

Sozialpolitik im Fadenkreuz

Dr. Erich Standfest, geb. 1943 in Fleißheim, Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Erlangen-Nürnberg, ist Leiter der Abteilung Sozialpolitik beim DGB-Bundesvorstand.

In wirtschaftlich schwierigen Zeiten stand die Sozialpolitik immer im Kreuzfeuer ihrer Kritiker. In der Rückschau läßt sich sagen, daß - abgesehen von einigen Querschlägern - die Sozialpolitik bislang ohne wesentliche Blessuren davorkam. Was sich allerdings in den letzten Monaten an Diskussionen, politischen Plänen und Vorschlägen sowie konkreten Maßnahmen abspielt, läßt vermuten, daß die Sozialpolitik, ja die Sozialstaatlichkeit, inzwischen ins Fadenkreuz genommen wird, vielleicht um bisherige Zufallstreffer durch den finalen Todesschuß zu ersetzen. Die Zielscheibe, um noch ein wenig in der Kriegersprache zu bleiben, besteht im wesentlichen aus drei Elementen mit einem gemeinsamen schwarzen Kern.

Das *erste Element* wird mit dem geflügelten Wort aus dem Rennsport „Drauf satteln geht nicht mehr“ umschrieben. Statt dessen ist der „Umbau des Sozialstaats“ angesagt. Die Umbauthese hat als Hintergrund verschiedene Varianten. Die harmlose Form wird von den mehr oder weniger Ahnungslosen verwandt, getreu dem Wort „Wenn's zur Genauigkeit nicht reicht, wird die Rede feierlich“. In der scheinheiligen Form verbirgt sich dahinter nichts anderes als klassischer Sozialabbau, in der harten Form handelt es sich um die Programmatik der sogenannten Liberalkonservativen zur Förderung der wirtschaftlichen Belange der Privatversicherung: Begrenzung der sozialpolitischen Leistungen auf eine Grundversorgung - definiert als ein besonders niedriges Niveau: Wer mehr will, muß zur genannten Förderung beitragen.

Das *zweite Element* ist der generelle Mißbrauchsverdacht. Er gilt nicht jenen Gutbetuchten, die seit 1991 mindestens 330 Mrd. DM am Finanzamt vorbei ins Ausland verschoben haben. Hier liegt nach dem allgemeinen Sprachgebrauch auch kein aktives Handeln vor, sondern es ist eben das Kapital, das flieht. Die Arbeitslosen können nicht fliehen, deshalb wird bei ihnen gesucht, und zwar um so hartnäckiger, je weniger man findet. So soll beispielsweise verstärkt nach mißbräuchlich Kranken gefahndet werden. Weil man aber alles nicht so richtig beweisen kann, gilt der ewig gültige Grundsatz: Die Sozialpolitik führt nun einmal zur „Vollkaskotalität“, zur „Selbstbedienung“, die man aus der Hängematte heraus in Anspruch nimmt. Konsequenz: Das System als solches setzt die falschen Signale; deshalb muß Eigenverantwortung an die Stelle der sozialen Pauschale treten.

Das *dritte Element* ist die Sorge um das System der sozialen Sicherung für morgen und übermorgen. Der Arbeitgeberpräsident hat folgende sprachlich

bemerkenswerte Diagnose gestellt: „Unbestritten ist, daß die erwerbstätige Bevölkerung schrumpft“. Da die Bevölkerung beim Schrumpfen auch noch älter wird, muß jetzt bereits „intelligent und konsequent“ geschröpft werden. Die nächste Generation, durch die Demontage der beruflichen Weiterbildung bestens auf die Zukunft vorbereitet, wird es zu danken wissen.

Es ist unschwer zu erkennen, daß diese Elemente im Zusammenhang mit der jüngsten sozialpolitischen Auseinandersetzung um Pflegeversicherung/Kompensation, um „Sparhaushalt“ und Standortdebatte stehen. Der gemeinsame Kern ist ebenfalls auszumachen: Der „Freizeitpark Deutschland“ (Kohl) mit den „ältesten Studenten und den jüngsten Rentnern“ (Blüm, Kohl u. v. a.) muß wieder ein ordentlicher Wirtschaftsstandort werden. „Gefordert sind vor allem Veränderungen in den Köpfen und Umdenken von jedem einzelnen“ (Standortpapier 3. 9. 93), heißt es in mühsam eingedeutschem Pfälzisch. Für die Ökonomie muß auch etwas getan werden, weil die Arbeitskosten (Löhne; gesetzliche, tarifliche und betriebliche Zusatzkosten) zu hoch sind. Der „soziale Friede“ (durch Sozial- und Tarifpolitik) sei zwar ein wichtiger Standortfaktor, aber derzeit sei *mehr* gefährdet als der soziale Frieden. Diese kaum verhüllte Botschaft wurde richtig verstanden. Von den Mehrheitsfraktionen des Bundestages, die bei der Kompensation des Arbeitgeberbeitrags für die Pflegeversicherung die Widerstandsfähigkeit des Grundgesetzes testen, von den Metallarbeitgebern, die, mehr „konsequent“ als „intelligent“, den Tarifkampf anheizen.

Allerdings geht es um mehr als nur um Geld in diesem Verteilungskampf, sonst wäre vieles (dazu später) nicht erklärbar. Was den verschiedenen Ideologismen mißlang, scheint der Sozialstaat geschafft zu haben: die Emanzipation und eine (beinahe) gleichberechtigte Teilhabe breiter Arbeitnehmerschichten an wirtschaftlichem Ertrag und politischer Macht. Die Anwälte des Sozialstaats (wie Gewerkschaften und andere) erweisen sich als widerspenstig bei der Verteidigung dieser Emanzipation, was manche Politiker zu „überholtem Besitzstandsdenken“ umdeuten. Will man das Standortpapier nicht nur als eine Ansammlung von Blödsinn betrachten, dann könnte das oben zitierte „Mehr“ bedeuten, daß die gesellschaftliche Machtverteilung neu gemischt werden muß, damit es das geeinte Deutschland genau so gut hat wie einst das Amerika Reagans und das Großbritannien Thatchers. Was nach 1982 nur teilweise gelang, nämlich die neokonservative Wende, könnte in der neuen politischen Konstellation (Massenarbeitslosigkeit im Inneren, nationale und - vielleicht - militärische Stärke nach außen) möglich werden. Das Bündnis des allzeit wehenden konservativen Geistes eines wesentlichen Teils der Unionsparteien mit dem frustrierten (weil sich ökonomisch und im Status gegenüber der breiten Arbeitnehmerschaft als gefährdet betrachtenden) FDP-Bürgertum kann sich, bei allen sonstigen Widersprüchen, in diesem gemeinsamen Ziel wiederfinden.

Darüber hinaus muß gesehen werden, daß solche Diskussionen und Pläne nicht auf die Bundesrepublik beschränkt sind, sondern in ähnlicher Weise in

allen führenden Industrieländern Europas stattfinden. Dies wird vor dem Hintergrund erklärbar, daß auf internationaler Ebene nicht nur Zweifel an der Standortqualität der Bundesrepublik, sondern an jener Europas geäußert werden. Zumindest im Bereich der politischen Ideen erleben wir einen zweifachen Wettlauf: die Sicherung der Konkurrenzfähigkeit zwischen den Nationalstaaten Europas und die Sicherung des Standorts Europa gegenüber Japan, USA usw. Und im Mittelpunkt steht - ob berechtigt oder nicht - die Höhe der Arbeitskosten, so daß dieser doppelte Wettlauf sowohl auf nationale wie auch auf europäisch abgestimmte Strategien des sozialen Dumpings hinauslaufen kann.

Dies muß nicht (und wird vermutlich auch nicht) auf den Abschied vom Modell des Sozialstaats hinauslaufen, sondern auf einen Prozeß der „lean social security“. Man muß illusionslos erkennen, daß dieser politische Prozeß nicht mit der Überwindung der Rezession beendet sein wird, denn die Strukturprobleme - dokumentiert durch anhaltend hohe Arbeitslosigkeit - bleiben erhalten.

Es ist klar, daß eine kritische Analyse dieser dominanten, wenn auch einseitig definierten Standortprobleme weit über sozialpolitische Felder hinausgehen muß, ebenso wie die Entwicklung und Vertretung gewerkschaftlicher Positionen.

Mit dem hier skizzierten, weitgesteckten Rahmen soll angedeutet werden, daß die sozialpolitische/sozialstaatliche Auseinandersetzung nicht geführt werden kann, ohne diese Bedingungen mitzudenken. Oder konkreter: Eine moralisierende Klage über den Abbau sozialstaatlicher Errungenschaften (von Sozialleistungen bis hin zur Tarifautonomie) ist unter den gegebenen Bedingungen des politischen Bewußtseins (das gilt nicht nur für Politiker, sondern auch für einen großen Bevölkerungsteil) wenig beeindruckend. Der martialische Satz Friedrich Naumanns „Was nützt die beste Sozialpolitik, wenn die Kosaken kommen“ wird heute nicht kriegerisch, sondern ökonomisch formuliert, aber mit ähnlich gedachten Konsequenzen. Nun einige Anmerkungen zur sozialpolitischen Diskussion.

Zur These vom „Draufsatteln“

Der sozialpolitisch kundige Beobachter reibt sich bei dieser These verwundert die Augen angesichts der Tatsache, daß seit Mitte der siebziger Jahre in der Sozialpolitik abgesattelt wird: durch Kostendämpfungsgesetze, Haushaltsstruktur- und -begleitgesetze sowie durch „Reformen“. Die Sozialleistungsquote sank seitdem von rund 33 auf unter 30 Prozent (1992/alte Bundesländer), selbst die gesamtdeutsche Quote lag 1992 auf dem Niveau von 1981/82 (33,1 Prozent). Betrachtet man die Finanzierungsseite, so zeigt sich ein eindeutiger Gewinner dieses Absatteins: der Bund. Sein Finanzierungsanteil sank in den vergangenen 10 Jahren um rund drei Prozentpunkte, die Belastung der Beitragszahler blieb konstant, die der Gemeinden (Sozialhilfe) stieg. In diesen

globalen Daten drückt sich aus, was anhand der einzelnen Maßnahmen des Sozialabbaus gezeigt werden kann. Der Bund nützte die Leistungskürzungen zu einer Verlagerung seiner Ausgaben auf Beitragszahler und Kommunen. Diese Verlagerung von finanzwirksamen Aufgaben des Bundes wurde bekanntlich seit 1991 noch verstärkt:

- die Finanzierung der Einheitskosten (Arbeitsmarkt, Rentenüberleitung),
- der fehlende Ausgleich an die Rentenversicherung, der von der öffentlichen Hand gezahlt werden müßte, um die Verminderung der Beitragszahler (Beamte, Selbständige) zu kompensieren,
- der Plan, die Kosten des 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes auf die Rentenversicherung abzuwälzen,
- die vorgesehene Verlagerung der Kosten für die Mutterschaftspauschale vom Bund auf die Krankenkassen.

Als Fazit könnte man fragen: Wie ernst nehmen sich Politiker, die am Sonntag steigende Lohnnebenkosten (Sozialversicherungsbeiträge) anprangern und am Montag Maßnahmen beschließen, die zu deren Steigerung beitragen. Ferner: Bei den Sozialleistungen wurde „abgesattelt“, bei der Belastung der Beitragszahler haben Politiker „draufgesattelt“, um die Finanzpolitik des Bundes zu entlasten. Der Glaube an die Rationalität der Regierungspolitik wird vollends erschüttert, wenn man das Drama (teilweise war es auch ein Lustspiel) um die Uraufführung zur Kompensation des Arbeitgeberbeitrags bei der Pflegeversicherung vor Augen hat.

Zur *Mißbrauchsthese* sei hier auf nähere Ausführungen verzichtet. Ihre Oberflächlichkeit wurde erst kürzlich wieder eindrucksvoll belegt.¹

Zur langfristigen Finanzierung der sozialen Sicherung

Wer in den Medien die von Minister Rexrodt ausgelöste Diskussion um die langfristigen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Alterssicherung verfolgt hat, konnte den Eindruck gewinnen, hier sei ein neues Problem entdeckt worden. Tatsächlich trifft hier der Kalauer: „Literaturkenntnis schützt vor Originalität“ besonders gut zu. An dieser Stelle kann nur pauschal auf die zahlreichen Analysen aus den siebziger Jahren verwiesen werden. Erwähnt werden muß besonders das Gutachten der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt (1980), das unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Helmut Bolte und unter maßgeblicher Beteiligung der Sozialpartner erstellt wurde. Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) legte 1987 ein Gutachten vor, gleichzeitig erschien eine in dessen Auftrag von Prognos erstellte Untersuchung. Gewerkschaften und Arbeitgeber haben als maßgebliche Träger der Selbstverwaltung diese Untersuchungen längerfristiger Probleme angeregt. Vor kurzem wurde Prognos erneut mit einem Gutachten beauftragt, um langfristige Berechnungen unter den veränderten Bedingungen (deutsche Einheit, osteuropäische Entwicklung usw.) anzustellen.

¹ Siehe dazu das stenographische Protokoll der 82. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 6.9.1993.

Ich möchte zunächst den Sachverhalt entsprechend des bisherigen Wissens darstellen und anschließend die derzeitige Debatte politisch werten.

Demographische Entwicklung - Zukunft der Renten

Die mögliche demographische Entwicklung bedeutet selbstverständlich eine Herausforderung auch für die Finanzierung der Altessicherung. Dies gilt nicht nur - wie häufig verkürzt diskutiert - für die Rentenversicherung, es gilt im gleichen bzw. noch höherem Maß für alle Alterssicherungssysteme, insbesondere für die Beamtenversorgung. Lediglich der größeren statistischen Transparenz der gesetzlichen Rentenversicherung ist es zu „danken“, daß die Probleme vorwiegend hier diskutiert werden.

Der sogenannte Altersquotient (Verhältnis der 60jährigen und älteren zu den 20- bis 60jährigen) der inländischen Bevölkerung wird sich in den nächsten 40 Jahren in etwa verdoppeln. Dies würde sich nur unwesentlich verändern, wenn das derzeitige Geburtenniveau in den nächsten Jahren ansteige.

Allerdings darf diese demographische Entwicklung nicht so interpretiert werden, als würde sich damit auch die Beitragsbelastung verdoppeln. Insbesondere folgende Faktoren dürfen nicht außer acht gelassen werden:

1. Die ökonomische Entwicklung, vor allem die Entwicklung der Produktivität der Volkswirtschaft, ist von großer Bedeutung für die Finanzierung der sozialen Systeme.
2. Die Bundesrepublik ist de facto ein Einwanderungsland. Daher ist nicht davon auszugehen, daß vorhandene Arbeitsplätze in Deutschland nicht besetzt werden.
3. Es gibt ein nicht erschlossenes Potential an Erwerbstätigen. Dies ist einmal die im internationalen Vergleich niedrige Erwerbsquote von Frauen. Zum anderen ist davon auszugehen, daß bei einer verbesserten Arbeitsmarktsituation auch die Frühverrentung älterer Arbeitnehmer deutlich zurückgeht.
4. Schließlich ist auch noch das politische Handeln zu erwähnen, das in die Entwicklung steuernd eingreifen kann.

Um mit dem letzten zu beginnen: Das Rentenreformgesetz von 1992 diente vor allem dem Ziel, die Rentenversicherung gerade unter dem Aspekt der demographischen Entwicklung längerfristig finanziell zu stabilisieren. Durch die Reform wurde ein Mechanismus geschaffen, der entstehende Belastungen gleichmäßig auf Beitragszahler, Bund und Rentner verteilt. Ferner wurden verschiedene Maßnahmen (wie Leistungseinschränkungen und Erhöhung der Altersgrenzen ab 2001) beschlossen, die zu einer Belastungsminderung führen. Insgesamt wurde durch das RRG '92 ein „Sparvolumen“ mobilisiert, das bis zum Jahr 2010 den sonst erforderlich gewesenen Beitragssatz um über 3 Prozentpunkte reduziert. Nach heutigen Vorausberechnungen ist davon auszugehen, daß dann der Beitragssatz in der Rentenversicherung bei etwa 21 Prozent liegen wird.

Nun kann zu Recht darauf hingewiesen werden, daß die „eentlichen“ Probleme erst in den darauffolgenden 20 Jahren einsetzen. Grob formuliert wird in diesem Zeitraum die Zahl der Personen im Alter von 20 bis 60 Jahren um etwa ein Drittel zurückgehen, die Zahl der 60jährigen und älteren um etwa ein Fünftel zunehmen.

Man muß allerdings wiederum davon ausgehen, daß unter veränderter Arbeitsmarktsituation sich auch andere Faktoren ändern. Nach heutigen Prognosen (Prognos; VDR) kann es zwischen den Jahren 2010 und 2015 rein rechnerisch Vollbeschäftigung geben, d. h. das Erwerbspersonenpotential wäre mit der Zahl der Erwerbstätigen identisch. Ab diesem Zeitpunkt (konstante Erwerbsquoten und Wanderungssaldo gleich Null unterstellt) würde bis zum Jahr 2030 die Zahl der Erwerbspersonen um etwa 10 Millionen sinken. Es läßt sich aber zeigen, daß eine daraus entstehende Arbeitsmarktlücke weitgehend durch eine erhöhte Erwerbsquote (insbesondere bei Frauen und insgesamt älteren Arbeitnehmern) sowie einem positiven Wanderungssaldo geschlossen werden kann.

Dies könnte bedeuten, daß - wiederum rein rechnerisch - zum Zeitpunkt der höchsten demographischen Belastung der Beitragssatz bei etwa 25 bis 27 Prozent gehalten werden kann. Unter den dann theoretisch möglichen Bedingungen der Vollbeschäftigung wäre der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um 4 bis 5 Prozentpunkte niedriger als heute, die Ausgaben des Bundes (für Arbeitslosenhilfe und Defizitdeckung der Bundesanstalt für Arbeit) tendierten gegen Null. Per saldo könnte also die stärkere Belastung der Altersversicherung durch eine Entlastung der Arbeitslosenversicherung weitgehend kompensiert werden.

Entscheidend für die Sicherheit der Renten und des Rentenniveaus in Zukunft ist aus unserer Sicht nicht die demographische Entwicklung, sondern das politische Handeln. Die demographische Entwicklung ist weitgehend durch ein vernünftiges Maßnahmenbündel kompensierbar.

Gegenwehr

Die angeführten Beispiele sind Zeugnis für einen Politik- und Diskussionsstil, den man als (sozial-)politischen Nihilismus bezeichnen könnte, den es in Ansätzen zwar immer gab, der aber inzwischen dominierend geworden ist. Die Welt hat sich in den letzten Jahren grundlegend verändert, da darf auch in den politischen und gesellschaftlichen Prozessen kein Stein auf dem andern bleiben - so ähnlich hört man.

Mit dieser Form des alternativen Radikalismus wird ein Stil der Auseinandersetzung eingeführt, der gesellschaftspolitisch gefährlich werden kann. Niemand sollte - gerade in Deutschland - die gesellschaftsstabilisierende Funktion von im Grundsatz bewährten Institutionen unterschätzen. Die sozialpolitisch verantwortlichen Kräfte haben in der Bundesrepublik im grundsätzlichen Konsens Formen und Verfahren entwickelt, wie Verteilungsprobleme durch

pragmatisch orientierte Reformen gelöst werden. Dies war und ist ein wesentlicher Beitrag zur Stabilität demokratischer Verhältnisse. Ein anderer Stil der Auseinandersetzung, der fachliches und politisches Augenmaß durch sozialpolitisches Abenteuerium ersetzen möchte, könnte die notwendige gesellschaftliche Integration im geeinten Deutschland unmöglich machen.

Das könnte dann wiederum von entscheidender Bedeutung für den „Standort“ sein. Während in den Standortanalysen die Gewichtung einzelner Vor- und Nachteile durchaus unterschiedlich erfolgt, scheint über eine Einigkeit zu bestehen: daß die Standortqualität und Maßnahmen zu deren Verbesserung vor allem von der *Dialogfähigkeit* einer Gesellschaft abhängen, also von der Fähigkeit, die Willensbildung über Ziele, Maßnahmen und faire Interessenausgleiche zu organisieren.

Wenn dies zutrifft, dann ist die derzeit von der Regierung betriebene Politik ein wesentlicher Risikofaktor für den Wirtschaftsstandort. Die im weitgehenden Konsens von Parteien und Sozialpartnern beschlossenen Reformen im sozialpolitischen Bereich - Rentenreformgesetz 1992, Gesundheitsstrukturgesetz 1993 - beweisen die hohe Leistungsfähigkeit einer dialog-orientierten Politik. Möglicherweise ist es die größte Leistung der sozialstaatlichen Idee (und der entsprechenden Institutionen), die Voraussetzungen für diese Dialogfähigkeit in einer Gesellschaft pluraler und teils gegensätzlicher Interessen geschaffen zu haben.

Betrachtet man die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Inhalte (Entlastung der Arbeitskosten durch eine andere Finanzierung der Einheitskosten, Arbeitsmarktbeitrag, Arbeitsmarktpolitik usw.) der gewerkschaftlichen „Aktion Gegenwehr“, so zeigt sich, daß diese Vorschläge dialogfähig sind im Hinblick auf zentrale politische Ziele: Bewältigung der ökonomischen und sozialen Probleme der deutschen Einheit, Standortsicherung und Sozialstaatlichkeit. Gesucht ist eine Regierung, die das begreift.