

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gerhard Bäcker

Sozialpolitik im vereinigten Deutschland
Probleme und Herausforderungen

Ulrich van Suntum

Die soziale Komponente in der Marktwirtschaft

Winfried Schmähl

Finanzierung sozialer Sicherung
bei einer alternden Bevölkerung in Deutschland

Britta Kuhn

Sozialunion in Europa

B 3-4/91

11. Januar 1991

Gerhard Bäcker, Dr. rer. pol., geb. 1947; wissenschaftlicher Referent für Sozialpolitik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB; Dozent für Sozialpolitik an der Sozialakademie Dortmund.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit R. Bispinck, K. Hofemann, G. Naegele) Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde., Köln 1989; (zus. mit G. Naegele) Wann und wie das Arbeitsleben beenden?, Köln 1989; (zus. mit B. Stolz-Willig) Kindererziehung, Arbeitszeiten und soziale Sicherung, Düsseldorf 1990.

Ulrich van Suntum, Dr. rer. oec., geb. 1954; ordentlicher Professor und Leiter des Instituts für Wirtschaftspolitik und Konjunkturforschung an der Universität Witten/Herdecke; 1985–1990 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ruhr-Universität Bochum; 1987/88 Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Veröffentlichungen u. a.: Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1981; Konsumentenrente und Verkehrssektor, Berlin 1986; Verkehrspolitik, München 1986; (Mithrsg.) Grundlagen und Erneuerung der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1988.

Winfried Schmähl, Dr. rer. pol., geb. 1942; Professor für Wirtschaftswissenschaften, insbesondere Sozialpolitik, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen. Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung für die gesetzliche Renten- und Unfallversicherung.

Veröffentlichungen u. a.: Beiträge zur Reform der Rentenversicherung, Tübingen 1988; (Hrsg.) Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase?, Tübingen 1988; (Hrsg.) Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt, Baden-Baden 1990.

Britta Kuhn, Diplom-Volkswirtin, geb. 1966; Studium der Volkswirtschaftslehre in Freiburg, Kiel, Grenoble; Mitarbeit am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre (Prof. Dr. Roland Vaubel) der Universität Mannheim.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Die beiden Bände des Jahrgangs 1989 sind nur noch begrenzt vorrätig und können zum Preis von DM 25,— (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten bestellt werden.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Sozialpolitik im vereinigten Deutschland

Probleme und Herausforderungen

I. Ein Staat — zwei Gesellschaften

Seit dem 3. Oktober 1990 ist Deutschland vereinigt. Die DDR ist gemäß Art. 20 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beigetreten. Mit dem Beitritt gilt nun die Sozialordnung der alten Bundesrepublik auch im Gebiet der ehemaligen DDR. Die Modalitäten des Übergangs des DDR-Sozialsystems auf das in der Bundesrepublik sind durch den Einigungsvertrag geregelt. Damit sind die Weichen für die Sozialpolitik nicht nur in den neuen Bundesländern, sondern im gesamten Deutschland gestellt. Die staatsrechtliche Vereinigung schafft aber noch keine Einheit zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Die ökonomische, soziale und kulturelle Einheit zwischen Ost und West muß erst noch geschaffen werden. Denn die vierzigjährige Trennung Deutschlands in zwei sehr unterschiedliche Staaten mit abweichenden Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftssystemen und auch mit abweichenden Lebensweisen, Mentalitäten und Sozialcharakteren läßt sich nicht durch einen Hoheitsakt von einem Tag auf den anderen überwinden. Die Bürger in den neuen Bundesländern sind faktisch von den Bürgern im Westen getrennt und werden dies zunächst auch noch bleiben. In *einem* Staat finden sich *zwei* Gesellschaften.

Der Vollzug der staatlichen Einheit hat die tiefe Kluft zwischen Ost und West, die nach vier Jahrzehnten getrennter ökonomischer und politischer Entwicklung aufgerissen worden ist, unmittelbar sichtbar und erfahrbar gemacht. Nun zeigt sich mit aller Deutlichkeit (und ohne geschönte Statistiken), wie gering die Substanz der DDR-Wirtschaft ist (Kapitalstock, Wohnungswesen, Infrastruktur) und welche ökologischen (Alt-)Lasten sich aufgetürmt haben. Die Wirtschaft in der ehemaligen DDR befindet sich insgesamt in einem desolaten Zustand, das Produktivitätsniveau erreicht wohl nur knapp 50 Prozent des Niveaus im Westen. Das (1 : 1 umgestellte) Einkommens- und Lohnniveau liegt ebenfalls um mehr als die Hälfte niedriger als im Westen und entspricht damit dem Produktivitätsgefälle in etwa. Die Sozialleistungen sind zwar (nach den Modalitäten des Einigungsvertrages) zwischen Ost und West im Grundsatz einheitlich, aber nur hinsichtlich der Organisationsstrukturen und Leistungsprinzipien, nicht hinsichtlich ihres absoluten Leistungsniveaus. Die lohn- und beitragsbezogenen Sozialversicherungsleistungen (wie Renten und Arbeitslosenunterstützung) orientieren sich am ost-

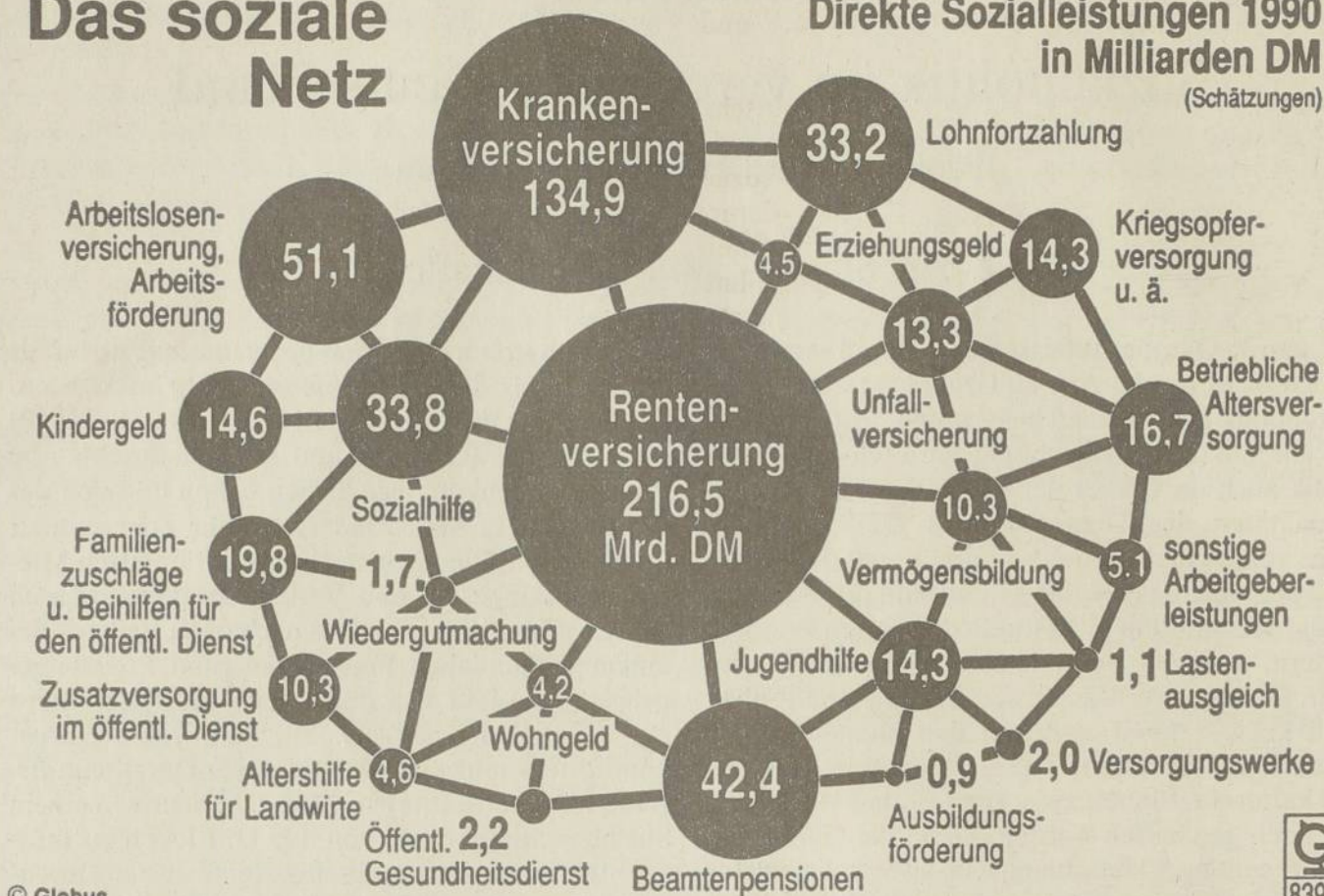
deutschen Lohnniveau und liegen deshalb ebenfalls um mehr als die Hälfte niedriger als im Westen. Zugleich gilt aber, daß sich in dem (seit 1. Juli 1990) einheitlichen Währungs- und Wirtschaftsgebiet die Preise weitgehend angeglichen haben und daß das Preisniveau in West und Ost mehr oder minder identisch ist. Die noch stark subventionierten Mieten, Energiekosten und Verkehrstarife werden ab Jahresanfang 1991 ebenfalls nach oben treiben. Bei einem einheitlichen Preisniveau (und Preissteigerungsraten!) läßt sich dann aus Sicht des Westens gut beurteilen, was es heißt, von einem *Durchschnittsnettolohn* von 960 DM, einer Durchschnittsrente (Standardrente) von 672 DM oder von einem Sozialzuschlagsniveau von 495 DM leben zu müssen! Im Westen beträgt demgegenüber der Durchschnittsnettolohn 2 300 DM und die Durchschnittsrente (bei 45 Versicherungsjahren) 1 662 DM.

Wenn man diesen tiefen Riß betrachtet, kann von einer ökonomischen und sozialen Einheit oder Einheitlichkeit keine Rede sein. Den im Schnitt wohlhabenden Westbürgern stehen die zwar formal gleichgestellten, real in vielfacher Hinsicht aber schlechter gestellten Ostbürger gegenüber — sie drohen zu Bürgern zweiter Klasse zu werden. Die neue Bundesrepublik ist derzeit eine Zweidrittelgesellschaft, in der neben die gewohnten Abgrenzungsmerkmale wie Schichtzugehörigkeit, Bildungsniveau und Geschlecht nun regionale Abgrenzungen in einer unbekanntenen Schärfe und Tiefe hinzutreten. Die offene Grenze macht die ungelöste soziale Frage der vormaligen DDR nun zur sozialen Frage in der neuen Bundesrepublik.

Die Einheit Deutschlands wird erst dann verwirklicht sein, wenn vergleichbare Lebensverhältnisse im gesamten Land bestehen. Der Verfassungsauftrag des Artikels 106 des Grundgesetzes, einheitliche Lebensbedingungen herzustellen, gilt auch und gerade für die Bürger in den neuen Bundesländern. Das Tempo des staatlichen Einigungsprozesses hat gezeigt, wie vehement die Menschen in der ehemaligen DDR diese Gleichstellung einfordern und erwarten. Die großen sozialen und regionalen Disparitäten in der „alten“ Bundesrepublik, die sich nach 40 Jahren sozialer Marktwirtschaft eher verschärft als eingeebnet haben, lassen jedoch erkennen, wie entfernt schon bislang die Realität vom Verfassungsanspruch liegt. Die für die Zukunft entschei-

Das soziale Netz

Direkte Sozialleistungen 1990 in Milliarden DM (Schätzungen)



dende Frage ist nun, ob es bei der gegenwärtigen West-Ost-Spaltung bleibt, in deren Folge sozialregionale Konflikte in völlig neuer Dimension entstehen dürften, oder ob ein Annäherungsprozeß einsetzt und in welchem Zeitraum eine Angleichung erreicht wird, die in etwa den regionalen Disparitäten, wie sie in der alten Bundesrepublik bestehen, entspricht. Die Erfahrung im In- und Ausland zeigt, daß eine solche Angleichung der Einkommens-, Wohlstands- und Lebensverhältnisse nicht im Selbstlauf erfolgt und nicht dem Markt und seinen vermeintlichen Selbstheilungskräften überlassen bleiben kann. Sozialpolitik ist gefordert, um die östlichen Bundesländer nicht zum ökonomischen Hinterhof werden zu lassen, um in Deutschland Verhältnisse wie im südlichen Italien zu vermeiden. Nach der nationalen Frage muß die soziale Frage in den Mittelpunkt gestellt werden; nur durch konkretes sozialstaatliches Handeln, nicht durch nationale Sinnstiftung, lassen sich die anstehenden Probleme bewältigen.

Die Problematik läßt sich zuspitzen: Wäre nach 40 Jahren Realsozialismus das ökonomische und soziale Gefälle zwischen den beiden deutschen Staaten nicht so groß gewesen, dann wäre es möglicherweise erst gar nicht zur staatlichen Einheit nach der langen Zeit getrennter Existenz gekommen. Aber die nunmehr verwirklichte staatliche Einheit wird wiederum gefährdet, wenn dieses Gefälle nicht bald überwunden wird, sondern

andauert. Die ökonomischen und sozialen Probleme werden sich langfristig nicht auf die neuen Bundesländer beschränken; sie wirken auf das gesamte Deutschland zurück.

An der Schwelle zur Jahrtausendwende steht damit die Sozialpolitik im vereinigten Deutschland vor schwierigen Aufgaben und großen Herausforderungen¹⁾:

- Die Integration der neuen Bundesländer muß sozialpolitisch gestaltet und flankiert werden.
- Die damit verbundenen hohen Finanzierungsanforderungen müssen erfüllt werden.
- Unverändert steht auch die neue Bundesrepublik vor dem Problem des gravierenden demographischen Umbruchs. Die Gesellschaft altert und wird ihr Angesicht verändern. Die etwas günstigere Altersstruktur in den neuen Bundesländern ändert daran nur wenig.
- Im Zusammenhang mit der demographischen und ökonomischen Entwicklung haben sich (zumindest im Westen) Lebensweisen und -stile plurali-

¹⁾ Vgl. im Überblick: G. Bäcker, Die Zukunft der Sozialpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21–22/88; G. Bäcker/R. Bispinck/K. Hofemann/G. Naegele, Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde., Köln 1989; R. G. Heinze/Th. Olk/J. Hilbert, Der neue Sozialstaat. Analyse und Reformperspektiven, Freiburg 1988; B. Riedmüller/M. Rodenstein (Hrsg.), Wie sicher ist die soziale Sicherung?, Frankfurt 1988.

siert und differenziert. Sozialpolitik muß den Wunsch nach individueller Lebensplanung und -gestaltung abstützen.

— Die gesellschaftliche wie auch sozialpolitische Trennung von anerkannter und sozial abgesicherter Erwerbsarbeit einerseits und privater und sozial ungesicherter Reproduktionsarbeit wie Kindererziehung, Pflegetätigkeiten und anderer Sozialzeiten läßt sich weder rechtfertigen noch auf Dauer ohne negative Rückwirkungen auf den Bestand und die soziale Weiterentwicklung der Gesellschaft durchhalten.

— Frauen fordern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, und zwar nicht nur zeitlich nacheinander, sondern auch parallel. Sozialpolitik wird zu einer wichtigen Voraussetzung, um die Kindererziehung zurück ins gesellschaftliche und Erwerbsleben zu holen.

— Angesichts des demographischen und sozialen Wandels wird der Bedarf an professionellen wie freiwilligen sozialen Diensten weiter anwachsen. Der eigentliche „Pflegetotstand“ steht erst noch bevor.

II. Ökonomische Probleme in den neuen Bundesländern und ihre sozialen Folgen

Es ist richtig, die Teilung Deutschlands kann nur durch Teilen überwunden werden. Die sozialstaatliche Umverteilungspolitik erhält eine neue Dimension. Das gilt so lange, bis die neuen Bundesländer die gleiche wirtschaftliche Leistungskraft und das gleiche Einkommensniveau wie der Westen erreicht haben. Doch selbst unter den günstigsten ökonomischen Bedingungen wird dies viele Jahre dauern. Eine Angleichung binnen weniger Jahre, vor der Vereinigung immer wieder verheißen und versprochen, bleibt unreal; auf Wunder — auch auf Wirtschaftswunder — können die neuen Bundesbürger nicht vertrauen. Eine einfache Rechnung kann das belegen: Soll in sieben Jahren eine Verdoppelung des Sozialprodukts erreicht werden, dann müßten jährlich Wachstumsraten von zehn Prozent realisiert werden. Das setzt über Jahre hinweg zweistellige Zuwachsraten von Investitionen und Produktivität voraus.

Für einen solchen Weg gibt es auch international kaum Vergleiche. Zugleich ist zu berücksichtigen, daß selbst bei einer Verdoppelung des Sozialproduktes noch keine Angleichung an die westlichen Bundesländer erfolgt. Denn das Ziel selbst bewegt sich ja weiter nach oben! Gerade durch den Einigungsprozeß und durch die finanziellen Transfers von Westen nach Osten *boomt* die westdeutsche Wirtschaft. Die rasante Talfahrt der Ökonomie in der früheren DDR ist gleichsam das Spiegelbild einer außerordentlich expansiven wirtschaftlichen Entwicklung in den alten Bundesländern, die auch international ohne Beispiel ist (in den anderen westlichen Industrieländern deutet sich eher ein Konjunkturabschwung an!). Wir erleben derzeit das Paradebeispiel einer extrem gespaltenen Konjunktur, denn so sehr die deutsche Einheit die Finanzen belastet — für die Konjunktur im westlichen Teil Deutschlands wird sie zum Motor. Die Finanztransfers von West nach Ost, finanziert über die steil anwachsende Neuverschuldung (rd. 120 Mrd.

DM für alle öffentlichen Haushalte 1990), wirken wie ein gigantisches Konjunkturprogramm für den Westen, denn die Mittel fließen in Form von Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern zurück, während auf der anderen Seite die Nachfrage nach DDR-Produkten faktisch zusammengebrochen ist.

Die glänzende wirtschaftliche Lage im Westen läßt den Bürger im Osten ihre Lage noch prekärer und hoffnungsloser erscheinen. Je länger die ökonomische und soziale Spaltung zwischen Ost und West andauert, um so wahrscheinlicher wird es, daß es wieder zu einem Anstieg der Übersiedlung kommt. Dies wird aber nicht nur die jüngeren, mobilen und leistungsstarken Fachkräfte betreffen, sondern auch die Arbeitslosen und Deklassierten in der früheren DDR, die versuchen werden, ihre Chance im Westen zu finden. Die Armutspopulation auch im Westen wird laufende „Zufuhr“ erhalten. Weiter zunehmen dürfte auch das Ausmaß der schon jetzt (mit über 100 000) sehr hohen Pendlerzahlen von Ost nach West. In den ehemaligen Grenzregionen — vor allem im Großraum Berlin, wo das hohe Westlohniveau mit dem niedrigen Ost-Niveau unmittelbar zusammentrifft („links auf der Bernauer Straße wird die gleiche Arbeit besser bezahlt wie auf der rechten Straßenseite“) — liegt es auf der Hand, daß viele Beschäftigte versuchen, eine Stelle im Westen zu finden. Diese steigende Arbeitsplatznachfrage aus dem Osten ist ein Grund dafür, daß im Westen trotz der günstigen konjunkturellen Entwicklung und des Zuwachses der Beschäftigtenzahlen die Zahl der registrierten Arbeitslosen in den nächsten Jahren kaum rückläufig sein wird.

Die Wechselwirkung zwischen den Arbeitsmärkten entlastet die Situation im Osten, führt aber zu einer Verschärfung des Angebots- und Wettbewerbsdrucks auf den Arbeitsmarkt im Westen. Dies zeigt sich vor allem im unteren Beschäftigungssegment, im Bereich der sog. „bad jobs“, z. B. bei den ge-

ringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Hier besteht die Gefahr, daß es zu einer Unterbietungskonkurrenz hinsichtlich Lohnniveau und Arbeitsbedingungen kommt. Auf der anderen Seite übt der nunmehr einheitliche Arbeitsmarkt auch einen Druck auf die *Erhöhung* des Lohnniveaus und auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Osten aus („Prinzip der kommunizierenden Röhren“).

Der radikale ökonomische und politische System-schnitt erschüttert nicht nur die Ökonomie. Der Übergang vom Realsozialismus zum Realkapitalismus betrifft den ganzen Menschen in seinem sozialen Umfeld²⁾. Die gesamte Gesellschaft wird einem gleichermaßen totalen wie abrupten Anpassungsdruck und Modernisierungsprozeß ausgesetzt und in ihrer sozialen Binnenstruktur umgewälzt. Die gewohnten Arbeits- und Lebensverhältnisse verändern sich in kurzer Frist für die gesamte Bevölkerung. Das relative Maß an sozialer Homogenität, sozialer Sicherheit und Eingebundenheit, das die ehemalige DDR-Gesellschaft charakterisiert hat, wird durch den Druck des Marktes und der Konkurrenz aufgelöst. Die alte (an die Betriebe und den sicheren Arbeitsplatz gekoppelte) soziale Sicherung bricht weg. Qualifikationen werden entwertet, individuelle Lebenspläne werden durchkreuzt.

Die Menschen sind von einem repressiv-paternalistischen Staat befreit, der zwar entmündigt, aber (auf niedrigem Niveau) auch materiell versorgt und sozial betreut hat. Diese doppelte Befreiung führt dazu, daß die Bürger jetzt weitgehend auf sich selbst gestellt sind, ohne je gelernt zu haben, eigene Handlungskompetenz und Selbstvertrauen zu entfalten. Der Staat zeichnet aber nun nicht mehr auto-

matisch verantwortlich. In einer marktwirtschaftlich-liberalen Wirtschafts- und Sozialverfassung werden Lebenslagen und -risiken primär über den Markt verteilt, durch Sozialpolitik nur zum Teil ausgeglichen. Erwartet wird jedoch nach wie vor, so hat es den Anschein, daß die neue Regierung die Angleichung der Lebensbedingungen herstellt. Mit der Vereinigung ist aber nur die Wirtschafts- und Sozialordnung übertragen worden, „also genau genommen hauptsächlich nur institutionell-rechtliche Verfahren, eben das ‚freie‘ Spiel der Marktkräfte, die bundesrepublikanische Lebensweise zu erreichen – oder auch nicht“³⁾.

Es entstehen damit neue Anforderungen, Widersprüche und soziale Konflikte, auf die die Menschen – aufgewachsen in der (vermeintlichen) „Idylle“ einer eher provinziellen, von der Welt abgeschotteten Gesellschaft – nicht vorbereitet sind. Viele werden ihrer Wertorientierungen, Identität und Geschichte beraubt, drohen sozial und kulturell enturzelt zu werden. „Der Abschied von der Homogenität des Milieus des ‚Kleinbürgertums‘ und die Umstellung auf die Pluralisierung der Lebensstile, auf Toleranz gegenüber ungeordneter Vielfalt und unkontrollierter Abweichung wird den Bürgern nicht leichtfallen.“⁴⁾

Zusammenfassend: Es geht also nicht nur, und womöglich noch nicht einmal hauptsächlich, um die ökonomische Umstrukturierung und um die Umstellung der Betriebe, „vielmehr gleichermaßen um die ‚Altlast des Denkens‘, d. h. um den Wandel in den Köpfen und sozialen Beziehungen. Er wird ein entscheidender politischer Faktor in der kommenden Modernisierung.“⁵⁾

III. Gewinner und Verlierer: Neue soziale Differenzierungen und Dauerarbeitslosigkeit

Die Marktwirtschaft wird ihre Vorzüge hinsichtlich ökonomischer Effizienz, Wohlstand und individueller Freiheiten sehr bald sichtbar werden lassen. Aber die Marktwirtschaft ist als solche nicht sozial, wie es der Begriff „soziale Marktwirtschaft“ vorgibt. Die soziale Komponente dieses Wirtschaftssystems mußte und muß erst erstritten werden und ist stets in Gefahr, einzelbetrieblichen Rentabilitätskalkülen zum Opfer zu fallen. Ökonomische Effizienz ist nicht gleichbedeutend mit individueller und gesellschaftlicher Wohlfahrt. Ökonomische Ef-

fizienz kennt Gewinner und Verlierer. Soziale Gerechtigkeit ist weder Maßstab noch Ziel. Andererseits schafft erst eine leistungsfähige Wirtschaft die Voraussetzungen für die Finanzierung und Verteilung eines hohen Niveaus von Sozialleistungen und für sichere Arbeitsplätze. Sozialpolitik bewegt sich in diesem Spannungsfeld zwischen ökonomischer Effizienz und dem Anspruch, soziale Gerechtigkeit und sozialen Ausgleich sicherzustellen, und ist selbst wiederum ein Wachstumsfaktor⁶⁾. Daraus folgt: Je krisenhafter sich in der früheren DDR der ökonomische Umbau vollzieht, umso größer wird die sozialpolitische Aufgabenstellung, um so geringer ist aber auch die Leistungsfähigkeit der Ökonomie, die wiederum für die Finanzierung der Sozial-

²⁾ Vgl. G. Bäcker/J. Steffen, Sozialunion. Was soll wie vereinigt werden?, in: WSI-Mitteilungen, (1990) 5, S. 265 ff.

³⁾ M. Helfert, Arbeitspolitische Aspekte industrieller und sozialer Modernisierung in der DDR, in: WSI-Mitteilungen, (1990) 10, S. 678.

⁴⁾ B. Giesen/V. Leggewie, Die deutsche Vereinigung als sozialer Großversuch, in: Frankfurter Rundschau vom 9. Oktober 1990.

⁵⁾ M. Helfert (Anm. 3), S. 678.

⁶⁾ Vgl. J. Struwe, Wachstum durch Sozialpolitik, Köln 1989; G. Vobruba (Hrsg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin 1990.

leistungen entscheidend ist. Oder anders herum: Eine rasche wirtschaftliche Belebung würde nicht nur die Sozialausgaben verringern, sondern auch deren Finanzierungsfähigkeit verbessern.

Es ist absehbar, daß in den neuen Bundesländern bislang unbekannte soziale Differenzierungen aufbrechen: Von den vergleichsweise egalitären sozialen Strukturen (bei allerdings großen Privilegien der Staats- und Parteispitzen) geht der Weg hin zu einer starken Polarisierung von Einkommen, Lebenslagen und Lebensrisiken, vielleicht noch radikaler als in der alten Bundesrepublik. Dem „Neuen Reichtum“ insbesondere des Mittelstandes und mancher hochbezahlter Fachkräfte wird die „Neue Armut“ der Ausgegrenzten und Überflüssigen gegenüberstehen. Arbeitslosigkeit, ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse, Bedrohung der Wohnung — diese Sorgen zählen schon jetzt zum Alltag vieler Bürger.

Das Einkommensniveau der Beschäftigten wird insgesamt deutlich steigen, aber Löhne und Gehälter werden sich auf erhöhtem Niveau entsprechend den aus der alten Bundesrepublik schon sehr bald übernommenen (mantel-)tarifvertraglichen Regelungen zur Lohn- und Gehaltsstruktur und entsprechend der betrieblichen Produktivitäts- und Wettbewerbsstärke nach oben und nach unten ausfächern. Es wird zu großen Einkommensabständen je nach Branchen und Qualifikationen kommen. Dies geht zu Lasten vor allem der Frauen. Und mit der Übernahme des Prinzips der lohn- und beitragsbezogenen Renten werden sich auch die Rentenzahlungen, die bislang nur geringe Unterschiede aufwiesen, ausdifferenzieren, wobei es wiederum die Frauen sein werden, die mit den niedrigeren Renten vorlieb nehmen müssen⁷⁾.

Wie groß die Zahl der Opfer und Verlierer der marktwirtschaftlichen Radikalkur in den neuen Bundesländern tatsächlich sein wird, hängt nicht allein von der ökonomischen Entwicklung, sondern auch ganz maßgeblich davon ab, ob und inwieweit es gelingt, durch sozialpolitische Maßnahmen die negativen sozialen Folgewirkungen der Umstrukturierung möglichst zu begrenzen. Auf der Verliererseite des ökonomischen Umbruchs stehen vor allem die Arbeitslosen. Seit dem Sommer hat quer durch alle Branchen ein massiver Arbeitsplatzabbau eingesetzt, der durch die neu entstehenden Arbeitsplätze bei weitem nicht kompensiert wird. Die Zahl von 600 000 registrierten Arbeitslosen im November 1990 ist hier nur ein erster Vorbote der zu erwartenden Arbeitsmarktprobleme. Hinzugerechnet werden müssen nämlich noch die 1,8 Millionen Kurzarbeiter, denn infolge der besonderen Kurzarbeiterregelung im Arbeitsförderungsgesetz der DDR ist Kurzarbeit faktisch verschobene Arbeitslosigkeit und in vielen Fällen „Nullarbeit“. Wenn

man davon ausgehen kann, daß bei den 1,8 Millionen Kurzarbeitern der Arbeitsausfall bei durchschnittlich 50 Prozent liegt, dann kann die Zahl der faktisch Arbeitslosen bereits jetzt auf etwa 1,2 Millionen hochgerechnet werden. Das entspricht einer Arbeitslosenquote von nahezu 15 Prozent⁸⁾.

Der Beschäftigungseinbruch in den östlichen Bundesländern fällt aber noch schärfer aus, als es in den Arbeitslosen- und Kurzarbeiterzahlen zum Ausdruck gelangt. Viele Beschäftigte ziehen sich vom DDR-Arbeitsmarkt gänzlich zurück: So kommt es zu einem Abbau der in der ehemaligen DDR besonders hohen Alterserwerbsquote. Allein durch die Inanspruchnahme des (bereits seit 1. Januar 1990 existierenden) Vorruhestands bzw. (ab 3. Oktober 1990) des Altersübergangsgeldes haben bis Ende September 1990 etwa 130 000 ältere Arbeitnehmer frühzeitig ihre Erwerbsarbeit aufgegeben⁹⁾. Und es ist zu erwarten, daß unter dem wachsenden Druck des Arbeitsmarktes noch weit mehr der insgesamt 850 000 Anspruchsberechtigten von den Möglichkeiten der vorgezogenen Verrentung Gebrauch machen werden. Parallel zum Abbau der Alterserwerbstätigkeit vollzieht sich auch ein Abbau der Frauenerwerbstätigkeit, die in der ehemaligen DDR sehr viel höher als in der alten Bundesrepublik liegt (Frauenerwerbsquote 90 Prozent im Vergleich zu 54 Prozent). Ein Teil der vormals beschäftigten Frauen und Mütter wird in die Nicht-Erwerbstätigkeit und/oder in die stille Reserve abgedrängt¹⁰⁾. Die in die neuen Bundesländer übertragenen familien- und steuerpolitischen Regelungen wie Erziehungsgeld, Ehegattensplitting machen zudem die Hausfrauenrolle finanziell durchaus attraktiv¹¹⁾. Zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes im Osten kommt es schließlich durch den anhaltend hohen Abwanderungsstrom und durch die zunehmende Zahl von Pendlern; die Ost-West-Pendler lassen sich für 1991 auf eine Zahl von 350 000 bis 400 000 schätzen¹²⁾.

Der Höhepunkt des Beschäftigungsrückgangs und der Arbeitslosigkeit in der früheren DDR ist indes noch lange nicht erreicht. Die Beschäftigungsentwicklung folgt der Produktionsentwicklung immer erst mit einem gehörigen Zeitabstand. Selbst wenn es, wie von den Forschungsinstituten unterstellt, ab Sommer 1991 zu einer Stabilisierung und danach zu

⁸⁾ Vgl. Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den ostdeutschen Ländern, bearbeitet von G. Bäcker/H. Küchle/G. Müller/H. Seifert, in: WSI-Mitteilungen, (1990) 11, S. 707 ff.

⁹⁾ Vgl. H.-P. Schwitzer (Anm. 7), S. 7 ff.

¹⁰⁾ Vgl. B. Stolz-Willig, DM morgen, Wirtschaftswunder übermorgen, Frauenpolitik . . .?, in: WSI-Mitteilungen, (1990) 5, S. 282 ff.

¹¹⁾ Vgl. W. Zameck/D. Schäfer, Frauenerwerbstätigkeit und die deutsch-deutsche Steuerunion, in: Sozialer Fortschritt, (1990) 10, S. 238 ff.

¹²⁾ Vgl. das Herbstgutachten der fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1990, in: DIW-Wochenbericht, (1990) 46, S. 616.

⁷⁾ Vgl. H.-P. Schwitzer, Altenreport 1990, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, (1990) 10—11, S. 7 ff.

einem Anstieg der Produktion kommen sollte¹³⁾, wird sich der Arbeitsplatzabbau durch die technischen und arbeitsorganisatorischen Rationalisierungsmaßnahmen, die dann in den (übrig gebliebenen) Betrieben erst richtig wirksam werden, weiter fortsetzen. Außerdem steht der angekündigte Arbeitsplatzabbau im öffentlichen Dienst, der auf etwa 600 000 Personen beziffert wird, erst noch bevor. Das gleiche gilt für die Beschäftigungsverluste in der Landwirtschaft. Insofern erscheinen die im Gemeinschaftsgutachten für 1991 prognostizierten Zahlen von 1,5 Millionen Arbeitslosen und 1,8 Millionen Kurzarbeitern¹⁴⁾ immer noch verhalten, obgleich damit eine Arbeitslosenquote von 30 Prozent (!) beziffert wird.

Auch wenn zu erwarten steht, daß sich die extrem hohe Arbeitslosenquote zum Teil wieder verringern wird, handelt es sich im großen und ganzen nicht um eine vorübergehende, friktionelle Arbeitslosigkeit, die im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs zügig überwunden werden kann, sondern um eine Massen- und Dauerarbeitslosigkeit auf hohem Niveau. Das vereinigte Deutschland wird damit — im Osten, aber unverändert auch im Westen — durch ein hohes Ausmaß an Unterbeschäftigung charakterisiert sein. Auf dem Arbeitsmarkt der alten Bundesrepublik läßt sich erkennen, daß das Risiko, arbeitslos zu werden und zu bleiben, d. h. keine neue Beschäftigung zu erhalten, sehr ungleich verteilt ist. Zu den Personengruppen, die ein überdurchschnittlich hohes Beschäftigungsrisiko tragen, zählen insbesondere Frauen, ältere Arbeitnehmer, Personen ohne beruflichen Abschluß, gesundheitlich Beeinträchtigte und Behinderte. In den neuen Bundesländern wird dies mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit nicht anders sein. Noch zeigt sich im Prozeß der Entlassungen eine ziemliche Gleichverteilung des Risikos, aber bei den Frauen ist bereits jetzt eine überproportional hohe Arbeitslosigkeit zu vermerken, die sich weiter verschärfen dürfte.

Mit dem Übergang zur betriebswirtschaftlichen Kalkulation und unter dem scharfen Wettbewerbsdruck geraten Frauen in Gefahr, als erste entlassen und erst als letzte wiedereingestellt zu werden. Vor allem die alleinerziehenden Mütter werden davon betroffen sein. Im Einigungsvertrag ist zudem festgelegt, daß die dem alten DDR-Arbeitsrecht entstammenden besonderen Arbeitszeit- und Kündigungsschutzregelungen für Mütter nur noch für eine kurze Übergangsfrist gelten sollen. Ab 1991 werden diese Regelungen auf das bundesrepublikanische „Normalmaß“ zurückgeschraubt. Und der bereits jetzt einsetzende Abbau der Kinderbetreuungseinrichtungen (die betrieblichen Einrichtungen wurden zum größten Teil an die Kommunen übertragen; die Kommunen erhalten zur Finanzierung ihrer Einrichtungen einen bis lediglich Mitte 1991 befristeten Zuschuß aus dem Bundeshaushalt) wird

es vielen Müttern unmöglich machen, Familienaufgaben und Berufstätigkeit miteinander in Einklang zu bringen. Diese „Lösung“ von Beschäftigungsproblemen zu Lasten der Frauen wird allerdings kaum dazu führen, daß sich die Frauenerwerbsbeteiligung auf das Maß der Bundesrepublik einpendelt. Die durchgängige Berufstätigkeit der Frauen in der früheren DDR ist Ausdruck eines selbstverständlich gewordenen Wunsches nach ökonomischer Unabhängigkeit und zugleich auch schlicht finanziell notwendig, um zu einem ausreichenden Haushaltseinkommen zu gelangen¹⁵⁾.

Insgesamt gilt, daß mit dem Übergang zur Marktwirtschaft und mit dem (unvermeidbaren) Zwang zur betrieblichen Rentabilitätsrechnung die bisherige Verpflichtung der Betriebe entfällt, alle Menschen zu beschäftigen, auch diejenigen, die wegen ihrer besonderen Lebens- und Gesundheitsbedingungen eine geringere Arbeitsproduktivität aufweisen (z. B. Behinderte) und zugleich höhere Kosten verursachen. Auch hier muß jetzt Sozialpolitik steuernd und kompensierend eingreifen.

Arbeitslosigkeit ist für die Bürger im Osten nicht das gleiche wie für die Bürger im Westen. Nach 40 Jahren Vollbeschäftigung und Arbeitsplatzgarantie kommt der Verlust des Arbeitsplatzes einem Schock gleich, der auch deswegen so tief greift, weil Erwerbsarbeit in der ehemaligen DDR einen unverändert hohen Stellenwert im individuellen und gesellschaftlichen Bewußtsein hat. Noch sind die Arbeitslosen finanziell auf einem Minimalstand abgesichert. Der überwiegende Teil hat Anspruch auf Arbeitslosengeld (und Kurzarbeitergeld), das wie im Westen 63 bzw. 68 Prozent des (rechnerischen) Nettoentgelts beträgt (das Kurzarbeitergeld wird in manchen Branchen durch tarifvertragliche Vereinbarungen noch aufgestockt). Bei einem Durchschnittsnettolohn von etwa 1 000 DM liegt aber das Leistungsniveau sehr niedrig und muß — bei Niedrigeinkommensbeziehern — durch den Sozialzuschlag auf 495 DM aufgestockt werden. Davon machen bereits jetzt 17 Prozent der Arbeitslosen Gebrauch. Mit wachsender Dauer der Arbeitslosigkeit wird jedoch auch der Kreis derer zunehmen (vor allem aus dem Bereich der Langzeitarbeitslosen), der den Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe verliert und — wie im Westen — gezwungen wird, auf familiäre Unterhaltsleistungen zurückzugreifen oder aber Sozialhilfe zu beziehen. Wie aber werden sich dauerhafte soziale Unsicherheit und Massenarbeitslosigkeit sowie soziale und kulturelle Entwurzelung sozialpsychologisch und politisch auswirken? Wie verhalten sich die Betroffenen, wenn sich die Versprechungen und Erwartungen auf einen baldigen Wohlstand nicht erfüllen? Welche Rückwirkung haben Enttäuschung und Resignation auf das politische Verhalten? Wird in der ehemaligen DDR die Enttäuschung womöglich in Fremdenhaß und Nationalismus umschlagen?

¹³⁾ Vgl. ebd.

¹⁴⁾ Vgl. ebd.

¹⁵⁾ Vgl. S. Schenk, Die Situation erwerbstätiger Frauen in der DDR, in: Sozialer Fortschritt, (1990) 7, S. 149 ff.

IV. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik: Möglichkeiten und Grenzen

Angesichts der Dramatik der Arbeitsmarktkrise in der früheren DDR richten sich die Augen naturgemäß auf die Arbeitsmarktpolitik, d. h. auf das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium des Arbeitsförderungsgesetzes, das nach dem Beitritt der DDR zum Grundgesetz nun auch in den neuen Bundesländern gilt, wobei einige (zeitlich befristete) Sonderregelungen zu beachten sind. So wichtig die soziale Absicherung der Arbeitslosen durch Arbeitslosengeld sowie durch Kurzarbeitergeld hierbei auch ist — darum geht es nicht allein. Einen herausragenden Stellenwert hat die aktive und vorausschauende Arbeitsmarktpolitik, denn mit deren Hilfe kann sowohl die ökonomische Umstrukturierung flankiert und gefördert als auch ein Beitrag zur Verminderung der Arbeitslosenzahlen geleistet werden¹⁶⁾. Es bedarf der Förderung der beruflichen Ausbildung, Fortbildung und Umschulung, damit die Beschäftigten den Anforderungen der neuen Berufe, Tätigkeiten und Branchen besser entsprechen können. Unstreitig ist es allemal sinnvoll, die Zeiten der Arbeitslosigkeit oder der Unterbeschäftigung für den Erwerb neuer Qualifikationen zu nutzen. Durch die besondere Kurzarbeiterregelung, die in der ehemaligen DDR (noch) gilt (Kurzarbeitergeld wird auch dann gezahlt, wenn in den Betrieben der Auftragsmangel nicht nur vorübergehender Natur, sondern dauerhaft ist), bieten sich Voraussetzungen, Kurzarbeit mit Angeboten zur beruflichen Qualifizierung inner- oder außerhalb des Betriebes zu koppeln. Zudem existieren einige Tarifverträge, die einen verlängerten Kündigungsschutz vorsehen und die eine solche Qualifizierungsstrategie stützen. Unternehmen können auch Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsgesellschaften¹⁷⁾ gründen, die aus den Betrieben ausgelagert sind und die auch dann noch weitergeführt werden können, wenn nach Überprüfung der Sanierungsfähigkeit das Überleben des Betriebes nicht gesichert ist.

Vordringliche Aufgabe muß es sein, diese Maßnahmen massiv auszuweiten. Wenn das Ziel gesetzt wird, 1991 bis zu 300 000 Personen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen anzubieten, dann wird auf dem Gebiet der neuen Bundesländer ein Förderungsniveau angestrebt, das weit über den rd. 200 000 Maßnahmen liegt, die in den alten Bundesländern realisiert werden¹⁸⁾. Ob dieses ehrgeizige Ziel tatsächlich zu erreichen ist, bleibt fraglich, weil dafür nicht nur Geld (vor allem Zahlung von Unterhaltsgeld), sondern auch Bildungsträger und qualifiziertes Personal notwendig sind. Die erforderliche

Bildungsinfrastruktur läßt sich nicht kurzfristig aus dem Boden stampfen, zumal die an die Betriebe angebotenen Bildungsakademien von denselben gerade abgestoßen werden.

Durch Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung läßt sich Arbeitslosigkeit verringern, weil der Arbeitsmarkt um die Zahl der Teilnehmer entlastet wird. Das heißt aber nicht, daß nach Abschluß der Maßnahmen den betroffenen Beschäftigten auch automatisch entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Durch arbeitsmarktpolitische Qualifizierungsmaßnahmen werden keine neuen und zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen; für die Teilnehmer verbessern sich nur die individuellen Chancen, im alten Betrieb oder auf dem Arbeitsmarkt generell einen Arbeitsplatz zu erhalten. Angesichts der radikalen Umstrukturierung der DDR-Wirtschaft ist es auch schwierig, wenn nicht unmöglich, den Bedarf an Qualifizierung zu ermitteln. Welche Branchen, Berufe, Tätigkeiten haben in einem Wirtschaftssystem Zukunft, das sich nach den Bedingungen des Marktes und eben nicht nach staatlichen Plänen richtet? Neu erworbene Qualifikationen lassen sich nicht einfach „auf Halde legen“; werden sie nicht nachgefragt, dann drohen sie schnell zu entwerten. Qualifizierung und Arbeitslosigkeit — so kann dann die entmutigende Perspektive lauten.

So notwendig eine vorausschauende und aktive Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik in der ehemaligen DDR ist, so wichtig erscheint es auf der anderen Seite aber auch, die schon angelaufenen und die noch zusätzlich erforderlichen Maßnahmen nicht mit Erwartungen zu überfrachten. Enttäuschungen sind ansonsten vorprogrammiert¹⁹⁾. Das Konzept „Qualifizieren statt Entlassen“ ist keine Zauberformel. Arbeitsmarktpolitik kann nur einen Teil der Arbeitsmarktprobleme lindern, und bei der Größenordnung des Arbeitsmarktungleichgewichts in den neuen Bundesländern sicherlich nur einen sehr kleinen Teil. Auch in der alten Bundesrepublik hat die Arbeitsmarktpolitik an dem Grundtatbestand langandauernder Massenarbeitslosigkeit nichts ändern können.

Diese Hinweise auf den begrenzten Stellenwert der Arbeitsmarktpolitik bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sind ein Plädoyer für eine nüchterne, realistische Betrachtung der wirtschaftlichen und Arbeitsmarktsituation in der früheren DDR. Eine grundlegende Verbesserung der Arbeitsmarktlage setzt eine Belebung der Wirtschaft voraus. Neue, wettbewerbsfähige und produktivitätsstarke Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor, im Handel, im Handwerk, im Baugewerbe, aber auch im industriellen Bereich müssen geschaffen werden.

¹⁹⁾ Vgl. O. Sund, Eine Rezeptur, die vorsichtig dosiert sein muß. Beschäftigungsgesellschaften in der DDR, in: Frankfurter Rundschau vom 16. November 1990.

¹⁶⁾ Vgl. W. Adamy, Marktwirtschaft und Arbeitslosigkeit in der DDR, in: WSI-Mitteilungen, (1990) 7, S. 433 ff.

¹⁷⁾ Zu den entsprechenden bereits in der „alten“ Bundesrepublik praktizierten Modellen vgl. G. Bosch, Qualifizieren statt Entlassen. Modelle aus der Bundesrepublik für die DDR, Opladen 1990.

¹⁸⁾ Zum Stellenwert der aktiven Arbeitsmarktpolitik vgl. G. Bäcker u. a. (Anm. 1), Bd. 1, S. 244 ff.

V. Übertragung der Sozialordnung.

1. Leistungsverbesserungen und Strukturängel

Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland ist mit der gesamten Rechtsordnung auch die Sozialordnung auf den anderen Teil Deutschlands übertragen worden. Der Angleichungsprozeß erfolgt zwar nicht in allen Bereichen des Arbeits- und Sozialrechts unmittelbar — so sind im Einigungsvertrag Überleitungsregelungen und zeitlich befristete Beibehalte einiger DDR-Strukturen und Leistungen geregelt —, aber doch im Prinzip vollständig.

Die Übertragung des bundesdeutschen Sozialleistungssystems auf das Gebiet der ehemaligen DDR hat in vielen Bereichen zu deutlichen Leistungsverbesserungen geführt und bietet auch Voraussetzungen dafür, daß der unzureichende Standard der medizinischen und sozialen Infrastruktur bald angehoben wird. Die Arbeitslosenversicherung mußte bereits zeitgleich zur Währungs- und Wirtschaftsunion völlig neu aufgebaut werden. Und bei der Rentenversicherung wurde ebenfalls zum 1. Juli 1990 eine Anhebung des Rentenniveaus auf 70 Prozent (bei 45 Versicherungsjahren) und eine (netto-)lohnbezogene Dynamisierung eingeführt, mit der Folge, daß die Renten im Schnitt um 28 Prozent aufgestockt wurden²⁰). Trotz dieser und anderer Leistungsverbesserungen kann gleichwohl nicht die Rede davon sein, daß mit der Übertragung des sozialen Sicherungssystems nun das Optimum erreicht worden ist. Sinnvoller wäre es gewesen, das in beiden deutschen Staaten Vorgefundene vorurteilsfrei daraufhin zu überprüfen, was hinsichtlich sowohl der organisatorischen Strukturen als auch der materiellen Leistungen und rechtlichen Regelungen vorteilhaft oder unzureichend ist.

Denn nicht alle Elemente der historisch gewachsenen, und nicht etwa systematisch konzipierten bundesdeutschen Sozialordnung können als vorbildlich bewertet werden. Das, was bekannt und vertraut ist, ist nicht automatisch gut. Und ohne die Verhältnisse in der früheren DDR idealisieren zu wollen, so kann doch festgestellt werden, daß eine ganze Reihe sozial-, arbeits- und familienrechtlicher Regelungen günstiger waren als in der alten Bundesrepublik. Auch entsprachen manche organisatorischen Strukturen in der dortigen Sozialversicherung sowie im Gesundheits- und Sozialwesen langjährigen sozialpolitischen Reformforderungen, wie sie vor allem von den Gewerkschaften und der Sozialdemokratie in der alten Bundesrepublik formuliert worden sind.

Analysiert man den Einigungsvertrag und das Beitrittsverfahren nach Artikel 20 GG generell, so

²⁰) Vgl. G. Bäcker/J. Steffen, Sozialunion: Das Beispiel Rentenversicherung, in: Sozialer Fortschritt, (1990) 7, S. 157 ff.

kommt es in der früheren DDR zu einer Duplizierung der Sozial- und Arbeitsverfassung der Bundesrepublik. Wiederholt werden damit auch all die Schwächen, Probleme und Ungereimtheiten des Systems der sozialen Sicherung. Mit einem Zusammenwachsen, d. h. mit einem gegenseitigen Aufeinanderzugehen und der Durchführung von Veränderungen auf *beiden* Seiten hin zu einem höheren Niveau gesamtdeutscher Sozialstaatlichkeit hat dieses „Überstülpen“ nichts gemein. Die Erarbeitung und Diskussion konzeptioneller Überlegungen zur Fortentwicklung und wechselseitigen Annäherung beider sozialer Sicherungssysteme hätte allerdings Zeit erfordert²¹); für die notwendigen Diskussionen hätte ein zeitlicher und politischer Freiraum bestehen oder geschaffen werden müssen. Doch diese Zeit stand (objektiv?) nicht zur Verfügung. Bei einer kritischen Betrachtung des (übereilten) Einigungsverfahrens war es vermutlich von vornherein illusionär, vor dem Hintergrund der insgesamt diskreditierten und politisch wie ökonomisch zusammenbrechenden DDR sozialpolitische Reformen durchsetzen zu wollen, die in den Jahrzehnten zuvor in der Bundesrepublik nicht hatten realisiert werden können.

Die Übertragung der bundesdeutschen Sozialversicherung auf die DDR bezieht sich allerdings zunächst einmal nur auf die Strukturen und Leistungsprinzipien, nicht auf das absolute Leistungsniveau. Bei den lohn- und beitragsbezogenen Lohnersatzleistungen — z. B. Arbeitslosengeld, Altersrente, aber nicht beim Kindergeld und Erziehungsgeld — wird das absolute Leistungsniveau im Osten so lange unter dem westlichen Niveau liegen, bis das Produktivitäts- und Lohngefälle zwischen den beiden deutschen Landesteilen eingeebnet ist. Die Duplizierung des Sozialstaates geht mit seiner Gradualisierung einher²²).

Das Wohlstandsgefälle zwischen den Rentnern, um die größte Gruppe der Sozialleistungsempfänger zu benennen, läßt sich nur überbrücken, wenn auch das Lohngefälle zwischen Ost und West eingeebnet ist. So beträgt die Durchschnittsrente bei 45 Versicherungsjahren im Westen 1 662 DM (netto), im Osten aber nur 672 DM (netto) bzw. ab 1. Januar 1991 773 DM. Soll dieser krasse Unterschied abgebaut werden, dann sind in den nächsten Jahren zweistellige Rentenanpassungssätze im Osten erforderlich. Eine einfache Modellrechnung kann die

²¹) Vgl. B. Maydell, Auf dem Wege zu einer einheitlichen deutschen Sozialordnung, in: Zeitschrift für Sozialreform, (1990) 7, S. 515 ff.

²²) Vgl. E. U. Huster, Die Finanzierung der Sozialunion: Solidarausgleich oder soziale Polarisierung, in: H.-O. Hemmer/F. O. Stolt (Hrsg.), Gleichheit, Freiheit, Solidarität. Für ein „Zusammenwachsen“ in gemeinsamer Verantwortlichkeit, Köln 1990, S. 144.

Aufgabenstellung demonstrieren: Liegt der Nettoanpassungssatz im Westen jährlich bei fünf Prozent und im Osten bei 20 Prozent (oder allgemein: übertrifft der Anpassungssatz im Osten den im Westen um 15 Prozentpunkte), braucht es immer noch sieben Jahre, bis der Gleichstand erreicht ist. Ein solcher rapider Rentenanstieg im Osten, der die Erhöhungssätze im Westen weit übertrifft, setzt aber eine entsprechend stürmische Lohnentwicklung voraus. Die zum 1. Januar 1991 stattfindende Rentenanpassung um 15 Prozent, der zum 1. Juli 1991 dann noch eine weitere Erhöhung folgen wird, ist ein erster Schritt in diese Richtung, der auch durch die bisherige Lohnentwicklung gedeckt wird.

Im Bereich der Sozialversicherung kommt es zu einer völligen Übernahme jener (mit Verbands- und Standesinteressen besetzten) berufsständischen Strukturen, wie sie trotz ihrer Zersplitterung in der Regel als „gegliedertes“ System bezeichnet oder besser verklärt werden. Übernommen werden beispielsweise die dringend reformbedürftige Organisations- und Finanzierungsstruktur der Krankenkassen, die Versicherungsfreiheit von Selbständigen, Freiberuflern und Beamten (und zugleich die Einführung der Beamtenversorgung und berufsständischer Versorgungssysteme), das System der Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenzen, die Versicherungsfreiheit bei „geringfügiger Beschäftigung“ sowie die obsolet gewordene sozial- und arbeitsrechtliche Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten. Die Liste der Probleme, Unstimmigkeiten, Unzweckmäßigkeiten und daraus entstehender Sicherungslücken ließe sich fortsetzen. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß die neu eingeführten Strukturen und Regelungen sich nun auch in den neuen Bundesländern verfestigen und die langjährig diskutierten Reformperspektiven zunächst einmal zugeschüttet werden.

2. Gefahr von Ausgrenzung, Verarmung und Sozialhilfebedürftigkeit

Ein Ergebnis der organisatorischen und leistungsrechtlichen Übertragung wird sein, daß es wie im Westen nun auch im Osten zu einer Ausgrenzung eines wachsenden Teils der Bevölkerung aus dem Sozialversicherungsschutz und zu einem Anwachsen der Sozialhilfebedürftigkeit kommen wird²³). Der Bezug von Hilfen in besonderen Lebenslagen (insbesondere bei Pflegebedürftigkeit) und von Hilfen zum Lebensunterhalt (insbesondere bei Arbeitslosen, Rentnerinnen, Alleinerziehenden) nach dem Bundessozialhilfegesetz dürfte für viele der neuen Bundesbürger bald zur Notwendigkeit werden. Je mehr Menschen in Zukunft ohne Versiche-

rungsschutz bleiben oder deren Versicherungsansprüche auslaufen, je weniger Löhne, Renten, Arbeitslosengeld und andere Sozialleistungen das Existenzminimum decken und je früher der Sozialzuschlag entfällt, um so größer wird der Empfängerkreis von Sozialhilfe in den neuen Bundesländern werden. Damit ist absehbar, daß auf die Gemeinden erhebliche Belastungen zukommen werden, ohne daß gewährleistet ist, daß sie auch über die entsprechenden Finanzmittel verfügen werden.

Da das Einkommens- und damit auch das Lohnersatzleistungsniveau in der ehemaligen DDR kaum der Hälfte des Niveaus in den Westländern entspricht, wird der Empfängerkreis von Sozialhilfe im Osten (relativ) erheblich größer sein. Nimmt man nämlich das für die Sozialhilfe grundlegende Bedarfprinzip ernst, dann kann der Regelsatz für die Hilfen zum Lebensunterhalt in den neuen Bundesländern den in den westlichen Bundesländern gültigen Regelsatz nicht wesentlich unterschreiten. Denn das Preisniveau liegt in beiden Teilen Deutschlands im wesentlichen einheitlich hoch (die Mieten werden im Regelsatz nicht berücksichtigt). So beträgt der Regelsatz in den neuen Bundesländern derzeit 400 DM im Monat (gegenüber 447 DM im Durchschnitt der Westländer), wobei Mehrbedarfzuschläge für ältere Menschen und Erwerbsunfähige nicht vorgesehen sind.

Vor allem Arbeitslose und Rentner laufen Gefahr, auf den Bezug von Sozialhilfe angewiesen zu sein. Die Rentenumstellung und -anpassung zum 1. Juli 1990 mit der Zielgröße eines Rentenniveaus von 70 Prozent des Lohnes hat zwar im Durchschnitt zu einer deutlichen generellen Anhebung des Leistungsniveaus geführt (verstärkt noch einmal durch die Anhebung zum 1. Januar 1991), aber die Erhöhungssätze variieren sehr stark, und ein Teil der Rentner hat überhaupt keine Verbesserungen erfahren. Aus dem Prinzip der lohn- und beitragsbezogenen Renten ergibt sich, daß die neue DM-Rente umso weniger die alte, in DDR-Mark berechnete Rente übersteigt, je weniger Versicherungsjahre vorliegen und je näher das Rentenzugangsjahr an den 1. Juli 1990 heranreicht. Insgesamt kann man davon ausgehen, daß von den 2,9 Mio. Alters- und Invalidenrentnern zum 1. Juli 1990 rund 2,25 Mio. eine Rentenanhebung erfahren haben, während es in rund 650 000 Fällen bei der bisherigen im Verhältnis 1:1 umgestellten Rente geblieben ist. Vor allem die älteren Frauen erhielten nur eine geringe oder keine Anhebung²⁴).

Um einen massenhaften Sozialhilfebezug zu vermeiden, wurde auf Druck der damaligen DDR-Regierung ab dem 1. Juli 1990 ein Sozialzuschlag

²³) Zur Entwicklung von Ausgrenzung und Verarmung in den alten Bundesländern vgl. D. Döring/W. Hanesch/E. U. Huster (Hrsg.), Armut im Wohlstand, Frankfurt 1990.

²⁴) Vgl. G. Bäcker, Die doppelte Sozialversicherung. Rentenprobleme im vereinigten Deutschland, in: Soziale Sicherheit, (1990) 11, S. 339 ff.

eingeführt, der niedrige Renten, niedriges Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld sowie Arbeitslosenhilfe, die unterhalb eines Betrages von 495 DM liegen, auf dieses Niveau aufstockt. Seine Bedeutung ist sehr groß: Bereits im August 1990 mußte jeder sechste Leistungsempfänger nach dem Arbeitsförderungsgesetz der DDR den Sozialzuschlag in Anspruch nehmen, obgleich die Ausgrenzungsmechanismen der Arbeitslosenversicherung wegen der bisherigen Kürze der Arbeitslosigkeit noch kaum wirksam werden konnten²⁵). Und rund ein Drittel aller Rentnerinnen und Rentner, das sind 650 000 Personen, davon zu 94 Prozent Frauen, liegen mit ihrer Rente unterhalb von 495 DM²⁶).

Nach dem Einigungsvertrag soll der Sozialzuschlag gleichwohl nur vorübergehend gelten: Er ist nicht dynamisiert, wird begrenzt auf Neuzugänge bis zum 31. Dezember 1991 und soll ab dem 1. Juli 1995 generell entfallen. Der Sozialzuschlag ist also nicht als Mindestsicherung konzipiert, sondern wird faktisch als Vorgriff auf die noch aufzubauende Sozialhilfe in den neuen Bundesländern angesehen. Liegen Rente, Arbeitslosengeld oder -hilfe unter dem Sozialhilfesatz, dann soll in Zukunft auch in der früheren DDR aufstockende Sozialhilfe beantragt werden, vorausgesetzt, Bedürftigkeit liegt vor. Die ursprüngliche Absicht der Bundesregierung, schon bei der Rentenerhöhung zum 1. Januar 1991 den Sozialzuschlag anzurechnen, wurde nach öffentlichen Protesten allerdings fallengelassen. Denn die Empfänger des Sozialzuschlags hätten dann keine oder nur eine geringe Rentenerhöhung erhalten. Nun wird auch nach der Rentenerhöhung der bisherige, individuell berechnete Sozialzuschlag weiter gezahlt, so daß die Summe aus Rente und Sozialzuschlag, individuell jeweils unterschiedlich, aber immer über 495 DM liegen wird.

Ein Grund für diese Modifizierung der Sozialzuschlagsregelung war, daß die Sozialhilfeverwaltung in den neuen Bundesländern bzw. in den Kommunen überhaupt noch nicht aufgebaut und arbeitsfähig ist. Unabhängig davon ist aber generell zu bezweifeln, ob alle Arbeitslosen oder Rentner tatsächlich den Weg zum Sozialamt finden und die ihnen zustehenden Leistungen in Anspruch nehmen. Die Erfahrungen in der Bundesrepublik mit der hohen Dunkelziffer der Armut, insbesondere mit der versteckten Altersarmut, sprechen dagegen. Es deutet sogar vieles darauf hin, daß gerade in der ehemaligen DDR das Verhältnis zwischen Behörden und Bürgern belastet ist und daß obrigkeit-

staatliche Strukturen in der öffentlichen Verwaltung — auch in der noch aufzubauenden Sozialhilfeverwaltung —, die abschrecken und verängstigen, unverändert vorherrschen. Wie werden sich ältere Menschen, insbesondere ältere Frauen, verhalten, wenn sie in Zukunft auf das Sozialamt verwiesen werden? Eine solche sozialtechnische Regelung hat eine unübersehbare sozialpsychologische Dimension für all diejenigen, die bislang auf eine ihnen zustehende Mindestrente vertrauen konnten und nun plötzlich zu Sozialhilfeempfängern degradiert werden, und dabei noch Gefahr laufen, daß das Sozialamt auf unterhaltspflichtige Kinder bzw. Eltern zurückgreift. Auch das Prinzip der Generationensubstanz war in der ehemaligen DDR faktisch unbekannt.

3. Demokratisierung des Sozialstaats als Aufgabe

Wenngleich festgelegt ist, daß in den neuen Bundesländern die organisatorischen Strukturen des Sozialleistungssystems, wie sie in der alten Bundesrepublik bekannt sind, eingeführt werden, so heißt das nicht, daß die institutionellen und personellen Strukturen schon geschaffen sind. Es wird Zeit vergehen, bis die Verwaltungen verlässlich arbeiten können, bis die ungeheure Fülle der sämtlich neuen rechtlichen Regelungen erst einmal bekannt und die derzeitige Rechtsunsicherheit überwunden ist. Die Einführung des neuen Rechtssystems erfolgte völlig unvorbereitet, da auch die Verhandlungen über die Staatsverträge von der Öffentlichkeit faktisch abgeschirmt blieben und Verwaltungen wie Bürger die neuen Regelungen erst nachträglich zur Kenntnis nehmen konnten. Dieses Verfahren einer Rechtsetzung *ohne* eine vorangegangene demokratische Diskussion paßt sich fatalerweise der bisher gewohnten autoritär-paternalistischen Sozialpolitik an²⁷). Sozialstaatlichkeit setzt aber demokratische Teilhabe und praktische Solidarität voraus. Solidarität ist Basis und Gestaltungsprinzip von Sozialpolitik: Sie kann nicht angeordnet werden. Sozialpolitische Leistungen werden von den Bürgern auf Dauer nur dann akzeptiert (und finanziert), wenn sie sich an der Ausgestaltung der Politik auch beteiligen können. Gefordert ist die Entwicklung von individueller Initiative, Bürgerbeteiligung und Selbstverwaltung. Die nun auch in der früheren DDR etablierte Selbstverwaltung in der Sozialversicherung muß erst noch zu einer kontrollierenden und gestaltenden Institution werden, wenn sie nicht — wie vielfach im Westen — zum verlängerten Arm einer übermächtigen Verwaltung verkümmern soll. Zusammengefaßt: Sozialpolitische Mitbestimmung, Bürgernähe, Beteiligung von Gewerkschaften und von Interessenverbänden der Betroffenen sowie Förderung von Selbsthilfeinitiativen — dies sind Anforderungen an eine wirklich

²⁵) Vgl. W. Adamy, Auch im vereinigten Deutschland fehlt eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik, in: Soziale Sicherheit, (1990) 10, S. 303 ff.

²⁶) Vgl. W. Kiel/H.-W. Müller/M. Roth, Die Bestandsrenten der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten der DDR und deren Angleichung an das Nettorentenniveau der Bundesrepublik Deutschland, in: Deutsche Rentenversicherung, (1990) 8, S. 496.

²⁷) Vgl. G. Winkler, Sozialunion — Sozialpolitik, in: WSI-Mitteilungen, (1990) 8, S. 534 f.

neue Sozialpolitik, die erst noch erfüllt und erlernt werden müssen, und dies nicht nur jenseits der Elbe.

4. Gestaltung von sozialen Diensten und des Gesundheitswesens

Auch in den neuen Bundesländern besteht Sozialpolitik nicht nur aus der Sozialversicherungspolitik. Von der Umstellung der Sozialordnung wird die gesamte soziale und gesundheitliche Versorgung, d. h. die sozialen und medizinischen Dienste und Einrichtungen, betroffen: Es sind zuvorderst erhebliche Investitionen notwendig, um die im Schnitt qualitativ unzureichenden ambulanten wie stationären Versorgungseinrichtungen im Gesundheitswesen, in der Alten-, Behinderten- und Jugendhilfe zu sanieren und zu modernisieren. Da sich die Betriebe mehr und mehr von ihren gesundheitlichen und sozialen Einrichtungen trennen, fallen in der Umstellungsphase den Kommunen, aber auch den Wohlfahrtsverbänden hierbei neue (Träger-)Aufgaben zu.

Im Gesundheitswesen ist nach dem Einigungsvertrag vorgesehen, daß die DDR-spezifische ambulante medizinische Versorgung durch Ambulatorien und Polikliniken, die trotz vieler unbestrittener Mängel im Prinzip gut funktioniert hat und auch von der Bevölkerung akzeptiert wurde, abgeschafft und auf die niedergelassenen Ärzte übertragen wird. Diese Regelung zielt darauf ab, den niedergelassenen Ärzten sobald wie möglich auch in den neuen Bundesländern das Monopol der ambulanten gesundheitlichen Versorgung einzuräumen²⁸⁾. Die Probleme, die sich aus dieser Monopolstellung für die Qualität der ambulanten Versorgung und für die Verbindung von ambulanter und stationärer Versorgung ergeben, sind bekannt. Auch die Organisationsform der Einzelpraxis muß in ihrer Effektivität und Effizienz als begrenzt angesehen werden. Der Betrieb von Ambulatorien und Polikliniken ist nach dem Einigungsvertrag nur noch für fünf

Jahre vorgesehen, danach entscheiden die Zulassungsausschüsse. Diese Frist ist äußerst knapp bemessen, da nicht sichergestellt ist, daß trotz der Vorrangpolitik für die niedergelassenen Kassenärzte diese die ambulante Versorgung flächendeckend wahrnehmen können werden. Eine Überlebensgarantie für die bisherigen Einrichtungen bedeutet die Übergangsfrist nicht, denn noch ist ungeklärt, in welchem Rahmen und unter welchen Bedingungen die Krankenkassen sie finanzieren werden. Es besteht Gefahr, daß die Patienten zu den Leidtragenden der (kassen-)ärztlichen Interessenpolitik werden. Auch die übernommenen Einschränkungen im Leistungsrecht der Krankenversicherung (Selbstbeteiligungsregelungen, Nichtabdeckung des Risikos der stationären Pflegebedürftigkeit) wirken sich zu Lasten der Kranken aus.

Wenngleich der Einigungsvertrag die Anpassungsmodalitäten der Arbeits- und Sozialordnung vorgibt, so ist dennoch der gesamtdeutsche Gesetzgeber souverän, um in der nächsten Legislaturperiode eine sozialpolitische Reformpolitik zu betreiben, die den in der alten Bundesrepublik in den vergangenen Jahren erarbeiteten Diskussionsstand aufgreift und zugleich die besonderen Bedingungen und Interessen der neuen Bundesländer berücksichtigt. Die Reformliste ist lang: Sie bezieht sich beispielsweise auf die Organisationsstruktur der ambulanten medizinischen Versorgung²⁹⁾. Statt am Leitbild des niedergelassenen Kassenarztes in seiner Einzelpraxis festzuhalten, könnte die neue Regierung Organisationsvielfalt einräumen, die auch den Betrieb von Ambulatorien und Polikliniken ermöglicht, über deren Akzeptanz die Bevölkerung in Ost und West zu entscheiden hätte. Weiterer Reformbedarf wie die Neuordnung der Krankenkassenstruktur, soziale Absicherung bei Pflegebedürftigkeit, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, eigenständige soziale Sicherung der Frauen, Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung treten hinzu.

VI. Sozialpolitischer Reformbedarf und die Kosten der Einigung

Die Realisierung von Reformpolitik ist durch die Vereinigung nicht einfacher geworden, aber sie bleibt möglich und ist dringender denn je. Sozialpolitische Reformen für die neue Bundesrepublik sind nicht von vornherein mit Kosten verbunden; kostenwirksam werden neue und/oder verbesserte Leistungsansprüche, aber nicht Organisations- und Strukturreformen. Leistungsverbesserungen — vor allem bei der Pflegesicherung, beim Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen und bei der Min-

destsicherung — bleiben notwendig, selbst wenn berücksichtigt werden muß, daß die Einheit Deutschlands ohnehin mit hohen Kosten verbunden ist.

Es besteht kein Zweifel, daß die durch den Vereinigungsprozeß bereits angefallenen und noch zu erwartenden finanziellen Belastungen erheblich sind. Alle optimistischen Prognosen werden ange-

²⁸⁾ Vgl. F. Deppe, Was im Osten entsteht, dürfte bis in den Westen Kreise ziehen, in: Frankfurter Rundschau vom 30. Oktober 1990.

²⁹⁾ Vgl. A. Schmidt/E. Jahn/B. Scharf, Der solidarischen Gesundheitssicherung die Zukunft. Bd. I und II. Köln 1987 und 1988; Endbericht der Enquete-Kommission Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung, Bundestagsdrucksache 11/6380.

sichts der Wucht der ökonomischen Anpassungskrise, in der sich die neuen Bundesländer befinden, hinfällig, denn rückläufige Produktionsziffern, Umsätze und Beschäftigtenzahlen vermindern das dortige Steuer- und Beitragsaufkommen, während aufgrund der gleichen Ursachen die Ausgabenansätze in der Sozialversicherung – vor allem in der Arbeitslosenversicherung, in den Länder- und Gemeindehaushalten, im Bundeshaushalt und bei den Sondervermögen (insbesondere Treuhandanstalt) – steil ansteigen. Allein bei der Sozialversicherung Ost ist 1991 ein Defizit von deutlich über 30 Mrd. DM zu befürchten, wenn Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsabbau das von den Wirtschaftsforschungsinstituten angenommene Ausmaß annehmen.

Die Deckung dieser Defizite, die für das Jahr 1991 für alle öffentlichen Haushalte, die Sozialversicherungsträger und für die Sondervermögen auf über 150 Mrd. DM veranschlagt werden können³⁰⁾, läßt sich nicht allein durch eine unbegrenzte Kreditfinanzierung erzielen. Eine expansive Schuldenpolitik treibt den Zinssatz weiter nach oben mit negativen Auswirkungen für die Konjunktur und belastet die öffentlichen Haushalte mit Tilgungs- und Zinszahlungen. Zudem müssen negative verteilungspolitische Rückwirkungen berücksichtigt werden: Die Zinszahlungen fließen den Beziehern höherer Einkommen und den Geldvermögensbesitzern zu, die durch den Vereinigungsprozeß ohnehin schon begünstigt sind³¹⁾, während die Zinsen auf die Staatsschuld aus dem allgemeinen Steueraufkommen, zu dem vor allem die Masse der Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen beiträgt, finanziert werden. Zur Begrenzung der Defizitfinanzierung ist es deshalb unvermeidlich, sowohl Einnahmeverbesserungen als auch Ausgabenkürzungen durchzusetzen. Betroffen wird die Bevölkerung also auf jeden Fall. Kontrovers ist „nur“ die Frage nach dem konkreten Was und Wie. Die Möglichkeiten zur Ausgabenkürzung sind zahlreich: Sie beginnen mit dem Abbau der sog. teilungsbedingten Lasten und reichen bis zur radikalen Kappung des Verteidigungshaushalts. Auch ist es möglich, Investitionsprogramme von Bund, Ländern und Gemeinden zeitlich zu strecken. Und natürlich bleiben die Sozialausgaben in dieser politischen Diskussion nicht außerhalb der Betrachtung. Die Liste zeigt, daß jeweils genau überprüft werden muß, in welchen Bereichen welche Einsparmöglichkeiten sinnvoll und zumutbar sind, und wer durch Leistungsumschichtungen, Kürzungen und Verzichte auf Verbesserungen belastet wird. Politische Prioritätensetzungen sind er-

forderlich. Eine Vorrangpolitik für die neuen Bundesländer bewirkt allerdings wahrscheinlich das Aufbrechen von Konflikten zwischen den Bürgern im Osten und Westen.

Auch für die Sozialpolitik der nächsten Jahre sind (finanzielle) Prioritätensetzungen notwendig. Die finanziellen Mehranforderungen ergeben sich in erster Linie auf dem Gebiet der ehemaligen DDR; dabei ist zu berücksichtigen, daß durch die Hochkonjunktur im Westen, die ja durch den Vereinigungsprozeß zum großen Teil getragen wird, die Kassen der Sozialversicherungsträger West gut gefüllt sind. Sozialpolitische Prioritäten zugunsten der neuen Bundesbürger sind allerdings nicht gleichbedeutend mit einem völligen Verzicht auf dringend gebotene Leistungsverbesserungen auch im Westen. Den Langzeitarbeitslosen, Sozialhilfeempfängern, Pflegebedürftigen, Wohnungssuchenden und kinderreichen Familien geht es durch die Vereinigung Deutschlands nicht besser, sondern eher schlechter³²⁾. Der Hinweis, daß in den östlichen Bundesländern viele Menschen unter teilweise noch schwierigeren Umständen leben müssen, löst die sozialen Probleme im Westen nicht. Denn in der insgesamt wohlhabenden alten Bundesrepublik sind die Unterschiede in der Verteilung von Einkommen, Vermögen und Lebenslagen gerade durch den Vereinigungsprozeß noch größer geworden. Notwendig sind deshalb aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten Einnahmeverbesserungen, die sich am Solidarprinzip orientieren und die Bürger nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit belasten.

Die Bundesregierung hat sich entschieden gegen Steuererhöhungen in der nächsten Legislaturperiode des Bundestags ausgesprochen. Es wäre zu begrüßen, wenn die bereits diskutierte Mehrwertsteuererhöhung um zwei Punkte vermieden wird, da die Geringverdiener (Rentner, Arbeitslose, kinderreiche Familien) davon im besonderen Maße belastet würden, und zwar gerade die Bürger im Osten (wegen ihrer niedrigen Einkommen). Es ist aber abzusehen, daß die Beitragszahler zur Finanzierung herangezogen werden, indem etwa die Rentenversicherung Ost frühzeitig in einen Finanzverbund mit der Rentenversicherung West geführt wird, und die Betriebsmittelkredite damit durch die Rentenversicherung West ausgeglichen werden müssen. Schon angekündigt ist die Absicht, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung heraufzusetzen, um die Defizitdeckung des Bundes zur Arbeitslosenversicherung zu limitieren, und dafür den Beitragssatz zur Rentenversicherung entsprechend zu kürzen. Die durch Beitragszahlungen an-

³⁰⁾ Vgl. im Überblick H. Tofaute, Die Vereinigung Deutschlands und Probleme der Finanzierung, in: WSI-Mitteilungen, (1990) 11, S. 713 ff.

³¹⁾ Vgl. D. Schewe, Automatische Gewinne aus der Wirtschaftsunion Bundesrepublik/DDR, in: Sozialer Fortschritt, (1990) 11, S. 236 ff.

³²⁾ Vgl. W. Hanesch/U. Schneider, Armut und Entsolidarisierung, Zur Aktualität der Armutsfrage im deutschen Einigungsprozeß, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, (1990) 9, S. 200 ff.

gesammelten, derzeit außerordentlich hohen (Schwankungs-)Reserven in den Rentenkassen trügen dann über Umwege zur Entlastung des Bundeshaushalts bei.

Bereits schon Anfang der achtziger Jahre war diese Politik des „Verschiebebahnhofs“ zu Lasten der Beitragszahler beliebt. Die Kritik daran bleibt dieselbe: Belastet werden die versicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten bis zur Beitragsbemes-

sungsgrenze; andere, versicherungsfreie Erwerbstätige wie Beamte, Freiberufler und Selbständige bleiben außen vor. Doch bei der deutschen Einigung handelt es sich um eine *gesamtstaatliche* Aufgabe, an der alle Bürger entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit beteiligt werden sollten. Eine solche Orientierung spricht für eine Erhöhung der Lohn- und Einkommensteuer, womit sich bewahrt: Die Teilung Deutschlands kann nur durch Teilen überwunden werden.

Die soziale Komponente in der Marktwirtschaft

I. Soziale Marktwirtschaft

Der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft geht auf Alfred Müller-Armack zurück¹⁾. Die Grundidee dieser wirtschaftspolitischen Konzeption läßt sich indessen bis zu John Stuart Mill (1806–1873) zurückverfolgen²⁾, der das Gedankengebäude der ökonomischen Klassik nicht nur vollendete, sondern auch bereits durch weitgehende sozialpolitische Elemente ergänzte. So trat er bereits für eine (allerdings proportionale) Einkommensteuer sowie für eine radikale Erbschaftssteuer ein und vertrat eine Eigentumskonzeption, „die der heutigen Auffassung, wie sie beispielsweise in der Sozialpflichtigkeit der Eigentümer im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ihren Niederschlag gefunden hat, sehr nahe kommt“³⁾. Aber auch Adam Smith (1723–1790), der Urvater der Nationalökonomie, steht nicht für ein schrankenloses Konzept des *laissez faire*, für das er oft in Anspruch genommen wird.

Der zynischen Bienenfabel Bernard Mandevilles (1670–1733)⁴⁾, in welcher der wirtschaftliche Niedergang eines Volkes beschrieben wird, das beschloß, tugendhaft zu werden, stand der schottische Professor für Moraltheologie ablehnend gegenüber⁵⁾. Und selbst in der Bienenfabel finden sich Hinweise darauf, daß der Eigennutz durch verbindliche Regeln kanalisiert werden muß, wenn er letztlich durch die Kraft der „unsichtbaren Hand“ des Marktes (Smith) dem Gemeinwohl dienen soll:

„Stammt nicht der Wein, der unser Leben erfrischt, aus dürrer, krummen Reben?
Stutzt man den Wuchs nicht rigoros
verholzt der Weinstock, wuchert bloß,

1) Vgl. A. Müller-Armack, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Bern–Stuttgart 1976²; s. a. W. Stützel u. a. (Hrsg.), *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft*, Stuttgart–New York 1981; D. Grosser u. a., *Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart 1990².

2) Vgl. O. Schlecht, *Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft*, in: O. Issing (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 1980, S. 11.

3) J. Starbatty, *Die englischen Klassiker der Nationalökonomie*, Darmstadt 1985, S. 33; vgl. zum Verhältnis zwischen Klassik, Ordoliberalismus und Sozialer Marktwirtschaft auch ders., *Ordoliberalismus*, in: O. Issing (Hrsg.), *Geschichte der Nationalökonomie*, München 1984, S. 187–203.

4) B. Mandeville, *Die Bienenfabel, oder. Private Laster als gesellschaftliche Vorteile*, München 1988 (die englische Originalausgabe erschien 1723).

5) Vgl. J. Starbatty, *Die englischen Klassiker* (Anm. 3), S. 33.

der edle Früchte uns bereitet,
wenn man ihn bindet und beschneidet.
So kann auch Laster nützlich sein,
schränkt das Gesetz es weise ein.“⁶⁾

Tatsächlich lassen sich in der nationalökonomischen Literatur kaum Autoren finden, die einem „Nachwächterstaat“ (Ferdinand Lassalle, 1825–1864)⁷⁾ das Wort geredet hätten, wengleich Art und Umfang der für notwendig erachteten staatlichen Einflußnahme auf das Wirtschaftsgeschehen sehr unterschiedlich beurteilt wurden, abhängig natürlich auch von den politischen und ökonomischen Verhältnissen der jeweiligen Zeit. So muß man die aus heutiger Sicht sicher übertriebene Abneigung der ökonomischen Klassik gegen staatliche Eingriffe⁸⁾ vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung mit dem extrem interventionistischen System des Merkantilismus sehen⁹⁾, und manche pointiert liberale Position heutiger Autoren würde ohne die negativen Erfahrungen mit den Auswüchsen des modernen Wohlfahrtsstaates wohl moderater ausgefallen sein.

Um so höher ist die Leistung der Väter der Sozialen Marktwirtschaft¹⁰⁾ einzuschätzen, der zentralistischen Wirtschaftslenkung der Nationalsozialisten bzw. dem Interventionismus der Weimarer Republik keinen radikalen Liberalismus entgegenzusetzen, sondern ein Konzept, welches zwar konsequent auf den Wettbewerb setzt, gleichzeitig aber auch der Gefahr Rechnung zu tragen versucht, daß der Wettbewerb beschränkt bzw. mißbraucht werden oder zu unsozialen Konsequenzen führen könnte. Sie konnten dabei zum einen auf Erfahrungen in der Frühzeit der Industrialisierung zurückgreifen, welche die Notwendigkeit entsprechender

6) B. Mandeville (Anm. 4), S. 25 f.

7) Vgl. Ferdinand Lassalles ausgewählte Reden und Schriften, Bd. 1, Leipzig o. J., S. 214.

8) Immerhin erkannte beispielsweise Smith als legitime Staatsaufgaben neben innerer und äußerer Sicherheit auch schon die Bereitstellung von Infrastruktur und Bildungseinrichtungen an; vgl. H. C. Recktenwald, *Adam Smith*, in: J. Starbatty (Hrsg.), *Klassiker des ökonomischen Denkens*, Bd. 1, München 1989, S. 150 f.

9) Smith selber hat das Beispiel der Weidenrute gebracht, welche man nur wieder gerade biegen kann, wenn man sie zunächst weiter zurückbiegt, als es eigentlich notwendig wäre.

10) Neben Alfred Müller-Armack sind hier vor allem Walter Eucken, Franz Böhm, Wilhelm Röppe, Alexander Rüstow und natürlich Ludwig Erhard zu nennen.

Vorkehrungen hinreichend deutlich gemacht hatten. Zum anderen hatten die bis dahin bekannten Experimente mit zentral gelenkten Wirtschaften deren Ineffizienz und Menschenfeindlichkeit gezeigt. Gleichwohl ist es problematisch, die Soziale Marktwirtschaft als „Dritten Weg“ zwischen Kapitalismus und Sozialismus zu bezeichnen: Sie ist kein Kompromiß zwischen diesen beiden — grundsätzlich unvereinbaren — Koordinationsmechanismen, sondern setzt eindeutig auf Wettbewerb und Leistungsanreize als Triebfedern der wirtschaftlichen Entwicklung. Was sie vom Konzept der Klassiker unterscheidet, ist weniger der moralische Anspruch

— auch die Vertreter des ökonomischen Liberalismus haben nur das Beste für die Menschen gewollt¹¹⁾ — als vielmehr die realistischere Sichtweise der ökonomischen und sozialen Gefahren in einer sich weitgehend selbst überlassenen Wirtschaft. Indem sie den Schutz des Wettbewerbs vor dem Zugriff nicht nur der Unternehmen und Verbände, sondern auch des Staates zum Programm macht, ist die Soziale Marktwirtschaft sogar konsequenter als der Kapitalismus des 19. und der Staatskapitalismus des frühen 20. Jahrhunderts und unterscheidet sich hierin auch grundlegend von allen Formen sozialistischer Wirtschaftslenkung.

II. Soziale Wirkungen der Marktwirtschaft

Grundlegend für das Verständnis der Marktwirtschaft ist die Erkenntnis, daß sie bereits von ihrer Grundkonzeption her, d. h. auch ohne sozialpolitische Korrekturen des Staates, wichtige soziale Wirkungen mit sich bringt. In erster Linie ist hier auf die *Effizienz* des marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems zu verweisen: Dynamischer Wettbewerb und leistungsorientierte Entlohnung der Produktionsfaktoren führen dazu, daß die Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft optimal — im Sinne der sich am Markt ergebenden Preissignale — genutzt werden, da jede Art von Verschwendung — wieder im soeben definierten Sinne — sich nachteilig auf die persönliche Einkommenssituation des Verschwenders auswirkt. Die vierzigjährige Erfahrung mit der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik hat gezeigt, daß dadurch ein allgemeines Wohlstandsniveau erreicht werden kann, welches in Systemen staatlicher Wirtschaftslenkung nicht annähernd zu realisieren ist, und daß davon auch die unteren Einkommenschichten in so starkem Maße profitieren, daß schon ihr marktmäßig erzielttes Einkommen weit über dem in anderen Wirtschaftsordnungen erreichbaren Niveau liegt. Darüber hinaus ermöglicht das auf diese Weise erzielte Wirtschaftswachstum zusätzliche Verteilungsspielräume, ohne die eine staatliche Sozial- bzw. Umverteilungspolitik letztlich gar nicht möglich wäre. Dieser Zusammenhang lag auch der klassischen Vorstellung von Sozialpolitik im Sinne von Mill zugrunde: Maximierung des Verteilungsspielraumes durch möglichst unverfälschte Knappheitspreise am Markt und „anschließende“ — im logischen, nicht im zeitlichen Sinne — Korrektur der Verteilungsrelationen durch den Staat¹²⁾. Mill sah

aber auch schon deutlich die Gefahr, daß eine Überstrapazierung der Umverteilung die Leistungsanreize gefährden und damit auch die Leistungsmasse reduzieren könnte¹³⁾. Damit unterscheidet er sich grundlegend von Karl Marx (1819—1883), der die Effizienz des kapitalistischen Systems lediglich zur Vorbereitung des Sozialismus nutzen wollte, um es anschließend abzuschaffen — womit gewissermaßen die Kuh geschlachtet worden wäre, welche die Milch geben sollte.

Die Effizienz des marktwirtschaftlichen Systems bezieht sich, wie erwähnt, auf die sich am Markt ergebenden Preissignale. Darin liegt einerseits eine Einschränkung, andererseits aber auch eine weitere soziale Eigenschaft der Marktwirtschaft. Die Einschränkung liegt darin, daß die Preissignale verfälscht sein können, insbesondere durch externe Effekte (z. B. Umweltkosten), die nicht automatisch in die Kalkulation der privaten Anbieter eingehen und damit der staatlichen Internalisierung bedürfen, etwa im Wege von Umweltabgaben¹⁴⁾. Die soziale Dimension der Orientierung an Marktpreisen liegt im Prinzip der Konsumentensouveränität: Nicht der Staat befindet über die Knappheit bzw. über den Wert der einzelnen Güter, sondern diese ergibt sich in einem anonymen und damit willkürfreien Prozeß am Markt, nämlich aus den Präferenzen der Konsumenten einerseits, den Entlohnungsansprüchen der Produktionsfaktoren andererseits. Damit werden Warteschlangen bzw. bürokratische Zuteilungsverfahren vermieden, allerdings um den Preis, daß die Kaufkraft des einzelnen auch sein Gewicht bei der Abstimmung mit dem „Stimmzettel Geld“ bestimmt. Aber dies ist die unvermeidliche Konsequenz aus der Leistungsanreizfunktion der Einkommen, und sie läßt sich zu-

¹¹⁾ Hauptproblem in der Zeit der Klassik war der Mangel an Kapital bei gleichzeitig rapide wachsender Bevölkerung; ohne die dem Kapitalismus immanenten starken Anreize zur Kapitalbildung wäre ein Großteil der damaligen Bevölkerung vermutlich verhungert.

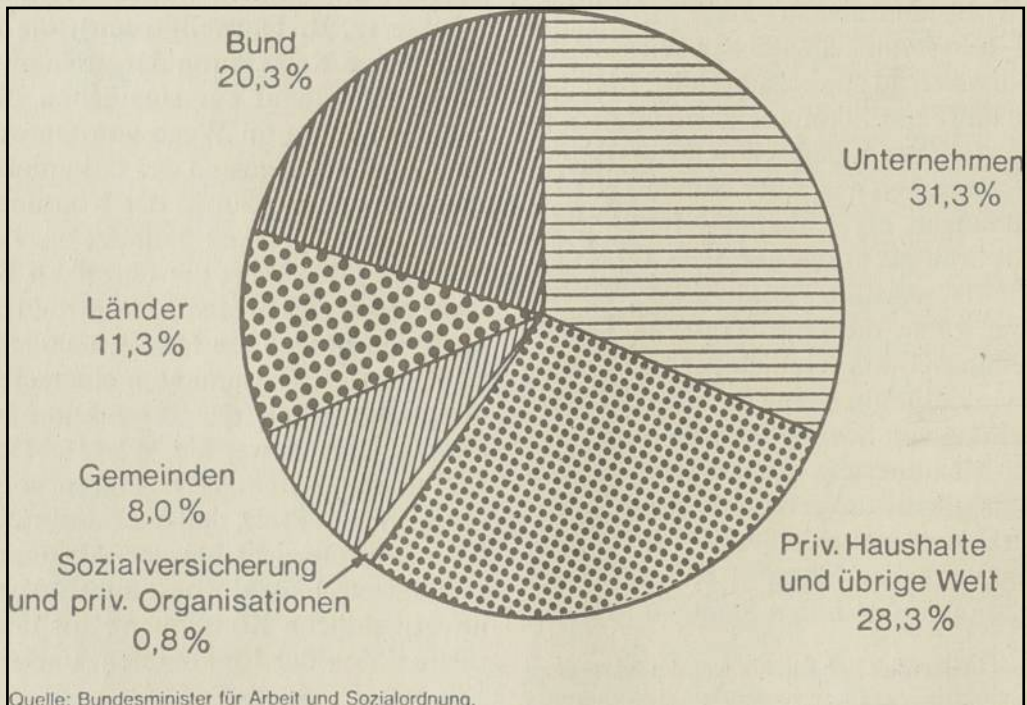
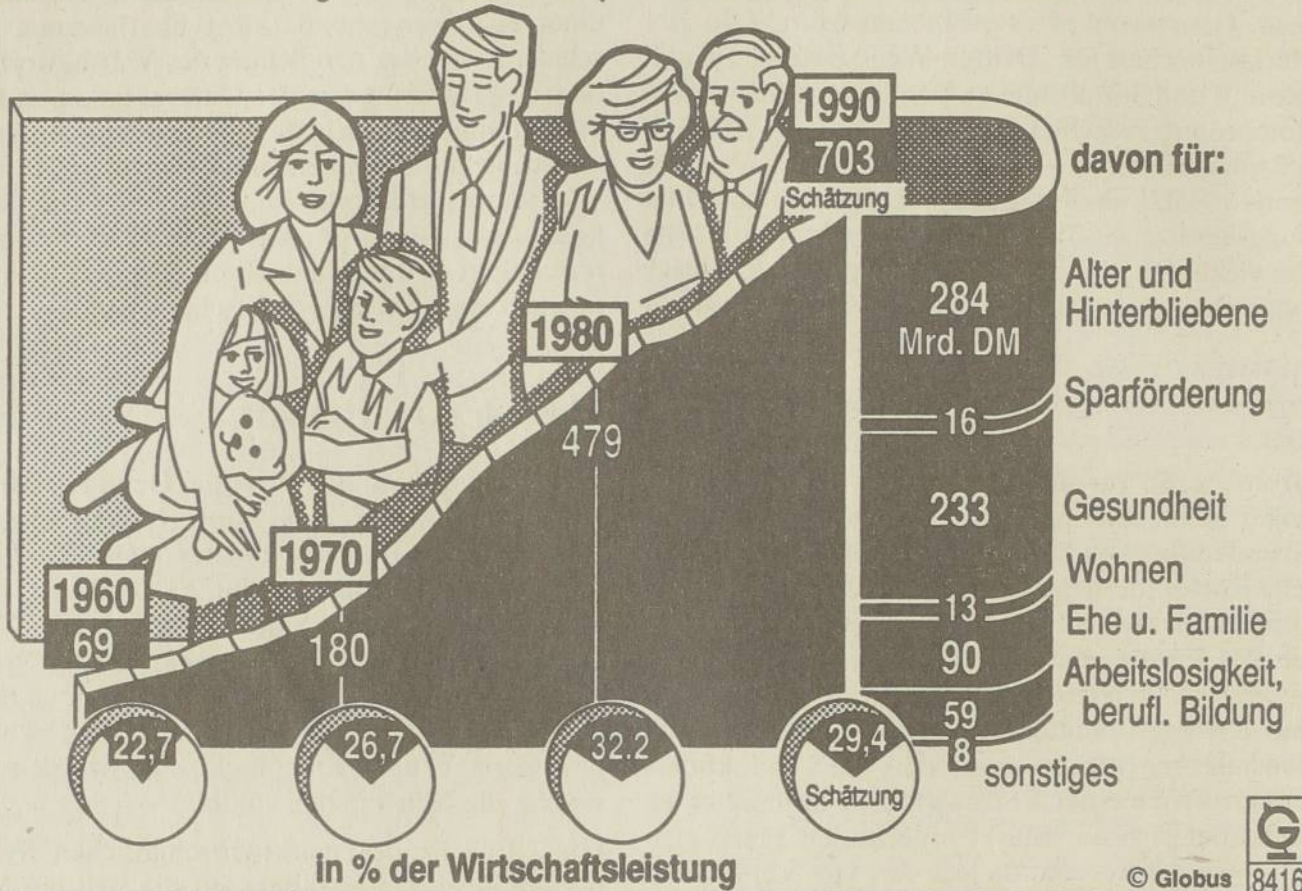
¹²⁾ Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums liegt nach dieser Auffassung denn auch weniger darin, auf die Nutzung von Marktchancen zu verzichten, als vielmehr in der Verwendung des dabei erzielten Einkommens.

¹³⁾ Sozialleistungen seien deshalb so zu bemessen, „daß nicht ein ungebührliches Vertrauen darauf gesetzt wird“, zitiert nach O. Schlecht (Anm. 2), S. 27.

¹⁴⁾ Ein Beispiel dafür sind die höheren Kfz- und Mineralölsteuern, die von Besitzern nicht abgasgereinigter Fahrzeuge zu entrichten sind.

Drei Jahrzehnte sozialer Aufbau

Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland in Milliarden DM



dem im Wege von Maßnahmen der Sekundärverteilung abmildern, ohne daß dabei die effizienzsteigernde Funktion knappheitsbestimmter Preise verloren ginge.

Eng mit diesem Gesichtspunkt verbunden ist eine weitere soziale Eigenschaft der Marktwirtschaft, nämlich die *Minimierung von Marktmacht*, auch der des Staates. Der einzelne soll nicht von staatlichen Zuteilungen abhängig sein, sondern im Rahmen seines Einkommens und allgemein gültiger Gesetze frei über die Befriedigung seiner Konsumwünsche entscheiden können. Das bezieht sich auch auf das im Ausland verfügbare Warenangebot: Importkontrollen, Devisenbewirtschaftung oder Beschränkungen der Reisefreiheit sind unvereinbar mit der Marktwirtschaft. Im Unterschied zum Kapitalismus des 19. Jahrhunderts werden in der Marktwirtschaft aber auch Vorkehrungen dagegen getroffen, daß das Güterangebot durch private Kartelle oder Monopole beschränkt wird; sichtbarer Ausdruck dieses — nicht immer erfolgreichen — Bemühens ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) von 1957. Darüber hinaus soll die Zulassung von Privateigentum den einzelnen weniger abhängig von privater oder staatlicher Marktmacht machen und ihm zusätzliche Leistungsanreize verschaffen.

Dies bezieht sich ausdrücklich auch auf das private Eigentum an Produktionsmitteln. Dabei steht weniger die Freiheit des Besitzers dieser Produktionsmittel im Vordergrund als vielmehr die der Arbeitnehmer, denn diese sind weniger abhängig in ihrer Arbeitsplatzwahl, wenn sie sich einer Vielzahl von konkurrierenden Unternehmen gegenübersehen, als wenn der Staat der einzige Anbieter von Arbeitsplätzen wäre. Zusätzlich ist ihnen der Zusammenschluß in Gewerkschaften und die Vereinbarung kollektiver Tarifverträge erlaubt, obwohl dies im Grunde eine Beschränkung des Wettbewerbs bedeutet: Werden marktwidrig überhöhte Löhne oder überzogene Kündigungsschutzvorschriften vereinbart, so profitieren davon die Arbeitsplatzbesitzer auf Kosten der Arbeitssuchenden, für die es dann keine rentablen Arbeitsplätze mehr gibt. Aus der Koalitionsfreiheit der Tarifparteien ergibt sich daher auch eine besondere soziale Verantwortung, was ganz generell für jeden Nutznießer von Wettbewerbsbeschränkungen gilt. Im GWB ist deshalb für marktbeherrschende Unternehmen eine Mißbrauchsaufsicht installiert worden, die allerdings in der Praxis schwer umzusetzen und daher grundsätzlich der Schaffung wettbewerblicher Marktstrukturen unterlegen ist.

Wie in allen anderen Wirtschaftsordnungen, so gibt es auch in der Marktwirtschaft widerstreitende Interessen von Verbrauchern und Anbietern bzw. Arbeitnehmern. So steht z. B. im Streit um das Ladenschlußgesetz das Interesse der Konsumenten

an zeitlich flexiblen Einkaufsmöglichkeiten gegen das Interesse der Erwerbstätigen im Einzelhandel, geregelte und im ganzen nicht zu lange Arbeitszeiten zu haben. Umgekehrt sollen z. B. die in der Handwerksordnung festgelegten Qualifikationsanforderungen, etwa für das Führen eines Elektrobeetriebes, den Verbraucher vor Gefahren schützen, beschränken dabei aber die Gewerbefreiheit, z. B. im Falle von aus dem Ausland stammenden Anbietern.

Im politischen Entscheidungsprozeß werden solche Konflikte meist zugunsten der besser organisierten Gruppe entschieden, und das sind i. d. R. die Anbieter. Es kommt hinzu, daß vermeintliche Verbraucherinteressen oft lediglich zur Durchsetzung von Wettbewerbsbeschränkungen auf der Anbieterseite angeführt werden. Vor allem aber gilt es zu bedenken, daß jeder Anbieter gleichzeitig auch Verbraucher ist, wengleich auf anderen Märkten, so daß einseitig anbieterfreundliche Regelungen sich letztlich für alle als negativ herausstellen können. Aus diesem Grunde präferieren marktwirtschaftlich orientierte Ökonomen im Zweifel auch hier die dezentrale Lösung von Konfliktfällen über den Markt: Einzelhandelsgeschäfte mit langen Öffnungszeiten könnten z. B. höhere Preise verlangen, um ihre Angestellten entsprechend zu entschädigen, und an die Stelle verbindlicher Meisterbriefe im Handwerk könnten freiwillige, wengleich staatlich überwachte Qualifikationsnachweise treten, die dann den Charakter eines Wettbewerbsparameters und nicht mehr den einer Wettbewerbsbeschränkung hätten. Der Markt und nicht mehr die Macht der Verbände würde dann entscheiden, welches Angebot sich letztlich durchsetzt. Wengleich auch dieser Lösung über Gütesiegel, Qualitätsgemeinschaften und offizielle Berufsbezeichnungen sicherlich Grenzen gesetzt sind, entspricht sie dem marktwirtschaftlichen Grundgedanken sicher eher als bindende staatliche Vorschriften.

Schließlich ist eine wichtige soziale Eigenschaft der Marktwirtschaft auch in der Präferenz für *Geldwertstabilität* zu sehen, die dieses Wirtschaftssystem faktisch erzwingt. Zwar läßt sich die Geldversorgung nach überwiegender — wengleich nicht unbestrittener — Auffassung nicht wettbewerblich organisieren, sondern obliegt dem Staat bzw. vorzugsweise einer unabhängigen und auf die Stabilität der Währung verpflichteten Notenbank, wie dies in der Bundesrepublik der Fall ist. Aber andererseits ist wertstabiles Geld eine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren des Preismechanismus, so daß marktwirtschaftlich orientierte Ökonomen fast ausnahmslos diesem Ziel Priorität im Sinne einer *conditio sine qua non* für die Erreichung der anderen Ziele des sog. magischen Vierecks¹⁵⁾ —

¹⁵⁾ Vgl. die Artikel in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/90.

hoher Beschäftigungsstand, angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum sowie außenwirtschaftliches Gleichgewicht — beimessen. Sozialpolitisch bedeutsam ist dies vor allem wegen der negativen Verteilungswirkungen, die mit der Inflation verbunden sind: Sie benachteiligt tendenziell die Bezieher fester Einkommen (insbesondere Rentner und Arbeitnehmer) gegenüber den Beziehern von Residualeinkommen (Gewinnen), und sie führt zur Entwertung von Geldvermögen gegenüber den Sachvermögen, womit ebenfalls vorwiegend die weniger wohlhabenden Bevölkerungsschichten benachteiligt sind, da diese i. d. R. Sparguthaben bilden und nur in begrenztem Ausmaß über Produktivvermögen oder Wohneigentum verfügen. Zudem begünstigt die Inflation die Schuldner (insbesondere den Staat) gegenüber den Gläubigern und läuft damit auch dem sozialpolitischen Anliegen der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand zuwider.

Weniger empfindlich erscheinen die Vertreter der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung zunächst, wenn es um die Verletzung des Vollbeschäftigungsziels geht. Zumindest temporäre Unterbe-

schäftigung im Konjunkturverlauf wird als unvermeidbar angesehen, und ein gesetzlich festgeschriebenes Recht auf Arbeit wird überwiegend abgelehnt. Dahinter steht die Befürchtung, eine staatliche Vollbeschäftigungsgarantie müsse letztlich die Autonomie der Tarifparteien sowie das Recht auf freie Arbeitsplatzwahl gefährden, da sie sonst nicht zu realisieren wäre. Ein einklagbares Recht auf Arbeit müsse schließlich dazu führen, daß ein von Entlassung bedrohter Arbeitnehmer entweder trotz fehlender Einsatzmöglichkeiten weiterbeschäftigt wird oder aber einen staatlich zugewiesenen anderen Arbeitsplatz erhalte; beides wäre mit den der Marktwirtschaft immanenten Erfordernissen marktgesteuerter Produktion und mobiler Produktionsfaktoren unvereinbar. Statt dessen wird versucht, den Konjunkturverlauf möglichst zu verstetigen und im übrigen eine angemessene soziale Absicherung im Wege der Arbeitslosenversicherung zu gewährleisten. Seit Mitte der siebziger Jahre hat zudem die sog. aktive Arbeitsmarktpolitik zunehmendes Gewicht erhalten, die jedoch bereits als umstrittenes Instrument im Rahmen einer Marktwirtschaft gilt¹⁶⁾.

III. Ergänzende soziale Komponenten

Damit sind bereits ergänzende Komponenten angesprochen, die im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft zusätzlich zu ihren immanenten sozialen Vorteilen verankert wurden. Hier sind im wesentlichen vier Problembereiche zu unterscheiden:

— Bei der *sozialen Sicherung* geht es um die Begrenzung bzw. Abdeckung von Risiken, denen der einzelne und seine Angehörigen im Erwerbs- bzw. auch im Privatleben ausgesetzt sind; Beispiele sind Krankheit, Unfall, Erwerbsunfähigkeit und Tod. Dieses Problem kann prinzipiell auch auf rein privatwirtschaftlicher Ebene in Form von Versicherungen bzw. Risikogemeinschaften gelöst werden und hat auch hier seinen historischen Ursprung¹⁷⁾. Dennoch werden die wichtigsten Risiken auf der Grundlage der Sozialgesetzgebung Bismarcks (1815–1898)¹⁸⁾ heute überwiegend durch die staatliche Sozialversicherung abgedeckt¹⁹⁾.

¹⁶⁾ Vgl. ebd.

¹⁷⁾ Schon die Römer kannten private Sterbekassenvereine (*collegia funeraticia*) und Krankenkassen (*collegia tenuionum*). Auch das westdeutsche, stark gegliederte System von Kranken- und Rentenkassen geht auf privatwirtschaftliche Ursprünge, z. B. die Knappschaftskassen im Bergbau, zurück.

¹⁸⁾ Auf der Grundlage der Kaiserlichen Botschaft Wilhelms I. vom 17. November 1881 („Magna Charta der Sozialpolitik“) wurde zunächst die gesetzliche Krankenversicherung (1883) geschaffen, es folgten die Unfallversicherung (1884) sowie die Invaliditäts- und Altersversicherung (1889).

— Beim *sozialen Ausgleich* (auch: soziale Gerechtigkeit) steht dagegen die Solidarität mit dem Schwächeren im Vordergrund. Da es hier um Umverteilung über den bloßen Risikoausgleich auf Gegenseitigkeit hinaus geht, ist dieses Anliegen nicht rein privatwirtschaftlich zu bewältigen, wenngleich es mit den freien Wohlfahrtsverbänden (z. B. Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Rotes Kreuz) auch hier privatwirtschaftliche Wurzeln gibt. Die wesentlichen Instrumente liegen heute indessen beim Staat (u. a. Einkommen- und Vermögensteuer, Sozialtransfers, Bereitstellung öffentlicher Güter usw.).

— *Chancengleichheit und Gleichberechtigung* (etwa der Arbeitnehmer im wirtschaftlichen Entscheidungsprozeß) sind sozialpolitische Ziele, die z. B. in der staatlichen Bereitstellung von Bildungseinrichtungen sowie in den Mitbestimmungsregelungen des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952 (novelliert in den Jahren 1972 und 1976) sowie im Mitbestimmungsgesetz von 1976 (im Montanbereich bereits 1951) ihren materiellen Ausdruck finden²⁰⁾. Diese Komponenten stehen allerdings in einem besonderen Spannungsverhältnis zur marktwirtschaft-

Die Arbeitslosenversicherung folgte erst sehr viel später, nämlich 1927.

¹⁹⁾ Vgl. dazu im einzelnen D. Dickertmann, Das „Soziale Netz“ in der Bundesrepublik Deutschland und seine Finanzierung, in: Soziale Arbeit, Juni 1990, S. 12–20; Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Hrsg.), Unsere Sozialversicherung, Berlin 1990¹⁸⁾.

²⁰⁾ Vgl. D. Grosser u. a. (Anm. 1), S. 273 ff.

lichen Grundidee und insbesondere zum Leistungsprinzip. So würde vollständige Chancengleichheit u. a. eine radikale Erbschaftsteuer voraussetzen (ohne daß sie damit schon als gewährleistet gelten könnte), und eine uneingeschränkte paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer dürfte mit dem Eigentumsrecht in Konflikt geraten.

— Schließlich ist noch auf die gesetzlichen Maßnahmen zum *Schutz der Arbeitnehmer und Konsumenten* hinzuweisen, die sich u. a. in der Verbraucherschutzgesetzgebung, im Kündigungs- und Mietrechtsschutz sowie im Unfallschutz am Arbeitsplatz und in den gesetzlichen Arbeitszeitregelungen konkretisieren. Wie bereits angedeutet, ließe sich manches davon auch wettbewerblich oder durch die Tarifparteien organisieren. Als besonders problematisch gilt, daß in diesen Bereichen die Rechtsnormen in zunehmenden Maße durch gerichtliche Grundsatzentscheidungen statt durch den Gesetzgeber gesetzt werden (sog. Richterrecht). Dies verstärkt die Gefahr, daß bei der Einzelfallentscheidung längerfristige Konsequenzen (z. B. des Mieterschutzes auf den Wohnungsbau) zu wenig Beachtung finden und damit langfristig das Gegenteil des Gewollten erreicht wird (z. B. Wohnungsmangel wegen fehlender Rentabilität der Vermietung).

Bei der Gestaltung dieser ergänzenden sozialen Komponenten konnten die Väter der Sozialen Marktwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zum großen Teil an Gesetze und Institutionen anknüpfen, die bereits in der Zeit der industriellen Revolution bzw. in der Weimarer Republik geschaffen, von den Nationalsozialisten jedoch ausgesetzt bzw. gleichgeschaltet worden waren. Das traf vor allem auch auf die Vielzahl von freien Wohlfahrtsverbänden und staatlich installierten Institutionen der Sozialversicherung zu. So beruht das heutige, stark gegliederte System der staatlichen Sozialversicherung noch immer auf der Grundlage der Reichsversicherungsordnung (RVO) von 1911, und auch die Selbstverwaltung dieser Institutionen durch Organe, in denen Arbeitgeber und Versicherte paritätisch vertreten sind, wurde nach ihrer zwischenzeitlichen Ersetzung durch das nationalsozialistische Führerprinzip wieder eingeführt. Neben dem Prinzip der *Selbstverwaltung* ist die Sozialpolitik in der Marktwirtschaft durch drei weitere, sich teilweise ergänzende, teilweise aber auch konkurrierende Grundprinzipien gekennzeichnet:

— Das *Solidaritätsprinzip* bezeichnete ursprünglich die gegenseitige Hilfe im Rahmen von — nicht notwendigerweise staatlichen — Solidargemeinschaften nach dem Grundsatz der christlichen Soziallehre: „Alle für einen, einer für alle.“ Grundlage solcher Solidargemeinschaften war die Übereinstimmung der Beteiligten in den Lebenslagen (z. B. Knappschaften im Bergbau), in den Lebensanschauungen (z. B. christliche Solidargemeinschaften, Caritas) und/oder in sonstigen Interessenkon-

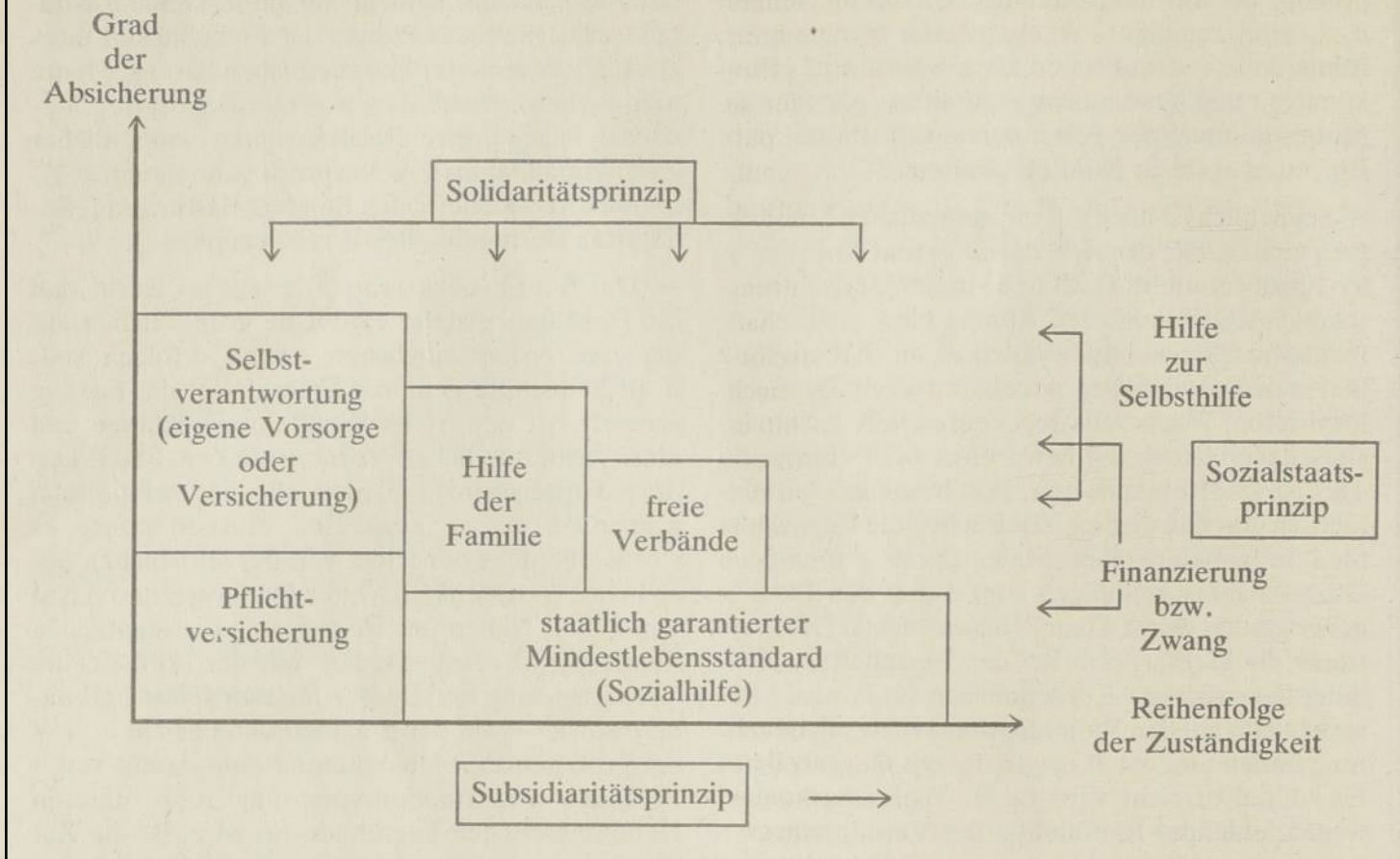
vergenzen (Parteien, Gewerkschaften, Genossenschaften). Kennzeichnend für diese Gemeinschaften war deshalb das Prinzip der Freiwilligkeit ihres Zustandekommens ohne staatlichen Zwang. Heute wird — abweichend davon — der Begriff der Solidarität auch zur Rechtfertigung hoheitlicher Zwangsmaßnahmen in Anspruch genommen, z. B. im Falle von steuerlichen Sonderbelastungen („Solidaritätsbeitrag der Besserverdienenden“).

— Das *Subsidiaritätsprinzip* besagt im Kern, daß die Regelung sozialer Probleme grundsätzlich auf der niedrigsten möglichen Ebene erfolgen soll, d. h. Selbsthilfe geht vor Fremdhilfe, die Familie rangiert vor den freien Wohlfahrtsverbänden und diese wiederum haben Vorrang vor dem Staat. Das Subsidiaritätsprinzip gliedert also das Solidaritätsprinzip in seiner konkreten Ausgestaltung; es wurde ebenfalls vor allem von der christlichen Soziallehre vertreten (Enzyklika *Quadragesimo Anno* von 1931). Neben der Begrenzung der staatlichen Macht wird es insbesondere mit der Freiheit und Verantwortung der Bürger für sich selbst und andere sowie — auf der pragmatischen Ebene — mit der größeren Problemnähe und dem daraus resultierenden Informationsvorsprung der unteren Handlungsebenen begründet. So ist z. B. die Zuständigkeit der Kommunen statt übergeordneter Gebietskörperschaften für die Sozialhilfe auf dieses Prinzip zurückzuführen, denn gerade in diesem Bereich gibt es erhebliche Ermessens- und Gestaltungsspielräume.

— Das *Sozialstaatsprinzip* schließlich kennzeichnet das Recht und die Verpflichtung des staatlichen Souveräns, durch Akte hoheitlicher Gewaltausübung unmittelbar gestaltend auf die sozialen Belange der Bevölkerung Einfluß zu nehmen. Je nachdem, in welcher Form dies geschieht, kann das Sozialstaatsprinzip im Konflikt mit den zuvor genannten Prinzipien stehen oder aber diese unterstützen: Ersteres ist z. B. in der gesetzlichen Rentenversicherung der Fall, da diese für breite Bevölkerungskreise obligatorische Einheitsversicherung nur wenig Raum für privatwirtschaftlich organisierte Sicherungsgemeinschaften läßt²¹⁾. Harmonie zwischen dem Sozialstaatsprinzip und den Prinzipien von Solidarität und Subsidiarität besteht dagegen dort, wo der Staat Hilfe zur Selbsthilfe gewährt (z. B. durch die steuerliche Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen) oder freie Wohlfahrtsverbände direkt unterstützt. Von marktwirtschaftlich

²¹⁾ Angestellte sind bis zur gesetzlichen Beitragsbemessungsgrenze (1990: 6 300 DM/Monat) in der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) zwangsversichert. Arbeiter bis zur selben Höhe in den regional gegliederten Landesversicherungsanstalten (LVA). Die entsprechende Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung beträgt 75 Prozent der Grenze in der Rentenversicherung, 1990 also 4 725 DM; hier gibt es jedoch die Möglichkeit, sich bei Überschreiten dieses Verdienstes vollständig privat zu versichern.

Abbildung 1: Gestaltungsprinzipien der Sozialpolitik



orientierten Sozialpolitikern werden meist Lösungen bevorzugt, bei denen der Staat zwar eine Pflichtversicherung in bestimmter Höhe grundsätzlich vorschreibt, die Wahl des Versicherungsträgers aber dem einzelnen überläßt. Damit wird einerseits eine obligatorische Mindestsicherung jedes einzelnen erreicht, gleichzeitig aber Wettbewerb zwischen den Versicherungen ermöglicht²²⁾.

Das Verhältnis der einzelnen Grundprinzipien zueinander ist in Abbildung 1 in stark vereinfachter Darstellung skizziert. Die Zuständigkeit des einzelnen bzw. der verschiedenen Solidargemeinschaften hängt insbesondere vom Grad der Absicherung ab, die erzielt werden soll: Während der Staat vor allem für die Sicherung eines Mindestlebensstandards (etwa im Wege der Sozialhilfe, vorzugsweise jedoch

im Wege einer Versicherungspflicht) zuständig ist, rückt bei zunehmenden Ansprüchen an das Sicherungsniveau die freiwillige Vorsorge bzw. die Zuständigkeit spezieller Solidargemeinschaften in den Vordergrund. Beispielsweise können bestimmte Grundbedürfnisse eines mittellosen Menschen, der zum Pflegefall geworden ist, nach Art und Umfang als sicher gelten und daher unbedenklich als staatliche Regelleistung gewährt werden. Es gibt aber darüber hinaus spezielle Lebenslagen, deren finanzielle Erfordernisse nur im Einzelfall zu definieren sind und deren Bewältigung daher besser in den Händen problemnäherer Institutionen (Kommunen, Verbände, Familie) aufgehoben ist. Für die Absicherung eines darüber hinausgehenden Niveaus ist schließlich im Regelfall persönliche Vorsorge zu treffen.

IV. Gestaltungsformen der sozialen Sicherung

Die Komplexität der verschiedenen sozialpolitischen Problemfelder und die Vielfältigkeit der jeweils individuellen Umstände verbieten es, Sozialpolitik nach einem einheitlichen Schema zu organisieren. Gerade in diesem sensiblen Bereich, in dem es einerseits um dreistellige Milliardenbeträge, andererseits aber eben auch um die Bewältigung individueller Notlagen geht, tun sich ausdifferenzierte

Selbsteuerungsmechanismen in der Praxis jedoch meistens schwer. Viele theoretisch überzeugende Lösungen scheitern z. B. in der Praxis daran, daß die Probleme, die sie bewältigen sollen, Ergebnis langjähriger Fehlentwicklungen und Versäumnisse sind, die nicht mehr revidiert werden können. Das gilt z. B. für den Vorschlag, die Rentenversicherung vom Umlageverfahren wieder auf das Kapitaldeckungsverfahren umzustellen, denn dies würde aufgrund der im Umlageverfahren inzwischen aufgelaufenen Rentenansprüche bedeuten, daß über

²²⁾ Vgl. z. B. Kronberger Kreis, Das soziale Netz reißt, Frankfurt 1988, insbes. S. 50f.

viele Jahrzehnte hinweg zwei Rentensysteme zugleich finanziert werden müßten²³⁾. Aus einem ähnlichen Grund kann eine Pflichtversicherung für den Pflegefall nur langfristig zur Lösung dieses Problems beitragen, denn für einen Großteil der in Zukunft davon Betroffenen käme sie viel zu spät: Die Prämien wären für ältere Menschen kaum aufzubringen, insbesondere nicht für Frauen (aufgrund deren relativ hoher Lebenserwartung).

Dementsprechend wird die konkrete Ausgestaltung der sozialen Komponente in der Marktwirtschaft immer auf ein Neben- und Miteinander verschiedener Instrumente angewiesen sein, die je nach Problemlage zu wählen sind. Dabei empfiehlt es sich jedoch, sowohl auf der logischen als auch auf der operativen Ebene zwischen dem Anliegen der sozialen Sicherung einerseits und dem des sozialen Ausgleichs andererseits zu trennen.

Hinsichtlich der *sozialen Sicherung* sind die drei Gestaltungsmöglichkeiten Versicherung, Versorgung und Fürsorge zu unterscheiden:

— Grundlage der *Versicherung* ist die Mitgliedschaft sowie die Gewährung von beitragsäquivalenten Leistungen unter Einschluß des Risikoausgleichs. Auf die Leistungen besteht bei Vorliegen dieser Voraussetzungen ein Rechtsanspruch sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach. Eine Bedürftigkeitsprüfung erfolgt nicht; die Verweigerung bzw. Minderung der Versicherungsleistungen kann allenfalls dann erfolgen, wenn der Versicherungsfall grob fahrlässig oder mutwillig herbeigeführt worden ist. Kennzeichnend für das Versicherungsprinzip ist ferner die Möglichkeit, innerhalb bestimmter Grenzen den Umfang der Risikoabsicherung selbst zu wählen und gegebenenfalls einen Selbstbeteiligungsvorbehalt zu vereinbaren, beides natürlich mit entsprechenden Konsequenzen für die Prämienhöhe. Während letzteres bei privaten Anbietern (z. B. Lebensversicherungen, private Krankenversicherungen) durchaus üblich ist, sind entsprechende Elemente in der gesetzlichen Sozialversicherung bisher nur ansatzweise eingeführt worden.

— Grundlage des *Versorgungsprinzips* ist die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (z. B. Beamte) und/oder die Erbringung bestimmter (nicht-geldlicher) Vorleistungen (z. B. Kriegsteilnehmer); es kommt vor allem im staatlichen Bereich zur Anwendung. Die Leistungen werden nicht aus Beiträgen, sondern i. d. R. aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert, und die Bemessung der Leistungen setzt nicht allein am Umfang etwaiger erbrachter Vorleistungen an, sondern auch an persönlichen Merkmalen wie Alter, Familienstand etc. Es be-

steht ein Rechtsanspruch sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach ohne Prüfung der individuellen Bedürftigkeit.

— Das *Fürsorgeprinzip* schließlich setzt weder finanzielle noch sonstige Vorleistungen für den Leistungsbezug voraus, sondern orientiert sich allein an der Bedürftigkeit. Ein Rechtsanspruch besteht meist gar nicht oder nur dem Grunde nach, d. h. über den Umfang der Leistungen entscheidet z. B. im Falle der Sozialhilfe letztlich der zuständige Sachbearbeiter, wenngleich natürlich im Rahmen entsprechender Richtlinien. Bei der Prüfung der Bedürftigkeit wird i. d. R. auch das Vermögen des Betroffenen sowie seiner engeren Familienangehörigen berücksichtigt und gegebenenfalls sein Einsatz vor dem Erhalt staatlicher Leistungen gefordert.

Jedes dieser drei Gestaltungsprinzipien hat spezifische Vor- und Nachteile. Dem marktwirtschaftlichen System am ehesten adäquat ist das Versicherungsprinzip: Das Prinzip von Leistung und Gegenleistung ist hier ebenso gewahrt wie die Möglichkeit des Wettbewerbs zwischen verschiedenen Anbietern von Versicherungsleistungen, und die Leistungen haben keinen Almosencharakter, sondern sind selbst erworbene Ansprüche, deren Umfang (und Kosten) weitgehend selbst bestimmt werden können.

Der Vorteil des Versorgungsprinzips ist dagegen vor allem darin zu sehen, daß es auch nach Eintritt des Risikofalles noch installiert werden kann, z. B. im Fall der Kriegsopferversorgung. Außerdem ist es relativ einfach zu handhaben, da keine Prämien erhoben und keine versicherungsmathematischen Berechnungen angestellt werden müssen. Dafür besteht hier die Gefahr der Überversorgung sowie eines Übergewichts leistungsfeindlicher Elemente in der Gestaltung, da mit den allgemeinen Haushaltsmitteln eine kaum versiegende Finanzierungsquelle zur Verfügung steht. So sind Beamte im Alter i. d. R. weitaus besser abgesichert als vergleichbare Angestellte in der gesetzlichen Rentenversicherung.

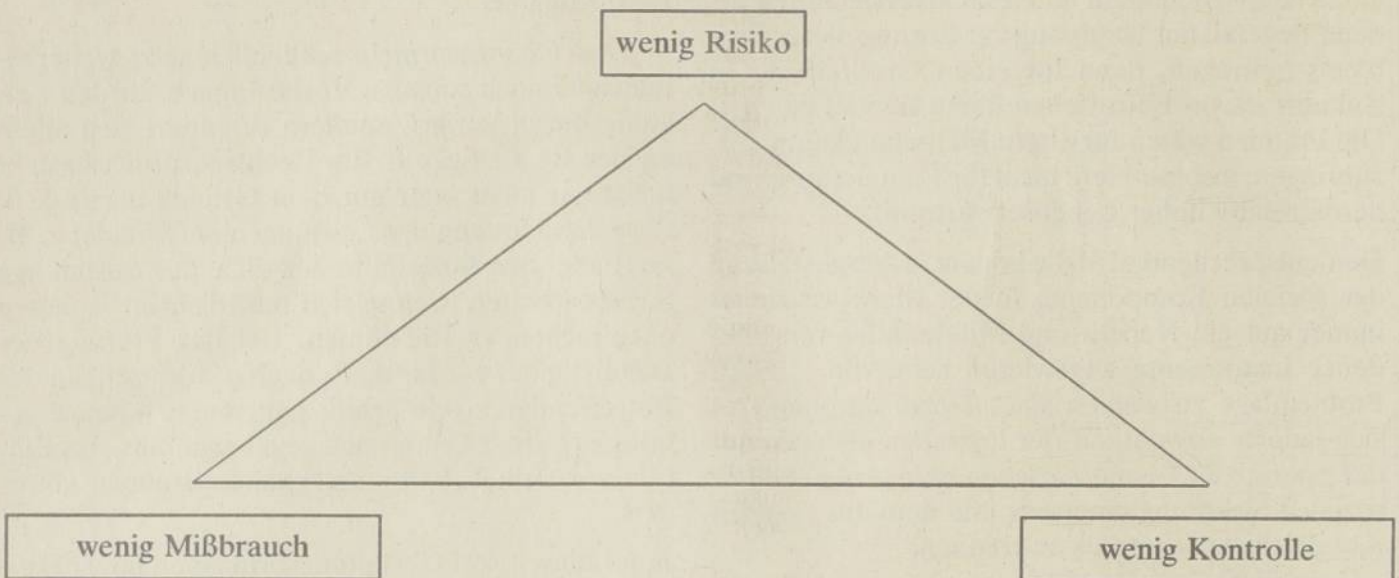
Das Fürsorgeprinzip schließlich ist das am flexibelsten einsetzbare Instrument, gleichzeitig aber auch das leistungsfeindlichste, da hier keinerlei Vorleistungen des Bezugsberechtigten vorausgesetzt werden. Andererseits haben die Leistungen hier starken Almosencharakter, und die Bedürftigkeitsprüfung birgt ebenso wie der Zugriff auf das Vermögen des Leistungsempfängers die Gefahr von Behördenwillkür ebenso wie die Möglichkeit unangemessener Härten. Dieses Prinzip — etwa in Gestalt der Sozialhilfe — eignet sich daher vor allem für jene Fälle, die von den anderen Maschen des sozialen Netzes nicht aufgefangen werden.

Die richtige Auswahl bzw. Kombination der drei sozialpolitischen Gestaltungsprinzipien läßt sich

²³⁾ Eine begrenzte Rückkehr zur Kapitaldeckung wäre gleichwohl sinnvoll und möglich, vgl. U. van Suntum, Möglichkeiten und Grenzen privatwirtschaftlicher Altersvorsorge, in: Wirtschaftsdienst, (1989), S. 207–216.

Abbildung 2:

Magisches Dreieck der Sozialpolitik



auch anhand des in Abbildung 2 dargestellten „magischen Dreiecks“ der Sozialpolitik veranschaulichen. Die dort dargestellten drei Ziele lassen sich im allgemeinen nicht gleichzeitig realisieren: Wenn man etwa die verbleibenden Risiken und Kosten für den einzelnen sehr gering wählt, gleichzeitig aber Mißbrauch und Mitnahmeeffekte vermeiden will, so braucht man eine sehr starke und ins einzelne gehende bürokratische Kontrolle der Leistungsgewährung. Will man dies vermeiden, also z. B. die Regelsätze in der Sozialhilfe zu Lasten der Kannleistungen ausweiten, so muß man entweder erhöhten Mißbrauch einkalkulieren oder das Leistungsniveau so wählen, daß genügend private Anreize bestehen, möglichst wieder ein marktmäßiges Einkommen zu erzielen. Ähnliche Zielkonflikte bestehen im Gesundheitswesen und bei der Arbeitslosenunterstützung. Die Kunst der Sozialpolitik besteht darin, die Zielkonflikte durch geschickte Kombination und Ausgestaltung der einzelnen Sicherungsinstrumente möglichst gering zu halten.

Im Bereich des *sozialen Ausgleichs* lassen sich zwei grundsätzlich verschiedene Ansatzpunkte unterscheiden, nämlich objekt- und subjektgebundene Umverteilungsmaßnahmen:

— Beispiele für *objektgebundene* Transfers sind Sozialtarife im öffentlichen Nahverkehr, staatlich gebundene oder subventionierte Mieten im Wohnungsbau, kostenlose Bereitstellung von Bildungseinrichtungen usw. Der Vorteil wird darin gesehen, daß diese Transfers zweckgebunden erfolgen und somit neben dem reinen Umverteilungsziel auch ein staatliches Lenkungspotential hinsichtlich der privaten Konsumwünsche erschließen. Dem steht als wesentlicher Nachteil gegenüber, daß die wahren Kosten dieser Güter nicht mehr sichtbar werden und so eine Tendenz zur Ineffizienz auf der Anbieterseite, zur Anspruchsmentalität auf der Nachfra-

gerseite entsteht. Die Folgen sind Warteschlangen (etwa im sozialen Wohnungsbau) und/oder ausufernde Kosten für den Steuerzahler (etwa im öffentlichen Nahverkehr). Außerdem ist kaum zu vermeiden, daß die Sozialtarife auch Nicht-Bedürftigen zugutekommen und damit weitere Mittel verschwendet werden — warum soll z. B. der siebzehnjährige Millionär mit dem Seniorenpaß zum halben Fahrpreis Bahn fahren und sein Sohn auf Staatskosten studieren dürfen?

— Die *subjektgebundene* Verteilungspolitik ist vor allem im System der progressiven Einkommenbesteuerung verwirklicht, ergänzt durch personenbezogene Transfers wie Mindestrenten, Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfeleistungen und (mit Einschränkung) Wohngeld²⁴). Konsequente Vertreter dieses Prinzips denken sogar daran, es ausschließlich über das Steuersystem zu verwirklichen, indem die Vielzahl von Transferzahlungen weitgehend in Form einer „negativen Einkommensteuer“²⁵) bei voller Verwendungsfreiheit für den einzelnen zusammengefaßt werden. Dies entspräche nicht nur dem Prinzip der Konsumentensouveränität, sondern würde auch die von subventionierten Preisen ausgehenden Anreize zur Verschwendung bei Anbietern und Nachfragern beseitigen. In jedem Fall sind subjektgebundene Transfers gezielter zugunsten der wirklich Bedürftigen einsetzbar und erhö-

²⁴) Letzteres ist zwar im Prinzip zweckgebunden, jedoch können die Begünstigten dies durch Umschichtung anderer Haushaltsmittel relativ leicht umgehen.

²⁵) Das Konzept der „negativen Einkommensteuer“ versucht, die zahlreichen Transferzahlungen systematisch mit der Einkommensteuer zu verknüpfen, um ein einheitliches System von Unterstützungszahlungen zu schaffen, das Bedürftigkeitsprüfungen überflüssig macht und den Anreiz erhält, selbst Einkommen zu erzielen: Wird ein bestimmtes Einkommen unterschritten, so wird die Differenz zu diesem Einkommen ganz oder teilweise erstattet.

hen die Transparenz des Umverteilungssystems. Der staatliche Lenkungsanspruch hinsichtlich der Einkommenverwendung muß insoweit allerdings preisgegeben werden: Wenn sich der Begünstigte z. B. lieber ein Auto kauft, statt in eine bessere Wohnung zu ziehen, so wäre dies als Ausdruck seiner persönlichen Präferenzen hinzunehmen²⁶⁾.

Besonders problematisch sind Regelungen, bei denen die Ziele der sozialen Sicherung mit Umverteilungszielen kombiniert werden, und dies womöglich auch noch im Wege objekt- statt subjektbezogener Sozialpolitik. Dies ist beispielsweise im System der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) der Fall: Hier sind nicht nur die Beiträge nach Einkommen (und die Selbstbeteiligung zusätzlich nach Familienstand) statt nach Risikoäquivalenz gestaffelt, auch der Leistungsbezug (etwa bei Medikamenten) ist je nach der persönlichen Bedürftigkeit unentgeltlich oder kostenpflichtig. Solche Mischsysteme weisen gravierende Mängel auf:

Erstens ist Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern praktisch nicht möglich; z. B. wären Krankenkassen mit einer günstigen Einkommensstruktur ihrer Mitglieder dabei immer im Vorteil, auch wenn sie nicht effizienter arbeiten. Dadurch werden staatlich reglementierte Beiträge und Ausgleichszahlungen notwendig, die aber wiederum den Leistungswettbewerb verhindern.

Zweitens treten zwangsläufig Ungerechtigkeiten auf; z. B. können sich Bezieher hoher Einkommen der Umverteilung im System der GKV durch Abwanderung in die private Krankenversicherung entziehen. Wenig sinnvoll erscheint es auch, daß z. B.

Junggesellen die kostenlose Mitversicherung von Familienangehörigen anderer GKV-Mitglieder mitfinanzieren, obwohl diese vielleicht sogar ein höheres Einkommen erzielen.

Schließlich leidet auch die Transparenz der staatlichen Umverteilung, und es treten im Ergebnis sogar widersinnige Belastungseffekte ein. So kann eine Lohnerhöhung dazu führen, daß das verfügbare Nettoeinkommen des Begünstigten sinkt, weil er aufgrund des höheren Bruttoeinkommens z. B. Ansprüche auf Wohnbeihilfen verliert und/oder eine höhere Selbstbeteiligung in der Krankenversicherung auferlegt bekommt. Zudem führt die mehrmalige Überprüfung des Einkommens durch Finanzamt, Krankenkasse, Wohngeldbehörde etc. zu unnötigen Kosten — auch auf Seiten der Begünstigten, die permanent Anträge ausfüllen und Belege vorlegen müssen.

Es gibt somit gewichtige Gründe für eine organisatorische Trennung der beiden Hauptanliegen der Sozialpolitik, soziale Sicherung auf der einen und sozialer Ausgleich auf der anderen Seite: Das Ausgleichsziel könnte weitgehend dem Finanzamt übertragen werden, während die Absicherung von sozialen Risiken weitgehend über konkurrierende — möglichst private — Versicherungsgesellschaften zu erfolgen hätte; dem Staat käme dabei vorwiegend die Aufgabe zu, darauf zu achten, daß auch jedermann eine entsprechende Mindestsicherung erwirbt, und ihn notfalls dabei im Wege der Hilfe zur Selbsthilfe zu unterstützen. Auch wenn sich nicht alle sozialen Probleme auf diese Weise lösen lassen, so wäre dies doch der einer Marktwirtschaft am ehesten adäquate Weg.

V. Fehlentwicklungen und Steuerungsdefizite

Die soziale Komponente in der Marktwirtschaft hat, gemessen an der sog. Sozialleistungsquote (d. i. der gesamte Sozialaufwand, in Beziehung gesetzt zum Bruttosozialprodukt), seit den sechziger Jahren stark an Gewicht gewonnen und betrug 1990 ca. 30 Prozent²⁷⁾. Herausragenden Anteil daran haben die Bereiche Alterssicherung und Gesundheitswesen; sie lassen auch in der Zukunft überdurchschnittliche Steigerungsraten erwarten, vor

allem wegen der steigenden Alterslast der Bevölkerung.

Ein überproportionaler Kostenanstieg im Sozialbereich ist nicht per se als bedenklich zu werten; soweit er Ausdruck entsprechender Präferenzänderungen der Bevölkerung ist, ist er ebenso zu akzeptieren wie die gestiegene Nachfrage nach einem beliebigen anderen Gut. Darum ist es auch fragwürdig, z. B. den Anstieg der Gesundheitsausgaben an die Entwicklung der sog. Grundlohnsumme zu binden, wie dies im Rahmen der Kostendämpfungspolitik seit Mitte der siebziger Jahre versucht wird²⁸⁾.

Anders liegt der Fall jedoch, wenn der Kostenanstieg auf Fehlsteuerungen der Nachfrage und man-

²⁶⁾ Dies schließt allerdings keineswegs aus, daß z. B. das Autofahren aus ökologischen Gründen verteuert und auf diese Weise staatliche Anreize gesetzt werden, den öffentlichen Nahverkehr zu nutzen. Dabei bliebe aber die Freiheit der Konsumwahl ebenso erhalten wie der Zwang zur Effizienz bei den Nahverkehrsunternehmen.

²⁷⁾ Vgl. die Tabelle 1; dabei ist zu beachten, daß diese Kennziffer aufgrund des im Nenner stehenden Sozialprodukts tendenziell entgegengesetzt zum Konjunkturzyklus schwankt, wegen der guten Konjunktur also derzeit etwas unterzeichnet ist.

²⁸⁾ So auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1987/88, TZ 306.

gelnde Effizienzreize bei den Anbietern von Sozialleistungen zurückzuführen ist. Daß dies in der Bundesrepublik der Fall ist, dafür gibt es gut begründete Argumente²⁹⁾:

– Auf der *Anbieterseite* mangelt es an Wettbewerb und damit an Effizienzreizen, z. B. im Gesundheits- und Bildungswesen. Vor allem aufgrund der Verbindung mit verteilungspolitischen Zielen sind diese Bereiche überwiegend als staatliches Handeln organisiert, in denen Verwaltungs- und Zuteilungsgedanken dominiert statt Kostenbewußtsein und Nachfrageorientierung der Leistungen.

– Die *Nachfragerseite* ist ebenfalls durch fehlendes Kostenbewußtsein und daraus resultierende Anspruchsmentalität gekennzeichnet. Da die Kosten der sozialen Leistungen überwiegend anonym, nämlich von der Gemeinschaft der Beitrags- bzw. Steuerzahler getragen werden, hat der einzelne kaum Anreize, seine Nachfrage nach sozialen Leistungen zu begrenzen. Die Vorstellung, die Kosten

würden von anderen getragen, wird durch die eingebauten Umverteilungselemente noch verstärkt, erweist sich aber als Illusion, da die teilweise explosionsartig gestiegenen Kosten – etwa im Gesundheitswesen – letztlich zu starken Beitragsanhebungen für alle Versicherten geführt haben (vgl. die Tabelle).

Besonders bedenklich sind die „wachstumsmindernden Rückkoppelungseffekte“ (Klemmer), die sich aus diesen Fehlsteuerungen ergeben haben: Steigende Kosten führen zu steigenden Steuer- und Abgabenlasten, diese wiederum fördern das Bestreben, möglichst viel von der eigenen Beitragslast über die vermehrte Inanspruchnahme von Leistungen wieder „hereinzuholen“. Überdies mindert die steigende Abgabenlast die Leistungsanreize und fördert die Tendenz zur sog. Schattenwirtschaft, d. h. zur Hinterziehung von Steuern und Sozialabgaben. Dies wiederum gefährdet das Wirtschaftswachstum und damit die Finanzierung des sozialen Sicherungssystems.

Die Wirtschaftspolitik hat auf diese Entwicklungstendenzen seit Mitte der siebziger Jahre vor allem mit Maßnahmen zur sog. Kostendämpfung reagiert. Diesen blieb ein nachhaltiger Erfolg jedoch versagt, weil sie nicht an den Ursachen der Probleme – den falschen Anreizen für Anbieter und

²⁹⁾ Vgl. zum folgenden P. Klemmer, *Wirtschaft und Soziales*, in: Deutscher Caritasverband (Hrsg.), *Der Sozialstaat in der Krise*, Freiburg 1984, S. 43–58; Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1983/84*, TZ 484 ff.; ders., *Jahresgutachten 1986/87*, TZ 310 ff.; ders., *Jahresgutachten 1987/88*, TZ 305 ff.

Tabelle: Sozialpolitische Kennziffern für die Bundesrepublik Deutschland

Jahr	Sozialleistungsquote ¹⁾				Sozialbeiträge ²⁾			
	insgesamt	darunter für:			insgesamt ³⁾	darunter für:		
		Alte und Hinterbl.	Gesundheit	Ehe und Familie		Rentenvers. ⁴⁾	Krankenvers. ⁵⁾	Arbeitslosenversicherung
1960	22,7	9,4	6,1	4,7	24,4	14,0	8,4	2,0
1965	25,0	9,9	6,7	5,1	25,2	14,0	9,9	1,3
1970	26,7	10,7	7,9	4,6	26,5	17,0	8,2	1,3
1975	33,7	13,1	10,4	4,7	30,5	18,0	10,5	2,0
1980	32,2	12,5	10,6	4,6	32,2	18,0	11,4	3,0
1985	31,2	12,4	10,4	3,9	35,4	19,2	11,8	4,4
1986	31,3	12,3	10,4	4,2	35,4	19,2	12,2	4,0
1987	31,5	12,4	10,5	4,2	35,6	18,7	12,6	4,3
1988	31,2	12,3	10,5	4,0	35,9	18,7	12,9	4,3
1989	30,0	12,1	9,9	4,0	35,9	18,7	12,9	4,3
1990	29,4	11,9	9,8	3,8	35,6	18,7	12,6	4,3

¹⁾ Sozialbudget in Prozent vom Brutto sozialprodukt.

²⁾ In Prozent des versicherungspflichtigen Einkommens, einschließlich Arbeitgeberbeiträge.

³⁾ Für Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Krankenversicherung.

⁴⁾ Arbeiter und Angestellte.

⁵⁾ Durchschnittssatz für Arbeiter, ab 1970 identisch mit dem für Angestellte.

Quelle: Bundesminister für Arbeit (Hrsg.), *Statistisches Taschenbuch 1989*, Tabellen 7.4 und 7.7.; *Sozialbericht 1990*.

Nachfrager — ansetzen. Es wurde gewissermaßen versucht, einzelne Kostenventile zu verschließen, ohne daß der Überdruck im System damit beseitigt worden wäre. Inzwischen sind allerdings erste Schritte in diese Richtung getan worden, vor allem mit dem Gesundheitsreformgesetz von 1988, wel-

ches neben vielen fragwürdigen Komponenten erstmals eine spürbare Selbstbeteiligung der Versicherten an den von ihnen verursachten Kosten gebracht hat. Ob sich die seitdem erreichte Senkung der Krankenkassenbeiträge als dauerhafter Erfolg erweisen wird, bleibt abzuwarten.

VI. Fazit

Die inzwischen über vierzigjährige Erfahrung mit der Sozialen Marktwirtschaft hat die Überlegenheit dieser Konzeption gegenüber allen in der Realität vorhandenen Alternativen eindrucksvoll bestätigt. Dies bezieht sich nicht nur auf die Effizienz des Systems, sondern auch auf seine soziale Komponente; so hatte 1988 selbst ein Arbeitslosenhaushalt in der Bundesrepublik mit knapp 1 100 DM pro Haushaltmitglied noch ein höheres verfügbares (Netto-)Einkommen als ein Durchschnittshaushalt in der DDR (813 Mark)³⁰). Die im Zuge des Vereinigungsprozesses gewonnenen Erkenntnisse haben zudem die Vorteile deutlich gemacht, welche

die Marktwirtschaft auch in Bereichen wie dem Wohnungswesen hat, in denen ihr vielfach Versagen nachgesagt wird. Wenn dennoch Steuerungsdefizite in diesem wie auch in anderen sozialrelevanten Bereichen zu beobachten sind, so hat dies seine Ursache vielfach darin, daß zu wenig Gebrauch von wettbewerblichen Elementen in der Sozialpolitik gemacht wird. Insofern besteht eine wechselseitige Komplementarität zwischen Marktwirtschaft und Sozialpolitik.

haushalt ist dabei ein Einkommen von 60 Prozent des Durchschnitts aller Haushalte unterstellt, vgl. dazu die Angaben in Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1983, Fachserie 15, H. 4, Tabelle 3. Die Kaufkraft der Ost-Mark war aufgrund der Preissubventionen in der DDR zwar etwas höher, die Verfügbarkeit vieler Güter aber dafür stark eingeschränkt.

³⁰) Quelle für Grundzahlen: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten vom 20. Januar 1990, S. 52; für den Arbeitslosen-

Finanzierung sozialer Sicherung bei einer alternden Bevölkerung in Deutschland

I. Die demographische Herausforderung

Die demographische Situation und Entwicklung sind für alle Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik wie allgemein für das gesellschaftliche Leben in einem Land von zentraler Bedeutung. Wichtig für die verschiedenen Bereiche der sozialen Sicherung — Vorsorge und Sicherung bei Alter und Invalidität, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit, um nur die wichtigsten zu nennen — ist vor allem die Struktur der Bevölkerung (insbesondere nach Alter, Geschlecht und regionaler Verteilung): Für relativ mehr alte Menschen sind Renten und Pensionen zu finanzieren, auch steigende Ausgaben bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit, wenn sich der Anteil alter Menschen an der Bevölkerung erhöht und ältere Menschen mehr als junge von Krankheit und Pflegebedürftigkeit betroffen werden.

Vor allem der Rückgang der Geburtenhäufigkeit und die längere Lebenserwartung tragen zu dieser Entwicklung bei, die sich in allen hochentwickelten Ländern — besonders ausgeprägt aber in (West-)Deutschland — zeigt. Allerdings ist zu beachten, daß die Situation in den westeuropäischen Ländern mit allenfalls noch langsamem Bevölkerungswachstum, z. T. sogar — wie in Deutschland — absolutem Rückgang der Bevölkerungszahl, in scharfem Kontrast zu Entwicklungen in anderen Teilen der Welt steht. Nach den neuesten Bevölkerungsvorausrechnungen der UNO ist in den nächsten Jahrzehnten in Afrika mit der stärksten Bevölkerungsexplosion zu rechnen. Nicht nur der Umfang der Weltbevölkerung, sondern auch ihre regionale Verteilung werden sich tiefgreifend wandeln¹⁾.

Eine weitere wichtige Quelle nationaler demographischer Veränderung sind Wanderungen. Das wurde gerade in jüngster Zeit auf dem Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland durch die Einwanderung von Aus- und Übersiedlern deutlich: 1989 wanderten 721 000 Aus- und Übersiedler

zu (1990 waren es bis Juni weitere 470 000), während die Zahl der 1989 auf dem damaligen Bundesgebiet Geborenen nur 677 000 betrug. Im Vergleich zu den ebenfalls mit erheblicher Unsicherheit behafteten Annahmen über die künftige Entwicklung von Geburten und Sterbefällen sind Wanderungsannahmen noch erheblich unsicherer.

Dennoch lassen sich deutlich einige Entwicklungslinien und damit verbundene Aufgaben erkennen. So wissen wir, daß die um 1960 Geborenen, die geburtenstarken Jahrgänge, nach etwa 60 Jahren ins Rentenalter kommen. Wir kennen auch zumindest die inländische Erwerbsbevölkerung bis etwa zum Jahre 2010 vollständig — da alle schon geboren sind — und für die Folgezeit einen großen Teil. Unter alternativen Annahmen über künftige Geburten- und Sterblichkeitsverhältnisse läßt sich zudem die Bandbreite möglicher Entwicklungen abschätzen. Die mit demographischen Vorausberechnungen verbundene Unsicherheit darf also nicht dazu verleiten, sich abzeichnende demographische Strukturwandlungen bei wirtschafts- und sozialpolitischen Überlegungen zu vernachlässigen.

Für die alten Bundesländer (d. h. Westdeutschland) zeigte die 1987 vom Statistischen Bundesamt vorgelegte Bevölkerungsvorausberechnung (mittlere Variante) auf der Basis einer weiterhin niedrigen Geburtenhäufigkeit und einer noch weiter leicht steigenden Lebenserwartung einen Rückgang der deutschen (inländischen) Bevölkerung bis zum Jahre 2030 um etwa 14 Millionen. Damit wäre zugleich eine tiefgreifende Wandlung der Altersstruktur verbunden: Während die Zahl der Personen im Alter unter 60 Jahren um 18 Millionen sinken würde, stiege die Zahl der 60 Jahre und Älteren sogar noch absolut um etwa vier Millionen. Kamen 1985 36 Personen im Alter von 60 und mehr Jahren auf je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis unter 60 Jahren, so würde dieser Altenquotient bis zum Jahr 2030 auf 81 steigen. Auch die Zahl sehr alter Menschen (z. B. 80 Jahre und älter) wird absolut und relativ zunehmen.

Es wäre falsch, würde man nach der Vereinigung der beiden deutschen Nachkriegsstaaten von einer tiefgreifenden Veränderung der demographischen Situation ausgehen. Zwar ist die Geburtenhäufigkeit in der ehemaligen DDR z. Zt. noch höher (allerdings auch unterhalb des Niveaus, das eine Be-

¹⁾ Lebten 1950 noch 22 Prozent der Weltbevölkerung in Europa und Nordamerika, so würden es nach der mittleren Vorausberechnungsvariante der UNO im Jahre 2025 nur noch 9 Prozent sein, während der Anteil Afrikas in diesem Zeitraum von 9 auf 20 Prozent stiege. Vgl. Nafis Sadik, Weltbevölkerungsbericht 1990. Entscheidungen für das nächste Jahrhundert. Bonn 1990; zur Bevölkerungsentwicklung in OECD-Ländern s. a. OECD, Aging Populations. The Social Policy Implications. Paris 1988.

Der deutsche Lebensbaum krank

Altersschichtung in Stufen von je 5 Jahrgängen

Gesamtdeutschland
Bundesrepublik und ehemalige DDR

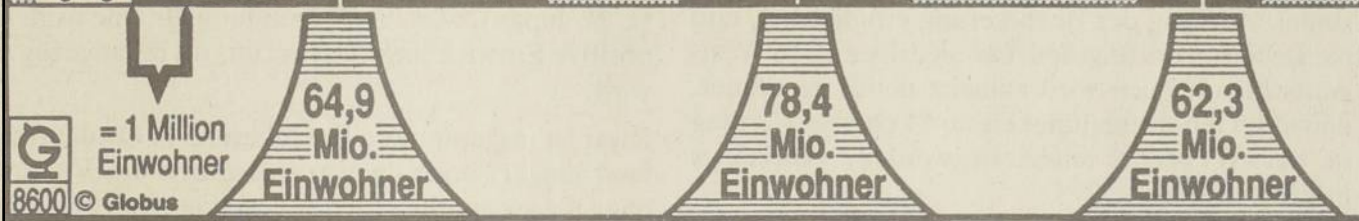
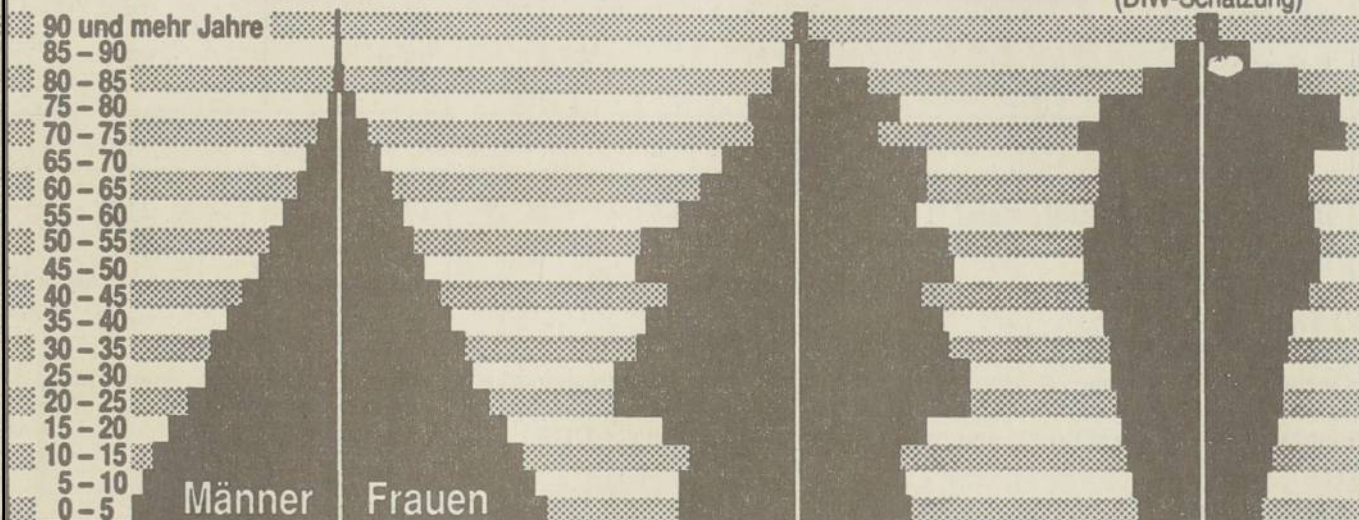
Deutsches Reich

1910

1988

2040
(DIW-Schätzung)

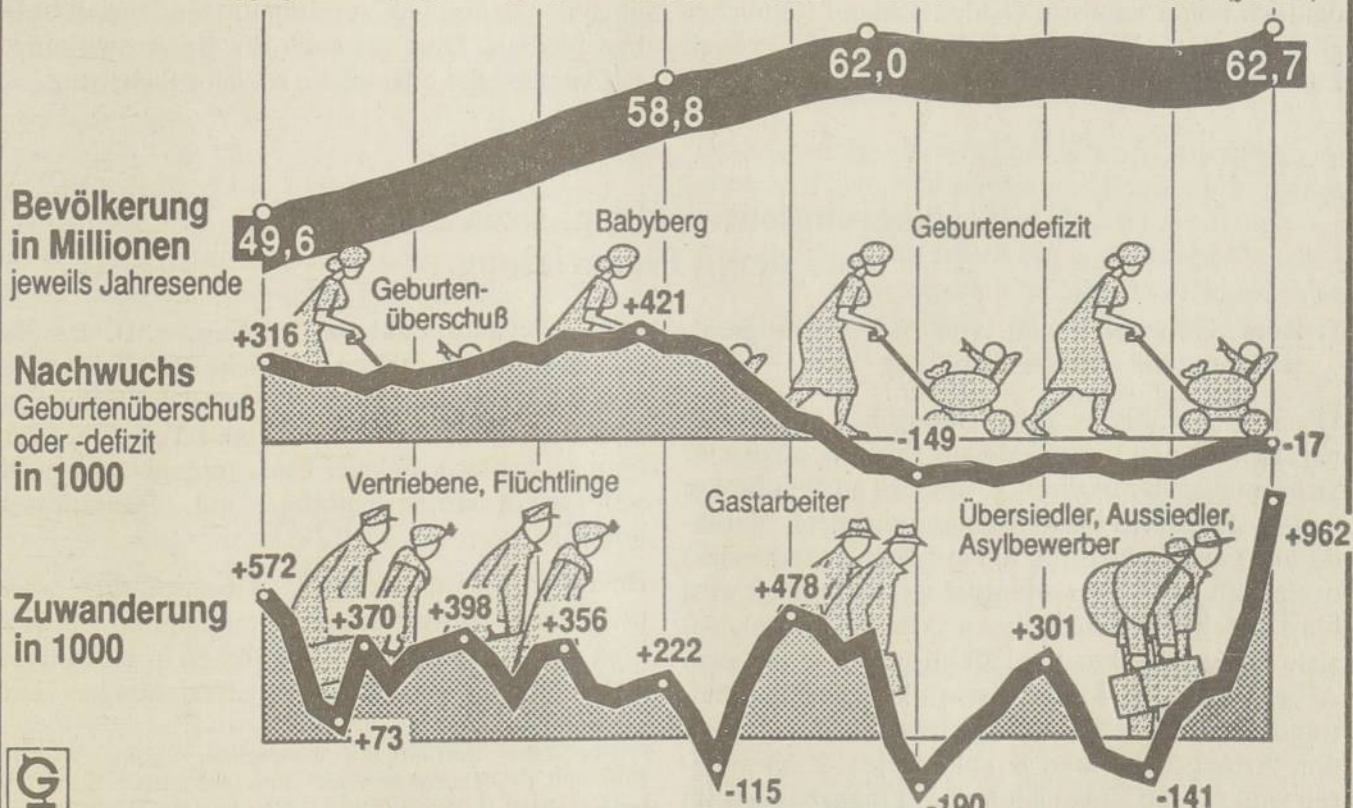
Alter:



G = 1 Million Einwohner
8600 © Globus

Die Lebenskurve der Bundesrepublik Deutschland

1949 1955 1960 1965 1970 1975 1980 1985 1989 (geschätzt)



Bevölkerung
in Millionen
jeweils Jahresende

Nachwuchs
Geburtenüberschuß
oder -defizit
in 1000

Zuwanderung
in 1000

G
8141

© Globus

Tabelle 1: Lebenserwartung

Durchschnittliche Lebenserwartung eines Neugeborenen in Jahren		
	männlich	weiblich
Durchschnitt der EG-Länder ¹⁾	72,1	78,4
Bundesrepublik Deutschland ²⁾	71,8	78,4
DDR ²⁾	69,5	75,5
Japan ¹⁾	75,9	82,1
Durchschnittliche Lebenserwartung eines Sechzigjährigen in Jahren		
Bundesrepublik Deutschland ²⁾	17,3	21,7
DDR ²⁾	15,8	19,2

¹⁾ 1986/87

²⁾ 1988

Quellen: EG und Japan: Prognos, Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000 (hrsg. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit), Nürnberg 1990, Tab. 2.2-6; Bundesrepublik Deutschland und DDR: Statistisches Bundesamt bzw. Statistisches Jahrbuch der DDR.

standserhaltung der Bevölkerung ermöglicht), und die Lebenserwartung spürbar niedriger als in Westdeutschland, doch wird zumeist damit gerechnet, daß sich Geburtenhäufigkeit und Lebenserwartung in beiden Teilen annähern werden. Allerdings braucht dies Zeit.

Tabelle 1 verdeutlicht exemplarisch die Unterschiede in der Lebenserwartung von Neugeborenen sowie (was gerade für sozialpolitische Überlegungen von besonderem Interesse ist) der z. B. Sechzigjährigen zwischen West- und Ostdeutschland. Obgleich die Lebenserwartung in Westdeutschland deutlich höher ist als in Ostdeutschland (ähnliches gilt generell für West- und Osteuropa), gibt es doch Länder, deren Lebenserwartung noch höher ist

(z. B. Japan), was zur Begründung für eine weitere positive Entwicklung auch bei uns oft herangezogen wird.

Zwar ist insgesamt die Bevölkerung in Ostdeutschland jünger, doch ändern sich durch die Vereinigung die gesamtdeutsche Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur im Vergleich zur westdeutschen nur sehr begrenzt, da die Bevölkerungszahl Ostdeutschlands nur etwa ein Fünftel der gesamtdeutschen Bevölkerung ausmacht. Insofern ist davon auszugehen, daß die zuvor für Westdeutschland absehbaren demographischen Strukturwandlungen nach der deutschen Vereinigung tendenziell bestehen bleiben. Dies gilt auch für die Auswirkungen auf verschiedene Bereiche sozialer Sicherung.

II. Bevölkerungsentwicklung, soziale Sicherung und deren Finanzierung

1. Zum Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und sozialer Sicherung

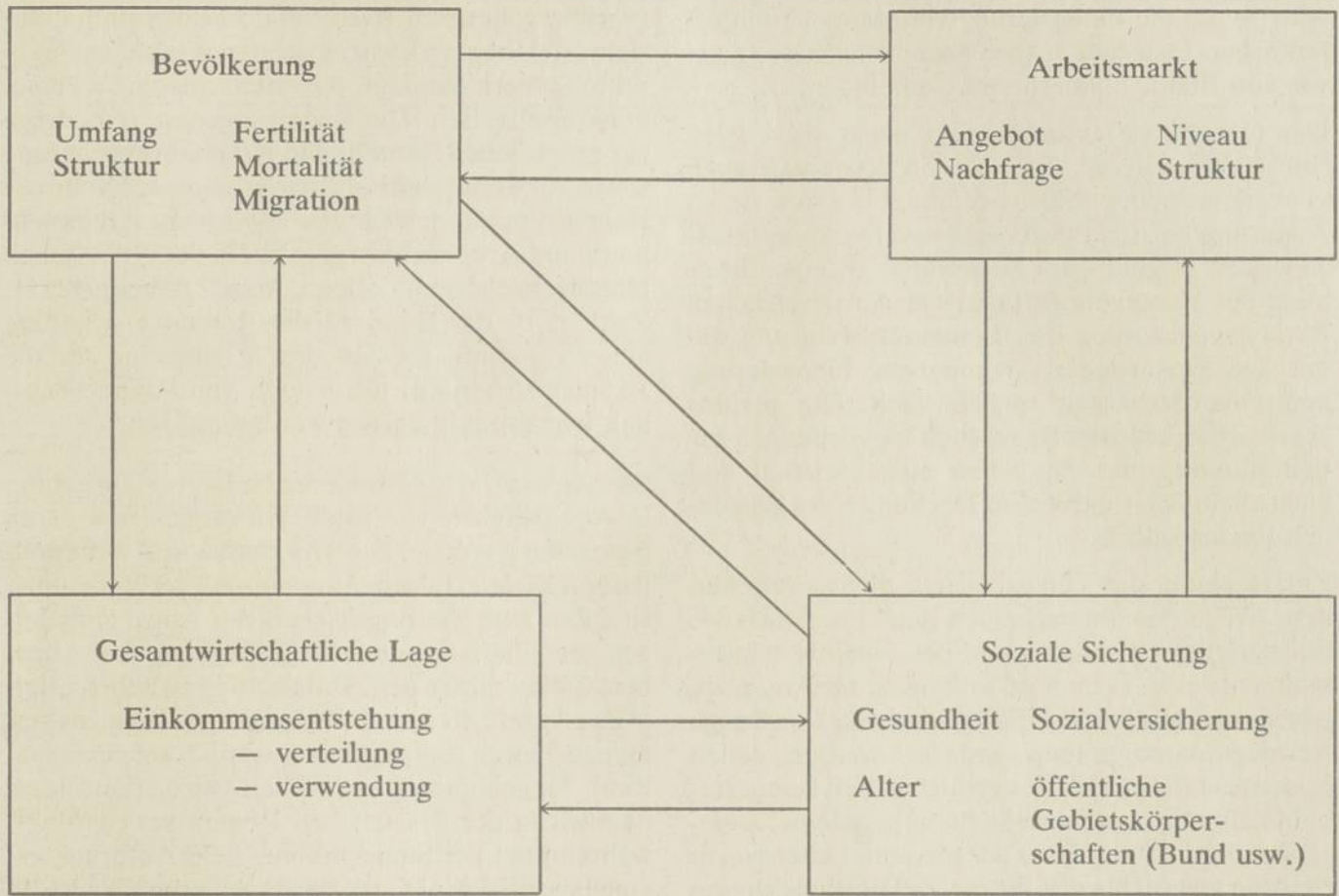
Die demographische Entwicklung hat auf die Finanzlage in den verschiedenen Bereichen sozialer Sicherung nicht nur direkte, sondern auch indirekte Auswirkungen, da durch demographische Veränderungen u. a. die Situation auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst wird (was unmittelbar erkennbar wird hinsichtlich des Angebots an Arbeitskräften), soziale Sicherung aber in vielfältiger Weise mit dem Arbeitsmarkt verknüpft ist (lohnbezogene Beitragsfinanzierung, Lohnersatzleistungen wie Renten, Arbeitslosen- und Krankengeld). Zum anderen sind für die Entwicklung des Finanzbedarfs im Bereich sozialer Sicherung auch weitere arbeits-

marktrelevante Faktoren wichtig, z. B. das Erwerbsverhalten (altersspezifische Erwerbsquoten von Männern und Frauen, Ausmaß der Erwerbstätigkeit in Form von Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung, Arbeitslosigkeit, Einkommens- und insbesondere Lohnentwicklung und Preisentwicklung)²⁾.

Bevölkerungsentwicklung, Arbeitsmarkt, allgemein die gesamtwirtschaftliche Lage und Entwicklung sowie soziale Sicherung stehen in vielfältigen, zudem häufig wechselseitigen Beziehungen. Dies

²⁾ Für eine ausführliche Darstellung siehe Winfried Schmähl, Bevölkerungsentwicklung und soziale Sicherung, in: Bernhard Felderer (Hrsg.), Beiträge zur Bevölkerungsökonomie, Berlin 1986, S. 169 ff.

Abbildung: Bevölkerungsentwicklung, ökonomische Entwicklung und soziale Sicherung im wechselseitigen Zusammenhang



Quelle: Winfried Schmähl, Perspektiven Sozialer Sicherung in einer alternden Gesellschaft, in: Horst Claus Recktenwald (Hrsg.), Der Rückgang der Geburten. Folgen auf längere Sicht, Mainz 1989, S. 257.

wird exemplarisch in der Abbildung angedeutet. So werden Auswirkungen sozialpolitischen Handelns auf Sterblichkeit (und Gesundheitszustand), Geburtenentwicklung und Wanderungen diskutiert (also Rückwirkungen auf die demographische Entwicklung selbst), aber auch auf Arbeitsangebot (man denke an Altersgrenzen, Rehabilitation, Gesundheitsmaßnahmen) und Arbeitsnachfrage (Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung als Lohnbestandteile). Intensiv wird wissenschaftlich auch über mögliche Auswirkungen sozialer Sicherung auf Sparen und Investieren, Kapitalbildung und Wirtschaftswachstum diskutiert, was wiederum u. a. die Finanzierung sozialer Sicherung beeinflusst. Allerdings muß man sich stets vor allzu vereinfachenden, insbesondere die spezifischen Bedingungen und institutionellen Regelungen eines Landes außer acht lassenden allgemeinen Aussagen hüten³⁾. Solche Aspekte sind im Hinblick auf Entste-

hung und Deckung des Finanzbedarfs zu beachten.

2. Möglichkeiten zur Deckung des Finanzbedarfs im Bereich sozialer Sicherung

Bevor exemplarisch Aufgaben und Lösungswege in einzelnen Bereichen des deutschen sozialen Sicherungssystems aufgezeigt werden, ist es nützlich, sich die prinzipiell verfügbaren Alternativen zu verdeutlichen. Wenn Ausgaben im Zusammenhang mit sozialer Sicherung (z. B. im Krankheitsfall) entstehen, ist zunächst zu fragen, wo sie entstehen, in öffentlichen Haushalten (Sozialversicherungsträger, Gebietskörperschaften) oder bei privaten Haushalten oder Unternehmungen. Selbstbeteiligung der Versicherten an Krankheitskosten verlagert z. B. unmittelbar bestimmte Ausgaben auf private Haushalte. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall durch Arbeitgeber anstelle von Krankengeld verla-

³⁾ Vgl. zum Überblick Henry Aaron, Economic Effects of Social Security, Washington, D. C. 1984; Winfried Schmähl, Ökonomische Grundlagen sozialer Sicherung, in: Bernd von Maydell/Franz Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), Neuwied 1988, S. 151–202. Zu verschiedenen Wechselwirkungen zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung vgl. Bernhard Felderer/Michael Sauga, Bevölkerung und Wirtschaftsentwicklung, Frankfurt–New York

1988; Horst Claus Recktenwald (Hrsg.), Der Rückgang der Geburten. Folgen auf längere Sicht, Mainz 1989. Speziell zu Auswirkungen demographischer Entwicklungen auf den Arbeitsmarkt (der EG-Länder) siehe Prognos, Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000 (hrsg. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit), Nürnberg 1990.

gert Ausgaben von der Krankenversicherung auf Arbeitgeber, insbesondere Unternehmen. Im folgenden geht es — sofern nichts anderes gesagt wird — um die Finanzierung von Ausgaben in öffentlichen Haushalten (der Sozialversicherung sowie von Bund, Ländern und Gemeinden)⁴⁾.

Der (öffentliche) Finanzbedarf hängt von vielen Einflußfaktoren ab. Er kann insbesondere auch vom Gesetzgeber selbst beeinflußt werden durch Änderung der für die Ausgabenentwicklung maßgebenden Regelungen. So senkt z. B. eine Erhöhung des Renteneintrittsalters in der gesetzlichen Rentenversicherung die Rentenausgaben und damit den Finanzbedarf. Wenn über Finanzierung und Finanzierbarkeit sozialer Sicherung gesprochen wird, sind in der Regel auch Möglichkeiten zur Beeinflussung der Ausgaben einzubeziehen und nicht allein Alternativen zur Deckung eines gegebenen Finanzbedarfs.

Zur Deckung des Finanzbedarfs gibt es verschiedene Wege. Sie unterscheiden sich hinsichtlich des Finanzierungsverfahrens und der Finanzierungsinstrumente. Zum einen ist zu klären, ob Ausgaben jeweils durch laufende Einnahmen ohne vorherige Vermögensansammlung gedeckt werden sollen (Umlageverfahren). Dies erfolgt in der Bundesrepublik für alle staatlichen Sicherungssysteme. Demgegenüber findet z. B. in der privaten Lebensversicherung angesichts des für die Zukunft unsicheren Umfangs an Prämieeinnahmen eine vorherige Vermögensansammlung statt (kapitalgedecktes Finanzierungsverfahren). Renten werden dann auch aus Zinseinkünften und Vermögensauflösung finanziert.

III. Entwicklung, Beeinflussung und Deckung des Finanzbedarfs für die Alterssicherung

1. Reduzierung des Ausgabenanstiegs und veränderte Belastungsverteilung durch das „Rentenreformgesetz 1992“

Vor allem die Alterssicherung wird von dem starken Alterungsprozeß der Bevölkerung betroffen. Demographische wie auch um ökonomische Variablen ergänzte Modellberechnungen zeigen, daß bei unverändertem Leistungsrecht sowohl

⁴⁾ Dabei konzentriere ich mich auf wenige, jedoch quantitativ bedeutende Bereiche (Alterssicherung sowie soziale Sicherung im Krankheits- und Pflegefall). Sie bestimmen bereits heute in der Bundesrepublik maßgeblich die Sozialausgaben. 1989 konnten rd. 40 aller im Sozialbudget der Bundesregierung ausgewiesenen Sozialausgaben dem Bereich „Alter und Hinterbliebene“ zugerechnet werden (bezogen auf das Bruttosozialprodukt sind dies 12 Prozent), dem Bereich „Gesundheit“ rd. 33 Prozent. Dies unterstreicht die hohe einzel- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung dieser Bereiche sozialer Sicherung in hochentwickelten Volkswirtschaften.

Für die Finanzierung im Umlageverfahren stehen lohnbezogene Sozialversicherungsbeiträge sowie Steuereinnahmen zur Verfügung, wenn man von (vorübergehender) Kreditfinanzierung einmal absieht. Bei Steuern kann es sich um direkte und indirekte Steuern handeln, die unterschiedliche Personenkreise treffen. Die Sozialversicherungsbeiträge zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung sowie zur Bundesanstalt für Arbeit werden in der Bundesrepublik jeweils zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gezahlt, in der gesetzlichen Unfallversicherung allein vom Arbeitgeber⁵⁾. Zahlt z. B. der Bund an die Rentenversicherung einen Zuschuß, so sind dies Einnahmen für die Sozialversicherung, die jedoch vom Bundeshaushalt wiederum finanziert werden müssen.

Die Auswahl der verschiedenen Instrumente sollte in Abhängigkeit von ihren Wirkungen und deren Beurteilung anhand der wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele erfolgen. Von besonderer Bedeutung ist dabei auch die Bereitschaft der Abgabepflichtigen zur Tolerierung oder Akzeptierung von Abgaben. Dabei dürfte dem Unterschied zwischen „Beiträgen“ und „Steuern“ eine wichtige Rolle zukommen, da durch Beiträge ein Anspruch auf eine (spätere) Gegenleistung erworben wird (besonders deutlich in der gesetzlichen Rentenversicherung), während mit der Steuerzahlung kein Anspruch auf eine (spezifizierte) Gegenleistung verbunden ist. Je mehr zudem der jeweilige Verwendungszweck bejaht wird, um so eher dürfte auch die dafür erforderliche Abgabe akzeptiert werden. Gerade in Zeiten steigenden Finanzbedarfs ist dies ein wichtiger Gesichtspunkt.

in der gesetzlichen Rentenversicherung (dem quantitativ bei weitem bedeutendsten deutschen Alterssicherungssystem) als auch in der (aus den Haushalten der Gebietskörperschaften finanzierten) Beamtenversorgung etwa mit einer Verdoppelung des Finanzbedarfs (ausgedrückt in Abgabe-Prozentpunkten) gerechnet werden müßte⁶⁾. Dies hat in

⁵⁾ Zur Erhöhung der Beitragseinnahmen gibt es wiederum vielfältige Möglichkeiten — außer einer Anhebung des Beitragssatzes —, z. B. die Ausweitung der Bemessungsgrundlage des zur Abgabepflicht herangezogenen Personenkreises; vgl. Winfried Schmähl, Finanzierung sozialer Sicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, (1986), insbes. S. 552 ff.

⁶⁾ In der Beamtenversorgung wäre bereits heute ein Abgabensatz auf die Beamtengehälter von etwa 36 Prozent erforderlich, wollte man die Ausgaben aus dem beamtenrechtlichen Versorgungssystem mit einer proportionalen Abgabe auf Beamtengehälter finanzieren. Vgl. Winfried Schmähl, Perspektiven sozialer Sicherung in einer alternden Gesellschaft, in: H. C. Recktenwald (Anm. 3), S. 257; Gisela Färber/Konrad Littmann, Bevölkerungsentwicklung und Staatsfinanzen, in: ebd., insbes. S. 111 ff.

**Tabelle 2: Finanzielle Auswirkungen einzelner Maßnahmen
(gemessen am erforderlichen Beitragssatz bei geltendem Recht)**

		Jahr			
		2010		2030	
1	Beitragssatz bei geltendem Recht	24,9 Prozent		36,3 Prozent	
2	Beitragssatz nach Reformmaßnahmen	21,6 Prozent		26,9 Prozent	
		in Beitrags- satzpunkten	in Pro- zent ¹⁾	in Beitrags- satzpunkten	in Pro- zent ¹⁾
3	Veränderung des Beitragssatzes bei geltendem Recht im Vergleich zu 18,7 Prozent (Ausgangswert)	6,2	(100)	17,6	(100)
	Anteil einzelner Maßnahmen an der Veränderung (Mehreinnahmen/Minderausgaben):				
4	Nettoanpassung	2,05	(33)	5,71	(32)
5	Anhebung der Altersgrenzen	0,20	(3)	0,83	(5)
6	Beitragslose Zeiten	0,14	(2)	0,35	(2)
7	Rente nach Mindesteinkommen	-0,25	(-4)	-0,20	(-1)
8	Bundeszahlungen	0,87	(14)	2,69	(15)
9	Beitragszahlungen Bundesanstalt für Arbeit (80 Prozent vom Bruttoentgelt)	0,32	(5)	0,29	(2)
10	Erhöhung Beitragssatz	2,90	(47)	2,69	(2)
11	Sonstige Maßnahmen	-0,02	(0)	-0,04	(0)
12	Zusätzliche Kindererziehungsjahre	0,00	(0)	-0,22	(-1)

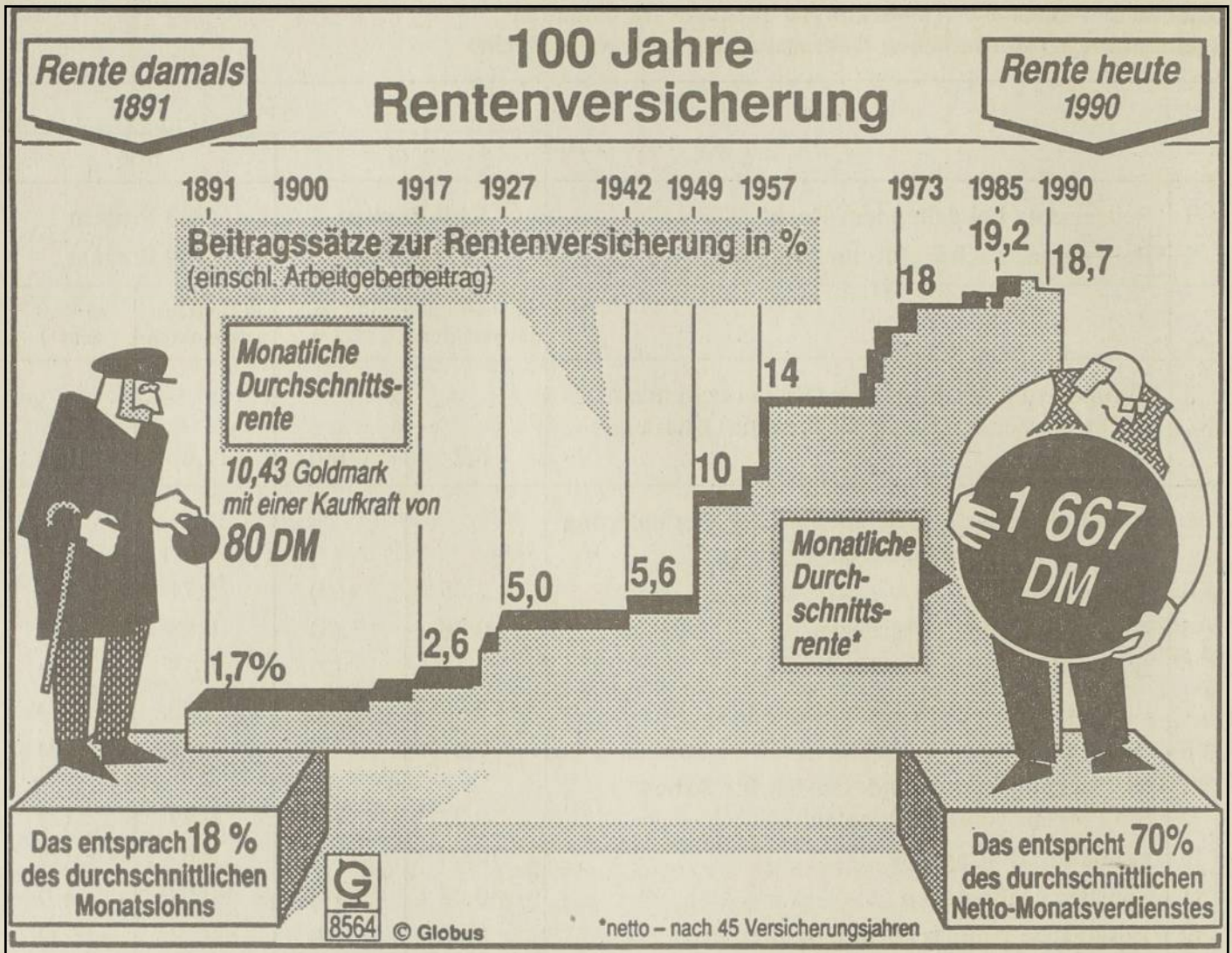
¹⁾ Abweichungen von 100 durch Rundungen.

Quellen: Ausgangszahlen für 2010 Horst-Wolf Müller, Zu den Finanzierungsvorschriften und den finanziellen Auswirkungen der geplanten Rentenreform 1992; in: Deutsche Rentenversicherung, (1989), S. 456; für 2030 Horst-Wolf Müller (unveröffentlichte Berechnungen).

der Bundesrepublik zu langen und intensiven Diskussionen über die erforderlichen und akzeptablen Maßnahmen geführt⁷⁾, die in das von breitem politischen Konsens getragene „Rentenreformgesetz 1992“ (RRG 1992) mündeten. Dieses Gesetz wurde im Deutschen Bundestag am 9. November 1989 verabschiedet. Durch das beschlossene Maßnahmenbündel sollte zum einen der Anstieg des Finanzbedarfs reduziert, zum anderen eine ausgewogene Belastungsverteilung zwischen den von der Rentenversicherung betroffenen Gruppen der Bevölkerung erreicht werden. Übergang von der brutto- zur nettolohnorientierten Rentenanpassung und Veränderungen der Rentenformel, die das vorzeitige (nicht krankheitsbedingte) Ausscheiden aus dem Erwerbsleben durch allmählich – allerdings erst nach der Jahrtausendwende – einsetzende

⁷⁾ Näheres wird behandelt in Winfried Schmähl, Beiträge zur Reform der Rentenversicherung, Tübingen 1988.

Abschläge von der Rentenhöhe finanziell weniger attraktiv machen, gehören zu den ausgabenbremsenden Maßnahmen. Dennoch bleibt ein steigender Finanzbedarf, der durch höhere Beitragssätze z. T. aufgefangen werden soll, aber auch dadurch, daß der Finanzierungsanteil des Bundes nicht weiter sinkt. Zu diesem Zweck wurde der an die Rentenversicherung gezahlte Bundeszuschuß nicht mehr nur – wie bisher – an die Lohnentwicklung, sondern auch an die Entwicklung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung gekoppelt. Hierdurch wird erreicht, daß über längere Zeit der Anteil der Bundeszahlungen an den Rentenausgaben etwa konstant bleibt. Insgesamt würde durch diese Maßnahmen erreicht, daß der sonst – nach geltendem Recht – erforderliche Anstieg des Beitragssatzes etwa halbiert wird (vgl. Tabelle 2) bei einem Rentenniveau, daß zumindest für langjährig Versicherte zu einem erheblichen Maß das Aufrechterhalten des in der Erwerbsphase durch Arbeitsent-



gelt erreichten Lebenshaltungsniveaus ermöglicht⁸⁾.

Die Art der Einnahmenbeschaffung – über Sozialversicherungsbeiträge und durch Zahlungen aus dem Staatshaushalt – ist verteilungspolitisch, auch im Hinblick auf die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Verminderung von Abgabewiderständen von erheblicher Bedeutung. Die gesetzliche Rentenversicherung ist – wie jede Sozialversicherung – ein Mischsystem, in dem sowohl der Versicherungsgedanke (Leistung und Gegenleistung sollen sich unter Berücksichtigung des versicherungsimmanenten Risikoausgleichs entsprechen) als auch der Gedanke des sozialen Ausgleichs verwirklicht werden sollen. Durch den so-

zialen Ausgleich wird – anders als bei der Orientierung am Versicherungsgedanken (Äquivalenzprinzip) – eine Umverteilung von Einkommen im Lebensablauf zwischen Personen und Personengruppen ausgelöst, und nicht nur eine intertemporale Einkommensumschichtung von der Erwerbsauf die Rentnerphase wie bei der weitgehend allein am Versicherungsgedanken orientierten privaten Lebensversicherung. Interpersonelle, nicht versicherungsgemäße Umverteilungsausgaben sind jedoch als Ergebnis allgemeiner Staatsaufgaben anzusehen und sollten aus allgemeinen Staatshaushalten finanziert werden, nicht aber aus lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträgen (denen ja eine Gegenleistung gegenüber stehen soll).

Dem wird häufig entgegengehalten, daß der Kreis von Beitragszahlern weitgehend dem der Steuerzahler entspräche und deshalb die Unterscheidung nach Beitrags- und Steuerfinanzierung eher von akademischem als praktischem Interesse sei. Damit werden aber für die Wirkungen der Abgaben und ihre Beurteilung in der Bevölkerung wichtige Aspekte übersehen: Der Kreis der Steuerpflichtigen umfaßt – je nach Steuerart – auch andere Personen als nur versicherungspflichtige Beitragszahler (so bei der Mehrwertsteuer alle Konsumenten-

⁸⁾ Vgl. Wolfgang Heine, Die Rentenreform 1992, in: Franz Ruland (Hrsg.), Handbuch der Gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied 1990, S. 189–222; Stellungnahme des Sozialbeirats zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 – RRG 1992), Bundestags-Drucksache 11/4124 (vom 12. April 1989); Winfried Schmähl, Reformen der Rentenversicherung: Gründe, Strategien und Wirkungen – das Beispiel der „Rentenreform 1992“, in: Bernhard Gahlen u. a. (Hrsg.), Theorie und Politik der Sozialversicherung, Tübingen 1990, S. 203–255.

ten und bei der Einkommensteuer auch steuerpflichtige Beamte, Rentner und Pensionäre sowie nicht versicherte Selbständige). Auch werden bei der Einkommensteuer nicht nur Arbeitsentgelte bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung herangezogen, sondern alle Einkünfte. Zudem wird die Familien- und Haushaltssituation berücksichtigt, und es wird ein progressiver Tarif angewandt und nicht ein proportionaler wie bei der Beitragsfinanzierung. Werden nun dem sozialen Ausgleich dienende Staatsaufgaben über die Rentenversicherung abgewickelt — gleiches gilt auch für andere Sozialversicherungszweige — und aus Beiträgen und nicht aus Steuern finanziert, kann es zu einer höchst „unsozialen“ Art der Finanzierung kommen, wie ein Vergleich mit der Einkommensteuer deutlich macht.

Alle seriösen Berechnungen über den Anteil nicht versicherungsadäquater Ausgaben in der Rentenversicherung deuten darauf hin, daß der jetzige Anteil des Bundeszuschusses von etwa 18 Prozent der Rentenausgaben bereits zu niedrig ist (1957 betrug der Anteil rund 30 Prozent). Ein weiteres Absinken des Finanzierungsanteils aus Steuern zu verhindern war somit vor allem aus verteilungspolitischen Gründen erforderlich, um die Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung in der Rentenversicherung nicht noch weiter auszuhöhlen⁹⁾. Die ausgabenadäquate Art der Finanzierung wird in der nächsten Zeit vor allem im Zusammenhang mit Ausgaben der deutschen Vereinigung in verschiedenen Zweigen des sozialen Sicherungssystems von Bedeutung sein.

2. Finanzierung der Alterssicherung im vereinten Deutschland

Durch die deutsche Vereinigung ergeben sich für die gesetzliche Rentenversicherung viele neue Aufgaben. Dies resultiert nicht aus der demographischen Entwicklung, da — wie erwähnt — die Altersstruktur auf dem Gebiet der ehemaligen DDR tendenziell eher günstiger als im bisherigen Bundesgebiet ist. Finanzierungsprobleme erwachsen vielmehr zum einen aus der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung in West- und Ostdeutschland, zum anderen aus der verglichen mit dem bundesdeutschen System völlig unterschiedlichen Konzeption der früheren DDR-Rentenversicherung.

Zum 1. Juli 1990 wurde auf dem Gebiet der damaligen DDR eine erhebliche Erhöhung von Renten

⁹⁾ Eine ausführliche Diskussion dieser Zusammenhänge findet sich in Winfried Schmähl, Die Finanzierungsstruktur in der Sozialversicherung. Lohnbezogene Sozialversicherungsbeiträge, Wertschöpfungsabgaben und Steuern aus wirtschafts-, sozial- und ordnungspolitischer Sicht, in: Gabriele Rolf u. a. (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung, Frankfurt/Main 1988, S. 465—489. Vgl. auch die verschiedenen Beiträge in Hans F. Zacher (Hrsg.), Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, Berlin 1980.

aus dem staatlichen Rentensystem wirksam¹⁰⁾. Hierdurch sollten zum einen in der DDR bestehende erhebliche Rentenunterschiede zwischen Rentnern mit sonst gleichen rentenrechtlichen Merkmalen, nur unterschiedlichem Jahr des Rentenbeginns beseitigt, zum anderen die Renten auf ein Niveau angehoben werden, das — unter Berücksichtigung des niedrigeren Lohnniveaus in der DDR — dem Rentenniveau in der Bundesrepublik entspricht. Diese Niveaueinhebung in die Berechnung einbeziehend wurde erwartet, daß mit einem Beitragssatz wie in Westdeutschland und einem ähnlichen Staatsanteil an der Rentenfinanzierung im Prinzip ein ausgeglichener Rentenversicherungshaushalt möglich wäre (Anlaufprobleme bzw. Anschubfinanzierung einmal ausgeklammert).

Eine solche Erwartung setzt jedoch eine relativ rasche Besserung der ökonomischen Lage auf dem Gebiet der ehemaligen DDR voraus. Diese Berechnung fußt aber noch auf dem Rentenrecht der DDR (unter Berücksichtigung der erwähnten Niveaueinhebung). Nach den zwischen den beiden Regierungen getroffenen Vereinbarungen soll jedoch das Rentenrecht der Bundesrepublik ab 1992 in der Form des RRG 1992 in Gesamtdeutschland gelten. Da sich aber das DDR-Rentenrecht in vielerlei Hinsicht fundamental von dem der Bundesrepublik unterscheidet, würde eine unmodifizierte Übertragung zu erheblichen Mehrausgaben führen. So sind z. B. in Westdeutschland die Altersgrenzen niedriger und die Witwenrenten höher. Das Schaffen gleicher Bedingungen auch in dem neuen Teil der Bundesrepublik führt folglich zu Mehrausgaben. Wie Überleitungsregelungen aussehen werden und welche finanziellen Konsequenzen damit verbunden sind, ist noch unklar. Insgesamt ist jedoch mit zusätzlichem Finanzbedarf zu rechnen.

Die Rentenversicherungen in West- und Ostdeutschland sind bislang finanzierungsmäßig noch getrennt. Es wird eine wichtige Zukunftsaufgabe sein, für den Zeitpunkt der Verschmelzung der beiden Rentenversicherungen eine den jeweiligen Aufgaben adäquate Finanzierung festzulegen, um nicht unerwünschte Umverteilungseffekte auszulösen und u. U. längerfristig das gesamte Rentenversicherungssystem in seiner Grundkonzeption tiefgreifend zu verändern.

Dies ist vor allem auch deshalb wichtig, weil für eine längere Zeit noch Renten, die nach DDR-Recht festgesetzt wurden, im Rentenbestand sein werden. Die Renten des Pflichtversicherungs- und des Freiwilligen Zusatzrentenversicherungssystems (FZR) der DDR haben mit einer auch nach Äquivalenzgesichtspunkten konzipierten Rentenversicherung kaum etwas zu tun. Die Höhe der Pflichtversicherungsrenten war weitgehend unabhängig vom frü-

¹⁰⁾ Vgl. die Angaben im Renten Anpassungsbericht 1990 (erscheint als Bundestags-Drucksache).

heren Lohn. Die Rentenstruktur ist vielmehr von Mindestleistungen geprägt. Interpersonelle Einkommensumverteilung dominiert auch in der FZR¹¹). Insofern ist die jetzt beschlossene weit überwiegende Beitragsfinanzierung dieser Renten verteilungspolitisch problematisch. Die Gestaltung der DDR-Renten rechtfertigt in hohem Maße Steuerfinanzierung.

Neben dem Pflicht- und Zusatzrentensystem existieren auf dem Gebiet der ehemaligen DDR noch viele höchst unterschiedliche Zusatz- und Sonderversorgungssysteme (so für Mitarbeiter des Staatsapparates, der SED, der Blockparteien, verschiedene Gruppen der „Intelligenz“ u. v. a. m.). Die dort angesammelten Ansprüche sollen auch in die Rentenversicherung überführt werden. Hier wird sorgfältig darauf zu achten sein, daß der Rentenversicherung von den jeweils zuständigen Stellen entsprechende Finanzierungsbeträge zufließen. Insbesondere wird dies Finanzierungsmittel aus dem Staatshaushalt erfordern. Dabei ist angesichts der Finanzierungsprobleme öffentlicher Haushalte im Zuge der deutschen Vereinigung aber nicht auszuschließen, daß versucht wird, möglichst viel über

Beitragszahlungen abzuwickeln. Dies hätte zum einen die oben beschriebenen negativen verteilungspolitischen Folgen, aber auch die Konsequenz, daß damit die Rentenversicherung immer mehr zu einem allgemeinen Umverteilungssystem würde, sich immer weiter vom Gedanken einer Entsprechung von Leistung und Gegenleistung entfernte. Eine Konsequenz könnten wachsende Abgabewiderstände (Ausweichreaktionen der Pflichtigen) sein.

Bei der Finanzierung der Rentenversicherung geht es also nicht nur um das Niveau der Abgaben und ihrer Veränderung, sondern auch um die ausgabenadäquate Finanzierungsstruktur. Für die Akzeptanz des Systems in der Bevölkerung ist beides von Bedeutung. Renten sind eben nur so lange „sicher“, wie die Abgabepflichtigen bereit sind, zur Finanzierung beizutragen. Die bislang hohe Wertschätzung des Rentenversicherungssystems, das am Konzept des Erhalts des Lebensstandards und damit notwendigerweise auch an dem von Leistung und Gegenleistung ausgerichtet ist, sollte durch Entscheidungen im Zusammenhang mit der schwierigen Übergangsphase des Zusammenwachsens beider Teile Deutschlands nicht aufs Spiel gesetzt werden.

IV. Soziale Sicherung bei Krankheit sowie Hilfs- und Pflegebedürftigkeit

Die soziale Absicherung im Krankheitsfall sowie bei Hilfs- und Pflegebedürftigkeit ist in der Bundesrepublik bislang höchst unterschiedlich geregelt. Im Krankheitsfall tritt entweder die gesetzliche und/oder eine private Krankenversicherung ein. Der Schutz erstreckt sich hier auf die gesamte Bevölkerung. Bei Pflegebedürftigkeit gibt es keine Sozialversicherungsinstitution, die hierfür zuständig ist, auch wenn die Grenzziehung zwischen Krankheit und Pflegebedürftigkeit in der Praxis oft schwierig ist, so daß folglich manche der mit Pflegebedürftigkeit verbundenen Ausgaben auch über die Krankenversicherung abgewickelt werden. Die Absicherung erfolgt im Pflegefall entweder durch private Vorsorge oder intrafamiliäre Hilfen oder – so schätzungsweise bei der Hälfte der Kosten für stationäre Versorgung im Pflegefall – durch die (steuerfinanzierte) Sozialhilfe, weil angesichts der damit verbundenen hohen Kosten in der Regel selbst hohe Renten/Pensionen nicht zur Finanzierung ausreichen. Zudem ist zu berücksichtigen, daß sich das Potential an familiärer Hilfe verringert angesichts der kleiner werdenden Familien (weniger Kinder), der größeren räumlichen Entfernung zwischen Fa-

milienangehörigen sowie der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen (die überwiegend als Töchter oder Schwiegertöchter Eltern pflegen). Für die Höhe des Finanzbedarfs bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit ist von beträchtlicher Bedeutung, ob die Versorgung ambulant oder stationär erfolgt.

Für beide Bereiche ist der Alterungsprozeß der Bevölkerung von erheblichem Einfluß, da die relative Häufigkeit von Erkrankungen bzw. von damit verbundenen Ausgaben mit dem Lebensalter zunimmt und Hilfs- und Pflegebedürftigkeit vor allem im höheren Lebensalter auftritt. Der Alterungsprozeß der Bevölkerung führt zu einer stärkeren zahlenmäßigen Besetzung dieser „kostenintensiven“ Altersgruppen und damit zu steigenden Ausgaben.

Allerdings wäre es verfehlt, die demographischen Veränderungen als überwiegenden oder gar einzigen ausgabenerhöhenden Einflußfaktor anzusehen – er ist bei weitem nicht der wichtigste Grund für Ausgabenanstieg und erhöhten Finanzbedarf. Medizinisch-technischer Fortschritt, verändertes Verhalten von Nachfragern und Anbietern sowie die Preisentwicklung sind einige der wichtigen Gründe¹²).

¹¹) Vgl. Winfried Schmähl, Alterssicherung in der DDR und ihre Umgestaltung im Zuge des deutschen Einigungsprozesses. Einige verteilungspolitische Aspekte, Arbeitspapier 10/1990, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

¹²) Vgl. Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Jahresgutachten 1987, Baden-Baden 1987.

Zudem ist der Einfluß der demographischen Veränderungen für Finanzierungsprobleme im Bereich der Krankenversicherung bei weitem nicht so groß wie in der Rentenversicherung. Dort scheidet der Rentner zugleich aus dem Kreis der Beitragszahler aus, während in der Krankenversicherung auch die Rentner weiterhin Beiträge abführen. Angesichts der absolut und relativ wachsenden Rentnerzahl ist dies für die erforderlichen Beitragssätze von großer Bedeutung. Während in der gesetzlichen Rentenversicherung ohne Maßnahmen des RRG 1992 bis zum Jahre 2030 etwa eine Verdoppelung des Beitragssatzes erforderlich gewesen wäre (auf etwa 36 Prozent), würde der Alterungsprozeß im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung in diesem Zeitraum nur etwa einen Beitragssatzanstieg um rund drei Beitragssatzpunkte erfordern¹³). Zudem ist zu beachten, daß sich der Personenkreis, der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung entrichtet, auch immer mehr dem annähert, der Leistungen empfängt, da angesichts niedriger Geburtenhäufigkeit der Anteil beitragsfrei mitversicherter Kinder an allen Versicherten sinkt. Gleiches gilt wegen der steigenden Frauenerwerbsquote auch hinsichtlich des Anteils beitragsfrei mitversicherter Ehefrauen.

Allerdings kommt es bei Aussagen über den Finanzbedarf in diesen Bereichen auch auf die Annahmen über die künftige Entwicklung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung an. Hier gibt es — gerade im Zusammenhang mit der erwarteten weiteren Steigerung der Lebenserwartung — sehr unterschiedliche Annahmen: So wird einerseits damit gerechnet (bzw. erhofft), daß die Bevölkerung immer älter und zugleich auch gesünder wird bzw. daß Erkrankungen erst später eintreten. Andererseits wird befürchtet, daß die längere Lebensspanne mit erhöhten (zudem sehr ausgabenintensiven) Erkrankungen — insbesondere auch chronischer und degenerativer Art — verbunden sein dürfte.

Alterungsprozeß und Wandlungen des Krankheitspektrums verändern aber nicht nur das Ausgabenvolumen, sondern erfordern auch Veränderungen in der Ausgabenstruktur bis hin zum Ausbildungsbereich und der Forschung, wo geriatrische Aspekte zunehmende Beachtung finden müssen.

Hinsichtlich der Deckung des Finanzbedarfs in der gesetzlichen Krankenversicherung wird im Unterschied zur gesetzlichen Rentenversicherung nur über Veränderungen der Beiträge diskutiert, nicht dagegen darüber, ob nicht auch bestimmte Ausgaben — wie z. B. die Mitversicherung von Familien-

angehörigen als Form des Familienlastenausgleichs — insbesondere unter verteilungs- und ggf. auch beschäftigungspolitischen Aspekten statt dessen aus Steuern finanziert werden sollten.

Während es im Rahmen der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetzgebung vor rund 100 Jahren erst für die gesetzliche Rentenversicherung politisch durchsetzbar war, einen beträchtlichen Teil der Ausgaben aus Steuern zu finanzieren, gelang dies bei der gesetzlichen Krankenversicherung nicht. Dieser Unterschied blieb bis heute erhalten. Die beträchtlichen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland auch im Bereich der Krankenversorgung geben allerdings Anlaß, über die ausgabenadäquate Finanzierungsstruktur der gesetzlichen Krankenversicherung bzw. im Gesundheitssystem nachzudenken¹⁴).

Die soziale Absicherung bei Pflegebedürftigkeit wird in der nächsten Legislaturperiode des (ersten gesamtdeutschen) Bundestages gesetzgeberische Weichenstellungen erfordern, da das Potential an Familienpflege tendenziell abnimmt, während die Nachfrage nach entsprechenden Leistungen steigt¹⁵). Bei allen Maßnahmen sollte darauf geachtet werden, daß keine Anreize für eine Auslagerung von Pfl egetätigkeit aus den Haushalten gegeben werden. Wichtig ist dafür auch Hilfe für die Pflegenden (stundenweise Unterstützung, Übernahme der Pflegeaufgaben durch andere in Urlaubszeiten u. a. m.) sowie eine Honorierung von nicht erwerbsmäßig erbrachter Pfl egetätigkeit, z. B. durch Erwerb von eigenen Rentenansprüchen. Durch häusliche Versorgung kann die besonders kosten-trächtige stationäre Pflege vermieden oder zumindest hinausgeschoben werden. Um dies zu erreichen ist auch eine Verbesserung der Möglichkeiten für ambulante Versorgung — also nicht allein im Sinne der Übernahme von Pfl egetätigkeiten durch Familienangehörige, sondern durch vermehrte ambulante Hilfen von ehrenamtlichen und professionellen Helfern (z. B. über Sozialstationen) — erforderlich, ergänzt z. B. durch die Anbindung der eigenen Wohnung an Sozialstationen durch Notruf-einrichtungen. Allgemein ist der Gestaltung der Wohnbedingungen und des Wohnumfeldes in diesem Zusammenhang Aufmerksamkeit zu widmen, damit ein Hilfsbedürftiger eher in die Lage versetzt wird, länger in seiner eigenen Wohnung zu leben. Aber auch stärkere Beachtung von Rehabilitation für ältere Menschen — nicht im Sinne der Wiedereingliederung in das Erwerbsleben, sondern zur

¹⁴) Aus unterschiedlichen Risikostrukturen und durch das ökonomische Gefälle zwischen Ost- und Westdeutschland erwachsen für die Gesetzliche Krankenversicherung Finanzierungsprobleme.

¹⁵) Die Datenlage — sowohl was die Zahl der Pflegebedürftigen (unterschiedlichen Grades an Pflegebedürftigkeit) als auch was die mit Pflege verbundenen Ausgaben (und ihre Verteilung) betrifft — ist in diesem Bereich bislang noch überaus unzulänglich.

¹³) Vgl. hierzu wie zum gesamten Fragenkreis Winfried Schmähl, Demographischer Wandel und Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung. Auswirkungen und Finanzierungsalternativen, in: Christian von Ferber u. a. (Hrsg.), Die demographische Herausforderung. Das Gesundheitssystem angesichts einer veränderten Bevölkerungsstruktur, Gerlingen 1989, 281–333.

Verbesserung der Möglichkeiten zu selbständiger und aktiver Lebensgestaltung — gehört hierzu.

Die Bewältigung der mit Pflegebedürftigkeit verbundenen Aufgaben setzt aber vor allem ein ausreichendes professionelles Dienstleistungsangebot für den ambulanten wie stationären Bereich voraus. Angesichts der Schwere vieler der mit Pfl egetätigkeit verbundenen Aufgaben wird dies nur durch entsprechend attraktive Entlohnung zu realisieren sein. Dies steigert den Finanzbedarf und macht gleichzeitig deutlich, daß ambulante Versorgung nicht notwendig mit Ausgabenreduktion im Vergleich zu stationärer Betreuung verbunden sein muß, sicher aber in der Regel mit mehr Lebensqualität für diejenigen, die Hilfe benötigen.

Hinsichtlich der künftigen Deckung des Finanzbedarfs werden verschiedene Modelle zum *Abschluß von Versicherungen* diskutiert:

1. Freiwillig, angeregt durch entsprechende Anreize zum Abschluß einer privaten Versicherung, die bestimmten Mindestbedingungen genügt, und
2. Versicherungspflicht im Sinne von
 - a) Pflicht zum Abschluß einer entsprechenden privaten Versicherung;

b) Pflicht-Sozialversicherung, Finanzierung über Sozialversicherungsbeiträge.

Bei den privaten Versicherungen werden bereits jetzt sowohl von der privaten Krankenversicherung als auch der privaten Lebensversicherung Angebote unterbreitet. Im Hinblick auf die Sozialversicherungslösung wird über die Angliederung an bereits bestehende Sozialversicherungseinrichtungen (insbesondere die gesetzliche Krankenversicherung) diskutiert oder über das Schaffen einer eigenständigen Einrichtung.

Schließlich gibt es auch Vorschläge, statt der Versicherungslösungen eine *Abwicklung über öffentliche Haushalte* (und damit steuerfinanziert) vorzusehen. Aber auch hier sollen die Kommunen von Ausgaben entlastet werden, die sie jetzt im Rahmen der mit Pflege verbundenen Sozialhilfeausgaben zu finanzieren haben. Desgleichen geht es bei den Versicherungslösungen nicht allein um Sozialversicherungsbeiträge oder Prämien, sondern auch durch steuerliche Anreize bzw. Abzugsfähigkeit wird Einfluß auf die Lastverteilung genommen. Durch eine frühzeitig im Lebensablauf einsetzende Vorsorge für das Risiko, pflegebedürftig zu werden, werden insgesamt jedoch keine hohen oder nicht akzeptablen Zahllasten entstehen.

V. Einige allgemeine Folgerungen

Gerade demographische Veränderungen zeigen, daß eine längerfristige Orientierung des wirtschafts- und sozialpolitischen Handelns erforderlich ist. Dies ist zudem in sozialen Sicherungssystemen generell von großer Bedeutung, wo — wie insbesondere in der Alterssicherung — eine langfristige Stabilität maßgeblich zur Schaffung eines Sicherheitsgefühls bei den Betroffenen beiträgt sowie zu deren Bereitschaft, sich an der Finanzierung der Systeme zu beteiligen. Insgesamt besteht kein Anlaß, die durch den Alterungsprozeß der Bevölkerung ausgelösten Herausforderungen im Bereich sozialer Sicherung zu dramatisieren; allerdings sind sie auch nicht zu vernachlässigen. Es spricht vieles dafür, daß sie in einer wirtschafts- und sozialpolitisch akzeptablen Weise bewältigt werden können. Dies wird erleichtert, wenn die gesamtwirtschaftliche Lage und Entwicklung günstige Finanzierungsgrundlagen schafft. Abbau von Arbeitslosigkeit und steigende Erwerbsbeteiligung erhöhen zumindest die Einnahmen. Die Auswirkungen können für verschiedene Bereiche jedoch unterschiedlich sein. So läßt z. B. eine steigende Frauenerwerbsquote in der Krankenversicherung die Ausgaben weitgehend unberührt, hat jedoch mehr Beitragseinnahmen zur Folge, während in der gesetzlichen Rentenversicherung den gestiegenen Beitragseinnahmen erhöhte Rentenversicherungsansprüche ge-

genüber stehen, die später zu Ausgaben führen. Vor allem aber erleichtert Einkommenswachstum die Finanzierung sozialer Sicherung: Je stärker die Bruttoeinkünfte wachsen, so daß bei steigender Abgabenbelastung — die unvermeidlich erscheint — auch noch die Nettoeinkünfte zunehmen, um so größer dürfte die Bereitschaft zum Tolerieren höherer Abgaben sein. Dies gilt um so mehr, wenn deren Verwendungszweck bejaht und eine möglichst klare Verknüpfung zwischen eigenem Finanzierungsbeitrag und den (Gegen-)Leistungen besteht. Allerdings darf Einkommenswachstum nicht mit negativen Folgen u. a. für Umwelt und Gesundheit verbunden sein, da hierdurch die sozialpolitische Aufgabenerfüllung eher behindert als gefördert würde. Neben Erwerbsmöglichkeiten und Erwerbsfähigkeit (beeinflußt insbesondere durch den Gesundheitszustand) kommt es aber auch auf die Erwerbsbereitschaft an.

Dies alles macht exemplarisch deutlich, daß insgesamt eine umfassende, ganzheitliche Problemsicht erforderlich ist¹⁶⁾. Dies betrifft z. B. die Auswir-

¹⁶⁾ Siehe exemplarisch den Bericht der Kommission „Altern als Chance und Herausforderung“, (hrsg. vom Staatsministerium Baden-Württemberg), Stuttgart 1988. Erforderlich ist u. a. ein Überblick über Aufgaben und Ausgaben in den verschiedenen Bereichen, so z. B. im Zusammenhang mit

kungen, die von sozialer Sicherung — und hier speziell ihrer Finanzierung — auf die Einkommensentwicklung ausgehen. So machte beispielsweise die Diskussion über eine Veränderung der Bemessungsgrundlagen für Arbeitgeberzahlungen durch Ergänzen oder Ersetzen der bisherigen lohnbezogenen Beiträge durch eine umfassend definierte Wertschöpfungsabgabe deutlich, daß hierdurch u. U. negative Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung ausgehen können und damit dem Ziel, Finanzierungsprobleme besser zu lösen, nicht entsprochen würde¹⁷⁾.

Voraussetzung für reales Einkommenswachstum ist aber auch, daß die gesamtwirtschaftliche Produktivität im Zuge des demographischen Alterungsprozesses nicht negativ beeinflußt wird. Hier werden häufig Befürchtungen laut, da ältere Arbeitnehmer — die ja dann einen größeren Anteil an der Erwerbsbevölkerung ausmachen — eine geringere Arbeitsproduktivität als jüngere aufweisen würden. Unabhängig davon, ob diese Aussage empirisch fundiert ist, ergibt sich als wichtige Zukunftsaufgabe, die Qualifikation und Produktivität älterer Arbeitnehmer durch vermehrtes Einbeziehen in Weiterbildungsmaßnahmen usw. zu fördern. Hierzu gehört ebenso, die invaliditätsbedingte Minderung der Arbeitsleistung wie auch das vorzeitige Ausscheiden aus dem Berufsleben durch Maßnah-

der absolut und relativ sinkenden Zahl von Kindern und Jugendlichen. Allerdings muß man sich davor hüten, von dieser Entwicklung einfach auf sinkende Ausgaben in den betreffenden Bereichen oder leichte Umschichtungsmöglichkeiten auf den Bereich der Alterssicherung zu schließen.

¹⁷⁾ Vgl. Winfried Schmähl/Klaus-Dirk Henke/Horst M. Schellhaab, Änderungen der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung? Ökonomische Wirkungen des „Maschinenbeitrags“, Baden-Baden 1984.

men der Prävention und Rehabilitation zu reduzieren. All dies verdeutlicht exemplarisch, daß die Bewältigung der Finanzierungsaufgaben im Bereich sozialer Sicherung weit über die Diskussion einzelner Finanzierungsinstrumente hinausreicht. Abschließend sei nochmals betont, daß Abgabebereitschaft auch Akzeptanz voraussetzt. Um sie zu erlangen, erhöhen und zu erhalten, sollte Verunsicherung durch immer neue Diskussionen über tiefgreifende Änderungen des sozialen Sicherungssystems vermieden werden (sie erfordern zudem längerfristige Übergangsprozesse, wie allein im Zusammenhang mit dem deutschen Einigungsprozeß deutlich wird). Erforderlich ist, daß den Betroffenen eine klare Konzeption im Bereich sozialer Sicherung deutlich wird und Maßnahmen, die ergriffen werden, einsichtig sind. Dies erfordert u. a., vermehrt dem Gesichtspunkt der Information Aufmerksamkeit zu schenken. Klare und verlässliche Information verdeutlicht den Betroffenen, inwieweit ergänzende soziale Sicherungen — sei es durch den privaten Haushalt selbst, sei es über Betriebe — notwendig erscheinen bzw. wünschenswert sind und welche längerfristigen Konsequenzen dies für die Haushalte, aber auch für die Arbeitgeber hätte. Durch tagespolitisch und wahlkampforientierte Vorschläge und Handlungen, durch Verschieben von Finanzierungslasten dorthin, wo man gerade glaubt, dies leichter und/oder unauffälliger durchsetzen zu können, wird dem entgegengewirkt; es werden eher Verunsicherung und Widerstände ausgelöst. Die Bewältigung der mit dem demographischen Alterungsprozeß verbundenen Finanzierungsaufgaben im Bereich sozialer Sicherung setzt deshalb entsprechendes konzeptionell orientiertes Handeln der politisch Verantwortlichen voraus.

Sozialunion in Europa

I. Der Europäische Binnenmarkt und die Sozialpolitik

1. Das Projekt 1992

Am 31. Dezember 1992 soll der europäische Binnenmarkt vollendet sein. Bei dem Binnenmarktprojekt handelt es sich um die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten, der Freizügigkeit von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Bereits die Römischen Verträge aus dem Jahre 1957 enthielten dieses Ziel neben anderen, die Art. 3 EWG-Vertrag nennt: z. B. gemeinsamer Außenzolltarif, gemeinsame Verkehrs-, Landwirtschafts- und Außenhandelspolitik. Freihandel und Freizügigkeit stellen daher einen Teilbereich des Gemeinsamen Marktes dar.

Der Binnenmarkt wird den Wettbewerb auf Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten verstärken. Auf eine „soziale Flankierung“ der Folgen dieses Wettbewerbs bezieht sich die Forderung nach einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik.

1. *Gütermärkte:* In dem Maße, in dem die Handelshemmnisse im europäischen Warentausch fortfallen, werden auch die Arbeitskräfte einem stärkeren internationalen Wettbewerb ausgesetzt sein.

2. *Kapitalmärkte:* Mit der Freiheit des Kapitalverkehrs werden die Unternehmen mobiler. Standortentscheidungen werden daher in zunehmendem Maße von arbeits- und gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen sowie von Sozialabgaben der Unternehmen im jeweiligen Land abhängen.

3. *Arbeitsmärkte:* Die Mobilität von Arbeitskräften wird die nationalen Arbeitsmärkte verschmelzen; eine direktere Konkurrenz unter den Arbeitgebern, aber auch unter den Arbeitnehmern in der EG wird die Folge sein.

Zu untersuchen ist, ob das Binnenmarktprojekt von einer Harmonisierung des nationalen Arbeitsrechts und der sozialen Mindestleistungen auf europäischer Ebene begleitet werden darf (rechtliche Frage), inwieweit dies bereits geschieht (politisch-institutionelle Frage) und ob es sich dabei um einen effizienten Weg handelt (ökonomische Frage).

2. Die Sozialpolitik im EWG-Vertrag

Die Römischen Verträge aus dem Jahre 1957¹⁾ zielten auf die Errichtung eines gemeinsamen Marktes (Art. 2 EWGV), d. h. sie waren in erster Linie wirtschaftspolitisch motiviert. Die eigentliche soziale Errungenschaft der Gründungsverträge wurde in verbesserten Lebens- und Arbeitsbedingungen als Ergebnis einer international arbeitsteiligen Wirtschaft gesehen.

Die im weiteren Sinne sozialen Vorschriften des EWG-Vertrages befinden sich in den Artikeln 117 bis 128 („Die Sozialvorschriften“ und „Der Europäische Sozialfonds“) und 48 bis 58 (Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Niederlassungsfreiheit). Zu unterscheiden ist zwischen zwingenden und nicht zwingenden Vorschriften. Bei letzteren handelt es sich um reine Programmsätze, welche keine Gemeinschaftskompetenz begründen, so z. B. Art. 117: „Die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken . . .“ Erstere dagegen werden in der Regel einstimmig beschlossen und stellen eine Ermächtigungsgrundlage für gemeinschaftliches Sekundärrecht dar, beispielsweise Art. 51: „Der Rat beschließt einstimmig auf Vorschlag der Kommission die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen . . .“. Das Einstimmigkeitserfordernis verdeutlicht den Wunsch der Vertragspartner — entgegen vielfach anderslautender „Lippenbekenntnisse“ —, den zwischenstaatlichen Charakter der EG nicht zugunsten einer supranationalen Organisation aufzugeben. So hebt auch der Grundsatz der Einzelermächtigung den qualitativen Unterschied zwischen dem EWG-Vertrag und einer nationalen Verfassung hervor: „Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe dieses Vertrages erlassen der Rat und die Kommission Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen . . .“ (Art. 189 Satz 1; Hervorhebung durch die Verfasserin). Ein gewisses Maß an Flexibilität bieten allerdings die Artikel 100 (Richtlinienkompetenz zur Angleichung solcher nationaler Rechtsvorschriften, welche sich „unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes aus-

¹⁾ EWG-Vertrag, Euratom und EGKS-Vertrag (Montanunion). Im folgenden wird nur der EWG-Vertrag behandelt.

wirken“) und 235 (Erlaß von Vorschriften seitens der Gemeinschaft für unvorhergesehene Fälle, „um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen“).

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) sollte dreißig Jahre nach Gründung der EWG neue integrationspolitische Impulse geben. Die politische Stagnation der siebziger und frühen achtziger Jahre wurde nicht zuletzt mit der Ausdehnung der Gemeinschaft von sechs auf nunmehr zwölf Mitglieder erklärt. Die zunehmende Vielfalt der Interessenslagen erschwerte den Entscheidungsprozeß im Rat. Der Zusatz zum EWG-Vertrag sah daher auf einigen für die Verwirklichung des Binnenmarktes wichtigen Gebieten den Übergang von der Einstimmigkeit zu qualifizierten Mehrheiten vor.

Die Mehrheitsregel bewirkt eine Stärkung des supranationalen Moments. Dies ist aus ökonomischer Sicht jedoch nur dann wünschenswert, wenn die Präferenzen zwischen Mehrheit und Minderheit

kaum divergieren. Diese Bedingung scheint jedoch nur dort erfüllt zu sein, wo es um die Integration der Märkte geht. Was die Integration und Zentralisierung der Politik angeht, hat die Bandbreite der Präferenzen in der Gemeinschaft eher zugenommen.

Auf dem Gebiet der Sozialpolitik interessieren vor allem die neuen Artikel 118 a und 100 a EEA. Ersterer betrifft den Erlaß von Mindestvorschriften im Bereich der „Arbeitsumwelt . . . , um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen“ (Abs. 1). Letzterer bezieht sich in Abs. 1 auf eine Rechtsharmonisierung zum Zwecke der Vollen- dung des Binnenmarktes bis 1993. Diese Sonderregelung zu Art. 100 findet ihre Grenze aber in Abs. 2, welcher die Bestimmungen über die Freizügigkeit und über die „Rechte und Interessen der Arbeitnehmer“ ausdrücklich von Art. 100 a I ausnimmt. Das Einstimmigkeitserfordernis bleibt also im Bereich der Sozialpolitik scheinbar erhalten mit Ausnahme des Art. 118 a.

II. Die Sozialpolitik der EG-Organen

1. Der Europäische Gerichtshof (EuGH)

Dem EuGH obliegt die „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages“ (Art. 164 EWGV). Problematisch ist nun vor allem die Auslegung des EWG-Vertrages: Fast immer wurde einer „integrationsfreundlichen“ (d. h. zentralistischen) Auslegung der Vorzug gegeben, wobei der Übergang zur Rechtsfortbildung als fließend bezeichnet werden muß. Die „Dynamisierung“ des EWG-Vertrages durch den EuGH läßt sich anhand der sozialen Sicherung von Wanderarbeitnehmern veranschaulichen²⁾:

1. „Positive Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern“: Die EG-Verordnung 1408/71 sieht in Verbindung mit Art. 51 EWGV für Arbeitnehmer, die in mehreren Ländern der Gemeinschaft gearbeitet haben, eine anteilige Rentenberechnung „nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ (Art. 51) entsprechend der Versicherungszeit vor. Damit sollte vermieden werden, daß diese Personen schlechter oder besser gestellt werden als die international nicht mobilen Arbeitskräfte. Der EuGH vertrat die Ansicht, daß mobile Arbeitskräfte durch Antikumulierungsvorschriften gewisse nationale Vergünstigungen verlieren, was einer Einschränkung der Freizügigkeit gleichkomme.

²⁾ Vgl. Klaus A. Klang, Soziale Sicherheit und Freizügigkeit im EWG-Vertrag, Baden-Baden 1986; Peter Clever, Europa '92 — die soziale Dimension, in: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik. Leben und Arbeiten in Europa, Bonn 1989, S. 22.

Er bewirkte durch seine ständige Rechtsprechung, daß die international mobilen Arbeitskräfte tatsächlich besser gestellt sind als die immobilen. So erhält ein Arbeitnehmer, der in der Bundesrepublik und den Niederlanden beschäftigt gewesen war, nach Eintritt seiner Arbeitsunfähigkeit zwei volle Invaliditätsrenten: eine beitragsabhängige deutsche und die von der Versicherungsdauer unabhängige niederländische (Fall Bensem³⁾).

2. „Sozialexport“: Finanziell noch folgenreicher ist die Neigung des EuGHs, bei sozialen Leistungen wie etwa dem Kindergeld vom Territorialitätsprinzip abzuweichen. So verpflichtete der EuGH die Bundesrepublik, Kindergeld an die in Italien lebenden Kinder eines von dort stammenden Arbeitnehmers zu zahlen, nachdem dessen berufstätige Frau es versäumt hatte, einen entsprechenden Antrag in Italien zu stellen (Fall Salzano⁴⁾). Die Bundesrepublik befürchtet, wenn dieses Beispiel Schule macht, einen umfangreichen Export deutscher Sozialleistungen, da diese meist höher als in den anderen EG-Staaten sind.

³⁾ RS 274/81 vom 23. September 1982, EuGHE Bd. III/82, S. 2995 ff.

⁴⁾ RS 191/83 vom 13. November 1984 EuGHE IV/84, S. 3741 ff.; S. 3743: „Der Anspruch des Klägers auf Deutsches Kindergeld ergebe sich aus übergeordnetem europäischem Recht . . .“. Mit der neuen Verordnung Nr. 3427/89 (ABl. L 331), welche seit Mai 1990 rechtskräftig ist, muß das Beschäftigungsland nur noch den Differenzbetrag zwischen der Leistung im Beschäftigungsland und jener im Wohnsitzland des Kindes bezahlen.

2. Die Kommission

Die Kommission ist das Exekutivorgan der Gemeinschaft. Ihr obliegt zum einen die Anwendung des Vertrages (Art. 151 1. Spiegelstrich, in Verbindung mit Art. 169 EWGV). Zum zweiten hat sie das alleinige Vorschlagsrecht (Art. 155, 2. bis 4. Spiegelstrich, in Verbindung mit Art. 152, 149 und 189 EWGV). Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient sich die Kommission eines rapide wachsenden Beamtenapparates. Die Kommission hat ein Interesse daran, ihr Initiativrecht weit auszulegen. Die Möglichkeit dafür bietet vordergründig der Auftrag des Art. 155 EWGV, „Empfehlungen oder Stellungnahmen auf den in diesem Vertrag bezeichneten Gebieten abzugeben, soweit der Vertrag dies ausdrücklich vorsieht oder *soweit sie es für notwendig erachtet*“ (Hervorhebung durch die Verfasserin). Zwar entfalten Empfehlungen und Stellungnahmen selbst nach ihrer Verabschiedung durch den Rat keine rechtsverbindliche Wirkung (Art. 189; anderes gilt für Richtlinie und Verordnung). Doch forciert die Kommission Gemeinschaftsinitiativen zur „sozialen Flankierung des Binnenmarktes“ in zunehmender Anzahl und Reichweite. Sie erweckt so in der europäischen Öffentlichkeit den Eindruck, als unterliege die Sozialpolitik in weiten Teilen gemeinschaftlicher Kompetenz.

Bis 1987 konzentrierte die Kommission ihre sozialpolitischen Initiativen auf eine faktische Durchsetzung der Freizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit. Die nationalen, zum Teil abgeschotteten Arbeitsmärkte sollten in einem europäischen Arbeitsmarkt verschmolzen werden. So wurden einmal bereits 1958 sozialversicherungsrechtliche Koordinierungsregelungen für Wanderarbeitnehmer geschaffen, um deren Gleichstellung mit inländischen Arbeitskräften zu erreichen. Zum zweiten versuchte die Kommission im Rahmen des Strukturfonds (Sozial-, Regional- und Agrarfonds), den Anpassungsprozeß am Arbeitsmarkt zu erleichtern. Neben den – nur im weiteren Sinne sozialpolitischen – regionalen Finanzhilfen betrieb die Kommission gemäß Art. 123 EWGV eine aktive Beschäftigungspolitik über die von ihr verwalteten Mittel des Sozialfonds. Seit 1984 werden rund 75 Prozent der Fondsmittel dafür verwendet, die Jugendarbeitslosigkeit in den strukturschwachen Gebieten zu mildern. Die Fondsmittel werden ständig aufgestockt, denn die Kommission neigt dazu, die Arbeitsmarktprobleme nicht an der Wurzel zu bekämpfen: Anstatt Inflexibilitäten im privaten Bereich zu beseitigen, werden deren Kosten (nämlich erhöhte Arbeitslosigkeit) der Allgemeinheit angelastet⁵⁾.

⁵⁾ Vgl. Karl-Heinz Paqué, Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes – Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: Die Weltwirtschaft, 40 (1989) 1, S. 122.

Ein drittes Betätigungsfeld stellt die Arbeitsschutzpolitik dar. Auf der Grundlage des „Sozialpolitischen Aktionsprogramms“ aus dem Jahre 1974 ergab sich die Möglichkeit, zahlreiche Richtlinien zum Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer zu erlassen. Hier wurde erstmals eine Politik der Mindeststandards betrieben, die allerdings insofern wenig Aufsehen erregte, als sie a) dem Einstimmigkeitsanfordernis unterlag und b) eng umgrenzte Hygiene- und Sicherheitsstandards am Arbeitsplatz betraf.

Das Aktionsprogramm von 1974 öffnete viertens den Weg zu einer Einflußnahme auf die Unternehmensverfassung. So wurden im Zuge einer Verstärkung der Beteiligungsrechte von Arbeitnehmern und Sozialpartnern Richtlinien verabschiedet, die sich auf Massenentlassungen, Unternehmensübertragungen und den Schutz des Arbeitnehmers bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers beziehen.

Weitere Initiativen der Kommission hatten zum Ziel, die Gleichstellung von Mann und Frau beim Arbeitsentgelt zu erreichen (Art. 119 EWGV) und das Ursprungslandprinzip bei der Anerkennung von Diplomen und sonstigen Berufsabschlüssen durchzusetzen (Art. 57 EWGV).

Seit Inkrafttreten der EEA verfügt die Kommission nicht nur formell über zusätzliche Kompetenzen. Sie versucht darüber hinaus, durch fragwürdige Auslegung der neuen Rechtsnormen noch weiter sozialpolitische Zuständigkeiten verbindlich auf Gemeinschaftsebene zu verlagern. Im Vordergrund ihrer Bemühungen steht nun weniger die Liberalisierung des Arbeitsmarktes, als vielmehr eine umfassende Regulierung des Arbeitsrechts. Die nationalen Rechtsvorschriften sollen harmonisiert und auf einen möglichst großen gemeinsamen Nenner gebracht, d. h. erweitert werden.

So wurde den Regierungschefs der EG Mitte Dezember 1989 eine „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte“⁶⁾ als „feierliche Erklärung“ zur Verabschiedung vorgelegt. Die Grundrechte erstrecken sich auf Freizügigkeit, Beschäftigung und Entlohnung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, sozialen Schutz, Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen, Berufsausbildung, Gleichberechtigung, Beteiligungsrechte von Arbeitnehmern, Arbeitsumwelt, Kinder- und Jugendschutz, Alte und schließlich Behinderte. Der Leerformelcharakter zahlreicher Bestimmungen (z. B. „angemessenen sozialen Schutz“, Art. 10) sollte dazu dienen, die Erklärung für möglichst viele Mitgliedsländer konsensfähig zu machen. Die Kommission vertritt die Ansicht, soziale Grundrechte auf europäischer Ebene seien „für den reibungslosen

⁶⁾ Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 9. Dezember 1989, in: Rolf Birk (Hrsg.), Europäisches Arbeitsrecht: Textausgabe, München 1990, S. 43–50.

Ablauf des Binnenmarktgeschehens“ unabdingbar (Art. 27). „Damit soll verhindert werden, daß die Mitgliedstaaten im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes soziale Maßnahmen ergreifen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Mitgliedstaaten verbessern.“⁷⁾ (Hervorhebung durch die Verfasserin). Fände diese Äußerung allgemeine Zustimmung, so könnte die Kommission versuchen, weite Teile der Sozialcharta über verschiedene rechtliche „Tricks“ in verbindliches Recht umzusetzen:

1. Sie würde die Charta als Beitrag zur „Arbeitsumwelt“ (Art. 118 a EWGV) interpretieren und die Einstimmigkeitsregel von Art. 100 a II EWGV umgehen.
2. Sie könnte versuchen, das Ziel des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ (Art. 130 a EWGV) zum allgemeinen Gestaltungsauftrag der Gemeinschaft in Fragen der Sozialpolitik zu erheben.
3. Schließlich wäre eine „dynamische“ Nutzung der Lückenvorschrift 235 in Verbindung mit Art. 8 a EWGV (Binnenmarkt) denkbar.

Im ersten Entwurf der Charta war das an die Kommission gerichtete Mandat des Rates enthalten, ein Aktionsprogramm zu erstellen, aufgrund dessen ein Sockel sozialer Mindeststandards rechtsverbindlich in die Gemeinschaftsgesetzgebung übertragen werden könnte. Das Aktionsprogramm enthält zwar ein einleitendes Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip⁸⁾. Gleichzeitig werden jedoch Thesen vertreten, die hierzu in krassem Widerspruch stehen, so etwa die Notwendigkeit, „das Problem der Arbeitslosigkeit . . . auf Gemeinschaftsebene zu lösen“⁹⁾. In Verfolgung einer „Gesamtpolitik“¹⁰⁾ plant die Kommission Arbeitsbeschaffungsprogramme, eine Koordination der nationalen Arbeitsvermittlungsmonopole auf Gemeinschaftsebene und ausgeweitete Interventionen im Rahmen des Europäischen

⁷⁾ Frau Papandreou im Namen der Kommission auf eine Frage von Herrn Thomas Raftery, Irland, vom 7. März 1989; abgedruckt in: Axel Weber/Volker Leienbach, Soziale Sicherung in Europa. Die Sozialversicherung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1989, S. 157.

⁸⁾ Aktionsprogramm der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte vom 29. November 1989, in: R. Birk (Anm. 6), S. 52.

⁹⁾ Ebd., S. 54.

¹⁰⁾ Ebd.

Sozialfonds, um eine eigenständige, aktive Beschäftigungspolitik zu betreiben.

Die Kommission will ihre Initiativen als Beitrag zur „Arbeitsumwelt“ verstanden wissen. Damit beschreitet sie den ersten der drei oben skizzierten Wege. So legte sie im Juni 1990 drei Richtlinienvorschläge zur Reglementierung „atypischer“ Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeit, befristete und Leiharbeitsverhältnisse) vor. Sie zielen darauf ab, solche Beschäftigungsverhältnisse finanziell unattraktiv zu machen und so vom Markt zu verdrängen. Weitere Einschränkungen der Vertragsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt befinden sich in der Vorbereitung.

Ein gesondertes Kapitel der Kommissionsarbeit liegt schließlich in dem Versuch, ein europäisches Tarifvertragsrecht auf der Grundlage des Artikels 118 b EEA (Dialog zwischen den Sozialpartnern) sowie ein gemeinschaftliches Unternehmensverfassungsrecht über Art. 235 EWGV zu schaffen. Beides sei angesichts des Vorhandenseins transnationaler Unternehmen erforderlich.

Während europäische Tarifverträge vor allem von Arbeitgeberseite abgelehnt werden, wird die Absicht, die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer am Unternehmen zu vereinheitlichen, durch unterschiedliche nationale Traditionen erschwert. Zur Diskussion steht daher eine Europäische Aktiengesellschaft, welche die Wahl ließe zwischen 1. dem deutschen Mitbestimmungsmodell, 2. dem französischen Modell (gewählter Betriebsrat ohne Arbeitnehmerkontrolle), 3. dem skandinavischen Unternehmensmodell des individuellen Aushandelns der Mitbestimmungsform¹¹⁾.

Auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts sind die politischen Mißerfolge der Kommission besonders offensichtlich. Zahlreiche Vorschläge wurden mehrfach aufgelegt, scheiterten aber vorläufig oder endgültig im Rat. Ein Paradebeispiel in diesem Zusammenhang stellt der Werdegang der Vredeling-Richtlinie (Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern in Unternehmen mit transnationaler Struktur) aus dem Jahre 1980 dar. Sie führte schließlich zu einem Zerwürfnis der Sozialpartner und liegt nun wohl endgültig bei den Akten.

¹¹⁾ Vorschlag der Kommission (89/C 262/08) für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des SE-Statuts hinsichtlich der Stellung der Arbeitnehmer vom 25. August 1989, in: R. Birk (Anm. 6), S. 418–422.

III. Sozialunion in Europa durch Harmonisierung der Sozialpolitik?

In den bisherigen Ausführungen standen rechtliche und institutionelle Gesichtspunkte im Vordergrund. Im folgenden soll die Sozialpolitik der EG aus ökonomischer Sicht betrachtet werden. Die Gemeinschaft strebt in zunehmendem Maße eine Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts an. Harmonisierung bedeutet hier eine Ausweitung der Regulierungstätigkeit.

1. Harmonisierung und individuelle Präferenzbefriedigung

Die Wünsche der Bürger können umso eher berücksichtigt werden, je weniger sie sich innerhalb eines Gemeinwesens unterscheiden. Die EG ist dagegen durch die Süderweiterung heterogener geworden. Dies legt somit eher eine Dezentralisierung oder einen Abbau von Regulierungen nahe als deren Ausbau: Angesichts größerer regionaler Unterschiede können die Präferenzen der Bürger umso besser befriedigt werden, je dezentraler entschieden wird.

2. Harmonisierung und internationaler Wettbewerb

In Mode gekommen ist der Begriff des „Sozialdumpings“. Dahinter steht die Vorstellung, daß die niedrigeren Sozialleistungen der Unternehmen in den „Billiglohnländern“ diesen einen nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorteil verschaffen. Gleichzeitig weisen unsere Sozialpolitiker regelmäßig auf den hohen Wert deutscher Sozialleistungen (inklusive Mitbestimmung) für den Standort Deutschland hin. Problematisch an dieser Argumentation ist ihre Widersprüchlichkeit.

Sozialleistungen, die ihre Kosten wert sind, setzen sich auch ohne staatliche Interventionen auf dem Arbeitsmarkt durch. Wären die südlichen EG-Mitglieder an einem hohen sozialen Schutzniveau interessiert, so würden die Arbeitnehmer eine entsprechende Senkung der Nettolöhne in Kauf nehmen. Ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit bliebe davon unberührt.

Eine Harmonisierung der Sozialleistungen auf hohem Niveau bezweckt dagegen eine Verteuerung des Faktors Arbeit in den weniger entwickelten Ländern der Gemeinschaft: Bei konstanten Nettolöhnen sollen zusätzliche Sozialleistungen eingeführt werden. Die Verteuerung des Faktors Arbeit schadet vor allem schlecht ausgebildeten Arbeitnehmern in arbeitsintensiven Sektoren. Sie können mangels Produktivität nicht weiterbeschäftigt werden. Die sogenannten „Billiglohnländer“ würden ihren Spezialisierungsvorteil bei der Herstellung arbeitsintensiver Güter verlieren. Daneben würden die überhöhten Arbeitskosten ausländisches Kapi-

tal abschrecken, welches den wirtschaftlichen Aufholprozeß beschleunigen könnte. Die Folge wären eine Flucht in die (nicht regulierte) Schattenökonomie, verstärkte Regionalhilfen durch den Europäischen Sozial- oder Regionalfonds sowie Wanderungen der Arbeitslosen in die nördlichen Industriezentren.

Die Nutznießer harmonisierter Sozialleistungen wären vor allem Arbeitnehmer in den importkonkurrierenden Sektoren der nördlichen EG-Staaten (z. B. Agrar- oder Textilbranche). Das Kapital bliebe im Land und vergrößerte dort den Spielraum für Lohnerhöhungen.

3. Harmonisierung und Zentralisierung

„Binnenmarkt bedeutet ganz allgemein den Transfer von Souveränitätsrechten auf die Gemeinschaft.“¹²⁾ Diese Aussage des Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zeigt, welches fortgeschrittenes Stadium die Irrmeinungen um den Europäischen Binnenmarkt erreicht haben. Fast geht es nur noch um ein Mehr an Regulierungen auf Gemeinschaftsebene.

Harmonisierung bedeutet Zentralisierung in all jenen Fällen, in denen sozialpolitische Entscheidungskompetenzen nach oben verlagert werden. Genau dieses wäre bei einer Durchsetzung europäischer Mindeststandards der Fall. Ökonomisch gerechtfertigt wäre eine solche Zentralisierung nur, wenn die auftretenden sozialen Probleme nicht auf unterer Ebene zu bewältigen wären (Subsidiaritätsprinzip). Zwei Beispiele mögen diesen Zusammenhang verdeutlichen.

1. *Seuchenschutz*: Seuchen machen vor Grenzen nicht halt. Ihre Bekämpfung kann daher im nationalen Alleingang nicht effizient erfolgen. Daß daraus allerdings eine Gemeinschaftskompetenz zur Seuchenbekämpfung abgeleitet werden muß, erscheint nicht als zwingend. Ebenso könnten sich die Mitgliedsstaaten in Verhandlungen einigen, koordinierte Maßnahmen in Verbindung mit Finanzausgleichszahlungen zu ergreifen.

2. *Sozial- und Arbeitsmarktstatistiken*: Die Transparenz des Sozialraumes Europa kann, was zum Teil bereits geschieht, durch die Veröffentlichung vereinheitlichter Statistiken auf Gemeinschaftsebene erhöht werden. Statt einer EG-zentralen Produktion wäre aber auch denkbar, daß die EG lediglich die Erhebungstechniken normierte, sich im übrigen darauf beschränkte, Sozialstatistiken von nationalen und privaten Anbietern zu kaufen.

¹²⁾ E. G. Erdmann, Die europäischen Instanzen können in der Sozialpolitik kein Recht setzen, in: Handelsblatt vom 26. Juni 1989.

Dieser Weg zentraler Bereitstellung bei dezentraler Produktion stellte den geringeren Eingriff dar.

Mindeststandards auf Gemeinschaftsebene entziehen sich in aller Regel einer solchen Begründung. Zwar empfinden inländische Arbeitneh-

mer eine „Mitfreude“ an überhöhten Löhnen im Ausland, weil diese ihre eigene Position am Arbeitsmarkt stärken. Doch handelt es sich dabei um ganz normale Marktinterdependenzen, nicht um externe Effekte im Sinne der ökonomischen Theorie.

IV. Sozialunion in Europa: Einheit durch Vielfalt

Im folgenden sollen aus marktwirtschaftlicher Sicht Vorschläge unterbreitet werden, wie eine europäische Sozialunion ausgestaltet werden könnte. Angesichts zuweilen gewichtiger institutioneller und/oder politischer Hindernisse bei der Durchsetzung der (aus ökonomischer Sicht) optimalen Lösung werden auch „Minimalstrategien“ angeboten, welche dem Beharrungsvermögen traditioneller Strukturen eher Rechnung tragen.

1. Die Zukunft der nationalen Systeme sozialer Sicherung

a) *Minimallösung*

Es erscheint nicht nur aus ökonomischen Erwägungen unzweckmäßig, die europäischen Sozialversicherungssysteme harmonisieren zu wollen. Angesichts der zu erwartenden politischen Widerstände wird dies auch von keiner Seite ernsthaft versucht. Die nationalen Systeme könnten daher beibehalten und lediglich um eine europäische Dimension erweitert werden. Eine Besserstellung von Wanderarbeitern gegenüber immobilen Arbeitskräften müßte dabei unmöglich gemacht werden, um Wanderungen ohne ökonomische Funktion („Überwanderungen“ oder „Sozialtourismus“¹³) zu verhindern. Ein entsprechendes Regelwerk könnte auch durch zwischenstaatliche Abkommen erstellt werden, welche — im Gegensatz zu einer europäischen Normierung — den Besonderheiten jeweils nur zweier nationaler Versicherungssysteme gerecht werden müßten. Das Problem der Gleichstellung mobiler und immobiler Arbeitskräfte und ihrer Familien würde auf diese Weise vereinfacht, aber nicht aus der Welt geschafft: Denn die nationalen Sozialversicherungssysteme enthalten in sehr unterschiedlichem Maße Umverteilungselemente.

1. Auf zwischenstaatlicher Ebene erschwert dieser Umstand die Umsetzung des Ursprungslandprinzips, d. h. die volle Anerkennung der von einem Wanderarbeitnehmer im Ursprungsland A erworbenen Sozialversicherungsansprüche im Beschäftigungsland B: Die Höhe der von A an B zu leisten-

den Finanzausgleichszahlungen wäre um so eher strittig, je mehr das eine Land dem Versorgungsprinzip (soziale Sicherung erfolgt beitragsunabhängig aus Steuermitteln), das andere dagegen dem Versicherungsprinzip (beitragsabhängiger Leistungsanspruch) folgte (vgl. den „Fall Bensem“).

2. Auf der individuellen Ebene würden die internationalen Unterschiede in den Umverteilungswirkungen der nationalen Sozialversicherungen Wanderungsbewegungen hervorrufen, wie sie bereits aus steuerlichen Erwägungen zu beobachten sind: Der Wettbewerb der Sozialversicherungssysteme würde finanzstarke Beitragszahler in jene Länder ziehen, in denen das Versicherungsprinzip vorherrscht. Die Umverteilungsmasse für finanzschwache Bevölkerungsgruppen würde dadurch entsprechend geschmälert. Dieser Effekt wäre zwar insofern zu begrüßen, als er das Umverteilungselement in der Sozialversicherung schwächen würde. Der Wettbewerb der nationalen Sozialversicherungen würde jedoch längere Anpassungszeiten und größere Wanderungsströme erfordern als eine direkte Stärkung des Versicherungsprinzips in allen Mitgliedsländern.

b) *Optimallösung*

Das Versicherungsprinzip könnte dadurch gestärkt werden, daß die Sozialversicherungssysteme in ganz Europa für private Anbieter geöffnet werden. Die privaten Versicherungen würden die nationalen Sozialgesetzgeber stark entlasten, ganz zu schweigen von EuGH und Kommission. Vorzuschreiben wäre lediglich eine nach Ländertarifen differenzierte Mindestversicherungspflicht. Mobile Arbeitskräfte könnten unabhängig von ihrem Wohnort Ansprüche erwerben. Im Zuge der Dienstleistungsfreiheit würden auch internationale Versicherer auf den Plan treten, welche konzernintern ohne Einschaltung der nationalen oder europäischen Verwaltung abrechnen. Auch diejenigen Versicherungspflichtigen, die ihr Heimatland nicht verlassen, könnten frei entscheiden, ob sie staatliche und halbstaatliche „historisch gewachsene“ Sozialsysteme oder private Versicherungen vorziehen.

¹³) P. Clever (Anm. 2), S. 22.

2. Die Zukunft des nationalen Arbeits- und Gesellschaftsrechts

a) *Minimallösung*

Die nationalen Bestimmungen des Arbeits- und Gesellschaftsrechts gehen innerhalb der EG weit auseinander. Die Vielfalt und der Wettbewerb der Institutionen könnte im Binnenmarkt auch als Entdeckungsverfahren dienen.

Beispiel *Mitbestimmung*: Daß die deutsche Mitbestimmung ihre Kosten wert ist bzw. ein Modell wie das britische dem „sozialen Frieden“ abträglich wäre, ist nicht mehr als eine Vermutung. Transnationale Unternehmen könnten daher eine „Vorhut“ darstellen beim Vergleich verschiedener Arten der Arbeitnehmerbeteiligung. Der Richtlinienentwurf der Kommission bezüglich einer Europäischen Aktiengesellschaft mit drei Wahlmöglichkeiten geht in diese Richtung. Noch weitreichender wäre die Möglichkeit, sämtliche in der EG existierenden Beteiligungsmodelle zuzulassen. Damit würden allerdings transnationale Unternehmen gegenüber innerstaatlichen Unternehmen bevorzugt. Es wäre daher noch günstiger, wenn die gleichen Möglichkeiten auch den nationalen Unternehmen eröffnet würden.

b) *Optimallösung*

Was exemplarisch anhand der Mitbestimmung aufgezeigt wurde, kann auf das Arbeitskampfrecht, die Arbeitszeiten, den Kündigungsschutz, die Tarifverträge und alle Formen sogenannter atypischer Beschäftigungsverhältnisse übertragen werden: eine Stärkung der Vertragsfreiheit brächte weitreichende Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und in den Unternehmen mit sich. So könnten die heute durch ein restriktives Arbeitsrecht benachteiligten Bevölkerungsgruppen (Behinderte, Frauen, Unterqualifizierte) in frei ausgehandelten Arbeitsverträgen ihre Attraktivität erhöhen und wieder in den Markt integriert werden. Gleichzeitig könnten neue Beschäftigungsformen erprobt werden. Je höher die Flexibilität, desto größer die Wahrscheinlichkeit, daß Lösungen gefunden werden können, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der Arbeitskräfte gerecht werden. Die Harmonisierungsbemühungen der Kommission würden sich als weitgehend überflüssig erweisen.

3. Die Zukunft der gemeinschaftlichen Sozialpolitik

Die Europäische Gemeinschaft hat die Aufgabe, auf die Verwirklichung der Freizügigkeit in allen Mitgliedsländern hinzuwirken — nicht durch mehr, sondern durch weniger Regulierungen. Sie könnte z. B. darauf drängen, daß die gegenseitige Anerkennung fachlicher Qualifikationen nach dem Ursprungslandprinzip faktisch in allen Mitgliedsländern vollzogen wird.

Daneben könnte die Kommission dafür zuständig sein, den Mitgliedsstaaten bei der Errichtung multilateraler Finanzausgleichssysteme zu helfen, ohne diese unbedingt selbst zu verwalten. Sie wäre darüber hinaus geeignet, als Informations-Pool zu fungieren, also nach Regionen und Branchen differenzierte Informationen anzukaufen und europaweit zur Verfügung zu stellen. Im Vordergrund stünden hierbei Arbeitsmarktstatistiken. Die Harmonisierung würde sich darauf beschränken, daß die Kommission die Information zur besseren Vergleichbarkeit standardisiert.

Der Europäische Sozialfonds könnte reformiert werden. Seine Gelder wären auf Darlehensbasis zu gewähren, um den Projektverantwortlichen einen Anreiz zu erfolgreicher Mittelverwendung zu bieten.

Schließlich bestünde ein gemeinschaftlicher Handlungsbedarf bei der grenzüberschreitenden steuerlichen Anerkennung privater Spendentätigkeit. Die Kommission könnte eine Liste der gemeinnützigen Institutionen zusammenstellen, die in allen Ländern der Gemeinschaft als steuerbegünstigt anzuerkennen sind.

Die Aufzählung läßt sich erweitern, doch sollte die Richtung der Gemeinschaftstätigkeit dabei nicht aus den Augen verloren werden. Die Sozialunion in Europa muß darauf hinwirken, daß die Bürger mehr Möglichkeiten erhalten, ideelle und materielle Befriedigung zu finden, als dies im Nationalstaat der Fall wäre. Es gilt, Barrieren zu beseitigen und nicht — unter dem Vorwand der „sozialen Flankierung“ — das Leben der Bürger noch stärker zu reglementieren.

Gerhard Bäcker: Sozialpolitik im vereinigten Deutschland. Probleme und Herausforderungen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/91, S. 3-15

Mit der Vereinigung Deutschlands ist die soziale Einheit zwischen den Bürgern im Osten und Westen noch nicht hergestellt. Die neue Bundesrepublik ist derzeit eine „Zweidrittelgesellschaft“, deren Trennlinie an den alten Grenzen verläuft. Neben der Wirtschaftspolitik ist nun vor allem die Sozialpolitik gefordert, um diese tiefe Kluft möglichst bald zu überwinden. An der Schwelle zur Jahrtausendwende steht damit die Sozialpolitik im vereinigten Deutschland vor großen Herausforderungen. Die zentrale Aufgabe wird sein, die sozialen Folgen des ökonomischen und gesellschaftlichen Umbruchs im Osten — der aber auch auf den Westen zurückwirkt — zu begrenzen. Das betrifft vor allem das Problem der hohen und anwachsenden Arbeitslosigkeit. Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland ist mit der gesamten Rechtsordnung auch die Sozialordnung auf den anderen Teil Deutschlands übertragen worden. Nun muß sich erweisen, ob das aus dem Westen — mit all seinen Vorzügen, aber auch Schwächen — übernommene soziale Sicherungssystem in der Lage ist, die im Osten aufgetürmten sozialen Probleme zu lösen. Sozialpolitik wird darüber mitentscheiden, mit welcher Lastenverteilung sich der Umbruch vollzieht. Dies wird nicht zuletzt mit finanziellen Belastungen der Bürger im Westen verbunden sein.

Ulrich van Suntum: Die soziale Komponente in der Marktwirtschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/91, S. 16-27

Der Grundgedanke der Sozialen Marktwirtschaft läßt sich bis zur ökonomischen Klassik zurückverfolgen. Vom Kapitalismus des 19. Jahrhunderts unterscheidet sich das nach dem Zweiten Weltkrieg von Müller-Armack und anderen entwickelte Konzept vor allem durch die realistischere Sichtweise der ökonomischen und sozialen Gefahren einer sich selbst überlassenen Wirtschaft. Die Marktwirtschaft enthält bereits von ihrer Grundkonzeption her wichtige soziale Wirkungen. Erst die in diesem System erreichte Effizienz des Wirtschaftens ermöglicht überhaupt Wohlstand und soziale Leistungen im heute in der Bundesrepublik erreichten Ausmaß. Darüber hinaus wirkt sie auf die Minimierung von Marktmacht, die Geltung der Konsumentensouveränität sowie auf die Bewahrung der Geldwertstabilität hin.

Als ergänzende soziale Komponenten lassen sich Instrumente und Maßnahmen der sozialen Sicherung, des sozialen Ausgleichs, der Chancengleichheit und des Schutzes von Arbeitnehmern und Konsumenten vor gesundheitlichen Gefahren unterscheiden. Diese Komponenten werden aus den Grundprinzipien von Solidarität und Subsidiarität sowie aus dem Sozialstaatsprinzip hergeleitet. Im System der gegliederten Sozialversicherung gilt außerdem das Prinzip der Selbstverwaltung. Als konkrete Gestaltungsformen der sozialen Sicherung treten Versicherung, Versorgung und Fürsorge auf, die je nach Problemlage einzeln oder kombiniert einzusetzen sind. Der Marktwirtschaft am ehesten adäquat ist das Versicherungsprinzip, jedoch kann dieses allein nicht alle auftretenden sozialen Probleme lösen. Beim sozialen Ausgleich ist subjektgebundenen Maßnahmen der Vorzug vor Eingriffen in den Preismechanismus zu geben. Steuerungsdefizite treten zudem durch mangelnde Effizianzanreize sowie durch die Vermischung von Sicherungs- und Verteilungszielen auf. Ebenso wie die Marktwirtschaft der sozialen Ergänzung bedarf, bedarf die Sozialpolitik wettbewerblicher Steuerungselemente.

Winfried Schmähl: Finanzierung sozialer Sicherung bei einer alternden Bevölkerung in Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/91, S. 28–39

Aus der Alterung der deutschen Bevölkerung auch nach der deutschen Vereinigung ergeben sich für verschiedene Bereiche der sozialen Sicherung erhebliche Herausforderungen. In der gesetzlichen Rentenversicherung wurde durch das „Rentenreformgesetz 1992“ bereits 1989 eine Antwort auf die Herausforderungen gegeben, um längerfristige Stabilität bei akzeptabler Finanzbelastung und weiterhin leistungsbezogenen sowie an der Aufrechterhaltung des Lebensstandards orientierten Renten zu ermöglichen. Im Gesundheitswesen wird es vor allem um eine Umstrukturierung der Ausgaben gehen, während die demographisch bedingten Finanzierungsprobleme (insbesondere verglichen mit der Alterssicherung) vergleichsweise gering sind. Besondere Aufgaben ergeben sich für die soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit infolge altersstrukturbedingt wachsender Nachfrage nach Pflegeleistungen. Im Vordergrund steht die ausreichende Bereitstellung von Versorgungsmöglichkeiten, insbesondere im ambulanten Bereich.

Für die längerfristige Finanzierbarkeit der sozialen Sicherung kommt es entscheidend auf klare Konzepte an, die Richtschnur für die Auswahl von Einzelmaßnahmen sind und den Betroffenen klare Perspektiven und ein Sicherheitsgefühl vermitteln. Wo es möglich ist, sollte mit dem eigenen Finanzierungsbeitrag ein Anspruch auf eine klar definierte Gegenleistung erworben werden. Dies vermindert Abgabewiderstände. Unterschiede zwischen Beiträgen und Steuern sollten folglich nicht verwischt und Beiträge nicht zur Finanzierung von vorleistungsunabhängigen Ausgaben zweckentfremdet werden.

Finanzierungsprobleme und Übergangsregelungen im Zuge des deutschen Integrationsprozesses sollten nicht Anlaß für kurzfristige, an akuten Finanzierungsnöten orientierte Maßnahmen sein. Sie würden längerfristig die Finanzierbarkeit untergraben. Die Abgabebereitschaft hängt jedoch nicht nur von Höhe und Struktur von Abgaben und Ausgaben und der Bejahung des Ausgabenzwecks ab, sondern auch davon, ob trotz höherer Abgaben das Nettoeinkommen weiterhin steigt. Folglich ist Einkommenswachstum notwendig, das jedoch nicht mit vermehrten negativen Auswirkungen für Umwelt und Gesundheit verbunden sein darf, da sonst zusätzliche sozialpolitische Aufgaben entstehen würden.

Britta Kuhn: Sozialunion in Europa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/91, S. 40–46

Der europäische Binnenmarkt wird den Wettbewerb auf den Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten verstärken. Zu fragen ist, ob die Folgen des Binnenmarktes durch eine Harmonisierung des nationalen Arbeitsrechts und sozialer Mindestleistungen auf Gemeinschaftsebene flankiert werden sollten, und inwieweit dies bereits geschieht.

Der EWG-Vertrag behandelt die Sozialpolitik weitgehend als nationale Angelegenheit. Der Europäische Gerichtshof dagegen betreibt im Rahmen seiner „integrationsfreundlichen“ Rechtsprechung zuweilen Rechtsfortbildung. Auch die Kommission ist darum bemüht, das Arbeitsrecht auf Gemeinschaftsebene über ihre Befugnisse hinaus zu harmonisieren.

Die Gefahren einer solchen Politik liegen vor allem in einer Schwächung des Wettbewerbs und der internationalen Arbeitsteilung. Die Folge wäre erhöhte Arbeitslosigkeit in den weniger entwickelten Mitgliedsländern. Der dann folgende sozialpolitische Interventionskreislauf und seine Kosten würden die Wohlfahrt in der gesamten EG senken.

Es erscheint daher sinnvoll, die nationalen Sozialpolitiken zwischenstaatlich oder auf Gemeinschaftsebene nur so weit wie unbedingt erforderlich zu koordinieren und eine Integration der nationalen Arbeitsmärkte über deren Liberalisierung zu betreiben. Längerfristig wäre eine Stärkung des sozialpolitischen Wettbewerbs auch durch eine weitreichende Öffnung der nationalen Sozialversicherungssysteme für private Anbieter zu erreichen.