

Der Beitrag der Sozialpolitik zur Konsolidierung der Staatsfinanzen

Eine Ausarbeitung von Bundesarbeitsminister Blüm für die Bundestagsabgeordneten der CDU/CSU vom 31. August 1995

(Auszüge)

Unter dem Titel „Staatsquote und Sozialstaat. Der Beitrag der Sozialpolitik zur Konsolidierung der Staatsfinanzen in der Vergangenheit und bis zum Jahre 2000“ hat der Bundesarbeitsminister am 31. August 1995 den Mitgliedern der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ein 16-seitiges Papier zukommen lassen. Die Ausarbeitung verdeutlicht u.a., in welchem Ausmaß die Staatsaufgabe „Wiedervereinigung“ statt aus den öffentlichen Haushalten aus Mitteln der sozialen Sicherungssysteme finanziert worden ist. In der „Standortdebatte“ wird dieser zu Lasten der Pflichtversicherten gehende Vorgang wiederum gegen diese gekehrt, hier klagt man bekanntlich über den „nicht mehr finanzierbaren“ Sozialstaat und die hohen „Lohnnebenkosten“. Würde die Sozialausgabenquote Ost auf den westdeutschen Vergleichswert reduziert, schreibt Blüm, bedeutete dies „eine absolute Senkung der Ausgaben um rd. 50 Mrd. DM“. Da diese Mittel aber in Ostdeutschland dringend benötigt werden, stellt sich die Frage anders: Sollen sie weiter aus der Sozialversicherung abgezweigt, oder aus der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung finanziert werden? Wir dokumentieren den Kern des Blüm-Papiers (den Text der Abschnitte I-IV ohne Tabellen, Schaubilder und Fußnoten) im Wortlaut. D. Red.

I. Überblick

1. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Staatsquote von derzeit rd. 50% bis zum Jahre 2000 auf das Niveau vor der Wiedervereinigung (1989 knapp 46%) zu senken. Wie Berechnungen des BMF belegen, ist dieses Ziel dann erreichbar, wenn das Wachstum der gesamten Staatsausgaben jährlich um knapp 2 Prozentpunkte niedriger ausfällt als das des nominalen Bruttoinlandsprodukts, dessen jährliche Zuwachsrate von 1995 bis 2000 auf 5 1/2% geschätzt wird.

Der Anstieg der Staatsquote in den vergangenen 5 Jahren ist vor allem Folge der vom Staat in Zusammenhang mit der Wiedervereinigung geschulterten Lasten. Die Rückführung der Staatsquote ist zur Senkung der Defizite der öffentlichen Haushalte und zur Reduzierung der Abgabenlast mittelfristig notwendig.

2. Wie die Erfahrung der achtziger Jahre zeigt, ist die Senkung der Staatsquote ein mühseliger Prozeß. Nur eine konsequente Konsolidierungspolitik hat es ermöglicht, die Staatsquote von 50,1% (1982) auf 45,8% (1989) zu senken.

An diesem Konsolidierungserfolg war die Sozialpolitik maßgeblich beteiligt. Auch den Sparzwängen infolge der wiedervereinigungsbedingten Lasten hat sie Rechnung getragen. Insgesamt entlasteten die seit 1982 durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen allein die Sozialversicherung (ohne Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Krankenversicherung) im vergangenen Jahr um rd. 60 Mrd. DM.

Beispielhaft sei hier verwiesen auf

- die Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Renten- und Arbeitslosenversicherung im Rahmen der Haushaltsbegleitgesetze 1983 und 1984,
- das Rentenreformgesetz 1992 sowie
- die mit dem FKP und SKWP ergriffenen Sparmaßnahmen vor allem im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit.

3. Die auf Konsolidierung und Umbau gerichtete Sozialpolitik hat nur dazu geführt, daß die immensen West-Ost-Transferleistungen im Bereich der Sozialversicherung nach 1990 finanzierbar blieben. Sie hatte auch zum Ergebnis, daß in Westdeutschland die Sozialausgaben (in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) im Zeitraum 1989 bis 1995 ohne Dynamik waren (Vgl. Tabelle 1), sieht man von den rezessionsbedingt gestiegenen Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit ab.

Wie in den übrigen Aufgabenbereichen auch, beruht der für Gesamtdeutschland zu verzeichnende deutliche Anstieg der Sozialausgaben überwiegend auf den im Zusammenhang mit dem Aufbau Ost entstandenen (und noch fortdauernden) Lasten. Erschwerend für die Fi-

nanzentwicklung der Sozialversicherung kommt hinzu, daß sich die Gebietskörperschaften durch Finanzverschiebungen zuungunsten der Sozialversicherung entlastet haben.

4. Die Sozialausgaben werden sich bei Umsetzung der für diese Legislaturperiode geplanten Reformmaßnahmen (Reform der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, des AFG, der Krankenversicherung, des Familienlastenausgleichs und der Beamtenversorgung) bis zum Jahr 2000 im Rahmen des angestrebten allgemeinen Konsolidierungskurses der Staatsausgaben (Begrenzung des Ausgabenanstiegs auf jahresdurchschnittlich 3 1/2%) entwickeln.

Entscheidend für die Dauerhaftigkeit dieses Konsolidierungserfolges ist allerdings, daß durch das Zusammenspiel aller Politikbereiche die Wachstumskräfte mobilisiert werden und die Beschäftigung gesteigert wird.

Dazu ist ein rascher und erfolgreicher Abschluß des Aufholprozesses der neuen Länder nötig, um die Belastungen aus dem Einigungsprozeß abbauen zu können.

In der Sozialversicherung selbst wird es darauf ankommen,

- die Kostenentwicklung im Bereich des Gesundheitswesens im Griff zu halten,
- den Trend zur Frühverrentung umzukehren,
- zu verhindern, daß ihr weitere Fremdleistungen aufgebürdet werden sowie mittel- und längerfristig zu erreichen, daß bestehende sachfremde Aufgaben mittels neuer Regelungen adäquat finanziert werden.

II. Entwicklung der Sozialausgaben in der Staatsquote

Die auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelte Staatsquote setzt die jährlichen Ausgaben des Sektors „Staat“ (im wesentlichen Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) ins Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistung eines Jahres, die am Bruttoinlandsprodukt gemessen wird.

Die im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als „Staats“-Ausgaben erfaßten Leistungen geben dabei nicht die Beanspruchung des Inlandsprodukts durch den Staat wieder, sondern vermitteln lediglich einen Eindruck der vom Staat beeinflussten Finanzströme.

- So bleiben Leistungen, die als Steuervergünstigung gewährt werden, außer Ansatz, weil keine Ausgabe erfolgt.

- Demgegenüber werden als durchlaufende Posten zu betrachtende Leistungen als Staatsausgaben erfaßt; z.B. werden die Rentenbeiträge vom „Privatsektor“ erbracht und führen auch dort in Form der gezahlten Renten zu Einkommen und Kaufkraft. Gleiches gilt für die Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung, deren Ausgaben zu Einkommen bei Privaten, nämlich Ärzten, Pharmasektor, Gesundheitshandwerken oder Pflegeberufen führen.

Sozialleistungen, soweit sie in der Staatsquote erfaßt werden, werden teils von den Sozialversicherungen, teils von den Gebietskörperschaften erbracht.

Der Anstieg der Sozialausgabenquote ist ganz überwiegend auf die Wiedervereinigung Deutschlands zurückzuführen. Von 1989 bis 1994 stieg die Sozialausgabenquote von 23,9% auf 27,9%, also um 4 Prozentpunkte; davon entfielen auf die Sozialversicherung 3,2 Prozentpunkte, auf die Gebietskörperschaften 0,8 Prozentpunkte.

Bezogen auf Westdeutschland hat der Ausgabenanteil der Sozialversicherung aber lediglich – rezessionsbedingt – um 1/2 Prozentpunkt auf 18,6% zugenommen, wenn die Ausgaben für den Transfer innerhalb der Sozialversicherung von West nach Ost unberücksichtigt bleiben. Demgegenüber liegt der Ausgabenanteil der Sozialversicherung in den neuen Bundesländern 1994 bei annähernd 45%, eine Quote, die ohne massive Finanztransfers in die neuen Länder gar nicht vorstellbar wäre.

Das Gesamtvolumen der Transfers, die im Rahmen des sozialen Sicherungssystems von West- nach Ostdeutschland geflossen sind, ist beeindruckend. So wurden von 1991 bis 1994 allein aus Beitragsmitteln von Arbeitgebern und Versicherten 106,5 Mrd. DM von West- nach Ostdeutschland transferiert, was insbesondere zur Durchführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland notwendig war.

III. Sozialbudget gibt Auskunft über Ursachen der unterschiedlichen Entwicklung in West- und Ostdeutschland

Auf Basis der Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lassen sich die Ursachen für die (in West- und Ostdeutschland unterschiedliche) Entwicklung der Sozialausgaben nicht

darstellen. Hier gibt die auf Basis des Sozialbudgets ermittelte Sozialleistungsquote Auskunft (...).

Die Entwicklung der Sozialleistungsquote nach Sektoren zeigt, daß ihr Rückgang von 33,4% (1982) auf 30,7% (1989) vor allem auf den Konsolidierungsbeiträgen der Sozialversicherung beruht. So sank der Ausgabenanteil der Sozialversicherungen am Bruttoinlandsprodukt von 19,6% (1989) auf 18% (1989). Dazu hat vor allem die günstige Ausgabenentwicklung in der Rentenversicherung beigetragen, aber auch die Ausgaben der Arbeitslosen- und Krankenversicherung, haben sich im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt unterdurchschnittlich entwickelt.

Der Wiederanstieg der Sozialleistungsquote von 30,7% (1989, nur Westdeutschland) auf 33,3% (1994, Gesamtdeutschland) ist im wesentlichen einigungsbedingt, wie die nach West- und Ostdeutschland getrennte Betrachtung zeigt. Während die westdeutsche Sozialleistungsquote von 30,7% (1989) zunächst auf 29% (1991) sank und dann sich bei rd. 30% stabilisierte, lag sie in den neuen Ländern auch noch im Jahr 1994 bei 60% (Höchststand 1992: 67,9%).

Zudem macht die Betrachtung der Einzelaggregate für Westdeutschland zwischen 1989 und 1994 deutlich, daß im Bereich der Sozialversicherung die Kostenentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der Anstieg der Arbeitslosigkeit (trotz Dämpfungsmaßnahmen im Leistungsbereich) für den Anstieg des Ausgabenanteils der Sozialversicherung am Bruttoinlandsprodukt verantwortlich sind; die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherungen verliefen dagegen, nicht zuletzt als Folge der Rentenreform 1992, leicht unterproportional zum Wirtschaftswachstum.

Der Vergleich der Sozialleistungsquote zwischen West- und Ostdeutschland im Jahre 1994 läßt zudem erkennen:

- Grundsätzlich liegen die Quoten in Ostdeutschland bei vergleichbaren Leistungen wegen des niedrigen Bruttoinlandsprodukts (Ostdeutschland trägt nur zu 10% zum gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt bei) höher.

- Beachtlich, aber nicht überraschend ist, daß der Arbeitsförderung in Ostdeutschland (hier ohne Arbeitslosenhilfe) mit einem Anteil von 14,6% am Bruttoinlandsprodukt ein deutlich höheres Gewicht zukommt als in Westdeutschland (nur 2%).

- Andererseits: Während in Westdeutschland rd. 10% der Staatsausgaben auf das Versorgungssystem der Beamten entfallen, sind es in den neuen Ländern nur rd. 1%; die entsprechenden Leistungen werden in Ostdeutschland von der Sozialversicherung gedeckt, erhöhen also deren Ausgabenquote.

Insgesamt hebt die gegenüber Westdeutschland mehr als doppelt so hohe Quote der Staatsausgaben (direkte Leistungen ohne Arbeitgeberleistungen) in den neuen Ländern die Ausgabenquote für Gesamtdeutschland um über 3 Prozentpunkte über das westdeutsche Niveau.

IV. Beitrag der Sozialpolitik zur Rückführung der Staatsquote

So unbestreitbar es ist, daß auch die Sozialpolitik zu einer Senkung der Staatsquote in den Jahren bis 2000 beitragen muß, so unstrittig ist auch angesichts der strukturellen Diskrepanzen zwischen Ost und West, daß die Ursachen, nämlich unzureichende Wirtschaftskraft und Unterbeschäftigung in den neuen Ländern, alle Politikbereiche fordern.

Ganz offensichtlich wäre es unrealistisch, vorzuschlagen, die Sozialausgabenquote Ostdeutschlands (in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) von 55,5% (1994) bis 2000 auf den westdeutschen Wert von 1989 (23,9%) zu senken; das bedeutete nämlich eine absolute Senkung der Ausgaben um rd. 50 Mrd. DM.

Auch im Jahre 2000 und darüber hinaus wird das soziale Sicherungssystem noch die Folgen des Zusammenbruchs der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes in Ostdeutschland zu tragen haben. Die soziale Sicherung wurde gezielt zur Flankierung der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft in den neuen Ländern eingesetzt; eine andere Strategie hätte andere, vermutlich höhere Folgekosten finanzieller, sozialer und politischer Art nach sich gezogen.

Dennoch wird es nach heutigen Schätzungen möglich sein, den Entwicklungspfad der Ausgaben für Gesamtdeutschland bis 2000 auf durchschnittlich 3 1/2% jährlich zu begrenzen. Dabei sind die Mehrausgaben für die Pflegeversicherung bereits berücksichtigt, deren Kompensation sich nur teilweise im Staatskonto (Sozialhilfe, Krankenversicherung), zum größeren Teil aber im Unternehmenskonto der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung niederschlägt.

Insgesamt lassen die prognostizierte Wirtschaftsentwicklung so wie die bereits beschlossenen bzw. in Vorbereitung befindlichen Gesetzesreformen in den Bereichen Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik, gesetzliche Krankenversicherung, Familienlastenausgleich und Beamtenversorgung also erwarten, daß das soziale Sicherungssystem seinen Beitrag zur Senkung der Staatsquote leisten wird. Durch erhebliche Konsolidierungsanstrengungen, die den Bürgern in West- und Ostdeutschland zugemutet wurden und werden, könnte damit die gesamtwirtschaftliche Belastung aus der Wiedervereinigung von rd. 3 Prozentpunkten des gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukts deutlich abgebaut werden.

Diese Schätzungen sind aus heutiger Sicht plausibel, halten aber sicherlich hinsichtlich der Arbeitsmarktentwicklung Risiken. Desto mehr wird es mittelfristig darauf ankommen, daß die soziale Sicherung und deren Kostenkontrolle massiv durch eine Gesamtpolitik unterstützt werden, die auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und mehr Beschäftigung gerichtet ist. Die Rückführung der Staatsquote kann dazu beitragen, kann aber eine beschäftigungsorientierte Politik von Tarifpartnern, Staat und Deutscher Bundesbank nicht ersetzen.

Im übrigen ist zu beachten, daß eine auf die Rückführung der Staatsquote gerichtete Politik gefährdet ist, wenn die sozialen Sicherungssysteme zielwidrig benutzt werden. Dies gilt in zunehmendem Umfang für die Alterssicherungssysteme, und zwar sowohl für die Rentenversicherung wie für die Beamtenversorgung, sowie in diesem Zusammenhang auch für die Arbeitslosenversicherung und -hilfe. Obwohl fast täglich vor den Risiken der demographischen Entwicklung gewarnt und die Heraufsetzung des Renteneintritts- und Pensionierungsalters gefordert wird, werden Rentenversicherung und Beamtenversorgung gleichermaßen und insofern auch gleichermaßen durch Wirtschaft und öffentliche Hand für personalpolitische Zwecke mißbraucht. Frühverrentung und Frühpensionierung erhöhen die Kosten der Alterssicherungssysteme drastisch. Beispielsweise kosten 100 000 Personen, die über Arbeitslosigkeit im Alter von 58 Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheiden und mit 60 anstatt erst mit 63 Jahren in Rente gehen, allein die Rentenversicherung knapp 13 Mrd. DM. Gleichermäßen von Wirtschaft und öffentlicher Hand sind intelligentere personalpolitische Strategien – nicht zuletzt auch im Hinblick auf die künftige Entwicklung – gefordert, die nicht die Verschrottung von Humankapital bei Privatisierungen, Beförderungstatus, Unternehmenszusammenschlüssen und Rationalisierungsvorhaben als alleinigen Lösungsweg vorsehen.

Ebenso gilt, daß durch neue Leistungen der sozialen Sicherung keine zusätzlichen gesamtwirtschaftlichen Kosten entstehen sollen und gesamtgesellschaftlich zu verantwortende Kosten nicht systemfremd den Sozialversicherungen angelastet werden dürfen.

[...]

Mitteilungen von Verlag und Redaktion

Liebe Leserinnen und Leser, nachdem wir trotz gestiegener Herstellungs- und Vertriebskosten die Preise 1994/95 gehalten haben, kommen wir jetzt um eine Erhöhung leider nicht länger herum. Das Normalabonnement kostet ab Januar 1996 9,50 DM pro Heft, das ermäßigte 7,50 DM; das bedeutet (inklusive 7,80DM Versandkosten) 121,80DM bzw. 97,80 DM. Der Versandkostenanteil für Auslandsabonnements beträgt 24 DM. Im Einzelverkauf kosten die „Blätter“ (ab 1.1.1996) 15 DM. Die „Blätter“ erscheinen im eigenen Verlag der Mitarbeiter, sie sind unabhängig von Parteien und Verbänden, haben weder die Unterstützung eines großen Verlages, noch wollen sie primär Anzeigenträger sein. Wir sind abhängig von unseren Abonnentinnen und Abonnenten. Wir müssen kostendeckend kalkulieren, daher ist diese Preiserhöhung notwendig. Wir bitten um Ihr Verständnis – und um Ihre Unterstützung: Empfehlen Sie uns weiter und/oder werden Sie Mitglied im Förderverein.

Jetzt abonnieren lohnt sich! Für alle Abonnements, die bis zum Jahresende bestellt werden, berechnen wir noch den alten Preis. Dies gilt auch für Geschenkabonnements! Benutzen Sie die beiliegende Bestellkarte oder abonnieren Sie per Telefon (0228/650133) oder Fax (0228/650251).

Beilagenhinweis: Dieser Ausgabe liegt ein Prospekt von „Lettre International“ bei. Wir bitten um freundliche Beachtung.