

### Soziale Sicherung unter Rot-Grün: zur Entwicklung von Sozialpolitik und Sozialbudget seit 1998

Sitte, Ralf

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sitte, R. (2003). *Soziale Sicherung unter Rot-Grün: zur Entwicklung von Sozialpolitik und Sozialbudget seit 1998*. (WSI-Diskussionspapier, 110). Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-234116>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Soziale Sicherung unter Rot-Grün**

Zur Entwicklung von  
Sozialpolitik und Sozialbudget seit 1998

Ralf Sitte

**WSI – Diskussionspapier Nr. 110**

Januar 2003



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Die Sozialleistungsquote im Zeitverlauf</b> .....	<b>4</b>
<b>3. Folgen der Deutschen Einheit für das Sozialbudget</b> .....	<b>9</b>
3.1. Höhe und Struktur der Leistungen in Ostdeutschland .....	11
3.2. Entwicklung der Sozialausgaben in Westdeutschland .....	16
3.3. Statt Transfers: Entwicklung der Differenzleistungen .....	20
3.4. Zum Stellenwert der Differenzleistungen .....	26
<b>4. Erwerbstätigkeit und Sozialbudget</b> .....	<b>29</b>
4.1. Korrekturen bei versicherungsfreier Beschäftigung .....	30
4.2. Zum Stellenwert der Arbeitslosigkeit für das Sozialbudget .....	33
4.3. Direkte und indirekte Kosten der Arbeitslosigkeit.....	40
4.4. Nominelle und reale Effekte von Leistungskürzungen .....	41
<b>5. Soziale Sicherung zunehmend prospektiv nach Kassenlage</b> .....	<b>43</b>
5.1. Vom Verschiebepbahnhof zum tendenziellen Paradigmenwechsel.....	43
5.2. Kontinuitäten und Neuerungen unter Rot-Grün .....	45
5.3. Die Rentenreform als Beispiel für soziale Sicherung der Zukunft? .....	48
<b>6. Verteilungsstruktur der Finanzlasten sozialer Sicherung</b> .....	<b>51</b>
6.1. Umschichtungen unter der Logik der Wettbewerbspolitik .....	51
6.2. Wachsende Steuerfinanzierung der Sozialleistungen.....	55
<b>7. Ein Schlusswort</b> .....	<b>57</b>

**Anmerkung des Autors: Für ihre vielen freundlichen Hinweise und ihre konstruktive Kritik bei der Erstellung dieses Papiers möchte ich Dr. Ute Klammer und Dr. Claus Schäfer aus dem WSI danken.**

## 1. Einleitung

In verschiedener Hinsicht war mit der Regierungsübernahme durch SPD und Grüne die Erwartung verbunden, die sozialstaatliche Diskussion werde unter veränderten Rahmenbedingungen geführt als es bis 1998 der Fall war. Tatsächlich hatten beide Parteien in der Präambel ihrer Koalitionsvereinbarung erklärt, „den Sozialstaat sichern und erneuern und die solidarische Gesellschaft stärken, den Generationenvertrag erneuern und auf eine neue Grundlage stellen“ zu wollen.

Sicherung *und* Erneuerung lassen nicht auf konkrete Absichten schließen. Das Arbeitsprogramm der Koalition gab da schon eher Aufschluss: Faire Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt durch Vorgehen gegen Lohndumping, Novellierung des Arbeitsförderungsrechts, Senkung der Lohnnebenkosten, Reform der Alterssicherung, ein bezahlbares Gesundheitssystem und Stabilisierung des Pflegeversicherung sowie Stärkung der Rechte von Behinderten waren zentrale Absichten. Hinzu kam das Ziel einer besseren „Steuergerechtigkeit für Familien“.

Während die Diskussion bis Mitte der 90er Jahre vor allem durch unter dem von Helmut Kohl geprägten Begriff „Standortdebatte“ geprägt war, lässt sich der Zeitraum danach unter dem Aspekt der Globalisierung fassen. Damit hat zwar die Rubrik gewechselt. Die handlungsleitenden Motive unterscheiden sich jedoch kaum voneinander. Vor wie nach dem Regierungswechsel 1998 ging es darum, Finanzierungsaufwand bzw. -belastung der Akteure in ein „angemessenes“ Verhältnis zum Leistungsniveau zu bringen. Zu diesen Konstanten gehört insbesondere die Auffassung, die Lohnnebenkosten seien zu hoch. Außerdem ergab sich Handlungsbedarf im Hinblick auf die bestehenden bzw. langfristig erwarteten Finanzierungsdefizite der sozialen Sicherungssysteme.

Insoweit tragen Sozialstaatskritik der Vergangenheit wie auch Debatten um den Stellenwert der sozialen Sicherung für die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft „Früchte“: Aus der bis in die 90er Jahre betriebenen Politik der Leistungsbegrenzung auf Basis der Kritik am Versorgungsniveau hat sich zunehmend eine Kritik an den Institutionen der sozialen Sicherung bzw. der deren dauerhafter Funktionsfähigkeit selbst entwickelt. Damit hat die Diskussion eine neue Qualität erreicht<sup>1</sup>, denn die vor-

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu die frühere Darstellung des Autors in: Sitte, R., Der sogenannte teure Sozialstaat, in: Gegenwartskunde 1/1998, S. 15 ff sowie ausführlicher: derselbe, Ausbau -

herrschende Kritik bezieht sich aber keineswegs nur auf bloße Funktionsmängel. Sie geht weit darüber hinaus und damit am eigentlichen Problem vorbei: So wirken sich hohe Arbeitslosigkeit sowie Umfang und Entwicklung der Leistungen in der Ost-West-Dimension verschärfend aus. Die durch Arbeitslosigkeit verursachten Ausgaben sind für das Niveau der sozialen Sicherung von erheblicher Bedeutung, obwohl dafür der Sozialstaat selbst nicht verantwortlich zu machen ist. Um so mehr wirkt eine Kostensenkungsstrategie über Leistungskürzungen dysfunktional. Es ist nach wie vor widersinnig, die Institutionen der sozialen Sicherung im Sinne ihrer Funktion als Auffangmechanismus dafür zu kritisieren, dass sie funktionieren.

Eine weitere gravierende Dimension der „schiefen“ Sozialstaatsdebatte liegt in den Folgen des Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern. Größere Fortschritte im Angleichungsprozess bleiben aus. Statt dessen ist eine Kontinuität bestehender Differenzen in den Lebens- und Arbeitsverhältnissen zu beobachten. Daher sind Konsequenzen für die Bewertung von Umfang und Finanzierung der sozialen Sicherung zu ziehen. Daher wird hier erneut vorgeschlagen, die Angaben zu Sozialbudget und Sozialleistungsquote stärker zu differenzieren und dadurch solche Dimensionen zu separieren, die zwar Einfluss auf die Höhe der Ausgaben sozialer Sicherung haben, hier aber nur eine Auftragsfunktion für gesamtgesellschaftliche Aufgaben wahrnehmen.

Schließlich zieht dieser Beitrag eine erste Bilanz der rot-grünen Politik unter Berücksichtigung dieser politischen und strukturellen Rahmenbedingungen. Der Blickwinkel soll insbesondere auf Veränderungen bzw. Konstanten gegenüber der Politik bis 1998 liegen. Neben gesetzgeberischen Maßnahmen und Regierungspraxis lässt sich dazu die Statistik des Sozialbudgets heranziehen, die durch den jüngsten Sozialbericht vom Mai 2002 unterlegt wird<sup>2</sup>. Zwar dürften sich zum jetzigen Zeitpunkt mögliche Strukturveränderungen noch nicht in allen Konten des Sozialbudgets nieder-

---

Umbau - Abbau. Notwendige Korrekturen an der Kritik des Sozialstaates, WSI-Diskussionspapier Nr. 45, Düsseldorf 1998. Vgl. dazu auch: Butterwegge, C., Wohlfahrtsstaat im Umbruch, in: Soziale Sicherheit 7/ 1997, S. 254 ff, sowie die Beiträge in Schmitthenner, H., Urban H.-J. (Hrsg.), Sozialstaat als Reformprojekt. Optionen für eine andere Politik, Hamburg 1999; Schulz-Nieswandt, F., Schewe, G., (Hrsg.), Sozialpolitische Trends in Deutschland in den letzten drei Dekaden, Berlin 2000.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbericht 2001 sowie Materialband, Berlin 2002, auch erschienen als Bundestags-Drucksache 14/8700.

geschlagen haben<sup>3</sup>. Der folgende Beitrag soll gleichwohl einen Überblick zu Höhe, Struktur und Quellen bei der Finanzierung der sozialen Sicherung vermitteln, um zum einen Effekte der rot-grünen Sozialstaatsreform nachzuzeichnen und so zum anderen ggf. Hinweise für die weitere Sozialstaatsdebatte geben zu können.

## 2. Die Sozialleistungsquote im Zeitverlauf

Als fiskalisches Kennzeichen der sozialen Sicherung<sup>4</sup> dient die Relation aus der Summe aller Sozialleistungen (Sozialbudget<sup>5</sup>) und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Summe der im Inland produzierten Güter und Dienstleistungen. Aus der so entstehenden Sozialleistungsquote<sup>6</sup> lassen sich jedoch noch keine differenzierten Aus-

---

<sup>3</sup> Die Statistik zum Sozialbudget sieht für den jeweils letzten Jahre meist nur vorläufige bzw. geschätzte Zahlen vor. Die laufend aktualisierte Sozialstatistik kann daher dem Bundesarbeitsblatt bzw. der Fachserie 13 "Sozialleistungen" des Statistischen Bundesamts entnommen werden. Verwiesen sei auch auf: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse, Bonn, verschiedene Jahrgänge.

<sup>4</sup> Einen systematischen Überblick zu Konstruktion, Institutionalisierung und Entwicklung der sozialen Sicherung in Deutschland vermittelt: Bäcker, G., u.a., Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 2 Bände, Wiesbaden 2000.

<sup>5</sup> Die Ausgaben für soziale Leistungen speisen sich aus realen bzw. unterstellten Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber sowie aus steuerfinanzierten Zuweisungen der öffentlichen Hand. Der größte Teil ist institutionell bei den Trägern der verschiedenen Sozialversicherungszweige verankert. Dazu zählen die Renten-, Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen- und neuerdings die Pflegeversicherung. Hinzu kommen ausschließlich staatliche Leistungen, die der Bevölkerung generell bzw. im Bedarfsfalle offen stehen. Hierunter fallen familienpolitische Leistungen ebenso wie die Sozialhilfe. Hinzu kommen die Pensionsleistungen an Beamte. Darüber hinaus gibt es gesetzlich bzw. tarifvertraglich verankerte und freiwillige Leistungen der Arbeitgeber. Zusammengefasst ergeben sie das gesamtgesellschaftliche Sozialbudget.

<sup>6</sup> Die Angaben über das Sozialbudget in Relation zum BIP schwanken je nach statistischer Abgrenzung der Sozialleistungen. Unterschiede ergeben sich etwa durch die fallweise Berücksichtigung indirekter Leistungen bzw. unterstellter Arbeitgeberleistungen. Schließlich ist auf die Vereinheitlichungsmethodik des Statistischen Amtes der Europäischen Union zu verweisen, in der z. B. die Vermögensbildung nicht berücksichtigt wird. Die hier im nationalen Kontext verwendeten Angaben beziehen sich auf die durch das (ehemalige) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) ausgewiesene internationale („enge“) Abgrenzung der Statistik. Dabei werden sogenannte „Beiträge des Staates“ konsolidiert betrachtet, da sie dem internen Rechnungsausgleich zwischen den Systemen dienen. Es handelt sich um Sozialbeiträge, die für Empfänger sozialer Leistungen gezahlt werden. Sie werden nicht an die Leistungsempfänger sondern direkt an die zuständigen Sozialversicherungsträger ausgezahlt. Quantitativ bedeutsame Beiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen sind Beitragszahlungen der Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner und Beiträge der Arbeitslosenversicherung für Versicherte an die Renten- und Krankenversicherung. Die methodische Begründung dieser Saldierung ist zweifelhaft: Die Refinanzierung erfolgt über Steuermittel bzw. Sozialversicherungsbeiträge und ist aufgrund dieser Quellstruktur für die Ermittlung der Sozialleistungsquote bzw. der Finanzierungsstruktur der einzelnen Zweige der Sozi-

sagen zum Leistungsniveau oder der „Belastungsfähigkeit“ einer Volkswirtschaft oder der Akteure treffen. Für eine solche Bewertung wären weitere, ggf. politische Kriterien erforderlich. Insofern spiegelt der immer wieder zu beobachtende Hinweis auf eine „zu hohe“ Sozialleistungsquote aus sich selbst heraus keineswegs ökonomische Sachverhalte und hätte daher allenfalls den Charakter einer politischen Bewertung. Letztlich dient dieser Indikator also nur plakativen Zwecken<sup>7</sup> und ist faktisch nur im Hinblick auf den Zeitverlauf aussagekräftig.

Beim Blick auf diese Zeitreihe zeigt sich, dass die Ausgaben für soziale Leistungen von 21,7 vH in 1960 auf 33,9 vH in 1975 überproportional zugenommen haben (vgl. Abbildung 1). Bis dahin kann vom kontinuierlichen Ausbau des Sozialstaates gesprochen werden<sup>8</sup>. Nach der ersten Phase der „Konsolidierung“ geht der ab 1979 folgende Wiederanstieg größtenteils auf den Ausgabenzuwachs im Bereich der Altersversorgung und der Arbeitsförderung zurück; immerhin verdoppelte sich von 1979 bis 1982 die Zahl der Arbeitslosen. Seitdem ist bis 1990 ein erneuter Rückgang zu verzeichnen. Mit 27,8 vH war ein Wert wie zuletzt 1973/1974 erreicht. Dazu hat der Gesetzgeber vielfältige Maßnahmen ergriffen, um Ausgaben(zuwächse) zu beschneiden<sup>9</sup>.

Der Rückgang der Sozialleistungsquote zwischen 1981 und 1990 um 3,4 Prozentpunkte entspricht rechnerisch rund 82,5 Mrd. DM oder 12 vH der damaligen Sozial-

---

alversicherung relevant. Die gegenseitige Konsolidierung zwischen einzelnen Trägern sozialer Sicherung stellt daher kein geeignetes Aggregat für die weitere Betrachtung her.

<sup>7</sup> „Plakativ“ ist der Indikator insoweit, als er nur die gesetzlich vorgeschriebenen bzw. institutionell verankerten Leistungen widerspiegelt. Freiwillige oder funktional erforderliche Leistungen zwischen privaten Personen, innerhalb von Familien oder durch Dritte sind dadurch nicht erfasst. Der Anstieg von „offiziell“ vermittelten Sozialleistungen lässt jedoch Rückschlüsse auf den redistributiven Stellenwert des Sozialsystems innerhalb einer Gesellschaft zu und illustriert den sozialen Wandel.

<sup>8</sup> Deutliche Zuwachsraten sind für diesen Abschnitt vor allem in der Altersversorgung und im Gesundheitswesen zu verzeichnen. Die Ausgaben für Arbeitsförderung blieben hingegen auch von 1973 bis 1975 - als sich die Zahl der Arbeitslosen annähernd vervierfachte - in ihrer Bedeutung eher gering.

<sup>9</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialstaat im Wandel, Bonn 1994; Bundesregierung, Bericht zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, u. a. erschienen in: Bundestags-Drucksache 12/5620; dieselbe, Fortschrittsbericht zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, in: Bundestags-Drucksache 12/8090; dieselbe, Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramms für Investitionen und Arbeitsplätze sowie des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung, in: Bundestags-Drucksache 13/8464.

leistungen<sup>10</sup>. Die Sozialausgaben sind bis dahin also regelmäßig weniger stark gewachsen als die Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Die rückläufige Entwicklung quasi aller Ausgabenfelder hat – wiederum in Relation zur Wirtschaftskraft – dazu geführt, dass das Leistungsniveau in der Altersversorgung auf das Niveau von 1974, im Gesundheitswesen auf das von 1976, im Bereich Ehe und Familie sogar auf das Niveau Anfang der 60er Jahre und im Bereich der Arbeitsförderung auf das des Jahres 1985 gesunken ist.



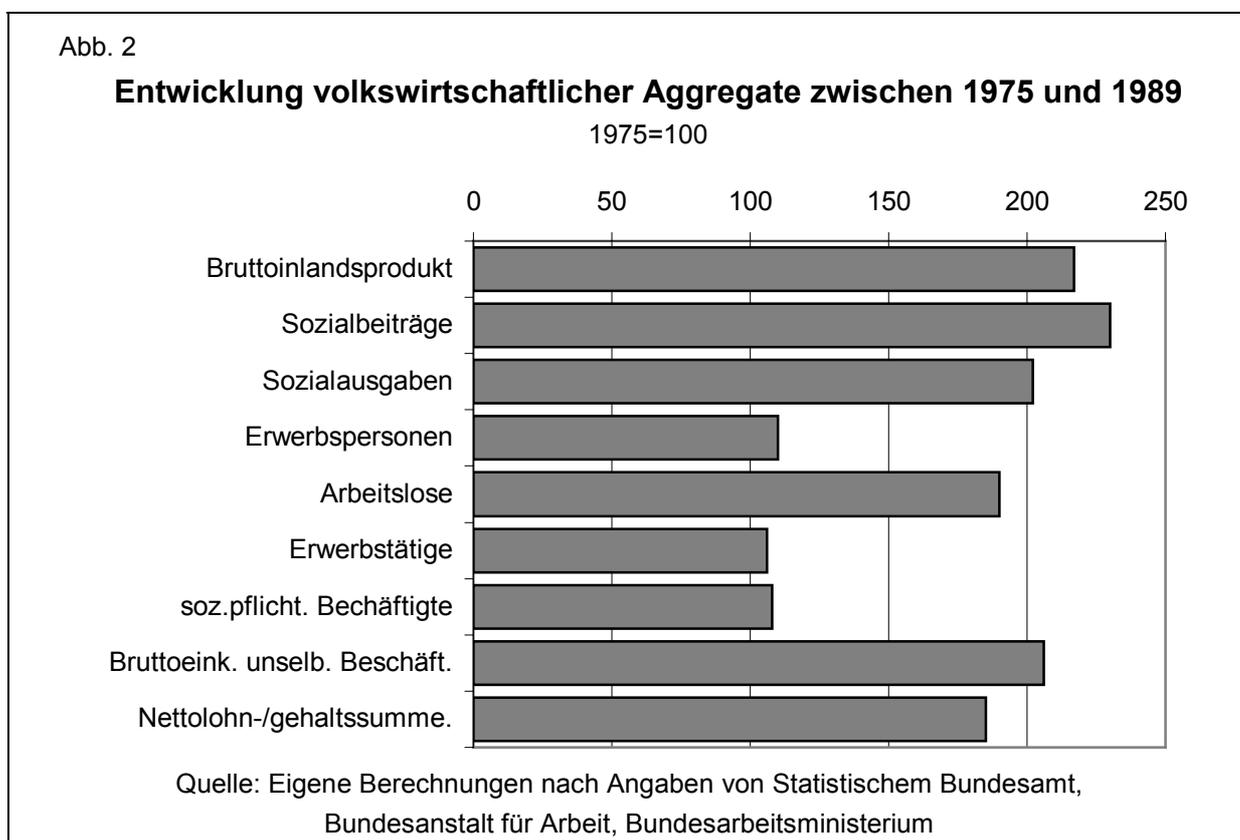
Insoweit kann bereits für die 80er Jahre von einer regressiven Modernisierung gesprochen werden. Eine solche Regression wäre auch aus sozialstaatlicher Sicht akzeptabel, soweit damit strukturelle Verbesserungen für die Nutznießer sozialer

<sup>10</sup> Berechnungsgrundlage ist die Differenz von 3,4 Prozentpunkte in Relation zum BIP von 2.426 Mrd. DM bzw. dem Sozialbudget von 674 Mrd. DM im Jahr 1990.

Leistungen an anderer Stelle verbunden gewesen wären. Tatsächlich ist die Institutionalisierung der sozialen Sicherung kein Selbstzweck.

Betrachtet man daher die Entwicklung zwischen einem Basisjahr 1975 – also dem Zeitpunkt mit der bis dahin höchsten Sozialleistungsquote von 31,6 vH – und 1989 als Schlusspunkt der bundesdeutschen Sozialpolitik alter Prägung, ergibt sich folgendes Bild (Abbildung 2):

Während die Sozialausgaben sich annähernd verdoppelt haben, stieg das BIP um 217 vH. Demgegenüber sind geringere Zuwächse bei den Erwerbspersonen zu erkennen. Dabei nahm die Erwerbstätigkeit unterproportional zu, so dass sich die Arbeitslosigkeit fast verdoppelt hat.



In beschäftigungspolitischer Hinsicht ist ein positiver Einfluss von unterdurchschnittlicher Entwicklung der Sozialleistungen zur inländischen Wertschöpfung also nicht erkennbar. Das gilt auch für die Einkommenssituation: Die mittlere Bruttolohn- und -gehaltssumme ist hinter der BIP-Entwicklung zurückgeblieben. Noch stärker ist Differenz zwischen der Entwicklung von BIP und den Nettolöhnen. Hier kommen u.a. die überdurchschnittlichen Zuwächse der Sozialversicherungsbeiträge in Relation zu

denen der Sozialausgaben zum Ausdruck<sup>11</sup>. Insofern kann für den Modernisierungszeitraum von 1975 und 1989 keines der Ziele als erreicht gelten, die von Verfechtern eines Abbaus der sozialen Sicherung verbunden werden: Es lässt sich weder Mehrbeschäftigung noch ein geringerer Stellenwert der Arbeitslosigkeit oder ein proportionaler Zuwachs bei den Einkommen feststellen<sup>12</sup>.

Die Entwicklung nach 1989 in den alten Ländern zeigt, dass die Sozialleistungsquote zu Beginn der 90er Jahre noch einmal gesunken ist, sich seit Mitte der 90er Jahre aber in etwa auf dem Niveau vor dem Zeitpunkt der Wiedervereinigung bewegt. Dabei sind hier die Transferleistungen zwischen Ost und West noch nicht bereinigt (s.u.). Im Hinblick auf die fortbestehende Kritik am Umfang der sozialen Sicherung bzw. der „Finanzierbarkeit“ des Sozialstaates ist insoweit zu differenzieren: Im Bereich der konsolidierten Volkswirtschaft der alten Bundesländer hat sich der Umfang der sozialen Leistungen in Relation zur inländischen Wertschöpfung nicht erhöht. Für Deutschland insgesamt ist trotz der Folgen des Einigungsprozesses kein wesentlich höheres Sozialleistungsniveau erkennbar als zu Beginn der 80er Jahre. Gleichwohl geht die amtliche Planung des (früheren) Bundesarbeitsministeriums von einem weiteren Rückgang der Sozialleistungsquote um 1,7 Prozentpunkte bis 2005 auf 30,4 vH aus. Grundlage der Prognose sind das erwartete Wirtschaftswachstum sowie die zwischenzeitlich beschlossenen Reformen<sup>13</sup>. Im Hinblick auf die Kritik am Sozialstaat lässt sich als Zwischenergebnis dreierlei festhalten:

- Das Experiment einer ersten „Konsolidierungsphase“ bis 1989 beim Umfang sozialer Sicherung hat die Argumente der „Modernisierer“ bis dahin nicht bestätigt.

---

<sup>11</sup> In diesem Segment wären als weitere Einflüsse die Primärverteilung zwischen Unternehmen und Beschäftigten einerseits und die Steuerpolitik als redistributive Ebene andererseits zu berücksichtigen. Diese beiden Dimensionen der gesellschaftlichen Verteilung des Sozialprodukts spielen in der hier untersuchten Fragestellung jedoch keine primäre Rolle. Ggf. ergäbe sich die Frage, inwieweit sie sich progressiv oder regressiv auf die hier als unzureichend charakterisierten Ergebnisse der Modernisierungsziele ausgewirkt haben.

<sup>12</sup> Statt dessen stellte der WSI-Verteilungsbericht fest, „...es ist zweifellos eine massive Benachteiligung, wenn die privaten Haushalte mit Ausnahme der Selbständigen trotz des enormen globalen Wirtschafts- und Einkommenswachstums der 80er Jahre ihren realen Einkommensstatus völlig unabhängig von der Arbeitslosigkeit *nicht* verbessern konnten“ (Schäfer, C., Die Früchte in einem reichen Land werden immer ungleicher verteilt. Zur Entwicklung der Einkommensverteilung 1989, in: WSI-Mitteilungen 9/1990, S. 580).

<sup>13</sup> Vgl. Bundesregierung, Sozialbericht 2001, Bundestags-Drucksache 14/8700, S. 220 ff, hier: 225.

- Überdies hat sich das Niveau der sozialen Sicherung in Westdeutschland seitdem nicht erhöht. Damit gerät der Vorwurf einer „Unfinanzierbarkeit“ ebenso in Begründungszwänge wie die aktualisierte Sozialstaatskritik in der Form einer „Erneuerung“. Hier bleibt i. d. R. unbeantwortet, in Relation zu was der Sozialstaat unfinanzierbar bzw. erneuerungsbedürftig sein soll.
- Zudem ist zweifelhaft, das Niveau sozialstaatlicher Leistungen als Begründung für den unbefriedigenden Modernisierungsprozess in Ostdeutschland heranzuziehen. Soziale Sicherung ist als redistributive Korrektur für unzureichende Ergebnisse des Marktgeschehens angelegt. Insofern wendet sich die Kritik an „zu hohen“ Kosten bzw. Leistungen damit gegen die Kritiker selbst. Der ostdeutsche Transformationsprozess war anhand einer neoliberalen Modernisierungskonzeption angelegt, die damit die Erwartung eines geringeren Niveaus sozialer Leistungen verbunden hat<sup>14</sup>. Ersteres ist misslungen, letzteres war flankierend angelegt und wird erst nachträglich zu einer Ursache stilisiert.

### **3. Folgen der Deutschen Einheit für das Sozialbudget**

Tatsächlich ist nach 1991 ein starker Wiederanstieg der Sozialleistungsquote auf bisher nur in 1996 erreichte 32,1 vH zu verzeichnen. Abbildung 1 illustrierte durch die rechnerische Differenz zwischen gesamt- und westdeutscher Quote bereits, dass diese Entwicklung vor allem auf den Transformationsprozess in Ostdeutschland zurückzuführen ist: Insbesondere den Kosten der Arbeitslosigkeit – Beitragsausfällen und anhaltend hohen Leistungen – steht nach wie vor kein entsprechendes Produktionsniveau gegenüber<sup>15</sup>: Aus Tabelle 1 geht hervor, dass sich die Sozialleistungsquote von 1991 bis 1994 zwar rückläufig entwickelt hat. Damit kommen auch auf Ebene der Sozialleistungen unstrittig Fortschritte beim Angleichungsprozess zwischen Ost und West zum Ausdruck. Seitdem hat die Quote jedoch wieder zugenommen. Aktuell liegt sie rund 20 Prozentpunkte über dem Niveau der alten Länder.

Dabei wirken sich die Ost-West-Transfers im Bereich der sozialen Sicherung auch in Westdeutschland „quotensteigernd“ aus. Tabelle 1 weist daher eine rechnerische Be-

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu die Beiträge in: Nolte, D., Sitte, R., Wagner A. (Hrsg.), Wirtschaftliche und soziale Einheit Deutschlands. Eine Bilanz, Köln 1995.

<sup>15</sup> Zur Bewertung der Ost-West-Transfers und ihrer „konsumtiven“ Verwendung vgl. Heilemann, U., Rappen, H., Was kostet uns die Einheit?, in: Hamburger Jahrbuch, Ausgabe 1996, S. 85 ff.

reinigung dieses Effekts aus. Zwar ist die Aussagekraft dieser Angabe aus methodischen Gründen stark eingeschränkt<sup>16</sup>. Tendenziell ist jedoch erkennbar, dass die Sozialleistungsquote unter den Bedingungen einer konsolidierten Volkswirtschaft derzeit nicht wesentlich über dem Niveau von 1990 läge.

Außerdem fällt auf, dass die Sozialleistungsquote trotz der mit dem Einigungsprozesses verbundenen Sonderausgaben nicht wesentlich höher liegt als in der Krisensituation zu Mitte der 70er und zu Beginn der 80er Jahre. Ursache dafür sind die trotz erheblich angewachsener Arbeitslosigkeit nur moderat gestiegenen Sozialaufwendungen in den alten Ländern. Allerdings ist auch diese Feststellung nur rechnerischer Natur, denn ein Zusammenhang von einer unterproportionalen Entwicklung in einigen Feldern *aufgrund* der steigender Aufwendungen für den Bereich Arbeitslosigkeit ist nur unter fiskalischen Erwägungen – sprich: Konsolidierungsbemühungen – herstellbar. Einen anderen *funktionalen* Zusammenhang gibt es dafür nicht. Das Gegenteil ist der Fall: Mit steigender Arbeitslosigkeit sind Beitrags- und Steuerausfälle verbunden, so dass die Aufwendungen in anderen Funktionsfeldern wie Alterssicherung und Krankenversicherung ansteigen, soweit der jeweilige Leistungsumfang nicht verändert wird. Insoweit wäre ein Anstieg der Sozialleistungsquote nur folgerichtig gewesen.

---

<sup>16</sup> Diese Einschränkung ergibt sich u.a. daraus, dass den Ost-West-Transfers Effekte erhöhter Beschäftigung in den alten Ländern – und damit entsprechende Mehreinnahmen im Bereich sozialer Sicherung – aufgrund der zusätzlichen Absatzmärkte in Ostdeutschland gegenüberstehen. Zudem ergäbe sich eine anders strukturierter Finanzierungsbedarf bzw. Verwendungsbereiche.

Tabelle 1 <b>Sozialleistungsquote und Sozialbudget nach Landesteilen</b>						
Jahr	Sozialleistungsquote Sozialleistungen in vH des BIP			Sozialbudget in Mrd. DM		
	Deutsch- land	Alte Länder	Neue Län- der	Deutsch- land	Alte Länder	Neue Län- der
1990	27,8			673,8		
1991	28,4	26,7	49,2	835,8	725,2	110,6
1992	30,0	27,4	55,5	946,6	786,2	160,4
1993	30,8	28,4	49,9	996,2	820,0	176,2
1994	30,6	28,6	45,5	1040,3	855,9	184,3
1995	31,2	29,2	45,9	1099,9	902,0	197,9
1996	32,1	30,0	46,7	1149,5	940,8	208,7
1997	31,6	29,5	46,0	1156,0	947,6	208,4
1998	31,5	29,3	47,3	1187,0	968,8	218,2
1999	31,9	29,6	48,1	1230,9	1004,7	226,2
2000	31,9	29,6	48,5	1262,8	1033,3	229,4
2001	32,1	29,8	48,8	1298,1	1060,5	237,7
(2005)	(30,4)	(28,4)	(44,4)	(1433,3)	(1174,4)	(259,1)

Angaben ab 1999 vorläufig bzw. geschätzt; Angaben für 2005: Projektion des BMA  
Quelle: BMA, eigene Berechnungen

### 3.1. Höhe und Struktur der Leistungen in Ostdeutschland

Die Struktur des Sozialbudgets unterscheidet sich zwischen Ost und West nach wie vor deutlich. Betrachtet man die interne Struktur des Sozialbudgets in der Differenzierung nach Landesteilen, fällt der im Verhältnis zu den alten Ländern mit nahezu 20 vH ungleich höhere Anteil der Gruppe „Beschäftigung“ zwar auf. Folgerichtig ergeben sich jeweils geringere Anteile der anderen Funktionsgruppen (Tabelle 2). Eine Ausnahme bildet der Bereich der Alterssicherung, der in Ostdeutschland trotzdem annähernd mit den Strukturanteilen in den alten Ländern vergleichbar ist.

Weiterhin zeigt sich, dass sich die Anteile der jeweiligen Funktionsgruppen seit Mitte der 90er Jahre weitgehend konstant entwickelt haben. Anhand der Struktur des Sozialbudgets ist beim Transformationsprozess im Sinne einer Angleichung beider

Landesteile in dieser Zeit kein substanzieller Fortschritt erkennbar. Wäre dies der Fall, müsste sich dies insbesondere an der funktionalen Verteilungsstruktur der Sozialleistungen ablesen lassen. Statt dessen besteht die Dominanz der Funktionsgruppe „Beschäftigung“ fort.

Aus der funktionalen Struktur kann jedoch noch nicht geschlossen werden, ob sich hinter den unterschiedlichen Strukturanteilen auch deutliche Abweichungen bei konkreten Beträgen pro Jahr und Kopf verbergen. Erst auf dieser Grundlage lässt sich ermitteln, ob die vorgenannten „Verzerrungen“ zwischen Ost und West möglicherweise eine Angleichung verdecken. Das wäre etwa dann der Fall, wenn in den jeweiligen Funktionsbereichen etwa gleich hohe absolute Beträge verausgabt werden und nur die Ausgaben im Feld Beschäftigung voneinander abweichen.

Tabelle 2									
<b>Struktur des Sozialbudgets in Ost und West nach Funktionen</b>									
Sozialbudget insgesamt = 100									
<b>Alte Länder</b>	1980	1990	1991	1995	1998	1999	2000	2001	D 2001
Ehe und Familie	16,0	13,4	13,9	13,2	14,9	15,3	15,6	15,5	14,9
Gesundheit	32,7	34,4	35,3	36,6	35,3	35,2	35,2	35,4	34,3
Beschäftigung	5,2	7,2	6,9	7,5	7,5	7,5	7,4	7,0	9,3
Alter/Hinterbliebene	38,8	40,4	39,5	38,1	38,2	37,9	37,8	38,1	37,7
Übrige Funktionen	7,4	4,6	4,4	4,5	4,1	4,1	4,0	4,0	3,8
<b>Neue Länder</b>									
Ehe und Familie			14,3	11,0	11,8	12,2	12,4	12,2	
Gesundheit			30,4	31,4	29,6	29,3	29,3	29,3	
Beschäftigung			27,9	21,5	20,4	20,5	19,5	19,3	
Alter/Hinterbliebene			26,1	33,5	35,0	34,8	35,5	36,0	
Übrige Funktionen			1,4	2,6	3,2	3,3	3,3	3,2	
Quelle: BMA, eigene Berechnungen									

Tabelle 3 weist daher die absoluten Beträge pro Kopf der Bevölkerung in der Differenzierung nach Funktionsgruppen aus. Tatsächlich wird deutlich, dass die Leistun-

gen pro Kopf der Bevölkerung *insgesamt* in beiden Landesteilen inzwischen nahezu gleich hoch ausfallen<sup>17</sup>. Eine zentrale Differenz zeigt sich beim Aufwand für „Beschäftigung“, der zuletzt mit knapp 3000 DM pro Kopf etwa 2,6fach höher als in den alten Ländern ausfiel. Demgegenüber fallen – mit Ausnahme des Funktionsbereichs Alterssicherung – die anderen Aggregate im Ost-West-Vergleich unterdurchschnittlich hoch aus.

Tabelle 3									
<b>Entwicklung sozialer Leistungen in Ost und West</b>									
- Leistungen pro Kopf der Bevölkerung in DM nach Funktionen -									
<b>Alte Länder</b>	1980	1985	1990	1991	1995	1998	1999	2000	2001
Sozialbudget insg.	7308	8964	10856	11317	13633	14524	15032	15813	15812
Ehe und Familie	1169	1251	1459	1578	1804	2160	2304	2464	2448
Gesundheit	2387	2941	3735	3998	4995	5124	5287	5560	5599
Beschäftigung	378	604	782	776	1028	1091	1134	1168	1107
Alter/Hinterbliebene	2836	3587	4384	4471	5191	5549	5695	5985	6028
Übrige Funktionen	539	580	496	495	615	600	612	637	631
<b>Neue Länder</b>									
Sozialbudget insg.				6957	12768	14237	14828	15088	15640
Ehe und Familie				993	1406	1674	1808	1873	1902
Gesundheit				2116	4013	4209	4344	4428	4579
Beschäftigung				1938	2741	2903	3033	2935	3019
Alter/Hinterbliebene				1814	4276	4988	5160	5356	5636
Übrige Funktionen				96	332	462	483	496	504
Quelle: BMA, eigene Berechnungen									

Da es sich in der Regel um gesetzliche Leistungen handelt, differieren die Ursachen je nach Bemessungsgrundlage, der jeweiligen Leistungsart und gesetzlicher Grund-

<sup>17</sup> Insofern wäre auch eine relationale Betrachtung mit Bezug auf Ausgaben im Verhältnis zum BIP nicht aussagekräftig, da es für den – in der Regel gesetzlich verankerten – Leistungsfall unerheblich ist, wie stark die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in Ostdeutschland gegenüber der in den alten Ländern differiert.

lage zwischen beiden „Leistungsgebieten“<sup>18</sup>. Anhaltspunkte für diese Bemessungsgrundlage ergeben sich durch Bezug das jeweilige Lohn- und Gehaltsniveau. Dadurch wird nicht nur die Höhe beitragsbezogener Ansprüche in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung determiniert. Daneben wird die Höhe der Sachkosten mitbestimmt, soweit etwa personenbezogene Dienstleistungen im Gesundheitswesen oder Güter aus ostdeutscher Produktion in Anspruch genommen werden.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lag die durchschnittlichen verfügbaren Einnahmen der privaten Haushalte in Ostdeutschland bei etwa 76 vH des Westniveaus<sup>19</sup>. Ergebnisse aus dem damaligen Verteilungsbericht des WSI zeigen, dass die Bruttolöhne und -gehälter im Ost-West-Vergleich in 2000 bei etwa 77 vH, die effektiven Arbeitseinkommen jedoch noch darunter anzusiedeln sind und sich der Angleichungsprozess sogar rückläufig entwickelt<sup>20</sup>. Das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt rangierte in 2001 mit 32.093 DM pro Kopf bei ca. 60 vH des Westniveaus (53.120 DM). Gleichzeitig beliefen sich die Ausgaben für Sozialleistungen aber auf rund 98 vH des Westniveaus<sup>21</sup>.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich aus höheren Aufwendungen im Funktionsbereich „Beschäftigung“ – also insbesondere für Leistungen aktiver Arbeitsmarktpolitik und Lohnersatzleistungen – indirekt tendenziell höhere Leistungen an anderer Stelle ergeben (Sozialhilfe, Wohngeld). Insofern ist die „gegenseitige“ Vergleichbarkeit aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen im Hinblick auf wirtschaftliche und soziale Aspekte auf den ersten Blick eingeschränkt. Andererseits bieten gerade solche Unterschiede einen analytischen Ansatzpunkt. Denn das bestimmende Element besteht in diesem Kontext nicht etwa in Höhe und Struktur der Sozialleistungen. Sie sind – wie schon erwähnt – nur als Residualgröße des Angleichungsprozesses interpretierbar.

---

<sup>18</sup> In Ostdeutschland bestehen insoweit keine wesentlichen Sonderregelungen (mehr), die Westdeutschen verschlossen wären. Soweit solche Sonderregelungen wie Auffüllbeträge im Rentenrecht, Sonderbedingungen beim Bezug von Wohngeld, Altersübergangsgeld u. ä. bestanden, sind sie entweder ausgelaufen oder laufen derzeit aus.

<sup>19</sup> Vgl. die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchstichprobe 1998 im Detail in der Fachserie 15 des Statistischen Bundesamtes.

<sup>20</sup> Vgl. Schäfer, C., Ungleichheiten politisch folgenlos? Zur aktuellen Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen 11/2001, S. 659 ff, hier: 664 f.

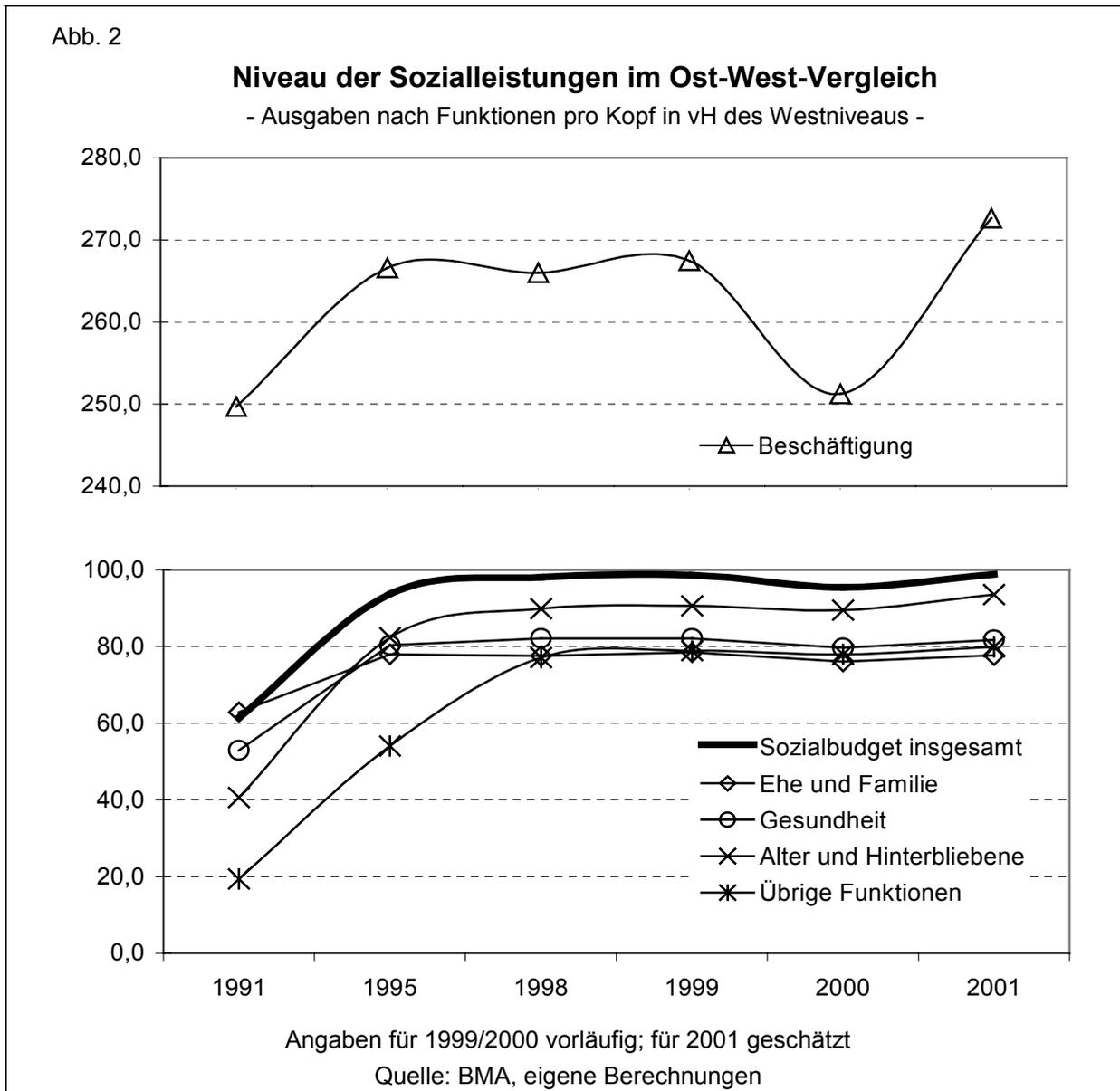
<sup>21</sup> Vgl. dazu die detaillierte Datensammlung und die Interpretation aus regierungsamtlicher Sicht in: Bundesregierung, Jahresbericht 2001 der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit, in Bundestags-Drucksache 14/6979.

Diese Einschätzung lässt sich auch anhand der beiden schon erwähnten „Sonderbereiche“ Beschäftigung und Alterssicherung interpretieren: In den neuen Ländern erzielten in 2001 rund 9 vH der Bevölkerung ihren überwiegenden Lebensunterhalt aus Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld bzw. -hilfe) gegenüber rund 2 vH in Westdeutschland. Weitere 27 vH bestritten den Lebensunterhalt aus Pensions- und Rentenleistungen, während es in den alten Ländern nur 21 vH waren<sup>22</sup>. Hier kommt die unterschiedliche Erwerbsorientierung ebenso wie die differierende Lage auf dem Arbeitsmarkt zum Ausdruck.

Insofern ist *trotz* des vergleichbar hohen Leistungsniveaus pro Kopf und *aufgrund* der unterschiedlichen Struktur der Funktionsbereiche ein Angleichungsprozess zwischen Ost und West nicht erkennbar. Gemessen an der funktionalen Struktur des Sozialbudgets konsolidiert sich der Osten Deutschlands vielmehr in den gegebenen Verhältnissen. Wie Abbildung 2 ergänzend illustriert, gibt es seit 1995 nur geringe Verschiebungen innerhalb der beschriebenen Struktur.

---

<sup>22</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2001, Wiesbaden 2002.



### 3.2. Entwicklung der Sozialausgaben in Westdeutschland

Im Hinblick auf die Entwicklung in den alten Ländern lässt sich im Vergleich zwischen 1980 und 1990/91 feststellen, dass der relative Rückgang der Sozialleistungsquote vorrangig auf die Funktionsbereiche Ehe und Familie sowie übrige Funktionen zurück geht. Letzteres repräsentiert nicht zuletzt Kriegsfolgelasten und damit auslaufende Leistungen, die sich in den 90er Jahre weiter rückläufig entwickelt haben.

Ein weiterer Prozentpunkt geht auf den Funktionsbereich Gesundheit zurück, wobei auf die 1995 eingeführte Pflegeversicherung rund 0,6 Prozentpunkte entfallen. In etwa gleicher Dimension haben die Ausgaben für den Bereich „Krankheit“ bis 1995 zugenommen, der vom Leistungsbereich der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)

bestimmt wird. Die Ausgaben sind hier von 7,4 vH in 1995/96 bis 1998 auf 7,0 vH zunächst zurückgegangen, um seitdem wieder auf rund 7,1 vH leicht anzusteigen. Gemessen am BIP sind die Ausgaben in diesem GKV-Bereich inzwischen niedriger als noch 1975 (7,3 vH). Dabei sollte jedoch nicht verkannt werden, dass dies nicht allein auf die Maßnahmen zur Kostenbegrenzung im Gesundheitswesen zurückgeht. So sind noch von der Regierung Kohl mit dem 1. und 2. GKV-Neuordnungsgesetz Leistungen beschnitten und Zuzahlungen erhöht worden<sup>23</sup>. Hier ist von einer Kostenverschiebung zu Lasten der Versicherten auszugehen. Das ist durch die Regierung Schröder zwar teilweise korrigiert<sup>24</sup>, aber verschiedentlich als nicht weitgehend genug kritisiert worden<sup>25</sup>.

Der ebenfalls noch unter der Regierung Kohl einseitig auf die Krankenkassen begrenzte Wettbewerb hat in der GKV zu einer Mischstrategie aus Kostensenkung, -vermeidung und -verschiebung geführt. Das System ist durch Einnahmeausfälle aufgrund des Mitgliederzulaufs bei Krankenkassen mit geringeren Beitragssätzen gekennzeichnet. Dies zwingt konkurrierende Kassen zu „verschobenen“ Anpassungen beim Beitragssatz<sup>26</sup>. Hinzu kommen verschobene Kosten aufgrund verringerter Beitragszahlungen für Versicherte, die zugleich Leistungsempfänger aus Arbeitslosen- und Rentenversicherung sind. Einem jüngsten Gutachten zufolge summieren sich die Mehrbelastungen auf 4,5 Mrd. € in 2002<sup>27</sup>. Andererseits hat die Neuregelung der ge-

---

<sup>23</sup> Aus Sicht der damaligen politischen Opposition und der Gewerkschaften setzen diese Reformen an der falschen Stelle an. Die Regierung Kohl habe auf Mindereinnahmen mit Leistungskürzungen reagiert, ohne auf die Ursachen für die ständig steigenden Mehrausgaben zu reagieren. Vgl. dazu: Orde, B., Die GKV-Neuordnungsgesetze - eine neue Ära mit vielen Verlierern und wenigen Gewinnern beginnt, in: Soziale Sicherheit 7/1997, S. 241 ff. Zur Haltung der damaligen Bundesregierung vgl.: Neuordnung der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: Sozialpolitische Umschau 116/1997.

<sup>24</sup> Vgl. die Regelungen im einzelnen: GKV-Solidaritätsstärkungsgesetz, in: BGBl. (I) 1998, S.3853; GKV-Gesundheitsreform 2000, in: BGBl. (I) 1999, S.2626.

<sup>25</sup> Vgl. dazu u.a. Jacobs, K., Gesundheitsreform: Keine Pause in der 2. Halbzeit, in: Arbeit und Sozialpolitik 11-12/2000, S. 10 ff; Bäcker, G., GKV-Reformnotwendigkeiten und -optionen, in: Die Krankenversicherung 2/2001, S. 51 ff. Einen Überblick zu den prospektiv diskutierten Vorschläge vermittelt: Siebert, W., Reform des Gesundheitswesens, in: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft 1/2002, S. 14 ff.

<sup>26</sup> Vgl. dazu auch aus Sicht der AOK als wesentlich „betroffene“ Krankenkasse: Sing, R., Das System darf nicht ausbluten, in: Gesundheit und Gesellschaft 11/2000, S. 18 ff.

<sup>27</sup> Vgl. Beske, F., u.a., Politische Entscheidungen zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung. Finanzielle Belastung der gesetzlichen Krankenversicherung/Finanzielle Entlastung anderer Zweige der Sozialversicherung und des Staates (Schriftenreihe des Fritz-Beske-Instituts für Gesundheits-System-Forschung Kiel Bd. 91), Kiel 2002.

ringfügigen Beschäftigung zu Beitragsmehreinnahmen in der Größenordnung von 1,5 Mrd. € geführt<sup>28</sup>.

Hinzuweisen ist weiter auf politisch moderierte Versuche zur Kostenbegrenzung bei den Erbringern von Sachleistungen, zuletzt insbesondere bei Arzneimitteln. Die geplante Anhebung der Pflichtversicherungsgrenze dürfte überdies der Abwanderungstendenz von „guten Risiken“ in die private Krankenversicherung entgegenwirken<sup>29</sup>. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass die veränderten Rahmenbedingungen im Wettbewerb nicht nur zu Strukturverschiebungen geführt haben. Vielmehr wird sich erst zeigen müssen, wie sich die „Kassenseite“ bzw. die Höhe der Beitragssätze insgesamt auf der neuen Grundlage konsolidiert. Insgesamt sind die Ergebnisse des hiesigen Gesundheitswesens in Relation zu Kosten und Aufwand unzureichend<sup>30</sup>. Weiterer Handlungsbedarf ergibt sich insbesondere auf der Seite der Leistungserbringer bzw. der Medikation, wo es trotz der vorgenannten Maßnahmen an effektivem Wettbewerb bzw. Kostenbegrenzungen nach wie vor fehlt<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Bei sozialversicherungsfreier Beschäftigung in Ergänzung zu einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit werden inzwischen Sozialversicherungsbeiträge fällig. Da die GKV durch das Sachleistungsprinzip gekennzeichnet ist, entstehen in dieser Versicherungsgruppe daher Mehreinnahmen bei im Wesentlichen unveränderten Ausgaben. Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, in: BGBl. (I) 1999, S.388.

<sup>29</sup> Vgl. dazu detaillierte Angaben zu den fiskalischen Effekten des erhöhten Wanderungssaldos in die private Krankenversicherung in: Bundesregierung, Antwort auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion „Anhebung der Versicherungspflichtgrenze durch die Bundesregierung“, in: Bundestags-Drucksache 14/9181.

<sup>30</sup> Vgl. Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit, Gutachten 2000/2001, 2 Bände, u.a. erschienen als Bundestags-Drucksachen 15/5660 und 14/5661.

<sup>31</sup> derselbe, Zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der Arzneimittelversorgung in der GKV, in: Bundestags-Drucksache 14/8205.

Tabelle 4									
<b>Struktur des Sozialbudgets in Ost und West</b>									
- in vH des Bruttoinlandsprodukts -									
	1980	1990	1991	1995	1998	1999p	2000p	2001s	D 2001
<b>Alte Länder</b>	30,6	27,8	26,7	29,2	29,2	29,6	29,6	29,8	32,1
Ehe und Familie	4,9	3,7	3,7	3,9	4,4	4,5	4,6	4,6	4,8
Gesundheit	10	9,6	9,4	10,7	10,3	10,4	10,4	10,5	11
Beschäftigung	1,6	2	1,8	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	3
Alter/Hinterbliebene	11,9	11,2	10,6	11,1	11,2	11,2	11,2	11,3	12,1
Übrige Funktionen	2,3	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1
<b>Neue Länder</b>			49,2	45,9	47,3	48,1	48,5	48,8	
Ehe und Familie			7	5,1	5,6	5,9	6	5,9	
Gesundheit			15	14,4	14	14,1	14,2	14,3	
Beschäftigung			13,7	9,9	9,6	9,8	9,4	9,4	
Alter/Hinterbliebene			12,8	15,4	16,6	16,7	17,2	17,6	
Übrige Funktionen			0,7	1,2	1,5	1,6	1,6	1,6	
Angaben für 1999/2000 vorläufig, für 2001 geschätzt; rundungsbedingte Abweichungen Quelle: BMA, eigene Berechnungen.									

Seit 1998 ist der Bereich Ehe und Familie aufgrund neuer familienpolitischer Leistungen wie dem mehrfach erhöhten Kindergeld und des Betreuungsfreibetrags im Steuerrecht<sup>32</sup> angewachsen (Tabellen 2 und 3). Mit der Wohngeldnovelle waren in 2001 Mehrausgaben von 1,4 Mrd. DM verbunden. Insgesamt haben die familienpolitischen Leistungen mit Finanzierungsbestandteilen des Bundes von 1998 bis 2001 um 3 auf 100 Mrd. DM zugenommen. In den alten Ländern beträgt der Zuwachs pro Kopf in diesem Bereich ca. 300 DM im Jahr und im Osten 200 DM. Gleichwohl sind für Westdeutschland in den letzten Jahren kaum Strukturveränderungen erkennbar, wenn man die jeweiligen Anteile am BIP zugrunde legt, zumal der Anstieg der Sozialleistungsquote um 0,8 Prozentpunkte gegenüber 1998 moderat ausfällt und größtenteils auf den Bereich Ehe und Familie entfällt (Tabelle 4).

<sup>32</sup> Dieser ist unter Berücksichtigung einer verfassungskonformen Berücksichtigung des Erziehungsbedarfs ab 2002 durch einen – erhöhten – Freibetrag ersetzt worden.

Dagegen sind im Bereich Alterssicherung der entlastenden Wirkung der Rentenreform von 1989/1992 Mehraufwendungen aufgrund der Frühverrentungsphase und den Ost-West-Transfers gegenüber zu stellen. Im Ergebnis hat sich das Leistungsniveau im Rentensystem proportional zur Entwicklung des Inlandsprodukts erhöht (Tabelle 4). Dabei sind die erheblichen Transferleistungen in diesem Bereich noch nicht berücksichtigt, so dass sich die anteiligen Ausgaben für die Alterssicherung c. p. verringert haben dürften.

### **3.3. Statt Transfers: Entwicklung der Differenzleistungen**

Zur Qualifizierung der Differenz von (Beitrags-)Einnahmen und Ausgaben hat sich insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung der Begriff „Transferleistungen“ etabliert. Diese Begrifflichkeit wird jedoch um so mehr kritisiert, je länger der Transformationsprozess in Ostdeutschland andauert. Gesonderte Leistungen für die außergewöhnlichen Umstände im Zuge des Beitritts der neuen Ländern 1990/1991 sind inzwischen abgebaut bzw. nehmen in ihrer Bedeutung aufgrund nicht zulässiger Neubewilligungen ab. Das gilt auch für neu aufgelegte Instrumente wie etwa die sogenannten Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen, durch die nach 131.000 Teilnehmern in 1999 inzwischen nur 23.000 Personen in 2001 erfasst worden sind.

In vieler Hinsicht handelt es sich bei den in Ostdeutschland gewährten Leistungen also um standardisierte Ansprüche an das Sozialsystem, die unabhängig vom Wohnort gewährt werden (müssen). Andererseits ist nicht zu übersehen, dass etwa im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik ein Schwerpunkt auf den neuen Ländern liegt, um der mangelhaften Beschäftigungssituation zu begegnen. Dies wiederum hängt nicht nur mit dem Status des Transformationsprozesses zusammen. Vielmehr ergibt sich aus der noch aus DDR-Zeiten tradierten höheren Erwerbsorientierung in Ostdeutschland unweigerlich ein höherer direkter bzw. indirekter Leistungsbedarf: Direkt betrifft dies etwa Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Indirekt ergeben sich (ggf. mit zeitlicher Verzögerung) höhere Leistungen der Rentenversicherung bzw. bundesunmittelbare Leistungen wie die Arbeitslosenhilfe. In diesem Kontext wäre demnach von mittelfristigen Folgewirkungen unabhängig vom Fortschritt des Transformations- bzw. Angleichungsprozesses zwischen Ost und West zu sprechen.

Andererseits setzt auch diese Perspektive voraus, dass dieser Prozess voranschreitet. Anhand der Differenzen in der Entwicklung von Sozialleistungsquote und

innerer Verwendungsstruktur sind oben jedoch bereits Anhaltspunkte dafür angeführt worden, dass sich die Situation in den neuen Ländern faktisch in einer strukturellen Abweichung vom westdeutschen Modell konsolidiert. Wie nachstehend gezeigt wird, lässt sich dies auch durch neuere Sozialdaten und anhand politischer Entscheidungen belegen. Vor diesem Hintergrund ist die Begrifflichkeit der Transfers ebenso zu hinterfragen wie die funktionale Charakterisierung der dadurch abgebildeten Sozialleistungen.

Tatsächlich ist aktuell nicht absehbar, dass bzw. wie die neuen Länder aus eigener Kraft ökonomisch lebensfähige Strukturen schaffen können. Daher sind im Rahmen des sogenannten Solidarpakt II bereits heute zusätzliche Mittel für die neuen Länder bis zum Jahr 2019 (!) von insgesamt 156,5 Mrd. € vorgesehen<sup>33</sup>. Obwohl auch diese Leistungen formal auf eine Überbrückung bis zur stärkeren Angleichung der Wirtschaftskraft angelegt sind, kann kaum noch von einem Ausgleich für einen absehbaren Transformationszeitraum im eigentlichen Sinne gesprochen werden. Diese Einschätzung lässt sich auch anhand der per Sozialversicherung von West- nach Ostdeutschland übertragenen Mittel belegen.

Bei einem Sozialbudget von etwa 240 Mrd. DM ergab sich für 2001 ein Ost-West-Transfer von fast 55 Mrd. DM. Das entspricht einer „Fremdfinanzierung“ von etwa 23 vH (Tabelle 5). Der Zeitverlauf zeigt zudem, dass der prozentuale Anteil der „Trans-

---

<sup>33</sup> Durch den seit 1995 geltenden Finanzausgleich erhielten die neuen Länder rund 12,6 Mrd. DM über die horizontale Umsatzsteuerverteilung und durch den Länderfinanzausgleich 12,4 Mrd. DM. Hinzu kommen im Rahmen des Solidarpaktes durch Bundesergänzungszuweisungen 18,5 Mrd. DM (14,9 Mrd. DM über Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen sowie 3,6 Mrd. DM durch Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen). Dabei liegt der Schwerpunkt mit 14 Mrd. DM bei nur den neuen Ländern von 1995 bis 2004 gewährten Zuweisungen für den Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie für den Ausgleich unterproportional hoher kommunaler Finanzkraft. Zur Steigerung der Wirtschaftskraft zahlt der Bund im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost den neuen Ländern seit 1995 jährlich 6,6 Mrd. DM. Hinzu kommt das Bundesprogramm Verkehrsinfrastruktur mit 6 Mrd. DM (50 vH Kofinanzierung durch die durch die Europäische Union), die Investitionszulage (1 Mrd. DM) und EU-Förderprogramme (ca. 3 Mrd. DM). Im Rahmen des Solidarpaktfortführungsgesetzes (Solidarpakt II) wird der Bund zwischen 2005 bis 2019 insgesamt 156,5 Mrd. € bereitstellen, davon rund 105 Mrd. € aus dem Bundeshaushalt für überproportionale Leistungen zu Gunsten der ostdeutschen Länder. Der neu geregelte Länderfinanzausgleich sieht für die finanzschwächeren - darunter die ostdeutschen - Bundesländer rund 8,9 Mrd. DM € vor. Der Bund zahlt 14,3 Mrd. € an Bundesergänzungszuweisungen. Mittel, die bisher über das Investitionsförderungsgesetz geflossen sind, werden den ostdeutschen Ländern ab 2002 über den Finanzausgleich als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Verfügung gestellt, wobei die bisherige Zweckbindung entfällt.

fers“ weitgehend konstant bei 20-21 vH liegt. Dabei hat sich das Sozialbudget in den letzten zehn Jahren nominell mehr als verdoppelt. Folgerichtig ist der absolute Transferbedarf in etwa proportional mitgewachsen. Zwischen 1995 und 2001 geht dies mit nahezu 8 Mrd. DM größtenteils auf Zuwächse im Bereich der Rentenversicherung zurück. Seit 1998 weist auch die gesetzliche Krankenversicherung geringere bzw. schwankende Defizite auf. Dagegen ist der Ost-West-Ausgleich innerhalb der Arbeitslosenversicherung seit 1996 im Wesentlichen konstant bei rund 25,6 Mrd. DM anzusiedeln – bei im Zeitverlauf relativ konstanten Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt.

Tabelle 5								
<b>Übertragungen von West nach Ostdeutschland</b>								
In Mrd. DM	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sozialbudget insgesamt	115,4	200,6	212,3	213,0	222,7	232,1	236,3	240,6
Finanzierungssaldo	-7,3	-17,0	-17,4	-18,3	-17,6	-15,4	-13,0	-17,0
Transfers, darunter:	24,6	39,8	45,0	44,5	45,7	45,2	50,5	54,6
- Rentenversicherung	-	16,7	19,3	18,3	19,1	17,0	22,0	24,4
- Krankenversicherung	-	-	-	-	1,2	2,8	4,1	2,1
- Arbeitslosenversicherung	24,6	23,1	25,7	26,3	26,6	27,0	25,8	26,1
nachrichtlich:								
Transfer in vH des Sozialbudgets Ost	21,3	19,8	21,2	20,9	20,5	19,5	21,4	22,7
1999/2000: vorläufig; 2001: geschätzt								
Quelle: Zusammenstellung bzw. eigene Berechnungen nach Angaben des BMA.								

Bezieht man die Übertragungen von West nach Ost auf die gezahlten Leistungen, lässt sich die Überlegung einer konsolidierten Ausnahmesituation aus veränderter Perspektive bestätigen: Wie Abbildung 3 zeigt, ergibt sich sowohl in der konsolidierten Betrachtung aller Leistungen wie auch in der Differenzierung nach Funktionen seit Mitte der 90er Jahre eine weitgehende Konstanz. Eine Ausnahme bildet nur die GKV. Demnach werden rund 50 vH der Ausgaben der Arbeitslosenver-

sicherung durch Übertragungen gedeckt<sup>34</sup>. In der Rentenversicherung sind es etwa 20 vH.

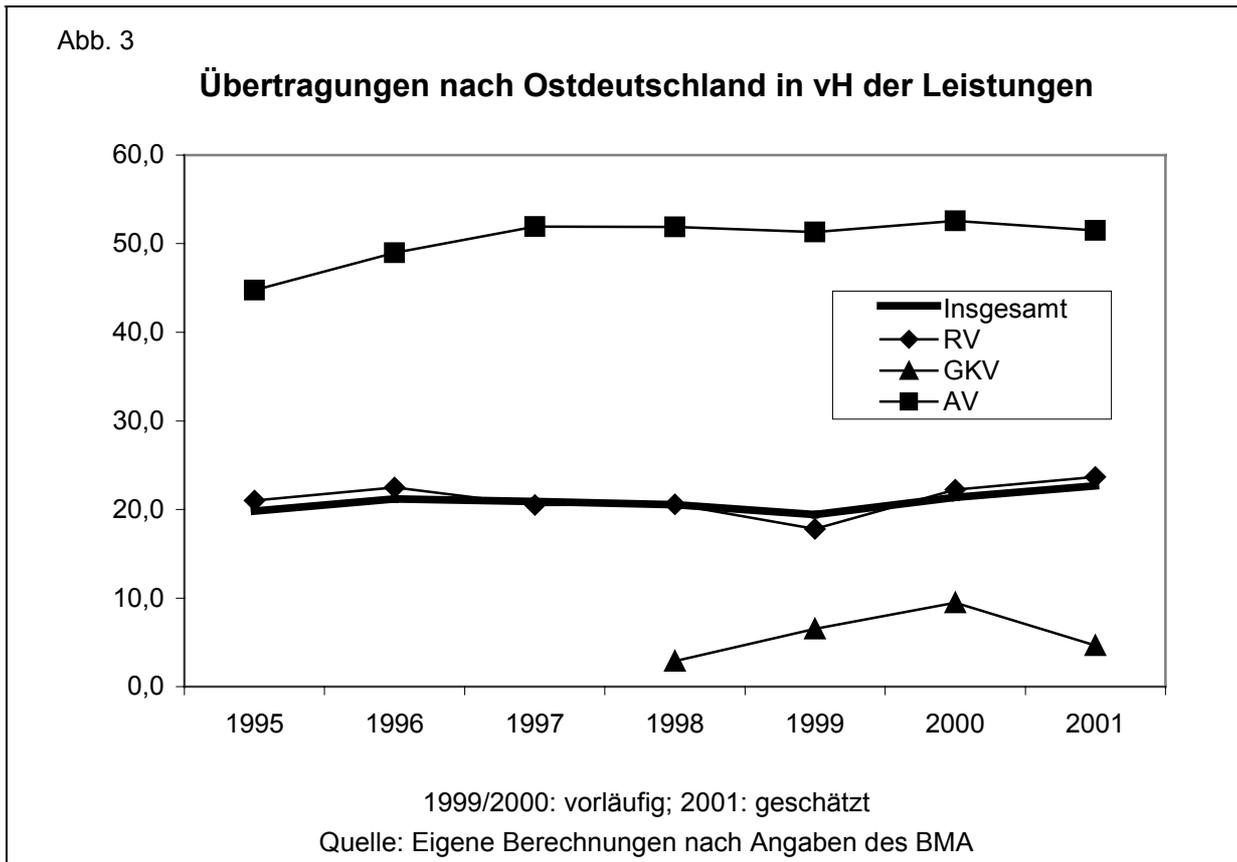
Ein weiterer Beleg für die Konsolidierung der Nichtanpassung lässt sich aus der Gegenüberstellung der Ausgaben im Funktionsbereich Beschäftigung mit zentrale Indikatoren für die Entwicklung am (ostdeutschen) Arbeitsmarkt ablesen. Tatsächlich sind nur bedingt Anpassungsprozesse im Sinne einer Ost-West-Angleichung erkennbar: Während das Erwerbspersonenpotential in Ostdeutschland seit Jahren sinkt, nimmt es in den alten Ländern zu, obwohl in beiden Landesteilen die demographische Entwicklung dazu führt, dass sich die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter rückläufig entwickelt<sup>35</sup>. Die Zuwächse in Westdeutschland resultieren in erster Linie aus einer zunehmenden Erwerbsorientierung sowie aus einem positiven Wanderungs- bzw. Pendlersaldo. Folgerichtig entlasten Wanderungs- und Pendlersaldo den Arbeitsmarkt in Ostdeutschland. Die sogenannte Verhaltenskomponente geht jedoch insbesondere in Relation zur deutlich höhere Erwerbsorientierung im Osten kaum zurück<sup>36</sup>. Insgesamt ist das Erwerbspersonenpotential zwischen 1998 und 2001 um ca. 337.000 Personen gesunken, wobei 159.000 auf den Pendler- und Wanderungssaldo entfallen. Ein weiterer Rückgang von 93.000 ist demographisch bedingt und rechnerisch 85.000 Personen sind aufgrund veränderter Erwerbsorientierung „entfallen“.

---

<sup>34</sup> Allein in der Arbeitslosenversicherung würde das Beitragsaufkommen innerhalb der neuen Länder nicht ausreichen, um die Aufwendungen für Arbeitslosengeld *oder* die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu bestreiten.

<sup>35</sup> Angaben nach: Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt 2002 und 2003, in: IAB-Kurzbericht 8/2002.

<sup>36</sup> Bezogen auf den Zeitraum 1995 bis 2001 kann von einem jahresdurchschnittlichen Rückgang der Erwerbsorientierung in einer Größenordnung von 28.000 Personen ausgegangen werden – bei einem Erwerbspersonenpotential von 8,6 Mill. im Jahr 1995. Das entspricht etwa 0,3 vH.



Im gleichen Zeitraum ist ein erheblicher Rückgang an Teilnehmern von beschäftigungsschaffenden Maßnahmen<sup>37</sup> von ca. 313.000 in 1998 auf etwa 182.000 in 2001 zu verzeichnen. Damit ist in etwa wieder die Größenordnung vor Auflage der sogenannten „Wahl-ABM“ der Regierung Kohl zu Anfang des Jahres 1998 erreicht. Die Personenzahl in Weiterbildung hat sich in etwa konstant entwickelt.

Gleichwohl ist der Bestand an registrierten Arbeitslosen in diesem Zeitraum mit rund 1,3 Mill. etwa konstant geblieben, obwohl der sozialversicherungspflichtig beschäftigte Personenkreis um rund 300.000 zurückgegangen ist. Dem steht aber neben Teilnehmern an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik (= Stille Reserve in Maßnahmen) zusätzlich eine verdeckte Erwerbsorientierung in der Stille Reserve im engeren Sinne in der Größenordnung von zusammen 494.000 Personen gegenüber<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Darunter werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen sowie Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen erfasst.

<sup>38</sup> Insofern sind offizielle Angaben zu einer „Erwerbsbeteiligungsquote“, die den Anteil des Erwerbspersonenpotentials *ohne Stille Reserve* an den Erwerbsfähigen ausdrückt, irreführend. Danach hat sich die Erwerbsbeteiligung in Ost und West inzwischen nahezu

Die Entwicklung verdeutlicht damit insgesamt, dass sich dahinter „keineswegs ein Einbruch der Erwerbsbeteiligung verbirgt. Insbesondere hat kein echter Rückzug von Frauen aus dem Arbeitsmarkt stattgefunden, sondern lediglich ein Rückzug in die Stille Reserve. Die mit dem Mikrozensus erfasste, sogenannte effektive Erwerbsbeteiligung liegt in den meisten Altersgruppen – bei Männern wie bei Frauen – nahezu auf demselben Niveau wie in den Jahren 1990/1991. (...) Erst die nachwachsenden Geburtskohorten bringen mit ihrem Eintritt in den Arbeitsmarkt Verhaltensweisen mit, die sich stärker an westliche Muster anlehnen dürften. Der ‚Transformationsprozess‘ dürfte – dieser These zufolge – wohl eine ganze ‚Arbeitsgeneration‘ dauern, also rund 40 Jahre, und somit erst im Jahr 2030 abgeschlossen sein“<sup>39</sup>.

Vor diesem Hintergrund sollte trifft die Begrifflichkeit der „Transfers“ zwar zu; allerdings handelt es sich eben nicht um Leistungen in einem zeitlich absehbar beendeten Transformationsprozess. Auch die Charakterisierung als bloße Sozialleistung bzw. ordentlicher Buchungsposten im Rahmen des Sozialbudgets greift zu kurz. Insoweit sollte richtigerweise von „Differenzleistungen“ gesprochen werden.

Daraus folgt auch, dass diese Leistungen nicht dem Sozialbudget in dessen klassischer Abgrenzung zugeordnet werden kann. Das Sozialsystem ist zwar offensichtlich in der Lage, sozialstaatliche Verpflichtungen zu erfüllen, die sich aus der Ost-West-Differenz ergeben. Systematisch sind die Sozialinstitutionen jedoch nicht darauf ausgelegt. Aus dem bloßen Umstand, dass diese Leistungen nicht in gesonderten Etats institutionalisiert ist<sup>40</sup>, sollte aber folgen, dass diese Differenzleistungen im Rahmen des Sozialbudgets deutlicher separiert werden, da die Sozialsysteme faktisch nur

---

angeglichen, ohne die reale Erwerbsorientierung abzubilden. Vgl. dazu die Darstellung in: Bundesregierung, Jahresbericht 2001 der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit, Bundestags-Drucksache 14/6979, S. 83.

<sup>39</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Forschungsauftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Halle, Juni 2002, S. 302. Für eine detailliertere Betrachtung der Verhältnisse bzw. Konstanz auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt vgl. dort mit Hinweisen auf weiterführende Literatur S. 294 ff.

<sup>40</sup> Auf der Einnahmeseite besteht ein Mix aus erhöhten Beitragssätzen bzw. Verbrauchsteuern. Nur die Erhebung des Solidarzuschlags zur Einkommensteuer lässt eine auf den Verwendungszweck spezifizierte Institutionalisierung erkennen, den aber Steuerpflichtige in Ostdeutschland gleichermaßen entrichten.

Auftragsfunktionen für eine funktional abweichende gesamtgesellschaftliche Aufgabe erfüllen.

Das gilt um so mehr, als diese Differenzleistungen zur Entlastung der alten Länder beitragen: So fiel etwa ohne die höheren Leistungen in der ostdeutschen Arbeitsmarktpolitik (aktiv wie passiv) die registrierte Arbeitslosigkeit noch höher aus. Entsprechend größer wäre der Anreiz zur Abwanderung in die alten Länder. Insofern wirken sich diese Ausgaben auch entlastend auf die Arbeitsmärkte (Sozialausgaben!) in Westdeutschland aus. Zudem zeigt die deutliche Unterfinanzierung sozialer Leistungen und die geringere Steuerkraft der ostdeutschen Gebietskörperschaften, dass die alten Länder einen Teil jener Wertschöpfung realisieren, die unter der Voraussetzung vergleichbarer Wirtschaftsverhältnisse in Ostdeutschland angesiedelt wäre. Diese zusätzliche Wertschöpfung wird über den „Umweg“ der Sozialsysteme durch erhöhte Mittelzuweisungen aus den alten Ländern kompensiert<sup>41</sup>.

Der ökonomischen Ungleichgewichtung steht damit eine sozialstaatliche gegenüber, so dass insgesamt ein fiskalischer Ausgleich die bereits genannte strukturelle Differenz bereinigen muss. Im Bereich der sozialen Sicherung belief sich dieser Differenzausgleich auf dauerhaft mehr als 20 vH der Leistungen bzw. Ausgaben (Tabelle 5). Auch dieser Zusammenhang ist Grund genug, die funktionale Auftragsfunktion der Sozialsysteme nicht dem klassischen Sozialbudget bzw. der Sozialleistungsquote zuzurechnen.

### **3.4. Zum Stellenwert der Differenzleistungen**

Tatsächlich sind Differenzleistungen von West für Ost in einer Größenordnung von inzwischen mehr als 50 Mrd. DM der Dimension nach nicht zu vernachlässigen und damit nicht ohne Einfluss auf die Höhe des Sozialbudgets bzw. der Sozialleistungsquote. Im Rahmen des Sozialbudgets werden diese Leistungen in den alten Ländern als Ausgaben verbucht und erscheinen in Ostdeutschland als Einnahmeposten. In der Statistik wirken sie damit „steigernd“ auf die Sozialleistungsquote der alten Länder.

---

<sup>41</sup> Vgl. dazu die ältere Darstellung bei: Kühl, J., Beitragszahler tragen die Hauptlast der vereinigungsbedingten Arbeitsmarktkosten, IAB-Kurzbericht 11/1993; sowie zur Kritik an der Finanzierungsstruktur der durch die Deutsche Einheit bedingten Aufwendungen: Tofaute, H., Kosten der Einheit - Refinanzierung der öffentlichen Haushalte, in: Nolte, D., Sitte, R., Wagner A. (Hrsg.), Wirtschaftliche und soziale Einheit Deutschlands, a.a.O., S. 161 ff.

In Tabelle 6 wird deutlich, dass dies rund 1,5 Prozentpunkte der westdeutschen Sozialleistungsquote ausmacht. Allerdings handelt es sich dabei zunächst „nur“ um eine rechnerische Relevanz, da die alten Länder angesichts der ökonomischen Vorteile aufgrund des Absatzmarktes in Ostdeutschland Arbeitslosigkeit nach Ostdeutschland exportiert haben<sup>42</sup>. Abbildung 4 illustriert diesen Blickwinkel: Demnach bewegt sich die Sozialleistungsquote für die alten Länder unter Einschluss der Differenzleistungen inzwischen mit ca. 30 vH auf dem Niveau, das bis Ende der 80er Jahre für Westdeutschland charakteristisch war. Bereinigt man diesen Wert rechnerisch um die Differenzleistungen, ist derzeit eine Quote in der Dimension von rund 28 vH auszugehen. Damit verausgaben die alten Länder aktuell von der inländischen Wertschöpfung anteilig etwa genau soviel wie Ende der 80er Jahre bzw. Mitte der 70er Jahre (vgl. Abb. 1). Im Zuge des Einigungsbooms war mit etwa 26 vH zeitweilig sogar das Niveau zu Beginn der 70er Jahre erreicht worden: Bis Mitte der 90er Jahre sind diese durch das erhöhte Wirtschaftswachstum bzw. durch die gesunkene Arbeitslosigkeit erzielten Werte aufgezehrt worden.

Tabelle 6								
<b>Stellenwert der West-Ost-Differenzleistungen</b>								
Angaben in vH ...	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
des Sozialbudgets	2,9	3,6	3,9	3,9	4,0	3,8	4,1	4,1
des BIP insgesamt	0,8	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3
des BIP von West	0,9	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5
des BIP von Ost	10,9	9,2	10,1	9,8	10,2	9,9	11,0	10,8
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des BMA								

Nun ist es methodisch nicht ohne Weiteres möglich, den positiven Stellenwert des Exportüberschusses, der damit verbundenen „zusätzlichen“ Beschäftigung und der daraus resultierende entlastende Effekt auf die Sozialausgaben in den alten Ländern zu isolieren. Eine aus dieser Sicht „realistische“ Sozialleistungsquote ohne Einfluss

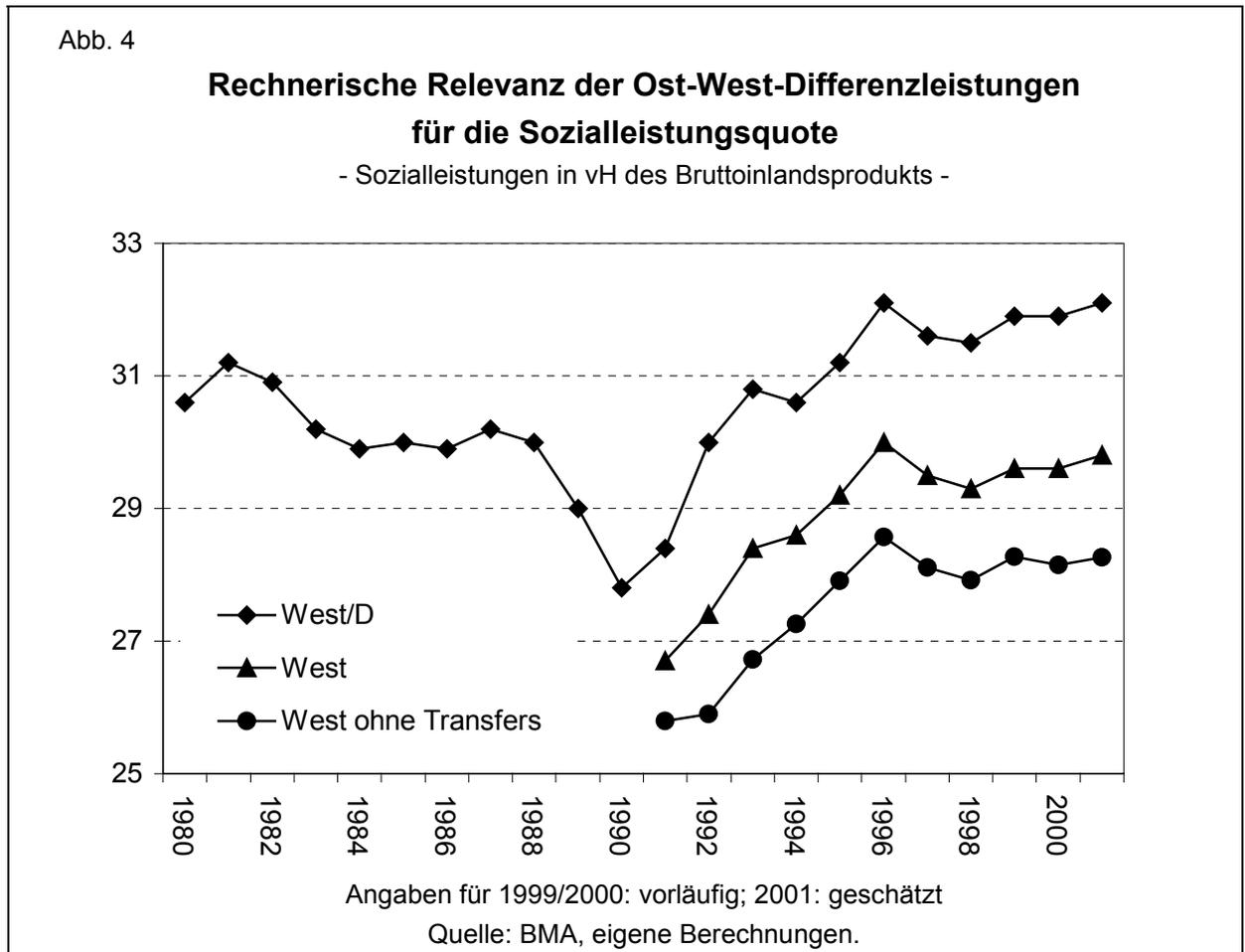
<sup>42</sup> Streng genommen ist hier der Rest der Welt einzubeziehen, soweit dieser in der Export-Import-Relation Überschüsse gegenüber Ostdeutschland erzielt. Möglicherweise exportieren auch die neuen Länder in gewissem Umfang Arbeitslosigkeit in externe Wirt-

der deutschen Einheit dürfte deshalb zwischen den in Abbildung 4 angegebenen Werten für Westdeutschland einschließlich bzw. ohne Transfers anzusiedeln sein. Daraus lässt sich folgern, dass die Feststellungen zur Höhe der Sozialleistungsquote im Zeitverlauf nicht tangiert werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Stellenwert der Differenzleistungen für das Sozialbudget bzw. die Sozialleistungsquote offensichtlich. Tabelle 6 weist aus, dass in den letzten fünf Jahren rund 4 vH des Sozialbudgets dauerhaft auf diesen Effekt entfallen. In 1991 waren es noch etwa 2,9 vH. Die Sozialleistungsquote wird dadurch – ggf. auf längere Frist – um rund 1,3 Prozentpunkte gesteigert, da ein Angleichungsprozess nicht absehbar ist. So verharrt die Wirtschaftsleistung pro Kopf der Bevölkerung im Ost-West-Vergleich bereits seit Mitte bei rund 60 vH des Westniveaus. Nur auf die ostdeutsche Wirtschaftsleistung bezogen, spiegeln die Differenzleistungen daher sogar rund zehn Prozentpunkte wider.

---

schaftsräume, indem sie höhere Exporte in Relation zu den von dort bezogenen Importen erzielen. Der Saldo aus ostdeutscher Sicht insgesamt fällt jedoch negativ aus.



#### 4. Erwerbstätigkeit und Sozialbudget

Einen zentralen Stellenwert für die Höhe der Sozialleistungsquote haben neben den strukturellen solche Ausgaben, die situationsbedingt angelegt sind. Insbesondere Ausgaben der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe sind flexible (Ver-)Sicherungsleistungen und an sich nicht auf dauerhaften Bezug ausgerichtet. Gleichwohl macht der Funktionsbereich Beschäftigung mit 120 Mrd. DM mehr als 9 vH des Sozialbudgets aus. Davon belaufen sich direkte Leistungen bei Arbeitslosigkeit mit knapp 68 Mrd. DM allein auf 5 vH. Insofern wirkt sich der Grad der Abdeckung vorhandener Erwerbsorientierung unmittelbar auf das Niveau der Sozialleistungen aus. Im Hinblick auf die Belastung der jeweiligen Finanziers (s.u.) ist der Umfang sozialversicherungsfreier Beschäftigung von erheblicher Bedeutung. Dazu zählt neben der „offiziellen“ auch die illegale Fraktion in Form von Schwarzarbeit. Zu den Steuerausfällen tritt das Fehlen entsprechender Beiträge zur Sozialversicherung hinzu. Im Ergebnis liegt die reale Belastung der tatsächlichen Finanziers höher als es bei ordnungsgemäßen Verhalten aller Akteure notwendig wäre.

#### 4.1. Korrekturen bei versicherungsfreier Beschäftigung

Insbesondere der „Erosion der Normalbeschäftigung“ ist ein negativer Einfluss auf die Finanzierungsfunktion der Sozialversicherung attestiert worden: Da die Auseinandersetzung um die Qualifizierung von „Normalbeschäftigung“ hier nicht geführt werden kann, wird in diesem Kontext nur auf die sozialversicherungsrelevanten Aspekte Bezug genommen<sup>43</sup>. Zunächst ist Ende 1998 die langjährige Praxis eingeschränkt worden, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus Kostengründen in versicherungsfreie Tätigkeiten umzuwidmen<sup>44</sup>. Hinzu gekommen sind Neuregelungen zur Verringerung illegaler Beschäftigung bzw. von Lohndumping:

Mit den veränderten Rahmenbedingungen bei geringfügiger Beschäftigung sind alle abhängig beschäftigten Erwerbstätigen in die Rentenversicherung einbezogen. Seitdem entrichtet Arbeitgeber für ausschließlich geringfügig Beschäftigte Pauschalbeiträge zur Rentenversicherung (12 vH) und zur Krankenversicherung (10 vH). In Fällen mit geringfügiger und versicherungspflichtiger Beschäftigung werden beide zusammengerechnet. Damit müssen Arbeitgeber und Arbeitnehmer für die geringfügige Nebenbeschäftigung anteilig Beiträge zur Sozialversicherung (mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung) zahlen. Das Arbeitsentgelt aus der Nebenbeschäftigung wird außerdem versteuert<sup>45</sup>.

Im Jahr 2000 gab es rund 4,4 Mill. ausschließlich geringfügige Arbeitsverhältnisse<sup>46</sup>. Der Sozialversicherung haben dadurch bereits 1999 rund 3,1 Mrd. DM an zusätz-

---

<sup>43</sup> Unter nicht „normale“ Beschäftigung werden zudem je nach Lesart befristete Beschäftigung, Teilzeitarbeit sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingeordnet. Solche Formen der Erwerbsarbeit sind in diesem Zusammenhang jedoch unerheblich, da sie grundsätzlich der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Je nach Bezug ist damit möglicherweise eine „Erosion“ der Einnahmen in der Sozialversicherung verbunden, ohne dass diese Effekte ohne Weiteres quantifizierbar wären. Insofern werden auf diese Aspekte hier vernachlässigt.

<sup>44</sup> Zu den jüngsten Maßnahmen im Rahmen des sogenannten Hartz-Konzepts vgl. Kapitel 5.2.

<sup>45</sup> Vgl. Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, BGBl. (I) 1999, S. 388.

<sup>46</sup> Vgl. Schwarze, J., Heineck, G., Auswirkungen der Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügige Beschäftigung. Eine Evaluation des „630-DM-Jobs“-Reformgesetzes, Berlin 2001 (DIW-Diskussionspapier Nr. 257). Nach Angaben der Bundesregierung waren Ende 1999 jedoch 3,5 Mill. solcher Arbeitsverhältnisse gemeldet (vgl. Bundestags-Drucksache 14/2857, S. 4).

lichen Einnahmen realisiert<sup>47</sup>. Das entspricht der Projektion im Rahmen der Gesetzgebung, die für die Folgejahre von etwa 4,8 Mrd. DM an Mehreinnahmen in der Kranken- bzw. Rentenversicherung ausging<sup>48</sup>.

Durch die Regelungen zur Scheinselbständigkeit<sup>49</sup> ist den Sozialversicherungsträgern bisher die Entscheidung darüber erleichtert worden, ob ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis vorliegt. Soweit sich nach Prüfung des Einzelfalles keine Klärung herbeiführen lässt, kann widerlegbar eine Beschäftigung vermutet werden, wenn zwei von vier Vermutungskriterien erfüllt sind. Gleichzeitig sind „arbeitnehmerähnliche“ Selbständige in den Schutz der Rentenversicherung einbezogen worden. Hierbei handelt es sich in der Regel um Ein-Personen-Unternehmen, die lediglich für einen Auftraggeber tätig sind<sup>50</sup>. Durch eine erneute Änderung ist die Regelung verwässert worden<sup>51</sup>: Die Vermutungsregelung wurde nur angewendet, wenn die Beteiligten ihre Mitwirkung verweigerten. Die Kriterien der Vermutungsregelung sind um das der Umwandlung eines Beschäftigungsverhältnisses in „freie Mitarbeit“ ohne äußerliche Veränderung des Erscheinungsbildes der Tätigkeit erweitert worden. Beim Kriterium „nur ein Auftraggeber“ werden künftig Familienangehörige berücksichtigt. Von den nun fünf Kriterien müssen drei vorliegen.

Zum Umfang der Scheinselbständigkeit lagen naturgemäß kaum Daten vor. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat zuvor eine Grauzone zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung ca. 680.000 Personen im Haupterwerb sowie weitere 1,5 Mill. im Nebenerwerb identifiziert<sup>52</sup>. Im Hinblick auf die Ent-

---

<sup>47</sup> Vgl. ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH/Kienbaum Management Consultants GmbH, Geringfügig Beschäftigte nach der Neuregelung des „630-DM-Gesetzes“, Köln/Düsseldorf 1999.

<sup>48</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen und anderen Vorlagen, Bundestags-Drucksache 14/441

<sup>49</sup> Vgl. Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte, BGBl. (I) 1998, S.3843.

<sup>50</sup> Vgl. dazu: Sitte, R., Vom Schein zum Sein. Zur Neuregelung der Versicherungspflicht von Scheinselbständigen und sogenannten „arbeitnehmerähnlichen Selbständigen“, in: Die Sozialversicherung 4/1999.

<sup>51</sup> Gesetz zur Förderung der Selbständigkeit, BGBl. (I) 2000, S. 2

<sup>52</sup> Vgl. Dietrich, H., Empirische Befunde zur "Scheinselbständigkeit", IAB-Werkstattbericht 7/1996; titelgleich in einer deutlich umfangreicheren Langfassung erschienen als Forschungsbericht 262 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Aus verschiedenen Gründen bieten diese Ergebnisse des Forschungsprojektes des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) *keine* gesicherten Zahlen an. Die Diskussion kann hier nicht geführt werden. Vgl. dazu die ausführlichere Darstellung bei: Sitte, R.,

wicklung nach der Rechtsänderung stellt der Sozialbericht 2001 fest, dass „viele Branchen ihre Verträge zu den als freie Mitarbeiter oder Subunternehmer beschäftigten Personen überprüft und häufig in Arbeitsverträge umgewandelt haben, die regelmäßig ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis begründen“<sup>53</sup>.

Schließlich hat die Gesetzgebung zur Eindämmung der illegalen Beschäftigung im Güterkraftverkehr<sup>54</sup> bzw. in der Bauwirtschaft<sup>55</sup> sowie der Schwarzarbeit<sup>56</sup> und die erweiterten Möglichkeiten beim sogenannten Entsendegesetz<sup>57</sup> insbesondere die Finanzierungsseite der sozialen Sicherung entlastet.

Auf kurze Sicht ergibt sich aus der Ausweitung der Versichertenzahl nur ein geringer Einfluss auf das Sozialbudget bzw. die Sozialleistungsquote. Die Entlastungswirkung resultiert zum einen aus den Mehreinnahmen aufgrund zusätzlich anfallender Bei-

---

Vertragsfreiheit oder soziale Schutzbedürftigkeit? Unterschiedliche Konzepte zur Bekämpfung der "Scheinselbständigkeit", in: Zeitschrift für Sozialreform 7/1997, S. 544 ff.

<sup>53</sup> Bundesregierung, Sozialbericht 2001, a.a.O., S. 91.

<sup>54</sup> Das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr (BGBl. (I) 2001, S. 2272) zielt auf Abbau von Wettbewerbsverzerrungen. Fuhrunternehmen aus dem EU- bzw. EWR-Raum dürfen hierzulande nur noch solche Fahrer einsetzen, die eine Arbeitsgenehmigung im Original mit einer amtlich beglaubigten Übersetzung mit sich führen. Verstöße gegen die Bestimmungen des Gesetzes werden mit bis zu 50.000 DM geahndet.

<sup>55</sup> Das Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe (BGBl. (I) 2001, S.2267) dient der Bekämpfung illegaler Beschäftigungen im Baugewerbe, insbesondere von Schwarzarbeit und illegaler Ausländerbeschäftigung sowie verschiedener steuerlicher Verschleierungs- und Umgehungsmethoden u.a. durch Einführung eines Steuerabzugs an der Quelle und Maßnahmen zur Verhinderung der Steuerhinterziehung durch beauftragte Nachunternehmer.

<sup>56</sup> Mit dem Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit (BGBl. (I) 2002, S.2787) soll eine effektivere Zusammenarbeit von Behörden erreicht werden. Hinzu kommen neue Befugnisse der Bundesanstalt für Arbeit, eine Haftung gewerblicher Auftraggeber im Baugewerbe für Sozialversicherungsbeiträge der Auftragnehmer als selbstschuldnerische Bürgen und ein Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge auf drei Jahre. Bei aufgedeckten Fällen illegaler Beschäftigung wird der schwarz gezahlte Lohn zu einem Bruttoarbeitsentgelt hochgerechnet, von dem Steuern und Sozialversicherungsabgaben zu zahlen sind.

<sup>57</sup> Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz ist entfristet worden. Zudem können Tarifverträge neben der „untersten“ auch höhere Lohngruppen erfassen, um den gesamten Tariflohnbereich für ausländische Arbeitnehmer vorzuschreiben. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ist weiterhin ermächtigt, tariflich geregelte Arbeitsbedingungen im Baubereich auch auf nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer auszudehnen. Außerdem ist eine sogenannte Generalunternehmerhaftung vorgesehen. Soweit Unternehmer Bauleistungen an Subunternehmer vergeben, müssen sie verschuldensunabhängig dafür haften, wenn der Subunternehmer seinen Arbeitnehmern das Mindestentgelt oder die Beiträge der Urlaubskasse der Bauwirtschaft nicht gezahlt hat.

träge ohne zusätzliche bzw. in der Regel später resultierenden Leistungen<sup>58</sup>. Die quantifizierbare Dimension von 5 Mrd. DM zusätzlicher Sozialbeiträge im Kontext geringfügiger Beschäftigung bei insgesamt knapp 708 Mrd. DM entspricht nur etwa 0,7 Prozentpunkten. Daneben wird eine Verbesserung der Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen erreicht bzw. der Erosion beitragsfinanzierter sozialen Sicherungssysteme entgegen gewirkt.

#### **4.2. Zum Stellenwert der Arbeitslosigkeit für das Sozialbudget**

Wie andere Zweige der Sozialversicherung auch ist der Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung nicht auf den kontinuierlichen Versicherungsfall hin ausgelegt. Eine permanent hohe Arbeitslosigkeit hat sie jedoch zu einem strukturell bedeutenden Faktor innerhalb des Sozialbudgets werden lassen. Nachdem der Funktionsbereich Beschäftigung seit Mitte der 90er Jahre jeweils einen Anteil von rund 10 vH an den Leistungen repräsentierte, sind in 2001 ca. 9,3 vH gewesen (Tabelle 7). Mitte der 80er Jahre waren es noch 6,7 vH.

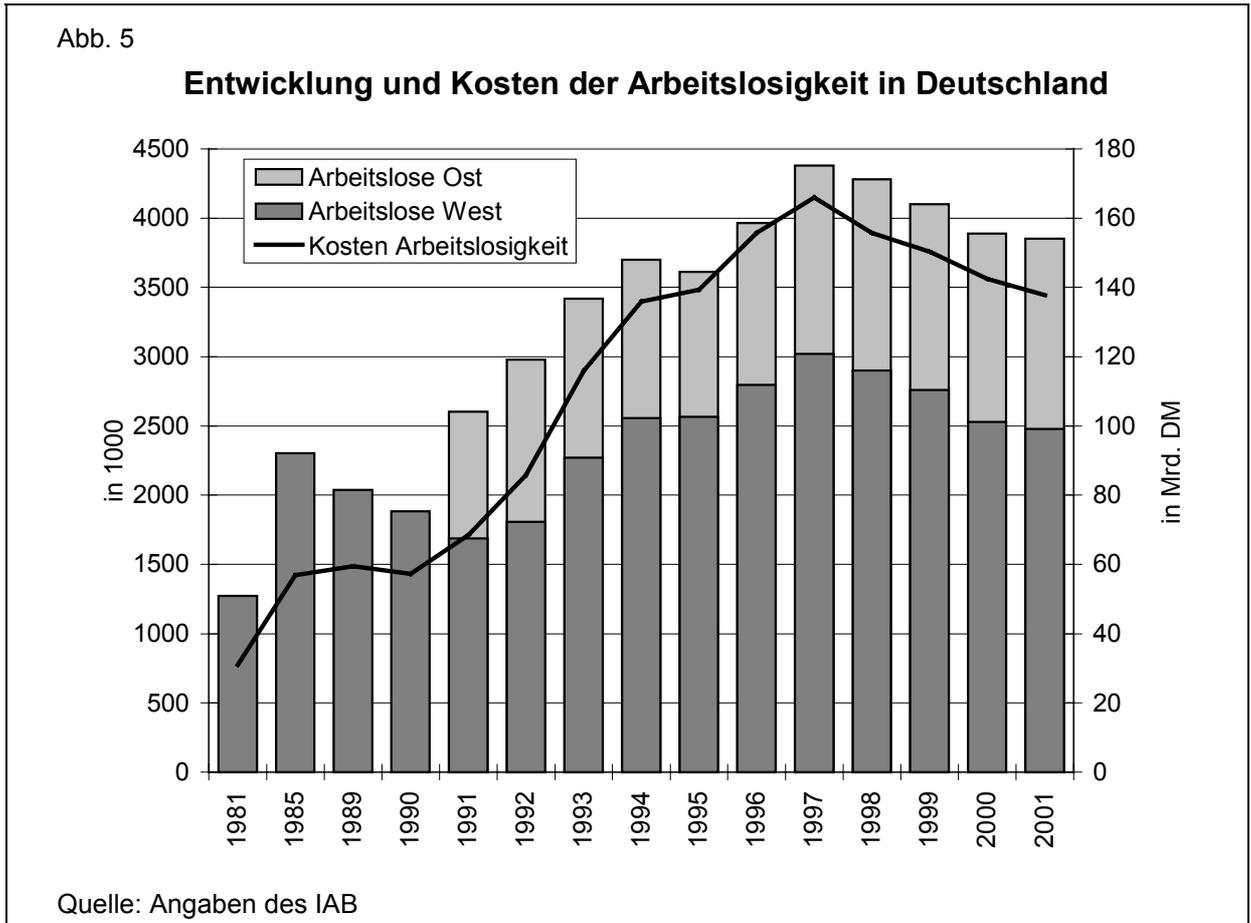
---

<sup>58</sup> Da bei geringfügiger Beschäftigung in der Regel eine schon bestehende bzw. eine Familienmitversicherung im Bereich der Krankenversicherung angenommen und bei vormals Scheinselbständigen eine freiwillige Krankenversicherung unterstellt werden kann, ergeben sich zusätzliche bzw. höhere Leistungsansprüche vor allem in der Rentenversicherung, die jedoch erst beim späteren Eintreten des Versicherungsfalls ausgabewirksam werden. Ehemals Scheinselbständige erwerben zusätzlich Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung bzw. die Unfallversicherung. Je nach Risikostruktur dieser Klientel wirkt sich dies unmittelbar steigernd auf das Sozialbudget bzw. die Sozialleistungsquote aus. Allerdings dürfte dieser Effekt statistisch kaum messbar sein.

Tabelle 7									
<b>Ausgaben für den Funktionsbereich Beschäftigung im Sozialbudget</b>									
<b>in Mill. DM</b>	1990	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Insgesamt	48527	80549	110511	118941	115610	117290	122069	120961	120132
darunter:									
Berufl. Bildung	13715	20168	22345	24403	21443	21446	25894	26457	27831
Mobilität	8140	15211	22316	21836	19010	23373	25783	23608	23935
Arbeitslosigkeit	26672	45170	65850	72702	75156	72471	70391	70896	68366
<b>in vH des</b>									
BIP	2,0	2,7	3,1	3,3	3,2	3,1	3,2	3,1	3,0
Sozialbudgets inges.:	7,2	9,6	10,0	10,3	10,0	9,9	9,9	9,6	9,3
darunter:									
berufl. Bildung	2,0	2,4	2,0	2,1	1,9	1,8	2,1	2,1	2,1
Mobilität	1,2	1,8	2,0	1,9	1,6	2,0	2,1	1,9	1,8
Arbeitslosigkeit	4,0	5,4	6,0	6,3	6,5	6,1	5,7	5,6	5,3
Angaben für 1999/2000 vorläufig, für 2001 geschätzt									
Quelle: BMA									

Mit zuletzt 120 Mrd. DM wendet die Bundesrepublik damit rund 3 vH des BIP dafür auf, wobei mit rund 68 Mrd. DM auf Arbeitslosengeld, -hilfe sowie Leistungen für Vorruhestand und Altersübergangsgeld entfallen. Immerhin haben sich diese passiven Leistungen seit 1997/ 1998 rückläufig entwickelt, da der Zugang in Maßnahmen der Frühverrentung beschränkt bzw. verschlechtert worden ist und die Zahl der Arbeitslosen zurück gegangen ist. Die frei gewordenen Mittel sind zum einen für eine Verringerung der Ausgaben in Relation zum BIP und zum anderen für Mehrausgaben in der Untergruppe „Berufliche Bildung“ in einer Größenordnung von 6 Mrd. DM oder 0,3 Prozentpunkte am BIP verwendet worden (Tabelle 7).

Daran gemessen zeigen auch die Leistungen im Bereich Mobilität eine leicht rückläufige Tendenz. Anders formuliert: Die Ausgaben im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik außerhalb von Weiterbildung sind mit Ausnahme von 1999 im Wesentlichen konstant in 23-24 Mrd. DM verausgabt worden. Da in diesem Zeitraum die Zahl der Arbeitslosen zurück ging, ergibt sich daher trotzdem eine Erhöhung der verfügbaren Mittel pro (Arbeitslosen-)Kopf.



Die Höhe der Arbeitslosigkeit wirkt sich jedoch auch indirekt auf die Höhe der Sozialausgaben aus. So werden ggf. weitere Leistungen wie Wohngeld und Sozialhilfe ausgelöst. Zudem entgehen der Sozialversicherung Beiträge aufgrund fehlender Erwerbstätigkeit und aufgrund geringerer Bemessungsgrößen für die Beiträge versicherter Personen im Leistungsbezug der Arbeitslosenversicherung. Hinzu kommen entgangene Steuereinnahmen. Insofern sind die realen Kosten der Arbeitslosigkeit nicht nur für die Volkswirtschaft höher als der registrierten anzusetzen. Auch im Sozialbudget ergibt sich eine andere Relevanz.

Insgesamt beliefen sich die Kosten der Arbeitslosigkeit 1999 auf 150 Mrd. DM, nachdem in 1996 mit 166 Mrd. DM ein „Spitzenwert“ erreicht war und obwohl die damalige Bundesregierung durch eine Reihe von Ausgaben- und Leistungskürzungen in der Arbeitslosenversicherung Kosten eingespart hat<sup>59</sup>. Damit hatten sich Ausgaben

<sup>59</sup> Dazu zählen u. a. die zehnte AFG-Novelle (1992), zwei „Spar- bzw. Konsolidierungspakete“ (Leistungskürzungen im Bereich sozialer Sicherung, 1993), Änderungen im Bereich Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe (1995), zwei weitere Kürzungspakete zur 'Steige-

bzw. Einnahmeausfälle seit 1990 nahezu verdreifacht bzw. gegenüber 1981 verfünffacht (vgl. Abbildung 5).

In Tabelle 8 werden die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit auf das Sozialbudget bezogen: Die Aufschlüsselung zeigt zunächst, dass nur rund 50 vH der Kosten auf direkte Leistungen wie Arbeitslosengeld bzw. -hilfe entfallen<sup>60</sup>. Zudem sind Steuer- ausfälle und Mindereinnahmen in der Sozialversicherung in der Bedeutung etwa gleichrangig anzusetzen. Die fiskalisch nachvollziehbaren Kosten bzw. Einnahme- ausfälle bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen werden nun um die entgan- genen Steuern bereinigt<sup>61</sup>. Die resultierenden Posten setzen sich aus Einnahme- ausfällen der Sozialversicherungsträger, den tatsächlichen Ausgaben für Lohnersatz sowie sonstigen Leistungen wie Wohngeld und Sozialhilfe zusammen. Damit sind für 2001 rund 111 Mrd. DM erfasst – nach 130 Mrd. DM zum Zeitpunkt des höchsten Bestands an registrierten Arbeitslosen im Jahr 1997.

---

rung von Wachstum und Beschäftigung' (1996) und die neuerliche Reform der Arbeits- förderung (1997).

<sup>60</sup> Dabei sind Leistungen nach § 428 SGB III (Leistungen im Vorruhestand) in einer Grö- ßenordnung von 12 Mrd. DM jährlich nicht erfasst. Vgl. dazu im einzelnen die detaillierte Darstellung bei: Spitznagel, E., Bach, H.-U., Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslo- sigkeit und gesamtwirtschaftliche Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/2000, S. 500 ff.

<sup>61</sup> Ansonsten erzielte Steuereinnahmen hätten das Sozialbudget - in Relation zum BIP - entsprechend sinken lassen. Eine genaue Quantifizierung ist aber nicht möglich, so dass hier vereinfachend davon ausgegangen wird, dass die erzielten Steuereinnahmen nicht für sozialpolitische Zwecke verausgabt worden wären. Außerdem werden entgangene Beitragseinnahmen in der Sozialversicherung nicht berücksichtigt, da bei geringerer Ar- beitslosigkeit mit niedrigerem Finanzbedarf auch die Beitragssätze gesenkt werden kön- nen. Mehreinnahmen durch Beiträge der vormals Arbeitslosen sind daher mit dem Vo- lumen generell gesenkter Beitragssätze „verrechnet“ worden.

Tabelle 8									
<b>Kosten der Arbeitslosigkeit und ihre direkte Relevanz im Sozialbudget</b>									
<b>In Mrd. DM</b>	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>1</sup>	2001 <sup>1</sup>
Kosten der Arbeitslosigkeit <sup>2</sup>	115,9	135,9	139,3	155,8	165,9	155,8	150,3	142,4	137,7
abzgl. entgangene Steuern	24,7	30,5	33,0	33,8	35,6	32,6	31,6	29,3	26,3
Nettorelevanz für Sozialbudget	91,2	105,4	106,3	122,0	130,3	123,2	118,7	113,1	111,4
- Mindereinnahmen in der Sozialversicherung	29,5	36,9	33,3	37,8	39,6	37,0	36,5	37,6	35,9
- Arbeitslosengeld, -hilfe	54,2	59,5	63,2	73,6	79,8	76,4	72,3	66,0	66,5
- Sozialhilfe, Wohngeld	7,4	9,1	9,8	10,8	10,9	9,8	9,9	9,4	9,0
Sozialbudget insgesamt	996,2	1040,3	1099,9	1149,5	1156,0	1187,0	1230,9	1262,8	1298,1
Sozialbudget „neu“	905,0	934,9	993,6	1027,5	1025,7	1063,8	1112,2	1149,7	1186,7
<b>in vH</b>									
Sozialbudget „neu“ in vH von insgesamt	90,8	89,9	90,3	89,4	88,7	89,6	90,4	91,0	91,4
Sozialbudget in vH des BIP	30,8	30,6	31,2	32,1	31,6	31,5	31,9	31,9	32,1
Sozialbudget in vH des BIP neu	28,0	27,5	28,2	28,6	28,0	28,2	28,8	29,0	29,3
BIP-Differenz in Prozentpunkten	2,8	3,1	3,0	3,5	3,6	3,3	3,1	2,9	2,8
<sup>1</sup> Basis der Angaben teilweise geschätzt									
<sup>2</sup> Ohne Leistungen nach § 428 SGB III.									
Quelle: IAB, BMA, eigene Berechnungen.									

Bezieht man diese Summen jeweils auf das insgesamt verausgabte Sozialbudget ergibt sich ein „Sozialbudget neu“, das um die Einfluss der Kosten für Arbeitslosigkeit „bereinigt“ ist. Damit wird es möglich, den Stellenwert der jeweiligen Arbeitslosigkeit für das Sozialbudget der Größenordnung nach abzubilden<sup>62</sup>. Daneben lässt sich zei-

<sup>62</sup> Tatsächlich handelt es sich um nur um eine „Abbildung“. Die Ursachen sind vielfältiger Natur: So erscheinen privatisierte Kosten der Arbeitslosigkeit aufgrund von Leistungskürzungen nicht mehr und schränken damit die Vergleichbarkeit im Zeitverlauf ein. Außerdem wird diese durch Strukturverschiebungen innerhalb des Leistungsbezugs etwa durch den Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit und die Ausgabenstruktur selbst (Anteil ak-

gen, dass dieser Effekt durch die offizielle Statistik im Sozialbudget deutlich unterzeichnet wird<sup>63</sup>.

Tabelle 9								
<b>Vergleich der Ansätze zur Ermittlung der Kostenrelevanz von Arbeitslosigkeit im Sozialbudget</b>								
In		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Mrd.	Hier ermittelte Kostenrelevanz	106,3	122,0	130,3	123,2	118,7	113,1	111,4
DM	Ausgaben für „Arbeitslosigkeit“	65,9	72,7	75,2	72,5	70,4	70,9	68,4
vH	Hier ermittelte Kostenrelevanz	3,0	3,5	3,6	3,3	3,1	2,9	2,8
des	Ausgaben für „Arbeitslosigkeit“	1,9	2,0	2,1	1,9	1,8	1,8	1,7
BIP	Ausgaben für „Beschäftigung“ insgesamt	3,1	3,3	3,2	3,1	3,2	3,1	3,0

Angaben für 2000/2001 teilweise geschätzt  
Quelle: BMA, IAB, eigene Berechnungen

In Tabelle 9 ist dazu zunächst die hier ermittelte Kostenrelevanz der registrierten Arbeitslosigkeit dargestellt. Dem wird der Buchungsposten im Sozialbudget gegenüber gestellt, der die Ausgaben für Arbeitslosigkeit erfasst. Beide Angaben sind jeweils als absolute Beträge sowie als Anteil am BIP wiedergegeben. Die Gegenüberstellung zeigt, dass die Angaben der offiziellen Sozialstatistik die Kostenrelevanz der Arbeitslosigkeit deutlich und strukturell unterzeichnet. So stehen statistisch erfassten

tiver Maßnahmen u.ä.) verzerrt. Tatsächlich zeigt sich, dass die Kosten der Arbeitslosigkeit - berechnet pro Kopf je Arbeitslosen - im Zeitverlauf schwanken.

<sup>63</sup> Zwar ergibt sich hier eine ähnliche Größenordnung wie im Funktionsbereich „Beschäftigung“ des offiziell ausgewiesenen Sozialbudgets. Insofern könnte auf den ersten Blick die hier vorgenommene separierte Berechnung als überflüssig erscheinen. Beide Aggregate erfassen jedoch unterschiedliche Dimensionen: Während die offizielle Statistik unter „Beschäftigung“ auch Leistungen aktiver Arbeitsmarktpolitik verbucht, tauchen diese in der hier vorgenommenen Berechnung nicht auf. Tatsächlich sind diese Leistungen zweifellos für das Sozialbudget kostenrelevant. Andererseits zeigt die Arbeitsmarktforschung, dass solche Maßnahmen eine Selbstfinanzierungsquote zwischen 89 vH in 1999 und 95 vH in 1997 aufweisen (vgl. Spitznagel, E., Bach, H.-U., Volkswirtschaftliche Kosten..., a.a.O.). Unter dem Blickwinkel der Kostenrelevanz der Arbeitslosigkeit sind sie damit zu vernachlässigen. Dagegen berücksichtigt die offizielle Statistik indirekte Kosten der Arbeitslosigkeit auch nur indirekt, indem sie als Ausgabe an anderer Stelle verbucht werden. Für eine reale Abbildung der Kostenrelevanz von Arbeitslosigkeit im Kontext der Sozialleistungen ist daher ein andere Darstellung notwendig.

Aufwendungen in Höhe von 68 Mrd. DM für 2001 real relevante Kosten in einer Größenordnung von über 111 Mrd. DM gegenüber – eine Differenz von 43 Mrd. DM. Auf die Sozialleistungsquote bezogen, handelt es sich um eine Differenz von zuletzt rund 1,1 Prozentpunkten.

Anhand dieser Differenzierung wird deutlich, dass in den letzten Jahren jeweils rund 10 vH des Sozialbudgets allein auf den Umfang der Arbeitslosigkeit entfallen. Daraus folgt im Umkehrschluss: Das Sozialbudget ist zu fast 90 vH durch andere als beschäftigungsrelevante Leistungen bedingt. Damit waren die fiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit durchweg für mindestens 3 Prozentpunkte der Sozialleistungsquote verantwortlich. Mit anderen Worten: Der Umfang der Sozialleistungen wird in nicht unerheblichem Maße durch den Umfang der Arbeitslosigkeit bestimmt. Ein Anstieg bzw. hoher Bestand an Arbeitslosen führt quasi automatisch zu einem höheren Sozialbudget, ohne dass man daraus eine „Anspruchsinflation“ ableiten könnte<sup>64</sup>. Umgekehrt zeigt der Rückgang der Kosten bzw. der -relevanz seit 1998, dass ein Rückgang der Arbeitslosigkeit unmittelbar entlastend wirkt<sup>65</sup>, wobei die hier ermittelte Kostenrelevanz stärker zurückgeht als die offiziell ausgewiesenen Ausgaben im Kontext des Sozialbudget (Tabellen 8 und 9).

Unter diesen Bedingungen war ein Anstieg der offiziell ausgewiesenen Sozialleistungsquote - wie seit 1989 zu beobachten - unausweichlich. Bereinigt man den Umfang des Sozialbudgets um diese Größe, zeigt sich, dass seit Mitte der 90er Jahre die Ausgaben für Sozialleistungen in Relation zur inländischen Wertschöpfung *nahezu konstant* geblieben sind. Insofern geht die sozialpolitische Debatte seit Jahren zwar nicht an den Ursachen – der Arbeitslosigkeit – vorbei, zieht jedoch sachlich nicht gerechtfertigte Schlüsse: Die entsprechend angelegte „bereinigte“ Sozialleistungsquote zeigt, dass für die Höhe bzw. die Dynamik der Sozialleistungen nicht der Leistungsumfang insgesamt verantwortlich gemacht werden können.

---

<sup>64</sup> Wären die Arbeitslosen hingegen beschäftigt gewesen und hätten die volkswirtschaftliche Wertschöpfung gesteigert, wäre die Bemessungsgrundlage der Sozialleistungsquote angewachsen. M. a. W.: Der Anteil der Sozialausgaben an der Wertschöpfung wäre zumindest nicht im tatsächlichen Ausmaß angestiegen bzw. sogar zusätzlich abgesunken.

<sup>65</sup> Der Rückgang der Kosten der Arbeitslosigkeit geht im Wesentlichen auf die Minderausgaben für Lohnersatz in Westdeutschland bzw. geringere Steuerausfälle vor dem Hintergrund einer um ca. 500.000 Personen abgesenkten Arbeitslosigkeit in den alten Ländern zurück.

### 4.3. Direkte und indirekte Kosten der Arbeitslosigkeit

Hinzu kommen die indirekt vermiedenen Kosten von Arbeitslosigkeit: Den direkt identifizierbaren Nettokosten sind Selbstfinanzierungseffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gegenüberzustellen. Kosten für die Bundesanstalt für Arbeit stehen Entlastungen bzw. Mehreinnahmen bei den Gebietskörperschaften und den Trägern der Sozialversicherung gegenüber. Der resultierende Saldo wird als gesamtfiskalische Selbstfinanzierungsquote bezeichnet. Für 1999 wird diese bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit 95 vH (West) bzw. 87 vH (Ost) sowie im Bereich beruflicher Weiterbildung mit 59 vH bzw. 61 vH angegeben<sup>66</sup>.

Zwar sind die direkt identifizierbaren Arbeitsplatzeffekte solcher Maßnahmen eher begrenzt<sup>67</sup>; der Eingliederungserfolg ist jedoch nicht zuletzt in Relation zum Umfang der Arbeitslosigkeit bzw. der Abwehr von Segmentierungsprozessen zu interpretieren<sup>68</sup>. Hinzu kommen individuelle und gesamtwirtschaftliche Erträge von Bildungsinvestitionen<sup>69</sup>. Außerdem müssen indirekt vermiedene Kosten in anderen Zweigen der Sozialversicherung (etwa der Krankenversicherung<sup>70</sup>) sowie der Folgen von sozialer Desintegration bzw. Deprivation in der Gesamtgesellschaft<sup>71</sup> berücksichtigt werden.

---

<sup>66</sup> Angaben nach Berechnungen bei: Spitznagel, E., Bach, H.-U., Volkswirtschaftliche Kosten..., a.a.O.

<sup>67</sup> Bei Lohnkostenzuschüssen ist von etwa 26 vH direkten Arbeitsplatzeffekten auszugehen (vgl. Stark, B., Wolfinger, C., Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG, IAB-Werkstattbericht 11/1996).

<sup>68</sup> Rund die Hälfte der ABM-Teilnehmer waren 1992/93 anschließend sozialversicherungspflichtig beschäftigt (vgl. Spitznagel, E., Eine Brücke, über die man weiterkommt, IAB-Kurzbericht 18/1993). Etwas geringer liegt die Integrationsquote bei Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen (Blaschke, D., Nagel, E., Beschäftigungssituation von Teilnehmern an AFG-finanzierter beruflicher Weiterbildung, in: MittAB 2/1995, S. 195 ff).

<sup>69</sup> Vgl. Reinberg, A., Hummel, M., Arbeitslosigkeit: Qualifikation bestimmt Position am Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht 15/2002.

<sup>70</sup> Vgl. dazu mit Verweisen auf weiterführende Literatur Wolski-Prenger, F., "Niemandem wird es schlechter gehen...!" Armut, Arbeitslosigkeit und Erwerbslosenbewegung in Deutschland, Köln 1993, S. 27 ff. Für Ostdeutschland liegt eine Fallstudie zu Sachsen vor. Vgl. Harych, H., Harych, P., Der subjektive und objektive Gesundheitszustand von Arbeitslosen. Eine Studie in Sachsen, IAB-Werkstattbericht 8/1997.

<sup>71</sup> Vgl. u. a.: Kaufmann, F.-X., Quitmann, J., Welche sozialen Folgen hat die Arbeitslosigkeit?, in: Willke, G., u. a., Arbeitslosigkeit, Stuttgart usw. 1984, S. 189 ff; Brinkmann, C., Wiesemann, E., Zu den psycho-sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B16/1994, S. 16 ff. Eine inzwischen klassische Untersuchung stammt aus dem Jahr 1933 (vgl. Jahoda, M., Lazarsfeld, P., Zeisel, H., Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziopolitischer Versuch, Frankfurt/Main 1975).

Ein hohes Niveau an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wirkt insofern direkt zwar steigernd auf die Sozialleistungsquote, da die Selbstfinanzierungseffekte nur teilweise im Sozialbudget verbucht werden. Berücksichtigt man die indirekt entstehenden Erträge sowie die vermiedenen Kosten<sup>72</sup>, ergibt sich per saldo eine günstigere Bilanz. Das zentrale Problem liegt in der mangelhaften Quantifizierbarkeit solcher indirekter Opportunitätskosten (bzw. den -nutzen) von (vermiedener) Arbeitslosigkeit<sup>73</sup>; ihre Existenz ist hingegen nicht zu bestreiten. Insofern lässt sich auch aus der Sicht (zu) enger ökonomisch-fiskalischer Kriterien ein höheres Sozialleistungsniveau aufgrund verstetigter Arbeitsmarktpolitik begründen<sup>74</sup>.

#### **4.4. Nominelle und reale Effekte von Leistungskürzungen**

Zudem wird oft „übersehen“, dass die effektive „Entlastung“ der Sozialsysteme durch Leistungskürzungen geringer ausfällt als die nominelle, in dem nicht selten Mehrausgaben zwischen den Institutionen der sozialen Sicherung verschoben werden. Ein dahingehender „Dauerbrenner“ war die Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe<sup>75</sup>: Bereits 1993 sollten Lohnersatzleistungen in der Arbeitslosenversicherung durch eine gestaffelte Absenkung des Arbeitslosengeldes, Kürzungen bei der Anschluss-

---

<sup>72</sup> Dazu zählen auch nachgeordnete Leistungsansprüche, die erst bei (Langzeit-)Arbeitslosigkeit anfallen und den Saldo tatsächlich eingesparter Ausgaben erheblich verringern.

<sup>73</sup> Dieser Nachteil schützt zugleich davor, Arbeitslosigkeit im Sinne eines „tolerierbaren“ Umfangs bzw. Kostenniveaus monetär auszudrücken und damit aus ökonomischer Sicht eine Art „funktionaler Begründung“ für Arbeitslosigkeit zu erlauben, wie es z. B. in der Theorie der „natürlichen Arbeitslosenquote“ zum Ausdruck kommt.

<sup>74</sup> Das gilt selbst für das Argument, dass Arbeitslosigkeit umgekehrt auch beschäftigungstimulierend wirkt. Tatsächlich dürften zu den indirekten Folgen von Arbeitslosigkeit „arbeitsschaffende“ Effekte gehören, wenn ein Resultat eine höhere Kriminalität ist und der Aufwand für Schutz- und Sicherungsmaßnahmen entsprechend in Rechnung gestellt wird. Die Beschäftigung in Weiterbildungseinrichtungen wäre ohne eine dauerhafte Arbeitslosigkeit nicht im gleichem Umfang wahrscheinlich. Die Schwäche dieses Arguments liegt im passiven Charakter solcher Aufwendungen, die letztlich nur der Abwehr negativer Folgen von Arbeitslosigkeit dienen und daher vermeidbar bzw. an anderer Stelle „sinnvoller“ - etwa zur Schaffung von Beschäftigung bzw. zur Qualifizierung der Arbeitslosen - eingesetzt werden könnten.

<sup>75</sup> Arbeitslosenhilfe ist im Gegensatz zum Arbeitslosengeld eine fürsorgeähnliche und nur bei Bedürftigkeit gewährte Lohnersatzleistung, die durch den Bundeshaushalt finanziert wird. Zu unterscheiden ist die sogenannte Anschlussarbeitslosenhilfe, die sich an den (ausgelaufenen) bezug von Arbeitslosengeld anschließt, von der originären Arbeitslosenhilfe, die dann gewährt wird, wenn bei vorangegangener Erwerbsarbeit die notwendige Anwartschaft auf Arbeitslosengeld nicht erfüllt worden ist oder Zieten eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses bestanden, durch die keine Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung begründet worden sind (Beamte, Richter, Soldaten).

bzw. Wegfall der originären der Arbeitslosenhilfe verringert werden. Nach Berechnungen des IAB hätte der geplanten Bruttoentlastung von 7,4 Mrd. DM „reale“ Minderausgaben von 2,5 Mrd. DM gegenüber gestanden<sup>76</sup>, die bei den betroffenen Arbeitslosen und ihren Familien angefallen wären.

Tatsächlich ist die Bezugsdauer der originären Arbeitslosenhilfe ab 1994 auf ein Jahr befristet worden. Das hat zwar im Bundesetat zu Einsparungen von ca. 3 Mrd. DM geführt. Die damalige Bundesregierung ging jedoch davon aus, dass sich bis zwei Drittel der so einsparten Mittel in Form von Mehrausgaben bei den Sozialhilfeträgern niedergeschlagen haben „könnten“<sup>77</sup>. Faktisch sind die Nettowirkungen ungleich geringer sind als es die Bruttoeinsparungen nahe legen und die Lasten werden auf andere Institutionen verlagert.

Trotzdem hat die rot-grüne Regierung die originäre Arbeitslosenhilfe abgeschafft<sup>78</sup>, nachdem insbesondere die SPD(-geführten Länder) derartige Vorhaben bis 1998 stets bekämpft haben. Prospektiv stehen den Bruttoeinsparungen im Bundeshauhalt von 1,3 Mrd. DM Mehrausgaben bei den Gemeinden von 585 Mill. DM gegenüber, so dass der effektive Einspareffekt für die öffentlichen Haushalte bei 65 vH der Bruttosumme anzusiedeln ist und die Betroffenen mit Leistungskürzungen von 715 Mill. DM belegt worden sind.

Leistungskürzungen können im Übrigen die eigentliche Absicht konterkarieren und zur Arbeitslosigkeit beitragen. Im Ergebnis entstehen Mehrausgaben. Entsprechende Beispiele sind die Budgetierung rentenrechtlicher Rehabilitationsleistungen und das Winterausfallgeld anstelle des Schlechtwettergeldes. Diese Maßnahmen waren ausgabenmindernd angelegt, haben aber zur Arbeitslosigkeit beigetragen, so dass sich die Wirkungslogik umgekehrt hat. Das System der sozialen Sicherung verweigert sich also funktional einer eindimensionalen Kürzungslogik. Analog zum System

---

<sup>76</sup> Die Umsetzung hätte den Bundesetat um 6,4 Mrd. DM und die Bundesanstalt für Arbeit um 1 Mrd. DM entlastet. Dagegen wären in Renten- und Krankenversicherung zusammen ca. 1,5 Mrd. DM an Beitragsausfällen entstanden. Die Kommunen hätten mit Mehrausgaben für Sozialhilfe von rund 2,6 Mrd. DM rechnen müssen. Vgl. Karr, W., u. a., Fiskalische Auswirkungen von Leistungskürzungen in öffentlichen Haushalten, IAB-Werkstattbericht 10/1993.

<sup>77</sup> Die amtliche Sprachregelung ist naturgemäß zurückhaltend, ändert aber nichts an dem Umstand, dass diese Schätzung offiziell ausdrücklich genannt und nicht etwa bezweifelt wird. Vgl. dazu zuletzt: Bundesregierung, Bedeutung der originären Arbeitslosenhilfe im System der sozialen Sicherung (Antwort auf eine Kleine Anfrage der PDS), in: Bundestags-Drucksache 13/8439, S. 2.

<sup>78</sup> Vgl. Artikel 27 im Haushaltssanierungsgesetz, BGBl. (I) 1999, S. 2534.

kommunizierender Röhren ergeben sich bei Sozialabbau gegebenenfalls Rückwirkungen bei anderweitigen Sozialsystemen, so dass die ursprüngliche Lenkungsabsicht im günstigsten Falle „verkürzt“ genannt werden kann. Gleichwohl fallen Nettoeffekte jenseits des Etatkameralismus als effektive Verringerung des Leistungsumfangs bei den Betroffenen an und sind als Einkommensverluste der Transferempfänger einzuordnen.

## **5. Soziale Sicherung zunehmend prospektiv nach Kassenlage**

Daher ist die Entwicklung der Finanzierung von Leistungen der sozialen Sicherung vor einem doppelten Hintergrund zu interpretieren: Eine Verlagerung von Lasten auf die Versicherten – sei es durch Kürzung von Leistungen bzw. durch Verlagerung der Kostenanteile – ist mit der Begründung einer (zu) hohen Sozialleistungsquote nicht zu rechtfertigen, soweit diese wesentlich auf den Umfang der Arbeitslosigkeit zurückgeht. Kommt es trotzdem zu Kürzungen bei Leistungen bzw. Änderungen bei der Refinanzierung im System der sozialen Sicherung, widerspricht dies immer stärker der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für das Problem Arbeitslosigkeit<sup>79</sup>.

### **5.1. Vom Verschiebepark zum tendenziellen Paradigmenwechsel**

Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass die Politik das Finanzierungsregime im System der sozialen Sicherung nicht selten zur Moderation von akuten und strukturellen Finanzierungsengpässen in einzelnen Systemen nutzt. Dazu hat sich der Begriff „Verschiebepark“ durchgesetzt. Die Verlagerung solcher Leistungen kann somit auch darauf ausgelegt sein, Leistungskürzungen zu vermeiden. Da die jeweiligen Systeme eine z.T. sehr unterschiedliche Refinanzierungsstruktur aufweisen, sind damit nicht selten Be- und Entlastungen für einzelne Finanziere verbunden. Allerdings kommt es in diesem Zusammenhang auch zu ordnungspolitisch verbrämten Leistungskürzungen, wie insbesondere die Diskussion um „versicherungsfremde Leistungen“ gezeigt hat<sup>80</sup>. Die in den letzten Jahrzehnten erfolgten Reformen im Be-

---

<sup>79</sup> Bereits die Finanzierungsquellen bzw. -struktur im Rahmen der sozialen Sicherung bilden keineswegs die „Gesamtgesellschaft“ ab. Je mehr Leistungskürzungen realisiert werden, desto stärker beschränkt sich die Refinanzierung auf die Betroffenen und damit nicht einmal mehr auf die Versicherten.

<sup>80</sup> Tatsächlich ist dieser Begriff nicht eindeutig definiert. Die Diskussion kann hier nicht im Detail wiedergegeben werden. Vgl. dazu u. a.: Rehfeld, U, Luckert, H., Die versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung, in: Die Deutsche Rentenversicherung 1/1989, S. 42 ff; Ruland, F., Verschiebepark Rentenversicherung, in: Soziale

reich der sozialen Sicherung zielten jedoch per Saldo auf eine Verringerung von Leistungsumfang bzw. -niveau und eine stärkere Betonung des Äquivalenz- anstelle des Umlageprinzips ab<sup>81</sup>.

Die Strategie der früheren Bundesregierung war darauf ausgelegt<sup>82</sup>: So sind in der Sozialversicherung von 1982 bis 1997 ca. 130 Mrd. DM „eingespart“ worden. Davon entfallen etwa 60 Mrd. DM auf die Renten-, 30 Mrd. DM auf die Kranken- und ca. 38 Mrd. DM auf die Arbeitslosenversicherung<sup>83</sup>. Durch die 1996 beschlossenen Leistungskürzungen wären von 1998 bis 2000 weitere 48 Mrd. DM hinzukommen<sup>84</sup>. Die noch durch CDU/CSU und FDP vorgenommene und später revidierte Rentenreform hätte noch einmal 6,9 Mrd. DM pro Jahr beisteuern sollen<sup>85</sup>. Auf den ersten Blick sind die aufsummierten bzw. jährlichen Einsparungen zweifellos beeindruckend; der Dimension nach sind sie angesichts eines Sozialbudgets von damals über 1,1 Billionen DM eher gering<sup>86</sup>.

---

Sicherheit 6/1993, S. 178 ff; derselbe, Versicherungsfremde Leistungen, in: Deutsche Rentenversicherung 1/1995, S. 28 ff; Buttler, F. Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, IAB-Werkstattbericht 8/1994; Mayer, O., Sozialabgaben, versicherungsfremde Leistungen und Beschäftigung (HWWA-Diskussionspapier Nr. 26), Hamburg 1995; Blüm, N., Zur Diskussion um die Fremdleistungen, in: Bundesarbeitsblatt 6/1996, S. 5 ff; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Versicherungsfremde Leistungen - sachgerecht finanzieren!, Frankfurt am Main 1997; Deutscher Gewerkschaftsbund, Steuerfinanzierung oder Beitragsfinanzierung von "versicherungsfremden" Leistungen für die soziale Sicherung, in: DGB-Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik 2/1997.

<sup>81</sup> Vgl. dazu ausführlicher und mit Verweisen auf entsprechende Literatur: Sitte, R., Kennzeichen und Widersprüche eines „neoliberalen Sozialstaates“, in: Zeitschrift für Sozialreform 10/1998, S. 691 ff.

<sup>82</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung in: derselbe, Ausbau - Umbau – Abbau., Notwendige Korrekturen an der Kritik des Sozialstaates, a.a.O.

<sup>83</sup> Vgl. dazu: Bundesregierung, Antwort auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion „Zwischenbilanz zum Abbau von sozialen Leistungen“, in: Bundestags-Drucksache 13/9099, S. 8.

<sup>84</sup> Im Entwurfsstadium beliefen sich die 1996 beratenen bzw. beschlossenen Leistungskürzungen in 1997 auf Minderausgaben von 17,5 Mrd. DM. Nach Abzug von Steuererleichterungen wäre eine Nettoentlastung bei Steuern und Abgaben von 12,6 Mrd. DM geblieben (vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, u. a., Die wirtschaftliche Lage in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 43-44/1996, S. 698).

<sup>85</sup> Angaben nach einer Mitteilung von Bundesarbeitsminister Norbert Blüm an die Mitglieder der Regierungsfaktionen vom 10. März 1997. Vgl. auch: Wo Norbert Blüm Rentnern und Arbeitslosen in die Tasche griff (Dokumentation einer entsprechenden Mitteilung vom Januar 1998), in: Frankfurter Rundschau vom 28.1.1998.

<sup>86</sup> Durch die Verringerung der Sozialleistungsquote in den alten Ländern um 2,1 Prozentpunkte sind 1995 ca. 64,5 Mrd. DM an Ausgaben weniger angefallen, als wenn die Quote auf dem Niveau von 1982 geblieben wäre. Bezogen auf Gesamtdeutschland ergaben sich hingegen Mehrausgaben von 27,7 Mrd. DM.

Insofern ist der tendenzielle Paradigmenwechsel bedeutender: Die fortgesetzte Kritik am Ausgaben- bzw. Leistungsniveau war zum einen darauf ausgelegt, Kürzungen in der politischen Diskussion zu legitimieren. Die Erfahrungen aus der Blüm-Ära zeigen aber auch, dass mit solchen Leistungskürzungen meist auch partielle Verbesserungen für einzelne Empfängergruppen bzw. Anpassungen des Leistungskatalogs an sozialen Wandel verbunden waren, so dass sich eine öffentliche Diskussion allein unter dem Aspekt der Leistungskürzung vermeiden ließ.

Zum anderen liegt ein wesentliches Ergebnis dieser Art der fortgesetzt unter Kostenaspekten praktizierten Sozialstaatsreform in strukturellen Veränderungen. Neben der Verschiebung von Finanzierungsanteilen innerhalb des Systems zeigt sich insbesondere in der Blümschen Rentenreform sowie in der Gesundheitspolitik unter Horst Seehofer eine Tendenz zur Privatisierung der sozialer Sicherung. Zugleich sind Maßnahmen unterlassen worden, um der „Flucht“ aus dem Kreis der Beitragszahler gegen zu steuern.

## **5.2. Kontinuitäten und Neuerungen unter Rot-Grün**

Die Strategie der rot-grünen Koalition ist demgegenüber nur partiell anders angelegt: Mit der Einrichtung eines zusätzlichen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung werden seit 1999 „versicherungsfremde Leistungen“ aus dem Bundeshaushalt finanziert, der wiederum aus dem Aufkommen der Ökosteuer refinanziert wird<sup>87</sup>. Tatsächlich hat die SPD in der Vergangenheit argumentiert, dass beschäftigungs- bzw. einigungspolitisch bedingte Ausgaben als gesamtgesellschaftliche Aufgaben (stärker) aus dem Steueraufkommen finanziert werden müssten<sup>88</sup>. In diesem Sinne war die Anhebung der Umsatzsteuer in 1998 zur Gegenfinanzierung des gestiegenen Finanzbedarfs in der Rentenversicherung interpretieren, wobei der Bezug zu einigungspolitischen Erwägungen bzw. „versicherungsfremden“ Leistungen ausdrücklich fehlt<sup>89</sup>. Da die Leistungen jedoch zumeist „nur“ umfinanziert werden, ergibt sich dar-

---

<sup>87</sup> Vgl. die Argumentation der Koalitionsfraktionen im Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte, in: Bundestags-Drucksachen 14/45, 14/151 sowie 14/152.

<sup>88</sup> Zur Begründung einer stärkeren Steuerfinanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen vgl. u. a.: SPD-Bundestagsfraktion, Entwurf eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes, in: Bundestags-Drucksache 13/1440; sowie: Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.), Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, o. O., o. J. (Düsseldorf 1994), S. 41 ff.

aus per saldo aber kein geringeres Ausgabenniveau: Für die Höhe von Sozialbudget bzw. Sozialleistungsquote ist es unerheblich, aus welcher Quelle die Ausgaben gespeist werden.

Anfangs ist zudem den „Fluchttendenzen“ an der Sozialversicherung entgegengewirkt und ein Teil der Leistungskürzungen revidiert worden (s.o.). Andererseits zeigt die bundesweite Ausweitung des „Mainzer“ Kombilohnmodells, dass mit der Bezuschussung von Niedriglöhnen ein neuer Verschiebeparkplatz eröffnet worden ist: An die Stelle sozialversicherungsfreier Beschäftigung tritt die Option einer aus dem Steueraufkommen bezuschussten Erwerbsarbeit, die sich selbst zu Marktbedingungen nicht tragen kann. Nimmt man die Gesetzgebung<sup>90</sup> zur Umsetzung der sogenannten Hartz-Kommission<sup>91</sup> wie „Ich-AG“, „Minijobs“, „Job-Floater“ und in Grenzen auch die Schaffung amtlich vermittelter Leiharbeit hinzu, werden nicht nur schon bestehende Instrumente wie Überbrückungsgeld<sup>92</sup>, Eingliederungsvertrag<sup>93</sup>, Eingliederungszuschuss<sup>94</sup> in veränderter Form aufgegriffen, sondern auch Reformen vom Beginn der Legislaturperiode (Scheinselbständigkeit, Deckelung der 630-DM-Job-Grenze, s.o.) sowie der Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer teilweise revidiert<sup>95</sup>.

---

<sup>89</sup> Das es zudem nur um eine Beibehaltung des aktuellen Beitragssatzes ging, war die parallele Senkung des an die Einkommensteuer gebundenen Solidarzuschlages um so weniger verständlich.

<sup>90</sup> Vgl. Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestags-Drucksachen 15/25, 15/77 in der Fassung von 15/201; dieselben: Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestags-Drucksachen 15/26, 15/77 in der Fassung von 15/202.

<sup>91</sup> Vgl. den Bericht Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin, August 2002.

<sup>92</sup> Vgl. § 57 SGB III. Es handelt sich um eine Kapitalisierung von Leistungsansprüchen an die Arbeitslosenversicherung für die Dauer von sechs Monaten, soweit das Konzept des Antragstellers von Dritten als tragfähig beurteilt wird.

<sup>93</sup> Es handelt sich um eine inzwischen aufgehobene Regelung, nach der Arbeitgeber Langzeitarbeitslose für die Dauer von sechs Monaten beschäftigen konnten, ohne ein Arbeitsverhältnis zu begründen.

<sup>94</sup> Vgl. §§ 218-222 SGB III. Solche Zuschüsse von bis zu 70 vH des Entgelts werden als Ausgleich für verminderte Arbeitsleistung von Personen, die ansonsten nicht ohne Weiteres wieder in den regulären Arbeitsmarkt eingegliedert werden können.

<sup>95</sup> Vgl. zur Kritik am Hartz-Konzept: Autorengemeinschaft, Halbierung der Arbeitslosigkeit bis 2005? Mit Leiharbeit und Niedriglohn zum flexiblen Kapitalismus Zur Kritik der Hartz-Kommission, erhältlich unter: <http://www.memo.uni-bremen.de/memofor/pub02.htm>.

Zudem sind auch Leistungskürzungen beschlossen worden. Auch von der bis 1998 kritisierten Praxis, Lasten zwischen den Leistungsträgern zu verschieben, ist die rot-grüne Koalition nicht freizusprechen<sup>96</sup>: Tatsächlich zeichnet sich etwa das Haushaltssanierungsgesetz wesentlich durch gekürzte Leistungen bzw. verschobener Finanzierungslasten aus. Aus Tabelle 10 wird deutlich, dass in der Spitze nahezu 6 Mrd. DM durch Kürzungen erbracht und weitere rund 6 Mrd. DM nicht etwa eingespart sondern auf andere Parafiski verschoben worden sind. Damit sind je nach Haushaltsjahr zwischen 63 und 76 vH des „Einsparvolumens“ auf ein verändertes Leistungs- bzw. Finanzierungsregime im Bereich der sozialen Sicherung zurück zu führen.

---

<sup>96</sup> Erinnerung sei etwa an die Absenkung der Beitragsbemessung für Empfänger von Arbeitslosenhilfe. Die Entlastung des Bundeshaushalts hat bei den gesetzlichen Krankenkassen zu Mindereinnahmen in der Größenordnung von 1,2 Mrd. DM geführt (vgl. Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf des Einmalzahlungs-Neuregelungsgesetzes, in Bundestags-Drucksache 14/4803). Die zuvor gesenkte Bemessung für Beiträge zur Renten- und Pflegeversicherung im Rahmen des Haushaltssanierungsgesetzes hat nochmals zu Einsparungen beim Bund von 4,4 Mrd. DM geführt.

Tabelle 10				
<b>Leistungskürzungen und verschobene Finanzierungslasten im Haushaltssanierungsgesetz 1999/2000</b>				
Jahr	2000	2001	2002	2003
<b>Leistungskürzungen</b>				
Veränderte Anpassung der Regelsätze bei Sozialhilfe	260	680	420	
Wegfall originäre Arbeitslosenhilfe effektiv	550	715	715	715
Einsparung bei SAM-Ost für Unternehmen	800	1100	1100	1100
Anhebung Entgeltersatz gemäß Inflation	300	700	700	700
Anhebung bei Bundesversorgung gemäß Inflation	130	340	340	340
Anhebung Renten gemäß Inflation	1000	2400	2100	400
<b>Summe</b>	<b>3040</b>	<b>5935</b>	<b>5375</b>	<b>3255</b>
<b>Verschobene Finanzierungslasten</b>				
Neuer Einheitssatz, gesenkter Bundeszuschuss zur Alterssicherung der Landwirte	542	333	336	361
Bemessung von Rentenbeiträgen bei Arbeitslosenhilfe	4100	4000	4000	3900
Bemessung von Rentenbeiträgen bei Wehrdienst usw.	535	515	495	485
Absenkung zusätzlicher Bundeszuschuss Rente	1100	1100	1300	200
Bemessung von Pflegebeiträgen bei Arbeitslosenhilfe	400	400	400	400
<b>Summe</b>	<b>6677</b>	<b>6348</b>	<b>6531</b>	<b>5346</b>
<b>Nachrichtlich:</b>				
Anhebung Einkommensgrenzen bei Eigenheimzulage	161	469	701	934
Mehrleistungen aufgrund Wohngeldnovelle	--	-950	-1350	-1300
Saldiertes Einsparvolumen der Gebietskörperschaften durch das Haushaltssanierungsgesetz insgesamt	12784	16707	16675	13680
davon Leistungskürzungen in vH	23,8	35,5	32,2	23,8
davon verschobene Finanzlasten in vH	52,2	38,0	39,2	39,1
Quelle: Zusammenstellung nach Angaben in Bundestags-Drucksache 14/2036.				

### 5.3. Die Rentenreform als Beispiel für soziale Sicherung der Zukunft?

Im Hinblick auf den Paradigmenwechsel zielt insbesondere die unter Walter Riester umgesetzte Rentenreform auf eine stärkere Privatisierung von der Alterssicherung.

Strittig ist insbesondere, inwieweit damit ein Systemwechsel einhergeht<sup>97</sup>. Gegenüber der Blümschen Rentenreform von 1997/1999 unterscheidet sich das Riesterkonzept vor allem durch die veränderte Institutionalisierung der ergänzenden Altersvorsorge: CDU/CSU und FDP zielten allein darauf ab, die erwarteten Finanzierungslasten der demographischen Entwicklung zu antizipieren und hatten bereits ab 1999 eine Abschmelzung des Rentenniveaus begonnen. Dieses Modell ist Ende 1998 bekanntermaßen aufgehoben worden. Nach der statt dessen durchgeführten „Riesterreform“ setzt nun eine ähnliche Abschmelzung ein, die sich aber durch eine private, staatlich geförderte Zusatzversorgung ergänzen lässt. Insofern sind beide Konzepte unter dem Aspekt vergleichbar, dass die öffentliche umlagebasierte Rente in der Bedeutung beschnitten und eine ausreichende Alterssicherung verstärkt privatisiert worden ist.

Allerdings unterscheiden sich beide Konzepte in der Finanzierung der so teilweise privatisierten Altersvorsorge: Die unter SPD-Verantwortung umgesetzte Rentenreform 2001 sieht staatliche Zuschüsse bzw. Steuervorteile vor, während die Blümsche Reform von 1997/1999 Verantwortlichkeit und Finanzierung einer zusätzlichen Absicherung im Wesentlichen bei den Versicherten angesiedelt hätte. Im Ergebnis werden die Rentenversicherungsbeiträge sowie die Rentenzuschüsse durch den Bund gegenüber der Projektion auf Basis alte Rechts verringert (Tabelle 11). Die Reform 2001 unterschreitet den Blümschen Ansatz sogar recht deutlich. Daher dürfte das jeweils avisierte Rentenniveau<sup>98</sup> entgegen der offiziellen, miteinander nur bedingt vergleichbaren Angaben<sup>99</sup> bei der Rentenreform 2001 noch unter dem Ansatz liegen, den die Blüm-Reform erwarten ließ. Dem steht die Förderung der privaten Altersvorsorge gegenüber. Gleichwohl kann ohne Weiteres von einer noch stärkeren Privati-

---

<sup>97</sup> Während der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger durch diese Reform keinen Systemwechsel erkennen konnte (vgl. VDR-aktuell vom 15.5.2001), ist etwa die IG Metall genau der gegenteiligen Auffassung (vgl. Urban, H.-J., Rot-Grüner Systemwechsel. Rentenpläne auf dem ordnungspolitischen Prüfstand, in Soziale Sicherheit 7/2000, S. 220 ff).

<sup>98</sup> Zur Kritik an der Aussagekraft des Begriffs Rentenniveau vgl. Sozialbeirat, Sondergutachten zur Rentenreform, in: Bundestags-Drucksache 14/5394, Ziff. 62f.

<sup>99</sup> Die offiziellen Angaben zur Projektion des Rentenniveaus der Zukunft beziehen neben den üblichen Annahmen zu volkswirtschaftlichen Prognosen auch die Effekte der privaten Absicherung mit ein, die Einfluss auf die Bemessungsgrundlage für bzw. Dynamisierung der Renten haben. Diese veränderte Methodik lässt einen direkten Vergleich mit früheren Projektionen daher nicht mehr zu.

sierung der Alterssicherung gesprochen werden kann, die allerdings auf der Finanzierungsseite durch staatliche Zuschüsse flankiert wird.

Tabelle 11				
<b>Prognostizierte Auswirkungen der Rentenreformen von 1997/1999 und 2001 auf Beitragssatz und Rentenniveau</b>				
	2001	2010	2020	2030
<b>Beitragssatz</b>				
Projektion vor den Reformen	20,7	21,3	22,8	25,5
Rentenreform 1997/1999 <sup>1)</sup>	20,5	20,3	21,6	24,0
Rentenreform 2001 <sup>2)</sup>	19,1	18,5	19,6	22,0
<b>Rentenniveau</b>				
Projektion vor den Reformen	69,8	68,7	68,6	69,0
Rentenreform 1997/1999 <sup>1)</sup>	69,0	65,3	64,5	64,0
Rentenreform 2001 <sup>2)</sup> <sup>3)</sup>	69,1	(69,0)	(69,1)	(67,8)
1) Nur Auswirkungen des 1997 eingefügten Demographiefaktors				
2) Auswirkungen der Rentenreform einschließlich des Aufbaus der geförderten privater Altersvorsorge				
3) Angaben nicht direkt vergleichbar, da veränderte Bemessungsgrundlage				
Quelle: BMA, Deutscher Bundestag				

Zudem wird das reale Einkommen der Arbeitnehmer durch die Rentenreform im Jahr 2030 *niedriger* gegenüber die Situation ohne die Reform(en) ausfallen: Denn statt der erwarteten paritätischen Finanzierung durch Beitragssätze von jeweils ca. 13,5 vH ergibt sich ein Beitragssatz von je 11 vH zuzüglich 4 vH nur für die Arbeitnehmer aufgrund der Aufwendungen für die private Vorsorge. Gegenüber der erwarteten Beitragssätze gehen also 2 Prozentpunkte zusätzlich in die Altersvorsorge und werden dem aktuellen Einkommen entzogen. Der effektive Beitragssatz von 26 vH (je 11 vH Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie 4 vH nur Arbeitnehmer) zudem kaum niedriger als derjenige, den eine Prognos-Studie im Auftrag des Verbands der Rentenver-

sicherungsträger errechnet hat, bevor die beiden Rentenreformen aufgelegt worden sind<sup>100</sup>!

Insgesamt haben beide Rentenreformkonzepte die Absicht gemeinsam, die zukünftigen (!) Kosten der Alterssicherung anders auf Finanziere zu verteilen. Dabei wird die bestehende Struktur der Refinanzierung bereits verändert, obwohl die erwarteten Finanzierungsprobleme erst in 20-30 Jahren erwartet werden. Als zentrale Argumentationsmuster dienen insbesondere Behauptungen wie eine „Unfinanzierbarkeit“ im Kontext einer veränderten demographischen Struktur der Bevölkerung. Bei genauer Betrachtung ließe sich jedoch zeigen, dass mit den erwarteten Problemen der Zukunft tagesaktuell Verteilungs- bzw. Umverteilungspolitik getrieben wird, nachdem bis dahin die Kostenbelastung der Unternehmen im Zusammenhang mit der Standort- bzw. Globalisierungsdebatte im Vordergrund stand<sup>101</sup>.

## **6. Verteilungsstruktur der Finanzlasten sozialer Sicherung**

### **6.1. Umschichtungen unter der Logik der Wettbewerbspolitik**

Derartige Umschichtungen mit der Absicht, z. B. aus wettbewerbspolitischen Gründen die Unternehmen zu ent- oder aufgrund verteilungspolitischer Erwägungen zu belasten, sind in der Vergangenheit mehrfach praktiziert worden. Insofern kam jene Kritik an der Rentenreform 2001 um Jahre zu spät, wonach damit die paritätische Finanzierung der (gesetzlichen) Alterssicherung aufgegeben worden sei. Das ist faktisch bereits seit langem der Fall<sup>102</sup>.

Tatsächlich lassen sich Finanzierungsquellen so neu strukturieren, dass sogar ein höherer Leistungsumfang entlastende Effekte für einzelne Akteure hat: So ist durch die Einführung der Pflegeversicherung ein neues Leistungsspektrum entstanden und

---

<sup>100</sup> Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Prognos-Gutachten 1998. DRV-Schriften Bd. 9, Frankfurt/Main 1998; Barth, H., Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung auf längere Sicht, in: Deutsche Rentenversicherung 6-7-8/1998, S. 356 ff; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Prognos-Gutachten 1995. DRV-Schriften Bd. 4 und Anlagenband, Frankfurt/Main 1995.

<sup>101</sup> Vgl. dazu die ausführlichere Darstellung in: Sitte, R., Die Wertschöpfungsabgabe als Option zukünftiger Finanzierung der sozialen Sicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 10-11/1999, S. 616 ff; derselbe, Alternativen bei der Finanzierung sozialer Sicherung, in: Schmitthenner, H., Urban H.-J. (Hrsg.), Sozialstaat als Reformprojekt, a.a.O., S. 260 ff.

<sup>102</sup> Derselbe, Fakten und Fazilitäten. Einige Anmerkungen zur paritätischen Rentenfinanzierung, in: Arbeit und Sozialpolitik 11-12/2000, S. 37 ff;

im Gegenzug vor allem die Sozialhilfe entlastet worden<sup>103</sup>. Da die Pflegeleistungen beitragsfinanziert und zudem durch die Abschaffung des arbeitsfreien Buß- und Bettages ausschließlich durch die Versicherten getragen wird<sup>104</sup>, ergibt sich eine Entlastung des Fiskus (insbesondere der Kommunen) und der Arbeitgeber<sup>105</sup>. Dieser Mechanismus lässt sich auch an den unter Horst Seehofer umgesetzten Neuordnungsgesetzen zur Gesundheitsreform illustrieren: Dadurch ist es zu einer Verschiebung der Finanzierungsanteile zur gesetzlichen Krankenversicherung gekommen, so dass sich nach damaligen Modellrechnungen des Bundesgesundheitsministeriums trotz des paritätischen Beitragsprinzips der Finanzierungsanteil der Arbeitgeberseite auf 47 vH reduziert hatte<sup>106</sup>.

An der Entwicklung der Finanzierungsstruktur des Sozialbudgets ist abzulesen, dass die Unternehmen innerhalb der letzten zehn Jahre tatsächlich deutlich entlastet worden sind, wie Tabelle 12 ausweist: Nach einem Anteil von 33,8 vH in 1990 tragen sie heute noch zu 27,8 vH zur Finanzierung des Sozialbudgets bei. Dieser Rückgang um 6 Prozentpunkte repräsentierte in 2001 rund 22 Mrd. DM bei einem Gesamtbeitrag der Unternehmen von 367 Mrd. DM. Seit 1999 ist jedoch kein weiterer Rückgang mehr registrierbar.

---

<sup>103</sup> In diesem Sinne ist die Pflegeversicherung als Schutz der Allgemeinheit vor individuellen, aber nicht hinreichend abgesicherten Pflegekosten im Alter angelegt. An die Stelle des Steuerzahlers ist nun eine versichertenbasierte Finanzierung per Umlageverfahren getreten. Vgl. Schulin, B., Die soziale Pflegeversicherung des SGB XI - Grundstrukturen und Probleme, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 10/1994, S. 433 ff; hier: S. 435 ff.

<sup>104</sup> In diesem Zusammenhang ist es unerheblich, ob die alleinige Versichertenfinanzierung über die formal paritätische Beitragsfinanzierung bei einem arbeitspflichtigem Feiertag oder wie in Sachsen durch formal einseitige Beitragspflicht der Beschäftigten bei arbeitsfreiem Feiertag hergestellt wird.

<sup>105</sup> Die Entlastungswirkung bezieht sich auf zwei Dimensionen: So gehen die zusätzlichen Leistungen nicht mit einer höheren Effektivbelastung einher und führen zu einer relativen wie absoluten Entlastung gegenüber der Arbeitnehmerseite.

<sup>106</sup> „Realistische Berechnungen“ gingen von einem noch höheren Finanzierungsanteil der Versicherten aus. Vgl. dazu: Hermann, C., Die soziale Krankenversicherung vor dem Rubikon. Umfassende Demontage unter dem Vorwand der Globalisierung, in: Forum für Gesellschaftspolitik 12/1997, hier: S. 295 f.

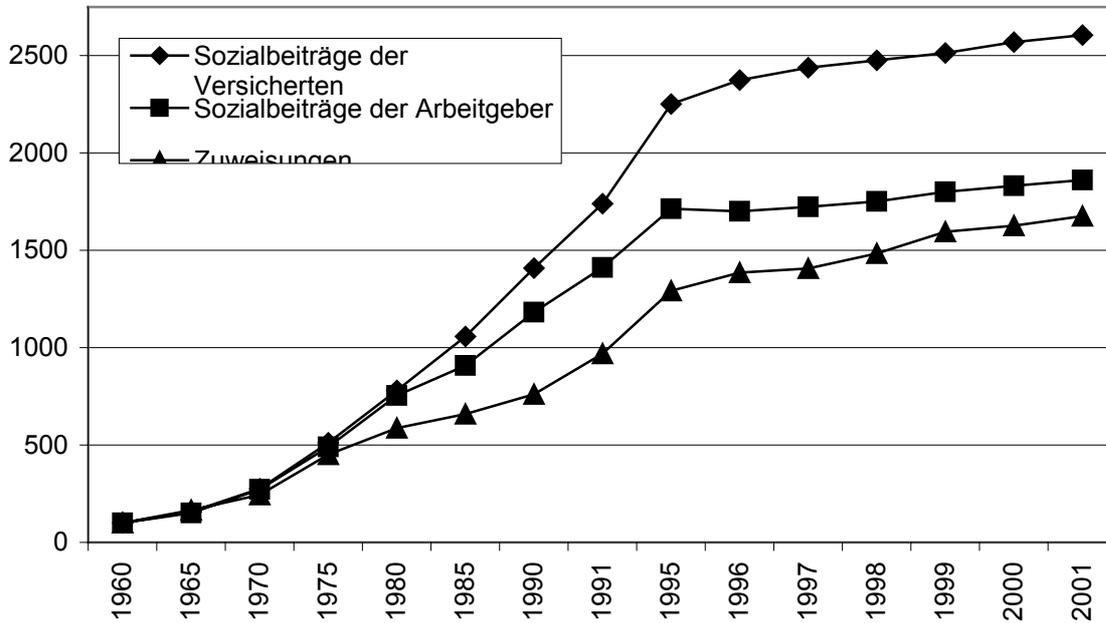
Tabelle 12										
<b>Finanzierungsstruktur des Sozialbudgets nach Quellen</b>										
Sozialbudget insgesamt = 100										
In vH	1960	1970	1980	1985	1990	1991	1998	1999	2000	2001
Unternehmen	34,3	32,7	33,2	32,7	33,8	32,7	28,6	27,8	27,8	27,8
Staat zusammen	44,5	45,2	42,9	40,7	37,9	39,0	42,1	43,6	43,6	43,8
- Bund	25,6	24,3	23,4	21,2	19,1	20,4	21,4	22,8	22,4	22,5
- Länder	13,8	13,9	11,7	11,2	10,3	10,1	11,2	11,3	11,7	11,8
- Gemeinden	5,1	7,0	7,8	8,3	8,5	8,5	9,5	9,5	9,5	9,5
Private Haushalte	20,0	20,9	22,4	25,0	26,5	26,6	27,4	26,7	26,7	26,5
Sonstige <sup>1</sup>	1,2	1,2	1,3	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0	1,9
<sup>1</sup> Sozialversicherung, private Organisationen, übrige Welt. Angaben für 1999/2000 vorläufig, für 2001 geschätzt. Quelle: BMA.										

Die privaten Haushalte tragen heute *direkt* einen etwa gleich hohen Anteil zum Sozialbudget bei wie 1990 und sind damit um etwa 1 Prozentpunkt entlastet worden. In längerfristiger Perspektive ist jedoch erkennbar, dass sich der Abstand der direkten Finanzierungsanteile zwischen Unternehmen und privaten Haushalten von 10 Prozentpunkten in 1980 auf nur noch etwa 1 Prozentpunkt verringert hat. Weiterhin zeigt sich im Verlauf, wie diese Angleichung zustande gekommen ist: Während die 80er Jahre durch eine Zunahme der Finanzierungsanteile der privaten Haushalte charakterisiert ist, sind die Unternehmen während der 90er Jahre deutlich entlastet worden. Diese Relation direkt zu tragender Lasten ist unter der rot-grünen Koalition quasi nicht verändert worden, wie auch an der in Abbildung 6 illustrierten Finanzierungsstruktur abzulesen ist.

Abb. 6

### Entwicklung der Finanzierungsstruktur des Sozialbudgets

1960=100



Angaben für 1999/2000 vorläufig, für 2001 geschätzt

Quelle: Berechnungen nach Angaben des BMA.

Demgegenüber ist der Aufwand des Staates seit 1990 um 6 Prozentpunkte gewachsen<sup>107</sup>. Dabei ist zu berücksichtigen, dass hier sowohl gesetzliche wie variable Leistungen eine Rolle spielen. So hat der 1996 eingeführte Familienleistungsausgleich erhöhte Anteile bei Ländern und Gemeinden ausgelöst<sup>108</sup>. Zwischenzeitlich hat sich der Bundeszuschuss zur Bundesanstalt für Arbeit von 13,8 Mrd. DM in 1996 auf 1,7 Mrd. DM in 2000 deutlich verringert, so dass der Bundesanteil entsprechend entlastet worden ist. Hinzu gekommen sind hingegen höhere Bundeszuschüsse für die Rentenversicherung, die durch die Anhebung der Umsatzsteuer in 1998 und die

<sup>107</sup> Unter die Finanzierungsquelle Staat fallen auch die Arbeitgeberbeiträge der öffentlichen Hand, die folgerichtig nicht bei den Unternehmen erfasst sind.

<sup>108</sup> Dabei handelt es sich um Neuregelung der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums eines Kindes in Ergänzung zum Kindergeld. Länder und Gemeinden aufgrund ihrer Anteile am Aufkommen aus der Einkommensteuer an der Finanzierung beteiligt, sind im Gegenzug aber über den Finanzausgleich wieder entlastet worden. Letzteres wirkt sich aber statistisch nicht mindernd auf das Sozialbudget aus. Vgl. auch Bundesregierung, Sozialbericht 2001, a.a.O., Ziff. 176 f.

Verwendung der Ökosteuereinnahmen ab 1999, die sich als erhöhte Finanzierungsanteile des Bundes niederschlagen.

## **6.2. Wachsende Steuerfinanzierung der Sozialleistungen**

Im Ergebnis ist während der 90er Jahre unter der Regierung Kohl zu beobachtende Trend eines Rückzugs des Staates aus der Finanzierung der sozialen Sicherung umgekehrt worden. Die politische Strategie seit 1998 lässt sich daher als verstärkte Steuerfinanzierung zugunsten der Akteure Unternehmen und private Haushalte klassifizieren. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass die verteilungspolitischen Relationen bei der Finanzierung des Sozialbudgets revidiert worden wären.

Die durch höhere Steuerfinanzierung entsprechend abgesenkten Sozialbeiträge für Arbeitgeber und Beschäftigte (in der Rentenversicherung) wirken sich nur nominell entlastend aus (vgl. Tabelle 13). Die Refinanzierungsstruktur der höheren Staatsanteile durch Steuern ist aber keineswegs paritätisch angelegt: Vielmehr werden direkt erhobene Abgaben durch indirekte Steuern ersetzt. So war sowohl die Erhöhung der Umsatzsteuer in 1998 wie auch die verschiedenen Stufen der Ökosteuer auf Umwälzung hin angelegt. Angesichts stagnierender Realeinkommen war 1998 von einer realisierten Weitergabe der Steuererhöhung in den Preisen von 0,7 bis 0,8 Prozentpunkten auszugehen.

Noch komplexer ist das Wirkungsgefüge der Ökosteuer: Als indirekte Steuer ist sie ebenfalls auf Überwälzung hin angelegt. Insoweit wäre aus verteilungspolitischer Sicht an sich bereits eine Schiefelage zu konstatieren, da die paritätisch finanzierten Rentenversicherungsbeiträge gesenkt werden. Da u.a. für Unternehmen des produzierenden Gewerbes reduzierte Steuersätze sowie ein Kappungsausgleich bei uneingeschränkter Inanspruchnahme der geringeren Beiträge pro Beschäftigten vorgesehen sind, ergibt bereits nominell eine Ungleichbehandlung, die mit Inkrafttreten der 5. Stufe der Ökosteuer ab 2003 bei ca. 5,8 Mrd. € pro Jahr liegen dürfte<sup>109</sup>. Auf den

---

<sup>109</sup> Da die Rentenbeitragssätze im Jahr 2002 konstant geblieben sind, ergibt sich eine erneute Begünstigung: Der Spitzenausgleich ist an die Differenz des aktuellen Beitragssatzes zum Beitragssatz im Jahr 1998 gekoppelt. Die effektiv zu tragende Steuer bezieht sich auf 20 vH dieser Entlastung. Da die Rentenbeiträge trotz steigender Steuersätze konstant blieben, ist der maximale Spitzenausgleich unverändert, während die Steuersätze steigen. Anders formuliert: Wenn ein Unternehmen im laufenden Jahr auf Basis von 20 vH maximal effektiver Steuerbelastung 1 Mill. € an Steuern zu zahlen hat, bleibt diese Summe konstant, wenn der Beitragssatz unverändert ist. Die angehobenen Steuersätze haben darauf keinen Einfluss! Wäre der Beitragssatz gesunken, wäre auch

gesamten Zeitraum der Steuererhebung seit 1999 bezogen, ergibt sich eine Begünstigung von 18,3 Mrd. €. Zur verteilungspolitischen Schieflage im Hinblick auf die Dimension Kapital und Arbeit ist damit eine zwischen der (begünstigten) Industrie einerseits und den nicht begünstigten Branchen in Dienstleistungen und Handel hinzu. Diese Zweige tragen damit faktisch zu einer Entlastung des produzierenden Gewerbes bei.

Tabelle 13									
<b>Finanzierungsstruktur des Sozialbudgets nach Arten</b>									
Sozialbudget insgesamt = 100									
in vH	1960	1970	1980	1990	1991	1998	1999	2000	2001
Sozialbeiträge	54,3	57,3	61,1	66,3	65,2	61,9	60,7	60,7	60,3
der Versicherten	19,1	20,4	22,0	26,1	26,2	26,9	26,2	26,3	26,1
- Arbeitnehmer	17,2	18,2	19,4	21,4	22,1	22,0	21,5	21,5	21,3
- Selbständigen	0,5	0,6	1,1	1,2	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
- Rentner	0,7	0,1	0,1	1,8	1,6	2,3	2,3	2,3	2,3
- sonstigen Personen	0,7	1,5	1,4	1,7	1,5	1,4	1,3	1,4	1,4
der Arbeitgeber	35,2	36,9	39,1	40,2	39,0	35,0	34,5	34,4	34,2
Zuweisungen	43,4	40,9	37,5	32,0	33,1	36,6	37,8	37,7	38,0
Sonstige Einnahmen	2,3	1,9	1,4	1,7	1,8	1,5	1,5	1,6	1,7
Angaben für 1999/2000 vorläufig, für 2001 geschätzt.									
Quelle: BMA.									

Darüber hinaus hat die Verwendung der Ökosteuer eine weitere Dimension. Die erzielten Steuereinnahmen sind zwar in Form eines zusätzlichen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung „weitergeleitet“ worden. Allerdings ist es nicht in vollem Umfang zu der von der rot-grünen Koalition geplante Senkung der Rentenversicherungsbeiträge gekommen. Tatsächlich hat sich die Einnahmesituation aufgrund der – in Relation zur Prognose – zu hohen Arbeitslosigkeit nicht entsprechend entwickelt,

---

die 20-vH-Marke entsprechend in absoluten Beträgen gestiegen. Dies ist ein Mangel, der sich aus der Konstruktion des Spitzenausgleichs ergibt. Vorausgesetzt war, dass der Beitragssatz in entsprechendem Umfang sinkt. Das ist nicht der Fall, weil die Einnahme-Ausgaben-Relation in der Rentenversicherung dies trotz des durch die zusätzliche Ökosteuerstufe erhöhten Bundeszuschusses dies nicht zulässt.

so dass zur Deckung der unausweichlichen Ausgaben nur eine Senkung der Beitragssätze auf 19,1 Prozentpunkte möglich war. Aus dieser Perspektive hat die Steuerfinanzierung dazu beigetragen, um steigende Beitragssätze und den damit zu erwartenden, politisch verursachten kurzfristigen Anpassungsbedarf zu verhindern.

## **7. Ein Schlusswort**

Die rot-grüne Koalition ist angetreten, ‚den Sozialstaat zu sichern und zu erneuern‘. Die Entwicklung der sozialen Sicherung seit 1998 lässt keinen grundlegenden Paradigmenwechsel gegenüber der vorherigen politischen Koalition erkennen. Die in der politischen Willensbildung vorherrschende institutionelle Sozialstaatskritik vermittelt sich weiterhin über eine Kritik an Funktionsdefiziten und der Finanzierung(sstruktur).

Festzuhalten ist, dass es Leistungskürzungen gegeben hat und aus fiskalischen Gründen erneut „Verschiebebahnhöfe“ bemüht worden sind. Unverkennbar ist zudem, dass eine erhöhte Steuerfinanzierung neben der offenen auch die verdeckte Umstrukturierung der Finanzierung sozialer Sicherung zu Lasten der privaten Haushalte fortgesetzt hat. In jüngster Zeit ist zudem ein Teil der Reformen, die zu Beginn der rot-grünen Koalition auf Sicherung der Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherung ausgelegt waren, teilweise revidiert worden.

Institutionelle Neuerungen sind vor allem durch die teilweise Privatisierung der Altersvorsorge zu erkennen, auch wenn diese anders strukturiert ist als die Reform der Vorgängerregierung. Dem steht laut Koalitionsvertrag programmatisch zwar eine Beibehaltung der Prinzipien in der umlagefinanzierten Krankenversicherung gegenüber. Gleichwohl dürfte der eigentliche Paradigmenwechsel darin liegen, dass die teilweise Privatisierung der sozialen Sicherung inzwischen parteiübergreifende Programmatik und Praxis darstellt. Die Rentenversicherung dürfte daher nur einen Anfang darstellen. Daraus leitet sich die begründete Vermutung ab, dass sich die Tendenz zur Begrenzung des Umfangs sozialer Sicherung sowie zur Verlagerung der Finanzierungskosten auf Beschäftigte, Versicherte bzw. private Haushalte fortsetzen wird. Aus Sicht der Koalition stellt sich diese Strategie als Sicherung durch Erneuerung dar. Zugleich ergibt sich daraus aber auch ein Ansatzpunkt für eine Forcierung in der institutionellen Sozialstaatskritik, die sich auch künftig selbst heraus nähren kann, wenn die vorgenommenen Erneuerungen nicht die erwarteten Ergebnisse erzielt.

## **Bisher erschienene WSI-Diskussionspapiere**

1. **Tofaute, Hartmut:** Bonner Finanzpolitik auf Crash-Kurs - Der öffentliche Dienst als Sparschwein der Nation?, Juli 1993
2. **Heise, Arne:** Beschäftigung und Wachstum in der Bundesrepublik 1970 - 1990 - einige Bemerkungen, August 1993
3. **Meißner, Werner:** Die Einheit als ökonomische und nationale Aufgabe - Beitrag zum Hambacher Disput „Solidarität gefordert“ am 25. September 1993, September 1993
4. **Sitte, Ralf/Ziegler, Astrid:** Die - neuerliche - Reform der EG-Strukturfonds. Einige Anmerkungen zu den wesentlichen Änderungen, November 1993
5. **Ziegler, Astrid:** Gewerkschaftliche Politik für kleinere und mittlere Unternehmen und die Praxis der „Mittelstandspolitik“. - Regional- und Beschäftigungspolitische Bedeutung -, Dezember 1993
6. **Nolte, Dirk:** Die Strukturkrise in der Automobilindustrie. - Entstehungsursachen und Perspektiven -, Januar 1994
7. **Nolte, Dirk:** Die Bedeutung der Automobilindustrie im südkoreanischen Wirtschaftsmodell.- Perspektiven der südkoreanischen PKW-Industrie - Januar 1994
8. **Tofaute, Hartmut:** Frisches Geld für staatliches Handeln - gibts das noch?, März 1994
9. **Sitte, Ralf:** Ökologische Neuordnungspolitik im Energiesektor? Eine Betrachtung zur Kontroverse um die Kohlefinanzierung und den „Energiekonsens“, April 1994
10. **Tofaute, Hartmut:** 'Marx und Keynes' Bedeutung für arbeitnehmerorientierte Wissenschaft und Politik, April 1994
11. **Nolte, Dirk/Sitte, Ralf/Tofaute, Hartmut/Wagner, Alexandra:** Zum Verbleib von ehemals 4 Millionen Beschäftigten in Unternehmen der Treuhandanstalt, April 1994

12. **Heise, Arne:** Skizze einer alternativen Theorie der (Unter-)Beschäftigung, Mai 1994
13. **Tofaute, Hartmut:** Ökosteuern und -abgaben. Wirksame Instrumente des Umweltschutzes, Juli 1994
14. **Bispinck, Reinhard:** Strukturprobleme der bundesdeutschen Wirtschaft - Strukturprobleme der Tarifpolitik, August 1994
15. **Lecher, Wolfgang:** Die reale Situation der Interessenvertretung in Frankreich und Deutschland - ein empirischer Vergleich -, September 1994
16. **Sitte, Ralf/Ziegler, Astrid:** Gewerkschaftliche Beteiligung an den EU- Strukturfonds in den Bundesländern - Ergebnisse einer schriftlichen Umfrage -, September 1994
17. **Bäcker, Gerhard:** Altersarmut - Frauenarmut. Diskussion eines sozialen Problems und sozialpolitische Reformoptionen, September 1994
18. **Bäcker, Gerhard:** Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit - Soziale Ausgrenzung, Negativsteuer und Grundsicherung, September 1994
19. **Lecher, Wolfgang:** Angebotskorporatismus? Finanzierungsmodelle von Weiterbildung in Europa, September 1994
20. **Bäcker, Gerhard/Stolz-Willig, Brigitte:** Mehr Teilzeitarbeit - aber wie? Zur Diskussion über Förderung und soziale Absicherung optionaler Arbeitszeiten, September 1994
21. **Heise, Arne:** Welche Bedeutung hat die neoklassische Arbeitsmarkttheorie angesichts dauerhafter Massenarbeitslosigkeit?, November 1994
22. **Sitte, Ralf:** Ökologischer Strukturwandel durch Energiesteuern. Eine kritische Würdigung erwünschter Lenkungseffekte eines sozialverträglichen Kompensationsmodells, März 1995
23. **Ziegler, Astrid:** Gleichwertige Lebensbedingungen. - Zur Diskussion um den Gleichwertungsbegriff in der Raumordnungs- und Regionalpolitik -, September 1995
24. **Sitte, Ralf:** Klimapolitik und Energiekonsens - Politische Rahmenbedingungen und ökologische Anforderungen bei der Wiederherstellung eines Energiekonsens, Oktober 1995

25. **Heise, Arne:** Struktureller und institutioneller Wandel, Deregulierung und Beschäftigung in Großbritannien und der Bundesrepublik - ein einführender Überblick -, Dezember 1995
26. **Stolz-Willig, Brigitte:** Chancengleichheit im Kollektivvertragssystem, Februar 1996
27. **Ralf Sitte/Hartmut Tofaute:** Beschäftigungsbilanz der Treuhandanstalt. Eine kritische Übersicht zur Personalpolitik der Jahre 1990 - 1994, April 1996
28. **Tofaute, Hartmut:** Die Belastung der privaten Haushalteinkommen mit indirekten Steuern auf spezielle Güter und Dienstleistungen, Juli 1996
29. **Heise, Arne:** Deregulierung und Beschäftigung in Großbritannien und Deutschland, Dezember 1996
30. **Lecher, Wolfgang:** Gewerkschaften und industrielle Beziehungen in Frankreich, Italien, Großbritannien und Deutschland - Rahmenbedingungen für die EBR, Januar 1997
31. **Sitte, Ralf:** Nach dem Abschwung Ost: Letzte Ausfahrt „Lohnfalle“?, Februar 1997
32. **Samland, Uwe:** Reformdebatte der europäischen Strukturpolitik. Synopse wichtiger konzeptioneller Positionen zur Reform der europäischen Strukturpolitik, Februar 1997
33. **Heise, Arne:** Wage dispersion, structural change and unemployment - a graphical exposition, Februar 1997
34. **Ziegler, Astrid:** Partnerschaft, Beteiligung und Umsetzung. Zwischenbilanz und Perspektiven der Beteiligung der Sozialpartner an der Europäischen Strukturpolitik, Februar 1997
35. **Tofaute, Hartmut:** Zur Bedeutung und Funktion steuerlicher Vergünstigungen - zu Möglichkeiten und Konsequenzen ihres Abbaus im Zusammenhang mit der Debatte um die Steuerreform 1998/1999, März 1997
36. **Störmann, Wiebke:** Die Vorschläge der Bundesregierung zum Steuerreformgesetz 1999 - Ziele und Wirkungen -, April 1997
37. **Klammer, Ute:** Zur Umgestaltung der sozialen Sicherung und ihrer Finanzierung - Europäische Wege und ihre Relevanz für die deutsche Diskussion, Juni 1997

38. **Störmann, Wiebke, Ziegler, Astrid:** Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern. Kritische Anmerkungen zum mittelfristigen Förderkonzept der Bundesregierung nach 1998, Juni 1997
39. **WSI-Arbeitsgruppe Reform der Europäischen Strukturfonds:** Die Reform der europäischen Strukturfonds aus arbeitnehmerorientierter Sicht - Positionspapier, Juli 1997
40. **Störmann, Wiebke:** Reform der Unternehmensbesteuerung, Juli 1997
41. nicht vergeben
42. **Höpner, Martin:** Politisch koordinierte Ökonomien 1973-1996, Oktober 1997
43. **Radke, Petra/Störmann, Wiebke:** Qualifizierung und Chancengleichheit - Zu den Auswirkungen staatlicher Bildungsmaßnahmen während des Erziehungsurlaubs, Februar 1998
44. **Hassel, Anke/Schulten, Thorsten:** Globalisation and the future of central collective bargaining: the example of the German metal industry, Februar 1998
45. **Sitte, Ralf:** Ausbau - Umbau - Abbau - Notwendige Korrekturen an der Kritik des Sozialstaates, Februar 1998
46. **Radke, Petra/Störmann, Wiebke:** Erziehungsurlaub und Chancengleichheit am Arbeitsmarkt, April 1998
47. **Bäcker, Gerhard/Klammer, Ute:** The Dismantling of Welfare in Germany, Mai 1998
48. **WSI-Standortbericht** (s. WSI-Mitteilungen 6/1998)
49. **Kubani, Filip:** Wegfall des Wechselkursinstruments: Schock für Europa?, August 1998
50. **Heise, Arne:** The Political Economy of Meritocracy, Unemployment, Globalism and Inequality, August 1998
51. **Schulten, Thorsten:** Collective bargaining under the conditions of European Monetary Union, August 1998
52. **Bahn Müller, Reinhard/Bispinck, Reinhard:** Tarifsysteem und Tarifpolitik in der deutschen Metall- und Elektroindustrie 1980-1997, August 1998
53. **Bahn Müller, Reinhard/Bispinck, Reinhard:** Collective Bargaining in the German Metal Industry 1980-1997, August 1998

54. **Bochum, Ulrich:** A structural profile of the European Metal Industry and the impact of the EURO, August 1998
55. **Heise, Arne:** Collective Bargaining in the European Monetary Union – Is Europe an Optimum Currency Area?, September 1998
56. **Jokinen, Antti:** Collective Bargaining in the Finnish Metal Industry and the impact of the EURO, Oktober 1998
57. **Lecher, Wolfgang u.a.:** Europäische Betriebsräte – Die Entwicklung von Information und Konsultation und die Perspektive ihrer transnationalen Vernetzung auf sektoraler Ebene – Arbeitsthesen und erste Schlußfolgerungen aus einem branchenbezogenen, internationalen Projekt -, Oktober 1998
58. **Klammer, Ute/Ochs, Christiane:** The Development of Gainful Employment of Women in Germany, Oktober 1998
59. **Oste, Jürgen/Vilrocx, Jacques:** Collective Bargaining in the Belgian Metal Industry in the Shadow of the European Monetary Market, November 1998
60. **Nilsson, Göran:** Collective Bargaining in the Swedish Metal Industry in the Shadow of the European Monetary Market, November 1998
61. **Tofaute, Hartmut:** Politische, ökonomische und soziale Folgen der Globalisierung, November 1998
62. (entfällt) WSI-Projektgruppe: Ausgewählte Ergebnisse der WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1997/98
63. **Telljohan, Volker:** Collective Bargaining in the Italian Metal Industry in the Shadow of the European Monetary Union, December 1998
64. **Dufour, Christian/Hege, Adelheid:** Collective Bargaining in the French Metal Industry, December 1998
65. **Sitte, Ralf:** Nicht nur auf die Dosis kommt es an: Mit Ökosteuern den Strukturwandel „steuern“, Januar 1999
66. **Heise, Arne:** Die Krise der herrschenden Wirtschaftspolitik. Einige kritische Anmerkungen, Januar 1999
67. **Jerke, Thomas:** Stabilitätspakt und soziale Sicherheit: Sind Währungsunion und soziales Europa miteinander vereinbar?, Januar 1999

68. **Heise, Arne:** Konkurrenz oder Kooperation? Theoretische Grundlagen eines makroökonomischen 'Bündnis für Arbeit', Januar 1999
69. **Hein, Eckhard/Ochsen, Carsten:** On the Real Effects of the Monetary Sphere: Post-Keynesian Theory and Empirical Evidence on Interest Rates, Income, Shares, and Investment, Juni 1999
70. **Truger, Achim:** Zu den Forderungen nach einem „radikalen“ Subventionsabbau, August 1999
71. **Gollbach, Jochen / Schulten, Thorsten:** Cross-border Collective Bargaining Networks in Europe, August 1999
72. **Reich, Beate / Pelz, Thomas:** Entwicklungsperspektiven des Altenburger Landes / Thüringen, August 1999
73. **Hein, Eckhard:** Zentralbank-Politik und makroökonomische Ergebnisse: eine sozio-institutionelle Interpretation, August 1999
74. **Hallerberg, Tatjana / Masurek, Lars / Pelz, Thomas:** Kooperationen und Netzwerke kleiner und mittlerer Unternehmen – Eine exemplarische Dokumentation, Oktober 1999
75. **Klammer, Ute:** Alterssicherung von Frauen als Aufgabe und Chance der anstehenden Rentenstrukturreform, November 1999
76. **Reinhard Bispinck:** Collective Bargaining in Germany 1998/99 – Report for the European Trade Union Institute (ETUI), Dezember 1999
77. **Heise, Arne:** Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer Notwendigkeit, ideologischer Neuorientierung und sozialer Gerechtigkeit, Dezember 1999
78. **Seifert, Hartmut:** Competition, Flexibility and Working Hours, Januar 2000
79. **Bahn Müller, Reinhard / Bispinck, Reinhard / Weiler, Anni:** Tarifpolitik und Lohnbildung in Deutschland am Beispiel ausgewählter Wirtschaftszweige, Februar 2000
80. **Seifert, Hartmut:** New Approaches to Working Time Policy in Germany: The 28,8 Hour Working Week at Volkswagen Company, Februar 2000
81. **Truger, Achim:** Kritisches zu den Wohlfahrtsaussagen der neueren Steuertheorie, Februar 2000

82. **Ebert, Daniela:** Bestimmungsfaktoren der Beschäftigung in der Bundesrepublik. Eine empirische Analyse der Faktorsubstitutionshypothese unter Berücksichtigung einer Alternativhypothese, Februar 2000
83. **Truger, Achim:** Steuerreformen für mehr Beschäftigung?, Februar 2000
84. **Bispinck, Reinhard / Schulten, Thorsten:** Alliance for Jobs: Is Germany following the path of „competitive corporatism“?, April 2000
85. **Klammer, Ute:** Working women in the age of flexibility - new diversities, new needs for social protection, April 2000
86. **Ziegler, Astrid:** Die Europäischen Strukturfonds 2000 – 2006 – Zu den Einflussmöglichkeiten der Sozialpartner in der Bundesrepublik Deutschland, April 2000
87. **Truger, Achim:** Ökologische Steuerreformen in Europa – Wo steht Deutschland?, Juni 2000
88. **Truger, Achim:** Konstitutionelle Ökonomik, Staatsversagen und „Wissenschaftsversagen“, September 2000
89. **Klammer, Ute:** Old problems – new solutions? – Working mothers between social policies and social practices – October 2000
90. **Pelz, Thomas / Ziegler, Astrid:** Synopse aktueller Untersuchungen zur Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern, Dezember 2000
91. **Schulte, Christiane / Ziegler, Astrid:** Wettbewerbsmodelle in der deutschen Wirtschafts- und Strukturpolitik – ein neuer Fördertyp, Dezember 2000
92. **Schulten, Thorsten:** Solidarische Lohnpolitik in Europa – Ansätze und Perspektiven einer Europäisierung gewerkschaftlicher Lohnpolitik, März 2001
93. **Sitte, Ralf:** Zwischen Konzeption und Obstruktion – eine Betrachtung zum K(r)ampf um die Ökosteuer, April 2001
94. **Trautwein-Kalms, Gudrun/Viedenz, Jürgen:** Dienstleistungsarbeit und Interessenvertretung, Sonderauswertung der WSI-Betriebsräte-Befragung 2000 für den privaten Dienstleistungsbereich, Mai 2001
95. **Hein, Eckhard:** Institutions and Macroeconomic Performance: Central Bank Independence, Labour Market Institutions and the Perspectives for Inflation and Employment in the European Monetary Union, June 2001

96. **Ziegler, Astrid/Breuer, Tanja:** Mehr Beschäftigung durch Europa? Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie in Ostdeutschland, August 2001
97. **Behrens, Martin/Fichter, Michael/Frege, Carola M.:** Unions in Germany Searching to Regain the Initiative – Project Report for the Hans-Böckler-Stiftung Projekt Nr. 2000-250-2, August 2001
98. **Truger, Achim:** Fiskalpolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, September 2001
99. **Bieling, Hans-Jürgen/Schulten, Thorsten:** Competitive Restructuring and Industrial Relations within the European Union: Corporatist Involvement and Beyond?, November 2001
100. **Bartsch, Klaus/Hein, Eckhard/Truger, Achim:** Zur Interdependenz von Geld- und Lohnpolitik: Makroökonomische Ex-post und Ex-ante Simulationen verschiedener Szenarien für die Bundesrepublik Deutschland, November 2001
101. **Schulten, Thorsten:** Europeanisation of Collective Bargaining – An Overview on Trade Union Initiatives for a Transnational Coordination of Collective Bargaining Policy, Mai 2001
102. **Hein, Eckhard:** Money, Interest, and Capital Accumulation in Karl Marx's Economics: A Monetary Interpretation, Juni 2002
103. **Hein, Eckhard:** Monetary Policy and Wage Bargaining in the EMU: Restrictive ECB policies, high unemployment, nominal wage restraint and rising inflation, Juni 2002
104. **Ziegler, Astrid:** Technologiepolitik in Nordrhein-Westfalen, September 2002
105. **Berger, Christiane:** Technologiepolitik in Bayern, September 2002
106. **Riedel, Jürgen:** Technologiepolitik in Sachsen, September 2002
107. **Hein, Eckhard/ Truger, Achim:** European Monetary Union: Nominal Convergence, Real Divergence and Slow Growth?, September 2002
108. **Bartsch, Klaus:** Das makroökonomische Deutschlandmodell LAPROSIM QD 8.3 E. Eine Übersicht über zentrale Gleichungsspezifikationen und Grundzüge des Modellverhaltens, November 2002

109. **Trautwein-Kalms, Gudrun** (Redaktion): Arbeits- und Leistungsbedingungen im IT-Bereich, Fachtagung am 7. März 2002 in Bonn im Rahmen des BMBF-Projekts: Dienst-Leistung(s)-Arbeit, Tagungsdokumentation, Januar 2003
110. **Sitte, Ralf**: Soziale Sicherung unter Rot-Grün – Zur Entwicklung von Sozialpolitik und Sozialbudget seit 1998, Januar 2003