Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM 2003

Krise im Schatten des Krieges –
Mehr Steuern für mehr Beschäftigung
statt Abbruch des Sozialstaates

PapyRossa Verlag

© 2003 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln
Luxemburger Str. 202, D–50937 Köln
Tel.: ++49 (0) 221 – 44 85 45
Fax: ++49 (0) 221 – 44 43 05
E-Mail: mail@papyrossa.de
Internet: www.papyrossa.de

Alle Rechte vorbehalten

Umschlag: Willi Hölzel
Satz: Alex Feuerherdt
Druck: Interpress

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar

ISBN 3-89438-258-9

Inhalt

I. Kurzfassung des Memorandum 9

II. Langfassung des Memorandum 47

1. Alternative Wirtschaftspolitik zwischen Analyse und gesellschaftlichen Bewegungen 48
   - 1.1 Voraussetzungen und Bedingungen alternativer Wirtschaftspolitik 48
   - 1.2 Eckpunkte alternativer Wirtschaftspolitik 50
   - 1.3 Neoliberale versus alternative Wirtschaftspolitik 57
   - 1.4 Wirtschaftspolitische Vorschläge für die nächste Zeit 65

2. Weltkonjunktur: Unsicherheiten und Ungleichgewicht 77
   - 2.1 An der Schwelle zur Deflation? Zur Lage der Weltwirtschaft und der Konjunktur 77
   - 2.2 Spezielle Aspekte der Weltkonjunktur 85
     - 2.2.1 USA: Konjunkturlokomotive mit wenig Dampf, aber Immobilenspekulation und eskalierendem Leistungsbilanzdefizit 85
     - 2.2.2 Krieg im Mittleren Osten 89
     - 2.2.3 Europa: Probleme einheitlicher Geldpolitik bei unterschiedlichen Inflationsraten 91

3. Finanzpolitik: Öffentliche Armut im privaten Reichtum 96
   - 3.1 Rot-grüne Finanzpolitik in der Krise 96
     - 3.1.1 Beschleunigung der Finanzkrise durch das »Deutsche Stabilitätsprogramm 2003« 98
     - 3.1.2 Aufgabenschwerpunkte einer Finanzpolitik für ökonomische, soziale und ökologische Nachhaltigkeit 111
     - 3.1.3 Steuerrechtsänderungen 2003: Schrittweiser Rückzug aus der propagierten Mindestbesteuerung der Unternehmen – Steuergeschenke für die Vermögenden 117
     - 3.1.4 Zwei neue Steuergeschenke für Vermögende: Spekulations- und Zinssteuer 127

3.2 Quellen zusätzlicher Steuereinnahmen 134
3.3 Gemeindefinanzen: weiter im freien Fall 140

4. Langfristige Tendenzen der direkten Besteuerung 153
4.1 Tatsächliche Steuerbelastung von Unternehmen – methodische Überlegungen und empirische Ergebnisse 153
4.1.1 Fiktive Steuerbelastungsvergleiche 154
4.1.2 Faktische Steuerlastvergleiche 171
4.2 Besteuerung von Arbeitseinkommen und Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen 178

5. Arbeitsmarkt: mehr Druck ohne neue Arbeitsplätze 185
5.1 Zur Umsetzung des Hartz-Konzeptes 185
5.2 Die absehbaren Folgen der neuen Arbeitsmarktpolitik 188
5.3 Perspektiven des Hartz-Konzepts und mögliche Alternativen 191

6. Frauen auf dem Arbeitsmarkt: Von Gleichstellung keine Rede 197
6.1 Amsterdamer Vertrag und beschäftigungspolitische Leitlinien 197
6.2 Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit in Deutschland 199
6.3 Barrieren für die Erhöhung der Frauenbeschäftigung 203
6.4 Neoliberale Paradigmen behindern mehr Chancengleichheit 208

7. Gesundheitspolitik zwischen Leistungsabbau und Privatisierung 211
7.1 Beitragssatzsicherungsgesetz: Ad-hoc-Maßnahmen gegen die eigenen Fehler 212
7.2 Koalitionsvertrag, Eckpunkte, Kanzleramt und Rürup-Kommission 215
7.3 Das Kernproblem der Gesundheitspolitik 218
7.4 Die Reformvorschläge im Einzelnen 219
7.5 Krankenkassen auf neuen Wegen 223
7.6 Fazit und Forderungen 226

8. Ostdeutschland: Wachsender wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf 230
8.1 Negative Bilanz der »Chefsache Ost« 230
8.2 Mittelständisch dominierte industrielle Struktur 232
8.3 Zur Situation von wirtschaftsnaher Forschung und Entwicklung in Ostdeutschland 234
8.4 Weiterhin ungünstige Bedingungen infolge der Strukturprobleme 235
8.5 Arbeitsmarktkrise und negative demografische Entwicklungen 237
8.6 Zur Entwicklung der Finanzen ostdeutscher Gebietskörperschaften 239
8.7 Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf und Alternativen 240

9. Härtere Konkurrenz und mehr Wirtschaftsmacht: Tendenzen der Unternehmenskonzentration 244
9.1 Wettbewerbstheoretische und -politische Konzeptionen 245
9.2 Wettbewerb und Konzentration in der wirtschaftlichen Realität 258
9.3 Die Monopolkommission – neue Etappe in der Berichterstattung? 269
9.4 Verharmlosung und Rechtfertigung ökonomischer Macht 279
9.5 Ökonomische und politische Folgen von wirtschaftlicher Machtausübung 289
9.6 Politikempfehlungen für eine staatliche (europäische) Wettbewerbs- und Regulierungspolitik 294

Tabellenanhang 301

Vorwort

Das MEMORANDUM 2003, das Ende April auf einer Pressekonferenz in Berlin der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, gliedert sich in zwei Teile:

I. die Kurzfassung, die bis Ende März von über 750 WirtschaftswissenschaftlerInnen und VertreterInnen unterschiedlichster gesellschaftlicher Organisationen durch ihre Unterschrift unterstützt wurde;

II. die Langfassung, die ausführliche Erläuterungen und Begründungen für die Kurzfassung enthält. An der Vorbereitung und Ausarbeitung war ein großer Kreis von west- und ostdeutschen WirtschaftswissenschaftlerInnen aktiv beteiligt. Auf zwei Wochenendtagungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sind die Grundpositionen erarbeitet und diskutiert worden.

Von einer Endredaktion sind die Kurz- und Langfassung *Ende Februar 2003* in die vorliegenden Fassungen gebracht worden. Die humanitären und wirtschaftlichen Folgen des Irak-Krieges konnten daher zu diesem Zeitpunkt nur vorsichtig prognostiziert werden.

Wir trauern um unseren Kollegen und aktiven Mitarbeiter Holger Paetow, der völlig unerwartet Mitte März verstorben ist. Holger Paetow, Dozent an der HWP in Hamburg, war in der Vergangenheit maßgeblich an den Ausarbeitungen unserer Arbeitsgruppe zur Gesundheitspolitik und damit auch an der Abfassung des Kapitels 7 dieses MEMORANDUM 2003 beteiligt.

Mehr Informationen über die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sind im Internet zu bekommen (www.memo.uni-bremen.de). Dort finden sich eine Liste aller Publikationen der Gruppe, eine Hinweis auf die neue CD »Memo-Archiv 1989–2002« sowie eine Übersicht über alle Ausgaben des Zirkulars »MEMO-FORUM«. Darüber hinaus werden dort seit Jahren jeweils aktuelle Veröffentlichungen einzelner Mitglieder sowie Termine und Einladungen aufgeführt.

Kontaktanschrift: *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, Postfach 33 04 47, 28334 Bremen. Internet: www.memo.uni-bremen.de. Email: memorandum@t-online.de

I. Kurzfassung des Memorandum

Die wirtschafts- und sozialpolitische Lage Deutschlands im Frühjahr 2003 ist durch Konzeptionslosigkeit, Unsicherheit und Chaos gekennzeichnet. Die Massenarbeitslosigkeit ist zu Beginn der zweiten Amtszeit der rot-grünen Regierung höher als zu Beginn der ersten und ist zum Jahresanfang auf neue Rekordhöhen gestiegen. Die Finanzpolitik hält unbeirrt an Kürzungen vor allem der Sozialausgaben fest. Dies ist gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv und verschärft zunehmend den Druck auf die bedürftigen Gruppen der Gesellschaft. Die Steuerpolitik folgt einem Zickzackkurs, der mit vernünftigen Ansätzen begann, unter dem Druck der Unternehmerlobby einknickte, sich mittlerweile wieder auf die gewohnte Umverteilung von unten nach oben zu bewegt und im übrigen Städte und Gemeinden in den Ruin treibt. In der Arbeitsmarktpolitik schließlich wird das Konzept: »Noch mehr Flexibilität durch noch mehr Druck« verstärkt umgesetzt, das schon in den letzten Legislaturperioden gescheitert war und, nachdem jetzt auch bisher bewährte arbeitsmarktpolitische Instrumente abgeschafft werden, noch tiefer in die Arbeitslosigkeit führen wird. Die hektische steuer- und arbeitsmarktpolitische Betriebsamkeit der Bundesregierung verdeckt deren bleiernen Traditionalismus, den sie gemeinsam mit den Unternehmerverbänden und dem überwiegenden Teil der Medien gerne den Gewerkschaften vorwirft. Von diesem Festhalten an schon längst gescheiterten Konzepten gehen keine gesamtwirtschaftlich positiven Impulse aus. Es steigert im Gegenteil die Gefahr einer neuen Rezession, die sich zu einer deflationären Abwärtsspirale vertiefen könnte.

Überlagert wird die wirtschaftliche Unsicherheit durch die Gefahren des Krieges, der von der US-amerikanischen Regierung – ungeachtet millionenfacher Ablehnung in aller Welt – vorbereitet wird und notfalls auch unter Bruch des Völkerrechts betrieben werden soll. Wir sehen hierin keinen Beitrag zum Kampf gegen den Terrorismus oder zum Schutz der Menschenrechte. Die Triebkräfte für diesen Krieg liegen vielmehr vor allem in ökonomischen und geostrategischen Interessen der USA: dem Interesse am Zugriff auf die Ölreserven der Welt, deren Nutzung die ökologisch katastrophale und energieintensive Produktions- und Lebensweise der USA und anderer Industriegesellschaften sichern soll. Überdies sollen die Dominanzposition der USA gegenüber den ölabhängigen Konkurrenten und die Vormacht des US-Dollar gegenüber dem Euro aufrecht erhalten werden. Ein Erfolg dieser Konzeption ginge ökonomisch zu Lasten der Menschheit und ökologisch zu Lasten der Natur. Die Ermordung unzähliger Menschen sowie unabsehbare globale wirtschaftliche Schäden wären die Folgen eines längeren Krieges. Die Durchsetzung der US-amerikanischen Dominanz würde die ohnehin fragile Konzeption einer auf Völkerrecht gegründeten Weltfriedensordnung endgültig zerstören und das Recht des Stärkeren als Grundlage internationaler Beziehungen faktisch legitimieren. Aus diesen Gründen gibt es für die Menschen in Deutschland wie in der ganzen Welt ein alles andere überragendes Interesse daran, diesen Krieg zu verhindern oder möglichst schnell zu beenden. Wir begrüßen es, dass dieses Interesse sich in einer breiten politischen Mobilisierung niederschlägt, und fordern die deutsche Bundesregierung auf, ihre bisherige Ablehnung des US-amerikanischen Krieges auch weiterhin in allen internationalen Gremien zum Ausdruck zu bringen und in Deutschland konsequent umzusetzen.

Wir werden in diesem Memorandum zunächst auf die Hintergründe und Folgen der US-amerikanischen Kriegspolitik eingehen. Anschließend zeigen wir, dass die aktuelle Wirtschaftspolitik auch ohne die zusätzlichen Risiken des Krieges mit erheblichen konjunkturellen Unsicherheiten konfrontiert ist. Es folgt die kritische Auseinandersetzung mit den beiden Schwerpunkten der derzeitigen deutschen Wirtschaftspolitik, der Finanzpolitik und der Arbeitsmarktpolitik. Dieser Kritik schließen sich Vorschläge für eine andere Wirtschaftspolitik an, die sich an den Zielen Vollbeschäftigung, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit orientieren.

1. Hintergründe und Risiken des Irak-Krieges

Unsere Ablehnung des Krieges begründet sich nicht aus speziellen wirtschaftlichen Überlegungen, für die WirtschaftswissenschaftlerInnen eine besondere Kompetenz beanspruchen könnten. Die Gefahren

des drohenden Krieges richten sich nicht in erster Linie auf die Wirtschaft, und seine unmittelbaren wirtschaftlichen Risiken betreffen nicht in erster Linie die Weltkonjunktur oder die deutsche Wirtschaft. Der Krieg ist vor allem eine Katastrophe für die betroffenen Menschen, und er zerstört die politischen und rechtlichen Grundlagen eines friedlichen Zusammenlebens der Völker. Seine wirtschaftliche Dimension liegt zunächst und vor allem in der Vernichtung der unmittelbaren materiellen Lebensgrundlagen wie Nahrungsmittel, Produktionsanlagen und Infrastrukturen in den angegriffenen Gebieten. Insofern ist eine Position gegen den Krieg ein allgemein menschliches und politisches Gebot.

Jenseits dieser allgemeinen Dimension gibt es aber auch eine Reihe ökonomischer und politökonomischer Faktoren, die mit der US-amerikanischen Kriegspolitik verbunden und wirtschaftswissenschaftlicher Analyse zugänglich sind. Sie betreffen erstens die Hintergründe, zweitens die Kosten und drittens die Folgen des Krieges für die Weltwirtschaft und damit auch für die europäische und deutsche Entwicklung.

Zu den Hintergründen: Wir sind nicht der Ansicht, dass es bei dem drohenden Krieg um die Entwaffnung oder den Sturz eines Diktators, um die Herstellung von Demokratie oder um den Schutz von Menschenrechten geht. Zu seinen wesentlichen Triebkräften gehören vielmehr ökonomische Interessen der USA an dem Zugriff auf einen erheblichen Teil der Weltölreserven. Dies hat die Friedensbewegung mit ihrem Slogan »Kein Blut für Öl« plastisch zum Ausdruck gebracht. Dabei geht es nicht um die Beseitigung akuter Ölknappheit, denn diese gibt es nicht, sondern um drei langfristig-strategische Orientierungen: Zum einen soll der Zugriff auf den langfristig knapper werdenden Energieträger Öl die energieintensive Produktions- und Lebensweise entwickelter Industrieländer trotz aller Schäden sichern, die dies für Natur und Umwelt mit sich bringt. Dies entspricht dem Interesse der Ölkonzerne und der meisten Regierungen der OECD. Zum anderen können die USA durch die Kontrolle über einen großen Teil der Ölreserven der Welt andere Länder in Abhängigkeit halten und hierdurch ihre ökonomische und politische Vormachtposition in der Welt stabilisieren. Drittens schließlich spielt das Öl auch in der härter werdenden internationalen Währungskonkurrenz eine wesentliche Rolle: Wenn es den USA gelänge, durch die Kontrolle über den wesentlichen Teil der Weltölvorräte den Ölhandel weiterhin in ihrer Währung abzuwickeln, stärkten sie damit die Stellung des US-Dollar als Weltwährung, die durch das enorme und weiter steigende US-amerikanische Leistungsbilanzdefizit und zusätzlich durch die jüngste Krise am Aktienmarkt unter Druck geraten ist.

Zu den Kosten des Krieges: Die unmittelbaren monetären Kosten des Krieges sind die Ausgaben für den US-amerikanischen Militäreinsatz und für die anschließende politische und ökonomische Stabilisierung des Irak. Zu den weiteren wirtschaftlichen Folgen zählen die Auswirkungen des Krieges auf den Ölpreis und die Effekte veränderter Währungsrelationen, die sich danach ergeben können. Die Quantifizierung dieser Faktoren hängt in erster Linie von den Annahmen über die Dauer und den Erfolg des Militäreinsatzes ab. Hierüber sind einigermaßen verlässliche Prognosen nicht möglich. Dies zeigt die enorme Spannweite der in der Öffentlichkeit verbreiteten Zahlen, die von 48 Mrd. US-$ (kurzer erfolgreicher Krieg, geringe Aufbaukosten, fallender Ölpreis, stabiler US-Dollar) bis zu 1,9 Billionen US-$ (langer Krieg, große Zerstörungen und Stabilisierungskosten, steigender und anhaltend hoher Ölpreis, abwertender US-Dollar) reichen. Dabei handelt es sich jeweils um die Kosten, die nur für die USA entstünden. Es stellt sich darüber hinaus jedoch – insbesondere bei Szenarien, die von ungünstigeren Prognosen ausgehen – die Frage, wer außer den USA die Kosten des Krieges zu tragen hat und wie sich dies auf die Weltwirtschaft und einzelne Länder auswirkt.

Zu den Folgen für die Weltwirtschaft: Bei der Abschätzung dieser Folgen sind einerseits der Ölpreis, andererseits der US-Dollar-Wechselkurs und drittens vor allem der derzeitige Zustand der US-Wirtschaft zu berücksichtigen. Noch sind die USA eine Wachstumslokomotive für die Weltwirtschaft. Dies ist insofern paradox, als steigende Importüberschüsse einerseits die Weltnachfrage stabilisieren. Andererseits führen aber die damit verbundenen Leistungsbilanzdefizite zu einer auf Dauer untragbaren Auslandsverschuldung. Für die USA ist dies nur auf-

grund der bislang unangefochtenen Stellung des US-Dollars als Weltwährung möglich. Aus dieser widersprüchlichen Position der USA in der Weltwirtschaft ergeben sich je nach Dauer und Verlauf des Krieges unterschiedliche Konsequenzen:

- Durch einen schnellen militärischen Erfolg könnten die USA zeigen, dass sie ihre (Vor)Machtansprüche tatsächlich militärisch umsetzen können. Hierdurch dürfte das Vertrauen internationaler Anleger in die Stärke der US-Wirtschaft steigen. Die daraus resultierenden Kapitalzuflüsse würden ein weiterhin hohes oder sogar noch steigendes Leistungsbilanzdefizit finanzieren und ermöglichten es der US-Wirtschaft damit, auch künftig als weltwirtschaftliche Konjunkturlokomotive zu fungieren. Fallende Ölpreise als Folge der Zerschlagung des OPEC-Kartells könnten das so ausgelöste Wachstum verstärken. Dieses Szenario mündet in der Perspektive eines zunächst stabilisierten weltwirtschaftlichen Wachstums, von dem auch andere Länder in gewissem Maße profitieren würden. Der Preis hierfür wäre allerdings hoch: Er bestünde zum einen in einer beschleunigten Zerstörung der Umwelt durch die Aufrechterhaltung der energieintensiven Produktions- und Lebensweise der Industrieländer. Er bestünde zum anderen in einer neuen Weltordnung, die politisch und ökonomisch durch die relativ uneingeschränkte Vormacht der USA geprägt wäre, der gegenüber alle anderen Länder und insbesondere die EU an politischer und ökonomischer Eigenständigkeit verlören. Diese Position würde die Amerikanisierung auch der sozialen Beziehungen in Europa nach sich ziehen.
- Ein längerer Krieg hätte dagegen negative Folgen für die US-amerikanische Wirtschaft und könnte den gegenwärtig noch anhaltenden Dollarzufluss in einen Dollarabfluss verwandeln. Das Leistungsbilanzdefizit der USA könnte nicht mehr finanziert werden. Sein Abbau führte zu einer Dollarabwertung und zur Erosion der US-amerikanischen Vormacht in der Weltwirtschaft sowie zu einer Verbesserung der Konkurrenzposition Europas. Da die EU wegen ihrer fundamentalistisch verengten wirtschaftspolitischen Perspektive nicht bereit ist, durch eine expansive Politik die Rolle der weltwirtschaftlichen Konjunkturlokomotive zu übernehmen – und Japan hierzu nicht in der Lage ist –, würde eine solche Konstellation ziemlich direkt in eine weltwirtschaftliche Rezession führen, die durch steigende Ölpreise vertieft würde.

2. Konjunktur zwischen Verunsicherung und Politikverweigerung

Auch unabhängig von den Unsicherheiten, die durch die Kriegspolitik der US-amerikanischen Regierung verursacht werden, befindet sich die Weltwirtschaft zu Beginn dieses Jahres in einer sehr labilen Situation. Der kräftige Aufschwung, der nach dem Mitte 2000 einsetzenden Einbruch der Weltkonjunktur für das Jahr 2002 vorausgesagt worden war, ist nicht zustande gekommen. Zwar lag das Wachstum der Weltwirtschaft mit 2,3 vH wieder höher als im Jahr zuvor, aber für die Rückkehr zu einer mit den 1990er Jahren vergleichbaren Dynamik reichte das nicht aus.

Maßgeblich für die aktuelle Instabilität der Weltwirtschaft sind die Entwicklung und die Lage der US-amerikanischen Wirtschaft. Diese hat sich einerseits nach der Rezession des Jahres 2001 – in dem die Produktion drei Quartale hintereinander gesunken und jahresdurchschnittlich auf 0,3 vH (gegenüber 3,8 vH im Vorjahr) abgestürzt war – im vergangenen Jahr mit einem Wachstum von 2,2 vH deutlich erholt. Ursache hierfür war vor allem der steigende private Verbrauch, der seinerseits durch die anhaltend hohen Immobilienpreise und intensive Absatzkampagnen der Automobilindustrie gestützt wurde. Ob dies auch weiterhin so sein wird, ist jedoch fraglich. Denn auf der anderen Seite hält die Schwäche an den Finanzmärkten an. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass sie in absehbarer Zeit auch auf die Immobilienmärkte übergreift. Die Krise der New Economy ist mit dem Verschwinden zahlreicher von vornherein maßlos überbewerteter Firmen offensichtlich nicht vorbei, sondern setzt sich mit dem Zusammenbruch großer Technologiekonzerne (Vivendi) und mit Riesenverlusten renommierter Medienimperien (AOL/Time Warner) fort. Die Bilanzfälschungen bei ENRON, WorldCom u.a. sowie das Fehlverhalten von

Wirtschaftsprüfern, Analysten und Banken haben dazu beigetragen, das Vertrauen der Anleger zu erschüttern. Infolgedessen sind die Investitionen im vergangenen Jahr gesunken und das Leistungsbilanzdefizit hat erneut zugenommen. Diese im ökonomischen Sinne mittelfristig unhaltbare Entwicklung wird gegenwärtig noch durch die politische und militärische Vormachtstellung der USA gestützt, die dazu führt, dass der US-Dollar nach wie vor die führende Weltwährung ist. Es ist aber – mit oder ohne Krieg – keineswegs sicher, dass dies so bleiben wird. Eine aus ökonomischen Gründen eigentlich zu erwartende Schwächung des US-Dollar würde jedoch eine Umkehr der Kapitalflüsse bewirken und die USA in eine Rezession treiben, die ohne energische Gegensteuerung in eine weltweite Abwärtsspirale führt.

Die notwendige Gegensteuerung könnte nur von Seiten der EU kommen, da die japanische Wirtschaft bereits so geschwächt ist, dass sie als weltwirtschaftliches Kraftzentrum zumindest für die nächste Zeit ausfällt. Die EU könnte als ein solches potenzielles Kraftzentrum die Rolle der weltwirtschaftlichen Konjunkturlokomotive von den USA übernehmen. Dazu ist sie jedoch wegen ihres stabilitätspolitischen Fundamentalismus nicht in der Lage. Die europäische Geldpolitik lehnt eine wachstums- und beschäftigungspolitische Verantwortung strikt ab und beschränkt die Aufgabe der Europäischen Zentralbank ausdrücklich auf die Gewährleistung der Preisstabilität, die zudem – mit einer Obergrenze für den Anstieg der Verbraucherpreise von unter 2 vH – äußerst restriktiv definiert wird. Die Fiskalpolitik, die eine wichtige Rolle bei der Ankurbelung der Wirtschaft spielen könnte und müsste, steht in der EU unter dem Diktat des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und des darin festgelegten Zwangs zur Kürzung staatlicher Ausgaben. Dieser Zwang wird durch die neoliberale Politik der Steuersenkungen noch verschärft und wirkt kontraktiv. Diese Politik untergräbt überdies den sozialen Zusammenhalt in der EU und hat bereits dazu geführt, dass die Unterschiede bei den Pro-Kopf-Einkommen zwischen den europäischen Regionen nicht kleiner, sondern sogar größer geworden sind. Es gehört zu den Paradoxien dieser Konstellation, dass die Vereinheitlichung der Geld- und Finanzpolitik in der EU sogar die monetäre Konvergenz zwischen den Mitgliedsländern zerstört hat: Fünf Mitgliedsländer der Währungsunion haben im Jahre 2002 die Kriterien nicht mehr erfüllt, die für eine Aufnahme in die Währungsunion aufgestellt worden waren. Die wirtschaftspolitische Orientierung der EU erreicht nicht einmal das erklärte Ziel der Haushaltskonsolidierung, sondern führt zu höheren Schulden und Zinsverpflichtungen, die ihrerseits wieder neue Ausgabenkürzungen begründen. Nur die Aussicht auf einen Krieg scheint einige Regierungen in den letzten Wochen bewogen zu haben, eine Lockerung der Sparpolitik ohne Rücksicht auf das Defizitkriterium ins Auge zu fassen. Dies ist nun freilich ein makabrer Zynismus: Statt Staatsschulden zur Finanzierung produktiver Investitionen, höherer Beschäftigung und eines höheren Wohlstandes zu verwenden, werden sie nur dann akzeptiert, wenn sie den Krieg und damit die Zerstörung von Menschenleben und von wirtschaftlichem Wohlstand finanzieren.

Deutschland spielt in diesem Zusammenhang eine durchaus unerfreuliche Sonderrolle. Das größte und ökonomisch stärkste Mitgliedsland der EU zeichnete sich im vergangenen Jahr durch eine besonders schwache wirtschaftliche Entwicklung aus: Mit 0,2 vH war die deutsche Wachstumsrate die zweitniedrigste in der EU. Dass in Deutschland gleichzeitig die niedrigste Inflation in der EU herrschte – während Irland als Land mit der höchsten Wachstumsrate (4,5 vH) zugleich die höchste Inflationsrate (4,7 vH) aufwies –, deutet darauf hin, dass der behauptete positive Zusammenhang von Preisstabilität und Wachstum falsch ist. Deutschland war das einzige Mitgliedsland der EU, in dem der private Konsum im vergangenen Jahr gesunken ist. Dies ist vor allem auf die geringen Zuwächse bei den Löhnen und Gehältern zurückzuführen. Zwar konnte im vergangenen Jahr erstmals seit längerer Zeit der verteilungsneutrale Lohnspielraum in den Tarifverhandlungen ausgeschöpft werden. Die langen Jahre der Umverteilung zu Lasten der Löhne und Gehälter wirken jedoch weiter und drücken auf den Verbrauch. Zudem hat die größere Unsicherheit über die Zukunft dazu geführt, dass – ebenfalls erstmals seit vielen Jahren – die private Sparquote wieder gestiegen ist. Da die niedrigere private Verbrauchsnachfrage nicht durch zusätzliche Staatsausgaben ausgeglichen wurde, sank die binnenwirtschaftliche Endnachfrage, und in der Folge gingen

auch die Investitionen deutlich zurück (–6,5 vH), stärker als in den übrigen Mitgliedsländern zusammen (–1,2 vH). Nur der Anstieg des Außenbeitrages um fast 30 Mrd. € auf fast 92 Mrd. € verhinderte, dass der Rückgang der Binnennachfrage um 1,4 vH zu einem Sinken des Bruttoinlandsproduktes insgesamt führte. Eine derartige Kompensation dürfte aber mittelfristig immer schwieriger werden. Ohne eine deutliche – durch stärkere Lohnsteigerungen und eine expansivere Wirtschaftspolitik vorangetriebene – Belebung der Inlandsnachfrage wird sich die Stagnation in Deutschland verfestigen und auch die wirtschaftliche Entwicklung in der EU nachhaltig negativ beeinflussen. Die für eine derartige Wende zum Besseren erforderliche gründliche Kursänderung der Wirtschaftspolitik zeichnet sich jedoch zur Zeit nicht ab.

3. Finanzpolitik zwischen Chaos und Trickserei

Steuersenkungen – insbesondere für Unternehmen und reiche Privathaushalte – sowie Ausgabenkürzungen haben bereits vor Ausbruch der Konjunkturkrise 2001 zu einer Schwächung der Inlandsnachfrage geführt und damit die Exportabhängigkeit der Nachfrage in Deutschland erhöht. Folgerichtig hat die Rezession, die von den USA ausgegangen ist, über rückläufige Exporte voll auf die Konjunktur in Deutschland durchgeschlagen, ohne dass dieser negative Nachfrageschock durch höhere private oder staatliche Ausgaben ausgeglichen wurde. Wenn die Bundesregierung ihren Sparkurs in der Finanzpolitik auch unter Krisenbedingungen beibehält, wird es zum Ende des ohnehin schwachen Aufschwungs und zu einer erneuten Rezession kommen.

Die Wirtschaftspolitik hat im Jahr 2002 nicht einmal ihr selbst erklärtes Ziel erreicht, die öffentlichen Haushalte auszugleichen. Statt dessen nahm die Nettoneuverschuldung zu und überschritt mit 3,7 vH des Bruttoinlandsproduktes die 3-Prozent-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Da diese Kreditaufnahme die öffentlichen Investitionen weit übersteigt, war Finanzminister Eichel schließlich gezwungen, nach Art. 115 GG eine »Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« zu erklären. Diese Entwicklung ist im wesentlichen eine Folge stabilisierungspolitischer Unterlassungen und verteilungspolitisch unangebrachter Steuergeschenke an Unternehmen und vermögende Privathaushalte.

Die unzureichende Entwicklung der privaten Binnennachfrage sowie die Unsicherheit über die weitere Entwicklung des Exports haben zu einer ökonomischen Stagnation geführt, die ohne starke Nachfrageimpulse des Staates kaum zu überwinden sein wird und sogar in eine deflationäre Situation führen kann. Angesichts einer Auslastung der industriellen Kapazitäten von 82 vH in 2002 – das war noch weniger als im Rezessionsjahr 2001 – ist eine Zunahme der privaten Investitionen erst zu erwarten, wenn die bestehenden Produktionsanlagen durch eine politisch zu schaffende Zusatznachfrage in normalem Umfang ausgelastet werden.

Die Art und Weise, wie die Bundesregierung mit dieser Wirtschaftslage umgeht, kann nur erstaunen. Die Prognosen eines sehr schwachen Wachstums von Seiten des Sachverständigenrates und verschiedener Forschungsinstitute wurden zunächst ignoriert. Diese Weigerung, die gegenwärtige Stagnation anzuerkennen, hat dramatische Folgen: Es werden dann nämlich Steuereinnahmen erwartet und in den Haushalt eingestellt, die aufgrund des tatsächlich geringeren Wirtschaftswachstums nicht zustande kommen können. So wurden Deckungslücken im Haushalt vorprogrammiert, die kurzfristig nur durch höhere Kreditaufnahme zu schließen sind und darüber hinaus zur Begründung für spätere Ausgabenkürzungen dienen. Auf diese Weise fördert auch die ungerechtfertigt optimistische Prognosetätigkeit der Regierung die Negativspirale von Ausgabenkürzungen, Wachstumsrückgang, Steuermindereinnahmen und hieraus resultierender Verschuldung.

Auch die Steuerpolitik hat in erheblichem Maße zu der katastrophalen Lage der öffentlichen Haushalte beigetragen. Die massiven Klagen der Unternehmerverbände und des größten Teils der Medien über eine zu hohe Steuerbelastung, die privaten Haushalten und Unternehmen Kaufkraft entziehe und darüber hinaus Arbeits- bzw. Investitionsanreize zerstöre und damit die »gefühlte« Steuerbelastung in die Höhe treibe, steht in offensichtlichem Gegensatz zur Tatsache einer besonders nied-

rigen Steuerbelastung in Deutschland. Selbst die OECD hat erst kürzlich festgestellt, dass die Steuerquote in Deutschland 2001 mit 21,7 vH sogar geringer als im Steuerparadies Luxemburg lag, wo der entsprechende Wert 30,8 vH betragen hat.

Die Einkommensteuer wurde in Deutschland während der vergangenen Jahre mehrfach gesenkt; weitere Entlastungen sind bereits beschlossen. Dabei werden die oberen Einkommensgruppen erheblich stärker als einkommensschwache Haushalte begünstigt. Damit widerspricht die rot-grüne Steuerpolitik nicht nur ihrem bei Amtsantritt proklamierten Ziel, für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Sie trägt auch zur Stagnation der Konsumnachfrage bei. Dass ärmere Haushalte wenig konsumieren, liegt ja nicht daran, dass sie sich alle ihre Konsumwünsche bereits erfüllt hätten, sondern daran, dass ihre verfügbaren Einkommen zu gering sind.

Noch größer als bei den privaten Haushalten ist der Widerspruch zwischen »gefühlter« oder besser »öffentlichkeitswirksam beklagter« und tatsächlicher Steuerbelastung im privaten Unternehmenssektor und hier insbesondere bei der Körperschaftsteuer. Als Folge steuerlicher Begünstigungen haben Kapitalgesellschaften 2001 netto 426 Mio. € vom Staat erhalten. Statt zum gesamten Steueraufkommen beizutragen, haben sie dieses also verringert. Angesichts des seit Jahren steigenden Anteils der Lohn- und Einkommensteuern an den gesamten Steuern kann festgestellt werden, dass Löhne und Gehälter in erheblichem Maße zur Subventionierung der Kapitalgesellschaften herangezogen werden. Zwar wurden 2002 wieder 2,9 Mrd. € an Körperschaftsteuern eingenommen, dieser Betrag bleibt jedoch weit hinter den Einnahmen zurück, die vor der rot-grünen Reform der Körperschaftsteuer erzielt worden sind.

Die finanzpolitische Realität wird also nicht durch steigende Steuerlasten, sondern durch massive Steuerausfälle geprägt. Sie sind das Ergebnis direkter Steuersenkungen und geringer Einkommenssteigerungen, für die ihrerseits eine falsche Wirtschaftspolitik verantwortlich ist.

Wie bereits erwähnt, sind die öffentlichen Ausgaben in den vergangenen Jahren langsamer gestiegen als das Bruttoinlandsprodukt. Die Finanzmisere der öffentlichen Haushalte kann deshalb nicht auf das

großzügige Ausgabengebaren von Stadtkämmerern und Finanzministern zurückgeführt werden. Vielmehr hat der Staat ein Einnahmenproblem, das durch jahrelange Steuerentlastungen sowie die gegenwärtige Konjunkturschwäche verursacht ist.

Dass diejenigen, die von diesen Entlastungen profitiert haben, Steuererhöhungen mit dem Hinweis ablehnen, dadurch würde die private Nachfrage weiter verringert, dient ausschließlich der ideologischen Verteidigung privilegierter Einkommens- und Vermögenspositionen. Mit den ökonomischen Zusammenhängen zwischen Steuererhebung und Staatsausgaben einerseits sowie der privaten Nachfrage andererseits kann dieses Argument nicht begründet werden. Eine Verringerung der privaten Nachfrage als Folge höherer Steuern ist nur bei den Beziehern niedriger Einkommen zu erwarten, denn diese verwenden (fast) ihr gesamtes Einkommen zur Finanzierung ihres Konsums.

Demgegenüber wird die Forderung nach steuerlicher Entlastung hoher Einkommen und Vermögen mit dem Argument begründet, hierdurch würde ein Anreiz zu erhöhter Ersparnis gegeben. In deren Folge könnten dann zusätzliche Investitionen finanziert werden. Die sinkende Investitionstätigkeit, die in den letzten zwei Jahren zu beobachten war, kann allerdings nicht durch einen Mangel an Ersparnissen und damit unzureichenden Finanzierungsmöglichkeiten erklärt werden; die Sparquote der privaten Haushalte ist im selben Zeitraum gestiegen. Vielmehr hat die gesamtwirtschaftliche Nachfrageschwäche voll auf die Investitionen durchgeschlagen. Die dramatischen Rückgänge der Kreditnachfrage, die jüngst zu verzeichnen waren, zeigen deutlich, dass bestehende Finanzierungsspielräume als Folge gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangels nicht ausgeschöpft worden sind. Also kann von der Notwendigkeit, über Steuersenkungen Ersparnis und Investitionen anzuregen, keine Rede sein. Unsinnig sind deshalb auch die Forderungen, die nächste Stufe der Einkommensteuerreform vorzuziehen, die wiederum reiche gegenüber einkommensschwachen Haushalten begünstigt.

An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass die geplante Abgeltungssteuer für Zinseinnahmen – die auch gern als Beleg einer allgemein zunehmenden Steuerlast angeführt wird – die oberen Einkommen mas-

siv entlastet. Haushalten, deren Einkommensteuersatz unter dem Zinssteuersatz von 25 Prozent liegt, droht demgegenüber die Gefahr, ihre Zinseinkommen künftig mit diesem höheren Satz versteuern zu müssen. Umgekehrt werden die Zinseinkünfte reicherer Haushalte steuerlich entlastet, da diese nicht mehr mit dem höheren Einkommensteuersatz, sondern mit dem einkommensunabhängigen niedrigen Satz der Abgeltungssteuer belegt werden.

Die Bundesregierung hatte nach Antritt ihrer zweiten Amtszeit den begrüßenswerten Versuch begonnen, die Steuerflucht einzudämmen und Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen in höherem Maße an der Finanzierung der öffentlichen Haushalte zu beteiligen. Unter dem Trommelfeuer der Lobbyisten, der Opposition und auch aus den eigenen Reihen hat sie jedoch einen Rückzieher nach dem anderen gemacht. Bei den Plänen zur Einführung einer – gegenüber den ursprünglichen Absichten stark herabgesetzten – Mindestbesteuerung, zur Einführung von Kontrollmitteilungen für Kapitaleinkommen und zur Abschaffung einiger Steuervergünstigungen für Unternehmen ist von den ursprünglichen Ansätzen kaum etwas übrig geblieben. Und nicht einmal dieser Rest ist gesichert.

Denn gegen den Abbau von Steuervergünstigungen wird von den Unternehmerverbänden und den meisten Medien argumentiert, dass dies konjunkturschädlich sei. Demgegenüber ist darauf zu verweisen, dass zum einen dieser Abbau von Vergünstigungen weitaus geringer ausfällt als die bisherigen und zu erwartenden Entlastungen durch die verschiedenen Reformen der Einkommen- und der Körperschaftsteuern. Zum anderen hat ein erheblich höheres Niveau der steuerlichen Belastung Unternehmen in früheren Zeiten nicht von Investitionen und zusätzlicher Produktion abgehalten, sofern die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in ausreichendem Maße expandierte. Schließlich sollte der unter dem Namen Haavelmo-Theorem bekannte Sachverhalt nicht außer acht gelassen werden, dass es in erster Linie darauf ankommt, was mit den zusätzlichen Staatseinnahmen geschieht: Da sie für zusätzliche Ausgaben verwendet werden, ist der hiervon ausgehende Ankurbelungseffekt größer als die von Steuererhöhungen ausgehende Bremswirkung.

4. Arbeitsmarktpolitik: Mehr Druck ohne mehr Arbeitsplätze

Bei Ausbruch der Krise 2001 gab es jahresdurchschnittlich 3,8 Millionen registrierte Arbeitslose in Deutschland. Ein Jahr später waren es bereits 4,1 Millionen und im Januar dieses Jahres 4,6 Millionen. In dieser Situation konzentriert sich die Bundesregierung auf angebliche »Reformen« des Arbeitsmarktes sowie der Arbeitslosenversicherung. Dabei vertritt sie die Auffassung, die gegenwärtige Arbeitslosigkeit sei nicht durch eine unzureichende Nachfrage verursacht. Vielmehr gebe es unüberwindliche bürokratische Hemmnisse, die Unternehmen an der Einstellung neuer Arbeitskräfte hinderten; zudem sei es für viele Arbeitslose attraktiver, Sozialleistungen zu kassieren und diese ggf. über Schwarzarbeit aufzubessern.

Um diese Übel zu beseitigen, sollen eine effizientere Arbeitsvermittlung geschaffen, Bürokratie abgebaut und Anreize zur Arbeitsaufnahme erhöht werden. Vorschläge hierzu wurden von der mehrheitlich mit Unternehmensvertretern besetzten Hartz-Kommission ausgearbeitet. Deren Umsetzung hatte die Bundesregierung zunächst zum Kern ihrer beschäftigungspolitischen Aktivitäten erklärt. Mittlerweile zeichnet sich jedoch ab, dass weit über die Kommissions-Vorschläge hinausgehende Verschlechterungen der sozialen und arbeitsrechtlichen Sicherung geplant werden. Insbesondere soll der Kündigungsschutz gelokkert werden.

Die Arbeitsvermittlung soll durch die frühzeitige Meldung von geplanten Entlassungen sowie neuen Stellen an die Arbeitsverwaltung beschleunigt werden. Dagegen ist im Prinzip nichts einzuwenden, allerdings berücksichtigen entsprechende Maßnahmen zentrale Funktionsmerkmale der Arbeitsmärkte in Deutschland nicht. So wird unterstellt, die Besetzung neuer Stellen scheitere häufig daran, dass einerseits Unternehmen keine geeigneten BewerberInnen fänden und andererseits Arbeitssuchende von offenen Stellen, die ihrer Qualifikation entsprechen, nichts wüssten. Dies mag im Einzelfall zwar stimmen, dass es insgesamt aber nicht zutrifft, belegt die Tatsache, dass die Zahl der Arbeitsverhältnisse, die jedes Jahr neu eingegangen oder beendet wer-

den, weitaus größer ist als jene der jahresdurchschnittlich registrierten Arbeitslosen. Dies widerlegt auch die verbreitete Annahme, die Arbeitsmärkte in Deutschland seien als Folge übermäßiger Regulierungen vollkommen »erstarrt«.

Die hohe Zahl beendeter und neu abgeschlossener Arbeitsverträge – der »Umsatz« am Arbeitsmarkt – ändert freilich nichts daran, dass in Deutschland gegenwärtig 7,5 Millionen Arbeitsplätze fehlen. Diese Arbeitsplatzlücke setzt sich aus registrierten Arbeitslosen, TeilnehmerInnen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie der stillen Reserve zusammen. Letztere umfasst Personen, die nicht aktiv eine Beschäftigung suchen, dies aber tun würden, wenn sie sich Chancen auf einen Arbeitsplatz ausrechnen würden. Diese Arbeitsplatzlücke kann nicht dadurch geschlossen werden, dass Arbeitsvermittlungen lediglich beschleunigt werden. Notwendig ist hierfür vielmehr eine Erhöhung der Arbeitsnachfrage und/oder eine Einschränkung des Arbeitsangebotes.

Tatsächlich zielen einige Vorschläge der Hartz-Kommission sowie erste Schritte zu deren gesetzlicher Umsetzung auf die gesamtwirtschaftlichen Größen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot. Der Abbau sozialer und arbeitsrechtlicher Schutzrechte – die öffentlich zumeist als »sklerotische« Folge übermäßigen Gewerkschaftseinflusses denunziert werden – soll die Kostenbelastung privater Unternehmen verringern und über die Verbilligung der Ware Arbeitskraft zu Neueinstellungen führen. Unzureichende Güternachfrage, die eine profitable Beschäftigung zusätzlicher Arbeitskräfte auch dann nicht erlaubt, wenn diese billig angeboten werden, kommt in den Überlegungen von Hartz & Co nicht vor.

Als wichtige Kostenfaktoren gelten jetzt auch der Kündigungsschutz sowie unzureichende Möglichkeiten zur Beschäftigung von LeiharbeitnehmerInnen. Innerhalb einer Weltsicht, die überhöhte Arbeitskosten als Ursache unzureichender Nachfrage nach Arbeitskraft sieht, ist dies durchaus konsequent. Schließlich sinken die realen Lohnstückkosten, die sich aus der Division von Reallohn und Arbeitsproduktivität ergeben, seit vielen Jahren. Gründe hierfür sind erstens die hohe Arbeitslosigkeit, welche die Macht der Gewerkschaften beim Aushandeln der Löhne schwächt, zweitens aber auch die inzwischen von vielen Gewerkschaftern verinnerlichte Ansicht, eine energische Lohnpolitik vernichte Arbeitsplätze.

Den ersten Maßnahmen zur Deregulierung der Arbeitsmärkte durch das Hartz-Konzept droht jetzt ein fundamentaler Angriff auf das sozial regulierende Tarifvertragsrecht zu folgen. Die CDU/CSU fordert, dass an die Stelle des Flächentarifvertrags eine betriebsnahe Tarifpolitik treten soll. Über Löhne und Arbeitsbedingungen sollen jeweils auf Betriebsebene die Betriebsräte und Geschäftsführungen entscheiden. Dazu wird durch die Opposition gefordert, das Günstigkeitsprinzip sowie die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen in bestimmten Branchen einzuschränken. Dazu gehört die Abschaffung der im Betriebsverfassungsgesetz festgelegten Regelung, dass in tarifgebundenen Unternehmen mindestens die tarifvertragliche Entlohnung eingehalten wird. Dieser Abbau des Tarifvertragsrechts ist ökonomisch wie sozial kontraproduktiv. Er dient der Durchsetzung eines Lohnabbaus, indem der Druck auf die abhängig Beschäftigten durch den Bedeutungsverlust des Flächentarifvertrags verstärkt würde. Hierdurch würde auch die Position der Gewerkschaften geschwächt. Diesen Forderungen folgt die Bundesregierung bisher nicht.

Dass gegenwärtig neben den so genannten »Lohnnebenkosten« die »Kosten der Arbeitsmarktregulierung« in das Kreuzfeuer der Kritik geraten sind, ist sicher nicht darauf zurückzuführen, dass nunmehr auch Regierung und Unternehmensverbände begriffen haben, dass die Sozialversicherungsbeiträge in den Lohnstückkosten bereits enthalten sind und insofern gar keinen eigenständigen Kostenfaktor darstellen. Vielmehr hat weder die bereits vollzogene Teilprivatisierung der Rente die Beiträge vermindert, noch werden vorgesehene Leistungskürzungen bei der gesetzlichen Krankenversicherung zu wesentlichen Beitragssenkungen führen. Da es aber offenbar sehr schwer fällt, sich von der »Die Kosten sind zu hoch«-Theorie zu trennen, wurde mit Kündigungsschutz und fehlenden Leiharbeitsmöglichkeiten ein neuer zu bekämpfender Kostenfaktor gefunden.

Um diesem Missstand abzuhelfen, werden den örtlichen Arbeitsverwaltungen aktuell sogenannte »PersonalServiceAgenturen« (PSA) angegliedert. Dort können sich Unternehmen registrierte Arbeitslose gegen

Zahlung des Arbeitslosengeldes ausleihen und innerhalb einer sechswöchigen Probezeit beschäftigen, ohne dass hieraus irgendwelche Ansprüche des Beschäftigten gegenüber dem Unternehmen entstünden. Danach ist eine Weiterbeschäftigung möglich, für die derzeit ein Tarifvertrag ausgehandelt wird. Den Gewerkschaften ist es gelungen, durch Tarifverträge für LeiharbeitnehmerInnen zu verhindern, dass der Lohnsatz dieser PSA-vermittelten LeiharbeitnehmerInnen dauerhaft nicht unter dem entsprechenden Lohn liegen wird, der für gleiche Arbeit sonst in dem betreffenden Unternehmen gezahlt wird.

Durch diese Maßnahmen wird aus Arbeitslosen, die in der überwiegenden Mehrheit unbefristete Arbeitsplätze suchen, ein riesiger »Pool« an Leiharbeitskräften gemacht. Aus Sicht der Unternehmen ist dies attraktiv, weil es sie von der Pflicht befreit, den geltenden Lohn – der üblicherweise den Lebenshaltungskosten der Beschäftigten entspricht – unabhängig von kurzfristigen Schwankungen der jeweiligen Auftragslage zu zahlen und damit Personen zu beschäftigen, deren Arbeitspotenzial zeitweise nicht zur Gänze ausgeschöpft wird. Dieses unausgelastete Arbeitskräftepotenzial verursacht zwar Kosten, trägt aber nicht zu Wertschöpfung und Umsatz bei. Solche kurzfristigen Schwankungen im »Auslastungsgrad« der Arbeitskraft sowie die hiermit verbundenen Gewinnrückgänge können vermieden werden, wenn ohne größere Aufwendungen für Auswahl und Qualifikation Leiharbeitskräfte angeheuert werden können. In der Zeit der Nichtbeschäftigung werden diese nicht vom Unternehmen, sondern aus der Solidargemeinschaft der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten finanziert. Sollte die Einführung der PSA in größerem Umfang zur Ausweitung von Leiharbeitsverhältnissen führen, so wäre hiermit gleichzeitig eine weitere Rationalisierung der Arbeitsorganisation verbunden, ohne dass neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Vielmehr werden sich für die zunehmende Zahl von LeiharbeitnehmerInnen sowohl die Einkommen als auch die rechtliche und soziale Absicherung gegenüber regulären Arbeitsplätzen drastisch verschlechtern.

Um die Möglichkeiten der Leiharbeit zu erweitern, wird gegenwärtig eine Lockerung des Kündigungsschutzes diskutiert. Davon wären dann über jene 50.000 Personen hinaus, die nach gegenwärtigen Planungen in diesem Jahr über PSA vermittelt werden sollen, alle abhängig Beschäftigen in Deutschland betroffen.

Leiharbeit sowie die Ausweitung befristeter Arbeitsverhältnisse werden häufig damit gerechtfertigt, dass Unternehmen vor der dauerhaften Einstellung Arbeitsloser zurückschrecken würden, weil sie deren Qualifikationen und soziale Kompetenzen nicht richtig einschätzen könnten. Eine befristete Einstellung biete dagegen die Möglichkeit, die Fähigkeiten zuvor arbeitsloser Personen auszuprobieren. Einmal im Betrieb würden viele der zunächst befristet Beschäftigten dort auch verbleiben – als Folge eines ominösen »Klebeeffektes«. Realistischer scheint dagegen ein »Drehtüreffekt«, durch den vormals dauerhaft Beschäftige als LeiharbeitnehmerInnen wieder Zugang zu ihren alten Arbeitsplätzen bekommen, allerdings zu erheblich schlechteren Bedingungen. Darüber hinaus wird behauptet, Unternehmen stellten Arbeitskräfte nicht ein, wenn sie damit rechnen müssten, diese im Falle rückläufiger Produktion nicht wieder entlassen zu können. Eine fadenscheinige Argumentation, denn tatsächlich sind auch nach gegenwärtiger Rechtslage befristete Einstellungen erlaubt sowie Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen jederzeit möglich.

Neben der Erhöhung der Arbeitsnachfrage, welche die Regierung von einer Ausweitung der Leiharbeit und der Lockerung des Kündigungsschutz erwartet, aber sicher nicht erreichen wird, sind auch Maßnahmen zur Beeinflussung des Arbeitsangebotes vorgesehen. Aber auch dies wird nicht zum Abbau der Arbeitslosigkeit führen.

So soll Arbeitslosen, die ihr Einkommen gegenwärtig durch Schwarzarbeit aufbessern, durch die steuerliche Begünstigung von Kleinstgewerben ein Anreiz zur Legalisierung ihrer Tätigkeit gegeben werden. Von der Schaffung sogenannter »Ich-AG« erwartet die Hartz-Kommission ein Wachstum von Umsatz und Einkommen in einer Höhe, die es erlaubt, den Bezug von Lohnersatzleistungen zu streichen. Allerdings sind für einen Zeitraum von drei Jahren Zuschüsse aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung vorgesehen.

Außerdem unterstellen die von der Hartz-Kommission unterbreiteten Vorschläge bezüglich des Arbeitsangebotes unzureichende Anreize zur Arbeitsaufnahme. Viele Arbeitslose ließen sich demnach nur regi-

strieren, um in den Genuss von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe zu kommen. Um dieses »simulierte« in ein »effektives« Arbeitsangebot zu verwandeln, müsse – wieder einmal – das Niveau der Lohnersatzleistungen gesenkt werden. Die früher vorgenommenen Anpassungen an die allgemeine Lohnentwicklung sind bereits gestrichen worden. Kurzfristig sehr viel schwerer wiegen wird allerdings die geplante formelle Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Dass sich das Niveau der Arbeitslosenhilfe an jenes der Sozialhilfe nahezu angleicht, ist erklärtes Ziel dieser Maßnahme.

Konkret sehen die Vorstellungen der Hartz-Kommission zur Neuordnung der Transferleistungen für Arbeitslose drei Stufen vor: Das sog. Arbeitslosengeld I (ALG; ähnlich dem bisherigen Arbeitslosengeld ohne Inflationsausgleich), das Arbeitslosengeld II (ALG II; eine Kombination aus früherer Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe) sowie das so genannte Sozialgeld (SozG; eine Art pauschalierter Sozialhilfe). Das ALG II soll eine steuerfinanzierte Fürsorgeleistung mit Bedürftigkeitsprüfung sein, die für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen infrage kommt, also auch für frühere SozialhilfeempfängerInnen, soweit die Arbeitslosen nicht das ALG I mit den höheren Leistungen beziehen und soweit sie als geprüft erwerbsfähig eingestuft worden sind. Das niedrigere SozG, für das weiterhin die Kommunen zuständig sein sollen, steht jenen zu, die sich als nicht erwerbsfähig erwiesen haben.

Was nun erwerbsfähig bzw. nicht erwerbsfähig heißt, verrät die Hartz-Kommission nicht. Sie erklärt nur, dass die Prüfung und Feststellung der Erwerbsfähigkeit durch den Fallmanager des JobCenters (Arbeitsamt-neu) im Zusammenwirken mit dem ärztlichen Dienst erfolgen soll. An der Frage, wer als erwerbsfähig zertifiziert bzw. als nicht erwerbsfähig ausgesondert wird, hängt nicht nur die Kostenträgerschaft von mehreren Milliarden Euro für die Transferleistung, sondern auch das individuelle Schicksal der Betroffenen, die je nach Einstufung eine mehr oder weniger ausreichende Hilfe zum Lebensunterhalt bekommen sollen. Abgesehen davon, dass das Kriterium »Erwerbsfähigkeit« unabhängig von Arbeitsmarktlagen objektivierbar bzw. zuverlässig messbar sein müsste, birgt dieses Sortierverfahren auch ein sozialethisches Problem: In Zukunft soll offensichtlich das, was der Mensch zum Leben braucht bzw. was ihm zum Leben zugebilligt wird, maßgeblich von seiner Verwendbarkeit in der »Arbeitsgesellschaft« abhängen. Dies stellt eine bemerkenswerte Neuinterpretation des Sozialstaatspostulats durch die Hartz-Kommission dar.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat demgegenüber ein Konzept für eine »Sozialstaatlich orientierte Aktive Arbeitsmarktpolitik« formuliert (vgl. SONDERMEMORANDUM 2002; www.memo.uni-bremen.de), das sowohl Grundprinzipien einer Neuausrichtung als auch aktuellen Politikbedarf thematisiert. An dieser Stelle konzentrieren wir uns angesichts der aktuellen Diskussionen auf einen Punkt, der eine Orientierung für die laufenden Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik bietet: eine sozialverträgliche Ausgestaltung der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

Die lang andauernde Massenarbeitslosigkeit in Deutschland ist kein lokales, sondern ein gesamtwirtschaftliches und gesellschaftliches Problem. Deshalb ist es auch nicht einzusehen, warum die Kommunen bislang einen Großteil der Lasten der Arbeitslosigkeit über die Sozialhilfe aufzufangen haben. Auch ist dies für die Betroffenen mit nicht nachvollziehbaren Doppelzuständigkeiten für Leistungen und Beschäftigungsförderung zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern verbunden. Demzufolge ist eine eindeutige Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit zukünftig für alle Arbeitslosen vorzusehen, und zwar sowohl bei den Transferleistungen als auch bei den erforderlichen Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik. Diese Vereinheitlichung der Zuständigkeit ist allerdings an folgenden Essentials auszurichten:

- Die soziale Sicherung der bisher und zukünftig auf Arbeitslosenhilfe angewiesenen Erwerbslosen muss nach dem bislang geltenden System erfolgen, d.h. sich am zuvor erzielten Verdienst mit den entsprechenden Quotierungen (53 vH bzw. 57 vH) ausrichten.
- Die jährlichen Kürzungen der Arbeitslosenhilfe um 3 vH sind zurückzunehmen. Statt dessen sind regelmäßige Anpassungen der Lohnersatzleistungen in Höhe des Inflationsausgleichs vorzunehmen, wobei die Anrechnung von Vermögen und Partnereinkommen sowie die Abführungen an die Sozialversicherungen auf den gesetzlichen Stand vor 2003 zurückzuführen sind.

- In das neue Transferleistungssystem ist ein Grundsicherungsmodul zur Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit bei Arbeitslosigkeit einzuziehen. Es soll allen Bedürftigen einen Lebensunterhalt deutlich über dem Niveau garantieren, das durch die bisherigen Regelsätzen im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ermöglicht wird. Kostenträger dieser Leistung ist der Bund, der die Finanzierung aus Steuermitteln zu erbringen hat.
- Die Höhe der Grundsicherung ist so zu bestimmen, dass der allgemeine und soziokulturelle Lebensunterhalt für die Betroffenen – erforderlichenfalls auch für die Familie (Bedarfsgemeinschaft) – sowie zusätzlich die Beschäftigungsfähigkeit (Mobilität etc.) gewährleistet werden können, um Reintegrationsprozesse in den Arbeitsmarkt nicht zu blockieren. Grundsätzlich ist die Höhe dieser Leistung in Zukunft anhand eines Warenkorbmodells wissenschaftlich nachvollziehbar zu ermitteln, wobei übergangsweise zur aktuellen Umsetzung eine Orientierung an den Regelsätzen der Sozialhilfe zuzüglich entsprechender Pauschalzuschläge (ca. 15 vH Zuschlag auf die gegenwärtigen Regelsätze der Sozialhilfe für die reguläre Grundsicherung) und spezifischer Mehrbedarfszuschläge (ca. 25 vH Zuschlag für die Grundsicherung im ALG II) erfolgen kann.
- Die Parallelität und Konkurrenz arbeitsmarktpolitischer Förderstrukturen müssen in Zukunft durch eine verbindliche Kooperation zwischen den kommunalen und den Arbeitsmarktakteuren ersetzt werden. So sind die lokalen Kompetenzen der Kommunen einerseits und die instrumentellen Kompetenzen der Arbeitsverwaltung andererseits in regionalen Einheiten für Arbeit und Strukturentwicklung zu verbinden. Dies könnte endlich einer orts-, bürger- und wirtschaftsnahen Verzahnung von Arbeitsmarkt-, Sozial- und Strukturpolitik zum Durchbruch verhelfen, was aber auch eine verbindliche Verpflichtung der Kommunen zur sozialorientierten Beschäftigungsförderung (z.B. gem. § 18 BSHG) erforderlich macht.

5. Alternativen für Frieden, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit

Die aktuelle Zuspitzung weltpolitischer Interessengegensätze bis hin zum Krieg mag durch die Eigenlogik politischer Machtansprüche sowie ideologische Fundamentalismen unterschiedlicher Art vorangetrieben sein. Ihre entscheidende Ursache dürfte sie aber in einer Form der weltwirtschaftlichen Entwicklung haben, die beständig zu sozialen Spaltungen und wirtschaftlicher Unsicherheit führt.

So werden ganze Regionen gewaltsam von Fortschritten der Reichtumsproduktion ausgeschlossen und auf die Rolle von Rohstofflieferanten für die industrialisierten Zentren der Welt festgelegt; nötigenfalls mit militärischer Gewalt. Darüber hinaus führt die Konkurrenz zwischen den Handelsblöcken der reichen Industrieländer immer wieder zu Finanz- und Wirtschaftskrisen in allen Teilen der Welt. Schließlich erzeugen Maßnahmen zur Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit innerhalb aller Länder – hierin unterscheiden sich die armen nicht von den reichen Ländern – Arbeitslosigkeit und sozialen Zerfall. Damit entstehen Bedrohungsängste, auf deren Boden islamischer, aber auch christlicher und neoliberaler Fundamentalismus sowie die hiermit jeweils begründete Aggressionspolitik gedeihen können. Um solche Entwicklungen künftig zu vermeiden, ist eine Politik erforderlich, die allen Menschen Zugang zu ausreichenden Einkommen sowie ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit garantiert. Darüber hinaus müssen die krassen Ungleichheiten in der Höhe der Einkommen und bei den Entscheidungsbefugnissen über die Verwendung der gesellschaftlichen Produktivkräfte abgebaut werden.

In armen wie auch in reichen Ländern ist die Wirtschaftspolitik seit langem fast durchgängig von Privatisierungen, einseitiger Inflationsbekämpfung sowie der Kürzung öffentlicher Ausgaben einerseits und der Absenkung sozialer Standards andererseits geprägt. Um soziale Ungleichheiten zu verringern und Beschäftigung zu schaffen, ist demgegenüber eine politische Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage vorzunehmen. Überproduktion sowie hieraus resultierende Arbeitslosigkeit stellen sich zwar als nicht-beabsichtigte Folgen privater Akku-

mulationsstrategien immer wieder ein, sie sind aber kein Naturereignis, sondern können politisch bekämpft werden.

Mit Blick auf die Entwicklung in Deutschland besteht das vordringliche Ziel alternativer Wirtschaftsentwicklung darin, das Abgleiten der Konjunktur in Deflation und Depression zu vermeiden, weil damit eine weitere dramatische Zunahme der Arbeitslosigkeit verbunden wäre. Darüber hinaus würde es jenen Kräften starken Auftrieb geben, die an einer weiteren Zerstörung der ohnehin massiv unter Druck stehenden sozialen Sicherungssysteme interessiert sind. Um dies zu verhindern, muss dem Mangel an privater Nachfrage dringend durch eine drastische Ausweitung der öffentlichen Ausgaben begegnet werden.

Öffentliches Investitionsprogramm

Zur Abwendung der gegenwärtigen Deflationsgefahr sowie zum Abbau infrastruktureller Defizite ist die umgehende Ausweitung öffentlicher Investitionen erforderlich. Sie sollten zunächst in erheblichem Maße durch öffentliche Neuverschuldung, mittelfristig aber über höhere Steuern finanziert werden. Ohne eine kräftige Steigerung der öffentlichen Investitionen lässt sich die Massenarbeitslosigkeit in absehbarer Zeit nicht spürbar verringern. Sie müssen auch deshalb langfristig erhöht werden, um die Versorgung mit öffentlichen Gütern und den Übergang zu einer ökologisch verträglichen Produktionsweise zu gewährleisten.

Konkret schlägt die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik deshalb ein öffentliches Investitionsprogramm vor, das über einen Zeitraum von zehn Jahren jeweils 75 Mrd. € jährlich umfassen soll. Dieses Investitionsprogramm kann – ohne negative Konjunktureffekte – über Steuermehreinnahmen sowie auch über eine Ausweitung der öffentlichen Kreditaufnahme finanziert werden. Nach Berechnungen der Arbeitsgruppe kann der Fiskus jährlich bis zu 129 Mrd. € an zusätzlichen Steuern einnehmen. Erforderlich hierfür sind die Wiedereinführung der Vermögensteuer, die Abschaffung des Ehegattensplitting, die Erhebung einer Börsenumsatz-, einer Spekulations- und einer Wertschöpfungsteuer sowie die Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Steuerhinterziehung. Mit Blick auf die aktuelle Konjunkturlage sollte das langfristige Investitionsprogramm für zwei Jahre durch kreditfinanzierte Zusatzausgaben in Höhe von jeweils 25 Mrd. € ergänzt werden.

Investitionsprogramm für mehr Beschäftigung

Sonderprogramm Aufbau Ost	
Erneuerung der öffentlichen Infrastruktur der Länder und Kommunen in Ostdeutschland	15,0 Mrd. €
Zielgerichtete Investitionsförderung für ostdeutsche Unternehmen	2,5 Mrd. €
Stadtentwicklungsförderung (einschließlich Rückbau) in Ostdeutschland	2,5 Mrd. €
Bildungs- und Kulturprogramm	
Bildungsprogramm einschließlich Hochschulen	12,5 Mrd. €
Kultursonderprogramm	2,5 Mrd. €
Ökologisches Investitionsprogramm	
Eisenbahninfrastruktur	10,0 Mrd. €
ÖPNV	7,5 Mrd. €
Regionale Bahnverkehre	5,0 Mrd. €
Modernisierung Wasserver- und -entsorgung	5,0 Mrd. €
Energieeinsparung Gebäude	10,0 Mrd. €
Kraftwerke/Energieforschung	1,25 Mrd. €
Regionalhilfen/private Wirtschaft/Produktdesign	1,25 Mrd. €
Insgesamt	75,0 Mrd. €

Die Kommunen sind durch die Steuersenkungen sowie die Sparpolitik des Bundes derzeit am stärksten von der Krise der öffentlichen Finanzen betroffen. Um akute Haushaltskrisen zu vermeiden und die Versorgung mit öffentlichen Gütern sicherzustellen, sollte der Bund

ihnen sofort mindestens 10 Mrd. € zur Haushaltskonsolidierung zur Verfügung stellen. Darüber hinaus sollten 15 Mrd. € des öffentlichen Investitionsprogramms auf kommunaler Ebene ausgegeben werden. Damit sollen sowohl im Bereich der Pflege und der Entwicklung der Infrastruktur als auch bei der kommunalen Daseinsvorsorge zusätzliche Projekte umgesetzt und Arbeitslose beschäftigt werden. Beispielhafte Felder für solche Projekte sind die Schul- und Kindergartensanierung, die Dorferneuerung, die Sanierung von Spiel- und Sportstätten, die Pflege öffentlicher Grünflächen, Naturschutzmaßnahmen oder die Einrichtung von Stadtteiltreffs und Begegnungsstätten. Insbesondere in strukturschwachen Regionen können durch treffgenaue und effiziente Beschäftigungsförderung gesellschaftlich sinnvolle Arbeit vor Ort erschlossen bzw. dringende öffentliche Aufgaben erledigt werden. Nachhaltige Arbeitsmarktpolitik verfolgt den Auftrag, zuvor Ausgegrenzte in das Gemeinwesen wieder einzubinden, und bewirkt so Synergien für die Einzelnen und die Gemeinschaft.

Öffentliche Beschäftigung

Über öffentliche Investitionen kann nicht nur die Konjunktur stabilisiert, sondern auch langfristig die Beschäftigung erhöht werden. Es scheint aber völlig ausgeschlossen und ist auch nicht wünschenswert, dass die Arbeitslosigkeit alleine über ein höheres Wirtschaftswachstum abgebaut wird. Zusätzlich zu den öffentlichen Investitionen, die neben der Beschäftigung insbesondere den Übergang zu ökologisch tragfähigen Produktionsmethoden fördern, ist die Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung erforderlich. Dies gilt nicht nur, weil hierdurch Arbeitsplätze geschaffen werden können. Zugleich gibt es viele Dienstleistungen, insbesondere im sozialen und kulturellen Bereich, die sich nur reiche Haushalte leisten können, wenn sie auf privaten Märkten angeboten werden. Das Bedürfnis nach und der Bedarf an solchen Diensten ist allerdings in allen Bevölkerungsschichten vorhanden und kann durch eine Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung auch befriedigt werden.

Der Stellenabbau im öffentlichen Dienst, der seit Jahren im Namen der Haushaltskonsolidierung betrieben wird, hat bereits heute zu einer

Verschlechterung des Angebotes an öffentlichen Gütern allgemein, aber gerade auch bei den sozialen und kulturellen Dienstleistungen geführt. Dieser Stellenabbau muss nicht nur gestoppt, sondern umgekehrt werden. Schließlich sei auch auf die Möglichkeiten öffentlicher Beschäftigungsförderung außerhalb des öffentlichen Dienstes verwiesen, beispielsweise in gemeinwohlorientierten Unternehmen, Vereinen und Genossenschaften. Dies kann insbesondere für Langzeitarbeitslose, Ältere und Personen mit Vermittlungshemmnissen sinnvoll sein, die häufig weder im öffentlichen Dienst noch in der Privatwirtschaft die Chance auf einen Arbeitsplatz haben. Zur Finanzierung öffentlicher Beschäftigung sollten aus den zusätzlichen Steuereinnahmen, die durch eine alternative Steuerpolitik zu erzielen sind, jährlich 30 Mrd. € verwendet werden.

Arbeitsmarktpolitik

Die Planungen der Bundesregierung laufen auf die komplette Abschaffung wichtiger Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen – hinaus. Kürzungen in erheblichem Umfang sind in diesem Bereich bereits vorgenommen worden. Wenngleich die aktive Arbeitsmarktpolitik vielfach nicht – wie ursprünglich erhofft – den Übergang von der Arbeitslosigkeit in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis ermöglicht, so sprechen dennoch gewichtige Argumente für deren Fortführung und Ausweitung. Erstens eröffnen sie Arbeitslosen die Möglichkeit, erworbene Qualifikationen im Arbeitsprozess zu erhalten und neuen technologischen Entwicklungen anzupassen. Zweitens verhindern sie die Vereinzelung, die Arbeitslose im Falle des ausschließlichen Bezuges passiver Lohnersatzleistungen häufig erfahren. Und drittens tragen die in ABM und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) erstellten Leistungen zu einer Erhöhung des Angebotes öffentlicher Güter bei. Anstelle der Abschaffung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Umsetzung der Hartz-Pläne fordert die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik jährliche arbeitsmarktpolitische Zusatzausgaben in Höhe von 20 Mrd. €.

Arbeitszeitverkürzung

In Wirtschaftskrisen versuchen Unternehmen regelmäßig, längere Arbeitszeiten durchzusetzen. Die konjunkturbedingt ohnedies steigende Arbeitslosigkeit kann dadurch noch weiter ansteigen, weil ein gesunkenes Arbeitsvolumen auf weniger Köpfe verteilt wird. Doch nicht nur mit Blick auf die Konjunktur, sondern auch unter Berücksichtigung des langfristigen Anstiegs der Arbeitsproduktivität ist das Gegenteil erforderlich. Ohne Arbeitszeitverkürzungen wird es nicht möglich sein, allen Personen, die eine bezahlte Arbeit suchen, die Beteiligung am Arbeitsleben zu ermöglichen. Unter bestimmten Umständen können Lohnsubventionen sinnvoll sein, um Arbeitszeitverkürzungen ohne Einkommensverluste zu ermöglichen. Hierfür schlagen wir jährliche Ausgaben von 4 Mrd. € vor.

Entgegen den Arbeitszeitwünschen der Beschäftigten ist gegenwärtig eine extrem ungleiche Verteilung der individuellen Arbeitszeiten festzustellen. Während viele Beschäftigte erheblich länger arbeiten müssen, als sie möchten, finden viele andere, obwohl sie einen Vollzeitarbeitsplatz suchen, nur eine Teilzeitbeschäftigung. Neben einer Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitszeit ist deshalb auch deren gleichmäßigere Verteilung zwischen den Beschäftigten nötig.

Zur Finanzierung alternativer Wirtschaftspolitik

Seit langem schon, aber erst recht unter den gegenwärtigen Bedingungen einer extrem schwachen Konjunkturentwicklung gelten Steuersenkungen als wirtschaftspolitisches Grundprinzip. Demgegenüber vertreten wir die Ansicht, dass mittelfristig ein höheres Steuerniveau notwendig ist. Nur so lassen sich die politischen Maßnahmen finanzieren, die unerlässlich sind, um dauerhaft mehr Beschäftigung zu schaffen, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt erforderliche soziale Sicherheit zu garantieren und die Versorgung der Gesellschaft mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten. Dieses höhere Steuerniveau kann dadurch erreicht werden, dass jene Einkommen und Vermögen stärker zur Finanzierung der gesellschaftlichen Aufgaben herangezogen werden, die bislang überhaupt nicht oder nur geringfügig belastet werden bzw. in den letzten Jahren zum

Teil massiv entlastet worden sind. Aus diesem Grund wenden wir uns u.a. gegen die geplante Senkung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer. Es wurde von uns bereits mehrfach gezeigt, dass es sehr wohl möglich ist, die Steuereinnahmen zu erhöhen, ohne hierdurch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage weiter zu schwächen. Im Gegenteil können gezielte Steuererhöhungen zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben beitragen, die zu einer Zunahme der Gesamtnachfrage führen. Der nachfolgende beschäftigungsorientierte Haushalt zeigt, welche Steuermehreinnahmen von einer entsprechenden Politik erwartet werden können.

Alternativer beschäftigungsorientierter Haushalt

Einnahmen		Ausgaben	
Vermögensteuer	14 Mrd. €	Öffentliche Investitionen	75 Mrd. €
Erbschaftsteuer	4 Mrd. €	Öffentliche Beschäftigung	30 Mrd. €
Abschaffung Ehegattensplitting	22 Mrd. €	Aktive Arbeitsmarktpolitik	20 Mrd. €
Börsenumsatzsteuer	9 Mrd. €	Arbeitszeitverkürzung	4 Mrd. €
Spekulationssteuer	17 Mrd. €		
Wertschöpfungsteuer	13 Mrd. €		
Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und Steuerhinterziehung	50 Mrd. €		
Summe	129 Mrd. €	Summe	129 Mrd. €

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2003 wurde bis zum 28.3.2003 von folgenden Personen unterstützt:

Udo Achten, Düsseldorf
Prof. Dr. Eberhard Ackermann, Rostock
Prof. Dr. Marek Adamiec, Lodz
Andrea Adrian, Bremen
Annemarie Ahler-Echterhoff, Wuppertal
Michael Ahlmann, Bremen
Jutta Ahrweiler, Oberhausen
Detlef Ahting, Braunschweig
Matthias Altmann, Nohra-Obergrunstedt
Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin
Dr. Jochen Anthes, Köln
Dr. Werner Anton, Merseburg
Lutz Apel, Bremen
Horst Arenz, Berlin
Norbert Arndt, Herne
Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden
Peter Artzen, Wehrheim
Sylvia Artzen, Wehrheim
Dr. Jupp Asdonk, Bielefeld

Erich Bach, Frankfurt
Günter Bachmann, Kammeltal
Roland Bärwald, Herne
Berthold Balzer, Frankfurt
Ulf Bangert, Heidelberg
Ulrich Bartetzko, Hannover
Hans Joachim Barth, Wiesbaden
Uli Barth, Kaufungen
Günter Basten, Greven
Walter Bauer, Kohlberg
Hans Baur, Filderstadt
Herbert Bayer, Frankfurt
Mechthild Bayer, Berlin
Wolfgang Bayer, Berlin
Dr. Steffen Becker, Gießen
Dr. Peter Behnen, Breitnau
Prof. Dr. Hermann Behrens, Klein Vielen
Angelika Beier, Frankfurt
Dr. Theodor W. Beine, Isselburg
Anke Beins, Ostermunzel
Rüdiger Beins, Ostermunzel
Hartmut Belitz, Freden
Günter Bell, Köln
Christiane Benner, Hannover
Georg Benz, Frankfurt
Andreas Beran, Hamburg
Horst Berg, Solingen
Alfred Berkmann, Hinsdorf
Klaus-Dieter Betz, Berlin
Wolfgang Bey, Chemnitz
Detlev Beyer-Peters, Herten
Ortwin Bickhove-Swiderski, Dülmen
Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken
Monika Bietz, Nieder-Olm
Fritz Bilz, Köln
Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden
Matthias W. Birkwald, Köln
Norbert Birkwald, Mörfelden
Heinrich Birner, München
Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg
Dr. Reinhard Bispinck, Düsseldorf
Andreas Blechner, Burgdorf
Heinrich Bleicher-Nagelsmann, Berlin
Dirk Blotevogel, Troisdorf
Dr. Jürgen Boeckh, Bochum
Björn Böhning, Berlin
Dr. Hermann Bömer, Dortmund
Michael Börzel, Hamburg
Gerd-Uwe Boguslawski, Northeim
Manfred Bohle, Düsseldorf
Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Isernhagen
Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg
Manfred Bork, Freiberg
Mohamed Boudih, Dortmund
Maren Bracker, Kassel
Giesela Brandes-Steggewentz, Osnabrück
Klaus Brands, Drolshagen
Monika Brandt, Dortmund
Dr. Lutz Brangsch, Berlin
Peter Braun, Rödinghausen
Leo Braunleder, Wuppertal
Carsten Bremer, Hamburg
Leni Breymaier, Eislingen
Fritz Brodrick, Lünen
Theresa Bruckmann, Essen
Gerd Brücker, Erfurt
Dr. Klaus Brülls, Herzogenrath
Karin Brugger, Ulm
Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn
Michael Buchner, Hamburg

Kai Burmeister, Lübeck
Klaus Busch, Bremen
Veronika Buszewski, Herne
Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Köln

Christian Christen, Wilster
Astrid Clauss, Bodenheim
Martine Colonna, Hamburg
Gregor Czisch, Kassel

Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt
Ilona Dammköhler, Esslingen
Dr. Judith Dellheim, Berlin
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
Dr. Regine Deschle, Rostock
Walter Deterding, Hannover
Richard Detje, Hamburg
Theodor Dickmann, Bad Homburg
Norbert Diebold, Münster
Jens Dietrich, Braunschweig
Reinhard Dietrich, Bremerhaven
Käte Dinnebier, Marburg
Florian Dohmen, Duisburg
Irene Dohn, Hanau
Wolfgang Dohn, Hanau
Dr. Ulrich Dolata, Bremen
Günter Domke, Düsseldorf
Klaus Dräger, Brüssel
Dr. Hans-Georg Draheim, Leipzig
Werner Dreibus, Hanau
Rolf Düber, Erfurt
Dr. Dietmar Düe, Kassel
Hubert Dünnemeier, Berlin
Ulrike Düwel, Wuppertal
Katja Durschang, Köln

Michael Ebenau, Jena
Claudia Eberhard, Hannover
Raimund Echterhoff, Wuppertal
Jutta Ehlers, Wolfenbüttel
Christoph Ehlscheid, Sprockhövel
Dr. Detlev Ehrig, Bremen
Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
Stephan Elkins, Leipzig
Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen
Gerhard L. Endres, München
Dieter Engel, Wiesbaden
Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen
Walter Erb, Darmstadt
Harald Esker, Oldenburg
Rolf Euler, Recklinghausen
Walter Fabian, Hannover
Rainer Falk, Luxemburg
Annette Falkenberg, Kiel
Gregor Falkenhain, Solingen
Prof. Dr. Eugen Faude, Berlin
Veronika Faust, Bochum
Hinrich Feddersen, Hamburg
Josef Fehlandt, München
Dr. Peter Fehn, Hamburg
Johann-Peter Feicht, Detmold
Wolf-Rüdiger Felsch, Hamburg
Dr. Kurt Fenske, Berlin
Jörg Ferrando, Frankfurt
Josef Filippek, Lüdenscheid
Meinolf Finke, Castrop-Rauxel
Jörg Finkenberger, Würzburg
Prof. Dr. Dietrich Fischer, Golm
Volker Fischer, Magdeburg
Hermann Fleischer, Salzgitter
Wolfgang Förster, Speyer
Uwe Foullong, Birkenwerder
Michael Frank, Hildesheim
Klaus Franz, Rüsselsheim
Otfried Frenzel, Chemnitz
Dr. Wolfram Friedersdorff, Berlin
Klaus Friedrich, Würzburg
Prof. Dr. Gerd Friedrich, Berlin
Nils Fröhlich, Bremen
Edith Fröse, Duisburg
Andreas Frohberg, Aachen
Heinrich Fuchs, Hamburg
Kurt Fussangel, Schwanewede

Gabriela Galli, Werther
Dr. Irene Gallinge, Berlin
Wolfgang Garbers, Hamm
Prof. Dr. Berthold Gasch, Lauenburg
Thomas Gauger, Essen
Claire und Dieter Gautier, Bremen
Prof. Dr. Klaus Gebauer, Berlin
Jürgen Gebel, Nieder-Olm
Klaus-Uwe Gerhardt, Obertshausen
Dr. Andrea Germer, Bad Salzdetfurth
Axel Gerntke, Frankfurt
Lisa Gesau, Liebenburg
Dr. Jürgen Glaubitz, Düsseldorf
Heiko Glawe, Berlin
Horst Gobrecht, Wiesbaden
Christa Göppert, Wiesbaden
Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen
Dr. Jörg Goldberg, z.Zt. Sambia

Wolfgang Goldmann, Frankfurt
Prof. Dr. Werner Goldschmidt, Hamburg
Arno Gottschalk, Bremen
Prof. Dr. Hanna Grabley, Bad Saarow
Angelika Gramkow, Schwerin
Catherina Gregori, Bochum
Günther Griesel, Quickborn
Dr. Herbert Grimberg, Hamburg
Herbert Grimm, Dortmund
Michaela Grober, Delitzsch
Birgit Groß, Mainz
Christoph Großmann, Salzgitter
Edith Großpietsch, Sprockhövel
Dr. Rainer Grothusen, Hamburg
Prof. Dr. Dr. Josef Gruber, Hagen
Walter Gruber, Salzgitter
Dr. Wolfgang Güttler, Halle
Kerstin Gundt, Berlin
Michael Gustke, Hattenhofen

Gerold Haag, Hannover
Joachim Hacker, Lübeck
Dr. Barbara Hähnchen, Zepernick
Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf
Berthold Hahn, Kassel
Elke Hahn, München
Reinhard Hahn, Frankfurt
Andreas Hallbauer, Berlin
Christian Harde, Ammerbuch
Dr. Jochen Hartwig, St. Gallen
Michael Hartwig, Hamburg
Wolfgang Haupt, Renningen
Dr. Gert Hautsch, Frankfurt
Lothar Havemann, Ottersberg
Helga Hecht, Bielefeld
Gottfried Heil, Friedrichshafen
Stefan Heimlich, Berlin
Rainer Heinrich, Berlin
Ulrich Heinz, Marburg
Dieter Heisig, Gelsenkirchen
Julius Heller, Tübingen
Ronald Heller, Neuenhagen
Dr. Fritz Hellmer, Göttingen
Jürgen Hennemann, Ebern
Peter Henrich, Flemlingen
Dr. Frank W. Hensley, Dossenheim
Dr. Ursula Herdt, Berlin
Michael Hermund, Bochum
Dr. Peter Herrmann, Cork/Irland
Dr. Horst Hesse, Leipzig
Karl L. Hesse, Bendorf
Hermann Hibbeler, Lage
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
Georg Hiermann, Herzogenaurach
Antje Hinrichs, Friedrichshafen
Frank Hinrichs, Kopenhagen
Lieselotte Hinz, Düsseldorf
Olivier Höbel, Braunschweig
Inge Höger-Neuling, Herford
Jürgen Hölterhoff, Bielefeld
Heinz-Rudolf Hönings, Solingen
Rudi Höntzsch, Berlin
Hans-Georg Hötger, Mülheim
Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln
Beate Hoffmann, Hanau
Joachim Hoffmann, Münster
Reiner Hofmann, Gründau
Dr. Heinz-Gerd Hofschen, Bremen
Sepp Hofstetter, Sprockhövel
Helmut Holtmann, Bremen
Christine Holzing, Koblenz
Christine Homann-Dorau, Hemmingen
Dr. Horst Hoppe, Silberborn
Johann Horn, Oberasbach
Roland Hornauer, Erlangen
Brigitte Horstmann-Sprenger, Nauheim
Ulrich Huber, Heidenheim
Norbert Hüwel, Dortmund
Prof. Dr. Jörg Huffschmid, Sudwalde
Gerd Huhn, Dortmund
Martin Huhn, Mannheim
Alfred Hullmann, Essen
Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim

Horst Ihssen, Seelze
Tamer Ilbuga, Hamburg
Bodo Irrek, Berlin
Christian Iwanowski, Bielefeld
Frank Iwer, Stuttgart

Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin
Michael Jäkel, Köln
Klaus Jakubowski, Ganderkesee
Dr. Dieter Janke, Leipzig
Hans Janßen, Hanau
Helmut Janßen-Orth, Hamburg
Christoph Jetter, Darmstadt
Andreas Jürgens, Wennigsen
Jürgen Jürgens, München
Dr. Heiner Jüttner, Aachen

Horst-Albert Jung, Gevelsberg
Karin Junge-Kühne, Detmold
Jörg Jungmann, Wiesbaden

Prof. Dr. Gisela Kahl, Jena
Josef Kaiser, Ulm
Kurt Kaiser, Baunatal
Dr. Hildegard Kaluza, Düsseldorf
Ullrich Kaminski, Berlin
Harald Kampffmeyer, Berlin
Dr. Irmtraud Kannen, Cloppenburg
Ralf Kapschack, Witten
Anastasios Karasavvoglou, Kavala/Griechenland
Anne Sabine Karrass, Hamburg
Dr. Bernd Kaßebaum, Frankfurt
Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld
Dr. Robert Katzenstein, Kleinmachnow
Detlef Kays, Salzgitter
Manfred Kays, Braunschweig
Volker Kersting, Mülheim
Steffen Kerth, Bonn
Gisela Kessler, Hamm
Dr. Gunnar Ketzler, Kerkrade
Thomas Keuer, Duisburg
Dr. Hans-Peter Kicherer, Herbrechtingen
Werner Kiepe, Düsseldorf
Karlheinz Kilb, Erdmannhausen
Wolfgang Killig, Hamburg
Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
Bernhard Klein, Bremen
Prof. Dr. Alfred Kleinknecht, Bussum
Dr. Harald Klimenta, Regensburg
Pat Klinis, Heidelberg
Hans Klinker, Bamberg
Alfred Klose, Hannover
Jürgen Klute, Herne
Prof. Dr. Ulla Knapp, Hamburg
Dieter Knauß, Waiblingen
Werner Kneuer, Passau
Reinhard Knisch, Rostock
Detlev Knocke, Bonn
Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf
Dr. Angelika Kober, Leipzig
Erich Koch, Schieder-Schwalenberg
Hajo Koch, Dortmund
Maria Koch, Bochum
Horst Koch-Panzner, Bruchköbel
Angelika Koch, Duisburg
Wolfgang Köcher, Krummhörn
Paul Koehler, Münzenberg
Jürgen Koenen, Essen
Otto König, Hattingen
Dr. Margit Köppen, Mechernich
Dr. Dietmar Köster, Wetter
Jörg Köther, Springe
Jörg Köther, Peine
Harald Kolbe, Hannover
Stefan Konrad, Herne
Norbert W. Koprek, Hameln
Marion Koslowski, Hannover
Prof. Dr. Reinhold Kowalski, Berlin
Ralf Krämer, Dortmund
Horst Kraft, Mülheim/Ruhr
Dr. Jürgen Kranz, Halle
Dieter Krause, Neustadt
Prof. Dr. Günter Krause, Berlin
Jutta Krellmann, Coppenbrügge
Peter Kremer, Dortmund
Daniel Kreutz, Köln
Siegi Kreuzer, München
Walter Krippendorf, Hamburg
Uwe Kröcher, Oldenburg
Hans Jürgen Kröger, Bremen
Tobias Kröll, Esslingen
Ulrich Kröpke, Bielefeld
Günter Kronschnabl, Wald
Dr. Stephan Krüger, Berlin
Heinrich Krüger, Bonn
Reinhard Krüger, Nienburg
Gerrit Krull, Oldenburg
Siegfried Krupke, Bremen
Volker Kruse, Oldenburg
Werner Krusenbaum, Mülheim
Dr. Sabine J. Kryszon, Berlin
Jürgen Kubig, Lübeck
Michael Kuehn, Münster
Dr. Hagen Kühn, Berlin
Dr. Wolfgang Kühn, Berlin
Eike Kühne, Detmold
Marianne Kugler-Wendt, Heilbronn
Joachim Kuhnke, Düsseldorf
Rolf Kulas, Oberhausen
Peter Kurbjuweit, Hameln
Wilfried Kurtzke, Magdeburg
Prof. Ingrid Kurz, Hamburg
Brigitte Kurzer, Sprockhövel

Winfried Lätsch, Berlin
Wolfgang Lange, Seelze
Dr. Eberhard Langer, Chemnitz
Markus Lauber, Köln

Bernd Lauenroth, Hattingen
Jörg Lauenroth-Mago, Rätzlingen
Richard Lauenstein, Lehrte
Christian Lauschke, Berlin
Eva Lavon, Braunschweig
Dr. Angelika Leffin, Bremen
Dr. Steffen Lehndorff, Köln
Dr. Jürgen Leibiger, Radebeul
Bruno Leidenberger, Fellbach
Marion Leonhardt, Berlin
Manfred Lesch, Frankfurt
Hartmut Lind, Bad Münster
Godela Linde, Marburg
Bernd-Axel Lindenlaub, Teupitz
Gerd Lobodda, Nürnberg
Jürgen Locher, Bad Kreuznach
Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt
Walter Lohne, Aachen
Sabine Lorenz, Lemgo
Dr. Arne Lorenzen, Berlin
Brigitte Ludewig, Berlin
Horst Ludewig, Salzgitter
Doris Ludwig, Düsseldorf
Friedrich Ludwig, Rheda-Wiedenbrück
Prof. Dr. Christa Luft, Berlin
Sibylle Lust, München

Brigitte Maas, Berlin
Wolf Mache, Meerbusch
Gerd Mack, Ulm
Dirk Männicke, Springe
Karl Mai, Halle
Pia Maier, Berlin
Christiane Makus, Bochum
Peter Malcherek, Göttingen
Annette Malottke, Düsseldorf
Gerd Mankowski, Flensburg
Heike Marker, Recklinghausen
Peter Marquard, Freiburg
Prof. Dr. Ralf Marquardt, Lüdinghausen
Christa Martens, Dortmund
Heinz Martens, Oberhausen
Dr. Tomas Martin, Karlsruhe
Gerhard Marx, Braunschweig
Norbert Marx, Hannover
Claus Matecki, Herdecke
Christel Mathes, Offenbach
Martin Mathes, Duisburg
Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg
Margitta Matthies, Hamburg
Horst Maylandt, Sprockhövel

Uwe Mebs, Barsinghausen
Klaus Mehnert, Heikendorf
Hartmut Meine, Hannover
Uwe Meinhardt, Stuttgart
Dr. Heinz-Rudolf Meißner, Berlin
Gerhard Meiwald, Essen
Inge Menze, Hamm
Helmut Menzel, München
Gerhard Mette, Curau
Prof. Dr. Artur Meuer, Halle
Thomas Meyer-Fries, München
Jörg Miehe, Göttingen
Gerd Minnerop, Tolk
Thomas Mörker, Hamburg
Peter Mogga, Stolberg
Annegret Mohr, Bonn
Dr. Erhard Moosmayer, Bonn
Kai Mosebach, Seelze
Dr. Volker Mueller, Falkensee
Bernhard Müller, Hamburg
Petra Müller, Hamburg
Prof. Dr. Klaus Müller, Ursprung
Marc Mulia, Duisburg
Uwe Myler, Freiburg

Jochen Nagel, Groß-Gerau
Martin Nees, Köln
Hans-Georg Nelles, Düsseldorf
Bernd Neubacher, Lübeck
Reinhard Neubauer, Göttingen
Roland Neuhaus, Kiel
Dr. Gerd-Erich Neumann, Stralsund
Holger Neumann, Braunschweig
Felicitas Nick, Göppingen
Prof. Dr. Harry Nick, Berlin
Gerd Nickel, Zirndorf
Wolfgang Niclas, Erlangen
Manfred Nieft, Bremen
Kurt Nikolaus, Berlin
Axel Nolte, Aschaffenburg
Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin
Jens-Olaf Nuckel, Quickborn

Ralf Oberheide, Springe
Dr. Paul Oehlke, Köln
Barbara Oehmichen, Hagen
Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken
Dr. Volker Offermann, Werder/Havel
Jürgen Offermann, Wuppertal
Bernd Ohms, Bremen
Hans-Joachim Olczyk, Bremen

Gabriele Osthushenrich, Hannover
Brigitte Ostmeyer, Holzgerlingen
Prof. Dr. Erich Ott, Künzell
Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld

Holger Paetow, Hamburg
Heinrich Paul, Rednitzhembach
Mehrdad Payandeh, Bremen
Klaus Pedoth, Recklinghausen
Josef Peitz, Berlin
Prof. Peter Peschel, Essen
Horst Peter, Kassel
Dr. Thieß Petersen, Kiel
Ulrich Petri, Stuttgart
Heinz Pfäfflin, Nürnberg
Dieter Pfeiffer, Wedemark
Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguhn
Werner Pfennig, Stuttgart
Dr. Helmut Pfister, Erlangen
Holger Pflaumbaum, Bremerhaven
Klaus Pickshaus, Frankfurt
Michael Pilz, Hanau
Matthias Pippert, Berlin
Achim Plener, Frankfurt
Prof. Meike Plesch, Hamburg
Jörg Pöse, Mainz
Dr. Ralf Pohl, Theisenort
Uschi Prahm, Oldenburg
Prof. Dr. Klaus Priester, Speyer
Florian Pronold, Deggendorf
Toralf Pusch, Rostock

Gunter Quaißer, Aachen
Michael Quetting, St. Ingbert

Silke Raab, Blankenfelde
Lilo Rademacher, Friedrichshafen
Winfried Radermacher, Aachen
Wolfgang Räschke, Salzgitter
Bodo Ramelow, Erfurt
Alexander Recht, Köln
Ralf Redeker, Bielefeld
Dr. Ulla Regenhard, Berlin
Frank Rehberg, München
Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen
Hans-Joachim Reimann, Bremen
Jörg Reinbrecht, Berlin
Dr. Sabine Reiner, Berlin
Christian Reinke, Rostock
Christian Reischl, München

Jörg Reitzig, Berlin
Carmen Remus, St. Wendel
Herbert Rensing, Blomberg
Thomas Ressel, Kelkheim
Dr. Norbert Reuter, Blankenfelde
Hans Dieter Reuter, Erndtebrück
Christa Revermann, Essen
Dr. Jean Rhein, Belvaux
Dr. Edelbert Richter, Weimar
Dr. Gerhard Richter, Berlin
Harald Richter, Alsdorf
Ursula Richter, Berlin
Anne Rieger, Stuttgart
Frank Riegler, Bubenreuth
Monika Rietze, Hannover
Prof. Dr. Rainer Rilling, Marburg
Fritz Rische, Düsseldorf
Mark Roach, Hamburg
Hermann Römer, Bad Nauheim
Jochen Röver, Mühlheim
Dr. Bärbel Rompeltien, Essen
Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Berlin
Peter Rothbart, Seelze
Holger Rottmann, Rüthen
Albert Rozsai, Düsseldorf
Hans-Peter Rudolph, Kassel
Hajo Rübsam, Wiesbaden
Bettina Runge, Salzgitter

Alexander Sachs, Köln
Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld
Günter Sanné, Eschborn
Christoph Sauer, Göttingen
Günther Sauter, Stuttgart
Enzo Savarino, Friedrichshafen
Günther Schachner, Peiting
Jens Schäfer, Hannover
Dr. Wolfgang Schäfer-Klug, Darmstadt
Angela Scheffels, Neuberg
Dr. Herbert Scheibe, Schöppenstedt
Manfred Scherbaum, Sprockhövel
Dr. Bettina Schewe, Oldenburg
Dr. Andreas Schikora, Berlin
Heiner Schilling, Bremen
Peter Schimmeyer, Elbe
Django Schins, Aachen
Dominik Schirmer, München
Michael Schlecht, Stuttgart
Thorsten Schlitt, Berlin
Dr. Irmtraud Schlosser, Berlin
Walter Schlottau, Bonn

Dr. Josef Schmee, Wien
Detlef Schmidt, Gladbeck
Detlev Schmidt, Düsseldorf
Dr. Ingo Schmidt, Göttingen
Gabi Schmidt, Bochum
Gabriele Schmidt, Gladbeck
Hans Schmidt, Friedrichshafen
Marlis Schmidt, Salzgitter
Nikolaus Schmidt, Frankfurt
Norbert Schmidt, Salzgitter
Thomas Schmidt, Düsseldorf
Uwe Schmidt, Biebertal
Werner Schmidt, Stuttgart
Martin Schmidt-Zimmermann, Braunschweig
Richard Schmid, Bremen
Horst Schmitthenner, Frankfurt
Christa Schmitthenner-Hundertmark, Niedernhausen
Eberhard Schneider, Bruchsal
Gerhard Schneider, Ellwangen
Günter Schneider, Unna
Michael Schnitker, Neubiberg
Dr. Wolfgang Schober, Bremen
Wolfgang Schöll, Lohr
Andreas Schönfeld, Hannover
Conny Schönhardt, Hamburg
Wilfried Schollenberger, Heidelberg
Dieter Scholz, Berlin
Dr. Margit Schratzenstaller, Hungen
Alwine Schreiber-Martens, Köln
Birgit Schröder, Sprockhövel
Dr. Esther Schröder, Neu Fahrland
Dr. Ursula Schröter, Berlin
Peter Schrott, Berlin
Bernd Schüngel, Berlin
Dr. Bernd Schütt, Friedrichsdorf
Hubert Schütz, München
Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz
Dr. Karsten Schuldt, Teltow
Dr. Michael Schuler, Tecklenburg
Elke Schulte, Wuppertal
Thorsten Schulten, Düsseldorf
Hans-Peter Schulz, Wuppertal
Hartmut Schulz, Seevetal
Jan Pieter Schulz, Stuttgart
Thorsten Schumacher, Göttingen
Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling, Frankfurt
Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann, Bremen
Hans-Georg Schuray, Salzgitter
Holger Schwarz, Kiel
Marcus Schwarzbach, Helsa
Manfred Schweizer, Neu-Ulm
Helga Schwitzer, Hannover
Reinhard Schwitzer, Hannover
Prof. Dietmar Seeck, Emden
Reinhard Seiler, Lemgo
Georg Seitz, Erlangen
Reinhold Siegers, Mönchengladbach
Friedrich Siekmeier, Bremen
Fritz Simon, Bielefeld
Jutta Simon, Bielefeld
Dr. Ralf Sitte, Berlin
Gert Söhnlein, Würzburg
Mathias Sommerfeld, München
Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg
Thomas Sorg, Altbach
Siegfried Soth, Essen
Joachim H. Spangenberg, Köln
Georg Sperber, Sulzbach-Rosenberg
Peter Spiekermann, Melle
Frank Spieth, Erfurt
Rainer Spilker, Porta Westfalica
Bernd Spitzbarth, Mülsen
Martina Stackelbeck, Dortmund
Jürgen Stamm, Stuttgart
Johannes Steffen, Bremen
Lars Stegenwaller, Düsseldorf
Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin
Kurt Stenger, Berlin
Klaus Stenzel, Hameln
Ursula Stöger, München
Prof. Dr. Brigitte Stolz-Willig, Bad Vilbel
Herbert und Ruth Storn, Bad Vilbel
Dr. Detlev Sträter, München
Manfred Sträter, Recklinghausen
Dr. Gerlinde Strauss-Wieczorek, Rüsselsheim
Hein Struck, Spenge
Dr. Peter Strutynski, Kassel
Klaus Stürmann, Hamburg
Peter Stutz, Oldenburg
Helmut Süllwold, Dortmund
Prof. Dr. Gerd Syben, Bremen
Prof. Dr. György Széll, Osnabrück
Norbert Szepan, Schwerte
Andreas Szymanski, Neustadt

Claudia Temps, Rostock
Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig

Prof. Dr. Manfred Teschner, Darmstadt
Antje Tewes, Bremen
Ingo Thaidigsmann, Lindenfels
Erika Thiel, Stuhr
Ulrich Thöne, Berlin
Andreas Thomsen, Oldenburg
Wolfgang Thurner, Berlin
Andreas Tiedemann, Sprockhövel
Rüdiger Timmermann, Lübeck
Walter Timpe, Hemmingen
Ulrike Tirre, Hanau
Klaus Trautwein, Wetzlar
Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, Düsseldorf
Heinrich Triebstein, Kassel
Albrecht Triller, Eberswalde
Dr. Axel Troost, Bremen
Antje Trosien, Hersbruck
Prof. Dr. Achim Trube, Düsseldorf
Manfred Tybussek, Mühlheim/Main

Manfred Ullrich, Dortmund
Sabine Unger, Detmold
Hermann Unterhinninghofen, Frankfurt
Franz Uphoff, Frankfurt
Hans-Jürgen Urban, Frankfurt

Gerd Vatterot, Oberhausen
Prof. Dr. Fritz Vilmar, Berlin
René Vits, Dresden
Knud Vöcking, Warendorf
Dr. Alexander Voegele, Berlin
Harry Völler, Kassel
Wolfgang Vogel, Erlangen
Walter Vogt, Andernach
Willi Vogt, Köln
Klaus-Peter Volkmann, Hattingen
Prof. Dr. Edeltraud Vomberg, Aachen
Bernd Vorlaeufer-Germer, Bad Homburg
Andreas de Vries, Hannover
Jan de Vries, Hannover
Reinhard van Vugt, Siegbach

Dr. Alexandra Wagner, Berlin
Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen
Prof. Dr. Dieter Walter, Strausberg
Hans-Dieter Warda, Bochum
Wilhelm Warner, Hannover
Dr. Hans Watzek, Berlin
Claudia Weber, München
Marita Weber, Göttingen
Werner Weck, Uetersen
Marianne Weg, Wiesbaden
Doris Wege, Frankfurt
Diana Wehlau, Bremen
H. Günter Weller, Siegen
Dr. Marianne Welteke-Erb, Hungen
Ralf Welter, Aachen
Michael Wendl, Aschheim
Klaus Wendt, Heilbronn
Knut Wenzig, Nürnberg
Adrian Werk, Wedemark
Dr. Harald Werner, Berlin
Sebastian Wertmüller, Göttingen
Uwe Westerheide, Gaiberg
Ulrich Westermann, Frankfurt
Karl-Peter Wettstein, Plankstadt
Jörg Wiedemuth, Erkrath
Reiner Wiegand, Berlin
Roland Wiegmann, Hamburg
Angelika Wiese, Düsseldorf
Michael Wiese, Herne
Klaus Wiesehügel, Königswinter
Claudia Wiesner, Giessen
Franziska Wiethold, Berlin
Matthias Wilhelm, Salzgitter
Klaus-Dieter Wilhens, Salzgitter
Gerd Will, Nordhorn
Dirk Windmüller, Salzgitter
Burkhard Winsemann, Bremen
Carsten Witkowski, Hamburg
Klaus und Marion Wittkowski, Gelsenkirchen
Herbert Wöhrl, Abensberg
Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin
Hans-Otto Wolf, Dortmund
Rüdiger Wolff, Berlin
Petra Wolfram, Hattingen
Anja Wolters, Salzgitter
Michael Wüst-Greim, Wiesbaden
Dr. Beatrix Wupperman, Bremen

Burkhard Zastrow, Berlin
Margrit Zauner, Berlin
Prof. Dr. Norbert Zdrowomyslaw, Nisdorf
Waldemar Zech, Ludwigshafen
Wolfgang Ziller, Schweinfurt
Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Wiesbaden
Johannes Zöller, Köln
Thomas Zwiebler, Peine

II. Langfassung des Memorandum

1. Alternative Wirtschaftspolitik zwischen Analyse und gesellschaftlichen Bewegungen

1.1 Voraussetzungen und Bedingungen alternativer Wirtschaftspolitik

Alternative Wirtschaftspolitik lässt sich nicht als ein umfassendes wissenschaftliches Theoriesystem – etwa der Klassik oder Neoklassik vergleichbar – begreifen, in der aus der abstrakten Konstruktion idealtypischer Wirtschaftszusammenhänge universell gültige wirtschaftspolitische Reformen abgeleitet werden. Alternative Wirtschaftspolitik basiert vielmehr auf der Analyse makroökonomischer Zusammenhänge, die in ökonomische Entwicklungs- und Verteilungstheorien eingebettet sind. Vorstellungen über alternative Wirtschaftspolitik sind damit immer in konkrete ökonomische und politische Auseinandersetzungen integriert. Sie entstehen aus dem Widerspruch gegen falsche und tendenziöse Behauptungen über die Sachnotwendigkeit der vorherrschenden Wirtschaftspolitik, zu der es keine Alternativen gebe. Sie zielen in erster Linie darauf ab, den Widerstand gegen diese Politik zu stärken. Diese politische Gegenwehr können WirtschaftswissenschaftlerInnen in doppelter Weise unterstützen: Sie können zum einen nachweisen, dass die vorgetragenen Begründungen für neoliberale Wirtschaftspolitik falsch sind und eine Rationalität vortäuschen, die verdecken soll, dass es um die Durchsetzung von Minderheitsinteressen geht. Geringe nominale Lohnsteigerungen oder reale Lohnsenkungen etwa liegen im Interesse der international operierenden Unternehmen, sind aber nachteilig für die Beschäftigten. Zum anderen kann alternative Wirtschaftspolitik zeigen, wie andere, Erfolg versprechende und einem breiten gesellschaftlichen Interesse entsprechende Lösungen aktueller Probleme aussehen können. Beispielsweise erzwingt die Veränderung in der Altersstruktur der Bevölkerung keineswegs die Teilprivatisierung des Rentensystems. Diese nützt vielmehr vorwiegend lediglich den Finanzkonzernen. Die sich ergebenden Probleme sind vielmehr durch eine Vielzahl alternativer Maßnahmen zu bewältigen, die nicht einseitig zu Lasten der Beschäftigten gehen: Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenzen, konsequente Beschäftigungspolitik, Einbezug aller Einkommen und aller Erwerbstätigen in die Beitragspflicht etc. Die wissenschaftliche Erarbeitung alternativer Problemlösungen ist deshalb sehr wichtig, weil sie helfen kann, Selbsttäuschung (»Letztlich ist es gut so, wie es ist«) und Resignation (»Auch wenn es schlecht ist, es gibt nun einmal keine Alternative«) zu überwinden: Wer durchschaut, dass sie oder er von den WirtschaftspolitikerInnen und der konformen Mainstream-Wissenschaft getäuscht wird und erkennt, dass es überzeugende Alternativen gibt, wird eher bereit sein, sich politisch gegen die vorherrschende Politik zu wenden und sich für die Durchsetzung von alternativen Reformen einzusetzen. Insofern können Vorstellungen über alternative Ansätze in der Wirtschaftspolitik dazu beitragen, das letztlich entscheidende gesellschaftliche Macht- und Kräfteverhältnis zu verändern.

Im Folgenden werden einige grundsätzliche und systematische Überlegungen über die Spielräume und Chancen alternativer Wirtschaftspolitik unter den gegenwärtigen Bedingungen in Deutschland angestellt. Einerseits geht es hierbei um eine Bestandsaufnahme der bisherigen langjährigen Arbeit der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, andererseits um die Frage, welche Hauptprobleme in Zukunft anzugehen sind. Nicht zuletzt sollen die theoretischen Grundlagen – oder besser: die wesentlichen Elemente einer anderen theoretischen Sichtweise – beleuchtet werden, die den Kritiken und Alternativvorschlägen zugrunde liegen. Ein derart umfassendes Ansinnen gerät fast zwangsläufig in Gefahr, zu einem inflexiblen Kanon für alternative Wirtschaftspolitik zu werden. Dieser würde sich – gerade wegen seiner Systematik und seines umfassenden Charakters – allerdings erheblich aus der sozialen und politischen Bewegung herauslösen, in deren Zusammenhang er entstanden ist und in deren Zusammenhang er einzig Sinn hat. Diese politischen und sozialen Bewegungen sind andererseits gerade dadurch gekennzeichnet, dass sie weder systematisch noch umfassend

sind, sondern an einzelnen und zudem wechselnden Punkten gesellschaftlicher Konflikte – Löhne, Renten, Gesundheitssystem, Kündigungsschutz etc. – entstehen und Lösungen für diese konkreten Probleme benötigen und erwarten. Dieser Aktualität und Konkretheit gegenüber erscheint eine Systematik alternativer Wirtschaftspolitik leicht als zu komplex, starr und abgehoben.

Dieses Problem und der darin liegende Widerspruch sind unvermeidlich. Der primäre Bezug auf konkrete Gegenwehr und Bewegungen bleibt die tragende Säule für alternative Wirtschaftspolitik. Wichtig ist aber auch die systematisch unternommene Reflexion dieser Arbeit:

- die Selbstvergewisserung eines normativen Bezugsrahmens – »Leitlinien« oder »Eckpunkte« –, der in der Arbeit der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sichtbar wird;
- die weitere Klärung der Funktionsbedingungen einer kapitalistischen Ökonomie, in der fundamentale Interessenunterschiede und Verteilungskonflikte maßgeblich zu Instabilität und sozialer Polarisierung sowie zur übermäßigen Herausbildung eines auf reinem Geldkapital basierenden »Rentierkapitalismus« führen;
- die Identifizierung der konkreten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen, unter denen die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* arbeitet, sowie wesentlicher Brennpunkte, auf die sie sich konzentrieren will.

Zu dieser Reflexion – nicht zum Erstellen eines Kanons – sollen die folgenden Überlegungen beitragen.

1.2 Eckpunkte alternativer Wirtschaftspolitik

Alternative Wirtschaftspolitik verkörpert einen Typus von Politik, der für einen Wechsel in den ökonomischen Denk- und Handlungsmustern (»Paradigmen-Wechsel«) steht und eine umfassende Reform der historisch überholten Wirtschafts- und Sozialpolitik betreibt. Sowohl bezüglich der Zielsetzung wie auch hinsichtlich der Auswahl und des

Einsatzes der spezifischen wirtschaftspolitischen Instrumente versucht sie schrittweise, die Ursachen dieser Konflikte zu beheben sowie auch die Ausprägung weiterer struktureller Disparitäten zu verhindern.

Die Eckpunkte alternativer Wirtschaftspolitik betreffen insbesondere[1]

- die Zukunft der Arbeit und einen neuen Typ der Vollbeschäftigung,
- die soziale Sicherheit,
- die soziale Gerechtigkeit,
- die ökologische Nachhaltigkeit,
- den Abbau regionaler Disparitäten,
- die Verringerung der Nord-Süd-Ungleichheit,
- die politische und wirtschaftliche Demokratie,
- den Frieden und die globale Sicherheit.

Die konkrete inhaltliche Ausformulierung wie auch die Weiterentwicklung dieser Eckpunkte müssen in einem möglichst breiten öffentlichen Diskurs stattfinden.

---

1 Diese Eckpunkte – insbesondere Probleme der Zukunft der Arbeit und der Beschäftigung, der sozialen Sicherheit und sozialen Gerechtigkeit – stehen seit Konstituierung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* und seit Herausgabe des ersten Memorandums im Jahre 1975 im Zentrum ihrer Tätigkeit und ihrer Publikationen. Dabei stehen jeweils spezifische Schwerpunkte und Aspekte alternativer Wirtschaftspolitik im Vordergrund der jährlichen Memoranden und zu aktuellen Problemen erscheinenden Sondermemoranden. Im MEMORANDUM '90 wurden in einem größeren Abschnitt Grundsätze alternativer Wirtschaftspolitik begründet (»Für ein soziales, ökologisches und demokratisches Wirtschaftssystem – Grundsätze Alternativer Wirtschaftspolitik«). Schwerpunkte einzelner Memoranden seit 1990 waren u.a.: Alternativen zur Sozialpolitik und Einkommensverteilung, zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie zur Finanzpolitik (in allen Memoranden), Frauenpolitik der Europäischen Gemeinschaft (1990), ökologische und nachhaltige Entwicklung (1990, 1997, 2002), kritische Auseinandersetzung mit der verfehlten Vereinigungspolitik und alternative Vorschläge (in allen Memoranden seit 1991), Arbeitszeitpolitik (1994, 1996, 2000), Rentenpolitik (2000, 2001), Reformen in der Gesundheitspolitik (1999, 2000, 2001), Verkehrspolitik im Zusammenhang mit dem ökologischen Umbau (1992, 1994, 1999), Kritik der Europäischen Währungsunion, Alternativen für die Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU (1997, 1998, 1999, 2000, 2002), Chancen und Risiken der EU-Osterweiterung (2001), neue Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik durch die Globalisierung, Probleme der weltwirtschaftlichen Entwicklung (1998, 2000, 2002).

Zukunft der Arbeit oder ein neuer Typ der Vollbeschäftigung

Wegen der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit wird ein neuer Typ der Vollbeschäftigung zum unverzichtbaren Teil einer wirtschaftspolitischen Alternative. Dieser neue Typ von Vollbeschäftigung schließt soziale Sicherheit und arbeitsbezogene, sinnvolle Flexibilität mit ein. Das bedeutet, dass unter Berücksichtigung der neuen technologischen sowie der familiären und individuellen Bedingungen der Anspruch auf einen Arbeitsplatz mit akzeptablen Bedingungen zu gewährleisten ist. Jedem Menschen, der an sinnvoller, seine soziale Existenz sichernder Arbeit teilhaben will, ist dies auch zu ermöglichen. Zugleich sind die Bedingungen einer Stärkung emanzipatorischer Arbeit in den Vordergrund zu rücken.

Natürlich gilt es hierbei die tiefgreifenden Veränderungen in den Arbeitsverhältnissen und -bedingungen, die sich u.a. in Tendenzen der Erosion des bisherigen und der Entwicklung von Elementen eines neuen Normalarbeitsverhältnisses niederschlagen, kritisch aufzugreifen und in innovativen Lösungsangeboten zu berücksichtigen.

Soziale Sicherheit

Alternative Wirtschaftspolitik betrachtet die soziale Sicherheit, vor allem die Erhaltung und Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme, als zivilisatorischen Wert. Von der permanenten Umverteilung zugunsten der Gewinneinkommen, der Massenarbeitslosigkeit und den daraus resultierenden Finanzierungsproblemen der öffentlichen Haushalte auf die bestehenden Sozial-, Gesundheits- und Rentenversicherungen geht ein enormer Druck aus, der die Bestrebungen zur weiteren Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme verstärkt. Angesichts dessen kommt der politischen Gewährleistung eines hohen Standards an Sozialleistungen sowie einer sozialen Grundsicherung für jedes Individuum eine zentrale Bedeutung zu. Dem ständigen Lamento der Unternehmer und ihrer Verbände von »zu hohen« Lohn(neben)kosten und sinkender Standortqualität sowie der Behandlung der

Sicherungssysteme ausschließlich als ein das Wachstum hemmender Kostenfaktor ist mit einer Stärkung des Sozial-, Gesundheits- und Bildungssystems und seiner Finanzierungsgrundlagen zu begegnen. Im globalen Wettbewerb sind nämlich gerade jene Volkswirtschaften besonders leistungsfähig, die im Bereich der »soft productivity« – zu der auch und vor allem stabile und armutsfeste Sicherungssysteme gehören – über komparative Vorteile verfügen. Dabei ist evident, dass sich eine alternative Wirtschaftspolitik nicht allein auf die Bewahrung des Status quo beschränken darf, sondern zugleich Antworten auf die neuen Probleme zu geben hat. Diese betreffen sowohl neue Quellen zur weiteren Finanzierung des Sozialstaates als auch notwendige und sinnvolle inhaltliche Veränderungen in der sozialen Sicherung, d.h. die konkrete Ausgestaltung des Sozialstaates in der absehbaren Zukunft.

Im Übergang zu den nächsten Generationen sind die Grundbedingungen für soziale Sicherheit vor allem für die Rentenpolitik und die Altenpflege sowie für das gesamte Gesundheitssystem kritisch zu analysieren und zu bewerten.

Soziale Gerechtigkeit

Alternative Wirtschaftspolitik ist auf die Verhinderung bzw. Beseitigung aller Arten von sozialer Diskriminierung, auf die Rückführung der Ungleichheit bei der Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie auf die Herstellung eines gleichen Zugangs zu Ressourcen, Positionen und Institutionen ausgerichtet. Besonderes Gewicht besitzen die Herstellung der Geschlechtergerechtigkeit und die generelle Gewährleistung gleicher Bildungschancen. Zur Beseitigung sozialer Ungerechtigkeit entwickelt alternative Wirtschaftspolitik Vorschläge für wirksame und sozial gerechte Verfahren der Umverteilung. Eine politisch verwirklichte stärkere Ausgewogenheit der extrem ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung innerhalb der privaten Haushalte trägt auch zur Stimulierung der wirtschaftlichen Entwicklung, zu Wachstum und Beschäftigung bei, indem sie nachhaltig Massenkaufkraft freisetzt.

Ökologische Nachhaltigkeit

Die vorherrschende neoliberale Wirtschaftspolitik sieht in Regularien (»ökologischen Leitplanken«), die auf eine nachhaltige Wirtschaftsweise gerichtet sind, eine der Bremsen, die derzeit ein höheres Wirtschaftswachstum verhindern. Ihre universelle Forderung nach Deregulierung, Flexibilisierung und Liberalisierung zielt auf den Abbau bereits bestehenden Umweltrechts und verhindert, dass die Wirtschaftsweise sukzessive auf Nachhaltigkeit ausgerichtet wird. Alternative Wirtschaftspolitik setzt sich demgegenüber für ein Regulationssystem ein, das mit Hilfe geeigneter Instrumente wie zielwirksamen Ökosteuern, Umweltzertifikaten, Grenzwertauflagen, Ge- und Verboten, öffentlichen Infrastrukturinvestitionen sowie mit staatlicher Struktur- und Regionalpolitik eine möglichst umweltverträgliche Produktionsweise herbeiführt und auf diese Weise die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte durch ökonomische und rechtliche Leitplanken steuert.

Abbau regionaler Disparitäten

Tiefe regionale Disparitäten – wie die Unterschiede im Wohlstandsniveau, der Produktivität und der Arbeitslosigkeit – müssen wirksam bekämpft werden. Der passiven Sanierung der großen regionalen Krisengebiete (z.B. Ostdeutschland oder auch das Ruhrgebiet) setzt alternative Wirtschaftspolitik eine aktive Regionalpolitik entgegen, die durch gezielte öffentliche Förderung neuer Wertschöpfungspotenziale und den zügigen Ausbau der Infrastruktur sowie durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik eine schrittweise Angleichung der Lebensverhältnisse ermöglicht. Eine derartige Regionalpolitik entspricht dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes mit der Zielsetzung, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilregionen herzustellen. Durch den Ausbau der EU-Regionalpolitik muss dieses Ziel auch auf die Europäische Union insgesamt und insbesondere auf die Beitrittsländer ausgedehnt werden.

Verringerung der Nord-Süd-Ungleichheit

Die Bekämpfung der wachsenden Reichtumsunterschiede zwischen den hoch entwickelten Industrieländern und den Entwicklungsländern ist ein weiteres zentrales Anliegen alternativer Wirtschaftspolitik. Es ist eingebettet in das Ziel einer global nachhaltigen Entwicklung. Dies impliziert stark steigende Transfers in Form von Schuldenerlassen, gerechten Preisen im internationalen Handel, besserem Marktzugang für Produkte aus der Dritten Welt sowie einer drastischen Verringerung des Verbrauchs nicht erneuerbarer Ressourcen in den Industrieländern. Das Gewicht der Länder der Dritten Welt in den internationalen Organisationen muss erhöht werden, damit sie ihre Interessen auf der globalen Ebene wirksamer vertreten können.

Politische und wirtschaftliche Demokratie

Auch die Herstellung und Garantie demokratischer Strukturen in Wirtschaft und Politik stehen im Zentrum der Forderungen alternativer Wirtschaftspolitik. Dabei geht es um eine Vielzahl von Problemen. Angesprochen sind nicht nur Fragen der Mitbestimmung auf der Ebene von Betrieben und Unternehmen, sondern auch solche der Berücksichtigung der Interessen heutiger und kommender Generationen *in* einem Land, sowie *zwischen* einzelnen Ländern, wobei hier insbesondere die Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten der Länder der Dritten Welt in den Blick rücken. Auch Folgeprobleme einer wachsenden Deregulierung fast aller Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft sind zu thematisieren, da sie hiermit nicht nur der demokratisch legitimierten Kontrolle entzogen werden, sondern teilweise auch zu neuen Monopolstrukturen führen. Derartige Fragen demokratischer Legitimation stellen sich nicht nur bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung auf nationaler wie EU-Ebene, sondern auch beim Abbau des öffentlichen Sektors der Volkswirtschaft. Sie reichen bis zur Reduktion des Angebots an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen.

In der EU ebenso wie auf globaler Ebene gibt es erhebliche Defi-

zite an demokratischen Einwirkungsmöglichkeiten auf die supranationalen Institutionen mit wirtschaftlichen Leitfunktionen. Im Zuge weiterer Lösungsangebote seitens alternativer Wirtschaftspolitik sind diese Hemmnisse kritisch zu bewerten.

Frieden und globale Sicherheit

Die Umsetzung von Alternativen zum dominierenden neoliberalen Projekt eines globalen Kapitalismus ist angesichts zunehmender internationaler Spannungen nach dem Ende des alten Ost-West-Konfliktes heute dringender denn je. Frieden und globale Sicherheit sind ohne die Beseitigung von Terror und Gewalt seitens Gruppenfanatikern und seitens imperialistisch agierender Staaten gleichermaßen nicht möglich. Natürlich sind die Ursachen und Anlässe für Terror und Gewalt keinerlei Legitimation für diese. Jedoch erwachsen aus den Strukturen globaler Ungerechtigkeit Armut und Unterentwicklung, materielles wie soziales Elend, schließlich der Verlust an Zukunftsperspektiven. Dies ist alles andere als ein günstiger Humus für Frieden, globale Sicherheit und zivile Lösungsformen von Konflikten.

Angesichts dessen setzt eine alternative Wirtschaftspolitik dem neoliberalen Credo der Entfesselung der Marktkräfte und der Unterordnung der Politik unter scheinbare »Sachzwänge der Globalisierung« ein Politikkonzept entgegen, bei dem gesellschaftliche Regulierung im Interesse der sozialen Gerechtigkeit und der Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft die existenten Marktregulierungen heutiger Gesellschaften begleitet und korrigiert, also zu einer gerechteren Gestaltung der globalisierten Welt beiträgt. In diese Richtung wirken etwa eine drastische Bekämpfung der Armut (neue Qualität der Entwicklungsfinanzierung, weitgehender Schuldenerlass für ärmste Länder, Erschließung neuer Finanzierungsquellen), eine Reform der internationalen Finanzarchitektur, eine Begrenzung der Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte, die Einführung und Umsetzung von Regeln für transnationale Unternehmen und die nachhaltige Demokratisierung der Prozesse der Globalisierung.

1.3 Neoliberale versus alternative Wirtschaftspolitik

An Hand der gegenwärtigen Probleme und Herausforderungen lassen sich die wesentlichen Unterschiede zwischen alternativer und neoliberaler Wirtschaftspolitik deutlich machen.

Sachzwang versus Gestaltung

Neoliberale Wirtschaftspolitik im Zeitalter zunehmender internationaler Vernetzung wird im wesentlichen als Vollstreckerin von Handlungszwängen (»Sachzwänge der Globalisierung«) aufgefasst. Wirtschaftspolitik könne sich nur der quasi naturgesetzlich ablaufenden Internationalisierung der Wirtschaft anpassen, die dieser Auffassung nach als etwas betrachtet wird, was außerhalb der Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Menschen steht.

Dem setzt alternative Wirtschaftspolitik ein Konzept von Ökonomie als Teil der Gesellschaft entgegen, das vor allem den Interessen der Menschen sowie sozialen und ökologischen Zielsetzungen zu dienen hat. Auf dieser Grundlage werden die real veränderten Bedingungen, die mit der Globalisierung entstanden sind, analysiert und berücksichtigt. Der sozial-ökonomische Inhalt – d.h. die Art der Globalisierung und ihre Folgen – werden nicht als zwingend »von außen« gegeben und auch nicht als unabänderlich angesehen.

Er wird vielmehr entscheidend von den dominierenden und weitreichenden Interessen der transnationalen Konzerne und der Finanzmärkte bestimmt und vorangetrieben. Die Internationalisierung der Wirtschaft – die »Globalisierung« – ist damit Produkt und Gegenstand politischer Gestaltung. Das strategische Ziel alternativer Wirtschaftspolitik besteht somit darin, die betriebene neoliberale Globalisierung in Richtung sozialer Gerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit im Interesse aller Menschen zu verändern. Hieraus folgen vielfältige Forderungen alternativer Wirtschaftspolitik, die von Maßnahmen der Re-Regulierung der Finanz- und Kapitalmärkte bis hin zu Schritten in Richtung einer öko-

logisch nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung im globalen Maßstab reichen.

Mikroökonomische versus makroökonomische Perspektive

Die vorherrschende Wirtschaftspolitik legt den Schwerpunkt darauf, die Standort- und Wettbewerbsbedingungen des Kapitals für die Konkurrenz auf den internationalen Märkten zu verbessern, indem vor allem solche »Reformen« durchgeführt werden, die Kostensenkung (insbesondere von Lohn- und Sozial- bzw. Lohnnebenkosten) der Unternehmen begünstigen und die Steuern und Abgaben (insbesondere die Unternehmens- und Vermögensteuern) im Interesse hoher Kapitalrenditen und günstiger Kapital- und Warenexportchancen verringern.

Dieser mikroökonomischen Perspektive setzt alternative Wirtschaftspolitik eine makroökonomisch gestützte Auffassung entgegen, der insbesondere folgende Ausgangspunkte zugrunde liegen:

a) Makroökonomische Zusammenhänge unterscheiden sich zum Teil fundamental von mikroökonomischen. Insofern lassen Erfahrungen aus dem einzelwirtschaftlichen Bereich in vielen Fällen keine Rückschlüsse auf gesamtwirtschaftliche Erfordernisse zu.
b) Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass Löhne in einzelwirtschaftlicher Perspektive nur als zu minimierender Kostenfaktor gesehen werden, während eine gesamtwirtschaftliche Sichtweise sie zugleich als bestimmenden Faktor für die effektive Nachfrage auf dem Binnenmarkt ausweist. Die nominelle und die reale Lohnhöhe, die Lohnquote (Anteil der Löhne am Volkseinkommen) und deren Veränderungen sowie die relative Belastung der Löhne durch Steuern und Abgaben (relativ im Verhältnis zur Belastung des Kapitals) sind entscheidend für die Teilhabe der lohnabhängigen Bevölkerungsmehrheit an den Ergebnissen der wirtschaftlichen Entwicklung. Dynamik und Differenzierung der Löhne sowie ihre Belastung durch Steuern und Abgaben sind wesentliche Elemente der Primärverteilung des Volkseinkommens und der staatlichen (sekundären) Verteilungspolitik. Von ihnen werden die Verteilungsgerechtigkeit und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage entscheidend bestimmt.
c) Eine nachhaltige Wirtschaftsdynamik kann auf Dauer nicht auf einem ständig steigenden Exportüberschuss beruhen, sondern ist maßgeblich von der ausreichend steigenden Aufnahmefähigkeit des Binnenmarktes infolge ansteigender Massenkaufkraft abhängig.
d) Eine stärkere Orientierung auf eine Angleichung nationaler Unterentwicklungsregionen ist notwendig. Dies betrifft in Deutschland insbesondere die Ost-West-Kluft – vor allem die Verringerung der Forschungs- und Technologie-, Produktivitäts- und Produktionslücke zwischen Ost- und Westdeutschland –, die Angleichung der Arbeits- und Sozialeinkommen und die Ausgestaltung regionaler Wirtschaftskreisläufe.
e) Steigende Gewinne infolge »moderater«, den neutralen Verteilungsspielraum nicht ausnutzender Tarifabschlüsse (»Lohnzurückhaltung«), einer Erweiterung des Niedriglohnbereichs und anhaltender Steuersenkungen für die Unternehmen, insbesondere für die kapitalstarken Großunternehmen, verstärken die soziale Schieflage der Verteilung und führen nicht zu mehr Investitionen und neuen Arbeitsplätzen. Die Mindestforderung muss darin bestehen, den jährlichen kostenneutralen Verteilungsspielraum infolge der Produktivitätssteigerungen im Rahmen der gewerkschaftlichen Tarifpolitik voll auszuschöpfen.

Deregulierung versus wirtschaftspolitisch aktiver und handlungsfähiger Staat

Neoliberaler Marktfundamentalismus fordert, sämtliche Hemmnisse für die volle Wirksamkeit der Marktkräfte zu beseitigen, staatliche Interventionen in die Wirtschaft weiter zurückzudrängen und den freien Markt in fast allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens, auch in Bereichen des »Humankapitals« (bei der Bildung und der Gesundheit), walten zu lassen. Hierfür werden weitere Deregulierungen, insbesondere des Arbeitsmarktes, weitere Privatisierungen öffentlichen Eigen-

tums und öffentlicher Leistungen sowie der weitestgehende Rückzug des Staates aus der Wirtschaft als unverzichtbar dargestellt.

Den neoliberalen Forderungen nach weiterer Deregulierung und Abbau demokratischer Mitbestimmung setzt alternative Wirtschaftspolitik die Forderung nach einer an sozialen Zielen orientierten Ergänzung der Marktregulierung entgegen (Primat der Politik über die Wirtschaft). Dies muss einher gehen mit einem Abbau bürokratischer Tendenzen und der Erweiterung demokratischer, zivilgesellschaftlicher Einflussmöglichkeiten. Hierzu gehört auch die Erhaltung öffentlichen Eigentums überall dort, wo dies eine Voraussetzung für die Sicherung der elementaren Bedingungen sozialer Gleichstellung – speziell von Chancengleichheit – sowie für die Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben – insbesondere der öffentlichen Daseinsvorsorge – sinnvoll und notwendig ist. Die Höhe der Staatsquote muss im Zusammenhang mit den von der Gesellschaft zu finanzierenden öffentlichen Aufgaben bestimmt werden. So hat die Verwirklichung der rein ideologisch begründeten Forderung nach einer Senkung der Staatsquote auf unter 40 vH (inklusive der Sozialversicherungen, deren Anteil gegenwärtig rund 20 Prozentpunkte der »Staats«quote von 48,5 vH ausmacht) einschneidende negative Folgen für jene Bereiche und Aufgaben, die auf öffentliche Finanzierung angewiesen sind. Sie führt zur Schwächung der öffentlichen Zukunftsvorsorge und zur weiteren sozialen Polarisierung der Gesellschaft und gefährdet auch langfristig die notwendigen weiteren Finanztransfers für den ostdeutschen Aufholprozess.

Alternative Wirtschaftspolitik setzt sich demgegenüber dafür ein, dass die öffentlichen Ausgaben nicht zum schrumpfenden Restposten einer auf Steuersenkung und »Nulldefizit« gerichteten Finanzpolitik verkommen. Ausgangspunkt für die Bewertung der Staatsquote und der Höhe der Steuern und Abgaben sind die Aufgaben, die in einem modernen Staat durch ein solidarisches Gemeinwesen zu erfüllen sind, um elementaren Gleichheitserfordernissen und der Verhinderung von Armut gerecht zu werden.

Neoliberale Wirtschaftspolitik fordert demgegenüber stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen und die Herstellung von Bedingungen, die die Wettbewerbsposition der Unternehmen auf den Außenmärkten begünstigen. Vorrang haben dementsprechend Forderungen nach einer geringen Inflation bzw. einem stabilen Geldwert, nach einem harten »Sparkurs« zur Erreichung ausgeglichener Haushalte, nach Lohnabschlüssen *unterhalb* des Produktivitätswachstums und nach Senkung der Lohn(neben)kosten sowie nach Reduzierung der Unternehmenssteuern. Auf eine aktive und vor allem koordinierte Nutzung der makroökonomischen Instrumente für ein dynamisches Wirtschaftswachstum, zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit und zur Förderung des ökologischen Umbaus wird verzichtet.

Im Gegensatz dazu hält alternative Wirtschaftspolitik eine aktive und vor allem zwischen den verschiedenen Feldern koordinierte makroökonomische Politik für unverzichtbar, um eine auf soziale, ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit gerichtete Entwicklung und Vollbeschäftigung zu erreichen. Sie analysiert und berücksichtigt dabei die unterschiedlichen Bedingungen der Unternehmen, der Konzerne und Großunternehmen, der mittleren und der Klein- und Kleinstunternehmen (KMU) sowie der Genossenschaften.

Arbeitslosigkeit als Problem des Arbeitsmarktes versus Arbeitslosigkeit als gesamtgesellschaftliches Problem

Neoliberalen Wirtschaftskonzepten zufolge ist die Arbeitslosigkeit im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass einerseits durch eine Machtkartellbildung und die Überregulierung des Arbeitsmarktes sich keine »markträumenden« Preise für die Arbeit herausbilden, die gewährleisten, dass Angebot und Nachfrage nach Arbeit in Übereinstimmung gebracht werden, und andererseits die »Anreize« (der ökonomische Druck) für Erwerbslose, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, zu gering sind. Arbeitslosigkeit wird im Kern als Problem des Arbeitsmarktes gesehen. Der Zusammenhang mit den Gütermärkten wird ausgeblendet und im Sinne kausaler Abhängigkeit geleugnet. Daraus werden dann Wege zur Überwindung der Arbeitslosigkeit abgeleitet: weitere Deregulierung des Arbeitsmarktes und Aushöhlen der Tarifautonomie, stärkere Lohnspreizung, Erweiterung des Niedriglohnsektors,

schärfere Zumutbarkeitsbestimmungen mit entsprechenden Sanktionen für Erwerbslose und SozialhilfeempfängerInnen, Reduzierung von Sozialleistungen. Auch die Vorschläge der Hartz-Kommission zur Verringerung der Arbeitslosigkeit sind von dieser Ideologie geprägt: Neben einigen nützlichen Elementen, die zu einer rationelleren Vermittlung von Arbeitslosen in Arbeit und einer wirksameren Qualifizierung beitragen können, sind sie vor allem auf eine totale Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse, eine wachsende Rolle des Marktes bei der Vermittlung von Arbeitslosen und auf die Errichtung eines höheren Drucks auf die Arbeitslosen, auch niedrig bezahlte und unqualifizierte Jobs anzunehmen, gerichtet.

Demgegenüber geht alternative Wirtschaftspolitik davon aus, dass die Massenarbeitslosigkeit ein komplexes gesellschaftliches Problem ist, das letztlich aus den Systemwidersprüchen kapitalistischer Produktion resultiert und durch das Fehlen einer adäquaten makroökonomischen Verteilungs- und fiskalischen Umverteilungspolitik zusätzlich verstärkt wird. Sie betrachtet die Möglichkeit der Teilhabe für jeden Menschen an existenzsichernder Erwerbsarbeit als unverzichtbaren Bestandteil sozialer Gerechtigkeit. Sie sieht Ansätze zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, bei der es vor allem um die Schaffung zusätzlicher existenzsichernder Arbeitsplätze geht, in der Kombination verschiedener Elemente: einer makroökonomischen, auf die Stärkung der Masseneinkommen und der öffentlichen Investitionen gerichteten Politik, in der Verkürzung der Arbeitszeit und der dadurch ermöglichten Umverteilung der Arbeit sowie in der Schaffung ökonomisch-finanzieller Rahmenbedingungen für die Durchführung notwendiger Arbeiten vorrangig im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, die sich profit- und marktwirtschaftlich nicht lohnen (öffentlicher Non-Profit-Beschäftigungssektor).

Dabei geht alternative Wirtschaftspolitik davon aus, dass es nicht um Arbeit schlechthin geht, sondern dass es auf der menschlichen Würde und Umwelterfordernissen entsprechende Arbeit ankommt, die dazu beiträgt, die Emanzipation der Menschen und die Selbstorganisation in der Arbeit sowie die Gleichstellung der Geschlechter bei der Teilnahme an bezahlter Erwerbs- und unbezahlter Reproduktionsarbeit

zu verbessern. Sie hält die Verkürzung der Lebensarbeitszeit nicht nur für unverzichtbar, um das Recht auf Arbeit zu verwirklichen, sondern auch für die Selbstverwirklichung der Menschen durch Erweiterung der Freizeit. In dem Zusammenhang sind natürlich auch die Veränderungen in der Arbeitswelt zu berücksichtigen, die durch die technische Entwicklung und neue Tendenzen in der Arbeitsorganisation sowie durch stärkere Flexibilisierung und Individualisierung der Arbeit zu Veränderungen im Normalarbeitsverhältnis drängen.

Finanz- und Geldpolitik zum Haushaltsausgleich und zur Erhaltung der Geldwertstabilität versus ihre Nutzung als Instrumentarien zur Bewältigung gesamtwirtschaftlicher Aufgaben

Die gegenwärtig dominierende Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik und der EU geht von einer autonom agierenden Zentralbank aus, die sich ausschließlich auf die Geldwertstabilität zu konzentrieren habe. In der Finanzpolitik werden »Einsparungen« und die Senkung der Haushaltsdefizite weitgehend unabhängig von der konkreten konjunkturellen Situation und negativen makroökonomischen Auswirkungen – u.a. durch Senkung der Sozialleistungen und Beschneiden von Zukunftsaufgaben (Bildung, Wissenschaft, öffentliche Investitionen für die Infrastruktur) – verlangt und durchgedrückt.

Im Gegensatz hierzu fordert alternative Wirtschaftspolitik eine mit der Finanz- und Wirtschaftspolitik koordinierte Geldpolitik, die höhere Wirtschaftsdynamik und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unterstützt, sowie eine demokratische Kontrolle der Politik der Zentralbank. Mittelfristig sollte dies auch durch eine Neufassung des EU-Vertrags zum Ausdruck gebracht werden. Die Verringerung der Nettokreditaufnahme der öffentlichen Haushalte muss in Übereinstimmung mit den konkreten Bedingungen des Konjunkturverlaufs (antizyklische Finanzpolitik) bestimmt werden. Ein stärkerer Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte darf nicht über die Senkung von Ausgaben erfolgen, sondern muss vielmehr die Mög-

lichkeiten und Notwendigkeiten höherer Einnahmen und deren gerechte föderale Umverteilung einschließen.

Gewinnförderung versus gerechte Lastverteilung

Die Unternehmen, insbesondere die Großunternehmen, spielen in der neoliberalen Wirtschaftspolitik eine zentrale Rolle. Vor allem die großen Kapitalgesellschaften werden zunehmend von der Finanzierung von Aufgaben des Gemeinwesens freigestellt, was der ständige Rückgang ihres Anteils am Steueraufkommen zeigt. Weitere »Reformen« sollen es den Unternehmen erlauben, sich Schritt um Schritt aus der paritätischen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zurückzuziehen. Auf die wirksame Förderung eines investiven Einsatzes der Gewinne zu Lasten von Einnahmen aus spekulativen Geldanlagen wird verzichtet.

Demgegenüber ist alternative Wirtschaftspolitik besonders auf die Förderung der KMU und der Genossenschaften gerichtet. Deren Entwicklung, den Innovationen, der Investitionstätigkeit, der Strukturentwicklung und der Entwicklung der Arbeitsplätze im Bereich der KMU kommt ebenso wie der Förderung von Kreativität und Unternehmergeist eine wichtige Rolle für eine zukunftsfähige Entwicklung zu. Die Gewinne der Großunternehmen sind wesentlich mehr als heute für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben heranzuziehen. Subventionen sind besonders hier zu streichen und ein Teil der dadurch frei werdenden Mittel für KMU einzusetzen. Hierdurch soll auch der Wettbewerbsnachteil von KMU gegenüber Großunternehmen zumindest teilweise kompensiert werden.

Alternative Wirtschaftspolitik setzt sich kritisch mit der zunehmenden Konzentration ökonomischer Macht und der darauf beruhenden stärkeren politischen Einflussnahme der größten Unternehmen auf die Wirtschaftspolitik und der damit verbundenen Schwächung der Demokratie auseinander.

1.4 Wirtschaftspolitische Vorschläge für die nächste Zeit

Alternative Wirtschaftspolitik gegen neoliberalen Marktfundamentalismus

Trotz des empirisch nachgewiesenen Versagens der neoliberalen, angebotsorientierten Politikkonzepte – wie es sich in der anhaltend hohen Massenarbeitslosigkeit, der sinkenden Wirtschaftsdynamik, der krisenhaften Entwicklung der öffentlichen Haushalte etc. zeigt –, zeichnet sich die neoliberale Hegemonie durch eine hohe Stabilität und institutionelle Dominanz aus.

Damit alternative wirtschaftspolitische Vorstellungen ein stärkeres Gewicht im öffentlichen Bewusstsein erhalten und neoliberale Vorstellungen zurückdrängen können, ist es daher wichtig, weiter an einem überzeugenden, attraktiven und vor allem *realistischen und machbaren »Gegenleitbild«* zum Neoliberalismus zu arbeiten. Ein solches Leitbild wäre der Rahmen für konkrete Reformprojekte. Es wäre jedoch unrealistisch zu erwarten, dass dieses »Gegenleitbild« jemals von den meinungsführenden Medien akzeptiert, aktiv vorgetragen und argumentativ unterstützt würde. Alternative Konzepte erhalten bisher deshalb eine nur unzureichende Unterstützung, weil in der Bevölkerung, auch in der Linken, Zweifel verbreitet sind, ob es unter den gegenwärtigen politischen und ökonomischen Bedingungen überhaupt Alternativen zu neoliberale Strategien gibt. Der optimistischen ATTAC-Losung »Die Welt ist keine Ware; eine andere Welt ist möglich« stehen weitverbreitet Gefühle der Ohnmacht, des Ausgeliefertseins gegenüber den Sachzwängen und Zukunftsängste entgegen. Dies wird sich nur soweit verändern, wie es gelingt, das Missverhältnis zu überwinden, das zwischen der Überzeugung besteht, dass Veränderungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik notwendig sind, und den noch nicht befriedigenden Vorstellungen über deren konkrete Inhalte – insbesondere über die notwendigen Schritte sowie die sozialen Träger erforderlicher Veränderungen.

Die Schwierigkeiten, alternative Politikansätze zu vermitteln, hängen zu einem großen Teil auch damit zusammen, dass neoliberale Politikempfehlungen eng mit dem Alltagsverständnis einzelwirtschaftlicher Vorgänge korrespondieren. Weil es beispielsweise in der Tat unmoralisch ist, seinen Erben einen Schuldenberg zu hinterlassen, wird dies auch auf den Staat übertragen. Insofern stößt staatliche Sparpolitik – selbst wenn sie mit umfassenden Kahlschlägen in sozialen und investiven Bereichen verbunden ist – nicht auf Massenproteste. Dass dies aber auf der anderen Seite die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft massiv schwächt, wird in der Regel nicht gesehen. Auch eine Politik der Lohnzurückhaltung wird mittlerweile bis weit in Gewerkschaftskreise hinein als wirksames Mittel betrachtet, die wirtschaftliche Entwicklung zu verbessern. Dass dies aber zu einem Wegbrechen der Massennachfrage führt und auf diese Weise die Absatzbedingungen der Unternehmen weiter verschlechtert würden, wird wiederum nicht erkannt. Insofern sieht sich alternative Wirtschaftspolitik grundsätzlich mit der zusätzlichen Schwierigkeit konfrontiert, gegen das Alltagsverständnis von wirtschaftlichen Abläufen argumentieren und komplexere makroökonomische Zusammenhänge vermitteln zu müssen.

Aus diesem Grunde müssen die ökonomische Aufklärung über die realen Problemen und Wege zu ihrer Lösung sowie die stärkere öffentliche Auseinandersetzungen hierüber an Bedeutung gewinnen.

Während die Dringlichkeit konkreter, innovativer, sozial gerechter und zukunftsfähiger alternativer Vorschläge und entsprechender Reformen ständig zunimmt, werden die Realisierungsbedingungen für wirtschaftspolitische Alternativen zurzeit ungünstiger. Das hängt mit den politischen Kräfteverhältnissen – die sich in den letzten Jahren in Deutschland und in der EU insgesamt zum Nachteil alternativer, reformorientierter Kräfte verschoben haben – und mit der hartnäckigen Propaganda derer zusammen, die von der neoliberalen Ideologie profitieren. Dadurch hat sich der Neoliberalismus mittlerweile auch im öffentlichen Bewusstsein als scheinbar alternativlos festgesetzt.

Zukunft der Arbeit – Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit

Kern eines alternativen Wirtschaftsprogramms ist die Zurückdrängung der Massenarbeitslosigkeit. Dies ist die notwendige Voraussetzung für die Schaffung von Bedingungen, die es jedem Menschen ermöglichen, an sinnvoller, existenzsichernder Arbeit teilzuhaben. Zugleich muss alternative Wirtschaftspolitik dazu beitragen, selbstbestimmte, emanzipatorische Arbeit zu fördern, individuell differenzierte Interessen und Wünsche, an der Erwerbsarbeit teilzunehmen, stärker zu berücksichtigen sowie die reale Gleichstellung der Geschlechter zu verwirklichen. Dabei gilt es auch, die mit der permanenten Produktivkraftentwicklung verbundenen Veränderungen in den Arbeitsverhältnissen und -bedingungen aufzugreifen und in innovativen Lösungen zu berücksichtigen.

Ein solches alternatives Projekt hat folgende Aspekte einzubeziehen:

➲ Kurz- und mittelfristig setzt die Schaffung neuer Arbeitsplätze voraus, dass die Tendenz zu sinkendem *Wirtschaftswachstum* nicht noch wirtschaftspolitisch verstärkt wird. Stagnationstendenzen in vielen Bereichen der privaten Wirtschaft haben in der Vergangenheit zum massenhaften Abbau von Arbeitsplätzen geführt. Gleichzeitig gibt es aber noch große Wachstumspotenziale im öffentlichen Bereich. Zu denken ist hierbei an den ökologischen Umbau, an den großen Investitionsbedarf in die öffentliche, insbesondere kommunale Infrastruktur, aber auch an neue Herausforderungen im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich. Ohne massives öffentliches Engagement werden sich diese Bereiche, die einen großen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten könnten, aber nicht entwickeln. Nur dann jedoch würden auch qualitative Aspekte der Wirtschaftsdynamik und eine umweltorientierte Wirtschaftsentwicklung gegenüber dem rein quantitativen Wachstum an Bedeutung gewinnen. Ähnliches gilt für Veränderungen in den Verteilungsverhältnissen: Eine Umverteilung von »oben nach unten« würde diejenigen, die noch über erhebliche Nachfragepotenziale verfügen, mit der nötigen Kaufkraft versehen, während aufgrund hoher Sparquoten die Nachfrage in den oberen Einkommensschichten stark abnimmt.

Durch eine derartige Politik könnte die öffentliche wie die private Nachfrage einen zentralen Beitrag zur Bekämpfung der gegenwärtigen Massenarbeitslosigkeit leisten.

- Ausschließlich über Wachstumsstrategien wird sich die Arbeitslosigkeit aber nicht schnell, umfassend und vor allem dauerhaft beseitigen lassen. Insofern sind weitere *Veränderungen im Arbeitszeitregime* notwendig. Dies schließt sowohl eine weitere Verkürzung der tariflichen Regelarbeitszeiten als auch die Erweiterung von Teilzeitarbeit ein. Dem neoliberalen Druck zu immer stärkerer Flexibilisierung und individueller Gestaltung der Arbeit – letztlich des gesamten Arbeitslebens – ist die Gewährleistung sozialer Absicherung und arbeitsphysiologischer Zumutbarkeit entgegenzustellen. Bei der generellen Arbeitszeitverkürzung gab es in den letzten Jahren in Deutschland kaum mehr Bewegung. Um hierbei wieder Fortschritte zu erreichen, ist die Lösung folgender Probleme vorrangig: Die Differenzen in den tariflichen Arbeitszeiten zwischen den Branchen und zwischen Ost und West müssen zurückgeführt werden. Die Chancen für einen neuen Schritt zur Verkürzung der Arbeitszeit in der Metallindustrie unter die tariflich vereinbarten 35 Stunden sind in hohem Maße davon abhängig, dass die 35-Stundenwoche in der gesamten Wirtschaft weitgehend umgesetzt wird, dass die Festlegung von Höchstgrenzen für die wöchentliche Arbeitszeit und der maximal zulässigen Anzahl von Überstunden an Wichtigkeit zunimmt und dass ein Lohnausgleich für tarifliche oder gesetzliche Regelungen zur Verkürzung der Arbeitszeit erfolgt. Im Zusammenhang mit der stärkeren Flexibilisierung und Individualisierung der Arbeitszeiten gewinnen Forderungen nach sozial- und rentenrechtlicher Absicherung bei Teilzeitarbeit und bei Unterbrechungen der Erwerbsarbeit wegen Kindererziehung und Pflege sowie insgesamt nach einer stärkeren Mitbestimmung der Beschäftigten bei der Gestaltung der Arbeitszeit an Bedeutung. Alternative Konzepte haben zu berücksichtigen, dass Gewinne an individueller Zeitsouveränität erreicht werden. Höhere Flexibilität ist Menschen nur zuzumuten, wenn sie Wahlmöglichkeiten für die individuelle Gestaltung der Erwerbsbiografie haben und wenn sie selbstständig fließende Übergänge zwischen Beruf, Familie, Bildung und Freizeit planen können. Hier besteht ein großer Spielraum für eine innovative alternative Politik, die
  - ein größeres Gewicht auf lebenslange Bildung und Qualifizierung und neue Formen ihrer Verbindung mit der Arbeit legt;
  - eine sinnvolle Verbindung zwischen Erwerbsarbeit und unbezahlter Familienarbeit für beide Geschlechter und Verbesserungen der Voraussetzungen für die Teilnahme der Frauen an der Erwerbsarbeit anstrebt und
  - eine Erweiterung nützlicher, gesellschaftlich notwendiger Arbeiten – insbesondere sozialer, kultureller, ökologischer und anderer gemeinwohlorientierter Tätigkeiten, die sich marktwirtschaftlich nicht rentieren – fördert.

Eine solche Alternative wendet sich sowohl gegen die These vom »Ende der Arbeitsgesellschaft« wie insbesondere auch gegen die neoliberal initiierten Wege zur »Bekämpfung« der Arbeitslosigkeit: unzumutbare Zwangsvermittlung, Niedriglohnsektor, »moderate« Lohnentwicklung, Deregulierung des Arbeitsmarktes, Ich-AG etc. (vgl. Kapitel 5).

Soziale Sicherheit und bedarfsorientierte soziale Grundsicherung

Die soziale Sicherheit und die Verteidigung sowie Weiterentwicklung der solidarischen sozialen Sicherungssysteme werden immer zu den tragenden Bestandteilen eines alternativen wirtschafts- und sozialpolitischen Konzepts gehören. Hieraus resultieren vielfältige neue Herausforderungen und Probleme:

- Der verstärkte Druck auf die sozialen Sicherungssysteme als Folge der Globalisierung und der verschärften Standortkonkurrenz;
- die zunehmenden Finanzierungsprobleme des Staates und der Sozialversicherungen vor allem infolge der hohen Massenarbeitslosigkeit und des z.T. selbstverschuldeten Rückgangs des Steueraufkommens;
- die schwache wirtschaftliche Dynamik und die steigende Arbeitslosigkeit sowie der demografische Wandel, was insgesamt zu sinkenden Einnahmen und höheren Ausgaben für Sozialleistungen führt;

- die absehbaren langfristig eintretenden Wirkungen der Veränderung in der Altersstruktur der Bevölkerung und der Erhöhung der Lebenserwartung mit seinen Folgen für die Finanzierung der Gesundheitsleistungen und der Renten;
- die Veränderungen in der Erwerbsarbeit.

Diese Herausforderungen an die Systeme der sozialen Sicherheit bedeuten, dass sich alternative Politik nicht auf die Verteidigung des Vorhandenen beschränken darf, sondern zugleich Antworten auf die neuen Probleme und deren neoliberale bzw. unsoziale Scheinlösungen finden muss. Diese Antworten müssen sich vor allem beziehen auf die Quellen zur sozial gerechten Finanzierung des Sozialstaates, das schrittweise Erreichen abgestimmter, koordinierter Lösungen in der EU, notwendige inhaltliche Veränderungen in der sozialen Sicherung und in der konkreten Ausgestaltung des Sozialstaates.

Alternative Wirtschaftskonzepte sind davon geprägt, Möglichkeiten einer anderen *Balance von gesellschaftlich notwendiger Flexibilität und sozialer Sicherheit* aufzuzeigen, als dies der Marktradikalismus vorgibt. Es gilt zu vermeiden, dass die zunehmende Flexibilität von Arbeitsmarkt und Arbeitsverhältnissen sowie die Pluralisierung und Individualisierung privater Lebensformen mit neuen sozialen Unsicherheiten einhergehen. Zentral ist dabei, die prekären Seiten der Flexibilisierung sozialstaatlich zu flankieren. Dabei hat die Sozialpolitik eine Doppelfunktion: Sicherung und Integration. Alternative Wirtschaftspolitik bejaht zwar grundsätzlich auch Flexibilität und Pluralität als Ausdruck zunehmender Individualität und einer dynamischen Gesellschaft, aber nicht um jeden gesellschaftlichen Preis. Es müssen bestimmte vernünftige und sozial normative Mindestbedingungen eingehalten werden, um mögliche prekäre Wirkungen einer unbeschränkten Flexibilisierung zu verhindern.

Ein zentrales Anliegen alternativer Politik ist die Einführung einer *bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung*. Eine Grundsicherung, die sich an den Maßstäben eines menschenwürdigen Lebens entsprechend dem erreichten Entwicklungsniveau orientiert und über dem gegenwärtigen Sozialhilfeniveau liegt, erfordert beträchtliche Mittel. Sie liegen in einer Größenordnung von 3 bis 4 vH des BIP; die Grundsicherung kann deshalb nur schrittweise über einen längeren Zeitraum eingeführt werden. Zu den ersten Schritten einer solchen Grundsicherung gehören:

- gesetzlich oder tariflich geregelte Mindestlöhne, beginnend in Branchen mit verbreiteter Niedriglohnarbeit;
- eine altersabhängig gestaffelte Grundsicherung für Kinder und Jugendliche;
- die Weiterführung der Grundsicherung im Alter auf einem höheren Niveau als gegenwärtig;
- die Einführung einer steuerfinanzierten bedarfsorientierten Grundsicherung in der Arbeitslosenunterstützung anstelle einer Reduzierung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau.

Eine solche Grundsicherung würde zur Stabilisierung der Masseneinkommen und damit des Binnenmarktes beitragen.

Gesundheit

Die Auseinandersetzungen um die weitere Entwicklung des Gesundheitssystems, seine Finanzierung, seine Organisation und vor allem um die weitere Bereitstellung der notwendigen Gesundheitsleistungen für alle Menschen unabhängig von ihren Einkommen haben sich verschärft. Eine grundlegende Reform des Gesundheitswesens steht daher vordringlich auf der Tagesordnung. Darüber besteht auch weitgehende Übereinstimmung zwischen den Parteien und Verbänden. Über Inhalt und Richtungen der notwendigen Reform gehen die Meinungen jedoch zum großen Teil diametral auseinander.

Unser alternatives Konzept geht davon aus, dass der Weg zur Zwei-Klassen-Medizin versperrt bzw. – soweit bereits erfolgt – wieder rückgängig gemacht werden muss. Die notwendige und standardgerechte medizinische Versorgung in hoher Qualität muss für jede und jeden garantiert werden. Benachteiligungen von sozial Schwachen, von Menschen mit Behinderungen und chronisch Kranken aus Gründen der »Sparsamkeit« dürfen nicht zugelassen werden. Gleichzeitig sind die wirksamsten (und auch für die Prävention geeignetsten) Behandlungen zu fördern.

Die solidarische Finanzierung muss erhalten und durch die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze und die Einbeziehung aller Einkommensarten in die Finanzierung der Krankenkassen gestärkt werden. Die weitere Kommerzialisierung gesundheitlicher Leistungen, der weitere Ausbau der Privatversicherungen zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung und die Intensivierung des Marktwettbewerbs sind keine geeigneten Wege in ein zukunftsfähiges solidarisches Gesundheitswesen. Sie müssen gestoppt und umgekehrt werden. Nur dann wird die Strukturreform in der Finanzierung des Gesundheitssystems den zukünftigen Bedingungen und Herausforderungen gerecht werden können (vgl. Kapitel 7).

Zukunftsfähige Haushaltspolitik und sozial gerechtere Steuerpolitik

Eine zukunftsfähige Haushaltspolitik setzt voraus, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht auf Kosten der finanziellen Möglichkeiten für eine aktive, zukunftsorientierte Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltpolitik erfolgt. Um einen größeren Konsens über die Grundlagen für die Haushalts- und Steuerpolitik zu erreichen, sollte eine öffentliche Debatte darüber initiiert werden, welche Aufgaben von der Gemeinschaft und welche privat wahrzunehmen sind, um daraus abzuleiten, in welcher Höhe öffentlichen Mittel bereitzustellen sind. Dies wäre auch ein wichtiger Schritt, um eine notwendige *engere Verbindung zwischen Reformpolitik* (Reformprojekten) *und Haushaltspolitik* (Sicherung der für die Realisierung der Projekte erforderlichen Finanzmittel) zu erreichen.

Ein alternatives Steuerkonzept als Schritt zu einer höheren Verteilungsgerechtigkeit müsste davon ausgehen, dass eine Umkehr der Entwicklung der letzten Jahrzehnte notwendig ist. Wesentliche Elemente dieses alternativen Steuerkonzepts sind:

- die vollständige Einbeziehung aller Einkommensquellen in die Bestimmung der Höhe des zu versteuernden Einkommens (Verbreiterung der Bemessungsgrundlage);

- die Beseitigung der vielfältigen Privilegien für Einkommen der großen Kapitalgesellschaften und Vermögen;
- die stärkere Berücksichtigung der spezifischen Bedingungen der KMU;
- die Erhöhung des von der Besteuerung freigestellten Existenzminimums bei gleichzeitiger Verhinderung der weiteren Absenkung des Spitzensteuersatzes;
- die Unterstützung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung durch eine wirkungsvolle Ökosteuer;
- die Berücksichtigung der veränderten Bedingungen für die Finanz- und Kapitalmobilität durch entsprechende international koordinierte Regelungen im Steuersystem, um einen Steuersenkungswettbewerb bei Unternehmens- und Vermögensteuern, Kapitalflucht und Steuerhinterziehung zu verhindern oder zumindest einzudämmen;
- schließlich Vereinfachung und größere Transparenz des Steuersystems (vgl. Kapitel 3).

Kurswechsel für Ostdeutschland

Die ostdeutsche Wirtschaft weist auch im dreizehnten Jahr nach der Vereinigung im Vergleich zu Westdeutschland große Rückstände im gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Einkommensniveau sowie tiefgreifende strukturelle Defizite auf. Das Bruttoinlandsprodukt je EinwohnerIn verharrt seit Mitte der 1990er Jahre auf einem Niveau, das fast 40 vH unter dem Westdeutschlands liegt. Ostdeutschland bildet bis heute das größte geschlossene EU-Territorium mit einem derart großen innerstaatlichen Entwicklungsrückstand.

Die Dramatik liegt jedoch nicht nur in der Höhe dieser Rückstände und darin, dass der Aufholprozess unabsehbar länger dauert, als anfangs vorausgesagt wurde. Sie erhält ihre besondere Zuspitzung dadurch, dass der Aufholprozess seit 1996 nicht nur stagniert, sondern sich die Schere zwischen Ost und West teilweise wieder öffnet und auch keine Anzeichen sichtbar sind, dass sich hieran in den nächsten Jahren grundlegend etwas verändern wird. Dies bindet weiterhin hohe Trans-

ferleistungen von West nach Ost in der Größenordnung von 4 bis 4,5 vH der westdeutschen Bruttoinlandsproduktion.

Ein Aufholen Ostdeutschlands setzt vor allem zweierlei voraus: Zum einen muss die gesamtwirtschaftliche Politik der Bundesrepublik in Richtung einer expansiven makroökonomischen Finanz-, Verteilungs- und Strukturpolitik, sozial-ökologischer Investitionen sowie einer höheren Dynamik der Masseneinkommen verändert werden. Zum anderen sind die Bedingungen zur Entfaltung und Nutzung der endogenen Potenziale Ostdeutschlands entscheidend zu verbessern. Der Aufholprozess erfordert über einen längeren Zeitraum hohe externe Zuflüsse an Investitionen und Mittel zum Ausbau der Forschungs- und Entwicklungskapazitäten, eine höhere Qualität und eine wesentliche Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung, eine zukunftsorientierte regionale Strukturpolitik, die Herausbildung von Unternehmensnetzwerken und weiterer regionaler Produktionscluster sowie die Erweiterung der Marktanteile ostdeutscher Unternehmen, insbesondere auch eine Erhöhung ihrer Exportanteile.

Entscheidend für das Gelingen einer solchen Strategie ist ein höherer politischer Druck der Ostdeutschen zur Durchsetzung ihrer Interessen und die Aufklärung darüber, dass die Wiederingangsetzung der ostdeutschen wirtschaftlichen Konvergenz durch hinreichende öffentliche und unternehmerische Finanztransfers mittel- und langfristig auch im Interesse der Bevölkerung in den alten Bundesländern liegt (vgl. Kapitel 8).

Gesellschaftliche Regulierung und demokratische Kontrolle im Prozess der »Globalisierung«

Dem neoliberalen Credo der Entfesselung der Marktkräfte und der Unterordnung der Politik unter die »Sachzwänge der Globalisierung« setzt alternative Wirtschaftspolitik die Position entgegen, dass eine gesellschaftliche Regulierung und Kontrolle die spontane marktwirtschaftliche Deregulierung im Interesse sozialer Gerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit einschränken und ergänzen muss. Gesundheit, Bildung, Kultur und die Natur dürfen nicht zu bloßen Waren verkommen. Die vermeintlichen »Sachzwänge der Globalisierung« gilt es als das zu entlarven, was sie sind, nämlich kaschierte Interessenpolitik. Globalisierung muss im Interesse der Verringerung der Polarisierung in der globalen Verteilung des Reichtums und der Ressourcen sowie nachhaltiger Entwicklungsstrategien politisch gestaltet werden.

Im Vordergrund der harten gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um eine stärkere gesellschaftliche Regulierung im Interesse der Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft und der Entschärfung der größten sozialen Konflikte sollten konkrete Schritte und Regelungen insbesondere auf folgenden Gebieten stehen:

- Regelungen der betrieblichen und unternehmerischen Mitbestimmung der Beschäftigten in den Unternehmen. Hierzu sind nach der unbefriedigenden Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes Nachbesserungen und insbesondere eine umfassende und grundlegende Novellierung der unternehmerischen bzw. wirtschaftlichen Mitbestimmung notwendig. Alle Unternehmen in Deutschland mit mehr als 500 ArbeitnehmerInnen sollten dabei in Anlehnung an das Montanmitbestimmungsgesetz einer paritätischen Mitbestimmung unterliegen. Außerdem muss ein schrittweiser Ausbau der Mitbestimmung in den EU-weit und global tätigen Unternehmen erfolgen. Dazu gehört unbedingt eine paritätische Mitbestimmung von Europäischen Betriebsräten.
- Die Ausarbeitung und schrittweise Umsetzung von Leitsätzen für multinationale Unternehmen, die über die bisherigen Leitsätze der OECD hinausgehen.
- Die koordinierte globale Regulierung internationaler Finanzmärkte und Kapitalströme.
- Ein Programm zur Bekämpfung der Armut im internationalen Maßstab und der weiter zunehmenden Nord-Süd-Polarisierung.
- Maßnahmen gegen Steuer-, Umwelt-, Sozial- und Lohndumping in der EU.
- Regelungen zur Gestaltung eines sozialen Europas und einer in der EU koordinierten Umweltpolitik für eine nachhaltige Entwicklung.
- Die Verhinderung von Projekten eines repressiven Arbeitszwangs

und der Kapitulation vor einer arbeitsmarktvermittelten Spaltung der Gesellschaft.

- ➲ Ein Politikwechsel, der auf die Schaffung der Voraussetzungen für einen »neuen Typ der Vollbeschäftigung« im Profit- und zusätzlich im öffentlich finanzierten Non-Profit-Bereich und auf die Herausbildung eines »neuen Normalarbeitsverhältnisses« gerichtet ist.
- ➲ Regelungen, die eine höhere regionale Handlungsfähigkeit und den wirksamen Abbau von regionalen Disparitäten ermöglichen.

Das ungelöste Grundproblem besteht darin, dass eine notwendige internationale Regulierung noch über keine umfassende Konzeption und eine zugehörige politische Durchsetzungsmacht verfügt. Die institutionellen Statthalter der internationalen Finanzwelt (Weltbank, IWF, WTO, OECD, IBZ u.a.) sind der demokratischen Kontrolle seitens der nationalen Parlamente weitgehend entzogen. Fortschritte können nur soweit erzielt werden, wie es gelingt, dem gegenwärtigen Auseinanderdriften der ökonomischen Globalisierung und der globalen politischen Steuerungs-/Regulierungsfähigkeit entgegenzuwirken und den sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Interessen der Bevölkerungsmehrheiten der Länder aller Weltwirtschaftszonen stärkere Artikulations- und Einflussmöglichkeiten zu geben.

Sonderveröffentlichungen der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

Arbeit, Umwelt, Gerechtigkeit – Beschäftigungspolitik statt Sparbesessenheit, Sondermemorandum, September 1999
Vermögensbesteuerung für mehr Gerechtigkeit und mehr Beschäftigung, Sondermemorandum, Dezember 1999
Gegen erfundene Sachzwänge: Für den Erhalt der solidarischen Rentenversicherung, Sondermemorandum, September 2000
Beschäftigungspolitik statt Marktvertrauen – Alternativen gegen Abschwung und Sozialabbau, Sondermemorandum, September 2001
Gesundheitspolitik: Solidarität statt Privatisierung und Marktorientierung, Sondermemorandum, Juni 2002
Ein Schritt zu mehr sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Vernunft, Initiative zur Wiedererhebung der Vermögensteuer, September 2002
Gegen weiteren Kahlschlag bei der Arbeitsförderung – Hartz-Konzepte lösen Misere auf dem Arbeitsmarkt nicht: Sozialstaatliche Alternativen für mehr Beschäftigung, Sondermemorandum, November 2002

Alles auf der Internetseite: www.memo.uni–bremen.de

2. Weltkonjunktur: Unsicherheiten und Ungleichgewicht

2.1 An der Schwelle zur Deflation? Zur Lage der Weltwirtschaft und der Konjunktur

Die Lage der Weltwirtschaft ist zu Beginn des Jahres 2003 äußerst labil. Das Weltsozialprodukt wuchs in 2002 lediglich um ca. 2,8 vH (nach 2,2 vH in 2001 und 4,7 vH im Jahr 2000), obwohl in den meisten Prognosen ein wesentlich stärkerer Aufschwung vorhergesagt worden war. Als Ursachen für die Wachstumsschwäche werden der drohende Krieg gegen den Irak und die daraus resultierenden hohen Ölpreise, der starke Kursrückgang an den Finanzmärkten mit ihren Vermögens-, Investitions- und Konsumeffekten sowie die stark diskreditierte Bilanzierungs- und Prüfpraxis der Großkonzerne benannt. Offensichtlich hält aber auch die Strukturkrise der New Economy – die sich weltweit in gigantischen Verlusten (z.B. AOL-TimeWarner: ca.

Tabelle 1: Eckwerte zur internationalen Konjunktur: BIP 2001 bis 2003 Veränderung in vH

	2001	2002	2003 (SVR)	2003 (DIW)
Euroraum	1,4	0,8	1,8	1,4
Deutschland	0,6	0,2	1,0	0,6
Frankreich	1,8	1,0	2,0	1,5
Italien	1,8	0,4	1,9	1,5
UK	2,2	1,6	2,4	2,6
USA	0,3	2,3	2,6	2,5
Japan	–0,3	0,0	0,7	1,2

Quellen: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2002/03; DIW-Wochenbericht 1-2/2003

100 Mrd. US-$ Bilanzverlust für 2002), Firmenzusammenbrüchen und Massenentlassungen sowie einer sehr geringen Investitionstätigkeit äußert – tiefer und länger als von den Forschungsinstituten erwartet an. Auch die restriktive Finanz- und Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) hat diese Wachstumsschwäche wesentlich mitverursacht. Insgesamt fällt auf, dass die Prognosen für 2002 und insbesondere für 2003 drastisch nach unten korrigiert worden sind, weil der für die zweite Jahreshälfte 2002 erwartete Aufschwung nicht eintrat und auch für 2003 mit großem Fragezeichen versehen werden muss.

USA

Das Wachstum im Jahr 2002 (2,3 vH) ist im Vergleich zu Europa und Japan als bemerkenswert zu bezeichnen. Es geht vermutlich hauptsächlich auf die äußerst expansive Geldpolitik – die den Immobilienboom andauern ließ –, die wieder stark wachsende Staatsverschuldung und die aggressive Verkaufsförderung der Autoindustrie zurück. Der private Konsum wuchs damit noch einmal um etwa 3 vH, während die Bruttoanlageinvestitionen um ca. 3 vH sanken. Der Staatskonsum wuchs um 4,4 vH, der Finanzierungssaldo verschlechterte sich auf 3,1 vH des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Das Leistungsbilanzdefizit stieg weiter – auf ca. 500 Mrd. US-$ bzw. 5 vH des BIP – und entwickelt sich zu einem zunehmend schwer zu kalkulierenden Risiko für die Weltwirtschaft. Ausblick: Die vor allem durch den Wohnungsbau und den Konsum getragene Konjunkturbelebung schwächt sich zwar ab, wird aber laut ifo-Institut und anderen Instituten durch die extrem niedrigen langfristigen Zinsen, durch steigende Ausrüstungsinvestitionen und einen wachsenden Export aufgrund des sinkenden Dollarkurses getragen und kann 2,5 vH BIP-Wachstum erreichen. Da der Notenbankzins im November 2002 bereits auf 1,25 vH gesenkt wurde, ist aber kaum mehr geldpolitischer Handlungsspielraum für die Bekämpfung eventueller Risiken im Jahr 2003 (Irak-Krieg, Einbruch der Automobilkonjunktur und des privaten Immobilienmarktes) vorhanden. Das ifo-Institut vermerkt weiterhin das Problem des fortbestehenden Doppeldefizits (Leistungsbilanz und öffentliche Haushalte), das den Dollar zunehmend schwächen und damit (über sinkende Importe) die Weltkonjunktur beinträchtigen könnte. Problemlos könnten dann jedoch die Haushaltsdefizite gesteigert werden, obwohl die öffentliche Meinung in den USA darauf nicht gut vorbereitet ist. Das von Präsident Bush geplante 600 Mrd. US-$-Programm (60 Mrd. US-$ pro Jahr) für die nächsten zehn Jahre wird aber wohl kaum greifen, wenn es hauptsächlich durch Steuersenkungen für Aktionäre die Stimmung an der Wallstreet zu verbessern sucht, anstatt direkt über öffentliche Investitionsprogramme die Nachfrage anzuregen.

Japan

Japan steckt weiterhin in seiner schweren deflationären Strukturkrise. Das BIP entwickelte sich sehr unstetig. Zunächst stiegen die Exporte aufgrund der Yen-Schwäche zu Beginn des Jahres 2002 stark an (auf Jahresbasis um 5 vH). Da aber die Investitionen weiter abnahmen (–6,8 vH) und der Konsum fast stagnierte (+0,8 vH), blieb die Gesamtentwicklung kraftlos. Der Leistungsbilanzüberschuss betrug 3,2 vH. Die Banken verhielten sich wegen des hohen Bestandes an faulen Krediten sehr restriktiv. Gleichzeitig stiegen die Realzinsen wegen der Deflation von ca. 1 vH. Die Finanzpolitik hat bei einem Finanzierungssaldo 2002 von minus 7,9 vH und einer Gesamtverschuldung von 150 vH des BIP wenig Handlungsspielraum. Vor diesem Hintergrund ist die DIW-Prognose von 1,2 vH für 2003 sehr optimistisch und kaum verständlich. Sie basiert auf der Hypothese, dass der Export (vor allem in die ostasiatischen Schwellenländer, für die ein Wachstum von 4,5 vH prognostiziert wird) stark wachsen wird.

Europa

Im Euroraum verlief die Wirtschaftsentwicklung im Jahre 2002 mit 0,8 vH nach 1,4 vH in 2001 sehr schwach. Im Vergleich zu den hoch

gesteckten Zielen des Lissabon-Gipfels im Jahre 2000, bis 2010 ein Wachstum von jährlich 3 vH zu erreichen, wurde ein völlig anderer Entwicklungsweg eingeschlagen. Das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Hand stieg um einen Prozentpunkt auf 2,5 vH, wirkte damit jedoch finanzpolitisch neutral, allerdings nicht als Produkt eines bewussten Gegensteuerns, sondern als Resultat der »automatischen Stabilisatoren«. Die Geldpolitik der EZB war und ist restriktiv und orientiert sich hauptsächlich an der Senkung der Preissteigerungsrate. Der Konsumpreisindex lag zuletzt 2,2 vH, die Kerninflationsrate 2,4 vH über dem Niveau von 2001. Die Löhne stiegen real um ca. 1,75 vH. Dies stabilisierte die Konsumnachfrage, konnte aber den weiteren Rückgang der Bruttoanlageinvestitionen, vor allem der Bauinvestitionen, nicht verhindern. Die Wachstumsschwäche verstärkte sich gegenüber 2001, obwohl die Leistungsbilanzüberschüsse – trotz der Aufwertung des Euro um jahresdurchschnittlich 5 vH – zunahmen.

Insgesamt fällt die schwache Binnennachfrage in Italien, Frankreich und insbesondere in Deutschland ins Gewicht, während in Großbritannien eine durchweg expansivere makroökonomische Politik für höhere Wachstumsraten sorgte. Es rächt sich damit der verhängnisvolle wirtschaftspolitische Ansatz im Euroland, die Realzinsen durch die EZB hoch gehalten und trotz der Wachstumsschwäche die Konsolidierungspolitik zum Oberziel erkoren zu haben und die Konjunkturerwartungen erneut an einen Exportaufschwung in den USA zu knüpfen. Damit wurde im EWU-Raum nicht nur auf einen eigenständigen Beitrag zu Bekämpfung der Stagnation verzichtet, sondern sie wurde durch die »brutalen deutschen Methoden« (der französische Ministerpräsident Raffarin) prozyklisch verstärkt. Dass dennoch die Stabilitätsziele – vor allem in Deutschland, Frankreich und Italien – weit verfehlt wurden, kann nicht verwundern. Im Gegenteil: eine verstärkte Sparpolitik in der Krise wirkt prozyklisch und lässt die Haushaltsdefizite sprunghaft ansteigen.

Der Ausblick für 2003 ist für den EWU-Raum von großen Unsicherheiten geprägt, insbesondere von den weltwirtschaftlichen Auswirkungen der Irak-Krise. Eine weitere Ölpreissteigerung infolge dieser Krise würde zu einer deutlichen Verschärfung der allgemeinen Krisentendenzen führen. Sollte sich zudem die EZB weiter an der durchschnittlichen Preissteigerungsrate im Euroraum orientieren, würde dies zu einem stärkeren Druck auf das in Deutschland um etwa 1 Prozentpunkt unter dem Durchschnitt liegende Preisniveau führen und damit die europäische Gesamtkonjunktur schwächen (vgl. Abschnitt 2.2.3). Die nach dem Haushaltsdefizit von 3,7 vH verstärkten deutschen Bemühungen, den Haushalt im Jahr 2003 zu konsolidieren, werden die wirtschaftliche Belebung in Europa ebenfalls stark belasten. Insgesamt wird für den Euroraum mit etwa 1,4 vH Wachstum gerechnet (DIW). Aus unserer Sicht ist aber auch ein deutlich geringerer Wert nicht unwahrscheinlich.

Für die *Beitrittsländer* erwartet das DIW nach einem BIP-Wachstum von 2,2 vH im Jahr 2002 einen leichten Anstieg für 2003 auf 2,7 vH. Allerdings sind trotz der insgesamt besseren Wachstumsaussichten auch hier Risiken unübersehbar, vor allem die hohen öffentlichen Defizite (Tschechien 2002: 10 vH, Ungarn 9 vH) sowie die hohen Leistungsbilanzdefizite.

Deutschland: an der Schwelle zur Deflation

In Deutschland sank die Binnennachfrage im Jahresdurchschnitt 2002 um 1,3 vH, darunter die Ausrüstungsinvestitionen um 8,4 vH und die Bauinvestitionen um 5,9 vH, während die private Konsumnachfrage um 0,5 vH abnahm. 2002 konnte der Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe die Schwäche des vierten Quartals 2001 vor allem durch ein zunächst deutliches Ansteigen der Auslandsaufträge überwinden, während die Inlandsaufträge insgesamt stagnierten. Die Exporte wuchsen im Jahr 2002 um 2,9 vH, die Importe gingen um 1,3 vH zurück. Der Außenbeitrag ist von 27,26 Mrd. € (2001) in 2002 auf 28,78 Mrd. € angestiegen. Dies konnte aber die binnenwirtschaftlich negativen Faktoren nicht kompensieren. Daher sank die Erwerbstätigenzahl um ca. 250.000 Personen; die Zahl der Arbeitslosen stieg im Jahresdurchschnitt um ca. 210.000 Personen.

Das ifo-Institut wertet die für 2003 angenommene Lohnsteigerungs-

rate von insgesamt nominal lediglich 2,5 vH als günstig für die Konjunktur. Dies wird von uns allerdings bestritten, da nicht zu erkennen ist, warum die Nachfrage nach Investitionsgütern insgesamt steigen soll, wenn die Realeinkommen und damit der private Konsum (+1,5 vH in 2001, –0,5 vH in 2002) weiterhin fast stagnieren und die Auslastung der Produktionskapazitäten im Verarbeitenden Gewerbe auf niedrigem Niveau verharrt (Westdeutschland: knapp 84 vH in 2002 nach 87,3 vH in 2000; Ostdeutschland: 79,5 vH in 2002 nach 83,2 vH in 2000). Das DIW kritisiert ebenfalls, dass »Deutschland bei den Löhnen derzeit gleichsam einen Sonderweg (geht)« (DIW 1-2/2003: 13). Die Lohnstückkosten sind in Deutschland in den vergangenen Jahren wesentlich schwächer gestiegen als in den anderen EU-Ländern.

Die Ausrüstungsinvestitionen sind seit 2000 besonders stark gesunken, nämlich um 5,8 vH im Jahre 2001 und 2002 noch einmal um 8,4 vH. Insbesondere der erneute Rückgang in 2002 um ca. 8,4 vH – der die Institute, die ein Minus von 1,5 vH prognostiziert hatten, völlig überraschte, der aber unserer Meinung nach bei der ausgeprägten Konsumschwäche nicht verwunderlich ist – verhinderte eine stärkere Belebung. Für 2003 wird mit einem Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen von 3 vH gerechnet. Die Bauinvestitionen werden nach –2,6 vH in 2000, –6,0 vH in 2001 und –5,9vH in 2002 auch in 2003 weiter sinken (DIW-Prognose: –3,9 vH).

Auch vor diesem Hintergrund korrigierte die Bundesregierung im Januar ihre Annahme eines 1,5 vH-BIP-Wachstums für 2003 noch einmal drastisch nach unten auf 1,0 vH. Wir halten dagegen die wesentlich pessimistischere Prognose des DIW (+0,6 vH) für weitaus realistischer. Aufgrund des enormen Drucks aus Brüssel auf die Finanz- und Haushaltspolitik ist auch eine Stagnation nicht unwahrscheinlich. Dafür spricht auch, dass die größte Krise des Banken- und Versicherungssektors seit Bestehen der Bundesrepublik und die zahlreichen Probleme, die die Immobilienwirtschaft noch verborgen hält, zu einer sehr restriktiven Kreditvergabepraxis führen werden.

Damit ist es aus Sicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nur noch ein kleiner Schritt bis zu einer deflationären Entwicklungsetappe. »Im Kern besteht ... in Deutschland derzeit eine Konstellation, die die Wirtschaft in Richtung Deflation treiben könnte und der die Finanz- und die Geldpolitik entgegenwirken müssen« (DIW 1-2/2003, S. 42). Auch der Lohnpolitik, die zumindest produktivitätsorientiert sein muss (Produktivitäts- und Preissteigerungsrate), weist das DIW eine zentrale Rolle bei der Verhinderung einer deflationären Tendenz zu.

Da eine Deflation ein qualitativer Umschlag sämtlicher wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen wäre (siehe Japan in den 90er Jahren), der wirtschaftspolitisch prinzipiell schlechter als die bisherige Wirtschaftslage zu beherrschen ist, muss sich die Politik ihrer Verantwortung besonders bewusst werden und unbedingt auf eine expansive Fiskalpolitik umschalten.

Staatseinnahmen und -ausgaben

Die Steuereinnahmen wuchsen (in der Abgrenzung der VGR) in 2002 nur um 0,6 vH, die Sozialbeiträge um 1,4 vH, während die monetären Sozialleistungen mit 4,5 vH und die sachlichen Sozialleistungen um 3,5 vH zunahmen (höhere Aufwendungen wegen gestiegener Arbeitslosigkeit, Anhebung des Kindergeldes sowie Ausgabesteigerungen im Gesundheitssystem). Der gesamte Budgetsaldo belief sich daher auf mehr als 75 Mrd. € oder 3,7 vH des nominellen BIP.

Der größte Defizit*zuwachs* trat bei den Ländern ein, deren Fehlbetrag von 7,8 Mrd. € im Jahr 2000 auf ca. 31,9 Mrd. € in 2002 hochschnellte, während die Verschuldung des Bundes von ca. 24,6 Mrd. € auf ca. 37,9 Mrd. € anwuchs. Die Gemeinden verzeichneten im Jahre 2000 noch einen Überschuss, in den Jahren 2001 und 2002 hingegen Defizite von 4,0 und ca. 6,7 Mrd. € (vgl. Abschnitt 3.3).

In 2003 werden wegen der Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform sowie der im Herbst 2002 beschlossenen Steuererhöhungen die Einnahmen um vermutlich 4,4 vH steigen, die Sozialbeiträge um ca. 3,2 vH. Die Einnahmequote betrüge dann 45,5 vH nach 45,0 vH in 2002 und etwa 47,2 vH im Jahre 1999. Bei den Ausgaben setzte der *nationale Stabilitätspakt* seine Marken: Sie sollen beim Bund in 2003 und 2004 jeweils um 0,5 vH sinken, bei den Gemeinden und

Ländern nur um 1 vH pro Jahr steigen. Die Krankenkassen sollen entlastet werden (Nullrunde für ÄrztInnen und Krankenhäuser), die Bundesanstalt für Arbeit (BA) durch die Umsetzung des Hartz-Konzeptes ohne Bundeszuschuss auskommen – eine völlig unrealistische und scharf zu kritisierende Annahme. Insgesamt werden laut ifo-Prognose die monetären Sozialleistungen nur um 1,4 vH ausgeweitet, die sozialen Sachleistungen um 2,1 vH. Der Finanzierungssaldo könnte dann auf ca. 60 Mrd. € sinken (2,8 vH des BIP). Auch diese Prognose halten wir für unrealistisch.

Risiken

Als Prognoserisiken werden von allen Instituten die Irak-Krise und die damit wahrscheinlich ansteigenden Ölpreise, eine weitere Vermögensvernichtung an den Wertpapiermärkten sowie eine drastischere Dollarabwertung als Resultat des wachsenden Doppeldefizits der USA (Staatsaushalt und Leistungsbilanz) diskutiert, wobei zu berücksichtigen ist, dass die USA heute eigentlich ein *Dreifachdefizit* zu bewältigen haben, wenn man die hohe Verschuldung der Privathaushalte mit einbezieht. Nicht im Blick ist (außer beim DIW und WSI) das Risiko, das sich aus der Durchsetzung der Maastricht-Kriterien vor allem für die Bundesrepublik, Frankreich und Italien ergibt. Diese Politik könnte gefährlich nah an das Großrisiko Deflation im Euroraum und speziell in Deutschland heranführen. Mit Sicherheit wird man erwarten können, dass, falls es zu einem Krieg gegen den Irak kommen sollte, seine Auswirkungen zur Hauptursache für die auch im Jahre 2003 anhaltende Stagnation und Massenarbeitslosigkeit hochstilisiert werden. Demgegenüber bleibt festzuhalten, dass es in erster Linie die neoliberal strukturierte Wirtschafts- und Finanzpolitik in der EU und speziell in Deutschland ist, die dieses Ergebnis zu verantworten hat und haben wird.

2.2 Spezielle Aspekte der Weltkonjunktur

2.2.1 USA: Konjunkturlokomotive mit wenig Dampf, aber Immobilenspekulation und eskalierendem Leistungsbilanzdefizit

Die USA haben das konjunkturelle Tief des Jahres 2000 überwunden und sich insbesondere als Wachstumspol gegenüber der EU und Japan behauptet. Nicht nur weisen letztere nur sehr geringe Wachstumsraten auf, sondern sie sind auch – wie bereits vor der Krise – in hohem Maße von der Entwicklung in den USA abhängig. Eine Abschwächung des noch sehr unsicheren Aufschwungs dort könnte in Europa und Japan zu einer neuerlichen Rezession führen.

Zu den Unsicherheiten, die den Aufschwung in den USA gegenwärtig kennzeichnen, zählt zunächst die Entwicklung des privaten Konsums. Dessen Ausweitung war nur möglich, weil ein anhaltender Immobilienboom den Haushalten erlaubt hat, ihre Konsumausgaben weiterhin zu erheblichen Teilen über Kredite zu finanzieren.

Eine vergleichbare Situation besteht gegenwärtig in Australien und Großbritannien. Auch in diesen beiden Ländern ermöglicht die Immobilienspekulation schuldenfinanzierte Steigerungen des Konsums, die über das Wachstum der verfügbaren Haushaltseinkommen hinausgehen. Um die Probleme, die sich hieraus ergeben können, einschätzen zu können, sind vergangene Immobilienspekulationen allerdings interessanter als gegenwärtige. Großbritannien und Japan erlebten in den 1980er Jahren drastisch steigende Immobilienpreise. Anders als heute in den USA wurden diese allerdings von einer allgemeinen Aufwärtsentwicklung der Konjunktur begleitet. Außer durch den privaten Konsum wurde die Bruttoinlandsentwicklung auch von privaten Investitionen und Staatsausgaben getragen. Gleichwohl führte das Platzen der Spekulationsblase an den Immobilenmärkten – 1988 in Großbritannien und 1991 in Japan – in beiden Fällen dazu, dass der private Konsum für Jahre als Konjunkturmotor ausfiel. Nicht nur bedeuten sinkende Immobilienpreise eine Vermögensvernichtung, welche die

Möglichkeiten zur Kreditaufnahme beschränkt. Darüber hinaus erhöht sich in Zeiten einer Wirtschaftskrise die Schuldenlast privater Haushalte. Zuwächse des verfügbaren Einkommens, die unter den Werten liegen, die zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme erwartet wurden, erhöhen den Anteil des Schuldendienstes am Einkommen und schränken damit die konjunkturell ohnehin geschwächte Entwicklung der Konsumgüternachfrage weiter ein. Erst 1993 – nach drei Jahren Stagnation bzw. Rezession – konnte die britische Ökonomie diese Situation, in der sich negative Wachstumseffekte gegenseitig verstärken, überwinden. In Japan ist dies bis heute nicht gelungen, wobei natürlich nicht der Eindruck erweckt werden soll, die japanischen Wirtschaftsprobleme seien ausschließlich durch eine Baisse der Immobilienmärkte und hierauf folgende Einschränkungen der Konsumgüternachfrage verursacht.

Mit Blick auf die gegenwärtige Entwicklung der US-Konjunktur muss allerdings festgehalten werden, dass eine Krise im Immobiliensektor über ihre negativen Auswirkungen auf den privaten Konsum die Wirtschaftsentwicklung insgesamt beträchtlich zurückwerfen könnte. Angesichts fortbestehender Überkapazitäten – im November 2002 lag die Kapazitätsauslastung in den USA nur bei 75,6 vH gegenüber einem Durchschnitt von 81,5 vH im Zeitraum 1972 bis 2001 – ist ein Anziehen der Investitionskonjunktur nicht zu erwarten. Außerdem stehen die seit Ausbruch der Krise vorgenommenen und für die nächsten Jahre angekündigten Steigerungen der Staatsausgaben in keinem Verhältnis zu dem propagandistischen Getöse, mit dem sie jeweils angekündigt werden. Um einen nachhaltigen, nicht ausschließlich vom privaten Konsum abhängigen Konjunkturaufschwung anzustoßen, sind sie jedenfalls zu gering.

Neben der Entwicklung des Immobilienmarktes kann auch der Außenhandel der USA eine fortschreitende konjunkturelle Erholung beeinträchtigen. Dabei ist zu beachten, dass die wirtschaftliche Abhängigkeit eines Landes bzw. einer Ländergruppe sich nicht unbedingt in Leistungsbilanzüberschüssen gegenüber einem bevorzugten Exportland niederschlägt. Dieser offensichtliche Fall einer exportabhängigen Wirtschaftsentwicklung ist in Japan gegeben, das gegenüber der Welt insgesamt – insbesondere aber auch gegenüber den USA – seit Jahren enorme Leistungsbilanzüberschüsse aufweist. Ohne diese ausländische Nachfrage hätte die japanische Wirtschaft nicht bis zu Beginn der 1990er Jahre wachsen können, und die seither anhaltende Stagnation hätte sich wahrscheinlich zu einer schweren Depression ausgewachsen.

Die Leistungsbilanz der EU ist dagegen seit vielen Jahren relativ ausgeglichen. Dennoch konnte sich auch die europäische Wirtschaft nicht der Konjunkturkrise entziehen, die in den USA ihren Ausgang genommen hatte. Dass die konjunkturelle Entwicklung auch im Falle einer mehr oder minder ausgeglichenen Leistungsbilanz von den Exporten abhängen kann, kann folgendermaßen erklärt werden. Exportsteigerungen stellen eine Steigerung der effektiven Nachfrage dar. Sie führen – wie kreditfinanzierte Ausgabenprogramme des Staates – zu einem Anstieg von Beschäftigung, Kapazitätsauslastung und Einkommen. Von letzteren wird wiederum ein Teil für den Kauf ausländischer Güter verwendet. Ist die Importnachfrage hinreichend einkommenselastisch, kann ein vorübergehender Exportüberschuss im Zuge eines expansiven Multiplikatorprozesses zu einer ausgeglichenen Leistungsbilanz führen. Umgekehrt kann auch ein Rückgang der Exporte über einen negativen Multiplikatorprozess zu einer ausgeglichenen Leistungsbilanz führen. Die Abhängigkeit eines Landes zeigt sich demnach weniger im Leistungsbilanzsaldo als an der Reaktion der inländischen Nachfrage auf autonome Änderungen der Exporte.

Innerhalb des internationalen Konjunkturzusammenhangs werden solche Veränderungen von der führenden Wirtschaftsmacht – den USA – ausgelöst. Diese weisen – anders als zu Zeiten ihrer unumstrittenen Hegemonie während des Nachkriegsaufschwungs – ein Leistungsbilanzdefizit auf, das sich trotz Konjunkturkrise nicht zurückgebildet hat und seit Überwindung der Krise weiter anwächst. Damit entsteht eine widersprüchliche Situation: Einerseits sind die USA von Nettokapitalimporten aus anderen Ländern abhängig, um das Defizit in der Leistungsbilanz zu finanzieren. Andererseits müssen diese Kapitalströme mobilisiert werden, weil die Weltkonjunktur stark von Exporten in die USA abhängt.

Betrachtet man nur die Zahlungsbilanz, kann diese Situation einer Stimulierung der Weltkonjunktur durch beständige Nettoneuverschul-

dung im Ausland unbegrenzt bestehen bleiben, weil der – saldenmechanisch unabdingbare – Ausgleich der Zahlungsbilanz in dem hier beschriebenen Fall auch ohne Wechselkursanpassung möglich ist. Allerdings ist erstens nicht auszuschließen, dass ausländische Kapitalanleger beständig steigenden Kapitalbedarf und den Anstieg der Auslandsverschuldung im Verhältnis zum Wirtschaftswachstum in den USA als Ausdruck einer Akkumulationsbewegung interpretieren, die nicht ausreicht, um die erwarteten Gewinne abzuwerfen. Sinkt aber die – ggf. um erwartete Wechselkursänderungen bereinigte – Profitrate, die sich Auslandsinvestoren von ihren Anlagen in den USA erwarten, kann der Zustrom frischen Kapitals nur durch Zinssteigerungen erhöht werden.

Damit ist ein zweiter Unsicherheitsfaktor angesprochen, der möglicherweise bedeutsamer ist als die zumeist unkoordinierten, von Augenblicksstimmungen und Herdentrieb charakterisierten Erwartungen international agierender Investoren. Es ist für die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger der USA bereits heute schwierig, die Interessen verschiedener Fraktionen des US-Unternehmertums zu einer kohärenten Strategie zusammenzufassen. So äußert der – eng mit dem US-Finanzministerium zusammenarbeitende – Internationale Währungsfonds seit geraumer Zeit Sorge um das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht der USA. Dass Finanzminister Paul O'Neill im vergangenen Dezember zum Rücktritt gedrängt wurde, liegt unter anderem an dessen Behauptung, in einer globalisierten Wirtschaft seien die Defizite der US-Leistungsbilanz nicht als Ungleichgewicht und mögliche Quelle von Instabilitäten anzusehen.

Erwarten international operierende Investoren aufgrund steigender Leistungsbilanzdefizite und Auslandsschulden geringere Renditen sowie eine Abwertung des Dollars, wird sich der Kapitalfluss in die USA abschwächen. Es kann dann nur noch ein kleiner werdendes Leistungsbilanzdefizit finanziert werden. Für Teile der US-Mittelklasse wird das Statussymbol BMW nicht mehr zu finanzieren sein; sie wird wieder öfter Chevy fahren müssen. Das verbessert nicht nur die Bilanz bei General Motors, sondern bei allen US-Industrien, die in den letzten Jahren einer immer stärkeren Importkonkurrenz ausgesetzt waren. Gleichzeitig würde jedoch der Einfluss der USA auf die Weltkonjunktur, der

ja auch ein politisches Machtmittel darstellt, abnehmen. Um einen derartigen Machtverlust zu vermeiden, könnte die US-Politik versuchen, Kapitalzuflüsse durch Zinserhöhungen anzuregen. In den vergangenen Jahren reichten ja das überdurchschnittliche US-Wachstum und die damit geschaffenen Möglichkeiten der Gewinnaneignung, um Kapitalimporte zu mobilisieren, die nicht nur den Ausgleich der Zahlungsbilanz ermöglichten, sondern auch die Rolle der USA als weltweite Konjunkturlokomotive festschrieben. Unter den Bedingungen weltweit geringeren Wachstums und steigender Außenverschuldung der USA kann sich deren relativer Wachstumsvorsprung als unzureichend erweisen, um Nettokapitalimporte im bisherigen Umfang anzuregen. Die Aufrechterhaltung dieser Kapitalströme könnte allerdings über Zinserhöhungen erfolgen, welche US-Anlagen im Vergleich zu Investitionen in anderen Ländern rentabler machen.

Unterstellt man jedoch, dass Investitions- und Konsumgüternachfrage in den USA nicht vollständig zinsunelastisch sind – diese Situation einer Liquiditätsfalle konnte durch drastische Senkungen der Zentralbankzinsen bei Ausbruch der Konjunkturkrise offenbar vermieden werden –, werden steigende Zinsen die Binnennachfrage dämpfen. Gründe hierfür sind steigende Kreditkosten sowie ein neuerlicher Verlust von Aktienvermögen, der als Folge von Zinserhöhungen auftreten dürfte. Darüber hinaus könnte die bereits angesprochene Überbewertung, deren Rückbildung grundsätzlich wünschenswert ist, zu einem abrupten Ende des Immobilienbooms und der hiervon getragenen Entwicklung des privaten Konsums führen.

2.2.2 Krieg im Mittleren Osten

In den letzten Jahren ist eine Militarisierung der Weltpolitik festzustellen, die insbesondere von den USA vorangetrieben wird. Diese Entwicklung führte über die Kriege gegen Jugoslawien und Somalia zur Ausrufung eines andauernden »Krieges gegen den Terror«, der an verschiedenen Fronten der Welt gegen einen vermeintlich immer gleichen Gegner – international operierende Terroristen und mit ihnen

verbündete »Schurkenstaaten« – geführt wird. Die Hintergründe dieser bereits von Bush sen. proklamierten »neuen Weltordnung« können hier nicht ausgeleuchtet werden. Schon gar nicht soll der Eindruck suggeriert werden, von der Wirtschaftskrise führe ein direkter Weg in den Krieg. Diese Sichtweise wird schon durch die Tatsache widerlegt, dass die USA sowie die mit ihnen verbündeten Nato-Staaten ihr militärisches Engagement bereits vor Ausbruch der letzten Konjunkturkrise ausgeweitet hatten. Gleichwohl könnte ein neuerlicher Krieg gegen den Irak die wirtschaftliche Position der USA stärken. Ein kurzer Waffengang würde die gegenwärtige Monopolstellung der USA auf militärischem Gebiet unterstreichen. In einer politisch und ökonomisch instabilen Welt kann militärische Stärke zu einer relevanten Investitionsdeterminante werden. Sollte es allerdings zu länger andauernden Kampfhandlungen kommen, könnte das Ansehen der USA als unbestritten einziger Supermacht leiden und Kapitalanleger veranlassen, ihr Portfolio geografisch stärker zu diversifizieren. In diesem Fall dürften sich auch höhere Ölpreise negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken.

Ein dauerhaft erhöhter Ölpreis wäre ökologisch durchaus wünschenswert, weil damit ein Anreiz zur Einführung energiesparender Technologien bestünde. Dies war nach den Ölpreis-Schocks der 1970er Jahre zu beobachten. Allerdings fielen die Ölpreise in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre wieder, weil die Erschließung von Ölfeldern in Nicht-OPEC-Ländern die mühsam errungene Macht dieses Rohstoff-Kartells wieder zerstörte. Damit wurde ein permanentes Überangebot von Rohöl geschaffen, welches die aus ökologischen Gründen notwendige Einführung energieeffizienter Produktionstechniken und Logistiksysteme behindert. Einzelwirtschaftlich lassen sich höhere Gewinne erzielen, wenn Rohstoffvorräte zu Preisen verfügbar sind, die weit unter deren sozialen Kosten liegen. Eines der Kriegsziele im persischen Golf besteht erklärtermaßen darin, diesen ökologisch desaströsen Zustand eines billigen und übermäßigen Rohölangebotes mittelfristig abzusichern. Steigende Ölpreise sind daher nur vorübergehend, im Falle eines mehrmonatigen Krieges eben auch für einen solchen Zeitraum, nicht aber dauerhaft zu erwarten. Über einen längeren Zeitraum ansteigende Ölpreise würden eine ohnedies labile Weltkonjunktur allerdings weiter schwächen.

2.2.3 Europa: Probleme einheitlicher Geldpolitik bei unterschiedlichen Inflationsraten

Im Laufe der letzten Konjunkturkrise ist die Europäische Zentralbank von verschiedenen Seiten für zu zögerliche und zu geringe Zinssenkungen kritisiert worden. Besonders deutlich sei dieser restriktive Kurs der Geldpolitik im Vergleich mit der US-amerikanischen Zentralbank, der es mit schnellen und energischen Zinssenkungen im Frühjahr 2000 gelungen sei, den Rückgang kreditfinanzierter Nachfrage aufzufangen. Deshalb habe die US-Ökonomie nach einer kurzen und dazu noch milden Rezession schnell zu einer aufwärtsgerichteten Konjunkturentwicklung zurückgefunden.

Dass die Geldpolitik in den USA keineswegs die Interessen aller dortigen Kapitalfraktionen befriedigt und auch nicht zur Überwindung aller Ungleichgewichte innerhalb der US-Ökonomie beiträgt, wurde bereits gesagt. Um einen plötzlichen Zusammenbruch des überbewerteten Immobilenmarktes zu verhindern, wären beispielsweise höhere als die gegenwärtigen Zinsen erforderlich. Zudem verfügt die US-Zentralbank bei einem Zentralbankzinssatz von 1,25 vH (Januar 2003) nur noch über geringe Spielräume, falls ein neuerlicher Konjunktureinbruch weitere Zinssenkungen erforderlich machen sollte.

Kritische Einwände sind jedoch nicht nur mit Blick auf die US-Geldpolitik zu erheben. Darüber hinaus ist zu fragen, ob die europäischen Zentralbanker überhaupt in ähnlicher Weise wie ihre US-Kollegen auf die Konjunkturkrise hätten reagieren können. Dies ist zugleich eine Frage nach dem Erfolg der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.

Zur Erinnerung: Im Vorfeld der Maastrichter Verträge, mit denen der rechtliche Rahmen zur Einführung des Euro geschaffen wurde, gab es einen konzeptionellen Streit zwischen sogenannten »Krönungstheoretikern« und »Monetaristen«. Erstere hielten die Einführung einer Ge-

meinschaftswährung erst für möglich, nachdem der Binnenmarkt durch Güterhandel, Arbeitskräftewanderungen und Standortverlagerungen in allen Teilen der EU für annähernd gleiche Produktivitäts- und Einkommensniveaus gesorgt haben würde. Ein realwirtschaftlicher Konvergenzprozess könne schließlich durch eine Gemeinschaftswährung zum Abschluss – eben »gekrönt« – werden. Die Monetaristen hielten dagegen monetäre und fiskalische Konvergenz in den Mitgliedsländern einer Währungsunion für ausreichend, um eine funktionierende Gemeinschaftswährung einzuführen. Realwirtschaftliche Konvergenz würde danach sehr viel schneller als in einem Binnenmarkt mit verschiedenen nationalen Währungen stattfinden.

Unter dem Eindruck von deutscher Wiedervereinigung und Zusammenbruch des staatssozialistischen Lagers wurde ein schneller und weitreichender Integrationsschritt angestrebt. Dahinter stand die Befürchtung, die Auflösung der bipolaren Weltordnung könne zu einer Destabilisierung Europas und insbesondere zu einer Wiederbelebung deutschen Hegemoniestrebens führen. Mit diesen außenpolitischen Rahmenbedingungen war das monetaristische Konzept einer schnellen Währungsunion besser zu vereinbaren als die Krönungstheorie mit ihrem Insistieren auf einen langwierigen Konvergenzprozess realer Produktions- und Einkommensbedingungen.

In den monetären und fiskalischen Konvergenzkriterien der Maastrichter Verträge wurde das Ziel einer baldigen Euro-Einführung schließlich konkretisiert. Mit diesen Kriterien sollten Haushaltslage, Zinsen und Preise in der EU soweit vereinheitlicht werden, dass für alle an der Währungsunion teilnehmenden Länder die gleiche Geldpolitik angemessen wäre.

Mit Blick auf den Konjunkturverlauf ist dies auch gelungen. Ob als Folge des Maastrichter Konvergenzprogramms oder nicht: Die Konjunkturzyklen in der EU verlaufen weitestgehend synchron. Von dem Konjunktureinbruch im Frühjahr 2001 waren – wenngleich in unterschiedlichem Maße – alle Länder der Euro-Zone betroffen. Allerdings haben sich seit Einführung des Euro wieder beträchtliche monetäre Differenzen zwischen einzelnen Ländern herausgebildet, die einer einheitlichen, für alle Länder angemessenen Geldpolitik entgegenstehen.

Problematisch sind insbesondere unterschiedliche Inflationsraten. Nach den Maastrichter Konvergenzkriterien durfte der Euro nur in Ländern eingeführt werden, deren Inflationsrate den Durchschnittswert der drei preisstabilsten Länder um nicht mehr als zwei Prozentpunkte überstieg. Anfang 1999 wurde dieses Kriterium von allen zu dieser Zeit den Euro einführenden Ländern erfüllt. Dies ist mittlerweile nicht mehr der Fall.

Die drei Länder mit den niedrigsten Inflationsraten waren im Oktober 2002 Belgien, Deutschland und Finnland. Sie wiesen eine durchschnittliche Inflation von 1,43 vH auf, so dass sich gemäß Maastrichter Vertrag ein Maximalwert von 3,43 vH ergibt. Dieser wurde von Griechenland, Irland, den Niederlanden, Portugal und Spanien überschritten. Außerdem wiesen diese Länder in den 1990er Jahren überdurchschnittliche Wachstumsraten auf, so dass eine expansive Geldpolitik hier weniger dringlich ist als in der zuvor genannten Ländergruppe. Auch wird an dieser Entwicklung deutlich, dass niedrige Inflationsraten nicht notwendigerweise – wie von liberalen Ökonomen behauptet – zu höherem Wachstum führen.

Aus den unterschiedlichen Kombinationen von Wachstums- und Inflationsraten wird ein geldpolitisches Problem, weil ein anderes der Maastrichter Kriterien, das die Konvergenz der langfristigen Nominalzinsen fordert, sehr wohl erfüllt wird. Hier sind die Abweichungen zwischen den Euro-Ländern vernachlässigbar gering. Aber: Bei weitgehend identischen Nominalzinsen und unterschiedlichen Inflationsraten kommt es zu erheblichen Unterschieden bei den Realzinsen. Diese liegen gegenwärtig – wie aus Tabelle 2 ersichtlich wird – zwischen 0,47 vH in Irland und 3,63 vH in Belgien.

Die genannten Wachstums- und Inflationsdifferenziale sind nicht ganz zufällig. Mit Ausnahme der Niederlande handelt es sich bei den Ländern mit überdurchschnittlichen Werten bei Wachstum und Inflation um Länder der europäischen Peripherie bzw. im Falle Irlands um ein Land, dass diesen Status – gemessen am Pro-Kopf-Einkommen – erst in den 1990er Jahren überwunden hat.

Trotz erheblicher Unterschiede zwischen diesen Ländern, die sicherlich auch wirtschaftspolitisch bestimmt sind, findet zwischen dieser Ländergruppe und jener mit geringen Wachstums- und Inflationsraten

Tabelle 2: Realzins, Wachstum und Leistungsbilanzposition ausgewählter Länder des Euroraums

	B	D	Fin	E	El	Irl	P
langfristiger Realzins*	3,63	3,62	3,44	1,31	1,17	0,47	1,11
BIP-Wachstum 2002	0,8	0,2	1,1	2,0	2,9	4,5	1,4
BIP-Wachstum 91-00	2,2	1,9	2,2	2,7	2,3	7,2	2,8
Leistungsbilanzsaldo**	4,7	1,8	7,0	-2,2	-5,5	-2,2	-8,5

* Umlaufrendite festverzinslicher Staatspapiere mit einer Restlaufzeit von mindestens drei Jahren abzüglich des harmonisierten Verbraucherpreisindex im 3. Quartal 2002
** In vH des BIP in 2002

Quellen: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission, Sachverständigenrat

ein realwirtschaftlicher Konvergenzprozess statt. Ohne überdurchschnittliches Wachstum in den ärmeren Ländern kann ein solcher Prozess schlichtweg nicht vonstatten gehen. Dass damit zugleich höhere Inflationsraten verbunden sind, ist sowohl aus der Geschichte anderer Länder als auch aus der ökonomischen Entwicklungstheorie bekannt und wurde im Vorfeld der Währungsunion von den Krönungstheoretikern in Erinnerung gerufen. Realzinsdifferenziale, die eine einheitliche Geldpolitik nahezu unmöglich machen, sind insofern eine notwendige Begleiterscheinung der Konvergenz.

Dazu kommt noch ein weiteres Problem: Überdurchschnittliche Wachstumsraten des Einkommens führen zu entsprechenden Importzuwächsen. Die Exporte, die von der unterdurchschnittlichen Nachfrageentwicklung in den reicheren Ländern bestimmt werden, bleiben dagegen hinter der Importentwicklung zurück. Hieraus resultierende Leistungsbilanzdefizite sind dann nichts Ungewöhnliches. Sie sind gegenwärtig nicht nur in den genannten Peripherie-Ländern der EU zu beobachten, sondern auch bei den osteuropäischen Beitrittskandidaten. Zwischen diesen beiden Ländergruppen besteht jedoch ein wichtiger

Unterschied. Letztere verfügen teilweise über die Möglichkeit der Wechselkursanpassung, in jedem Falle aber über eine eigenständige Geldpolitik. Damit haben sie wirtschaftspolitische Instrumente in der Hand, die bei rechtzeitigem Einsatz einer übermäßigen Zunahme von Leistungsbilanzdefiziten entgegenwirken können. Besteht diese Möglichkeit nicht, dürften Regierungen und Unternehmen in den betroffenen Ländern nach anderen Wegen suchen, der zunehmenden Importkonkurrenz aus den reichen Ländern zu begegnen. Bevorzugtes Ziel dürften dabei die Löhne sein.

Die EZB steht vor dem akuten Problem, dass Deutschland, das sich am Rande einer Deflation befindet, dringend einer expansiven Geldpolitik bedarf.[2] In den Peripherie-Ländern der EU sind Zinssenkungen dagegen keineswegs nötig. Sie könnten dort sogar zu einer spekulativen Überhitzung der Wirtschaft führen. Um unterschiedliche Konstellationen von Wachstum und Inflation unter den Bedingungen einer einheitlichen Währung berücksichtigen zu können, ist über eine regional differenzierte Kreditvergabe durch die Europäische Investitionsbank nachzudenken. Würden deren Mittel soweit ausgedehnt, dass hiervon konjunkturelle Impulse ausgehen könnten, wären Konjunktur- und Regionalpolitik in Europa sinnvoll miteinander zu verbinden.

2 An dieser Stelle sei übrigens daran erinnert, dass die privaten Geschäftsbanken erklärt haben, die letzte von der EZB vorgenommene Leitzinssenkung nicht an ihre KundInnen weiterzugeben. Die im Zuge der Konjunkturkrise verschlechterte Ertragslage erlaube einen solchen Schritt nicht. Die Aufbesserung der eigenen Bilanz hat offensichtlich eindeutig Vorrang vor der Weitergabe wichtiger wirtschaftspolitischer Impulse an die Gesamtwirtschaft.

3. Finanzpolitik: Öffentliche Armut im privaten Reichtum

3.1 Rot-grüne Finanzpolitik in der Krise

Die tiefe Finanzkrise des öffentlichen Sektors auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften – insbesondere jedoch bei den Kommunen – ist unübersehbar. Eine vordergründige Ursache ist sicherlich seit 2001 die Bewegung des Wirtschaftswachstums in der Nähe der Stagnation sowie die die öffentlichen Haushalte massiv belastende hohe Arbeitslosigkeit. Allerdings sind die drohende wirtschaftliche Stagnation sowie die Massenarbeitslosigkeit keineswegs nur auf exogene Faktoren – wie den Rückgang der Exportzuwächse – zurückzuführen. Vielmehr trägt die restriktive Finanzpolitik des Bundes, mit der auf Einnahmenausfälle und steigende Krisenkosten durch Arbeitslosigkeit reagiert wird, maßgeblich zur gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklung bei. Durch die Einsparpolitik bewegt sich der Staat in die Schuldenfalle: Auf konjunkturell bedingte Steuerausfälle infolge schwacher bzw. sinkender Raten des Wirtschaftswachstums und steigende Ausgaben durch hohe Arbeitslosigkeit wird global mit der Reduktion der öffentlichen Ausgabenzuwächse reagiert. Instrumente dazu sind Einsparungen bei den Personalausgaben, den öffentlichen Investitionen sowie den Sachmittelausgaben. Die Folge der Sparprogramme sind rückläufige öffentliche Ausgaben und damit eine sinkende gesamtwirtschaftliche Nachfrage, die notwendigerweise zur Einschränkung der Produktion und schließlich der Beschäftigung führen. Durch die politisch erzeugte Schwächung des Wirtschaftswachstums kommen zusätzlich sinkende Steuereinnahmen und rückläufige Einnahmen der Sozialversicherungsträger sowie steigende Krisenkosten hinzu. Diese Politik, die auszieht, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren, muss am Ende mit der selbst erzeugten höheren Neuverschuldung fertig werden. Bei deutlichen Unterschieden bezüglich der Rahmenbedingungen: Dieser

Teufelskreis, in dem sich die so genannte Konsolidierungspolitik verfängt, gleicht konzeptionell der Brüningschen Notverordnungspolitik zum Ende der Weimarer Republik.

Warum, so die entscheidende Frage, kommt es trotz dieses offensichtlichen Desasters für die öffentlichen Haushalte sowie für die Wirtschaft nicht zu einer haushaltspolitischen Kurskorrektur? Die Hartnäckigkeit, mit der die öffentliche Einsparpolitik propagiert und durchgesetzt wird, ist schon lange nicht mehr nur Ausdruck einer Konzeptionslosigkeit. Vielmehr offenbart sich ein zuerst vorsichtiger, schließlich jedoch entschiedener Paradigmenwechsel der Finanzpolitik. Das Tempo, mit dem letztlich ein neoliberales Konstrukt zum Verhältnis von Staat und Markt an Bedeutung gewonnen hat, ist enorm. Die Priorität gilt der kapitalistischen Konkurrenzwirtschaft, der die Kraft zugesprochen wird, in den Bereichen ökonomischer Allokation, gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung und sozialer Verteilung zu optimalen, gesellschaftlich akzeptierten Ergebnissen zu führen. Sollte es zu Krisen kommen, dann sind diese einerseits exogen oder aber durch die Marktkräfte störende Außeneinflüsse erzeugt. Der Staat verhält sich demnach nur optimal, wenn er die Marktdynamik fördert. Dies zielt auf den Abbau sozialer und die Einschränkung ökologischer Regulierungen. Die Logik scheint klar: Da das Marktsystem nach der neoliberalen Doktrin nicht zu gesamtwirtschaftlichen Defiziten führt, bedarf es keiner makroökonomischen Stabilisierungspolitik. Der Wechsel zur neoliberalen Finanzpolitik beschränkt sich jedoch nicht nur auf den Verzicht auf gesamtwirtschaftliche Steuerung. Insgesamt gilt der Vorrang der Konkurrenzwirtschaft zu Lasten gestaltender Politik. Der öffentliche Sektor hat sich bei der Sicherung der Rahmenbedingungen ausschließlich auf die Anforderungen der Privatwirtschaft auszurichten. Alles, was darüber hinausgeht, gilt als Verschwendung nach dem Motto: Während ein privatwirtschaftlich ausgegebener Euro die Wohlfahrt steigert, wird seine Verausgabung für öffentliche Zwecke als verschwenderisch denunziert. Aus diesem Vorrang für die Regulierung der ökonomischen Verhältnisse durch die Dynamik der Konkurrenzwirtschaft folgt die Forderung nach dem Abbau bzw. dem massiven Umbau der Steuerlast für die Wirtschaft. Dazu gehört auch der Abbau sozialen Schutzes ge-

genüber den individuell unverschuldeten Risiken aus der Lohnarbeit (Alter, Behinderung, Krankheit, Arbeitslosigkeit). Die Privatisierung dieser sozialen Risiken wird über wachsende Eigenbeteiligung durchgesetzt und mit der Notwendigkeit der Übernahme von Eigenverantwortung zu rechtfertigen versucht.

Zur gesamtwirtschaftlich restriktiven Finanzpolitik gehört der Abbau von Steuerbelastungen in der Wirtschaft sowie für Einkommensstarke. Dabei verfolgt die rot-grüne Bundesregierung immer wieder den richtigen Kurs, fragwürdige Steuervergünstigungen abzubauen, um den Fluss der öffentlichen Einnahmen zu stabilisieren. Jedoch werden am Ende wichtige Maßnahmen zum Abbau von Steuervergünstigungen unter dem Druck der Unternehmenslobby geopfert. Dies gilt auch für das so genannte »Steuervergünstigungsabbaugesetz«, dessen Umsetzung inzwischen äußerst zweifelhaft ist.

3.1.1 Beschleunigung der Finanzkrise durch das »Deutsche Stabilitätsprogramm 2003«

Auf der Grundlage der Bestimmungen des europäischen »Stabilitäts- und Wachstumspakts« teilte die Bundesregierung der EU die Eckwerte des für 2003 angestrebten Stabilitätsprogramms mit. Die Basis der Zielvorgaben bildet vor allem die Prognose des Wirtschaftswachstums für das laufende Jahr. Dabei wird von einer Rate des wirtschaftlichen Wachstums ausgegangen, die sich nach den jüngsten Vorhersagen bereits nicht mehr halten lässt. Unterstellt wurde zunächst ein reales Wirtschaftswachstum von 1,5 vH in 2003, während zu Beginn dieses Jahres das »Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)« selbst unter recht optimistischen Bedingungen von einer Zuwachsrate von maximal 0,6 vH über das gesamte Jahr gerechnet ausgeht. Ende Januar dieses Jahres reduzierte die Bundesregierung die erwartete Rate des Wirtschaftswachstums auf 1 vH. Auch diese Prognose ist allerdings noch sehr optimistisch. Denn nicht zu unterschätzen ist die Tatsache, dass der durch das deutsche »Stabilitäts- und Wachstumsprogramm« verordnete Kurs schrumpfender Staatsausgaben schließlich zu weiteren Verlusten beim wirtschaftlichen Wachstum und bei der Beschäftigung führen wird. Jedenfalls wurde das Zahlenwerk zu Beginn dieses Jahres schnell Makulatur. Die Grundzüge der dennoch angestrebten Finanzpolitik durch die Bundesregierung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Ausgangspunkt ist die fiskalische Bilanzgleichung. Die Ausgaben werden finanziert durch Steuern, Sozialbeiträge, sonstige Einnahmen sowie die öffentliche Kreditaufnahme. Bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt lässt sich die Bilanzgleichung auch in Quoten schreiben. Zu den strategischen Quoten, die im Rahmen des deutschen »Stabilitäts- und Wachstumspakts« angestrebt werden, ist anzumerken:

- Die eigentliche Zielgröße, der sich die anderen finanzpolitischen Eckwerte unterzuordnen haben, ist die schrittweise Reduzierung des Finanzierungssaldos bis 2006 auf Null (vgl. Tabelle 3, »Deutsches Stabilitätsprogramm 2003«). Damit wird ab diesem Zeitpunkt durch den Verzicht auf öffentliche Nettokreditaufnahme ein ausgeglichener Haushalt angestrebt. Allerdings wird in dieser Planung das zuvor noch vehement verteidigte Ziel, bereits bis 2004 den Finanzierungssaldo auf Null herunterzufahren, wegen der verschlechterten Wachstumserwartungen um zwei Jahre verschoben.
- Wichtigstes Instrument der Rückführung der Neuverschuldung auf die Nullmarke ist die Senkung der *Staatsquote* von 48,3 vH auf 44,5 vH bis 2006. Damit liegt die geplante Zuwachsrate der gesamten Staatsausgaben unterhalb derjenigen des Wirtschaftswachstums. Der Rückgang der Staatsquote um ca. 4 Prozentpunkte würde, unter vereinfachten Annahmen gerechnet, zu Einsparungen im Umfang von knapp 80 Mrd. € pro Jahr führen.
- Der Anteil der gesamten Steuereinnahmen am nominalen Bruttoinlandsprodukt – die *Steuerquote* – nimmt gegenüber 23 vH in 2001 bis 2006 leicht auf 23,5 vH zu.[3] Die Steuerpolitik konzentriert sich weniger auf die deutliche Senkung der Steuerquote, sondern vor allem auf die Umverteilung der Steuerlast zugunsten der Gewinn- und Vermögenseinkünfte sowie generell der Erhöhung des Gewichts der indirekten Steuern.
- Die Quote der Sozialbeiträge soll bezogen auf 2001 bis zum Ziel-

jahr 2006 von 18,5 vH um einen Prozentpunkt reduziert werden. Dazu dienen einerseits Einsparungen bei den Ausgaben sowie andererseits die Erhöhung der privaten Beteiligung bei der Finanzierung sozialer Sicherungsleistungen.

➲ Der Anteil der sonstigen Einnahmen soll von einem an sich schon niedrigen Niveau aus bis 2006 nochmals gesenkt werden. Hierin verbergen sich auch weitere Veräußerungen öffentlicher Unternehmen bzw. von Unternehmensanteilen.

Schrumpfpolitik durch Senkung der Staatsquote

Die neoliberale Doktrin verlangt einen massiven Abbau der staatlichen Ausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. Damit verbindet sich, wie erwähnt, die Vorstellung, die staatliche Beanspruchung volkswirtschaftlicher Ressourcen verdränge privatwirtschaftliche Produktionsaktivitäten und damit Investitions- und Beschäftigungschancen. Es wird der Eindruck vermittelt, dass der Staat mit einer Staatsquote von knapp unter 50 vH nahezu die Hälfte der gesamten Wirtschaftsleistung beanspruche. Diese Behauptung ist jedoch unsinnig, denn bei dieser hohen Staatsquote werden die Ausgaben im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme zur Staatsquote gezählt. Im Kontext der Finanzierung sozialer Sicherungssysteme beansprucht der Staat allerdings keine volkswirtschaftlichen Ressourcen. Vielmehr wird eine gesetzlich gewollte Umverteilung organisiert. Ein großer Teil der sozialen Geldleistungen wird sofort an RentnerInnen, EmpfängerInnen von Arbeits-

3 Die hier betrachtete Steuerquote basiert auf der für die EU geltenden und beim »Stabilitäts- und Wachstumspakt« anzuwendenden Volkswirtschaftlichen Gesamtrechung (VGR). Nach der Finanzstatistik betrug die gesamtwirtschaftliche Steuerquote 2002 nur 21,7 vH. Die niedrigere Steuerquote nach der Finanzstatistik ergibt sich aus der Tatsache, dass etwa das Kindergeld seit 1996 als Steuermindereinnahme verbucht wird (2001 waren das 31,2 Mrd. €). Gleiches gilt für die Eigenheimzulage, die 2001 nach der Finanzstatistik das erfasste Steueraufkommen um 5,5 Mrd. € reduzierte. Die durch die EU verlangte Abgrenzung nach der VGR ist bei internationalen Vergleichen aussagekräftiger.

Tabelle 3: Deutsches Stabilitätsprogramm 2003 – Eckwerte der öffentlichen Haushalte von 2001 bis 2006 (in vH des Bruttoinlandsprodukts (in laufenden Preisen) – Abgrenzung Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Staatsquote	48,3	48,5	48,0	46,5	45,5	44,5
Einnahmenquote	45,5	45,0	45,0	45,5	44,5	44,5
darunter						
– Steuerquote	23,0	22,5	23,0	23,5	23,0	23,5
– Sozialbeiträge	18,5	18,5	18,5	18,5	18,0	17,5
– Sonstige Einnahmen	4,0	4,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Finanzierungssaldo	–2,8	–3,5	–2,5	–1,5	–1,0	0
(Finanzierungssaldo nach dem Stabilitätspakt 2001)	*–2,5*	*–2,5*	*–1,0*	*0*	*0*	*0*
nachrichtlich: Staatsschuldenquote (Bestand)	59,5	61,0	61,5	60,5	59,5	57,5

**) Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung vom Dezember 2002 (gegenüber Aktualisierung vom Dezember 2001) nach den Bestimmungen des »Stabilitäts- und Wachstumspakts« – Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997*

Legende

Staatsquote:	Staatsausgaben/Bruttoinlandsprodukt
Einnahmenquote:	(Steuern + Sozialversicherungsbeiträge + Sonstige Einnahmen)/ Bruttoinlandsprodukt
Steuerquote:	Steuern/Bruttoinlandsprodukt
Sozialbeiträge:	Sozialabgaben/Bruttoinlandsprodukt
Sonstige Einnahmen:	Sonstige Einnahmen/Bruttoinlandsprodukt
Finanzierungssaldo:	(Bruttokreditaufnahme – Tilgung)/Bruttoinlandsprodukt
Staatsschuldenquote:	Gesamte Staatsschulden/Bruttoinlandsprodukt

losengeld sowie Wohngeld usw. weitergereicht. Die sozialen Geldleistungen, über deren Verwendung die damit bedachten Personen entscheiden, betrugen 2001 allein 38 vH aller Ausgaben. Die Ausgaben der Einrichtungen der gesetzlichen Sozialversicherung belaufen sich – bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt – in diesem Jahr auf 18 vH. Die Tatsache, dass in den USA die sozialen Sicherungssysteme in erheblich geringerem Ausmaß über den Staat organisiert werden, führt dort zu einer deutlich niedrigeren Staatsquote. Eine niedrigere Staatsquote kann deshalb auch nicht als Erfolgsmarke gepriesen werden. Über diese auf die allgemeine Staatsquote durchschlagende Umverteilungsaktivität hinaus werden auch Zinszahlungen des Staates (17 vH 2001) sowie Subventionen u.a. Zahlungen (10 vH), die zum großen Teil den Unternehmen und VermögensbezieherInnen zufließen, in die Staatsausgaben eingerechnet. All diese monetären Leistungen führen jedoch nicht zur Beanspruchung von volkswirtschaftlichen Ressourcen, sondern sind Ergebnis der gewollten Umverteilung. Weniger als ein Drittel der Staatsausgaben – 2001 waren es 29 vH – werden für die eigentliche öffentliche Produktion im allokativen Sinne beansprucht: Für Investitionen im Verkehrsbereich, für Schulen, Krankenhäuser, für die ökologische Infrastruktur sowie für Personalausgaben zur Sicherstellung des öffentlichen Dienstleistungsangebots. Die Staatsausgaben, mit denen Produktionsressourcen beansprucht werden, liegen bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt somit weit niedriger, als es die allgemeine Staatsquote von 48,5vH suggeriert. Die so genannten allokativen Staatsausgaben der Gebietskörperschaften belaufen sich, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, lediglich auf 14 vH. Die Einsparpolitik mit dem Ziel, die allgemeine Staatsquote zu senken, zielt allerdings genau auf diese allokativen Aufgaben des öffentlichen Sektors.

So wurden in den letzten Jahren die öffentlichen Investitionen massiv verringert. Gegenüber 5 vH in den sechziger Jahren wird in diesem Jahr der Anteil öffentlicher Bruttoinvestitionen (32,9 Mrd. €) am Bruttoinlandsprodukt auf 1,5 vH sinken. Damit wird ein historischer Tiefststand, der sich seit mehreren Jahren ankündigt, erreicht. Da der Durchschnitt dieser Quote für die EU-Länder bei 2,5 vH liegt, ist Deutschland in diesem Punkt derzeit Schlusslicht in Europa. Zum Vergleich:

In den USA hat die öffentliche Investitionsquote auf 3,4 vH zugenommen.

Die Einbrüche bei den öffentlichen Investitionen konzentrierten sich auf die Kommunen. Deren Sachinvestitionen gingen von 33,5 Mrd. € in 1992 bis 2002 auf 22,5 Mrd. € zurück. Dieser Einbruch hat nichts mit einer Sättigungstendenz beim Bedarf an öffentlichen Investitionen zu tun. Im Gegenteil, das Deutsche Institut für Urbanistik schätzt für den Zeitraum von 2000 bis 2009 den kommunalen Investitionsbedarf auf 686 Mrd. €. Dabei handelt es sich nicht nur um Erweiterungs-, sondern auch um ökologisch dringend erforderliche Ersatzinvestitionen in den Bereichen Wasserversorgung, Kanalisation, Kläranlagen, aber auch um die Bereiche Straßennetz, Krankenhäuser, Schulen und kommunale Verwaltungsgebäude. Diese wachstumsdämpfende Unterversorgung mit öffentlichen Investitionen ist Resultat einer Einsparpolitik, zu der vor allem die Kommunen durch konjunkturell, insbesondere aber auch steuerpolitisch verursachte Steuerausfälle gezwungen wurden. Dieser Kahlschlag bei den öffentlichen Investitionen steht im krassen Widerspruch zu einer Finanzpolitik zur Zukunftsvorsorge mit dem Ziel, die ökologische Nachhaltigkeit zu stärken.

Durch die Politik der Ausgabeneinsparungen wurde das öffentliche Dienstleistungsangebot ebenfalls deutlich beschnitten. Der Anteil der öffentlichen Personalausgaben am Bruttoinlandsprodukt fällt seit 1990 beständig: von 9,5 vH auf nur noch rund 8 vH. Dahinter steht ein massiver Arbeitsplatzabbau – auch durch die Auslagerung bisher öffentlicher Dienstleistungsangebote in die Privatwirtschaft. Schließlich ist die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten durch kostensenkende Rationalisierungsmaßnahmen zu berücksichtigen. Nicht nur die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind durch diese Einsparpolitik belastet worden. Auch die KundInnen mussten hohe Qualitätsverluste bzw. Rationierungen hinnehmen. Dazu gehört auch der Rückzug aus der Fläche durch die regionale Konzentration des Angebots. Die sich hartnäckig haltende Behauptung vom aufgeblähten öffentlichen Dienst in Deutschland wiederum erweist sich als Propaganda. So belegt der »Jahreswirtschaftsbericht 2002«, dass der Anteil der öffentlichen Beschäftigten an der Zahl aller Beschäftigten 1999 nur 12,3 vH

betrug. Ähnlich niedrige Quoten erreichen nur noch die Niederlande und Großbritannien, während die USA mit 14,6 vH deutlich höher liegen.

Insgesamt hat die Einsparpolitik mit dem Ziel, die Staatsquote zu senken, das Angebot an öffentlicher Infrastruktur und Dienstleistungen bedrohlich verknappt und zu einem beträchtlichen Arbeitsplatzabbau geführt. Die Einschnitte bei der materiellen und immateriellen Infrastruktur haben letztlich jedoch die Wirtschaftskraft und die Lebensqualität belastet. Aber auch die gesamtwirtschaftlichen Folgen sind fatal. Staatliche Ausgaben zur Aufgabenerfüllung fließen unmittelbar der gesamten Wirtschaft wieder zu. Der Rückzug des Staates verkleinert – neben wachsenden Defiziten bei der allgemeinen Infrastruktur – die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Die Einschränkung des öffentlichen Sektors wird nicht durch Produktionsaktivitäten des privaten Sektors kompensiert. Dies hat sich in der Vergangenheit deutlich gezeigt.

Umverteilung der Steuerlast innerhalb der Steuerquote

Bei der Entwicklung der gesamten Steuern im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt – der Steuerquote – wird in der Abgrenzung nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gegenüber 23 vH im Jahr 2001 eine leichte Erhöhung in 2006 (23,5 vH) angestrebt (zur unterschiedlichen Abgrenzung der Steuerquote vgl. Tab. 3). Allerdings fiel die Steuerquote 2002 gegenüber dem Vorjahr auf 22,5 vH zurück. Ursache dafür ist die Unternehmenssteuerreform, die als das »Jahrhundertwerk« gepriesen wurde. Wäre auf diese Steuerentlastungen verzichtet worden und gälte die gesamtwirtschaftliche Steuerquote des Jahres 2000, hätten die öffentlichen Hände 2001 und 2002 insgesamt 78 Mrd. € mehr eingenommen. Zwei Beobachtungen zur Entwicklung der allgemeinen Steuerquote sind hervorzuheben: Zum einen ging die allgemeine Steuerquote über längere Zeit deutlich zurück und erreichte 2000/2001 einen Tiefststand. Zum anderen liegt im internationalen Vergleich die gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung in Deutschland am unteren Rand. Die meisten EU-Staaten erreichen

deutlich höhere Quoten. Die Steuerquote der USA liegt nur leicht unter derjenigen in Deutschland. Abgesehen vom längerfristigen Rückgang der gesamten Steuerlast im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Produktion konzentriert sich die Steuerreform in Deutschland auf einen Umbau der gesamten steuerlichen Belastung (vgl. Kapitel 4).

Nullverschuldung: gesamtwirtschaftlich »stupido« – Bremse für die nachhaltige Entwicklung

In den letzten Jahren wurde Schritt für Schritt eine eher neoklassisch ausgerichtete Finanzpolitik als Ordnungspolitik durchgesetzt. Ideologisch ist diese Strategie darauf ausgerichtet, den kapitalistischen Marktkräften einen größeren Spielraum zu schaffen. Da von der Dynamik der Selbststabilisierung der Konkurrenzwirtschaft ausgegangen wird, wird auf gesamtwirtschaftliche Steuerung zunehmend verzichtet. Der Zuwachs an Staatsausgaben wird zugunsten privatwirtschaftlicher Verwendung der volkswirtschaftlichen Ressourcen deutlich unterhalb des Wirtschaftswachstums gehalten. Der durch diese Einsparpolitik gewonnene Finanzierungsspielraum gilt neben der Senkung der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote dem Abbau der Nettokreditaufnahme. In den letzten Jahren steht der Rückzug aus der Nutzung öffentlicher Kredite – über die Anschlussfinanzierung für die Tilgung hinaus – im Zentrum der fiskalischen Schrumpfpolitik. Das Ziel, mittelfristig einen »ausgeglichenen Haushalt« vorzulegen – also unter Verzicht auf öffentliche Neuverschuldung –, hat sich mittlerweile völlig verselbstständigt. Neuverschuldung, wie überhaupt die bisher angewachsene Gesamtverschuldung, wird zum Grundübel staatlicher Politik erklärt. Der Vorwurf des öffentlichen Sektors als bürokratisches Monstrum und Verschwendungsmaschinerie gipfelt in der Behauptung vom »gigantischen Schuldenstaat«. Dabei ist klar: Wenn die öffentliche Kreditaufnahme nicht mehr eingesetzt werden darf, dann verliert der Staat einerseits ein wichtiges Instrument zur konjunkturellen Steuerung bei einem gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewicht. Andererseits wird er der Möglichkeit beraubt, öffentliche Investitionen durch Beanspru-

chung der Finanzmärkte zu finanzieren – wie es das Grundgesetz im Art. 115 ausdrücklich erlaubt. Dabei ist und bleibt die öffentliche Kreditfinanzierung das einzige Instrument, mit dem künftige Generationen entsprechend der Nutzung der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen an deren Finanzierung beteiligt werden können.

Die Demontage dieses staatlichen Finanzierungsinstruments, das der neoklassischen Richtung schon immer nicht passte, wurde im Zuge der Schaffung und Sicherung der Europäischen Währungsunion (EWU) massiv forciert. Gleichzeitig wurde das Reglement der Staatsverschuldung der nationalen Souveränität entrissen. Die Maastricht-Kriterien beschränken die zulässige Neuverschuldung auf maximal 3 vH und den Gesamtschuldenstand auf höchstens 60 vH gegenüber dem Bruttoinlandsprodukt. Ursprünglich handelte es sich um Kriterien zur Mindestkonvergenz, die ein Land erfüllen musste, um Mitglied in der EWU werden zu können. Gesamtwirtschaftlich begründet wurden die will-

Nationaler Stabilitätspakt

Im Finanzplanungsrat am 21.03.2002 beschlossen Bund und Länder einen NATIONALEN STABILITÄTSPAKT zur innerstaatlichen Umsetzung des EU-Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Basis bildet die Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, das mit dem § 51 a die »Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion« regelt. Dort wird dem Finanzplanungsrat das Recht eingeräumt, bei Abweichung von der Haushaltsdisziplin verbindliche Empfehlungen zu deren Überwindung zu geben. Die neue Regelung orientiert sich am Verfahren der Haushaltsüberwachung der EU-Mitgliedstaaten. Künftig ist also mit »blauen Briefen« an die Bundesländer und Kommunen zu rechnen, die die Haushaltsdisziplin verletzen. Auf der Herbstsitzung 2002 beschloss der Finanzplanungsrats die

Vorgabe des Bundes, ab 2006 einen »ausgeglichen Haushalt« vorzulegen. »Jede einzelne öffentliche Körperschaft ist dazu verpflichtet, in den kommenden Jahren ihren Beitrag zur Erreichung eines ausgeglichenen Staatshaushalts 2006 zu leisten.« Die Kommunen, die nach geltendem Recht ihre Verwaltungshaushalte eigentlich nicht durch öffentliche Kredite finanzieren dürfen, müssen bis 2006 die seit 2001 steigenden Defizite (2003 fast 10 Mrd. €) auf Null zurückführen. Damit wird ein Einspardruck erzeugt, der sich bei den Ländern und Kommunen vor allem auf öffentliche Investitionen und soziale Leistungen konzentrieren wird. Viele Bundesländer drohen ihre finanzielle Handlungsfähigkeit zu verlieren. Im Finanzplanungsrat wurde übergangsweise für die Jahre 2003 und 2004 festgelegt, dass der Bund seine Ausgaben um 0,5 vH pro Jahr vermindert, während der Ausgabenzuwachs der Länder zusammen mit ihren Gemeinden auf 1 vH pro Jahr beschränkt wird. Dabei liegt für 2004 eine Aufteilung des zulässigen Defizits von 55 vH zu 45 vH auf die Gesamtheit der Länder und Gemeinden einerseits und den Bund einschließlich der Sozialversicherungen andererseits vor. Grundsätzlich ist zur Umsetzung des »Stabilitäts- und Wachstumspakts« auf folgendes Rechtsdefizit hinzuweisen: Nach dem Grundgesetz sind die Länder in ihrer Haushaltsführung unabhängig. Deshalb kann der Bund den Ländern auch keine Defizit- und Verschuldungsquoten diktieren. Dazu wäre eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich, die jedoch die Grundlagen des föderativen Bundesstaats grundlegend verändern würde. Da derzeit nur die vertikale Verteilung reguliert wird, fehlen Vereinbarungen über die horizontale Verteilung der Defizitquote auf die einzelnen Länder und Kommunen. Schließlich sind Sanktionsmechanismen, die eingreifen, wenn Absprachen zur Konsolidierung nicht eingehalten werden, nicht vorgesehen.

kürlich gesetzten Verschuldungskriterien mit der Befürchtung, dass eine darüber hinaus gehende Verschuldung zur inflationären Entwicklung des Euro führen würde. Der Zusammenhang zwischen öffentlicher Kreditaufnahme und Geldentwertung lässt sich jedoch weder theoretisch beweisen noch empirisch belegen. So war Anfang der 1990er Jahre die Neuverschuldungsquote in Deutschland bei niedriger Inflationsrate recht hoch. Letztlich ging und geht es vielmehr um eine Disziplinierung aktiv gestaltender Finanzpolitik durch die Begrenzung der Staatsverschuldung.

Mit dem »Stabilitäts- und Wachstumspakt« wurde dann – nun für die Mitgliedsländer der EWU – das Neuverschuldungskriterium verschärft und bei Abweichung ein Strafverfahren etabliert. Auf der Basis der Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 in Amsterdam wurden zwei Verordnungen durchgesetzt. Die eine Verordnung (Nr. 1467/97) regelt die »Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit« – einschließlich der Strafen bei Verletzung des Ziels. Mit der anderen Verordnung (Nr. 1466/97) wird als mittelfristiges Ziel ein ausgeglichener Haushalt – also ohne Nettokreditaufnahme – für alle Mitgliedsländer festgeschrieben. Damit wird dieses wichtige fiskalische Instrument zur gesamtwirtschaftlichen Steuerung sowie zur Finanzierung öffentlicher Investitionen abgeschafft. Diese Regelung steht allerdings im Widerspruch zu Art. 115 GG, der – ökonomisch vernünftigerweise – die Nettokreditaufnahme zur Finanzierung öffentlicher Investitionen und zum Einsatz gegen ein gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht vorsieht.

Dieses Nullverschuldungs-Gebot steht im krassen Widerspruch zu den allokativen, konjunkturellen und distributiven Zielen staatlicher Politik. Dadurch wird eine aktiv gestaltende Finanzpolitik gerade auch für künftige Generationen unterbunden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat in mehreren Memoranden die Zweckmäßigkeit öffentlicher Verschuldung thematisiert (vgl. zuletzt ausführlicher in MEMORANDUM 2001: 258 ff.). Deshalb werden hier die wichtigsten Argumente nur noch einmal kurz zusammengefasst.

➲ Eine antizyklische Finanzpolitik ist auf den gezielten Einsatz der öffentlichen Nettokreditaufnahme angewiesen. Das Grundgesetz lässt im Rahmen des Art. 115 GG die Nutzung der Neuverschuldung zur Überwindung einer »gesamtwirtschaftlichen Störung« über die Begrenzung auf das Ausmaß öffentlicher Investitionen hinaus zu. Die Abschaffung dieses Steuerungsinstruments wäre nur dann sinnvoll, wenn der Konjunkturzyklus endgültig obsolet wäre. Diese Hoffnung, die durch den Aufschwung der New Economy vorübergehend gestärkt worden war, hat sich unter der realen Krisenentwicklung schnell verflüchtigt. Antizyklische Finanzpolitik ist zur Verstetigung des Wirtschaftswachstums dringend erforderlich. Die mehrfache Revision der finanzpolitischen Eckwerte durch die Bundesregierung verweist auf den negativen Zusammenhang zwischen dem Verzicht auf antizyklische Finanzpolitik und der wirtschaftlichen Entwicklung. So sah das »Deutsche Stabilitätsprogramm 2002« bereits ab 2004 einen Finanzierungssaldo von Null vor (vgl. Tab. 3). Die darauf ausgerichtete Einsparpolitik belastete jedoch die wirtschaftliche Entwicklung und führte damit zu sinkenden öffentlichen Einnahmen sowie steigenden Kosten der Arbeitslosigkeit. Die Folge war, dass das Nullziel wegen Unerreichbarkeit um zwei Jahre auf 2006 verschoben werden musste. Dabei ist gewiss, dass bei Fortsetzung der bisherigen Schrumpfpolitik auch dann diese Marke nicht erreicht werden kann.

➲ Öffentliche Investitionen sind, wie es das Grundgesetz sieht, durch öffentliche Kredite zu finanzieren. Art. 115 GG begrenzt die Neuverschuldung im Prinzip auf das Ausmaß der öffentlichen Investitionen. Ist das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht verletzt, kann die Nettokreditaufnahme über diese »goldene Regel« hinaus erhöht werden. Diese Regel ist ökonomisch gut begründet. Einerseits wird damit im Sinne der Saldenmechanik der gigantische Überschuss an Geldvermögen der privaten Haushalte – übrigens bei sinkender Kreditbeanspruchung durch die Unternehmen – vom Staat in volkswirtschaftliche Ausgaben transformiert. Andererseits führen Investitionen in die Infrastruktur künftig zu gesamtwirtschaftlich höheren Erträgen. Unter diesen Bedingungen ist eine Kreditfinanzierung geboten. Der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« begründet in seinem Jahres-

gutachten 2001/02 die »dauerhaft akzeptable Kreditfinanzierung« wie folgt: »In der Konzeption des Sachverständigenrates wird diese durch die Höhe der Nettoinvestitionen des Staates bestimmt, da diese einen Kapazitätseffekt haben und somit in der Zukunft einen höheren Wachstumspfad ermöglichen (investitionsorientierte Verschuldung).« Durch den Verzicht auf die Finanzierung öffentlicher Investitionen über Kreditaufnahme wird es kurz- und mittelfristig zu schweren konjunkturellen und strukturellen Belastungen kommen. Massive Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen sind die Folge. Auf ökologische Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen müsste verzichtet werden. Die Finanzpolitik ohne »investitionsorientierte Verschuldung« steht im krassen Widerspruch zum Ziel der Nachhaltigkeit.

➲ Mit dem Nachweis der Notwendigkeit dauerhaft akzeptabler »investitionsorientierter Verschuldung« wird auch die Behauptung widerlegt, künftigen Generationen würde nur ein riesiger Berg von Schulden mit entsprechenden Zinsbelastungen vererbt. Zunächst einmal: Bei Krediten stehen Schuldnern immer auch Gläubiger gegenüber. Vererbt werden nicht nur die Staatsschulden, sondern die Geldvermögen der Gläubiger gegenüber dem Staat. In den künftigen Generationen müssen jeweils die Zinsen über die öffentlichen Haushalte aufgebracht werden, die den Gläubigern in dieser Generation zufließen. Was vererbt wird, ist also der alte Verteilungskonflikt. Dabei ist das Ausmaß der Umverteilung zugunsten einkommens- und vermögensstarker Schichten empirisch umstritten. Jedenfalls ließe sich dieser Verteilungskonflikt durch über die Notenbank finanzierte, zinslose Staatsschulden deutlich reduzieren. Für die intergenerative Wirkung ist jedoch die Tatsache entscheidend, dass die Nutznießer heute getätigter öffentlicher Investitionen die künftigen Generationen sind. Die Staatsverschuldung ist das einzige öffentliche Finanzierungsinstrument, das es zulässt, kommende Nutznießer an der Finanzierung von öffentlichen Zukunftsaufgaben – wie Bildung und nachhaltiger Infrastruktur – zu beteiligen. Diese Maßnahme ist zudem sinnvoll, um für eine intergenerative Verteilungsgerechtigkeit zu sorgen.

Die Maastricht-Amsterdam-Schuldenkriterien sind somit theoretisch nicht begründbar. Vielmehr verhindern sie eine aktiv gestaltende Finanzpolitik gegen die Wirtschafts- und Umweltkrise. Auch die bisherigen Erfahrungen führen zu dem Schluss: Die Verordnungen zum »Stabilitäts- und Wachstumspakt« sollten aufgegeben werden. Allmählich gewinnt wegen der negativen Erfahrungen mit den Schuldendekkelungen die Diskussion über deren Änderung an Bedeutung. An der Diskussion beteiligt sich mittlerweile auch die Wirtschaftswissenschaft. Die bisher unterbreiteten ersten Vorschläge zur konjunkturellen Ausrichtung der Schuldenpolitik sind jedoch nur halbherzig. So ist die Unterscheidung zwischen zulässiger konjunktureller Verschuldung und nicht akzeptablen strukturellen Defiziten theoretisch höchst zweifelhaft. Erforderlich ist nun ein radikaler Kurswechsel. Dabei sollte sich der Einsatz der öffentlichen Kreditaufnahme an den Vorgaben des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland ausrichten, denn diese sind auch wirtschaftswissenschaftlich gut begründbar. Eingesetzt werden sollten die Staatsschulden zur Finanzierung öffentlicher Investitionen mit positiven Wirkungen für künftige Generationen sowie für eine antizyklische Finanzpolitik.

3.1.2 Aufgabenschwerpunkte einer Finanzpolitik für ökonomische, soziale und ökologische Nachhaltigkeit

Staatliche Aufgaben ergeben sich maßgeblich aus den Fehlentwicklungen und Defiziten des Wirtschaftens nach dem Profitprinzip. Sie dienen der Kompensation bzw. Korrektur marktwirtschaftlicher Ergebnisse. Ohne diese staatlichen Aufgaben wäre das Wettbewerbssystem nicht überlebensfähig. Die neoliberale Strategie, die auf die Einschränkung staatlicher Aktivitäten setzt, überwindet nicht, sondern vertieft die Krisenhaftigkeit. Gegen die katastrophal wirkende Privatisierung und Liberalisierung, die unter dem Banner der Globalisierung weltweit vorangetrieben werden muss, muss das Konzept eines leistungsfähigen öffentlichen Sektors gesetzt werden. Dringend erforderlich ist eine Offensive für gestaltende Politik. Die Schwerpunktaufgaben ergeben sich

im Sinne der »functional finance« aus den durch die kapitalistische Konkurrenzwirtschaft erzeugten Fehlentwicklungen und Defiziten. Im Mittelpunkt einer Offensive für einen starken öffentlichen Sektor zur wettbewerbsbezogenen, sozialen und ökologischen Eingrenzung der Privatwirtschaft steht Folgendes:

- *Erstens* muss der Staat wieder in die Lage versetzt werden, seine allokativen Funktionen wahrzunehmen. Der Bedarf an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, über deren Bereitstellung politisch entschieden werden muss, nimmt zu. Wegen der externen Effekte sowie der Nicht-Rivalität und der mangelnden Möglichkeit des Ausschlusses von der individuellen Nutzung muss deren Angebot staatlich sichergestellt werden. Dazu gehören Investitionen in das Gesundheitssystem, Schulen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Verkehrssysteme und vieles mehr. Aber auch das Dienstleistungsangebot des öffentlichen Sektors muss gestärkt werden. Die Neuordnung des öffentlichen Dienstes über eine Verwaltungsreform darf nicht einseitig zur Kostensenkung missbraucht werden. Ziele der Reform müssen die Motivation der Beschäftigten, die Zufriedenheit der Klientel sowie Wirtschaftlichkeit sein.
- *Zweitens* hat die Politik gesamtwirtschaftlicher Stabilisierung an Bedeutung gewonnen. Dazu gehört die antizyklische Finanzpolitik, mit der durch Ausgabenprogramme gegen Wirtschaftskrisen vorgegangen wird. Wegen der mittelfristigen Schwäche des wirtschaftlichen Wachstums einerseits bei riesigen Bedarfen andererseits ist eine öffentliche Investitionsoffensive dringend geboten. Im Mittelpunkt steht die Stärkung des ökologischen und humanen Kapitals, von dem auch zukünftige Generationen profitieren. Diese Instrumente dienen zudem der Sicherung und Schaffung neuer Arbeitsplätze durch die Ausweitung direkter und indirekter Wertschöpfung.
- *Drittens* muss der Staat sich wieder stärker auf den Schutz gegen soziale Risiken der lohnzentrierten Erwerbsgesellschaft konzentrieren. Durch die wachsende Teilprivatisierung sozialer Risiken wird deren Bewältigung von individuellen Einkommensverhältnissen abhängig. Dadurch wächst die Spaltung der Gesellschaft. Erforderlich sind auch sozialstaatliche Regulierungen vor allem auf den Arbeitsmärkten zum Schutz der abhängig Beschäftigten vor unternehmerischer Willkür und Ausbeutung. Dazu gehört ein stabil reguliertes System von Flächentarifverträgen, mit dem das Machtgefälle gegenüber den Unternehmen, die über das Investitionsmonopol verfügen, reduziert wird.
- *Viertens* gehört zu den staatlichen Aufgaben eine aktive Regional- und Branchenpolitik. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Politikfelder im Zuge der Vollendung des Binnenmarkts auf der Ebene der EU vergemeinschaftet wurden. Die regionale und sektorale Steuerung muss durch die EU – vor allem im Rahmen des Gemeinschaftshaushalts – sichergestellt werden.
- *Fünftens* ist der ökologische Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft eine zentrale Herausforderung an eine zukunftsorientierte staatliche Politik. Hierbei handelt es sich um eine Querschnittsaufgabe. Ihre Wahrnehmung entscheidet maßgeblich über die Nachhaltigkeit der Entwicklung. Neben der Steuerung über politische Preisaufschläge (Ökosteuern) sollten zudem ökologisch ausgerichtete Ge- und Verbote stärker eingesetzt werden. Durch den ökologischen Strukturwandel lassen sich per Saldo zusätzliche Arbeitsplätze schaffen.
- *Sechstens* gehört zu den Aufgaben im föderalen Bundesstaat die Sicherung der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« mit dem Instrumentarium des Finanzausgleichs. Eine einigermaßen homogene Entwicklung ist nur durch einen distributiven Föderalismus zu erreichen. Der Wettbewerbsföderalismus, der die Bundesländer konkurrierenden Unternehmen gleichsetzt, zerstört den ökonomischen, sozialen und ökologischen Zusammenhalt. Bei den Kommunen brach in den letzten Jahren durch die Einsparpolitik des Bundes und viele steuerpolitische Maßnahmen die Einnahmeseite weg, mit der Folge katastrophaler Einbrüche bei der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben. Sicherzustellen ist daher eine stabile Finanzierungsbasis der Kommunen (vgl. Abschnitt 3.3).

Die Finanzierung eines öffentlichen Sektors, der seine allokativen, stabilisierungsbezogenen und distributiven Aufgaben auch wahrnehmen kann, ist zu gewährleisten. Dazu dienen die Einnahmen aus Steuern, Beiträgen, Gebühren, aber auch aus der öffentlichen Kreditaufnahme.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat bereits mehrfach einen Vorschlag zur Finanzierung dieser Aufgaben vorgelegt. Eine entscheidende Rolle kommt dabei den Steuern und der Schuldenaufnahme zu. Die derzeit praktizierte Steuerpolitik sowie die beabsichtigen Maßnahmen zielen schließlich auf Entlastungen der Unternehmenswirtschaft sowie der Vermögenden. Die Alternative, die hier vorgestellt wird, richtet die Belastung durch Steuern am Prinzip ökonomischer Leistungsfähigkeit sowie der Stabilisierung der staatlichen Einnahmen auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen aus. In diesem Zusammenhang wird die Wiederbelebung der Vermögensteuer jetzt erst recht gefordert (vgl. Kasten).

Vermögensteuer jetzt erst recht

Mehrfach hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Erhebung der Vermögensteuer für private Haushalte gefordert – zuletzt mit ihrer »Initiative Wiederbelebung der Vermögensteuer: Ein Schritt zu mehr sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Vernunft«, die am 16.10.2002 in Berlin auf einer Pressekonferenz vorgelegt wurde (vgl. www.memo.uni-bremen.de). Nachdem der Vorschlag für eine Vermögensteuer durch die beiden Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mit dem Angebot einer Zinsabgeltungssteuer durch die Bundesregierung versenkt wurde, bleibt die »Vermögensteuer jetzt erst recht« an oberster Stelle der Agenda der Steuerreform. Denn im totalen Widerspruch zur Vermögensteuer werden mit der Zinsabgeltungssteuer von 25 vH die BezieherInnen von Zinseinkommen mit einem höheren Grenzsteuersatz – am stärksten beim Spitzensteuersatz von derzeit 48,5 vH – entlastet (vgl. Abschnitt 3.1.4). Dieses Vorgehen ist nichts anderes als Volksverdummung.

Wir fordern die Wiederbelebung der Vermögensteuer für private Haushalte. Da die privaten Haushalte letztlich die Beteiligungen an Unternehmen halten, werden auch die Unternehmensvermögen erfasst. Eine Modellrechnung zeigt, dass bei einem Steuersatz von 1 vH und einem Freibetrag von 500.000 € den Bundesländern aus der Vermögensteuer knapp 14 Mrd. € pro Jahr zufließen.

Die Vermögensteuer für private Haushalte ist verfassungskonform gestaltbar. Die massive Kritik ist nicht haltbar:

Erstens begründet sich aus Vermögen zusätzliche ökonomische Leistungsfähigkeit. Daher ist die Steuer ökonomisch geboten und sozial gerecht.

Zweitens greift der Vorwurf einer Doppelbesteuerung – zuerst das Einkommen und dann dessen Verwendung zur Vermögensbildung – nicht. Denn Vermögen bildet wegen zusätzlicher Leistungsfähigkeit eine eigene Quelle der Besteuerung. Mit der Besteuerung des Konsums aus bereits versteuertem Einkommen wird dieses Prinzip ja auch anerkannt.

Drittens dient die Vermögensteuer einer sozial gerechteren Verteilung der Steuerlast. Damit wird dem Trend der überproportionalen Besteuerung der Arbeitskraft gegenüber der relativ zurückgehenden Besteuerung der Unternehmenswirtschaft sowie der Vermögen entgegengewirkt.

Viertens ist die Vermögensteuer – wie die oben angesprochene Modellrechnung zeigt – mit knapp 14 Mrd. € fiskalisch ergiebig. Sie verschafft den Bundesländern Spielraum zur Finanzierung dringender Bildungs- und Hochschulausgaben.

Fünftens muss steuerrechtlich dafür Sorge getragen werden, dass Verlagerungen von Vermögen in Unternehmen verhindert werden, um sich der Besteuerung auf der Basis der Vermögen der privaten Haushalte nicht entziehen zu können.

Sechstens zahlt sich die Vermögensteuer durch die zusätzlichen öffentlichen Einnahmen und mehr Steuergerechtigkeit gesamtwirtschaftlich aus. Die daraus finanzierten Ausgaben

führen ohne große zeitliche Verzögerung direkt und indirekt zu zusätzlichem Umsatz von Unternehmen – ohne dass Konsum- und Investitionsnachfrage verdrängt werden. Diese makroökonomisch positiven Wirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung sind unbestreitbar.

Siebtens ist es durchaus legitim, für die Vermögensteuer mit der Forderung zu werben, die Einnahmen sollten etwa für Bildungsinvestitionen verwendet werden. Natürlich gilt prinzipiell, dass Steuern als allgemeine Entgelte nicht für spezielle Ausgabenzwecke verwendet werden dürfen (Nonaffektations-Prinzip). Es geht lediglich darum, die sinnvolle Nutzung des fiskalischen Spielraums, den die Vermögensteuer schafft, zu signalisieren. Dies gilt doch auch für den Solidaritätszuschlag von 5,5 vH auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld, dessen Einnahmen für den Aufbau Ostdeutschlands reserviert werden.

Achtens ist die Vermögensteuer kein bürokratisches Monstrum. Die Erhebung lässt sich so arrangieren, dass die Einnahmen nicht durch eine aufwendige Erhebungsbürokratie aufgefressen werden. Prinzipiell übernommen werden können die Verfahren, die bei der Bewertung für die Erbschaft- und Schenkungsteuer seit 1996 und für die Grunderwerbsteuer seit 1997 gelten. Unbebaute Grundstücke werden auf der Basis angepasster Bodenrichtwerte erfasst. Bei allen bebauten, also auch den selbst genutzten, Grundstücken basiert die Bewertung auf dem Durchschnitt der in den letzten drei Jahren erzielten Nettojahreskaltmiete abzüglich der Wertminderung wegen Alters. Soweit einzelne Mieten nicht vorliegen, lassen sich Daten aus dem Mietspiegel entnehmen. Die Ermittlung dieser Besteuerungsgrundlagen führt nach einer Startphase nicht zu besonderen Belastungen durch die Erhebung.

Neuntens führt die Vermögensteuer nicht zur massiven Kapitalflucht ins Ausland. Einerseits lässt sich mit der Finanzierung hochwertiger Infrastruktur die gesamte Wirtschaftskraft und Lebensqualität stärken. Zum anderen werden in den meisten Ländern Vermögen höher als in Deutschland besteuert. Während in Deutschland im Jahr 2000 nur 0,9 vH des Bruttoinlandsprodukts an Vermögen besteuert wurden, waren es in den USA 3,1 vH, in der Schweiz 2,9 vH, in Großbritannien 3,9 vH und in Frankreich 3,2 vH. In Kalifornien werden beispielsweise auf kommunaler Ebene 1 vH Vermögensteuer fällig. Durch die vorgeschlagene Vermögensteuer würde der Anteil in Deutschland auf ca. 1,5 vH am BIP steigen und somit im internationalen Vergleich nicht zu Nachteilen führen.

3.1.3 Steuerrechtsänderungen 2003: Schrittweiser Rückzug aus der propagierten Mindestbesteuerung der Unternehmen – Steuergeschenke für die Vermögenden

Die wichtigste Änderung gegenüber der gesetzlich bereits beschlossenen Steuerreform in diesem Jahr ist die Verschiebung der zweiten Stufe der Senkung des Einkommensteuertarifs auf das kommende Jahr: Es bleibt in diesem Jahr beim Spitzensteuersatz von 48,5 vH statt den vorgesehenen 47,0 vH, beim Eingangssteuersatz von 19,9 vH statt 17 vH sowie beim Grundfreibetrag von 7.235 € statt 7.426 €. Anlass war die Finanzierung eines Fonds »Aufbauhilfe« zur Bewältigung der Folgen der Flutkatastrophe vom August letzten Jahres. Um auch die Kapitalgesellschaften in die Finanzierung mit einzubeziehen, ist für dieses Jahr der Körperschaftsteuersatz einmalig von 25 vH auf 26,5 vH erhöht worden. Das Aufkommen aus diesen Maßnahmen zur Finanzierung der »Aufbauhilfe« wird auf 7,1 Mrd. € geschätzt. Hinzu

kommen Mittel aus dem EU-Strukturfonds (Verwendung der Effizienzreserve für den Wiederaufbau) mit rd. 1,2 Mrd. € sowie Umschichtungen im Verkehrshaushalt des Bundes. Mittlerweile hat sich jedoch herausgestellt, dass die durch die Flutkatastrophe ausgelösten Kosten insgesamt niedriger ausfallen. Der Versuch des niedersächsischen Ministerpräsidenten, im Vorfeld der Landtagswahl zu Beginn des Jahres die Verschiebung der zweiten Stufe der Einkommensteuerreform sowie die Erhöhung des Satzes für die Körperschaftsteuer zurückzunehmen, ist glücklicherweise gescheitert. Durch die effektiv wohl niedrigeren Finanzierungslasten in Folge der Flut entsteht bei den Gebietskörperschaften im Laufe dieses Jahres eine kleine Reserve. Sicherlich wäre es gesamtwirtschaftlich geboten gewesen, den Wiederaufbau vorrangig über die Aufnahme öffentlicher Kredite zu finanzieren. Dadurch hätten spätere Generationen an der Finanzierung für den dadurch erzeugten Nutzen beteiligt werden können. Verteilungspolitisch zeigen jedoch Berechnungen, dass die Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform relativ stärker die oberen EinkommensbezieherInnen belastet. Dies ergibt sich aus der Kritik der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* an der dreistufigen Einkommensteuerreform. Es wurde belegt, dass insbesondere die zweite und dritte Stufe der Einkommensteuerreform mit wachsendem zu versteuerndem Einkommen zu relativ höheren Entlastungen führen. Übrigens handelt es sich nicht, wie oftmals behauptet, um eine Steuererhöhung, sondern um eine Verschiebung einer weiteren Stufe der Einkommensteuersenkung. Derzeit ist davon auszugehen, dass ab 2004 diese um eine Jahr verschobene Stufe der Senkung des Einkommensteuertarifs verwirklicht werden wird. Dann wird auch die derzeit bei 26,5 vH liegende Besteuerung der Kapitalgesellschaften wieder auf 25 vH zurückgenommen. Dies hat für 2004 zwei wichtige Folgen: Einerseits konzentrieren sich die Entlastungswirkungen auf höhere EinkommensbezieherInnen und die Unternehmenswirtschaft. Das führt andererseits zu hohen Einnahmeverlusten beim Bund, bei den Ländern und den Gemeinden, denn es ist nicht damit zu rechnen, dass diese Steuerentlastung eine Ankurbelung der Wirtschaft bewirkt.

Nach einschneidenden Änderungen zur Entlastung der Besteuerung

der Einkommen vor allem im Zuge des »Steuersenkungsgesetzes« vom Oktober 2000 und dessen Ergänzung vom Dezember 2000 wurden in diesem Jahr erneut zum Teil deutliche Änderungen bei der Einkommens-, Unternehmens- und Umsatzbesteuerung unterbreitet. Im Mittelpunkt der Steuerrechtsänderungen steht dabei der »Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz)«. Die meisten Maßnahmen zielen auf den Abbau fragwürdiger Steuerprivilegien. Auch sollen wenigstens ansatzweise Steuerschlupflöcher gestopft und durch Dokumentation bzw. Kontrollmitteilungen an das Finanzamt die Besteuerung der Zielsetzung entsprechend stärker verifiziert und damit sichergestellt werden.

Allerdings enthält dieser Entwurf die Ablösung der bisher zeitlich befristeten Spekulationsbesteuerung im Rahmen der Einkommensteuer durch eine unbefristete Abgeltungssteuer auf Gewinne aus der privaten Veräußerung von Vermögen mit 15 vH (einschließlich von 10 vH des früheren Spekulationskapitals mit 15 vH). Über die Maßnahmen in diesem Entwurf hinaus wurden zusätzliche Steuerrechtsänderungen durch die Bundesregierung in die Debatte gebracht: An Stelle der Wiederbelebung einer verfassungskonformen Vermögensteuer soll die Steuerbelastung von Zinseinnahmen für alle, deren Steuersatz mehr als 25 vH beträgt, durch eine Abgeltungssteuer von 25 vH gesenkt werden. Hinzu tritt das Angebot einer Amnestie für SteuerhinterzieherInnen, falls das zur Steuervermeidung ins Ausland gelenkte Geldkapital bzw. die Zinseinnahmen nachträglich versteuert werden. Es zeigt sich: Während mit recht einschneidenden Maßnahmen zur Verstetigung der Steuereinnahmen etwa durch eine Mindestbesteuerung von Unternehmen und den Abbau vieler Privilegien begonnen werden sollte, wurden unter dem Druck der Wirtschaftslobby viele Ansätze wieder abgeschwächt oder zurückgenommen. Derzeit ist nicht einmal sicher, ob dieses Gesetz überhaupt die parlamentarischen Hürden nehmen wird.

Allgemeine Hinweise zur Korrektur der Unternehmenssteuerreform 2000 sowie zum Abbau von Steuervergünstigungen und der Verifikation der Besteuerung

Seit dem Jahr 2000 gingen die Einnahmen aus Unternehmenssteuern dramatisch zurück. Dabei ist der absolute Rückgang der Steuereinnahmen 2002 um 28 Mrd. € gegenüber 2000 nahezu komplett auf den Einbruch der Unternehmens- und Gewinnsteuern zurückzuführen. So fielen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer von 27 Mrd. € auf 22,7 Mrd. € im letzten Jahr. In diesem Jahr wird mit einer Stagnation der Einnahmen gegenüber 2002 gerechnet. Bei den Einnahmen aus der Körperschaftsteuer, die 1999 bis 2000 noch kräftig wuchsen, kam es 2001 nicht nur zum Totalausfall. Vielmehr fielen die Erstattungen erstmals sogar größer als die Steuerzahlungen aus. Gegenüber dem noch starken Zuwachs auf 23,6 Mrd. € im Jahr 2000 kam es im Folgejahr zu einer Auszahlung durch den Fiskus in Höhe von ca. 400 Mio. €. 2002 konnten (nach viel höheren Prognosen) gerade einmal 2,9 Mrd. € durch Bund und Länder eingenommen werden. Erst in diesem Jahr wird wieder mit höheren Einnahmen von allerdings nur knapp über 7 Mrd. € gerechnet.

Diese massiven Zuwachsverluste bis hin zum absoluten Rückgang an Steuereinnahmen sind nicht nur auf die stagnative Konjunkturentwicklung sowie spezielle Branchenkrisen (etwa bei den Banken im Zuge massiver Wertberichtigungen) zurückzuführen. Maßgeblichen Einfluss auf die Erosion der Steuerbasis haben vor allem grundlegende Änderungen der Unternehmensbesteuerung mit ihren Ausnahme- und Übergangsregelungen in den letzten Jahren. Entscheidend für den Aderlass ist die Änderung der Unternehmensbesteuerung im Jahr 2000. Die Fehlentwicklungen, vor denen auch die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* gewarnt hat, sind eingetreten. Die Folge dieser Steuerpolitik ist ein dramatischer Verlust der Finanzierungsbasis auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften. Zudem kann nicht überraschen, dass die Steuerentlastung der Wirtschaft nicht durch die Ausweitung der Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen belohnt worden ist. So war abzusehen, dass die Senkung des einheitlichen, definitiven Satzes für die

Körperschaftsteuer auf 25 vH zu massiven Einnahmeverlusten führen musste. Dazu kamen der uneingeschränkte Verlustvortrag sowie Ausnahme- und Übergangsregelungen – etwa die steuermindernd wirkende Auskehrung früher gebildeter Gewinnrücklagen bei der Körperschaftsteuer (EK 45 2000 und EK 40 2002; verwendbares Eigenkapital aus Gewinnrücklagen, als die thesaurierten Gewinne noch mit 45 vH bzw. 40 vH besteuert wurden). Allein für das Jahr 2001 werden die Ausschüttungen auf einen Umfang von 21 Mrd. € beziffert. Bei der Abschätzung der insgesamt zu erwartenden Steuereinnahmen sind jedoch die dadurch ausgelösten Mehreinnahmen bei der Kapitalertragsteuer auf Dividenden gegenzurechnen. Auch die per Gesetz gewollte Erweiterung steuerrechtlich nutzbarer Organschaften (Holding-Gesellschaften) hat die Möglichkeit der Verrechnung von Gewinnen mit den Verlusten in Unternehmensteilen ermöglicht und dadurch zum Rückgang der Gewerbesteuer beigetragen.

Zusammenfassende Wertung des »Entwurfs zum ›Steuervergünstigungsabbaugesetz‹«

1. Diese katastrophal wirkende Politik der Steuersenkung vor allem für Unternehmen und Vermögende erzeugte politischen Handlungsdruck. Das Gesetz zum Abbau von Steuervergünstigungen verfolgt unter anderem das Ziel, einige wesentliche Ursachen dieser Fehlentwicklung seit der Änderung der Unternehmensbesteuerung im Jahr 2000 wieder rückgängig zu machen.

Darüber hinaus wird teilweise wieder die Steuerreform, die mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999 vom Dezember 1998 und dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2003 vom März 1999 eingeleitet wurde, fortgesetzt. Es sollen die vielen, teils komplizierten Möglichkeiten der Steuervermeidung durch den Abbau nicht zu rechtfertigender Subventionen sowie die Einrichtung partieller Kontrollmöglichkeiten reduziert und damit die Bemessungsgrundlage wieder der Intention der Steuergesetze angeglichen werden.

Zur Bewertung der Steuerreform gelten folgende Ziele, die die

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik in den letzten Jahren immer wieder eingefordert hat:

- Gewährleistung der Finanzierbarkeit öffentlicher Aufgaben auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften in ausreichendem Maß;
- Verteilung der Steuerlast nach dem Prinzip der ökonomischen Leistungsfähigkeit (sozial gerechtere Lastverteilung);
- Verifikation (Sicherung der effektiven Besteuerung nach dem Gesetz) sowie Transparenz, d.h. angemessene Vereinfachung;
- Ökologische Ziele mit dem Anreizinstrument Steuern (Öko-Steuer).

Gemessen an diesen Zielen sowie der Notwendigkeit, per Steuergesetz geschaffene Fehlentwicklungen zu korrigieren, enthält der vorgelegte Gesetzesentwurf durchaus positive Ansatzpunkte. Allerdings wird vor allem mit der Abgeltungssteuer von 15 vH auf private Veräußerungsgewinne und 25 vH auf Zinseinnahmen den Zielen sozial gerechter Steuerlastverteilung sowie Finanzierbarkeit öffentlicher Aufgaben massiv widersprochen.

2. Entsprechend der Zielorientierung für ein modernes Steuersystem sind die ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen, die jedoch unter dem Druck der Lobby Zug um Zug eingeschränkt oder gar gestrichen wurden, positiv zu bewerten:

- Die zeitlich unbegrenzte Möglichkeit, Verluste vorzutragen, würde nach dem Vorschlag, sie gänzlich zu streichen, auf zwei Jahre begrenzt.
- Vorgesehen ist eine Mindestbesteuerung. So sollen Verlustvorträge sowie die Nutzung von Gutschriften bei der Körperschaftsteuer nur noch bis zur Hälfte des zu versteuernden Gewinns berücksichtigt werden dürfen.
- Ursprünglich wurde auch angestrebt, die Verrechnung von Verlusten mit Gewinnen durch körperschaftsteuerliche und gewerbesteuerliche Organschaften massiv einzuschränken.
- Mehrere Maßnahmen konzentrieren sich auf die Einschränkung der Abschreibungen auf Gebäude.
- Eine Vielzahl ungerechtfertigter Steuervorteile sowie fragwürdiger Subventionen bei der Ermittlung der Besteuerungsbasis sollen gestrichen bzw. reduziert werden (etwa bei der Umsatzsteuer die Versteuerung von derzeit nur 7 vH statt 16 vH bei gartenbaulichen Erzeugnissen und bestimmte Leistungen von ZahntechnikerInnen, die Erhöhung der Pauschale für privat genutzte Dienstwagen von derzeit 1 vH auf 1,5 vH, die Einschränkung der Eigenheimzulage auf Familien mit Kindern, die Abschaffung der Bildung von Rückstellungen für Jubiläen).
- Das Verifikationsprinzips bei der Besteuerung (inländische Kreditinstitute teilen dem Bundesamt für Finanzen die Daten der KundInnen zu Gewinnen aus Veräußerung privaten Vermögens mit) soll gestärkt werden.
- Um Manipulationsmöglichkeiten bei der Gestaltung der Verrechnungspreise zwischen Unternehmensteilen einzuschränken, ist künftig eine Dokumentationspflicht vorgesehen.
- Bei der ökologischen Steuerreform wird eine Beschränkung von Ausnahmetatbeständen angestrebt (Mineralöl- und Stromsteuer).

Die Begründung zum Gesetzentwurf hebt zu Recht die Erkenntnis hervor, dass die Bereinigung des Dickichts von Steuervergünstigungen der »Erzielung notwendiger Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Leistungen« dienen soll. Bei den vorgeschlagenen Maßnahmen steht die Beschreibung folgender Fehlentwicklungen der derzeitigen Besteuerungspraxis im Mittelpunkt: »Einige Gruppen haben sich fast gänzlich von der steuerlichen Finanzierung staatlicher Aufgaben verabschiedet. Sie nutzen die unübersichtlichen Steuerregelungen aus, um trotz Inanspruchnahme staatlicher Leistungen keinen Beitrag zu deren Finanzierung zu leisten. Sehr gut verdienende Privatleute, große Unternehmen und bestimmte Wirtschaftssektoren konnten bisher überproportional davon profitieren. Dies führt zu Steuerungerechtigkeit und weiteren Akzeptanzverlusten in der Bevölkerung.« Dadurch stiegen die Verwaltungskosten der Steuerverwaltung, und Fehlallokationen und Wettbewerbsverzerrungen seien die Folge. Diese Zielsetzung klingt mutig. Sie verliert jedoch im Prozess der Umsetzung immer mehr an Bedeutung. Einige Maßnahmen im Entwurf entsprechen durchaus dem Ziel, diese Praxis der Steuervermeidung zu beenden.

Dazu gehört auch die Überprüfung von Verrechnungspreisen zwischen verbundenen Unternehmen, mit denen bisher Steuern vermieden wurden, sowie die Sicherung einer ansatzweisen Mindestbesteuerung bei Unternehmen. Geplant ist eine doppelte Erhöhung steuerlicher Ergiebigkeit: Zum einen wird die Manipulation der Gewinnermittlung zur Erzeugung von Verlusten eingeschränkt. Zum anderen werden generell die Möglichkeiten der Verlustverrechnung auf ein Mindestmaß beschränkt. Hervorzuheben ist die Absicht, erstmals Kontrollmitteilungen über Einkünfte aus privaten Vermögensgeschäften der Kunden durch inländische Kreditinstitute und vergleichbare Unternehmen dem Bundesamt für Finanzen zur Verfügung zu stellen (Prinzip der Verifikation). Jedoch fehlt es hier an ausreichender Konsequenz. Einerseits wird das Bankgeheimnis (§ 30a Abgabenordnung) nicht generell aufgehoben. Es drängt sich der Eindruck auf, im Sinne eines steuerpolitischen Kompromisses sei die vorgesehene Einführung von Kontrollmitteilungen durch die Reduzierung der Besteuerung von Gewinne aus der Veräußerung privaten Vermögens auf einen Abgeltungssteuersatz von 15 vH erkauft worden. Bei der Zinsbesteuerung wird das Problem der Verifikation der Zinserträge dadurch umgegangen, dass nur noch eine Abgeltungssteuer von 25 vH an der Quelle erhoben werden soll. Diese Maßnahme brächte wachsende steuerliche Entlastung mit der Zunahme des Grenzsteuersatzes bei der Einkommensbesteuerung. Profitieren würden wieder einmal die Reichen und Reichsten.

Erneut hat die Bundesregierung den Abbau der Steuervergünstigungen nicht auf die derzeitige Sonderbehandlung der Zulagen infolge von Schicht-, Sonn- und Feiertagsarbeit ausgedehnt. Damit ist den massiven Forderungen aus der Wirtschaft und Finanzwissenschaft nicht gefolgt worden. Dafür gibt es plausible Gründe. Denn diese Ausnahme von der ansonsten geltenden Steuersystematik ist wegen der spezifischen Arbeitsbelastung in diesem Bereich durchaus begründbar. Hier handelt es sich um erschwerte Arbeit, die für die Gesamtwirtschaft bedeutsam ist (externe Effekte). Es liegt durchaus in der Logik dieses Gesetzentwurfs, der auf den Abbau bisheriger Steuervermeidungspraxis und die Schließung von Steuerschlupflöchern zielt, die steuerliche Sonderstellung

dieser Arbeitseinkommen beizubehalten. Allokativ wirkt diese Regelung durch den steuerlichen Anreiz zugunsten der Erwerbsarbeit unter erschwerten Bedingungen durchaus positiv.

3. Allerdings belegt auch diese Etappe des Abbaus von Steuerprivilegien letztlich den mangelnden Mut, den anfänglichen Kurs gegen Kritik der betroffenen Wirtschaftsgruppen konsequent durchzuhalten. Unter dem massiven Druck der Unternehmenslobby wurde bereits die am 20. November letzten Jahres vorgelegte Liste zum Abbau von Steuervergünstigungen gegenüber der ursprünglichen Planung reduziert. Dazu gehört vor allem die Rücknahme der Begrenzung des Verlustvortrags zur Verrechnung mit Gewinnen auf sieben Jahre. Durch die Beibehaltung dieses Steuerprivilegs wird weiterhin auf eine zeitnahe Besteuerung von Gewinnen und Verlusten verzichtet. Übrigens lässt sich dieser Verzicht auf eine zeitliche Begrenzung des Verlustvortrags nicht mit besonderen Belastungen im internationalen Wettbewerb begründen. Schließlich gibt es in vielen Industrieländern diese zeitliche Limitierung beim Verlustvortrag.

In letzter Minute ist die im Koalitionsvertrag festgeschriebene und bereits in die Vorlage für den Bundesrat vom Dezember letzten Jahres aufgenommene Streichung der gewerbesteuerlichen Organschaft vertagt worden. Eine Bewertung durch die Kommission zur Gemeindefinanzreform wird abgewartet. Worum geht es? Die steuerliche Organschaft erlaubt die Verrechnung von Gewinnen und Verlusten zur Minimierung der Gewerbesteuer. Nutznießer sind insbesondere die reinen Kapitalgesellschaftskonzerne. Sie können Gewinne eines Betriebes in einer Gemeinde mit den Verlusten der Holding an anderem Ort verrechnen. Die Gemeinde, die früher die Gewerbesteuer erhielt, geht leer aus. Durch die Abschaffung käme es bezogen auf das einzelne gemeindeansässige Unternehmen zu einer zielgenaueren Zurechnung. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer würden zugunsten der Gemeinde stabilisiert und nicht mehr durch die plötzliche Einrichtung einer Organschaft unkalkulierbar. Allerdings verändert die Abschaffung der Möglichkeit zur Organschaft die Verteilung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer zwischen den Kommunen. Sie ist deshalb in den Städte-

bzw. Gemeindeverbänden umstritten. Allerdings ist unbestritten, dass die Änderung der derzeitigen Praxis im Entstehungsjahr insgesamt ca. 500 Mio. € Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer erbrächte. Denn die Steuerentlastung ist bei denjenigen Gesellschaften vergleichsweise höher, die mit exorbitanten Gewinnen hohe Verluste verrechnen können.

Gegenüber der ursprünglich geplanten Liste wurden im Entwurf zum »Steuervergünstigungsabbaugesetz« unter dem Druck der Lobby sowie der Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag bereits wichtige Maßnahmen zum Abbau von Steuerprivilegien zurückgenommen. Dadurch reduzierten sich die geplanten Mehreinnahmen um 3,5 Mrd. €. Dies entspricht einem Fünftel des Gesamtvolumens des Entwurfs.

Dabei blieb es jedoch nicht. Infolge massiver Einflussnahme durch die Unternehmenslobby, die Oppositionsparteien sowie wirtschaftsnahe Medien wurden weitere Abstriche gemacht. Nach der Anhörung durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags im Januar dieses Jahres wurde das Konzept durch wichtige Korrekturen endgültig aufgeweicht. Diese geplanten Korrekturen werden bei der Bewertung der einzelnen Instrumente des Entwurfs zum Abbau von Steuervergünstigungen angesprochen. Dieser Rückzug wurde auch durch die Sorge, im Bundesrat würden die zustimmungspflichtigen Teile dieser Steuerreform am Widerstand der CDU/CSU und FDP scheitern, vorangetrieben. Der Kanzler fand schließlich zur steuerpolitischen Förderung seiner »neuen Mitte« zurück – und das sind nun mal die Unternehmen und Vermögenden.

Dieser Rückfall zur Pflege des privaten Reichtums in Richtung steigender öffentlicher Armut wird durch zwei nachfolgend erläuterte Änderungen in der Einkommensbesteuerung deutlich.

3.1.4 Zwei neue Steuergeschenke für Vermögende: Spekulations- und Zinssteuer

Ablösung der Besteuerung von Spekulationsgewinnen durch eine allgemeine Abgeltungsteuer auf Einkünfte aus privater Vermögensveräußerung

Der Entwurf des »Steuervergünstigungsabbaugesetzes« sieht die Ablösung der Besteuerung von Spekulationsgewinnen aus der Einkommensteuer zugunsten einer Abgeltungssteuer von 15 vH auf Einkünfte (Gewinne minus Verluste) aus Verkäufen privater Vermögen vor (ausgenommen Gegenstände des täglichen Verbrauchs, Gebrauchsvermögen). Weil Veräußerungsgewinne ebenso wie Dividenden nach dem so genannten Halbeinkünfteverfahren nur zur Hälfte versteuert werden müssen, ergibt sich ein effektiver Steuersatz von 7,5 vH. Hier geht es also im Widerspruch zum Titel des Gesetzes eindeutig nicht um einen Abbau von Steuervergünstigungen. Das Gegenteil ist der Fall, denn Bezieher von Einkünften aus privaten Vermögensveräußerungen werden gegenüber der Einkommensbesteuerung besser gestellt. Bisher wurden die Spekulationsgewinne aus der Veräußerung von Wertpapieren nach Anschaffung innerhalb eines Jahres sowie von Immobilien innerhalb von zehn Jahren als eine Einkunftsart innerhalb der Einkommensteuer besteuert. Bei einer Belastung mit dem Spitzensteuersatz wird der Gewinn aus privaten Spekulationsgeschäften derzeit mit 48,5 vH besteuert. Die tatsächliche Einrichtung dieser Steuer ist bisher nicht sichergestellt worden. Die dazu erforderlichen Kontrollmitteilungen über Vermögensverkäufe innerhalb der vorgegebenen Fristen an die Finanzämter verbietet derzeit immer noch das Bankgeheimnis (§ 30a Abgabenordnung). Diese Praxis, die zum Vorwurf führte, es handle sich um eine »Idiotensteuer« (Klaus Tipke), ist auch durch das Bundesverfassungsgericht mehrfach kritisiert worden. Nach der vorgesehenen Neuregelung soll diese Einkunftsart aus der Einkommensteuer durch die Einführung einer Abgeltungssteuer von 15 vH herausgelöst werden. Die Besteuerung privater Nettogewinne

(Gewinne minus Verluste) aus privaten Vermögensveräußerungen soll jedoch künftig nicht mehr innerhalb der Fristen stattfinden, also entfristet werden. Darüber hinaus ist ohne zeitliche Begrenzung rückwirkend eine pauschalierte Besteuerung von 10 vH des Veräußerungspreises mit 15 vH vorgesehen. Um jedoch die Besteuerung per Abgeltung auch in der Praxis zu verifizieren, werden erstmals kundenbezogene Kontrollmitteilungen der inländischen Kreditinstitute bzw. anderer vergleichbarer Unternehmen jährlich dem Bundesamt für Finanzen zur Verfügung gestellt. Dazu dienen zusammenfassende Bescheinigungen, die der Kunde von seinem Finanzdienstleistungsinstitut erhält. Die verfassungsrechtlich gebotene zutreffende steuerliche Erfassung von Veräußerungsgewinnen soll die Besteuerung dieser Einkunft mit anderen Vermögenseinkünften gleichstellen. Die Aufhebung des Bankgeheimnisses (§ 30a Abgabenordnung) bleibt jedoch streng auf diese neue Steuerart begrenzt. Es gilt also weiterhin für alle anderen Einkunftsarten. Dadurch entsteht der Eindruck, die auf scharfe Kritik stoßende Verifikation per Kontrollmitteilung bei der Besteuerung von Spekulationsgewinnen ist kompromisshaft durch eine vom Steuersatz her äußerst niedrige Abgeltungssteuer erkauft worden. Dabei ließe sich die neue Kontrolle der Besteuerung der Gewinne aus unbefristeten Vermögensveräußerungen auf die derzeit geltende Regelung der Besteuerung im Rahmen der Einkommensteuer deckungsgleich anwenden. Der Gesetzentwurf kapituliert vor der Aufgabe, für Einkunftsarten im Rahmen einer allgemeinen, synthetischen Einkommensbesteuerung die steuerliche Verifikation per Kontrolle vorzusehen.

Durch die geplante Besteuerung der Gewinne aus der Veräußerung privaten Vermögens – Entfristung, Abgeltungssteuersatz von 15 vH, Kontrollmitteilungen – wird gleichzeitig ein neuer Subventionstatbestand eingeführt. Bisher galt für die Ermittlung der zu versteuernden Gewinne aus der Veräußerung von Immobilien, dass die Anschaffungs- oder Herstellungskosten um die Absetzung für Abnutzung (einschließlich Sonderabschreibungen) reduziert werden mussten (§ 23 Abs. 3 Satz 4 EStG). Künftig werden die Absetzungen nicht mehr berücksichtigt, d.h. es werden in dem Ausmaß der Abschreibungen bei gegebenem Veräußerungspreis die zu versteuernden Gewinne reduziert. Die Begründung für diese Steuervergünstigung im Gesetzesentwurf ist verräterisch. Die Rede ist von einer »Übersteuerung«, die sich dadurch ergäbe, dass die Veräußerungsfristen wegfallen würden. Im Klartext: Die korrekte Besteuerung wird zuerst als zu hoch bezeichnet und dann per Streuerprivileg wieder gesenkt. Diese Lösung begünstigt vor allem diejenigen, die durch Sonderabschreibungen innerhalb kurzer Zeit – etwa auf der Basis des Fördergebietsgesetzes für Ostdeutschland – bereits ihr zu versteuerndes Einkommen schnell mindern konnten. Jetzt erhalten diese nochmals einen Bonus über die Reduktion des zu versteuernden Gewinns, sollten sie Immobilien veräußern.

Die geplante Ablösung der bisherigen Regelung der Besteuerung von zeitlich befristeten Gewinnen aus spekulativen Veräußerungen von Grundstücken und grundstücksähnlichen Rechten sowie von anderen Wirtschaftsgütern, insbesondere von Wertpapieren, hält einer steuersystematischen Bewertung nicht stand. Sie widerspricht dem Ziel von mehr Steuergerechtigkeit durch Ausrichtung am Prinzip ökonomischer Leistungsfähigkeit. Dabei sind die Vorschläge zur Veränderung der Fristen gegenüber der bisherigen Besteuerung von Spekulationsgewinnen durchaus sinnvoll. Anstatt die Einkommensteuer als Basis beizubehalten, wird jedoch ein bedeutungsvoller Systemwechsel angestrebt. Die Besteuerung der Spekulationsgewinne – als eine Einkunftsart – hatte bisher auf der Basis der persönlichen Einkommensbesteuerung zu erfolgen. Diese umfassende (synthetische) Einkommensbesteuerung nach dem Reinvermögensprinzip wird aufgelöst. Durch diese Herausnahme wird eine Einkunftsart gemäß dem Prinzip der Schedulensteuer behandelt. Die Folge ist eine äußerst unterschiedliche Behandlung von Einkünften aus Arbeitseinkommen, Kapitalerträgen und Gewinnen aus der Vermögensveräußerung, die wegen der unterschiedlichen Belastung der Einkunftsarten zu allokativen und wettbewerbsbelastenden Verzerrungen führt. Die Steuersystematik wird zugunsten steuerpolitischer Beliebigkeit untergraben.

Steuersystematisch – vor allem unter Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips – ist die Versteuerung von Veräußerungsgewinnen auch künftig als eine Einkunftsart im Rahmen der Einkommensteuer sicherzustellen. Gegenüber der bisher unkontrollierten Spekulationsbesteue-

rung auf der Basis des geltenden Einkommensteuerrechts sollte die Verifikation durch Kontrollmitteilungen – entsprechend den unterbreiteten Vorschlägen – übertragen werden. Die Entfristung der Gewinne (abzüglich Verluste) ist steuersystematisch geboten. Die unbegrenzte Öffnung in die Vergangenheit sollte jedoch nicht rückwirkend eingesetzt werden. Die ab dem Termin der Verabschiedung dieses Gesetzes vorgesehene rückwirkende Belastung belastet das Vertrauen in eine kalkulierbare Steuerpolitik. Die notwendige Steuerreform für eine gerechte Lastverteilung braucht Vertrauen.

Neue Zinssteuer und Amnestie für flüchtiges Geldkapital

Eine weitere, grundlegende Änderung bezieht sich auf die Ablösung der bisherigen Besteuerung der Zinseinkünfte im Rahmen der allgemeinen Einkommensteuer auf der Basis eines Abschlags von 30 vH. Eingeführt wird eine Abgeltungssteuer mit 25 vH auf die Zinsen. Dabei handelt es sich wohl eher um einen »Schnellschuss«, der dem Ziel diente, die Forderung nach einer Wiederbelebung der Vermögensteuer vor allem durch die beiden Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zurückzuweisen. Dabei richtete sich die Forderung nach einer Vermögensteuer gegen zwei Fehlentwicklungen der jüngsten Steuerpolitik: Die Korrektur der öffentlichen Einnahmeverluste durch Steuerentlastungen der Wirtschaft sowie die Rückführung des Gewichts der Steuerlast der Lohn- und GehaltsbezieherInnen. Die geschätzten Jahreseinkünfte aus der Besteuerung der Vermögen von privaten Haushalten und Betrieben sollten den Spielraum zur zusätzlichen Finanzierung von Bildung in den Bundesländern erweitern. Der Vorschlag entsprach durchaus den Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Vermögensteuer vom Juni 1995 aufgestellt hatte: Äquivalente Bewertung der Geld- und Sachvermögen bei Minimierung des Erhebungsaufwands sowie – einschließlich der Vermögensteuer – eine maximale Steuerbelastung aller Erträge deutlich unterhalb der 50-Prozentmarke (Halbteilungsgrundsatz). Zu Recht wird die zusätzliche Besteuerung der Vermögen mit der damit

resultierenden höheren ökonomischen Leistungsfähigkeit begründet. Schließlich würde dadurch nur eine Lücke gegenüber dem Ausland geschlossen. Denn in Ländern wie den USA, Großbritannien oder Frankreich gibt es eine Vermögensteuer bzw. werden insgesamt die Vermögen gemessen am Bruttoinlandsprodukt deutlich höher besteuert (vgl. zur Wiederbelebung der Vermögensteuer den Kasten »Vermögensteuer jetzt erst recht«, S. 114ff).

Dieser Vorstoß stieß auf erbitterten Widerstand nicht nur aus der Wirtschaft. Die Bundesregierung hat unter dem Trommelfeuer der Lobbyisten die Forderung nach einer Vermögensteuer nicht nur nicht übernommen. Die neue Zinssteuer, über die der sich abzeichnende Großkonflikt beendet werden sollte, steht im totalen Widerspruch zu den Intentionen der Vermögensteuer. Zinseinnahmen werden künftig als eigenständige Einkommensart mit 25 vH abgegolten. Zur Abgeltung mit 25 vH an der Quelle kommt ein Amnestieangebot für diejenigen hinzu, die in den letzten Jahren zur Steuervermeidung ihre Geldvermögen ins Ausland transportiert hatten. Bis spätestens Ende 2003 wird für zurückkehrendes Fluchtkapital ein monetärer Ablass im Umfang von 25 vH des Kapitals gefordert. Auch Nachzügler erhalten bis zum 30. Juni 2004 mit 35 vH des Geldkapitals die Option zur Amnestie. Danach ist es nicht mehr möglich, illegales Geld aus der Steuerhinterziehung zu legalisieren. Diese Konzentration auf die Kapitalflüchtigen im Ausland verleiht dem Vorschlag scheinbar agitatorische Kraft im Kampf um eine sozial gerechte Steuerpolitik – allerdings nur mit Blick auf die Kapitalflucht ins Ausland.

Die neue Zinsbesteuerung bewirkt eine weitere Auflösung der umfassenden (synthetischen) Einkommensbesteuerung:

- Unbestreitbar ist, dass die Abgeltungssteuer die Ziele der Vermögensteuer schlichtweg ins Gegenteil verkehrt: Während derzeit der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer bei 48,5 vH liegt, werden künftig nur noch 25 vH auf Zinseinnahmen der SpitzenverdienerInnen, also 23,5 Prozentpunkte weniger, fällig. Ob die Einkommensteuerpflichtigen mit einem Steuersatz unter 25 vH einen Ausgleich für die höhere Besteuerung ihrer Zinseinnahmen erhalten, ist gegenwärtig ungewiss. Zumindest wird innerhalb der Regierungskoaliti-

on diskutiert, bei den Finanzämtern sicherzustellen, dass die Differenz zwischen der Zinssteuer mit 25 vH und einem darunter liegenden allgemeinen Einkommensteuersatz im Rahmen des Jahreslohnsteuerausgleichs zur Rückzahlung entsprechender Steuern führt. Wie auch immer die Details fixiert werden – zu Recht stellt der Vorsitzende des »Rats der Fünf Weisen« zu diesem Wechsel von der Forderung nach einer Vermögensteuer zu einer Abgeltungssteuer auf Zinsen innerhalb weniger Wochen fest: »Das verstehe, wer kann.« Vermögende, die einen speziellen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur leisten sollten, werden über die Abgeltungssteuer auf Einkünfte aus Geldvermögen entlastet. Gleichzeitig wird die steuerliche Benachteiligung leistungsbezogener Einkommen und risikobehafteter Investitionen, deren Erträge im Rahmen der Einkommensteuer viel höher besteuert werden, in Kauf genommen.

➲ Die Annahme, durch die Amnestie kämen 100 Mrd. € an Fluchtkapital zurück, ist mehr als gewagt. Mit der Rückkehr flüchtigen Kapitals in die Heimat ist trotz des Ablasses aus vielen Gründen nicht zu rechnen. Private Banken gehen davon aus, dass bis zu 550 Mrd. € allein in Liechtenstein, der Schweiz und Luxemburg liegen. Auf der Basis der Angaben der Deutschen Bundesbank schätzt die Bundesregierung dieses Geldpotenzial nur auf 150 Mrd. €. Die entscheidende Frage – die allerdings kaum zu beantworten ist – lautet, inwieweit das Fluchtkapital durch die Amnestie zurückgeführt werden kann. In der Schweiz hat eine für deutsche Anleger wichtige Bank den dortigen Exodus auf maximal 10 Mrd. € hochgerechnet. Im Rahmen der Verabschiedung dieses Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung am 19. Februar 2002 ist nur noch von insgesamt 20 Mrd. € Fluchtkapital, das aus allen Ländern zurückkehren wird, die Rede. Damit verringern sich die Steuereinnahmen auf 5 Mrd. €, von denen auf der Basis der vertikalen Verteilung der Einkommensteuer dem Bund 2,125 Mrd. € (42,5 vH) zufließen würden.

Solange etwa in Luxemburg auf Geldvermögen keine Steuern auf Zinsen erhoben werden und nicht einmal in der EU ein System der

Kontrollmitteilungen greift, wird es kaum reumütige Rückkehrer geben. Die Amnestie wird auch wegen der offensichtlichen Risiken beim Finanzamt, gegenüber dem der Rückfluss anzuzeigen ist, kaum wahrgenommen werden. Bei Selbstanzeigen ist mit Nachfragen durch die Finanzbehörde bzw. mit entsprechenden Vermerken auch auf der künftigen Steuerakte zu rechnen. Sollte sich etwa der Antrag auf Amnestie nur auf die nicht besteuerten Zinsen beziehen, wird sicherlich nach der Herkunft des dahinter stehenden Geldkapitals gefragt. Deshalb hat die CDU vorgeschlagen, die Amnestie anonym durchzuführen. Die Zahlung solle auf ein eigens eingerichtetes Konto einer inländischen Bank, die die Versteuerung im Rahmen der Amnestieregel sichert, vorgenommen werden. Dieser Vorschlag verhindert jedoch die ernsthafte Offenlegung. Er führt zu der Frage, inwieweit diese Steuereinnahmen auch anderen Ländern in der EU zustehen.

Ungerechtigkeiten entstehen auch gegenüber denjenigen, die bisher eine Selbstanzeige vorgenommen haben. Die Amnestie kostet einerseits Hinterziehungszinsen. Andererseits erfolgt die Ermittlung der Steuer auf die Nachzahlung im Rahmen des persönlichen Steuersatzes der Einkommensteuer, der derzeit bei maximal 48,5 vH liegt. Mit der vorgesehenen Amnestie erfolgt eine Besserbehandlung gegenüber davor liegenden Selbstanzeigen. Deshalb empfehlen Anwaltskanzleien hinter vorgehaltener Hand, laufende Verfahren durch Einsprüche so lange zu verzögern, bis am Ende die neue, billigere Regelung genutzt werden kann.

Durch den Wechsel zur Abgeltungssteuer kommt es zu deutlichen Einnahmeverlusten, nicht zu Mehreinnahmen wie durch die Vermögensteuer. Dazu diese Überschlagsrechnung: 2002 beliefen sich die Einnahmen aus der Zinsabschlagsteuer von 30 vH auf 9 Mrd. €. Dahinter stehen insgesamt Zinseinkünfte von 30 Mrd. €. Gegenüber der Senkung des Abschlags von 30 vH auf 25 vH Abgeltungssteuer gehen 1,5 Mrd. € den Gebietskörperschaften verloren. Bei einem durchschnittlichen Steuersatz von 40 vH kommen nochmals Einnahmeverluste durch den Verzicht auf die bisher endgültige Veranlagung im Rahmen der persönlichen Einkommensbesteuerung von 3 Mrd. € hinzu. Während der gesamte Einnahmeverlust von 4,5 Mrd. € gewiss ist, sind

die Zugewinne aus der Amnestie äußerst unsicher, jedenfalls wohl deutlich niedriger als verkündet. Bei der Kanzler-Schätzung des Rückflusses auf 100 Mrd. € käme es zu einer einmaligen Zusatzeinnahme von 25 Mrd. €. Die Besteuerung der verbleibenden 75 vH führt auf der Basis eines Zinssatzes von 5 vH zu jährlichen Mehreinnahmen von knapp 1 Mrd. €. Fazit: Wenn, wie zu erwarten, der deutliche Rückfluss von Fluchtkapital ausbleibt, fehlen dem Bund, den Ländern und den Kommunen 4,5 Mrd. €, während die Vermögensteuer genau diesen Betrag an Zusatzeinnahmen bringen sollte.

Die geplante endgültige Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte plus Ablass für Steuerflüchtlinge stellen die Ziele der Vermögensteuer auf den Kopf. Insgesamt trägt diese Regelung dazu bei, dass die Einkünfte, die bisher einheitlich im Rahmen der Einkommensteuer belastet wurden, steuerlich völlig unterschiedlich behandelt werden. So führt diese neue Zinssteuer innerhalb der Wirtschaft zur Benachteiligung risikobehafteter Sachinvestitionen. Am Ende verlieren Bund, Länder und Gemeinden öffentliche Einnahmen.

3.2 Quellen zusätzlicher Steuereinnahmen

Die von uns vorgeschlagene Investitions- und Beschäftigungsoffensive soll aus verschiedenen steuerlichen Quellen finanziert werden. Die dazu von uns im MEMORANDUM 2000 vorgenommenen Schätzungen werden im Folgenden nach den neuesten verfügbaren Daten aktualisiert.

Vermögen- und Erbschaftsteuer

Eine Vermögensteuer auf die privaten Vermögen aller privaten Haushalte von 1 vH ergäbe bei einem Freibetrag von 500.000 € für eine vierköpfige Familie und unter der Annahme, dass Immobilien- und Grundvermögen zu 80 vH ihres Marktwertes angesetzt werden, gut

14 Mrd. € (Grundlage: Daten für das Jahr 2000). Die marktnahe Bewertung der Immobilienvermögen sowie der Abbau der sehr großzügigen Freibeträge für Betriebsvermögen erhöhten die Einnahmen aus der Erbschaftsteuer um knapp 4 Mrd. €.

Abschaffung des Ehegattensplittings

Die Abschaffung des Ehegattensplittings hätte für das Jahr 2001 ein steuerliches Mehraufkommen von über 22 Mrd. € gebracht.

Kapitalverkehrssteuern

Daneben fordern wir die (Wieder-)Einführung von Kapitalverkehrssteuern auf nationaler (Börsenumsatzsteuer) sowie auf internationaler Ebene (Devisentransaktionssteuer). Wie in anderen EU-Ländern (Belgien, Finnland, Großbritannien, Irland und Portugal) sollte auch in Deutschland wieder eine Börsenumsatzsteuer erhoben werden. Sie sollte 1 vH aller Sekundärumsätze von Aktien, Industrieobligationen und öffentlichen Schuldverschreibungen betragen. Das Handelsvolumen an Aktien betrug an der Deutschen Börse 2002 1.280 Mrd. €, an Anleihen 435 Mrd. €, insgesamt also ca. 1.720 Mrd. €. Nimmt man einen steuerbedingten Rückgang des gehandelten Volumens auf die Hälfte an, verbleiben als Nettobemessungsgrundlage 860 Mrd. €. Ein Steuersatz von 1 vH ergäbe Steuereinnahmen in Höhe von knapp 9 Mrd. €.

Eine Devisentransaktions- (Tobin-)Steuer in Höhe von 1 vH auf die weltweiten Devisenumsätze hätte im Jahr 2001 ein Aufkommen von ca. 252 Mrd. € erbracht (vgl. Tab. 4). Dabei wird von einem weltweiten Devisenaufkommen von 336.100 Mrd. € ausgegangen. Da die Steuer auf der Basis der Nettopositionen der Händler am Ende jedes Handelstages erhoben werden sollte, nehmen wir an, dass sich die Bruttobemessungsgrundlage auf 30 vH des gesamten Devisenaufkommens, also 100.800 Mrd. €, beläuft. Wird außerdem angenommen,

dass die Steuer die Bruttobemessungsgrundlage auf ein Viertel einschränkt, weil viele kurzfristige Transaktionen aufgrund der Besteuerung unterbleiben, verbleibt eine Nettobemessungsgrundlage von 25.200 Mrd. €. Ein Steuersatz von 1 vH erbrächte somit ein Steueraufkommen von 252 Mrd. €. Die im Eurogebiet plus Schweiz getätigten Devisenumsätze betrugen 2001 122.200 Mrd. €. Dies ergibt annahmegemäß eine Bruttobemessungsgrundlage in Höhe von 36.700 Mrd. € und eine Nettobemessungsgrundlage (nach Ausweichreaktionen) von 9.200 Mrd. €. Das Steueraufkommen beläuft sich bei einem Steuersatz von 1 vH auf 92 Mrd. €. Das Aufkommen aus der Tobinsteuer soll den Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt werden und geht daher nicht in unseren alternativen Haushaltsplan ein.

Tabelle 4: Geschätztes Aufkommen einer Tobin-Steuer von 1 vH auf gesamte Devisenumsätze weltweit und in der EU einschließlich Schweiz 2001 in €

Gebiet	Devisenumsätze p.A. (Mrd. €)	Bruttobemessungsgrundlage (Mrd. €)	Nettobemessungsgrundlage[1] (Mrd. €)	Steueraufkommen p.A. (Mrd. €)
EU plus Schweiz	122.200	36.700	9.200	92
Weltweit	336.100	100.800	25.200	252

[1] Nach Ausweichreaktionen

Quelle: Spahn (2002); eigene Berechnungen

Spekulationssteuer

Darüber hinaus sind private Veräußerungsgewinne aus dem Verkauf von Wertpapieren sowie der Veräußerung von Immobilien in voller Höhe und unbefristet der Einkommensteuer zu unterwerfen. Die geplante Abgeltungssteuer von effektiv 7,5 vH für Veräußerungsgewinne aus Wertpapieren bzw. 15 vH auf Gewinne aus dem Verkauf von Immobilien lehnen wir aus verteilungspolitischen Gründen und wegen

des Verstoßes gegen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung ab. Die derzeit weit verbreitete Steuerhinterziehung von Gewinnen aus der Veräußerung von Wertpapieren im Privatvermögen muss durch die Verpflichtung der Banken, Kontrollmitteilungen an die Finanzämter zu versenden, verhindert werden.

Zwischen 1995 und 1998 beliefen sich die jahresdurchschnittlichen Wertsteigerungen von Aktien, Investmentzertifikaten und Rentenpapieren auf etwa 50 Mrd. €. Wird angenommen, dass zwei Drittel der Zuwächse (d.h. 33,3 Mrd. €) innerhalb der (steuerpflichtigen) Spekulationsfrist durch Verkauf realisiert worden sind – wovon jedoch nach einer neueren Schätzung des Bundesfinanzhofs 95 vH nicht versteuert worden sind – hätten Kontrollmitteilungen eine zusätzliche Bemessungsgrundlage von 31,6 Mrd. € sichergestellt. Zusammen mit den 16,7 Mrd. € an Kursgewinnen, die nach der Spekulationsfrist realisiert wurden und damit steuerfrei blieben, hätte sich eine Bemessungsgrundlage von 48,3 Mrd. € im Jahresdurchschnitt ergeben. Auf der Grundlage eines durchschnittlichen Einkommensteuersatzes von 35 vH hätte im betrachteten Zeitraum ein Steueraufkommen von knapp 17 Mrd. € realisiert werden können.

KommunaleWertschöpfungsteuer

Um die Finanzierung der Gemeinden auf eine solide und weitgehend von der Konjunktur unabhängige Grundlage zu stellen, sollte die Gewerbeertragsteuer durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer ersetzt werden, die von sämtlichen Gewerbetreibenden auf der Grundlage ihrer Nettowertschöpfung entrichtet wird. Das potenzielle Aufkommen der Wertschöpfungsteuer kann auf der Grundlage der gesamten volkswirtschaftlichen Nettowertschöpfung (gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) geschätzt werden, die im Jahr 2001 1.541 Mrd. € betrug. Wird zur Berücksichtigung von Freibeträgen ein pauschaler Abschlag von 20 vH vorgenommen, so verbleibt eine Nettobemessungsgrundlage von 1.233 Mrd. €. Ein durchschnittlicher Steuersatz von 3 vH (gegenüber einem derzeitigen durchschnittlichen

Gewerbesteuersatz von effektiv gut 16 vH) hätte für das Jahr 2001 ein Aufkommen von 37 Mrd. € ergeben (vgl. Tab. 5).

Tabelle 5: Potenzielles Aufkommen einer kommunalen Wertschöpfungsteuer 2001 im Vergleich zur Gewerbesteuer in €

Steuer	Bruttobemessungsgrundlage	Nettobemessungsgrundlage (Mrd. €) [1]	durchschnittlicher Steuersatz (vH)	Steueraufkommen (Mrd. €)
Gewerbesteuer	Gewerbeertrag	k.A.	16	24,5 [2]
Kommunale Wertschöpfungssteuer	Nettowertschöpfung	1.233	3	37

[1)] Nach Abzug von Freibeträgen
[2)] Vor Gewerbesteuerumlage

Quellen: Statistisches Bundesamt (2002); Bach/Vesper (2002); eigene Berechnungen

Verglichen mit der Gewerbesteuer, deren Bruttoaufkommen (vor Gewerbesteuerumlage) 2001 24,5 Mrd. € betrug, hätten die Gemeinden über ein Mehraufkommen von knapp 13 Mrd. € verfügt.

Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Wirtschaftskriminalität

Erhebliche Steuermehreinnahmen könnten schließlich durch eine konsequente Bekämpfung der Steuerhinterziehung sowie der Wirtschaftskriminalität erzielt werden. Zunächst muss die Hinterziehung inländischer Zinseinkünfte unterbunden werden. Anstatt der geplanten Einführung einer Zinsabgeltungssteuer von 25 vH fordern wir die Beibehaltung der jetzigen Regelung, wonach Zinsen an der Quelle mit

30 vH besteuert und anschließend im Rahmen der persönlichen Einkommensbesteuerung nachversteuert werden, somit also voll in die Einkommensbesteuerung mit einbezogen werden. Die vorgesehene Zinsabgeltungssteuer würde Steuerausfälle von mindestens 4,5 Mrd. € verursachen. Würde dagegen die korrekte Versteuerung im Inland erwirtschafteter Zinsen durch ein Kontrollmitteilungssystem sichergestellt, ergäben sich Steuermehreinnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe. Vorsichtig gehen wir von zusätzlichen Einnahmen in Höhe von 10 Mrd. € aus.

Die Schattenwirtschaft, definiert als Schwarzarbeit (ohne Haus- und Eigenarbeit), deren Wertschöpfung der Besteuerung entzogen wird, wird von Friedrich Schneider für das Jahr 2001 auf eine Größenordnung von etwa 16,5 vH des offiziellen BIP und damit auf gut 350 Mrd. € geschätzt. Eine Besteuerung mit der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote von 23 vH (2001) hätte ein Mehraufkommen von 80,5 Mrd. € ergeben. Nimmt man an, dass die Schwarzarbeit durch konsequente Kontrollaktivitäten und Sanktionen auf die Hälfte ihres derzeitigen Umfangs zurückgedrängt werden kann, ist mit steuerlichen Mehreinnahmen von 40 Mrd. € zu rechnen.

Insgesamt können, wie Tab. 6 zeigt, mit Hilfe der vorgeschlagenen steuerlichen Maßnahmen zusätzlich 129 Mrd. € an steuerlichen Mehreinnahmen erzielt werden.

Tabelle 6: Quellen zusätzlicher steuerlicher Einnahmen

Maßnahme	Zusätzliche Einnahmen (Mrd. €)
Vermögensteuer (2000)	14
Erbschaftsteuer (2000)	4
Abschaffung Ehegattensplitting (2001)	22
Börsenumsatzsteuer (2002)	9
Spekulationssteuer (1995 bis 1998)	17
Kommunale Wertschöpfungsteuer (2001)	13
Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Steuerhinterziehung (2001)	50
Mehreinnahmen insgesamt	129

3.3 Gemeindefinanzen: weiter im freien Fall

Die derzeitige Situation

Bis Mitte der 1990er Jahre machten die kommunalen Haushalte ein durchschnittliches Minus von 7 Mrd. € jährlich (vgl. Tab. 7). Deshalb wurde ab Mitte der 1990er Jahre ein konsequenter Konsolidierungskurs verfolgt, der primär zu Lasten der öffentlichen Investitionen, aber auch der Personalausgaben ging und in den Jahren 1998 bis 2000 die Erwirtschaftung jährlicher Überschüsse von ca. 2 Mrd. € ermöglichte. Im Jahr 2001 wiesen die Gemeinden dann wieder ein Defizit von 4 Mrd. € auf; 2002 musste sogar ein Minus von 6,65 Mrd. € hingenommen werden. Für das laufende Jahr 2003 werden die kommunalen Defizite nach aktuellen Schätzungen einen Rekordstand von mindestens 10 Mrd. € erreichen.

Ursachen für den Rückgang der Einnahmen der Gemeinden

Zunächst ist eine langfristige Aushöhlung der Gewerbesteuer – mittlerweile die zweitwichtigste Einnahmenquelle der Gemeinden – festzustellen. Bis 1980 beruhte die Gewerbesteuer auf drei Säulen: Lohnsumme, Gewerbekapital und Gewerbeertrag. 1980 wurde die Lohnsummensteuer abgeschafft. Die zweite Säule der Gewerbesteuer, die Gewerbekapitalsteuer, wird seit 1997 nicht mehr erhoben. Außerdem wurden die Freibeträge für die Gewerbesteuer mehrfach erhöht. Weitere erhebliche Gewerbesteuerausfälle haben die in der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung durchgesetzten langfristigen Steuerreformen verursacht. So sind die Gewerbesteuereinnahmen 2001 netto um 11,5 vH, 2002 um weitere 11,1 vH zurückgegangen.

Diese Einbrüche der letzten Jahre haben nicht nur konjunkturelle, sondern insbesondere steuerpolitische Gründe. Dividendenausschüttungen zwischen Kapitalgesellschaften sind seit 2001 gewerbesteuerbefreit. Zur finanziellen Unterstützung der Gemeinden hat das Unternehmenssteuerfortentwicklungsgesetz zwar 2002 die Gewerbesteuerpflicht für Dividenden aus Streubesitz, d.h. bei einer Beteiligung von unter 10 vH, wieder eingeführt. Die erwarteten Mehreinnahmen von 180 Mio. € werden das Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden jedoch nicht wesentlich verbessern. Zum Jahr 2002 wurde die gewerbesteuerliche an die körperschaftsteuerliche Organschaft angeglichen und damit die Voraussetzungen für die Bildung gewerbesteuerlicher Organschaften gelockert. Nunmehr genügt eine Mehrheitsbeteiligung – die so genannte finanzielle Eingliederung – als Voraussetzung für die konzerninterne Gewinn- und Verlustverrechnung, während eine organisatorische und wirtschaftliche Eingliederung nicht mehr erforderlich ist.

Das Bundesministerium der Finanzen hat lange abgestritten, dass diese steuerliche Änderung zu Steuerausfällen führt; bei der Schätzung der finanziellen Effekte wurden sogar Mehreinnahmen erwartet. Nach der Wiederwahl der rot-grünen Koalition 2002 wurde jedoch stillschweigend zugegeben, dass die Erleichterung gewerbesteuerlicher Organschaften zu Steuerausfällen führt, indem im Steueränderungspaket des Koalitionsvertrages ursprünglich die völlige Abschaffung der gewerbesteuerlichen Organschaft vorgesehen wurde. Aufgrund der Proteste der Unternehmerverbände wurde die Abschaffung der gewerbesteuerlichen Organschaft allerdings wieder aus dem Katalog der zu beseitigenden Steuervergünstigungen gestrichen und in Aussicht gestellt, eine eventuelle Änderung im Rahmen der für 2003 angekündigten Gemeindefinanzreform vorzunehmen. Schließlich sind seit 2002 auch Veräußerungsgewinne zwischen Aktiengesellschaften gewerbesteuerfrei, was zu nicht unerheblichen Steuermindereinnahmen führt. So hat z.B. der Energiekonzern E.ON 2002 allein aus Beteiligungsverkäufen 3 Mrd. € erlöst; die Deutsche Bank und die Allianz haben bereits in der ersten Hälfte des Jahres 2002 jeweils 2,3 Mrd. € an Veräußerungsgewinnen realisiert. Durch die steuerliche Freistellung ist der Fiskus hierbei jeweils leer ausgegangen.

Negativ werden die Gemeindefinanzen auch durch verschiedene Maßnahmen zur Senkung der Einkommensteuer betroffen. Die Kom-

Tabelle 7: Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden nach Arten 1992 bis 2001

	1992		1995		1998		2000		2001		2001/ 1992
	Mrd. €	*vH*[1]	Mrd. €	*vH*[1]	Mrd. €	*vH*[1]	Mrd. €	*vH*[1]	Mrd. €	*vH*[1]	*in vH*
Größte Ausgabenposten											
Personalausgaben	39,9	*28*	40,3	*26,6*	38,9	*27,4*	39,5	*27,2*	39,3	*26,6*	–1,5
Laufender Sachaufwand	25,7	*18*	26,3	*17,4*	26,3	*18,5*	28	*19,3*	28,5	*19,3*	+10,9
Laufende Zuweisungen[2]	11	*7,7*	14,1	*9,3*	15,4	*10,9*	12,6	*8,7*	17,2	*11,6*	+56,4
Soziale Leistungen	22,8	*16*	30,2	*20*	26,2	*18,5*	26,6	*18,3*	27,3	*18,5*	+19,7
Sachinvestitionen	33,1	*23,3*	28,4	*18,8*	24,4	*17,2*	24,6	*17*	24,2	*16,4*	–26,9
Bereinigte Ausgaben	142,3	*100*	151,2	*100*	141,8	*100*	145,1	*100*	147,9	*100*	+3,9
Größte Einnahmenposten											
Steuern	43,7	*32,7*	43,9	*30,5*	48,6	*33,7*	51,9	*35,3*	49,1	*34,3*	+12,4
dar. Gewerbesteuer netto	17,6	*13,2*	15,5	*10,8*	18,5	*12,8*	19,3	*13,1*	17,1	*12*	–2,8
dar. Anteil an Lohnsteuer/ veranlagter Einkommensteuer	20,5	*15,3*	21,4	*14,9*	19,6	*13,6*	21,3	*14,5*	20,4	*14,3*	–0,5
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	6,2	*4,6*	7	*4,9*	7,6	*5,3*	7,7	*5,2*	8,1	*5,7*	+30,6
Laufende Zuweisungen[3]	35,6	*26,6*	39,9	*27,7*	38,3	*26,5*	40,7	*27,7*	40,5	*28,3*	+13,8
Gebühren	17,3	*12,9*	19,6	*13,6*	17,5	*12,1*	16,9	*11,5*	16,5	*11,5*	–4,6
Investitionszuweisungen[3]	11,2	*8,4*	9,6	*6,7*	8,9	*6,2*	8,4	*5,7*	8,1	*5,7*	–20,7
Veräußerung von Vermögen	4,6	*3,4*	6,6	*4,6*	8,3	*5,8*	6,9	*4,7*	6,9	*4,8*	+50
Bereinigte Einnahmen	133,6	*100*	144,1	*100*	144,3	*100*	147	*100*	143	*100*	+7
Finanzierungssaldo	–8,7	–	–7,1	–	2,4	–	1,9	–	–4		–54

[1] In vH aller Ausgaben bzw. Einnahmen; [2] An Länder, Zweckverbände, Bund, Unternehmen, soziale Einrichtungen; [3] Von Bund und Ländern

Quelle: DIW-Wochenbericht 31/2002

munen sind mit 15 vH an den gesamten Einkommensteuereinnahmen und somit auch an den Einnahmeausfällen bei der Einkommensteuer beteiligt. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat sich in den letzten Jahren zur quantitativ bedeutsamsten Einnahmenquelle der Kommunen entwickelt. Bereits Anfang bis Mitte der 1990er Jahre verursachte der Aufbau Ost Einkommensteuerausfälle aufgrund von Sonderabschreibungen oder Investitionszulagen. Auch durch die mehrfache Aufstockung des Familienleistungsausgleichs entstehen aufgrund von steigenden Steuerfreibeträgen und Kindergeld (das mit der Einkommensteuerschuld verrechnet wird) Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer. Deutliche Einnahmeausfälle bringen schließlich die Einkommensteuerentlastungen im Zeitraum 1999 bis 2005 mit sich.

Indirekte Auswirkungen auf die Finanzlage der Gemeinden haben die Steuersenkungen bei der Körperschaftsteuer sowie der Verzicht auf die Erhebung der Vermögensteuer seit 1997, die die Länderfinanzen belasten. Die Länder wälzen die hieraus resultierenden Einnahmenverluste über die Kürzung von Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ab. Diese Form der Konsolidierungspolitik – Einschränkung der Zuweisungen an die Kommunen zur Entlastung der Länderhaushalte – verfolgen die Länder allerdings schon seit Mitte der 1990er Jahre, um den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zum mittelfristigen Haushaltsausgleich gerecht werden zu können. Insbesondere für die ostdeutschen Kommunen – deren Steuerkraft nach wie vor nur 40 vH des Westniveaus ausmacht und die daher in besonderem Maße von Zuweisungen abhängig sind – ist diese restriktive Zuweisungspolitik der Länder problematisch.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die prekäre finanzielle Situation der Gemeinden zu einem nicht unerheblichen Teil auf die Steuersenkungsmaßnahmen des Bundes zurückzuführen ist und nicht – wie es das Bundesministerium der Finanzen behauptet – einen lediglich temporären Einbruch darstellt, der auf die schwache konjunkturelle Entwicklung und die Rückgänge der Börsenkurse, aufgrund derer gewinnmindernde Wertberichtigungen bei Banken und Versicherungen vorgenommen werden, zurückgeht.

Ursachen für den Ausgabenanstieg der Gemeinden

Die steigenden kommunalen Ausgaben haben verschiedene Gründe. Zunächst war ein kontinuierlicher Anstieg der sozialen Leistungen (30 vH in den letzten 10 Jahren) zu verzeichnen. Aufgrund des permanenten Anstiegs und des hohen Niveau der Arbeitslosigkeit müssen die Gemeinden in wachsendem Umfang niedrige Arbeitslosenhilfezahlungen des Bundes durch Sozialhilfeleistungen aufstocken. Darüber hinaus sind die Pflegekosten gestiegen, während die Leistungen der Pflegeversicherung konstant blieben. Sind die zu Pflegenden zur Übernahme dieser Kosten nicht in der Lage, muss die Sozialhilfe einspringen. Auch die Jugendhilfeausgaben sind in den ost- wie westdeutschen Kommunen deutlich gestiegen.

Den Gemeinden werden außerdem immer mehr Pflichtaufgaben zugewiesen, die sie erfüllen müssen – bei denen es sich also nicht um freiwillige Aufgaben handelt –, ohne dass jedoch die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Ein Beispiel ist der staatlich garantierte Kindergartenplatz: Die Gemeinden müssen die benötigten Einrichtungen bereitstellen, ohne einen finanziellen Ausgleich für die erforderlichen Investitionen und Personalkosten zu erhalten. Der geplante Ausbau der Ganztagsbetreuung für Kinder unter drei Jahren kostet nach Angaben des Deutschen Städtetages 2,4 Mrd. €, von denen der Bund nur 1,5 Mrd. € zur Verfügung stellen wird. Ein weiteres Beispiel ist die Einführung der Grundsicherung ab 2003 für ältere Menschen und Erwerbsunfähige, die für diesen Personenkreis die Sozialhilfe ersetzen soll: Die Gemeinden erhalten als Ausgleich vom Bund 400 Mio. €, die aber aller Wahrscheinlichkeit nach nicht ausreichen werden, um die zusätzlichen Ausgaben abzudecken.

Konsequenzen der Finanzmisere der Gemeinden

Als Konsequenz der Finanzmisere der Gemeinden können viele öffentliche Güter und Dienstleistungen nicht mehr bereitgestellt werden. Im vergangenen Jahr war eine Welle von Schließungen von Schwimmbädern oder Büchereien zu beobachten. Besonders betroffen hiervon sind einkommensschwache Haushalte, die sich diese Güter und Dienstleistungen privat nicht leisten können. Viele Kommunen – insbesondere in den neuen Bundesländern – bauen ihre Personalbestände ab, mit entsprechenden Rückwirkungen auf Qualität und Umfang der öffentlichen Leistungen und einer weiteren Verschlechterung der Beschäftigungssituation. So sank der kommunale Personalbestand zwischen 1995 und 2000 von 1,74 Millionen auf 1,47 Millionen. Allein zwischen 2000 und 2001 wurde die Zahl der kommunalen Beschäftigten in Ostdeutschland um 9 vH reduziert.

Die kommunalen Investitionsausgaben wurden im Zeitraum von 1991 bis 2001 um ein Drittel zurückgefahren. Da die Gemeinden zwei Drittel der gesamten öffentlichen Investitionen tätigen, ist diese Einschränkung der kommunalen Investitionstätigkeit mit beträchtlichen negativen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen verbunden. Die öffentliche Investitionsquote – als Verhältnis der gesamten öffentlichen Investitionen zum BIP – beläuft sich im Jahr 2002 noch auf 1,8 vH, gegenüber 4,8 vH 1970. Setzt sich diese Entwicklung fort, können der enorme kommunale Investitionsbedarf – das Deutsche Institut für Urbanistik rechnet mit 686 Mrd. € zwischen 2000 und 2009 – und die Schließung der nach wie vor bestehenden Infrastrukturlücke in Ostdeutschland nicht bewältigt werden. Da im Rahmen des nationalen Stabilitätspaktes, der den Bund, die Länder und die Kommunen umfasst, eine Begrenzung des kommunalen Ausgabenwachstums auf jährlich 1 vH vereinbart wurde, ist angesichts der steigenden laufenden Ausgaben der Gemeinden ein weiterer Abbau der Investitionsausgaben zu erwarten.

Zur Verbesserung der Einnahmensituation werden Gebühren für öffentliche Güter und Dienstleistungen angehoben, etwa für Kinderbetreuung oder für den öffentlichen Personennahverkehr. Diese Gebührenerhöhungen sind aufgrund ihrer regressiven Wirkung insbesondere aus verteilungspolitischer Perspektive problematisch, weil sie zumeist nicht einkommensabhängig ausgestaltet sind und daher Haushalte mit geringen oder mittleren Einkommen besonders stark treffen. Ein Verzicht auf diese Leistungen ist vielfach nicht möglich, da sie Vorausset-

zung für eine Erwerbstätigkeit sind – z.B. Kinderbetreuung – oder in Anspruch genommen werden müssen, wie die Müllbeseitigung.

Die Erhöhung der Verschuldung ist für die Gemeinden ein weiterer Notbehelf zur Finanzierung der kurzfristig nicht vermeidbaren Ausgaben: Zur Deckung der Defizite in den Verwaltungshaushalten müssen – obwohl dies rechtlich eigentlich nicht zulässig ist – Kassenkredite zu relativ hohen Zinsen aufgenommen werden, die den Ausgabenspielraum der Gemeinden mittelfristig weiter einschränken. Seit 2000 steigt der Anteil der Zinsausgaben an allen kommunalen Ausgaben wieder an: 2001 betrug die Zinszahlungsquote in Westdeutschland 12 vH, in Ostdeutschland 13 vH. Mittlerweile decken viele Kommunen laufende Ausgaben – entgegen der kommunalrechtlichen Bestimmungen – auch aus Privatisierungserlösen und aus Cross-Border-Leasing-Geschäften. Abgesehen davon, dass Einnahmen aus Privatisierung keine dauerhaft stabile Einnahmenquelle sind, entgeht den Kommunen langfristig Einnahmenpotenzial durch die Veräußerung rentabler Betriebe. Außerdem werden Qualität und Umfang der privatisierten Leistungen oft eingeschränkt.

Auswege aus der kommunalen Finanzkrise

Im Mai 2002 wurde von der Bundesregierung eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen eingesetzt, die bis Mitte 2003 nicht nur Vorschläge zur Verbesserung der kommunalen Einnahmensituation machen, sondern auch Möglichkeiten zur Stabilisierung von Einsparungen durch Ausgabenkürzungen eruieren soll.

Hinsichtlich der Einnahmen der Kommunen bezieht sich der Auftrag für die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen auf die Erarbeitung von Alternativen zur Gewerbesteuer. Zwei Vorschläge werden derzeit auf ihre quantitativen Effekte hin überprüft: Die Ersetzung der Gewerbesteuer durch Zuschläge auf Einkommen- und/oder Körperschaftsteuer (der BDI-/VCI-Vorschlag) und die Ersetzung der Gewerbesteuer durch eine kommunale Betriebssteuer. Beide Vorschläge haben Defizite und werden daher von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* als ungeeignet abgelehnt. Würde den Gemeinden ein Zuschlagsrecht auf Einkommen- und/oder Körperschaftsteuer gewährt, bedeutete dies, dass ihre Einnahmen insgesamt hauptsächlich auf Anteilen an allgemeinen Steuern beruhten. Zwar könnten die Kommunen innerhalb bestimmter Grenzen die Höhe des Zuschlags selbst festlegen. Die Abhängigkeit der kommunalen Einnahmen von der Steuerpolitik des Bundes bestünde aber weiterhin.

Würde nur ein Zuschlag auf die Einkommensteuer erhoben, wäre der Zusammenhang zwischen Infrastrukturleistungen der Gemeinden für die Unternehmen und Steuerzahlungen der Unternehmen, der derzeit – wenn auch in unzureichendem Maße – durch die Gewerbesteuerzahlungen der Unternehmen hergestellt wird, vollkommen aufgelöst. Mit den Kosten für öffentliche Leistungen, die auch den Unternehmen zugute kommen, würden dann nur mehr die EinkommensteuerzahlerInnen, d.h. also größtenteils die BezieherInnen von Lohneinkommen, belastet. Damit würde das Äquivalenzprinzip, das der Gewerbesteuer zugrunde liegt und nach dem die von öffentlichen Leistungen profitierenden Unternehmen zu deren Finanzierung beitragen sollen, aus der Finanzierung kommunaler Infrastruktur- und Dienstleistungen vollkommen verschwinden.

Die Zuschlagslösung würde darüber hinaus die bereits jetzt bestehende Differenzierung der kommunalen Finanzausstattung weiter verstärken. Gemeinden mit einkommensstarken EinwohnerInnen bzw. ertragsstarken Unternehmen könnten eine gegebene Ausstattung mit öffentlichen Leistungen für Haushalte und Unternehmen mit relativ niedrigen Zuschlägen bereitstellen. Umgekehrt wären Gemeinden mit einkommensschwachen Haushalten bzw. ertragsschwachen Unternehmen gezwungen, höhere Zuschläge zu erheben oder den Umfang ihrer Leistungen einzuschränken. Konsequenz dieser interkommunalen Differenzierung wären Wanderungsbewegungen von Haushalten mit hohen Einkommen und Unternehmen mit hohen Gewinnen zu reicheren Gemeinden, die die bereits jetzt zu beobachtende regionale Auseinanderentwicklung vertiefen würden.

Einkommensteuerzuschläge wären mit verteilungspolitischen Problemen zwischen Kerngemeinden und Umlandgemeinden verbunden.

Oft wohnen insbesondere die BezieherInnen hoher Einkommen im Umland – wo sie nach dem Wohnsitzprinzip ihre Einkommensteuerzahlungen entrichten –, nutzen aber das Infrastrukturangebot der Kerngemeinde, die jedoch keinen Anteil an der Einkommensteuer dieser Haushalte bekommt. Mit demselben Problem wäre im übrigen die jüngst von der Bertelsmann-Stiftung im Rahmen eines Positionspapiers zur Gemeindefinanzreform vorgeschlagene kommunale Bürgersteuer – die ebenfalls einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommensteuer vorsieht – verbunden.

Weil außerdem die Einkommensteuer, insbesondere aber die Körperschaftsteuer, eine hohe Konjunkturabhängigkeit aufweisen, wäre die Finanzlage der Kommunen nach wie vor von der konjunkturellen Situation abhängig.

Das Modell der kommunalen Betriebssteuer stellt eine Modernisierung der Gewerbesteuer dar und sieht eine Ausdehnung der Bemessungsgrundlage und der Gruppe der Steuerpflichtigen vor. Zusätzlich zum Gewerbeertrag und zur Hälfte der Dauerschuldzinsen sollen in die Bemessungsgrundlage die kompletten Zins-, Miet- und Pachtzahlungen sowie Lizenzgebühren der Unternehmen mit einbezogen werden. Zu den Kapital- und Personengesellschaften sollen als Steuerpflichtige die freien Berufe hinzu kommen. Dieses Reformmodell geht grundsätzlich in die richtige Richtung, weil die Bemessungsgrundlage ausgeweitet und in den Kreis der Steuerpflichtigen auch unternehmerisch Tätige mit einbezogen werden sollen, die bislang zwar von kommunalen Infrastrukturleistungen profitieren, aber nicht zu deren Finanzierung über Gewerbesteuerzahlungen beitragen. Allerdings ist die kommunale Betriebssteuer gegenüber dem Modell der kommunalen Wertschöpfungssteuer – das die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits seit Jahren wiederholt gefordert und auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung bis zu seinem Jahresgutachten 2001/2002 favorisiert hat – unterlegen.

Aufgrund der Aktualität der Diskussion werden im Folgenden noch einmal die wichtigsten Argumente für eine Ersetzung der Gewerbesteuer durch eine kommunale Wertschöpfungssteuer kurz dargelegt. Die Gewerbesteuer ist in ihrer derzeitigen Form aus mehreren Gründen

langfristig als eine der wichtigsten Finanzierungsquellen der Gemeinden problematisch. Zunächst ist sie hochgradig konjunkturanfällig, weil sie sich hauptsächlich auf den Gewerbeertrag bezieht. Weil dieser in rezessiven Phasen zurückgeht, sinken entsprechend die Einnahmen der Gemeinden, so dass sie prozyklisch mit Ausgabensenkungen reagieren müssen, anstatt durch eine stabile Ausgabenpolitik die konjunkturelle Entwicklung zu glätten. Weil nur Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften, nicht sonstige unternehmerisch Tätige, z.B. freie Berufe oder Selbstständige, die Wohnungswirtschaft sowie die Land- und Forstwirtschaft, gewerbesteuerpflichtig sind, wird das Äquivalenzprinzip nur unzureichend verwirklicht. Dies verstößt außerdem gegen das Prinzip der steuerlichen Gleichbehandlung sowie gegen den Grundsatz der finanziellen Leistungsfähigkeit. Aufgrund der gewährten Freibeträge konzentriert sich die Gewerbesteuer auf wenige, ertragsstarke Großunternehmen: Laut Gewerbesteuerstatistik 1995 wurde für 1,1 Millionen der 2,1 Millionen Gewerbebetriebe überhaupt kein Steuermessbetrag festgestellt, da der Gewerbeertrag unterhalb des Freibetrags lag. Mehr als 80 vH der Gewerbesteuereinnahmen entfielen auf 5 vH der Gewerbebetriebe. Die Finanzausstattung der Kommunen ist damit stark von ihrer wirtschaftlichen Struktur abhängig. Zudem sind viele Gemeinden von wenigen Gewerbesteuerzahlern abhängig, so dass sie ihre Standortpolitik auf Großunternehmen ausrichten, während die Bedarfe der kleinen und mittelständischen Betriebe weniger berücksichtigt werden.

Die von uns vorgeschlagene kommunale Wertschöpfungssteuer besteuert die gesamte Wertschöpfung aller gewerblich Tätigen. Gegenüber der kommunalen Betriebssteuer enthält die Bemessungsgrundlage neben Gewinnen, Mieten, Pachten, Zins- und Lizenzzahlungen auch die Lohnsumme der Unternehmen. Die Bemessungsgrundlage sowie der Kreis der Steuerpflichtigen wären damit erheblich größer, so dass der Steuersatz, der derzeit bei der Gewerbesteuer durchschnittlich 16 vH beträgt, deutlich niedriger angesetzt werden könnte. Die Gemeinden sollten wie bisher ein Hebesatzrecht haben, um – wie im Grundgesetz vorgeschrieben – eine gewisse kommunale Finanzautonomie sicherzustellen. Die Wertschöpfung ist ein guter Indikator für die regio-

nale Wirtschaftskraft, anders als der Gewinn, der durch eine Reihe von Gestaltungsmöglichkeiten vermindert werden kann. Die politische und finanzielle Abhängigkeit der Kommunen von wenigen ertragsstarken Gewerbesteuerzahlern würde beseitigt, und die Finanzausstattung der Gemeinden würde wesentlich weniger stark streuen als derzeit. Zudem würde die kommunale Besteuerung der unternehmerisch Tätigen die Prinzipien der Äquivalenz, der Leistungsfähigkeit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung umsetzen. Ein großer Vorteil der Wertschöpfungsteuer ist ihre geringe Konjunkturabhängigkeit, da ihre Bemessungsgrundlage mit Ausnahme des Gewinns ausschließlich Komponenten enthält, die nur geringfügig mit der Konjunktur schwanken. Sie stellte somit eine stabile und verlässliche Einnahmenquelle der Kommunen dar. Kommunale Unternehmenssteuern werden in einer Reihe von Ländern erhoben und beziehen sich auf die Wertschöpfung, die Lohnsumme oder den Gewerbeertrag, etwa in Luxemburg, Österreich und Italien.

Wird auf eine derartige grundlegende Reform der wichtigsten kommunalen Steuer verzichtet, besteht die Gefahr, dass – entgegen der aktuellen Versprechungen – die Bundesregierung zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung doch den geltenden Mehrwertsteuersatz anhebt und die Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden erhöht. Diese Maßnahme wäre einerseits nicht verfassungskonform, weil die Gemeinden dann nicht über eine eigene Steuer verfügten. Andererseits wäre sie auch wegen der regressiven Wirkung der Mehrwertsteuer, die Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkommen unterdurchschnittlich belastet, verteilungspolitisch ausgesprochen problematisch.

Die Gemeindefinanzreform müsste zudem flankiert werden durch die grundgesetzliche Verankerung des Konnexitätsprinzips, wonach die Gemeinden für Aufgaben, die ihnen von Bund oder Ländern übertragen werden, auch die erforderlichen Finanzmittel bekommen sollen. Diese Forderung findet sich auch im erwähnten Positionspapier der Bertelsmann-Stiftung. Die Kommission zur Reform der Gemeindesteuern hat allerdings explizit nicht den Auftrag erhalten, die Einführung des Konnexitätsprinzips zu prüfen. Vielmehr hat die Bundesregierung zur Vorgabe gemacht, Verschiebungen finanzieller Lasten zwischen den

föderalen Ebenen zu vermeiden. Neben diesen eher längerfristig wirksamen Reformen sind sofortige Maßnahmen erforderlich, um die akute Finanznotlage der Kommunen zu erleichtern. Die Gewerbesteuerumlage, deren stufenweise Erhöhung von 20 vH im Jahr 2001 auf 30 vH bis 2004 in Erwartung von erheblichen Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer in Folge der rot-grünen Steuerreformen festgelegt wurde, muss zumindest auf das ursprüngliche Niveau zurückgeführt, wenn nicht gar völlig abgeschafft werden. Außerdem sollten die Kommunen sehr kurzfristig zusätzliche Zuschüsse von Bund und Ländern in Höhe von mindestens 10 Mrd. € erhalten, um das laufende Defizit zu decken, da die kommunale Finanzkrise in erheblichem Ausmaß das Resultat der Steuerpolitik des Bundes sowie der Konsolidierungsbemühungen der Länder ist. Daneben sollte mit Mitteln von Bund und Ländern ein längerfristig laufendes kommunales Investitionsprogramm finanziert werden.

Literatur

Bach, Stefan; Bartholmai, Bernd, Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland – Endbericht, Forschungsprojekt im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin 2002

Bach, Stefan;Vesper, Dieter, Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen, in: DIW-Wochenbericht 31/2002

Hickel, Rudolf, Der rot-grüne Einstieg in eine andere Steuerpolitik; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/1999

Hickel, Rudolf, Nachhaltig in die Krise – Irrtümer rot-grüner Finanzpolitik; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/2002

Hickel, Rudolf, Stellungnahme zum »Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz)«, vorgelegt von der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Anhörung durch den Finanzausschuss am 15.1.2003); in Protokoll Nr. 7 des Finanzausschuss des Deutschen Bundestags, Berlin 2003

Rosenschon, Astrid, Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, Kieler Arbeitspapier 1071, Kiel 2001

Schneider, Friedrich, Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung, in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Sonderheft Niedriglohnsektor in Deutschland, Berlin 2002

Schratzenstaller, Margit, Die Steuerreform der rot-grünen Bundesregierung 1998-2000; in: Eicker-Wolf, Kai u.a. (Hrsg.), »Deutschland auf den Weg gebracht« – Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Marburg 2002

Spahn, Peter Bernd, Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Frankfurt/Main 2002

Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2002, Wiesbaden 2002

Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2001, Wiesbaden 2001

Ver.di, Staatsfinanzen stärken – Zukunftsaufgaben zwischen öffentlicher Armut und privatem Reichtum; in: Wirtschaftspolitik ver.di, Berlin 2002

4. Langfristige Tendenzen der direkten Besteuerung

Die direkten Steuern setzen sich zusammen aus den Steuern der Unternehmen (die Körperschaftsteuer der Kapitalgesellschaften, die Einkommensteuern der gewerblichen Einkünfte sowie die Gewerbesteuern) und den Einkommensteuern auf die verschiedenen Einkunftsarten der privaten Haushalte. Quer dazu läuft die Besteuerung von Einkünften aus abhängiger Arbeit mit Einkommen- bzw. Lohnsteuer einerseits sowie die Besteuerung der Einkünfte aus Vermögen und Unternehmertätigkeit mit Unternehmen- und Einkommensteuern andererseits. Im Folgenden wird zunächst versucht, anhand verschiedener Indikatoren die Entwicklung der Besteuerung der deutschen Kapital- und der Personengesellschaften gegenüberzustellen sowie die steuerliche Belastung deutscher Kapitalgesellschaften im internationalen Vergleich herauszuarbeiten. Anschließend erfolgt ein Vergleich der Entwicklung der Steuerlast auf Arbeitseinkommen mit der Steuerlast auf Einkünfte aus Vermögen und Unternehmertätigkeit in Deutschland.

4.1 Tatsächliche Steuerbelastung von Unternehmen – methodische Überlegungen und empirische Ergebnisse

In der Diskussion um die tatsächliche Relevanz und die Konsequenzen des internationalen Steuerwettbewerbs um mobiles Kapital sind insbesondere die folgenden zwei Fragen von Interesse: Sinkt langfristig die Besteuerung international mobiler Unternehmen? Und werden Unternehmen, deren Aktivitäten auf ihr Mutterland beschränkt sind, gegenüber international mobilen Unternehmen steuerlich be-

nachteiligt? Zur Klärung dieser Fragen sowie zur Bestimmung der nationalen Position im internationalen Standortwettbewerb wurden in den letzten 20 Jahren eine Reihe von theoretischen und empirischen Ansätzen entwickelt, die den Versuch unternehmen, die effektive steuerliche Belastung von Unternehmensgewinnen zu bestimmen. Prinzipiell gibt es hierzu zwei unterschiedliche Herangehensweisen: Die Verwendung fiktiver Indikatoren, die auf der Basis des Unternehmenssteuerrechts die Steuerlast für hypothetische Investitionen oder hypothetische Unternehmen abzubilden versuchen, und faktische Steuerbelastungsvergleiche, die sich auf empirische Daten stützen.

4.1.1 Fiktive Steuerbelastungsvergleiche

Fiktive Steuerbelastungsvergleiche analysieren die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen. Hierzu gibt es drei Ansätze: Der Vergleich nominaler Steuersätze, der Vergleich des nationalen Steuerrechts und die Berechnung effektiver Steuersätze für hypothetische Unternehmen oder Investitionen.

Nominale Steuersätze

Die einfachsten Steuerbelastungsvergleiche betrachten die nominalen Steuersätze. Dieser Indikator weist auf eine anhaltende Senkung der Steuerbelastung innerhalb der Körperschaftsteuer für Kapitalgesellschaften wie auch der für Personengesellschaften relevanten Einkommensteuer in der EU-15 hin (vgl. Tab. 8). Der durchschnittliche Körperschaftsteuersatz in der EU-15 sank zwischen 1990 und 2002 von 37,7 vH auf 31,7 vH. Der deutsche Körperschaftsteuersatz wurde von 50 vH bzw. 45 vH (einbehaltene bzw. ausgeschüttete Gewinne) 1990 auf 26,4 vH (inklusive Solidaritätszuschlag) ab 2001 reduziert. Eine ähnliche Tendenz nach unten – wenn auch auf höherem absolutem Niveau und weniger ausgeprägt – charakterisiert die langfristige Entwicklung der Spitzensteuersätze der Einkommensteuer, die im

Durchschnitt der EU-15 von 54,8 vH (1990) auf 50,4 vH (2001) sanken. Der deutsche Einkommensteuerspitzensatz betrug 2001 51,2 vH (inklusive Solidaritätszuschlag), gegenüber 53 vH 1990; bis 2005 wird er auf 42 vH abgesenkt. Die deutsche Körperschaftsteuer liegt somit unter, die deutsche Einkommensteuer (noch) leicht über dem EU-Durchschnitt. Auf der Grundlage von tariflichen Einkommen- und Körperschaftsteuersätzen werden Personengesellschaften in Deutschland deutlich höher besteuert als Kapitalgesellschaften.

Tabelle 8: Körperschaftsteuersätze (1990 bis 2002) und Einkommensteuerspitzensätze (1990 bis 2001) in der EU-15 (Durchschnitt) und in Deutschland in vH

	1990	1995	2002	*1990-2002*[1]	1990	1995	2001	*1990-2001*[1]
Deutschland	50[2]	48,4[2/3]	26,4[3]	*–23,6*	53	57[3]	51,2[3]	*–1,8*
EU-Durchschnitt	37,7	35,3	31,7	*-6,0*	54,8	52,7	50,4	*–4,4*
Deutschland/EU[4]	+12,3	+13,1	–5,3	–	–1,8	+4,3	+0,8	–

[1] Veränderung in Prozentpunkten.
[2] Für einbehaltene Gewinne.
[3] Einschließlich Solidaritätszuschlag.
[4] Positive Werte: Höherbelastung in Deutschland in Prozentpunkten.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen 2001; Institut der deutschen Wirtschaft (verschiedene Jahrgänge); KPMG 2002

Zur Körperschaft- bzw. Einkommensteuer kommt in Deutschland die Gewerbeertragsteuer als kommunale Gewinnsteuer der Unternehmen hinzu. Auch einige andere EU-Staaten erheben lokale Unternehmenssteuern auf Gewerbeertrag, Lohnsumme oder Wertschöpfung. Die alleinige Betrachtung der tariflichen Körperschaft- und Einkommensteuersätze gibt daher ein unvollständiges Bild der gesamten nominalen Steuerlast im internationalen Vergleich, aber auch für einen

Vergleich von deutschen Personen- und Kapitalgesellschaften. Die deutsche Gewerbesteuer ist eine Kostensteuer, weshalb der durchschnittliche Steuersatz von 16 vH nicht einfach zum nominalen Körperschaft- bzw. Einkommensteuersatz hinzu addiert werden darf: Denn die gezahlte Gewerbesteuer wird von der Bemessungsgrundlage der Körperschaft- bzw. Einkommensteuer abgezogen und mindert so den zu versteuernden Gewinn. Personengesellschaften können allerdings – anders als Kapitalgesellschaften – die Gewerbesteuer im Regelfall komplett mit ihrer Einkommensteuerschuld verrechnen, so dass sie für die meisten Personenunternehmen nur einen durchlaufenden Posten darstellt.

Größere Aussagekraft als die in Tab. 8 aufgeführten Werte haben Vergleiche, die für einen hypothetischen zu versteuernden Gewinn auf der Basis der geltenden Einkommen- und Körperschaftsteuersätze (einschließlich Solidaritätszuschlag) und des durchschnittlichen Gewerbesteuersatzes die gesamte Steuerschuld ermitteln. Diese Steuerschuld wird auf den hypothetischen Vorsteuergewinn bezogen und so ein durchschnittlicher nominaler Steuersatz errechnet. Tab. 9 gibt die durchschnittlichen nominalen Unternehmenssteuersätze für Personenunternehmen (Einkommensteuer-Spitzensatz inklusive Solidaritätszuschlag, Gewerbesteuersatz 16 vH) für die Jahre 2002 und 2005 (d.h. nach Realisierung der letzten Stufe der Einkommensteuerreform) und für Kapitalgesellschaften (Körperschaftsteuer inklusive Solidaritätszuschlag, Gewerbesteuersatz 16 vH) für das Jahr 2002 an.

Es zeigt sich, dass gewerbesteuerpflichtige Personengesellschaften im Spitzeneinkommensbereich im Jahr 2002 mit einem durchschnittlichen nominalen Steuersatz von 42,9 vH und damit merklich höher als Kapitalgesellschaften (38,2 vH) besteuert werden. Ab dem Jahr 2005 allerdings, mit der Senkung des Einkommensteuer-Spitzensatzes von derzeit 48,5 vH auf 42 vH, haben die Personenunternehmen einen leichten steuerlichen Vorteil.

Dieses Ergebnis muss jedoch relativiert werden, weil aufgrund der gewährten Freibeträge für einen großen Teil der Gewerbebetriebe überhaupt keine Gewerbesteuerzahlungen anfallen. Nach der Gewerbesteuerstatistik für 1995 waren nur 1,1 der insgesamt 2,1 Mio. Gewerbebetriebe in Deutschland gewerbesteuerpflichtig. Weil außerdem gewerbliche Einkünfte dem progressiven Einkommensteuertarif unterliegen und erst ab einer Höhe von ca. 55.000 € mit dem Einkommensteuer-Spitzensatz versteuert werden (die Gewinne von 80 vH der Personenunternehmen liegen unterhalb des Spitzeneinkommensbereichs) und auch der Familienstand des/der besteuerten Personenunternehmers/Personenunternehmerin eine Rolle spielt, weisen die ermittelten durchschnittlichen nominalen Steuersätze die tatsächliche Steuerlast eines beträchtlichen Anteils der Personenunternehmen zu hoch aus. Zu beachten ist allerdings, dass dieser Vergleich, der vom zu versteuernden Vorsteuergewinn ausgeht, nicht eventuelle Unterschiede in den Regelungen zur Ermittlung des Vorsteuergewinns berücksichtigt;

Tabelle 9: Durchschnittliche nominale Unternehmenssteuersätze in Deutschland in vH

	Kapitalgesellschaft 2002	Personenunternehmen 2002	2005
Vorsteuergewinn	100	100	100
Gewerbesteuer [1]	16	16	16
Körperschaftsteuer [2]/ Einkommensteuer [3]	21	40,7	35,3
Solidaritätszuschlag [4]	1,2	2,2	1,9
Steuerzahlung gesamt	38,2	42,9	37,2
Nettogewinn	61,8	57,1	62,8
Durchschnittlicher nominaler Steuersatz (vH)	*38,2*	*42,9*	*37,2*

[1] 16 vH des Vorsteuergewinns.
[2] 25 vH des Vorsteuergewinns abzüglich Gewerbesteuer.
[3] 48,5 vH (42 vH) des Vorsteuergewinns abzüglich Gewerbesteuer 2002 (2005).
[4] 5,5 vH der Körperschaft-/Einkommensteuerschuld.

Quelle: Eigene Berechnungen.

aus diesem Grunde sind auch Vergleiche mit den durchschnittlichen nominalen Unternehmenssteuersätzen in vorhergehenden Jahren problematisch. Diese erfordern Annahmen über die quantitativen Auswirkungen der Veränderungen von Abschreibungsregeln etc. auf die steuerliche Bemessungsgrundlage, die jedoch wiederum mit Unsicherheiten behaftet sind.

Nominale Steuersätze werden trotz ihrer beschränkten Aussagekraft hinsichtlich der effektiven steuerlichen Belastung aufgrund ihrer einfachen Berechnung in theoretischen Beiträgen und insbesondere in der politischen Debatte am meisten verwendet. Dies wird mit einer negativen psychologischen Wirkung hoher Steuersätze und der Signalfunktion nominaler Steuersätze für ausländische Investoren, die mit dem ausländischen Steuerrecht nicht vertraut sind, gerechtfertigt. Darüber hinaus seien sie wichtige Determinanten für die Entscheidung von multinationalen Unternehmen, Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verschieben, um die konzernweite Gesamtsteuerlast zu minimieren. Das Institut der Deutschen Wirtschaft hat ihre Verwendung traditionell damit verteidigt, dass sie die Grenzbelastung zusätzlicher Investitionen angäben. Diese Argumentation wurde erst im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 2001 revidiert: Die Senkung der nominalen Steuersätze stelle keine definitive Nettoentlastung dar, weil die Bemessungsgrundlage »über Gebühr« erweitert worden sei.

In der Tat gibt es ernsthafte methodische Einwände gegen die ausschließliche Verwendung nominaler Steuersätze für Steuerbelastungsvergleiche zwischen unterschiedlichen Unternehmenstypen und zwischen Ländern. Die tatsächlichen Steuerzahlungen von Unternehmen hängen nicht nur vom nominalen Steuersatz, sondern auch von der Steuerbemessungsgrundlage ab. Die Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage (Steuerbefreiungen, Bewertungsregeln, Abschreibungsregeln etc.) weisen erhebliche internationale Unterschiede auf, so dass international differierende Steuersätze kein angemessener Indikator für die tatsächliche steuerliche Belastung von Unternehmen sind. Auf der Grundlage der nominalen Steuersätze wird die effektive steuerliche Belastung der Unternehmen regelmäßig und zum Teil erheblich überschätzt.

Hinzu kommt, dass die effektive Steuerbelastung von Gewinnen von Kapitalgesellschaften auch durch die Einkommensteuer des Anteilseigners auf ausgeschüttete Gewinne beeinflusst wird. Für einen aussagekräftigen Belastungsvergleich zwischen deutschen Personen- und Kapitalgesellschaften müssen daher nominale durchschnittliche Steuersätze für unterschiedliche Ausschüttungsquoten von Kapitalgesellschaften bei unterschiedlichen Einkommensteuersätzen der Anteilseigner ermittelt werden. Tab. 10 zeigt, dass die gesamte Belastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften von der Ausschüttungsquote und dem persönlichen Einkommensteuersatz des Anteilseigner abhängt. Sie ist vergleichsweise am höchsten bei einer Ausschüttungsquote von 100

Tabelle 10: Durchschnittliche nominale Unternehmenssteuersätze 2002 für Kapitalgesellschaften nach Ausschüttungsquoten und persönlichem Einkommensteuersatz des Anteilseigners in Deutschland in vH

Ausschüttungsquote (vH)	100		50		0	
Einkommensteuersatz des Anteilseigners (vH)	0	48,5	0	48,5	0	48,5
Vorsteuergewinn	100	100	100	100	100	100
Steuerzahlung auf Unternehmensebene [1]	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2
Ausgeschüttete Dividende	61,8	61,8	30,9	30,9	0	0
Einkommensteuerzahlung	0	15	0	7,5	0	0
Gesamte Steuerzahlung	38,2	53,2	38,2	45,7	38,2	38,2
Nettogewinn	61,8	46,8	61,8	54,3	61,8	61,8
Durchschnittlicher nominaler Steuersatz (vH)	*38,2*	*53,2*	*38,2*	*45,7*	*38,2*	*38,2*

[1] 16 vH Gewerbesteuer und 25 vH Körperschaftsteuer.

Quelle: Eigene Berechnungen.

vH an einen Anteilseigner mit Spitzensteuersatz und wird relativ minimiert bei vollständiger Gewinnthesaurierung bzw. einem Einkommensteuersatz von Null.

Genau genommen muss allerdings danach differenziert werden, ob es sich um eine Publikumsgesellschaft handelt oder um eine vergleichsweise kleine Kapitalgesellschaft mit nur einem oder wenigen Gesellschaftern. Nur im letzteren Falle ist der Teilhaber auch als Unternehmer aufzufassen, dessen Einkommensteuerzahlungen auf Ausschüttungen als steuerliche Belastung des Unternehmens zu interpretieren sind. Einkommensteuerzahlungen von Aktionären an Publikumsgesellschaften auf Dividenden, deren Anteile einen Teil des privaten Vermögensportfolios darstellen, sind den privaten Haushalten, nicht den Unternehmen zuzurechnen und daher bei der Ermittlung der Steuerlast auf Gewinne von Kapitalgesellschaften nicht mit einzubeziehen.

Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage

Aufgrund der genannten Kritikpunkte ist ein Vergleich der nationalen Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage eine sinnvolle Ergänzung zum einfachen Vergleich der nominalen Steuersätze. In den Ländern der EU-15 wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten tendenziell die steuerlichen Bemessungsgrundlagen ausgedehnt; in der Regel in weit größerem Umfang als in Deutschland.

Tab. 11 gibt einen Überblick über die Regelungen zu Verlustvor- und -rückträgen, Abschreibungsregelungen und die steuerliche Behandlung von Veräußerungsgewinnen. Dieser Überblick zeigt, dass – gegenteiligen Behauptungen zum Trotz – auch nach den Einschränkungen ab 2001 die steuerlichen Vorschriften bezüglich der Ermittlung der Bemessungsgrundlage in Deutschland keineswegs ungünstiger sind als in den übrigen EU-Ländern.

Hinzu kommen bestimmte Besonderheiten des deutschen Steuerrechts, die – wenngleich schwer zu quantifizieren – im internationalen Vergleich den deutschen Unternehmen großzügige Möglichkeiten zur Reduzierung ihres ausgewiesenen und damit steuerpflichtigen Gewinns

Tabelle 11: Wichtige Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage in der EU-15 1999

	Verlustvorträge	Verlustrückträge	Abschreibungen	Veräußerungsgewinne
Belgien	unbegrenzt	Keine	Maschinen 10-25 vH bewegliches Anlagevermögen 20 vH Betriebsgebäude 3-5 vH	steuerfrei
Dänemark	5 Jahre	Keine	Maschinen max. 30 vH Betriebsgebäude max. 5-8 vH	steuerbefreit nach Haltezeit von 3 Jahren
Deutschland	unbegrenzt	1 Jahr	bewegliches Anlagevermögen 30 (20[1]) vH Betriebsgebäude 4 (3[1]) vH	steuerpflichtig seit 2001 steuerbefreit
Finnland	10 Jahre	Keine	Maschinen 25 vH Betriebsgebäude 4-7 vH	k.A.
Frankreich	5 Jahre	3 Jahre	k.A.[2]	steuerpflichtig
Griechenland	5 Jahre	Keine	k.A.[2]	steuerpflichtig
Großbritannien	unbegrenzt	1 Jahr	Maschinen 25 vH Betriebsgebäude 4 vH	steuerpflichtig
Irland	unbegrenzt	1 Jahr	Maschinen 15 vH in den ersten 6 Jahren, 10 vH im 7. Jahr Betriebsgebäude 4 vH	steuerpflichtig
Italien	5 Jahre	Keine	k.A.[2]	steuerpflichtig
Luxemburg	unbegrenzt	Keine	k.A.[2]	steuerfrei bei wesentlichen Beteiligungen (25 vH) und nach Haltezeit von 1 Jahr
Niederlande	unbegrenzt	3 Jahre	Maschinen 10-20 vH	steuerpflichtig mit Ausnahmen Betriebsgebäude 1,5-4 vH
Österreich	unbegrenzt	Keine	Maschinen 20 vH Betriebsgebäude 2-4 vH	steuerpflichtig mit Ausnahmen
Portugal	6 Jahre	Keine	k.A.[2]	steuerpflichtig
Spanien	10 Jahre	Keine	Maschinen 8-12 vH Betriebsgebäude 2 vH	steuerpflichtig mit Ausnahmen
Schweden	unbegrenzt	k.A.[2]	Maschinen 20 vH Betriebsgebäude 2-5 vH	steuerpflichtig mit Ausnahmen

[1] Ab 2001; [2] Die Regelungen sind im einzelnen recht komplex und werden daher hier nicht aufgeführt. Quelle: European Commission 2001a

geben. Das dem Vorsichtsprinzip und der Forderung nach einem möglichst hohen Gläubigerschutz entspringende Niederstwertprinzip führt zu einer möglichst niedrigen Bewertung von Vermögensgegenständen sowie zum Ausweis zu erwartender Verluste und damit zur Bildung hoher, steuerlich unschädlicher stiller Reserven. Im Ausland sieht dies anders aus. Nach international üblichen Rechnungslegungsvorschriften (US-GAPP und IAS) ist die Bildung stiller Reserven im Vermögen und Kapital durch den bilanziellen Ausweis von Marktwerten so gut wie nicht möglich. Auf internationalem Parkett sollen die Eigentümer (Shareholder), insbesondere die der börsennotierten Kapitalgesellschaften, an den tatsächlich realisierten Gewinnen der Unternehmen partizipieren. Dazu ist dann aber ein möglichst realistischer Gewinnausweis notwendig. So musste sich die Daimler Benz AG als erstes deutsches Unternehmen bei der Börsenzulassung in den USA im Jahr 1995 auch den Bewertungsvorschriften des US-GAPP beugen.

Bereits bei der Überleitung der Bilanzierungsvorschriften in den Jahren 1993 bis 1994 kam es hierdurch zu einem wesentlich höheren Eigenkapital- und Gewinnausweis. So betrug im Jahr 1993 der Konzernjahresüberschuss, bewertet nach deutschem Handelsgesetzbuch (HGB), 458 Mio. €, während die Bewertung nach US-GAPP einen Gewinn von 538 Mio. € ergab. Auch das Eigenkapital erhöhte sich drastisch um gut 4,65 Mrd. €.

Neben Unterbewertungen im Vermögen durch viel zu kurze Abschreibungsdauern und Sonderabschreibungen oder stille Reserven beim Anlagevermögen, die sich immer wieder beim Verkauf als Veräußerungsgewinne zeigen, bildet nach deutschem Recht die Möglichkeit der Rückstellungsbildung das gebräuchlichste Instrument, Gewinne vor der Steuer zu verstecken. Rückstellungen sind hierzulande sowohl in ihrer Art als auch in ihrer Größenordnung eine deutsche Besonderheit. In anderen Ländern können Verluste in der Regel nur in dem Jahr geltend gemacht werden, in dem sie auch tatsächlich eingetreten sind. In Deutschland dagegen dürfen Rückstellungen bereits in dem Jahr gebildet werden, in dem ein zukünftiger, mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu erwartender Verlust verursacht worden ist. Dabei muss zwar das Ereignis für eine Rückstellungsbildung eingetreten sein, da man

aber die Höhe des zu erwarteten Verlustes noch nicht kennt bzw. rechnerisch exakt bestimmen kann, sind der Bewertung solcher potenzieller Verluste Tür und Tor geöffnet. Dies gilt insbesondere für Branchen mit so genannten hohem Risikopotential, wo sich deshalb geradezu Risiko-Rückstellungen aufdrängen. Aber auch in den nicht so risikoträchtigen Branchen ist das Spiel mit den Rückstellungen zur Bildung stiller Reserven beliebt, zumal die deutsche Rechtsprechung das subjektive Ermessen des Bilanzerstellers bei der Rückstellungsdotierung anerkennt. Zwar müssen Rückstellungen, waren sie bei der Bildung überdotiert, d.h. wurden sie tatsächlich nicht verbraucht, auch wieder zu einem außerordentlichen Ertrag aufgelöst und dann entsprechend als Gewinn versteuert werden. Doch durch die permanente Neubildung von Rückstellungen kommt es zu einem »Fließgleichgewicht«, wodurch auf Dauer exorbitante Geldsummen steuerfrei in den Unternehmen geparkt werden. Welche Größenordnungen hierbei mittlerweile in den Bilanzen westdeutscher Unternehmen aufgelaufen sind, zeigen die folgenden durch die Deutsche Bundesbank veröffentlichten Daten (Tab. 12). So betrug der Rückstellungsbestand im Jahr 2000 insgesamt 417,5 Mrd. €, davon 177,7 Mrd. € Pensionsrückstellungen. Die Rückstellungsquote erreichte 2000 bezogen auf die Bilanzsumme beachtliche 19,1 vH.

Tabelle 12: Eigenkapitalquote versus Rückstellungsquote westdeutscher Unternehmen

Jahr	Eigenkapital (Mrd. €)	Rückstellungen (Mrd. €)	Eigenkapitalquote (vH)	Rückstellungsquote (vH)
1971	115,6	47,0	25,3	10,3
1975	131,9	74,3	22,9	12,9
1980	158,8	118,5	20,1	15,0
1985	176,2	181,0	18,1	18,6
1990	236,6	266,0	18,2	20,4
1995	282,3	348,1	17,9	22,0
2000	374,3	417,2	17,1	19,1

Quellen: Diverse Monatsberichte der Deutschen Bundesbank; eigene Berechnungen.

Demgegenüber betrug die Eigenkapitalquote nur 17,1 vH. Seit Anfang der 1970er Jahre hat sich die Rückstellungsquote um 8,8 Prozentpunkte vergrößert, während sich entgegengesetzt die Eigenkapitalquote um fast den gleichen Wert (8,2 Prozentpunkte) verringerte. Die Eigenkapitalquote korreliert demnach signifikant negativ mit der Rückstellungsquote: An die Stelle der Bildung von Eigenkapital ist die Bildung von steuerfreien Rückstellungen getreten. Hierdurch erklärt sich auch (neben enormen Gewinnentnahmen) die angebliche Eigenkapitalschwäche deutscher Unternehmen. Unterstellt man in einer Modellrechnung, dass von den aufgelaufenen Rückstellungen in Höhe von gut 400 Mrd. € in den nächsten drei Jahren bis 2005 etwa 150 Mrd. € ohne weiteres aufgelöst werden können, und demgegenüber auch keine Neubildungen von Rückstellungen mehr erlaubt würden, so könnte der Staat bei einem unterstellten Grenzsteuersatz von 25 vH jährlich etwa 12,5 Mrd. € mehr an Steuern einnehmen.

Tab. 13 liefert Anhaltspunkte über eventuelle Belastungsunterschiede zwischen deutschen Kapital- und Personengesellschaften auf der Basis wichtiger steuergesetzlicher Unterschiede.

Einbehaltene Gewinne der Kapitalgesellschaften werden mit 25 vH besteuert, während einbehaltene Gewinne von Personengesellschaften dem – in der Regel höheren – persönlichen Einkommensteuersatz der Teilhaber unterliegen. Allerdings muss in Rechnung gestellt werden, dass Personenunternehmen die Gewerbesteuer mit ihrer Einkommensteuerschuld verrechnen können. Handelt es sich um Personengesellschaften mit niedrigen Gewerbeeinkünften, kann der Einkommensteuersatz unterhalb des Körperschaftsteuersatzes liegen, und es fällt keine Gewerbesteuer an. Die Steuerbelastung von ausgeschütteten bzw. entnommenen Gewinnen hängt vom Einkommensteuersatz der Teilhaber ab. Bis zu einem persönlichen Einkommensteuersatz von 40 vH werden Dividenden von Kapitalgesellschaften – aufgrund der Abschaffung der Vollanrechnung – höher besteuert als entnommene Gewinne von Personenunternehmen. Liegt der Einkommensteuersatz der Teilhaber über 40 vH, sind Dividenden von Kapitalgesellschaften gegenüber entnommenen Gewinnen begünstigt.

Veräußerungsgewinne von Kapitalgesellschaften sind von der

Tabelle 13: Steuergesetzliche Unterschiede bei der Besteuerung von Kapital- und Personengesellschaften in Deutschland

Regelung	Kapitalgesellschaften	Personengesellschaften
Besteuerung von Veräußerungsgewinnen	Seit 2002: Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen aus Anteilen an Kapitalgesellschaften	Seit 2001: Halber durchschnittlicher Steuersatz für Veräußerungsgewinne aus Betriebsveräußerung und -aufgabe, einmalig und wenn der Unternehmer über 55 Jahre alt ist; Freibetrag von 51.130 €
Besteuerung von Gewinnausschüttungen mit Körperschaft-/Einkommensteuer	Seit 2001: Körperschaftsteuerfreiheit für Dividendenausschüttungen zwischen Kapitalgesellschaften	Reguläre Einkommensbesteuerung von Gewinnausschüttungen
Besteuerung von Gewinnausschüttungen mit Gewerbesteuer	Seit 2002: Gewerbesteuerfreiheit für Dividendenausschüttungen zwischen Kapitalgesellschaften bei Beteiligungen über 10 vH	Reguläre Gewerbebesteuerung von Gewinnausschüttungen
Besteuerung einbehaltener Gewinne	Seit 2001: Besteuerung einbehaltener Gewinne mit 25 vH	Besteuerung einbehaltener Gewinne maximal mit Einkommensteuer-Spitzensatz
Besteuerung ausgeschütteter/entnommener Gewinne	Seit 2001 (Einführung des Halbeinkünfteverfahrens): Gesamtsteuersatz auf ausgeschüttete Gewinne höher als Einkommensteuersatz des Aktionärs, wenn dieser < 40 vH. Gesamtsteuersatz auf ausgeschüttete Gewinne niedriger als persönlicher Einkommensteuersatz des Aktionärs, wenn dieser > 40 vH	Besteuerung entnommener Gewinne mit persönlichem Einkommensteuersatz des Gesellschafters
Konzerninterne Verrechnungsmöglichkeiten	Seit 2001: Erleichterung der Bildung körperschaftsteuerlicher Organschaften Seit 2002: Erleichterung der Bildung gewerbesteuerlicher Organschaften	–

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Körperschaft und der Gewerbesteuer befreit. Personenunternehmen können einmalig den halben persönlichen durchschnittlichen Einkommensteuersatz bei Betriebsveräußerung und –aufgabe in Anspruch nehmen, wenn der Unternehmer über 55 Jahre ist; dabei gilt ein Freibetrag von 51.130 €. Für Kapitalgesellschaften wurden die Voraussetzungen zur Bildung steuerlicher Organschaften bei Körperschaft- und Gewerbesteuer erleichtert: Seit 2001 muss zwischen den beteiligten Unternehmen nur mehr eine Mehrheitsbeteiligung vorliegen, damit konzernintern Gewinne und Verluste verrechnet werden können; die gewerbesteuerliche Organschaft wurde 2002 an die körperschaftsteuerlichen Organschaft angepasst. Schließlich werden Kapitalgesellschaften auch durch die Gewährung von Körperschaftsteuerrückerstattungen bei der Ausschüttung von einbehaltenen Gewinnen, die vor der Körperschaftsteuerreform mit den geltenden höheren Thesaurierungssätzen besteuert worden sind, gegenüber Personenunternehmen bevorzugt. Denn diese bekommen für in den Vorjahren mit der höheren Einkommensteuer besteuerten, im Unternehmen belassenen Gewinne keine Erstattungen.

Bei sonstigen relevanten Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage (Wertaufholungsgebot, Einschränkung der Teilwertabschreibung, Abschreibungssätze für bewegliche Wirtschaftsgüter und Betriebsgebäude, AfA-Tabellen, Ansparabschreibungen, Verlustvor- und -rückträge) gibt es keine Unterschiede zwischen den beiden Unternehmenstypen.

Es gibt allerdings einen Trade-Off zwischen einer detaillierten Analyse der internationalen steuerlichen Vorschriften, die ausreichend Informationen für einen aussagefähigen internationalen Vergleich bzw. einen Vergleich unterschiedlicher Unternehmenstypen liefern kann, und der Übersichtlichkeit solcher Vergleiche. Auch ist die Quantifizierung der unterschiedlichen Be- bzw. Entlastungseffekte der einzelnen steuerlichen Vorschriften kaum möglich. Dennoch kann ein solcher qualitativer Vergleich eine sinnvolle Ergänzung der im Folgenden dargestellten quantitativen mikro- und makroökonomischen Indikatoren sein, da er Anhaltspunkte für die Ursachen von Abweichungen zwischen nominalen und effektiven Steuersätzen liefern kann.

Mikroökonomische fiktive effektive Steuersätze

Mikroökonomische fiktive effektive Steuersätze werden für hypothetische Investitionen oder Unternehmen auf der Grundlage des geltenden Steuerrechts berechnet. Effektive Grenzsteuersätze (Effective Marginal Tax Rates – EMTR) legen ein marginales hypothetisches Investitionsprojekt zugrunde, d.h. ein Projekt, dessen Vorsteuergewinn Nettokapitalkosten und Nachsteuerrendite zum Ausgleich bringt. Zur Errechnung von EMTR wird die Differenz aus den Kapitalkosten und der geforderten Nachsteuerrendite des Investors auf die Kapitalkosten bezogen. In Abhängigkeit von der Art des Investitionsprojektes (Maschinen, Gebäude, Vorräte), dem Unternehmenssektor (Verarbeitendes Gewerbe, Handel, sonstige Produktion) und der Finanzierungsform (Kreditaufnahme, Aktienausgabe, einbehaltene Gewinne) werden jeweils einzelne EMTR errechnet. Ein aggregierter EMTR für jeden Sektor in einem gegebenen Land ergibt sich als Durchschnitt aus den einzelnen EMTR, auf der Grundlage der nationalen Durchschnitte für Finanzierungsform und Zusammensetzung der gesamten Investitionen in einem bestimmten Sektor. Auf dieser von King/Fullerton entwickelten und von Devereux/Griffith erweiterten Methode basieren die Berechnungen der effektiven Steuersätze der jüngsten Studie im Auftrag der Europäischen Kommission für die EU-15-Länder sowie die Kalkulationen des Sachverständigenrates für die Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 2001/2002.

Effektive Durchschnittssteuersätze (Effective Average Tax Rates – EATR) werden für so genannte infra-marginale hypothetische Investitionen berechnet, die ökonomische Renten erwirtschaften, deren Vorsteuerrendite also höher ist als diejenige Vorsteuerrendite, die Nachsteuerrendite und Kapitalkosten zum Ausgleich bringt. Berechnet werden sie, indem die Differenz aus Vorsteuer- und Nachsteuer-Kapitalwert des Investitionsprojektes auf die abgezinste Vorsteuerrendite bezogen wird.

Die Universität Mannheim hat in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung den so genannten Euro-

Tabelle 14: Mikroökonomische effektive Steuersätze für Kapitalgesellschaften im Verarbeitenden Gewerbe in der EU–15 2001 in vH bei Investitionen im Inland

Land	$EATR^{EK}$ (hypothet. Investition)[1]	$EMTR^{EK}$ (hypothet. Investition)[2]	$EATR^{SVR}$ (hypothet. Investition)[1]	$EMTR^{SVR}$ (hypothet. Investition)[2]	$EATR^{ETA}$ (hypothet. Unternehmen)[1]
Belgien	34,5	22,4	–	–	k.A.
Dänemark	27,3	21,6	–	–	k.A.
Deutschland	34,9	26,1	36,0	29,8	30,1
Finnland	26,6	21,3	–	–	k.A.
Frankreich	34,7	31,8	35,8	34,7	37,6
Griechenland	28,0	16,9	–	–	k.A.
Großbritannien	28,3	24,8	29,1	27,5	21,0
Irland	10,5	11,7	10,8	12,7	8,3
Italien	27,6	–15,9	28,8	–6,3	k.A.
Luxemburg	32,2	20,7	–	–	k.A.
Niederlande	31,0	22,7	32,9	29,0	23,7
Österreich	27,9	12,6	–	–	k.A.
Portugal	37,0	21,0	–	–	k.A.
Schweden	22,9	14,3	23,6	17,2	k.A.
Spanien	31,0	22,8	32,0	26,1	k.A.
EU-15 Durchschnitt	29,0	18,3	–	–	–

[1] EATR: Effektive Durchschnittssteuersätze.
[2] EMTR: Effektive Grenzsteuersätze.

Quellen: European Commission 2001; Lammersen/Spengel 2001; Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung 2001; eigene Zusammenstellung.

pean Tax Analyzer entwickelt, um die effektive durchschnittliche Steuerbelastung hypothetischer Kapitalgesellschaften im Verarbeitenden Gewerbe zu ermitteln. Mit Hilfe eines Simulationsprogramms werden EATR für sechs Länder (Irland, Großbritannien, Niederlande, Frankreich, Deutschland und USA) bestimmt. Hierzu werden Annahmen hinsichtlich der Branche, der Bilanzsumme, der Umsatzerlöse, des Jahresüberschusses, der Personalaufwandes und der Personalintensität sowie der Eigenkapitalquote getroffen und für alle betrachteten Länder ein identisches Unternehmen (ein typisches mittelständisches Unternehmen aus dem Verarbeitenden Gewerbe) unterstellt. Unter Berücksichtigung der nationalen Vorschriften zur Ermittlung der Steuerbasis wird dann die durchschnittliche steuerliche Gesamtbelastung des hypothetischen Unternehmens in einem zehnjährigen Zeitraum ermittelt. Berücksichtigt werden sämtliche Steuern, die das Unternehmen selbst entrichten muss: Körperschaftsteuer, lokale Unternehmenssteuern, Einkommensteuer der Anteilseigner, Vermögen- und Grundsteuer.

Tab. 14 zeigt die Ergebnisse der Berechnung von $EMTR^{EK}$ und $EATR^{EK}$ für hypothetische inländische Investitionen von Kapitalgesellschaften des Verarbeitenden Gewerbes in der Studie der Europäischen Kommission, $EMTR^{SVR}$ und $EATR^{SVR}$ nach Berechnungen des Sachverständigenrates und von $EATR^{ETA}$ für hypothetische Unternehmen nach Berechnungen des ZEW; bezogen auf das Jahr 2001. Sämtliche Studien weisen für Deutschland überdurchschnittlich hohe effektive Steuersätze aus.

Im Gutachten 2001/2002 des Sachverständigenrates werden außerdem effektive Steuersätze für Investitionen für Personen- und Kapitalgesellschaften für drei verschiedene Zeitpunkte errechnet. Hierbei wird differenziert nach Finanzierungsformen und danach, ob der Teilhaber der Personengesellschaft mit dem Nullsteuer- oder dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer versteuert wird. Tab. 15 gibt die Belastungsunterschiede zwischen Personen- und Kapitalgesellschaften in Prozentpunkten an.

Es zeigt sich bei Betrachtung der durchschnittlichen EMTR und EATR, d.h. ohne Differenzierung nach der Finanzierungsform, dass Investitionen von Personengesellschaften in allen betrachteten Jahren niedrigere effektive Steuersätze tragen als Kapitalgesellschaften.

Allerdings ist an der Methode zur Ermittlung dieser fiktiven Steuersätze massive Kritik angebracht, die den Aussagewert solcher Studien beträchtlich einschränkt. Tab. 14 macht deutlich, dass die Resultate der einzelnen Studien z.T. erheblich voneinander abweichen, was der

Tabelle 15: Belastungsunterschiede zwischen Personen– und Kapitalgesellschaften bei EMTR und EATR in Prozentpunkten[1]

Finanzierungsform	EMTR[2]			EATR[3]		
	2000	2001/ 2002	2005	2000	2001/ 2002	2005
	Nullsteuersatz					
Selbstfinanzierung	33,8	21,6	21,6	18,5	21,8	21,8
Beteiligungsfinanzierung	–31,8	21,6	21,6	–5,5	21,8	21,8
Fremdfinanzierung	–51,7	–16,1	–16,1	–6,2	13,4	13,4
Durchschnitt	*3,1*	*14,7*	*14,4*	*2,3*	*19*	*19*
	Spitzensteuersatz					
Selbstfinanzierung	–2,3	–12,3	–7,1	5,1	0,3	4,0
Beteiligungsfinanzierung	10	7,9	10,8	8,3	4,8	8,4
Fremdfinanzierung	1,2	9,5	8,7	5,7	5,3	7,5
Durchschnitt	*3,6*	*3,9*	*5,4*	*6,4*	*3,4*	*6,6*

[1] Negative Werte: Höherbelastung von Personenunternehmen.
[2] EMTR: Effektive Grenzsteuersätze.
[3] EATR: Effektive Durchschnittssteuersätze.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung 2001.

Tatsache geschuldet ist, dass eine Reihe von Annahmen bezüglich der zugrunde gelegten hypothetischen Investitionen bzw. Unternehmen getroffen werden müssen: Hinsichtlich der Regelungen zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage, der Vorsteuerrenditen, der Kapitalmarktzinsen, der künftigen Inflationsraten etc. Zudem spielt es eine Rolle, ob es sich um inländische oder ausländische Investitionen handelt. Effektive mikroökonomische fiktive Steuersätze liefern keine Informationen über die Gesamtsteuerlast des Unternehmenssektors

oder einzelner Unternehmenstypen; sie sind daher für Verteilungsanalysen unbrauchbar. Darüber hinaus kann Steuervermeidung der Unternehmen zu erheblichen Abweichungen der tatsächlichen von den fiktiven Steuerzahlungen führen. Für die effektive tatsächliche Steuerlast ist auch die Durchsetzung der Steuerzahlungen durch die Finanzbehörden von Bedeutung. Schließlich ist zu beachten, dass diese Methode nie sämtliche Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage berücksichtigen kann. Aus den genannten Gründen überschätzen daher fiktive effektive Steuersätze in der Regel die tatsächliche Steuerlast.

4.1.2 Faktische Steuerlastvergleiche

Methoden zur Durchführung faktischer Steuerlastvergleiche setzen an der Kritik an der begrenzten Aussagefähigkeit fiktiver Indikatoren an. Maße für die faktische effektive Steuerbelastung verwenden Daten über tatsächliche Steuerzahlungen der Unternehmen. Zwei Arten von Indikatoren für die faktische Steuerlast können unterschieden werden: mikroökonomische und makroökonomische faktische Steuersätze. Faktische Steuersätze sind für Verteilungsanalysen relevant, d.h. für Untersuchungen, die sich für die Verteilung der Gesamtsteuerlast interessieren.

Mikroökonomische faktische effektive Steuersätze

Faktische mikroökonomische effektive Durchschnittssteuersätze (EATR) erfassen die Steuerbelastung von Unternehmen an einem bestimmten Standort und haben Einfluss auf die Standortentscheidung von Unternehmen. Berechnungen dieser faktischen EATR beziehen die Steuerschuld eines Unternehmens in einer Periode auf den bilanziellen Gewinn.

Jacobs/Spengel berechnen unter der Verwendung der Einzelabschlüsse die tatsächliche Steuerbelastung der DAX-30-Unternehmen

im Zeitraum von 1989 bis 1994. Hierzu werden die Ertragssteuern sowie die sonstigen Steuern ins Verhältnis zum Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit plus dem außerordentlichen Ergebnis vor Steuern gesetzt. Es stellt sich heraus, dass die faktische Belastung der untersuchten Unternehmen im Zeitablauf sinkt und unterhalb der nominalen Steuerbelastung verläuft.

Buijink/Janssen/Schols berechnen faktische EATR für einige EU-Länder für den Zeitraum 1990 bis 1996, indem die tatsächlich gezahlten Steuerzahlungen für eine Gruppe von Unternehmen auf deren konsolidierte bilanzielle Vorsteuergewinne bezogen werden. Abweichungen zu den nominalen Steuersätzen, die in vielen EU-Staaten erhebliche Ausmaße annehmen, werden auf Steuervergünstigungen zurückgeführt. Die Studie zeigt außerdem, dass sich die EATR je nach Größe der untersuchten Unternehmen und nach Sektoren, in denen die Unternehmen tätig sind, erheblich unterscheiden.

Eine Erweiterung dieser Studie stellt die Untersuchung von Nicodème dar, der sich auf die »Bank for the Accounts of Companies Harmonised«-Datenbank der Europäischen Kommissin stützt. Diese enthält die Bilanzdaten von Einzelunternehmen von 11 Mitgliedsstaaten, die nach Sektoren und Unternehmensgröße differenziert werden können. Auch hier zeigt sich eine erhebliche Dispersion der EATR zwischen den Mitgliedsstaaten sowie nach Sektoren und Unternehmensgröße, ebenso wie teilweise beträchtliche Differenzen zwischen nominalen Steuersätzen und EATR.

Diese Methode eignet sich für die Ermittlung der gesamten nationalen Steuerbelastung nur von solchen Unternehmen, deren Aktivitäten auf ihr Sitzland beschränkt sind. Denn die Steuerzahlungen multinationaler Unternehmen enthalten neben der inländischen Steuerschuld auch Steuerzahlungen im Ausland, ebenso umfassen ihre Gesamtgewinne auch im Ausland erwirtschaftete Gewinne. Dennoch sind faktische EATR aufschlussreiche Indikatoren für die steuerliche Belastung einzelner Unternehmen in einem bestimmten Land.

Makroökonomische Maße der effektiven Steuerbelastung

Makroökonomische Indikatoren für die Steuerbelastungen setzen die gesamten Steuerzahlungen, die auf eine makroökonomische Größe entfallen (Arbeit, Kapital, privater Konsum, Energieverbrauch) ins Verhältnis zu dieser oder zu anderen makroökonomischen Größen. Makroökonomische Maße messen die tatsächliche, in der Vergangenheit angefallene Steuerlast.

Bereits vorweg muss allerdings auf ein gemeinsames Defizit aller makroökonomischen Maße hingewiesen werden. Ihre Anwendbarkeit beschränkt sich auf die Analyse der Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften, während die faktische Steuerbelastung von Personengesellschaften aufgrund von methodischen Problemen nicht ermittelt werden kann: Die Einkommensteuerzahlungen auf gewerbliche Einkünfte können vom gesamten Einkommensteueraufkommen nicht isoliert werden. Dies ist relativ unproblematisch für internationale Steuerlastvergleiche, weil hier die Steuerlast auf Personengesellschaften, deren Aktivitäten von einer nur geringen internationalen Mobilität geprägt sind, keine große Rolle spielt. Allerdings bedeutet dies, dass nationale Steuerlastvergleiche zwischen Kapital- und Personengesellschaften mit Hilfe dieser Indikatoren nicht möglich sind.

Steuerquoten

Die Anteile der gesamten Körperschaftsteuerzahlungen am BIP und am gesamten Steueraufkommen sind ein einfacher und daher häufig verwendeter Indikator für die langfristige Entwicklung der Besteuerung von Kapitalgesellschaften. Tab. 16 zeigt, dass zwischen 1990 und 2000 die Anteile der Körperschaftsteuerzahlungen am BIP und am gesamten Steueraufkommen in der EU-15 zunehmen. In Deutschland haben diese Quoten – nach Rückgängen bis Mitte der 1990er Jahre – im Jahr 2000 wieder auf das Niveau des Jahres 1990 erreicht. 2001 waren sie aufgrund der steuerreformbedingten Einbrüche der Körperschaftsteuer negativ; 2002 waren die Körperschaftsteuereinnahmen

zwar wieder positiv, aber erreichten mit 2,9 Mrd. € nur einen Bruchteil des Niveaus von 2000 (23 Mrd. €).

Der scheinbare Widerspruch zu den kontinuierlich sinkenden nominalen Körperschaftsteuersätzen wird für die EU-15-Länder insgesamt häufig damit erklärt, dass die Senkungen der tariflichen Steuersätze durch die Ausweitung der steuerlichen Bemessungsgrundlage (»tax-cuts-cum-base-broadening«) (über-)kompensiert werden. Dass dieser Trend für Deutschland nicht gilt, wird darauf zurückgeführt, dass hier zwar schrittweise die Körperschaftsteuern gesenkt worden, die resultierenden Steuerausfälle jedoch nur unzureichend durch den Abbau von Vergünstigungen bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage ausgeglichen worden seien. Dieses Argument ist aber nur teilweise gerechtfertigt. In der Tat wird die Höhe der Körperschaftsteuerzahlungen durch nominale Steuersätzen und die Bemessungsgrundlage determiniert. Die Höhe des zu versteuernden Gewinns hängt von den steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften, aber auch von der Höhe der Gewinne der Kapitalgesellschaften ab. Ein Anstieg der steuerlichen Bemessungsgrundlage kann daher nicht nur auf einer Verschärfung der steuerlichen Regelungen, sondern auch auf einem Anstieg der Gewinne beruhen. Daher ist nicht eindeutig festzustellen, ob stabile Steuerquoten das Ergebnis der Abschaffung günstiger steuerlicher Vorschriften bei sinkenden Steuersätzen oder eines überproportionalen Anstiegs der Gewinne der Kapitalgesellschaften sind.

Für internationale Querschnittsvergleiche zur gesamten Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften können Steuerquoten nicht verwendet werden, weil ihre absolute Höhe vom Anteil der Kapitalgesellschaften an der Gesamtzahl der Unternehmen abhängt. Der im internationalen Vergleich geringe Anteil von Kapitalgesellschaften am Unternehmenssektor ist einer der Gründe für die im EU-Vergleich sehr niedrigen deutschen Steuerquoten. Darüber hinaus gilt auch für diese Steuerquoten, dass sie mit lokalen Unternehmenssteuern und Vermögensteuern wichtige Steuern der Kapitalgesellschaften außer Acht lassen.

Sinnvoll sind makroökonomische Steuerquoten nur für internationale Längsschnittvergleiche. Nimmt man eine langfristige Stabilität der Struktur des Unternehmenssektors – d.h. des relativen Anteils von

Tabelle 16: Körperschaftsteuerzahlungen in der EU-15 (Durchschnitt) und in Deutschland 1990 bis 2000 in vH des BIP und des gesamten Steueraufkommens

	Deutschland		EU-15 (Durchschnitt)	
Jahr	Körperschaftsteueraufkommen/ BIP (vH)	Körperschaftsteueraufkommen/ Gesamtsteueraufkommen (vH)	Körperschaftsteueraufkommen/ BIP (vH)	Körperschaftsteueraufkommen/ Gesamtsteueraufkommen (vH)
1990	1,8	4,8	3,0	7,5
1991	1,6	4,3	2,8	7,2
1992	1,6	4,0	2,6	6,5
1993	1,4	3,6	2,8	6,8
1994	1,1	2,9	2,6	6,3
1995	1,7	2,8	2,7	6,9
1996	1,4	3,8	3,1	7,6
1997	1,5	4,1	3,4	8,5
1998	1,6	4,4	3,5	8,7
1999	1,8	4,8	3,5	8,7
2000	1,8	4,8	3,8	9,2

Quellen: OECD (1995, 2000, 2002)

Kapital- und Personengesellschaften – an, dann zeigen die Steuerquoten eine tendenziell steigende Belastung von Kapitalgesellschaften in den 1990er Jahren in der EU-15, während sie sich in Deutschland insgesamt kaum verändert hat.

Makroökonomische durchschnittliche effektive Steuersätze

Makroökonomische durchschnittliche effektive Steuersätze werden ermittelt, indem die gesamte Steuerlast auf makroökonomische Grö-

ßen einer Volkswirtschaft auf die zugrunde liegenden Größen bezogen werden. Für die Berechnung länderspezifischer makroökonomischer effektiver Steuersätze werden Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, üblicherweise Statistiken der OECD (Revenue Statistics, National Accounts), verwendet. Im Gegensatz zu mikroökonomischen EATR informieren implizite Steuersätze über die Steuerlast auf einzelne makroökonomische Steuerbasen. Ein wichtiger Vorzug makroökonomischer Steuersätze ist die Einfachheit ihrer Ermittlung – insbesondere im Vergleich zu mikroökonomischen EMTR und EATR. Darüber hinaus können Berechnungen der makroökonomischen Steuersätze auf international vergleichbare und konsistente empirische Daten zurückgreifen, so dass die Methode für internationale, viele Länder umfassende Vergleiche der Unternehmenssteuerlast von großem Nutzen ist.

Hettich/Schmidt berechnen makroökonomische Steuersätze für Kapitalgesellschaften, indem das gesamte Aufkommen aus Körperschaftsteuern, Gewerbesteuern und Vermögensteuern der Kapitalgesellschaften auf deren gesamte Gewinne bezogen wird. Die Ergebnisse für den Zeitraum von 1980 bis 1996 für ausgewählte EU-Mitgliedsstaaten sind in Tab. 17 aufgeführt. In Deutschland ist ein massiver Rückgang der effektiven makroökonomischen Steuersätze für Kapitalgesellschaften zu beobachten, die inzwischen erheblich unter dem Durchschnitt der betrachteten EU-Länder liegen.

Tabelle 17: Effektive makroökonomische Steuersätze für Kapitalgesellschaften ausgewählter EU-Länder 1980 bis 1996 in vH

Land	1980	1985	1990	1995	1996
Belgien	43,6	26,5	22,2	29,6	29,1
Deutschland	54,6	41,1	28,4	19,1	23,5
Frankreich	48,3	39,7	32,1	24,1	24,7
Großbritannien	58,1	52,0	68,1	42,3	43,2
Italien	40,2	47,3	63,8	60,5	65,0
Niederlande	26,3	17,6	21,4	22,2	28,1
Schweden	39,2	29,9	71,1	28,9	45,7
Durchschnitt	28,7	36,3	43,9	32,4	37,0

Quelle: Hettich/Schmidt 2001; eigene Berechnungen

Fazit

Die obigen Ausführungen zeigen, dass die einzelnen Ansätze zur Durchführung von Steuerlastvergleichen zwischen Ländern und Unternehmenstypen z.T. erhebliche methodische Schwächen haben, die die Aussagekraft der hieraus abgeleiteten Resultate erheblich einschränken. Dies beruht u.a. darauf, dass die Datenlage außerordentlich unbefriedigend ist: Dies gilt nicht nur für internationale Vergleiche, wo das Hauptproblem in der mangelnden Verfügbarkeit vergleichbarer Daten besteht. Auch in Deutschland sind Daten, mit deren Hilfe die Verteilung der Steuerlast ermittelt werden könnte, nur äußerst lückenhaft vorhanden. Es ist daher eine Verbesserung der Erhebung, Aufbereitung und Verfügbarkeit der benötigten Daten und Statistiken zu fordern. Einerseits, um Berechnungen der Auswirkungen von Steuerreformen auf eine solidere Grundlage zu stellen, und andererseits, um derzeit weit verbreitete Fehlinformationen über die tatsächliche Steuerlastverteilung mit der Hilfe fundierter Informationen korrigieren zu können. Außerdem muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die Steuerlast nicht die einzige und – wie empirische Studien immer wieder zeigen – auch nicht die wichtigste Determinante von Investitionsentscheidungen der Unternehmen ist. Die tatsächliche Relevanz des internationalen Unternehmenssteuerwettbewerbs sowie die Notwendigkeit zu kontinuierlichen Unternehmenssteuersenkungen müssen mithin ganz grundsätzlich in Frage gestellt werden. Zumal staatliches Handeln nicht nur über die Besteuerung der Unternehmensgewinne, sondern auch die Bereitstellung öffentlicher Güter und die Gewährung von Subventionen Investitions- und Standortbedingungen von Unternehmen beeinflusst.

4.2 Besteuerung von Arbeitseinkommen und Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen

Neben der Verteilung der Steuerlast auf unterschiedliche Unternehmenstypen interessiert die Besteuerung der Arbeitseinkommen im Vergleich zur Besteuerung der Einkommen aus Vermögen und Unternehmertätigkeit, die ebenfalls mit Hilfe der Berechnung von makroökonomischen Steuersätzen untersucht werden kann. Die bereits angesprochene Problematik der Aufteilung einerseits der gezahlten Steuern, andererseits der erzielten Einkommen zwischen den Unternehmen in verschiedenen Abgrenzungen (Kapitalgesellschaften, Personengesellschaften, Einzelunternehmen und Selbstständige) und den privaten Haushalten wird vermieden, wenn die gesamtwirtschaftlichen Summe aller privat angeeigneten Gewinneinkommen und ihre Belastung mit Steuern betrachtet wird. Dann können die nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelten Unternehmens- und Vermögenseinkommen zugrunde gelegt werden (in früheren deutschen System der VGR: Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen). Um die bei privaten Unternehmen und Haushalten anfallenden Einkommen zu ermitteln, müssen hiervon die entsprechenden Einkommen des Staates abgezogen werden. Da es sich dabei per Saldo um negative Einkommen, konkret gezahlte Zinsen für Staatsschulden handelt, erhöhen sich die privaten Gewinneinkommen dadurch im Jahr 2001 um 52 Mrd. € von 411 Mrd. € auf 463 Mrd. €. Auf der Seite der Steuern ist dann die Summe der Einnahmen aus den Steuern darzustellen, die die entsprechenden Einkommensformen belasten.

Bei diesem Ansatz muss vor allem beachtet werden, dass hier eine Betrachtung der funktionalen Verteilung der Einkommen und ihrer Steuerbelastung vorgenommen wird und nicht eine der Belastung verschiedener sozialer Klassen oder Haushaltstypen. Auch ein großer Anteil der Arbeitnehmerhaushalte verfügt über gewisse Vermögenseinkommen. Andererseits empfangen viele Haushaltsmitglieder von Unternehmer- oder Selbstständigenhaushalten Löhne und Gehälter. Außerdem sind erhebliche formal als Arbeitnehmereinkommen ausgewiesene Gehälter von Geschäftsführern und Managern von ihrem sozialen Ursprung und ihrer Höhe her als Kapitaleinkommen zu betrachten, als Anteile am von den Beschäftigten produzierten Mehrwert, die in dieser Form angeeignet werden.

Auch die Berechnung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen unterscheidet sich von der einzelwirtschaftlichen Gewinnermittlung. Scheingewinne oder -verluste und außerordentliche Erträge oder Verluste sind nicht berücksichtigt, die Abschreibungen werden nach einem besonderen Verfahren ermittelt und weichen vom betriebswirtschaftlichen Ansatz ab. Damit soll Leistung und Einkommenserzielung der Wirtschaft unabhängig von Bilanzgestaltungen dargestellt werden. Weiterhin sind auch fiktive Einkommen aus selbstgenutztem Wohneigentum enthalten, die die ersparten Mietaufwendungen widerspiegeln. Insgesamt bieten diese Zahlen aber ein weit zutreffenderes Bild der Gewinn- und Vermögenseinkommen als die Summe der steuerlich deklarierten Einkommen. Diese schließen nur etwa 55 vH der Gewinn- und Vermögenseinkommen ein, während die Arbeitnehmereinkommen zu über 90 vH steuerlich erfasst werden.

Diese Gesichtspunkte und Probleme müssen beachtet werden, stellen aber die Berechtigung und Aussagekraft dieses Ansatzes nicht grundsätzlich in Frage. Zum einen besteht eine starke Konzentration der Vermögenseinkommen auf Haushalte von Unternehmern und Selbstständigen sowie Eigentümer großer Vermögen, so dass sich einige Abweichungen zu einem gewissen Maß gegenseitig aufheben. Zum anderen ist aber auch die funktionale Betrachtung als solche von Interesse, stellt sie doch tendenziell dar, wie sich die Arbeitseinkommen und ihre steuerliche Belastung im Vergleich zu Einkommen entwickelt haben, die ganz überwiegend nicht auf eigener Arbeit beruhen, sondern auf der Aneignung der Produkte fremder Arbeit kraft Eigentums an Produktiv- oder Geldvermögen. Aus Gerechtigkeitsgründen sowie auf der Grundlage des Prinzips der Gleichmäßigkeit der Besteuerung kann die Auffassung vertreten werden, dass diese Einkommen stärker, auf jeden Fall jedoch nicht geringer als Arbeitseinkommen mit Steuern belegt werden sollten.

Bei der Ermittlung der auf die verschiedenen volkswirtschaftlichen Einkommensarten entfallenden Steuern stellen sich weitere methodische Schwierigkeiten. Die Lohnsteuer ist eindeutig den Arbeitnehmereinkommen zuzurechnen, wobei für Belastungsquoten der Löhne und Gehälter die Einkommensteuer der Pensionäre subtrahiert werden muss. Als Steuern auf Unternehmens- und Vermögenseinkommen sind die Körperschaftsteuer, die Kapitalertrag- und Zinsabschlagsteuer, die Vermögensteuer und die veranlagte Einkommensteuer anzusetzen. Die Gewerbesteuern sind eigentlich keine Gewinnsteuern, sondern Kostensteuern und werden daher in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Produktionsabgaben behandelt.

Sie erscheinen also statistisch nicht als Belastung des Unternehmensgewinns, sondern dieser wird von vornherein entsprechend gemindert ausgewiesen. Wenn eine Steuerbelastungsquote der Gewinn- und Vermögenseinkommen berechnet wird, muss die Gewerbesteuer also unberücksichtigt bleiben oder es müssen zuvor die Einkommen um den entsprechenden Betrag erhöht werden (das würde auch zum Ausweis einer um etwa einen Prozentpunkt niedrigeren Lohnquote am Volkseinkommen führen).

Da die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung die steuerliche Belastung ökonomisch möglichst zutreffend widerspiegeln soll, werden gegenüber dem Kassenaufkommen verschiedener Steuern Korrekturrechnungen vorgenommen. Neben zeitlichen Verschiebungen werden dazu vor allem Sozialleistungen und Subventionen, die mit der Steuerschuld verrechnet wurden, wieder hinzugerechnet. Dadurch werden insbesondere die Kasseneinnahmen der Lohnsteuer um das Kindergeld und der veranlagten Einkommensteuer um Eigenheim- und Investitionszulagen erhöht. Von diesen korrigierten Zahlen wird hier ausgegangen.

Bei der Lohn- und Einkommensteuer besteht das grundsätzliche Problem, dass die verschiedenen Einkommen der einzelnen Steuerpflichtigen bzw. Haushalte zusammengerechnet und dann besteuert werden. Eine klare Trennung der Steuerbelastung von Lohn- und Gewinneinkommen ist daher nicht möglich. Besonders deutlich wird dieses Problem bei den »Erstattungen an Arbeitnehmer«, die das Aufkommen

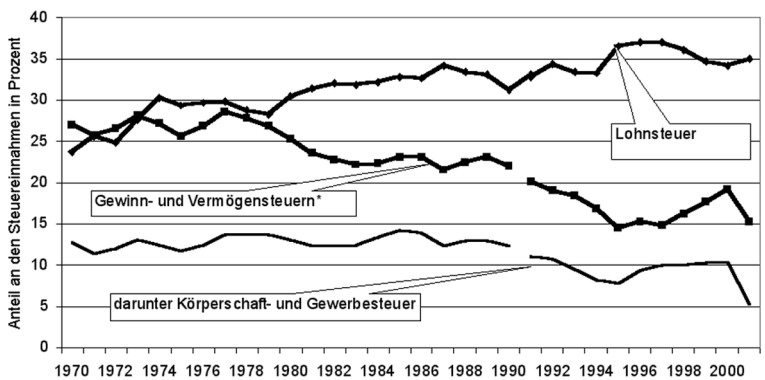
der Einkommensteuer mindern. Häufig wird behauptet, diese Beträge müssten als Steuerbelastung der Gewinneinkommen betrachtet und von der steuerlichen Belastung der Löhne und Gehälter abgezogen werden. Dem ist aber entgegen zu halten, dass diese Erstattungen zum großen Teil bei Haushalten anfallen, die neben Lohn- auch Gewinneinkommen versteuern, und nur zu einem kleineren Teil aus Werbungskosten und zu einem größeren Teil aus den gewaltigen Verlusten aus Vermietung und Verpachtung stammen, die hier steuerlich geltend gemacht werden.

Diese Verluste beruhen zum überwiegenden Teil nicht auf ökonomischen oder sogar als Geldaufwendungen wirksamen Kosten, sondern auf überhöhten Abschreibungen, Erhaltungsaufwendungen und Zinsaufwendungen für auf Immobilien verschobene Schulden, die hier abgesetzt werden können. Sie sind jedenfalls als Minderung der Steuerbelastung der Gewinneinkommen und nicht der Löhne zu betrachten. Daneben gibt es aber noch weitere Faktoren, die für solche Erstattungen ursächlich sein können, von Schwankungen der Einkommen im Jahresverlauf und diversen steuerlich absetzbaren Aufwendungen bis hin zum Ehegattensplitting. Eine genaue Aufteilung ist aufgrund der Daten nicht möglich, pragmatisch könnte entweder eine hälftige Aufteilung erfolgen oder die Zahlen unkorrigiert, wie sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen sind, verwendet werden.

Schaubild 1 zeigt, wie sich die Anteile der Lohnsteuer, der Gewinn- und Vermögensteuern sowie der Körperschaftsteuern (inklusive Gewerbesteuern) an den gesamten Steuereinnahmen von 1970 bis 2001 entwickelt haben. Seit Mitte der 1970er Jahre öffnet sich immer weiter eine Schere zuungunsten der Lohneinkommensbezieher, die als Marsch in den Lohnsteuerstaat bezeichnet werden kann. Der Anteil der Steuern auf Unternehmens- und Vermögenseinkommen an den gesamten Steuereinnahmen hat sich nahezu halbiert, derjenige der Lohnsteuer ist um etwa 20 Prozentpunkte gestiegen. Während sich seit 1998 mit der rot-grünen Koalition die veranlagte Einkommensteuer wieder stabilisiert hat – insbesondere durch die Einführung einer gewissen Mindestbesteuerung durch die Einschränkung von Abschreibungs- und Verlustverrechnungsmöglichkeiten –, sind 2001 und 2002 die Körper-

schaftsteuer und die Gewerbesteuer massiv eingebrochen. Dies ist nur zu einem geringen Teil auf die verschlechterte ökonomische Situation der Unternehmen zurückzuführen; zum größeren Teil beruht dieser Steuereinbruch auf steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die insbesondere Aktiengesellschaften und international operierende Konzerne ausnutzen konnten.

Schaubild 1: Anteile von Lohnsteuern, Gewinn- und Vermögensteuern sowie Körperschaft- und Gewerbesteuer an den gesamten Steuereinnahmen in vH 1970 bis 2002



*) Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, veranlagte Einkommensteuer, Kapitalertragsteuer, Zinsabschlagsteuer, Vermögensteuer

Quellen: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen revidierte Ergebnisse 2002; eigene Berechnungen

Literatur

Bach, Stefan; Bartholmai, Bernd, Möglichkeiten zur Modellierung hoher Einkommen auf Basis der Einkommensteuerstatistik, DIW-Diskussionspapier 212, Berlin 2000

Bach, Stefan; Seidel, Bernhard; Teichmann, Dieter, Unternehmenssteuerreform – Einstieg in die duale Einkommensteuer?, in: DIW-Wochenbericht 11/2000

Buijink, Willem; Janssen, Boudewijn; Schols, Yvonne, Final report of a study on corporate effective tax rates in the European Union, Maastricht 1999

Bundesministerium der Finanzen, Steuerpolitik für mehr Wachstum, Beschäftigung und Ökologie, in: Monatsbericht 4/2002

Bundesministerium der Finanzen, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, in: Monatsbericht 10/2001

Devereux, Michael P.; Griffith, Rachel, Taxation and the location of production: evidence from a panel of US multinationals, in: Journal of Public Economics 68/1998

European Commission, Commission Staff Working Paper: Company Taxation in the Internal Market, SEC (2001) 1681, Brüssel 2001a

European Commission, Towards an Internal Market without Tax Obstacles, COM (2001) 582 final, Brüssel 2001b

Hettich, Frank; Schmidt, Carsten, Die deutsche Steuerbelastung im internationalen Vergleich: Warum Deutschland (k)eine Steuerreform braucht, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2/2001

Institut der deutschen Wirtschaft, Internationale Wirtschaftszahlen, Köln (verschiedene Jahrgänge)

Jacobs, Otto H.; Spengel, Christoph, Die Steuerbelastung in den Einzelabschlüssen der DAX-Unternehmen zwischen 1989 und 1994, in: Blick durch die Wirtschaft der FAZ, 10.7.1997

King, Marvin A.; Fullerton, Don, The taxation of income from capital, Chicago 1984

KPMG, Corporate tax rates survey – January 2002, KPMG International Tax Centre, Amsterdam 2002

Lammersen, Lothar; Spengel, Christoph, Unternehmensbesteuerung in der EU, in: ZEW news 11/2001

Napp, Hans-Georg; Rahmann, Bernd, Probleme eines internationalen Vergleichs der steuerlichen Belastung von Unternehmen, in: WSI-Mitteilungen 6/1989

Nicodème, Gérard, Computing effective corporate tax rates: comparisons and results, Directorate General for Economic and Financial Affairs Economic Paper 153, Brüssel 2001.

o.V., Neuere Tendenzen der Steuereinnahmen, in: Bundesbank Monatsbericht 12/2002

OECD, Revenue Statistics 1965-2001, Paris 2002

OECD, Revenue Statistics 1965-1999, Paris 2000

OECD, Revenue Statistics 1965-1994, Paris 1995

Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2001/02: Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, Stuttgart 2001

Schäfer, Claus, Ohne gerechte Verteilung kein befriedigendes Wachstum, in: WSI-Mitteilungen 11/2002

Schäfer, Claus, Ungleichheiten politisch folgenlos? Zur aktuellen Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen 11/2001

Schäfer, Claus, Privater Reichtum um den Preis öffentlicher und privater Armut? Die Verteilungsentwicklung in 1999 und den Vorjahren, in: WSI-Mitteilungen 11/2000

Statistisches Bundesamt, Methoden und Verfahren. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Einkommensrechnungen, Wiesbaden 2001

5. Arbeitsmarkt: mehr Druck ohne neue Arbeitsplätze

5.1 Zur Umsetzung des Hartz-Konzeptes

In der Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik ist derzeit ein grundlegender Strategiewechsel im Gange, der durch das so genannte Hartz-Papier eingeleitet wurde. Zu dessen Umsetzung wurden das Erste und das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum Jahresende 2002 beschlossen. Was sich zuerst mit voll tönenden Begriffen – wie z.B. »JobCenter«, »PSA«, »JobFloater« oder »Ich-AG« (Un-Wort des Jahres) – mehr wie Management-Wortgeklingel anhörte, entwickelt inzwischen verheerende Folgen für die Beschäftigungsförderung in der gesamten Bundesrepublik. Denn die gekürzten Mittel der Bundesanstalt für Arbeit werden statt in die notwendige Schaffung von Arbeitsplätzen und Infrastrukturentwicklung nunmehr weitgehend in Vermittlungsagenturen und Leiharbeit geleitet, was jedoch keinen einzigen neuen Arbeitsplatz für langfristig ausgegrenzte Arbeitslose schafft. Die jetzt beschlossenen Neuregelungen betreffen im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- Schaffung von PersonalServiceAgenturen (PSA) und Verpflichtung zur Leiharbeit;
- Schaffung von Voraussetzungen für die Einrichtung von sog. JobCentern (Sozialdatenabgleich);
- Leistungskürzungen im Bereich der Arbeitslosenhilfe, des Arbeitslosengeldes und des Unterhaltsgeldes;
- Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln;
- Einrichtung von sog. Ich- bzw. Familien-AG;
- Ersatz von Qualifizierungsmaßnahmen durch die Einführung von Bildungsgutscheinen;
- Erleichterungen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse;
- Förderung der Beschäftigung von älteren Arbeitslosen.

Wenn man sich das ursprüngliche Hartz-Konzept noch einmal genau ansieht, ist es interessant und beachtenswert für die Einschätzung des Gesamttenors der Reform, dass jene Module, die mit Verpflichtungen für Unternehmen und den Staat verbunden gewesen wären, in den Umsetzungsgesetzen nicht mehr zu finden sind. Insbesondere sind dies

- eine verbindliche Verpflichtung der Betriebe zur Aufstellung und Veröffentlichung einer Beschäftigungsbilanz, aus der die Einstellungen und Entlassungen hervorgehen (vgl. Hartz: 142 ff.);
- die Festlegung eines regelgebundenen Finanzzuschusses des Bundes zur Bundesanstalt für Arbeit, um insbesondere die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik konjunkturunabhängig auf eine solide Basis zu stellen (ebenda: 61 und 214 ff.);
- die Auflage von kommunalen Infrastrukturprogrammen zur zusätzlichen Schaffung von Arbeitsplätzen durch öffentliche Investitionen (ebenda: 250 ff. und S. 268 ff.).

Gerade mit den letzten beiden Punkten sind wesentliche Ansätze angesprochen, die zur Neuschaffung von Arbeitsplätzen hätten beitragen können und damit über den allgemeinen Tenor der Vermittlungsoptimierung und restriktiven Leistungsreduzierung des sonstigen Hartz-Konzeptes hinausgegangen wären. Allerdings hätten hierfür zusätzliche Mittel und verbindliche Finanzierungsstrukturen bereitgestellt werden müssen, was offensichtlich nicht erwünscht war. Ein wesentlicher »Geburtsfehler« der Hartz-Reform war die Vorgabe der Bundesregierung für die Kommission, dass bei steigender Arbeitslosigkeit eine effektivere Arbeitsmarktpolitik gestaltet werden sollte, wobei jedoch zugleich für diese Zukunftsinvestition kein zusätzlicher Euro bereitzustellen sei. Schlimmer noch als diese Vorgabe aus dem Jahr 2002 ist die Realität zum Jahresanfang 2003 geworden, als der Bundesanstalt für Arbeit sowohl der Haushaltsansatz für die aktive Arbeitsmarktpolitik um ca. 2 Mrd. € gekürzt als auch der Bundeszuschuss von 5 Mrd. € (2002) auf null heruntergefahren worden ist.

Bereits im SONDERMEMORANDUM »Gegen den Kahlschlag bei der Arbeitsförderung« vom 28.11.2002 hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sich ausführlich mit der Qualität der Vorschläge der Hartz-Kommission auseinandergesetzt und deren voraussichtliche

Wirkungstiefe sowie die erwartbaren Nebeneffekte analysiert. Entscheidende Punkte der kritischen Auseinandersetzung sind dabei vor allem die folgenden Aspekte:

- Politikempfehlungen – wie das Hartz-Papier – sollten auf einer klaren Ist-Analyse der bestehenden Probleme aufbauen, damit z.B. nicht Lösungen für Probleme angeboten werden, die gar nicht existieren oder relativ vernachlässigbar sind. Die meisten Vorschläge der Hartz-Kommission – wie z.B. »JobCenter«, »PSA«, »familienfreundliche Quick-Vermittlung«, »Neue Zumutbarkeit« etc. – zielen letztlich darauf ab, die Übergänge von Arbeitslosigkeit in Arbeit zu verbessern. Dies unterstellt, das eigentliche Problem in der Bundesrepublik sei eine Mismatch- bzw. friktionelle Arbeitslosigkeit, d.h. vorhandene Arbeitslose seien auf vorhandene Stellen nicht passgenau zu vermitteln. Nur ist dies ausdrücklich nicht das entscheidende Problem, sondern die negative Arbeitsmarktbilanz, die einen Fehlbedarf von ca. 6,7 Millionen Stellen ausweist. Selbst wenn man dieser Arbeitsplatzlücke ein optimistisch geschätztes gesamtwirtschaftliches Stellenangebot (also nicht nur die dem Arbeitsamt gemeldeten Stellen) von 1,2 Millionen Arbeitsplätzen gegenüberstellt, fehlen objektiv Erwerbsarbeitsplätze in mehrfacher Millionenhöhe. Besonders kurios wirkt die These von der Mismatch-Arbeitslosigkeit in den Neuen Ländern, wo auf eine freie Stelle 22 Arbeitslose ohne Vermittlungsperspektive kommen. So ist die Arbeitslosigkeit offensichtlich nicht vorrangig durch Vermittlungsinkompetenz oder durch eine angebliche Passivität der Arbeitslosen bedingt, sondern vor allem durch eine lang andauernde Passivität der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und eine prozyklische Fiskalpolitik (Stichwort: Haushaltskonsolidierung), die den Strukturwandel sowie den Produktivitätsfortschritt blockiert.
- Durch das gesamte Hartz-Papier zieht sich zudem die Auffassung, dass es den Arbeitslosen an Eigenaktivität und Flexibilität bei der Arbeitssuche fehle, weshalb als ein weiterer Schritt z.B. die so genannte »Neue Zumutbarkeit« – d.h. die bundesweite Verfügbarkeit der familiär ungebundenen Arbeitslosen – als zusätzliche Verschärfung der Voraussetzungen zum Transferleistungsbezug empfohlen

wird. Durch Erhöhung des Drucks auf Arbeitslose könne – so die Hypothese – die Arbeitslosigkeit erfolgreich reduziert werden. Dass durch Repressionen für die Betroffenen keine neuen Arbeitsplätze entstehen werden, liegt auf der Hand, was allerdings durchaus nicht ausschließt, dass damit eine Ausgrenzung aus dem Bezug von Arbeitslosengeld und -hilfe sowie demzufolge auch aus der offiziell erfassten Arbeitslosigkeit erzielbar ist. Im Übrigen hält auch die Unterstellung mangelnder Flexibilität der Arbeitslosen soliden wissenschaftlichen Untersuchungen nicht stand, wie die aktuellen Analysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) sowie des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) deutlich machen (vgl. Brixy/Christensen).

- In den Empfehlungen der Hartz-Kommission dominiert darüber hinaus die Auffassung, geringere Lohnkosten und eine Deregulierung führten zu mehr Arbeitsplätzen bzw. (zu) hohe Lohnkosten und eine (zu) hohe Regulierungsdichte seien zumindest z.T. Ursachen für die massenhafte Arbeitslosigkeit. Deutlich tritt diese Ansicht u.a. in den Empfehlungen hervor, Leiharbeit auszuweiten, sie für die Unternehmen kostengünstiger zu gestalten und durch die Aufhebung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes von bisherigen Beschränkungen zu befreien, niedrig entlohnte Minijobs auszuweiten und eine neue Form der Scheinselbstständigkeit (in Form von »Ich-AG«) zu fördern. Gerade in Bezug auf die Hoffnung, dass Lohnsubventionen zu deutlich mehr Beschäftigung führen könnten, machen insbesondere die vom IAB veröffentlichten Untersuchungen zu den Kombilohnmodellen skeptisch (vgl. Kaltenborn).

5.2 Die absehbaren Folgen der neuen Arbeitsmarktpolitik

Wenn Hartz im Wesentlichen vorschlägt, die Energien und Ressourcen auf das Vermittlungsgeschäft, die Gründung unternehmerischer Marginalexistenzen (»Ich-AG«) sowie die Subventionierung des Arbeitnehmerverleihs aus den Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit (BA) zu fördern, so ist dies jeweils mit spezifischen Opportunitätskosten der unterlassenen Alternativstrategien versehen, die aber in dem Gutachten keinerlei Erwähnung finden. Die praktischen Konsequenzen dieser wissenschaftlichen Unzulänglichkeit sind derzeit offenkundig, indem der so genannte Eingliederungstitel der Arbeitsämter für den Aufbau der PersonalServiceAgenturen eingesetzt wird, was zusammen mit der Mittelkürzung in diesem Bereich aktuell die Austrocknung von Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zur Folge hat. Im Einzelnen bedeutet dies z.B.:

- In fast allen der 181 Arbeitsamtsbezirken ist es inzwischen zu einem massiven Abbau der Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM/SAM) gekommen, der zwischen 60 und 90 Prozent der Förderfälle des Vorjahres liegt, obwohl bereits im Jahr 2002 die Mittel hierfür erheblich gekürzt worden sind. Die Folge ist ein weitgehender Zusammenbruch der Infrastruktur des Zweiten Arbeitsmarktes, der zumeist für die Langzeitarbeitslosen die einzige Alternative zum erzwungenen Nichtstun war. Da Leiharbeit und »Ich-AG« für diese Personengruppe de facto keine Optionen sind, wird es zur weiteren Verschärfung der Dauerarbeitslosigkeit kommen, während zugleich die institutionellen Auffangsysteme (Beschäftigungsträger etc.) irreversibel zerstört werden.
- Ähnliche Folgen des Hartz-Konzeptes – wenn auch nicht so radikal – zeichnen sich bereits für den Bildungs- und Qualifizierungssektor ab, da mit den Mittelkürzungen für diese Maßnahmen und mit der Einführung von Bildungsgutscheinen eine Konzentrationstendenz unaufhaltsam sein wird. Nur noch die großen Träger werden in der Lage sein, die im Eingliederungstitel für Qualifizierungsmaßnahmen vorgesehenen Einbußen zu kompensieren und zugleich ihre Angebote durch Marketing den Betroffenen soweit bekannt zu machen, dass diese wissen, wo denn überhaupt ein Bildungsgutschein einzulösen ist. Die staatlich inszenierte Quasi-Konkurrenz könnte sich im Hinblick auf die Vielfalt und die Passgenauigkeit der Angebote dann als kontraproduktiv erweisen.
- Die Beauftragung von PersonalServiceAgenturen durch die Arbeits-

ämter konzentriert sich vielfach bereits auf den Personenkreis der »leicht« Vermittelbaren (in NRW z.B. auf die Kategorien A und B, während C bis E unberücksichtigt bleiben), da die geschäftspolitische Vorgabe der Bundesanstalt insgesamt für 2003 eine Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 55 Wochen auf 54 Wochen vorsieht (Einsparung ca. 1,6 Mrd. €), so dass es auch hier zu massiven Selektionseffekten kommen wird. Insbesondere beeinträchtigte Arbeitslose sind »uninteressant« für die PSA-Arbeit, da sie ein hohes »Kostenrisiko« bedeuten, wenn sie sich als »nicht verleihbar« erweisen sollten.

➲ Der Personenkreis der Schwervermittelbaren und Langzeitarbeitslosen sieht sich angesichts dessen einer doppelten Ausgrenzungsgefahr ausgesetzt: Zum einen wird er immer weniger bei den verbliebenen Förderinstrumenten des SGB III Berücksichtigung finden. Dies schließt ausdrücklich nicht aus, dass (repressive) Forderungen – d.h. zum Beispiel Arbeitserprobungen mit Auslese der »Nicht-Erwerbsfähigen« – gezielt bei dieser Gruppe eingesetzt werden. Hiervon verspricht man sich »statistische Bereinigungen«, die in einzelnen Arbeitsämtern intern schon mit Quoten von bis zu 30 Prozent bei den Schwervermittelbaren gehandelt werden. Dies käme natürlich der allgemeinen Vorgabe der Senkung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit (s.o.) letztlich sehr zupass. Andererseits sieht sich die Gruppe der Langzeitarbeitslosen und Schwervermittelbaren inzwischen vermehrt auch auf der kommunalen Seite Ausgrenzungstendenzen gegenüber, da die kommunale Beschäftigungspolitik vielerorts sowohl angesichts von Haushaltsengpässen als auch wegen der geplanten Zuständigkeit der Arbeitsämter speziell für die arbeitslosen SozialhilfeempfängerInnen aktuell immer mehr eingeschränkt bzw. teilweise sogar völlig eingestellt wird. Dies ist – wie gleich noch näher zu erläutern sein wird – besonders problematisch, da sich die Arbeitsämter nur auf die – wie es heißt – »erwerbsfähigen« Arbeitslosen konzentrieren sollen (Hartz: 127) und demzufolge doch wieder ein Teil der Erwerbslosen auf die Kommunen (Sozialhilfe/-geld) verwiesen wird.

5.3 Perspektiven des Hartz-Konzepts und mögliche Alternativen

Die Vorstellungen der Hartz-Kommission zur Neuordnung der Transferleistungen für Arbeitslose (Hartz: 125 ff) sehen drei Stufen vor: Das so genannte Arbeitslosengeld I (ALG I) – ähnlich dem bisherigen Arbeitslosengeld ohne Inflationsausgleich –, das Arbeitslosengeld II (ALG II) – eine Kombination aus früherer Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – sowie das so genannte Sozialgeld (SozG), eine Art pauschalierter Sozialhilfe. Das ALG II soll eine steuerfinanzierte Fürsorgeleistung mit Bedürftigkeitsprüfung sein, die allen erwerbsfähigen Arbeitslosen offen steht – also auch früheren SozialhilfeempfängerInnen –, soweit diese Arbeitslosen nicht das ALG I mit den höheren Leistungen beziehen und soweit sie *als geprüft erwerbsfähig eingestuft* worden sind. Das niedrigere SozG, für das weiterhin die Kommunen zuständig sein sollen, steht jenen zu, die sich als nicht-erwerbsfähig erwiesen haben.

Was nun erwerbsfähig bzw. nicht-erwerbsfähig heißt, verrät die Hartz-Kommission nicht, sondern nur, dass die Prüfung und Feststellung durch den Fallmanager des JobCenters (vormals Arbeitsamt) im Zusammenwirken mit dem ärztlichen Dienst erfolgt (Hartz: S. 127). An der Frage, wer als erwerbsfähig zertifiziert bzw. als nicht-erwerbsfähig selektiert wird, hängt nicht nur die Kostenträgerschaft von mehreren Milliarden Euro für die Transferleistung, sondern auch das individuelle Schicksal der Betroffenen, die je nach Einstufung eine mehr oder weniger ausreichende Hilfe zum Lebensunterhalt bekommen sollen. Wissenschaftlich stellt sich die Frage, ob das Kriterium »Erwerbsfähigkeit«, das unabhängig von Arbeitsmarktlagen objektivierbar bzw. zuverlässig messbar sein müsste, überhaupt zu operationalisieren ist. Sozialethisch bedeutet dieses Sortierverfahren: In Zukunft soll offensichtlich das, was der Mensch zum Leben braucht bzw. zum Leben zugebilligt bekommen wird, nicht unmaßgeblich von seiner Verwendbarkeit in der »Arbeitsgesellschaft« abhängig sein. Dies stellt eine bemerkenswerte Neuinterpretation des Sozialstaatspostulats durch die Hartz-Kommission dar.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat demgegenüber ein

Konzept für eine »*Sozialstaatlich orientierte Aktive Arbeitsmarktpolitik*« formuliert (vgl. SONDERMEMORANDUM: 10 ff.), das sowohl Grundprinzipien einer Neuausrichtung als auch den aktuellen Politikbedarf thematisiert.

Als die fünf wesentlichen *Grundprinzipien* einer sozialstaatlich orientierten Reformpolitik sind festzuhalten:

1. *Individueller Rechtsanspruch auf Angebote aktiver Arbeitsmarktpolitik*: Was bislang nur für den Bereich der passiven Leistungen gilt, ist systematisch auf präventive und aktive arbeitsmarktpolitische Angebote auszudehnen. Arbeitslosen und Erwerbstätigen ist ein individuell einklagbarer Anspruch auf angemessene Förder- und Beschäftigungsangebote einzuräumen, der nicht mehr als Ermessensleistung zur Disposition wirtschaftlicher oder auch politischer Konjunkturen stehen darf. Ein Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen (analog § 3 Abs. 2 BSHG) ist rechtlich abzusichern.
2. *Finalitätsprinzip statt Konditionalprinzip als Fördergrundsatz:* Aktive Arbeitsmarktpolitik darf nicht länger zurückgewandt nach der Vergangenheit fragen, sondern muss durchgängig auf die Zukunft ausgerichtet sein. Nicht der Nachweis vorangegangener Versicherungszeiten (Konditionalprinzip) schafft die Voraussetzung für die Gewährung von Geld- und Förderleistungen. Stattdessen werden ausschließlich die angestrebten Ziele der Leistung (Finalitätsprinzip) – wie Arbeitsmarktintegration oder Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit – zur Richtgröße und Anspruchsgrundlage der arbeitsmarktpolitischen Strategie, und zwar für alle Arbeitslosen jenseits der Grenzen von SGB III oder BSHG.
3. *Aktive Arbeitsmarktpolitik durch Beschäftigungsmaßnahmen und Infrastrukturpolitik:* Dort, wo ein eklatanter Mangel an Arbeitsplätzen herrscht, wird auf absehbare Zeit der *Aus*bau und nicht der *Ab*bau öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen benötigt. Erforderlich ist eine kleinräumig angelegte Beschäftigungsförderungspolitik, die gezielt die vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzten mit den vor Ort vorhandenen Bedarfen zur Verbesserung der öffentlichen, sozialen oder auch ökologischen Infrastruktur passgenau verknüpft.
4. *Finanzielle Grundsicherung und angemessene Sozialversicherung bei Arbeitslosigkeit:* Auch in der Arbeitslosenversicherung ist – wie bei der Rentenversicherung – ein armutsfestes Grundsicherungselement vorzusehen (s.u.), das den Eintritt von Sozialhilfeabhängigkeit bei Arbeitslosigkeit zukünftig allgemein verhindern und zugleich die Beschäftigungsfähigkeit (Mobilität etc.) garantieren muss. Auf diesem Weg werden Parallelstrukturen zwischen Arbeits- und Sozialämtern grundsätzlich vermieden und alle Arbeitslosen in das System gesetzlicher Sozialversicherungen integriert.
5. *Verbreiterung und Verstetigung der Finanzierungsbasis:* Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik aus Sozialversicherungsbeiträgen und ergänzenden steuerlichen Mitteln ist auszubauen und zu verstetigen, damit gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit nicht prozyklisch der Leistungsaufwand minimiert wird. Einerseits erfordert dies die Verbreiterung der Finanzierungsbasis durch eine Arbeitsmarktabgabe auch für BeamtInnen, die Einbeziehung der Selbstständigen in das Versicherungssystem sowie die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenzen für hohe Einkommen. Andererseits muss ein gesetzlich vorgeschriebener Regelzuschuss des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit dafür kontinuierlich Sorge tragen, dass ausreichend Mittel für die aktive Arbeitsförderung auch in wirtschaftlichen Krisen bereitgestellt werden, damit kein Abbau der Maßnahmen in den Zeiten erfolgt, wenn sie zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit besonders umfangreich erforderlich sind.

Hinsichtlich des absehbar notwendigen Reform- und Handlungsbedarfs schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* überdies die folgenden zwei Punkte vor, die eine aktuelle Orientierung für die laufenden Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik bieten können.

Sozialverträgliche Ausgestaltung der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Die lang andauernde Massenarbeitslosigkeit in Deutschland ist kein lokales, sondern ein gesamtwirtschaftliches und -gesellschaftliches Strukturproblem. Deswegen ist es auch nicht einzusehen, warum die

Kommunen bislang einen Großteil der Lasten der Arbeitslosigkeit über die Sozialhilfe aufzufangen haben, was überdies für die Betroffenen auch mit nicht nachvollziehbaren Doppelzuständigkeiten für Leistungen und Beschäftigungsförderung zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern verbunden ist. Demzufolge ist eine eindeutige Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit zukünftig für alle Arbeitslosen vorzusehen, und zwar sowohl bei den Transferleistungen als auch bei den erforderlichen Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik. Diese Vereinheitlichung der Zuständigkeit ist allerdings an folgenden Essentials auszurichten:

- Die soziale Sicherung der bisher und zukünftig auf Arbeitslosenhilfe angewiesenen Erwerbslosen muss nach dem bislang geltenden System erfolgen, d.h. sich am zuvor erzielten Verdienst mit den entsprechenden Quotierungen (53 bzw. 57 vH) ausrichten.
- Die jährlichen Kürzungen der Arbeitslosenhilfe um drei Prozent sind zur Erhaltung der Kaufkraft und der sozialen Standards zukünftig durch regelmäßige Anpassungen der Lohnersatzleistungen in Höhe der Inflationsrate zu revidieren, wobei überdies die Anrechnung von Vermögen und Partnereinkommen sowie zudem die Abführungen an die Sozialversicherungen auf den gesetzlichen Stand vor 2003 zurückzuführen sind.
- In das neue Transferleistungssystem ist ein Grundsicherungsmodul zur Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit bei Arbeitslosigkeit einzuziehen, das allen Bedürftigen einen Lebensunterhalt gewährt, der deutlich über den bisherigen Regelsätzen im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) angesiedelt sein muss. Kostenträger dieser Leistung ist der Bund, der die Finanzierung aus Steuermitteln zu erbringen hat.
- Die Höhe der Grundsicherung ist so zu bestimmen, dass der allgemeine und soziokulturelle Lebensunterhalt für die Betroffenen – erforderlichenfalls auch für die Familie (Bedarfsgemeinschaft) – sowie zusätzlich die Beschäftigungsfähigkeit (Mobilität etc.) gewährleistet werden kann, um Reintegrationsprozesse in den Arbeitsmarkt nicht zu blockieren. Grundsätzlich ist die Höhe dieser Leistung in Zukunft anhand eines Warenkorbmodells wissenschaftlich nachvollziehbar zu ermitteln, wobei übergangsweise zur aktuellen Umsetzung eine Orientierung an den Regelsätzen der Sozialhilfe zuzüglich entsprechender Pauschalzuschläge (ca. 15 vH Zuschlag auf die gegenwärtigen Regelsätze der Sozialhilfe für die reguläre Grundsicherung) und spezifischer Mehrbedarfszuschläge (ca. 25 vH Zuschlag für die Grundsicherung im ALG II) erfolgen kann.
- Die Parallelität und Konkurrenz arbeitsmarktpolitischer Förderstrukturen müssen künftig durch eine verbindliche Kooperation zwischen kommunalen und arbeitsmarktlichen Akteuren ersetzt werden. So sind die lokalen Kompetenzen der Kommunen einerseits und die instrumentellen Kompetenzen der Arbeitsverwaltung andererseits in regionalen Einheiten für Arbeit und Strukturentwicklung zu verbinden. Dies könnte endlich einer orts-, bürger- und wirtschaftsnahen Verzahnung von Arbeitsmarkt-, Sozial- und Strukturpolitik zum Durchbruch verhelfen, was aber auch eine verbindliche Verpflichtung der Kommunen zur sozial orientierten Beschäftigungsförderung (z.B. gem. § 18 BSHG) erforderlich macht.

Kommunales Strukturentwicklungsprogramm und mehr Beschäftigung für ältere Arbeitslose

Die Kommunen sind durch die Steuersenkungen sowie die Sparpolitik des Bundes derzeit am stärksten von der Krise betroffen. Daher sollte speziell jenen Kommunen in besonders strukturschwachen Regionen, in denen eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote besteht, Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden, die dann vor Ort mit Fördermitteln der Bundesanstalt für Arbeit zu verknüpfen sind. Damit sollen sowohl im Bereich der Pflege und Entwicklung der Infrastruktur als auch bei der kommunalen Daseinsvorsorge zusätzliche Projekte umgesetzt und so arbeitslose Personen in Beschäftigung gebracht werden. Daher schlägt *die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vor, für ein solches Programm über 5 Jahre jeweils 4 Mrd. € jährlich zur Verfügung zu stellen, die vollständig vom Bund aufgebracht werden. Die Kommunen sollten diese Gesamtmittel direkt erhalten und in den Haushalt einstellen können. Beispielhafte Felder für solche

Projekte wären die Schul- und Kindergartensanierung, die Dorferneuerung, die Sanierung von Spiel- und Sportstätten, die Pflege öffentlicher Grünflächen, Naturschutzmaßnahmen oder die Einrichtung von Stadtteiltreffs und Begegnungsstätten. Insbesondere in strukturschwachen Regionen kann durch treffgenaue und effiziente Beschäftigungsförderung gesellschaftlich sinnvolle Arbeit vor Ort erschlossen bzw. brachliegende Arbeit erledigt werden. Nachhaltige Arbeitsmarktpolitik verfolgt den Auftrag, zuvor Ausgegrenzte in das Gemeinwesen wieder einzubinden, und bewirkt so Synergien für die Einzelnen *und* die Gemeinschaft.

Angesichts der auch in 2003 absehbar weiter ansteigenden Arbeitslosenzahlen sind die beschriebenen Reformoptionen möglichst bald in konkrete Politikprojekte einzubringen, damit sich noch in diesem Jahr spürbare Wirkungen sowohl am Arbeitsmarkt als auch in den Kommunen sowie in der sozialen Sicherung entfalten können.

Literatur

Brixy, Udo; Christensen, Björn, Wie viel würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen?, in: IAB-Kurzbericht Nr. 25, 6.12.2002

Gerntke, Udo; Klute, Jürgen; Troost, Axel; Trube, Achim (Hrsg.), Hart(z) am Rande der Seriosität? Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung – Kommentare und Kritiken, Münster 2002

Hartz, Peter; Bensel, Norbert; Fiedler, Jobst; Fischer, Heinz; Gasse, Peter; Jann, Werner; Kraljic, Peter; Kunkel-Weber, Isolde; Luft, Klaus; Schartau, Harald; Schickler, Wilhelm; Schleyer, Hanns-Eberhard; Schmid, Günther; Tiefensee, Wolfgang; Voscherau, Eggert, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Bonn 2002

Kaltenborn, Bruno, Kombi-Löhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht, in: IAB Werkstattbericht Nr. 14, 15.12.2001

Trube, Achim, ABM-real. Ein Projekt zur Untersuchung der arbeitsplatzgenerierenden Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Zwischenbericht, Siegen 2002

6. Frauen auf dem Arbeitsmarkt: Von Gleichstellung keine Rede

6.1 Amsterdamer Vertrag und beschäftigungspolitische Leitlinien

Die ungebrochen hohe Arbeitslosigkeit und die europaweite soziale Ausgrenzung führten auf dem EU-Gipfel 1997 in Amsterdam zu einer Veränderung des europäischen Vertragswerkes. Auf Drängen Frankreichs wurde im EU-Vertrag ein Kapitel über eine gemeinsame europäische Beschäftigungsstrategie verankert. Die Mitgliedsstaaten werden angehalten, im Rahmen von vier gemeinsamen Handlungsschwerpunkten (Pfeilern) ihre Beschäftigungspolitiken zu koordinieren. Ziel ist es, die Beschäftigungsfähigkeit, den Unternehmergeist, die Anpassungsfähigkeit sowie den gleichberechtigten Zugang von Frauen und Männern zu Arbeitsplätzen und die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (Chancengleichheit) zu fördern. Letzteres ist kein neues Ziel, wie diverse Gleichstellungsrichtlinien und Aktionsprogramme seit 1975 belegen, wird aber nunmehr auf höchster Ebene festgeschrieben und mit dem Prinzip des Gender Mainstreaming unterlegt, das Geschlechtergerechtigkeit in allen Politikbereichen garantieren soll.

Seit dem Sondergipfel in Luxemburg 1997 werden alljährlich beschäftigungspolitische Leitlinien von Kommission und Rat festgelegt, die den Mitgliedsstaaten auch quantitative Zielkonkretisierungen vorgeben. Jedes Land erstellt einen nationalen Aktionsplan und berichtet. Die Kommission und der Rat legen im Turnus jährlicher Planung, Überwachung, Überprüfung und Neuanpassung wieder neue Leitlinien vor. Eine aufwändige, bürokratische Prozedur, deren wichtigstes Ergebnis die statistische Transparenz durch einheitliche Indikatoren und die alljährliche Diskussion und Reflexion der beschäftigungspolitischen Effizienz ist. Im Entwurf des neuesten, fünften Gemeinsamen Beschäftigungsberichts beklagt die Kommission denn auch, dass von der Lis-

sabonner Option, eigene nationale Beschäftigungsziele zu formulieren, wenig Gebrauch gemacht wurde. Maßgeblich blieb die Orientierung auf ein Benchmarking zur Steigerung der allgemeinen Beschäftigungsquote auf 70 vH, für Frauen auf 60 vH und für ältere ArbeitnehmerInnen auf 50 vH bis zum Jahr 2010. Ab 2003 soll deshalb eine Umorientierung vorgenommen werden, indem die Zahl beschäftigungspolitischer Leitlinien reduziert und eine bessere Koordinierung mit anderen Politikfeldern – insbesondere der Wirtschaftspolitik – angestrebt wird (vgl. Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2002). In dieser Umorientierung mag eine Chance liegen, indem – ähnlich wie beim Stabilitätspakt – deutlich gemacht werden kann, dass die beklagenswerte Ineffizienz der europäischen Beschäftigungsstrategie maßgeblich mit der Einbettung in neoliberale Paradigmen zusammenhängt.

Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan (NAP) 2002

Im aktuellen NAP Deutschlands werden im wesentlichen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, der Steuerpolitik u.ä. referiert. Selbst bei der Leitlinie 16 – »Verbesserung der Chancengleichheit« – wird auf bekannte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen abgestellt und beklagt, dass das Ziel, Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen zu berücksichtigen, auch im fünften Jahr der beschäftigungspolitischen Leitlinien noch nicht voll erreicht wurde: Bei einem Anteil von 46,4 vH an den Arbeitslosen kommen lediglich 44,1 vH der Maßnahmen Frauen zugute. Der Aufforderung, »geschlechtsspezifische Auswirkungen der Steuer- und Sozialleistungssysteme« dahingehend zu überprüfen, ob sie Mechanismen beinhalten, »die sich negativ auf die Erwerbsquote der Frauen auswirken« (NAP: 69), wird nicht weiter nachgekommen. Dies wäre ein konkreter Ansatz gewesen, Gender Mainstreaming als Politikinstrumentarium für die Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie aufzugreifen. Im mittlerweile ausgesetzten »Bündnis für Arbeit« wurden Frauen auf betriebliche »Problemgruppen« und die Genderperspektive auf betriebliche Weiterbildung reduziert. Ein Gleichstellungsgesetz für die private Wirtschaft

wurde schließlich allgemeinen Empfehlungen in diversen Spitzengesprächen geopfert (vgl. Pfarr/Vogelheim: 70).

Deutschland kann mit einer Frauenerwerbstätigenquote der 15-65-Jährigen von 57,7 vH im Jahr 2000 zwar darauf verweisen, die anvisierte europäische Marge von 60 vH bald erreicht zu haben. Es verbleibt aber sowohl im quantitativen als auch und vor allem im qualitativen Bereich im mittleren europäischen Niveau – mit großen Unterschieden zwischen alten und neuen Bundesländern.

6.2 Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit in Deutschland

In den vergangenen fünf Jahren hat sich die Frauenbeschäftigung in der Bundesrepublik – gemessen an der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmerinnen – unterschiedlich entwickelt. In Westdeutschland gelang es, fast 600.000 neue Arbeitsplätze für Frauen zu schaffen; darunter waren etwa die Hälfte Teilzeitstellen. In Ostdeutschland stand einem Zuwachs von etwa 30.000 Teilzeitstellen ein Verlust von 165.000 Vollzeitstellen gegenüber, so dass die Frauenbeschäftigung sich hier um 135.000 Personen verringerte.

Dabei ist die Aufnahme von Teilzeitbeschäftigung in vielen Fällen eine Notlösung. So stellte das Statistische Bundesamt in einer Studie fest: Gut 6 vH der in Teilzeit beschäftigten Frauen im früheren Bundesgebiet gaben als Begründung für ihre Teilzeitbeschäftigung an, keine Vollzeittätigkeit gefunden zu haben. In den neuen Ländern und Berlin-Ost waren es 52 vH. Teilzeittätigkeiten wurden im Osten Deutschlands häufig aufgrund fehlender Vollzeitarbeitsplätze angenommen (vgl. Stat. Bundesamt). Im Westen zwingen zudem die Öffnungszeiten von Kindergärten und fehlende Ganztagsbetreuungsmöglichkeiten viele Frauen zur Teilzeitarbeit geringen Ausmaßes. Die Erwerbsarbeitszeiten der Frauen liegen im Durchschnitt bei 33 Stunden wöchentlich, die der Männer bei durchschnittlich 40 Stunden – ungeachtet der tariflichen Regelungen. Die geschlechtsspezifische Segmentierung der Arbeitszei-

Tabelle 18: Sozialversicherungspflichtige beschäftigte Frauen in der Bundesrepublik 1997 und 2002

	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
Frauen in 1.000 Personen		
Vollbeschäftigte März 1997	6.802	1.938
Vollbeschäftigte März 2002	7.093	1.773
Veränderung in vH	+ 4,3	– 8,6
Teilzeitbeschäftigte März 1997	2.753	503
Teilzeitbeschäftigte März 2002	3.048	532
Veränderung in vH	+ 10,7	+ 5,9

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, eigene Berechnungen

ten ist im Westen ausgeprägter als im Osten. Die Verteilung der täglichen Hausarbeitszeit zeigt indes quer zu den sozialen Schichtungen mit täglich 4 Stunden für Frauen und 1,29 Stunden für Männer eine parallele Geschlechterdifferenz (vgl. Pfarr/Vogelheim: 26).

In den neuen Bundesländern hat sich das historische Rad der zunehmenden Gleichstellung der Geschlechter wieder ein Stück zurückgedreht. Von den Problemen des Umbruchs in Ostdeutschland sind Frauen härter als Männer betroffen. Der Arbeitsplatzabbau der neunziger Jahre erfolgte besonders zu Lasten der Frauenbeschäftigung. Die Frauenerwerbstätigenquote erreichte 2001 nahezu das niedrige Niveau des früheren Bundesgebietes. Besonders betroffen vom Arbeitsplatzabbau waren die älteren Jahrgänge. Die Frauenerwerbstätigenquote der 55- bis 65-jährigen Frauen wurde zwischen 1991 und 1993 nahezu halbiert. Zudem werden Frauen häufiger als Männer auf prekäre oder schlecht bezahlte Arbeitsplätze verdrängt oder müssen unfreiwillig Teilzeitarbeit verrichten. Sie werden länger arbeitslos, und einige ziehen sich angesichts der vielen Schwierigkeiten – wenn auch meist vorübergehend – aus der Arbeitswelt zurück.

Dementsprechend entwickelte sich die Frauenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik. Seit 1995 schwankt die Arbeitslosenquote der Frauen im früheren Bundesgebiet zwischen 10 und 12 vH und in den neuen Bundesländern zwischen 19 und 20 vH.

Nicht erwerbstätige Frauen in West- und in Ostdeutschland beabsichtigen nicht, ihren Wunsch nach Berufstätigkeit aufzugeben, obwohl für sie die Chancen auf einen Arbeitsplatz geringer werden. In Westdeutschland waren es im Jahre 2000 bereits 60 vH der nicht erwerbstätigen Frauen und in Ostdeutschland sogar 80 vH. 1991 waren diese Anteile deutlich niedriger: Westdeutschland 50 vH und Ostdeutschland 70 vH (vgl. Datenreport: 499).

Anhaltendes Lohngefälle zwischen Männern und Frauen, zwischen Ost und West

Im Jahre 2001 erhielten die vollbeschäftigten Arbeiterinnen im Produzierenden Gewerbe, wenn sie im früheren Bundesgebiet arbeiteten, einen Bruttomonatsverdienst von 1.865 €, in den neuen Bundesländern von nur 1.434 €. Damit sind Frauen in Ostdeutschland doppelt benachteiligt: Einerseits sind ihre Verdienste deutlich niedriger als die ihrer männlichen Kollegen, und zusätzlich haben sie die in der Bundesrepublik zur Normalität gewordene Kluft zwischen West- und Ostentlohnung zu tragen.

Besonders in den Angestelltenberufen ist eine von Jahr zu Jahr wachsende Differenz zwischen Männer- und Frauenentlohnung zu beobachten. Im Jahre 2001 überstieg sie im früheren Bundesgebiet sogar die 1.000 Euro-Grenze. Dieses wachsende Gefälle ist zum Teil auf eine zunehmende Verdrängung von Frauen aus oberen Lohn- und Gehaltsgruppen zurückzuführen. So sind fast die Hälfte aller Arbeiterinnen (49 vH) im früheren Bundesgebiet in der am niedrigsten entlohnten Lohngruppe 3 eingestuft, während das nur für 11 vH der männlichen Arbeiter zutrifft.

Im Handel, einem Wirtschaftsbereich mit einem überdurchschnittlich hohen Frauenanteil, ist die Besetzung der höher entlohnten Gehalts-

Tabelle 19: Bruttomonatsverdienste von weiblichen Arbeitern und Angestellten 1997 und 2001

	alte Bundesländer	neue Bundesländer
	€	
Arbeiterinnen 1997	1.692	1.284
Arbeiterinnen 2001	1.865	1.434
Minderverdienst gegenüber Männern		
1997	628	426
2001	666	421
Weibliche Angestellte 1997	2.222	1.832
Weibliche Angestellte 2001	2.506	2.036
Minderverdienst gegenüber Männern		
1997	982	651
2001	1.040	685

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, eigene Berechnungen

gruppen eine Männerdomäne geblieben. Während 19 vH aller männlichen kaufmännischen Angestellte in der höchsten erfassten Leistungsgruppe eingestuft wurden, sind in dieser Gehaltsgruppe nur 8 vH aller weiblichen kaufmännischen Angestellten zu finden. Umgekehrt ist es in den unteren Gehaltsgruppen. 44 vH aller Männer, aber 60 vH aller Frauen wurden in die beiden untersten Leistungsgruppen eingestuft. Frauen haben nach wie vor in Führungspositionen Seltenheitswert. Mit einem Anteil von durchschnittlich 3,7 vH liegt Deutschland an viertletzter Stelle in Europa (vgl. Pfarr/Vogelheim: 35). Lediglich im Bereich der Hochschulprofessuren gibt es stetige Steigerungen; hier ist mittlerweile ein Frauenanteil von 10,6 vH erreicht worden.

6.3 Barrieren für die Erhöhung der Frauenbeschäftigung

Je ausgeprägter die patriarchalischen Grundstrukturen einer Gesellschaft sind, die den Frauen den Großteil der Familienaufgaben zuweisen und Männer als Haupternährer der Familie ansehen, desto empfindlicher reagiert das weibliche Arbeitskräfteangebot auf Reallohnveränderungen und Veränderungen in den rechtlichen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen. Umgekehrt verlassen sich Nachfrager nach weiblichen Arbeitskräften häufig auf deren wirtschaftliche und soziale Absicherung durch den (Ehe-)Mann. Anders als in den skandinavischen Ländern und in der früheren DDR mit ausgeprägten egalitären Arbeits- und Sozialstrukturen, besteht im heutigen Deutschland ungebrochen ein ehezentriertes Sozialmodell fort.

Der Ehemann als Haupternährer

Im deutschen Sozialversicherungssystem dominiert – wie zu Bismarcks Zeiten – das Ernährerprinzip. (Ehe-)Männer werden nach wie vor als Hauptverdiener der Familie, Frauen allenfalls als Zuverdienerinnen wahrgenommen. So verwundert es nicht, dass in der Praxis Familienväter dringlicher in neue Jobs vermittelt bzw. Frauen als erste entlassen werden.

In der gesetzlichen Krankenversicherung sind nicht erwerbstätige, verheiratete Frauen (formal auch Männer) über ihren Ehemann krankenversichert. Diese Vergünstigungen gelten nicht für eheähnliche Lebensgemeinschaften. Ebenso erhalten nur verheiratete Frauen (und Männer) aus der Rentenversicherung ihres Ehepartners (ihrer Ehepartnerin) eine Hinterbliebenenrente. Die eigene Rente wird in der Spitze angerechnet. Mütter, die zu Hause geblieben sind, um Kinder zu erziehen, erhalten seit 1986 für diese Kindererziehungszeiten Rentenwerte aus Steuermitteln gutgeschrieben, mittlerweile 3 Jahre pro Kind (auf Antrag auch Väter). Generell gilt im deutschen Rentenrecht – anders in der früheren DDR –, dass nicht gleichzeitig Rentenwerte aus Er-

werbstätigkeit und Kindererziehung angerechnet werden. Allerdings hat die rot-grüne Bundesregierung 2001 erste Lockerungen vorgenommen, indem niedrige Entgelte aufgewertet werden. Auch die Option eines Rentensplittings zwischen EhepartnerInnen wird es künftig geben. Dies sind begrüßenswerte Schritte in Richtung einer eigenständigen Alterssicherung für Frauen. Erwerbstätige Frauen konnten bis vor wenigen Jahren unter bestimmten Bedingungen mit 60 Jahren in Rente gehen, als Ausgleich für die Doppelbelastung von Erwerbs- und Familienarbeit. Diese Regelung wurde abgeschafft. Auch Frauen müssen spätestens ab 2004 bis 65 Jahre arbeiten, es sei denn, sie sind länger arbeitslos oder schwerbehindert. Diese Personen können nach Erfüllung bestimmter Wartezeiten früher Altersrente beantragen. Für jeden früheren Rentenbeginn gilt, dass Rentenabschläge von jährlich 3,6 vH in Kauf genommen werden müssen. Für die ohnehin niedrigeren Frauenrenten bedeutet das häufig ein schwerwiegendes Problem. Das lohn- und beitragsbezogene Rentensystem benachteiligt indirekt Frauen, da Entgeltdiskriminierungen und häufigere Unterbrechungszeiten während der aktiven Erwerbsphase die Renten mindern. Die Frauen aus der früheren DDR sind im Augenblick als Rentnerinnen *noch* besser gestellt, da sie wegen Kindererziehung nicht auf Erwerbstätigkeit verzichten mussten.

Steuerliche Begünstigung der Hausfrauenehe

Unterstellt das Rentenrecht indirekt ein gesellschaftlich überholtes Familienernährermodell, so begünstigt das Steuerrecht gezielt die »Hausfrauenehe«. Die Einkommen von Ehegatten werden zusammengerechnet, anschließend halbiert (Splitting) und mit dem progressiv anwachsenden Steuertarif besteuert. Sind die Verdienste gleich oder ähnlich, gibt es keine bzw. keine großen Unterschiede. Ist jedoch das Einkommen der Ehefrau geringer oder gar null, zahlt der Ehemann weniger Steuern. Von diesen Splitting-Vorteilen (kritisch auch »Ehegeld« genannt) profitieren besonders gut verdienende Männer mit nicht erwerbstätiger Ehefrau bis zu 10.000 € an Steuerersparnis jährlich. Als Pendant zu den Splitting-Vorteilen beim Ehemann werden

Ehefrauen, die in Teilzeit tätig sind, durch eine hohe Grenzsteuerbelastung in der Steuerklasse V auch steuerrechtlich in die Rolle der »Zuverdienerin« gedrängt; ihr Nettoeinkommen wird durch die hohe Steuerbelastung stark geschmälert, was sich zudem negativ auf spätere etwaige nettolohnbezogene Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld, Mutterschaftsgeld u.ä. auswirkt. Fast alle übrigen europäischen Länder haben in den letzten zehn Jahren die Ehegattenbesteuerung auf individuelle Systeme umgestellt und Formen von Gemeinschaftsbesteuerung abgeschafft oder stark eingeschränkt.

Diese steuerlichen Regelungen und die Freigrenzen für die Sozialversicherungspflicht (max. 15 Stunden wöchentlich, nicht mehr als 325 € monatliches Einkommen, ab 1.4.2003 aber 400 €) haben in Deutschland zu einem immensen, überwiegend weiblichen Arbeitsmarkt »geringfügiger Beschäftigung« geführt. Hier gab es schätzungsweise 6 Mio. steuer- und sozialabgabenfreie Teilzeitarbeitsverhältnisse – ohne jeglichen Versicherungsschutz. Für verheiratete Frauen konnten diese Arbeitsverhältnisse attraktiv sein, da individuelle Härten über die vom erwerbstätigen Ehemann abgeleiteten sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche – insbesondere in der Krankenversicherung – abgefangen wurden. Ganze Branchen wie der Einzelhandel oder das Gaststättengewerbe boten schließlich fast nur noch solche Arbeitsverhältnisse an – auch für unverheiratete Frauen und für Männer. Mehrere Jobs dieser Art wurden für alle, die davon leben mussten, immer häufiger. Neben Deutschland kannte nur noch Großbritannien ein Niedriglohnsegment größeren Umfangs mit speziellen Schwellenwerten für die Aufnahme in die sozialen Sicherungssysteme (vgl. Dingeldey: 23). Die Abdrängung von Frauen in prekäre Beschäftigungsverhältnisse ist mit einer steigenden Tendenz in der Mehrzahl der EU-Länder zu beobachten; rund 40 vH der Frauen befinden sich in sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen. 1990 hatte die Europäische Kommission einen ersten Entwurf einer Teilzeitrichtlinie vorgelegt, in der als Antidiskriminierungselement die Proportionalität der Entlohnung und der sonstigen Arbeitsbedingungen bei Teilzeitbeschäftigten im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigtenverhältnissen vorgesehen war. Die nach jahrelangem Tauziehen 1997 verabschiedete Richtlinie überlässt

nunmehr den Mitgliedsländern die konkrete Ausgestaltung. In den meisten europäischen Ländern ist Teilzeitarbeit allerdings den gleichen, anteiligen Bedingungen unterworfen wie Vollzeitarbeit.

Das überwiegend weibliche Niedriglohnsegment mit arbeits- und sozialrechtlichen Unsicherheiten, Armutsrisiken und wenig beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten trifft seit Jahren auf den Widerstand von Gewerkschaften und Frauenverbänden. »Mittendrin und trotzdem draußen« war eine der zentralen Kampagnen Ende der 1990er Jahre. Die Bundesregierung verabschiedete daraufhin 1999 eine Gesetzesänderung, um den Flächenbrand ungeschützter Arbeitsverhältnisse einzudämmen: Arbeitgeber müssen pauschal Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge zahlen, der Arbeitnehmeranteil entfällt. Geringfügig Beschäftigte erhielten nunmehr eigenen Versicherungsschutz, allerdings mit geringeren Leistungen. Um diese in voller Höhe aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu erhalten, mussten sie durch eigene Zuzahlungen bis zum vollen Beitragssatz aufstocken. Dies soll künftig entfallen. Die neuesten Vorschläge zur Arbeitsmarktreform nach der Hartz-Kommission sehen jetzt sogar eine Ausweitung dieser Mini-Jobs bis zu Einkommen von 400 € monatlich – und sukzessive mit gestaffeltem Sozialversicherungsschutz bis 800 € monatlichem Entgelt – vor. Der prekäre Niedriglohnsektor mit eingeschränktem Sozialversicherungsschutz wird damit ausgedehnt, anstatt einen qualitativ hochwertigen und entwicklungsfähigen Teilzeitarbeitsmarkt aufzubauen.

Nachholbedarf bei Kinderbetreuungseinrichtungen

Trotz der steuerlichen Anreize lassen sich die meisten Frauen heute nicht in überkommene Hausfrauenrollen pressen. Auch wenn Kinder zu versorgen sind, wollen mehr als zwei Drittel von ihnen erwerbstätig bleiben. Die Infrastruktur der Kinderbetreuungseinrichtungen zwingt indes viele Frauen – besonders in den alten Bundesländern – zur Teilzeitarbeit, häufig unfreiwillig, besonders was die geringen Volumina unter 20 Stunden betrifft. Schulen und Kindergärten schließen meistens mittags. Zwischen West und Ost bestehen große Unterschiede, was auf die völlig andere Kinderbetreuungskultur und -struktur in der früheren DDR zurückzuführen ist. Ganztägige Betreuungsmöglichkeiten gibt es in *Westdeutschland* im Durchschnitt nur für gut 3 vH der Kinder unter 3 Jahren, für 67 vH der Kinder zwischen 3 und 6 Jahren und für 5 vH der Schulkinder, in den *neuen Bundesländern* hingegen für 41 vH der Kinder unter 3 Jahren und 97 vH der Kinder zwischen 3 und 6 Jahren. Eine aktuelle Studie des zuständigen Bundesministeriums belegt den Zusammenhang einer zeitlich umfassenden institutionellen Kinderbetreuung mit einer höheren Erwerbsbeteiligung und auch mit einer höheren Qualität der Erwerbstätigkeit von Müttern. Ein Ausbau ganztägiger Betreuungsangebote in Westdeutschland würde der Untersuchung zufolge zu höheren Einnahmen der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungsträger führen (vgl. Büchel/Spieß). Ausreichende und erschwingliche Kinderbetreuungsangebote erscheinen unter diesem Gesichtspunkt dringlicher als Kindergelderhöhungen.

Die rot-grüne Bundesregierung will in den nächsten vier Jahren mit einem 4-Mrd.-Euro-Programm den Aufbau von 10.000 zusätzlichen Ganztagsschulen fördern. Bei den Kindern unter 3 Jahren soll eine Betreuungsquote von 20 vH erreicht werden. Ganztagsbetreuung nicht nur aus bildungs-, sondern vor allem frauen- und familiepolitischen Gründen steht seit langem auf der Tagesordnung von Gewerkschaften und Frauenverbänden, weil die herkömmlichen Rahmenbedingungen die Eineinhalb-Verdiener-Familie zementieren und Frauen auf Kinderbetreuung und Familienarbeit fokussieren. Die gleichberechtigte Zwei-Verdiener-Familie muss wesentlich deutlicher ins Blickfeld sämtlicher politischer (einschließlich tarifpolitischer) Zielvorstellungen rücken.

Die Arbeitszeitwünsche von Frauen – im Osten ohnehin stärker auf Vollzeit orientiert – nehmen auch im Westen deutlich zu und bewegen sich zwischen 25 und 35 Stunden wöchentlich. Da auch Männer durchaus weniger arbeiten möchten, sofern die Einkommensverluste nicht zu hoch sind, käme eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung nicht nur der Umverteilung des Arbeitsvolumens, sondern auch familienpolitischen Zielen entgegen.

Mit dem reformierten Bundeserziehungsgesetz (ab Januar 2001

Elternzeitgesetz) sollen auch Väter animiert werden, gemeinschaftlich mit der Mutter im Anschluss an den Mutterschutz Elternurlaub (bis zu 3 Jahren, ein Jahr kann bis zum 8. Lebensjahr des Kindes aufgehoben werden) zu beantragen und während dieser Zeit ebenfalls in Teilzeit bis zu maximal 30 Stunden wöchentlich zu arbeiten. Ein durchschlagender Erfolg in Form einer größeren Beteiligung der Väter an der Elternzeit wird jedoch ausbleiben, solange damit erhebliche Einkommenseinbußen verbunden sind. In der innerfamilialen Verteilung wird die i.d.R. weniger verdienende Mutter auf das niedrige Erziehungsgeld von 307 €, begrenzt auf zwei Jahre, bzw. 460 € für ein Jahr ausweichen. Eine Lohnersatzleistung würde mehr Akzeptanz zur Veränderung hervorbringen, allerdings auch hohe Belastungen für die öffentlichen Kassen bedeuten. Eine gesetzliche Verpflichtung zu einem, wenn auch kurzen, Vaterschaftsurlaub könnte zudem den Betrieben die Erfahrung vermitteln, dass Väter wegen Vaterschaft vorübergehend nicht voll verfügbar sind. Die skandinavischen Länder haben hier vorbildliche Regelungen geschaffen.

6.4 Neoliberale Paradigmen behindern mehr Chancengleichheit

Es ist mittlerweile für fast alle Parteien eine gängige Forderung geworden, dass Frauen nicht wegen ihrer Kinder gänzlich auf Berufstätigkeit verzichten sollen. Unter dem Schlaglicht »bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie« werden diverse familienpolitische Anstrengungen (z.B. Ausbau der Ganztagsbetreuung) unternommen, damit sich beide Elternteile im Berufsleben engagieren und nicht auf Kinder und Familie zugunsten einer, den eigenen Präferenzen entsprechenden, Erwerbstätigkeit verzichten müssen. Trotzdem wird dies in erster Linie als ein Problem der Mütter gesehen: die Last der Vereinbarkeit wird auf *ihre* Schultern abgeladen. Überlegungen zu Politiken, die sich an Väter richten, sind weniger einflussreich. Die im europäischen Vergleich unterdurchschnittliche Versorgung mit Kinderbetreuungsangeboten in

Deutschland ist ein Indiz dafür, dass politischer Handlungsbedarf besteht. Dieser wächst immer schneller, da immer mehr Frauen auf den Arbeitsmarkt und in qualifizierte Tätigkeiten drängen, ohne dass diese Entwicklung von einer im entsprechenden Umfang höheren Beteiligung von Männern an Haus- und Familienarbeit begleitet wird. Zudem nimmt die Zahl der Ein-Eltern-Familien zu, wobei es sich zu 85 vH um allein erziehende Frauen handelt. Die öffentlichen Ausgaben für qualitativ hochwertige und erschwingliche Betreuungseinrichtungen für Kinder müssen daher in den nächsten Jahren drastisch steigen. Es bedarf ausgeprägter sozialstaatlicher Strukturen zur Unterstützung partnerschaftlicher Elternschaft. Das neoliberale Paradigma (vgl. Buchholz-Will/Schratzenstaller: 678 ff), innerhalb dessen sich die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzpolitik bewegt, behindert damit eine realistische Umsetzung des Amsterdamer EU-Auftrags, die Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen zu erhöhen. Auch die Tendenzen zur Liberalisierung des Arbeitsmarktes wirken in die entgegengesetzte Richtung, denn das völlig flexible und niedrig bezahlte Arbeitsangebot weist nicht den Weg aus der Arbeitslosigkeit, sondern verfestigt vielmehr einen Niedriglohnsektor, der besonders zu Lasten der Frauen geht. Neoliberale Argumentation setzt stillschweigend ein Fortbestand patriarchalischer Grundstrukturen voraus. Würde Gender Mainstreaming tatsächlich ernst genommen, dann wäre das ein Rütteln an den Grundfesten dieser Gesellschaft. Denn Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern läuft letztlich auch auf eine andere Bildungs-, Arbeitszeit- und Bewertungsstruktur hinaus.

Literatur

Büchel, Felix; Spieß, Katarina, Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland, Berlin 2002

Buchholz-Will, Wiebke; Schratzenstaller, Margit, Barrieren für die Erhöhung der Frauenbeschäftigung in der EU, in: WSI-Mitteilungen 11/2002, S. 678 ff

Datenreport 2002, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (Hrsg.), Bonn 2002

Dingeldey, Irene, Einkommensteuersysteme und familiale Erwerbsmuster im europäischen Vergleich, in: dies. (Hrsg.), Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen, Opladen 2000

Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2002

Europäischer Rat, Richtlinie 97/81/EG vom 15. Dezember 1997

Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland 2002

Pfarr, Heide; Vogelheim, Elisabeth, Zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Bericht für die Benchmarking Gruppe, Edition der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2002

Statistisches Bundesamt, Leben und Arbeiten in Deutschland, Ergebnisse des Mikrozensus, Wiesbaden 2000

7. Gesundheitspolitik zwischen Leistungsabbau und Privatisierung

Gesundheitspolitisch hat die rot-grüne Bundesregierung in ihrer zweiten Legislaturperiode einen widersprüchlichen Start hingelegt. Während die gesundheitspolitischen Ausführungen im Koalitionsvertrag relativ schwammig und ungenau sind, wurden in einem schnell zusammengeschusterten Vorschaltgesetz Kostenbremsen in allen Sektoren des Gesundheitswesens angesetzt, die verhindern sollten, dass die Beitragssätze der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und damit die Lohnnebenkosten schon zu Beginn der Legislaturperiode aus dem Ruder laufen (Beitragssicherungsgesetz, in Kraft; 12. SGB V ÄndG, vom Bundesrat in den Vermittlungsausschuss überwiesen).

Die Bilder scheinen sich zu gleichen: Auch die erste rot-grüne Regierung begann mit einem Bündel an Sofortmaßnahmen, denen dann eine grundlegende Strukturreform der Gesetzlichen Krankenversicherung folgen sollte. Aber bei genauer Betrachtung werden die Unterschiede deutlich.

Während es 1998 zunächst darum ging, die extrem unsolidarischen Reformmaßnahmen der Vorgängerregierung aus Union und FDP zu stoppen – darunter die Aufhebung des Arzneimittelbudgets, die Privatisierung der Zahnersatzversorgung und die Annäherung der GKV-Beitragsstrukturen an diejenigen der privaten Krankenversicherung (Selbstbehalte, Beitragsrückgewährung) –, dienen die Ad-hoc-Maßnahmen der aktuellen Vorschaltgesetze vor allem der Kompensation von Fehlern der eigenen rot-grünen Gesundheitspolitik.

Man erinnert sich: Allein schon die Anfang 2001 bekannt gewordene Ankündigung der Aufhebung der Arzneimittelbudgetregelung – 1998 vor der Seehoferschen Politik gerettet – hat die Arzneimittelausgaben explodieren lassen, so dass sich bereits dadurch 2001 – und stärker noch 2002 – ein milliardenschweres, vor der Wahl noch heftig geleugnetes Defizit bei den gesetzlichen Krankenkassen auftat.

7.1 Beitragssatzsicherungsgesetz: Ad-hoc-Maßnahmen gegen die eigenen Fehler

Die Vorschaltgesetze enthalten einer Reihe vorwiegend administrativer und finanzieller Kosten- und Ausgabenbeschränkungen, aber kaum Maßnahmen, die an den Ursachen steigender Ausgaben ansetzen. Dies wird besonders deutlich an dem sofort wirksamen, einjährigen Beitragssatzstopp, der für alle gesetzlichen Krankenkassen verordnet wurde. Wenn nämlich die Kassen in wachsende Defizite driften – weil z.B. die Kostenbremsen in den diversen Versorgungssektoren nicht greifen –, müssten diese entweder ihre Leistungen contra legem reduzieren oder aber – ebenfalls rechtswidrig – im Übermaß Kredite aufnehmen. Letzteres würde die Kassenausgaben durch Zinszahlungen erhöhen und die Einhaltung der Verschuldungskriterien des europäischen Stabilitätspaktes gefährden.

In beiden Fällen werden letztlich dann doch Beitragssatzerhöhungen erforderlich. Ein Beitragssatzstopp wäre praktisch also nicht durchzuhalten. Genauso gut hätte man – so Herbert Rebscher vom Ersatzkassenverband – die Flutkatastrophe dadurch zu bekämpfen versuchen können, dass man dem Elbwasser das Anschwellen verboten hätte. Folgerichtig enthält die Regelung eine Reihe von Schlupflöchern: Bis zum In-Kraft-Treten konnten die Kassen noch vorab die Beitragssätze erhöhen. Viele haben das auch getan, andere werden noch folgen, da auch noch in 2003 Beitragssätze erhöht werden können, wenn andernfalls für die Kasse die Leistungsfähigkeit nicht mehr gegeben wäre oder wenn Beitragssatzerhöhungen aufgrund von Faktoren aus dem Risikostrukturausgleich unvermeidbar sind.

Fazit: Entweder führen die Sparmaßnahmen bei den Leistungserbringern zu niedrigeren Ausgaben, oder aber die Kassen werden die Beitragssätze doch erhöhen. Der Beitragssatzstopp ist also lediglich ein deklamatorischer Akt, der den Eindruck einer ausgewogenen Belastung aller Beteiligten suggerieren soll. Dass ein heilsamer Druck auf die Kassen zugunsten einer höheren Wirtschaftlichkeit ausgelöst werden könnte, ist ausgeschlossen. Zum einen sind die Steuerungsmöglichkeiten gegenüber dem Leistungsgeschehen und damit gegenüber den Leistungsausgaben nach wie vor äußerst gering. Sie werden erst auf lange Sicht zunehmen – im Zuge der Umsetzung von Disease Management Programmen oder durch flexiblere Vertragsstrukturen, die aber eine Änderung des rechtlichen Rahmens voraussetzen.

Der Verwaltungskostenanteil der Krankenkassen liegt bei etwas über 5 vH und ist damit zum einen nicht schlechter als der anderer, vergleichbarer Organisationen (private Krankenkassen haben Verwaltungskostenanteile von bis zu 15 vH). Er liegt auch nicht höher als der Verwaltungskostenanteil des gesamten Gesundheitswesens (5,3 vH in 2000; Statistisches Bundesamt, ref. n. ver.di-Bundesvorstand 2002, S. 6), also unter Einschluss aller Leistungserbringer. Daher ist auch in diesen Ausgabensegment kaum Luft, u.a. weil gerade die großen Versorgerkassen in den letzten Jahren erhebliche und schmerzhafte Anstrengungen unternommen haben, die Effizienz der Verwaltung zu verbessern. Nicht umsonst wurde und wird gerade bei diesen Kassen deutlich Personal abgebaut. Der in der Tat deutliche Anstieg der Verwaltungskosten hat u.a. seine Ursache darin, dass die zahlreichen Betriebskrankenkassen, die sich dem Wettbewerb geöffnet haben, sich von »ihrem« Betrieb insofern haben lösen müssen, als dieser nicht mehr die Personal- und sonstigen Verwaltungskosten tragen darf.

Die wirksamste Möglichkeit, Ausgaben der Kassen zu senken und den Druck auf die Beitragssätze zu mildern, ist vielmehr die Risikoselektion, das Anwerben und Halten so genannter guter Risiken, also vor allem gesunder Versicherter. Eine derartige Risikoselektion kann aber das solidarische Gesundheitssystem nachhaltig destabilisieren; ein Beitragssatzstopp wird den Druck verstärken, diesen Weg der Verbesserung der Finanzlage zu gehen.

Schon aus diesem Grund ist die ebenfalls in den Vorschaltgesetzen vorgesehene Festschreibung/Budgetierung der Kassen-Verwaltungskostenanteile Unsinn. Sie belohnt ferner diejenigen Kassen, die sich bislang nicht um die Rationalisierung ihrer Verwaltungen gekümmert haben, weil deren Verwaltungskosten auf einem zu hohen Niveau festgeschrieben würden. Und sie bestraft Versicherungen, die ihre Kompetenz zur Steuerung des Leistungsgeschehens (z.B. Krankenhaus-Fallmanagement) nutzen und so zur Senkung der Leistungsausgaben bei-

tragen. Setzt beispielsweise eine Kasse 10 Mio. € für Fallmanager ein und spart dadurch 100 Mio. € ein, so steigt der Verwaltungskostenanteil, weil sowohl der Zähler zunimmt als auch der Nenner schrumpft.

Im Ergebnis ist die Festschreibung der Verwaltungskostenanteile bei den Kassen wenig rational und nicht viel mehr als ein populistisches Nachgeben gegenüber der von den Leistungserbringern ins Spiel gebrachten Kritik an den zu hohen Verwaltungskosten der Kassen, die diese als das Hauptübel der Gesundheitsfinanzen ausgemacht haben, um von Wirtschaftlichkeitsdefiziten und Gewinnansprüchen im eigenen Lager abzulenken.

Die sich hier abzeichnenden typischen Dilemmata von Budgetierungen überhaupt –schneller durchschlagender Effekt einerseits, kontraproduktive Streuwirkungen und nicht sachgerechte Zumessung der Budgets andererseits – gelten mutatis mutandis auch für die im Vorschaltgesetz geregelten Nullrunden für ambulante und stationäre Versorgung. Während es für einige Leistungsanbieter lediglich um den temporären Verzicht auf den Zuwachs ohnehin recht auskömmlicher Honorierungen geht, werden andere von steigenden Kosten bedrängt, so dass ihnen faktisch eine Einkommensreduzierung droht. Dies wäre manchen GroßverdienerInnen unter den Leistungserbringern möglicherweise auch noch zuzumuten. Immerhin lag der durchschnittliche Bruttogewinn beispielsweise der ZahnärztInnen 2000 bei ca. 95.000 €. Tatsächlich besteht aber die Gefahr, dass der Kostendruck zu einem Arbeitsplatzabbau bei den ohnehin belasteten und schlecht bezahlten nicht-ärztlichen Beschäftigten – d.h. Krankenschwestern, Pflegern, Praxisangestellten etc. – führen wird.

In jedem Fall sind die politischen Risiken dieser Maßnahmen beträchtlich. Einerseits ist es nicht sicher, ob die Nullrunden sich administrativ wirklich durchsetzen lassen, andererseits haben die ÄrztInnen und die anderen Heilberufe es in der Vergangenheit stets verstanden, die PatientInnen für ihre Einkommensinteressen zu instrumentalisieren. Auch der Wahlkampf im Wartezimmer hat noch immer Wirkung gezeigt.

Für den Arzneimittelmarkt sieht das Vorschaltgesetz erhöhte Rabatte für Arzneimittelkäufe der gesetzlichen Krankenkassen durch Apotheken, Großhändler und Hersteller vor. Mit dieser Abschöpfung der

in den letzten beiden Jahren enorm gestiegenen Gewinne in Arzneimittelindustrie und -handel versucht die Ministerin offenbar, ihre beiden wichtigsten Fehlentscheidungen der letzten Legislaturperiode – die zum Teil auf Druck des Kanzlers zustande kamen – wieder gutzumachen: die Aussetzung der Arzneimittelbudgetregelung und der buchstäbliche Verkauf eines als Ersatz dafür vorgesehenen Preisabschlags für Medikamente an die Pharmaindustrie für lediglich 200 Mio. €.

Ferner sollen künftig Festbeträge auch für patentgeschützte Arzneimittel gelten, sofern sie nicht innovativ sind – völlig zu Recht, weil damit der Flut teurer und medizinisch überflüssiger so genannter Analog-Präparate ein Riegel vorgeschoben werden kann.

Schließlich wird durch Anhebung der Versicherungspflichtgrenze auf 75 vH der erhöhten Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung das Abwandern einkommensstarker gesetzlich Versicherter in die privaten Krankenversicherungen begrenzt – ein begrüßenswerter Schritt in die richtige Richtung. Besser wäre eine Abschaffung der Pflichtversicherungsgrenze, da es tatsächlich überhaupt keine gesellschaftliche Notwendigkeit für private Krankenversicherungen gibt, mit denen sich die gut Betuchten der solidarischen Mitfinanzierung von Krankheitskosten entziehen können.

7.2 Koalitionsvertrag, Eckpunkte, Kanzleramt und Rürup-Kommission

Die andere Seite des gesundheitspolitischen Starts von Rot-Grün in der zweiten Legislaturperiode – die Vorbereitung einer grundlegenden Gesundheitsreform – ist zum Zeitpunkt der Abfassung dieses MEMORANDUMS noch völlig unübersichtlich.

Im Gegensatz zu den mehr oder minder klaren und rigiden Rasenmähermaßnahmen der Vorschaltgesetze erscheinen die programmatischen Aussagen im gesundheitspolitischen Teil des Koalitionsvertrages auffallend vage. Natürlich will die Koalition das solidarische Gesundheitssystem erhalten. Die Interessen der PatientInnen stehen wie im-

mer im Mittelpunkt. Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Transparenz, Qualität und Beitragssatzstabilität sind weitere alt gewohnte und lieb gewordene Schlagworte, und natürlich stehen »mutige strukturelle Veränderungen« ins Haus.

Die Frage der künftigen nachhaltigen Finanzierung der GKV ist der so genannten Rürup-Kommission übertragen worden, die voraussichtlich erste Ergebnisse im Frühsommer 2003 bekannt geben wird. Gleichwohl lassen einzelne Mitglieder immer wieder Versuchsballons steigen, die ahnen lassen, in welche Richtung der Zug fährt. Da ist nach Schweizer Vorbild von – unsolidarischen – Kopfprämien die Rede (absolut einheitliche Beiträge zur GKV für alle Versicherten, unabhängig vom Einkommen), ferner vom Ausschluss ganzer Leistungssparten aus der GKV (Zahnbehandlung) oder von einer gesonderten Versicherungspflicht für die Folgen von Sportunfällen. Die GKV-Prinzipien Vollversorgung, paritätische Finanzierung und das Finalprinzip (Kassenleistung unabhängig von den Ursachen einer Erkrankung) werden wohl zum Teil auf der Strecke bleiben.

Deutliche Töne schlug schon Anfang des Jahres das der Öffentlichkeit zugespielte Strategiepapier aus dem Kanzleramt an. Dessen Ausgangspunkt ist die altbekannte Mär, dass Wachstum und Beschäftigung nur zu sichern seien, wenn durch eine Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Politik wachse.

Was die Maßnahmen im einzelnen betrifft, setzt das Kanzleramtspapier auf die Verstärkung von Wettbewerbselementen – darunter die Einführung von Bonussystemen, Beitragsrückerstattung und Wahltarifen und mehr Eigenleistungen für GKV-Versicherte – sowie auf die Förderung von Wettbewerb auch zwischen privaten Krankenversicherungen durch Übertragung von Altersrückstellungen beim Versicherungswechsel.

Unmittelbar nach den Landtagswahlen in Niedersachsen und Hessen hat die Sozialministerin Ulla Schmidt die Eckpunkte einer großen Strukturreform vorgelegt:

- Zulassung von Direktverträgen zwischen Ärzten Kassen und damit Vertragswettbewerb unter den Medizinern.

- Stärkung der Patientensouveränität durch Patientenquittungen, verbesserte Informationsrechte und stärkere Beteiligungsrechte bei wichtigen Gremien.
- Bessere Fusionsmöglichkeiten für Krankenkassen, auch über die Grenzen der Kassenarten hinweg, mit dem Ziel, die zersplitterte Kassenlandschaft neu zu strukturieren.
- Beitragsboni für Versicherte, die sich grundsätzlich zuerst an den Hausarzt wenden und an Präventionsprogrammen teilnehmen.
- Bildung von Gesundheitszentren (Polikliniken) und Einbeziehung der Krankenhäuser in die ambulante Versorgung.
- Verbesserte Qualitätssicherung u.a. durch ein unabhängiges Institut für die Qualitätssicherung in der Medizin und durch Weiterbildungsverpflichtung für ÄrztInnen.
- Liberalisierung der Vertriebswege und Preisgestaltung für Arzneimittel.

Alles in allem handelt es sich dabei hauptsächlich um Vorschläge, die die Flexibilität und Wettbewerbsorientierung im Gesundheitswesen stärken sollen. Aber eben nicht nur: Gegen den Mainstream der gesundheitspolitischen Debatte hebt sich die Gesundheitsministerin Ulla Schmidt insofern ab, als sie sich nachdrücklich auch für substanzielle Verbesserungen der Krankenversorgung einsetzt, insbesondere für Qualitätssicherung und Präventionsmedizin.

In der Tat ist Wettbewerb als Allheilmittel auch im Gesundheitswesen längst desavouiert, da dessen mangelnde Eignung als Steuerungsprinzip gerade in diesem Sektor vielfach nachgewiesen worden ist (vgl. hierzu auch das SONDERMEMORANDUM 2002 zur Gesundheitspolitik der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*).

Aber es ist alles andere als sicher, dass die genannten Eckpunkte auch tatsächlich die Konturen der künftigen Gesundheitsreform darstellen. Zum einen wird die Bundesregierung die Ergebnisse der Rürup-Kommission abwarten, mit der sie den Versuch unternimmt, im gesamten Sozialbereich das Strickmuster der Hartz-Kommission als Verfahren gesellschaftlicher Konsensbildung über viele Interessengruppen hinweg zu wiederholen. Zum zweiten dürfte ein großer Teil der künftig zu ergreifenden Reformschritte im Bundesrat zustimmungspflichtig

sein, so dass auch noch eine Kompromissbildung mit der Opposition ansteht.

7.3 Das Kernproblem der Gesundheitspolitik

Insbesondere das Kanzleramtspapier macht erneut deutlich, worum es der Gesundheitspolitik rot-grüner wie schwarz-gelber Couleur eigentlich geht, nämlich um die gesundheitspolitische Quadratur des Kreises: Die GKV-Beitragssätze, vor allem der Arbeitgeberanteil, sollen gesenkt werden, ohne dass dabei die Wachstumsmöglichkeiten des beschäftigungs-, technologie- und teilweise auch exportintensiven Gesundheitssektors beeinträchtigt werden. Folgerichtig läuft die große Mehrzahl der aus dem Regierungsumfeld verlautbarten Reformvorschläge auf die einseitige Entlastung der Arbeitgeber von Krankenkassenbeiträgen hinaus, obwohl gerade deren Interesse an einer gesundheitsorientierten Gestaltung der Arbeitsumwelt durch eine finanzielle Beteiligung wach gehalten werden sollte. Selbstbehalte, Ausschluss von Leistungen, die dann »privat« – d.h. ohne Arbeitgeberbeiträge – zu versichern wären, ferner das Einfrieren der Arbeitgeberanteile und die Einführung von Kopfpauschalen senken die Gesundheitsausgaben nicht, sondern verteilen sie nur um.

Dabei steht außer Frage, dass es nicht in erster Linie die Kostensteigerungen in der Krankenversorgung sind, die die Beitragssätze nach oben treiben. Die Kosten steigen seit Jahrzehnten in etwa parallel zum Bruttoinlandsprodukt – mit Ausnahme der beiden letzten Jahre, in denen vor allem die Arzneimittelausgaben hochgeschnellt sind. Außerdem wird immer wieder vergessen, dass Ausgabensteigerungen zu einem erheblichen Teil Gewinn- und Einkommenssteigerungen der Anbieter darstellen. Dies wird in den offiziellen statistischen Veröffentlichungen immer noch nicht angemessen ausgewiesen.

Hauptursachen für die Beitragssatzsteigerungen sind vielmehr nach wie vor zum einen – nicht zuletzt infolge der hohen Arbeitslosigkeit – das Stagnieren der Löhne und Gehälter, also der Finanzierungsbasis für

die Krankenkassenbeiträge, und zum anderen die (sozial-) politischen »Verschiebebahnhöfe«, d.h. die indirekte Finanzierung von z.B. familien- oder rentenpolitischen Maßnahmen aus dem GKV-Etat. Nach Schätzungen des Ersatzkassenverbandes VdAK ergeben sich daraus für die GKV allein von 1995 bis 2000 zusätzliche Belastungen in Höhe von kumuliert ca. 45 Mrd. € und künftig jährlich mindestens 2,6 Mrd. €. Insbesondere das Hartz-Paket und die beabsichtigte Mehrwertsteueranhebung für Zahnersatz werden die Finanzierungssituation der GKV weiter verschlechtern.

Schließlich muss immer wieder darauf hingewiesen werden, dass steigende GKV-Beiträge keineswegs die Beschäftigung gefährden. Zum einen belasten sie die Fertigungskosten nur gering. Eine zehnprozentige Erhöhung des Beitragssatzes, z.B. von 13,5 auf 14,85 vH (1,35 Prozentpunkte sind deutlich mehr als die Hälfte der Beitragssatzsteigerung von 1980 bis 2000), würde bei voller Überwälzung auf den Preis ein Produkt, das 1.000 € kostet, um 1 Promille auf 1.001 € verteuern.

Nachteile im internationalen Wettbewerb oder fühlbar verstärkter Rationalisierungsdruck sind davon nicht zu befürchten. Zum anderen würde jeder Euro, der in den beschäftigungsintensiven Gesundheitssektor gelenkt wird, eher positive Beschäftigungseffekte auslösen.

7.4 Die Reformvorschläge im Einzelnen

Folgende Themen werden mit Sicherheit den zu findenden Kompromiss prägen:

Lockerung des Vertragsrechts
Von der Einführung selektiver Verträge einzelner Kassen mit ausgewählten Ärzten verspricht sich die Bundesregierung zum einen eine Schwächung der monopolartig agierenden Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen), die – als bislang aufgrund des gesetzlichen Sicherstellungsauftrages alleinige Vertragspartnerinnen – für Kollektivverträge

mit den Krankenkassen allzu oft eine knallharte Klientelpolitik betrieben und wichtige gesundheitspolitische Fortschritte (Integrationsversorgung) verhindert haben. Nicht einmal den Aufsichtspflichten gegenüber ihren Mitgliedern, den Vertragsärzten der GKV, sind sie ausreichend nachgekommen, selbst dort nicht, wo sich rechtswidriges oder unwirtschaftliches Therapieverhalten einzelner VertragsärztInnen ökonomisch gegen die Mitglieder richtet. Zum anderen unterlägen die Krankenkassen bei einer Lockerung des Vertragsrechtes keinem Kontrahierungszwang mehr und könnten Verträge nur mit denjenigen ÄrztInnen schließen, deren Qualitätsangebote und Honorarforderungen den Kassen genehm sind. Im günstigsten Fall könnten dadurch Qualität und Wirtschaftlichkeit der ambulanten Versorgung verbessert werden. Aber es werden sofort Assoziationen zur Praxis US-amerikanischer Managed-Care-Organisationen geweckt, die dazu neigen, aus betriebswirtschaftlichen Gründen den ÄrztInnen eine Billigversorgung aufzuerlegen.

Die Gefahr besteht auch hier zu Lande – jedenfalls, wenn es nicht gelingt, eine verbindliche Qualitätssicherung mithilfe unabhängiger Institutionen zu installieren. Hinzu kommt, dass selektive Vertragsabschlüsse entweder zu einer Einschränkung der freien Arztwahl durch die PatientInnen führen oder aber – falls die einzelnen ÄrztInnen unterschiedliche Verträge mit verschiedenen Kassen abschließen – zu einem unübersichtlichen Vertragschaos und zu kassenabhängig differierendem Therapieverhalten.

Größere Spielräume für selektives Vertragsgebaren würden zudem vor allem in Verbindung mit pauschalierenden Honorierungsformen – wie bei den Fallpauschalen (DRG) und zum Teil im Rahmen der Disease-Management-Programme – zu einer Interessenparallelität von Kassen und Leistungserbringern an gesundheitlich und sozial möglichst unkomplizierten Versicherten bzw. PatientInnen führen. Die Ergebnisse wären auf jeden Fall schlecht für ärmere, ältere und kränkere Versicherte.

Leistungsausschlüsse und Umfinanzierung

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wendet sich nach wie vor entschieden gegen alle Versuche, den Leistungskatalog der GKV einzuschränken oder durch alternative Finanzierungsmodelle den Versicherten und PatientInnen noch größere Anteile an der GKV-Finanzierung aufzuerlegen. Von einer hälftigen Beteiligung der Arbeitgeber kann schon lange nicht mehr die Rede sein.

Leistungen sollten lediglich dort eingeschränkt werden, wo sie überflüssig oder kontraproduktiv sind und wo sie unwirtschaftlich erbracht werden. Erst wenn die nach wie vor bestehenden Wirtschaftlichkeitsspielräume ausgeschöpft sind, kann an eine angemessene Steigerung der Beitragssätze gedacht werden – unter paritätischer Beteiligung der Arbeitgeberseite. Eine Einbeziehung anderer Einkommensarten wäre daher auch nur gerechtfertigt, wenn parallel dazu eine Wertschöpfungskomponente in die GKV-Finanzierung eingeführt würde. Ansonsten gilt unverändert, dass eine erfolgreiche Beschäftigungs- und Wachstumspolitik, ein Fortfall der Pflichtversicherungsgrenze und ein Verzicht auf Verschiebebahnhöfe der beste Beitrag zur Sicherstellung der Finanzierung der GKV ist.

Ausschöpfen der Sparpotentiale des Arzneimittelmarktes

Es scheint paradox, dass der Arzneimittelmarkt mit immer wieder neuen, zum Teil drastischen Regulierungen und Kostendämpfungsinstrumenten überzogen worden ist und dennoch offenbar immer noch die größten Einsparpotenziale bietet. Doch es gelingt der Pharmazeutischen Industrie immer wieder, bestehende Regelungen zu unterlaufen, mit juristischen Mitteln zu torpedieren oder sich auf schwer regulierbare Strategien umzustellen. Jede Begrenzung der Preispolitik lief in der Vergangenheit vor allem deswegen ins Leere, weil die Arzneimittelhersteller – statt die Preise zu erhöhen – preiswertere bewährte Medikamente auf dem Markt durch teurere Scheininnovationen substituierten. Hinzu kommen starre Regelungen für den Arzneimittelvertrieb, die den Apotheken und Großhändlern großzügige Handelsspannen sichern, was hier allerdings zu erheblichen Überkapazitäten geführt hat.

Vor diesem Hintergrund sind die von der Bundesregierung geplanten Reformvorschläge für diesen Sektor durchaus als Schritte in die richtige Richtung zu werten. Zusätzlich zu der schon im Vorschaltge-

setz geregelten Verbesserung der Festbetragsregelung (diese ist vom Bundesverfassungsgericht mittlerweile als verfassungskonform eingestuft worden, eine Entscheidung über die Vereinbarung mit dem EU-Wettbewerbsrecht steht allerdings noch aus) und zu den (zum Teil allerdings nur temporär) höheren Anbieterrabatten sollen künftig u.a.

- ➲ die Vertriebswege liberalisiert werden, also Apothekenketten, Internet- und Versandhandel zugelassen, sowie auf den einheitlichen Apothekenpreis verzichtet werden;
- ➲ die Positivliste über ein im Bundesrat nicht zustimmungspflichtiges Gesetz eingeführt werden, um zu vermeiden, dass eine bislang im Gesetz vorgesehene zustimmungspflichtige Rechtsverordnung des Ministeriums im Bundesrat scheitert.

Im Ergebnis scheint die im europäischen Ausland seit Jahren bewährte und in Deutschland mindestens ebenso lange verhinderte Positivliste nunmehr endlich umgesetzt werden zu können, wenn auch mit relativ weichen Anforderungen für die Aufnahme von Medikamenten auf die Liste und – besonders problematisch – ohne die Aufnahme von Preisverhandlungen abhängig zu machen.

Prävention

Der Ausbau der Prävention ist eine alte Forderung auch der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*. In den programmatischen Äußerungen der Regierungsparteien wird aber nicht deutlich, was außer einem neuen Gremium hier tatsächlich in Gang gebracht werden soll. Notwendig wären – neben Aufklärung und erweiterten Früherkennungsprogrammen – eine konsequente Anti-Raucher-Kampagne (unverständlicherweise stemmt sich ausgerechnet die rot-grüne Bundesregierung gegen die auf EU-Ebene diskutierten Werbebeschränkungen für Tabakprodukte), gezielte Präventionsleistungen gegen typische, mit dem Risiko der Pflegebedürftigkeit verbundenen Alterserkrankungen sowie vor allem eine Verstärkung der betrieblichen Gesundheitsförderung.

Nach Berechnungen der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin betragen die jährlichen Kosten für Arbeitsbelastungen mindestens 28 Mrd. € bei körperlichen und 23 Mrd. € bei psychischen

Belastungen. Jeweils etwa die Hälfte dieser Kosten entstehen durch die Krankheitsbehandlung und infolge von Verlusten an Erwerbsjahren durch Arbeitsunfähigkeit.

Fraglich ist ferner die Finanzierung zusätzlicher Präventionsprogramme. Außerdem werden Assoziationen an die bisherigen, zum Teil fehlgeleiteten Präventionsprojekte der Krankenkassen im Rahmen der Gesundheitsförderung nach § 20 SGB V geweckt. Diese Regelung, mit der den Kassen die Möglichkeit eingeräumt worden war, gesundheitsfördernde Angebote zu finanzieren, war bereits 1993 im Rahmen des Seehoferschen Gesundheitsstrukturgesetz eingeführt worden, wurde aber nach wenigen Jahren wieder gestrichen, nachdem sich herausgestellt hatte, dass in diesem Rahmen aus Gründen der Werbung um gesundheitsbewusste Mittelschicht-Versicherte allzu viele »fit-and-fun-Projekte« mit begrenztem gesundheitlichen Wert angeboten wurden. Bei Wiedereinführung der § 20-Gesundheitsförderung durch die rot-grüne Koalition im Jahr 2000 wurde zwar ein enger Rahmen gesteckt, der solche Ausuferungen vermeiden sollte. Gleichwohl ließen sich auch hier Möglichkeiten selektiver Versichertenansprache finden.

7.5 Krankenkassen auf neuen Wegen

Parallel zu den Vorbereitungen der Strukturreform im Gesundheitswesen beginnen einige der großen gesetzlichen Krankenkassen, bereits jetzt Fakten zu setzen, indem sie – in vorauseilendem Gehorsam – die Beitragsstrukturen flexibilisieren, d.h. Bonustarife für besonders zu pflegende Versichertenkreise einführen.

- ➲ Die Technikerkrankenkasse (TK) wird in einem Modellvorhaben eine Art Beitragsrückgewährung für diejenigen Versicherten einführen, die die Kasse nicht oder nur wenig in Anspruch nehmen. Alle freiwillig versicherten, volljährigen Mitglieder, die sich zur Teilnahme an diesem Modell entscheiden, erhalten einen jährlichen Bonus von 240 € und beteiligen sich dafür an möglichen Kosten im Krankheitsfall, und zwar bis zu einer Höhe von maximal 300 € pro Jahr.

➲ Die BEK (Barmer Ersatzkasse) und die DAK (Deutsche Angestellten Krankenkasse) planen Beitragsnachlässe für Versicherte, die bestimmte Präventionsleistungen in Anspruch nehmen, etwa das Rauchen einstellen, Übergewicht reduzieren oder an Bewegungsprogrammen teilnehmen.

Diese Pläne bzw. Optionen wurden in der Öffentlichkeit überwiegend begrüßt und scheinen von Versicherten auch angenommen werden zu können. Andere Krankenkassen beginnen, vergleichbare Angebote zu entwickeln. Deren Erfolg scheint vorprogrammiert, allein schon deshalb, weil die Beitragsboni auch die Arbeitgeber begünstigen, die ihrerseits ihre Beschäftigten in die Rabattmodelle drängen werden.

Dabei liegen die Risiken auf der Hand: Das TK-Modell wird voraussichtlich überwiegend von gesunden Versicherten in Anspruch genommen werden. Dadurch werden den Kassen Finanzmittel entzogen, ohne dass die Ausgaben für die Kranken wesentlich sinken. Als Folge müssen die Beitragssätze angehoben werden, so dass unterschiedliche Beitragssatzsätze für Kranke und für Gesunde entstünden – ein klarer Verstoß gegen das Solidaritätsgebot in der GKV. Ein Anreiz zu gesundheitsbewussterem Verhalten mit entsprechenden Ausgabeneinsparungen ist von dieser Maßnahme nicht zu erwarten, zumal vor allem chronische PatientInnen überhaupt keine Wahlmöglichkeit haben. Eher besteht die Gefahr, dass PatientInnen, um den Rabatt nicht zu gefährden, Krankheiten verschleppen.

Tatsächlich dient das Modell vor allem dazu, die Abwanderung einkommensstarker und gesunder Versicherter in private Krankenversicherungen (PKV) zu verhindern, die wenigstens für einen Teil dieser Versichertengruppe ökonomisch günstiger sind. Das TK-Modell ist also eine reine Marketingmaßnahme. Immerhin könnte es zum Teil verhindern, dass sich einkommensstärkere Versicherte aus der solidarischen Finanzierung der GKV verabschieden. Fraglich ist aber, ob dies den Finanzmittelentzug durch die Beitragsrabatte unter dem Strich tatsächlich ausgleichen kann.

Das Barmer-DAK-Modell bietet hingegen unmittelbare Anreize zur Prävention von Krankheiten und scheint daher gesundheitspolitisch besonders attraktiv zu sein. Voraussetzung für die Effektivität dieses

Modells ist aber, dass die Anreize tatsächlich gesundheitsbewusstes Verhalten fördern und damit künftig zu Kosteneinsparungen führen. Es drängt sich der Verdacht auf, dass auch diese Präventionsanreize weniger der Gesundheitsförderung dienen sollen als vielmehr der Bindung einer gesundheitsbewussten und gut verdienenden Versichertenschicht an die Kasse. Das Modell könnte daher nur überzeugen, wenn die Anreize so ausgestaltet werden, dass sie auch bei den Bevölkerungsgruppen ankommen, bei denen Prävention in besonderem Maße erforderlich und wirksam ist – und das sind vor allen abhängig Beschäftigte in den unteren Einkommensschichten.

Das Hauptproblem der Beitragsrabattpläne von Barmer/DAK wie von der TK ist der Einstieg in eine risikoorientierte Beitragsstaffelung, der mit den Modellvorhaben verbunden ist. Damit schwächen die gesetzlichen Krankenkassen einen Teil dessen, was sie im Kern auszeichnet, nämlich das Prinzip der solidarischen Finanzierung. Sie nähern sich damit der Beitragsgestaltung der privaten Krankenversicherungen (PKV) nach dem Äquivalenzprinzip. Es wird daher für sie in Zukunft schwieriger, sich politisch gegen die Auflösung des Solidaritätsprinzip und gegen das Abwandern von Versicherten in die PKV zu positionieren, wenn sie selbst deren Strukturelemente zu übernehmen beginnen.

Ohnehin ist die so genannte Risikoselektion – das Anwerben und Halten vor allem gesunder Versicherter – derzeit das Hauptproblem des Kassenwettbewerbs um Versicherte. Nicht die Kasse kann expandieren, die die besseren oder effizienteren Leistungen anbietet, sondern ausschließlich diejenige, die aufgrund einer günstigen Risikostruktur ihrer Versicherten mit niedrigeren Beitragssätzen auskommen kann. Diese Wettbewerbsverzerrung könnte in der Lage sein, das System der GKV in ihren Grundfesten zu erschüttern. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat immer wieder betont, dass der Nachweis der Vereinbarkeit von Krankenkassenwettbewerb und dem für eine soziale Krankenversorgung unverzichtbaren Solidaritätsprinzip noch aussteht. Daher kommt es entscheidend darauf an, den Risikostrukturausgleich zu optimieren und zumindest dessen Morbiditäts*orientierung* rasch umzusetzen, besser noch eine Mittelzuweisung an die Kassen anhand von sozialepidemiologisch fundierten Risiko- und Kostenprofilen vor-

zunehmen. Diese Profile müssen möglichst genau die erwartbare Morbidität einschließlich der sozial – d.h. nach Einkommen, Ausbildung und Beruf – ungleichen Erkrankungs- und Bewältigungswahrscheinlichkeiten abbilden.

7.6 Fazit und Forderungen

Schon Anfang 2003 wird sichtbar, dass die rot-grüne Gesundheitspolitik – in engem Schulterschluss mit der liberal-konservativen Opposition – zielstrebig auf einen massiven, euphemistisch »Umbau« genannten Abbau des sozialen Gesundheitswesens zusteuert. Eine Vielzahl der sich abzeichnenden Reformmaßnahmen dient lediglich dem Zweck, einerseits die Arbeitsgeber schrittweise aus ihrer finanziellen Verantwortung für die wesentlich durch Arbeitsumwelten geprägten Gesundheitsrisiken weiter Teile der Bevölkerung zu entlassen und andererseits das Gesundheitswesen mehr und mehr zu privatisieren.

Ob demgegenüber die durchaus positiven Ansätze der rot-grünen Gesundheitspolitik – wie beispielweise Einrichtung unabhängiger Qualitätssicherungsinstitutionen, Stärkung von Prävention, Umsetzung einer Positivliste für Arzneimittel, Stärkung der HausärztInnen, Verbesserung der Integrationsversorgung und Anbindung der fachärztlichen Versorgung an Krankenhäuser – sich durchsetzen werden, bleibt fraglich. Zu oft sind in der Vergangenheit derartige Ansätze nur halbherzig verfolgt worden oder im Gestrüpp von Anbieterinteressen stecken geblieben. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hält am Ziel eines bedarfsgerechten, solidarischen, effizienten und demokratisch legitimierten Gesundheitssystems fest, das auch den Interessen der in ihm Beschäftigten Rechnung trägt. Das bedeutet im Einzelnen:

- Bedarfsgerechter einheitlicher Leistungskatalog, Fortschreibung unter Berücksichtigung des medizinisch-technischen Fortschritts;
- Prävention vor Kuration vor Rehabilitation vor Pflege;
- Solidarische Finanzierung der GKV unter paritätischer Beteiligung der Arbeitgeber, Rückführung der PatientInnenzuzahlungen;

- Langfristig: Fortfall der Pflichtversicherungsgrenze und Einführung einer Wertschöpfungsabgabe der Unternehmen;
- Konsequente Ausschöpfung von Wirtschaftlichkeitsreserven;
- Leitlinien für medizinische Leistungen, die auf dem besten erreichbaren Stand gesicherter Erkenntnisse und Belege beruhen;
- Fortentwicklung qualitätsgesicherter, integrierter und strukturierter Versorgungsprogramme für chronisch Kranke;
- Qualitätssicherung auf allen Ebenen der Krankenversorgung durch verbindliche Weiterqualifikation des medizinischen Personals und Einsatz unabhängiger Qualitätssicherungsinstitute;
- Realisierung einer Liste effektiver und wirtschaftlicher Arzneimittel (Positivliste) und Wiedereinführung mengenbegrenzender Maßnahmen;
- Einbeziehung von Krankenhäusern in die ambulante vor allem fachärztliche Versorgung;
- Bekämpfung von Marktmacht statt Verschärfung des Wettbewerbs;
- Rückführung der Monopolposition der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen und anderer Anbieterverbände durch vorsichtige Zulassung differenzierter Verträge zwischen Kassen und Leistungsanbietern;
- Reform der Rahmenbedingungen des Kassenwettbewerbs zur Vermeidung von Risikoselektion, konsequente Umsetzung der Morbiditätsorientierung und Einführung auch kurzfristig wirkender Instrumente;
- Stopp der Privatisierung von Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen;
- Keine Aufweichung des Sachleistungsprinzips;
- Rahmen- und Kapazitätsplanung durch demokratisch legitimierte Entscheidungsorgane;
- Ausbau der Arbeitsplätze analog zum steigenden Bedarf an Gesundheitsleistungen;
- Verbesserung der Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen, vor allem des Arbeits- und Gesundheitsschutzes;
- Absicherung tariflicher Entlohnung der im Gesundheitswesen Beschäftigten.

Literatur

Bontrup, Heinz-J., Zwischen Goldgrube und Jammertal, in: G+G Gesellschaft und Gesundheit 12/2002, 32-36

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Gruppe 1.2, Kosten arbeitsbedingter Erkrankungen, Dortmund 26.9.2001 (Ms.), ref. n. Pickshaus, Klaus, Ohne Stärkung der Prävention in der Arbeitswelt keine effektive Gesundheitsreform, in: Arbeit&Ökologie-Briefe 3/02

Bundesregierung: Gesetz zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung (Beitragssicherungsgesetz) BT-DS 15/28, 2002 a

Bundesregierung: Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (12. SGB V ÄndG) BT-DS 15/27, 2002 b

Hajen, Leonhard; Paetow, Holger; Schumacher, Harald, Gesundheitsökonomie. Strukturen – Methoden – Praxisbeispiele, Stuttgart 2000

Kanzleramt: Strategiepapier aus dem Kanzleramt, zit. n. A+S aktuell Nr. 1/2003 vom 8.1.2003, 4ff

Kühn, Hagen, Finanzierbarkeit der gesetzlichen Krankenversicherung und das Instrument der Budgetierung, Berlin 2001

Leonhard, Marion, Beschäftigte im Gesundheitswesen zwischen Stress und Verantwortung, in: Paetow, Holger; Fiedler, Manfred; Leonhardt, Marion (Hg.), Therapien für ein krankes Gesundheitswesen. Orientierungspunkte für Versicherte, PatientInnen und Beschäftigte, Hamburg 2002, 98-117

MEMORANDUM 2002, hg. von der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Blauer Brief für falsche Wirtschaftspolitik – Kurswechsel für Arbeit und Gerechtigkeit, Köln 2002

Paetow, Holger, Krankenkassenwettbewerb gefährdet die Solidarität, in: Paetow, Holger; Fiedler, Manfred; Leonhardt, Marion (Hg.), Therapien für ein krankes Gesundheitswesen. Orientierungspunkte für Versicherte, PatientInnen und Beschäftigte, Hamburg 2002, 26-53

Projektgruppe der Prüfdienste des Bundes und der Länder, Plausibilitäts- und Wirtschaftlichkeitskontrollen der Kassenärztlichen Vereinigungen, ref. n. Dienst für Gesellschaftspolitik 5/2003, 7 ff

Reinhard, U.E., »Mehr Markt« ist nicht alles, in: Handelsblatt, 21.1.2003

Rosenbrock, Rolf, Das GKV-System – mehr Effizienz durch noch mehr Wettbewerb?, in: spw – Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft 3/02, 2002 a, 24-26

Rosenbrock, Rolf, Kann die Soziale Krankenversicherung in der Marktgesellschaft überleben, in: Deppe, Hans-Ulrich, Burkhardt, Wolfram (Hrsg.) Solidarische Gesundheitspolitik, Hamburg 2002 b, S. 24-35

Rosenbrock, Rolf, Rede auf dem ver.di-Gesundheitskongress »Qualität und Effizienz« am 31. Oktober 2002 in Berlin, 2002 c

SONDERMEMORANDUM 2002, hg. von der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Gesundheitspolitik: Solidarität statt Privatisierung und Marktorientierung, MEMO-FORUM, Sonderausgabe Juni 2002

VdAK, Bericht an die Mitgliederversammlung des VdAK 2/2001

ver.di Bundesvorstand, Ökonomische Rahmenbedingungen und Finanzierungsalternativen der Gesetzlichen Krankenversicherung, Wirtschaftspolitische Informationen des ver.di Bundesvorstandes Berlin, Bereich Wirtschaftspolitik, 2002

8. Ostdeutschland: Wachsender wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

Als SPD und Grüne 1998 die Regierung übernahmen, deklarierten sie eine langfristige Förderpolitik und beschlossen 2001 den »Solidarpakt II«, der finanzielle Fördermittel für Ostdeutschland von 306 Mrd. DM in degressiv fallenden Jahresraten bis 2019 vorsieht. Mit ihm sollten die neuen Bundesländer ihrerseits die Verantwortung dafür übernehmen, dass der Anpassungsprozess in den nächsten beiden Jahrzehnten abgeschlossen wird. Zu Beginn der zweiten Legislaturperiode der Schröder-Regierung haben sich sowohl die Verminderung der Fördermittel als auch die – zu begrüßende – höhere Verantwortung der ostdeutschen Landesregierungen als unzulänglich gegenüber den Erfordernissen des Aufholprozesses Ost erwiesen.

8.1 Negative Bilanz der »Chefsache Ost«

Das angestrebte Ziel der »Chefsache Ost«, dem Aufholprozess ab 1998 einen erneuten Impuls zu erteilen, konnte nicht verwirklicht werden – im Gegenteil, er stagnierte. Bereits 1996 hatte das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt *je EinwohnerIn* 61 vH des westdeutschen Wertes erreicht, 2002 lag es noch immer noch auf diesem Niveau. Das reale Bruttoinlandsprodukt *je Erwerbstätigen* wuchs in den drei Jahren 1999 bis 2001 zwar schneller als im früheren Bundesgebiet, es erreichte 2002 aber erst 71 vH des westdeutschen Niveaus (1998 waren es 68 vH).

Insbesondere die Investitionsentwicklung zeigt, warum es der rotgrünen Bundesregierung nicht gelang, die eingetretene Stagnation im Ost-West-Angleichungsprozess zu überwinden. Betrugen die ostdeutschen Investitionen in neue Anlagen 1998 noch 97,4 Mrd. € (jeweilige Preise), so waren sie bis 2001 kontinuierlich auf 82,3 Mrd. € zurückgegangen (–15,5 vH). Diese Schrumpfung erfasste die privaten und öffentlichen Investitionen in allen Wirtschaftsbereichen: Produzierendes Gewerbe –14,1 vH, Dienstleistungsbereiche –6,5 vH. Im Verarbeitenden Gewerbe, dem wichtigsten Bereich für den Aufholprozess, stagnierten die Investitionen.

Vor allem das 1998 verkündete sozialpolitische Hauptziel des Bundeskanzlers, die hohe Arbeitslosigkeit deutlich zu vermindern, wurde nicht erreicht. 1998 waren in den neuen Ländern 1,375 Millionen Personen als arbeitslos registriert, 2002 waren es 1,412 Millionen Personen, und diese Zahl wird 2003 allen Prognosen zufolge noch weiter ansteigen. Die Arbeitslosenquote lag in der gesamten ersten Legislaturperiode von Rot-Grün um mehr als das Doppelte höher als im früheren Bundesgebiet. Rückläufig, trotz der unvermindert hohen Arbeitslosigkeit, war allerdings die Zahl der Personen, die sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ABM, SAM, Weiterbildung) befanden: 1998 waren es noch 467.000 Personen, 2002 nur noch 273.000 Personen – ein Ergebnis der Sparpolitik.

Unter der rot-günen Regierung ergab sich auch für die Mehrheit der EinkommensbezieherInnen kein nennenswerter Aufholeffekt: die ostdeutschen Bruttolöhne je abhängig Beschäftigten lagen 2001 bei 77,5 vH des Westniveaus. Dabei blieb der absolute Rückstand mit etwa 6.000 € seit 1997 nahezu konstant. Die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter erhöhten sich in den neuen Bundesländern von 1997 bis 2000 lediglich um ein oder zwei Prozent jährlich, so dass sie gerade mit der Preisentwicklung der Lebenshaltung Schritt gehalten haben. Die Reallöhne hingegen haben sich in Ostdeutschland über mehrere Jahre nicht erhöht; sie stagnieren.

Der gegenwärtige Lohnrückstand in Ostdeutschland erstreckt sich auf nahezu alle Branchen und ausnahmslos alle Regionen. Zwischen den einzelnen neuen Bundesländern sind die Unterschiede minimal. Ein fortwährender Lohnrückstand betrifft nicht nur die Erwerbstätigen Ostdeutschlands. Viele soziale Leistungen wie Renten, Arbeitslosengeld und -hilfe u.a.m. sind von der regionalen Lohnhöhe abhängig. Schließlich haben niedrige Löhne im Osten Deutschlands auch eine Langzeit-

wirkung: mit Löhnen werden Rentenansprüche für kommende Zeiträume erworben, und so wird mit den künftigen Alterseinkommen die Teilung in Ost und West noch über Jahrzehnte weiter konserviert.

Die »Standardrente« betrug 2002 in den neuen Ländern 1.018 € oder 87,4 vH des westdeutschen Niveaus. Diese große Lücke hat starke Auswirkungen auf den privaten Konsum in den neuen Ländern, weil hier fast alle RuheständlerInnen ihren Lebensunterhalt ausschließlich aus den Rentenzahlungen bestreiten; die Zahl der Personen, die Pensionen und Einkünfte aus Vermögen beziehen, ist – im Gegensatz zum früheren Bundesgebiet – (noch immer) sehr klein.

Nach wie vor klafft in Ostdeutschland die riesige »Produktionslükke« zwischen der regionalen Eigenleistung und dem regionalen Endverbrauch von ca. 80 Mrd. €, die etwa 4 bis 5 vH des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts entspricht und durch öffentliche Transfers, Pendlereinkommen und private Kapitalimporte ausgeglichen wird.

Diese wenigen Eckdaten signalisieren die erfolglose Bilanz der »Chefsache«, wenn als deren Ziel ein deutlicher und stabiler Aufholprozess von Produktivität und regional erwirtschaftetem Einkommen in Ostdeutschland gegenüber dem jeweiligen Westniveau verstanden wird, die auch eine spürbare Verminderung der hohen Arbeitslosigkeit einschließt.

8.2 Mittelständisch dominierte industrielle Struktur

Die ostdeutsche Industrie wurde von der Transformationskrise (1990 bis 1993) dramatisch getroffen, aber sie erzielte danach auch hohe Wachstumsraten. Ihr Produktionsausstoß wuchs seit 1993 bis in die Gegenwart hinein schneller als der im früheren Bundesgebiet. Von 1998 bis zum zweiten Halbjahr 2002 stieg die industrielle Nettoproduktion in den neuen Ländern (einschließlich Berlin-Ost) um 6,7 vH im Jahresdurchschnitt, während sie im Westen im selben Zeitraum nur um 1,1 vH zunahm. Die rot-grüne Regierung feierte diese »dynamische Entwicklung« als großen Erfolg ihrer Wirtschaftspolitik. Dies auch deshalb, weil mit dem Wachstum auch qualitative Veränderungen – Produktivitätsanstieg, zunehmende Exportquote und wachsende Anteile FuE-intensiver Erzeugnisse (FuE = Forschung und Entwicklung) – einhergingen. Dennoch hat diese Entwicklung die transformationsbedingten strukturellen Schwächen und Defizite der ostdeutschen Industrie nicht überwunden. Wesentliche davon werden von der Bundesregierung selbst benannt:

- geringe Anteile von produktivitätsstarken und high-tech-intensiven Branchen;
- fehlende Headquarters und FuE-intensive Bereiche;
- mangelnde Einbindung ostdeutscher Unternehmen in regionale und überregionale Netzwerke;
- Schwierigkeiten bei der Markteinführung neuer Produkte.

Nach wie vor vermeidet die Bundesregierung allerdings jede qualitative Bewertung dieser strukturellen Defizite im Hinblick auf die mittel- und längerfristigen Perspektiven eines Aufholprozesses Ost.

Noch immer ist der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung in den neuen Ländern wesentlich geringer als im früheren Bundesgebiet. Im Jahre 2001 betrug er 24,4 vH im Westen und 16,1 vH im Osten. Hinter diesem großen quantitativen Rückstand verbergen sich – im Hinblick auf die Produktivitäts- und Einkommenslücke zum früheren Bundesgebiet – verfestigte qualitative Defizite. Hier sollen nur einige davon skizziert werden.

- *Industrialisierungsgrad:* Um den westdeutschen Industrialisierungsgrad (je EinwohnerIn) zu erreichen, fehlen in den neuen Ländern rund 3.000 Betriebe, die Zahl der Industrie-Beschäftigten müsste um das Doppelte höher sein und der industrielle Umsatz bei 260 vH des tatsächlich erreichten Standes liegen. Bei einer derart großen Lükke verbietet sich jede Vorausschau für einen realistischen Angleichungszeitraum.
- *Betriebsgrößenstruktur:* 2001 konzentrierten sich in Westdeutschland 45 vH der Industriebeschäftigten auf Großbetriebe mit mehr als 500 Beschäftigten, in den neuen Ländern aber nur 18 vH. Noch stärker ist dieser Konzentrationsgrad beim Umsatz. Im Westen kamen

rund 60 vH des Umsatzes aus Großbetrieben, im Osten nur 32 vH. Da die Produktivität in den Großbetrieben in der Regel wesentlich größer ist als in KMU, muss sich dieser Strukturunterschied negativ auf die Effektivität der ostdeutschen Industrie insgesamt auswirken. So lag ihr Umsatz je Beschäftigten 2001 nur bei 77 vH des westdeutschen Niveaus. Diese deutliche Diskrepanz ist wesentlich der zahlenmäßigen Dominanz von KMU in den neuen Ländern geschuldet, bildet jedoch keinen Indikator für die Effektivität jedes einzelnen ostdeutschen Industriebetriebs.

Die relativ starken Mittelbetriebe und vor allem die wenigen Großbetriebe sind in der Regel *Filialen westlicher Konzerne* (»Dependenzökonomie«). Diese haben ihre Niederlassungen in den neuen Ländern voll auf eine effektive Produktion ausgerichtet, das heißt hochgradige Spezialisierung, Anbindung personalintensiver Marketing-, Verwaltungs- und vor allem FuE-Funktionen an die Muttergesellschaften in den westlichen Standorten. Zusammen mit den modernen Produktionsanlagen, die mit großzügigen Subventionen installiert wurden, führte diese drastische »Verschlankung« der Beschäftigung in den ostdeutschen Filialen zu hoher Effektivität der einzelnen Tochterbetriebe.

8.3 Zur Situation von wirtschaftsnaher Forschung und Entwicklung in Ostdeutschland

Das Forschungs- und Entwicklungspersonal in kontinuierlich FuE-betreibenden Betrieben in der Wirtschaft ging von etwa 35.000 Personen (davon ca. 27.000 im Verarbeitenden Gewerbe) im Jahre 1991 auf etwa 16.000 Personen (Verarbeitendes Gewerbe ca. 13.000) bis zum Jahr 1994 zurück. 2001 war das FuE-Personal wieder auf 22.000 Personen (Verarbeitendes Gewerbe ca. 15.000) angestiegen. Diese positive Entwicklung des personellen FuE-Potenzials muss jedoch im Hinblick auf die Größenstruktur der Betriebe, in denen es arbeitet, relativiert werden. 2001 waren 55 vH aller Beschäftigten mit FuE-Funktionen in der ostdeutschen Wirtschaft in Betrieben tätig, die weniger als 100 Beschäftigte hatten. Das Gros des ostdeutschen FuE-Personals befindet sich folglich in Klein- und Mittelbetrieben. Ganz anders die Verhältnisse im Westen: Dort arbeiten ca. 80 vH des FuE-Personals in Großbetrieben, d.h. in Betrieben mit 500 und mehr Beschäftigten (in Ostdeutschland 22 vH).

Aufschlussreich ist auch der Anteil von FuE-Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten in regelmäßig FuE-betreibenden Betrieben: er beträgt in Ostdeutschland 3 vH, im Westen hingegen 9 vH. Von den gesamtdeutschen betriebsinternen FuE-Aufwendungen entfielen im Jahre 2000 ganze 3,3 vH auf die neuen Länder.

An der Spitze steht der Maschinenbau mit 17 vH des Gesamtpotenzials (einschließlich industrienaher Dienstleistungssektor). Der zweitgrößte Anteil am FuE-Personal entfällt auf den Bereich »Forschung und Entwicklung« im Dienstleistungssektor mit 16,8 vH. Hierbei handelt es sich um aus DDR-Kombinaten ausgegründete Forschungspotenziale, die sich inzwischen als eigenständige, betriebsexterne FuE-Einrichtungen erfolgreich behaupten.

Obwohl sich das FuE-Potenzial in den neuen Ländern mit z.T. zweistelligen Zuwachsraten recht positiv entwickelte, bleibt es insgesamt in Quantität und Qualität weit hinter dem westdeutschen Niveau zurück. Die FuE-Zentren liegen im Westen, verschmolzen mit den Produktionsstandorten der Konzerne und ihrem regionalem Umfeld.

Dennoch sind die bestehenden ostdeutschen FuE-Potenziale unabdingbar für die Wettbewerbsfähigkeit der KMU. Der weitere Ausbau dieser Potenziale, auch der externen FuE-Einrichtungen, muss deshalb eine wesentliche Aufgabe der ostdeutschen Strukturpolitik bleiben.

8.4 Weiterhin ungünstige Bedingungen infolge der Strukturprobleme

Ostdeutschlands wirtschaftliche Entwicklung wird nach wie vor mit der schweren Strukturkrise der Bauwirtschaft belastet. Im Jahre 1995 hatte sie mit einem Umsatz von 33,2 Mrd. € ihren Höhepunkt er-

reicht; bis 2001 schrumpfte er kontinuierlich auf 21,1 Mrd. €, d.h. auf 63 vH des Standes von 1995. Bis zum zweiten Halbjahr 2002 war die Zahl der im Baugewerbe Beschäftigten gegenüber 1995 um 225.000 Personen, d.h. auf die Hälfte, zurückgegangen. Dieser Rückschlag wird mit Überkapazitäten erklärt, die in der Initialphase des Aufbaus Ost entstanden waren. Hinzu kommt jedoch inzwischen eine drastisch rückläufige Baunachfrage infolge der Sparpolitik von Bund und Ländern sowie aufgrund der Finanzkrise der Gemeindehaushalte.

Die Rezession des vergangenen Jahres hat auch Ostdeutschland erfasst. 2002 wuchs die ostdeutsche Industrie insgesamt nur noch um 3,0 vH, während in den Vorjahren Wachstumsraten von fünf Prozent und mehr erzielt wurden. Die Produktion von Konsumgütern in Ostdeutschland stagnierte im Jahr 2002.

Die Produktion der Bauwirtschaft in Ostdeutschland verringerte sich in drei aufeinanderfolgenden Jahren von 2000 bis 2002 jährlich um jeweils 10 bis 13 vH.

Stark rückläufig ist auch die Zahl der Unternehmensneugründungen: 1998 waren es noch 9.000, im Jahr 2001 aber nur noch 6.000. Gegenläufig dazu schnellen die Insolvenzen wieder kräftig in die Höhe, nachdem sie 1999 und 2000 rückläufig waren. 2002 wurde ein neuer Rekord erreicht.

Negativ auf das Wachstumspotenzial der neuen Länder wirken schließlich die massiven Beschränkungen des privaten Verbrauchs infolge des (außertariflichen) Lohndrucks der Unternehmen sowie der restriktiven Politik der öffentlichen Haushalte (Personalkosten) und des eingeleiteten Abbaus der sozialen Sicherungssysteme. Die Folgen sind ablesbar an der rückläufigen Produktion lokal orientierter Gebrauchsgüter sowie an den gesunkenen Einzelhandelsumsätzen. Hinzu kommen jene strukturellen qualitativen Defizite, die noch langfristig das Wachstumspotenzial des privaten Verbrauchs in Ostdeutschland mindern. Hierzu zählt vor allem, dass in KMU im Vergleich zu Großbetrieben deutlich niedrigere Löhne verdient werden. Mitte 2001 erhielten Beschäftigte in Betrieben bis zu 19 MitarbeiterInnen nur etwa 70 vH des Einkommens, das in ostdeutschen Großbetrieben gezahlt wurde.

Weitere Elemente der Beschäftigtenstruktur führen in Ostdeutschland zu weiteren Einkommensbeschränkungen. So waren 2001 in der ostdeutschen Industrie die Anteile von Angestellten mit dispositiver Funktion und die mit qualifizierter Tätigkeit an der Gesamtbeschäftigung bedeutend geringer als in der westdeutschen. Sie erreichten nur 60 bzw. 80 vH des westdeutschen Niveaus. Schließlich ist in den neuen Ländern auch der Anteil von Beschäftigten, die unter tariflicher Bezahlung arbeiten, mit 20 vH wesentlich höher als im Westen (14 vH). Nach Angaben des IAB-Betriebspaneels 2001 erhielten nur 57 vH der in Ostdeutschland Beschäftigten (in Westdeutschland 71 vH) eine tarifliche Entlohnung. Das alles erklärt, warum 2001 das Bruttodurchschnittseinkommen aller Beschäftigten in den neuen Ländern nur 75 vH des westdeutschen Niveaus erreichte. Die ostdeutschen Einkommensdefizite drücken gegenwärtig auf den privaten Verbrauch und verschärfen folglich die Rezession. Sie sind zugleich jedoch auch ein langfristig negativ wirkender Faktor.

Fast einhellig fordern neoliberale Ökonomen weiterhin flächendekkend niedrige oder sogar sinkende Löhne in Ostdeutschland, um damit Wachstum und Beschäftigung zu stimulieren. Mit anhaltend geringeren Löhnen bzw. Arbeitskosten wurden in der ostdeutschen Region in den zurückliegenden vier Jahren allerdings weder neue Arbeitsplätze geschaffen, noch ist ein Investitionsschub ausgelöst worden. Ostdeutschland ist bis heute mit seinen Niedriglöhnen und den zusätzlichen staatlichen Fördermitteln kein bevorzugter Investitionsstandort im EU-Bereich geworden. Gleichzeitig beweist die ostdeutsche Bauwirtschaft mit ihren deutlich niedrigeren Löhnen, dass sie damit in Westdeutschland keine Marktanteile gewinnen kann.

8.5 Arbeitsmarktkrise und negative demografische Entwicklungen

Im Jahr 2002 ging die Zahl der Erwerbstätigen um 110.000 Personen zurück. Das entspricht einem prozentualen Rückgang von 1,7 vH. Im

früheren Bundesgebiet betrug der Rückgang im gleichem Jahr nur 0,4 vH. Auch für 2003 wird für Ostdeutschland vom IAB Nürnberg ein sinkendes Arbeitszeitvolumen sowie eine sinkende Zahl von Erwerbstätigen erwartet. Von der so genannten »geringfügigen Beschäftigung« wird kein neuer Impuls erwartet. Die nachhaltige Strukturkrise zwischen Angebot und Nachfrage an Arbeit auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt geht damit vorerst nicht zu Ende; die registrierte Arbeitslosigkeit Ost bleibt um 10 Prozentpunkte über der westdeutschen.

Der starke Bevölkerungsrückgang in Ostdeutschland ab 1989 übertrifft mit 1,7 Millionen Personen bis 2001 inzwischen deutlich den im vergleichbar langen Zeitraum zwischen 1950 bis 1961 – allerdings unter vollkommen anderen politischen Bedingungen stattgefundenen – Wanderungsverlust von 1,4 Millionen Personen.

Der seit der Vereinigung anhaltende Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern kam auch unter der rot-grünen Koalition nicht zum Stillstand. Von 1998 bis Ende 2001 verminderte sich die ostdeutsche Bevölkerung kontinuierlich um 225.000 Personen, d.h. 1,5 vH. Zwischen 1999 und 2010 rechnen die amtlichen Experten mit einem weiteren Bevölkerungsrückgang in den ostdeutschen Ländern zwischen 4,5 vH und 7,6 vH. Nur das Land Brandenburg und speziell sein Berliner Umland bleibt wahrscheinlich von dieser Entwicklung verschont.

Niedrige Geburtenraten und die Abwanderung vor allem junger Menschen beschleunigen zunehmend den Überalterungsprozess, der durch den hohen Anteil junger Frauen am Exodus verstetigt wird. Es ist vor allem die Sogwirkung des westdeutschen Arbeitmarktes (Arbeitsplatzangebot und höhere Einkommen), die diesen Aderlass am ostdeutschen Arbeitskräftepotenzial bewirkt. Die noch vorhandenen Mängel der Infrastruktur, als Folge der Haushaltslage der ostdeutschen Kommunen und Länder, erhöhen zusätzlich den Abwanderungsdruck.

Bevölkerungsschwund und Überalterung (mit ihren negativen Konsequenzen für Höhe und Struktur der Einkommen) lassen schon jetzt die regionalen Märkte schrumpfen und verringern die Steuereinnahmen von Ländern und Kommunen. Die Abwanderung führt nur zeitweilig zur Entspannung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt. Letztlich entwickelt sich eine nachhaltige Deformation der Altersstruktur mit unübersehbaren Folgen.

Der nach 2008/10 in Ostdeutschland zu erwartende starke Rückgang von jungen erwerbsfähigen Nachwuchsjahrgängen – Folge der Geburtenentwicklung seit 1990 – wirft bereits im Vorfeld völlig neue Probleme des künftigen Ersatzes für die ausscheidenden Altersjahrgänge auf. Der Verlust an jüngeren, gut ausgebildeten Arbeitskräften in den Jahren vor 2008 lässt sich schwerlich kompensieren, so dass mit zunehmendem starken Mangel an qualifiziertem Nachwuchspersonal gerechnet werden muss.

8.6 Zur Entwicklung der Finanzen ostdeutscher Gebietskörperschaften

Die Entwicklung der ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte seit 1996 zeigt, dass eine »Normalisierung« des öffentlichen Finanzsystems noch immer aussteht. Eine steigende öffentliche Verschuldung (2001: 75,8 Mrd. €) sowie die Verlängerung des »Solidarpakts« bis zum Jahre 2019 signalisieren, dass die Herausbildung einer sich selbst tragenden Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland in weite Ferne gerückt ist.

Das originäre Steueraufkommen der ostdeutschen Kommunen lag 2001 mit 303 € je EinwohnerIn bei 40 vH des Standes der westdeutschen Kommunen. Bei den Gebühren wurden pro Kopf knapp zwei Drittel des Westniveaus erzielt.

Die kommunale Steuerkraft in Ostdeutschland ist viel zu niedrig, um daraus einen normalen oder angemessenen Beitrag zur Investitionsfinanzierung leisten zu können. Nach wie vor hängen die ostdeutschen Gemeinden viel stärker am Tropf ihrer Länder als in Westdeutschland. Dennoch haben die ostdeutschen Länder insgesamt ihre finanziellen Zuweisungen an die Gemeinden seit 1995 um 7 vH gekürzt.

Im Durchschnitt der Länder und Gemeinden errechnet sich für das Jahr 2000 eine Zins-Steuer-Quote von knapp 11 vH. Seit der zweiten

Hälfte der 90er Jahre unterwerfen sich die ostdeutschen Gebietskörperschaften einem restriktiven Ausgabenkurs. Vor allem die Gemeinden kürzten ihre Ausgaben von 1996 bis 2001 um 14 vH. Noch stärker als die laufenden Zuweisungen (–7 vH) wurden den Gemeinden die *Zuschüsse* für Investitionen gekappt (–14 vH). Rückläufig waren auch die kommunalen Sachaufwendungen und die Zuschüsse an Unternehmen und andere Einrichtungen.

Nachdem die ostdeutschen Gemeinden 1996 noch 7 Mrd. € für Bauten und Ausrüstungen ausgaben, betrug die Summe 2001 nur noch 5 Mrd. €, d.h. fast 30 vH weniger. Auch die Personalausgaben sind von über 8 Mrd. € auf 7 Mrd. €, d.h. um 16 vH, stark zurückgegangen.

Die ostdeutschen Ländern insgesamt gerieten nach 1996 in die rahmenpolitische »Zwangsjacke«, als mit harten Kürzungen auf der Ausgabenseite der Anstieg der Verschuldung gedrosselt wurde. Danach hatte der massive Abbau der primären Finanzierungsdefizite zusätzlich unter verminderten Steuereinnahmen aus den Eichelschen Steuerreformen zu leiden, so dass auch die öffentliche Nachfrage in Ostdeutschland deutlich geschwächt wurde.

Für die nächsten Jahre sind niedrigere Einnahmen als ursprünglich geschätzt zu erwarten. Dies ist nicht allein auf die derzeitige allgemeine Wachstumsschwäche zurückzuführen. Vor allem die Steuerreformen zeitigen äußerst negative Wirkungen auf die künftigen Haushaltseinnahmen. Der damit erzwungene Rückgang der Investitionen übersteigt die jährlichen EU-Zuweisungen für Ostdeutschland. Die öffentlich eingeforderte Reform der Gemeindefinanzierung ist für Ostdeutschland dringend erforderlich.

8.7 Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf und Alternativen

In der Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung sind wesentliche Grundsätze und Fördermaßnahmen für die weitere Entwicklung Ostdeutschlands vorgesehen. Zu akzeptieren ist, dass es der

Bundesregierung nicht um ein rein strukturelles »Abbild West« gehe, »sondern um Zukunftsfähigkeit und die Chancen für die kommende Generation in einem zusammenwachsenden Europa ... Wir werden deshalb an der Neuorientierung der Förderpolitik auf die Schwerpunkte Investition, Innovation und Infrastruktur für eine eigenständige regionale Entwicklung festhalten und sie nach dem Leitbild einer nachhaltigen Wirtschaft weiterentwickeln.« Allerdings ist damit noch nichts zur Perspektive der Angleichung von Produktivität und Einkommen an das Westniveau gesagt.

Um eine erfolgreiche »Neuorientierung« der Förderpolitik umzusetzen, müsste jedoch endlich die objektive Situation der neuen Länder offiziell anerkannt werden. Dazu genügt es nicht, auf erreichte Erfolge zu verweisen und nebulös von einer »zweiten Hälfte des Weges beim Aufbau Ost« (Stolpe) zu reden. Es gilt vielmehr einzugestehen, dass infolge der Transformationspolitik der Kohl-Regierung Wirtschaftsstrukturen in den neuen Ländern entstanden sind, die (für den übersehbaren Zeitraum) zu regional verfestigten Produktivitäts- und Einkommensnachteilen für die neuen Länder geführt haben. Es wäre unrealistisch zu unterstellen, den extrem niedrigen Industrialisierungsgrad, die enormen Defizite an Großbetrieben und in der Branchen- sowie in der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten sowie schließlich die außerordentlich geringe FuE-Intensität der ostdeutschen Wirtschaft auf »der zweiten Hälfte des Weges« bis 2012 beseitigen zu können. Dafür existieren weder die erforderlichen binnen- und außenwirtschaftlichen Marktbedingungen für die ostdeutsche Region noch die verfügbaren finanziellen Fördermöglichkeiten zum Aufbau eines entsprechenden Produktionspotenzials.

Selbst wenn alle ostdeutschen Betriebe – wie gegenwärtig bereits starke Mittel- und einige Großbetriebe – das westdeutsche *betriebliche* Produktivitätsniveau erreichten, blieben dennoch – infolge der strukturellen Unterschiede – beträchtliche gesamtwirtschaftliche Produktivitäts- und Einkommensabstände zum westdeutschen Niveau erhalten. Eine rückhaltlose Anerkennung dieser Realität würde den an sich richtigen Ansätzen und konkreten Projekten in der Koalitionsvereinbarung die notwendige Dringlichkeit verschaffen. Daran ist zu zweifeln, nach-

dem sowohl die SPD als auch die Grünen die Initiative des Bundestagspräsidenten Wolfgang Thierse vom Januar 2001 (»Der Osten steht auf der Kippe«) negierten und versanden ließen.

Zur illusionslosen Anerkennung der realen Situation gehört auch das selbstkritische Eingeständnis der rot-grünen Koalition, dass die bisherigen Fördermaßnahmen quantitativ und qualitativ nicht optimal strukturiert waren, um die ostdeutsche Wirtschaft insgesamt auf einen hinreichend stabilen Wachstumspfad zu bringen. Eine Umstrukturierung der Finanzierungsquellen (Bund-Länderanteile, Kofinanzierung), die Zusammenfassung der Förderprogramme und eine Effizienzsteigerung der Förderbedingungen sind zwingend erforderlich. Vorrangige Schwerpunkte sind hierbei:

- Die im Koalitionsvertrag aufgeführten Maßnahmen zur wirksameren Förderung von innovativen, technik- und FuE-intensiven Betrieben (»InnoRegio« und »Regionale Wachstumskerne«, Installierung neuer »Forschungszentren des Bundes«) müssen mit absolutem Vorrang realisiert werden. Es ist längst überfällig, den ostdeutschen betriebsexternen Forschungseinrichtungen endlich eine Grundfinanzierung zu gewähren, um sie mit ähnlichen Instituten im Westen gleichzustellen und vor allem, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen.
- Erforderlich ist zudem die Auflage eines kommunalen Investitionsprogramms für den vordringlichen Ausbau der Infrastruktur. Eine wirksame Vorbereitung auf die Osterweiterung der EU erfordert auch den gezielten Ausbau »weicher Standortfaktoren«, die entscheidend die Bedingungen sowohl für Neuansiedlungen von Unternehmen in den Grenzregionen zu Polen und Tschechien als auch die Bedingungen für eine grenzüberschreitende Kooperation verbessern. Allein der Ausbau von West-Ost-Autobahnen für Lkw-Karawanen ist keine hinreichende Förderung eines ostdeutschen Wachstumsschubes.
- Die im Koalitionsvertrag vereinbarten Fördermaßnahmen für das Programm »Stadtumbau Ost« ist vordringlich, in dessen Rahmen u.a. die fiktiven Schulden der ostdeutschen Wohnungsbau-Genossenschaften endlich gestrichen werden sollten.
- Die wirksamste Unterstützung des Aufholprozesses ergäbe sich aus einer gesamtdeutschen Wachstums- und Beschäftigungsinitiative der Bundesregierung. Dazu wäre ein längerfristiges, aus Steuermitteln (Erhebung einer Vermögensteuer) und Krediten finanziertes öffentliches Investitions- und Beschäftigungsprogramm notwendig, wie von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits vor Jahren vorgeschlagen.
- Die Bundesregierung muss sich entgegen ihren bisherigen Absichten für eine substanzielle Erhöhung der Europäischen Regionalfonds nach 2006 einsetzen. Wegen der EU-Osterweiterung werden die neuen Bundesländer aus der Ziel-1-Förderung der EU herausfallen, die derzeit für Ostdeutschland immerhin ca. 2 Mrd. € pro Jahr beträgt. Aus beihilferechtlichen Gründen könnten diese Mittel auch nicht durch Bundesmittel ersetzt werden.

Literatur

DIW, IWH (u.a.), Fortschrittsbericht Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 3/2002

Mai, Karl; Steinitz, Klaus, Abschied vom »Aufholprozess Ost« – ein kritischer Diskussionsbeitrag, März 2002, im Internet: www.memo.uni-bremen.de (Untersite »Sonstige/2002/m0102.pdf«)

Priewe, Jan, Zwischen Abkopplung und Aufholen – das schwache ostdeutsche Wachstumspotential, WSI-Mitteilungen 12/2002

Priewe, Jan (u.a.), Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Investitionstätigkeit, Edition der Hans-Böckler-Stiftung 2002

9. Härtere Konkurrenz und mehr Wirtschaftsmacht: Tendenzen der Unternehmenskonzentration

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat immer wieder, insbesondere in dem Sondermemorandum von 1988 (»Wirtschaftsmacht in der Marktwirtschaft. Zur ökonomischen Konzentration in der Bundesrepublik«), den Zusammenhang privater Machtausübung und die damit verbundenen Unternehmensstrategien sowie ihre weitreichenden wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Folgen herausgearbeitet. Trotz heute eindeutiger empirischer Befunde über eine weiter stark forcierte Konzentrationsentwicklung hat es den Anschein, dass es das daraus erwachsene Problem von *Wirtschaftsmacht* und ihre missbräuchliche Anwendung in der wirtschaftspolitischen Debatte so gut wie nicht mehr gäbe. Im Gegenteil: Politik fördert vor dem Hintergrund von weltweiten *Globalisierungs- und Liberalisierungsprozessen* eher den Konzentrationsprozess im Sinne einer für nötig erachteten Absicherung nationaler Konzerne zur Aufrechterhaltung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Im Folgenden greifen wir deshalb erneut das eminent wichtige Thema von Wettbewerb, Konzentration und Wirtschaftsmacht auf. Dazu ist es zur wissenschaftlichen Einordnung, aber auch zum besseren Verständnis, zunächst einmal notwendig, die bestehenden wettbewerbstheoretischen und -politischen Konzeptionen in ihrer Entwicklung und praktischen Relevanz zur Erklärung von Wettbewerb und daraus ableitbarer wirtschaftlicher Machtphänomene nachzuzeichnen bzw. offen zu legen. Dies scheint auch deshalb notwendig, weil mit den Begriffen von Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit in der politischen Debatte fast ein inflationärer Gebrauch einhergeht und man nicht selten den Eindruck gewinnt, dass das Wissen um die Begrifflichkeiten so gut wie nicht vorhanden ist. Vor dem Hintergrund einer theoretischen Fundierung soll dann die Realität von Wettbewerb anhand wesentlicher

Eckgrößen des Konzentrationsstandes in Deutschland referiert werden, dem sich auch eine Analyse der Insolvenzentwicklung als Spiegelbild von Konzentrationsprozessen anschließt. Bevor schließlich die ökonomischen und politischen Folgen von Wirtschaftsmacht einer Bewertung unterzogen werden, wird noch auf die unterschiedlichsten Argumente eingegangen, die die wirtschaftliche Konzentration teilweise verharmlosen wollen oder auch mit ökonomischen Effizienzkriterien zu rechtfertigen versuchen. Abschließend wird es um alternative Politikempfehlungen im Rahmen einer staatlichen Wettbewerbs- und Regulierungspolitik gehen.

9.1 Wettbewerbstheoretische und -politische Konzeptionen

Die wirtschaftspolitische Grundentscheidung für eine marktwirtschaftliche Ordnung impliziert die Festlegung auf das Steuerungsprinzip des Wettbewerbs. Er gilt allgemein als systemkonstitutiv. »Markt und Wettbewerb sind heute zentrale Kampfbegriffe in der wirtschaftspolitischen Diskussion. Sie richten sich gegen alle Versuche, durch demokratisch legitimierte staatliche Steuerung den Wirtschaftsablauf zu beeinflussen« (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 1988: 9). Der Staat habe sich aus der Wirtschaft weitgehend herauszuhalten und allenfalls Rahmenbedingungen zu setzen. Die Wirtschaft müsse der autonomen Steuerung durch Wettbewerb am Markt überlassen bleiben. Nur der Wettbewerb führe zu maximaler Effizienz bei der Entwicklung und Verteilung der ökonomischen Potenziale. Trotz dieser ideologischen Forderung und Ableitung entstand aber von Anfang an die Frage, was Wettbewerb eigentlich auszeichnet, wozu er unter kapitalistischen Bedingungen fähig, aber auch, wozu er nicht in der Lage ist. Auch wurde im Rahmen der wettbewerbspolitischen Debatte immer wieder die Frage nach einem »optimalen« Wettbewerbsleitbild, nach einer »optimalen Marktstruktur« gestellt. Bis heute ist diesbezüglich zu konstatieren, dass es ein allgemein anerkanntes Leitbild

der Wettbewerbspolitik nicht gibt und auch die Definition einer optimalen Marktstruktur mit maximaler Wettbewerbsintensität nicht gelungen ist.

Wettbewerb soll allgemein als Instrument die Mehrzahl millionenfacher wirtschaftlicher Entscheidungen über Investitionen, Produktion sowie Waren- und Dienstleistungsangebote, über Nachfrage und Verbrauch dezentral durch privatwirtschaftliche Unternehmen und private Haushalte aussteuern. Diese grundsätzliche Vorstellung geht auf die Begründer der klassischen Nationalökonomie vor etwa 250 Jahren zurück. Besonders *Adam Smith* hob 1776 in seinem Hauptwerk »Der Wohlstand der Nationen« die Idee vom Wettbewerb als »unsichtbare Hand« in marktwirtschaftlichen Ordnungen hervor. Wesentlicher Antriebsmotor für die wettbewerbliche Selbststeuerung ist demnach das egoistisch motivierte Handeln (*Eigeninteresse*) der Wirtschaftssubjekte. Dazu schrieb *Smith*:

»Jeder, der einem anderen irgendeinen Tausch anbietet, schlägt vor: Gib mir, was ich wünsche, und du bekommst, was du benötigst. Das ist stets der Sinn eines solchen Angebotes, und auf diese Weise erhalten wir nahezu alle guten Dienste, auf die wir angewiesen sind. Nicht vom Wohlwollen des Metzgers, Brauers und Bäckers erwarten wir das, was wir zum Essen brauchen, sondern davon, dass sie ihre eigenen Interessen wahrnehmen. Wir wenden uns nicht an ihre Menschen-, sondern an ihre Eigenliebe, und wir erwähnen nicht die eigenen Bedürfnisse, sondern sprechen von ihrem Vorteil.« (Smith: 17)

Allerdings wäre diese Position ganz missverstanden, wenn Eigeninteressen und Egoismus als grundlegende gesellschaftliche Kategorien und der Wettbewerb isolierter und egoistisch handelnder Individuen als ein Prozess aufgefasst würden, in dem sich Gesellschaft erst konstituiert. Das Gegenteil ist der Fall: Vor jedem individuellen Handeln gibt es für Smith bereits eine Gesellschaft, die durch Moral und »ethische Gefühle« zusammengehalten wird und auf deren Grundlage Egoismus und Eigeninteresse erst ihre ökonomisch positiven Wirkungen entfalten können. Der »soziale Zusammenhalt« entsteht nicht vor dem individuellen Handeln, sondern das individuelle egoistische Handeln, der Wettbewerb bzw. die Konkurrenz sind in einen gesellschaftlichen

Zusammenhalt eingebettet. Diese Konzeption unterscheidet die Theorie der Klassik von der der Neoklassik oder des radikalen Neoliberalismus eines *Friedrich A. von Hayek*, für den Gesellschaft überhaupt erst durch die Konkurrenz isolierter Individuen entsteht.

Freier Wettbewerb ist für die *Klassik* der Prozess der Befreiung der Gesellschaft von feudaler und klerikaler Vorherrschaft. In diesem emanzipatorischen Rahmen bringt der individuelle wirtschaftliche Wettbewerb für *Smith* sinnvolle volkswirtschaftliche Wirkungen hervor. Wettbewerb sorge nicht nur dafür, »dass das produziert wird, was die Konsumenten wünschen und was der Gesamtgesellschaft nützt, sondern (...) zudem (...) dass – über den Wettbewerb zwischen den Anbietern und zwischen den Nachfragern – das Wirtschaftsgeschehen immer zum stabilen Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage wie auch zu einer Gleichgewichtssituation zwischen den verschiedenen Produktionszweigen tendiert. Im letzteren Fall ist dieses Gleichgewicht durch den Ausgleich der Profitraten charakterisiert, im ersteren dadurch, dass der Marktpreis mit dem ›natürlichen Preis‹, nämlich den Produktionskosten, zusammenfällt.« (Abromeit: 554) Für die klassischen Ökonomen implizierte die »freie Konkurrenz« einen *dynamischen Marktprozess*, in dem es nur temporäre Gleichgewichtslagen gibt. Unternehmerische Aktionen und Reaktionen führen zu sich permanent ändernden Marktkonstellationen. Wichtig sei hierbei nur, dass es zu keinen *Wettbewerbsbeschränkungen* komme. Weder der Staat noch die Marktteilnehmer selbst dürften einer Öffnung der Märkte entgegenwirken. Allen müsse der ungehinderte Zugang zu den Märkten offen stehen.

Trotz dieser grundsätzlich optimistischen Vorstellungen neigten die klassischen Ökonomen aber auch zur Skepsis über das realiter optimale Funktionieren des Wettbewerbs. Der »wettbewerblichen Selbststeuerung« stand insbesondere *Smith* nicht unkritisch gegenüber bzw. erkannte durchaus den »marktwirtschaftlichen Konstruktionsfehler«, wonach eine immanente »Selbstzerstörung des Wettbewerbs« durch Monopole bzw. Monopolpreise drohe. »Der Monopolist versorgt (...) den Markt ständig mangelhaft und befriedigt die effektive Nachfrage niemals ganz, so dass er seine Ware weit über dem natürlichen Preis verkaufen kann, wodurch seine Einkünfte, ob Lohn oder Gewinn, beträchtlich über die

natürliche Höhe steigen.« (Smith: 54) Um Monopole und wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen durch vertragliche oder formlose Zusammenarbeit rechtlich selbstständiger Wirtschaftseinheiten zu verhindern, müsse der Wettbewerb von einem angemessenen *staatlichen Schutzrahmen* umgeben sein. Der Staat solle durch Interventionen dafür sorgen, dass Machtpositionen, auch wenn sie marktleistungsbedingt sind, gar nicht erst entstehen, oder, wenn sie entstanden sind, dass sie wieder beseitigt werden. Einer Errichtung von Marktzugangsbarrieren oder der Entstehung von Monopolen müsse der Staat jedenfalls vehement entgegenwirken. Der klassische Nationalökonom *John Stuart Mill* forderte in diesem Kontext deshalb staatliche Eingriffe, »nicht um das Urteil der Individuen über ihre eigenen Interessen außer Kraft zu setzen, sondern um ihm Wirksamkeit zu verleihen.« (Mill: 555)

Mit der Ablösung der klassischen Ökonomie durch die Neoklassik gegen Ende des 19. Jahrhunderts, die laut *Joan Robinson* und *John Eatwell* »nicht so sehr eine Schwäche der reinen Theorie als eine Veränderung im politischen Klima (war), welche die Herrschaft der Klassik beendete« (Robinson/Eatwell: 67f.), verengte sich der wissenschaftliche Blick einer Wettbewerbskonzeption auf eine *statische Preistheorie*. Standen bei den Klassikern noch *dynamische Wettbewerbsprozesse* und ihre Gefährdung im Mittelpunkt der Betrachtung, so wird nun Wettbewerb zu einer statischen *Zustandsbeschreibung* am Ende des Prozesses degradiert. »Dogmengeschichtlich bleibt die Preistheorie zunächst noch der klassischen Dichotomie von Monopol und freier Konkurrenz verhaftet. Die Entwicklung führt über *Cournot*, *Walras*, *Edgeworth* und *Knight* zum Modell der *vollständigen Konkurrenz*, das mit der für diesen Gleichgewichtszustand typischen Gewinnlosigkeit den Gegensatz zum Monopol bildet. Ein solcher Gleichgewichtszustand wird als das neue Leitbild angesehen, zumal »maßgebliche Bedingungen des (paretianischen) Wohlfahrtsoptimums durch das Modell erfüllt werden«. (Cox/Hübener: 11)

Das Problem dieses mathematischen »Modellplatonismus« ist allerdings der *Verlust an Realitätsgehalt*. Nur unter den idealtypischen Annahmen eines *vollkommenen Marktes* wird aufgrund der Vielzahl von Anbietern jedes einzelne Unternehmen in seinem Handeln ohne jegliche

Marktmacht zum Preisnehmer und Mengenanpasser. Das Fehlen von Präferenzen, Informationskosten sowie eine unendliche Aktions- und Reaktionsgeschwindigkeit aller Marktteilnehmer machen schließlich den Nachfrager zum einzigen Souverän im Markt, als gäbe es in der Wirklichkeit eine Konsumentensouveränität. Mit den fast gleichzeitig erschienenen Arbeiten von *Sraffa* (1926), *Chamberlin* (1933), *Robinson* (1933), *Frisch* (1933) und *v. Stackelberg* (1934) wurden dann die als realitätsfremd eingestuften Prämissen der vollständigen Konkurrenz in Richtung *unvollkommener Märkte* aufgelöst und Wettbewerb zwischen freier Konkurrenz und Monopol im Feld einer »monopolistischen Konkurrenz« eingeordnet (Bartling: 280ff.). Das Ergebnis einer solchen pervertierten »Konkurrenz« seien letztlich Überschusskapazitäten und überhöhte Kosten, Gewinne und Preise. Mit den bei den einzelnen Autoren sich nur marginal unterscheidenden Theorien einer »monopolistischen Konkurrenz« wurde in der wettbewerbspolitischen Debatte eher ein *Wettbewerbspessimismus* ausgelöst.

Zur endgültigen Kritik an der Marktform der vollständigen Konkurrenz als einem wettbewerbspolitischen Leitbild kam es dann durch den von *J. M. Clark* im Jahr 1939 veröffentlichten Artikel »Toward a Concept of Workable Competition« (Clark 1940: 241ff.). *Clark* versucht, den Wettbewerb als »workable competition« in einer optimistischen Beurteilung hinsichtlich seiner Leistungsfähigkeit in marktwirtschaftlichen Ordnungen als »second-best« Lösung im Hinblick auf die unrealistische vollständige Konkurrenz darzulegen. Für ihn ist dabei klar, »dass es ›vollkommenen Wettbewerb‹ nicht gibt und nicht geben kann, wahrscheinlich auch niemals gegeben hat.« (Clark 1975: 143) Das *Wettbewerbsverhalten* (insbesondere das Preisverhalten) der Unternehmen ist in der Realität eher durch eine Reihe von Faktoren auf unvollkommenen Märkten gekennzeichnet, die zu den unterschiedlichsten, aber kaum exakt prognostizierbaren Marktkonstellationen führen können. Diese werden konkret u.a. durch das Ausmaß der Produktdifferenzierung, der Zahl und Größenverteilung der Anbieter, der allgemeinen Preissetzungs- und Vertriebsmethode bis zur Kostenänderung bei einer Unternehmensgrößenänderung, Kostenänderung bei Auslastungsänderung und der Flexibilität der Produktionskapazität beeinflusst. Auch

spielen Marktinformationen und die geografische Verteilung von Produktion und Verbrauch eine wesentliche Rolle (ebenda: 145f.). Wichtig ist für *Clark* dabei außerdem die Erkenntnis, dass eine sukzessive Beseitigung der Marktunvollkommenheiten in der Realität und daher eine Annäherung an das Modell der vollständigen Konkurrenz unmöglich ist, weshalb er staatliche Interventionen zur Beseitigung der Unvollkommenheiten kategorisch ablehnt. Vielmehr könnten sich die Unvollkommenheiten als durchaus nützlich und zweckmäßig erweisen, da auf einem ohnehin unvollkommenen Markt zusätzlich auftretende Unvollkommenheiten einen eher kompensatorischen Effekt besäßen (»Gegengiftthese«).

Clark betonte später in seinem 1961 erschienenem Werk »Competition as a Dynamic Process« den *dynamischen Charakter* des Wettbewerbs als einen Prozess aus »Vorstoß« und »Verfolgung«. Funktionsfähiger Wettbewerb ist demnach durch eine Abfolge nie abgeschlossener Vorstoß- und Verfolgungsphasen gekennzeichnet. »Die Wirtschaftssubjekte versuchen dabei unter Verfolgung ihres Eigeninteresses (Gewinnstreben) durch den Einsatz wettbewerblicher Aktionsparameter (Preis, Qualität, Rabatte, Konditionen, Menge, Service und Werbung), Vorzugsstellungen im dynamischen Wettbewerbsprozess zu erlangen (*initiative Wettbewerbshandlungen*), die aber temporär bleiben, da die Wettbewerbsvorsprünge durch nachahmende Unternehmen in der Verfolgungsphase wieder abgebaut werden (*imitatorische Wettbewerbshandlungen*). Der Wettbewerbsprozess zwingt dadurch die Wirtschaftssubjekte zu einem ökonomisch rationalen Verhalten und übt somit einen von den Beteiligten nicht kontrollierbaren Druck auf Preise, Kosten und Gewinne aus.« (Schmidt/Schmidt: 13)

Hatten schon die klassischen Nationalökonomen immer wieder den Wettbewerb als einen *dynamischen Prozess* interpretiert, so waren es zu Beginn der 1950er Jahre die Ökonomen *Joseph A. Schumpeter* und *Helmut Arndt*, die die besondere Betonung des Prozesscharakters herausgearbeitet (Schumpeter: 134ff., Arndt 1952: 33ff.) und damit für den heute in der Wettbewerbstheorie einzigen Konsens gesorgt haben, dass nämlich Wettbewerb in der wirtschaftlichen Realität immer als ein dynamischer Prozess zu verstehen ist. Motor des Prozesses sind nach

Schumpeter bahnbrechende »Pionierunternehmer«, die durch Innovationen einen technisch-wirtschaftlichen Fortschritt herbeiführen und so einen »Prozess der schöpferischen Zerstörung« initiieren. Dabei kommt es nach *Arndt* zu prozessualen Monopolstellungen, die Extraprofite ermöglichen. Diese würden aber durch einen nachahmenden Wettbewerb immer wieder aufgezehrt, und es komme zu einer Isopolstellung, von der aus der Prozess von neuem beginnen könne. Diese den Wettbewerbsprozess auszeichnenden prozessualen Monopole und Isopole bedingen einander. Das Time-lag zwischen Aktion des vorstoßenden Unternehmens und der Reaktion der Nachahmer darf laut Theorie weder zu lang noch zu kurz sein. Ist es zu kurz, dann ist der Vorstoß zur Erzielung von Vorsprungsgewinnen ökonomisch nicht reizvoll und wird daher nicht stattfinden. Bei zu langem zeitlichen Abstand zwischen Vorstoß- und Verfolgungsphase fehlt der nachahmende Wettbewerb oder er ist nicht effektiv genug, wobei in beiden Fällen kein optimaler Wettbewerb besteht. Gelingt es keinem Unternehmen, sich vom Status der *Gleichheit* im Isopol abzuheben und einen Vorsprung zu erringen, so können sich weder vorstoßender noch nachahmender Wettbewerb entwickeln. Das prozessuale Isopol würde hier zum langfristigen Gleichgewichtsisopol, in dem es keine endogene Marktentwicklung gibt. Ist andererseits der Wettbewerb der Nachahmer nicht kräftig genug oder erst gar nicht vorhanden, so wird das prozessuale Monopol zu einem statischen Monopol, wobei die dynamische Entwicklung durch einen reaktiven Wettbewerb nicht mehr gegeben ist und es zu erodierten *Machtgewinnen* kommt.

Trotz dieser wettbewerbstheoretischen Erkenntnisse wurde aber noch nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland an der Marktform der statischen und vollständigen Konkurrenz als einem wettbewerbspolitischen Leitbild festgehalten. *Walter Eucken*, einer der geistigen Väter der sozialen Marktwirtschaft und Mitbegründer der Ordoliberalen Schule, schrieb dazu 1953: »Die Kernfrage sollte (...) immer als Kernfrage behandelt werden. Es geschieht, indem die Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems vollständiger Konkurrenz zum wesentlichen Kriterium jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme gemacht wird.« (Eucken: 11f.) »Einer konsequenten Orientierung an

diesem Konzept hätte ein striktes Verbot von Kartellen, die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen und die Auflösung marktbeherrschender Unternehmen entsprochen. Doch schon bald machte sich Interesseneinfluss aus der Wirtschaft, den Verbänden und durch Abgeordnete im Parlament bemerkbar, und selbst Gewerkschaften forderten eine gemäßigte Kartellpolitik.« (Jens: 173)

Als dann am 1. Januar 1958 nach heftigsten politischen Auseinandersetzungen und einer mehr als sechsjährigen Diskussion im Bundestag das »Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen« (GWB) endlich in Kraft treten konnte (Huffschmid 1972: 143ff.), fehlte nicht nur eine explizite Definition des »Wettbewerbs«, die noch im Gesetzesentwurf auf einen »vollkommenen Wettbewerb« orientierte, sondern das Gesetz war auch durch die Lobbyisten (Arbeitgeberverbände und ihnen nahe stehende PolitikerInnen und WissenschaftlerInnen) so verwässert worden, dass es u.a. eine Reihe von Kartellausnahmen zuließ und auf eine Kontrolle von Fusionen völlig verzichtete. Selbst marktbeherrschende Unternehmen unterlagen nur einer schwachen Missbrauchsaufsicht. Gänzlich vom GWB befreit wurden bestimmte Wirtschaftszweige wie die Kredit- und Versicherungswirtschaft, die Energie-, Verkehrs- sowie die Land- und Forstwirtschaft. Der Gesetzgeber ging hierbei davon aus, dass Wettbewerbsbeschränkungen in diesen Wirtschaftsbereichen zu volkswirtschaftlich besseren Ergebnissen führen würden (Jens: 172).

Erst mit der 1966 von *Erhard Kantzenbach* vorgelegten Arbeit zur »Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs« und der darin entwickelten Konzeption einer »optimalen Wettbewerbsintensität« rückt man auch in der Bundesrepublik endgültig von der unrealistischen Marktform der vollständigen Konkurrenz ab (Kantzenbach). Die Vorstellungen von Wettbewerb bei *Kantzenbach* bauen auf den Überlegungen von *Schumpeter* und *Clark* auf. Wettbewerb habe dabei folgende Funktionen zu erfüllen (Kantzenbach: 15ff.):

- Sicherung einer *marktleistungsgerechten Einkommensverteilung*, d.h. Schutz vor Ausbeutung durch Marktmacht;
- Steuerung der Zusammensetzung des Güter- und Dienstleistungsangebots gemäß den Käuferpräferenzen (*Konsumentensouveränität*);

- Lenkung der Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital und Boden) in ihre produktivsten Einsatzmöglichkeiten (*optimale Faktorallokation*);
- Anpassung von Produkten und Produktionskapazitäten an eine sich ständig ändernde Nachfragestruktur und Produktionstechnik (*Anpassungsflexibilität*) sowie
- Stimulierung des *technischen Fortschritts* in Gestalt neuer Produkte und Produktionsverfahren.

Die Entscheidung für diese Funktionen implizieren nach *Kantzenbach* zwar »bewusste Werturteile« im Rahmen einer »wirtschaftspolitischen Gewichtung«, der man aber nicht ausweichen könne. Die Frage müsse lauten, welche *Marktstruktur* am besten in der Lage sei, die gewünschten Funktionen zu erfüllen. Hierbei schloss *Kantzenbach* die extremen Marktformen der vollständigen Konkurrenz und das enge Oligopol sowie das Monopol aus. Hier komme es zu einem suboptimalen Marktverhalten der Akteure und demnach auch zu nicht akzeptablen Marktergebnissen. Er sieht vielmehr eine optimale Wettbewerbsintensität in der Marktform »*weiter Oligopole*« mit unvollkommener Produkthomogenität und Markttransparenz als erfüllt an. Staatliche Wettbewerbspolitik müsse dafür sorgen, dass sich die Märkte in diese Richtung entwickelten.

Dieser wettbewerbstheoretischen Zielbestimmung in Form einer workability-orientierten Funktionsanalyse wurde von *Erich Hoppmann* mit dem »*Konzept der Wettbewerbsfreiheit*« vehement widersprochen. Hier wird davon ausgegangen, dass es unmöglich ist, Marktergebnisse zu antizipieren oder gar zu normieren, d.h. dem Wettbewerb Zielfunktionen wie bei *Kantzenbach* vorzugeben, auf die hin dynamische Wettbewerbsprozesse durch den Staat gestaltet werden können. Marktwirtschaft wird vielmehr im Sinne von *Hayek* als ein komplexes evolutorisches und offenes Marktsystem verstanden, wobei Wettbewerb als ein »Entdeckungsverfahren« interpretiert wird. Wettbewerb sei ein »Ziel an sich«. Er impliziere die Realisierung der gesellschaftspolitisch gewollten Freiheitsmaxime. Die von *Hoppmann* entwickelte und als neoklassisch bezeichnete Wettbewerbstheorie formuliert eine negativ umschriebene Wettbewerbsnorm, »nach welcher freier Wettbewerb nicht mehr gegeben ist, wenn wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen

als Ausübung willkürlichen Zwangs gegen andere im Markt praktiziert werden.« (Cox/Hübener: 29) In ähnlicher Form zur wirtschaftlichen Machtausübung äußert sich *Helmut Arndt*: »Wirtschaftliche Macht ist wirtschaftliche Überlegenheit. Wer über wirtschaftliche Macht verfügt, ist in der Lage, die Handlungsfähigkeit anderer Wirtschaftler einzuschränken, die eingeschränkte Handlungsfähigkeit anderer Wirtschaftler auszunutzen und gegebenenfalls sogar die Willensentscheidungen anderer Wirtschaftler im eigenen Interesse zu beeinflussen. Im Grenzfall entscheidet der Mächtige für den Schwachen.« (Arndt 1981: 51) Gleichzeitig relativiert *Arndt* aber den Machtbegriff. Bei einem vorliegenden dynamischen Wettbewerbsprozess sei die Macht nicht gleich verteilt, sondern trete temporär aufgrund besonderer innovativer Leistungen »wettbewerbsadäquat« in Erscheinung. Sie werde bei einem funktionsfähigen Wettbewerb aber immer wieder zur Erosion gebracht. »Wie es keine Wirtschaft ohne wirtschaftliche Macht gibt, so existiert auch kein Wettbewerb, ohne dass Macht entsteht und wieder untergeht. Das Entstehen *permanenter Machtstellungen* verändert jedoch den Wettbewerb oder hebt ihn auf und hat entweder Wettbewerbsentartungen und oder Wettbewerbsbeschränkungen zur Folge.« (Arndt 1981: 51)

Aus den völlig unterschiedlichen wettbewerbstheoretischen Ansätzen von *Kantzenbach* und *Hoppmann* ergeben sich unterschiedliche wettbewerbspolitische Implikationen. »Der ›neoklassische‹ Typus von Wettbewerbspolitik setzt primär an eindeutig formulierten und allgemein gültigen Verbotsmaßnahmen der Wettbewerbspolitik an (Per-se-Verbote). Die an Workability-Normen orientierte Wettbewerbspolitik verfolgt unter Zugrundelegung spezifischer Kausalbeziehungen zwischen Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnissen (›market-structure-conduct-performance-approach‹) eine staatliche Marktgestaltungspolitik, deren Ziel wettbewerbsfunktionsadäquate Marktstrukturen im Sinne der ›funktionsfähigen Konkurrenz‹ (›workable competition‹) sind.« (Cox/Hübener: 31)

In die in Deutschland geführte Wettbewerbsdebatte zwischen *Kantzenbach* und *Hoppmann* lässt sich die in den USA geführte Auseinandersetzung zwischen den Anhängern (*Mason*, *Kahn*, *Bain* u.a.) der »Theory of Industrial Organization«, oder auch »Industrieökonomik« (Kaufer), und den Vertretern der »Chicago-School«, deren wettbewerbs- und markttheoretische Untersuchungen auf den Erkenntnissen von *Stigler* aufbauen, einordnen (Stigler). Um einen funktionsfähigen Wettbewerb zu generieren, stellt die »*Theory of Industrial Organization*« ihre Forschungsbemühungen auf eine empirische Fundierung theoretischer Argumentationen ab. Im Mittelpunkt stehen dabei die Zusammenhänge zwischen *Marktstruktur*, *Marktverhalten* und *Marktergebnissen*, wobei man in der Marktstruktur und im Marktverhalten die kausalen Determinanten des Marktergebnisses sieht. Dabei wird im dynamischen Wettbewerbsprozess eine zirkuläre Verknüpfung unterstellt, so dass letztlich auch das Marktergebnis wieder auf das Marktverhalten und die Marktstruktur zurückwirkt.

Neuere Forschungsergebnisse zeigen hier das permanente Streben von Unternehmen in Richtung einer Monopol- oder zumindest marktbeherrschenden Stellung an. Danach führt die Ausübung von (Monopol-)Macht zu einer strategischen Orientierung der Unternehmen in Form ihrer Preispolitik und Werbung, letztlich zu einer mengenmäßigen Unterversorgung mit Gütern und zu einer Abschöpfung von Konsumentenrente durch Preisdiskriminierung (Tirole: 103ff.). Wettbewerb über wirkliche *Produktinnovationen* im Bereich der Endnachfrage ist dagegen eher die Ausnahme. Monopolisten stellen darüber hinaus eine hohe Produktqualität nur zu sehr hohen Preisen zur Verfügung, und das auch nur, wenn der Anteil der informierten KäuferInnen sehr hoch ist. Mit zunehmendem Grad an *Marktintransparenz* sinkt somit im Umkehrschluss auch bei hohen Preisen die Produktqualität (Tirole: 108). Monopolmacht mit entsprechend negativen Wohlfahrtswirkungen kann außerdem sehr wirkungsvoll durch vertikale Marktkontrollen auf Beschaffungs- und Absatzmärkten ausgeübt werden (Tirole: 192). Darüber hinaus sind Abweichungen von einem Wettbewerbspreisniveau (Preis = Durchschnittskosten, die im Produktionsgleichgewicht den Grenzkosten entsprechen) nicht nur im extremen Monopolfall oder bei Marktbeherrschung möglich, sondern auch im von *Kantzenbach* als »wettbewerbsoptimal« eingestuften »weiten Oligopol« denkbar und wahrscheinlich. Insbesondere bei hohen Investitionskosten (und damit

Größenvorteilen), Kapazitätsbeschränkungen und heterogenen Gütern ergeben sich deutliche Preisgestaltungsspielräume im Sinne eines »*Target return pricing*« (Bontrup 2001: 470ff.) für die agierenden Unternehmen (Tirole: 206 ff.). Marktmacht gegenüber den KonsumentInnen kann folglich ebenso im Zustand optimaler Wettbewerbsintensität ausgeübt werden. Dies gilt uneingeschränkt auch im *Innovationswettbewerb* (Phähler/Wiese: 206ff.), womit es letztlich keine Marktform gibt, die aus sich heraus die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt sichert.

Zum einen ist diese Tatsache darauf zurückzuführen, dass fast alle profitablen Märkte durch *Markteintrittsbarrieren* geschützt sind. Diese können viele Ursachen haben, die entweder systemimmanent in den *Produktionsgegebenheiten* in bestimmten Branchen verkörpert und/oder durch *strategisches Verhalten* der Unternehmen verursacht sind. So etablieren sich in allen Industrien, die durch eine fixkostenintensive Produktion gekennzeichnet sind, Markteintrittsbarrieren und damit auch Störungen innerhalb eines dynamischen Wettbewerbsprozesses. Schon der Betriebswirt *Eugen Schmalenbach* hat in den 1920er Jahren auf diesen Hang einer kapitalistisch immanenten Entwicklung zu einer »*Fixkostenökonomie*«, die letztlich eine Kartellierung und Monopolisierung der Wirtschaft erzwinge, nachhaltig hingewiesen (Schmalenbach). Weitere Ursachen für Markteintrittsbarrieren sind *absolute Kostenvorteile* (Produktionstechnologien, patentierte Produktinnovationen, vertikale Integration) und die Höhe des *Kapitalbedarfs* für den Markteintritt (Bain/Porter). Darüber hinaus investieren Unternehmen gezielt in den Aufbau von Markteintrittsbarrieren, um potenzielle Konkurrenten vom Marktzutritt abzuhalten oder im Markt befindliche Unternehmen herauszudrängen. Dies kann über die *Preispolitik* erfolgen (predatory pricing/limit pricing), durch vertikale Integration und daraus resultierende Beschränkungen für den Wettbewerb im Zugang zu wesentlichen Inputfaktoren (essential facilities) oder auch durch extremen Werbeaufwand und/oder erfolgreiche Produktdiskriminierung, mit deren Hilfe sämtliche Marktnischen besetzt werden (Weimann: 273). Übrig bleiben so letztlich einige wenige Großunternehmen, die nicht-wettbewerbliche Renten bzw. Profite abschöpfen können.

Trotz dieser Ergebnisse gemäß der »*Theory of Industrial Organization*«

wurde bzw. wird durch die Vertreter der »*Chicago-School*« gegen eine staatliche Marktstrukturpolitik zur Aufrechterhaltung von Wettbewerb aufs Heftigste opponiert. Ähnlich wie in der neoklassischen Wettbewerbstheorie betonen sie die »*Wettbewerbsfreiheit*« und den nicht vorher bestimmbaren offenen Ausgang eines Wettbewerbsprozesses. Das Konzept basiert auf dem Vertrauen in die *Selbstheilungskräfte des Marktes*. Marktmacht und Effizienz werden hier sogar gleichgesetzt. Kommt es demnach zu Konzentrationsprozessen als Folge eines internen Unternehmenswachstums oder auch durch Fusionen zu größer werdenden Unternehmen (externes Wachstum), wird dies auf die größere Effizienz zurückgeführt. Dies führte in der Konzentrationsdebatte bei den Befürwortern der »Chicago-School« zu der so genannten »*Unentrinnbarkeitsthese*«, wonach ökonomische Effizienz zwangsläufig Größe und Konzentration impliziere.

Neuerdings ist die theoretische Auseinandersetzung um Markt, Wettbewerb und Macht auch durch die »*Neue Institutionenökonomik*« geprägt, die sich kritisch von der Neoklassik absetzt, indem sie bestimmte Themen behandelt, die diese vernachlässigt bzw. in die »Nebenbedingungen« verbannt. Beispielsweise werden *Transaktionskosten* (die Kosten der Information, Verhandlung und Überwachung von Verträgen) – deren Existenz die Optimalitätsaussagen neoklassischer Modelle schwer in Bedrängnis bringt – explizit behandelt, so dass etwa die Folgen asymmetrischer Informationsverteilung, opportunistischen Verhaltens, des Vertrauens- und Reputationsaufbaus und des negativen Qualitätswettbewerbs analysiert werden können. Die Modelle der Neuen Institutionenökonomik sind insbesondere im Vergleich zum Modell der vollkommenen Konkurrenz zwar realistischer, verlassen aber letztlich den affirmativen neoklassischen Ansatz nicht wirklich. Denn sie halten erstens am methodischen und normativen Individualismus fest, wollen zweitens die richtig erkannten Mängel der Marktallokation allein mit marktkonformen Mitteln – wie eindeutiger Zuweisung von Eigentumsrechten, Haftungsrecht, Werbung (sic!) und anderen Formen des Qualitäts-Signaling etc. – heilen und suchen drittens wiederum nach optimalen Gleichgewichten, also auch nach dem unter Berücksichtigung von Informationskosten optimalen Grad der

Uninformiertheit, nach der u.U. monopolistischen Marktform, die die Transaktionskosten optimiert usw.

9.2 Wettbewerb und Konzentration in der wirtschaftlichen Realität

Fasst man die wettbewerbstheoretischen Erkenntnisse in einer kritischen Würdigung zusammen, so kann man sicher mit *Heuss* der Auffassung sein, dass die Wettbewerbstheorie bis heute einen stark »fragmentarischen Charakter« besitzt (Heuss: 576) und außerdem als nicht werturteils- und ideologiefrei einzustufen ist. In ihrer wettbewerbspolitischen Diktion hat sich dennoch das *neoklassische Konzept der Wettbewerbsfreiheit* gegen den workability-orientierten Funktionsansatz einer staatlich herbeizuführenden »optimalen Wettbewerbsintensität« oder auch gegenüber der »Theory of Industrial Organization« – die verstärkt auf eine Abstimmung zwischen Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnissen abstellt – durchgesetzt. Staatliche Markt- und Wettbewerbsstrukturpolitik in Form einer rigorosen *Fusionskontrolle* oder gar einer *Dekonzentrations- bzw. Entflechtungspolitik* wird nicht nur von der »neoklassischen Wettbewerbstheorie« oder der »Chicago-School« als »Marktformendirigismus« und »Marktstrukturinterventionismus« strikt abgelehnt, sondern auch von der Politik, die heute weitgehend übereinstimmend neoliberale wirtschaftspolitische Interessen verfolgt. Bei der rechtlichen Umsetzung der Theorie der »Wettbewerbsfreiheit« in Deutschland durch das »Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen« (GWB) wird deshalb auch lediglich auf ein *wettbewerbsbeschränkendes Marktverhalten* der Wirtschaftssubjekte abgestellt, das den Freiheitsgrad anderer Wettbewerber willkürlich einschränkt bzw. behindert. So werden durch das Gesetz verbotene Verhaltensweisen – wie z.B. formelle und informelle Kartellabsprachen, Diskriminierung, Boykott, Liefersperren u.a. – hervorgehoben und sanktioniert; es wird aber auch in Abänderung zur reinen Lehre auf die Marktstruktur in Form einer »vorbeugenden Fusionskontrolle« Wert

gelegt. Hierbei stellt sich allerdings die Frage, ob eine ausschließlich an *Verhaltensverboten orientierte Wettbewerbspolitik* und Rechtsauslegung durch so genannte Per-se-Verbote ausreichend ist, um den im dynamischen Wettbewerbsprozess *immanent* auftretenden Wettbewerbsbeschränkungen wirksam begegnen zu können.

Nach *Huffschmid* tritt im Wettbewerbsprozess nämlich eher Folgendes ein: »Für die Kapitale, die einen ›besonderen Vorteil‹ besitzen, ist die materielle Konsequenz ihres vergleichsweise besseren Abschneidens eine stärkere individuelle Akkumulationskraft im Vergleich zu anderen Kapitalen; da diese Akkumulationskraft unter dem Zwang der (...) Konkurrenz unbedingt eingesetzt werden muss, bedeutet dies eine größere tatsächliche Akkumulation dieser Kapitale im Vergleich zu anderen und damit bessere Voraussetzungen zur weiteren Entwicklung der Produktivkräfte; und d.h. vor allem zur Erzielung eines zusätzlichen, weiteren Vorsprung verschaffenden Extraprofits.« (Huffschmid 1975: 29) Dadurch kommt es quasi zu einem systematischen, in der Regel nicht mehr aufholbaren Vorsprung, d.h. zu einem fehlenden wirksamen »*nachahmenden Wettbewerb*«, der die zuvor errungene prozessuale Monopolstellung bzw. die hierbei erzielten Gewinne wieder einebnet und die Preise durch den Wettbewerb senkt. Auf hoch konzentrierten Märkten, die sich selbst durch Leistungswettbewerb herausgebildet haben können, wirken so bereits *Marktstrukturen* als *Zustand* wettbewerbsmindernd, »ohne dass es hierzu konkreter wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen der Marktteilnehmer bedarf.« (Cox/Hübener: 32) Diese sind allerdings zusätzlich und wettbewerbsimmanent vorhanden, weil privatwirtschaftliche Unternehmen mit *Wettbewerbsbeschränkungen* auf Wettbewerb reagieren bzw. versuchen, sich dem Druck des Wettbewerbs zu entziehen. »Denn kein Einzelwirtschaftler will das Verhältnis der Konkurrenz, dem er unterworfen ist. Freier Wettbewerb, mit allen Überraschungen, die er bietet, widerspricht einem allgemeinen und elementaren Bedürfnis erwerbswirtschaftlichen Handelns schon darin, dass er die Kalkulierbarkeit der Chancen sehr beschränkt.« (Hofmann: 47)

So kommt es letztlich zu *wettbewerbsbeeinträchtigenden Unternehmensstrategien*, die als Verhandlungs-, Behinderungs- und/oder Konzentrations-

strategien danach trachten, den Wettbewerb auszuschalten. »Die ›Neigung zum Monopol‹ entspringt dabei der Grundnatur des kapitalistischen Erwerbes selbst. Das Prinzip der Rendite vollendet sich im Monopolgewinn; so wie sich der andauernde Krieg der Konkurrenz in der Hoffnung eines jeden der Streitenden nach der Überwältigung der anderen erfüllt. Dem Verhältnis der freien Konkurrenz wohnt damit von allem Anfang an die *Tendenz seiner Selbstaufhebung* inne. Das Monopol, weit entfernt davon, eine ›Entartung‹ der freien Unternehmerinitiative, eine ›Fehlentwicklung‹ der Konkurrenz darzustellen, ist vielmehr die heimliche Hoffnung aller. Innerhalb einer Ordnung, wo Akkumulation ›Moses und die Propheten‹ ist, gelingt dem Monopol, was alle anderen wollen.« (Hofmann: 47) Die dem Wettbewerb eigene Dynamik der Selbstaufhebung führt dazu, dass Vorsprünge nicht etwa nur zeitweise bestehen können und durch die Konkurrenz nivelliert werden; sie können sich im Gegenteil vielmehr verfestigen und zu wachsender Polarisierung führen. Die in dieser Polarisierung Benachteiligten werden zwar versuchen, ihre Positionen zu verbessern, aber die Begünstigten haben in der Regel die Mittel, ihre einmal realisierten Vorsprünge aufrechtzuerhalten, zu verteidigen und noch auszubauen. In diesem Prozess wird einerseits die Konkurrenz erbitterter und aggressiver, andererseits die Spaltung zwischen Siegern und Besiegten tiefer. Ab einem bestimmten Punkt beschränkt sich die Konkurrenz nicht mehr nur auf ökonomische Mittel. Die stärksten Unternehmen versuchen vielmehr, auch die außerökonomische, staatliche und nichtstaatliche Gewalt für ihre Interessen zu mobilisieren. Das reicht von der Einflussnahme auf den staatlichen Gesetzgebungsprozess über die Inanspruchnahme staatlichen Einflusses bei der Erschließung ausländischer Märkte bis zur polizeilichen und militärischen Gewalt gegen Angriffe auf Privilegien und zur Sicherung besonderer ökonomischer Interessen, z.B. an ausländischen Ölquellen. Diese nach innen und außen zunehmend offen auftretenden aggressiven Tendenzen einer auf Privateigentum und Konkurrenz basierenden Gesellschaft sind in der marxistischen *Imperialismustheorie* thematisiert worden. Sie bleiben jedoch in der konventionellen Ökonomie als »nicht zur Wirtschaft gehörend« regelmäßig außer Betracht.

Die wichtigsten Formen der oben genannten wettbewerbsbeschränkenden *Verhandlungsstrategien* sind Kartellbildungen inklusive aufeinander abgestimmter Marktverhaltensweisen. »Unter *Behinderungsstrategie* i.w.S. sind alle Verhaltensweisen von Einzelunternehmen oder Unternehmensgruppen zu verstehen, die dazu geeignet sind, tatsächliche oder potenzielle Mitbewerber (horizontal) sowie Lieferanten oder Abnehmer (vertikal) in ihrer formalen Handlungs- und/oder materiellen Entschließungsfreiheit in Bezug auf einen oder mehrere Aktionsparameter rechtlich oder faktisch zu beschränken und/oder die Wirksamkeit des Wettbewerbsmechanismus zu beeinträchtigen. Die Hauptformen des Behinderungswettbewerbs sind:

- Boykott und Lieferverweigerung,
- Preisdifferenzierung und Preisdiskriminierung sowie
- Ausschließlichkeits- und Kopplungsbindungen.

Behinderungsstrategien können als Versuche der Wirtschaftssubjekte charakterisiert werden, sich dem Wettbewerbsdruck zu entziehen, indem sie überragende Marktstellungen aufbauen bzw. absichern (Monopolisierung von Märkten i.w.S.). Besondere Probleme bereitet bei der wettbewerbspolitischen Beurteilung häufig die Frage, ob eine bestimmte Verhaltensweise der unzulässigen Behinderung von Konkurrenten dient oder als eine erwünschte initiative Wettbewerbshandlung im dynamischen Wettbewerbsprozess anzusehen ist. Bei der Lösung dieses Problems stellt man i.d.R. auf die Marktmacht des Unternehmens ab, das die betreffende Verhaltensweise praktiziert.« (Schmidt/Schmidt: 16) Die dritte Form der Wettbewerbsbeschränkung ist die *Konzentrationsstrategie*. Diese kann grundsätzlich auf verschiedene Weise zustande kommen. So wachsen einige Unternehmen in einer Branche aufgrund der Umwandlung von Gewinn in Realkapital (Akkumulation) schneller als ihre Wettbewerber (*internes Wachstum*) – wobei allerdings dieses schnellere Wachstum nicht unbedingt auf besondere Leistungen der Unternehmen zurückzuführen sein muss, sondern sich bereits als Ergebnis von bestehender *Marktmacht* und ihrer Ausübung auf der Absatz- und/oder Beschaffungsmarktseite darstellen kann. Scheiden Unternehmen (Grenzanbieter) endgültig aus dem Markt aus, so liegen oft auch nicht wettbewerblich auf Leistung basierende Ver-

drängungsprozesse vor. Im Ergebnis verengt sich hierdurch der Markt bzw. wird ein weiteres Stück von Wettbewerb ausgehöhlt.

Von einem *externen Unternehmenswachstum* spricht man dagegen immer dann, wenn sich mehrere Unternehmen durch Fusion zusammenschließen. Hierbei teilt man die *Fusionen* nach Produktionsstufen in horizontale, vertikale und diagonale Zusammenschlüsse ein. *Horizontale Konzentration* entsteht durch den Zusammenschluss von Unternehmen der gleichen Produktionsstufe, beispielsweise wenn sich mehrere Automobilhersteller oder Stahlunternehmen zusammenschließen. *Vertikale Fusionen* liegen dagegen vor, wenn sich Unternehmen auf vor- und/oder nachgelagerten Produktionsstufen zusammenfinden. Beispiel: Stahl- und Automobilunternehmen. Der Grund für dieses unterschiedliche externe Unternehmenswachstum ist in fast allen Fällen der gleiche: Es geht um die Steigerung der Marktanteile zur Eliminierung unerwünschten Wettbewerbs und gleichzeitig um Kostensenkung zur Erhöhung der Gewinne bzw. Rentabilitäten – in der Regel in erster Linie realisiert durch die Entlassung von ArbeitnehmerInnen. Dies schließt natürlich nicht aus, dass die Kostensenkungen nicht auch (noch) für Preissenkungen im Absatzwettbewerb eingesetzt werden (müssen). Die Nachfrager profitieren dann temporär von niedrigen Produktpreisen. Gleichzeitig erfolgt aber auf der Marktnebenseite eine weitere Bekämpfung unliebsamer Konkurrenten, um somit endgültig die Marktbeherrschung zu erlangen. Bei der *diagonalen Fusion* kommt es zu Unternehmenszusammenschlüssen, bei denen Unternehmen sowohl verschiedenen Produktionsstufen als auch Branchen angehören. So schließen sich beispielsweise Unternehmen aus der Stahl- und Automobilbranche mit Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie und vielleicht noch zusätzlich mit Reedereien zusammen. Der wesentliche Grund für solche Fusionen liegt in einer Risikostreuung des angelegten Kapitals über mehrere Branchen.

Erst mit der Einführung der so genannten »*vorbeugenden Fusionskontrolle*« im Jahr 1973 wurden beim *Bundeskartellamt* Statistiken über Fusionen angelegt. Bis zum Jahr 2002 wurden dabei insgesamt 30.893 Fusionen angezeigt und vollzogen. Das sind jahresdurchschnittlich 1.030 Zusammenschlüsse. Im selben Zeitraum wurden dagegen aufgrund der

Rechtsbestimmungen im GWB lediglich 139 oder jahresdurchschnittlich 4,6 Fusionen untersagt. Dabei muss man über die vorbeugende Fusionskontrolle wissen, dass das *Bundeskartellamt* nur solche Unternehmenszusammenschlüsse überhaupt erfasst und einer behördlichen Überprüfung unterzieht, bei denen sich das Umsatzvolumen der beiden potenziellen Zusammenschlusskandidaten zusammen auf über 500 Mio. € bewegt. Die folgende Tab. 20 zeigt die Fusionsentwicklung seit 1973 differenziert nach Produktionsstufen in horizontale, vertikale und diagonale Zusammenschlüsse.

Tabelle 20: Fusionsentwicklung in Deutschland seit 1973

Jahre	Summe Fusionen	Horizontal	Vertikal	Diagonal	Untersagte Fusionen
1973–1980	3.575	2.408	681	486	35
1981–1985	3.011	1.924	391	696	36
1986–1990	5.810	4.138	626	1.046	26
1991–1995	8.358	7.147	261	950	18
1996–2000	7.684	6.686	284	714	16
2001	1.138	1.083	10	45	2
2002	1.317	1.213	31	73	6
Gesamt	30.893	24.599	2.284	4.010	139

Quellen: Diverse Kartellamtsberichte sowie telefonische Anfrage beim Bundeskartellamt, eigene Berechnungen

Hierbei überwiegen mit einem Anteil von 79,6 vH an den gesamten Fusionen eindeutig die horizontalen Zusammenschlüsse. Man erkennt hier auch die starke Zunahme der Fusionen in den 1990er Jahren. Kam es in der 1980er Jahren jahresdurchschnittlich zu knapp 900 Zusammenschlüssen, so stieg ihre Zahl in der 1990er Jahren um 78 vH auf rund 1.600 Fusionen.

Allgemein kann man seit Gründung der Bundesrepublik von *drei*

Phasen einer Konzentrationsentwicklung ausgehen. Die *erste Phase* von 1949 bis in die zweite Hälfte der 1960er Jahre war politisch durch die Neuordnung und Festigung kapitalistischer Gesellschaftsstrukturen, ökonomisch durch den Wiederaufbau und kräftiges Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. Die *zweite Phase* bis Mitte der 1980er Jahre verlief vor dem Hintergrund zunehmender Krisentendenzen der ökonomischen Entwicklung. Die Konzentration wurde hier unter den veränderten Bedingungen zunehmend durch – mehr oder minder freiwillige – Fusionen getragen. Es war die Zeit aufkommender *Großfusionen*; gleichzeitig konnte eine zunehmende *Internationalisierung* beobachtet werden (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 1988: 12ff.). Seit Mitte der 1980er Jahre zeichnet sich die *dritte Fusionswelle* durch drei wesentliche Besonderheiten aus. »Erstens handelt es sich *stofflich* überwiegend um Zusammenschlüsse oder Übernahmen, die eine *Konzentration auf das Kerngeschäft* beabsichtigen. Diese Stoßrichtung wird dadurch unterstrichen, dass mit einem Kauf oder einem Zusammenschluss gleichzeitig Verkäufe von Tochterunternehmen verbunden werden, die nicht zu diesem Kerngeschäft gehören. (...) Zweitens führt die Orientierung auf Weltmarktdominanz auch zu einer zunehmenden Internationalisierung bei Fusionen. Dies lässt sich deutlich an den Zusammenschlüssen zeigen, an denen Unternehmen aus der EU beteiligt waren. (...) Drittens spielt bei den aktuellen Fusionen die Finanzierung und/oder Abwicklung über die Börse oder allgemeiner über die Finanzmärkte eine sehr viel größere Rolle als früher.« (Huffschmid 2000: 61ff.)

Ursächlich für diese Prozesse sind spätestens seit Beginn der 1990er Jahre tief greifende politische und ökonomische Koordinatenveränderungen. Dazu gehören in erster Linie der *Zusammenbruch der Sowjetunion* und die von den USA realisierte weltweite politisch-ökonomische sowie militärische Hegemonie. In Folge kam es in Deutschland zur *Wiedervereinigung*, die bis heute und auch in Zukunft mit schwer wiegenden ökonomischen Integrationsproblemen in eine gesamtdeutsche Wirtschaft einhergeht. Außerdem wurde auf europäischer Ebene die *Wirtschafts- und Währungsunion* umgesetzt. All diese Prozesse wurden fast gleichzeitig von einem weltweiten Abbau von Zoll-, Handels- und Kapitalbeschränkungen begleitet. Nicht zuletzt konnte hierdurch die

Herrschaft des Finanzkapitals ausgebaut und seine außerhalb der Realökonomie stattfindende spekulative Geldanlage forciert werden (vgl. Huffschmid 2002). Auch ist die »*mikroelektronische Revolution*« mit völlig neuen Informations- sowie Kommunikationsmöglichkeiten zu nennen, was wiederum die »Geburtsstunde« der so genannten »New Economy« oder »Internet-Ökonomie« ermöglichte (vgl. Hickel 2002). Fast parallel zu diesen Entwicklungen kam es in Ökonomie und Politik zu einem nachhaltigen theoretischen *Paradigmenwechsel*, der zu einer den Wettbewerb betonenden neoklassischen/neoliberalen Wirtschaftspolitik führte. Hierdurch wurde schließlich weltweit – angeheizt durch IWF und Weltbank (vgl. Stiglitz 2002) – der *Wettbewerbsimperativ* eingefordert, und dies nicht nur für die Wirtschaft, sondern mittlerweile für fast alle gesellschaftlich relevanten Bereiche. *Die Gruppe von Lissabon*, ein Zusammenschluss von WissenschaftlerInnen unterschiedlichster Fachgebiete, stellt dabei zurecht fest, dass Wettbewerb weltweit »zu einem universellen Credo, einer Ideologie geworden ist« (Die Gruppe von Lissabon: 16). »Der Wettbewerbsimperativ, der bei Unternehmen und Nationen herrscht, macht sich zunehmend auch bei Universitätsverwaltungen und Schulleitungen, Erziehungsministerien, Gewerkschaften, Parlamenten, den Massenmedien und Stadtplanern bemerkbar und bestimmt schon heute weithin ihr Handeln« (ebenda: 17).

Spätestens seit in den 1980er Jahren *Reagan* in den USA und *Thatcher* in Großbritannien die Ideologie der »freien Marktwirtschaft« predigten, übernahmen auch andere Länder und ihre PolitikerInnen weitgehend kritiklos diese unheilvolle Lehre, die letztlich darauf basiert, dass Märkte störungsfrei und effizient funktionieren können und Wettbewerb dazu das entscheidende Instrument sei. Deshalb habe sich auch der Staat durch drastische Steuersenkungen und Staatsausgabenkürzungen – insbesondere im Sozialbudget – selbst in Krisenzeiten aus der Wirtschaft herauszuhalten (»Wirtschaft findet in der Wirtschaft statt«, so der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Rexrodt). Der noch bis Mitte der 1970er Jahre mit Erfolg praktizierte *Keynesianismus* sei tot. Außerdem müsse der Staat durch nachhaltige *Privatisierungen öffentlicher Unternehmen* zurückgedrängt werden bzw. sei selbst dem Markt und Wettbewerb auszusetzen. Anstatt gerade öffentliche Unternehmen als

Gegenmacht zu den privaten Unternehmen zu stützen, finden auch hier zum Nachteil der Beschäftigten als auch der VerbraucherInnen nachhaltige Privatisierungsorgien statt. Wirtschaftspolitik solle sich mehr oder weniger auf eine *Anti-Inflationspolitik* beschränken, was die *Beschäftigung*, die Arbeit von Menschen, zu einer Restgröße verkommen lässt. Mittlerweile über 25 Jahre Massenarbeitslosigkeit und der Einsatz neoliberaler Wirtschaftspolitik zu ihrer Bekämpfung zeugen nachhaltig davon. Politik geht es heute in erster Linie darum, durch niedrige Inflationsraten den *Vermögenswert der Finanzanleger* aufrecht zu erhalten und durch entsprechende Wechselkurse die internationale (preisliche) Wettbewerbsfähigkeit insbesondere exportierender Konzerne und ihrer Zulieferer zur Profitrealisierung sicherzustellen. Der *Nationalstaat* hat sich dabei immer mehr zum Verbündeten »seiner« Unternehmen im internationalen Konkurrenzkampf um Weltmarktanteile gemacht (vgl. Habermas: 811).

Insgesamt ist es bei dieser polit-ökonomischen Gemengelage zu einer *Belebung des Wettbewerbs* gekommen. Zu wessen Vorteil und Nutzen aber, und was sind die Implikationen dieser Wettbewerbszunahme? *Streeck* stellt fest: »Der verschärfte Wettbewerb in nahezu allen Märkten und die zunehmenden Austrittsmöglichkeiten des Kapitals aus anspruchsvollen nationalen Regelsystemen sind die wichtigsten Faktoren, die heute die industriellen Beziehungen auf nationaler Ebene bestimmen.« (Streeck: 53) Mit anderen Worten: Die Erpressung nationaler Wirtschaftspolitik zur Befriedigung privatwirtschaftlicher (partikularer) *Profitinteressen* sind das Ergebnis dieser Wettbewerbszunahme – ein eher destruktives Ergebnis. Hierbei stellt sich weiter die Frage, ob die zu verzeichnende Wettbewerbszunahme von Dauer (endlos) ist oder ob es sich dabei um eine *temporäre Erscheinung* handelt, die letztlich nur ein weiterer Schritt in Richtung einer sich immer mehr *vermachtenden privaten Wirtschaft* ist. Dies würde dann das bereits heute schon unerträgliche Erpressungspotenzial der Wirtschaft gegenüber der demokratisch legitimierten Politik noch weiter steigern.

Für das Letztere spricht nicht nur der empirisch nachhaltig zu beobachtende Tatbestand einer in der Geschichte des Kapitalismus in dieser Größenordnung in den letzten zehn Jahren weltweit noch nie da

gewesenen *Fusionswelle* in fast allen Branchen. Hierbei ist besonders herauszustellen, dass dieser Prozess auf einem bereits hohen Konzentrationsgrad gegen Ende der 1980er Jahre aufsetzte. Dabei werden die Machtverhältnisse nicht abgebaut, sondern neu ausgefüllt, und es spricht wenig dafür, dass dies zum Nutzen der VerbraucherInnen ist. »Wenn Unternehmen, um der härteren Konkurrenz von außen zu begegnen, Konkurrenten im Inland aufkaufen und zu nationalen Führungskonzernen werden, findet ebenfalls keine Schwächung, sondern eher eine Stärkung ihrer Markt- und Wettbewerbsposition statt. Das Gleiche gilt, wenn Unternehmensteile, die nicht zum Kerngeschäft gehören, abgestoßen und solche, die das Kerngeschäft verstärken, zugekauft werden.« (Huffschmid 2002a: 1.501) Weltweit hat das Transaktionsvolumen bei Fusionen von 473 Mrd. US-$ im Jahr 1990 auf 4.000 Mrd. US-$ im Jahr 2000 um das 8,4-fache kontinuierlich zugenommen (Bundeskartellamt). Erst vor dem Hintergrund der Konjunktur- und Börsenflaute ist in den Jahren 2001 und 2002 das »Fusionsfieber« – allerdings auf einem hohen Niveau – zurückgegangen. Anzahl und Wert der erfassten Fusionen sanken im Jahre 2002, wie schon im Jahr davor, und waren mit Kapitalbewegungen geringeren Umfangs verbunden. 2002 verminderte sich der Wert globaler Unternehmenstransaktionen gegenüber dem Vorjahr um 47 vH auf 996 Mrd. Dollar, allein in Deutschland sank der Wert um 26 vH auf 113 Mrd. Dollar. Die Zahl der Fusionen verminderte sich nach Angaben der KPMG Corporate Finance weltweit um 24 vH auf 17.414 Zusammenschlüsse, in Deutschland um 30 Prozent auf 1.174 (Berliner Zeitung vom 16.12.2002).

Spektakuläre globale Konzentrationsvorgänge wie der Zusammenschluss von Daimler und Chrysler (1998), Hoechst und Rhône-Poulenc (1997) oder Deutsche Bank und Bankers Trust (1999) gab es in den letzten Jahren nicht. Ähnlich wie in anderen Ländern kam es auch in Deutschland vermehrt zu Konzentrationsvorgängen im nationalen Rahmen, wie die zahlreichen Fälle in der Energiewirtschaft, im Bauwesen und im Handels- und Mediensektor belegen. Es handelt sich meist um international weniger wettbewerbsfähige Bereiche, die durch Zusammenfassung der entscheidenden Ressourcen zugunsten ganz weni-

ger großer Konzerne zunächst national neu geordnet werden. Die Fusion von VIAG und VEBA zu E.ON AG (2000) – einschließlich der per Ministererlaubnis gegen das Votum des *Bundeskartellamtes* und der *Monopolkommission* erfolgten Übernahme der Ruhrgas AG sowie die Übernahme von VEW durch den RWE-Konzern (2000) – sind herausragende Beispiele dafür. Für die Konzentrationsbewegung ist dabei erstens bemerkenswert, dass weltweite Fusionen, Übernahmen und Beteiligungen als strategische Maßnahmen weiterhin bei den Unternehmen an vorderster Stelle stehen. Zweitens ist aber auch der Anteil der Fusionen, die nur innerhalb eines Landes vollzogen werden, in den letzten Jahren nicht geringer geworden, und dies trotz Kapitalliberalisierung und umfangreicher Marktöffnungen. Drittens steht heute weniger der Zusammenschluss kompletter Konzerne – wie in den Jahren davor – im Mittelpunkt der Konzentration, als vielmehr Fusionen und Übernahmen von Konzernteilen. Verstärkte Orientierung auf Verschlankung und Werterhöhung initiiert vielfältige Struktur- und Marktbereinigungen, die auch Veränderungen in den Beteiligungs- und Besitzverhältnissen einschließen. Vor allem global agierende Konzerngruppen formieren sich zunehmend neu. Und viertens ist generell eine weitere Fokussierung der Konzentrationsaktivitäten auf die führenden großen Gruppen unübersehbar.

Tabelle 21: Zahl der Beteiligungen, Fusionen und Übernahmen mit Beteiligung von EU-Unternehmen

	Insgesamt	darunter in vH			
		national	innergemeinschaftlich	international	unbekannt
1991	10.675	54,3	11,9	14,5	19,3
1996	8.975	54,8	12,6	26,0	6,6
1999	14.335	55,7	14,2	26,4	3,7
2000	16.750	54,7	15,2	25,4	4,7
2001	12.557	54,1	14,9	24,1	6,9

Quelle: Europäische Wirtschaft, Brüssel, Beiheft A, Wirtschaftsanalysen, Nr. 12 von 2001

Etwa die Hälfte der Konzentrationsvorgänge, an denen deutsche Unternehmen in den vergangenen zwei Jahren beteiligt waren, entfiel auf innerdeutsche Transaktionen. Der Rückgang internationaler und auch innergemeinschaftlicher Vorgänge nach der Phase raschen äußeren Größenwachstums weist nicht nur auf den Beginn einer in der Regel folgenden Konsolidierungsphase mit Strukturbereinigung und Rationalisierung hin. Er muss gleichzeitig als Indiz dafür angesehen werden, dass die Positionen der führenden Konzerngruppen für die ungleich schärfere nächste Etappe der globalen Auseinandersetzung zwischen den führenden Weltkonzernen vor allem national aufgerüstet werden sollen. Die Konzentrationspolitik in der Bundesrepublik sowie die Auseinandersetzungen darum innerhalb der EU bestätigen dies anschaulich.

9.3 Die Monopolkommission – neue Etappe in der Berichterstattung?

Der jüngste Bericht der *Monopolkommission* zum Stand der Unternehmenskonzentration in Deutschland liegt seit vergangenen Sommer für den Zeitraum 2000/2001 vor und bestätigt die obigen Entwicklungstrends. »Die Konzentration nahm somit in sämtlichen Branchen zu«, heißt es (14. Hauptgutachten, S. 27). Besonders aufschlussreich sind die Untersuchungen zur Entwicklung von Wertschöpfung, Umsatz, Beschäftigung, Anlagekapital und Cash-Flow, die, zum Teil nach Branchen gegliedert, seit Jahren für die inländischen Konzernbereiche der 100 größten Unternehmen in der BRD gemacht werden.

Die aus unabhängigen WissenschaftlerInnen zusammengesetzte *Monopolkommission* erhielt im Jahre 1973 den gesetzlichen Auftrag – im GWB fixiert und mit der Neufassung des Gesetzes 1999 präzisiert –, zur »*vorbeugenden Fusionskontrolle*« beizutragen. Seit 1976 veröffentlicht sie in zweijährigem Abstand einen Bericht zum Stand der Unternehmenskonzentration in Deutschland, welcher die »Früherkennung« von wettbewerbsschädigenden Entwicklungen ermöglichen und »vorbeu-

gende Gegenmaßnahmen« initiieren helfen soll. Da der Kommission ausdrücklich immer selbst überlassen worden war, zu bestimmen, was unter Unternehmenskonzentration zu verstehen ist und wie sie gemessen werden kann, blieben Unklarheiten und Auseinandersetzungen in Politik und Wirtschaft nicht aus. Allerdings hat sich die *Monopolkommission* stets besonders strikt der marktwirtschaftlichen Ideologie verpflichtet gefühlt, was dazu führte, dass generell unzureichende Erfassungsansätze für die Unternehmenskonzentration entwickelt wurden. Aus ihrer Grundposition resultiert gleichermaßen die ständige Unterschätzung und gesellschaftspolitische Verharmlosung der Konzentration. Doch selbst die Realisierung relativ bescheidener Ansprüche der *Monopolkommission* traf auf Schwierigkeiten. Besonders die schlechte *Datenbasis* für die Berichterstattung sowie der unzureichende und mit Problemen belastete Zugang zur amtlichen Unternehmensstatistik wurde von Anfang an bemängelt. Die Kommission stellte deshalb aus Angaben in Geschäftsberichten der Unternehmen, aus Pressemitteilungen, eigenen Erhebungen sowie mit Hilfe privater Datenbanken eine spezielle Datenbasis für die 100 größten Unternehmen in der Bundesrepublik zusammen. Die Entwicklung dieser 100 Größten bildet dabei seit Jahren das Kernstück der Berichterstattung zur Konzentrationsentwicklung. Im letzten Bericht wird dazu festgestellt, dass die Wertschöpfung der 100 Größten überproportional gewachsen ist, dass dieses Wachstum aber hauptsächlich bei den zehn größten Unternehmen stattfand. Deren Wertschöpfung erhöhte sich von 1998 bis 2000 um 20,1 vH, die der 100 Größten um 11,6 und die aller Unternehmen lediglich um 4,2 vH. Damit realisierten die zehn Größten 44,8 vH der Wertschöpfung der 100 Größten im Jahre 2000 gegenüber 40,8 vH im Jahre 1998 (14. Hauptgutachten, S. 27).

Ähnlich verlief die Entwicklung des Sachanlagevermögens und des Cash-Flow, wichtige Kennziffern zur Finanzkraft der Unternehmen. Für 53 Unternehmen erhöhte sich das Anlagevermögen im Zeitraum 1998 bis 2000 von 105,2 auf 547,1 Mrd. €, das waren 19,5 vH. Dagegen stieg das geschätzte Sachanlagevermögen aller Unternehmen nach Angaben der *Deutschen Bundesbank* um lediglich 8,4 vH. Einbezogen wurden Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, Handel und

Tabelle 22: Die »100 Größten« der Bundesrepublik nach ihrer Wertschöpfung

Zeitraum [1]	Wertschöpfung der 100 größten Unternehmen		Anteil an der Wertschöpfung aller Unternehmen	
	Mio. €	Anstieg [2]	100 größte	10 größte
1990	156.693	12,5	18,3	7,5
1992	171.929	9,7	17,6	7,1
1994	208.512	21,3	19,6	8,5
1996	216.551	3,9	17,8	7,6
1998	245.392	13,4	18,6	7,8
2000	273.817	11,6	20,0	9,0

[1] Entspricht dem Berichtszeitraum der Monopolkommission
[2] gegenüber dem Wert zwei Jahre früher

Quellen: Vierzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2000/2001, Bundestagsdrucksache 14/9903 vom 28.8.2002, S. 189ff.

Verkehr (ohne Bundesbahn). Kreditinstitute, Versicherungs- und Dienstleistungsunternehmen sind hier nicht enthalten. Die von der *Monopolkommission* untersuchten Unternehmen wiesen somit im Jahr 2000 einen Anteil von 23 vH an den Sachanlagen aller Unternehmen aus (1998: 20,9 vH). Darunter entfielen allein 14,3 vH auf fünf der zehn größten Industriekonzerne. Der Cash-Flow von 50 untersuchten Unternehmen wuchs nach Bundesbank-Angaben um 28 vH gegenüber 23,7 vH für alle Unternehmen. Dadurch stieg der Anteil der 50 größten an allen Unternehmen von 42,7 (1998) auf 44,3 vH. Auch hier bestätigt sich der Löwenanteil der größten zehn Unternehmen mit allein 36,9 vH. Für die Industrieunternehmen lässt sich außerdem erkennen, dass ein zunehmender Umsatzteil im Ausland realisiert wird: 2000 waren es bereits 55 vH, 1998 noch 41,6 und 1996 erst 22 vH. Während sich der Konzernumsatz weltweit um 21,5 vH erhöhte, stieg der Umsatz der inländischen Konzerngesellschaften nur um 6,7 vH. Schon

im Zeitraum 1996 bis 1998 war das Wachstum des Weltumsatzes der Industriekonzerne knapp drei Mal so hoch wie das ihrer Inlandsgesellschaften. Zur Zahl der Gesamtbeschäftigten der Konzerne werden keine näheren Angaben gemacht. In den Inlandsgesellschaften verminderte sich die Zahl der Beschäftigten um 8,6 vH.

Tabelle 23: Registrierte Zusammenschlüsse führender Konzerne (Gruppe 100 Größte)

	Zeitraum		
	2000–2001	1998–1999	1996–1997
RWE AG	252	100 (28 VEW)	83 (28 VEW)
E.ON AG	218	(85 VEBA) (46 VIAG)	(89 VEBA) (30 VIAG)
DaimlerChrysler AG	86	38	28
Norddeutsche Landesbank Girozentrale	69	22	7
Landesbank Baden-Württemberg	58	34	.
Bayerische Landesbank Girozentrale	57	.	14
Siemens AG	55	36	36
Bertelsmann AG	50	25	21
RAG Aktiengesellschaft	47	40	29
Vodafone-Gruppe Deutschland)	39	(18 Mannesmann)	(15 Mannesmann)
Deutsche Telekom AG	39	9	.

Quellen: Zwölftes Hauptgutachten der Monopolkommission, Bundestagsdrucksache 13/11291 vom 17.7.1998; Dreizehntes Hauptgutachten der Monopolkommission, Bundestagsdrucksache 14/4002 vom 16.8.2000; Vierzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2000/2001, Bundestagsdrucksache 14/9903 vom 28.8.2002

Nach wie vor sind die führenden Konzerne in Deutschland untereinander stark verflochten. So hielten nach Angaben für das Jahr 2000 für 19 Unternehmen unter den 100 Größten andere Unternehmen aus diesem Kreis Kapitalanteile von mehr als 25 vH (ohne öffentliche Hand). Zwar ist die Gründung von *Gemeinschaftsunternehmen* leicht zurückgegangen, da diese sich, wie die *Monopolkommission* feststellt, zunehmend nur noch für ganz große Unternehmen als Vorteil erweisen. Es werden jedoch 20 führende Unternehmen beziffert, auf die mit 91 eine insgesamt leicht angestiegene Zahl solcher Unternehmen entfiel. Darunter wiesen u.a. die E.ON AG 37 Gemeinschaftsunternehmen, die RWE AG 24 und die Allianz AG 17 solcher Unternehmen aus. Die gegenseitige Verflechtung der drei Großbanken Deutsche Bank AG, Dresdner Bank AG und Commerzbank AG ist besonders eng.

Analog zur *Kapitalverflechtung* zwischen den größten deutschen Unternehmen ist auch die *personelle Verflechtung* als eng einzuschätzen. Sie hat sich bei den zehn Größten, die über Geschäftsführungs- und Vorstandsmitglieder durchschnittlich 5 bis 6 Mandate in den Kontrollorganen anderer Unternehmen innehaben, leicht erhöht (14. Hauptgutachten: 234).

Die 100 größten Unternehmen beteiligen sich auch überproportional und in wachsendem Maße an den vom *Bundeskartellamt* erfassten *Zusammenschlüssen*, die allerdings nur einen Teil der tatsächlichen Fusionen aufweisen. Von den 2.570 angezeigten Fusionen entfielen im Zeitraum 2000 bis 2001 auf die 100 größten Unternehmen 1.814 Fusionen, also 70,6 vH. Auf die 25 größten Unternehmen entfielen 39 vH, d.h. mehr als die Hälfte (55,4 vH) aller Zusammenschlüsse, an denen die 100 Größten beteiligt waren.

Man wird der *Monopolkommission* nicht vorwerfen können, dass sie die Zunahme der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik vorbehaltlos begrüßt. Gemäß ihrer neoliberalen Grundausrichtung – dass nämlich nur der Wettbewerb selbst die Wirtschaft optimal steuern könne – wendet sie sich aber gegen jede Art von Industriestrukturpolitik, die sie in verschiedenen Entscheidungen des Bundeskartellamtes, besonders in der Handhabung der sogenannten *Ministererlaubnis*, sieht. »Sie hält die Wettbewerbspolitik selbst für die beste Form der

Industriepolitik.« (13. Hauptgutachten: 17) Wiederholt plädiert sie für mehr *Privatisierung* in der Wirtschaft, was nach ihrem Verständnis zu mehr Wettbewerb führt, und fordert besonders den Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Bankensektor und aus den meisten bisher öffentlichen Verpflichtungen der Daseinsvorsorge. Die *Monopolkommission* selbst hat schließlich ständig eine Reformierung der staatlichen Datenbasis angemahnt. Sie wandte sich wiederholt gegen die untätige Haltung der *Bundesregierung* und forderte die Einführung einer Statistik, die den veränderten Organisationsstrukturen der Wirtschaft Rechnung trägt und stärker auf *Unternehmenseinheiten* abstellt, um auch Daten von Konzernen erfassen zu können. Die Vernachlässigung von Konzernen und Unternehmensgruppen »kann zu keiner realitätsnahen Erfassung der Konzentration in der Wirtschaft führen.« (ebenda: 119)

Bereits Anfang der 1990er Jahre bescheinigte sie der *amtlichen Statistik* diese »Realitätsferne«. Mitte der neunziger Jahre erklärte sie unmissverständlich, dass der Ausweis des Konzentrationsgrades in der Wirtschaft danach erheblich niedriger als in Wirklichkeit sei, beim Umsatz im Produzierenden Gewerbe beispielsweise um mehr als die Hälfte (11. Hauptgutachten: 95). Zwei Jahre später wurde für die zehn größten Unternehmen des Einzelhandels festgestellt, dass auf sie nach der amtlichen Statistik ein Anteil am Branchenumsatz von 25 vH komme, in Wirklichkeit ihr Anteil aber etwa 80 vH betrage (12. Hauptgutachten: 63). Als auch das *ifo Institut* in einer Machbarkeitsstudie ähnliche Diskrepanzen aufdeckte, wurde entgegen gehalten, dass für die Bundesstatistik weder eine rechtliche Verpflichtung noch eine sachliche Notwendigkeit bestehe, Unternehmensgruppen zu erfassen. Inzwischen wurden die gesetzlichen Regelungen geändert. Mit der sechsten Novellierung des GWB im Jahre 1999 wurde das *Statistische Bundesamt* zur Erfassung von Unternehmensgruppen verpflichtet. Von der Erreichung dieses Ziels ist man nach Einschätzung der *Monopolkommission* jedoch noch weit entfernt. Kritisch stellt die Kommission fest: »Dem Statistischen Bundesamt ist die ökonomische und wirtschaftliche Tragweite der Verflechtung und Gruppenbildung der Unternehmen offenbar noch immer nicht hinreichend bewusst.« (14. Hauptgutachten: 84) So wurden von der *Monopolkommission* erstmals für den Berichtszeitraum 1998/1999 selbst *Unternehmensgruppen* bestimmt und unter Nutzung der Hoppenstedt-Konzernstrukturdatenbank in Teilbereichen der Wirtschaft untersucht. Ergebnis war, dass »der absolute Konzentrationsgrad infolge der Gruppenbildung erheblich an(steigt). Er beträgt in verschiedenen Fällen mehr als das Doppelte des ursprünglichen Wertes.« (13. Hauptgutachten: 151) Diese Erkenntnis wurde von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schon weit früher erkannt und analysiert. »Der tatsächliche Konzentrationsgrad ist vielmehr Resultat einer komplexen Unternehmensstrategie«, erläuterte sie in einer ausführlichen Konzentrationsuntersuchung (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 1988: 19). Für 2000/2001 stellt die *Monopolkommission* schließlich fest, dass Konzern- und Gruppenbildung ein »grundlegendes Organisations- und Strukturprinzip der Wirtschaft ist« und folglich eine zentrale Rolle in der deutschen Volkswirtschaft spielt (14. Hauptgutachten: 88). Auch das ist keine neue Erkenntnis.

Für ihren jüngsten Bericht nutzte die *Monopolkommission* umfassend die größten deutschen privaten Unternehmensdatenbanken, die Konzernstrukturdatenbank der Hoppenstedt GmbH und die Beteiligungsdatenbank des Verbandes der Vereine Creditreform. Auf Basis der 3,3 Millionen Unternehmen mit Sitz in Deutschland wurden aus den Angaben von Hoppenstedt und Creditreform 136.863 Unternehmensgruppen mit zwei oder mehr Unternehmen sowie 447.832 gruppenzugehörige Unternehmen identifiziert. Von der Gesamtzahl der gruppenzugehörigen Unternehmen entfielen 42,5 vH auf das Grundstücks- und Wohnungswesen, 21,2 vH auf das Produzierende Gewerbe und 19,3 vH auf den Handel. Insgesamt gehören rund 40 vH aller Unternehmen mit Sitz in Deutschland als Tochtergesellschaften einem Beteiligungsnetz an. Davon werden zwei Drittel der Unternehmen von einem mehrheitlichen Anteilseigner kontrolliert, und davon wiederum agiert die Hälfte als Teil einer Unternehmensgruppe mit zwei und mehr Unternehmen. Eine solche Gruppe umfasst im Durchschnitt 3 bis 4 Unternehmen, wobei die größten Gruppen jeweils aus mehr als 1.000 Unternehmen bestehen und in der Regel in mehreren Wirtschaftszweigen tätig sind.

Mit dem 14. Bericht der *Monopolkommission* beginnt somit eine neue

Etappe in der Konzentrationsberichterstattung. Doch den Ursachen der gestiegenen Konzentration von Wirtschafts- und Marktmacht wird nicht stärker nachgespürt, noch wird der erreichte Konzentrationsgrad für so wettbewerbs- und gesellschaftspolitisch bedenklich gehalten, dass die *Monopolkommission* politische Gegenmaßnahmen einfordert. Während es im vorangegangenen Bericht noch hieß: »Großunternehmen können unerwünschte und unkontrollierte Einflüsse auf Entscheidungen der verschiedenen politischen Ebenen ausüben«, weshalb durch Fusionskontrolle »wettbewerbsbedenkliche Megafusionen verhindert werden« sollen, knüpft die Kommission nicht an diese Einsichten an, obwohl die Ergebnisse der Gruppenuntersuchung aus struktur- und wettbewerbspolitischer Sicht eigentlich alarmierend sein müssten (13. Hauptgutachten: 424).

Teilweise sind sie außerdem von hoher politischer Brisanz. Beispielsweise belegt die regionale Aufgliederung der gruppenzugehörigen Unternehmen, dass die oft und gern zitierte große Zahl von selbstständigen Unternehmen in den neuen Bundesländern durch die amtliche Statistik stark überzeichnet wird. Die *Monopolkommission* begnügt sich in ihrem Bericht damit, die allgemeine empirische und wettbewerbspolitische Bedeutung der Konzernberichterstattung zu betonen. Dennoch enthält der Bericht erstmals eine breitere Untersuchung der Konzentration auf Basis von *Unternehmensgruppen*, die realitätsnähere Einschätzungen als in der Vergangenheit ermöglicht. In Deutschland ist dies immerhin der Beginn einer überfälligen Anpassung an veränderte Strukturen und Strategien der deutschen Unternehmen, die längst Weltunternehmen geworden sind.

Auch wird den Erfordernissen des europäischen Binnenmarktes stärker Rechnung getragen und nicht zuletzt den Forderungen der *EU-Kommission*. Nachdem 1990 die Verordnung zur *EU-Fusionskontrolle* in Kraft trat, wurden die Mitgliedstaaten – ebenfalls per Verordnung – verpflichtet, Unternehmensregister einzurichten. Die Bundesrepublik verweigerte sich und machte 1993, wenn auch erfolglos, von ihrem Klagerecht vor dem *Europäischen Gerichtshof* Gebrauch, so dass erst in letzter Zeit eine ernsthaftere Arbeit am Unternehmensregister einsetzte; nicht zuletzt auf Druck der *Monopolkommission*.

Tabelle 24: Die größten Unternehmensgruppen [1] nach Zahl ihrer Tochterunternehmen im Jahre 2001

	Zahl der Tochterunternehmen	Aktivitäten nach Wirtschaftsbereichen (Anteile in vH) [2]		
		Größter Bereich	3 größte Bereiche	5 größte Bereiche
Bundesrepublik Deutschland [3]	2.638	13,6	27,3	36,5
KG Allgemeine Leasing GmbH&Co	1.223	75,1	85,4	89,7
E.ON AG	1.086	20,2	46,0	53,0
Metro AG	850	31,4	65,1	79,4
Bayerische Hypo- und Vereinsbank	822	33,6	58,3	60,5
RWE AG	750	21,7	42,0	48,3
Deutsche Bank AG	657	37,3	68,8	72,5
LHI Leasing GmbH	611	56,6	87,6	87,9
Deutsche Anlagen-Leasing GMBH	609	79,0	94,1	.
Foris AG	586	85,0	90,8	92,5
KarstadtQuelle AG	465	57,0	79,6	87,5
ThyssenKrupp AG	443	19,2	48,3	59,6
ILV Immobilien-Leasing Verwaltungsgesellschaft Düsseldorf mbH	432	79,2	96,3	.
RAG Aktiengesellschaft	428	17,1	41,8	51,0
Preussag AG	409	23,2	47,2	54,5

1 Als Gruppe zählen diejenigen Unternehmen in Deutschland, die durch einen obersten (ultimativen) Anteileigner gemeinsam kontrolliert werden.
2 Zweistellige Wirtschaftsbereiche nach WZ 93
3 Davon entfallen 2.171 auf die BVS

Quelle: Vierzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2000/2001, Bundestagsdrucksache 14/9903 vom 28.8.2002, S. 127

In den Berichtszeitraum 2000 bis 2001 der *Monopolkommission* fielen intensive Bemühungen der *EU-Kommission* zur Neufassung ihrer Fusionskontrollverordnung. Der 14. Bericht wird somit zugleich zum Forum scharfer Interessenauseinandersetzungen zwischen der deutschen Politik und Wirtschaft und der EU-Unternehmenspolitik. Bestrebungen der *EU-Kommission*, ihre Befugnisse bei der Bewertung und Genehmigung von Unternehmenszusammenschlüssen auf Kosten der einzelnen Länder zu erweitern, treffen auf strikten Widerstand des *Bundeskartellamtes* und der *Monopolkommission*. Beide sehen darin einen Kompetenzverlust für einen Schlüsselbereich der deutschen Wirtschaftspolitik. Deutschen Großkonzernen käme eine derartige Regelung allerdings entgegen, denn sie bevorzugen schon lange die liberalere Fusionskontrollpolitik der EU gegenüber der nationalen Regelung. Die Bildung einer *EU-Kartellbehörde* lehnt die *Monopolkommission* ab. Sie äußert Befürchtungen, die EU-Politik würde sich weniger gegen Marktmacht und deren Missbrauch richten als zu einem protektionistischen Instrument gegen US-amerikanische Wirtschaftsinteressen sowie zum Spielball divergierender strukturpolitischer Interessen der EU-Länder verkommen.

Die *Monopolkommission* plädiert dagegen für den Ausbau der Rechte nationaler Kartellbehörden und für eine weitreichende Liberalisierung der EU-Bestimmungen. Der *Bundesregierung* empfiehlt sie – sollte diese die Interessen ihrer Unternehmerschaft nicht ausreichend berücksichtigt sehen –, die EU-Vorschläge abzulehnen und vor dem *Europäischen Gerichtshof* dagegen zu klagen. Im Dezember 2002 legte Wettbewerbskommissar *Monti* einen unter dem Druck unterschiedlicher nationaler Interessen wesentlich revidierten Entwurf für die neue *Fusionskontrollverordnung* vor, die 2004 in Kraft treten soll.

Es fehlt in Deutschland nicht an kritischen Stimmen, die auf die wachsenden Gefahren aus der Zusammenballung von ökonomischer Macht bei den größten Konzerngruppen in Deutschland und in der Welt hinweisen. Dabei ist nicht nur Einschränkung von Wettbewerb, Marktbeherrschung und »Vermachtung der Märkte« gemeint, sondern immer mehr die Umsetzung ökonomischer Machtpositionen in politische und gesellschaftspolitische Einflussnahme, die sich nachweisen lässt. Dass

durch länderübergreifende Megafusionen wirtschaftliche Supermächte entstehen, deren Potenzial teilweise größer als das der Länder ist, in denen sie angesiedelt sind, stellt längst eine Realität dar. Dass die weitere Unternehmenskonzentration auch für große Länder wie Deutschland Risiken und Gefahren birgt, beginnt nur langsam Eingang in die Politik zu finden. Die *Bundesregierung* jedenfalls sieht keine Gefahren, die von Megafusionen ausgehen. In dem vom Bundestag in Auftrag gegebenen *Enquête-Bericht* »Globalisierung der Weltwirtschaft« wird das allerdings anders gesehen. Megafusionen werden als Kern der gegenwärtigen Unternehmenskonzentration identifiziert und zunehmend kritisch beurteilt, da hinter ihnen Unternehmensstrategien »zur weltweiten Oligopolisierung« vermutet werden können. »Dies könnte die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs global einschränken und zur politisch-ökonomischen Vermachtung zentraler Bereiche des Wirtschaftslebens führen.« (Deutscher Bundestag: 162) Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* teilt diese Auffassung. Sie unterstützt die Forderung der *Enquête-Kommission* nach politischer Gestaltung des Globalisierungsprozesses (Global governance) und tritt für die institutionalisierte Kontrolle und Beeinflussung des internationalen Konzentrationsgeschehens ein. Derartige Auffassungen finden im neoliberal-technokratischen Verständnis von Unternehmenskonzentration in der *Monopolkommission* jedoch keinen Platz.

9.4 Verharmlosung und Rechtfertigung ökonomischer Macht

In der bundesdeutschen wirtschaftspolitischen Debatte hat es Tradition, die Auswirkungen bzw. Gefahren, die von unkontrollierter Marktmacht ausgehen, weitgehend zu verharmlosen. Neuerdings findet sogar so gut wie überhaupt keine politische Auseinandersetzung mit dem Phänomen Konzentration und den daraus erwachsenen ökonomischen und politischen Folgen mehr statt. Im Gegenteil: Nationale Politik und auch die *EU-Kommission* ermuntern geradezu die Wirtschaft,

sich weiter zu konzentrieren, um im »globalisierten Wettbewerb« mit US-amerikanischen und asiatischen Unternehmen bestehen zu können. Die Apologeten eines solchen Kurses verweisen dabei – entgegen der aufgezeigten empirischen Befunde – gerne auf einen angeblich längst noch nicht bedrohlichen Konzentrationsstand oder eine Übermacht von *Großunternehmen* und betonen immer wieder die »Effizienzgewinne« von Konzentrationsprozessen in Form von Massenproduktionsdegressionen (*economies of scale*) oder so genannten synergetischen Verbundvorteilen (*economies of scope*). Außerdem relativiere sich im *internationalen Wettbewerb* die Größe einiger nationaler Unternehmen und die womöglich daraus erwachsene Marktmacht. Der Staat solle deshalb vielmehr auf eine internationale (globale) Wettbewerbsfähigkeit »seiner« Unternehmen achten und dabei das Entstehen von Großunternehmen fördern und nicht durch eine Fusionskontrolle behindern.

Diese Ansicht vertritt – wie bereits aufgezeigt – in den USA insbesondere die *Chicago School*. Ein steigender Konzentrationsgrad wird dementsprechend mit ökonomischen Vorteilen größerer Unternehmenseinheiten begründet. Staatliche Wettbewerbspolitik solle sich auf die Verfolgung von Preisabsprachen beschränken. »Entsprechend dem Wettbewerbsverständnis der Chicago School erfolgte (in den USA, d.Verf.) bei Fusionen eine großzügige Genehmigungspraxis, da die verschiedenen wettbewerbsbeschränkenden Strategien als Steigerung der Effizienz der einzelnen Unternehmen interpretiert wurden.« (Schmidt/Schmidt: 114f.)

Die *EU-Kommission* vertritt diesbezüglich – anders als das *Bundeskartellamt* – eine ähnliche wettbewerbspolitische Position. Dies zeigt u.a. die nur geringe Anzahl der bisher erfolgten Fusionsuntersagungen. »Das Wettbewerbsverständnis der Kommission kommt auch darin zum Ausdruck, dass dem jeweiligen Marktanteil zwar eine gewichtige, aber doch nicht so entscheidende Indikatorfunktion für das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung zukommt wie in Deutschland. Entscheidend allein ist, ob sich das betroffene Unternehmen aufgrund seiner Machtstellung unabhängig von Wettbewerbern und Abnehmern auf dem Markt verhalten kann. Jedoch lässt die Beantwortung dieser Frage erheblichen Interpretationsspielraum zu.« (Schmidt/Schmidt: 115) Aber

auch in Deutschland wird die *Macht der Großunternehmen* durch die Politik zunehmend heruntergespielt. Außerdem zeigt hier eine kartellrechtlich harmlose Fusionskontrolle, dass sie nicht in der Lage ist, den unheilvollen Konzentrationsprozess zum Stoppen zu bringen. Die Relation von 139 untersagten bei 30.839 genehmigten Fusionen von 1973 bis 2002 spricht dabei eine deutliche Sprache.

Exkurs: Großunternehmen versus Mittelstand

Die bestehende Konzentration und wirtschaftliche Machtausübung wird gerne mit dem Tatbestand herunterzuspielen versucht, dass nach wie vor das »Rückgrat« der deutschen Wirtschaft »kleinere und mittlere Unternehmen« (KMU) seien und es immer wieder – gerade in den letzten zehn Jahren – zu Unternehmensneugründungen gekommen sei. Auf die statistisch erfassten 7.711 Großunternehmen in Deutschland mit mehr als 50 Mio. € Jahresumsatz kämen nach Umsatzgrößenklassen lediglich 0,3 vH und auf die 4.980 Großunternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten nur ein Anteil von 0,2 vH. Demnach habe der *Mittelstand* einen Anteil an allen erfassten Unternehmen von 97,7 vH beziehungsweise 99,8 vH (Sachverständigenrat: 219). Ein ganz anderes Bild ergibt sich aber bereits bei den *Umsatz- und Beschäftigtenanteilen*, die auf Großunternehmen und kleinere und mittlere Unternehmen entfallen. Beim Umsatz realisierten die 7.711 Großunternehmen im Jahr 2000 vom Gesamtumsatz aller Unternehmen (dies waren gut 2,9 Millionen) einen Anteil von 56,8 vH und die 4.980 Großunternehmen beschäftigten von allen Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft 21,6 vH (ebenda: 220). Insbesondere der Umsatzanteil zeigt also eine enorme Konzentration. Auch gibt es für die immer wieder geäußerte Behauptung, der Mittelstand stelle – weil arbeitsintensiver in der Produktion – mehr Beschäftigte ein, als dies Großunternehmen täten, keinen hinreichenden empirischen Beleg. Der *Sachverständigenrat* führt dies auf die hohe Konkurswahrscheinlichkeit kleinerer und mittlerer Unternehmen zurück. »Das heißt, der höheren Wahrscheinlichkeit, dass ein Arbeitssuchender bei einem kleineren

Unternehmen eine Stelle findet, steht das höhere Risiko gegenüber, wieder schnell entlassen zu werden. Dies gilt insbesondere bei jungen Firmen. Empirische Untersuchungen über ausgewählte Gruppen neu gegründeter Unternehmen deuten darauf hin, dass nur gut die Hälfe der neu gegründeten Unternehmen die ersten fünf Jahre überlebt.« (ebenda: 220)

Die Entwicklung des *Insolvenzgeschehens* in den letzten Jahren belegt diese Situation eindeutig. Zwar führte die schlechte weltwirtschaftliche Lage zu einem überproportionalen Sterben auch von Großunternehmen – allein im vergangenen Jahr erklärten die Herlitz AG, Fairchild Dornier, Babcock Borsig, Philipp Holzmann AG, Sachsenring Automobiltechnik AG sowie weitere Großunternehmen ihre Zahlungsunfähigkeit –, doch darf die beeindruckende Zahl von großen Insolvenzen nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Insolvenzgeschehen vor allem *mittelständisch* geprägt ist. Weitaus weniger Großunternehmen als KMU werden insgesamt betroffen – nicht nur, weil ihre Anzahl geringer ist, sondern hauptsächlich aufgrund ihrer meist stabileren ökonomischen und finanziellen Positionen. Nach Angaben von *Creditreform* haben Unternehmen mit Umsätzen von bis zu 2,5 Mio. € einen Anteil von 84,1 vH und mit Umsätzen von bis zu 5 Mio. € einen Anteil von 91,7 vH an den Insolvenzen. Dagegen entfallen auf Unternehmen mit Umsätzen von über 50 Mio. € nur 0,6 vH. Natürlich ist das wirtschaftliche und auch politische Gewicht der Großpleiten viel bedeutender. Die drei Unternehmen Kirch, Philipp Holzmann und Babcock Borsig realisierten im Jahre 2000 allein in Deutschland einen Umsatz von zusammengenommen knapp 10 Mrd. € und beschäftigten rund 36.700 Personen. Insgesamt beschäftigten dagegen die im Jahre 2002 Insolvenz anmeldenden Unternehmen rund 590.000 ArbeitnehmerInnen, das sind 31,7 vH mehr als zwei Jahre davor. Nach der Zahl ihrer Arbeitskräfte entfallen 88,6 vH der Insolvenzen auf Unternehmen mit 1 bis 20 Beschäftigten. Auf Unternehmen mit 1 bis 5 Beschäftigten entfällt mehr als die Hälfte der Unternehmenspleiten. Nicht alle Arbeitsplätze werden vernichtet. Ein Teil bleibt (zunächst) durch Verkauf von einzelnen Unternehmen oder Betrieben, durch ihre Sanierung und Weiterführung oder die Einrichtung von Beschäftigungsgesellschaften

bestehen. Nach Schätzungen könnte dies für etwa die Hälfte der betroffenen Arbeitskräfte gelten.

Besonders in den unteren Unternehmensgrößenklassen sind die Existenzbedingungen infolge anhaltender Stagnation des Wirtschaftswachstum schlecht. Das trifft speziell auf junge Unternehmen zu, die in einem Firmenalter von 3 bis 4 Jahren an eine Wachstumsschwelle geraten, die aus eigener Kraft entweder wegen der schwierigen Marktlage oder wegen fehlender Investitionsmöglichkeiten häufig nicht überwunden werden kann. Inzwischen steigt die Insolvenzrate auch von Firmen, die länger als zehn Jahre bestehen. Gerade bei kleinen Unternehmen ohne finanziellen Rückhalt wirken sich krisenbedingte Nachfragerückgänge sehr rasch existenzbedrohend aus. Kleine Unternehmen können nicht – wie etwa der Holzmann-Konzern – staatliche Hilfe erwarten; im Gegenteil: Wenn ein Großunternehmen zahlungsunfähig wird, entsteht nicht selten eine *Kettenreaktion* (»Dominoeffekt«), die mit der Zahlungsunfähigkeit des letzten kleinen Unterauftragnehmers endet. Pleiten von Großunternehmen gehen durch alle Medien. »Der Mittelstand stirbt still und leise.« (vgl. Creditreform 2002) Doch nicht nur die aktuelle Konjunktursituation trägt zum Anstieg der Insolvenzen bei. Am Ende der Rezessionsphase, so argumentieren KonjunkturforscherInnen, wird es – wie früher auch – eine weitere merkliche Zunahme geben. Dazu kommen nicht absehbare Auswirkungen auf die etablierten Unternehmensnetze einer Vielzahl von KMU infolge der globalen Expansion großer Konzerne. Strukturelle Veränderungen in den Konzernen verändern meist auch ihre Produktions-, Liefer- und Abnehmerbeziehungen. Die Anpassung daran gelingt den KMU, die als Zulieferer von den Konzernen abhängig sind, häufig schon deshalb nicht, weil die Finanzmittel fehlen.

Eine weitere Relativierung des Mittelstands als »Bollwerk« gegen die wirtschaftliche Dominanz und Macht der Großunternehmen beschreibt der *Sachverständigenrat*, wenn er feststellt, dass der autonome Entscheidungsspielraum vieler Unternehmen aus dem Mittelstand »dadurch – zum Teil stark – eingeschränkt ist, dass sie aufgrund von *Kapitalbeteiligungen* von anderen Unternehmen abhängig sind, weil nicht wenige Großunternehmen bestimmte Betriebsfunktionen in Tocherfirmen

ausgliedern, die dann zum Mittelstand zählen. Bei einer ganzen Reihe von formal unabhängigen *Zulieferfirmen* – zum Beispiel in der Automobilindustrie – besteht darüber hinaus ein faktisches Abhängigkeitsverhältnis vom nicht selten einzigen Auftraggeber. Dies hat zur Folge, dass es vielen mittelständischen Unternehmen nur dann gut geht, wenn es den Großunternehmen gut geht, von denen sie abhängig sind.« (Sachverständigenrat: 219)

Nach Angaben des *Statistischen Bundesamtes* nahmen die Unternehmensinsolvenzen in Deutschland in den neunziger Jahren – mit Ausnahme eines leichten Rückgangs im Jahre 1999 – ständig zu und erreichten 2002 mit rund 37.700 ihren historischen Höchststand (vgl. Tab. 25). Damit sind sie auf mehr als das Dreifache des Jahres 1992 angestiegen, dem ersten Jahr, in dem die Zahl der Bankrotte auch in den neuen Bundesländern hoch war. Für 2003 wird ein weiterer Rekord erwartet.

Tabelle 25: Entwicklung der Unternehmensinsolvenzen 1991–2002

Jahr	Deutschland	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
1991	8.837	8.445	392
1992	10.920	9.828	1.092
1993	15.148	12.821	2.327
1994	18.837	14.926	3.911
1995	22.344	16.470	5.874
1996	25.530	18.111	7.419
1997	27.474	19.348	8.126
1998	27.828	19.213	8.615
1999	26.476	18.909	7.567
2000	28.235	20.188	8.047
2001	32.278	23.772	8.506
2002 [1]	37.700	26.600	11.100

[1] Schätzung durch Creditreform

Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Wirtschaft und Statistik Nr. 6 /2002

Eine weitere Problemlage für die KMU resultiert aus der zunehmend restriktiven *Kreditvergabepolitik* der Banken. Viele Großbanken trennen sich bereits von kleinen Firmenkunden und schränken ihren Kundenkreis auf lukrativere Großunternehmen ein. Schätzungen gehen von einem Rückgang der Kreditzusagen der Banken im Jahre 2002 um 7 vH aus. Die *Deutsche Bundesbank* konstatiert nach der Stagnation im Jahr davor ebenfalls einen leichten Rückgang. Für die KMU in der Bundesrepublik verschlechtert sich die Situation in besonderem Maße, weil sie traditionell mehr als die anderer Länder auf den Bankkredit als Finanzierungsinstrument angewiesen sind. Angesichts ihrer niedrigen Eigenkapitalquote von durchschnittlich 10 vH wirkt sich die Bankenpolitik insolvenzfördernd aus. Zu weiteren Restriktionen gegenüber kleineren Unternehmen wird es mit der Anwendung der Bestimmungen von *Basel II* kommen. Für einen Teil von ihnen werden Kredite teurer. Noch nicht genau abzuschätzen sind die Wirkungen, die sich aus der Abschaffung der Gewährsträgerhaftung der öffentlich-rechtlichen Sparkasseninstitute ergeben.

Auch das »*Gründungsargument*« als potenzielle Gegenmacht gegen die Vorherrschaft der Großunternehmen ist wenig überzeugend. Die Zahl der Existenzgründungen ist im Jahre 2002 um rund 3,8 vH (2001 um 8,9 vH) zurückgegangen, und die Zahl der Arbeitsplätze, die durch Neugründungen geschaffen wurden, hat sich – jeweils zum Vorjahr – 2001 um 8 vH und 2002 um 2,7 vH verringert. So legte in Deutschland die *Selbstständigenquote* – d.h. der Anteil der Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen an allen Erwerbstätigen – mit einer enormen staatlichen finanziellen und werbemäßigen Unterstützung in den letzten zehn Jahren gerade einmal von 8,1 vH auf 9,9 vH zu. Damit liegt Deutschland in Sachen Unternehmensgründungen zwar an der Spitze. »Allerdings werden in mehr als 70 vH aller Neugründungen – neben der Beschäftigung des Gründers – keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen, und zudem ist dieser Anteil der Selbstständigen, die keine weiteren Arbeitnehmer beschäftigen, im Steigen begriffen. Hierbei dürfte es sich in nicht wenigen Fällen um Notgründungen handeln, die Ausfluss der prekären Arbeitsmarktsituation sind.« (Sachverständigenrat: 221) Die meisten dieser »Gründerunternehmen« halten sich außer-

dem nicht lange am Markt bzw. sind wie andere kleine und mittelgroße Unternehmen im Gegensatz zu Großunternehmen – wie schon aufgezeigt – überproportional von einer *Insolvenz* betroffen. Kommt eine erfolgreiche Unternehmensgründung dennoch mit Substanz, d.h. einem entsprechenden Wachstum zustande, erfolgt in der Regel schnell ein *Aufkauf* durch ein Großunternehmen, weil die Finanzierungsdecke beim Gründungsunternehmen für ein weiteres Unternehmenswachstum zu dünn ist. Hierbei gehen nicht selten wertvolle *Innovationen (Patente)* auf Großunternehmen über, womit ihre ohnehin schon dominante Marktstellung noch mehr ausgebaut wird.

Ein weiteres, seit Jahrzehnten weltweit immer wieder vorgetragenes Argument für horizontale Konzentrationsprozesse sind so genannte *Effizienzgewinne*. An erster Stelle wird hier der *Massenproduktionseffekt* (economies of scale) bei Erreichen der mindestoptimalen Betriebsgröße angeführt. Insofern seien Größenwachstum und Konzentration ein unabweisbarer Imperativ für alle Unternehmen, die sich vor allem im internationalen Wettbewerb behaupten müssten. Ist dabei die optimale Betriebsgröße auf einem Markt sehr groß, so kommt es hier automatisch zu Zielkonflikten zwischen der Aufrechterhaltung wirksamen Wettbewerbs durch eine größere Zahl von Unternehmen – die nach *Kantzenbach* mindestens die Aufrechterhaltung eines weiten Oligopols garantieren muss – und einer Realisierung von möglichen Stückkostenreduktionen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat schon 1988 darauf hingewiesen, dass der Hinweis auf die economies of scale völlig an der Tatsache vorbei geht, »dass die Mehrzahl der Großunternehmen, selbst wenn es sich nicht um ausgesprochene Mischkonzerne handelt, *diversifiziert* ist und neben einem Kernbereich auch andere, ökonomisch getrennte Unternehmensteile umfasst. (...) Träfe das Argument der economies of scale in vollem Umfang zu, würde auch gelten, dass die überdurchschnittliche Größe eines Unternehmens im wesentlichen Ergebnis der überdurchschnittlichen Größe der ihm angeschlossenen Betriebe ist, während deren Anzahl nur durchschnittliche Werte aufwiese. Tatsächlich scheint es aber so zu sein, dass mit der Größe der Unternehmen zwar die Anzahl der angeschlossenen Betriebe steigt, aber nicht deren Größe.« Auch wird bei dem Massenproduktionsargument außer Acht gelassen, »dass nach dem Erreichen der mindestoptimalen Betriebsgröße Kostenersparnisse praktisch nicht mehr realisierbar sind, sondern vielmehr die Gefahr von diseconomies of scale besteht, die zu steigenden Kosten führen. Steigende Skalenerträge setzen sich nicht ad infinitum fort.« (Schmidt/Schmidt: 107) Diese kritischen Einwände werden nur dann relativiert, wenn es sich bei einem Unternehmensverbund um Betriebe handelt, die entweder auf gemeinsamer Forschungs- und Entwicklungstätigkeit aufbauen oder deren Produkte in einem engen Komplementaritäts- und Spezialisierungsverhältnis zueinander stehen.

Die *Monopolkommission* hat in ihrem 6. Hauptgutachten zu Ursachen, Ausmaß und Bedeutung von Betriebsgrößenvorteilen eine Untersuchung vorgenommen. Die Ergebnisse waren dabei von Branche zu Branche sehr unterschiedlich ausgeprägt, weshalb auch keine eindeutige Aussage möglich war. Dennoch lässt die Untersuchung die Schlussfolgerung zu, dass Konzentration und wirtschaftliche Macht nicht die alleinige und sachlich unerlässliche Voraussetzung für technischen Fortschritt sind und auch die Realisierung von Produktivitätsvorteilen nicht das maßgebliche Motiv für tatsächliche ökonomische Konzentration darstellt, sondern nur ein Mittel zum Zweck: Dieser ist in den einzelwirtschaftlichen Gewinnvorteilen zu sehen, die Größe und Marktmacht verschaffen und die für die Unternehmen der ausschlaggebende Gradmesser ihrer Effizienz sind. Gegen das Argument der Effizienzgewinne durch economies of scale sprechen außerdem so genannte *X-Ineffizienzen*. Hierunter versteht man die Differenz zwischen den tatsächlichen und den mindestens anfallenden durchschnittlichen Produktionskosten, die hervorgerufen werden durch den fehlenden Wettbewerbsdruck und die mangelnde Motivation des Managements und der MitarbeiterInnen in bürokratisierten Großunternehmen. Wie bedeutend dabei solche X-Ineffizienzen sind, zeigt die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion über die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Großunternehmen, die fast sämtlich versuchen, ihre Probleme durch *Lean-Management-Konzepte* in den Griff zu bekommen.

Neben dem Massenproduktionseffekt werden immer wieder auch

Kostenvorteile bei Fusionen durch *economies of scope* (Verbundvorteile) aufgrund synergetischer Effekte – insbesondere bei diversifizierten Unternehmen, die auf verschiedenen Märkten tätig sind – gesehen. Nach empirischen Untersuchungen von *Scherer*, *Ravenscraft* und *Bühner* ist dies allerdings nicht wirklich verifizierbar, da die Probleme auf unbekannten Geschäftsfeldern sehr häufig unterschätzt werden und u.a. deshalb die erhofften Synergieeffekte nicht eintreten. Neuere Untersuchungen belegen darüber hinaus, dass ca. 60 bis 70 vH aller Fusionen die zuvor gesetzten Ziele deshalb nicht erreichen, weil kein hinreichendes Post Merger-Management stattfand. Auch stellt man nicht selten erst nach der Fusion fest, dass es offensichtlich nicht gelingt, zwei womöglich völlig unterschiedliche *Unternehmenskulturen* kompatibel zu machen. Die erhofften Synergieeffekte und Kosteneinsparungen bleiben dann aus (Töpfer: 12ff.).

Ein weiteres wesentliches Gegenargument von angeblich notwendiger Größenkonzentration im Rahmen einer *internationalen Wettbewerbsfähigkeit* ist der Tatbestand, dass hierfür vielmehr eine Reihe von Faktoren verantwortlich sind. Dazu gehören die örtlichen Standortbedingungen wie Infrastruktur, Lohnniveau in Verbindung mit der Produktivität und dem Ausbildungsstand der Beschäftigten inklusive Fleiß, Präzision, Intuition sowie der Technologiestandard. Weiter gehören dazu die Nachfragebedingungen auf dem Heimatmarkt – d.h. die Preis- und Qualitätsansprüche der heimischen Nachfrager als Antriebsmotor –, um im Ausland Wettbewerbsvorsprünge zu generieren. Ganz wesentlich für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist auch die Intensität des Wettbewerbs auf den heimischen Märkten, die die Innovationskraft der Unternehmen im Sinne eines dynamischen Wettbewerbsprozesses herausfordert und so erst die Voraussetzung dafür schafft, auf internationaler Bühne zu überleben.

Dies impliziert auch die Existenz von international wettbewerbsfähigen Zulieferindustrien und artverwandten Wirtschaftszweigen, aus denen wichtige Kuppelressourcen wie Beschäftigte, Patente und Materialien abgeschöpft werden können. *Porter* kommt deshalb auch in seinen empirischen Untersuchungen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu dem Ergebnis, dass diese primär nicht

mit der relativen oder absoluten Größe eines Unternehmens etwas zu tun haben, sondern in der Regel mit mehreren der oben aufgeführten Determinanten.

9.5 Ökonomische und politische Folgen von wirtschaftlicher Machtausübung

Die bereits zitierte »Gruppe von Lissabon« stellt bezüglich des Wettbewerbs als *Ergebnis* fest, dass es zu einem Wirtschaftskrieg zwischen den USA, Europäern und Japanern (Asiaten) zu Lasten der sozial schwächsten Menschen in ihren Ländern gekommen ist. Überall finden Deregulierung und ein Abbau des Sozialstaats bei zunehmender Massenarbeitslosigkeit statt. »Ein zweites Resultat der Wettbewerbsideologie ist, dass der Wert der Wettbewerbsfähigkeit, wenn jeder gegen jeden konkurriert, am Ende verloren geht. (...) ›Wir können nicht‹, argumentiert *Samuel Brittan*, ›jeder gegen jeden wettbewerbsfähig sein‹. (...) Der dritte Effekt der Wettbewerbsideologie ist Einseitigkeit. Sie nimmt nur eine Dimension der Human- und Sozialgeschichte wahr – den Geist des Wettbewerbs. Dieser Geist der Konkurrenz und der Aggression ist ein kräftiger Motor für Handlungen, Motivation und Innovation. Er läuft jedoch nicht unabhängig von anderen Antriebskräften, wie dem Geist der Kooperation und der Solidarität. (...) Ein viertes Ergebnis der Wettbewerbsideologie ist der Reduktionismus und der sektiererische Fundamentalismus. Die Ideologie ist nicht nur einseitig – sie sieht auch noch schlecht. Sie nimmt die wenigen Dinge, die sie erkennt, nicht im richtigen Maßstab wahr. (...) Die Wettbewerbsideologie übersieht, dass der Markt nicht alles ist, was die wirtschaftliche Entwicklung sowie die soziale Wohlfahrt der Menschen und Länder bedingt. (...) Wettbewerb zwischen Unternehmen kann alleine nicht effizient mit den langfristigen globalen Problemen umgehen. Der Markt kann keine akzeptable Zukunftssicherung garantieren: Er ist von Natur aus kurzsichtig.« (Die Gruppe von Lissabon: 137ff.) Wettbewerb führt beim Umweltschutz aufgrund einer fehlenden Inter-

nalisierung in das Preissystem zu negativen externen Effekten. Zudem gibt es nachhaltige negative ökonomische und politische Implikationen.

Zunächst einmal ist – trotz nur unzureichender Gewinnstatistiken in Deutschland – empirisch zu beobachten, dass Großunternehmen wesentlich höhere *Rentabilitäten* realisieren als Unternehmen kleinerer Größenordnungen (Böbel: 150ff., Monopolkommission: 5. u. 6. Jahresgutachten: jeweils Tz 356ff.). Auch bei den Gewinnzuwächsen schneiden gemäß einer jüngsten Untersuchung durch die *Deutsche Bundesbank* Großunternehmen offensichtlich besser ab. Im untersuchten Zeitraum von 1994 bis 1999 stieg der Gewinn vor Steuern bei allen Unternehmen um 45,2 vH. Jahresdurchschnittlich entsprach dies einer Steigerungsrate von 7,5 vH. Mehr als doppelt so hoch fiel dabei das Gewinnwachstum mit 93,4 vH bei den Kapitalgesellschaften aus, die man überwiegend den Großunternehmen zuordnen kann, während die kleineren und mittleren Unternehmensgrößen, überwiegend als Personengesellschaften geführt, ihre Gewinne »nur« um 12,5 vH und die Einzelunternehmen um 10,5 vH steigern konnten (Deutsche Bundesbank). Die Quellen monopolistischer Gewinne sind sehr unterschiedlich. Sie liegen zum einen in der Produktion und beim Verkauf von Waren: Kostensenkungen bzw. -vorteile werden nicht oder nicht in entsprechendem Umfang in sinkenden Preisen weitergegeben; Preise werden so kalkuliert und durchgesetzt, dass sie auch bei geringen Absatzmengen noch Gewinne abwerfen. Hohe und stabile Profite können zum anderen auch ohne eigene Produktionsleistung erzielt werden: durch Finanzanlagen – d.h. Beteiligung an anderen Unternehmen –, die Gewährung langfristiger Kredite oder den Handel und die Spekulation mit Wertpapieren. Schließlich trägt auch staatliche Politik – z.B. durch Abschreibungsregelungen oder direkte Subventionen – dazu bei, dass begünstigte Unternehmen sich Gewinne ohne produktive Leistung – gelegentlich sogar als (Stillegungs-)Prämie für das Unterlassen der Produktion – aneignen können.

Eine andere an Dominanz immer mehr zunehmende Methode zur Durchsetzung von Gewinnansprüchen ist der Einsatz von unternehmerischer *Nachfragemacht* (vgl. Bontrup 1983). Durch Senkung der Einkaufspreise auf Kosten der Zulieferer kommt es hierbei zu *Gewinnumverteilungen* von ohne Marktmacht ausgestatteten Anbietern zu marktstarken Nachfragern. Die Folgen sind bei den Anbietern nicht selten Nullgewinnsituationen und bei den mächtigen Nachfragern Gewinnsteigerungen, wenn sie die durch die niedrigen Einkaufspreise realisierten Kostensenkungen an ihren Absatzmärkten nicht in Preissenkungen weitergeben. Tun sie dies – oder zumindest teilweise –, kommt es hierdurch wiederum zu nachhaltigen *Wettbewerbsverfälschungen*, weil die Unternehmen, die nicht über solche Einkaufsvorteile verfügen, im Preiswettbewerb nicht mithalten können. Dies ist insbesondere ein Problem im Handelssektor (vgl. Bontrup).

Überdurchschnittliche Gewinne und Rentabilitäten der Großunternehmen und in den höher konzentrierten Wirtschaftsbereichen beeinflussen den krisenhaften Konjunkturzyklus wie auch die langfristige Wachstumsentwicklung. Reagieren marktmächtige Unternehmen im Konjunkturabschwung auf Nachfrageeinbrüche nicht mit Preissenkungen, so kommt es zu überproportionalen Mengen- und Beschäftigungsrückgängen. Eine solche – unter dem Einfluss wachsender Konzentration zunehmend plausible und empirisch festzustellende – Mengenreaktion stützt die Vermutung einer *zyklenverschärfenden Reaktion*. Bei einem hohen Konzentrations- und Machtgrad in der Wirtschaft wird auch der Wirkungsmechanismus einer *keynesianischen Wirtschaftspolitik* zur Bekämpfung konjunktureller Abschwünge negativ tangiert. Staatliche Ausgaben verpuffen hier zum großen Teil in überhöhten Preisforderungen der marktbeherrschenden Unternehmen. Die negativen Wirkungen zeigen sich dann in nur unterproportionalen Mengen- und Beschäftigungseffekten.

Außerdem kommt es in Folge monopolistischer Preispolitik auf konzentrierten Märkten zu einer *Wachstumsschwäche*. Die durchgesetzten Machtpreise müssen dabei allerdings nicht unbedingt zu einem erhöhten Preisniveau führen. Machtpreise liegen bereits auch dann vor, wenn es den Unternehmen gelingt, die Erträge gestiegener (Arbeits-)Produktivität nicht in sinkenden Güterpreisen weiterzugeben. Das kann mit unveränderten oder sogar sinkenden Preisen vereinbar sein, solange der Preisrückgang geringer ist als die Produktivitätssteigerung. Unternehmen ohne Marktmacht wird dies nicht gelingen. Hier passen sich

die Preise den gesunkenen Stückkosten an. Dadurch kommt es zwischen dem konzentrierten und nicht konzentrierten Sektor zu einer *Profitratendifferenzierung* mit unterschiedlichen Folgen für Produktion und Beschäftigung (Bontrup/John: 644ff.). Die nur unzureichenden Gewinne oder gar Verlustsituationen im nichtkonzentrierten Bereich implizieren neben einer erhöhten Insolvenzwahrscheinlichkeit eine Investitionszurückhaltung. Dies sowie die aufgrund sinkender Beschäftigung nachlassende Konsumnachfrage begründen die insgesamt wachstumshemmenden und stagnationsfördernden Wirkungen, die vom nichtkonzentrierten Sektor ausgehen. Der konzentrierte Bereich schafft dabei keinen kompensatorischen Effekt, weil er seine erzielten Machtgewinne nicht gefährden will. Eine erhöhte Ausweitung der *Realinvestitionen*, die aufgrund der Gewinnsituation möglich wäre, findet in Anbetracht nur begrenzter Absatzchancen nicht statt. Vielmehr versuchen marktstarke Unternehmen entweder durch Rationalisierungen – die von nachhaltigen Beschäftigungsverlusten begleitet sind – oder durch Unternehmenskäufe – die den Konzentrationsgrad noch weiter erhöhen – ihre Gewinnsituation auszubauen. Damit kommt es insgesamt zu einem weitgehenden realen Investitionsattentismus und einer Wachstumsschwäche bei gleichzeitiger alternativer Gewinnverwendung in *Finanzinvestitionen*. Entscheidend hierbei ist, dass die Finanzinvestition überwiegend auf eine kurzfristige Verwertung des vorgeschossenen Kapitals setzt und sich durch spekulative Erwartungen weitgehend vom stofflichen Charakter der Produktion und Investition entfernt. Empirisch lässt sich für Gesamtdeutschland zwischen 1994 und 1999 zeigen, dass die Finanzanlagen (Wertpapiere und Beteiligungswerte) jahresdurchschnittlich um 11,5 vH kräftig zulegten. Machten sie 1994 bezogen auf die Bilanzsumme der untersuchten Unternehmen noch 11,3 vH aus, so lag der Anteil 1999 bereits bei 14,7 vH. Dieser Zuwachs dokumentiert sich auch im Finanzergebnis der Unternehmen. Zählt man dazu die Zinserträge und die Erträge aus Beteiligungen, so stellt man zwischen 1994 und 1999 ebenfalls eine Steigerungsrate in Höhe von 10,5 vH fest. Insbesondere die kräftigte Expansion der Beteiligungen um 39,9 vH »ist ein Indiz dafür, dass ›*externes Wachstum*‹ mehr und mehr als Alternative zu (realen) Investitionen im eigenen Unternehmen angesehen wird. Vielfach wird hierin ein effizienter Weg gesehen, die Marktposition zu festigen oder gar auszubauen« (Deutsche Bundesbank: 57f.).

Neben den wirtschaftlichen sind auch *politische Folgen* der Konzentration und Zusammenballung privater Wirtschaftsmacht zu beachten. Allein der politische Einfluss von Großunternehmen und Konzernen aufgrund ihrer faktischen Größe impliziert bereits den Tatbestand, dass der Staat nicht selten beachtliche Summen an Steuergeldern zum Vorteil der Unternehmen bereitstellt – sei es zur Sanierung, Forschungs- und Entwicklungsförderung, Industrieansiedlungspolitik oder auch nur zur Auslastung einmal aufgebauter, aber völlig überdimensionierter Produktionskapazitäten, was gerade im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe in der Rüstungsindustrie eine bedeutende Rolle spielt. Daneben verfügen Großunternehmen über weit reichende Einflussfaktoren, die vom Verbandseinfluss plus gezielter Öffentlichkeitsarbeit der Konzerne bis zu einer intensiven Lobbytätigkeit reichen.

Natürlich geschieht dies nicht immer im Gleichklang von Konzerninteressen – die auch ein widersprüchliches Bild aufgrund divergierender Interessen abgeben können –, und zum anderen gibt es gesellschaftliche Gruppen, die sich den Konzerninteressen widersetzen und dabei auch gewisse Erfolge verbuchen können. Gewerkschaften und andere Bewegungen (Umwelt-, Friedens-, Antiglobalisierungs- und Frauenbewegung) sind dabei durchaus solche Gegenkräfte. Dennoch gibt es bestimmte Hauptmuster und wesentliche Faktoren, die die Politik und Entwicklung in Deutschland prägen und die, wenn sie auch von einem breiteren Spektrum der Zustimmung getragen werden, im wesentlichen die Interessen und Durchsetzungskraft der Großunternehmen und Konzerne widerspiegeln. Dieses Grundmuster lässt sich mit dem Begriff der »Modernisierung« – genauer: der »*Modernisierung für den Weltmarkt*« – umschreiben. Dieser Entwicklungstyp wurde insbesondere in den letzten zehn Jahren im Sinne der marktmächtigen Unternehmen in Deutschland forciert und in Form staatlicher Wirtschaftspolitik nachhaltig gestützt. Die Hauptelemente dieser politisch flankierten Modernisierungskonzeption sind eine verstärkte *Forschungs- und Technologiepolitik*, die sich auf die Entwicklung und Vermarktung von Spitzentechnologien konzentriert, um die heimischen Großunternehmen

in der internationalen Konkurrenz um Innovations- und Forschungsvorsprünge zu unterstützen. Hinzu kommt eine *Subventions- und Industrieansiedlungspolitik* – insbesondere vor dem Hintergrund der Wiedervereinigung –, die sich vielfach als groß angelegte Infrastrukturpolitik für international tätige Konzerne erweist. Daneben verschaffte die europäische *Wirtschafts- und Währungsunion* sowie der weltweit forcierte *Abbau von Zoll-, Handels- und Kapitalbeschränkungen* den international agierenden Großunternehmen und Konzernen den gewünschten Freiheitsgrad für ihren Expansionskurs. Unterstützt werden sie dabei von den jeweiligen nationalen Regierungen. Deren *Wirtschaftspolitik* setzt auf Gewinnsteuersenkungen – insbesondere für Großunternehmen –, mit katastrophalen Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte in Form von Ausgabensenkungen und zunehmender Verschuldung. Weiter setzt man auf eine neoliberale Arbeitsmarktpolitik, die zu Lohnabbau inklusive der Lohnnebenkosten und zu einer weitgehenden Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen unter vielfach prekären Verhältnissen führt. Um die Steuersenkungen zu kompensieren, wird weiter ein nachhaltiger Abbau der Sozialhaushalte (Renten, Gesundheit, Sozialhilfe) betrieben. Dass dabei der Lohn- und Sozialabbau die Massenkaufkraft senkt, schadet zwar den abhängig Beschäftigten und der großen Zahl der kleinen und mittleren binnenmarktabhängigen Unternehmen; für die großen weltmarktorientierten Konzerne ist dies jedoch weit weniger relevant. Im Gegenteil: Für sie sind Löhne und Gehälter wie auch Sozialversicherungsausgaben nur noch Kosten.

9.6 Politikempfehlungen für eine staatliche (europäische) Wettbewerbs- und Regulierungspolitik

Grundlage für die politischen Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die aus den vorhergehenden Überlegungen folgen, ist die doppelte Überzeugung, dass erstens unkontrollierte – private wie staatliche – Macht zum Missbrauch verleitet und daher eingeschränkt und kontrolliert werden muss, und zweitens, dass uneingeschränkter Wettbewerb aus sich heraus keine optimale ökonomische und soziale Entwicklung gewährleistet. Wettbewerb bedarf eines politischen und gesellschaftlichen Rahmens, in dem nicht nur wettbewerbliches Verhalten der Unternehmen erzwungen, sondern auch Entscheidungen über die Hauptrichtungen der ökonomischen Entwicklung – z.B. der Energieversorgung, der Verkehrsinfrastruktur, der Ausbildungs- und Gesundheitssysteme – auf der Grundlage demokratischer Diskussions- und Willenbildungsprozesse getroffen werden, die sich nicht nach ökonomischen Kriterien, sondern nach *gesellschaftlichen Präferenzen* richten. Um diese Entscheidungen über den Rahmen und die Grundrichtungen ökonomischer Entwicklung umzusetzen, steht ein ganzes Bündel von Regulierungsinstrumenten zur Verfügung: z.B. Struktur-, Regional- und Industriepolitik, die Arbeit öffentlicher Regulierungsbehörden (etwa für Telekommunikation) oder auch der Einsatz öffentlicher (kommunaler oder zentralstaatlicher) Unternehmen. Unter diesen Instrumenten spielt die *Wettbewerbspolitik* zweifellos eine besonders wichtige Rolle: Ihre Aufgabe ist es, wettbewerbliches Verhalten von Unternehmen zu erzwingen und zu überwachen sowie Konzentrationsstrukturen zu verhindern, in der private Macht zum Schaden der VerbraucherInnen und ArbeitnehmerInnen – also der großen Mehrheit der Gesellschaft – missbraucht werden kann. Kartellverbote, die Kontrolle marktbeherrschender Stellungen und von Fusionen sind potenziell wichtige Instrumente der Wettbewerbspolitik, die völlig unzureichend entwickelt sind und drastisch verschärft werden sollten.

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Globalisierung ist es deshalb zunächst einmal geboten, ein *Europäisches Kartellamt* in Verbindung mit einer *EU-Monopolkommission* zu etablieren. Daneben hat jeder europäische Mitgliedsstaat eine nationale Kartellbehörde und eine Monopolkommission zur Unterstützung zu unterhalten. Kartellämter wie auch die Monopolkommissionen sind zur Feststellung und Bewertung von Tatsachen staatlicherseits hinreichend zu unterstützen. Dabei sind zur Marktmachtkontrolle die heute bestehenden Marktanteilsgrenzen für potenzielle Fusionisten im europäischen Kontext zu vereinheitlichen, wobei die für Eingriffe der Fusionskontrolle relevanten Höchst-

grenzen von Branchen zu Branche unterschiedlich sein können. Bei übermäßiger Marktmacht ist eine *Entflechtung* vorzunehmen. Branchenbezogene Größenvorteile zunehmender Skalenerträge sind nach Überprüfung durch die EU-Monopolkommission adäquat zu berücksichtigen. Fusionswillige Unternehmen müssen den *gesamtwirtschaftlichen Vorteil* der angestrebten Fusion/Übernahme begründen. Dazu gehören u.a. Preis-, Innovations- und Beschäftigungseffekte wie auch die quantitative und qualitative Versorgung der Märkte. Die Transparenz der Fusionsverfahren ist auch besonders gegenüber der *Öffentlichkeit* deutlich zu erhöhen, und es ist in einschlägigen Veröffentlichungen (z.B. Bundesgesetzblatt) darüber zu berichten.

Wesentliche Konsequenz für den Abbau bestehender und für die Vermeidung zukünftiger missbräuchlicher privater Machtanwendung ist außerdem, dass die wettbewerbspolitische Praxis stärker zwischen Großunternehmen sowie kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) differenzieren muss: Staatliche Unterstützung in Forschung und Entwicklung, Industrieansiedlung und Sanierung u.a. sollte sich weitgehend auf *Mittelstandsförderung* beschränken. Außerdem sind kleine und mittlere Unternehmen nach Prüfung durch das Kartellamt vor Wettbewerb durch Kooperations- und Kartellvereinbarungen temporär zu schützen. Für Großunternehmen gilt das gerade nicht. Hier ist es vielmehr sinnvoll, fehlenden Wettbewerbsdruck durch *staatliche Auflagen* zu simulieren.

Die Einschränkung der unternehmerischen Freiheit von Großunternehmen muss hier auf mehreren Ebenen vollzogen werden, um die Folgen der Marktmacht gegenüber den unterschiedlichen wettbewerblichen Anspruchsgruppen – KonsumentInnen, (kleinere) Wettbewerber und MitarbeiterInnen – abzudecken. So wäre etwa die engere zeitliche Beschränkung des *Patentschutzes* für Großunternehmen ebenso denkbar wie eine Regulierung der Endkundenpreise in Form *staatlicher Preiskontrollen* durch Einsichtnahme in Unterlagen des internen Rechnungswesens und ein verstärkter Schutz kleinerer Lieferanten gegen die Ausnutzung von Nachfragemacht zur Erpressung niedriger Einkaufspreise durch Großunternehmen. Zuwiderhandlungen müssen anders als heute im Kartellrecht nicht als Ordnungswidrigkeit, sondern als eine

strafbare Handlung geahndet und wie in den USA mit Gefängnisstrafen sanktioniert werden.

Darüber hinaus müssen striktere und gesetzlich verbindliche *Corporate Governance-Regelungen* dazu beitragen, eine Vermachtung *innerhalb* der Großunternehmen zu verhindern. Hier ist an eine Demokratisierung durch eine weitreichende *Mitbestimmung* der Beschäftigten (Bontrup 2002: 282ff.) und das Verwehren von Aktienausstiegsoptionen für Manager im Fall des Misserfolgs zu denken. Insbesondere müssen *Eigenkapitalbeteiligungen des Managements* langfristig angelegt sein, um Anreize zu bieten, den Unternehmensbestand – im Zweifel auch auf Kosten kurzfristiger Gewinn- oder Kursziele – zu sichern und darüber hinaus so ausgestaltet sein, dass das Management nicht nur im Gewinnfall profitiert, sondern auch an den Verlusten beteiligt wird, selbst wenn die Verantwortlichen das Unternehmen verlassen. In Sachen Mitbestimmung ist an eine Stärkung der Arbeitnehmerpositionen in der Unternehmensverfassung zu denken. Bei Fusionen oder Übernahmen sind insbesondere die Interessen der Beschäftigen zu wahren. Dies kann z.B. dadurch geschehen, dass verbindliche *Garantien für Arbeitsplätze* und Arbeitsbedingungen vorgeschrieben werden. Abgerundet werden müsste der wirtschaftspolitische Maßnahmenkatalog durch gezielte *Kapitalmarktgesetze*, die Spekulationsgewinne deutlicher besteuern (Tobinsteuer) und für GroßaktionärInnen (ab 10 vH des Aktienbesitz in einer Hand) sowie für institutionelle InvestorInnen eine zeitlich beschränkte Verkaufssperrung implementieren. Zusätzlich sollte eine stärkere Beschränkung der Kapitalbeteiligung (oder des Stimmrechtes) institutioneller Anleger an einzelnen Unternehmen (was zur Risikobegrenzung teilweise bereits der Fall ist) eingeführt werden.

Die Herausforderungen zur Korrektur der bisher aufgelaufenen Fehlentwicklungen in Sachen Wettbewerb und Konzentration an die Politik sind demnach vielfältig. Wettbewerb darf kein Selbstzweck sein; das zeigt die weltweite Realität. Er führt letztlich nur zu zufälligen Ergebnissen, die weder prognostizierbar noch theoretisch eindeutig positiv zu bewerten und schon gar nicht demokratisch legitimiert sind. Wettbewerb benötigt die starke *staatliche Hand der Kontrolle*. Dies wusste schon der geistige Vater der marktwirtschaftlichen Ordnung, *Adam Smith*.

Literatur

Abromeit, Heidrun, Wettbewerb, in: Eynern von, Gert; Böhret, Carl (Hrsg.), Wörterbuch zur politischen Ökonomie, 2. Aufl., Opladen 1977

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Hrsg.), Wirtschaftsmacht in der Marktwirtschaft. Zur ökonomischen Konzentration in der Bundesrepublik, Köln 1988

Arndt, Helmut, Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft, Berlin 1952

Arndt, Helmut, Macht und Wettbewerb, in: Cox; Jens; Markert (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs, München 1981

Bain, Joe S., Barriers to new competition. Their character and consequences in manufacturing industries, Cambridge/Mass. 1956

Bartling, Hartwig, Monopolistische Konkurrenz, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 5, Stuttgart u.a. 1978

Bontrup, Heinz-J., Nachfragemacht von Unternehmen, Köln 1983

Bontrup, Heinz-J., Kartellrechtsnovelle und Nachfragemacht des Handels, in: WSI-Mitteilungen, Heft 7/1989

Bontrup, Heinz-J., Target return pricing, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), Heft 4/2001

Bontrup, Heinz-J.; John, Eva-M., Wettbewerbsimperativ, Marktmacht und die Folgen, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11/2002

Bontrup, Heinz-J., Für mehr unternehmensbezogene Mitbestimmung – Ein Reformvorschlag, in: Heseler, H.; Huffschmid, J.; Reuter, N.; Troost, A., Gegen die Markt-Orthodoxie. Festschrift zum 60. Geburtstag von Rudolf Hickel, Hamburg 2002

Böbel, Ingo, Wettbewerb und Industriestruktur. Industrial Organisation-Forschung im Überblick, Berlin u.a. 1984

Bundeskartellamt (Hrsg.), Unsere Tätigkeit in den Jahren 1999 und 2000, Bonn 2001

Bühner, Rolf, Erfolg von Unternehmenszusammenschlüssen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1990

Clark, John M., Toward a Concept of Workable Competition, in: AER, Vol. 30 (1940). In deutscher Übersetzung unter dem Titel: Zum Begriff eines wirksamen Wettbewerbs, in: Wettbewerb und Monopol, (Hrsg.) von Barnikel, H.-H., Darmstadt 1968, S. 148ff. und unter dem Titel: Zum Begriff eines funktionsfähigen Wettbewerbs, in: Wettbewerbstheorie, (Hrsg.), Herdzina, K., Köln 1975, S. 143ff.

Clark, John M., „Competition as a Dynamic Process", Washington D.C. 1961

Cox, Helmut; Hübener, Harald, Wettbewerb. Eine Einführung in die Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, in: Cox; Jens; Markert (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs, München 1981

Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 12/2001

Deutscher Bundestag, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft", Opladen 2002

Die Gruppe von Lissabon (Hrsg.), Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, München 1997

Eucken, Walter, Wettbewerb, Monopol und Unternehmer, Bad Nauheim 1953

Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., Tübingen 1975

Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union 2001, Luxemburg 2002

Habermas, Jürgen, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 7/1998

Hayek v., Friedrich A., Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel 1968

Heuss, Ernst, Wettbewerbstheorie, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), Jg. 3 (1973)

Hickel, Rudolf, Die Risikospirale – Was bleibt von der New Economy?, Frankfurt a. M. 2002

Hofmann, Werner, Monopol, Stagnation und Inflation, Heilbronn 1987

Hoppmann, Erich, Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität, in: JNSt, Bd. 179 (1966)

Huffschmid, Jörg, Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, 8. Auflage, Frankfurt a. M. 1972

Huffschmid, Jörg, Begründung und Bedeutung des Monopolbegriffs, in: Haug, F. (Hrsg.), Theorie des Monopols, Das Argument, Bd. 6/1975

Huffschmid, Jörg, Megafusionen und „neue Ökonomie", in: Bischoff, J.; Bovvara, P.; Zinn. K.G., Die Fusionswelle. Die Großkapitale und ihre ökonomische Macht, Hamburg 2000

Huffschmid, Jörg, Politische Ökonomie der Finanzmärkte, 2. Aufl., Hamburg 2002

Huffschmid, Jörg, a, Konzentrationsprozesse und Fusionsmuster, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12/2002

Jens, Uwe, Möglichkeiten und Grenzen rationaler Wettbewerbspolitik in Demokratien, in: Cox; Jens; Markert (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs, München 1981

Kantzenbach, Erhard, Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen 1967

Kaufer, Erich, Industrieökonomik, München 1980

Mill, John S., hier zitiert bei: Abromeit, E., Wettbewerb, in: Eynern von, G.; Böhret, C. (Hrsg.), Wörterbuch zur politischen Ökonomie, 2. Aufl., Opladen 1977

Monopolkommission, Elftes (1994/1995), Zwölftes (1996/1997), Dreizehntes (1998/1999) und Vierzehntes Hauptgutachten (2000/2001), Bundestags-

drucksachen Nr. 13/5309 vom 4.7.1996, Nr. 13/11291 vom 17.7.1998, Nr. 14/4002 vom 16.8.2000 und Nr. 14/9903 vom 28.8.2002

Pfähler, Wilhelm; Wiese, Harald, Unternehmensstrategien im Wettbewerb. Eine spieltheoretische Analyse, Berlin u.a. 1998

Porter, Michael, How Competitive Forces Shape Stratety, Harvard Business Review, (3) 1979

Ravenscraft, David J.; Scherer, Frederic M., Mergers, Sell-offs & Economic Efficiency, Washington D. C. 1987

Robinson, Joan; Eatwell, John, Einführung in die Volkswirtschaftslehre, München 1974

Schmalenbach, Eugen, Grundlagen der Selbstkostenrechnung und Preispolitik, 2. Aufl., Leipzig 1925

Schmidt, Ingo; Schmidt, André, Europäische Wettbewerbspolitik, München 1997

Schumpeter, Joseph A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., Berlin 1950

Smith, Adam, Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, München 1978. Deutsche Übersetzung der Orginalausgabe „An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations", London 1776 von Horst Claus Recktenwald

Stigler, George. J., The Organization of Industry, Homewood 1968

Stiglitz, Joseph, Die Schatten der Globalisierung, Berlin 2002

Streeck, Wolfgang, Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), Globalisierung der Wirtschaft. Standortwettbewerb und Mitbestimmung, Bonn 1996

Töpfer, Armin, Mergers & Akquisitions: Anforderungen und Stolpersteine, in: Zeitschrift Führung + Organisation, Heft 1/2000

Tirole, Jean, The Theory of Industrial Organization, 9. Aufl., Cambridge/Mass. 1997

Verband der Vereine Creditreform e.V., Insolvenzen, Neugründungen, Löschungen im Jahr 2002, Neuss im Dezember 2002

Weimann, Joachim, Wirtschaftspolitik. Allokation und kollektive Entscheidung, 2. Aufl., Berlin u.a. 2001

Tabellenanhang

Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit

Jahr	EinwohnerInnen	Erwerbs-personen	Erwerbstätige		Arbeitsvolumen aller Erwerbstätigen
			insgesamt	abhängig Beschäftigte	
	1.000 Personen				Mio. Stunden
			Früheres Bundesgebiet		
1991	64.485	34.013	31.069	27.913	47.990
2000	67.068	36.550	32.374	28.943	46.709
2001		36.906	32.644	29.146	46.766
2002		37.051	32.508	29.005	46.386
			Neue Bundesländer und Berlin-Ost		
1989	16.434	X	9.747	9.560	X
1991	15.790	9.025	7.385	6.961	11.265
2000	15.120	8.330	6.378	5.808	9.998
2001		8.248	6.272	5.690	9.703
2002		8.208	6.163	5.568	9.447
			Deutschland		
1991	79.984	43.038	38.454	34.874	59.254
1995	81.661	43.910	37.382	33.550	56.836
1996	81.896	44.103	37.270	33.431	55.994
1997	82.053	44.369	37.208	33.294	55.656
1998	82.029	44.536	37.616	33.642	56.010
1999	82.087	44.737	38.077	34.138	56.323
2000	82.188	44.881	38.752	34.751	56.706
2001	82.340	44.153	38.917	34.836	56.469
2002	82.488	45.258	38.671	34.573	55.833

* Angaben nach ESVG 95 – Quelle: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Tabelle A 2: Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftsbereichen

Jahr	Insgesamt	Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei ohne Bau	Produzierendes Gewerbe	Baugewerbe	Handel, Gastgewerbe, Verkehr	Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister	Öffentliche u. private Dienstleister
	1.000 Personen						
1991	38.454	1.555	11.321	2.796	9.333	3.707	9.742
1995	37.382	1.115	9.001	3.227	9.309	4.404	10.326
1996	37.270	1.008	8.745	3.126	9.326	4.566	10.499
1997	37.208	991	8.586	2.999	9.347	4.738	10.547
1998	37.616	994	8.596	2.902	9.472	5.014	10.638
1999	38.077	974	8.487	2.850	9.619	5.347	10.800
2000	38.752	966	8.526	2.761	9.851	5.710	10.935
2001	38.917	960	8.534	2.589	9.924	5.890	11.020
2002	38.671	955	8.346	2.423	9.904	5.923	11.120
Veränderung 2002 gegenüber 1995 in vH	*3,4*	*–14,3*	*–7,3*	*–24,9*	*6,4*	*34,5*	*7,7*
	früheres Bundesgebiet einschl. Berlin						
1995	31.334	875	7.980	2.178	7.953	3.845	8.503
2001	32.658	746	7.573	1.877	8.445	5.177	9.156
Veränderung 2001 gegenüber 1995 in vH	*4,2*	*–14,8*	*–5,1*	*–13,8*	*6,2*	*34,6*	*7,7*
	neue Bundesländer ohne Berlin						
1995	6.048	240	1.021	1.049	1.356	559	1.823
2001	5.874	194	949	705	1.408	725	1.818
Veränderung 2001 gegenüber 1995 in vH	*-2,9*	*–19,0*	*–7,0*	*–32,8*	*3,8*	*29,7*	*–0,3*

Quellen: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder«, eigene Berechnungen

Tabelle A 3: Arbeitslose und Stille Reserve

Jahr	Registr. Arbeitslose	Arbeitslosenquote *		Langzeitarbeitslose	Verdeckte Arbeitslosigkeit**	Stille Reserve ***	Beschäftigungslücke insges.
		insges.	dar. Frauen				
	1.000 Pers.	vH		1.000 Personen			
				Früheres Bundesgebiet			
1980	889	3,8	5,2	106	194		
1989	2.038	7,9	9,4	591	747		
1990	1.883	7,2	8,4	513	770		
1991	1.689	6,3	7,0	455	754	809	3.252
1995	2.565	9,3	9,2	828	945	1.312	4.822
1998	2.904	10,5	10,3	1.032	958	1.474	5.336
1999	2.756	9,9	9,8	963	1.007	1.460	5.223
2000	2.529	8,7	8,5	914	1.009	1.225	4.763
2001	2.478	8,3	7,9	808	1.048	1.336	4.862
2002	2.649	8,7	8,0	793	1.085	1.397	5.131
				Neue Bundesländer und Berlin-Ost			
1991	913	10,3	12,3	X	1.274	17	2.204
1995	1.047	14,9	19,3	297	833	449	2.329
1998	1.375	19,5	21,8	423	919	465	2.759
1999	1.344	19,0	20,9	415	925	386	2.655
2000	1.359	18,8	19,9	458	801	317	2.477
2001	1.374	18,9	19,4	476	713	325	2.412
2002	1.411	19,5	19,4	523	654	347	2.412
				Deutschland			
1991	2.602	7,3	8,5	455	2.010	826	5.438
1992	2.978	8,5	10,2	745	1.831	852	5.661
1993	3.419	9,8	11,3	950	1.702	1.129	6.250
1994	3.698	10,6	12,0	1.158	1.561	1.263	6.522
1995	3.612	10,4	11,4	1.125	1.778	1.761	7.151
1996	3.965	11,5	12,1	1.196	1.920	1.872	7.757
1997	4.384	12,7	13,3	1.467	1.869	1.962	8.215
1998	4.279	12,3	12,8	1.455	1.875	1.931	8.085
1999	4.099	11,7	12,2	1.379	1.932	1.846	7.877
2000	3.889	10,7	10,9	1.372	1.810	1.543	7.242
2001	3.852	10,3	10,2	1.283	1.761	1.660	7.272
2002	4.060	10,8	10,3	1.263	1.740	1.743	7.543

* Arbeitslose in vH der abhängigen zivilen Erwerbspersonen, ab Mai 2001 berechnet auf der Basis neuer Erwerbspersonenangaben

** Arbeitslosenäquivalent der Kurzarbeiter, Teilnehmer an ABM, SAM, Vollzeitteilnehmer an beruflicher Weiterbildung, Personen im vorzeitigen Ruhestand

*** Zur Stillen Reserve gehören Personen, die nicht beschäftigt, aber auch nicht arbeitslos gemeldet sind, aber eine Arbeit aufnehmen würden. Nicht dazu gehören Empfänger von Altersübergangsgeld/Vorruhestandsgeld, Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Quellen: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, eigene Berechnungen

Tabelle A 4: Verteilung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte

	Nettolöhne und -gehälter	Monetäre Sozialleistungen (netto)	Masseneinkommen	Betriebsüberschuss/ Selbstständigeneinkommen, Vermögenseinkommen	Verfügbares Einkommen*
	Mrd. €				
1991	481	218	699	305	1.004
1992	513	242	755	319	1.074
1993	528	261	789	324	1.113
1994	526	271	797	346	1.143
1995	531	283	814	358	1.172
1996	528	305	833	368	1.200
1997	519	312	831	390	1.221
1998	531	318	849	409	1.257
1999	549	329	878	429	1.307
2000	573	339	912	439	1.351
2001	593	347	940	462	1.403
2002	595	365	960	450	1.410
	Verfügbares Einkommen = 100				
1991	47,9	21,7	69,6	30,4	100
1992	47,7	22,6	70,3	29,7	100
1993	47,4	23,5	70,9	29,1	100
1994	46,0	23,7	69,7	30,3	100
1995	45,3	24,2	69,4	30,6	100
1996	44,0	25,4	69,4	30,6	100
1997	42,5	25,5	68,1	31,9	100
1998	42,2	25,3	67,5	32,5	100
1999	42,0	25,1	67,2	32,8	100
2000	42,4	25,1	67,5	32,5	100
2001	42,3	24,7	67,0	33,0	100
2002	42,2	25,9	68,1	31,9	100
	Durchschnittliches jährliches Wachstum in vH				
1991–2002	1,9	4,8	2,9	3,6	3,1

* ohne empfangene, abzüglich geleistete Übertragungen, die im Jahre 2002 ca. 41 Mrd. € betrugen

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 5: Konjunkturdaten in Deutschland

Jahr	Bruttoinlandsprodukt	Privater Konsum	Staats-Konsum	Investitionen: Ausrüstungen	Investitionen: Bau	Außenhandel: Exporte	Außenhandel: Importe	Kapazitätsauslastung* Verarbeitendes Gewerbe vH: Früheres Bundesgebiet	Kapazitätsauslastung* Verarbeitendes Gewerbe vH: Neue Bundesländer
	Veränderung in vH gegenüber Vorjahr (in Preisen von 1995)								
1992	2,2	2,7	5,0	–4,2	10,7	–0,8	1,5	83,4	X
1993	–1,1	0,1	0,1	–15,1	1,8	–5,5	–5,5	78,8	72,6
1994	2,3	1,1	2,4	–1,9	6,9	7,6	7,4	82,7	76,6
1995	1,7	2,1	1,5	1,1	–1,8	5,7	5,6	84,8	78,7
1996	0,8	1,0	1,8	1,7	–2,9	5,1	3,1	82,5	77,4
1997	1,4	0,6	0,3	3,7	–1,5	11,2	8,3	85,7	80,0
1998	2,0	1,8	1,9	9,2	–1,0	7,0	9,1	86,2	81,9
1999	2,0	3,7	1,0	7,2	1,4	5,6	8,5	85,4	82,2
2000	2,9	1,4	1,2	9,5	–2,6	13,7	10,5	87,3	83,2
2001	0,6	1,5	0,8	–5,8	–6,0	5,0	1,0	85,0	81,3
2002	0,2	–0,5	1,5	–8,4	–5,9	2,9	–1,3	83,7	79,7

* Betriebliche Vollauslastung = 100 vH

Quellen: Statistisches Bundesamt, IFO-Institut für Wirtschaftsforschung

Tabelle A 6: Arbeitszeiten und Bruttoverdienste der ArbeiterInnen im Produzierenden Gewerbe

Jahr	Bezahlte Wochenstunden			Bruttostundenverdienste			Bruttomonatsverdienste		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
	Stunden			€					
				Früheres Bundesgebiet					
1990	39,7	39,9	38,4	10,33	10,82	7,92	1.967	2.073	1.463
1995	38,5	38,8	37,2	13,07	13,60	10,09	2.190	2.293	1.630
1998	37,8	37,9	36,8	13,96	14,47	10,88	2.295	2.390	1.740
1999	37,7	37,9	36,7	14,31	14,82	11,22	2.350	2.446	1.793
2000	37,9	38,0	37,0	14,64	15,13	11,47	2.409	2.499	1.841
2001	37,8	37,9	36,9	14,86	15,36	11,64	2.440	2.531	1.865
2002	37,6	37,8	36,8	15,17	15,65	11,90	2.480	2.568	1.903
				Neue Bundesländer und Berlin-Ost					
1992	40,9	41,1	40,0	6,86	7,07	5,49	1.226	1.267	956
1995	39,6	39,7	39,0	9,32	9,59	7,42	1.613	1.665	1.258
1998	39,7	39,7	39,6	10,05	10,34	8,22	1.737	1.790	1.413
1999	39,7	39,7	39,4	10,27	10,57	8,47	1.778	1.832	1.453
2000	39,9	39,9	39,7	10,15	10,50	8,18	1.760	1.822	1.410
2001	39,8	39,9	39,4	10,33	10,71	8,37	1.788	1.855	1.434
2002	39,6	39,6	39,3	10,66	11,04	8,68	1.833	1.902	1.481
				Neue Bundesländer in vH (Früheres Bundesgebiet = 100)					
1992	104,9	104,6	106,1	59,1	58,3	61,3	62,3	61,1	65,3
1998	105,0	104,7	107,6	72,0	71,5	75,6	75,7	74,9	81,2
1999	105,3	104,7	107,4	71,8	71,3	75,5	75,7	74,9	81,0
2000	105,3	105,0	107,3	69,3	69,4	71,3	73,1	72,9	76,6
2001	105,3	105,3	106,8	69,5	69,7	71,9	73,3	73,3	76,9
2002	105,3	104,8	106,8	70,3	70,5	72,9	73,9	74,1	77,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 7: Durchschnittliche Bruttoverdienste von ArbeiterInnen und Angestellten

Jahr Monat	Verarbeitendes Gewerbe		Baugewerbe		Großhandel*		Einzelhandel*		Kredit u. Versicherungsgewerbe*	
	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-
	Deutschland		Deutschland		Deutschland		Deutschland		Deutschland	
	€									
Jahr 1997	35.132	24.285	31.808	23.713	33.192	23.102	26.128	20.504	39.041	30.381
Jahr 1998	36.143	25.038	31.888	23.716	33.992	23.666	26.461	21.050	40.097	31.316
Jahr 1999	37.045	25.786	32.344	23.964	34.739	24.356	26.867	21.577	40.766	31.467
Jahr 2000	37.696	25.613	32.109	25.370	35.667	25.370	27.758	22.099	42.757	32.798
Jahr 2001	38.455	26.701	32.821	23.879	36.254	25.915	28.090	22.882	44.379	34.542
Juli 2002	2.959	2.067	2.667	1.922	3.089	2.056	2.269	1.794	3.237	2.566
	Ostdeutschland (Westdeutschland = 100)									
Jahr 1997	100	69,1	100	74,5	100	69,6	100	78,5	100	77,8
Jahr 1998	100	69,3	100	74,4	100	69,6	100	79,6	100	78,1
Jahr 1999	100	69,6	100	74,1	100	70,1	100	80,3	100	77,2
Jahr 2000	100	67,9	100	79,0	100	71,1	100	79,6	100	76,7
Jahr 2001	100	69,4	100	72,8	100	71,5	100	81,5	100	77,8
Juli 2002	100	69,9	100	72,1	100	66,6	100	79,1	100	79,3

Der Bruttomonatsverdienst umfaßt alle Beträge, die die Beschäftigten in der Abrechnungsperiode erhalten haben, das ist der tarifliche oder frei vereinbarte Verdienst einschließlich tariflicher und außertariflicher Leistungs-, Sozial- und sonstiger Zulagen und Zuschläge. Im Bruttojahresverdienst werden darüber hinaus zugerechnet: Nachzahlungen, einmalige Zahlungen, Gratifikationen, Jahresabschlussprämien, Gewinnanteile.
* Ab 2000 nur Angestellte

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 8: Reallöhne und Arbeitsproduktivität

Jahr	Bruttolohn je abhängig Beschäftigten und Monat	Nettolohn je abhängig Beschäftigten und Monat	Preisindex für die Lebenshaltung	Reallohn (netto)	Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen	Geleistete Arbeitsstunden je Erwerbstätigen im Jahr
	€		1991 = 100			Std.
1991	1.650	1.150	100	100	100	1.541
1992	1.830	1.250	105,1	103,4	103,8	1.557
1993	1.910	1.310	109,8	103,7	104,0	1.537
1994	1.940	1.310	112,8	101,0	106,7	1.536
1995	2.010	1.320	114,8	100,0	108,4	1.520
1996	2.040	1.320	116,4	98,6	109,4	1.502
1997	2.040	1.300	118,6	95,3	111,1	1.496
1998	2.060	1.320	119,7	95,9	112,1	1.489
1999	2.090	1.340	120,4	96,8	112,9	1.479
2000	2.130	1.380	122,7	97,8	114,3	1.463
2001	2.170	1.420	125,8	98,2	114,3	1.451
2002	2.200	1.440	127,4	98,3	115,4	1.444

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 9: Armutsquoten in Deutschland

Jahr	Ostdeutschland	Westdeutschland	Bundesrepublik
1992	11,0	10,3	10,5
1993	10,5	10,8	10,8
1994	11,4	11,3	11,3
1995	9,1	12,9	12,1
1996	9,4	12,3	11,7
1997	9,7	12,0	11,6
1998	10,4	12,3	12,0
1999	10,6	12,0	11,8
2000	13,2	13,0	13,0

Prozentualer Anteil der in der jeweiligen Region in Armut Lebenden. Die Armutsgrenze beträgt 50 % des gesamtdeutschen Mittelwerts des jährlichen Nettoäquivalenzeinkommens.

Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Tabelle A 10: Die 25 umsatzstärksten Unternehmen in der BRD in Industrie, Handel, Verkehr und Dienstleistungen im Jahr 2000 (inländische Aktivitäten)

	Umsatz	Wertschöpfung	Beschäftigte
	Mio.€		Personen
Volkswagen AG	63.027	11.328	164.128
DaimlerChrysler AG	62.505	21.399	202.216
E.ON AG	53.146	12.680	103.450
Siemens AG *	45.700	18.450	180.000
RWE AG **	38.377	7.273	109.289
Deutsche Telekom AG	33.178	18.024	179.197
Metro AG	27.176	4.473	114.726
Bayerische Motorenwerke AG	25.606	6.004	69.865
Deutsche Post AG*	23.159	10.514	270.806
Thyssen Krupp AG*	20.056	6.010	107.063
Robert Bosch GmbH	18.532	5.845	78.768
General Motors-Gruppe Deutschland	18.331	2.058	43.150
Rewe KgaA	16.058	2.094	77.439
Deutsche Bahn AG	15.398	8.824	220.454
Deutsche Lufthansa AG	14.618	4.553	59.361
BASF AG*	14.457	4.989	56.635
Bayer AG	14.282	5.075	56.200
KarstadtQuelle AG	14.021	3.199	104.670
Ford-Gruppe Deutschland	13.112	2.431	38.417
BP-Gruppe Deutschland	12.940	k.A.	k.A.
Tengelmann Warenhandelsgesellschaft*	12.574	2.263	85.070
Schwarz-Gruppe*	11.675	k.A.	k.A.
RAG Aktiengesellschaft	11.368	4.465	81.490
MAN AG	11.301	3.240	49.487
Preussag AG	10.750	1.904	31.047

* Schätzung der Monopolkommission; ** Hochrechnung der infolge Fusion als Rumpfgeschäftsjahr ausgewiesenen Daten
Quelle: Zusammenstellung nach Angaben im Vierzehnten Hauptgutachten der Monopolkommission 2000/2001 Bundestagsdrucksache 14/9903 vom 28.8.2002

Tabelle A 11: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten in der Bundesrepublik 1991–2002

Jahr	Steuern insgesamt	Massensteuern			Steuern auf Gewinne u. Vermögen				Steuerquote in vH BIP	Verschuldung der öffentlichen Haushalte – Gebietskörpersch.
		Insgesamt	darunter:		Insgesamt	darunter:				
			Lohnsteuer	Mehrwertsteuer		Veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Gewerbest. nach Ertrag u. Kapital		
	Mrd. €								vH	Mrd. €
1991	338,4	194,2	109,5	50,5	69,2	21,2	16,2	21,1	22,5	599
1995	416,3	289,7	144,5	101,5	59,0	7,2	9,3	21,5	23,1	1.019
1999	453,1	293,5	133,8	111,6	81,3	10,9	22,4	27,1	22,9	1.183
2000	467,3	292,1	135,7	107,1	87,1	12,2	23,6	27,0	23,1	1.200
2001	446,3	289,9	132,6	104,5	66,1	8,8	0,4	24,5	21,5	1.211
2002	440,9	293,7	132,2	105,5	58,8	7,6	2,9	22,7	20,9	1.224
	Anteile der Steuerarten am Gesamtaufkommen in vH									1991 = 100
1991	100	57,4	32,4	14,9	20,4	6,3	4,8	6,2	X	100
1995	100	69,6	34,7	24,4	14,2	1,7	2,2	5,2	X	170,2
1999	100	64,8	29,5	24,6	17,9	2,4	4,9	6,0	X	197,6
2000	100	62,5	29,0	22,9	18,6	2,6	5,0	5,8	X	200,1
2001	100	64,9	29,7	23,4	14,8	2,0	–0,1	5,5	X	202,1
2002	100	66,6	30,0	23,9	13,3	1,7	0,7	5,1	X	204,3
	Entwicklung 2002 gegenüber 1991 in vH									
2001	130,3	151,2	120,7	208,9	85,0	35,8	17,9	107,5		

Massensteuern: Lohn-, Mehrwert-, Mineralöl-, Tabaksteuer. *Steuern auf Gewinne und Vermögen:* Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaft-, Gewerbe-, Kapitalertrag-, Vermögen-, Erbschaftsteuer. Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen

Tabelle A 12: Außenhandel der Bundesrepublik nach Hauptpartnerländern

Jahr	Einfuhr	Ausfuhr	Ausfuhrüberschuss	Außenbeitrag*	Saldo der Leistungsbilanz	Außenwert DM/€ real**	Anteil der Länder 2002 an der Ausfuhr	in vH	Anteil der Länder 2002 an der Einfuhr	in vH
	Spezialhandel									
	Mrd. €					1. Vj. 1999 = 100				
	Früheres Bundesgebiet						Frankreich	10,8	Frankreich	9,5
1980	174,5	179,1	4,6	–3,5	–12,4	109,6	USA	10,3	Niederlande	8,3
1985	237,1	274,7	37,5	32,7	26,4	92,7	Vereinigtes Königreich	8,4	USA	7,7
1990	281,5	328,7	47,1	72,6	40,7	100,7	Italien	7,3	Vereinigtes Königreich	6,4
1991	323,7	331,5	7,8	77,8	X	X	Niederlande	6,1	Italien	6,4
	Deutschland						Österreich	5,1	Belgien	5,2
1991	329,2	340,4	11,2	–3,5	–15,6	98,2	Belgien	4,8	Österreich	4,1
1995	339,6	383,2	43,6	11,6	–15,2	110,4	Spanien	4,6	VR China	4,0
1997	394,8	454,3	59,5	25,6	–2,5	101,4	Schweiz	4,1	Schweiz	3,7
1998	423,5	488,4	64,9	28,8	–6,1	101,1	Polen	2,5	Japan	3,6
1999	444,8	510,0	65,2	16,3	–17,9	98,0	Tschechische Republik	2,5	Tschechische Republik	3,1
2000	538,3	597,5	59,1	7,8	–22,6	93,2	VR China	2,2	Spanien	3,0
2001	550,3	637,2	87,0	38,6	4,0	94,2	Schweden	2,1	Polen	2,7
2002	522,1	648,3	126,2	83,8	52,5	95,1	Japan	1,9	Irland	2,5
							Russische Föderation	1,8	Russische Förderation	2,5
							Ungarn	1,7	Ungarn	2,3
							Dänemark	1,7	Norwegen	2,2

* Waren und Dienstleistungen
**Außenwert gegenüber den 19 Industrieländern, bereinigt um das Verhältnis der Preisentwicklung der Verbraucherpreise

Da die DM seit 1999 nicht mehr als eigenständige Währung existiert, wird nachrichtlich die aus dem Euro errechnete Relation angegeben. Rückgang der Werte bedeutet Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen

Tabelle A 13: Deutsche Direktinvestitionen im Ausland und ausländische Direktinvestitionen in Deutschland (Bestände am Ende des Jahres)

Ländergruppe / Land	Deutsche Direktinvestitionen im Ausland					Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland				
	1991	1995	1999	2000		1991	1995	1999	2000	
	Mrd. €				vH-Anteil	Mrd. €				vH-Anteil
Alle Länder	134,3	189,2	411,5	571,8	*100*	96,1	121,6	234,2	277,1	*100*
EU-Länder*	74,3	107,4	182,1	234,8	*41,1*	41,9	61,0	140,9	178,6	*64,4*
darunter:										
Großbritannien	9,9	18,2	40,8	54,1	*9,5*	6,9	11,5	22,2	19,2	*6,9*
Frankreich	12,2	14,1	23,5	27,0	*4,7*	6,6	11,3	24,4	25,0	*9,0*
Belgien	9,9	13,8	19,0	22,6	*4,0*	1,1	2,1	5,1	6,4	*2,3*
Niederlande	8,4	17,6	20,5	38,6	*6,7*	15,7	24,9	47,5	58,5	*21,1*
Luxemburg	4,5	8,5	15,6	19,5	*3,4*	0,8	2,2	14,4	43,3	*15,6*
Italien	7,1	6,8	15,6	18,3	*3,2*	2,3	2,2	6,3	4,1	*1,5*
USA	30,6	37,0	133,1	216,8	*37,9*	28,0	36,5	55,0	60,6	*21,9*
Schweiz	6,3	9,3	12,7	16,1	*2,8*	13,3	16,2	20,8	19,1	*6,9*
Japan	2,7	3,5	7,2	9,6	*1,7*	7,4	8,0	8,4	8,7	*3,1*
Kanada	5,0	3,2	5,9	5,9	*1,0*	1,9	1,7	1,1	1,2	*0,4*
Reformländer	X	6,9	25,6	31,8	*5,6*	X	1,0	1,4	1,5	*0,6*
darunter: China**	X	0,8	4,3	5,3	*0,9*	X	0,1	0,1	0,2	*0,1*
Entwicklungsländer	13,3	18,6	38,5	49,0	*8,6*	1,9	3,6	4,7	5,5	*2,0*

* alle Jahre einschließlich Finnland, Österreich und Schweden
** ohne Hongkong

Quelle: Deutsche Bundesbank, Angaben 1991–1995 nach dem endgültigen Euro-Kurs von DM in € umgerechnet

Tabelle A 14: Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

Land	Standardisierte Arbeitslosenquote					
	1985	1990	1999	2000	2001	2002
	vH					
Deutschland*	7,2	4,8	8,2	7,8	7,7	8,1
Dänemark	7,1	7,7	5,2	4,4	4,3	4,2
Frankreich	10,2	9,0	10,9	9,3	8,5	8,8
Großbritannien	11,5	7,1	6,0	5,4	5,0	5,0
Italien	8,3	9,0	11,5	10,4	9,4	8,9
Niederlande	8,3	6,2	3,2	2,8	2,4	3,1
Österreich	4,8	5,0	5,3	3,7	3,6	4,3
EU - Länder	10,5	8,1	9,0	7,8	7,4	7,6
USA	7,2	5,6	4,2	4,0	4,8	5,8
Japan	2,6	2,1	4,7	4,7	5,0	5,2

*Angaben bis 1990 früheres Bundesgebiet
Arbeitslos gemäß den Kriterien der International Labour Organisation (ILO) sind Personen von 15 Jahren und mehr, die ohne Arbeit sind, innerhalb der beiden nächsten Wochen eine Arbeit aufnehmen können und während der vier vorhergehenden Wochen aktiv eine Arbeit gesucht haben.
Quelle: OECD

Tabelle A 15: Großverbraucher von Primärenergie 2000 in der Welt

Land	Primärenergieverbrauch		Anteil der Energieträger am Energieverbrauch				
	insgesamt	je EinwohnerIn	Kohle	Mineralöl	Gas	Kernenergie	Wasserkraft
	Mill. t RÖE	t RÖE	vH				
USA	2.278,6	8,05	24,8	39,4	25,8	9,0	1,0
Kanada	231,8	7,54	12,6	35,8	30,2	8,1	13,3
Belgien – Luxemburg	66,7	6,26	10,9	49,6	20,1	19,0	0,3
Norwegen	25,8	5,77	2,7	36,4	13,6	–	47,3
Island	1,6	5,73	6,7	60,0		–	33,3
Australien	106,0	5,54	44,1	36,5	18,0	–	1,3
Niederlande	85,1	5,36	9,3	49,1	40,5	1,2	–
Saudi-Arabien	104,7	5,15	–	59,6	40,4	–	–
Finnland	24,9	4,81	14,1	42,2	13,7	24,9	5,2
Schweden	39,6	4,45	5,1	38,4	2,0	37,4	17,2
Frankreich	258,2	4,40	5,4	36,8	13,8	41,6	2,4
Russische Förderation	621,3	4,27	17,8	19,9	54,6	5,4	2,3
Korea, Republik	192,3	4,11	22,3	52,9	9,8	14,6	0,3
Japan	511,3	4,02	19,3	49,6	13,4	16,1	1,5
Deutschland	329,4	4,01	25,1	39,3	21,6	13,3	0,6
Taiwan	85,5	3,85	33,8	46,5	7,3	11,6	0,9
Vereinigtes Königreich	226,1	3,81	16,7	34,3	38,1	10,6	0,3
China*	752,7	0,60	63,8	30,1	3,0	0,6	2,5
Indien	294,2	0,29	55,5	33,2	7,6	1,4	2,2

RÖE = Rohöleinheiten * ohne Hongkong und Taiwan

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen