

MEMORANDUM '83

**Qualitatives Wachstum
Arbeitszeitverkürzung
Vergesellschaftung –**

**Alternativen
zu Unternehmerstaat
und Krisenpolitik**

Mit den Sonderbeiträgen

35 Stunden Arbeit sind genug!

***Abbau der Massenarbeitslosigkeit
und Verbesserung der Arbeits- und
Lebensbedingungen durch
Arbeitszeitverkürzung***

***Alternativen der Kommunalpolitik
Sicherung von Finanzstärke
gegen autoritäre Konsolidierungspolitik
und Sozialabbau***

Pahl-Rugenstein

MEMORANDUM '83

Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Vergesellschaftung – Alternativen zu Unternehmerstaat und Krisenpolitik

Mit den Sonderbeiträgen

**35 Stunden sind genug!
Abbau der Massenarbeitslosigkeit
und Verbesserung der Arbeits- und
Lebensbedingungen durch
Arbeitszeitverkürzung**

**Alternativen der Kommunalpolitik
Sicherung von Finanzstärke gegen
autoritäre Konsolidierungspolitik
und Sozialabbau**

Pahl-Rugenstein

© 1983 by Pahl-Rugenstein Verlag GmbH, Köln
Alle Rechte vorbehalten
Satz: Dörlemann-Satz, Lemförde
Druck: Plambeck & Co Druck und Verlag GmbH, Neuss

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek
Memorandum '83 Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Vergesellschaftung – Alternativen zu Unternehmerstaat und Krisenpolitik. – Köln:
Pahl-Rugenstein, 1983.
(Kleine Bibliothek; 285)
ISBN 3-7609-0760-1
NE: Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung,
Vergesellschaftung – Alternativen zu Unternehmer-
staat und Krisenpolitik; GT

Inhalt

Vorwort	13
Teil A	
Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Vergesellschaftung – Alternativen zu Unternehmerstaat und Krisenpolitik	
I. Kurzfassung des Memorandum	16
Liste der Unterzeichner	29
II. Langfassung	39
1 Massenentlassungen – Einschüchterung – wachsende Armut: Das soziale Klima 1983	40
1.1 Massenarbeitslosigkeit im Unternehmerstaat	40
1.2 Krise und Lebenslage	45
1.2.1 Abhängig Beschäftigte: Lohnabbau und Angst um den Arbeitsplatz	45
1.2.2 Arbeitslose: Materielle und soziale Ausgrenzung	48
1.2.3 Familien: mehr Lasten – weniger soziale Hilfen	51
1.2.4 Frauen: Reserve zurück an den Herd	56
1.2.5 Jugendliche: ohne Ausbildung – ohne Perspektive	58
1.2.6 Ältere Menschen: an den Rand gedrängt	61

2	Zu den Ursachen der gegenwärtigen Wirtschaftskrise	64
2.1	Zyklus, Trend und Selbstverstärkung	64
2.2	Das Kernproblem: sinkende Nachfrage	65
2.3	Die Ursachen der Nachfrageschwäche	67
2.4	Überkapazitäten, Absatz- und Ertragsschwäche	75
2.5	Zinswirkungen	77
2.6	Weltwirtschaftliche Abhängigkeiten als Krisenursache?	78
3	Wirtschaftspolitik im Unternehmerstaat	88
3.1	Die Politik der Rechtskoalition	88
3.2	Die Ideologie der »geistig-moralischen Erneuerung«	91
3.3	Haushaltspolitik im Dienste der Umverteilung und der Gewinnförderung	96
3.3.1	<i>Kürzung der Zuwachsrate des Ausgabevolumens</i>	96
3.3.2	<i>Die Staatsverschuldung als Lückenbüßer</i>	97
3.3.3	<i>Steuerpolitik – Mittel der Umverteilung</i>	98
3.3.4	<i>Ausgabenstrukturierung im Dienst der Unternehmenswirtschaft</i>	102
3.3.5	<i>»Zwangsanleihe« als sozialer Korrekturposten?</i>	104
3.4	Grundlinien der Demontage des Sozialstaats	106
3.4.1	<i>Sozialabbau im Bereich der Arbeitslosenversicherung</i>	108
3.4.2	<i>Sozialabbau in der Rentenversicherung</i>	111
3.4.3	<i>Sozialabbau im Krankheitsfall</i>	113
3.4.4	<i>Weitere Bereiche des Sozialabbaus</i>	116
3.4.5	<i>Reallohnabbau im öffentlichen Dienst</i>	119
3.5	»Deregulierung« als Abbau von Schutzrechten: Beispiel Mieterschutz	119
3.6	Wirtschaftliche Ziele und Folgen der Rüstungspolitik	121
	Exkurs: Kommunen in der Krise	128
4	Die Alternativen: Qualitatives Wachstum – Arbeitszeitverkürzung – Vergesellschaftung	135
4.1	Beschäftigungskrise bis in die 90er Jahre: Die Notwendigkeit einer umfassenden Alternative	135

4.2	Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum	143
4.2.1	Überblick	143
4.2.2	Die Maßnahmen im einzelnen	148
4.2.2.1	<i>Zeitlich befristetes Verbot von Massenentlassungen</i>	148
4.2.2.2	<i>Investitions- und Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum</i>	149
4.2.2.3	<i>Zusätzliche Steuereinnahmen</i>	153
4.2.2.3.1	<i>Grundsätze der Finanzierung einer alternativen Wirtschaftspolitik</i>	153
4.2.2.3.2	<i>Ausschöpfung des geltenden Steuerrechts</i>	154
4.2.2.3.3	<i>Abbau von Steuersubventionen</i>	157
4.2.2.3.4	<i>Gezielte Steuererhöhungen</i>	161
4.2.2.4	<i>Ausweitung der Nettokreditaufnahme</i>	163
4.2.2.5	<i>Zur Verbesserung der Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit</i>	167
4.2.2.6	<i>Zur Sicherung der Renten- und Krankenversicherung</i>	172
4.3	Arbeitszeitverkürzung	176
4.3.1	Gründe für eine Arbeitszeitverkürzung	176
4.3.2	Tendenzen der Arbeitszeitverkürzung in der Vergangenheit	177
4.3.3	Formen der Arbeitszeitverkürzung	179
4.3.3.1	<i>Flexibilisierung der Arbeitszeit</i>	179
4.3.3.2	<i>Verkürzung der Lebensarbeitszeit</i>	182
4.3.3.3	<i>Verkürzung der Wochenarbeitszeit</i>	185
4.3.4	Schlußfolgerungen: Prioritäten bei der Arbeitszeitverkürzung	188
4.3.5	Exkurs: Einflußnahme auf die Arbeitsbedingungen	189
4.4	Vergesellschaftung der Stahlindustrie und der Großwerften: Die demokratische Lösung von Strukturkrisen	192
4.4.1	Strukturelle Beschäftigungs- und Versorgungskrisen	192
4.4.2	Vergesellschaftung der Stahlindustrie	193
4.4.2.1	<i>Weitere Vertiefung der Stahlkrise</i>	193
4.4.2.2	<i>Das Konzept der »Stahlmoderatoren«</i>	197
4.4.2.3	<i>Die Vergesellschaftung der Stahlindustrie als Alternative</i>	200

4.4.2.4	<i>Einzelaspekte der Vergesellschaftung der Stahlindustrie</i>	203
4.4.3	<i>Vergesellschaftung der Großwerften</i>	210
4.4.3.1	<i>Anhaltende Krise im Weltschiffbau</i>	210
4.4.3.2	<i>Die Krise im deutschen Schiffbau</i>	212
4.4.3.3	<i>Kapitalorientierte Krisenlösungsstrategien</i>	214
4.4.3.4	<i>Die Vergesellschaftung der Großwerften bei Ausweitung zukunftsorientierter Produktionsfelder als Alternative</i>	219
4.4.3.5	<i>Einzelaspekte der Vergesellschaftung der Großwerften und der Ausweitung zukunftsorientierter Produktionsfelder</i>	223
Exkurs: Außenwirtschaftliche Risiken einer alternativen Wirtschaftspolitik: Das Beispiel Frankreich		231

Teil B Schwerpunktthemen 1983

I.	35 Stunden sind genug!	
	Abbau der Massenarbeitslosigkeit und Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch Arbeitszeitverkürzung	244
1	Die Begründungen für eine Arbeitszeitverkürzung	245
1.1	<i>Ohne forcierte Arbeitszeitverkürzung droht eine beschäftigungspolitische Katastrophe</i>	245
1.1.1	<i>Die mittelfristige Beschäftigungsperspektive: Steiler Anstieg der Massenarbeitslosigkeit</i>	245
1.1.2	<i>Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials und des Arbeitsvolumens</i>	247

1.1.3	<i>Arbeitsmarktentlastung durch forcierte Arbeitszeitverkürzung</i>	250
1.2	Arbeitszeitverkürzung ist ein Bestandteil der Humanisierung der Arbeit	253
1.3	Durch Arbeitszeitverkürzung lassen sich Lebensbedürfnisse besser erfüllen	255
1.3.1	<i>Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben</i>	255
1.3.2	<i>Vereinbarkeit von Beruf und Familie</i>	258
2	Formen und Trends der Arbeitszeitverkürzung	260
2.1	Mögliche Formen der Arbeitszeitverkürzung	260
2.2	Trends der Arbeitszeitverkürzung in den vergangenen Jahren	263
3	Flexibilisierung der Arbeitszeit als Mittel zur Arbeitsmarktentlastung?	268
3.1	Mehr Zeitsouveränität und mehr Arbeitsplätze durch Arbeitszeitflexibilisierung?	268
3.2	Anspruch und Realität	269
3.2.1	<i>Praktizierte flexible Arbeitszeitregelungen</i>	269
3.2.2	<i>Das Beispiel Teilzeitarbeit</i>	271
3.2.3	<i>Zur Situation und Interessenlage teilzeitarbeitender Frauen</i>	273
3.3	Das Verhältnis von individueller und kollektiver Arbeitszeitgestaltung	275
3.4	Zukünftige Formen der individuellen Flexibilisierung der Arbeitszeit	276
3.5	Betriebliche Strategien und die Beschäftigungseffekte	279
3.6	Wünschen die Arbeitnehmer die individuelle Arbeitszeitflexibilisierung?	281
3.7	Die Perspektive: Tarifliche und gesetzliche Absicherung von flexiblen Arbeitszeiten nach den Bedürfnissen der Arbeitnehmer	284
4	Die Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch Herabsetzung der Altersgrenze	288
4.1	Die Beschäftigungseffekte einer Vorverlegung des Ruhestandsalters	288
4.1.1	<i>Der Trend zur Frühverrentung</i>	288

4.1.2	<i>Entlastungs- und Beschäftigungswirkungen</i>	290
4.2	Die Interessen der älteren Arbeitnehmer	292
4.3	Sozial- und gesellschaftspolitische Gefahren	293
4.4	Die Herabsetzung der gesetzlichen Altersgrenze auf 60 Jahre	295
4.5	Das Modell der Tarifrente	297
5	Wochenarbeitszeitverkürzung: Die 35-Stunden-Woche ist notwendig und machbar	302
5.1	Die Gründe: Abbau der Arbeitslosigkeit und Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch die 35-Stunden-Woche	302
5.2	Hat die Wochenarbeitszeitverkürzung Beschäftigungseffekte?	304
5.2.1	<i>Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen</i>	304
5.2.2	<i>Betriebliche Reaktionsmöglichkeiten</i>	311
	<i>a) Intensivierung der Arbeit und arbeitsorganisatorische Maßnahmen</i>	313
	<i>b) Rationalisierungsinvestitionen</i>	315
	<i>c) Verzicht auf die Produktion bestimmter Güter oder Dienstleistungen</i>	316
	<i>d) Überstunden</i>	317
5.2.3	<i>Arbeitszeitverkürzung als Gegenstand tariflicher und betrieblicher Auseinandersetzungen</i>	318
	<i>a) Das Überstundenproblem</i>	318
	<i>b) Flexible Beschäftigungsverhältnisse</i>	320
	<i>c) Abbau von Dienstleistungen</i>	321
	<i>d) Ausweitung von Schichtarbeit</i>	321
	<i>e) Intensivierung der Arbeit – Einflußnahme auf die Arbeitsbedingungen</i>	322
5.3	Läßt sich die Wochenarbeitszeitverkürzung finanzieren?	324
5.3.1	<i>Wochenarbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich ist möglich</i>	324
5.3.2	<i>Die gesamtwirtschaftlichen Kosten und die Einkommensverhältnisse der Arbeitnehmer</i>	328
5.4	Zur betrieblichen Umsetzbarkeit	332
5.4.1	<i>Verhindern Strukturprobleme des Arbeitsmarktes Neueinstellungen?</i>	332
5.4.2	<i>Das »Unteilbarkeitsproblem«</i>	334

II. Alternativen der Kommunalpolitik

Sicherung von Finanzstärke gegen autoritäre
Konsolidierungspolitik und Sozialabbau 339

1	Aktuelle Lage: Krisenverschärfende Konsolidierungsstrategien in den Gemeinden	340
2	Perspektiven der kommunalen Sozialpolitik	344
2.1	Die dynamische Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben	344
2.2	Der »Wettlauf mit dem Defizit« am Beispiel der Kommunen	348
2.3	Strukturanalyse der kommunalen Sozialausgaben <i>a) kostentreibende Strukturen im Bereich der kommunalen Sozialausgaben</i>	352
	<i>b) Defizite bei sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen (Realtransfers)</i>	354
	<i>c) Unzureichende Personalausstattung in der Sozialversicherung</i>	359
	<i>d) Sozialer Wandel zu Lasten der Sozialfinanzen der Großstädte</i>	361
	<i>e) Entwicklungsperspektiven</i>	365
2.4	Alternativen kommunaler Sozialpolitik	366
	370	
3.	Entwicklung und Alternativen des kommunalen Finanzsystems	376
3.1	Leitlinien für eine Reform des kommunalen Finanzsystems	376
3.2	Allgemeine Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	379
3.3	Steuertausch: Einkommensteuer gegen Gewerbesteuer	382
3.4	Für eine Wiederherstellung von Äquivalenzbeziehungen im Realsteuerrecht	386
3.5	Probleme und Möglichkeiten kreditfinanzierter Investitionen	390
3.6	Wiedergewinnung kommunaler Autonomie durch Änderung des Zuschußwesens	393

Vorwort

Das »Memorandum '83« ist von der »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik« verfaßt und am 26. April 1983 auf einer Pressekonferenz in Bonn der Öffentlichkeit vorgelegt worden.

Das »Memorandum '83« gliedert sich in die folgenden Teile:
Teil A: Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Vergesellschaftung – Alternativen zu Unternehmerstaat und Krisenpolitik

- I: *Die Kurzfassung*, die von über 800 Wirtschaftswissenschaftlern sowie Gewerkschaftsfunktionären und -sekretären durch ihre Unterschrift unterstützt wurde;
- II: *Die Langfassung*, die in vier Hauptkapitel gegliedert ist und theoretische und empirische Argumentationen und Begründungen enthält.

Teil B: Schwerpunktthemen 1983

- I: 35 Stunden sind genug! Abbau der Massenarbeitslosigkeit und Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch Arbeitszeitverkürzung
- II: Alternativen der Kommunalpolitik: Sicherung von Finanzstärke gegen autoritäre Konsolidierungspolitik und Sozialabbau

Das »Memorandum '83« ist auf der Basis ausführlicher Diskussionen der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik abschließend bearbeitet worden von:

Wilhelm Adamy, Gerd Bäcker, Reinhard Bispinck, Hermann Bömer, Gerhard Bosch, Gerhard Brosius, Georg Dumler, Joachim Eisbach, Dieter Eißel, Wolfram Elsner, Michael Ernst-Pörksen, Hans Gabriel, Wolfram Grüber, Heiner Heseler, Rudolf Hickel, Jörg Huffschmid, Ernst-Ulrich Huster, Richard Jaekel, Dietrich Köppen, Sigrid Koeppinghoff, Hagen Kühn, Paul Oehlke, Jan Priewe, Bernhard Roth, Herbert Schui, Axel Troost, Marianne Weg, Franziska Wiethold, Karl Georg Zinn.

Bremen/Köln, den 10. Mai 1983

Kontaktanschrift: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Postfach 33 04 47, 2800 Bremen 33

Teil A

Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Vergesellschaftung – Alternativen zu Unter- nehmerstaat und Krisenpolitik

I. Kurzfassung des Memorandum

1. Massenarbeitslosigkeit – Einschüchterung – wachsende Armut: Das soziale Klima 1983

Die höchste Arbeitslosigkeit und der stärkste Rückgang des Lebensstandards in der Geschichte der Bundesrepublik kennzeichnen in diesem Frühjahr die wirtschaftliche und soziale Lage. Sie wird von den Unternehmern zur Einschüchterung und Disziplinierung der Belegschaften, zum Abbau von Löhnen und Gehältern, betrieblichen Sozialleistungen und von Schutz- und Mitbestimmungsrechten genutzt. Auch die Bundesregierung nährt das Klima der Konfrontation gegenüber den Lohn- und Gehaltsabhängigen durch eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, die

- vorgibt, die Massenarbeitslosigkeit abzubauen, sie in Wirklichkeit jedoch weiter steigert,
- den Sozialstaat nicht sichert, sondern seine Grundlagen zerstört,
- die Staatsausgaben entgegen den eigenen Erklärungen zu Lasten des Sozial-, Bildungs- und haushaltsorientierten Infrastrukturbereiches und zugunsten der Rüstung, der Großtechnologie und der internationalen Expansion umschichtet, und
- Steuern und Abgaben zu Lasten der abhängig Beschäftigten, Rentner und Sozialleistungsempfänger umverteilt, um die Privatwirtschaft zu entlasten.

Weiter als alle Regierungen der sozialliberalen Koalition ist die Bundesregierung von einer aktiven, soziale und ökologische Belange berücksichtigenden Beschäftigungspolitik entfernt, die – verbunden mit einer energischen Arbeitszeitverkürzung – den nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit ermöglicht. Gelingt es nicht, den gegenwärtigen Krisenkurs der Wirtschafts- und Sozialpolitik umzukehren, so werden selbst jene Prognosen zu Schönwetterillusionen werden, die für die zweite Hälfte dieses Jahrzehnts Arbeitslosenzahlen von vier Millionen voraussagen.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen hat sich von 1980 bis 1982 mehr als verdoppelt. Sie ist im vergangenen Jahr stärker gestiegen als in jedem vergleichbaren anderen Land. Tatsächlich waren im Februar 1983 etwa 3,8 Mio Menschen arbeitslos, dem entspricht eine Arbeitslosenquote von 16 %. Diese Zahl setzt sich aus

den registrierten gut 2,5 Mio Arbeitslosen und der von der Bundesanstalt für Arbeit geschätzten »Stillen Reserve« zusammen, also jener Gruppe von Arbeitslosen, die nicht oder nicht mehr gemeldet sind. In strukturschwachen Regionen und Städten (Passau, Leer u. a.) liegt schon die Quote der registrierten Arbeitslosen bei 20 bis 25 %. Auch die Zahl der Kurzarbeiter hat stark zugenommen, sie lag zu Jahresbeginn bei 1,2 Mio. Für die kommenden Monate haben zahlreiche Großunternehmen – an erster Stelle die Stahlkonzerne und die Großwerften, aber auch florierende Unternehmen wie Siemens oder MBB – einen umfangreichen Belegschaftsabbau angekündigt. Dabei wird es vielfach – im Unterschied zu früheren Jahren – zu Massenentlassungen kommen, durch die regionale Arbeitslosenquoten schlagartig um mehrere Prozentpunkte steigen werden. Am Ende dieses Jahres werden über vier Millionen Menschen in der Bundesrepublik arbeitslos sein.

Die Arbeitslosigkeit ist mit hohen finanziellen Einbußen verbunden. Arbeitslosengeldempfänger erhielten 1982 durchschnittlich 950 DM im Monat, die Arbeitslosenhilfe lag bei durchschnittlich 780 DM. Ein Viertel der registrierten Arbeitslosen (das sind 600 000 Menschen) und die ca. 1,3 Millionen nicht registrierten Arbeitslosen erhalten überhaupt keine Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, um so größer werden die finanziellen Einbußen, um so schwieriger wird es, wieder einen Arbeitsplatz zu finden. Die meisten Arbeitslosen müssen erhebliche Verschlechterungen in Kauf nehmen, wenn sie wieder einen Arbeitsplatz finden.

Mit der Arbeitslosigkeit wächst auch die Armut in der BRD. 1982 erhielten etwa 2,5 Millionen Menschen Sozialhilfe. Der Regelsatz liegt hier bei etwa 340 DM monatlich für einen Haushaltvorstand bzw. ca. 300 DM für 16–21jährige Haushaltangehörige. Diese Regelsätze orientieren sich an einem zuletzt 1970 aktualisierten »Mindestbedarf«, der für einen erwachsenen Sozialhilfeempfänger im Durchschnitt beispielsweise 10 g Kaffee täglich vorsieht, pro Woche eine Banane oder eine halbe Kinokarte und vier Büchsen Bier im Monat usw.

Von zunehmender Armut ist auch ein wachsender Teil der Rentner betroffen. 1980 verfügten 15 % der Rentner (1,5 Millionen) über weniger als 600 DM im Monat. Weil in den Jahren danach der Rentenanstieg unterhalb der jährlichen Preissteigerungsrate blieb, hat auch hier die Armut zugenommen.

1983 werden voraussichtlich 270 000 Jugendliche keinen Ausbil-

dungsplatz finden. Bis zur Mitte dieses Jahrzehnts wird die Zahl derer, die auf Dauer ohne Berufsausbildung an den Rand des Arbeitsmarkts gedrängt sind, bis auf eine Million ansteigen. Sie stellen das Armutspotential der Folgejahre dar.

Auch die abhängig Beschäftigten, die bisher nicht von Arbeitslosigkeit und sozialem Abstieg betroffen sind, haben mit wachsenden Krisenlasten und einer gegen sie gerichteten Wirtschafts- und Sozialpolitik zu kämpfen. Die Abgabenlast im Bereich der Steuern und Sozialversicherungen wächst. Die Nettoreallöhne werden auch 1983 – wie schon in den Vorjahren – weiter sinken (1980: – 0,4%, 1981: – 1,2%, 1982: – 2,7%). Der Reallohn liegt im Jahr 1983 für die meisten Arbeitnehmer unter dem Niveau des Jahres 1978. Leistungsabbau in sämtlichen Sozialbereichen, wachsender Druck am Arbeitsplatz, steigende Umweltbelastungen und der verstärkte Abbau sozialer Schutzrechte verstärken die Zukunftsängste vor allem der Lohnabhängigen.

2. Staatliche Wirtschaftspolitik auf Krisenkurs

Die schwierige soziale Lage ist zunächst Resultat der lange anhaltenden ökonomischen Krise. Sie ist jedoch auch das Ergebnis einer staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik, die seit Jahren einen krisenverstärkenden statt eines gegensteuernden Kurses verfolgt. Die neue Bundesregierung hat unmißverständlich klargemacht, daß sie an dieser Orientierung nichts zu ändern gedenkt, sie vielmehr noch verschärfen wird. Die Ende 1982 beschlossenen Maßnahmen des Haushaltsbegleitgesetzes sowie die bereits bekanntgewordenen Beschlüsse für die »Operation '84« belegen, daß sie den schon von der sozialliberalen Koalition seit 1980 eingeschlagenen Weg des Sozialabbaus und der Gewinnförderung mit noch größerer Konsequenz weitergehen wird. Die genannten Maßnahmen und Orientierungen

- vermindern die Leistungen des Sozialstaates (Abbau beim Arbeitslosengeld und bei der beruflichen Weiterbildung, Verschiebung der Rentenanpassung, reale Senkung der Sozialhilfe, Streichung des Schüler-BAFÖGs, Senkung von Kinder- und Wohngeld u.a.m.),
- erhöhen Abgaben und Steuern auf die Masseneinkommen (Mehrwertsteuer, Beiträge zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung, Krankenversicherungsbeitrag für Rentner, Gebühren für Krankenhausaufenthalt und Kuren usw.)
- und entlasten die Unternehmen und Bezieher höherer Einkommen steuerlich (Gewerbeertragsteuer, Vermögensteuer, Eigenheimbau, Grunderwerbsteuer).

Der Abbau von Sozialeistungen ist ebenso wie der massive Personalabbau im öffentlichen Dienst einer der wichtigsten Verstärker für Dauer und Schärfe der gegenwärtigen Krise. Auch die Einkommenssenkung im öffentlichen Dienst muß in diesem Zusammenhang gesehen werden. Diese Politik verschlechtert die Lebenslage von Millionen Menschen. Sie schränkt überdies die Massenkaufkraft und damit die private Konsumnachfrage als wichtigste Bestimmungsgröße der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ein und verursacht so zusätzliche Arbeitslosigkeit. Dies schlägt sich im Staatshaushalt als Anstieg der Sozialausgaben – trotz verminderter Leistungen für die einzelnen Anspruchsberechtigten – und als Steuerausfall nieder und löst daher einen Zuwachs der Staatsverschuldung aus. Staatsschulden können durch Sparen in der Krise nicht abgebaut werden. Das weiß die Bundesregierung ebenso gut wie ihre Vorgängerin. Sie gibt die Parole »Konsolidierung jetzt« nur deshalb aus, weil sie damit die weitere Senkung der Sozialausgaben begründen will.

Auch die öffentliche Investitionspolitik steht nicht im Dienste sinnvoller gesellschaftlicher Zukunftsvorsorge, sondern der Sicherung privatwirtschaftlich rentabler Produktionsfelder. Dies wird deutlich an dem von der Bundesregierung intensiv betriebenen Einstieg in die Verkabelung der Bundesrepublik ohne Rücksicht auf die negativen sozialen und ökonomischen Folgen dieser Technologie. Gleches trifft für die ›harte‹ Energiepolitik der neuen Regierung zu: Sie finanziert die technologisch und ökonomisch unsinnigen Kernenergieanlagen in Kalkar und Schmehausen, während die Förderung von Projekten zur Energieeinsparung und Entwicklung alternativer Wege der Energieversorgung gedrosselt wird.

Auch die nach wie vor enorm steigenden Rüstungsausgaben müssen in diesem Zusammenhang gesehen werden: Kein Ressort erhält 1983 so viele zusätzliche Mittel wie das Verteidigungsministerium. Die Prioritätensetzung für das Militär wurde freilich schon von der alten Bundesregierung festgeschrieben: In der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 1982 bis 1986 war vorgesehen, daß die Bundesausgaben (außer den Zinszahlungen) um 9,2 Mrd DM steigen sollten. 8,8 Mrd DM, also 95,7 % dieses Zuwachses, entfallen auf den Militärhaushalt, während alle anderen Bereiche nahezu unverändert bleiben oder ihre Ansätze sogar sinken. Auch in dieser Hinsicht ist an einer ungebrochenen Kontinuität der Politik der neuen Bundesregierung nicht zu zweifeln.

Die Politik des Spars und Umverteilens zugunsten der Gewinne senkt die inländische Nachfrage stärker als diese durch die staatlichen Investitionsprojekte gesteigert wird. Der Versuch, die gesamtwirtschaftliche Nachfrageschwäche durch außenwirtschaftliche Expansion aufzufangen, muß erstens aufgrund des internationalen Charakters der gegenwärtigen Stagnation und der Gegenmaßnahmen anderer Länder scheitern und wäre zweitens auch nicht wünschenswert, weil er eine gesamtwirtschaftliche Produktionsstruktur fördert, in der die Binnenwirtschaft systematisch ausgehöhlt wird.

Austeritätspolitik und außenwirtschaftliche Expansion sind jedoch nur der engere ökonomische Kern der politischen Grundlinie der Bundesregierung. Sie ist gleichzeitig geprägt durch den Abbau von Schutzrechten gegenüber den Privilegien des Privateigentums (Beispiel: neues Mietrecht) und der Zunahme politischer Repression von Seiten des Staates (Beispiel: verschärftes Demonstrationsrecht). Alle diese Maßnahmen und Orientierungen zeigen, daß die seit Mitte der siebziger Jahre wieder verstärkt betriebene Unterwerfung staatlicher Politik unter die Anforderungen der privaten Wirtschaft sowohl quantitativ – was die Anzahl der Politikbereiche betrifft – als auch qualitativ – was das Ausmaß der Unterwerfung betrifft – erweitert werden soll.

Gewinne schaffen keine Arbeitsplätze

In der Begründung für die angebliche Notwendigkeit staatlicher Austeritätspolitik wahrt die neue Bundesregierung Kontinuität.

Wie bereits die sozialliberale Koalition setzt sie auf die in allen Gliedern brüchige Kette: zusätzliche Gewinne rufen zusätzliche Investitionen hervor, die ihrerseits Arbeitsplätze schaffen. Reallohnsenkung und Steuererleichterungen für die Unternehmen sollen das erste Glied dieser Kette – die Gewinne – stärken. Der dazu erforderliche Sozialabbau ist die »bittere Pille«, die die davon Betroffenen im Interesse des Ganzen zu schlucken haben.

- Demgegenüber sollte mittlerweile offensichtlich sein, daß
- es der westdeutschen Wirtschaft nicht an Kapital für die erforderlichen Investitionen mangelt, sondern daß rentable Anlagemöglichkeiten für die nach wie vor beträchtlichen Gewinne der Unternehmen fehlen;
 - der Anlaß für Investitionen nicht das Vorhandensein von Gewinnen ist, sondern die Aussicht auf hinreichende Absatzchancen in der Zukunft;
 - unter den gegenwärtigen Bedingungen zusätzliche Gewinne bzw. Gewinnsubventionen daher nicht in Erweiterungsinvestitionen fließen werden, weil die vorhandenen Kapazitäten aufgrund fehlender Endnachfrage bereits gegenwärtig erheblich untausgelastet sind;
 - zusätzliche Gewinne vielmehr entweder in den Kapitalexport, in inländische Finanzanlagen oder in Rationalisierungsinvestitionen fließen, die bei gegebenem niedrigem Wachstum zusätzliche Arbeitslosigkeit hervorrufen.

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesregierung fördert nicht einmal »die Privatwirtschaft« schlechthin, sondern schränkt mit der Verminderung der binnengewirtschaftlichen privaten Nachfrage die Existenz- und Entwicklungsmöglichkeiten der meisten Unternehmen ein. Dies belegen auch die in den letzten beiden Jahren außerordentlich stark gestiegenen Konkurszahlen. Wenn diese Politik dennoch betrieben wird, so deshalb, weil sie im Interesse jener – zahlenmäßig wenigen, aber maßgeblichen ökonomischen und politischen Einfluß ausübenden – Unternehmen liegt, die von der binnengewirtschaftlichen Austeritätspolitik als Kostenentlastung profitieren und sich den ruinösen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, die mit dem Ausfall privater Nachfrage in der BRD verbunden sind, durch weitere Vorstöße auf den Weltmarkt und/oder durch Rückgriff auf öffentliche Aufträge (Verkabelung, Kernenergie, Rüstung) entziehen können.

3. Die Alternative: Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung und Vergesellschaftung

Eine wirtschafts- und sozialpolitische Strategie, die den Anspruch erhebt, unter Wahrung sozialer und ökologischer Grunderfordernisse die Massenarbeitslosigkeit abzubauen, muß demgegenüber gegenwärtig von folgenden Grundlagen ausgehen:

1) Staatliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik muß den ökonomischen sozialen und ökologischen Defiziten der gegenwärtigen Krise entgegenwirken. Dies erfordert mittelfristig Ausgabenprogramme, die sich auf Bereiche gesellschaftlichen Mangels konzentrieren, und die wirtschaftlich Schwachen der Gesellschaft sozial absichern.

2) Die gegenwärtige Arbeitslosigkeit ist bereits zu groß, um allein durch staatliche Ausgabenprogramme abgebaut werden zu können. Auch ein konjunktureller Aufschwung wird nicht jene Wachstumsraten hervorrufen können, die erforderlich wären, um Vollbeschäftigung zu erreichen. Traditionelle Formen des ökonomischen Wachstums wären in den erforderlichen Raten sozial und ökologisch auch gar nicht verkraftbar. Es ist deshalb erforderlich, die individuelle Arbeitszeit für alle zu verkürzen.

3) Qualitatives Wachstum und Arbeitszeitverkürzung müssen durch eine Demokratisierung der wirtschaftlichen Entscheidungsprozesse abgesichert werden. Die demokratische Lösung von Strukturkrisen verlangt die Vergesellschaftung der marktmächtigen und strukturbestimmenden Unternehmen. Dies gilt gegenwärtig besonders in der Stahlindustrie und bei den Großwerften, wo das Versagen der privaten Marktsteuerung am offenkundigsten ist und eine kapitalorientierte Krisenlösungsstrategie weitere Betriebsschließungen zur Folge hat.

Im Sinne dieser aktuellen Grundlagen einer alternativen Wirtschaftspolitik schlagen wir das folgende Maßnahmebündel vor:

3.1 Sofortmaßnahmen staatlicher Wirtschaftspolitik

a) *Zeitlich befristetes Verbot von Massenentlassungen*

Bis zum Greifen der vorgeschlagenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen sollten Massenentlassungen verboten werden. Gesetzestechnisch könnte dies durch eine Verlängerung der bereits jetzt

von den Arbeitsämtern auferlegbaren Entlassungssperre von zwei Monaten geschehen.

b) Rücknahme von Beschlüssen des Haushaltsbegleitgesetzes '83

Die Maßnahmen des Haushaltsbegleitgesetzes müssen aufgehoben werden. Für den Bundeshaushalt ergeben sich daraus Mehrausgaben von 10,1 Mrd DM und Steuermindereinnahmen von 2,2 Mrd DM.

c) Investitions- und Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstums in Höhe von 30 Mrd DM

Im Rahmen des von uns bereits seit Jahren geforderten ›Zukunftsprogrammes für die 80er Jahre‹ mit einem Gesamtvolumen von 200 Mrd DM haben wir bisher ein zusätzliches jährliches Ausgabevolumen von 20 Mrd DM veranschlagt. Eine Aufstockung des Programmrvolumens auf 30 Mrd DM ist inzwischen erforderlich, damit der beschäftigungspolitische Stillstand des letzten Jahres wenigstens zum Teil ausgeglichen werden kann. Das geforderte Programm soll nicht allein der Mobilisierung brachliegender Produktionskapazitäten dienen, sondern zugleich in gesellschaftlichen Mangelbereichen eine bessere Versorgung herstellen. Wir schlagen hierzu folgende Bereiche vor:

- Entwicklung rohstoff- und energiesparender Technologien und alternativer Energiequellen;
- Förderung des Wohnungs- und Städtebaus, Bau von zusätzlichen 100 000 sozialen Mietwohnungen;
- Verbesserung der Verkehrsverhältnisse (Bahn, Lärmschutz, Verkehrsberuhigung);
- Müll- und Abwasserentsorgung, Fluss- und Grundwassersanierung;
- Bildung, berufliche Bildung und Weiterbildung;
- Ausbau der sozialen Dienste in öffentlicher und gemeinnütziger Trägerschaft.

In allen Bereichen muß bereits jetzt gesichert werden, daß dieses Programm auch nach 1983 fortgesetzt wird.

d) Zusätzliche Steuereinnahmen

Durch verbesserten Steuereinzug, den Abbau wenig wirksamer und/oder sozial nicht gerechtfertigter Steuersubventionen und durch gezielte Steuererhöhungen können die Einnahmen ohne große Eingriffe in das Steuersystem um über 40 Mrd DM erhöht

werden. Hiervon veranschlagen wir 19,3 Mrd DM für den Bundeshaushalt, während 21,8 Mrd DM den Ländern und Gemeinden zusätzliche Ausgabenspielräume eröffnen sollen.

Die Steuererhöhungen unseres Vorschlags betreffen die Zusatzgewinne der in der BRD fördernden Erdöl- und Erdgasunternehmen, die Abschaffung der Veräußerungsfrist bei der Bodenwertzuwachssteuer, die Erhebung einer Ergänzungsabgabe, die Erhöhung des Spitzensteuersatzes in der Einkommensteuer und die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für Luxusgüter.

e) Ausweitung der Nettokreditaufnahme des Bundes

Entgegen den Äußerungen der offiziellen Wirtschaftspolitik ist es nicht nur möglich, die Staatsschuld zu erhöhen, sondern dann auch sinnvoll, wenn die zusätzlich aufgenommenen Mittel zur Finanzierung von beschäftigungspolitischen Maßnahmen eingesetzt werden. Die gegenwärtige Wirtschaftspolitik hat ohnehin nicht die Wahl zwischen Verschuldung und Nichtverschuldung. Zur Entscheidung steht allenfalls, ob – wie gegenwärtig der Fall – die Bundesregierung mit dem Anstieg der Neuverschuldung die Folgen ihrer eigenen beschäftigungspolitischen Inaktivität finanziert oder ob zusätzliche beschäftigungssichernde Maßnahmen per Staatskredit finanziert werden.

f) Verbesserung der Finanzlage der Sozialversicherungsträger

Der Bundeszuschuß zur Arbeitslosenversicherung muß erhöht werden, ein allgemeiner Arbeitsmarktbeitrag der Selbständigen und der Beamten muß eingeführt werden. Die dabei kurzfristig auftretenden sozialen Härten bei den unteren Beamteneinkommen können durch einen gleitenden Einstieg abgefangen werden. Auch in der Rentenversicherung sind die Erhöhung des Bundeszuschusses und eine Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze für höhere Einkommen erforderlich. In der Krankenversicherung können durch die Anhebung der Versicherungspflichtgrenze, einen Preistop für Arzneimittel und die Aufstellung einer Positivliste für wirksame und preiswerte Arzneimittel Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben der Versicherungsträger erzielt werden, die Beitrags erhöhungen und einen Leistungsabbau überflüssig machen.

Wie sich die geforderten Maßnahmen auf den Bundeshaushalt auswirken, ist der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

Zusammenfassende Gesamtrechnung für 1983 (Mrd DM)

	Bundesregierung	Alternativ- vorschlag
1. Ausgaben		
– Kernhaushalt	253,8	253,8
– Rücknahme der Spar- und Um- verteilungsbeschlüsse 1983		10,1
– Beschäftigungssonderpro- gramm		30,0
Gesamtausgaben		<u>293,9</u>
2. Einnahmen		
– Steuer-, Verwaltungs- und Münzeinnahmen	213,4 ¹	213,4 ²
– Steuermindereinnahmen		– 2,2
– Steuermehreinnahmen durch:		
– verbesserten Steuereinzug		+ 6,1
– Steuerlichen Subventionsab- bau		+ 9,7
– Steuererhöhungen		+ 3,5
Gesamteinnahmen		<u>230,5</u>
3. Nettokreditaufnahme	41,5 ¹	63,4 ²

¹ Die von der Bundesregierung veranschlagten Steuereinnahmen dürften sich angesichts steigender Arbeitslosenzahlen erneut als zu hoch erweisen. Eine nachträgliche Erhöhung der Nettkreditaufnahme aufgrund von Steuermindereinnahmen erscheint wahrscheinlich.

² Umgekehrt wird das Steueraufkommen bei einem Greifen des vorgeschlagenen Beschäftigungsprogrammes deutlich höher ausfallen. Die veranschlagte Nettokreditaufnahme kann entsprechend reduziert werden.

3.2 Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich

Die Verkürzung der Arbeitszeit ist ein absolutes Erfordernis im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit. Sie stellt gleichzeitig einen gesellschaftlich rationalen Umgang mit dem Produktivitätsfortschritt dar. Wir plädieren dabei für den Vorrang einer Verkürzung der *Wochenarbeitszeit* entsprechend der gewerkschaftlichen Forderungen nach einer 35-Stunden-Woche. Zugleich halten wir andere Formen von Arbeitszeitverkürzungen (*Lebensarbeitszeit*,

Bildungsurlaub usw.) für ebenfalls wichtig und notwendig. Sie sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen erscheint es allerdings sinnvoll, sich zunächst auf eine Form der Arbeitszeitverkürzung zu konzentrieren, da die Arbeitgeber sich gegen alles massiv zur Wehr setzen werden, was arbeitsmarktpolitisch wirksam ist und mit vollem Lohnausgleich durchgesetzt wird.

Unter diesen von außen aufgezwungenen Entscheidungswängen plädieren wir für die Verkürzung der Wochenarbeitszeit, weil sie

- arbeitsmarktpolitisch am effektivsten ist,
- alle Beschäftigten einbezieht,
- den Bedürfnissen nach sinnvoller Verbindung von Arbeit, Privatleben und gesellschaftspolitischer Aktivität der abhängig Beschäftigten am ehesten gerecht wird.

Die Verkürzung der Wochenarbeitszeit muß *mit vollem Lohnausgleich* durchgeführt werden, damit erstens die positiven Beschäftigungseffekte der Arbeitszeitverkürzung nicht zunichte gemacht werden durch eine Verminderung der Massenkaufkraft. Zweitens ist angesichts der Einkommenseinbußen der letzten Jahren für die abhängig Beschäftigten vor allem den unteren Einkommensklassen ein weiterer Einkommensverlust nicht zumutbar.

Gleichzeitig ist durch entsprechende gesetzliche, tarifvertragliche und betriebliche Maßnahmen und Bestimmungen sicherzustellen, daß die positiven Effekte der Arbeitszeitverkürzung nicht durch eine Steigerung der Arbeitsintensität und zunehmende Arbeitsbelastung von den Unternehmern unterlaufen werden. Den Betriebsräten und gewerkschaftlichen Gremien müssen daher wesentlich verbesserte Kontroll- und Mitbestimmungsmöglichkeiten über Art, Form und Umfang der Produktion eingeräumt werden.

3.3 Vergesellschaftung in der Stahlindustrie und bei den Großwerften: Die demokratische Lösung von Strukturkrisen

In der Stahlindustrie und den Großwerften wird das Versagen der privaten, an maximalen Profitinteressen ausgerichteten Produktion besonders deutlich. In den Regionen, in denen Stahlkonzerne und Werften angesiedelt sind, liegt die Arbeitslosigkeit weit über

dem Bundesdurchschnitt. Fusionen, Standortkonzentration, Betriebsschließungen und Massenentlassungen sind für die nächsten Monate geplant. Diese kapitalorientierten Krisenlösungsstrategien – wie sie im Konzept der sog. »Stahl-Moderatoren« exemplarisch zum Ausdruck kommen – sind für die Beschäftigten ohne Perspektive. Sie bewirken einen weiteren drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit und einen forcierten Entindustrialisierungsprozeß in den betroffenen Regionen.

Als Alternative und demokratische Lösung dieser Strukturkrisen fordern wir die Vergesellschaftung der Stahlkonzerne und der Großwerften. Kurzfristig ist das Ziel der Vergesellschaftung der Erhalt der bestehenden Standorte und aller Arbeitsplätze sowie der kontrollierte und gezielte Einsatz der staatlichen Subventionen im Dienste einer aktiven Beschäftigungs- und Produktionsstrukturpolitik. Mit der Vergesellschaftung der Produktion soll die Sicherheit der Arbeitsplätze, die Qualität der Arbeitsbedingungen und die Produktion nützlicher, zukunftsorientierter Produkte zum Unternehmensziel gemacht werden. Dies setzt eine umfassende, d.h. gegenüber der geltenden gesetzlichen Regelung erweiterte Mitbestimmung der Belegschaften, ihrer Betriebsräte und Gewerkschaften voraus.

Wenn wir die Bildung einer nationalen »Stahl AG« bzw. »Werft AG« vorschlagen, so soll damit nicht neuer bürokratischer Zentralisierung Vorschub geleistet, sondern eine koordinierte Gesamtpolitik unter Einbezug aller Stahlunternehmen bzw. Großwerften ermöglicht werden. Damit die regionalen und betriebsspezifischen Besonderheiten in diese Politik Eingang finden, sollen regionale, demokratisch legitimierte Gremien sowie die einzelnen Betriebsführungsgesellschaften maßgeblichen Einfluß auf die Planung und Beschußfassung über die Politik der »Stahl AG« bzw. »Werft AG« ausüben können.

Allein durch Vergesellschaftung sind zwar die Ursachen der Wirtschaftskrise nicht zu beseitigen. Eingebettet in die hier vorgeschlagene Strategie qualitativen Wachstums stellt sie jedoch ein wichtiges Instrument dar, mit dem Massenarbeitslosigkeit und regionale Strukturkrisen bekämpft werden können. Sie ist die Voraussetzung, um die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen und die Ausweitung zukunftsorientierter Produktion bei den Stahlkonzernen und auf den Werften durchzusetzen, denn diese unterblieb bisher vor allem mangels ausreichender privatwirtschaftlicher Rentabilität.

Dieses Memorandum wurde bis zum 22. 4. 1983 von folgenden Personen unterstützt:

Abkürzungen:

BR	= Betriebsrat (rätin)
BRV	= Betriebsratvorsitzende (r)
GBRV	= Gesamtbetriebsratvorsitzende (r)
GF	= Gewerkschaftsfunktionär (in)
GS	= Gewerkschaftssekretär (in)
PR	= Personalrat (rätin)
PRV	= Personalratsvorsitzende (r)
WA	= Wissenschaftliche (r) Angestellte (r)
WR	= Wissenschaftliche (r) Referent (in)
MdB	= Mitglied des Deutschen Bundestages
Mitg. d. EP	= Mitglied des Europaparlamentes

Udo Achten, GS, Haan
Heinz Adam, Nürnberg
Günther Adamczyk, Köln
Wilhelm Adamy, WA, Köln
Petra Ahl, Steinheim
Jutta Ahlbrecht, BR, Hannover
Helmut Ahrens, GS, Düsseldorf
Werner Ahrens, WA, Bielefeld
Dr. Wilhelm Ahrens, PR, Essen
Jutta Ahrweiler, PR, Oberhausen
Cornelia Alban, WA, Berlin
Prof. Dr. Detlev Albers, Bremen
Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin
Margarete Amesbichler, GS, München
Jochen Anthes, WA, Köln
Hilde Arndt-Burglin, Gelsenkirchen

Erich Bach, GF, Frankfurt
Dr. Gerd Bäcker, WR, Düsseldorf
Manfred Balder, GS, Wiesbaden
Berthold Balk, Hamburg
Peter Balluff, GS, Neunkirchen
Berthold Balzer, GS, Frankfurt
Prof. Dr. Hans-Dieter Bamberg, Berlin
Armin Bangert, GF, Altenkirchen
Rainer Barcikowski, GF, Salzgitter
Prof. Dr. KarlMarten Barfuß, Bremen
Uwe Basan, GF, Bielefeld
Walter Bauer, Kohlberg
Walter Baumann, WA, Frankfurt
Hartmut Baur, PRV, Bielefeld

Herbert Bayer, GS, Frankfurt
Mechthild Bayer, WA, Frankfurt
Elisabeth Becker-Töpfer, GS, Düsseldorf
Petra Bednarzik-Lindenau, GF, Oberhausen
Petra Beil-Borchers, Hattingen
Rüdiger Beins, Barsinghausen
Volker Benecke, GS, Ratingen
Peter Benthin, Bad Salzuflen
Ludgar Bentlage, GS, Köln
Georg Benz, GS, Frankfurt
Werner Berger, Bielefeld
Ralf Bergmann, Marburg
Peter Berkessel, GS, Düsseldorf
Ulrich Bernath, WA, Oldenburg
Klaus-Dieter Betz, WA, Berlin
Wolfgang Bey, GS, Wolfsburg
Detlev Beyer, Recklinghausen
Thomas Beyer, WA, Salzgitter
Fritz Bilz, GS, Köln
Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden
Mechthild Birkenbach, GF, Fulda
Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
Reinhard Bispinck, WR, Düsseldorf
Kurt Blank, GF, Berlin
Manfred Bobke, WR, Düsseldorf
Norbert Böker, GS, Aachen
Dr. Hermann Bömer, WA, Dortmund
Ingrid Bötel, BRV, Detmold
Prof. Dr. Winfried Böttcher, Aachen

Alfred Boldt, WA, Kiel
Dieter Bolte, GS, Lübbecke
Dr. Manfred Boni, PR, Wuppertal
Uwe Bordanowicz, GS, Ludwigsburg
Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg
Manfred Bork, GS, Braunschweig
Dr. Gerhard Bosch, WR, Köln
Günter Bote, Recklinghausen
Adi Brachmann, GF, Lüneburg
Maren Bracker, WA, Habichtswald
Jürgen Brandies, BRV, Bruchköbel
Klaus Brands, GS, Essen
Leonhard Brandt-Koch, GF, Gütersloh
Sonja Brauers, Essen
Peter Braun, GF, Bünde
Gerhard Brauner, Frankfurt
Hans-Erich Bremer, Hamm
Gisbert Brenneke, WA, Bielefeld
Peter Brenner, GS, Hannover
Dr. Ulrich Briefs, WR, Düsseldorf
Rainer Brinkmann, Oerlinghausen
Dr. Gerhard Brosius, WA, Hamburg
Ursula Bruns, WA, Detmold
Helmut Buck, GS, Reutlingen
Rudi Budell, GS, Quirnbach
Georg Büchner, WA, Frankfurt
Wolfgang Bulke, Aachen
Harald Burglin, GS, Gelsenkirchen
Klaus Busch, GS, Hannover
Dr. Christoph Butterwegge, Bremen

Gerd Caspersen, GBRV, Hamburg
Eduard Celka, GS, Lichtenfels-Schnay
Prof. Dr. Hansgeorg Conert, Bremen
Frank Conrad, Altenkessel
Hans Crillert, BR, Barsinghausen
Peter Czeranna, GF, Lüdenscheid

Christa Dahme, GS, Frankfurt
Annette Dahms, GS, Nürnberg
Prof. Dr. Dankwart Danckwerts, Duisburg
Jörg Danes, GF, Hameln
Jürgen Dehnert, GS, Koblenz
Herbert Deister, GS, Bremen
Dr. Ottwald Demele, WA, Berlin
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
Jürgen Deters, WA, Berlin
Hartmut Dieckmeyer, WA, Düsseldorf
Kurt Dietermann, BR, Dillenburg
Käte Dinnebier, GS, Marburg

Norbert Dohmeyer, BR, Hannover
Wolfgang Dohn, BR, Hanau
Günter Domke, GS, Düsseldorf
Prof. Dr. Klaus Dorner, Aachen
Albert Drechsler, GS, München
Gerd Drews, GS, Stuttgart
Paul Dudenhöffer, GS, Braunschweig
Hubert Dünnemeier, GS, Sprockhövel
Ulrike Düwel, GS, Wuppertal

Erwin Ebeling, BRV, Hagen
Karl-Christian Ebenau, GF, Petershagen
Brigitte Ebenhöch, WA, Gießen
Peter Eberth, Detmold
Horst Eckert, WA, Heuchelheim
Peter Edelmann, GS, Ludwigsburg
Jutta Ehlers, GF, Braunschweig
Detlev Ehrig, WA, Bremen
Bertin Eichler, GS, Sulzbach-Rosenberg
Henning Eilers, GF, Braunschweig
Marita Eilrich, GS, Frankfurt
Dr. Joachim Eisbach, WA, Bielefeld
Dr. Dieter Eißel, WA, Gießen
Dr. Wolfram Elsner, WA, Bielefeld
Manfred Endebrock, PRV, Nürnberg
Hartmut Engelmann, Sternwede
Prof. Dr. Gottfried Erb, Hunzen
Iska Ernst, GS, Detmold
Dr. Michael Ernst-Pörksen, WA, Berlin
Henning Eschemann, GF, Peine
Dr. Ansgar Eußner, WA, Berlin
Dr. Gudrun Eußner, Berlin

Dieter Fahrenholz, GS, Nagold
Wolfgang Faissner, Berlin
Dieter Falk, WA, Hamburg
Gregor Falkenhain, GS, Haan
Reinhold Falta, Mainz
Prof. Dr. Günter Faltin, Berlin
Prof. Dr. Helmut Fangmann, Hamburg
Johann-Peter Feicht, Detmold
Joachim Felix, GS, Düsseldorf
Detlef Feldhoff, GS, Duisburg
Christa Felk, Neu-Ulm
Ulrich Felsberg, WA, Berlin
Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg
Hans-Joachim Feylo, GF, Bielefeld
Erich Fieberling, BRV, Darmstadt
Angela Fiedler, Berlin
Wolfram Fiedler, Marburg
Erich Finke, BR, Minden

- Alfred Fischer, GS, Sandhausen
 Gerd Fischer, GS, Nürnberg
 Volker Fischer, Hamburg
 Prof. Dr. Wolfgang Fischer, Bremen
 Herbert Flamme, GF, Ronnenberg
 Dr. Jens Fleischhut, WA, Berlin
 Gunda Franielczyk, GS, Gelsenkirchen
 Peter Franielczyk, GS, Gelsenkirchen
 Karin Frantzius, Gütersloh
 Elke Franz, Bielefeld
 Norbert Franzen, GS, Mönchengladbach
 Dr. Jürgen Freimann, WA, Kassel
 Dr. Kristian Freitag, WA, Bonn
 Joke Frerichs, WA, Köln
 Dr. Petra Frerichs, WA, Köln
 Dr. Petra Friedmann, WA, Bremen
 Thomas Friess, WA, Kerpen
 Roland Frischkorn, GS, Frankfurt
 Irmgard Fritzsche, Hannover
 Jürgen Fritzsche, Hannover
 Prof. Dr. Klaus Fritzsche, Gießen
 Hans-Jürgen Frodermann, GS, Bielefeld
 Dieter Fuchs, GS, Celle
 Franz-Josef Fuchs, GS, Stuttgart
- Thomas Gauger, Krefeld
 Gerhard Gehse, PR, Dortmund
 Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach, WA, Hagen
 Dr. Sabine Gensior, WA, Berlin
 Gabriele Gerhard-Sonnenberg, Bielefeld
 Gerhard Gerlach, GS, Düsseldorf
 Eveline Giannone, GS, Bremen
 Herbert Gissel, GS, Frankfurt
 Dietmar Glaßer, GS, Hochheim
 Norbert Glassmann, GS, Hamm
 Dr. Jürgen Glaubitz, GS, Düsseldorf
 Joachim Gleneschuster, GF, Hannover
 Udo Göbel, Düsseldorf
 Dr. Richard Goedeke, Braunschweig
 Jürgen Göppner, GS, Nürnberg
 Andreas Goerdeler, WA, Berlin
 Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen
 Dr. Jörg Goldberg, WA, Frankfurt
 Dr. Werner Goldschmidt, WA, Hamburg
 Hans Golf, Lohr
 Jutta Grabe, PRV, Gießen
 Cornelia Gramm, GF, Hanau
 Gerhard Grawe, BR, Höxter
- Ute Gretenkord, GF, Bielefeld
 Wilhelm Grieper, GS, Bochum
 Herbert Grimm, GF, Hamm
 Rainer Gröbel, GS, Frankfurt
 Dieter Gröpel, GS, Düsseldorf
 Armin Groß, Marburg
 Birgit Groß, Marburg
 Edith Großpietsch, GS, Sprockhövel
 Christel Grote, GF, Detmold
 Rainer Grothusen, Bremerhaven
 Walter Gruber, Salzgitter
 Wolfram Grüüber, WA, Köln
 Klaus Grünewald, GS, Gröbenzell
 Dr. Willem Günemann, Kassel
 Hidir Güntas, GS, Köln
 Gerlinde Günther-Boemke, PRV, Bielefeld
 Dr. Bernd Güther, München
 Klaus-Peter Gutbrod, WA, Bielefeld
- Lutz Haase, BRV, Bad Salzuflen
 Hubert Häfner, GS, Darmstadt
 Cornelia Händel, GS, Mörfelden-Wall-dorf
 Thomas Händel, GS, Mörfelden-Wall-dorf
 Heinz Haese, BR, Borgholzhausen
 Frieda Hafenrichter, Esslingen
 Prof. Dr. Leonhard Hajen, Hamburg
 Brigitte Halgebauer, GF, Detmold
 Günter Halm, BR, Bielefeld
 Andreas Hamm, GS, Münster
 Cornelia Hampel, BR, Bielefeld
 Prof. Dr. Ulrich Hampicke, Kassel
 Ewald Hangebrauck, GF, Bönen
 Katharina Hanstein, PR, Bremen
 Monika Harder, Fellbach
 Matthias Harre, Bielefeld
 Detlef Hase, WA, Berlin
 Horst Hasenpusch, BR, Ronnenberg
 Prof. Dr. Egmont Hass, Darmstadt
 Gerd Hausmann, GS, Schwabach
 Hans-Peter Hebenstreit, GF, Uslar
 Reinhold Hettke, Recklinghausen
 Peter Heidmann, Hannover
 Jürgen Heiking, GS, Frankfurt
 Gerd Heiligenstühler, GF, Lemgo
 M. Heilmann-Eschemann, BR, Peine
 Karin Heinemann, GF, Peine
 Jan Heinrich, Lingenfeld
 Andrea Hellmich, WA, Köln

- Detlef Hensche, GS, Stuttgart
Wolfgang Henseler, GS, Frankfurt
Klaus Hentscher, BR, Delmenhorst
Siegfried Herrmann, Herford
Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen
Hermann Hibbeler, Detmold
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
Karlsheinz Hiesinger, GS, Augsburg
Werner Hillenbrand, GS, Bietigheim-Bissingen
Nicolaus Hintloglou, GS, Düsseldorf
Wilfried Hintze, BR, Paderborn
Lieselotte Hinz, WA, Dortmund
Manfred Hinzer, GS, Nürnberg
Robert Hiry, GS, Völklingen
Udo Höger, Gehrden
Manfred Hölscher, GS, Bad Salzuflen
Martin von Hören, Köln
Heinz-Ulrich Hoffmann, GS, Hagen
Prof. Dr. Jürgen Hoffmann, Berlin
Walter Hoffmann, GS, Bad Nauheim
Johannes Hofmann, Berlin
Reiner Hofmann, Gründau
Heinz-Gerd Hofschen, Bremen
Klaus Hohlweg, GS, Unna
Reinhard Hohm, GS, Rudersberg
Heinz Holtkamp, Gütersloh
Karl Holzmann, GS, Stuttgart
Rolf-D. Homeyer, Hannover
Axel Horstmann, WA, Enger
Manfred Hoss, WA, Augustdorf
Alfred Hub, GS, Ludwigshafen
Jürgen Hüttner, BR, Köln
Prof. Dr. Jörg Huffschmid, Bremen
Gerd Huhn, GS, Dortmund
Klaus Hummel, GS, Meerbusch
Prof. Dr. Sönke Hundt-Heyer, Bremen
Dr. Ernst-Ulrich Huster, WA, Pohlheim
- Horst Ihssen, Seelze
Prof. Dr. Hans Immler, Kassel
Kirsten Irle, Düsseldorf
- Erich Jäger, GS, Duisburg
Konrad Jäger, GS, Gießen
Rainer Jäkel, GS, Düsseldorf
Richard Jaekel, WA, Hamburg
Hermann Janßen, GF, Bielefeld
Reinhard Janz, Bremerhaven
Christoph Jetter, GS, Darmstadt
Rüdiger Jörding, GS, Düsseldorf
- Heinz Dieter Johann, Saarbrücken
Michel Judisch, GS, Landshut
Jürgen Jürgens, GS, Düsseldorf
Dr. Ulrich Jürgens, WA, Berlin
Michael Jung, Hamburg
Karin Junge, Hamburg
Jörg Jungmann, Delmenhorst
- Karl-Heinz Kaczmarek, BR, Eschenburg
Prof. Dr. Gerhard Kade, Berlin
Prof. Dr. Ulf Kadritzke, Berlin
Kurt Kaiser, GS, Baunatal
Ullrich Kaminski, WA, Berlin
Ferdinand Kammering, BRV, Bremen
Volkmar Kappel, Völklingen
Fred Karl, Kassel
Heinz Karnitzschka, BR, Dinslaken
Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld
Dr. Robert Katzenstein, WA, Berlin
Norbert Kemper, GS, Marienheide
Volker Kersting, Hamm
Gisela Kessler, GS, Stuttgart
Klaus Keßler, Detmold
Karlheinz Kilb, GS, Heilbronn
Hella Kirelitz, Köln
Prof. Dr. Klaus-Peter Kisker, Berlin
Anita Kirfel, GS, Hagen
Günar Klapp, GS, Bochum
Franziska Klapwijk, Moers
Cäcilia Klar, Hamburg
Julius Klausmann, GS, Hersfeld
Manfred Klein, Friedrichsthal
Uwe Klemens, GS, Mainz
Reinhard Klenke, GF, Paderborn
Harry Klett, GS, Stuttgart
Jochen Kletzin, GS, Würzburg
Hans Klinker, GS, Lohr
Volker Klockenberg, Detmold
Marianne Klockner, Frankfurt
Brigitte Klöpps, GS, Darmstadt
Alfred Klose, GS, Hannover
Ulrich Klüter, Bielefeld
Prof. Dr. Tassilio Knauf, Bielefeld
Dieter Knauß, GS, Beutelsbach
Prof. Dr. Erwin Knauß, Gießen
Walter Knepel, GS, Frankfurt
Werner Kneuer, GS, Passau
Rudolf Knickenberg, Krefeld
Prof. Dr. Rainer Knigge, Berlin
Werner Knobbe, Kiel

Jürgen Knoblauch, Völklingen
Helmut Knoch, GS, Solingen
Jürgen Knoche, GS, Hagen
Michael Knuth, GS, Augsburg
Hans-Peter Koch, BR, Hamburg
Paul Köhler, Butzbach
Claus-Walter König, GS, Olching-Neu Esting
Otto König, GS, Hattingen
Prof. Dr. Dietrich Köppen, Essen
Sigrid Koepplinghoff, Köln
Norbert Koesling, GS, Essen
Dr. Heribert Kohl, Erkrath
Ute Konstanzer, Kassel
Prof. Christian Kopetzki, Kassel
Norbert Koprek, GS, Essen
Klaus Kost, Bornheim
Hardy Kowalzik, GF, Wetschen
Peter Kowski, Essen
Elke Kraft, WA, Berlin
Horst Kraft, GS, Düsseldorf
Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld
Wolfgang Kraienhorst, GF, Gütersloh
Arno Kramer, WA, Köln
Dieter Krause, GS, Bochum
Erika Krauth-Bromm, GS, Sprockhövel
Jutta Krellmann, Hamburg
Hans-Peter Kremer, WA, Mülheim
Arno Kretzer, BRV, Haiger
Michael Kreuser, Bremen
Dietmar Krischausky, WA, Köln
Hans Jürgen Kröger, Bremen
Ulrich Kröpke, PR, Bielefeld
Heinrich Krüger, Berlin
Peter Krüger, Gütersloh
Stephan Krüger, WA, Berlin
Peter Krug, BR, Bremen
Fritz Kruit, Oberhausen
Siegfried Krupke, GS, Sprockhövel
Hans Werner Krusenbaum, GS, Mülheim
Dr. Knut Krusewitz, WA, Berlin
Prof. Dr. Herbert Kubicek, Gutweiler
Werner Kubitza, GS, Lahstedt
Dr. Hagen Kühn, WA, Berlin
Ralf Kühn, GS, Minden
Eike Kühne, Hamburg
Winfried Kümpel, GS, Düsseldorf
Folkert Küpers, GS, Düsseldorf
Alfred Kuffler, GS, Frankenthal
Marianne Kugler, GS, Heilbronn

Roland Kuhlmann, GF, Bielefeld
Rüdiger Kukereit, GS, Hagen
Detlef Kunkel, GS, Hannover
Peter Kurbjuweit, GS, Hameln
Ev Kurfeß, GS, Nürnberg
Hans Peter Kurtz, BR, Wadgassen
Ingrid Kurz-Scherf, WR, Düsseldorf
Ulrich Werner Kuske, WA, Hamburg
Horst Kynast, GS, Frankfurt

Dr. Dieter Läpple, WA, Amsterdam
Horst Lamb, Essen
Christoph Landerer, Berlin
Gerd Lange, GF, Gütersloh
Siegfried Lange, BR, Halle
Wolfgang Lange, GS, Gevelsberg
Bernd Lauenroth, Peine
Richard Lauenstein, GS, Hannover
Gunter Lausmann, GS, Frankfurt
Heide Lehmann, Waiblingen
Wolfgang Lehrke, WA, Blomberg
Frank Leibig, GS, Regensburg
Prof. Dr. Gerhard Leithäuser, Bremen
Siegfried Leittretter, WR, Düsseldorf
Christoph Lenssen, Aachen
Günter Lenz, Hannover
Guido Lesch, GS, Dillingen
Gerhard Lesker, WA, Hamburg
Michael Leßmann, Hattingen
Jürgen Leydecker, GS, Wiesbaden
Prof. Dr. Eberhard Liebau, Hamburg
Hans Liersch, GS, Münster
Ulla-Maj Lindberg, Herdecke
Axel Lindenlaub, GS, Altbach
Jürgen Lingscheid, Düsseldorf
Dr. Rüdiger Lison, Duisburg
Gerd Lobodda, GS, Nürnberg
Walter Löchte, GS, Wächtersbach
Cordula Lohaus, Goßfelden
Uwe Loleit, BRV, Berlin
Sabine Lorenz, Detmold
Dr. Ingrid Lotz-Ahrens, Essen
Angelo Lucifero, GS, Lahnau
Brigitte Ludewig, Wolfsburg
Prof. Dr. Günter Ludewig, Berlin
Edo Lübbing, WA, Bremen
Jörg Lüdde, GS, Wettenberg
Henry Luhmann, GS, Detmold
Klaus Lutter, Köln

Wolf Mache, GS, Düsseldorf
Hans Werner Maczkiewitz, BR, Aachen

- Alfred Mager, BRV, Gütersloh
 Friederike Maier, WA, Berlin
 Dr. Matthias Maier, Kerpen
 Menne Maier, GS, Heidenheim
 Sabine Maletz-Diestelkamp, BR, Ratingen
 Frank Markowski, Schloß-Holte
 Peter Marquardt, Bielefeld
 Maria Marwedel, WA, Essen
 Gerhard Marx, GS, Braunschweig
 Bernd Marxen, Bielefeld
 Claus Matecki, Herdecke
 Christel Mathes, Offenbach
 Horst Mathes, GS, Offenbach
 Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Bremen
 Ewald Maurer, Salzgitter
 Horst Maylandt, GS, Sprockhövel
 Erwin Meier, Berlin
 Hartmut Meine, GS, Sprockhövel
 Wolfgang Meinhart, GS, Nürnberg
 Dr. Horst Meixner, WA; Frankfurt
 Bernd Melcher, Steinhagen
 Holger Menze, GS, Lage
 Dieter Mergelkuhl, Bielefeld
 Dieter Merk, GF, Peine
 Ulrike Mertes, WR, Düsseldorf
 Rainer Metke, GS, Hameln
 Christa Meyer, Hannover
 Dr. Regine Meyer, GS, Griesheim
 Udo Meyer, BR, Peine
 Thomas Meyer-Fries, GS, Eichenzell
 Klaus Meyer-Scholten, WA, Essen
 Petra Mieberg, Dortmund
 Jörg Miehe, Göttingen
 Hans-Jörg Miller, Düsseldorf
 Hans Mimler, GPRV, Nürnberg
 Gerd Minnerop, Sprockhövel
 Bruno Missoni, Berlin
 Willibald Möller, Düren-Berzbuir
 Margret Mönig, GS, Düsseldorf
 Annegret Mohr, Bonn
 Hans Moll-Benz, GS, Krefeld
 Kurt Monse, WA, Wuppertal
 Kurt-Werner Mosert, WA, Hamburg
 Gisela Mühlberger, GS, Frankfurt
 Angelika Müller, Hannover
 Gottfried Müller, GS, Duisburg
 Michael Müller, MdB, Düsseldorf
 Wolfgang Müller, Ludwigshafen
 Charles Mündler, GS, Berlin
- Prof. Dr. Gerhard Naegele, Köln
 Prof. Dr. Bernhard Nagel, Kassel
 Dirk Nerge, Minden
 Lothar Neuenkamp, GS, Krefeld
 Werner Neugebauer, GS, Landshut
 Karl-Heinz Neumann, BR, Ronnenberg
 Dr. Reino von Neumann-Cosel, WA, Berlin
 Gisela Niclas, GS, Frankfurt
 Wolfgang Niclas, Frankfurt
 Klaus Niebusch, Gütersloh
 Gerd Nierenköther, GS, Berlin
 Dr. Hans-Bernhard Nordhoff, WA, Erlangen
 Brigitte Nottebohm, PRV, Frankfurt
 Prof. Dr. Klaus Novy, Köln
 Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin
- Dr. Paul Oehlke, WA, Bonn
 Barbara Oehmichen, GS, Bochum
 Mehmet Ali Ölmez, GF, Bielefeld
 Prof. Dr. Dieter Oelschlägel, Dinslaken
 Jürgen Offermann, Monheim
 Kay Ohl, GS, Bad Nauheim
 Heinz-Georg Ohms, Laatzen
 Prof. Dr. Alfred Oppolzer, Kassel
 Klaus Orth, GS, Essen
 Helmut Ortmann, GF, Herford
 Norbert Ortmanns, Aachen
 Willi Ortmanns, GS, Aachen
 Prof. Dr. Martin Osterland, Bremen
 Bernadette Otrzonsek-Wolf, WA, Düsseldorf
 Dr. Erich Ott, Holtsee/Kiel
 Konrad Ott, Fluorn-Winzeln
 Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld
- Holger Paetow, WA, Hamburg
 Hans-Peter Pammesberger, WA, Hamburg
 Jürgen Papendorf, GS, Braunschweig
 Heinrich Paul, GS, Nürnberg
 Horst Paul, GF, Lage
 Joachim Paulke, GS, Düsseldorf
 Fritz Peckedrath, GS, Detmold
 Reinhard Peitzmeier, GF, Rheda-Wiedenbrück
 Peter Petersen, GF, Rieseberg
 Viktor Petje, Aachen
 Berndt Petri, GS, Köln
 Volker M. Petri, PR, Dortmund

Dr. Renate Petzinger, WA, Kassel
Richard Pfaff, BR, Hanau
Heinz Pfäfflin, WA, Nürnberg
Werner Pfennig, GS, Stuttgart
Dr. Helmut Pfister, WA, Erlangen
Klaus Pickert, Herzebrock
Guenter Piennig, Bielefeld
Dagmar Pilatzki-Orth, Bergisch Gladbach
Michael Pilz, GS, Hanau
Walter Pinnow, Marl
Klaus Plettenberg, GS, Mainz
Michael Pleuß, WA, Braunschweig
Gerd Pohl, WA, Hamburg
Sigrid Pohl, WA, Berlin
Friedhelm Polny, GS, Oberhausen
Gabriele Potthast, MdB, Witten
Werner Preissner, BRV, Hannover
Klaus Priester, WA, Frankfurt
Prof. Dr. Jan Prieve, Darmstadt
Karl Proll, Offenbach

Lilo Rademacher, GS, Mainz
Winfried Radermacher, Aachen
Ernst-Wilhelm Rahe, Minden
Bodo Ramelow, GS, Marburg
Bruno Raser, GS, Lehrte
Prof. Winfried Raske, Berlin
Bernd Rattag, Bergisch Gladbach
Sepp Rauch, GS, Erlangen
Werner Rauch, Moosburg
Günter Rauer, GS, Waiblingen
Ralf Redeker, Bielefeld
Ulla Regenhard, Berlin
Prof. Dr. Udo Reifner, Hamburg
Hans-Joachim Reimann, GS, Bremen
Ingeborg Reinecke, Laatzen
Johannes-M. Reineke, WA, Schieder-Schwalenberg
Hartmut Reiners, WA, Dortmund
Jürgen Reinke, GS, Düsseldorf
Erhard Riehl, Bad Homburg
Godela Rilling-Linde, GS, Marburg
Dr. Charles Roberts, WA, Passau
Bernd Rode, GS, München
Wolf Jürgen Röder, GS, Tübingen
Hermann Römer, Frankfurt
Johann Rösch, GS, Nürnberg
Joachim Röver, GS, Mühlheim
Ilona Rogalski, GF, Frankfurt
Dr. Thomas Rommelspacher, Gelsenkirchen

Bärbel Rompeltien, PR, Essen
Dr. Rolf Dietrich Rosenbrock, WA, Berlin
Bernhard Roth, Marburg
Karin Roth, GS, Frankfurt
Martin Roth, Detmold
Holger Rottmann, GS, Lippstadt
Albert Rozsai, Wiesbaden
Andrea Ruby, WA, Köln
Franz Rudzki, BR, Aachen
Hajo Rübsam, GS, Gelnhausen
Rudi Rupp, Berlin
Wilhelm Ruwe, Kassel
Carmen Rzaza, BR, Düsseldorf
Jochen Rzaza, GS, Düsseldorf

Fritz Sachse, Darmstadt
Heinke Salisch, Mitg. d. EP, Karlsruhe
Günther Schachner, GS, Peiting
Gisela Schade, GS, Wetzlar
Heidi Scharf, GS, Neckarsulm
Detlef Schaefer, BR, Steinhagen
Heinz Schäfer, BR, Kassel
Werner Schäfer, BR, Herborn
Wilhelm Dietrich Schäffer, WA, Aachen
Harald Schartau, GS, Frankfurt
Karl Scheerer, BR, Ulm
Erika Scheider, GF, Hanau
Gerald Scheidler, GF, Altenstadt
Barbara Scheiter, Bielefeld
Rainer Schellbach, PR, Dortmund
Manfred Scherbaum, Aßlar
Claus-Peter Schiefer, GF, Hannover
Bernd Schimmeyer, Dortmund
Karl-Heinz Schinke, BR, Verl
Dr. Henning Schirner, WA, Nürnberg
Walter Schlottau, WA, Berlin
Fritz Schmalzbauer, GS, Nürnberg
Detlev Schmidt, GS, Düsseldorf
Erwin Schmidt, BR, Brühl
Hans Schmidt, GS, Daisendorf
Nikolaus Schmidt, Hannover
Norbert Schmidt, BR, Salzgitter
Rainer Schmidt, GS, Gelsenkirchen
Thomas Schmidt, GS, Düsseldorf
Uwe Schmidt, BR, Biebertal
Werner Schmidt, Stuttgart
Horst Schmitthenner, GS, Sprockhövel
Christa Schmitthenner-Hundertmark, GS, Sprockhövel
Gerhard Schneider, GS, Aalen

Monika Schneidereit, WA, Dortmund
Michael Schnitker, GF, Rödinghausen
Yvonne Schönfeld, BR, Wolfsburg
Wolfgang Schönleben, GS, Senkendorf
Wolfram Schöttle, Benningen
Ernst-Dietrich Scholz, Berlin
Michael Schorer, GS, Hameln
Dr. Klaus Theo Schröder, WA, Lön-
guich
Oskar Schröder, GS, Maintal
Ulrich Schröder, GF, Bielefeld
Dr. Lutz Schröter, WA, Dortmund
Elke Schürmann, BR, Bielefeld
Dr. Bernd Schütt, Essen
Hubert Schütz, GS, München
Prof. Dr. Herbert Schui, Weyhe
Dr. Michael Schuler, WA, Recklinghau-
sen
Dr. Helga Schuler-Jung, Bielefeld
Hartmut Schulz, GS, Garbsen
Arno Schumacher, GS, Essen
Hans-Jürgen Schumacher, GS, Dort-
mund
Jürgen Schumacher, GS, Haßloch
Prof. Dr. Ursula Schumm-Gerling,
Frankfurt
Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann,
Bremen
Dr. Jürgen Schutte, WA, Berlin
Ruth Schwake, GF, Hannover
Wolfgang Axel Schwalm, BRV, Klein-
ostheim
Michael Schwarz, Köln
Manfred Schweizer, GS, Neu-Ulm
Frank Schweppe, WA, Lemgo
Reinhard Schwier, BRV, Minden
Helga Schwitzer, Hannover
Reinhard Schwitzer, GS, Hannover
Wilfried Sadowski, BR, Bad Salzuflen
Hans-Werner Sänger, BRV, Bünde
Kurt Seehoym, Köln
Gerhard Seel, Schmitten
Dieter Seidel, BR, Kassel
Reinhard Seiler, WA, Detmold
Franz-Josef Seiwert, Dillingen
Sepp Sigulla, GS, Maintal
Fritz Simon, GS, Bielefeld
Heide Simonis, MdB, Bordesholm
Harry Skiba, GF, Braunschweig
Claus Sobott, WA, Oerlinghausen
Gert Söhnlein, GS, Ansbach

Dr. Angelina Sörgel, WA, Bremen
Mathias Sommerfeld, BR, München
Peter Sommerstedt, BRV, Halle
Prof. Dr. Richard Sorg, Wiesbaden
Wiltrud Sossna, Bremen
Uwe Spadzinski, GS, Dortmund
Günter Spahn, GF, Dinslaken
Georg Sperber, Sulzbach-Rosenberg
Dr. Reinhold Spieker, WA, Eyendorf
Frank Spieth, GS, Alsfeld
Thomas Spohr, Hannover
Eckart Spoo, GF, Hannover
Peter Stahlheber, GS, Osthofen
Jörg Stahlhut, GF, Holpse
Brigitte Stahn-Willig, WR, Düsseldorf
Jürgen Stamm, GS, München
Sybille Stamm, GS, Stuttgart
Theo Steegmann, BR, Duisburg
Christian Steffen, Berlin
Johannes Steffen, WA, Köln
Beate Steffens, Bielefeld
Dietmar Stein, GS, Kaiserslautern
Dieter Steininger, Hamburg
Wolfgang Steinwedel, BRV, Barsinghau-
sen
Klaus Stenzel, GS, Hameln
Sigi Stenzel, GF, Braunschweig
Joachim Stöber, GS, Biebergemünd
Heinz Stöckigt, GS, Gauting
Bernhard Stöver, GS, Frankfurt
Dr. Edgar Stoll, WA, Berlin
Rüdiger Stolzenberg, GS, Marburg
Norbert Storch, GS, Hanau
Dr. Gerlinde Strauss-Wiezcorek, GS,
Frankfurt
Hein Struck, PR, Bielefeld
Dr. Peter Strutyński, WA, Kassel
Ortwin Swiderski, GS, Recklinghausen
Prof. Dr. György Széll, Osnabrück

Werner Tabellion, Völklingen
Volker Teichert, WA, Heidelberg
Anne Tenbruck, BRV, Haan
Helmut Teppich, WA, Berlin
Jürgen Teske, GS, Mönchengladbach
Hans-Joachim Teuber, GS, Münster
Antje Tewes, GS, Sprockhövel
Helmut Thiel, GS, Bremen
Mathias Thurm, WA, Berlin
Ralf Tieck, GF, Bielefeld
Prof. Dr. Willy Timmermann, Bremen

Udo Tischler, PR, Wuppertal	Ulrike Wendeling-Schröder, WR, Düsseldorf
Michael Tobold, BR, Hannover	Michael Wendl, GS, Augsburg
Barbara Tödt, WA, Berlin	Klaus Wendt, Heilbronn
Hartmut Tölle-Tacke, GS, Fröndenberg	Peter Wentzlaff, Bielefeld
Dr. Hartmut Tofaute, WR, Düsseldorf	Heinrich Werner, GF, Mainz
Guido Tolksdorf, WA, Werther	Uwe Westerheide, Bielefeld
Rudolf Topfstedt-Lohaus, GS, Goßfelden	Ulrich Westermann, Frankfurt
Manfred Topp, GF, Lemgo	Gerhard Wick, BR, Moosburg
Uwe Traber, Berlin	Wolf-Dieter Wieczorek, GS, Hemmingen
Gudrun Trautwein-Kalms, WR, Düsseldorf	Reiner Wiegand, GS, Hemmingen
Axel Troost, WA, Bremen	Angelika Wiese, GS, Düsseldorf
Paul von Trzebiatowski, BRV, Hille	Elke Wiese, Dortmund
Musa Turan, Bielefeld	Klaus Wiesenborn, GS, Kuchen
Prof. Dr. Edgar Uherek, Berlin	Robert Wieser, Landau/Isar
Jürgen Ulber, WA, Köln	Franziska Wiethold, GS, Ratingen
Manfred Ullrich, GS, Dortmund	Claus Willing, BR, Mittenaar
Siegfried van der Venst, GF, Braunschweig	Klaus Willkomm, GS, Düsseldorf
Horst Vergin, GF, Braunschweig	Manfred Winter, GS, Ibbenbüren
Hans Vieregge, GS, Lage	Prof. Dr. Tilmann Winter, Wiesbaden
Robert v. Virag, GS, Hamburg	Heinz Wippermann, GS, Oerlinghausen
Kurt Vittinghoff, GS, Bad Kreuznach	Rita Wißmann, GF, Paderborn
Dr. Alexander Voegele, WA, Berlin	Herbert Wittek, GF, Salzgitter
Mathias Vogel, GF, Oberhausen	Dr. Frieder O. Wolf, WA, Berlin
Ingrid Vogt, GS, Hattingen	Hans-Otto Wolf, BR, Dortmund
Walter Vogt, GS, Hattingen	Rüdiger Wolff, GS, Hamburg
Reinhard Volkhausen, BRV, Steinheim	Günter Wolters, GS, Essen
Gert Volkmann, WR, Meerbusch	Birgit Wolz, WA, Berlin
Dr. Rainer Volkmann, WA, Quickborn	Dr. Herbert Wulf, WA, Pinneberg
Petra Voss, Recklinghausen	Paul Wullenkord, BR, Bielefeld
Jan de Vries, Stuttgart	Beatrix Wuppermann, WA, Berlin
Helge Wachsmuth, Hannover	Georg Zacher, GS, Nürnberg
Georg Wäsler, GS, München	Prof. Dr. Ulrich Zachert, Apensen
Heiderose Wagner, Dortmund	Gerhard Zambelli, GS, Sandhausen
Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen	Dieter Zammert, BR, Driedorf
Jochen Walbersdorf, BR, Dortmund	Jutta Zartner, WA, Detmold
Ilse Wangerin, BRV, Nürnberg	Prof. Dr. Lothar Zechlin, Hamburg
Hermann Warbrück, Salzgitter	Prof. Dr. Axel Zerdick, Berlin
Hans-Dieter Warda, GS, Bergkamen	Ulrike Zerhau, Bielefeld
Wilhelm Warner, WA, Hannover	Ewald Ziegler, GS, Lauf
Marianne Weg, WA, Bielefeld	Monika Ziller, PR, Stuttgart
Dr. Thomas Weiler, Maintal	Wolfgang Ziller, BRV, Stuttgart
Harald Weininger, GS, Nürnberg	Michael Zimball, Hildesheim
Wolfgang Weiß, Braunschweig	Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg
Kurt Weller, GF, Siegen	Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Aachen
Walter Weller, GS, Frankfurt	Gunnar Zirkler, Gerbsen
Dr. Marianne Welteke, Hunzen	Werner Zmuda, GS, Erkrath
	Erna Zmuda-Schamper, GS, Erkrath
	Horst Zöller, GS, Düsseldorf
	Bruno Zwingmann, WR, Düsseldorf

II. Langfassung des Memorandum

1. Massenentlassungen – Einschüchterung – wachsende Armut: Das soziale Klima 1983

1.1 Massenarbeitslosigkeit im Unternehmerstaat

Die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik hat sich in den letzten beiden Jahren mehr als verdoppelt. Sie ist damit stärker gestiegen als in jedem anderen Land der Welt. Im Februar dieses Jahres lag die Zahl der registrierten Arbeitslosen mit über 2,5 Millionen höher als jemals zuvor in der Geschichte der BRD. Dazu kommt die Zahl der Arbeitslosen, die in die »Stille Reserve« abgedrängt werden. Sie mitgerechnet sind in den ersten Monaten des Jahres 1983 etwa 3,8 Millionen Menschen arbeitslos. Das bedeutet eine tatsächliche Arbeitslosenquote von rund 16 %, d. h.: Gegenwärtig ist jeder 7. Erwerbstätige arbeitslos! In strukturschwachen Regionen (Passau, Leer, Deggendorf, Schwandorf, Emden usw.) liegt sogar die registrierte Arbeitslosenquote in diesem Frühjahr schon bei 20 bis 26 %. Hinzu kommen zu Jahresbeginn 1983 rund 1,2 Mio Kurzarbeiter (gleichfalls doppelt so viel wie vor Jahresfrist), die zwar noch nicht von direkter Arbeitslosigkeit betroffen sind, die aber dennoch in ihrer Einkommenslage und ihrer Arbeitsperspektive beeinträchtigt und gefährdet sind.

Die weiter ansteigende hohe Arbeitslosigkeit ist 1982/83 in zunehmendem Maße Resultat von Massenentlassungen. Zum Teil stehen diese in Zusammenhang mit tiefgreifenden Produktions- und Absatzkrisen, zum Teil aber auch mit planmäßigen Strategien der Personal»bereinigung« und Rationalisierung, die die vorliegenden Beispiele von Massenentlassungen in Krisenunternehmen für die eigene Unternehmensstrategie instrumentalisieren. Massenentlassungen prägen gerade in strukturbenachteiligten Gebieten das Bild der regionalen Beschäftigungskrise und signalisieren eine beginnende Entindustrialisierung dieser Gebiete. So ließ z. B. die Entlassung von 380 Textilarbeitern/Arbeiterinnen in einem ländlichen Kreis in Hessen die regionale Arbeitslosenquote um mehrere Prozentpunkte auf 17 % steigen. In der Stahlindustrie, bei den Werften, beim MAN-Konzern, bei Agfa, Messerschmitt-Bölkow-Blohm, Brinkmann, AEG und anderen Großunternehmen sind im Laufe des letzten Jahres Zehntausende von Arbeitsplätzen vernich-

tet worden. Dutzende von Konzernen haben weitere drastische Personalkürzungen durch Betriebsstilllegungen angekündigt. Deren Verwirklichung wird 1983 eine neue Welle von Massenentlassungen nach sich ziehen.

Belegschaften sammeln für die Arbeitslosen in Detroit oder in Liverpool – aber nach den längst vorliegenden Prognosen (z. B. von Prognos/Mackintosh, DIW, IAB, Ifo) sind wir in der Bundesrepublik Deutschland nur noch unwe sentlich von solchen Verhältnissen entfernt: Für 1985 muß, wenn nichts geschieht, mit vier bis fünf Millionen Arbeitslosen gerechnet werden, bis 1990 mit über sechs Millionen. Neueste Prognosen legen den gegenwärtigen Sockel an Arbeitslosigkeit, die Arbeitsplatzvernichtung aufgrund der Produktivitätsentwicklung und die ins Erwerbsleben eintretenden geburtenstarken Jahrgänge zugrunde und kommen selbst unter eher optimistischen Annahmen des Wirtschaftswachstums zu rund 4 Millionen registrierten und 2,2 Millionen nichtregistrierten Arbeitslosen 1990.

Die gesellschaftlichen Kosten der Massenarbeitslosigkeit sind immens:

- Kosten durch Steuer- und Beitragsausfälle sowie Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit
- vermittelte Belastungen des gesamten sozialen Sicherungssystems (höhere Kosten für den Sozialhilfebereich, erhöhte Krankheitskosten usw.)
- Verluste an gesellschaftlichen Produktionsmöglichkeiten
- noch ungerechtere Einkommensverteilung
- psychische und soziale Belastungen der einzelnen Betroffenen
- Verluste an demokratischer und sozialer Substanz.

Die *fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit* (Lohnsteuer- und Sozialversicherungsausfälle, Arbeitslosengeld/-hilfe sowie Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit an die Kranken- und Rentenversicherung) betragen für jeden registrierten Arbeitslosen (bei einer Durchschnittsbildung für Arbeitslosengeld-/Arbeitslosenhilfe- und Nichtleistungsempfänger) rund 24 000 DM pro Jahr, das sind bei 1,8 Mio Arbeitslosen 1982 rund 43 Mrd DM, und bei rund 2,5 Mio Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1983 rund 60 Mrd DM. Hinzuzurechnen sind noch weitere Milliardenbeträge an Beitrags- und Steuerausfällen der Arbeitslosen in der Stillen Reserve. Mit diesen Beträgen ließen sich ohne Mühe gesellschaftliche Versorgungsdefizite verringern, z. B. könnten mit den rund 60 Mrd DM fiskalischen Kosten 1983 alternativ fast 220 000 Wohnungen mit

guter Ausstattung gebaut und damit ein wirksamer Beitrag zur Be seitigung der Wohnungsprobleme geleistet werden.

Hinzu kommen in den Systemen und Einrichtungen der Sozialen Sicherung zahlreiche zusätzliche Kosten und Belastungen durch die Arbeitslosigkeit, so z.B. in der Rentenversicherung durch das Abschieben älterer Arbeitnehmer in die vorzeitige Ver rentung. Gravierend sind auch die erhöhten Anforderungen an die Sozialhilfe.

Die vorliegenden Prognosen der Arbeitslosigkeit bringen in die Entwicklung des Systems der sozialen Sicherung eine verheerende Dynamik hin zu einer Perspektive vor-sozialstaatlicher, frühkapitalistischer Zeiten. Es wird deutlich, daß unter Status-quo-Bedingungen die bisherigen, schon bei weitem nicht hinnehmbaren Kürzungen, Streichungen und Ausgrenzungen *erst ein Anfang sind* und sein sollen. Die Parallelen zur Weltwirtschaftskrise 1929/33 – vom Umfang der Probleme her wie von den Folgen für den Sozialstaat und die politische Kultur der Gesellschaft – treten 1983 unübersehbar zutage.

Die gesellschaftlichen Verluste durch *Nichtauslastung der Produktivkräfte* machten 1982 bereits rund 12 % des Bruttoinlandsproduktes aus. 2,7 Mio Arbeitslose 1982 (einschließlich der Stillen Reserve) hätten (bei der Durchschnittsproduktivität von 56 000 DM) Produkte und Dienstleistungen in der Größenordnung von 150 Mrd DM erstellen können. Bei 3,8 Mio Arbeitslosen 1983 liegt der Verlust an gesellschaftlicher Produktion bei rund 210 Mrd DM, das sind 17 % des vorausgeschätzten Bruttoinlandsproduktes. Würde diese Produktion dagegen realisiert, nach Kriterien des gesellschaftlichen Bedarfs und der Umweltsicherung, so könnten damit deutliche Fortschritte in der Befriedigung drängender sozialer Bedürfnisse erzielt werden.

Die *einkommenspolitische Bilanz* ist für die abhängig Beschäftigten verheerend. Seit 1980 sind ihre Realeinkommen netto um fast 4 % gesunken und liegen damit heute unter dem Niveau von 1978. Noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik ist die Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen so weit hinter der Inflationsrate und dem Produktivitätszuwachs zurückgeblieben wie 1982. Und dieser Realeinkommensabbau ist – im Gegensatz zu den von Unternehmenseite ständig wiederholten Behauptungen – keineswegs durch einen Rückgang der Massenarbeitslosigkeit »belohnt« worden, vielmehr ist er von einer weiteren Ausweitung der Arbeitslosigkeit begleitet worden.

Neben dem allgemeinen Lohndruck ist als weitere Tendenz ein besonderer Druck zur Festschreibung der unteren Lohngruppen festzustellen. Er äußert sich im Widerstand der Unternehmer gegen Forderungen nach Abschaffung der untersten Lohngruppen oder nach Sockelbeträgen, die von den Gewerkschaften in die Tarifverhandlungen eingebracht werden. Der Zusammenhang zu der allgemeinen Verschiebung der Mindestlebensstandard- und Armutsgrenzen nach unten ist offensichtlich, die in den Kürzungen bei der Arbeitslosenunterstützung oder der Sozialhilfe zum Ausdruck kommen. Auch das ist charakteristisch für die gegenwärtige Verteilungsauseinandersetzung.

Stärker als bisher wird die *Verteilungsauseinandersetzung von der konservativ-liberalen Bundesregierung mitgetragen und vorangetrieben*. Sie hat im Winter und Frühjahr 1982/83 offen Stellung bezogen: Für die vom Arbeitsminister Blüm propagierte »Lohnpause« hat der Innenminister mit der eiligen Festlegung der Beamtenbezahlung auf einen Anstieg von nur 2 % ab 1. 7. 83 den Einstieg und das Signal gegeben. Die Regierung hat darüberhinaus in beispielloser Weise neue Einfallstore zum Angriff auf die Einkommen der abhängig Beschäftigten gefunden. Der Fall des Stahlkonzerns ARBED in Saarbrücken erweist sich als ein bislang unbekanntes Erpressungsmanöver einer Bundesregierung, durch das bestehende Tarifverträge zu wertlosem Papier erklärt wurden: Der Wirtschaftsminister machte die Gewährung staatlicher Zuschüsse zur Sanierung des Konzerns davon abhängig, daß die Arbeitnehmer 1983 und 1984 auf die Hälfte ihres tarifvertraglich zustehenden Weihnachtsgeldes verzichten und diese Beträge dem Unternehmen als Darlehen überlassen. Dieses Sanierungsopfer wurde im übrigen ohne jede verbindliche Aussage über den Erhalt der Arbeitsplätze gefordert. Hierin zeigt sich die offene Parteilichkeit der Bundesregierung. Solche Strategien könnten sich in der nächsten Zeit bei den Stahlkonzernen wie auch in anderen Branchen (z.B. der Werftindustrie) ölfleckartig verbreiten.

Die Perspektive USA ist in Vorbereitung: Dort wurde Anfang März 1983 die Stahlarbeitergewerkschaft gezwungen, Tariflohnkürzungen und Urlaubskürzungen für die kommenden 41 Monate zuzustimmen, damit über diesen Verzicht die Konzerne die Modernisierung ihrer veralteten Produktionsanlagen finanzieren können.

Die Massenarbeitslosigkeit bildet den Hintergrund für Umverteilung, Sozialabbau und gesellschaftliche Desintegration: Die Un-

ternehmerseite und die konservativ-liberalen politischen Kräfte nutzen in offenem Zusammenwirken die Situation, um die Verteilungsverhältnisse endgültig und substanzuell zu »ordnen« und den *Abbau von demokratischer Substanz der Gesellschaft* weiter zu betreiben.

Krise und Massenarbeitslosigkeit werden instrumentalisiert für einen Unternehmerstaat, der immer schlechtere Arbeits- und Lebenschancen zuteilt, für eine noch stärker hierarchische und autoritäre Gesellschaft, mit größer werdenden Randgruppen und kleinen Eliten – eine Gesellschaft, in der die Wahrnehmung von Grundrechten erschwert (Verschärfungen im Demonstrationsrecht, im Ausländerrecht usw.) bzw. mit prohibitiven Kosten belgt wird (Verordnung zur Regelung des Polizeikosten-Ersatzes in Baden-Württemberg seit Herbst 1982).

Die Absicht, die Krise für Umverteilung und soziale Desintegration zu nutzen, umfaßt einen längeren Zeithorizont. Deshalb wird der weitere Anstieg der Massenarbeitslosigkeit bis in die 90er Jahre hinein von der konservativ-liberalen Regierung, den Unternehmern und ihren wissenschaftlichen Beratern als Sachgesetzlichkeit behauptet. Diese lange Perspektive ist funktional für das Interesse, die Umgestaltung der Gesellschaft grundlegend anzugehen – einzelne Grundsteine sind gelegt, noch weitere müssen stufenweise folgen. Die Bevölkerung wird darauf vorbereitet, daß Massenarbeitslosigkeit noch für etliche Jahre ihr »Schicksal« sei und daß solche schicksalhaften Perspektiven grundsätzliche und dauerhafte Opfer verlangen.

Die *strategischen Ansatzpunkte* zur Instrumentalisierung der Massenarbeitslosigkeit sind klar auszumachen:

- Grundlegende Prinzipien und Ziele der Verteilungs- und Sozialpolitik werden als überholt, unhaltbar oder gar »ungerecht« hingestellt, etwa das Bedarfs- und das Solidarprinzip, oder das Ziel einer Verbesserung der Verteilungsverhältnisse und der Teilhabe der abhängig Beschäftigten am Produktivitätsfortschritt – stattdessen werden angebliche Leistungs- und Gerechtigkeitsprinzipien eingeführt, die auf Sozialdarwinismus einerseits, Privilegienschutz andererseits hinauslaufen.

- Verbriefte Rechte und Sozialleistungen überhaupt in Anspruch zu nehmen, wird schon zum Mißbrauch erklärt – eine neue Stufe in der seit Jahren zu beobachtenden »Mißbrauchs-«Debatte, die auf weitere Privatisierung sozialer Risiken zielt.

- Lohn- und Sozialhilfeempfänger werden dadurch geschickt

gegeneinander ausgespielt, daß jeweils auf die bereits der anderen Gruppe abgeforderten Opfer hingewiesen wird und damit ein Stillhalten der Betroffenen in diesem sich wechselseitig aufschaukeln den Prozeß von Einkommens- und Leistungskürzungen gefördert wird.

– Das in der Bevölkerung vorhandene Solidaritätspotential wird von der konservativen Ideologie durch den Appell an die »Opferbereitschaft« instrumentalisiert – er enthält die Aufforderung an die Betroffenen und Benachteiligten, unter sich den Mangel und die Not zu verteilen: So sollen z. B. Frauen sich nicht als »Doppelverdiener« betätigen, ältere Arbeitnehmer auf ihren Arbeitsplatz zugunsten des jungen Familienvaters verzichten.

– Wirkliche und wirkungsvolle Solidaraktionen – gewerkschaftlicher Kampf, kollektive Interessenartikulation, Demonstrationen – werden dagegen als Verteidigung von Privilegien denunziert.

– Diffamierungsstrategien gegen bestimmte Gruppen der Bevölkerung, z. B. gegen Ausländer, gegen Frauen als »Doppelverdienerinnen«, gegen Jugendliche, oder gegen Organisationen und Einrichtungen, die sich für bessere Arbeits- und Lebensmöglichkeiten einsetzen, zielen darauf, Sündenböcke zu schaffen und falsche gesellschaftliche Konfliktlinien zu ziehen, um so von dem eigentlichen gesellschaftlichen Konflikt und Widerspruch abzulenken und die Gesellschaft noch »tiefer zu gliedern«.

1.2 Krise und Lebenslage

1.2.1 *Abhängig Beschäftigte: Lohnabbau und Angst um den Arbeitsplatz*

Die Arbeitsplatzvernichtungen in Millionenhöhe in den 80er Jahren schaffen unter den Beschäftigten ein bisher beispielloses Klima von Angst um den Arbeitsplatz. 1982 wurden rund eine halbe Million *Arbeitsplätze vernichtet*, für 1983 ist mit derselben Größenordnung zu rechnen. Die IG Metall schätzt allein für ihren Bereich, daß in den kommenden Monaten in jedem Monat rund 10 000 Metallarbeitsplätze wegfallen werden. Massenentlassungen, aber auch sukzessive Verringerung der Belegschaften in einer Rationalisierungsoffensive bisher unbekannten Ausmaßes prägen das Bild. Durch Massenentlassungen z. B. bei Agfa München sind 3100 Ar-

beitsplätze 1982 vernichtet worden; die Kaufhof AG hat bei etwa gleichgebliebenem Umsatz 1982 die Belegschaft um über 10 % verringert; der Stahlkonzern Hoesch hat in den letzten drei Jahren rund 10 000 Arbeitsplätze in der Stadt Dortmund vernichtet. Weitere Entlassungsschübe werden allerorts angekündigt.

Kurzarbeit für über eine Million Beschäftigte, davon rund eine Viertelmillion ein halbes Jahr und länger (inzwischen durch Rechtsverordnung des Arbeitsministers bis zu 24 Monate möglich), in der Metallindustrie für jeden zweiten Arbeiter, trägt gleichfalls zur Unsicherheit über die zukünftigen Arbeitsmöglichkeiten bei und bedeutet massive Einkommensverluste.

Der »Arbeitsmarkt zweiter Klasse« wächst, mit kurzfristigen, schlechtbezahlten Arbeitsverhältnissen, außer- und unterhalb von Tarifvereinbarungen, mit unqualifizierter, sozial unabgesicherter Teilzeitarbeit, in Arbeitsbereichen und zu Bedingungen, die in den 60er und 70er Jahren kaum einer angenommen hätte.

Die Angst um den Arbeitsplatz und ihre Folgen prägen die Lebenslage von abhängig Beschäftigten am Arbeitsplatz genauso stark, vielleicht inzwischen sogar noch stärker als der massive und nun schon über mehrere Jahre andauernde Druck auf die Löhne mit der Folge absoluter Reallohnverluste, die in diesen Dimensionen von der Unternehmerseite auch nur unter den Bedingungen der neuen Qualität von Massenarbeitslosigkeit durchgesetzt werden können. Bei einer Umfrage der IG Metall sagten 3 von 4 IG-Metall-Mitgliedern, daß sie um ihren Arbeitsplatz fürchteten, 15 % hatten sogar große Angst, nur jeder 6. fühlte sich an seinem Arbeitsplatz z. Zt. noch sicher. Die IG Metall hat in einem Weißbuch an über 250 konkreten Beispielen dokumentiert, wie *Einschüterung und Druck* von Seiten der Unternehmer ausgeübt werden: Mit vielfältigen Angriffen auf die Betriebsverfassung – Behinderung von Betriebsratswahlen, Blockierung von Betriebsratsarbeit und gewerkschaftlicher Tätigkeit im Betrieb – gehen die Unternehmer unmittelbar gegen gesellschaftlichen und tariflichen Fortschritt vor. Versuche, die Kündigungsschutzvorschriften per Einzelvereinbarung außer Kraft zu setzen, die Jagd auf Kranke und die Aussonderung leistungsgeminderter Beschäftigter (Kontrollbesuche bei Krankheit, Rundschreiben und Einzelbriefe mit drohendem Charakter) sind an der Tagesordnung. Wo Personalinformationssysteme (PAISY) von den Unternehmen gegen den gewerkschaftlichen Widerstand durchgesetzt wurden, kann dieser Druck computertechnisch perfektioniert werden. Auch das im Rahmen

des Haushaltsbegleitgesetzes im Dezember 1982 dem Arbeitgeber eingeräumte Initiativrecht, den vertrauensärztlichen Dienst zur Kontrolle der Arbeitsunfähigkeit von erkrankten Arbeitnehmern einzuschalten, verstärkt und erweitert die Möglichkeit der Repression.

Der Krankenstand ist auf ein nach Meinung von Medizinern gesundheitsgefährdendes und letztlich Krankheitskosten verteuerndes niedriges Niveau gesunken. Er zeigt, wie wirkungsvoll die Angst der Einzelnen um ihren Arbeitsplatz in *Raubbau mit der Gesundheit* umgesetzt wird. Der Krankenstand lag bei 5,2 % im Jahre 1980, sank 1981 auf 4,8 % und hat zu Beginn des Jahres 1983 den Tiefstand von 3,9 % erreicht – und das bei verschärften Arbeitsbedingungen, erhöhter Arbeitsintensität und durch die Kostendämpfungsstrategien der letzten Jahre verschlechterter gesundheitlicher Versorgung. Immer stärker wird die Tendenz, gesundheitlich beeinträchtigte, z. B. ältere Arbeitnehmer abzuschieben, immer geringer wird auch die für Krankheitsausfälle gehaltene Personalreserve.

Das im Haushaltsbegleitgesetz beschlossene Maßnahmenbündel verschiebt demgegenüber Finanzlasten in der sozialen Krankenversicherung noch stärker auf die von Krankheitsrisiken betroffenen Personen. Die vorgesehenen Selbstbeteiligungsregelungen belasten den einzelnen Kranken und Rehabilitanden in sozial unzumutbarer Weise: Krankenhausaufenthalte eines Versicherten und seines Mitversicherten können zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung in Höhe von 140 DM jährlich führen. Die vorgesehene neue Selbstbeteiligung an den Kosten von Kuren wird die Versicherten mit mindestens 280 DM belasten, wenn sie versuchen, durch eine Kur oder sonstige Rehabilitationsmaßnahme den Gesundheitsverschleiß aufzufangen und eine Frühinvalidität zu vermeiden.

Die *Einkommen* der abhängig Beschäftigten sinken unter dem wachsenden Druck der Massenarbeitslosigkeit. Die durchschnittlichen Tariferhöhungen lagen 1982 bei rund 4 % – durch Verzögerungen beim Inkrafttreten der Tarifverträge (Zunahme der Zahl der »Nullmonate«, d. h. der Lohnpausenmonate) sowie durch Laufzeitverlängerungen der alten Tarifverträge war der tatsächliche Anstieg noch etwas geringer (3,9 %). Für die Beschäftigten in der *untersten Lohngruppe* in der Mineralölindustrie kam z. B. ein Tariflohnanstieg von 99 DM heraus (brutto), Arbeiter in der Metallindustrie (Nordbaden/Nordwürttemberg) erhielten in der un-

tersten Lohngruppe 59 DM mehr Lohn (brutto), Angestellte in der untersten Gehaltsgruppe 67 DM. Dabei sind in weiten Bereichen die Einkommen vor allem in den unteren Tarifgruppen nach wie vor sehr niedrig: In der untersten Lohn-/Gehaltsgruppe verdiente 1982 (nach Tarif, brutto)

- ein Angestellter in der Schuhindustrie (NRW, Niedersachsen) 1401 DM
- ein Arbeiter in der papierverarbeitenden Industrie (Westfalen) 1358 DM
- ein Arbeiter im Großhandel (NRW) 1350 DM
- ein Beschäftigter im Hotel- und Gaststättengewerbe 677 DM.

Diese Zahlen muß man sich vor Augen halten, wenn von zu hohen Löhnen und von »Anspruchsmentalität« der Arbeitnehmer die Rede ist. Die *durchschnittliche Netto-Lohn-/Gehaltssumme* (monatlich) je abhängig Beschäftigtem in der Bundesrepublik lag 1982 bei 1890 DM (1981 bei 1835 DM). Real sind die Nettoeinkommen aber durch die Inflation 1982 um rund 2,2 % gesunken. Damit haben die abhängig Beschäftigten nun im dritten Jahr hintereinander reale Verluste an verfügbarem Einkommen hinzunehmen. In vielen Branchen und Betrieben üben die Unternehmer Druck aus, um übertarifliche Leistungen zu kürzen und Tarifsteigerungen auf die bisherigen Effektivverdienste anzurechnen. Die IG Metall hat darüberhinaus eine Reihe von Fällen dokumentiert, in denen dem Betriebsrat bzw. einzelnen Beschäftigten Lohnkürzungen bzw. der Verzicht auf tarifvertragliche Ansprüche abgepresst wurden, unter Drohung mit ansonsten »notwendigen« Entlassungen.

Die Verschärfung der Klassenauseinandersetzung, die unverhohlene Ausnutzung der unternehmerischen Machtposition auch zur direkten Festigung der konservativen politischen Macht hat sich an dem in vielen Fällen bekanntgewordenen Druck von Unternehmern auf die bei ihnen Beschäftigten gezeigt, am 6. März 1983 die CDU zu wählen, wenn sie ihre Arbeitsplätze nicht gefährden wollen.

1.2.2 Arbeitslose: Materielle und soziale Ausgrenzung

Arbeitslos zu werden, kann heute für jeden abhängig Beschäftigten den ersten, kaum mehr umkehrbaren Schritt ins soziale Abseits bedeuten.

Immer mehr steigt die Zahl der von Arbeitslosigkeit Betroffe-

nen. Die Arbeitsämter verzeichneten 1982 insgesamt über 3,7 Millionen *Arbeitslosmeldungen*. Rund 2,5 Mio Menschen waren betroffen, etwa jeder Fünfte davon war zwei- und mehrmals arbeitslos geworden. Die *Dauer* der Arbeitslosigkeit hat weiter zugenommen: Im September 1982 war jeder Vierte (25,1 %) zwischen einem halben und einem Jahr arbeitslos, mehr als jeder Siebte (15,2 %) zwischen einem und zwei Jahren; über 6 % waren 2 Jahre und länger arbeitslos.

Besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind *Frauen* – in strukturschwachen Gebieten liegt ihre Arbeitslosenquote zum Teil um rund 50 % über der Männer-Arbeitslosenquote. Unter den *älteren Arbeitslosen* steigt vor allem der Anteil der längerfristig Arbeitslosen. Dabei zeigt sich, wie zunehmend bereits 45 bis 50jährige aus dem Arbeitsmarkt hinausgedrängt werden. *Jugendliche*, vor allem unter 18 Jahren, haben auf dem Arbeitsmarkt kaum eine Chance, ihnen wird der Start in berufliche Qualifizierung und Praxis gar nicht erst ermöglicht. Aber auch qualifizierte Arbeitnehmer sind inzwischen von Arbeitslosigkeit bedroht: Ihr Risiko, arbeitslos zu werden, steigt beschleunigt, auch wenn ihre Chancen auf Wiedereingliederung noch besser sind als für andere Arbeitslose.

Die *materielle Lage der Arbeitslosen* hat sich weiter verschlechtert. Entgegen der breit geführten Diffamierungskampagne gegen Arbeitslose unter der Behauptung des sogenannten »Leistungsmißbrauchs« zeigt eine Übersicht über die gezahlten Sätze bei Arbeitslosengeld und -hilfe, wie unzureichend die Arbeitslosen versorgt sind. Das durchschnittliche Arbeitslosengeld lag 1982 bei 950 DM monatlich. Mehr als ein Fünftel der Männer und fast drei Viertel der Frauen erhielten nur bis zu 800 DM an Arbeitslosengeld. Bei den Arbeitslosen, die Arbeitslosenhilfe bezogen, lag der monatliche Durchschnittssatz bei 780 DM. Ein wachsender Anteil der registrierten Arbeitslosen – 1982 waren es 25 % – ist vom Leistungsbezug ausgeschlossen; das sind bei den gegenwärtigen registrierten Arbeitslosenzahlen über 600 000 Nichtleistungsempfänger, außerdem die 1,3 Mio Arbeitslosen in der Stillen Reserve. Die Bestimmungen des *Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetzes* (AFKG) haben im Jahre 1982 die Situation deutlich verschlechtert, wie das folgende Beispiel zeigt:

Ein Arbeitnehmer mit einem Bruttoeinkommen von 2 275 DM (1700 DM + 575 DM Überstundenzuschläge und anteiliges Weihnachtsgeld) in der Lohnsteuerklasse III erhielt nach der alten Regelung ein wöchentliches Arbeitslosengeld von DM 231,60. Nach der geänderten Bemessungsgrund-

lage des AFKG erhält er seit dem 1. 1. 1982 DM 204,60, das sind nur noch 63% statt 68% des Nettoentgeltes.

Wie weitmaschig das soziale Netz gewebt ist, zeigt auch die jährliche Neubemessung der Arbeitslosenhilfe. Nach einer Umfrage des DGB bei den Rechtssekretären wurde z. B. ein arbeitsloser Metallarbeiter, der nach dem Bezug des Arbeitslosengeldes auf die Arbeitslosenhilfe angewiesen war, von 207 DM auf wöchentlich 159 DM Arbeitslosenhilfe herabgestuft. Einbußen bei der Neubemessung der Arbeitslosenhilfe von durchschnittlich 100 DM und mehr sind keine Seltenheit. So wird ein großer Teil von Arbeitslosen von Sozialhilfe abhängig, bzw. von der Sicherung ihrer Lebensbedürfnisse durch Ehepartner, Eltern oder Geschwister.

Diese *Angriffe auf den Mindestlebensstandard* der Arbeitslosen sind bewußt angesetzte Hebel konservativer Politik: Sie setzen den Schutz für Arbeitslose herab, so daß diese jede Arbeit unter jeden Bedingungen annehmen müssen – die Funktion der Reservearmee, auf die Löhne und die Arbeitsbedingungen zu drücken, kann voll durchschlagen.

Die Chancen der *Wiedereingliederung* in Erwerbstätigkeit verschlechtern sich weiter. 1981 mündeten etwa 45% der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis, 1982 nur noch 40%. Dabei ist die Situation für Frauen besonders schlecht: Nur noch ein Drittel von ihnen geht aus der Arbeitslosigkeit auf einen Arbeitsplatz über. Bei den Männern schaffen es zwei Drittel. Die übrigen werden in den Ruhestand bzw. in die Stille Reserve abgedrängt; nur ein Bruchteil kommt in eine berufliche Qualifizierungs- oder Rehabilitationsmaßnahme.*

* Dabei zeigt ein Vergleich mit den Kosten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Sicherung von Arbeitsplätzen bzw. zur Wiedereingliederung, daß diese keineswegs teurer sind als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit (jeweils: Leistungen, Sozialversicherungsbeiträge sowie Lohnsteuer- und Beitragsausfälle):

Arbeitslosengeldempfänger	jährl. Kosten in DM
	27 700
arbeitsmarktpolitische Instrumente:	
– Kurzarbeit	19 500
– Arbeitsbeschaffungsmaßnahme	26 100
– Fortbildung/Umschulung	35 700

Von denen, die die Arbeitslosigkeit durch Wiederaufnahme einer Beschäftigung beenden können, erleben nach Untersuchungen des IAB rund 60% deutliche *Verschlechterungen ihrer Arbeitssituation*, sowohl hinsichtlich der Entlohnung als auch hinsichtlich der Qualität des Arbeitsplatzes. Die Zumutbarkeitsanordnung führt zu unterwertigen Beschäftigungsverhältnissen, statt sie zu verhindern, was eigentlich erklärt Ziel des Arbeitsförderungsgesetzes ist. In einem beachtlichen Teil der Fälle münden die Arbeitslosen nur in instabile Beschäftigungsverhältnisse ein. Jede Lohneinbuße bei einem neu aufgenommenen Arbeitsverhältnis bedeutet dann im Fall erneuter Arbeitslosigkeit ein geringeres Arbeitslosengeld.

Der *sekundäre Arbeitsmarkt* mit ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen verzeichnet einen großen Aufschwung, mit Niedrigstlohn-Jobs, Kurzfristverträgen, Teilzeit-Angeboten, auf Arbeitsplätzen und in Bereichen, die noch vor wenigen Jahren kaum zu besetzen gewesen wären: als Hausangestellte, Schuhputzer, im Schausteller- oder Marktgewerbe, in Schnellgaststätten, mit unbezahlten Überstunden, Verstößen gegen den gesetzlichen Arbeitsschutz, ohne Sozialversicherung. Das ist die Perspektive für einen großen Teil der Arbeitslosen, wenn ihnen der Arbeitsmarkt eine »neue Chance« bietet.

1.2.3 *Familien: mehr Lasten – weniger soziale Hilfen*

Die wirtschaftliche Situation und die Politik des Sozialabbaus belasten die Einkommenssituation der Familien und vermindern die gesellschaftlichen Hilfen für die private Reproduktion. Zugleich werden durch die Struktur der Sparmaßnahmen und durch die verstärkte, allgegenwärtig zum Ausdruck kommende konservative Familienideologie ständig mehr Reproduktionsaufgaben wieder allein der Familie zugewiesen. Die wirtschaftliche Krise und deren Folgen werden zur geistig-moralischen Krise umgedeutet, in der die Rückbesinnung auf die Verantwortung der Familie dringend erforderlich ist. Es ist die »Pflicht der Eltern«, die durch Arbeitslosigkeit, Umweltzerstörung und Kriegsdrohung verunsicherte Jugend wieder auf den Pfad des Leistungsdenkens zurückzuführen, es ist »Pflicht der Lebensgemeinschaft Familie«, im »Füreinanderstehen in Notsituationen, bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit ihre Kraft zu erweisen«. So zynisch wird der Sozialabbau im Gesundheits-, Bildungs-, Kinderbetreuungs- und Altenpflegebereich

Beispiel: Belastung eines Arbeitnehmerhaushalts durch die Operation '83

4-Personen-Haushalt, 2 Kinder (11. Schulklasse bzw. berufliche Ausbildung) – Alleinverdiener in Eisen- und Stahlindustrie, Lohngruppe 9, monatlicher Bruttolohn 2160 DM; Ausbildungsvergütung eines Kindes 350 DM, Miete 430 DM, Großstadt

Belastungen (bei voller Wirksamkeit der Sparmaßnahmen)

Streichung Schüler-BAFöG	– 225,— DM
Wegfall der Kinderbetreuungskosten (2 × 600 DM)	– 18,— DM
Einführung von Kinderfreibeträgen (2 × 432 DM)	+ 16,— DM
Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung ab 1. 1. 83 um 0,3 % (Arbeitnehmeranteil)	– 6,50 DM
Erhöhung der Beiträge zur Rentenversicherung ab 1. 9. 83 um 0,25 % (Arbeitnehmeranteil)	– 5,40 DM
Selbstbeteiligung an Krankheitskosten (3 verordnete Arzneimittel pro Monat, Krankenhausaufenthalt eines Familienmitglieds pro Jahr, Kostenübernahme bei Bagatellarzneimitteln)	– 10,— DM
Mehrwertsteuererhöhung ab 1. 7. 83 um 1 % (bei gestaffeltem Mehrwertsteuersatz = 0,75 % des Nettoeinkommens abzüglich Miete)	– 15,— DM
Wohngeldsenkung (Freibetrag von 200 DM pro Monat für mitverdienende Kinder entfällt)	– 21,— DM
Mieterhöhung (10 % von 430 DM)	<u>– 43,— DM</u>
Belastung insgesamt	<u>– 327,90 DM</u>

Diese Maßnahmen der Sparoperation '83 führen zu einer Zusatzbelastung von 13,5 % des bisherigen verfügbaren Nettoeinkommens (incl. Kindergeld, Wohngeld, BAFöG). Von nicht unerheblicher Bedeutung ist dabei die Streichung des Schüler-BAFöGs. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um ein Extrembeispiel, weil immerhin 520 000 bzw. jeder dritte Schüler bisher durch BAFöG gefördert wurden.

zu einem neuen, angeblich »menschlicheren« Leitbild der Familie erklärt.

Hinzu kommen die *komunalen Sparmaßnahmen*, z. B.

– Schließung von städtischen Einrichtungen (z. B. Kinderkrippen, Bäder oder Stadtteilbibliotheken) oder Gebührenerhöhung.

In Hannover beispielsweise wurden mehrere Stadtteilbibliotheken ge-

schlossen und die Öffnungszeiten der verbleibenden verkürzt. In Bielefeld wurden Spielplätze geschlossen, um die Kosten für ihre Unterhaltung einzusparen. In Frankfurt wurden Krippenplätze um 23 % teurer.

– Reduzierung des Leistungsangebots (z. B. bei Volkshochschulen, Theatern, Opern) und die Erhöhung der Gebührensätze, um die sinkende Nutzung auszugleichen.

Die Eintrittspreise für Einrichtungen dieser Art sind 1982 ca. um 20 % gestiegen, einzelne Schwimmbäder, wie beispielsweise in Frankfurt, erhöhten ihre Eintrittspreise auf 10 DM pro Besuch. Die Schließung des Dortmunder Theaters konnte nur durch energischen Protest der Betroffenen verhindert werden.

– Streichung oder Kürzung von freiwilligen Zuschüssen (z. B. im Sozialbereich, für Schulveranstaltungen, an Sportvereine)

Im Bereich der sozialen Dienste stehen vor allem freie Träger und private Einrichtungen im Zentrum der Sparmaßnahmen. Vielerorts müssen Kindergärten freier Träger schließen. In Köln wurde den Sportvereinen der Zuschuß für Jugendarbeit um 50 % gekürzt.

So werden qualifizierte Kinderbetreuung und -erziehung, Bildung und Regeneration in der Freizeit wieder zu Klassenprivilegien.

Besonders kraß haben sich die *Miet- und Wohnungsprobleme* für die Familien erhöht. Während ihr Einkommen sinkt, müssen sie durch das neue Mietrecht erhebliche Mietsteigerungen hinnehmen. Oft beträgt die Miete schon mehr als ein Viertel des Haushaltseinkommens. Seit 1. Januar 1983 zeigt sich, daß die Vermieter das zu ihren Gunsten verschobene Kräfteverhältnis kräftig ausnutzen. Das Mietenniveau stieg in den ersten Monaten des Jahres um rund 1 % monatlich, also fünfmal so schnell wie die übrigen Lebenshaltungskosten. Mietervereine verzeichnen keineswegs nur Einzelfälle, in denen Vermieter versuchen, nun auf einmal die 30 % Mieterhöhung zu kassieren, die sie innerhalb von drei Jahren insgesamt fordern dürfen.

Auch den Sozialmietern drohen erhebliche Mietaufschläge in den nächsten Jahren, obwohl die konservativ-liberale Bundesregierung dies nach den ersten Protesten weit von sich gewiesen hat. Wenn die bereits detailliert aufgestellten Pläne des Bundesbauministeriums Wirklichkeit werden, haben rund 4,3 Mio Familien und Einzelpersonen in Sozialwohnungen in den nächsten Jahren erhebliche Mietsteigerungen zu befürchten, weil ihre Mieten mit etwa 5 % jährlich an die »allgemeine Marktlage auf dem Wohnungsmarkt« angepaßt werden sollen. Trotz der zu erwartenden Mietsteigerungen war es eine der ersten Taten der neuen Koalition, die

Wohngeldzahlungen abzubauen. Die Wohngeldleistungen wurden um mehr als 10 % des Gesamtvolumens gekürzt. Hauptbetroffene dieser Einsparungen sind Schwerbehinderte, Alleinerziehende, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger. Indem nach der Neuregelung für diese Personengruppen Freibeträge entfallen oder Pauschalbeträge bei der Einkommensermittlung gesenkt wurden, reduzieren sich die Wohngeldleistungen im Einzelfall erheblich.

Wohnungen in oberen Preisklassen bzw. mit größerer Quadratmeterzahl stehen immer häufiger leer. Die Nachfrage nach billigeren, kleineren Wohnungen, möglichst mit Kohleheizung, auch ohne Bad, wächst gerade in Großstädten außerordentlich, weil benachteiligte Familien, besonders kinderreiche oder alleinerziehende, ihre bisherige Wohnung nicht mehr bezahlen können. Die Zahl der Räumungsklagen, der Zuweisungen in Obdachlosenunterkünfte, die Fälle notwendiger Mietschuldenübernahme durch die Sozialämter zur Abwendung der Obdachlosigkeit haben gerade 1982 erheblich zugenommen. In Bielefeld z. B. waren 1982 rund 1200 (1980: 804) Räumungsklagen zu verzeichnen – 164 davon konnte das Sozialamt abwenden, mit einem Mitteleinsatz von fast 300 000 DM.

Immer mehr Familien sind auf *Sozialhilfe* angewiesen, vor allem einkommensbenachteiligte Familien mit mehreren Kindern, alleinerziehende Mütter, Rentnerfamilien und Familien, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Etwa 20 % aller Haushalte, in denen längerfristig Arbeitslose (mehr als vier Monate) leben, beziehen während der Arbeitslosigkeit ein Einkommen, das unter jenem des Sozialhilfeanspruchs liegt. Überdurchschnittlich betroffen sind Haushalte mit vier und mehr Personen. Wenn man noch jene Haushalte einbezieht, die dicht am Sozialhilfeanspruch liegen, müssen etwa 25 % bis die Hälfte aller Arbeitslosenhaushalte zumindest zeitweise mit einem Einkommen nahe dem Existenzminimum leben.

1982 stiegen die Ausgaben für die »Hilfe zum Lebensunterhalt« um über 20 %. Da die Aufwendungen im Einzelfall aufgrund der Sparmaßnahmen kaum gestiegen sein werden, kann damit gerechnet werden, daß mittlerweile rund 2,5 Mio Menschen Sozialhilfe beziehen – 1980 waren es 2,14 Mio. Nach den Schätzungen der »Dunkelziffer der Armut« ist hierzu noch einmal dieselbe Zahl von Betroffenen hinzuzurechnen, die aus vielfältigen Gründen nicht zu ihrem Recht auf Sozialhilfe kommen, obwohl ihnen von ihrer materiellen Lage her Leistungen zuständen. Damit ist heute

Das folgende Beispiel verdeutlicht die Situation einer Familie, die auf Sozialhilfe angewiesen ist:

Sozialhilfeempfänger, Vater 42 Jahre alt, Mutter 38 Jahre alt, Sohn 16 Jahre alt, Tochter 12 Jahre alt, Hessen.

Monatliche Mehrbelastung im Jahr voller Wirksamkeit:

Der Vater erhält den Eckregelsatz von monatl.	340 DM
die Mutter erhält 80 % des Eckregelsatzes, also monatl.	272 DM
der Sohn erhält 90 % des Eckregelsatzes, also monatl.	306 DM
die Tochter erhält 75 % des Eckregelsatzes, also monatl.	<u>255 DM</u>
Gesamteinkommen	1173 DM

Ohne die Gesetzesänderung wäre ihre Sozialhilfe ab 1. Januar 1983 gestiegen um 3 %, also um 35 DM auf	1208 DM
Nach der Gesetzesänderung steigt ihre Sozialhilfe erst ab 1. Juli 1983 um nur 2 %, also um 24 DM auf	1197 DM
Durch die Gesetzesänderung entsteht für 1983 ein Einkommensverlust von insgesamt	276 DM*

Monatlicher Einkommensverlust (276 : 12) =	23 DM
Mehrbelastung durch Mehrwertsteuererhöhung	<u>6 DM</u>
Mehrbelastung insgesamt	29 DM

Die Mehrbelastung von 29 DM entspricht 2,5 % der Sozialhilfe von 1173 DM.

$$\begin{aligned} * \text{ ohne Gesetzesänderung: } & 1208 \text{ DM} \times 12 & = 14\,496 \text{ DM} \\ \text{nach Gesetzesänderung: } & 1173 \times 6 + 1197 \times 6 & = \underline{\underline{14\,220 \text{ DM}}} \\ & & 276 \text{ DM} \end{aligned}$$

von mindestens 5 Mio Menschen in der BRD auszugehen, die am Rande des Existenzminimums leben.

Da die durch die Leistungskürzungen bei den Kommunen eingesparten Beträge trotz der einschneidenden Wirkungen, die sie für die Betroffenen haben, gering sind (1982 und 1983 nur rund 320 Mio DM), kann die Begründung einer solchen Politik nur in einer immer weiteren Entfernung vom Bedarfsprinzip liegen, und

im Interesse, immer breitere »Ränder« der Bevölkerung auszugehen. Der Effekt ist eine Einschüchterung und Verunsicherung aller – der abhängig Beschäftigten und ihrer Familien, der alleinerziehenden Mütter, der Arbeitslosen – denn von diesem immer weniger zureichenden »Netz« kann unter den Bedingungen der fortschreitenden Massenarbeitslosigkeit morgen oder in einem Jahr prinzipiell jeder Einzelne betroffen sein.

1.2.4 Frauen: Reserve zurück an den Herd

Die »Wende« 1982/83 richtet sich in besonderer Weise gegen die Frauenemanzipation. Das zeigt sich nicht allein daran, wie stark Frauen von Massenarbeitslosigkeit und Sozialabbau benachteiligt werden – die konservative Regierung geht auch daran, die soziale Indikation beim Schwangerschaftsabbruch wieder abzuschaffen (erstes Signal: die Änderung der Beihilfeverordnung für Beamten: keine Kostenerstattung mehr für einen Schwangerschaftsabbruch; eine entsprechende Regelung für gesetzliche Krankenkassen wird vorbereitet), das Schuldprinzip bei Ehescheidungen wieder einzuführen und den Mutterschaftsurlaub zu streichen.

Die Benachteiligung von Frauen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt hat sich weiter verschärft. Bei der durchschnittlichen Arbeitslosenquote, bei Dauer- und Mehrfacharbeitslosigkeit liegen die Anteile der Frauen weit über ihrem Anteil an den Erwerbstätigen; außerdem werden sie in besonderem Umfang in die Stille Reserve abgeschoben. Die Diffamierung von Frauen als »Doppelverdienerinnen«, bekannt aus der Zeit der Weltwirtschaftskrise 1929/33, ist wieder gang und gäbe – sie schlug sich z. B. in einem Punktekatalog des Landesarbeitsgerichts Hamm nieder, der zur sozialen Auswahl bei Entlassungen Minuspunkte für Frauen vorsah, deren Mann erwerbstätig ist. Die Benachteiligung von Frauen bei der Entlohnung wird von den Unternehmern weiter unmittelbar und mittelbar betrieben, ebenso die Ausbeutung von Frauen in unqualifizierten und ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen, in Teilzeitarbeit (KAPOVAZ) und Heimarbeit (besonders zur billigsten Nutzung neuer Technologien im Zusammenhang mit Verkabelung und Microcomputerisierung) – so behalten Frauen als diskriminiertes Arbeitskräftepotential für die schlechtesten Tätigkeiten ihre Funktion, auch als Lohndrücker gegenüber den männlichen Kollegen.

Verschiedene Bestimmungen im Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG) benachteiligen Frauen gezielt und verstößen eindeutig gegen ein ausdrückliches Ziel des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), nämlich die in § 2 genannte berufliche Wiedereingliederung von Frauen. Die seit dem 1. 1. 1982 geltenden Einschränkungen, z. B.

- Verschärfungen der Voraussetzungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe,
- Kürzungen des Unterhaltsgeldes bei Fortbildung und Umschulung,

- Einschränkung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen,

- Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe,

- Wegfall des Unterhaltsgeldes für Nicht-Beitragszahler

treffen Frauen besonders. Hinzu kommen die neuen Restriktionen im Rahmen der Operation '83, z. B. die weitere Verlängerung der Beschäftigungszeiten als Voraussetzung für den Anspruch auf Leistungen nach dem AFG. Die erhebliche Reduzierung von beruflichen Fortbildungs-, Umschulungs- und Wiedereingliederungsangeboten führt dazu, daß Frauen nach einer längeren Phase der Kindererziehung (wie sie nicht zuletzt durch die Verteuerungen bzw. Angebotsverringerungen im Bereich der Kinderbetreuung erzwungen wird) kaum die Rückkehr ins Erwerbsleben schaffen. Das bedeutet auch, daß sich an der für viele Frauen bisher schon völlig unzureichenden eigenständigen Altersversorgung nichts ändern wird, allenfalls noch zum Schlechteren, denn auch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten für die Rente – ein einmal geplantes Kernstück der 1984er Rentenreform für Frauen – ist längst aus der Diskussion.

Die verschiedenen Kürzungen im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich – sowohl in der Operation '82 und '83 als auch in den kommunalen Sparmaßnahmen – werden auf dem Rücken der Frauen ausgetragen. Beispiele hierfür sind

- die Erhöhung der von den Familien zu tragenden Kosten für die Heimunterbringung behinderter Kinder,
- die Erhöhung von Kindergartenbeiträgen,
- die Schließung von Kinderkrippen und -tagesstätten,
- der Druck auf vermehrte Krankenpflege innerhalb der Familie,
- die Schließung von Mütterberatungs- und Vorsorgeeinrichtungen, Kürzung der Mittel für pro familia,
- die Vernichtung besonders von Frauenarbeitsplätzen durch Schließung sozialer Einrichtungen.

Verkauft wird der rigorose Sozialabbau den Frauen und den Familien mit einer Neuauflage der konservativen Ideologie von der »Lebensgemeinschaft Familie«: Die Familie soll alle sozialen Risiken und Probleme – wirtschaftliche Notsituation einzelner Familienmitglieder, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit (bei Behinderung oder im Alter), Versorgung und Betreuung der Kinder – aus eigener Kraft durch »Füreinandereinstehen« und »Opferbereitschaft« auffangen; die »Sozialbürokratie« soll abgeschafft und durch »Selbstverantwortung« ersetzt werden. Das bedeutet letztlich, daß Frauen diese vermehrte und erschwerete Reproduktionsarbeit zu leisten haben, um individuell und auf Kosten ihrer eigenen Lebensperspektive – Berufstätigkeit, materielle Sicherheit und Selbständigkeit – aufzufangen, was eine konservativ strukturierte Gesellschaft nicht (mehr) als ihre Aufgabe sieht und nicht mehr garantieren will.

Keine »Lebensgemeinschaft Familie« sorgt im Notfall für diejenigen Frauen, die alleinstehend sind – alleinerziehende Mütter, alleinstehende ältere Frauen und Rentnerinnen – und auch das immer weitmaschigere Netz der Sozialhilfe sichert ihnen keinesfalls eine menschenwürdige Existenz.

Der die Frauen treffende Sozialabbau hat im Gesamtkonzept der konservativ-liberalen Politik seinen Stellenwert: um soziale Herrschaftsstrukturen zu sichern, weil schon im Familienbereich Abhängigkeiten erlebt und gelernt werden, um die Reproduktion der Arbeitskraft zu verbilligen und um die totale Verfügbarkeit der männlichen Arbeitskraft (auch im Schichtbetrieb und für Überstunden) durch die Frau zuhause herzustellen.

1.2.5 Jugendliche: ohne Ausbildung – ohne Perspektive

Nachdem bereits 1981 die Ausbildungs- und Berufsstartmöglichkeiten für Jugendliche sich massiv verschlechtert hatten, ist auch 1982 keine Besserung zu verzeichnen gewesen. Die Ausbildungsmisere mußte von den politisch Verantwortlichen inzwischen zugegeben werden. In der jüngsten Zeit häufen sich aber wieder die Verharmlosungsstrategien und die Schuldzuweisungen an die Jugendlichen selber (z.B. die Ausbildungsabbrecher seien schuld, oder die Jugendlichen, die sich für verschiedene Ausbildungsplätze bewerben und damit Plätze »blockieren«).

Noch nie, seit Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmar-

markt statistisch erfaßt werden (1976), war die Situation so schlecht wie gegenwärtig: Im September 1982 lag die Zahl der Bewerber um mehr als 67% höher als ein Jahr zuvor, die Zahl der noch offenen Ausbildungsplätze sank dagegen um die Hälfte. Diese Fakten wurden seit Spätherbst 1982 von den politisch Zuständigen verschleiert, indem die aktuellen Monatsdaten zurückgehalten wurden. Von Oktober 1982 bis März 1983 sind über 100 000 *mehr Bewerber*, aber über 100 000 *weniger Ausbildungstellen* gemeldet worden als im Zeitraum 1979/80 oder 1980/81.

Von gewerkschaftlicher Seite sind in den letzten Jahren und auch in Vorausschau auf 1983 Berufsbildungsbilanzen aufgestellt worden. Sie gehen vom Ziel »Ausbildung für alle Jugendlichen« aus und berücksichtigen die tatsächlich zu versorgenden Jugendlichen, nicht nur die Nachfrage aus den Arbeitsamtsstatistiken, denn diese unterzeichnen das Bild erheblich. Diese Berufsbildungsbilanzen haben für 1981, 1982 und 1983 eine erschreckende Höhe der Versorgungsdefizite berechnet: 1981 rund 274 000, 1982 rund 263 000, 1983 voraussichtlich erneut 272 000 unversorgte Jugendliche.

Zusätzlich wächst das Problem der sogenannten Altnachfrage, d. h. des Ausbildungsbedarfs derjenigen Jugendlichen, die in den vergangenen Jahren ohne Ausbildung blieben, in der Statistik aber nicht mehr auftauchen: Jugendliche, die nicht mehr berufsschulpflichtig sind, Ausbildungsabbrecher, ehemalige Wehrpflichtige, Abiturienten ohne Studienplatz usw. Bei bis 1985 zu erwartenden hohen Jahrgangsstärken und bleibenden Versorgungsdefiziten Jahr für Jahr handelt es sich hier für die erste Hälfte der 80er Jahre um über eine halbe bis zu einer Million Jugendliche, die auf Dauer ohne Berufsqualifikation bleiben und deren Lebens- und Arbeitsperspektive damit insgesamt beeinträchtigt und materiell gefährdet ist.

Weder 1981 noch 1982 sind die Unternehmen und Verwaltungen ihrem vom Bundesverfassungsgericht Ende 1980 (zur Begründung der Nichtigkeit des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes) erklärten Auftrag nachgekommen, allen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz zur Verfügung zu stellen. Im Zusammenhang mit der Aufhebung von Vorschriften in der Ausbilder-Eignungsverordnung (die von den Unternehmen als »ausbildungshemmend« angesehen wurden) hatten die Unternehmen für 1982 50 000 zusätzliche Ausbildungsplätze versprochen – dieses Versprechen wurde eindeutig nicht erfüllt.

Mit einer angeblich von den Spitzenverbänden der Wirtschaft gegebenen »Lehrstellengarantie« versprach der Bundeskanzler Kohl vor der Wahl erneut jedem Jugendlichen, der »ausbildungswillig und -fähig« sei, einen Ausbildungsplatz – ein durchsichtiges Manöver. Inzwischen wollen die Unternehmer selber von einer solcher Garantie schon nichts mehr wissen. Heute schon lässt sich voraussehen, daß, wenn sich im Herbst 1983 wieder die riesige Zahl von Jugendlichen zeigt, die ohne Ausbildungsplatz geblieben sind, die Bundesregierung von dieser »Garantie« zurücktreten wird und die betroffenen Jugendlichen diffamieren wird, sie seien offensichtlich nicht ausbildungswillig und nicht ausbildungsfähig gewesen.

Alle vorliegenden Daten und Untersuchungen zeigen, daß die Jugendlichen Interesse an einer qualifizierten Ausbildung haben und keineswegs unrealistischen Vorstellungen von »Traumberufen« nachhängen. Im Gegenteil sind sie bereit, sich den ungünstigen Realitäten anzupassen. Nur: Wo in der Heimatregion keine Ausbildungsplätze vorhanden sind, wo Abiturienten mittlerweile mit Realschülern um Ausbildungsplätze konkurrieren, wo Mädchen unverändert stark benachteiligt werden und wo die Streichung des Schüler-BAFöG vielen Jugendlichen den Besuch von Berufsfachschulen unmöglich macht, hilft auch Anpassung nichts.

Gerade die Berufsfachschulen sind inzwischen für einen beträchtlichen Teil der Jugendlichen (vor allem für Mädchen) eine wichtige Alternative. Die BAFöG-Streichung überantwortet sie wieder dem unzureichenden dualen Ausbildungsstellenmarkt bzw. dem schlechtesten Teil des Arbeitsmarktes – und darum geht es offenbar: Jugendliche sollen nicht qualifiziert und selbstbewußt ihre Arbeitskraft verkaufen, sie sollen auf ein extrem abhängiges und ungesichertes Arbeitsleben vorbereitet werden, in das sie als Lohndrücker bereits eintreten. 60% der Leiharbeiter z.B. sind unter 30 Jahre alt. Dieser Druck, Arbeit um wirklich jeden Preis anzunehmen, bzw. für Mädchen, sich ins Familienleben zurückzuziehen, wird auch über die Verlängerung der Anwartschaftszeiten für den Bezug von ALG/ALH für Jugendliche besonders verstärkt.

Die Folge ist die Einübung in soziale Ungleichheit. Bildung wird wieder zum Klassenprivileg: durch BAFöG-Streichungen und Umstellung des Studenten-BAFöG auf Volldarlehen bzw. Überlegungen zu Studiengebühren, durch Ansätze, die Gesamtschulen zurückzudrängen und Versuche, wieder Aufnahmeprüfungen für Gymnasien einzurichten. Die stärkere und länger dauernde finan-

zielle Abhängigkeit Jugendlicher von ihren Eltern, die materielle Not und Armut, die sich in der zunehmenden Sozialhilfebedürftigkeit von Jugendlichen widerspiegelt*, dienen zur Disziplinierung großer Teile der jungen Generation, um ihr von vornherein das »Anspruchsdenken« abzugewöhnen, ihren Zukunftshorizont einzuzengen, einen sozialen Aufstieg durch Bildung und berufliche Qualifizierung auszuschließen und die Jugendlichen zum widerspruchslosen Funktionieren im Sinne der »neuen Tugenden« der konservativ-liberalen Ideologie zu erziehen. Politische Disziplinierungen durch Verschärfungen des Demonstrationsrechtes und der Strafverfolgung kommen hinzu. Es kann nicht verwundern, daß unter solchen Bedingungen neben den politisch und sozial engagierten Formen des Jugendprotests in Basisbewegungen auch die selbstzerstörerischen Widerstandsformen (Drogen, Kriminalität, Prostitution) und der Rechtsradikalismus zunehmen.

1.2.6 Ältere Menschen: an den Rand gedrängt

Armut im Alter ist die zugesetzte Folge lebenslanger Benachteiligungen, wie sie in den vorangegangenen Abschnitten für die gegenwärtige Situation gekennzeichnet wurden. D.h.: Die gegenwärtige Massenarbeitslosigkeit und der Sozialabbau werden in Zukunft zu einem weiter steigenden Anteil von Rentnern ohne zureichende Alterssicherung führen. Schon heute aber lebt ein großer Teil der Rentner in der BRD in Armut. Nach dem Mikrozensus 1981 hatten rund 2,5 Mio Menschen, bzw. jeder vierte, der überwiegend von Rente/Pension lebt, ein verfügbares Einkommen von weniger als 800 DM im Monat. Besonders ungünstig ist die Einkommenssituation für ältere Frauen. Immerhin jede fünfte Rentnerin mußte mit einem Gesamteinkommen von weniger als 600 DM auskommen. Mit den neuerlichen Sparmaßnahmen werden sich diese Probleme der Unterversorgung weiter verschärfen.

Reine Diffamierung ist es daher, wenn von konservativer Seite

* Die Zahl der Sozialhilfeempfänger in den jüngeren Altersgruppen steigt weit schneller als die Gesamtzahl. Zur Zeit gibt es über 200 000 Sozialhilfeempfänger zwischen 18 und 25 Jahren; nach den Schätzungen über die Dunkelziffer der Armut muß hierzu mindestens noch einmal dieselbe Zahl von Jugendlichen gerechnet werden, die sozialhilfeberechtigt sind, ihre Ansprüche aber nicht artikulieren und nicht durchsetzen können.

in der Spardebatte behauptet wird, den Rentnern gehe es gut, durch »Überversorgung« und Rentenkumulation hätten sie im Alter oft mehr als während ihres Erwerbsarbeitslebens. So wird die Lebenswirklichkeit des Durchschnittsrentners mit 1140 DM Arbeitserrente, des Frühinvaliden mit 917 DM Erwerbsunfähigkeitsrente, der älteren Frau mit einer Rente unterhalb des Sozialhilfesatzes verdreht, um die ihnen aufgezwungenen Opfer zu legitimieren.

Die Sparbeschlüsse zur Sanierung des Haushalts 1983 haben besonders schwere Auswirkungen auf die Lebenslage von Rentnern. Bei ihnen kumulieren typischerweise die Einkommenskürzungen bei der Rente, der Sozialhilfe und beim Wohngeld sowie die Ausgabenbelastungen durch Zuzahlungen bei Leistungen der Krankenversicherung, durch einen zu erwartenden Mietanstieg und durch die Mehrwertsteuererhöhung. Dabei hatte bereits das Sparpaket 1977/78 für die Sozialrentner gegenüber der bis dahin geltenden Rechtslage rund 15 % Leistungskürzungen der Rentenentwicklung gebracht. Nun sind 1982 erneut Kürzungen und Belastungen für die nächsten drei Jahre vorprogrammiert worden: Die geringen Rentenerhöhungen werden durch Beitragserhöhungen der Rentner zur Krankenversicherung, durch weitere Wohngeldsenkungen sowie wahrscheinliche weitere Mieterhöhungen aufgezehrt. Per Saldo werden die Rentner auch in 1984 und 1985 kaum nominale Einkommenszuwächse haben, selbst wenn sie vom zu erwartenden Sozialabbau der kommenden Jahre ausgespart bleiben würden. Real sinken die Renten bei der zu erwartenden Preisentwicklung um voraussichtlich 15 % bis 1985.

Die Mietbelastung steigt: Gerade bei lang andauernden Mietverhältnissen, wie sie viele Rentner haben, liegen die Mieten bisher deutlich niedriger als bei neuabgeschlossenen Mietverhältnissen, und hier vor allem sind durch das neue Mietrecht besonders hohe Mietsteigerungen zu erwarten. Steigende Mieten werden jedoch in verminderterem Umfang vom Wohngeld aufgefangen. Rentner stellen rund zwei Drittel der Wohngeldempfänger – so wird ein Großteil der Wohngeldkürzungen bei ihnen anfallen. Die Folge für sie kann sein, daß sie eine eigene Wohnung nicht mehr finanzieren können und in eine abhängige und eingeschränkte Lebenssituation (Wohnen im Heim oder – entsprechend der konservativen Familienideologie – bei ihren Kindern) abgedrängt werden. Altsein und Armsein bedeutet damit den Verlust der Möglichkeit einer selbständigen Lebensweise.

Beispiel:

2-Personen-Rentnerhaushalt und Belastung durch die Operation '83

Monatliche Rente 1982 = 1140 DM (=durchschnittliche Versichertenrente in der Arbeiterrentenversicherung), eine Person hat eine Minderung der Erwerbsfähigkeit um 70 vH.

Wohngeld 133 DM; Kaltmiete 350 DM

Belastungen 1983 (bei voller Wirksamkeit der Sparmaßnahmen)

Rentenerhöhung zum 1. 7. um 5,6 % abzüglich 1 % Krankenversicherungsbeitrag	+ 52,— DM
15 % Mieterhöhung	- 52,50 DM
Senkung des Wohngeldes	- 43,— DM
Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln und einem Krankenhausaufenthalt pro Jahr	- 8,— DM
Mehrwertsteuererhöhung zum 1. 7. 83 (0,75 % des Nettoeinkommens abzüglich Miete)	- 7,— DM
Zusatzbelastung, saldiert gegen Rentenerhöhung	<u><u>- 58,50 DM</u></u>

Obwohl die Renten 1983 formal um 5,6 % erhöht werden und die Sparmaßnahmen z. T. erst 1984 und 1985 wirksam werden, wird das verfügbare Einkommen des Rentnerhaushalts 1983 allein aufgrund dieser Sparmaßnahmen um 4,6 % gegenüber 1982 belastet. Zusätzlich wird die individuelle Beitragspflicht zur Krankenversicherung bis 1985 schrittweise bis auf 5 % ausgedehnt.

Zu diesen Einkommenskürzungen und Zusatzbelastungen durch die Operation '83 kommen für Rentner mit besonderem Gewicht die Auswirkungen der kommunalen Sparbeschlüsse wie Erhöhung von Gebühren für Nahverkehr, für Stadtbibliotheken, Schwimmbäder und kulturelle Einrichtungen sowie die Einschränkungen der Angebote hinzu. Ebenso wie einkommensbenachteiligte Familien mit Kindern können sie diese praktisch nicht ausgleichen. Das bedeutet für ältere Menschen eine verstärkte Isolation und Beeinträchtigung ihrer Lebensmöglichkeiten. Auch dadurch werden sie in eine Randexistenz in der Gesellschaft abgedrängt. Zugleich schiebt sich die Grenze, ab wann man »alt« ist, d. h. für den Produktionsprozeß nicht mehr gebraucht und zum alten Eisen geworfen wird, immer weiter ins mittlere Lebensalter vor.

2 Zu den Ursachen der gegenwärtigen Wirtschaftskrise

2.1 Zyklus, Trend und Selbstverstärkung

Die weltwirtschaftliche Stagnation dauert bereits mehr als acht Jahre an. Entgegen manchen Erwartungen haben die marktwirtschaftlichen Prozesse keine Selbstheilungskräfte ausgelöst. Die Krise erreicht heute in vielen Regionen der westlichen Industrieländer Größenordnungen, die einen Vergleich mit der tiefen Depression der dreißiger Jahre aufdrängen. Auch damals kam es nicht zu einer automatischen Regeneration der Volkswirtschaften. Anhaltende Krisen erzeugen selbstverstärkende Abwärtskräfte. Diese Sekundäreffekte der Krise sind inzwischen wirksam geworden und verschlechtern die Aussichten für eine Erholung. Ohne tiefgehende beschäftigungspolitische Interventionen wird sich die Depression auch in den achtziger Jahren fortsetzen und zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit führen. Die Wirtschaftspolitik Großbritanniens und der USA, die betont auf die »Selbstheilungskräfte« des Marktes setzte und sich nach den Lehren der marktradikalen Nationalökonomie richtete, hat versagt: in beiden Ländern stieg die Arbeitslosigkeit auf Werte, wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg in keinem anderen Industrieland registriert wurden. Im Verhältnis zu den Beschäftigungs- und Wohlstandseinbußen, die die konservative Wirtschaftspolitik erzeugte, sind die Erfolge bei der Inflationsbekämpfung recht bescheiden.

Die gegenwärtige wirtschaftliche Entwicklung wird durch drei sich überlagernde Bewegungen bestimmt: Erstens lässt sich eine langfristige Grundströmung abnehmenden Wirtschaftswachstums feststellen; zweitens unterliegt die ökonomische Entwicklung nach wie vor einem Konjunkturzyklus, dessen Aufschwünge jedoch schwächer, dessen Abschwungphasen hingegen länger und stärker verlaufen; drittens zeigen sich Selbstverstärkungseffekte, die aus den Wachstumsverlusten speziell der Investitionsschwäche der vergangenen Jahre resultieren. Zu diesen Sekundäreffekten der Krise gehört vor allem die durch Investitionsrückgänge bedingte Veralterung des Produktionsapparates der Volkswirtschaften, die endgültige Vernichtung von Arbeitsplätzen wegen nicht vorgenommener

Ersatzinvestitionen und auch politische Reaktionen auf eine durch die Krise bedingte zunehmende Staatsverschuldung, die zum Anlaß genommen wird, die Kreditaufnahme und damit die öffentlichen Ausgaben zu mindern, was die gesamtwirtschaftliche Nachfrage weiter senkt.

Die verschiedenen wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftsideologischen Schulen nennen sehr unterschiedliche Erklärungen für die Ursachen der Krise. Trotz der stark voneinander abweichenden Ursachenanalysen besteht hingegen weitgehend Einigkeit darin, daß die Krise im Kernbereich als Akkumulationskrise gekennzeichnet ist. Jede Krisenerklärung muß somit die Ursachen des Investitionsrückgangs bzw. des dauerhaft verminderten Wachstums der Investitionen erklären. Die Vielzahl ursächlicher Einflüsse auf die Entstehung von Wirtschaftskrisen erschwert es, die wesentlichen Faktoren klar zu umreißen. Vor allem wird eine nur kurzfristige Betrachtung, die nicht mehr als drei bis fünf Jahre umfaßt, die sich längerfristig anbahnen Prozesse, die dann zu einer Krise führen, nicht erkennen können. Wie auch kurzfristige Aufschwungbewegungen, die entsprechend dem Muster des Konjunkturzyklus auch im Rahmen einer längerfristigen Stagnation auftreten, nicht zu der Fehleinschätzung verführen dürfen, es handele sich bei dem Konjunkturaufschwung um den ersten Schritt zurück zum alten Wachstumsprozeß.

Berücksichtigt man die längerfristige Entwicklung der kapitalistischen Länder, d. h. etwa seit Mitte der sechziger Jahre, so läßt sich erkennen, daß zunehmende Diskrepanzen zwischen Nachfrageentwicklung und Kapazitäten entstanden; tendenziell nahmen die Überkapazitäten zu. Es ist leicht verständlich, daß bei Kapazitätsüberhängen auch die Investitionstätigkeit zurückgehen wird. Überkapazitäten können im Prinzip durch zwei – durchaus gemeinsam auftretende und einander bedingende – Entwicklungen erklärt werden: einerseits Nachfrageabschwächung und andererseits Überinvestition.

2.2 Das Kernproblem: sinkende Nachfrage

Wie eingehender darzulegen sein wird, dürfte für die aktuelle Weltwirtschaftskrise die sich mittelfristig abschwächende Nachfrage der wichtigere Faktor sein. Dies zeigte sich besonders deut-

lich in der jüngsten Vergangenheit: trotz stark verminderten Kapazitätsausbaus bzw. erheblicher Kapazitätseinschränkungen in einzelnen Sektoren verstärkte sich die Unterauslastung der industriellen Kapazitäten weiter. Kapazitätsüberhänge sind in einzelnen Branchen sicherlich auch auf zu optimistische Absatzerwartungen der Investoren in der Vergangenheit und auf die Wirkung des aggressiven Marktanteilwettbewerbs im internationalen Bereich zurückzuführen; bedeutend ist ebenfalls, daß Schwellenländer und alte Industrieländer bei Produkten mittlerer Technologie konkurrieren. Dennoch sind diese Überakkumulationsfolgen heute nur deshalb so belastend, weil insgesamt eine Abschwächung des Nachfragewachstums eingetreten ist und anders als in der Vergangenheit die Nachfrage nicht mehr rasch in den Kapazitätsüberhang hineinwächst. Strukturelle Anpassungen, wie sie nach zeitweiliger Überinvestition einzelner Branchen notwendig werden, lassen sich bei insgesamt kräftigem Wachstum relativ rasch und flexibel vollziehen. In einer Wachstumskrise kumulieren jedoch Strukturprobleme: Mangelndes Wachstum führt zu einem strukturellen Umstellungsstau. Dies erscheint dann leicht als »Strukturkrise« und verdeckt, daß die eigentlichen Ursachen der Stagnation und der damit verbundenen Strukturprobleme mit der längerfristigen Nachfrageabschwächung zusammenhängen.

Die Wachstumsabschwächung führt auch zu einer veränderten gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Rationalisierungsprozesses. Bei hohen Wachstumsraten sind die rationalisierungsbedingten Arbeitsplatzverluste durch neue Arbeitsplätze in Wachstumssektoren kompensierbar. In einer Stagnation verändert sich die Situation grundlegend: rationalisierungsbedingte Arbeitslosigkeit kann nicht mehr abgebaut werden, sondern erhöht laufend den Arbeitslosenbestand. Anders als in den fünfziger und sechziger Jahren, als Rationalisierung bzw. Produktivitätssteigerung als wachstumssteigernde Faktoren wirksam wurden – weil sie die Arbeitskräfteknappheit minderten – gilt heute eher das Gegenteil: der Rationalisierungsprozeß verschärft die Beschäftigungsprobleme. Dies gilt uneingeschränkt auf kurze Sicht, könnte jedoch auch dann mittelfristig bedeutsam sein, wenn es nicht gelingt, über Wachstum und/oder Arbeitszeitverkürzung die Arbeitslosigkeit abzubauen. Ein Unterschied zwischen der gegenwärtigen Rationalisierung und den Rationalisierungsmaßnahmen vergangener Jahrzehnte liegt auch in dem qualitativ anderen technischen Potential moderner Rationalisierungsverfahren: *Erstens* sind die durch den Einsatz von

Mikroelektronik möglichen Rationalisierungseffekte im industriellen Bereich tendenziell höher als in der Vergangenheit; mit einer bestimmten Investitionssumme lassen sich u.U. erheblich stärkere Einsparungen erzielen als dies mit den älteren Rationalisierungs-techniken möglich war. Dies gilt für den Anwender- und Herstel-lerbereich.

Zweitens drang die Rationalisierungstechnik in Bereiche ein, die wie der tertiäre Sektor (Dienstleistungen) früher als nicht bzw. nur in sehr geringem Maße als rationalisierungsfähig angesehen wurden. Vor dem Hintergrund der Tatsachen, daß die Nachfrageentwicklung seit Mitte der siebziger Jahre deutlich schwächer verläuft als in der vorhergehenden Periode und daß Rationalisierungsinvestitionen zumindest als Nebeneffekt auch Kapazitätserweiterungen bringen, ohne jedoch entsprechend mehr Arbeitsplätze zu schaffen, muß auf absehbare Zeit mit einer weiter anhaltenden Krise der westlichen Industrieländer gerechnet werden. Dies umso mehr, da das alte Akkumulationsmuster – wie ausgeführt – dadurch gekennzeichnet war, daß

- Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen parallel verliefen, wobei ein tendenzieller Überhang der Erweiterungsinvestitionen vorlag,
- Investitionswachstum auch mit Beschäftigungswachstum verbunden war,
- der Dienstleistungsbereich wegen der dort relativ geringen Rationalisierungsmöglichkeiten Arbeitskräfte aus dem industriellen Sektor aufnehmen konnte,
- ein kräftiges Nachfragewachstum auf noch weitgehend ungesättigten Konsumgütermärkten die Erwartungen der Investoren rechtfertigte, daß Absatzprobleme allenfalls vorübergehend während konjunktureller Abschwungsphasen aufräten, jedoch kein zyklenübergreifendes Investitionshemmnis darstellten.

2.3 Die Ursachen der Nachfrageschwäche

Verbrauch und Investitionen

Die Nachfrageschwäche findet in den seit langem rückläufigen Wachstumsraten des privaten Verbrauchs ihren prägnantesten Ausdruck. In den Jahren 1981 und 1982 ist sogar ein realer Rückgang des privaten Verbrauchs zu verzeichnen. Dies ist für die Bundesre-

publik bisher eine einmalige Erfahrung. Weder in den fünfziger Jahren, noch in der ersten tiefen Rezession von 1967, noch in den Anfangsjahren der Weltwirtschaftskrise nach 1973 kam es zu einem realen Einbruch der privaten Konsumnachfrage.

Die Entwicklung des realen privaten Verbrauchs

	jahresdurchschnittliche Wachstumsrate
1955–1959	7,1 %
1960–1964	5,5 %
1965–1969	4,6 %
1970–1974	3,8 %
1975–1979	3,4 %
1977–1981	2,2 %
1981	—1,2 %
1982	—2,0 %

Quelle: Stat. Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 5

Eine solche Entwicklung muß notwendigerweise einen gravierenden Einfluß auf die Investitionsgüternachfrage haben und sich von dort her dämpfend auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auswirken. Denn sinkt die private Nachfrage nach Konsumgütern (d. h. der private Verbrauch), so werden die Unternehmer entsprechend weniger Investitionsgüter zur Herstellung dieser Konsumgüter nachfragen. Entsprechend sinken die Einkommen, die in der Investitionsgüter- und in der Konsumgüterindustrie verdient werden, was den privaten Verbrauch weiter mindert.

Ein solcher negativer Zusammenhang kann auch nicht dadurch aufgebrochen werden, daß die Unternehmen nun vermehrt kapazitätsunwirksame Investitionsgüter (einzig, um die Produktionsanlagen zu modernisieren) nachfragen. Ein solcher Ausweg rationalisiert Arbeitskräfte und damit Lohn weg und steigert auf der anderen Seite die Rationalisierungsgewinne. Da die Konsumgüternachfrage demnach sinkt, werden die höheren Gewinne jedoch nicht zu steigenden Investitionen führen. Entscheidend für die Entwicklung des privaten Verbrauchs als konjunktureller Schlüsselgröße ist die Höhe, die Verteilung und die Verwendung des Volkseinkommens. Während die Bedeutung der Höhe des Volkseinkommens unmittelbar auf der Hand liegt – mit sinkendem Volkseinkommen sinkt auch der Verbrauch – ist der Einfluß der Einkommensverteilung und -verwendung im wesentlichen über die Höhe und Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote ver-

mittelt, die – als Restgröße der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – den Teil des Volkseinkommens angibt, der nicht konsumiert wird. Sie entwickelt sich unterschiedlich bei privaten Haushalten und Unternehmen.

Einkommen und Verbrauch der privaten Haushalte

In erster Linie ist die anhaltende Schwäche des privaten Verbrauchs auf das verminderte gesamtwirtschaftliche Wachstum und die steigende Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Daß es in den vorangegangenen Jahren nicht zu einem massiveren Rückgang des privaten Verbrauchswachstums gekommen ist, dürfte vor allem mit dem gestiegenen Anteil der Sozialeinkommen am gesamten verfügbaren Einkommen zu begründen sein.

Anteil des Sozialtransfers am verfügbaren Einkommen in %

1967	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
21,4	19,6	23,8	26,3	26,7	26,6	22,2	25,9	25,9

Hierbei handelt es sich um die Wirkung des sogenannten »eingebauten Stabilisators« (der Konsumnachfrage), die von den gesetzlich verankerten Sozialleistungen ausgeht. In der Periode 1976–81 wirkte sich zudem nachfragestützend die Expansion der öffentlichen Ausgaben aus. Nicht zuletzt wegen der nach 1976 u. a. im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms (ZIP) erfolgten Anregung des Bausektors reagierten die Bruttoanlageinvestitionen deutlich auf die Staatsausgaben. Ökonometrische Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Berlin) belegen, daß insgesamt betrachtet von der Fiskalpolitik in den Jahren 1975 und 1976 sowie 1978 und 1979 sowohl auf das Wachstum des Bruttosozialproduktes als auch auf die Beschäftigung positive Effekte ausgingen. Hingegen war die Wirkung 1977 sowie 1980 negativ; auch 1979 überwog bei der Beschäftigung die kontraktive Wirkung der Fiskalpolitik. Von 1980 an läßt sich ein prozyklischer Einfluß der unter Konsolidierungsvorgaben stehenden Fiskalpolitik registrieren; hierin äußern sich die erwähnten Sekundäreffekte der Krise bzw. hier tritt die Wirtschaftspolitik als nachgelagerte Krisenursache zu Tage. Sicherlich hätte der Rückgang des privaten Verbrauchs verhindert oder gemildert werden können, wenn die Haushalte mit einem überdurchschnittlichen Einkommen verstärkt Konsumgüternachfrage entfaltet hätten. Dem aber dürfte eine Be-

darfssättigung in diesen hohen Einkommensklassen entgegenstehen, die bislang nicht durch eine tiefgreifende Konsumgüterinnovation aufgehoben wurde. Eine andere Verteilung innerhalb des Haushaltseinkommens zugunsten der niedrigeren Einkommensklassen dagegen belebt ohne Konsumgüterinnovation die Konsumgüternachfrage.

Insofern kommt der These von der »relativen Sättigung« als Erklärung der niedrigen Konsumgüternachfrage Bedeutung zu, denn relative Sättigung bedeutet ja zum einen, daß bei gegebener Einkommensstruktur ein wachsender Anteil der (einkommensstärkeren) Haushalte wachsende Bedarfsdeckung aufweist, was mit einer steigenden Sparquote dieser Haushalte korrespondiert; und zweitens ist die Sättigung relativ im Hinblick auf den sinkenden Anteil der Konsuminnovationen im Rahmen der gesamten Innovationstätigkeit.

Nun liegt es natürlich auf der Hand, daß eine vernünftige, verantwortliche und sozial verpflichtete Wirtschaftspolitik dieses Problem nicht durch eine Förderung der Konsumgüterinnovation beheben wird, sondern durch eine sachgerechte Verteilungspolitik. Sicherlich kommt der Konsuminnovation – in einem allgemeineren Sinne – eine erhebliche Bedeutung zu. Hierbei handelt es sich dann jedoch nicht um die Entwicklung weiterer individueller Konsumtmöglichkeiten für Bezieher hoher Einkommen, sondern um die Verbreiterung kollektiven, staatlichen Konsums, also um soziale Dienste, Bildung und Ausbildung. Hervorzuheben ist im Rahmen dieser Überlegungen jedoch, daß für die Masse der privaten Haushalte die traditionelle Konsumversorgung noch keineswegs zufriedenstellend gelöst ist. Zu erinnern ist an die sehr bescheidenen Konsumtmöglichkeiten der Arbeitslosen und Rentner beispielsweise, oder an die unzureichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum. Sättigung kann daher nur – wie ausgeführt – im Rahmen der Einkommensverteilung begriffen werden.

Gewinne und Unternehmersparen

Ein bedeutender Grund für die Schwäche des privaten Konsums ist auch die Entwicklung der Unternehmergevinne bzw. des Unternehmersparens.

Die Sparquote aus Profiten ist wesentlich höher als die aus Lohn- und Gehaltseinkommen. Denn erstens verbleibt ein wesentlicher Teil der Profite bei den Unternehmen als unverteilte Ge-

winne (die damit ohnehin der Konsumtion entzogen sind); zweitens werden auch die ausgeschütteten Gewinne zu einem höheren Prozentsatz gespart, da sie vornehmlich an Haushalte mit überdurchschnittlichem Einkommen fließen; dies wirkt erhöhend auf die Sparquote der privaten Haushalte.

Als Sparen der Unternehmen sind die Nettoeinkommen der Unternehmen anzusehen, die nicht konsumtiv verausgabt werden, also alle einbehaltenen Gewinne sowie die Vermögensübertragungen an den Unternehmenssektor (z. B. in Form von öffentlichen Subventionen). Daß es sich dabei um erhebliche Beträge handelt, geht aus folgender Tabelle hervor:

Sparen der Haushalte und der Unternehmen (in Mrd DM)

Jahr	Spuren der Priv. Haushalte einschl. Vermögens- übertragungen	Unternehmen ohne eigene Rechtsper- sönlichkeit	unverteilte Gewinne Unternehmen mit eigener Rechtsper- sönlichkeit	insgesamt (3 + 4)	unverteilte Gewinne plus Vermögens- übertragungen
1	2	3	4	5	6
60	16,1	22,4	10,7	33,1	28,0
61	19,1	17,7	11,3	29,0	24,3
62	19,3	18,9	10,2	29,1	27,5
63	23,0	14,4	10,6	25,0	22,1
64	28,4	17,7	11,7	29,4	27,1
65	34,4	16,6	12,2	28,8	28,0
66	33,9	16,6	10,8	27,4	27,6
67	31,9	17,8	10,3	28,1	29,9
68	38,6	18,1	14,4	32,5	33,5
69	45,5	10,4	16,9	27,3	29,7
70	54,7	18,2	9,4	27,6	32,7
71	60,0	12,9	10,2	23,1	31,0
72	69,6	3,4	13,7	17,1	30,7
73	72,3	— 5,1	20,3	15,2	27,4
74	83,2	— 5,7	9,2	3,5	20,9
75	96,3	— 12,7	6,8	— 5,9	14,6
76	87,2	— 7,5	16,7	9,2	30,8
77	83,4	— 7,1	15,6	8,5	28,6
78	86,0	— 1,5	24,3	22,8	45,0
79	97,7	— 8,9	30,7	21,8	43,9
80	108,0	— 21,8	17,0	— 4,8	19,4
81	122,5 ¹				5,7 ¹
82 1. Hj.	63,0 ¹				11,1 ¹

¹ vorläufig

Quelle: Stat. Bundesamt, Revidierte Fassung der Volkswirtsch. Gesamtrechnung, Fachserie 18, Reihe 5; Dt. Bundesbank, Finanzierungsrechnung, Sonderdruck

Insbesondere in der Phase des konjunkturellen Aufschwungs von 1976 bis 1979 gab es eine beachtliche Steigerung der unverteilten Gewinne: Sie nahmen um 12,6 Mrd DM (einschließlich der Vermögensübertragungen sogar um 13,1 Mrd DM) zu; demgegenüber stiegen die Ersparnisse der privaten Haushalte (die natürlich den größten Teil des gesamtwirtschaftlichen Sparens ausmachen) nur um 10,2 Mrd DM.

Die Gründe für diese Entwicklung, die sich ja bei überaus mäßigen Steigerungsraten der Produktion vollzogen hat, sind in der gestiegenen Produktivität, der Preisentwicklung, den Ergebnissen der Tarifauseinandersetzungen und in der staatlichen Verteilungspolitik zu suchen: denn die durch Rationalisierungsinvestitionen erzielten Kostensenkungen sind weder in den Preisen weitergegeben worden – dies ist das Ergebnis einer unzureichenden Preiskonkurrenz, d. h. verachteter Märkte – noch ist es den Gewerkschaften gelungen, die entstandenen Rationalisierungsgewinne durch eine Erhöhung der Lohnsumme abzuschöpfen, etwa durch Reallohnsatzsteigerungen bei gegebener Arbeitszeit oder durch Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich. Die Wirtschaftspolitik hat diese Entwicklung weiter begünstigt durch Steuerverzicht, kostspielige infrastrukturelle Vorleistungen für Unternehmen und finanzielle öffentliche Zuwendungen.

Die Entwicklung der unverteilten Gewinne im konjunkturellen Aufschwung spiegelt auf der einen Seite die verbesserte unternehmerische Ertragslage wider. Auf der anderen Seite trägt sie dazu bei, den Aufschwung zu bremsen und damit auch wieder eine Verschlechterung der Ertragslage hervorzurufen: Denn insoweit die gestiegenen Gewinne nicht ausgeschüttet wurden, blieben sie der Konsumsphäre entzogen. Eine kräftig steigende Verbrauchernachfrage wäre aber nötig, um die anfänglichen Auftriebskräfte, die sich aus der zunehmenden Produktion von Investitionsgütern zunächst ergeben haben, nachhaltig zu stützen.

Diese Verbrauchsnachfrage konnte sich wegen der gegebenen Verteilungsverhältnisse nicht entwickeln, und so kam es eben 1980 auch wieder zu einem Rückgang der Erträge.

Denn sobald das gesamtwirtschaftliche Sparen die Investitionsgüternachfrage zu übersteigen tendiert, stellen sich bei den Unternehmen Absatzschwierigkeiten ein: die Produktion wird der Nachfrage entsprechend gesenkt. In der Folge sinken das Volkseinkommen und damit auch das Sparvolumen, und dies solange, bis sich Sparen und Investieren bei geräumten Gütermärkten entsprechen

können. Die entstandene Nachfragelücke kann auch nicht durch eine weitere Nachfrage der Unternehmer nach Investitionsgütern einzig zum Zwecke der Rationalisierung (d. h. ohne Kapazitätseffekt) ausgefüllt werden. Denn Investitionen dieser Art tendieren ja nach ihrer Ausreifungszeit dazu, Rationalisierungsgewinne aufzubauen, die Lohnsumme weiter zu senken und dem Konsumbereich weitere Kaufkraft zu entziehen. Eine Politik also, die einzig auf die weitere Modernisierung der Produktionskapazitäten setzt und hierbei die Nachfrageflanke völlig unbeachtet lässt, behebt die Ursache der Krise nicht: wenn Rationalisierung unter den gegebenen Verteilungsverhältnissen der Grund der Krise ist, so kann diese durch weitere Rationalisierungen nicht behoben werden.

Zuwenig Investitionen wegen fehlender Gewinne?

Die Vorstellung, daß es den Unternehmen insgesamt an Kapital bzw. Eigenmitteln mangelt, um investieren zu können, ist weitgehend irrig. Mit diesem Argument wird in der Regel nur die Forderung nach weiteren Steuererleichterungen und Lohnsenkungen begründet.

Sicherlich haben sich die Gewinne, wie dies die Tabelle zeigt, sehr uneinheitlich entwickelt: Während die unverteilten Nettogewinne der Kapitalgesellschaften (d. h. der größeren Unternehmen) von 1975 bis 1979 von 16,7 Mrd DM auf 30,7 Mrd DM gestiegen sind, und auch im ersten Jahr des Abschwunges 1980 noch den beachtlichen Wert von 17,0 Mrd DM aufweisen, ergeben sich für den Bereich der Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, d. h. für die kleineren und mittleren Unternehmen, seit 1973 negative nicht-entnommene Gewinne, also Verluste in beachtlicher Größe. Diese ungleiche Verteilung der Gewinne ist zu einem erheblichen Teil das Ergebnis von unterschiedlicher Marktmacht, von Monopolisierung und Kartellierung. Sie ist jedenfalls nicht auf zu hohe Löhne zurückzuführen. Es liegt auf der Hand, daß eine solche Zentralisation der Gewinne die Konzentration weiter fördern wird. Im Bereich der Klein- und Mittelunternehmen kann es daher – wie auch der Sachverständigenrat hervorhebt – durchaus zu Investitionsschwäche aufgrund von Gewinnschwäche kommen.

Den Großunternehmen dagegen Eigenkapitalmangel zu unterstellen, ist unsinnig. Denn daß sich ein Sinken des Eigenkapitalanteiles an der Bilanzsumme auch bei Großunternehmen feststellen läßt, hat bilanztechnische Gründe: Ein zunehmender Teil der Gewinne wird von den Unternehmen in den Bilanzen nicht als Ge-

winne, sondern als Rückstellungen ausgewiesen, wobei die Begründungen wie »drohende Verluste aus schwebenden Geschäften« oder »ungewisse Verbindlichkeiten« zum größeren Teil weitgehend manipulierbar sind. In dieser Weise verdeckte Gewinne sind nicht steuerpflichtig; in der Bilanz figurieren sie als Fremdkapital. Dies wiederum senkt den Eigenkapitalanteil an der Bilanzsumme, ohne daß dies auf eine verminderde Finanzierungsmöglichkeit der Unternehmen schließen ließe, im Gegenteil.

Ein überzeugender Hinweis auf die gestiegenen Gewinne der Aktiengesellschaften im produzierenden Gewerbe ist die Veränderung des Anteils der Rückstellungen an der Bilanzsumme. In den Jahren 1966 bis 1973 blieb er bei 15 % nahezu konstant und stieg bis 1980 auf 23 %. Bei sehr großen Unternehmen liegt dieser Wert noch beträchtlich höher, so bei BMW (33 %), Siemens (38 %), Daimler Benz (43 %), Schering (43 %), Bosch (50 %) (vgl. Welzk, Der Spiegel, 9/83). Daß eine solche Verteilung der Quoten nicht mit unterschiedlichen Risiken erklärt werden kann, liegt auf der Hand.

Daß die Großunternehmen im Binnenland weniger investieren, kann folglich nicht mit unzureichenden Erträgen erklärt werden. Unzureichend ist vielmehr die Binnennachfrage, bzw. ihr Kern, der private Verbrauch. Dieser aber konnte sich wegen der guten Gewinnposition der Unternehmen – wie dargestellt – nicht entwickeln.

Statt in Produktionsanlagen im Binnenland zu investieren, ziehen die Unternehmen wegen der von ihnen wesentlich mitverursachten Schwäche der binnennärdischen Nachfrage alternative, ertragreichere Anlageformen vor.

Neben Finanzanlagen werden vor allem Direktinvestitionen im Ausland bevorzugt. (Führend sind die chemische Industrie einschließlich Pharmazie, der Fahrzeugbau, der Maschinenbau und die elektrotechnische Industrie.)

Wie sehr die Schwäche der Binnennachfrage zu Anlageformen führt, die überhaupt nicht oder zumindest nicht im Binnenland produktiv sind, zeigt ebenfalls das Verhältnis der Nettoinvestitionen zum privaten Nettoprofit insgesamt. Wurden Anfang der 70er Jahre noch ungefähr 65 % der privaten Nettoprofite wieder real investiert, so waren es Ende der 70er Jahre nur noch rd. 45 % (vgl. Memorandum '82, S. 60).

2.4 Überkapazitäten, Absatz- und Ertragsschwäche

Die langfristige Wachstumsabschwächung des privaten Verbrauchs wirkt über ihre gesamtwirtschaftlich kontraktiven Effekte selbstverstärkend, d.h. der bloße Wachstumsrückgang geht im Zuge der Krise in einen *absoluten* Rückgang des privaten Verbrauchs über, wie er 1981 und 1982 registriert werden konnte. Mit der absoluten mengenmäßigen Einschränkung des privaten Verbrauchs setzt sich auch die sukzessive Verschlechterung der Kapazitätsauslastung und damit die Investitionseinschränkung fort. Die seit längerem prekäre Absatzlage der Unternehmen erklärt auch, warum sich die Erträge und damit die Finanzierungsspielräume der Unternehmen verschlechtern müssen, sofern kein Ausgleich über Lohnsenkungen und staatliche Subventionen und Steuerentlastungen erfolgt. Die letztgenannten Faktoren der Stabilisierung bzw. Stärkung der Unternehmenserträge beseitigen jedoch nicht die prinzipiellen, absatzbedingten Investitionshemmisse.

Jahr	Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit			Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1974	563,1	10,2	72,9	209,8	- 0,5	27,1
1975	587,0	4,2	73,1	216,1	3,0	26,9
1976	631,2	7,5	71,8	248,0	14,8	28,2
1977	675,6	7,0	72,2	260,4	5,0	27,8
1978	720,9	6,7	71,5	288,4	10,7	28,5
1979	776,6	7,7	71,5	310,3	7,6	28,5
1980	841,0	8,3	73,3	306,7	- 1,2	26,7
1981	880,9	4,7	74,3	304,7	- 0,6	25,7
1982	902,8	2,5	73,6	332,2	9,0	26,3

(1) laufende Werte Mrd DM

(2) Veränderung gegenüber Vorjahr in %

(3) Anteil am Volkseinkommen (unbereinigte Lohn- bzw. Gewinnquote)

Quelle: Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4, Februar 1983, S. 3

Sinkender Absatz bedeutet verminderte Einnahmen, während wegen der sinkenden Kapazitätsauslastung zugleich die Stückkosten ansteigen. Dies ist in besonderem Maße bei kapitalintensiven Unternehmen der Fall, die nur in begrenztem Umfang ihre Kosten

der sinkenden Auslastung anzupassen vermögen. Krisenbedingte Überkapazitäten bewirken also Stückkostensteigerungen und stellen damit gerade bei monopolistischer Konkurrenz einen Inflationsfaktor dar. Inflationspolitische Maßnahmen, die – wie etwa die zinstreibende Geldmengenpolitik des Monetarismus – Rezessionsverschärfungen hervorrufen, tragen somit indirekt zur Inflationierung bei. Inflationstreibend wirkt auf mittlere Sicht auch generell die Vernichtung von Kapazitäten durch Insolvenzen und dgl., da damit das Angebotspotential der Volkswirtschaften vermindert wird. Das insgesamt verminderte Nachfragerwachstum trifft einzelne Bereiche unterschiedlich. Deshalb ergab sich auch schon vor der jüngsten Rezessionsverschärfung ein starker Anstieg der Zahl der notleidenden Unternehmen, ablesbar auch in der strukturellen Entwicklung der Insolvenzen. Sobald sich eine Nachfragebelebung einstellt, trifft die Expansion sehr rasch auf Engpässe, so daß noch weit vor Erreichen eines hohen Beschäftigungsniveaus erhebliche Preissteigerungen auftreten. Ein eindrucksvolles Beispiel für einen solchen Prozeß gibt die Entwicklung der Baupreise nach 1977: die zuvor vernichteten Baukapazitäten fehlten, als fiskalpolitische Ausgabenprogramme (Zukunftsinvestitionen) gezielt die Bauproduktion ankurbeln sollten. Ein Teil der staatlichen Ausgabensteigerungen verpuffte inflationär – bekanntlich auch wegen der Submissionskartelle der Bauindustrie.

2.5 Zinswirkungen

Im Zusammenhang mit der Ursachenanalyse der jüngsten rezessiven Verstärkung der Krise wurde wiederholt auf die Bedeutung der Zinshöhe sowie auf die Außenwirtschaftsabhängigkeit der Bundesrepublik hingewiesen. Beide Faktoren haben einen gewissen Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung, jedoch erscheint oftmals eine einseitige Überbetonung ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung vorzuliegen. Die Zinshöhe spielt im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageentwicklung primär im Bausektor eine Rolle, und zwar speziell beim Wohnungsbau. Industrie- und Tiefbau weisen hingegen sehr viel geringere Reaktionen auf Zinsänderungen auf: der Industriebau ist generell von der Nachfrageentwicklung bestimmt und der Tiefbau wird größtenteils durch die öffentlichen Investitionsausgaben in seinem Produktions- und Beschäftigungsvolumen bestimmt. Es wäre daher sinnvoll gewesen, durch eine gezielt auf den privaten Wohnungsbau ausgerichtete Zinsverbilligung, wie sie erst nach dem Regierungswechsel im Herbst 1982 erfolgte (Zinssubventionierung für Zwischenfinanzierungen von Bausparverträgen), wenigstens dem privaten Wohnungsbau zu einer gewissen Kontinuität zu verhelfen. Eine solche investitionslenkende Maßnahme kann als unproblematisch betrachtet werden, da sie auf eindeutig feststellbaren Bedarf gerichtet ist und ohnehin nur eine Verstärkung der steuerpolitischen Kapitallenkung in den privaten Wohnungsbau bedeutet. Allerdings sollte die Wirksamkeit unter den insgesamt ungünstigen Beschaffungsbedingungen nicht überschätzt werden. Viele Bausparer werden trotz der Zinsverbilligung davor zurückschrecken, sich dauerhafte Lasten aufzubürden, die sie im Fall von Arbeitslosigkeit nicht mehr tragen können. Die Arbeitsplatzunsicherheit wird also – wie auch bei dem seit 1981 deutlich rückläufigen Wachstum der Konsumkredite – zu einer Scheu der privaten Haushalte beitragen, sich zu verschulden. In allen anderen Bereichen kann die mäßige Zinssenkung, die seit Herbst 1982 abläuft, ohne gleichzeitige Nachfrageexpansion keine wesentlichen Impulse auslösen. Allerdings nimmt die Attraktivität ab, liquide Mittel in Finanzanlagen zu stecken. Zu beachten ist weiterhin, daß bereits viele Kreditersuchen in der Vergangenheit aus Bonitätsgründen nicht befriedigt wurden; selbst wenn die Zinssenkung zu einer höheren Kreditnachfrage führen sollte, so ist äußerst ungewiß, ob die potentiellen Schuldner ausreichend Bonität vorweisen können, um bedient zu werden.

2.6 Weltwirtschaftliche Abhängigkeiten als Krisenursache?

Aus der Feststellung, daß es sich bei der gegenwärtigen Krise um eine Weltwirtschaftskrise handelt, darf nicht der Schluß gezogen werden, daß die primären Krisenursachen in weltwirtschaftlichen, der nationalen Verantwortung und Regulierungsmöglichkeit entzogenen Faktoren liegen. Auch die häufig als wesentliche Krisenursache benannten Ölpreisseigerungen in den siebziger Jahren wirkten – wie in früheren Memoranden ausgeführt – im wesentlichen nur als Katalysatoren und Verstärker bereits herausgebildeter Krisenmomente. Zudem gingen von der relativen Ölpreisseigerung gewisse expansive Momente aus: Anpassungsprozesse wurden ausgelöst, d. h. im Zuge der Umstellung auf andere Energien wurden Einsparungs- und Substitutionsinvestitionen rentabel, die dem Kapital zusätzliche Anlagemöglichkeiten boten. Für die Industrieländer stellten sich die durch die Rohölpreisseigerungen verursachten Probleme als verkraftbar dar, zumal sie die Preiseffekte der Energieverteuerung über entsprechende Preiserhöhungen der Industriegüter teilweise an die ölexportierenden Länder zurückgeben konnten. Für die ölimportierende Dritte Welt allerdings hatten die Ölpreisseigerungen und die Verteuerung der Industrieprodukte katastrophale Wirkungen: Ihre Verschuldung stieg in Dimensionen, die die Gefahr eines Zusammenbruchs der internationalen Kreditbeziehungen in sich bergen. Zu dieser, die weltwirtschaftlichen Beziehungen zusätzlich bedrohenden Gefahr haben jedoch ebenso die konservativen Wirtschaftsstrategien in den führenden kapitalistischen Industrieländern beigetragen. Die binnennationale Nachfragedämpfung behinderte die Exporte der Entwicklungsländer in die Industrieländer, mit denen deren Schulden bezahlt werden sollten. Die monetaristische Hochzinspolitik führte dazu, daß allein das Aufbringen der Zinsen für viele Länder der Dritten Welt zu einem unlösabaren Problem wurde. Die prekäre Lage auf den internationalen Kreditmärkten, die durchaus die Gefahr einer explosiven Verstärkung der Weltwirtschaftskrise birgt, ist folglich vor allem eine Folge der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise, die durch neokonservative Strategien verstärkt wurde. Auch eine Ölpreisverbilligung kann kein Ersatz für eine an der Nachfrage ansetzende binnennationale Belebungspolitik sein. Sicherlich bewirken Ölpreissenkungen Kostenentlastungen für die Unternehmen und verbessern die Leistungsbilanz der BRD.

Wenn jedoch die ölpreisbedingten Kostensenkungen nicht an die Nachfrager weitergegeben werden, bleibt eine nachhaltige Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Situation ebenso aus wie bei anderen, allein die Kosten der Unternehmen entlastenden Maßnahmen. Hinzu kommt, daß der deutsche Export bei Einnahmeeinbußen der OPEC-Länder mit Einbußen rechnen muß, so daß von dieser Seite sogar eine dämpfende Wirkung zu erwarten ist.

Geringe internationale Wettbewerbsfähigkeit als Krisenursache?

Mit dem Verweis auf die ungünstige weltwirtschaftliche Lage wird suggeriert, eine binnennirtschaftlich ansetzende Beschäftigungs- politik habe wenig Erfolgsaussichten. Vielmehr gelte es, kosten- dämpfende Maßnahmen zu ergreifen (Lohnsenkungen, Steuer- und Abgabenentlastungen), um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik zu erhöhen. Befürworter dieser Strategie versprechen sich eine Investitions- und Beschäftigungszunahme über Exportsteigerungen.

Der Versuch, die kritische Wirtschaftssituation durch Verweis auf die »weltwirtschaftlichen Zusammenhänge« verständlich zu machen, ist im Hinblick auf die faktische Exportstärke der Bundesrepublik irreführend. Betrachtet man nämlich die langfristige Entwicklung der Warenausfuhr der Bundesrepublik, so fallen binnennirtschaftliche Rezession und ein Rückgang des Exports nur in einem einzigen Jahr, nämlich für 1975, zusammen. In diesem Jahr fiel die Warenausfuhr nominal um 3,9 %. Allerdings ist dabei zu beachten, daß im vorhergehenden Jahr 1974 auch eine einmalige Steigerung der Warenausfuhr von 29,2 % (!) erreicht wurde. Faßt man die beiden Jahre 1974 und 1975 zusammen, so erfolgte auch damals keineswegs eine Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Position der Bundesrepublik, sondern die langfristig steigende Tendenz des bundesdeutschen Außenhandels wurde durchaus beibehalten.

Längerfristig gesehen gab es zwar stets starke Schwankungen der Wachstumsraten der bundesdeutschen Ausfuhr, aber das Exportwachstum verlief mit Ausnahme von 1975 positiv. Der Export bot sich stets als Ausweg aus der binnennirtschaftlichen Rezession an.

Insbesondere vor den Krisen 1974/75 und 1981/82 lagen die Zuwachsrate des Exports deutlich über jenen des Sozialprodukts (BSP). Auch während der Krisenjahre – eine Ausnahme stellt das Jahr 1975 dar – wuchsen die Exporte deutlich schneller als das

BSP und leisteten so einen Beitrag zur Krisenüberwindung. Der relativ zur Binnenwirtschaft überproportionale Anstieg des Exports zeigt sich in der langfristig steigenden Tendenz der Exportquote (Export in % des BSP): Diese stieg von durchschnittlich 18,4% 1967 – 70 auf 24,5% 1979 – 82. Im schwersten Krisenjahr in der Geschichte der BRD – 1982 – erreichte die Exportquote der BRD mit 26,8% ihren bisherigen Höchststand.

*Die Entwicklung der Exportquote
Exporte in % des Bruttosozialproduktes*

Jahresdurchschnitt:			Jahresdurchschnitt:		
1967	17,6		1975	21,4	
1968	18,6		1976	22,8	
1969	19,0	18,4	1977	22,7	22,2
1970	18,4		1978	22,0	
1971	17,9		1979	22,4	
1972	18,0		1980	23,4	
1973	19,3	19,6	1981	25,5	24,5
1974	23,3		1982	26,8	

Quelle: SVR, 1982/83 und früher – eig. Berechnungen

Zu einem vergleichbaren Ergebnis gelangt man auch bei der Be trachtung der Entwicklung des Außenbeitrags der BRD, d. h. des prozentualen Anteils des Außenhandelsüberschusses am BSP. Auch dieser stieg in den Rezessionsjahren deutlich an – so etwa 1981/82 – und signalisiert folglich, daß von den internationalen Handelsbeziehungen für die BRD expansive Impulse ausgingen. Insgesamt nahm der Auslandsumsatz des verarbeitenden Gewerbes und des Sektors Bergbau und Energie von 1976 auf 1981 um 64,7% zu, während der Inlandsumsatz im gleichen Zeitraum mit einer Steigerung von nur 50,6% deutlich zurückgeblieben ist.

Dies ist Ausdruck einer starken internationalen Wettbewerbspo sition, die u. a. auf das hohe Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer in der BRD, auf einen hohen Stand der technologischen Ent wicklung und nicht zuletzt auf den geringen Anstieg der Lohn stückkosten in der BRD zurückzuführen ist. Im Vergleich zur Entwicklung bei den wichtigsten Weltmarktkonkurrenten stiegen die Lohnstückkosten in der BRD mit Abstand am geringsten, so daß die vor jeder Lohnrunde zu vernehmende Klage der Unter-

nehmer von im internationalen Vergleich zu hohen Lohnkosten wenig glaubhaft ist. Denn da die westdeutschen Unternehmen bereits 1975 eine starke Wettbewerbsposition besaßen, kann diese durch den relativ langsamem Anstieg der Lohnstückkosten seither nur verbessert worden sein.

*Internationaler Vergleich der Lohnstückkostenentwicklung
durchschnittliche jährliche Zuwachsraten 1975–1982*

BRD	4,1
Japan	6,1
Niederlande	6,1
Vereinigte Staaten	7,6
Belgien	7,8
Frankreich	12,1
Großbritannien	14,2

Quelle: SVR 1982/83, Tab. 3 – eig. Berechnungen

Unterstützt wurde die Exportoffensive der BRD auch durch die Wechselkursentwicklung. Ende der siebziger Jahre und 1980/81 verlor die DM gegenüber den wichtigsten Konkurrenzwährungen real, d. h. unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Preisentwicklung in den einzelnen Ländern, an Wert. Betrachtet man den realen Außenwert der DM auf der Grundlage der in der BRD unterdurchschnittlichen Lohnstückkostenentwicklung, so ergab sich auch für das Jahr 1982 noch eine reale Abwertung. Die Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Unternehmen hat daher auch 1982 weiter zugenommen. Wenn es trotz dieser insgesamt günstigen Expansionsbedingungen scheinbar zu einem Rückgang des Welthandelsanteils der BRD kam – mit diesem Argument wird teilweise eine angeblich gesunkene internationale Wettbewerbsfähigkeit »bewiesen« – so liegt dies allein an der Höherbewertung des Dollars. Da die DM gegenüber dem Dollar, in dem die Welthandelsanteile berechnet werden, weit mehr an Wert verlor als gegenüber den Währungen der übrigen Haupthandelspartner, verminderte sich rein rechnerisch der Dollarwert der Ausfuhr der BRD und damit ihr Welthandelsanteil.

Von der internationalen Handelsverflechtung der BRD gingen folglich – ebensowenig wie von dem zuvor geschilderten internationalen Zinszusammenhang – keine *primären* Krisenursachen aus. Im Gegenteil verbuchte die Strategie der Exportförderung inso-

fern Erfolge, als in einer Reihe von Branchen und bei exportstarken Unternehmen die Umsatzeinbrüche aufgrund einer rückläufigen Inlandsnachfrage durch verstärkte Auslandsumsätze zumindest teilweise kompensiert werden konnten. Die Politik der angebotsorientierten Exportförderung begünstigt dabei in besonderem Maße die größten Unternehmen in der BRD. Die 100 größten westdeutschen Unternehmen tätigten 1976 ca. 25 % des gesamtwirtschaftlichen Umsatzes, aber fast 50 % des Exportes. Die staatliche Förderung der Exportexpansion wirkt so konzentrationsfördernd, da kleinere und mittelständische Unternehmen der binnengewirtschaftlichen Nachfrageschwäche nicht in gleichem Maße über den Weltmarkt entgehen können.

Den kurzfristigen Erfolgen der westdeutschen Exportoffensive sind jedoch die hohen Kosten dieser Strategie gegenüberzustellen: Reallohnverlust und staatlicher Steuerverzicht zugunsten der Unternehmen führten zu einer Verstärkung der binnengewirtschaftlichen Krise. Die Frage ist, inwiefern diese vor allem von den Arbeitnehmern getragenen Kosten sich in einer entsprechenden Ausweitung und Sicherung der Beschäftigung durch den Export niederschlugen.

Gelockerter Zusammenhang zwischen Exportoffensive und Beschäftigung

Während der Auslandsumsatz in einigen Branchen binnengewirtschaftliche Einbrüche überkompensierte und in anderen Wirtschaftszweigen abschwächte, lockerte sich der Zusammenhang zwischen Exporterfolg und Beschäftigung zunehmend. Obwohl die direkt oder indirekt von der Ausfuhr abhängige Zahl der Arbeitsplätze auch zwischen 1976 und 1981 noch einmal zugenommen hat – 1962 arbeiteten 14 %, 1976 20 % und 1981 22 % aller Erwerbstätigen direkt oder indirekt für den Export – waren die beschäftigungspolitischen Wirkungen der Exportoffensive seit 1976 bescheiden. Bereits eine oberflächliche Betrachtung signalisiert, daß verstärkte Exporte keine Lösung für binnengewirtschaftliche Beschäftigungsprobleme bieten: Während 1979 und 1980 bei sinkendem Exportüberschuß und einem starken Rückgang des Außenbeitrags die Arbeitslosenquote zurückging – Folge einer binnengewirtschaftlichen Belebung und staatlicher Beschäftigungsprogramme (ZIP) – stieg diese 1981 und 1982 trotz sprunghaftem Ansteigen der Exportüberschüsse und des Außenbeitrags um jährlich ca. 40 %.

Deutlicher wird die Lockerung des Zusammenhangs von Exporterfolg und Beschäftigung aus folgenden Berechnungen:

1 Mrd DM im Export (incl. Dienstleistungen) sicherten oder schufen direkt die folgende Anzahl an Arbeitsplätzen:

	1976	1981
5 führende Exportindustrien	7900	6000
übriges verarb. Gewerbe	9300	6600
alle Wirtschaftszweige		
(ohne 5 führende Exportindustrien)	10 400	7600

In diesen Zahlen schlägt sich zum einen die höhere Produktivität und geringere Beschäftigungsintensität der führenden Exportindustrien nieder, mit der Folge, daß relativ größere Produktionssteigerungen erforderlich sind, um einen zu anderen Wirtschaftszweigen vergleichbaren Beschäftigungseffekt zu erzielen. Zum anderen wird deutlich, daß in allen Industriezweigen immer mehr Exporte erforderlich sind, um nur den jetzigen Beschäftigungsstand zu erhalten. Diese Entwicklung ist nicht nur inflationsbedingt:

1 Mrd DM im Export (incl. Dienstleistungen) sicherten oder schufen direkt und indirekt folgende Anzahl von Arbeitsplätzen in der Gesamtwirtschaft:

	1976	1981
in lfd. Preisen	17 400	12 900
in Preisen von 1976	17 400	15 300

(Alle Berechnungen: DIW 39/82, SVR 82/83 Tab 53, eig. Berechn.)

Stellt man schließlich eine marginale Betrachtung an, d. h. untersucht man, wieviele zusätzliche Arbeitsplätze durch die erheblich höhere Exportsumme 1981 im Vergleich zu 1976 geschaffen wurden, so ergibt sich, daß insgesamt ca. 700 000 neue, direkt oder indirekt mit dem Export verbundene Arbeitsplätze entstanden sind. Angesichts der negativen binnengewirtschaftlichen Arbeitsplatzentwicklung erscheinen diese Zahlen beeindruckend: Obwohl die exportinduzierten neuen Arbeitsplätze den binnengewirtschaftlichen Beschäftigungsrückgang nicht kompensieren konnten, so verhinderten sie doch offensichtlich ein noch stärkeres Ansteigen der Arbeitslosigkeit.

Andererseits verbirgt sich hinter dieser Gesamtzahl neuer, direkt oder indirekt durch den Export geschaffener Arbeitsplätze jedoch auch, daß im Zeitraum 1976 bis 1981 eine zusätzliche Exportmilliarde nur ca. 4450 *neue* Arbeitsplätze geschaffen hat, während es im Zeitraum 1970–74 noch über 9000 Arbeitsplätze gewesen waren. Dieser Unterschied kann nur teilweise aus inflationsären Tendenzen bei der Ausfuhr erklärt werden. Berücksichtigt man, daß zur Zeit 1% Exportsteigerung nur ca. 20 000 Arbeitsplätze schafft, so läßt sich leicht errechnen, welche Dimensionen die Exportsteigerungen der BRD annehmen müßten, um wesentlich zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen zu können. Die seit 1976 im Jahresschnitt um 8% wachsenden Exporte jedenfalls leisteten, vergleicht man ihre beschäftigungspolitische Wirkung mit der möglichen Wirkung binnengewirtschaftlicher Ankurbelungsprogramme, nur einen relativ geringen Beitrag zur Arbeitsplatzsicherung.

Nur überdurchschnittlich und unrealistisch hohe Wachstumsraten des Exports könnten einen erheblichen Abbau der Arbeitslosigkeit bewirken. Im Unterschied zu einer binnengewirtschaftlichen Belebung ist bei den Beschäftigungswirkungen einer Exportankurbelung jedoch zugleich die Importentwicklung – die ja tendenziell binnengewirtschaftliche Arbeitsplätze ersetzt – zu berücksichtigen. Denkbar wäre, daß selbst bei größeren Exportüberschüssen von der außenwirtschaftlichen Verflechtung negative Beschäftigungseffekte ausgingen. Dies wäre z. B. der Fall, wenn Importe mehr binnengewirtschaftliche Arbeitsplätze in arbeitsintensiven Industriezweigen ersetzten, als an zusätzlichen Arbeitsplätzen durch die Exporte relativ kapitalintensiver Industrien geschaffen wird. Untersuchungen des DIW und RWI ergaben jedoch, daß in der Vergangenheit der Nettobeschäftigungseffekt der Außenhandelsverflechtung der BRD insgesamt positiv war, d. h. daß zwischen 1960 und 1978 ca. 1 Million Arbeitsplätze durch den Export (verarbeitendes Gewerbe) mehr geschaffen als durch den Import ersetzt wurden. Nach Berechnungen des RWI kam es allerdings seit Mitte der siebziger Jahre zu einem negativen Nettobeschäftigungseffekt des Außenhandels. Auch wenn solche Berechnungen unsicher sind, so sprechen doch auch theoretische Überlegungen für einen abnehmenden Nettobeschäftigungseffekt der Außenhandelsverflechtung der BRD. Die Import- und Exportstruktur der BRD gleicht sich zunehmend an. Ca. 60% des Außenhandels der BRD besteht aus dem simultanen Export und Import von relativ ähnli-

chen, industriellen Gütern (intraindustrieller Handel). Der Importanteil jener Güter, die in der BRD aus klimatischen oder natürlichen Gründen nicht herstellbar sind, hat seit den fünfziger Jahren zugunsten industrieller Fertigwarenimporte abgenommen. Beschäftigungspolitisch bedeutsam ist hierbei, daß die Importe von in der BRD nicht produzierbaren Gütern binnengewirtschaftlich keine Arbeitsplätze ersetzen, sondern im Gegenteil als unabdingbare Produktionsvoraussetzung Arbeitsplätze sichern. Dagegen ersetzen die Importe industrieller Fertigwaren binnengewirtschaftlich mögliche Produktion und Beschäftigung. Diesem negativen Effekt werden i.d.R. die wohlstandssteigernden Wirkungen des internationalen Handels entgegengehalten, wobei jedoch zweifelhaft ist, ob solche positiven Momente noch auf einen großen Teil des intraindustriellen Handels zutreffen. Mit dem Zuwachs des intraindustriellen Handelsanteils und dem Sinken des Anteils der so genannten »unabdingbaren« Importe ist zu erwarten, daß der Nettobeschäftigungseffekt des Außenhandels der BRD bei einer ausgeglichenen Handelsbilanz gegen Null strebt, d.h. die positiven Beschäftigungseffekte des Exports durch die verdrängenden Effekte des Imports weitgehend kompensiert werden. Allenfalls ein erheblicher Handelsbilanzüberschuß könnte unter diesen Umständen noch positive Beschäftigungseffekte aufweisen.

Kurzfristiger Exporterfolg: Ein Pyrrhus-Sieg

Nur ein dauerhaft hoher Außenhandels- und Leistungsbilanzüberschuß der BRD könnte – wie gezeigt – einen begrenzten Beitrag zur Beschäftigungssicherung leisten. Solche längerfristigen Überschüsse bedeuten jedoch – insbesondere in Situationen stagnierender Weltmärkte – einen Export von Arbeitslosigkeit in die entsprechenden Defizitländer. Die Gegenreaktionen dieser Länder führen zu einem ruinösen internationalen Konkurrenzkampf um mehr Wettbewerbsfähigkeit: Reallohnabbau, Steuersubventionen und andere Exportförderungsmaßnahmen konterkarieren sich im internationalen Maßstab. Die gleichen Maßnahmen, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit fördern sollen, schwächen die Binnennachfrage in den kapitalistischen Industrieländern. Da die Exporte der Industrieländer zum überwiegenden Teil von der kaufkräftigen Nachfrage in den übrigen Industrieländern abhängen, schwächt die konservative Angebotsförderung längerfristig nicht nur die jeweilige Nachfrage, sondern trägt zur Stagnation des Weltmarktes bei. Hinzu kommen Gegenreaktionen jener Län-

der, die in diesem gefährlichen internationalen Wettlauf um mehr Wettbewerbsfähigkeit nicht mithalten können oder wollen. Kommt es unter diesen Umständen zum Protektionismus, so muß sich die Kritik nicht an jene Staaten richten, die aus einer »Notwehrsituation« heraus zu solchen Maßnahmen greifen. Verantwortlich für die Gefährdung des Welthandels sind vielmehr Staaten – zu denen die BRD an vorderster Stelle gehört – die mit allen Mitteln versuchen, außenwirtschaftlich das zurückzugewinnen, was binnengesellschaftlich infolge der Austeritätspolitik an Nachfrage vernichtet wurde.

Wie bereits im Memorandum '82 befürchtet, hat die angebotsorientierte konservative Wirtschaftspolitik zunehmend zu einer Schwächung des Welthandels, zu einer Verstärkung von internationalen Zahlungsproblemen bis hin zu der Gefahr verdeckter oder gar offener Handelskriege geführt. Die deutliche Abschwächung der Exportdynamik der BRD in der zweiten Hälfte 1982 signalisiert die Grenzen einer exportorientierten Antikrisenstrategie. Stagnierende Weltmärkte, zumindest teilweise durch die neokonservative Wirtschaftspolitik in den meisten Industrieländern verursacht, verstärken zunehmend die Probleme einer Krisenüberwindung. Nun droht die eingeschlagene Exportorientierung zum Bumerang zu werden: Weil die binnengesellschaftliche Beschäftigung in zu hohem Ausmaß von der ausländischen *Nachfrage* abhängig gemacht wurde, erscheint eine binnengesellschaftliche Nachfrageexpansion wegen ihrer mehr oder weniger starken Inflations- und Kosteneffekte als Bedrohung der Exportfähigkeit. Dies begünstigt wiederum wirtschaftspolitische Maßnahmen, die auf eine (weitere) Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Landes hinwirken sollen, d.h. eine Fortsetzung des massiven Lohn- und Sozialdumpings. Damit wird außenwirtschaftliche Stärke zur Fessel für binnengesellschaftliche Beschäftigungspolitik und zum Argument gegen berechtigte lohn- und sozialpolitische Forderungen der Arbeitnehmer im Inland. Hinzu kommt, daß eine einmal im Interesse verstärkter Exportförderung vorgenommene Produktionsumstrukturierung später nur noch mit hohen gesellschaftlichen Kosten rückgängig gemacht werden kann, da die zunehmend einseitig auf den Export ausgerichtete Produktionsstruktur der BRD nicht ohne weiteres auf ein binnengesellschaftlich orientiertes, qualitatives Wachstum umstellbar ist. So werden Verhältnisse geschaffen, die später als sogenannte Sachzwänge gegen eine alternative Wirtschaftspolitik verwandt werden.

Die außenwirtschaftlichen Aspekte der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme lassen sich kurz zusammenfassen: Wachstums- und Beschäftigungseinbrüche wurden in der Bundesrepublik nicht durch Exportschwierigkeiten verursacht, vielmehr konnten binnengesetzliche Rezessionen durch Exportsteigerungen überwunden bzw. gemildert werden. Wegen der verschlechterten Wirtschaftslage der Industrieländer wird der außenwirtschaftliche »Ausweg« enger, so daß Rezessionsbekämpfung binnengesetzlich erfolgen muß, sollen nicht in Zukunft zunehmend krisenverstärkende Einflüsse vom Weltmarkt ausgehen.

Die Exportorientierung wird im allgemeinen als angebotsorientierte Politik charakterisiert. Damit ist gemeint, daß über Kostensenkungen (im Inland) die Exporteure in die Lage versetzt werden, am Weltmarkt billiger als die Konkurrenz zu verkaufen und sich somit zu Lasten der Wettbewerber einen steigenden Marktanteil zu sichern. Es geht also letztlich doch um Absatzmöglichkeiten; fehlende Nachfrage am Binnenmarkt soll durch Ausweitung des Exports ausgeglichen werden. Dies stellt einen volkswirtschaftlich recht kostspieligen Umweg dar. Besser wäre es, die eigene Nachfrage am Binnenmarkt zu stützen und damit die außenwirtschaftliche Abhängigkeit wieder allmählich zu reduzieren. Die bundesdeutsche Industrie leidet nicht – wie etwa die Großbritanniens oder der USA – unter unzureichender Produktivitätsentwicklung und damit bedingter Wettbewerbsschwäche, sondern sie hat Schwierigkeiten, Absatz für ihre Waren zu finden. Nicht die Produktionsfähigkeit, sondern der Verbrauch ist zu schwach.

Der Verweis auf weltwirtschaftliche Krisenursachen lenkt ab von der Verantwortung der nationalen Wirtschaftspolitik für die Beschäftigung. Sicherlich wäre eine international koordinierte Ankurbelungspolitik eine wesentliche Erleichterung für eine nationale Politik der Beschäftigungssicherung. Sicherlich entfielen durch eine solche internationale Abstimmung eine Reihe krisenverstärkender und -verlängernder Faktoren. Ökonomien mit großen Binnenmärkten und einem hochproduktiven Produktionspotential besitzen jedoch einen großen Spielraum für eine nationale Wirtschaftspolitik, der in erster Linie genutzt werden muß.

3 Wirtschaftspolitik im Unternehmerstaat

3.1 Die Politik der Rechtskoalition

Mit dem Regierungswechsel in Bonn hat sich Ende 1982 ein lange vorbereiteter, durch falsche Antikrisenpolitik der sozialliberalen Koalition erleichterter politischer Machtwechsel vollzogen. Die Haushalts- und Wirtschaftspolitik der neuen Bundesregierung – missionarisch als »historischer Neuanfang« charakterisiert – steht ohne Einschränkung im Dienste der Unternehmenswirtschaft.

Wie vor allem das »Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltbegleitgesetz 1983)« vom Dezember 1983 belegt, beinhaltet die haushaltspolitische »Wende« einen Totalverzicht auf aktive Beschäftigungspolitik. Gleichzeitig werden durch den Abbau sozialstaatlicher Leistungen Finanzmittel mobilisiert, die dem privaten Unternehmenssektor und den oberen Einkommensklassen in Form von Steuerentlastungen und privatwirtschaftlich orientierten Investitionen verfügbar gemacht werden.

Bei der haushaltstechnischen Realisierung dieser staatlich verordneten Umverteilung kann die konservative Bundesregierung auf die durch die sozial-liberale Koalition hinterlassene Haushaltsoperation '83 (Beschlüsse zum Bundeshaushalt für 1983) zurückgreifen.

Die haushaltspolitischen Maßnahmen zielen einerseits auf eine Reduzierung des *Niveauzuwachses* der Staatsausgaben unterhalb der erwarteten nominalen Wachstumsrate des Sozialprodukts. Darin drückt sich der Verzicht auf ein aktives Beschäftigungsprogramm aus. Hinzu kommt eine *Umverteilung* auf der Ausgaben- und Einnahmeseite, die auf eine Bevorteilung der Unternehmenswirtschaft abzielt. Der Abbau des Sozialstaates erfolgt durch: Kürzung der Bundeszuschüsse, Einschnitte in soziale Leistungsgesetze und soziale Sicherungssysteme sowie die Erhöhung der Beiträge und den Abbau öffentlicher Dienstleistungen bei Erhöhung der Steuern auf die Masseneinkommen. Dem steht die teure und ineffiziente staatliche Pflege der privaten Wirtschaft durch Steuerentlastungen und öffentliche Subventionen und Investitionen gegenüber.

Sparen und Umverteilen sind jedoch nur der haushalts- und wirtschaftspolitische Teil einer umfassenderen Neuorientierung staatlicher Politik. Weitere Bereiche staatlicher Politik werden in zunehmendem Maße auf die Interessen privater Unternehmen zugeschnitten:

Schutzrechte, die gegen die Folgen von unternehmerischen Entscheidungen zuungunsten der von Kapitaldispositionen Abhängigen politisch durchgesetzt worden sind, geraten einer Wirtschaftspolitik im Interesse der Unternehmenswirtschaft zu »Störfeldern«, die es deshalb abzubauen gilt. Wenn auch die vergleichsweise kurze Praxis der neuen Bundesregierung nur erste Versuche der Einschränkung politischer Schutzrechte gegen die Unternehmensmacht erkennen läßt, so liegt es unzweifelhaft in der Logik der Grundannahmen konservativer Antikrisenpolitik, mittelfristig nachhaltig Freiheits- und Schutzrechte zugunsten »freier«, d.h. politisch ungestörter Kapitalentscheidungen abzubauen. Verschiedenste marktradikale Dokumente, die den Regierungswechsel zur endgültigen und bruchlosen Umsetzung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen »Wende« vorbereitet haben und auf die sich die neue Bundesregierung zur Begründung erster Maßnahmen bezieht, zeigen die wichtigsten Abbaubereiche politischer Schutz- und Freiheitsrechte: Mieter-, Jugendarbeits-, Umwelt- und Datenschutz, Mitbestimmungs- und Demonstrationsrechte. Die massive Beeinflussung der Tarifautonomie durch die vorherige gesetzliche Festlegung der Erhöhung der Dienstbezüge der Beamten im öffentlichen Dienst um nur 2% ab 1. Juli 1983 gehören ebenso hierher wie die politische Dauereinmischung in die Tarifverhandlungen durch Forderungen nach einer »Lohnpause« in der gewerblichen Wirtschaft. Die abstrakten Bekenntnisse zur Tarifautonomie können über die Versuche faktischer Einflußnahme auf die Tarifauseinandersetzung nicht hinweg täuschen. Stoßrichtung und Instrumente machen deutlich, daß hier nicht, wie wir in den letzten Jahren nachgewiesen haben, die »Entstaatlichung« von Wirtschaft und Gesellschaft angestrebt wird. Vielmehr bezweckt diese Strategie real eine alle Politikbereiche erfassende *Funktionalisierung des Staates*. Erklärtes Ziel der Funktionalisierung ist die Wiederherstellung des »Vertrauens« der Unternehmenswirtschaft in die Politik, d.h. die Verbesserung der Rahmenbedingungen. Dies geschieht durch finanzielle Leistungen im Rahmen der *Umverteilung* von staatlichen Ausgaben und Einnahmen ebenso wie durch eine *radikale Ordnungspolitik*, die die Kapitalstrategien gegen politische

Kontrolle und Widerstände abzuschirmen hat. Die erwähnte Orientierung der Wirtschaftspolitik auf das Zurückdrängen von Einkommensansprüchen der abhängig Beschäftigten – Stichwort »Lohnpause« – begrenzt die Entfaltungsmöglichkeiten privater Konsumnachfrage, während sie gleichzeitig die öffentliche Nachfrage unter Ausschluß von gesellschaftlichen Nützlichkeitserwägungen im Interesse privatwirtschaftlicher Rentabilität umstrukturiert:

Der Ausbau der Rüstung, die Durchsetzung der Verkabelung sowie die Finanzierung von Kernkraftwerken vom Typ des Schnellen Brüters bilden die Felder öffentlicher Investitionspolitik der konservativen Bundesregierung.

Die in diesem Sinne rechtskeynesianische Politik zielt auf eine veränderte Produktionsstruktur: Staatlicher und privater Konsum sollen zugunsten zusätzlicher Investitionen zurückgedrängt werden, die den Produktionsapparat der westdeutschen Wirtschaft modernisieren und damit deren internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern sollen. Durchgesetzt werden soll diese Umstrukturierung durch eine nach innen gerichtete Austeritätspolitik: verringriger Anstieg der Masseneinkommen und des Staatshaushalts bei gleichzeitiger Orientierung der öffentlichen Investitionen auf die materiellen Bedürfnisse dieser Umstrukturierung.

Die im Konzept der Rechtskoalition forcierte Reduktion des privaten Verbrauchs und der staatlichen Ausgaben führt jedoch zu Nachfrageausfällen, die allenfalls Rationalisierungsinvestitionen im Rahmen der Umstellung des Produktionsapparats beschleunigen. Erweiterungsinvestitionen bleiben aus, das Sozialprodukt wächst nur wenig oder nimmt ab, die Arbeitslosigkeit steigt, und die staatlichen Haushalte werden aufgrund wachsender Anforderungen im Sozialbereich zusätzlich belastet.

Die Lösung dieses Dilemmas wird in der außenwirtschaftlichen Expansion gesehen. Auf den ausländischen Märkten wird jene Nachfrage erwartet, für die man nicht – wie im Inland – vorab Masseneinkommen (vor allem die Löhne) erhöhen muß. Austeritätspolitik nach innen und Stärkung der außenwirtschaftlichen Expansionskraft sind daher notwendig verknüpft.

Diese Politik ist nicht nur sozial ungerecht, weil sie die Lasten der Krisenbewältigung vor allem den sozial schwächeren Gliedern der Gesellschaft aufbürdet. Sie ist darüber hinaus ökonomisch falsch, weil sie eine Produktionsstruktur forciert, die die Krise und damit die Vernichtung von Arbeitsplätzen verschärft: Binnenwirt-

schaftliche Produktionskapazitäten werden vernichtet bzw. erst gar nicht geschaffen, und durch Forcierung des Rationalisierungsdrucks werden Arbeitsplätze vernichtet. Weiterhin schafft diese privatwirtschaftliche Investitionspolitik erneut Überkapazitäten, die dann wieder durch Krisen abgebaut werden, während die Umlenkung der Produktionsaktivitäten in gebrauchswertorientierte, zukunftsrelevante Bereiche nicht geschieht. Diese Politik nützt den Unternehmen, die von der binnennationalen Nachfrage unabhängig sind. Das sind vor allem die hochkonzentrierten Unternehmen in der Export- und Rüstungsindustrie, die die Vorteile einer angebotsorientierten, d.h. kostensenkenden Wirtschaftspolitik nutzen können.

Die Indienststellung staatlicher Politik zugunsten der Gewinninteressen instrumentalisiert die Krise, um »falsche« Verteilungsverhältnisse zu korrigieren und die soziale Sicherung abzubauen. Konservative Politik setzt dabei auf die reinigende Funktion der Arbeitslosigkeit, die zur Herstellung von Disziplin in den Betrieben, in Politik und Tarifauseinandersetzung nutzbar gemacht wird. Trotz aller strukturpolitischen Bedenken bestätigt der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« in seinem Jahresgutachten für 1982/83 diesen Reinigungscharakter der Krise, die »einer Überbelastung des Marktsystems durch staatliche und staatlich beeinflußte Ansprüche an die Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft« entgegenzuwirken hat. Sinn der Krise ist »die Verbesserung der Rentabilitätschancen der Unternehmen, die sich aus dieser Bereinigung, den korrigierten Kostenverhältnissen und staatlichen Ansprüchen ergibt« (Ziff. 210 ff.).

3.2 Die Ideologie der »geistig-moralischen Erneuerung«

Die Instrumentalisierung der Krise zum Sozial- und Lohnabbau geht einher mit ideologischer Propaganda des herrschenden konservativen Blocks gegen die dabei entdeckte »geistig-politische Krise«. Der Wohlfahrtsstaat – so heißt es – unterminiere Leistungswillen, Opferbereitschaft und die Fähigkeit zur Selbsthilfe – allesamt Tugenden, die flugs zur Grundlage marktwirtschaftlicher Ordnung erklärt werden. Zwischen das Prinzip von Leistung und Gegenleistung schoben sich die staatliche »Wohltat«, die – nicht zu-

letzt unter gewerkschaftlichem Druck – zu »falschen« Einkommensansprüchen gegenüber dem Sozialprodukt führen würde.

Im Originalton der Regierungserklärung vom Oktober 1982 lautet das so: »Die Ideologie der Macher und Heilsbringer haben den Wirklichkeitssinn im Lande nicht geschärft, die Selbstverantwortung nicht gestärkt und die geistigen Herausforderungen der Zeit verkannt«. Daraus folgt dieser Logik entsprechend: »Wir brauchen wieder die Tugenden der Klugheit, des Mutes und des Maßes für die Zukunft unseres Landes«. Diese Regierungserklärung belegt durchgängig den Gleichlauf von marktwirtschaftlicher Flurbereinigung aller gesellschaftlicher Verhältnisse mit einer Art moralischer Aufrüstung. Hinter der marktwirtschaftlichen Tugendpflege verbirgt sich zugleich eine prinzipielle moralische Abwertung von Leistungsempfängern des Sozialstaats. Wer unverschuldet aus dem marktdefinierten »Zusammenhang von Leistung und Gegenleistung« – so die Forderung der Regierungserklärung – ausscheidet, oder wegen seiner Einkommensverhältnisse auf monetäre und reale Transfers angewiesen ist, den Sozialstaat also in Anspruch nimmt, der gerät in den Verdacht, »die geistigen Herausforderungen der Zeit« verkannt zu haben. Diese Argumentationszusammenhänge wiederholen bloß die Abneigung konservativer Ideologen gegen das politische System, über das sich sozialstaatliche Anforderungen durchsetzen. Das Bild von der »pluralistischen Anspruchsgesellschaft«, die ohne Rücksicht auf das »Gemeinwohl« Einzelinteressen bedient, dominiert. Anstatt die Ursachen für die Entstehung sozialer Risiken, deren Verarbeitung in die Verantwortung des Sozialstaats fällt, zu therapieren, wird die Sozialstaatskrise dem politisch-parlamentarischen Fehlverhalten zugeschrieben und eine Rückbildung sozialpolitischer Zuständigkeit gefordert. Die Wiederherstellung jener Tugenden, die einen willfährigen Menschen innerhalb des Marktes bilden sollen, stehen im Zentrum der moralischen Aufrüstung. Die Familie und die Institutionen der Bildung und Ausbildung gelten als die Zentren der Wiederherstellung scheinbar verlorengegangener Tugenden. Zur Familie vermerkt die Regierungserklärung: »In der Familie lernen die Menschen Tugenden und Verhaltensweisen, die unserer Gesellschaft ein menschliches Gesicht geben: Liebe, Vertrauen, Toleranz und Rücksichtnahme, Opferbereitschaft und Mitverantwortung«. Abgesehen davon, daß andere Persönlichkeitsmerkmale, wie die Fähigkeit zum solidarischen Handeln ausgeklammert bleiben, sind derartige Apelle alles andere als geeig-

net, zur Lösung der gegenwärtigen Probleme unseres Landes beizutragen. Dies ist allerdings auch gar nicht ihr Zweck. Vielmehr geht es bei der Kennzeichnung jener Tugenden als allgemeinverbindlich darum, den Widerstand gegen Arbeitsetze, Lohnreduzierung und Sozialabbau zur Un-Tugend zu erklären. Zeitgemäß übersetzt, bedeutet der Appell an Leistungswillen die Diffamierung der Arbeitslosen als arbeitsscheu und die Zurückweisung von Forderungen nach Arbeitszeitverkürzung sowie nach Humanisierung der Arbeitswelt. Hinter dem Appell an Opferbereitschaft verbirgt sich die Aufforderung, Lohnkürzungen hinzunehmen und der Ruf nach Selbsthilfe soll den Abbau staatlicher Sozialeistungen ideologisch decken: Soll doch jeder sehen, wo er bleibt! Die Wiederbelebung »der alten Tugenden« – wie Helmut Kohl an einer anderen Stelle festhält – »Fleiß, Pflichtbewußtsein, Gemeinsinn, Vaterlandsliebe« geht einher mit der Forderung nach Stärkung der *Eliteschichten*. Die Bildungspolitik steht ganz im Zeichen derartiger Elitenbildung. Durch Kürzungen und Umstellungen im Ausbildungsförderungssystem werden die Bildungschancen wieder mehr von den familiären Einkommensverhältnissen abhängig gemacht. Aufstiegschancen über die universitäre Ausbildung etwa müssen durch besondere Leistungen, die zur Reduktion der zurückzuerstattenden Studiendarlehen führen können, erarbeitet werden. Das *Konkurrenzsystem* bildet dabei den *Mechanismus der Auslese*, der zugleich über die Differenzierung der Einkommensverhältnisse entscheidet. In ihrer Grundrichtung zielt die sozialdarwinistische Konkurrenz und die darin eingebundene Leistungs-ideologie auf eine Stabilisierung traditioneller Eliten ab.

Im 4. Kapitel des Memorandum '82 haben wir unter der Überschrift »Modelle des Rückschritts – Die Grundlagen neokonservativer Politik« die anthropologischen und gesellschaftsspezifischen Voraussetzungen dieser angebotsorientierten Wirtschaftspolitik anhand von Dokumenten aus den USA einer ausführlichen Kritik unterzogen. Diese Kritik an dem Konkurrenzsystem als Ausleseprinzip sowie den Markttugenden und der Rechtfertigung von Reichtum bzw. Armut behält gegenüber den Grundlinien der Politik des »historischen Neuanfangs« ihre volle Gültigkeit.

Dabei wird der Wiederaufbau der Bundesrepublik Deutschland als Lösungsmuster gegenüber der aktuellen Krise instrumentalisiert. In der Regierungserklärung vom 2. 10. 1982 liest man in diesem Zusammenhang: »Wir werden eine Wiederbelebung der Wirtschaft, eine Wiederbelebung unseres Leistungswillens, unserer

Leistungskraft, die notwendige Opferbereitschaft nur dann in der Tat bewirken können, wenn eine geistig-moralische Herausforderung erkannt und angenommen wird«. Und weiter heißt es dann: »Was 1949 gelang unter schweren seelischen Wunden und materiellen Lasten, das ist auch heute möglich und notwendig«. Die entsagende »Trümmerfrau« und der verzichtende Arbeiter bilden den Fixpunkt des Menschenbildes, das auch heute wieder orientierend wirken soll. Immerhin, diese Bilder enthalten eine wichtige Wahrheit. Der gerade jetzt vielfach beschworene Wiederaufbau ist vor allem durch die harte Arbeit der abhängig Beschäftigten bewerkstelligt worden. Die Vorstellung aber, die ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Krisenprobleme ließen sich mit den Instrumenten der fünfziger Jahre bewerkstelligen, führt in die Irre:

– Die Zurückführung der heutigen Wachstums- und Beschäftigungskrise auf einen sozialstaatlich mitverursachten Verfall von individueller Leistungsbereitschaft ist unhaltbar. Gerade die unverschuldete Arbeitslosigkeit demonstriert eine hohe Leistungsbereitschaft, die jedoch aufgrund mangelnden Arbeitsplatzangebots nicht abgefragt wird. Eine Studie zeigt, daß angesichts anhaltender Arbeitslosigkeit die Mobilität steigt, Arbeitsplätze mit geringeren Qualifikationsanforderungen übernommen werden und Lohnverzicht zum Teil akzeptiert wird.

– Der Rückbezug auf die fünfziger Jahre vergleicht Unvergleichbares. Die günstigen Wiederaufbaubedingungen sind vor allem in dem kriegsbedingten Nachholbedarf zu sehen. Der Ausbau der Produktionskapazitäten ist in einen enormen Nachfrageüberschall hineingewachsen. Die Rückkehr zum Wachstumstyp der fünfziger Jahre ist falsch, da damit erneut Krisentendenzen installiert werden.

Der Sozialstaat gerät in allen konservativen Dokumenten zur zentralen Krisenursache. Bezeichnend für die konservative Ideologie ist, daß gerade dann, wenn aufgrund der Zunahme ökonomischer, individuell nicht zu verarbeitender Risiken die Beanspruchung des dafür eigentlich geschaffenen Sozialstaats zunimmt, dieser selbst in eine Krisenursache umgemünzt wird. Mit der wirklichen Entstehung und Verbreitung von Wirtschaftskrisen hat dies allerdings nicht zu tun. Mit dem Schwerpunktthema des Memorandum '82 haben wir Funktionsweise und Aufgaben des Sozialstaats ausführlich dargestellt. Deshalb wiederholen wir an dieser Stelle nur die folgenden Argumente:

- Ein internationaler Vergleich zeigt keinen Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung und dem Niveau des Sozialstaats. Langanhaltende Wirtschaftskrisen lassen sich auch bei einem erheblich niedrigeren Ausmaß sozialer Leistungen gegenüber der Bundesrepublik feststellen. Die USA sind dafür das beste Beispiel. Aus dem internationalen und historischen Vergleich lassen sich keine Anhaltspunkte für eine beschäftigungs- bzw. entwicklungsoptimale Sozialquote herauslesen. Die konservative Wirtschaftspolitik sieht im Sozialsystem lediglich die Abgabenlast und nicht dessen soziale und ökonomische Stabilisierungswirkungen. In der Ausweitung sozialer Leistungen i.w.S. spiegelt sich einerseits die zunehmende Produktion sozialer Risiken durch die privatwirtschaftlich organisierte Wirtschaft und andererseits die gewachsene Stärke der Arbeiterbewegung und anderer sozialer Bewegungen wider. Die staatliche Sicherung von Institutionen zur Verarbeitung dieser sozialen Risiken stellt insofern eine gesamtwirtschaftliche Notwendigkeit und eine Bedingung politischer Herrschaftssicherung dar.

- Ökonomisch betrachtet, bildet die Stärkung des Systems sozialer Sicherung eine wichtige Voraussetzung für die Bewältigung von Anpassungsproblemen. Weiterhin tragen die Sozialausgaben zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung bei. Bei Rückgang gesamtwirtschaftlicher Nachfrage müssen diese antizyklisch aufrechterhalten werden. Der aktuell betriebene Sozialabbau wirkt sich prozyklisch auf die Verschlechterung der Masseneinkommen und damit auf die private Konsumnachfrage aus. Das antizyklische Halten der Sozialausgaben in den letzten Jahren hätte über die Stabilisierung der Wirtschaftskraft die Finanzierungsbedingungen der sozialen Systeme verbessern können. Entstehungsbedingungen und Funktion des Sozialstaats werden durch die konservative Reduktion des Zusammenhangs auf eine verkehrte Ursache-Wirkungsstruktur verschüttet.

3.3 Haushaltspolitik im Dienste der Umverteilung und der Gewinnförderung

3.3.1 Kürzung der Zuwachsrate des Ausgabevolumens

Erklärtes Programmziel der Sparpolitik ist es, den nominalen Zuwachs der Haushaltsausgaben des Bundes deutlich unter die Rate des erwarteten nominalen Wirtschaftswachstums zu senken. Damit wird prinzipiell der Kurs prozyklischer Haushaltspolitik fortgesetzt. Die allgemeine Wachstumsschwäche nimmt durch die Reduktion staatlicher Ausgaben zu. Ausfälle an staatlicher Nachfrage schwächen die Absatzerwartungen und führen so zu Produktions- und Einkommensrückgang, der sich aufgrund multiplikativer Effekte verstärkt. Dies löst Einnahmeausfälle sowie steigende Krisenkosten beim Staat aus. Das Ziel, die Haushalte damit zu sanieren, wird nicht nur verfehlt, die Politik selbst verschlechtert die Budgetlage. So erklärt es sich auch, warum, seit dieser Weg der Sparpolitik zur Haushaltssanierung gegangen wird, die faktischen Staatsausgaben immer höher als die geplanten ausgefallen sind. So lag 1981 der geplante Zuwachs des Bundeshaushalts bei 4,8 % und 1982 bei 3,2 %. Durch Nachtragshaushalte stiegen die Istzuwachsraten um 8,5 % (1981) und 5,8 % (1982). Die Zuwachsrate des Bundeshaushalts ist für 1983 mit 2,9 % (1 % mehr als durch die sozial-liberale Koalition) geplant. Es steht zu erwarten, daß auch der Bundeshaushalt 1983 seinem Bumerangeffekt nicht entgeht und somit Korrekturen nach oben erforderlich werden. Haushaltszuwachsraten, die unter der nominalen Rate des Wirtschaftswachstums gehalten werden, steigen, weil das Wirtschaftswachstum als eine der Folgen dieser Politik sinkt. Die beste Politik der Haushaltssanierung besteht in der Realisierung einer aktiven Beschäftigungspolitik. Es wäre zweifellos effizienter gewesen, hätte man die Nachkorrekturen während des Haushaltsjahrs von Anfang an eingeplant und die finanziellen Mittel prophylaktisch zur Finanzierung eines Beschäftigungsprogramms genutzt. Die Reduktion der Zuwachsraten des Haushalts impliziert einen Verzicht auf eine aktive Beschäftigungspolitik. Strukturpolitische Aufgaben, die mit einem Beschäftigungsprogramm gelöst werden können, werden nicht nur nicht angegangen, sondern kumulieren zur wachsenden Hypothek: nicht der Anstieg der staatlichen Verschuldung, sondern das Unterlassen strukturpolitischer Wirtschaftsreform ist die »Erblast«, die unserer eigenen Zukunft aufgebürdet wird. Je später

diese Aufgaben wahrgenommen werden, um so weniger nutzt das dann noch Mögliche.

3.3.2 *Die Staatsverschuldung als Lückenbüsser*

Mit der globalen Sparpolitik entwickelte sich zwangsläufig eine wachsende Diskrepanz zwischen geplanter und faktischer Neuverschuldung des Bundes. Während 1981 die Neuverschuldung mit 33,78 Mrd DM und 1982 mit 26,8 Mrd DM angesetzt wurde, hat sich 1981 eine faktische Neuverschuldung mit 37,39 Mrd DM und 1982 mit 37,5 Mrd DM ergeben. Im Wettkampf zwischen Ausgabenkürzungen und darauf folgenden Einnahmeausfällen hat sich die Verschuldung über krisenbedingte Nachtragshaushalte, die Steuerausfälle und steigende Kosten der Arbeitslosigkeit finanzieren mußten, real ihren Zuwachs erzwungen. Haushaltspolitik, die auszieht, um über Ausgabenkürzungen die Verschuldung abzubauen, findet sich bei ansteigender öffentlicher Kreditaufnahme wieder. Diese Erfahrung hat – im Gegensatz zur Ideologie – die finanzielle Rechtfertigung der neuen Bundesregierung gehörig verändert. Für 1983 wird eine Neuverschuldung in Höhe von ca. 41,5 Mrd DM geplant. Noch muß die »Zwangsanleihe« zur Finanzierung des Wohnungsbauprogramms hinzugerechnet werden. Zu erwarten steht, daß aufgrund wirtschaftlicher Wachstumsschwäche auch diese Planzahl durch einen faktisch höheren Zuwachs revidiert wird. Die konservativen Haushaltspolitiker, die in der Verschuldung ein Symptom für den Zusammenbruch des Währungs- und Wirtschaftssystems der sozial-liberalen Koalition nachzuweisen versuchten, vollziehen hier eine Kehrtwende in der Argumentation. Die Verfassungsklage der CDU/CSU-Opposition gegen die Neuverschuldung des Bundes in 1981 ist hinfällig, da bereits die geplante Kreditaufnahme für 1983 deutlich höher ausfällt. Überhaupt, so berichtet das Bundesfinanzministerium am 14. 12. 1982, sei die Staatsverschuldung nicht problematisch: »Die Bundesrepublik Deutschland bildet keine Ausnahme im internationalen Vergleich der wachsenden Staatsverschuldung. Sie gehört aber nicht zu den Staaten mit besonders rasch ansteigender Verschuldung oder mit extrem hohen Defiziten in einzelnen Jahren«. Hier offenbart sich die Beliebigkeit finanzieller Argumentation. Der Fehler dieser Politik liegt darin, daß die Staatsverschuldung nicht als rationales Instrument der Beschäftigungspolitik geplant

eingesetzt wird. Beschäftigungspolitisch rational ist es, die Staatsverschuldung mittelfristig einzusetzen, um Kapital abzuschöpfen und in den volkswirtschaftlichen Kreislauf zurückzugeben, Arbeitsplätze statt Arbeitslose zu finanzieren und bedarfsoorientierte Projekte im Bereich der Umwelt, der Energie, des Wohnungs- und Städtebaus sowie der Nahverkehrssysteme zu ermöglichen.

3.3.3 Steuerpolitik – Mittel der Umverteilung

Konservative Steuerpolitik zielt auf eine massive Umverteilung der Steuerlasten. Während die Steuern zur Investitions- und Innovationsförderung bei der gewerblichen Wirtschaft gesenkt werden sollen, wird die Erhöhung der Abgaben und Steuern auf den Massenkonsum betrieben. Dieses Ziel der Lastenumverteilung hält die Regierungserklärung als mittelfristige Orientierung aufrecht. Steuersubventionen, die der Wirtschaft gewährt werden, bleiben durch die Sparpolitik nahezu unberührt. Unter dem Ziel privatwirtschaftlicher Gewinnpflege wird die Fortschreibung massiver Steuerunggerechtigkeiten in Kauf genommen. Die damit verbundene Hoffnung, über die steuerlich manipulierte Verbesserung der Unternehmensgewinne Investitionsaktivitäten auszulösen, geht nicht in Erfüllung, weil gleichzeitig über erhebliche Einschränkungen der binnenländischen Nachfrage die Absatz- und damit Gewinnerwartungen geschwächt werden. Das Ausmaß steuerlicher Lastumverteilung bei gleichzeitiger Erhöhung der Sozialabgaben bei den abhängig Beschäftigten offenbart sich durch die Detailanalyse des Begleitgesetzes zum Haushalt '83 (Be- und Entlastungseffekte für das Haushaltsjahr 1983 in Klammern angegeben):

Entlastung der Unternehmen bei der Gewerbeertragsteuer (Volumen: 1,5 Mrd DM)

Bei der Gewerbeertragsteuer können im Rahmen der Berechnung des Gewerbeertrags in 1983 die Dauerschuldzinsen nur noch mit 60% und ab 1984 mit 50% angesetzt werden. Durch diese Reduktion der bisher 100%igen Anrechnung geht der zu versteuernde Gewerbeertrag zurück. Eine entsprechende Kürzung der Hinzurechnung der Dauerschulden bei der Ermittlung der Gewerbekapitalsteuer ist ebenfalls vorgesehen. Das Gesetz nennt zur Begründung: »Das Ziel dieser Maßnahme ist es, gewerbliche Unternehmen fühlbar von der Gewerbesteuer zu entlasten«. Dadurch

ergeben sich geschätzte Steuerausfälle in Höhe von ca. 1,5 Mrd DM bei allen Gebietskörperschaften. Durch diese Steuerentlastung wird aber vor allem die Finanzlage der Kommunen verschlechtert. Der Gesetzgeber sieht für diesen Steuerausfall bei den Gemeinden eine Senkung der Gewerbesteuerumlage vor. 1983 soll sie um 28 % auf 58 % und ab 1984 auf 52 % gesenkt werden. Obwohl die Hinzurechnung von Dauerschulden bzw. Dauerschuldzinsen nicht sofort kassenwirksam wird, aber die erste Stufe der Senkung der Gewerbesteuerumlage bereits für 1983 gilt, muß längerfristig mit kommunalen Steuerausfällen gerechnet werden. Die Bundesregierung fordert dazu lapidar, daß der Ausgleich »allein in die Kompetenz der Länder« falle.

Entlastung der Unternehmen durch Insolvenzrücklagen (Volumen: 190 Mio DM)

Absicht dieser Maßnahme ist es, für die Übernahme »stillgelegter oder von der Stilllegung bedrohter Unternehmen« für drei Jahre die Bildung einer Rücklage bis zu 30 % der Anschaffungskosten beim Kapitalanleger zuzulassen. Der Gesetzgeber sieht in der Begründung die »Gefahr einer Prämierung etwa konzentrativer Vorgänge« und trifft dagegen Vorkehrungen. Die Nachweispflicht für die Notwendigkeit einer Insolvenzrücklage liegt beim Steuerpflichtigen. Es muß gezeigt werden, daß »die Kapitalanlage geeignet war, den Fortbestand des Betriebes, Teilbetriebes oder der Betriebsstätte zu sichern«. Weiterhin ist zu erklären, daß »die Kapitalanlage für die Wettbewerbsverhältnisse unbedenklich ist«. Für die Gewährung der Insolvenzrücklage ist eine Begrenzung der Umsatzerlöse vor Erwerb der Kapitalanlage mit 200 Mio DM vorgesehen. Prüfungsbehörden dafür sind die Finanzämter. Durch diese Maßnahme wird steuerrechtlich ein neuer Subventionstatbestand geschaffen, dessen Definition vorwiegend beim bevorteilten Unternehmen liegt. Es kann zu Mitnehmereffekten, d. h. zur Anspruchnahme bei ohnehin geplanter Betriebsübernahme, kommen.

Entlastung der Eigenheimbesitzer

Bis einschließlich 1986 neugebaute selbstgenutzte Häuser und Eigentumswohnungen (Bauantrag nach dem 30. 9. 1982) werden steuerlich bevorteilt. Über drei Jahre hinweg wird ein Schuldzinsabzug von 10 000 DM pro Jahr gegenüber dem bisher geltenden Grundbetrag, der nur durch Zinsen auf Fremdmittel geschmälert werden konnte, zugelassen (Volumen: 400 Mio DM).

Sowohl unter Bedarfs- wie auch unter Verteilungsgesichtspunkten ist diese Maßnahme verfehlt: Zunächst sind in erheblichem Umfang Mitnahmeeffekte zu erwarten; Bauvorhaben, die sowieso durchgeführt worden wären, werden begünstigt. Die Förderung wird überwiegend ländlichen Regionen zugute kommen, während Ballungsgebiete mit ihren aktuellen Wohnungsproblemen kaum profitieren.

Darüber hinaus begünstigt der Schuldzinsenabzug höhere Einkommen: Bei einem Grenzsteuersatz von 22 v. H. bedeutet er eine Steuerersparnis von 2200 DM, bei Spitzenverdiennern dagegen eine Entlastung von 5600 DM jährlich. Damit ist die Entlastung auch dann noch am höchsten, wenn Mitnahmeeffekte am wahrscheinlichsten sind.

Zusätzlich wurde ein 500 Mio Programm zur Zinsverbilligung von Bausparzwischenfinanzierungskrediten beschlossen. Hier zeigen sich Umverteilungseffekte dadurch, daß wegen der hohen Baupreise höhere Einkommensbezieher bei der Beanspruchung der Zinssubventionen eher in der Lage sind, diese Vorteile zu nutzen. Entgegen früheren programmatischen Erklärungen der CDU/CSU wurde allerdings auch die Förderung des Sozialen Wohnungsbaus ausgeweitet. Für das Haushaltsjahr 1983 sind zusätzlich 500 Mio DM an Bundesmitteln für den Sozialen Wohnungsbau vorgesehen. Allerdings werden über die Hälfte der Mittel in das Eigentumsprogramm fließen und damit an den wohnungspolitischen Bedarfsschwerpunkten vorbeigehen.

Entlastung bei der Grunderwerbsteuer (Kostenneutral)

Mit Beschuß des Bundestags vom 24. 11. 1982 und der Zustimmung des Bundesrates am 17. 12. 1982 wurde der Steuersatz beim Grunderwerb von 7 % auf 2 % gesenkt und gleichzeitig wurden die meisten Befreiungsvorschriften abgeschafft. Diese Änderungen sollen steueraufkommensneutral wirken. Damit vollzieht sich aber vor allem eine Bevorteilung hoher Einkommensbezieher. Für diese ermäßigt sich die Grunderwerbsteuer, während untere Einkommensbezieher auf die bisher geltenden Möglichkeiten der Befreiung von dieser Steuer verzichten und somit 2 % Grunderwerbsteuer bezahlen müssen. Diese Neuregelung benachteiligt daher den Hausbau und Eigentumserwerb abhängiger Beschäftigter.

Etikettenwechsel beim Kindergeld (Kostenneutral)

Der »Abzug von Aufwendungen für Dienstleistungen zur Beauf-

sichtigung oder Betreuung eines Kindes« als außergewöhnliche Belastung ist nicht mehr möglich. Diese Steuerregelung wurde nicht zuletzt wegen ihrer Bevorteilung der oberen Einkommensschichten kritisiert. Die gleiche Kritik gilt jedoch auch für die Neuregelung, die einen Kinderfreibetrag von DM 423,— für jedes Kind vorsieht, der bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens abzuziehen ist. Wie bei der vorher gültigen Regelung lässt auch die Einführung des Kinderfreibetrages den Vorteil der Steuerentlastung mit wachsendem Einkommen entsprechend der Zunahme des Steuersatzes steigen.

Kappung der Vorsorgepauschale (Volumen: 1,1 Mrd DM)

Die 1975 eingeführte Vorsorgepauschale für Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf die Sozialversicherungspflicht, mit der die steuerliche Entlastung für die Altersversicherung prinzipiell beabsichtigt war, ist für nicht-rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer auf 2000/4000 DM (Ledige/Verheiratete) beschränkt worden. Für jedes Kind erhöht sich diese Vorsorgepauschale um DM 900,—. Sie trifft Beamte ebenso wie die Vorstandsmitglieder von Aktiengesellschaften. Für untere Einkommensbezieher im Bereich der Beamten ergeben sich soziale Härten, die nicht ausgeglichen werden.

Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Vorsteuerpauschale für die Landwirtschaft (Volumen: 3 Mrd DM)

Das Begleitgesetz zum Bundeshaushalt '83 sieht ab 1. Juli 1983 eine Erhöhung des allgemeinen Satzes der Mehrwertsteuer von 13 auf 14% und des ermäßigten Steuersatzes von 6,5% auf 7% vor. Die Vorsteuerpauschale für die Landwirtschaft wird auf 8% erhöht. Kurzfristig dient die Erhöhung der Sätze der Mehrwertsteuer der »Bereitstellung der Mittel für die gleichzeitig beschlossenen Entlastungen bei den direkten Steuern«. Ab 1984 soll die Mehrwertsteuergestaltung ganz in den Dienst der Finanzierung von Steuerentlastungen der Wirtschaft gestellt werden. Dazu heißt es in der Begründung: »Unter gegebenen Umständen wird die Erhöhung der Umsatzsteuer für das geeignete Instrument zur Finanzierung investitionsfördernder Maßnahmen . . .« gehalten. Diese Umschichtung ist sozial ungerecht und ökonomisch falsch. Durch die Belastung der Massenkaufkraft verringern sich die Absatzchancen. Was durch Steuerentlastungen den Gewinnen zugeführt wird, das geht durch Umsatzrückgänge um ein Vielfaches verloren. Die steuerliche Umverteilung führt deshalb nicht zu einer Sa-

nierung des Bundeshaushaltes, weil die wirtschaftliche Tätigkeit nicht angeregt wird und somit zusätzliche Staatseinnahmen nicht zustandekommen.

3.3.4 Ausgabenumstrukturierung im Dienst der Unternehmenswirtschaft

Die beschriebene Instrumentalisierung staatlicher Politik sieht – wie bereits erwähnt – keineswegs eine generelle »Entstaatlichung« vor, sondern nur einen Abbau sogenannter konsumtiver und sozialer Leistungen, während die öffentliche Investitionspolitik privatwirtschaftlich rentable Produktionsfelder sichern soll. Staatliche Investitionsbereiche, die dieser Orientierung gerecht werden und deshalb staatlich gefördert werden sollen, sind vor allem:

Ausweitung des Rüstungshaushalts

Kein Ministerium der Bundesregierung hat 1983 einen solchen absoluten Zuwachs an Mitteln wie das Verteidigungsministerium verbuchen können. Der Zuwachs des Verteidigungsetats in Höhe von 2,7 Mrd DM zeigt, wie Finanzmittel für falsche Zwecke mobilisierbar sind.

Forcierte Förderung der Bau- und Wohnungswirtschaft

Die Investitionshilfeabgabe, die weiter unten beurteilt wird, dient vor allem der Finanzierung eines Wohnungsbauprogramms. Die Mittelvergabe konzentriert sich ca. zur Hälfte auf die Förderung des Sozialen Wohnungsbaus. In diesem Teil verfolgt die öffentliche Investitionspolitik, in Abweichung gegenüber der generellen Linie, wohnungs- und bauwirtschaftlich eine akzeptable Strategie. Die andere Hälfte des Mittelaufkommens aus der Investitionshilfeabgabe konzentriert sich auf die Finanzierung steuerlicher Maßnahmen für den eigenfinanzierten Wohnungsbau. Diese Mittel dienen der Finanzierung der Zinssubventionierung bei der Bauzwischenfinanzierung sowie dem erweiterten Schuldzinsabzug für neue, selbstgenutzte Wohnungen (einschließlich der Eigentumswohnungen). Das Haushaltsbegleitgesetz sieht darüber hinaus andere steuerliche Erleichterungen beim Haus- bzw. Wohnungsbau vor. Diese steuerliche Präferierung des eigenfinanzierten Wohnungsbaus führt aber zu Mitnehmereffekten, die durch soziale

Einkommensgrenzen eingeschränkt werden müßten. Sie bevorteilt ohnehin einkommensstarke Schichten und zielt teilweise an den sozialen Problemen des Wohnungsmarktes vorbei. Vor allem aber wird diese steuerliche Förderung der Wohnungs- und Hauseigentümer durch einen massiven Abbau der Mietschutzrechte für eigentumslose Mieter zur Verbesserung der Rentabilität von Bauobjekten flankiert, ohne daß Aussicht auf eine wirkliche Lösung des Wohnungsproblems gegeben wird.

Schaffung neuer Kommunikationssysteme durch Verkabelung

Die Verkabelung zuerst mit Kupfer-Koaxialkabel und ab Mitte dieses Jahrzehnts mit der Glasfasertechnik soll das Arbeitsbeschaffungsprogramm der achtziger Jahre darstellen. Im Haushalt 1983 sind für die Forcierung der Verkabelung insgesamt 1 Mrd DM zur Verfügung gestellt worden. Das heißt, daß die bisherige Linie, nämlich erst die Auswertung von Pilotprojekten abzuwarten, zugunsten eines forcierten Ausbaus durchbrochen wird.

Die Verkabelung der Bundesrepublik wird eine ganze Reihe von Arbeitsverhältnissen entscheidend verändern. Die Arbeit mit der Bildschirmtechnik läßt sich in Heimarbeit durch Teletypisten am Bildschirmterminal vornehmen. Diese Individualisierung von Arbeitsverhältnissen wird erhebliche Auswirkungen auf die Organisationskraft abhängig Beschäftigter in Gewerkschaften haben. Generell werden diese neuen Kommunikationssysteme individuelle und gesellschaftliche Lebensformen nachhaltig beeinflussen. Zugeleich erweitern sich die Möglichkeiten der Kontrolle durch Datensammlung und Datenmißbrauch. So lange diese Folgen nicht einigermaßen überschaubar und kontrollierbar sind, darf die flächendeckende Verkabelung nicht vorangetrieben werden.

Der forcierte Einstieg in die Verkabelung wird jedoch mit dem Argument der Schaffung neuer Arbeitsplätze begründet. Modellrechnungen gehen davon aus, daß eine flächendeckende Verkabelung ca. 100 Mrd DM Investitionsmittel erforderlich macht. Eine Schätzung des DIW weist nach, daß 1980 eine Milliarde DM Fernmeldeinvestitionen der Deutschen Bundespost ca. 22 000 Arbeitsplätze geschafft hat. Das Argument der Arbeitsplatzbeschaffung durch die Verkabelung hält dennoch einer genaueren Prüfung nicht stand: Die Zurechnung von 22 000 Arbeitsplätzen zu einer Milliarde DM Fernmeldeinvestitionen ist äußerst problematisch. Die Schätzung beruht auf dem Warenkorb für Fernmeldeinvestitionen in 1980. Mittlerweile hat sich der Anteil vollelektroni-

sierter Vermittlungssysteme an den gesamten Fernmeldeinvestitionen erhöht, und dieser Anteil wird noch deutlich steigen. Damit ist eine Revision der Arbeitsproduktivität, die in dieser Rechnung auf der Technik von 1980 beruht, nach oben erforderlich. Das Rationalisierungspotential vollelektronischer Vermittlung gegenüber elektromechanischen Systemen liegt bei 1 zu 3 bis 1 zu 6, d. h. der Beschäftigungseffekt fällt entsprechend niedriger aus. Darüber hinaus führt aber eine Anwendung der neuen Kommunikationstechnologien zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten etwa im Bereich der Versicherungen, der Banken und des Handels. Bei der Glasfaserkabelung rechnet man mit einer Vernichtung von ca. 500 000 Arbeitsplätzen, die vor allem in bisherigen Dienstleistungsbereichen verloren gehen.

Forschungspolitik und Kernkraftwerksbau

Die Forschungspolitik erfährt durch die neue Regierungskoalition eine radikale Veränderung. Großforschungsprojekte unter öffentlicher Kontrolle sollen zugunsten einer steuerlich bevorteilten industrienahen Forschung zurückgedrängt werden. Forschungsaktivitäten zur »Humanisierung der Arbeit« erfahren eine empfindliche Einschränkung. All die Versuche, durch sozialwissenschaftliche Begleitforschung die Anwendung neuer Technologien in Unternehmen zu beobachten, um möglicherweise Korrekturen durchzusetzen, sind im neuen Konzept der Forschungspolitik gestrichen. Im Bereich der Energiepolitik steht der Zurückdrängung der Forschungsarbeiten zur Alternativ-Energie und Energieeinsparung die direkte Finanzierung der fortgeschrittenen Reaktorlinie in Kalkar und Schmehausen gegenüber, die aus dem von der neuen Regierung zu verantwortenden 2. Nachtragshaushalt in 1982 600 Mio DM erhalten haben. Dies geschieht bei gleichzeitigem Verzicht auf finanzielle Unterstützung von Maßnahmen der Energieeinsparung und Substitution in Haushalten und Betrieben.

3.3.5 »Zwangsanleihe« als sozialer Korrekturposten? (Volumen: 1 Mrd DM)

Den Einschnitten in das soziale Netz stehen keinerlei Maßnahmen gegenüber, die die hohen Einkommen oder gar die nach wie vor beträchtlichen Gewinne der Unternehmen zur Finanzierung der erforderlichen Staatsausgaben heranziehen. Auch von einem wirk-

lichen Einstieg in den Subventionsabbau kann keine Rede sein. Genau so wenig ist die Investitionshilfeabgabe ein Instrument zur Herstellung sozialer Ausgewogenheit. Das »Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts« enthält in Artikel 8 das Investitionshilfegesetz (InvHG). Dabei handelt es sich um eine zeitlich beschränkte Abgabe, die zur Finanzierung der Förderung des Wohnungsbaus eingesetzt werden soll. Laut ursprünglichem Gesetz soll die Investitionshilfeabgabe in den Kalenderjahren 1983 und 1984 als unverzinsliche, rückzahlbare Abgabe erhoben werden. Ihre Rückzahlung war für 1987/88 vorgesehen. Insoweit handelt es sich um eine »Zwangsanleihe«. Die Abgabe ist jedoch nur zu entrichten, wenn die Jahreseinkommensteuer 15 000/30 000 DM (Ledige/Verheiratete) übersteigt. Die Festlegung dieser Erhebungsuntergrenzen stellt sicher, daß nur Einkünfte über 50 000/100 000 DM zur Investitionshilfe herangezogen werden. Die Abgabe beträgt 5 % der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuerschuld ab den festgelegten Einkommensuntergrenzen.

Entscheidend ist aber, daß die Investitionshilfe dann eingespart werden kann, wenn Investitionen nachgewiesen werden können. Abgabepflichtige mit Einkünften aus ihrem Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit und Land- und Forstwirtschaft können die Abgabe durch Verrechnung mit 20 % der Anschaffungs- und Herstellungskosten begünstigter Investitionen ganz oder teilweise vermeiden. Begünstigte Investitionen sind abnutzbare, bewegliche oder unbewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, die prinzipiell im Inland angeschafft oder hergestellt wurden. Übersteigt also dieser Regel nach das begünstigte Investitionsvolumen die Investitionshilfeabgabe um das Fünffache, dann kann diese unter den genannten Umständen erlassen werden. Dies ist bei zu versteuernden Einkommen bis zu 200 000 DM schon beim Kauf eines (Firmen-)Pkw's mittlerer Preisklasse zu erreichen. Mit anderen Wörtern: die Abgabevermeidungsmöglichkeiten sind für Unternehmen und Selbständige so groß, daß die Abgabe vor allem besser verdienende Arbeitnehmer trifft, die nicht als Unternehmer tätig sind und daher auch nicht investieren können. Von Korrekturmaßnahmen im Sinne einer sozialen Ausgewogenheit kann also keine Rede sein. Die »Investitionshilfeabgabe« stellt insofern keine Alternative zur bereits längere Zeit geforderten Ergänzungsabgabe dar.

3.4 Grundlinien der Demontage des Sozialstaats

Getreu dem konservativen Kriszenario werden die sozialen Systeme durch die Spar- und Umschichtungspolitik am nachhaltigsten getroffen. Im Zentrum steht der Rückzug des Bundes aus der Verantwortung für sozialstaatliche Ausgaben. Konkret heißt das, daß die Bundeszuschüsse zu allen sozialen Sicherungssystemen gekürzt werden. Diese Kürzungen zeigen, daß sich der Bund in die Verarbeitung allgemein sozialer Risiken nicht mehr nachhaltig einzuschalten gedenkt.

Die Kürzung von Bundeszuschüssen sowie die krisenbedingte Zunahme der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme bei gleichzeitigem Rückgang des Finanzaufkommens führen zu einer in ihren sozialpolitischen Auswirkungen katastrophalen Konsolidierungspolitik, in der die Erhöhung der Sozialabgaben mit der Einschränkung der Leistungsabgabe an Leistungsempfänger bei gleichzeitiger Privatisierung der sozialen Risiken durch Selbstbeteiligung an den Kosten verknüpft wird. Zwischen den Systemen der Sozialen Sicherung werden karussellartig Lasten verschoben, die schließlich durch Beitragserhöhung, Leistungseinschränkung und Kostenbeteiligung dort aufgefangen werden, wo sie nicht mehr weitergewälzt werden können. So kürzt die Bundesanstalt für Arbeit die Bemessungsgrundlage ihrer Beitragsleistungen für Arbeitslose an die gesetzliche Rentenversicherung auf den Lohnsatz (68 % des Nettolohns). Da dies aber die Finanzlage bei der Bundesanstalt für Arbeit – auch aufgrund der Einschränkung der Bundeszuschüsse – nicht ausreichend verbessert, werden zusätzlich Leistungseinschränkungen sowie die Erhöhung der Beitragsätze vorgenommen. Die Ausfälle bei der Rentenversicherung werden dort ebenfalls durch Leistungseinschränkung, Kostenbeteiligung und Beitragserhöhung abgefangen. Fundamental für die sozialpolitische Demontage ist jedoch der Bruch mit erkämpften Prinzipien. So werden gesetzlich Krankenversicherte an den Therapiekosten beteiligt. Das Prinzip, daß niemand von seinen Einkommensverhältnissen bei der Inanspruchnahme des Gesundheitssystems abhängig sein soll, ist damit gebrochen. Der Eingriff erfolgt bei der zu schützenden Solidargemeinschaft, während die hoch rentable, teils konzentrierte Angebotsstruktur des Gesundheitssystems (Pharmazeutische Industrie, Ärzte, Zahnärzte, Apotheker) unangetastet bleibt. In diese strategische Linie fallen auch die Bestrebungen, die Verteilungsstruktur des Sozialleistungssy-

stems, vor allem der Renten- und Arbeitslosenversicherung, derjenigen der Marktverteilung noch entsprechender zu machen. So weit sozialstaatliche Elemente existieren, sollen sie in sich die sozialen Auslese- und Sanktionskriterien des Marktes widerspiegeln. So wird beispielsweise unter dem Schlagwort »Äquivalenzprinzip« eine Rentenpolitik gerechtfertigt, die die Zeiten der Arbeitslosigkeit nicht mehr als Beitrags-, sondern als Ausfallzeiten bewertet und damit den Arbeitslosen beim späteren Rentenbezug benachteiligt. Soweit der Sozialstaat also nicht abgebaut wird, soll er wenigstens den wirtschaftsliberalistischen Auslese- und Zuteilungskriterien angepaßt werden, statt sie nach den Kriterien der Lebenssicherung und des sozialen Ausgleichs zu korrigieren. Leitspruch ist: Nur wer sich unter Anerkennung der kapitalistischen Regeln, deren Bestandswahrung der Staat stützt, zur aktiven Teilnahme am fremdbestimmten Produktionsprozeß bereitfindet, hat das Recht auf Beteiligung am Produktionsergebnis. Nur die Verteilung zählt, die der Markt hervorbringt. Durch die Absenkung der Beitragsleistungen der BA wird nunmehr auch die Rentenversicherung voll von dieser »Konsolidierungsautomatik« betroffen, da damit ihre Einnahmen wieder in einem hohen Maße konjunktur- und arbeitsmarktabhängig sind.

Diese sozialpolitische Demontage im Bereich der Sozialversicherung wird begleitet durch tiefe Einschnitte in all den sozialen Systemen, die direkt über die öffentlichen Haushalte finanziert werden. Keine Leistung ist ausgenommen: Kriegsopfersversorgung, Sozialhilfe, BAföG, Wohngeld, Kindergeld usw. Bei dieser Entwicklung geht es jedoch um mehr als um drastische vertikale Umverteilungen, bzw. die Destruktion von sozialstaatlichen Umverteilungsmaßnahmen zugunsten der Profite. Kapitalorientierte Sozialpolitik in der Bundesrepublik ist nicht lediglich auf Kürzungen und Einschränkungen von Sozialleistungen gerichtet.

Es wird vielmehr zugleich das Ziel der durchgreifenden Instrumentalisierung der gesamten Sozialstaatstätigkeit für eine kapitalorientierte Wirtschafts- und konservative Gesellschaftspolitik angestrebt. Häufig sind hier die entsprechenden verteilungspolitischen Effekte (z. B. bei der Streichung des Schüler-BAföG) nicht das Primärziel, sondern lediglich der ökonomische Hebel.

Eine Kritik, die an die sozialrestriktive Politik vornehmlich das Kriterium der »sozialen Ausgewogenheit« (was immer darunter verstanden sein soll) anlegt, verfehlt den Charakter der konservativ-wirtschaftsliberalen Sozialdemontage in mehrfacher Hinsicht:

dadurch wird implizit die Notwendigkeit des Sozialabbaus als passives Reagieren auf die Wirtschafts- und Finanzentwicklung grundsätzlich nicht bestritten. So gesehen ist nicht die reale Kürzung der Regelsätze für Sozialhilfeempfänger Hauptgegenstand der Kritik, sondern der Umstand, daß nicht auch von den Beziehern von Spitzeneinkommen »Opfer« abgefordert werden. Qualitativ höchst unterschiedliche soziale Betroffenheiten werden schematisch über den Kamm formaler Symmetrievorstellungen geschoren.

Über die sozialen Auswirkungen dieser Eingriffe hinaus, die im Prinzip von der sozial-liberalen Koalition übernommen, aber im Ausmaß durch die neue Bundesregierung quantitativ erweitert wurden, führt diese Politik ökonomisch zu einer Reduktion der Masseneinkommen und damit der Massenkaufkraft. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen Krisenkosten ist vorprogrammiert. Der Logik dieser Politik nach wird dann mit weiteren Kürzungen im System der Sozialleistungen reagiert. Ein nach unten gerichteter Spiraleffekt vertieft die Wirtschaftskrise und erhöht das Armutspotential. Im einzelnen sieht das hier exemplarisch kritisierte Begleitgesetz folgende Einschnitte im Sozialsystem vor:

3.4.1 Sozialabbau im Bereich der Arbeitslosenversicherung

Nach wie vor am härtesten von der ausdauernden Krise getroffen sind die Arbeitslosen. Kennzeichnend für die Politik der Rechtskoalition ist es – getreu ihrem britischen und US-amerikanischen Vorbild –, gerade hier, in der sozialen Absicherung der Arbeitslosen, die schärfsten Einschnitte vorzunehmen. Dies ist politisch durchaus geschickt – zumindest kurzfristig –, weil die sozial ausgegrenzten Arbeitslosen schlecht organisiert sind und daher von ihnen wenig Gegenwehr zu erwarten ist. Hilfreich ist in diesem Zusammenhang auch die Taktik, den Abbau sozialer Leistungen im undurchsichtigen Karussell wechselnder Leistungsträger (Bund, Arbeitsamt, Sozialamt, Rentenversicherung) zu vernebeln. Im Haushaltsbegleitgesetz ist dieses Vorgehen gut nachzuvollziehen:

*Beitragseinschränkung der BA an die Rentenversicherung
(Volumen: 4,8 Mrd DM)*

Künftighin ist vorgesehen, daß die BA für die Bezieher von Ar-

beitslosengeld, Unterhaltsgeld, Übergangsgeld sowie Kurzarbeitergeld- und Schlechtwettergeld die Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung nicht mehr nach der Höhe des Bruttolohns, sondern nach dem Lohnersatz bemäßt. Für den Bezieher von Arbeitslosengeld bedeutet dies, daß nur noch 68 % des Nettolohns als Bemessungsgrundlage für Beiträge an die Rentenversicherung angesetzt werden. Dies führt zu einem Ausfall an Einnahmen bei der Rentenversicherung in Höhe von ca. 4,8 Mrd DM. Die Zeit des Bezuges von Arbeitslosengeld wird bei der Festlegung der späteren Rente als Ausfallzeit berechnet. Damit können sich im Einzelfall die Anspruchsvoraussetzungen hinsichtlich der Wartezeiten verschlechtern und somit in Folge der Arbeitslosigkeit beim späteren Bezug der Rente Benachteiligungen ergeben. Damit erfolgt der Bruch eines Sozialstaatsprinzips, demzufolge die Arbeitslosigkeit die Alterssicherung nicht einschränken darf. Vor allem aber wird durch die Senkung der Bemessungsgrundlage der Beiträge für Arbeitslose an die gesetzliche Rentenversicherung die konjunkturelle Entwicklung erneut Einfluß auf die finanzielle Lage der Rentenversicherung gewinnen.

Berufliche Rehabilitation erschwert (Volumen: 50 Mio DM)

Die Förderungssätze für das Übergangsgeld bei beruflicher Rehabilitation werden von bisher 75 % auf 70 % des früheren Nettoeinkommens gesenkt. Wenn der Behinderte oder dessen Ehegatte pflegebedürftig sind, beträgt das Übergangsgeld künftig 80 % (bisher 90 %) des früheren Nettogehalts. Diese Maßnahmen erschweren finanziell die Wahrnehmung von Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation gerade zu einer Zeit, wo die Zahl der Rehabilitanden zunimmt.

Differenzierung der Leistungsdauer beim Arbeitslosengeld (Volumen: 100 Mio DM)

Diese Maßnahme sieht eine Neufestlegung des Verhältnisses von Leistungsdauer beim Arbeitslosengeld in Abhängigkeit von den Beitragszeiten vor. Während bisher zwischen der Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung sowie der Zeit des Anspruchs auf Arbeitslosengeld ein Verhältnis von 2:1 galt, soll dieses künftighin auf 3:1 abgeändert werden. Der Bezug von Arbeitslosengeld für 6 Monate etwa setzt jetzt innerhalb der dreijährigen Rahmenfrist ein Beschäftigungsverhältnis von 18 Monaten (bisher 12 Monaten) voraus. Diese Maßnahme beschleunigt angesichts der sich verlän-

gernden durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit den Abstieg in die Sozialhilfe. Der Entlastung der BA steht zunächst bloß ein Zuwachs an Sozialhilfeausgaben auf kommunaler Ebene gegenüber.

Neufestsetzung der Tabellenwerte (Volumen: 112 Mio DM)

Durch den in diesem Begleitgesetz an anderer Stelle vorgesehenen Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge verkürzt sich das Nettoarbeitsentgelt. Damit sinken die Lohnersatzleistungen, die an der Nettoentlohnung ausgerichtet sind. Durch die Neufestsetzung der Tabellenwerte für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhalts geld wird dieser Entwicklung Rechnung getragen.

Einschränkungen bei der beruflichen Weiterbildung (Volumen: 60 Mio DM)

Maßnahmen zur Förderung einer Aufstiegsfortbildung (etwa Meisterkurse) werden eingeschränkt. Es liegt im Ermessen des zuständigen Arbeitsamtes, zu entscheiden, ob eine Aufstiegsfortbildung als »arbeitsmarktpolitisch sinnvoll« erachtet wird. Selbst wenn aber dieses Kriterium erfüllt ist, wird nach »Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel« die Finanzierung zu entscheiden sein. Ein wichtiges Instrument der Arbeitsmarktpolitik wird somit unter das Ziel haushaltspolitischer Einsparungen gestellt.

Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (Volumen: 3,6 Mrd DM)

Wie in allen anderen Bereichen ist der Abbau sozialer Leistungen auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung mit dem gleichzeitigen Anheben der Beitragssätze gekoppelt. Ab Januar 1983 ist der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 4 auf 4,6% erhöht worden. Der Anstieg wird jeweils zur Hälfte von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen. Daß diese Erhöhung unter den Aspekt der »Solidarität mit den Arbeitslosen« gestellt wird, entspricht dem ideologischen Doppelkonzept der Austeritätspolitik: einerseits werden den Lohnabhängigen zusätzliche Sozialabgaben unter dem moralischen Verweis auf »Solidarität« auferlegt; der Staat und seine sozialen Einrichtungen reagieren andererseits auf die Forderung nach sozialer Absicherung der Betroffenen keineswegs solidarisch, sondern mit dem ebenso moralischen Verweis auf »Selbsthilfe«.

Abbau bei der Integrationsförderung von Ausländern (Volumen: 100 Mio DM)

Das Unterhaltsgeld bei der Sprachförderung von Ausländern, Asylberechtigten und Kontingentflüchtlingen wird, wie bei der Arbeitslosenhilfe, auf 58% des Nettoverdienstes reduziert. Ehepartner können dieses Unterhaltsgeld nicht doppelt beziehen. Damit werden die Integrationschancen von Ausländern aufgrund finanzieller Einschränkungen erschwert.

3.4.2 Sozialabbau in der Rentenversicherung

Ebenso wie die Arbeitslosen gehören die Rentner zu jenen gesellschaftlichen Gruppen, die nur wenig in der Lage sind, sich gegen die systematische Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen zu wehren. Die Einsparungen der BA gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung werden hier durch Beitragserhöhungen und Leistungseinschränkungen aufgefangen. Damit einher geht eine Kürzung des Bundeszuschusses. Insgesamt resultiert aus diesen Maßnahmen eine Aushöhlung der Kernsubstanz dieses Alterssicherungssystems.

Verschiebung der Rentenanpassung (Volumen: 4,048 Mrd DM)

Durch die Verschiebung der Rentenanpassung auf den 1. Juli 1983 und den dann vorgesehenen Zuwachs von 5,6% kommt es auf das Jahr hochgerechnet zu einem Anstieg von 2,8%. Dies gilt für die gesetzliche Rentenversicherung, die Altershilfe für die Landwirte sowie die knappschaftliche Rentenversicherung. Die Leistungen der Unfallversicherung steigen ebenfalls nur mit 2,4% über das Jahr. Die Kriegsopfersversorgung wächst mit knapp 2,8%. In der Begründung für diese Maßnahme wird festgehalten: »Mit dieser Verschiebung soll den Leistungsträgern in diesen Bereichen der sozialen Sicherung die dringend erforderliche Atempause verschafft werden«. Entscheidendes Ziel aber ist vor allem der Verzicht auf einen Anstieg der Bundeszuschüsse. Gesamtwirtschaftliche Risiken sowie die demografische Entwicklung, die die Belastung der Institutionen der Rentenversicherung verursachen, werden auf die schützende Solidargemeinschaft abgewälzt, während die sozialstaatliche Verantwortung zurückgedrängt wird.

Krankenversicherungsbeitrag für Rentner (Volumen 718 Mio DM)

Für Renten vergleichbare Alterseinkünfte gilt ab 1. 1. 1983 bereits

eine Pflicht zur Abführung von Beiträgen mit 6 % zur Krankenversicherung. Diese Maßnahme der sozial-liberalen Koalition bezieht sich nur auf rentenähnliche Einkünfte (Pensionen, Betriebsrenten, Zusatzversorgung), während etwa Einkünfte aus Kapital- und Grundeigentum ausgeschlossen bleiben. Die Beteiligung aller Rentner an der Krankenversicherung wird jetzt ab 1. Juli dieses Jahres durch den Abzug von 1 % der Rente vorgenommen. Für 1984 ist eine Anhebung dieses Beitrags auf 3 % und 1985 auf 5 % vorgesehen. Die Beteiligung der Rentner an ihrer Krankenversicherung und die verzögerte Rentenanpassung dienen als Instrumente der Durchsetzung einer bruttolohnbezogenen Rente. Für 1983 reduziert sich durch diesen Beteiligungssatz der Anstieg der Renten auf 2,3 %. Damit ist ein Rückgang der Renteneinkommen um real ca. 1,7 % (bei einer Inflationsrate von 4 %) vorprogrammiert.

Die als »Atempause« nur mühsam verkleidete Verschiebung der Rentenanpassung sowie die Belastung durch den Krankenversicherungsbeitrag führen zu einer Abkoppelung der ehedem dynamischen Anpassung der Sozialleistungen von der Lohnentwicklung. Das System der bruttolohnbezogenen Rentenanpassung wird endgültig über Bord geworfen. Die Abkoppelung der Rentenerhöhung wird dabei nicht nur auf andere Sozialleistungen übertragen (Sozialhilfe, Kriegsopfersversorgung, Unfallrente), sondern auch im Rückschluß gegen die Lohnpolitik selbst gewendet. Ziel ist es, Arbeitnehmer gegen Sozialleistungsempfänger – unter dem Stichwort »Solidarität« – gegeneinander auszuspielen und die gleichgewichtige Einbeziehung beider Gruppen als soziale Ausgewogenheit zu titulieren: »Das, was Rentnern, Sozialleistungsempfängern, Beamten und anderen zugemutet werden muß, muß für alle gelten.« (H. Kohl in der Regierungserklärung vom Oktober 1982)

Erhöhung der Beiträge (Volumen: 850 Mio DM)

Auch im Bereich der Rentenversicherung gehen Leistungsreduktion und Beitragserhöhung Hand in Hand: Ab 1. Sept. 1983 werden die Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung erneut um 0,5 Prozentpunkte auf 18,5 % erhöht.

Beitragsbeschränkung des Bundes an die Rentenversicherung für Wehr- und Zivildienstleistende (Volumen: 78 Mio DM)

Ab 1. Januar 1983 ist die Bemessungsgrundlage für die Beitragszahlung des Bundes zur Rentenversicherung für Wehr- und Zivildienstleistende von 75 % auf 70 % des Bruttoarbeitsentgelts gesenkt worden. Durch diese den Verteidigungshaushalt direkt entlastende

Maßnahme sinken die Rentenansprüche für die Wehr- und Zivildienstzeit erneut um 5 Prozentpunkte, im Vergleich zu 1981 sogar um 30 Prozent.

3.4.3 Sozialabbau im Krankheitsfall

Im System der Krankenversicherung zeigt sich deutlich, was von einer global propagierten Privatisierungsstrategie tatsächlich übrig bleibt. Die Inanspruchnahme von Leistungen des Gesundheitssystems wird durch verschärzte Kontrollen erschwert. Durch eine Kostenbeteiligung werden die Risiken des Krankwerdens privatisiert. Die Diffamierung der Kranken als Simulanten und die Kritik angeblich verschwenderischer Inanspruchnahme medizinischer Leistungen soll dieses Manöver der sozialpolitischen »Wende« propagandistisch decken. Die Wirtschaftskrise bewirkt real aber einen ganz anderen Tatbestand: Im September 1982 konnte der tiefste Krankenstand seit Jahren registriert werden. 4,6 % der Arbeitnehmer waren krank gemeldet. Dieser Stand entspricht dem Niveau von 1968. Arbeitslosigkeit und daraus resultierende Angst vor dem drohenden Arbeitsplatzverlust haben zu einem bedenklichen Rückgang der Beanspruchung medizinischer Therapieleistungen geführt. Diesen Eingriffen im Leistungsbereich der zu versichernden Solidargemeinschaft steht aber eine Tabuisierung der privaten, zum Teil hoch konzentrierten Angebotsstruktur im Gesundheitssystem (Pharmazeutische Industrie, Ärzte, Zahnärzte, Apotheker) gegenüber. Eine der entscheidenden Ursachen des Kostenanstiegs im Gesundheitssystem resultiert aus der Art der Angebotsorganisation, die jedoch von Sparmaßnahmen prinzipiell unberührt bleibt.

Gebühren für Krankenhausaufenthalt und Kuren (Volumen: 300 Mio DM)

Das Begleitgesetz sieht vor, daß bei Kuren, die durch die Rentenversicherung oder Krankenversicherung vollfinanziert werden, für Versicherte über 18 Jahren ein Tagesbeitrag von DM 10,- in Form einer Eigenbeteiligung gezahlt werden soll. Im Fall eines Krankenhausaufenthalts wird für Personen über 18 Jahren bis zu 14 Tagen eine Beteiligung von DM 5,- pro Tag für den Krankenhausaufenthalt dem Versicherten abgenommen. Mit diesen Maßnahmen, die vom Prinzip her auch in der »Haushaltsoperation '83« der sozial-

liberalen Koalition (wenn auch in geringerem Ausmaß) vorgesehen waren, wird ein zentrales Prinzip gesundheitspolitischer Maßnahmen durchbrochen. Niemand soll, so lautet der Grundsatz, bei der Wahrnehmung von medizinischer Therapie von seinen Einkommensverhältnissen abhängig sein. Mit den Formen der Selbstbeteiligung erfolgt ein Einstieg in die einkommensabhängige Gesundheitsversorgung. Diese ordnungs- und gesundheitspolitischen Instrumente der Kostenreduzierung stellen einen schwerwiegenden Fehlgriff dar. Abgesehen von dem hohen Verwaltungsaufwand führt dieses Eintrittsgeld für Krankenhausaufenthalte zur entsprechenden Unterversorgung mit Therapiemaßnahmen.

Erhöhung der Rezeptgebühr (Volumen: 300 Mio DM)

Die durch die sozial-liberale Koalition eingeführte Gebühr für das Verordnungsblatt bei Arzneimitteln in Höhe von DM 1,50 wird durch die neue Bundesregierung auf DM 2,- erhöht. Durch die erstmalige Einführung und spätere Erhöhung der Rezeptgebühr ist ein Einstieg geschaffen, nicht nur um die Beteiligungssätze laufend zu erhöhen, sondern auch um schließlich den Kreis der Kostenbeteiligungsregelungen bei der noch »ausstehenden« ärztlichen Behandlung zu schließen. Dabei gilt es zu beachten, daß es sich nicht um »Selbst«beteiligung handelt, denn jeder Versicherte ist über seine Beitragsleistungen an den Kosten der Krankenversicherung beteiligt. Es handelt sich vielmehr um eine zusätzliche finanzielle Belastung (oder besser Beitragssteigerung) gerade der Kranken, die die Leistungen in Anspruch nehmen müssen. Dies widerspricht nicht nur elementar dem Sachleistungs- und Solidarprinzip einer Sozialversicherung, sondern führt auch zu Abschreckungseffekten bei der Inanspruchnahme von medizinisch notwendigen Leistungen. Die Einkommensverhältnisse bestimmen die Inanspruchnahme; die Risiken der Krankheit werden privatisiert. Ein erschreckendes, wenngleich vorherzusehendes Indiz ist der dramatische Rückgang bei den Rehabilitationsmaßnahmen (Kuren), die sich gegenüber 1981 halbiert haben. Schon jetzt ist sicher, daß dieser Rückgang gesundheitspolitisch folgenschwere Auswirkungen haben wird, denn die späteren, nicht mehr heilbaren Krankheiten werden wegen der entsprechenden finanziellen Belastung zunehmen. Die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen wird von der »Selbst«beteiligung nicht berührt. Im Gegenteil, der Belastung der Kranken steht eine Tabuisierung der privaten, z. T. hoch konzentrierten Angebotsstrukturen im Gesundheitssystem

(Pharmaindustrie, Ärzte, Zahnärzte, Apotheker) gegenüber. So ist es mehr als symptomatisch, daß allein im Januar 1983 die Preise für Medikamente um 5,4 % höher lagen als im Vorjahr.

*Leistungsausgrenzung von sogenannten Bagatellarzneimitteln
(Volumen: 500 Mio DM)*

Ein weiteres Instrument der Kosteneinsparung zu Lasten der Versicherten im Krankheitsfalle stellt die Ausgrenzung von sog. Bagatellmedizin aus dem Leistungsangebot der Krankenversicherung dar. Arzneimittel gegen »Erkältungskrankheiten, grippalen Infekt, Mund-, Rachentherapeutika, Abführmittel, Arzneimittel gegen Reisekrankheit« fallen unter diesen Tabukatalog. Soweit sie in den Bereich der »Befindlichkeitsstörungen« – so die Begründung – fallen und nicht durch langanhaltende schwere Erkrankungen verursacht sind, sollen diese Arzneimittel durch den Versicherten selbst bezahlt werden. Apothekern wird dabei empfohlen, zur Einsparung bei derartigen Arzneimitteln zu raten. Einen Rat an die pharmazeutische Industrie in Richtung Produktpalette und Preisgestaltung schließt die marktgetreue Sparpolitik im Gesundheitssektor aus.

Die Herausnahme der sog. Bagatellarzneimittel aus dem Leistungskatalog der GKV signalisiert den Trend hin zu einer sozialpolitischen »Grundsicherung«, bei der nach und nach immer mehr Leistungsbereiche aus dem Katalog herausgestrichen werden. Ziel konservativer Sozialpolitik ist es, die Grundversorgung auf die Nähe des Existenzminimums abzusenken und alles weitere der »Eigenvorsorge«, d. h. dem Abschluß von Privatversicherungsverträgen zu überlassen. Dies ist auch Teil eines Konzepts zur Schaffung neuer privater Anlagesphären auf einem »Markt für soziale Sicherheit«, dessen Ausdehnung in dem Maße erzwungen wird, wie das Sozialversicherungssystem abgebaut wird. Das christlich-sozialethische »Subsidiaritätsprinzip« wird hier missbraucht zur Vergrößerung der Marktanteile des privaten Versicherungsgewerbes. Für weite Bereiche der Sicherung im Alter und bei Krankheit soll damit das marktwirtschaftliche Ausschlußprinzip der kaufkräftigen Nachfrage wieder eingesetzt werden. Wer hier nicht mithalten kann, wird einer zunehmend restriktiven, gängelnden und diskriminierenden Fürsorgebürokratie in finanziell und personell ausgetrockneten Sozialämtern unterworfen. Der privatwirtschaftlichen Ausbeutung sozialer Sicherung entspricht die Reprivatisierung sozialer Risiken auf Seiten der Arbeitnehmer. »Soziale

Grundsicherung« bedeutet in dieser Zielvorstellung nichts anderes als ein letztlich erbärmliches Auffangnetz für die stigmatisierten Verlierer im sozialdarwinistischen Ausleseprozeß.

Vertrauensärztliche Kontrolle

Die »Überwachung der Ausstellung von Bescheinigungen über das Vorliegen von Arbeitsunfähigkeit« – so die Begründung – wird verschärft. Ein entsprechender Bußgeldkatalog wird gesetzlich verankert. Der Arbeitgeber erhält das Initiativrecht und damit unmittelbaren Einfluß auf die Kontrolle. Krankenkassen sollen verpflichtet werden, »eine Begutachtung der Arbeitsunfähigkeit durch den Vertrauensarzt zu veranlassen, wenn der Arbeitgeber wegen begründeter Zweifel an der Arbeitsunfähigkeit« dies verlangt. Damit werden die Rechte von Ärzten und von Patienten gleichermaßen eingeschränkt. All diese Maßnahmen vollziehen sich im Vorfeld der Einführung von Karenztagen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle. Während die Kontrolle gegenüber Patienten verschärft wird, gehört die Kontrolle des Angebots von Leistungen im Gesundheitssystem zur Tabuzone.

3.4.4 Weitere Bereiche des Sozialabbaus (Volumen insgesamt 1,5 Mrd DM)

Realabbau bei der Sozialhilfe (Volumen: 103 Mio DM)

Die Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt werden dem Begeitgesetz nach vom 1. Juli 1983 an um 2% erhöht. Dies bedeutet, daß dann der durchschnittliche Regelsatz eines Haushaltvorstandes um ganze DM 6,80 angehoben wird. Für das Jahr 1983 stehen damit DM 41,- mehr zur Verfügung – wohlgemerkt für das Jahr, nicht für den Monat. Durch die Verschiebung des Anpassungstermins sowie die Reduktion des Steigerungssatzes auf 2% ergibt sich also ein realer Rückgang der Sozialhilfe bei einer optimistisch angenommenen Inflationsrate von 4% von ca. 3% für 1983. Hier wird bewußt Armut geschaffen. Lapidar heißt es dazu in der Begründung: »Das Sozialstaatsprinzip und die Aufgabe der Sozialhilfe werden durch diese Einschränkungen nicht beeinträchtigt«. Tatsache ist jedoch, daß unter Einsparungszwecken die Sozialhilfe wiederum nicht am Bedarfsprinzip ausgerichtet wird. Durch diese Maßnahmen werden die Ärmsten der Armen finanziell herangezogen, während die Wohlfahrtspflege des Staates den hohen Ein-

kommensbeziehern zugute kommt. Dabei steigt durch die anhaltende Arbeitslosigkeit und die Verschärfung der Anspruchsbedingungen für finanzielle Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit die Zahl jener Menschen beständig an, deren Haupteinkommensquelle die bereits jetzt ungenügend ausgestattete Sozialhilfe ist. Zweifellos richtet sich diese Schaffung von Armut auch darauf, Druck auf die unteren Lohneinkommen auszuüben. Einen folgenschweren Schritt stellt weiterhin die um sich greifende Verpflichtung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern zur »gemeinnützigen« Arbeit dar. Sozialpolitik dient als Instrument zur stückweisen, leisen Wiedereinführung der Arbeitspflicht.

Einschränkung der Schülerförderung nach BAFöG (Volumen: 310 Mio DM)

Ab dem Schuljahr 1983/84 werden nur noch Schüler des 2. Bildungsweges (an Abendschulen und Kollegs) gefördert. Nur Schüler, die nicht bei ihren Eltern wohnen und deren Ausbildungsstätte von der Wohnung der Eltern aus nicht erreichbar ist, erhalten noch BAFöG. Der Bedarfssatz wird auf 490 DM monatlich und der Elternfreibetrag auf 1450 DM festgelegt. Schüler aus besonders einkommensschwachen Familien, die bereits vor dem 1. August 1983 Förderung erhielten, können im Rahmen einer Härteregelung den Höchstsatz von 200 DM (Elternfreibetrag 1100 DM) beziehen. Damit fällt im Prinzip die BAFöG-Förderung für Auszubildende im Elternhaus weg. Die Aushöhlung der materiellen Absicherung von Chancengleichheit im Bildungssystem führt dazu, daß der Besuch insbesondere höherer Bildungseinrichtungen aber auch berufsbildender Schulen wieder von den familiären Einkommensverhältnissen abhängig gemacht wird.

Umstellung der Studentenförderung auf Darlehensbasis

»Aus haushaltstechnischen Gründen«, so die lapidare Begründung, wird ab dem Wintersemester 1983/84 die Studentenförderung auf Darlehen umgestellt. Der monatliche Höchstsatz ist mit 660 DM festgeschrieben; bis zu 60 DM ist ein Mietzuschuß möglich. Bei vollem Förderungssatz sammelt sich nach einem zehnsemestrigen Studium eine Schuld in Höhe von ca. 40 000 DM an. Diese Perspektive muß sich auf die Studienentscheidung negativ auswirken. Der Hochschulzugang konzentriert sich damit auf Studierende aus wohlhabendem Elternhause. Durch den Rückzahlungsmodus der Darlehen wird eine Eliteorientierung eingebaut. 30 % der Ge-

förderten, die nach dem Prüfungsergebnis zu den Leistungsbesten eines Examensjahres gehören, werden 25 % Darlehensschuld erlassen. Wer schneller das Studium abschließt und früher das Darlehen zurückzahlt kann mit Nachlässen von der Gesamtschuld rechnen. Entscheidend bleibt, daß der Eliteparagraph auf die unteren Einkommensschichten beschränkt bleibt. Während den Studierenden aus einkommensschwachen Elternhäusern eine Kostenentlastung bei besonderer Leistung zugestanden wird, kann der über die Familie finanzierte Student auf derartige »Leistungsanreize« verzichten.

Einkommensabhängige Reduzierung des Kindergeldes (Volumen: 980 Mio DM)

Die steuerrechtliche Behandlung von Kindern in Form von Kinderfreibeträgen, die höhere Einkommensschichten bevorteilen, haben wir bereits dargestellt. In diesem Zusammenhang muß die einkommensabhängige Reduzierung des Kindergeldes gesehen werden. Ab 1. 1. 1983 gilt wie bisher prinzipiell folgende Kindergeldregelung: 50 DM für das erste Kind; 100 DM – 2. Kind; 220 DM – 3. Kind; 240 DM – 4. Kind und weitere Kinder. Für Ehepaare mit 2 Kindern bei einem Nettoeinkommen von 42000 DM (für Alleinstehende 34200 DM) beginnt eine Verminderung des Kindergeldes. Die Einkommensgrenzen erhöhen sich für jedes weitere Kind um DM 7800. Für diesen Personenkreis wird das Kindergeld abgesenkt:

- von 100 DM auf 70 DM für das 2. Kind;
- von 220 DM auf 140 DM für das 3. Kind;
- von 240 DM auf 140 für jedes weitere Kind.

Bei geringfügigen Überschreitungen der maßgeblichen Einkommensgrenzen erfolgt eine Absenkung des Kindergeldes auf die Sockelbeträge. Durch die vergleichsweise niedrige Festlegung der Einkommensgrenzen, ab denen sich das Kindergeld reduziert, werden breiten Einkommensschichten Einschränkungen zugemutet.

Einschränkung des Wohngeldes (Volumen: 90 Mio DM)

Trotz zu erwartender kräftiger Mietsteigerungen, die eigentlich einen Ausbau des Wohngeldes erfordert hätten, wurden im Haushaltsbegleitgesetz die Wohngeldleistungen gekürzt. Da 1983 nicht in laufende Bewilligungsverfahren eingegriffen werden soll, wirken sich die Sparbeschlüsse erst 1984 in vollem Umfang aus. Für 1984 beläuft sich das Sparvolumen auf 300 Mio DM, was einem

Volumen von etwa 10 % des gesamten Wohngeldes entspricht. Die Leistungseinschränkungen erfolgten nicht linear, sondern über eine Vielzahl kaum nachvollziehbarer Detailregelungen. Dabei wurden bestimmte pauschale Abzüge und Freibeträge bei der Einkommensermittlung reduziert, so daß sich rein rechnerisch das Einkommen der Wohngeldempfänger erhöht und demzufolge der Wohngeldanspruch sinkt. Hauptbetroffene der Leistungskürzungen sind Schwerbehinderte, Alleinerziehende, Studenten, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger sowie Familien, bei denen Kinder eigenes Einkommen erzielen. Die Kürzungen treffen gut die Hälfte der insgesamt 1,8 Mio Wohngeldempfänger.

3.4.5 Reallohnabbau im öffentlichen Dienst (Volumen: 3,5 Mrd DM)

Sparen und Umverteilen wurden als wichtige Elemente der stärkeren Anbindung staatlicher Politik an die Interessen der privaten Wirtschaft gekennzeichnet. So ist es nur konsequent, daß die viel beschworene »Atempause« bei den Systemen der sozialen Sicherung mit einem Reallohnabbau im staatlichen Sektor einhergeht. So soll die gesetzlich festgeschriebene Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten im öffentlichen Dienst vom 1. Juli 1983 ab auf den Zuwachs von 2 % der Sanierung der öffentlichen Haushalte dienen. Durch diesen Reallohnabbau bei den Beamten werden Signale für die Tarifabschlüsse im Bereich der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst sowie in der gewerblichen Wirtschaft gesetzt. Weil die Umverteilung im Konzept der Ökonomisierung der Staatstätigkeit nicht vorrangig am Sparziel ausgerichtet ist, ist die Tatsache, daß diese Form der Einmischung in die Tarifautonomie mit dem Ziel der Reallohnsenkung nicht zur Konsolidierung des Staatshaushalts führen kann, nur ein unerwünschter Nebeneffekt. Dieser Nebeneffekt verursacht dann weitere Eingriffe in das Sozialsystem.

3.5 »Deregulierung« als Abbau von Schutzrechten: Beispiel Mieterschutz

Zu den Grundlinien konservativer Wirtschaftspolitik gehört einer-

seits der Ausbau des repressiven Ordnungsstaates und andererseits der Abbau politischer Schutz- und Freiheitsrechte gegenüber den Auswirkungen unternehmerischer Entscheidungen. Diese Doppelstrategie liefert die abhängig Beschäftigten immer weitgehender den Kapitalinteressen aus (Deregulierung) und verwehrt ihnen andererseits zunehmend das Recht auf Gegenwehr (politische Repression). Dies geschieht immer dann und dort, wo sich zwischen Schutzrechten der Betroffenen und Anforderungen der Unternehmenswirtschaft Widersprüche ergeben. Auf den Gebieten des Jugendarbeits-, Daten- und Umweltschutzes zeigen sich erste, in der längeren Frist sicherlich intensivierte Einschränkungen. Am weitesten fortgeschritten sind jedoch die Eingriffe in die Schutzrechte von Mietern. Die vor allem steuer- und zinspolitisch initiierte Verbesserung der Rentabilität des freifinanzierten Mietwohnungsbaus geht mit empfindlichen Einschränkungen bisher geltender Schutzrechte für Mieter einher. Erste Untersuchungen zu den Auswirkungen der rentabilitätsorientierten Liberalisierung des Wohnungsmarktes in Nordrhein-Westfalen zeigen, daß diese Aufweichung des Mieterschutzes zum Anstieg der Mietkosten führt. In der Hauptgruppe »Wohnungsmieten« des Preisausweises für die Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte lässt sich in den ersten Monaten des Jahres 1983 ein weit überproportionaler Mietanstieg feststellen. Schätzungen des Mieterbundes gehen für das ganze Jahr hochgerechnet von einem Anstieg des Mietzinses um ca. 13% aus. Die empfindlichen Einschränkungen des Mieterschutzes beziehen sich nach dem neuen Mietrecht auf die folgenden Bereiche:

- Staffelmieten können bei allen neu abgeschlossenen Mietverträgen – also auch im Wohnungsbestand – eingeführt werden, d. h. schon bei Vertragsabschluß werden die nächsten Mieterhöhungen fixiert. Auf eine Dauer von 10 Jahren können jährliche Mietsteigerungen im voraus vereinbart werden.

- Zeitmietverträge, bei denen kein Kündigungsschutz mehr besteht, sind zulässig. Leerstehender Wohnraum, der modernisiert oder abgerissen werden soll, soll so vorübergehend vermietet werden können. Es besteht die Gefahr, daß Zeitmietverträge abgeschlossen werden, auch ohne daß später modernisiert oder abgerissen wird. Damit kann der Kündigungsschutz untergraben werden.

- Bei laufenden Mietverträgen orientieren sich im freifinanzierten Wohnungsbau Mieterhöhungen am Niveau der ortsüblichen

Vergleichsmiete, das häufig in Mietspiegeln festgehalten ist. Künftig sollen bei der Aufstellung von Mietspiegeln nur noch Mieten der letzten drei Jahre – d.h. die teuersten Mieten – berücksichtigt werden. Folglich wird sich das Vergleichsmietenniveau insgesamt erhöhen.

– Von jetzt an sollen Vermieter ohne weitere Begründung die Obergrenze der im Mietspiegel ausgewiesenen Mietpreisspanne fordern können; bislang war noch der Mittelwert maßgebend. Mieterhöhungen werden zusätzlich dadurch erleichtert, daß der Vermieter in Zukunft bei einer Mietforderung Vergleichswohnungen aus dem eigenen Bestand benennen darf. Zusätzlich abgesichert wird der gewollte drastische Mietanstieg durch eine Erhöhung der Mietwuchergrenzen.

Zusammengenommen bewirken diese Neuregelungen, daß sämtliche Mieten leichter auf das Niveau von neu abgeschlossenen Mietverträgen angehoben werden können. Zwar ist das – allerdings kräftig heraufmanipulierte – Vergleichsmietenniveau immer noch Obergrenze für Mieterhöhungen, doch ist zu befürchten, daß die Mietrechtsänderungen zusammengenommen Mieter so weit einschüchtern, daß sie sich auch bei rechtlich unzulässigen Mietforderungen nicht wehren. Konsequenz der Änderungen ist allein eine Umverteilung von Einkommen der Mieter zu denen der Hausbesitzer.

3.6 Wirtschaftliche Ziele und Folgen der Rüstungspolitik

Im Bereich der Militärausgaben gibt es keine Sparpolitik. Kein Ministerium hat 1982 und wird 1983 soviel zusätzliche Mittel erhalten wie das Verteidigungsministerium (über dessen Etat im übrigen bei weitem nicht alle Militärausgaben abgewickelt werden). Während die Ausgaben des Ministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit von 1979 bis 1983 um 5,5 % gesunken sind, liegen die Ansätze für militärische Beschaffungen 1983 um 45,7 % über denen von 1979. Dieser schon in den letzten Jahren zu beobachtende Vorrang der Militär- vor allen anderen Bundesausgaben – mit Ausnahme der Zinszahlungen, die aber ihrerseits nicht unwesentlich durch die hohen Militärausgaben mitverursacht worden sind – soll

in Zukunft noch stärker akzentuiert werden: Von der in der Mittelfristigen Finanzplanung 1982–1986 außerhalb der Position »allgemeine Finanzverwaltung« angesetzten Steigerung der Bundesausgaben um 9,2 Mrd DM entfallen 8,8 Mrd DM oder 95,7 % auf den Funktionsbereich »Verteidigung«; die Ausgaben für alle anderen Bereiche bleiben dagegen praktisch unverändert oder sinken sogar. Diese Planungen sind teilweise Ergebnis des Druckes, den die Regierung der USA auf die Verbündeten in der NATO ausübt und durch den eine größere Beteiligung dieser Verbündeten an den Gesamtkosten der Militärausgaben in der NATO erreicht werden soll.

Daß ein derartig ungebrochenes Aufrüstungstempo – insbesondere im Rahmen der derzeitig aktuellen NATO-Strategie – nicht dazu beiträgt, die internationalen Beziehungen zu entspannen und den Frieden sicherer zu machen, ist nicht Gegenstand spezieller fachwissenschaftlicher Analysen, sondern zahlreicher Diskussionen in der Friedensbewegung und in der breiten Öffentlichkeit der BRD. Gleichwohl können auch Wissenschaftler von ihren jeweiligen Disziplinen her wesentliche Aspekte zur Einschätzung der Hintergründe und Perspektiven einer derartigen Politik beitragen, wie es beispielsweise Mediziner, Physiker, Pädagogen u. a. getan haben. Dies gilt auch für Wirtschaftswissenschaftler; denn erstens wird immer wieder behauptet, daß steigende Rüstungsausgaben – was man auch sonst von ihnen halten möge – mit positiven wirtschaftlichen Wirkungen – vor allem Wachstums- und Beschäftigungswirkungen – verbunden seien. Zweitens muß der Wirtschaftswissenschaftler sich zu dem Umstand verhalten, daß gerade in den letzten Jahren der Aufbau eines schlagkräftigen Militärpotentials offensichtlich zunehmend als Mittel zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen, also sozusagen als Mittel der Wirtschaftspolitik verstanden wird. Zu beiden Punkten soll daher hier kurz Stellung genommen werden.

Ökonomische Schäden durch Rüstungsausgaben

Über die wirtschaftlichen Wirkungen hoher und steigender Militärausgaben gibt es eine große Zahl theoretischer und empirischer Untersuchungen. Insbesondere die beiden umfassenden Expertenberichte für die UNO-Sondervollversammlungen über Probleme der Rüstung und Abrüstung 1978 und 1981, die von Wissenschaftlern aus 40 Ländern verfaßt worden sind, legen hierzu umfangreiches Material vor. Die Ergebnisse sind eindeutig: Rüstungsausgaben sind in jeder Hinsicht ökonomisch schädlich, sie behindern

Wachstum und Entwicklung und tragen in erheblichem Maße zur Unterentwicklung der Länder der dritten Welt, zur Verschärfung der Krisen in kapitalistischen Ländern und zur Hemmung der wirtschaftlichen Entwicklung in sozialistischen Ländern bei.

Von der *Produktionsseite* her bedeuten hohe Militärausgaben den Einsatz produktiver Ressourcen – Arbeitskraft, know-how, Energie, Rohstoffe, Maschinen – für Zwecke, die weder den unmittelbar konsumtiven Lebensstandard noch die Produktionsmöglichkeiten einer Gesellschaft verbessern; sie sind in diesem Sinne also Vergeudung oder unproduktive Ausgaben. Das gilt in besonderem Maße für den technologischen Fortschritt und die Produktivitätsentwicklung als wesentlichen Faktor des Wirtschaftswachstums. Da Waffensysteme und andere hochgezüchtete Militärprodukte ungleich forschungsintensiver sind als zivile Produkte – das schwedische Forschungsinstitut SIPRI schätzt ihre Forschungintensität um den Faktor 20 höher –, absorbieren hohe und steigende Militärausgaben einen wesentlichen Teil des Forschungspotentials eines Landes. Da der zivile »spin-off« militärischer Forschung und Entwicklung sehr gering ist, führt eine derartige Belastung zu einem Rückstand in der ProduktivitätSENTwicklung, wie er etwa in den USA seit den 60er Jahren zu beobachten ist. (Japan mit extrem niedrigen militärischen F+E-Ausgaben ist ein Beispiel für den gegenteiligen Fall.) Ähnliche Überlegungen und Erfahrungen gelten auch für den Bereich der staatlichen Infrastrukturpolitik, der durch die Priorität der Militärausgaben in Mitleidenschaft gezogen wird – was die Wachstumsperspektiven für die Wirtschaft einschränkt.

Hinsichtlich der *Beschäftigungswirkungen*, die von Rüstungsausgaben ausgehen, ist unbestritten, daß in keinem Bereich (mit Ausnahme der Raumfahrt) des Einsatzes staatlicher Gelder so wenige Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten werden wie im Verteidigungsbereich. Wenn zusätzliche Militärausgaben aus dem *Zuwachs* der Staatsausgaben insgesamt finanziert werden, wäre das Wachstum der Beschäftigung also geringer, als wenn die zusätzlichen Staatsausgaben zur Finanzierung neuer Sozialausgaben verwendet würden. Werden die steigenden Militärausgaben jedoch, wie dies gegenwärtig zumindest zum Teil der Fall ist, durch *Umschichtung* der Staatsausgaben, d. h. durch den Abbau anderer Ausgaben finanziert, ergibt sich per Saldo sogar eine Vernichtung von Arbeitsplätzen.

Von der *Nachfrageseite* her scheinen sich noch die günstigsten

ökonomischen Wirkungen steigender Militärausgaben zu ergeben, da ja Nachfrageschwäche als wesentliches Element der anhaltenden Krise angesehen wird. Überlegungen in diese Richtung geraten jedoch leicht zu abstrakt und werden durch die tatsächliche Entwicklung nachhaltig widerlegt: Die drastische Steigerung der Rüstungsausgaben in den USA seit 1979 hat die ebenso drastische Steigerung der Arbeitslosigkeit und das weitere kontinuierliche Sinken der industriellen Kapazitätsauslastung nicht verhindert. Das lag zum Teil daran, daß die steigenden Rüstungsausgaben von sinkenden Sozialausgaben begleitet waren und der – wegen der vergleichsweise geringen Beschäftigungswirkungen von Militärausgaben – ohnehin relativ schwache multiplikatorinduzierte Expansionsprozeß durch den – wegen der hohen Konsumquote der Sozialeinkommensbezieher – stärkeren Kontraktionsprozeß überkompensiert wurde. Die fehlende Ankurbelungswirkung des Rüstungsbooms ist aber auch darauf zurückzuführen, daß der größte Teil der neuen Rüstungsaufträge an jene führenden Rüstungskonzerne gegangen ist, deren Kapazitätsauslastung ohnehin schon gut war und die, um dem neuen Auftragsboom zu begegnen, zunächst ihre Kapazitäten ausdehnen mußten – ein Beitrag zu steigender gesamtwirtschaftlicher Produktionskapazität bei konstanter oder sinkender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage. Darüberhinaus sind durch den militärischen Auftragssprung bestimmte Rohstoffe und Metalle (Aluminium, Titan) äußerst knapp und teuer geworden und stehen für (rentable) zivile Verwendung kaum noch zur Verfügung – ein Beitrag zur sinkenden Auslastung ziviler Kapazitäten – nicht aus Nachfragemangel, sondern aus Ressourcenknappheit (eine typische kriegswirtschaftliche Deformation des kapitalistischen Krisenprozesses).

Versorgungs- und sozialpolitisch liegen die schädlichen Folgen hoher Militärausgaben auf der Hand. Insbesondere wenn es sich nicht um einmalige Spitzen, sondern um langfristig hohe und trendmäßig steigende Beträge handelt, konkurrieren Rüstungsausgaben mit allen anderen Staatsausgaben; betroffen von der Verdrängung sind insbesondere – hierfür sind die USA und die BRD besonders plastische Belege – die Sozialausgaben. Vordergründig erklärt sich dies aus dem relativ hohen Volumen der Gesamtheit staatlicher Sozialleistungen: dort ist mehr zu holen als beim Verkehrs- oder Entwicklungshilferessort. Offensichtlich glaubt man aber auch, daß der Widerstand gegen Sozialabbau, einschließlich Stellenabbau im öffentlichen Dienst – insbesondere wenn er

scheibchenweise und im Kontext eines undurchdringbaren Dickichts von Einzelvorschriften vorgenommen wird – geringer ist als bei der Kürzung von Unternehmenssubventionen oder der wirksameren Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität. Schließlich besteht ein Zusammenhang zwischen Aufrüstung und Sozialabbau auch darin, daß die mit Sozialabbau verbundene Kostenentlastung für die Unternehmen ein Beitrag zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit zur internationalen Expansion ist, zu der auf andere Weise auch die forcierte Aufrüstung beitragen soll.

Besonders verheerend wirkt sich der zunehmende *internationale Waffenhandel* aus – sowohl in politischer Hinsicht (durch Destabilisierung der internationalen Beziehungen auch in regionalen Bereichen) als auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Die ökonomischen Schäden hoher Rüstungsimporte machen sich in den letzten Jahren besonders deutlich bei den Ländern der 3. Welt bemerkbar, die in zunehmendem Maße zu den Empfängerländern von Waffen und Munition geworden sind. Waffenimporte zehren ihre Devisenreserven auf und verringern damit ihre Möglichkeiten, die für ihre wirtschaftliche Entwicklung unentbehrlichen Anlagen und Maschinen zu importieren. Die ökonomische Entwicklung stagniert daher oder geht sogar zurück. Dies wiederum beeinträchtigt die Fähigkeit dieser Länder verstärkt, am internationalen Handel teilzunehmen. Von einer solchen, durch hohe Rüstungskäufe hervorgerufenen Dynamik wirtschaftlicher Unterentwicklung sind auf der anderen Seite solche Länder besonders betroffen, die eine hohe Außenhandelsquote und eine auf den Export von Maschinen und Anlagen ausgerichtete Außenhandelsstruktur haben. Beides trifft auf die Bundesrepublik zu. Die Ausfuhr von Waffen und Munition ist in den letzten 10 Jahren in keinem Land so stark gewachsen wie in der BRD; sie lag 1981 mit 3,4 Mrd DM doppelt so hoch wie 1976. Ihr Anteil an der Gesamtausfuhr der Bundesrepublik war demgegenüber mit 0,9 % vergleichsweise gering. Die Beeinträchtigung bundesdeutscher Exporte durch die Schäden, die hohe Rüstungseinfuhren bei den Ländern der 3. Welt hervorrufen, dürften ein Mehrfaches dieses Anteils betragen.

Aufrüstung als Instrument internationaler Expansion

Die steigenden Militärausgaben der letzten Jahre sind auch ein Beitrag zur Militarisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und müssen von Wirtschaftswissenschaftlern auch unter

diesem Gesichtspunkt analysiert und kritisiert werden. Während in dem größten Teil offizieller Verlautbarungen hohe Militärausgaben nach wie vor mit dem Hinweis auf die »Bedrohung aus dem Osten« gerechtfertigt werden, finden sich neuerdings in zunehmendem Maße in Planungsstudien, NATO-Kommuniqués und in der Realität Hinweise dafür, daß der Einsatz militärischer Macht oder die Androhung dieses Einsatzes als ein legitimes Mittel der Vertretung nationaler Interessen angesehen werden:

– Die amerikanische Regierung hat in den letzten beiden Jahren wiederholt erklärt, daß sie gewillt sei, »vitale Interessen« der USA und des »freien Westens« in Zukunft überall in der Welt stärker als bisher notfalls auch mit militärischen Mitteln durchzusetzen. Unter vitalen Interessen werden dabei bislang vorwiegend der freie Zugang zu Rohstoffquellen in dritten Ländern – insbesondere im Nahen Osten – verstanden. Die 1979 etablierte »Schnelle Eingreiftruppe« (mit Oberkommando in Heidelberg) dient nicht in erster Linie der Abwehr sowjetischer Angriffe, sondern der Sicherung amerikanischen wirtschaftlichen Einflusses vor »inneren Unruhen« in allen Teilen der Welt.

– Mittlerweile wird auch in der NATO unter Beteiligung der Bundesregierung offen darüber diskutiert, wie die Mitgliedsländer ihre Truppen jenseits des NATO-Gebietes zur Sicherung vitaler Interessen einsetzen bzw. einzelne Mitgliedsländer bei einem solchen Einsatz wirksam unterstützen können.

Die ideologische Begleitmusik dieser Militarisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ist die Erweiterung des Sicherheitsbegriffes: Die nationale Sicherheit eines Landes bezieht sich nicht mehr allein auf den Schutz vor militärischer Aggression auf das eigene Territorium (wie es im NATO-Vertrag festgelegt ist), sondern umfaßt darüberhinaus auch die Sicherheit des Zugangs zu den Rohstoffquellen, der Energiezufuhr, der Kapitalanlagen im Ausland; man könnte unschwer auch die Sicherheit überseeischer Absatzmärkte in diese Erweiterung aufnehmen.

Daß die reibungslose Einbindung in internationale Wirtschaftsbeziehungen ein wesentliches und »vitales« Interesse einer Regierung ist, kann kaum strittig sein. Beunruhigend und abzulehnen ist jedoch, daß sie notfalls auch mit militärischer Gewalt, also gegen den Willen anderer Völker und ihrer Regierungen hergestellt werden soll. Es zeigt sich hier, daß klassische, d. h. vorwiegend über den Einsatz von Militärmacht abgewickelte, imperialistische Expansionsstrategien offensichtlich doch nicht in dem Maße nur der

Vergangenheit angehören, wie dies die herrschende Außenwirtschaftstheorie unterstellt.

Militärische Gewalt als Mittel zur Stabilisierung oder Erweiterung wirtschaftlicher Einflußzonen wird – als Schnelle Eingreiftruppe, also jederzeit einsatzfähiges militärisches Drohpotential – gegenwärtig besonders in den Beziehungen zu den Ländern der dritten Welt – exemplarisch wird hier immer der Nahe Osten genannt, aber auch Lateinamerika und das südliche Afrika sind geeignete Belege – ins Spiel gebracht, also gegenüber jenen Ländern, die vor Jahrhunderten mit militärischer Gewalt unter die Herrschaft der und in ökonomische Abhängigkeit von den kapitalistischen Hauptländern gebracht worden sind. Es scheint, daß die Bestrebungen dieser, mittlerweile politisch unabhängig gewordenen Länder, größere ökonomische Souveränität zu erlangen, heute wieder mit allen – notfalls auch mit militärischen – Mitteln zurückgedrängt werden sollen, damit die Expansionsmöglichkeiten der großen transnational operierenden Konzerne gewährleistet bleiben.

Die skizzierte Entwicklung zur Militarisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen steckt in den Anfängen und ist gegenwärtig (noch) nicht deren beherrschender Zug. Die Entwicklung zum beherrschenden Zug ist wahrscheinlich auch nicht unaufhaltsam. Schließlich sind die Erfolgsschancen einer stärker auf den Einsatz militärischer Macht setzenden kapitalistischen Expansionsstrategie angesichts der heutigen Kräfteverhältnisse in der Welt durchaus fraglich. Unbezweifelbar aber dürfte die in den letzten Jahren zu beobachtende Aufrüstungswelle nicht allein auf die Furcht vor einer sowjetischen militärischen Aggression zurückzuführen, sondern in wesentlichem Maße auch von der Vorstellung getragen sein, daß ein eindrucksvolles militärisches Potential in Zukunft eine wichtigere Rolle als bisher bei der Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen spielen wird.

Exkurs: Kommunen in der Krise

Gegen Massenentlassungen und Sozialabbau in den Kommunen

Anhaltende Dauerarbeitslosigkeit, wirtschaftliche Stagnation und krisenverschärfende Sparoperationen der Bundesregierung verschlechtern die Finanzlage in den meisten Kommunen katastrophal. Als Folge relativer oder sogar absoluter Einnahmeverluste bei steigenden Ausgaben (insbesondere im Sozialhilfebereich) werden Arbeitsplätze durch Wiederbesetzungssperren und Stellenabbau rigoros vernichtet, kommunale Leistungen gekürzt und zugleich Gebühren erhöht. In Köln beispielsweise sind in den Jahren 1981 und 1982 etwa 1000 Stellen abgebaut worden. Zum Teil werden diese Stellen und mit ihnen auch die erbrachten Leistungen völlig gestrichen, z.T. werden Planstellen durch kurzfristige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und durch »gemeinnützige Arbeiten« ersetzt, zu denen Sozialhilfeempfänger herangezogen werden können. Gleichzeitig schreitet vor allem in den Reinigungsdiensten die »Privatisierung« voran. Allein in Köln wurden auf diese Weise in den letzten beiden Jahren 400 Arbeitsplätze abgebaut. Schätzungen der ÖTV gehen davon aus, daß 1983 in den Ruhrgebietsstädten auf diese Weise 10% der Planstellen vernichtet werden. Ähnliches gilt für andere Städte. Rechnet man den Arbeitsplatzverlust durch Stellensperren hinzu, so ergibt sich z.B. für Frankfurt von 1981 bis 1983 ein Abbau von 4000 Stellen.

Nach detailliert ausgearbeiteter Regieanweisung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (Juni 1982) soll sich das personalpolitische Konzept der Konsolidierung kommunaler Haushalte jedoch nicht im Abbau von Stellen erschöpfen. Zusätzlich sollen nicht nur Aufstiegschancen und materielle Anreize versagt werden, sondern »es muß mit weniger Personal mehr geleistet werden«. Für die Durchsetzung höherer Arbeitsbelastung bietet die KGSt ein umfangreiches Arsenal vorwiegend autoritärer Handlungsanweisungen. Im Mittelpunkt stehen permanente Kontrollen, Rotation des Arbeitseinsatzes, Entlassungsdrohungen und vage zu haltende Versprechen individueller

Vorteile bei überdurchschnittlichem Einsatz für Rationalisierung. Zugleich gilt es, mit einer Doppelstrategie die Konsolidierung »durchzuziehen«: Zur Irritation der öffentlichen Meinungsbildung sollen die Verwaltungschefs permanent darauf hinweisen, daß die Finanzkrise Einsparungen und Personalabbau erzwinge und keine Alternativen zulasse. Dabei soll der Eindruck erweckt werden, daß Krisenlasten alle Bereiche gleichermaßen treffen. Zum anderen soll die Verwaltungsspitze die Entscheidungsfindung von den gewählten politischen Mandatsträgern der Gemeinde abkoppeln. Lediglich die »kritische Masse« von Fraktionsvorsitzenden sind in die Strategie einzubinden; die politischen Gremien (Rat, Kreistag) sind dagegen mit Entscheidungen am Ende eines verwaltungsintern ausgehandelten Prozesses zu konfrontieren.

Die Verschärfung von Arbeitslosigkeit ist jedoch nur eine – wenngleich die schwerwiegendste – Folge neokonservativer kommunaler Krisenbewältigung. Die Konsolidierungsmaßnahmen beinhalten auch:

- die Streichung und Streckung von Investitionen in verschiedenen Aufgabenbereichen (z. B. Schulen, Sportstätten), die zur Verschärfung der Arbeitslosigkeit im Bausektor beitragen;
- eine Gebühren- und Preispolitik, die wachsende Teile der Massenkaufkraft in die kommunalen Kassen umleitet und die finanzielle Lage der unteren Einkommensbezieher besonders belastet;
- die rigorose Kürzung der sogenannten freiwilligen Leistungen in der Jugendhilfe, Altenbetreuung, Familienberatung, soziale Brennpunkte u.ä.m.;
- den Abbau kommunaler Leistungen und die Schließung städtischer Einrichtungen (Kindergärten, Bäder, Bibliotheken).

Die Lage in den Kommunen ist jedoch nicht einheitlich: So gibt es in reicheren Kommunen durchaus noch finanzielle Handlungsspielräume (Kreditaufnahme, Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze) zugunsten einer antizyklischen Politik und Aufrechterhaltung des sozialen Leistungsangebots. Allerdings wird unter dem Eindruck von neokonservativ geschürten »Verschuldungsdiskussionen« dieser Handlungsspielraum kaum genutzt. In anderen Regionen und Städten – zumeist mit anhaltend hoher, überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit – existieren dagegen ausgesprochene Krisensituationen, die sich in den nächsten Jahren noch verschärfen werden. Weiter absinkende Einnahmen und nicht ausgegli-

chene Haushalte werden bei relativ hohen Zinsbelastungen dort zu einer Fortsetzung unsozialer und krisenverschärfender Konsolidierung führen. Zudem zeigt der erhebliche Anstieg der Aufwendungen für die Sozialhilfe, daß die sogenannte Konsolidierungs-politik der übergeordneten Haushalte und Sozialversicherungen z. T. lediglich in einer Lastenabwälzung auf die Kommunen besteht und ihre Finanzsituation zusätzlich verschlechtert.

Ohne Änderung der Finanzpolitik sind weitere Massenentlas-sungen des zweitgrößten öffentlichen Arbeitgebers zu befürchten. Um die materielle Handlungsfähigkeit der Kommunen und damit auch bürgernahe Einflußmöglichkeiten wiederzugewinnen, sind grundsätzlich Reformen unabdingbar.

Für eine Wiedergewinnung kommunaler Finanzstärke

Allgemein kommt es darauf an, das kommunale Finanzsystem so zu gestalten, daß die Gemeinden über stetig fließende Einnahmen verfügen können, die weder zu raumordnungspolitischen Verwer-fungen führen, noch die übergeordneten Ziele eines qualitativen Wachstums gefährden. Die Einbindung der kommunalen Wirtschafts- und Finanzpolitik in eine übergeordnete Strukturplanung soll dabei die gegenwärtige Praxis der »Bürgermeisterkonkurrenz« um Industrieansiedlungen mit den Anreizen niedriger Hebesätze, billigem Bauland und niedrigen Tarifen für Energie u.ä.m. reduzieren. Im Rahmen dieser regionalen und globalen Wirtschaftsplana-nung ist dann allerdings die kommunale Finanzkraft zu stärken und damit eine größere Autonomie herzustellen. Interkommunale Unterschiede in der Finanzkraft sowie unterschiedliche Belastun-gen der Gemeinden durch Strukturprobleme und zentralörtliche Aufgaben sind durch ein ausgewogenes Finanzsystem kommunaler Steuern und staatlicher Zuweisungen zu korrigieren.

Die kommunale Aufgabenerfüllung darf nicht ständig den zyklischen Schwankungen unterworfen werden. Mit einer Ausrichtung auf eine antizyklische Finanzpolitik im großen Stil sind die Kom-munen überfordert. Gerade in der Krise zeigt sich aber ein immanter Zwang zum prozyklischen Verhalten, da die Möglichkeit kreditfinanzierter antizyklischer Politik an die Finanzentwicklung (Leistungsfähigkeit) – trotz Liberalisierung der Verschuldungs-spielräume Mitte der siebziger Jahre – eng gekoppelt ist. Sinkende Einnahmen zwingen aufgrund der Rechtsvorschriften zu sinken-den Möglichkeiten der Kreditaufnahme.

Dies heißt jedoch nicht, daß es in einzelnen Gemeinden keinerlei Spielraum gäbe. Wie ein bundesweiter Vergleich zwischen Steuerkraft und Verschuldung pro Kopf der Einwohner zeigt, gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden. Bei gleichen Steuereinnahmen (netto) von rund 1500 DM pro Einwohner hat bspw. Düsseldorf einen vierfach höheren Verschuldungsstand wie München, was auf erhebliche Reserven für kreditfinanzierte Handlungsspielräume in der bayerischen Metropole verweist.

Dramatisch ist allerdings die Situation in den Gemeinden, in denen schon jetzt der Haushalt nicht mehr ausgeglichen werden kann. Hier werden unter den Bedingungen des status-quo die Schuldenlasten zu weiteren drastischen Einsparungen führen.

Gerade für diese Gemeinden müssen neue Finanzmittel u. a. durch eine Veränderung der Schuldenstrukturpolitik erschlossen werden. Die Gemeinden verschulden sich gegenwärtig ausschließlich auf den privaten Finanzmärkten (vor allem bei den Sparkassen). Aufgrund ihrer geringeren Markt- und Verhandlungsmacht müssen sie zudem i.d.R. ein höheres Kreditzinsniveau als der Bund oder die Länder akzeptieren. Die von uns geforderte Möglichkeit einer Notenbankverschuldung des Bundes sollte deshalb auch zur Verbesserung und antizyklischen Ausgestaltung der Gemeindefinanzen genutzt werden. Teile des jährlichen Kontingentes an Notenbankkrediten müßten den Gemeinden vom Bund zinslos zur Verfügung gestellt werden, ohne daß dies in die übliche Kalkulation der »Kreditwürdigkeit« der Kommunen eingerechnet wird.

Die materiellen Handlungsspielräume für kommunale Politik sollten jedoch nicht in erster Linie durch eine Ausweitung der Verschuldung wiedergewonnen werden. Vielmehr muß die Steuerbasis der Gemeinden als Grundlage kommunaler Autonomie gestärkt und das System des kommunalen Finanzausgleichs verbessert werden.

– Ein großer Einbruch im Bereich der Realsteuern erfolgte 1979 durch die Änderung des Gewerbesteuerrechts (StÄndG 1979). Mit massiven Freibeträgen bei der Gewerbekapital- und der Gewerbeertragsteuer sowie durch die Abschaffung der Lohnsummensteuer wollte die sozial-liberale Regierung die Gewinnbildung der Betriebe begünstigen, um auf diese Weise Arbeitsplätze zu sichern. Daß weder die Entlastungen durch den Wegfall der Lohnsummensteuer noch andere Maßnahmen der Gewinnförderung diesen ge-

wünschten Effekt aufwiesen, wird u.a. daran sichtbar, daß teilweise gerade in jenen Städten, in denen infolge der Abschaffung der Lohnsummensteuer eine besonders starke Entlastung der Betriebe zu verzeichnen war, überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten bestehen. Dies verdeutlicht, daß die konjunkturpolitische Begründung der Beseitigung der Lohnsummensteuer irreführend war. Gleichwohl hat die liberal-konservative Regierung diese Politik fortgesetzt. 1983 wird allein durch verminderte Anrechnung von Dauerschulden und -zinsen bei der Errechnung der Gewerbesteuer auf Einnahmen von 1,5 Mrd DM verzichtet. Statt 66 % zahlen gegenwärtig nur noch 16 % der Betriebe Gewerbesteuern. Extreme Abhängigkeiten einer Kommune von wenigen Großbetrieben und eine erhöhte Erpreßbarkeit sind die Folge. Bereits in bezug auf das StÄndG 1979 kommt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF in seinem »Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der BRD« (vom August 1982) zu einer negativen Gesamtbeurteilung dieser Entwicklung. »Die Gewerbesteuer, die ursprünglich einmal objektorientiert und produktionsbezogen gestaltet war, erhält immer mehr den Charakter einer Zusatzsteuer auf Gewinne von Großunternehmen« (S. 12). Eine Beziehung zwischen dem betrieblichen Nutzen aus den kommunalen Vorleistungen für die Produktion in Form von Infrastrukturmaßnahmen und den gewerblichen Steuerzahlungen an die Gemeinden (Äquivalenzprinzip) existiert nicht mehr. Durch die Konzentration auf wenige gewerbesteuerzahlende Betriebe erhöht sich zusätzlich die Konjunkturempfindlichkeit.

Zugunsten wiederherstellender Äquivalenzbeziehungen, geringerer Abhängigkeit von Konjunkturschwankungen und einer Verringerung der interkommunalen Steuerkraftunterschiede kommt es dagegen darauf an, nicht nur die letzten Änderungen des Gewerbesteuerrechts zurückzunehmen (Stand 1978), sondern generell den Kreis der Steuerpflichtigen auszuweiten. Analog der Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF in bezug auf eine Wertschöpfungssteuer soll die Gewerbesteuer nicht auf die Betriebe der unmittelbaren Produktion von Gütern beschränkt bleiben, sondern auch die Stätten privater Dienstleistungsproduktion, d.h. vor allem die Freien Berufe und den Handel mit einbeziehen. »Die Ausnahmeregel für die Freien Berufe bei der heutigen Gewerbesteuer erklärt sich vornehmlich aus einer historisch bedingten und durch Interessen beeinflußten spezifischen Abgrenzung des Gewerbebegriffs« (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 60). Mit

sachlichen Argumenten lässt sich diese Abgrenzung nicht rechtfer- tigen, da hinsichtlich der Inanspruchnahme kommunaler Dienst- leistungen und auch der Betriebsstruktur kaum Unterschiede be- stehen.

- Richtig in der Tendenz, aber zu mager im Volumen stellt sich die Gemeindefinanzreform von 1969 dar, weil sie durch kommu- nale Beteiligung an der Einkommensteuer gegen einen Tausch von Gewerbesteueranteilen die Steuerkraftunterschiede zwischen Indus- trie- und Wohngemeinden und auch die extreme Konjunktur- abhängigkeiten beim Steueraufkommen reduzierte. Kritisch bleibt jedoch zweierlei festzuhalten: Erstens ist der gegenwärtige Anteil von 15 % an der ESt geringer dimensioniert als der Bundesgesetz- geber den Kommunen an Pflichtaufgaben im Bereich der Jugend- pflege, der Sozialhilfe und des Umweltschutzes zuwies. Der Anteil sollte daher um rund drei Prozentpunkte höher liegen. Zweitens ist der Verteilungsschlüssel problematisch, weil er lediglich – bis zu Obergrenzen – Einkommensteuerpflichtige, nicht jedoch Rentner und Sozialleistungsempfänger einbezieht. Auf diese Weise werden die Kommunen mit einem hohen Anteil an Arbeitslosen und Alten doppelt bestraft: Einerseits erhöht sich das notwendige Ausgabe- volumen, andererseits vermindert sich das Steueraufkommen aus dem ESt-Anteil. Der Verteilungsschlüssel ist folglich so zu korri- gieren, daß Arbeitslose, Rentner und Sozialleistungsempfänger in die Kalkulation einbezogen werden.
- Zum Ausgleich interkommunaler Finanzkraftunterschiede und auch von Aufgabenunterschieden, die sich aus zentralörtlichen Funktionen ergeben, sollten besser als bisher die allgemeinen Zu- weisungen und insbesondere die Schlüsselzuweisungen der Länder systematisch fortentwickelt werden. Zweckzuweisungen sind so weit wie möglich zugunsten ungebundener Zahlungen umzulenken, um die kommunale Autonomie zur Wahrnehmung sozialori- entierter Aufgaben zu stärken. Investitionszuweisungen haben überdies den Makel, daß sie bevorzugt an finanzstarke Kommu- nen vergeben werden, weil diese die in der Regel anfallenden Eigenbeiträge mühelos finanziert können.
- Um insgesamt die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden zu erhöhen, ist nicht zuletzt auch die Grundsteuer zu einer zweiten Säule eigenständiger kommunaler Steuereinnahmen auszubauen.

Gegenwärtig hat sie mit einem Anteil von einem Achtel an den Steuereinnahmen nur noch eine untergeordnete Bedeutung. Zentral ist die Anpassung der Einheitswerte von landwirtschaftlichen Vermögen (Grundsteuer A) und Grundstücken und Gebäuden (B) an zeitnahe Werte. Die letzte Hauptfeststellung datiert aus dem Jahr 1964.

Es geht aber nicht nur um höhere Steuereinnahmen und mehr Steuergerechtigkeit, sondern auch um städtebauliche Ziele. So kann durch höhere Hebesätze auf unbebaute Grundstücke Druck auf eine Schließung von innerstädtischen Baulücken ausgeübt werden. Zugleich ist ein hoher Bodenverbrauch mit einer höheren Steuer zu koppeln. Mietanhebungen, die nicht durch Zusatzkosten bedingt sind, sollten nachträglich zu einer Anhebung der Gebäudewerte und damit zu höheren Steuerabgaben führen. Auf diese Weise könnte Druck gegen Mieterhöhungen ausgeübt werden oder zumindest der kommunale Haushalt durch eine nachträgliche fiskalische Beteiligung an der Wertsteigerung profitieren.

– Aktuell gilt es, die Veränderung der Grunderwerbsteuer, die ab 1. 1. 1983 zu einer Reduzierung des Steuersatzes von 7% auf 2% bei Wegfall von mehreren Befreiungen geführt hat, zurückzunehmen. Der Fortfall der Freibeträge berührt nicht höherwertige Objekte, die vor allem in den größeren Städten gehandelt werden. Hier wirkt sich die Absenkung des Steuersatzes nur belebend auf die spekulativen Geschäfte im Wohnungsmarkt aus und wird mit einem Verzicht an kommunalen Steuereinnahmen bezahlt.

Erst auf der Basis derart korrigierter Realsteuern lässt sich in den Kommunen wieder ein eigenständiger Beitrag zur Sicherung von Zukunftsaufgaben und qualitativen Lebensbedingungen in den Gemeinden erbringen. Eine Stärkung der Finanzkraft der Kommunen kann dann genutzt werden, um Bürgerinteressen, die sich vor Ort artikulieren, materiell in sinnvolle Investitionen, kommunale Dienstleistungen und Beschäftigungssicherung umzusetzen.

4 Die Alternativen: Qualitatives Wachstum – Arbeitszeitverkürzung – Vergesellschaftung

4.1 Beschäftigungskrise bis in die 90er Jahre: Die Notwendigkeit einer umfassenden Alternative

Das letzte Jahrzehnt hat gezeigt, daß wir es gegenwärtig nicht mit einem kurzfristig entstandenen und kurzfristig überwindbaren Beschäftigungsproblem zu tun haben: Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit ist im Trend der letzten 10 Jahre gewachsen; auch konjunkturrell günstige Jahre konnten die Erwerbslosigkeit nicht beseitigen. Mittlerweile geht eine Vielzahl von Forschungsinstituten davon aus, daß dieser Trend weiter anhält und das Beschäftigungsproblem auch in den 80er Jahren zunehmen wird.

Angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Dramatik, die hinter einer – für das Ende des Jahrzehnts unter status-quo-Bedingungen durchaus realistischen – Zahl von 3 – 4 Millionen Arbeitslosen steckt, müssen auch die traditionellen Mittel einer aktiven Beschäftigungspolitik kritisch überprüft werden. Es erscheint uns insbesondere fraglich, daß die Vollbeschäftigung durch den intensiven, aber isolierten Einsatz einzelner beschäftigungspolitischer Instrumente wiederzugewinnen ist. Wir plädieren daher für eine umfassende Strategie, die das Problem der Massenarbeitslosigkeit gleichzeitig auf verschiedenen Wegen angeht. Die zentralen Elemente dieser Gesamtstrategie sind die Politik des qualitativen Wachstums, eine spürbare Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohn- und Gehaltsausgleich und weitgehende Maßnahmen zur Demokratisierung der Wirtschaft.

Zunächst sollen die wichtigsten Entwicklungslinien skizziert werden, die das Beschäftigungsniveau in den beiden nächsten Jahrzehnten bestimmen werden. Die beiden Größen, die in diesem Zusammenhang vor allem relevant sind, sind die Entwicklung der *Arbeitsproduktivität* und das *Wachstum* des Sozialproduktes. Denn zusammen mit der Arbeitszeit, die auf Basis der Arbeits(stunden)produktivität das Sozialprodukt je Erwerbstägigen bestimmt, und der Zahl der Menschen, die Arbeit suchen (Erwerbspersonenpotential), ergibt sich aus diesen Größen der Fehlbestand an Arbeitsplätzen, also das Ausmaß der Erwerbslosigkeit. Die jüngsten

Wachstum, Produktivität und Arbeitslosigkeit: Vorausschätzungen von Forschungsinstituten

Institut	Prognose-zeitraum	Jahresdurchschnittliche Veränderungen		Erwerbslose insgesamt und registrierte Arbeitslose ²		
		Wachstum des BSP in %	Wachstum des BSP: Erwerbstätige ¹ (Arbeitsproduktivität) in %	1985	1990	2000
RWI	1980–1990	3,2	3,3	–	2,2 (1,4)	–
Ifo ³	1981–1985	2,0 bis 2,4	2,2 bis 2,3	1,8 bis 2,7	1,6 bis 3,2	–
	1985–1990	2,4 bis 3,2	2,4 bis 2,8			
Prognos	1980–1985	2,2	2,3	3,5	3,3	1,1
	1985–1990	2,7	2,6	(1,9)	(1,6)	(0,4)
	1990–2000	2,8	2,7			

¹ Alle Institute nehmen dabei eine durchschnittliche jährliche Verkürzung der Arbeitszeit um rd. 1 % an.

² Registrierte Arbeitslose in Klammern; beim Ifo-Institut liegen nur Schätzungen für die Erwerbslosen insgesamt vor.

³ Die oberen und unteren Werte der Schätzungen bei Ifo stellen optimistische bzw. pessimistische Modellvarianten dar, ohne daß jedoch extreme Annahmen gemacht wurden, so daß die »... dargestellten Veränderungsraten nicht die Bandbreite der denkbaren Entwicklung ...« darstellen (S. 21).

Quellen: RWI: M. Halstrick/R. Rettig, Die Entwicklung der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990, in: RWI – Mitteilungen 1981, S. 117–139. Ifo: W. Gerstenberger, Investitionen und Produktivität: Entwicklungstendenzen und Zusammenhänge, in: Ifo – Schnelldienst 17/18 1982, S. 7–24. Prognos: Die Bundesrepublik Deutschland 1985, 1990, 2000, Prognos-Report Nr. 11, Basel 1982

Vorausschätzungen dreier bekannter Forschungsinstitute sind in der Übersicht wiedergegeben.

Die kritischsten Größen in diesen Prognosen sind die Arbeitsproduktivität und das Wachstum des realen BSP. Dabei sind die Schätzungen des Wachstums am meisten durch unsichere Annahmen geprägt, müssen für sie doch, neben anderen, Hypothesen über die Entwicklung des Weltmarkts, der Investitionsentscheidungen, der Lohnpolitik oder der staatlichen Haushaltspolitik gemacht werden, wobei dann schließlich mehr optimistische oder mehr pessimistische »Erwartungen« die gemachten Annahmen und damit die Prognoseendwerte bestimmen. Angesichts der in den letzten Jahren gesunkenen Wachstumsraten des Sozialprodukts erscheinen die Schätzungen der Institute, insbesondere die des RWI, hinsichtlich der Sozialproduktsanalyse zu optimistisch.

Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität wird von den Instituten, ähnlich wie die Wachstumsraten des BSP, unterschiedlich eingeschätzt. Gemeinsam ist jedoch allen Vorausschätzungen, daß sie keine beachtenswerte »Schere« zwischen Produktivität und Wachstum aufweisen (die dennoch abweichenden Schätzungen der Erwerbslosenzahlen ergeben sich vor allem aus unterschiedlichen Annahmen über die Entwicklung der Arbeitssuchenden, d. h. des Erwerbspersonenpotentials). Dies hat das rechnerische Ergebnis zur Folge, daß sich die Zahl der gegenwärtig vorhandenen Arbeitsplätze in den kommenden Jahren nicht nennenswert verändert. Die hohen Erwerbslosenzahlen, die dennoch prognostiziert werden, erscheinen damit weniger als Defizit wirtschaftlicher Abläufe. Es sieht eher so aus, als seien sie die Folge einer »ungünstigen« demografischen Entwicklung (Anwachsen der erwerbsfähigen Jahrgänge) sowie der Veränderung des Verhaltens der Erwerbspersonen. Dies wiederum könnte zu dem voreiligen Schluß verleiten, daß bei einer entsprechenden Wachstumspolitik auch höhere als die prognostizierten Wachstumsraten des BSP erreichbar wären, so daß auch die »Erwerbslosigkeit aus demografischen Gründen« allein durch Wachstumspolitik abgebaut werden könnte.

Tatsächlich sind die Zusammenhänge nicht so einfach, denn Arbeitsproduktivität und Wachstum dürfen nicht als unabhängige Größen betrachtet werden. War dieser Einwand schon für die Vergangenheit berechtigt, so ist er für die vor uns liegenden Jahre von noch größerem Gewicht. Dies hängt zusammen mit der veränderten technologischen Entwicklung.

Die Wirtschaftswissenschaft hat sich schon immer schwer damit

getan, eine der Hauptdeterminanten ökonomischer Entwicklung, die technischen und organisatorischen Veränderungen, angemessen zu erfassen. Weil es sich dabei um qualitativ höchst unterschiedliche Prozesse handelt, wurden und werden technische und organisatorische Änderungen meistens anhand einer ihrer Wirkungen, nämlich der Änderung der Arbeitsproduktivität gemessen: Die Wachstumsrate der Produktivität dient als Indikator für das Ausmaß des technisch-organisatorischen Wandels. Die Richtigkeit einer solchen Vorgehensweise unterstellt, erweckt die Zeitreihe der vergangenen und prognostizierten Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität den Eindruck, als habe sich das Tempo des technisch-organisatorischen Wandels in den letzten Jahren verringert und werde sich auch in den beiden kommenden Jahrzehnten nicht wieder beschleunigen, sondern eher weiter vermindern:

Entwicklung der durchschnittlichen Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität

Zeitraum	61–65	65–70	70–75	75–80	80–85	85–90
Veränderung BSP/Erwerbstätigten (in %)	4,4	4,4	3,1	3,2	2,2 bis 2,3	2,4 bis 2,8

Quelle: W. Gerstenberger, a.a.O., S. 22

Zum einen ist eine solche Entwicklung Ergebnis mangelnder Investitionen und der mit ihnen verbundenen quasi-automatischen technischen Neuerungen. Zum anderen verbirgt eine solche Zeitreihe ganz wesentliche qualitative Änderungen in der technologischen Entwicklung seit Mitte der 70er Jahre, die auch wesentliche Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau haben:

- Produktivitätssteigerungen seit Beginn der 60er bis Mitte der 70er Jahre beruhten vielfach auf der Erzielung von Betriebsgrößenvorteilen (economies of scale). Viele Unternehmen konnten ihre Betriebseinheiten im Zuge des damaligen Wachstums bis zur optimalen Betriebsgröße ausweiten. Dies ist heute und in Zukunft in verschiedenen Bereichen anders: Die optimale Betriebsgröße ist dort bereits erreicht, zuweilen sogar überschritten.

- Die Mechanisierung und Automatisierung repetitiver manueller Tätigkeiten war in den 60er Jahren und früher eine wichtige Quelle des Produktivitätswachstums. Solche Mechanisierungen und Automatisierungen wären technologisch auch heute und künftig

tig möglich, werden aber von den Unternehmen aus ökonomischen Gründen immer weniger realisiert, denn ihre Rentabilität ist an eine hohe Auslastung bei der Produktion einer eng begrenzten Produktpalette gebunden; diese Bedingung ist wegen der von uns im 2. Kapitel analysierten Nachfrage-Schwäche nicht mehr erfüllt, weil die Zeiten ständiger Expansion fast aller Einzelmärkte für Industrieprodukte vorbei ist. Die Unternehmenspolitik ist jetzt vielmehr durch Versuche gekennzeichnet, neue Märkte zu kreieren.

Bis zur Mitte der 70er Jahre bestand der technologische und organisatorische Wandel aus der Summe vieler einzelner, qualitativ sehr verschiedener technischer und organisatorischer Änderungen, deren lohnende Realisierung zudem vielfach an die Bedingung kräftigen Produktionswachstums gebunden war: Technisch-organisatorische Änderungen als Ursache einer Steigerung der Arbeitsproduktivität erfolgten vielfach *in einem Akt* mit Produktionswachstum; eine Schere zwischen beiden war daher durch die Art des technisch-organisatorischen Wandels weitgehend ausgeschlossen.

Dies hat sich durch die Verfügbarkeit der auf Mikroelektronik (ME) und Datenverarbeitung (DV) beruhenden technologischen und organisatorischen Änderungen grundsätzlich und gründlich gewandelt. Es gibt zwar auch für die kommenden Jahrzehnte ein Spektrum von Entwicklungslinien, die zu anwendungsreifen Produkten und Prozessinnovationen führen werden (Beispiele: Laser-, Werkstoff-, Kunststoff-, Bio-, Chemie-, Kfz-, Bau-, Energie-, Umweltschutz-, Meerestechnik). Keine von ihnen hat aber eine so große, sich schnell verbreitende, arbeitsplatzbeseitigende, alle anderen bei weitem dominierende Bedeutung, wie die ME und die DV. Dabei sind folgende Punkte besonders bedeutsam:

- Die ME und DV sind bereits für viele Bereiche anwendungsreif. Ihre Anwendungsreife wächst ständig.
- Aus rein technischer Sicht ist heute erst ein Bruchteil des in den beiden vor uns liegenden Jahrzehnten wachsenden Potentials zum Einsatz von ME genutzt: In der Studie »Gnostic 2000« wurde ermittelt, daß der gegenwärtige Nutzungsgrad der ME erst 5 % der Anwendung beträgt, die im Jahre 2000 unter rein technischen Gesichtspunkten möglich sein wird. Gemessen am Jahr 2000 soll der Nutzungsgrad der ME im Jahre 1990 25 % betragen. Sollten diese auf Basis technischer Überlegungen gewonnenen Zahlen auch ökonomisch realisiert werden, würde sich eine exponentielle Ausbreitung der ME ergeben.

– Die ME und DV wird fast sämtliche Bereiche der Wirtschaft in ihrer technisch-organisatorischen Entwicklung prägen. In der *industriellen Fertigung* werden sich Automationstechniken verbreiten, die die Bedienung, Steuerung und Überwachung des Produktionsprozesses mittels Automaten und künstlicher Intelligenz ermöglichen. Diese künstliche Intelligenz erreicht zwar noch lange nicht den Komplexitätsgrad menschlicher Intelligenz, ihre technisch-materielle Basis jedoch – integrierte Halbleiterschaltungen mit absehbaren Integrationsdichten von bis zu 10 Mio Transistorfunktionen auf einem Chip – beginnt, sich an die Prinzipien von biologischen Informationssystemen anzunähern. In der industriellen Produktion werden sich vor allem rechnergesteuerte Maschinen (NC und CNC) durchsetzen und DNC-Systeme (direct numerical control) verbreiten, die es ermöglichen, ganze Fertigungsabläufe unter Einschluß der Material- und Werkstückbearbeitung durch Automaten und Industrieroboter mit Hilfe von Rechnersystemen zu steuern und zu überwachen. Weiter wird sich die Anwendung von Robotern und Vielzweckautomaten ausbreiten, betriebliche Transport- und Lagertechniken werden automatisiert werden. Schließlich wird durch Anwendung von CAM (computer aided manufacturing) Produktion und Verwaltung rechnergestützt integriert werden: Auftragseingang, Beschaffung, Produktion, Vertrieb und schließlich Rechnungsstellung werden über ein Rechnersystem aufeinander abgestimmt.

Neben der industriellen Produktion sind es die Bereiche *Büro, Verwaltung und Dienstleistungen*, in denen die ME und DV mit wachsendem Tempo Anwendung finden werden. Hier wird die gesamte Organisation, die Dokumentation, die Information nach innen und außen z. B. durch Textverarbeitungssysteme, Datenbanksysteme und dialogfähige Informationsverarbeitung bei Banken, Versicherungen, industriellen und öffentlichen Verwaltungen, Konstruktionsbüros, Beratungsbüros und vielen anderen kleinen und großen Dienstleistungsbetrieben praktisch revolutioniert werden.

Mit Sicherheit wird die ME und DV an den Stellen, an denen sie neu angewandt wird, starke negative Beschäftigungseffekte haben. Lange Zeit war umstritten, ob diese negativen Effekte nicht gesamtwirtschaftlich ausgeglichen werden durch mögliche positive Beschäftigungseffekte bei den Herstellern der auf ME basierenden Geräte oder dadurch, daß neue Verbrauchermärkte erschlossen werden (Produktinnovation z. B. bei der Unterhaltungselektronik).

nik). Diese Frage wird von entsprechenden Untersuchungen, die sich ja inzwischen auf Erfahrungen stützen können, mittlerweile einheitlich und eindeutig beantwortet: Insgesamt ist die ME ein »Jobkiller«. Diese Tendenz erkennt sogar der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten an.

Es steht auch fest, daß die ME und DV mit starken Rationalisierungseffekten verbunden sein wird. Die Besonderheit dieser Effekte und ihre besonderen Konsequenzen für die statistisch ermittelte gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität zeigt sich bei einem Vergleich mit den technologischen Änderungen der Jahre vor etwa 1975. Die Rationalisierungserfolge der damaligen technischen Änderungen waren an die Voraussetzung von kräftigem Wachstum gebunden; ohne letzteres hätten sie nicht stattgefunden. Die ME und DV wird sich dagegen in jedem Falle, also auch ohne Wachstum, mit großer Geschwindigkeit verbreiten, weil sie starke Rationalisierungseffekte selbst bei Produktionsrückgang ermöglicht, und dies bei weiter sinkenden Preisen der Geräte.

Gleichwohl gibt es bei der gegenwärtigen und künftigen technologischen Entwicklung einen Zusammenhang von Wachstum und statistisch gemessener Arbeitsproduktivität: Es hat sich empirisch gezeigt, daß bei der Erstellung von Dienstleistungen sowie in den hochkapitalintensiven Zweigen des warenproduzierenden Gewerbes der Faktor Arbeit in keinem unmittelbaren Zusammenhang mehr zur Produktion steht. Dies kann »... am Beispiel eines Kraftwerks verdeutlicht werden: Das zur Steuerung und Wartung eingesetzte Personal muß gleichbleiben, unabhängig davon, ob die Entwicklung des Stromverbrauchs mehr oder weniger Betriebsstunden pro Jahr erfordert.« (W. Gerstenberger, a.a.O., S. 19). Dies hat zur Folge, daß die statistisch gemessene Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität nicht mehr als Indikator für das Ausmaß des technisch-organisatorischen Wandels dienen kann. Weiter folgt aus diesem Zusammenhang, daß bei gegebenem technischen und organisatorischen Standard die statistische Produktivität steigt, wenn das BSP wächst: Hohe Wachstumsraten des BSP haben innerhalb weiter Grenzen größere Steigerungsraten der Arbeitsproduktivität *zur Folge*.

Diese Überlegungen lassen den Zusammenhang von Wachstums- und Beschäftigungspolitik in einem neuen Licht erscheinen: Selbst eine forcierte Wachstumspolitik könnte die Arbeitsplatzlücke der kommenden Jahrzehnte nicht schließen, weil höhere Wachstumsraten auch höhere Produktivitätssteigerungen herbei-

führen, m.a.W., weil innerhalb weiter Grenzen eine Produktionsausweitung ohne Beschäftigungsausweitung möglich ist.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß zusätzlich zu einer Politik des qualitativen Wachstums, die im wesentlichen über öffentliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme zu gestalten ist – und die wir nach wie vor für einen unverzichtbaren Bestandteil einer alternativen Wirtschaftspolitik halten – weitere Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Beschäftigung nachhaltig zu verbessern. Dazu gehören in erster Linie deutliche Arbeitszeitverkürzungen, durch die das Arbeitsangebot der einzelnen Beschäftigten gesenkt und die Nachfrage nach Arbeitskräften vergrößert werden kann. Die Beschäftigungswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen können erhöht werden, wenn gleichzeitig durch eine Festlegung und Kontrolle der Arbeitsbedingungen dafür gesorgt wird, daß der individuelle Arbeitsentzug nicht durch zusätzliche Rationalisierungs- und Intensivierungsmaßnahmen von Seiten der Unternehmensleitungen unterlaufen wird. Hierauf zu achten, heißt die Einführung des technischen Fortschritts zu kontrollieren.

Auch die Verbindung einer Politik des qualitativen Wachstums mit spürbaren Arbeitszeitverkürzungen bringt jedoch noch nicht eine langfristige Lösung des Beschäftigungsproblems. Erst wenn über die Art und den Umfang der Produktion, über den Einsatz der ökonomischen Ressourcen für privaten oder kollektiven Verbrauch, für Investitionen sowie für die Erhaltung der natürlichen Rohstoffe und Umwelt nicht mehr ausschließlich nach Maßgabe des privatwirtschaftlich erzielbaren Gewinns, sondern nach Kriterien gesellschaftlicher Bedarfsdeckung und der hierfür erforderlichen Proportionen des Reproduktionsprozesses entschieden wird, ergibt sich eine Perspektive, die Massenarbeitslosigkeit endgültig zu überwinden.

Die drei zentralen – im jeweils isolierten Einsatz nicht ausreichenden – Elemente einer alternativen wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie sind also:

- eine Politik des *qualitativen Wachstums* (vor allem über öffentliche Beschäftigungs- und Investitionsprogramme),
- eine Politik spürbarer *Arbeitszeitverkürzungen* bei vollem Einkommensausgleich und tarifvertraglicher Festlegung der Arbeitsbedingungen,
- eine Politik der weitgehenden *Demokratisierung* der Wirtschaft.

Auf diese drei zentralen Elemente richten sich unsere Vorschläge in den folgenden Abschnitten.

4.2 Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum

4.2.1 Überblick

Die bereits dargelegten Gesamtfolgen der fortgesetzten Spar- und Umverteilungspolitik zeigen, daß ein unverzüglicher Kurswechsel erforderlich ist. Die im Haushaltsbegleitgesetz beschlossenen Maßnahmen führen in ihrer großen Mehrzahl zu erheblichen Belastungen der Betroffenen und über die fortgesetzte Reduzierung der Massenkaufkraft zum weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit. Nur eine aktive Beschäftigungspolitik ohne Sozialabbau kann in Verbindung mit einer Arbeitszeitverkürzung und anderen flankierenden Maßnahmen zu einer Verringerung der auf lange Sicht zu erwartenden Arbeitsplatzlücke führen. Um dem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit energisch entgegenzuwirken, schlagen wir als Sofortprogramm das folgende Maßnahmebündel vor:

1. Zeitlich befristetes Verbot von Massenentlassungen

Da in den nächsten Monaten mit einer erneuten Entlassungswelle bei vielen Großunternehmen und einer teilweise dramatischen Zuspritzung der Lage in den betroffenen Städten und Regionen zu rechnen ist, fordern wir ein zeitlich befristetes Verbot von Massenentlassungen und eine entsprechende Veränderung des Kündigungsschutzgesetzes.

2. Auflage eines Investitions- und Beschäftigungsprogramms in Höhe von 30 Mrd DM sowie Rücknahme von Beschlüssen des Haushaltsbegleitgesetzes

Die in Teil 3. im einzelnen kritisierten Maßnahmen der CDU/FDP Bundesregierung müssen unverzüglich wieder aufgehoben werden. Für den Bundeshaushalt 1983 ergeben sich hierdurch gegenüber dem verabschiedeten Etat zusätzliche Ausgaben in Höhe von 10,1 Mrd DM (einschl. des erhöhten Zuschußbedarfs zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung) sowie um 2,2 Mrd DM geringere Steuereinnahmen. Die Länder- und Gemeindehaushalte haben einen Mehraufwand von 3,1 Mrd DM zu tragen, bei den Ländern sind zusätzlich noch die Steuereinnahmen um 1,3 Mrd DM geringer zu veranschlagen, während bei den Gemeinden steuerliche Mehreinnahmen entstehen. Zusammen mit dem geforderten Investitions- und Beschäftigungsprogramm ergibt sich für den Bundeshaushalt ein um 40,1 Mrd DM höheres Ausgabenvolu-

Zusätzlicher Ausgabenbedarf und Steuerminder- bzw. -mehreinnahmen (+) durch die Rücknahme der im Haushaltsbegleitgesetz 1983 beschlossenen unsozialen Maßnahmen

a) zusätzlicher Ausgabenbedarf¹

im Haushaltsbegleitgesetz beschlossene Maßnahme

*zusätzl. Ausgabenbedarf bei Rücknahme
(in Mio DM)*

Bund

Länder und Gemeinden

- Entlastung der öffentl. Arbeitgeber aus der Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge in Bund und Ländern um 2 v. H. ab 1. Juli 1983	700	2 800
- Neufestlegung des Steigerungssatzes der Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt auf 2 v. H. zum 1. Juli 1983 bei der Sozialhilfe	2	101
- Einkommensabhängige Reduzierung der Kindergeldsätze ²	730	-
- Beseitigung struktureller Verzerrungen bei der Einkommensermittlung für das Wohngeld	60	30
- Einschränkung der Schülerförderung (BAFöG)	200	110
- Verschiebung der Anpassung der Unterhaltshilfe und Berücksichtigung des Krankenversicherungsbeitrages der Rentner	21	10
	<u>1 713</u>	<u>3 051</u>
Kürzung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten	900	-
Kürzung des Bundeszuschusses zur knappschaftlichen Rentenversicherung	200	
Zusätzlicher Bedarf an Bundeszuschüssen der Bundesanstalt für Arbeit ³	5 487	-
der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten ⁴	748	-
der knappschaftlichen Rentenversicherung	126	-
Sonstige Einsparungen ⁵	881	5
Zusätzlicher Ausgabenbedarf insgesamt	<u>10 055</u>	<u>3 056</u>

b) Steuerminder- bzw. Steuermehreinnahmen (+)¹

im Haushaltsbegleitgesetz beschlossene Maßnahme	Steuerminder- bzw. -mehreinnahmen bei Rücknahme (in Mio DM)		
	Bund	Länder	Gemeinden
Kappung der Vorsorgepauschale für nicht rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer	- 467	- 480	- 153
Wegfall von 40 v. H. der Hinzurechnung von Dauerschulden und von Dauerschuldzinsen	+ 182	+ 276	+ 1042
Erhöhung der Umsatzsteuersätze zum 1. Juli 1983	- 1950	- 1050	-
Steuerminder- bzw. -mehreinnahmen insgesamt	<u><u>- 2235</u></u>	<u><u>- 1254</u></u>	<u><u>+ 889</u></u>

¹ im Haushaltsjahr 1983 gegenüber dem Entwurf der Bundesregierung

² die im Haushaltsbegleitgesetz vorgesehenen Einkommensgrenzen sind zu gering und müssen deutlich angehoben werden. Bei einer Reduzierung der Kindergeldzahlungen ab Jahreseinkommen von 60 000/120 000 DM ergeben sich Einsparungen von ca. 250 Mio DM. Die Rücknahme der gegenwärtigen Regelung (geplante Einsparung 980 Mio DM) und die Beschränkung der Kindergeldkürzungen auf Spitzenverdiener erfordert einen Ausgabenmehrbedarf von rund 730 Mio DM.

³ einschließlich der in Teil 4.2.2.5. geforderten Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit; zur Ermittlung des Zuschußbedarfes siehe die dortige Übersicht.

⁴ der Zuschußbedarf ergibt sich insbesondere durch die Aufhebung der Rentenanpassungsverschiebung auf den 1. Juli 1983, den Verzicht auf die Einführung eines Krankenversicherungsbeitrages der Rentner, den Verzicht auf die Beitragserhöhung um 0,5 v. H. ab dem 1. September 1983 sowie den Verzicht auf die Kürzung des Krankenversicherungsbeitrages der Rentenversicherung. Entlastungen ergeben sich dagegen durch den Verzicht auf die Senkung der Bemessungsgrundlage der Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit und den Verzicht auf die Senkung der Bemessungsgrundlage für die Beitragszahlungen des Bundes zur Rentenversicherung für Wehr- und Zivildienstleistende.

⁵ im Zusammenhang mit der Verschiebung der Rentenanpassung, der Einführung eines Krankenversicherungsbeitrages der Rentner, der verminderten Beitragszahlungen des Bundes zur Rentenversicherung für Wehr- und Zivildienstleistende sowie der Sparmaßnahmen bei der Krankenversicherung und Altershilfe der Landwirte.

men von insgesamt 293,9 Mrd DM. Seine Finanzierung kann durch die Mobilisierung zusätzlicher steuerlicher Mehreinnahmen und eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme gesichert werden.

3. Mobilisierung steuerlicher Mehreinnahmen

Durch eine konsequente Ausschöpfung des geltenden Steuerrechts, den Abbau von wenig wirksamen und/oder sozial ungerechtfertigten Steuersubventionen sowie durch gezielte Steuererhöhungen können die Einnahmen der öffentlichen Haushalte deutlich verbessert werden. Die Gesamtsumme der Mehreinnahmen beläuft sich auf 41,1 Mrd DM. Mit Ausnahme der Mehreinnahmen aus der höheren Besteuerung der ›windfall-profits‹ soll das zusätzliche Steueraufkommen zur Hälfte dem Bund und zur anderen Hälfte den Ländern und Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Dem Bundeshaushalt fließen somit 19,3 Mrd DM zu, während 21,8 Mrd DM den Ländern und Gemeinden zusätzliche Ausgabenspielräume eröffnen.

Neben der Rücknahme der Sparbeschlüsse und dem geforderten Beschäftigungsprogramm halten wir eine Umstrukturierung der Ausgaben im Haushalt 1983 für dringend erforderlich. Dies betrifft insbesondere die Militärausgaben, deren Niveau auf den Stand von 1981 gesenkt werden sollte, sowie die Streichung einer Reihe der vom Bund an den Unternehmenssektor gezahlten Finanzhilfen (siehe dazu im einzelnen Memorandum '82, S. 157 ff.). Hierdurch steht ein Finanzvolumen von über 5 Mrd DM zur Verfügung, das für zusätzliche beschäftigungs- und versorgungspolitische Ausgaben verwendet werden kann.

4. Erhöhung der Nettokreditaufnahme des Bundes

Neben den steuerlichen Mehreinnahmen müssen zusätzliche Finanzmittel durch eine Ausweitung der Kreditaufnahme des Bundes beschafft werden. Angesichts der katastrophalen Wirtschaftslage und kontinuierlich ansteigender Arbeitslosenzahlen ist eine kreditfinanzierte staatliche Ausgabenexpansion dringend geboten. Wir veranschlagen den Verschuldungsbedarf des Bundes für 1983 mit 63,4 Mrd DM, aber auch eine noch stärkere Ausweitung des Defizites ist ökonomisch vertretbar.

5. Maßnahmen zur dauerhaften Verbesserung der Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit

Die Rücknahme der unsozialen Beschlüsse im Bereich der Arbeits-

Zusammenfassende Gesamtrechnung für 1983 (Mrd DM)

	Bundesregierung	Alternativ- vorschlag
1. Ausgaben		
- Kernhaushalt	253,8	253,8
- Rücknahme der Spar- und Umverteilungsbeschlüsse 1983		10,1
- Beschäftigungsonderprogramm		30,0
Gesamtausgaben	<u>293,9</u>	
2. Einnahmen		
- Steuer-, Verwaltungs- und Münzeinnahmen	213,4 ¹	213,4 ²
- Steuermindereinnahmen		- 2,2
- Steuermehreinnahmen durch:		
- verbesserten Steuereinzug		+ 6,1
- Steuerlichen Subventionsabbau		+ 9,7
- Steuererhöhungen		+ 3,5
Gesamteinnahmen	<u>230,5</u>	
3. Nettokreditaufnahme	41,5 ¹	63,4 ²

¹ Die von der Bundesregierung veranschlagten Steuereinnahmen dürften sich angesichts steigender Arbeitslosenzahlen erneut als zu hoch erweisen. Eine nachträgliche Erhöhung der Nettokreditaufnahme aufgrund von Steuermindereinnahmen erscheint wahrscheinlich.

² Umgekehrt wird das Steueraufkommen bei einem Greifen des vorgeschlagenen Beschäftigungsprogrammes deutlich höher ausfallen. Die veranschlagte Nettokreditaufnahme kann entsprechend reduziert werden.

losenversicherung bewirkt eine nicht unerhebliche Ausweitung des Defizites der Bundesanstalt für Arbeit. Neben einer erforderlichen Erhöhung des Bundeszuschusses muß die Finanzsituation der Bundesanstalt durch die stufenweise Einführung eines allgemeinen Arbeitsmarktbeitrages und einer Arbeitgeberumlage mittel- und längerfristig verbessert werden. Für 1983 sind hierdurch Mehreinnahmen von insgesamt 3,6 Mrd DM zu veranschlagen.

6. Maßnahmen zur Sicherung der Renten- und Krankenversicherung
 Auch im Bereich der Renten- und Krankenversicherung fordern

wir die unverzügliche Rücknahme der in Haushaltsbegleitgesetz gefaßten Beschlüsse. Eine Reihe von Maßnahmen können in diesem Bereich ebenfalls zu einer dauerhaften Verbesserung der Finanzlage beitragen, ohne daß dies mit Beitragserhöhungen und Leistungsverschlechterungen bzw. -verteuerungen verbunden ist.

7. Flankierend sind eine Reihe von Maßnahmen erforderlich, die sicherstellen, daß auch alle anderen Bereiche der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zur Unterstützung der Strategie der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, zur Sicherung des Lebensstandards, zum Erhalt und Ausbau der Demokratie und der Mitbestimmung sowie zur Humanisierung der Arbeitswelt beitragen.

Dies gilt insbesondere

- für die Geldpolitik der Deutschen Bundesbank, die zu weiteren Zinssenkungen beitragen muß,
- für die Lohn- und Steuerpolitik, die den Realeinkommensabbau endlich stoppen und eine Stärkung der Masseneinkommen und damit des privaten Verbrauchs bewirken muß,
- für den Mieter-, den Jugendarbeits-, den Daten- und den Umweltschutz, in denen die vorgenommenen Einschränkungen unverzüglich zurückgenommen werden müssen.

4.2.2 Die Maßnahmen im einzelnen

4.2.2.1 Zeitlich befristetes Verbot von Massenentlassungen

Angesichts der Pläne vieler Großunternehmen noch in diesem Jahr durch Betriebsstilllegungen und einschneidende Rationalisierungsmaßnahmen erneut tausende von Arbeitsplätzen zu vernichten, sprechen wir uns für ein *zeitlich befristetes Verbot von Massenentlassungen* aus. Bis zum Greifen des geforderten Beschäftigungsprogrammes kann hierdurch der sich abzeichnende erhebliche Anstieg der Arbeitslosenzahlen zumindest abgemildert werden. Ein solches Verbot von Massenentlassungen kann auf folgende Weise realisiert werden:

- Die Landesarbeitsämter verhängen bei allen anzeigenpflichtigen Massenentlassungen (nach § 17 Kündigungsschutzgesetz) eine Entlassungssperre, die je nach betrieblicher Situation zwischen 6 und 12 Monaten dauert. Schon jetzt haben die Arbeitsämter die Möglichkeit, eine Entlassungssperre von 2 Monaten festzulegen

(§ 18 Kündigungsschutzgesetz). Die neue Regelung wäre durch eine Gesetzesänderung ohne weiteres durchzusetzen.

– Falls die Arbeitskräfte in dieser Zeit nicht voll beschäftigt werden können und damit betriebliche Verluste auftreten, kann das Arbeitsamt zur Verringerung solcher Verluste während der Entlassungssperre in Abstimmung mit dem Betriebsrat Kurzarbeit genehmigen. Arbeitsmarktpolitisch sinnvoller wäre die Durchführung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeitsperiode; entsprechende Vorschläge liegen bereits vor. Dabei wird es notwendig sein, die bislang geltende Frist, Kurzarbeitergeld nur für maximal 24 Monate (Stahlindustrie 36 Monate) zu gewähren, um die Zeit der Entlassungssperre vorübergehend zu verlängern.

– Schon jetzt haben die Unternehmer die Pflicht, nach § 8 AFG alle Massenentlassungen der Bundesanstalt für Arbeit frühzeitig anzukündigen. Falls die Unternehmer diese Mitteilung unterlassen, müssen sie der Bundesanstalt die Aufwendungen erstatten, »die ihr durch die Umschulung der Entlassenen oder auf eine andere Tätigkeit umgesetzten Arbeitnehmer für die Dauer von sechs Monaten entstehen«. (§ 8.3 AFG) Diese Sanktionsmöglichkeit ist bislang nicht praktiziert worden, wäre aber ein wirkungsvoller Begleitschutz für die Durchsetzung von Entlassungssperren.

– Schließlich ist der individuelle Kündigungsschutz zu verbessern. Dabei muß insbesondere die Mitwirkung des Betriebsrats gestärkt werden. Außerdem müssen gekündigte Beschäftigte künftig bis zum Abschluß eines eventuellen Rechtsstreits weiterbeschäftigt werden.

4.2.2.2 Investitions- und Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum

Um die Arbeitslosigkeit nachhaltig zu bekämpfen und einem weiteren Rückgang der wirtschaftlichen Entwicklung entgegenzuwirken, fordern wir zusätzlich zu der Rücknahme der Beschlüsse des Haushaltsbegleitgesetzes '83 ein beschäftigungspolitisches Sofortprogramm in Höhe von 30 Mrd DM. Dieses Sofortprogramm ist von seiner Aufgabenstellung her in das von uns bereits mehrfach geforderte »Zukunftsprogramm für die 80er Jahre«, das auf 10 Jahre mit einem Gesamtvolumen von 200 Mrd DM angelegt

war, einzubetten. Angesichts der krisenverschärfenden Finanzpolitik der letzten Jahre und dem absehbaren weiteren Anstieg der Arbeitslosenzahlen in den 80er Jahren, sehen wir in Abweichung zu dem Sofortprogrammvolumen im Memorandum '82 eine Anhebung auf 30 Mrd DM als dringend geboten an. Der bisherige Verzicht auf ein Investitions- und Beschäftigungsprogramm macht inzwischen ein größer dimensioniertes Programmvolumen erforderlich. Dabei geht es nicht nur um die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch die öffentliche Hand. Vielmehr kommt es darauf an, das Programm zur Mobilisierung der Produktionsaktivitäten zu nutzen und diese in Felder gesellschaftlichen Mangels sowie der umwelt- und energiepolitischen Zukunftsvorsorge zu lenken. Charakteristisch für diese Politik qualitativen Wachstums ist die Orientierung der öffentlichen Ausgaben am Kriterium der gesellschaftlichen Nützlichkeit. Die in der öffentlichen Diskussion hochgespielte Kontroverse zwischen einer angebots- und einer nachfrageorientierten Politik geht an dieser Aufgabenstellung vorbei. Eine Strategie zur Schaffung von qualitativem Wachstum zielt sowohl auf eine Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage als auch gleichzeitig auf eine Umstrukturierung der Produktion (Angebot) zugunsten der Überwindung gesellschaftlicher Mangelbereiche sowie der Sicherung von Produktionsaktivitäten in Bereichen der Zukunftsvorsorge. Im Memorandum '82 haben wir diesen Typ qualitativen Wachstums, der durch das »Zukunftsprogramm für die 80er Jahre« verwirklicht werden soll, beschrieben. Demnach geht es nicht um eine Verhinderung des wirtschaftlichen Wachstums, sondern um eine Ausdehnung der Produktionen, die aufgrund mangelnder Gewinnrentabilität unterentwickelt bleiben, aber eine wichtige Voraussetzung für eine ökologisch verträgliche und versorgungsorientierte wirtschaftliche Entwicklung bilden. Angesichts der ökonomischen, sozialen und politischen Auswirkungen des Typs aggressiv-privatwirtschaftlichen Wachstums fordern wir politische Entscheidungen zugunsten eines qualitativen Wachstums und damit eine am gesellschaftlichen Bedarf ausgerichtete Produktionsstrukturpolitik. Genauso in diesen Zusammenhang muß ein mittelfristig ausgerichtetes Beschäftigungssofortprogramm eingebettet werden. Die aufgabenorientierte Aufteilung dieses Sofortprogramms in Höhe von 30 Mrd DM konzentriert sich auf die folgenden Bereiche zur Umsetzung eines Typs qualitativen Wachstums (die in 1983 zu verausgabenden Mittel werden in Klammern angegeben):

Förderung und Umsetzung neuer Technologien zur rationellen Verwendung von Energie und Rohstoffen sowie zur Anwendung alternativer Energie- und Rohstoffquellen

- Fernwärmeprogramm von 10 Mrd DM in den nächsten 5 Jahren zur Mobilisierung eines Investitionsgesamtumfangs von 50 Mrd DM (2 Mrd DM);
- Öffentliche Förderung von heizenergieeinsparenden Investitionen zur Wärmedämmung und Nutzung energiesparender Heizungstechniken in privaten Haushalten und der Wirtschaft (0,5 Mrd DM);
- Aufstockung des Programms energiesparender Baumaßnahmen in öffentlichen Gebäuden (0,5 Mrd DM);
- Erhöhung der Ausgaben für die Erforschung von sparsamer Energieverwendung und alternativer Energieversorgung sowie zusätzliche Umschichtung von nuklearer zu nichtnuklearer Forschung (0,5 Mrd DM).

Maßnahmen zur Förderung des Wohnungs- und Städtebaus

- Zusätzliche Ausgaben für Ersatzwohnungsbau, Modernisierung von Wohnungen sowie Stadtanierung und Wohnumfeldverbesserung (1 Mrd DM);
- Zusätzliche 100 000 soziale Mietwohnungen in Ballungsgebieten mit entsprechendem Zuwachs an Arbeitsplätzen in Höhe von ca. 200 000 (12 Mrd DM);
- Zusätzliche Ausgaben für die Modernisierung der ca. 7–8 Mio modernisierungsbedürftigen Wohnungen durch direkte Förderung (1 Mrd DM).

Verbesserung der Verkehrsverhältnisse

- Aufstockung der Leistungen des Bundes an die Bahn zur Verbesserung des Verkehrsaangebots (1,6 Mrd DM);
- Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, zusätzliche Ausgaben für den Lärmschutz und Verkehrsberuhigungsmaßnahmen sowie Ausbau der Radwege (1 Mrd DM).

Maßnahmen für die Erhaltung und Wiederherstellung der Umweltbedingungen

- Bedarfsgerechter Ausbau und Erneuerung der Entsorgungssysteme wie etwa Sammelkanalisation, Kläranlagen, Abfallbeseitigung (1 Mrd DM);

– Verstärkte Fortführung der »wasserwirtschaftlichen Zukunftsvorsorge« im Bereich der Sanierung von Flüssen, Gewässern sowie zur Sicherung der Trinkwasserversorgung (1,5 Mrd DM).

Schaffung zusätzlicher Berufsausbildungsplätze

– Zum schnelleren Abbau der Jugendarbeitslosigkeit und des Ausbildungsplatzmangels müssen 100 000 zusätzliche Ausbildungsplätze in über- und außerbetrieblichen Ausbildungsstätten geschaffen werden. Mittelfristig ist die Finanzierung über eine gesetzliche Arbeitgeber-Umlage, die einen mitbestimmten Fonds speist, zu sichern. Als Sofortmaßnahme sind mit relativ geringem Mittelaufwand die vorhandenen räumlichen und sachlichen Kapazitäten berufsbildender Schulen zur Ausweitung vollqualifizierender, vollzeitschulischer Ausbildungsplätze zu erweitern.

Zusätzliche Plan- und ABM-Stellen im öffentlichen Dienst

– Einrichtung von 40 000 Stellen im Bereich des öffentlichen Dienstes für Pflege-, Beratungs- und Ausbildungsberufe sowie bei den Arbeits- und Finanzämtern (2 Mrd DM);
– Erhebliche Aufstockung der Finanzmittel für zusätzliche Stellen im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Der Schwerpunkt der AB-Maßnahmen muß in gesellschaftlichen Mangelbereichen liegen, die beschäftigten Arbeitnehmer müssen den normalen tarifvertraglichen Bedingungen unterliegen und zusätzlich muß sichergestellt werden, daß kein gleichzeitiger Abbau von Planstellen in den Kernhaushalten erfolgt (2 Mrd DM).

Staatliche Investitionsprogramme unterliegen häufig der Gefahr, daß ein Teil des expansiven Impulses lediglich in zusätzlichen Preissteigerungen verpufft. Solche Effekte waren in der Vergangenheit vor allem im Bausektor feststellbar. Sie treten bei längerfristig ausgerichteten Programmen allerdings dann weniger in Erscheinung, wenn die Unternehmen mit einer dauerhaften Nachfrageerhöhung rechnen können und ihre Produktionskapazitäten im Falle von Engpässen daher den veränderten Bedingungen anpassen. Zudem ist zukünftig die Vergabe öffentlicher Aufträge mit Beschäftigungs-, Preis- und/oder Investitionsauflagen zu versehen, an deren wirksame Kontrolle die Betriebsräte und gewerkschaftlichen Gremien zu beteiligen sind. Die öffentlichen Haus-

halte und insbesondere der Bund verfügen über eine Markt- und Nachfragemacht, die die Durchsetzung solcher Auflagen bei der Auftragsvergabe ohne größere Schwierigkeiten erlaubt. Der arbeitsplatzschaffende Impuls der geforderten expansiven Finanzpolitik kann auf diese Weise vergrößert werden. Durch monopolistische Marktstrukturen nicht auszuschließende Mitnahme- und Preiseffekte werden somit politisch einschränkbar.

4.2.2.3 Zusätzliche Steuereinnahmen

4.2.2.3.1 Grundsätze der Finanzierung einer alternativen Wirtschaftspolitik

Die weiter unten dargestellten Vorschläge zur Finanzierung einer alternativen Wirtschaftspolitik wenden sich gegen den krisenverschärfenden Kurs der gegenwärtig herrschenden Wirtschaftspolitik, die durch eine gigantische Umverteilung die unternehmerischen Gewinne zu Lasten des Sozialsystems sowie sozialer Infrastruktur stärken will. Die hier vorgeschlagenen Alternativen zielen auf eine:

- Mobilisierung brachliegender Produktionsmöglichkeiten;
- Nutzung der vorhandenen Produktionsmöglichkeiten für die Stärkung des privaten und öffentlichen Konsums sowie für die Realisierung eines qualitativen Wachstums in Bereichen gesellschaftlichen Mangels und der Zukunftsvorsorge;
- Umverteilung der Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung;
- soziale Beherrschung des technischen Fortschritts.

Prinzipiell sind die Finanzierungsalternativen damit an dem Ziel der Umsetzung einer Produktions- und Arbeitsstruktur ausgerichtet, die die individuelle und gesellschaftliche Daseins- und Zukunftsvorsorge für die Bevölkerung sichert und unter gebrauchsorientierten Kriterien Wirtschaftswachstum und technischen Fortschritt gesellschaftlich kontrolliert nutzt.

Die Finanzierungsinstrumente zur Durchsetzung einer solchen Produktions- und Arbeitsstruktur zielen auf eine Zurückdrängung einzelwirtschaftlicher Gewinnkalkulation, die zu Überkapazitäten, zur Unterauslastung der Produktionsmöglichkeiten sowie zu Defiziten bei der Produktion in Bereichen der Umwelt- und Lebenssicherung führt. Die Umverteilungspolitik ist der Aufgabe verpflichtet, einen stabilen Entwicklungspfad unter qualitativen Kriterien zu sichern. Die Grundsätze einer alternativen Finanzierungspolitik sind:

- die Sicherung von Masseneinkommen, die eine versorgungsgerechte Entwicklung des privaten Konsums gewährleisten sollen;
- die Stärkung der öffentlichen Finanzkraft durch Abschöpfung funktionsloser Gewinne und hoher Einkommen mit verschiedenen Instrumenten zur Realisierung einer öffentlichen Produktion in Bereichen gesellschaftlichen Mangels bzw. der Zukunftsvorsorge;
- die Abschöpfung der Rationalisierungsgewinne zur Durchsetzung einer Politik der Arbeitszeitverkürzung, die die Vorteile des technischen Fortschritts an die abhängig Beschäftigten weitergibt.

Die im folgenden unterbreiteten Instrumente zur Finanzierung einer alternativen Wirtschaftspolitik setzen diese Grundsätze um.

Die Einzelmaßnahmen zur Mobilisierung von zusätzlichen Steuereinnahmen in Höhe von insgesamt 41,1 Mrd DM sind dabei unter drei Hauptpunkten subsumiert:

- konsequente Ausschöpfung des geltenden Steuerrechts (12,22 Mrd DM);
- Abbau von ungerechtfertigten Steuersubventionen (18,95 Mrd DM);
- gezielte Steuererhöhungen (9,9 Mrd DM).

Von zwei Ausnahmen abgesehen (stärkere Besteuerung der ›windfall-profits‹ und Steuermehreinnahmen durch den Abbau von im 8. Subventionsbericht enthaltenen ungerechtfertigten Steuersubventionen) sollen die Mehreinnahmen jeweils zur Hälfte dem Bundeshaushalt zufließen, während die andere Hälfte zur Stärkung der Finanzkraft der Länder und Gemeinden verwendet werden kann.

4.2.2.3.2 Ausschöpfung des geltenden Steuerrechts

Bekämpfung der Steuerhinterziehung

Durch die personelle Unterbesetzung der Finanzämter sowie unzureichende Steuereinzugsverfahren gehen dem Staat jährlich Steuereinnahmen in Höhe von mindestens 25 Mrd DM verloren. Die vermutete Schadenshöhe der gesamten Wirtschaftskriminalität wird sogar auf bis zu 55 Mrd DM geschätzt. Durch eine Intensivierung der Steuer- und Zollfahndung sowie eine Ausdehnung und Verbesserung der Betriebsprüfungen könnten jährliche Mehreinnahmen in Höhe von vielen Milliarden erzielt werden. Besonders deutlich wird dies im Bereich der *Betriebsprüfungen*: die Anzahl der im gesamten Bundesgebiet eingesetzten Betriebsprüfer lag 1980 bei

durchschnittlich 9031, ihre Zahl hat sich 1981 sogar noch geringfügig auf 9016 reduziert. Mit dieser völlig unzureichenden Personalkapazität sollen die in den Betriebskarteien erfaßten rund 2,8 Mio Betriebe (1981) geprüft werden. Selbst bei einer ausschließlichen Beschränkung der Prüfungen auf die erfaßten 120 195 Großbetriebe erscheint die Personalkapazität angesichts der erheblichen Möglichkeiten der Gewinnverschleierung und Steuerhinterziehung gerade in diesem Bereich noch zu gering. Gleichzeitig zeigen aber die Veröffentlichungen über die steuerlichen Betriebsprüfungen, daß insbesondere bei den Großbetrieben bereits jetzt die mit weitem Abstand höchsten steuerlichen Nachforderungen festgesetzt werden. Auf die 1981 geprüften 30 583 Großbetriebe (rund 17 % aller geprüften Betriebe) entfielen mit über 4,8 Mrd DM alleine fast 72 % der gesamten steuerlichen Mehreinnahmen von 6,7 Mrd DM, während für die restlichen 151 363 Mittel-, Klein- und Kleinstbetriebe zusätzliche Steuerforderungen in Höhe von 1,88 Mrd DM festgesetzt wurden. Gerade im Bereich der Großbetriebe kommt der Betriebsprüfung daher eine besonders wichtige Bedeutung zu. Angesichts der Personalkapazität der Finanzämter dürfte dabei aber nur die Spitze des Eisberges der gesamten Gewinnmanipulation und Steuerhinterziehung aufgedeckt worden sein. Durch eine Ausdehnung und erhebliche Intensivierung der Betriebsprüfungen sind Steuermehreinnahmen von jährlich einigen Milliarden zu erwarten, die die zusätzlichen Personalkosten für eine dringend erforderliche Aufstockung der Betriebsprüfer bei weitem übertreffen würden. Allein im Bereich der Großbetriebe dürften durch intensivere Prüfungen Mehreinnahmen realisierbar sein, die um mindestens 50 % über den bereits jetzt festgelegten Nachforderungen liegen.

Daten zur steuerlichen Betriebsprüfung 1981

	Anzahl der erfaßten Betriebe	Anzahl der geprüften Betriebe	steuerliche Mehrforderungen aus Betriebsprüfungen (in DM)
Großbetriebe	120 195	30 583	4 823 822 000
Mittelbetriebe	672 674	84 292	1 405 389 000
Kleinbetriebe	756 286		351 538 000
Kleinstbetriebe	1 258 739	67 071	122 564 000
Insgesamt	2 807 894	181 946	6 703 313 000

Quelle: BMF – Finanznachrichten 22/1982

Gleichzeitig weisen wir erneut auf die im Memorandum '82 vorgeschlagene Einführung eines geeigneten *Quellenabzugsverfahrens für Zinserträge* aus Geldvermögen hin (S. 146 f.). Vom österreichischen Finanzministerium ist inzwischen ein entsprechender Vorschlag zur Einführung einer Zinsertragsteuer vorgelegt worden. Auch der US-Senat hat Mitte letzten Jahres eine Quellensteuer auf Dividenden und Zinseinnahmen beschlossen. Die gerade in diesem Bereich feststellbaren Steuerhinterziehungen könnten durch eine Quellensteuer weitgehend beseitigt werden. Auch bei großzügig bemessenen, sozialorientierten Freibeträgen für kleine und mittlere Sparer und Geldvermögensbesitzer sind staatliche Mehreinnahmen in Milliardenhöhe mobilisierbar. Schätzungen des Bundesfinanzministeriums beziffern die zusätzlichen Steuereinnahmen auf 5–7 Mrd DM.

Insgesamt halten wir bei einer konsequenten Bekämpfung der Steuerhinterziehungen und Wirtschaftskriminalität Mehreinnahmen in Höhe von mindestens *10 Mrd DM* jährlich für realisierbar.

Verminderung und höhere Verzinsung von Steuerrückständen

Die Steuerrückstände sind 1981 erneut gegenüber dem Vorjahr um 9% auf nunmehr 14,6 Mrd DM (Stichtag 30. 11. 1981) angestiegen. Einschließlich der erlassenen und niedergeschlagenen Beträge, auf deren Eintreibung der Staat bereits verzichten mußte, ergeben sich insgesamt offiziell ausgewiesene Steuerfehlbeträge von annähernd 17 Mrd DM 1981. Auf die hierbei berücksichtigten Steuerarten bezogen, entspricht dies einer Ausfallquote von 6,76%. Berücksichtigt man zusätzlich noch die in der Steuerrückstandsstatistik nicht einbezogenen Einfuhrumsatzsteuern, Zölle, Verbrauchs- sowie Gemeindesteuern und unterstellt in diesen Bereichen eine annähernd gleichhohe Ausfallquote, ergibt sich für 1981 ein Steuerfehlbetrag (einschl. erlassene und niedergeschlagene Steuern) von insgesamt ungefähr 22,6 Mrd DM, von dem rund 19,4 Mrd DM auf die Steuerrückstände entfallen.

Der mit Abstand größte Teil der offiziell ausgewiesenen Steuerrückstände entfällt mit 8,9 Mrd DM (61%) auf die sog. echten Rückstände, deren Nichtzahlung ohne Zustimmung der Finanzbehörden erfolgt, während die gestundeten und ausgesetzten Rückstände Anteile von 9,5% bzw. 29,1% stellen. Werden auch bei den echten Rückständen die in der Statistik nicht einbezogenen Steuerarten berücksichtigt, dürfte das Gesamtvolumen bereits 1981 bei weit über 11 Mrd DM gelegen haben. Durch eine energische Ein-

treibung sollte es möglich sein, zumindest die echten Rückstände um mindestens ein Fünftel zu verringern. Die staatlichen Mehreinnahmen lägen damit, bezogen auf den ausgewiesenen Stand von 1981, bei rund 1,79 Mrd DM.

Ein zusätzlicher Druck auf die Verminderung der echten Steuer-rückstände kann durch eine deutlich erhöhte Verzinsung der Steuerschuld ausgeübt werden. Auf echte Rückstände ist gegenwärtig ein Säumniszuschlag von 1% pro Monat zu bezahlen, der Jahreszinssatz von rund 12% kann aber angesichts des aktuellen Kreditzinsniveaus (der Zinssatz für Kontokorrentkredite schwankte 1981/82 zwischen 12% und 16%) nicht als Druckmittel zur Durchsetzung der Zahlungsansprüche angesehen werden. Von einer wirklichen Bestrafung für ohne Zustimmung der Finanzbehörde nicht rechtzeitig gezahlte Steuern kann überhaupt keine Rede sein. Die Säumniszuschläge müssen daher drastisch erhöht werden. Eine Zinssatzdifferenzierung zugunsten der Klein- und Mittelbetriebe ist dabei als Instrument der Mittelstandspolitik durchaus möglich. Eine Erhöhung der durchschnittlichen Säumniszuschläge um 50% (Zinssatz von monatlich 1,5%) könnte zusätzlich zu der energischeren Eintreibung noch staatliche Mehreinnahmen von mindestens 0,43 Mrd DM 1983 erbringen.

Insgesamt sind demnach allein durch eine konsequenteren Aus-schöpfung des geltenden Steuerrechts sowie die Verminderung und angemessenere Verzinsung der Steuerrückstände staatliche Mehreinnahmen in Höhe von mindestens 12,22 Mrd DM für 1983 mobilisierbar.

4.2.2.3.3 *Abbau von Steuersubventionen*

Abbau von Steuersubventionen nach dem 8. Subventionsbericht

Im 8. Subventionsbericht der alten Bundesregierung waren bereits für das Jahr 1982 steuerliche Subventionen in Höhe von 30,2 Mrd DM ausgewiesen. Unter Einschluß einer Reihe anderer Steuervergünstigungen, die nach der Neufassung des Subventionsbegriffes zwar nicht mehr als Subvention bezeichnet werden, es ihrem öko-nomischen Gehalt nach aber sind, ergaben sich für alle Gebiets-körperschaften aufgrund dieser gesetzlichen Sonderregelungen steuerliche Mindereinnahmen von 46,6 Mrd DM, von denen 23 Mrd DM allein auf den Bund entfielen. Im Memorandum '82 haben wir im einzelnen aufgeschlüsselt, bei welchen Subventions-arten es sich lediglich um eine ungerechtfertigte Privilegierung be-

stimmter Personengruppen oder Unternehmen handelt. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die dortigen detaillierten Ausführungen (S. 149 ff.). Insgesamt wären 1982 durch Streichungen bzw. Kürzungen steuerliche Mehreinnahmen von 3,633 Mrd DM (davon 1,957 Mrd DM für den Bund) realisierbar gewesen, ohne daß gravierende wirtschafts- oder beschäftigungspolitische Nachteile zu erwarten sind. Neuere Angaben für den Haushalt 1983 sind noch nicht vorhanden, eine Fortschreibung des Subventionsvolumens mit der Gesamtsteigerungsrate des Bundeshaushaltes (+ 2,9%) kann aber als Untergrenze für seine Schätzung herangezogen werden. Unter Einschluß der zwei auch von der neuen Bundesregierung bereits aufgehobenen Steuersubventionen dürften die durch einen Abbau von ungerechtfertigten Steuervergünstigungen zu realisierenden Mehreinnahmen daher mindestens das Vorjahresniveau von 3,6 Mrd DM erreichen. Für den Bund veranschlagen wir davon zusätzliche Steuereinnahmen von *2 Mrd DM*.

Aufhebung des Ehegatten-Splitting für Spitz Verdienender

Das in die Lohn- und Einkommensteuertabellen eingearbeitete Splitting-Privileg für Ehepaare wird zwar von allen verheirateten Steuerzählern in Anspruch genommen, da die hierdurch bedingten Steuerersparnisse aber mit steigendem Einkommen zunehmen, profitieren in erster Linie Spitz Verdienender von dieser Vergünstigung, während der Splitting-Vorteil für Niedrigverdienende relativ gering ausfällt. Eine Begrenzung der Splitting-Vergünstigung für Spitz Verdienender, die bei Jahreseinkommen von über 120 000 DM zu Steuerersparnissen von jährlich bis über 14 000 DM führt, war von der SPD bei den ersten Haushaltsberatungen in die Diskussion gebracht worden. Die CDU/FDP Regierung hat dieses Privileg jedoch unangetastet gelassen. Die erneute Einführung von Kinderfreibeträgen führt im Gegenteil zu einer zusätzlichen Bevorzugung der Höherverdienenden und auch die für die Zukunft in Aussicht gestellte allgemeine Umstellung des gegenwärtigen ›Ehegatten-‹ auf ein ›Familien-Splitting‹ (zusätzliche Einbeziehung von Kindern) wird – wie Modellrechnungen des Ifo-Institutes zeigen – die Steuervorteile für Spitz Verdienender noch erheblich vergrößern. Die Finanzierung der Familien- und Jugendpolitik muß deshalb grundlegend verändert werden. Eine Bestandsaufnahme und entsprechende Alternativen haben wir bereits im Memorandum '82 (S. 251 ff.) vorgelegt. Alleine durch die Streichung der Splitting-Vorteile für verheiratete Spitz Verdienender mit Jahres-

einkommen von zusammen über 120 000 DM können steuerliche Mehreinnahmen in Höhe von mindestens 6 Mrd DM jährlich erzielt werden.

Verbot der Absetzung von Bewirtungskosten und Geschenken vom Unternehmenseinkommen

Den öffentlichen Haushalten gehen jährlich Steuereinnahmen in Höhe von rund 1,5 Mrd DM dadurch verloren, daß Bewirtungskosten und Geschenke als Betriebsausgaben vom Unternehmenseinkommen abgesetzt werden können. Eine wirksame Kontrolle und Begrenzung der Abzugsmöglichkeiten pro Person und Tag auf die für Arbeitnehmer geltenden Reisekosten-Höchstsätze würde zu Mehreinnahmen des Staates führen, die die gesamten Ausgaben für das von der CDU/FDP gestrichene Schüler-BAFöG bei weitem übertreffen.

Abschaffung des Freibetrages für Freiberufler

Bei der steuerlichen Ermittlung des Einkommens aus freier Berufstätigkeit können 5 % der Einnahmen, bis zu maximal 1200 DM jährlich, durch einen speziellen Freibetrag für Freiberufler abgesetzt werden. Eine solche Privilegierung der Selbständigen gegenüber den abhängig Beschäftigten ist ungerechtfertigt, zumal die Freiberufler über wesentlich höhere Durchschnittseinkommen verfügen. Die Abschaffung dieses Freibetrages führt zu Steuermehreinnahmen von ungefähr 0,15 Mrd DM.

Wegfall der Durchschnittssatzbesteuerung der Landwirte

Während sich das Lohnsteueraufkommen von 35 Mrd DM 1970 bis 1981 mit 117 Mrd DM mehr als verdreifachte, sind die Steuerzahlungen der Landwirte von 446 Mio DM 1970 auf 416 Mio DM 1981 gesunken. Eine solche Diskrepanz in den steuerlichen Belastungen ist nicht akzeptabel. Bei einem Wegfall der gegenwärtigen Durchschnittssatzbesteuerung der Landwirte und der Einführung einer einfachen Buchführungspflicht (Einnahmen-Ausgaben-Rechnung) für alle Vollerwerbsbetriebe sowie bei einer Rücknahme der mit der Neuregelung der Landwirtschaftsbesteuerung eingeführten Steuervergünstigungen sind Steuermehreinnahmen von mindestens 1,3 Mrd DM zu erwarten.

Streichung von fehlgeleiteten Wohnungsbausubventionen

Der größte Teil der über Steuervergünstigungen indirekt in den

Wohnungsbau fließenden Mittel kommt lediglich den oberen Einkommensbeziehern zugute. Das Ziel der gegenwärtigen staatlichen Wohnungsbaupolitik kann daher auch nicht darin gesehen werden, den dringenden Wohnungsbedarf zu angemessenen Mieten zu decken. Eine grundlegende Umstrukturierung der gesamten Wohnungsbaupolitik und eine Unterbindung der vielfältigen steuerlichen Bevorteilungen der diversen Spielarten von Verlustzuweisungs- und Bauherrengegesellschaften ist umgehend erforderlich (zur grundsätzlichen Kritik an der Wohnungsbaupolitik und möglichen Alternativen siehe Memorandum '81, S. 87-204). Die beschlossene Senkung des Grunderwerbsteuersatzes von 7 % auf 2 % bei gleichzeitigem Wegfall der Freigrenzen muß unverzüglich zurückgenommen werden. Sie begünstigt erneut teure Objekte, während die Käufer von kleineren Einfamilienhäusern oder Eigentumswohnungen hierdurch erheblich benachteiligt werden. Kurzfristig sind vorsichtigen Schätzungen zufolge steuerliche Mehreinnahmen von mindestens 3,4 Mrd DM zu mobilisieren, die in dem vorgeschlagenen Investitions- und Beschäftigungsonderprogramm für den Bau von Mietwohnungen im sozialen Wohnungsbau verwendet werden sollen.

Nachversteuerung »legaler Steuerhinterziehung«

Steuermindereinnahmen in Höhe von vielen Milliarden entstehen jährlich dadurch, daß Unternehmen Briefkastenfirmen in sog. Steueroasen unterhalten und im Inland entstandene Gewinne dorthin transferieren. Durch Doppelbesteuerungsabkommen der BRD mit solchen Steueroasen müssen diese Unternehmen nur einen verschwindend geringen Teil ihrer in der BRD entstandenen Gewinne in diesen Ländern versteuern. Der bundesdeutschen Steuer sind sie anschließend nicht mehr unterworfen. Um solche volkswirtschaftlich völlig unsinnige Praktiken zu unterbinden, muß in Doppelbesteuerungsabkommen festgelegt werden, daß die Gewinne jeweils insgesamt mit den in der BRD geltenden Steuersätzen versteuert werden. Die Gewinne sind daher nachträglich jeweils im Inland mit der Differenz zwischen den Steuersätzen in diesen Ländern und der BRD zu belegen. Durch diese auf mehr Steuergerechtigkeit zielende Maßnahme entstehen staatliche Mehreinnahmen in Höhe von mindestens 3 Mrd DM jährlich.

4.2.2.3.4 Gezielte Steuererhöhungen

Stärkere Besteuerung der ›Windfall-profits‹

Die in der BRD fördernden Erdöl- und Erdgasunternehmen erzielen erhebliche Zusatzgewinne dadurch, daß sie ihre inländische Produktion jeweils zu Weltmarktpreisen verkaufen. Neuere Schätzungen haben ergeben, daß diese ›windfall-profits‹ über 2,2 Mrd DM (1978), 2,5 Mrd DM (1979) und 4,1 Mrd DM (1980) auf bereits 6,0 Mrd DM 1981 angestiegen sind. Diesen weder durch Kostensteigerungen noch durch ökonomische Leistung zu rechtfertigenden Differentialrenten standen andererseits lediglich Bruttoanlageinvestitionen im Bereich der inländischen Öl- und Gasgewinnung von 0,375 Mrd DM 1980 gegenüber. In der BRD werden diese Zusatzgewinne gegenwärtig lediglich mit einem Steuersatz von 32 % belastet, in anderen Ländern wie England und Norwegen dagegen bis zu 90 %. Durch eine Erhöhung der Besteuerung der ›windfall-profits‹ auf 80 % ergeben sich Mehreinnahmen von mindestens 2,9 Mrd DM. Da diese Steuermehreinnahmen in erster Linie zunächst im Bundesland Niedersachsen anfallen, ist ihre volle Einbeziehung in den Länderfinanzausgleich zu fordern, so daß es durch eine Reduzierung der Zahlungen an Niedersachsen auch zu einer finanziellen Besserstellung der anderen Bundesländer kommt.

Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer ohne Veräußerungsfrist

Der Wertzuwachs bei einem Grundstückskauf unterliegt dann nicht der Einkommensteuer, wenn zwischen Anschaffung und Veräußerung ein Zeitraum von lediglich mehr als zwei Jahren liegt. Die Grundstücksspekulationen werden durch diese Regelung zusätzlich steuerlich attraktiv gemacht. Eine aus verteilungs-, boden- und wohnungsbaupolitischen Gründen zufordernde Streichung der Frist und Besteuerung des Wertzuwachses führt zu Steuermehreinnahmen in einer Größenordnung von mindestens 0,5 Mrd DM.

Einführung einer Ergänzungsabgabe

Die vom DGB bereits seit einigen Jahren erhobene Forderung, eine Ergänzungsabgabe in Höhe von 6 % der Steuerschuld bei zu versteuernden Jahreseinkommen von über 60 000/120 000 DM (Alleinstehende/Verheiratete) zu erheben, ist mit der Einführung der ›Investitionshilfeabgabe‹ durch die CDU/FDP Koalition keines-

wegs hinfällig geworden. Selbst wenn die zunächst als Zwangsanleihe beschlossene Abgabe entsprechend dem CDU/CSU Wahlkampfprogramm nun doch nicht zurückgezahlt werden sollte, zeichnet sie sich vor allem durch zwei Mängel aus: erstens ist ihre Erhebung auf zwei Jahre (1983 und 1984) begrenzt und zweitens wird diese Abgabe durch den zugelassenen Umfang der Minde rung (20 % des Investitionsvolumens) für Steuerpflichtige mit Investitionsmöglichkeiten, d. h. Unternehmern und sonstigen Selbständigen, zur Farce. Das Finanzaufkommen dieser Investitionshilfe abgabe beträgt demnach auch nur 1 Mrd DM und wird vermutlich ausschließlich von gut verdienenden Arbeitnehmern aufgebracht. Die geforderte Ergänzungsabgabe führt dagegen zu staatlichen Mehreinnahmen von 3 Mrd DM. Eine Veränderung der gesetzlichen Regelung und eine Überführung der Investitionshilfe- in eine Ergänzungsabgabe brächte somit gegenüber dem Haushalt der Bundesregierung Steuermehreinnahmen in Höhe von 2 Mrd DM.

Erhöhung des Spaltensteuersatzes in der Einkommensteuer

Der Spaltensteuersatz in der Einkommensteuer liegt in der BRD mit gegenwärtig 56 % auf einem international relativ geringen Niveau. Dagegen erreichte der Spitzensatz in den Einkommensteuertarifen 1982 z. B. in Belgien 76,3 %, in Dänemark 64,6 %, in Frankreich 60 %, in Großbritannien 60 %, in Italien 76,5 %, in Japan 93 %, in den Niederlanden 72 %, in Norwegen 66 %, in Österreich 62 %, in Portugal 80 %, in Schweden 87 % und in Spanien 68,5 %. Die Behauptung, daß eine Erhöhung des Spaltensteuersatzes zu einer Verringerung der Leistungsbereitschaft führe, erweist sich angesichts dieser Tatsache als leicht zu durchschauende Zweckpropaganda. Bei einer Anhebung des Steuersatzes für Spaltenverdiener auf zunächst 60 % hätten sich 1982 Mehreinnahmen in Höhe von 1,8 Mrd DM ergeben. Berücksichtigt man ferner, daß in der darunterliegenden Progressionszone sinnvollerweise ein allmählicher Übergang auf die 60 % vorgenommen würde, dürfte das zu erwartende steuerliche Mehraufkommen mindestens doppelt so hoch zu veranschlagen sein. Für 1983 wäre daher mit Mehreinnahmen von mindestens 3,5 Mrd DM zu rechnen.

Umsatzsteuererhöhung für Luxusgüter

In der BRD sind bei der Umsatzsteuer bisher lediglich zwei Steuersätze vorhanden, in anderen Ländern (z. B. Belgien, Italien,

Frankreich und Österreich) existieren zusätzlich noch höhere Mehrwertsteuersätze für Luxusgüter. Durch eine Erhöhung der Umsatzsteuersätze auf Luxusgüter (z. B. Luxushotels, Motor- und Segelyachten, Privatflugzeuge, Privatschwimmbäder etc.) sind Mehreinnahmen in der Größenordnung von 1 Mrd DM zu erwarten.

4.2.2.4 Ausweitung der Nettokreditaufnahme

Neben der Mobilisierung von zusätzlichen Finanzmitteln durch die vorgeschlagenen Einnahmensteigerungen und Ausgabenumschichtungen ist eine Ausweitung der Nettokreditaufnahme des Bundes möglich und ökonomisch erforderlich. Den Ländern und Gemeinden fließen bei Realisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen Mehreinnahmen in Höhe von ca. 21,8 Mrd DM zu, mit denen die Mehrbelastungen durch die geforderte Rücknahme der unsozialen Regierungsbeschlüsse finanziert und zusätzlich beschäftigungsfördernde Ausgaben getätigt werden können. Die Gemeinden erhalten durch die bereits beschlossene Senkung der Gewerbesteuerumlage noch Mehreinnahmen von 1,5 Mrd DM, während die ebenfalls beschlossenen Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer wegen ihrer ausschließlichen Gewinnorientierung zugunsten von gewerbesteuerbelasteten Großbetrieben zurückgenommen werden sollten. Eine der Konjunktur- und Beschäftigungssituation angemessene expansive Finanzpolitik der unteren Gebietskörperschaften könnte somit gesichert werden.

Die Nettokreditaufnahme des Bundes liegt dagegen bei Realisierung aller vorgeschlagenen Maßnahmen mit 63,4 Mrd DM um ca. 22 Mrd DM über dem im Bundeshaushalt veranschlagten Niveau. Eine solche Ausweitung der Neuverschuldung erweist sich ökonomisch dann als sinnvoll, wenn diese Finanzmittel gezielt zur Finanzierung eines Investitions- und Beschäftigungsprogrammes eingesetzt werden. Die von einem solchen Programm ausgelösten expansiven Nachfrage- und Einkommenseffekte tragen zur wirtschaftlichen Belebung bei und wirken dem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit entgegen. Kreditfinanzierte Investitions- und Beschäftigungsausgaben verfügen zudem über erhebliche Selbstfinanzierungseffekte: der Anstieg der zu erwartenden staatlichen Steuereinnahmen reduziert den zukünftigen Verschuldungsbedarf.

Im Gegensatz zu ihren Zielen löst die bisher praktizierte Politik der Haushaltssanierung dagegen einen Wettlauf zwischen Einnah-

meausfällen und erneut als unumgänglich dargestellten Sparoperationen aus. Eine (gegenüber der im Haushalt '83 geplanten) nicht unerhebliche Aufstockung der Nettokreditaufnahme des Bundes erweist sich als undramatisch, wenn die Entwicklung des Jahres 1982 betrachtet wird: Für das Haushaltsjahr 1982 war zunächst für die Kreditaufnahme eine »nicht überschreitbare Grenzmarke« von 26,77 Mrd DM festgelegt worden. Die durch die staatliche Spar- und Umverteilungspolitik wesentlich mitverursachten, steigenden Steuerausfälle und steigenden Kosten der Arbeitslosigkeit erzwangen dann zunächst im ersten Nachtragshaushalt eine zusätzliche Kreditaufnahme von 7,09 Mrd DM, mit dem zweiten Nachtrags- haushalt stieg die gesamte Neuverschuldung auf 37,5 Mrd DM. Die tatsächliche Verschuldung lag somit um rund 11 Mrd DM über der ursprünglich veranschlagten »nicht überschreitbaren Grenzmarke«. Im Gegensatz zu einer aktiven, kreditfinanzierten Finanzpolitik ist diese Defizitausweitung aber Resultat des erheblichen Anstieges der Arbeitslosigkeit. Für 1983 ist eine ähnliche Entwicklung nicht auszuschließen; die Kreditfinanzierung eines Beschäftigungsprogrammes erweist sich daher als wesentlich sinnvoller.

Gleichzeitig hat das Jahr 1982 erneut die alte Mär von der zinstreibenden Wirkung der Staatsverschuldung widerlegt. Trotz der zunächst ungeplanten Kreditausweitung und eines »Rekorddefizites« sind die Zinsen im Verlauf des Jahres deutlich gesunken. Bereits seit Jahren haben wir darauf hingewiesen, daß der Geldpolitik der Bundesbank und nicht der jeweiligen Höhe der Staatsverschuldung die entscheidende Bedeutung für die Zinsniveauentwicklung zukommt. Auch für 1983 ist von einer Ausweitung der staatlichen Nettokreditaufnahme kein maßgeblicher Einfluß auf das Zinsniveau zu erwarten. Angesichts der anhaltenden Wirtschaftskrise werden private Investitionen nicht verdrängt, sondern über den Nachfrageeffekt der Finanzpolitik überhaupt erst angeregt. Die behaupteten Zins- und Verdrängungseffekte der Staatsschuld verbreiten somit, wie auch neuere Untersuchungen der Wirtschaftsforschungsinstitute in Berlin und Kiel belegen, lediglich ideologischen Nebel in der wissenschaftlichen Diskussion über Fragen der Staatsverschuldung.

Anders zu beurteilen sind dagegen Probleme, die sich aus den in den letzten Jahren erheblich angestiegenen Belastungen durch die Zinsausgaben ergeben. Die Zinsausgaben aller Gebietskörperschaften haben sich von 25,0 Mrd DM 1979 um annähernd 50%

auf 36,7 Mrd DM 1981 erhöht. Noch extremer ist die Entwicklung beim Bund: während 1979 noch 11,26 Mrd DM für Zinszahlungen aufzubringen waren, liegen die Schätzungen für 1982 mit 22,4 Mrd DM fast doppelt so hoch. Die finanziellen Belastungen durch die Zinsverpflichtungen haben somit eine größere Bedeutung in den öffentlichen Haushalten erlangt. Negativ zu beurteilen ist diese Entwicklung vor allem, weil die praktizierte Finanzpolitik nicht nur zu steigenden Zinsbelastungen, sondern gleichzeitig zu steigenden Arbeitslosenzahlen führte: eine Spar- und Umverteilungspolitik reißt über durch sie mitverursachte zusätzliche Arbeitslosigkeit ständig neue Finanzlöcher auf, die mittels eines reaktiven Verschuldungsanstieges (über Nachtragshaushalte) gestopft werden. Die Behauptung, steigende Staatsverschuldung und zunehmende Zinsbelastungen führten zum Anstieg der Arbeitslosigkeit, stellt den Wirkungszusammenhang auf den Kopf. Sie gehört nachweislich in den Bereich der Demagogie.

Das Emporschneiden der Zinsbelastungen in den letzten Jahren (insbesondere beim Bund) ist für sich genommen aber noch kein Grund zur Dramatisierung. Die von interessierter Seite geschürten Ängste vor einem drohenden Staatsbankrott sind unbegründet:

– Im internationalen Vergleich liegt die Bundesrepublik sowohl bei der Verschuldungsquote als auch bei den Zinsbelastungen (Zinsausgaben in % der Gesamtausgaben) nach wie vor im unteren Bereich. Die meisten vergleichbaren kapitalistischen Industrieländer haben bereits seit vielen Jahren einen wesentlich höheren Zinsausgabenanteil als die BRD.

– Da sich die öffentlichen Haushalte am (privaten) Kapitalmarkt verschulden, ist die Entwicklung der Zinsausgaben nicht nur vom Anstieg des Verschuldungsvolumens, sondern auch vom jeweils herrschenden Zinsniveau abhängig. Überschlägige Berechnungen zeigen, daß der starke Anstieg der staatlichen Zinsbelastungen von 1979 bis 1981 zu mehr als 30% aus der Erhöhung des allgemeinen Zinsniveaus resultiert. Beim Bund entfällt auf diese Komponente sogar weit über 35%. Wenn die durchschnittliche Verzinsung der Schulden des Bundes 1981 noch auf dem Niveau von 1979 gelegen hätte, wären die Zinsausgaben lediglich um ungefähr 3,6 Mrd DM (gegenüber 6,7 Mrd DM) angestiegen. Die von der Bundesbank verfolgte Hochzinspolitik der letzten Jahre schlägt sich somit in erheblichem Maße im Zinskostenanstieg des Staates nieder. Bei einem Rückgang des Kapitalmarktzinsniveaus werden die Zinsbelastungen nur noch unterproportional ansteigen.

– Dennoch sind die Belastungen und ihr absehbarer Anstieg in den nächsten Jahren nicht unerheblich. Den öffentlichen Haushalten stehen durch diese Zahlungen weniger Mittel für soziale und beschäftigungssichernde Ausgaben zur Verfügung. Der von uns bereits seit langem geforderten Veränderung der staatlichen Schuldenstrukturpolitik kommt somit eine wachsende Bedeutung zu. Die direkte Übernahme eines Teils der Staatsverschuldung durch die Deutsche Bundesbank ist möglich und im Sinne einer Zinskosten einsparung auch erforderlich, ohne daß mit einer solchen koordinierten Finanz- und Geldpolitik notwendigerweise inflatorische Gefahren verbunden sind. Die von der Bundesbank jeweils geplante jährliche Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Geldmenge sollte in Zukunft zum größten Teil über eine Kreditvergabe an den Staat realisiert werden. Gegenwärtig erfolgt der erforderliche längerfristige Geldmengenzuwachs zum überwiegenden Teil durch die Verringerung der Mindestreservesätze der Banken und eine Ausweitung ihrer Rediskontkontingente bei der Bundesbank. Von Anfang 1974 bis Ende 1982 ist den Kreditinstituten auf diesem Wege zusätzliche Liquidität in Höhe von netto über 89 Mrd DM zugeflossen. Das den Banken kostenlos oder zinsgünstig zur Verfügung gestellte Zentralbankgeld wurde wiederum z. T. an den Staat zu marktüblichen, hohen Zinsen ausgeliehen. Den Zinskostensteigerungen der öffentlichen Haushalte stehen somit steigende Zinseinnahmen der Banken gegenüber; bei einer Geldmengenausweitung über Notenbankkredite könnte dieser Prozeß vermieden werden. Die Einsparungen an Zinskosten erreichen dabei – wie folgende überschlägige Berechnung zeigt – ganz beachtliche Dimensionen: Durch Mindestreservesatzsenkungen und Rediskontkontingenterhöhungen erhielten die Kreditinstitute 1980 22,6 Mrd DM und 1981 9,1 Mrd DM an zusätzlicher Liquidität. 1982 lag das Volumen trotz der Ausschüttung des Notenbankgewinnes an den Bund in Höhe von 10,5 Mrd DM erneut bei 13,1 Mrd DM. Waren diese Beträge alternativ dem Staat direkt zur Verfügung gestellt worden, wäre der öffentliche Schuldenbestand am Kapitalmarkt somit Ende 1982 um 44,8 Mrd DM geringer gewesen. Das von den Gebietskörperschaften bei ihrer Kreditaufnahme zu zahlende Zinsniveau lag jahresdurchschnittlich bei ungefähr 8,5% 1980, 10,2% 1981 und 8,9% 1982 (Emissionsrendite der öffentlichen Anleihen). Die öffentlichen Haushalte hätten von 1980 bis 1982 annähernd 7 Mrd DM an Zinsausgaben einsparen können, die Zinsbelastungen in 1983 wären um rund 4 Mrd DM

geringer. Genauso wie die Abführung des Bundesbankgewinnes an den Bund muß auch der von seinen Wirkungen identische direkte Notenbankkredit gesetzlich verankert werden. Bei einem Verzicht auf weitere Mindestreservesatzsenkungen und Rediskontkontingenterhöhungen könnte zukünftig die erforderliche Geldmengenausweitung dann für Kredite an den Staat genutzt werden. Der weitere Anstieg der Zinskostenbelastungen würde sich demzufolge erheblich reduzieren. Teile des jährlichen Kontingentes an Notenbankkrediten sollten vom Bund jeweils den Ländern und Gemeinden zinslos zur Verfügung gestellt werden. Der Verteilung des Notenbankkredites muß energisch entgegengewirkt werden; eine entsprechende Veränderung des Bundesbankgesetzes ist dringend erforderlich. Ökonomisch entscheidend aber bleibt, daß die öffentliche Verschuldung für ein mittelfristiges Investitions- und Beschäftigungsprogramm, das in Felder öffentlichen Bedarfs zu lenken ist, genutzt wird.

4.2.2.5 Zur Verbesserung der Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit

Die Finanzlage der BA hat sich aufgrund der ständig ansteigenden Zahl der Arbeitslosen sowie der nur geringen Lohn- und Gehaltssteigerungen der Beitragszahler weiter verschlechtert. Um die Bundeszuschüsse zur Abdeckung des Defizites nicht noch weiter ansteigen zu lassen, sind von der CDU/FDP Regierung im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes Maßnahmen beschlossen worden, die zusammen zu einer Entlastung der Finanzsituation der BA in Höhe von 9,2 Mrd DM beitragen sollen. Neben der Erhöhung des Beitragssatzes zur BA von 4 % auf nunmehr 4,6 % werden insbesondere durch die Kürzung der Beitragsbemessungsgrundlage für die Rentenversicherungsbeiträge, durch die Senkung der Förderungssätze für die berufliche Rehabilitation, durch die Neufestsetzung der Leistungsdauer und Beitragszeit für Arbeitslosengeld sowie durch die Einschränkung der beruflichen Aufstiegsförderung und sonstiger Kannleistungen erneut erhebliche Leistungsverschlechterungen wirksam (zur Kritik an diesen Beschlüssen siehe im einzelnen auch Teil 3.4.1). Die Kosten des gesellschaftlichen Problems ›Arbeitslosigkeit‹ werden durch diese Veränderungen ein weiteres Mal zu großen Teilen privatisiert, d.h. auf die Betroffenen aktuell oder zukünftig (Ausfallzeitanrechnung) verlagert. Wir halten die beschlossenen Maßnahmen, die zum überwie-

genden Teil bereits im Juli 1982 von der alten SPD/FDP Bundesregierung geplant und von der CDU/FDP Regierung anschließend umgesetzt worden sind, von einer Ausnahme abgesehen (Verminderung des Zuschusses zu den Rentenversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber von 75 % auf 50%) für sozial- und arbeitsmarktpolitisch untragbar sowie konjunkturpolitisch verfehlt. Den sozial schwächsten Schichten werden erneut finanzielle Lasten aufgebürdet. Zudem kommt es durch die Beitragserhöhung und die verringerten Leistungen zu einem weiteren Absinken der Massenkaufkraft. Wir fordern daher auch in diesem Bereich die umgehende Rücknahme der Regierungsbeschlüsse. Die ansteigenden Defizite der BA müssen durch eine entsprechende Erhöhung des Bundeszuschusses abgedeckt werden: der Bund muß die Verantwortung für die Finanzierung der Arbeitslosigkeit mit übernehmen, damit die antizyklischen Wirkungen der Arbeitslosenversicherung zum Tragen kommen und nicht prozyklisch über eine zusätzliche Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage als Rezessionsverstärker wirken. Der weitere Anstieg der Arbeitslosigkeit, an dessen Zustandekommen die Finanzpolitik der letzten Jahre einen erheblichen Anteil hat, kann hierdurch zumindest gebremst werden.

Es gibt allerdings neben der Erhöhung des Bundeszuschusses noch weitere Möglichkeiten, zusätzliche Mittel zur Finanzierung des Defizites der BA zu mobilisieren.

Einführung eines allgemeinen Arbeitsmarktbeitrages

Durch die Einführung eines allgemeinen Arbeitsmarktbeitrages würden auch die bisher in die Arbeitslosenversicherung nicht einbezogenen Selbständigen und Beamten zur Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit herangezogen. Bereits jetzt werden eine Reihe von Leistungen der Arbeitsämter von ihnen in Anspruch genommen (z. B. Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Leistungen zur Rehabilitation), ohne daß sie an ihrer Finanzierung beteiligt sind. Zudem zeigen Mobilitätsuntersuchungen, daß die Arbeitsmärkte für Arbeiter, Angestellte, Beamte und Selbständige relativ eng miteinander verknüpft sind: jährlich wandern 80 000 bis 100 000 Selbständige in abhängige Beschäftigungsverhältnisse ab und rund 70 000 Beamte beenden ihren Vorbereitungsdienst. Durch die Einführung eines allgemeinen Arbeitsmarktbeitrages würden die Selbständigen und Beamten aber nicht nur zur Finanzierung der BA herangezogen, sie könnten auch in vollem Umfange ihre Leistun-

gen in Anspruch nehmen. Besonders deutlich wird dies im Bereich der Beamten auf Widerruf, denn ein ständig zunehmender Teil von ihnen wird z.B. als Referendare nach ihrem Vorbereitungsdienst nicht übernommen und erhält im Falle der Arbeitslosigkeit gegenwärtig auch kein Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe. Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung haben ergeben, daß bei einer Einbeziehung der Beamten und Selbständigen in das Leistungsrecht der Bundesanstalt zusätzliche Mehrausgaben vor allem für das Arbeitslosengeld für sich arbeitslos meldende Beamte auf Widerruf und Selbständige in Höhe von rund 4,4 Mrd DM entstünden. Durch eine bessere soziale Absicherung würden die Beamten und Selbständigen durch einen Arbeitsmarktbeitrag daher letztlich auch profitieren.

Die Einführung eines Arbeitsmarktbeitrages mit einem Beitragsatz von 4 % führt zu Mehreinnahmen der BA von ca. 7,4 Mrd DM, unter Einbeziehung der Mehrausgaben verbleiben der BA Netto-Mehreinnahmen von 3 Mrd DM. Aus sozial- wie konjunkturpolitischen Gründen erscheint die Einführung mit dem vollen Beitragssatz allerdings nur für die oberen Einkommensbezieher sinnvoll: Bei Einkommen von über 60 000 DM jährlich sind die zusätzlichen Belastungen durchaus tragbar, sie dürften in erster Linie zu Lasten der Ersparnisbildung gehen. Die Beamten hätten ohnehin nur den halben Beitragssatz zu entrichten, die andere Hälfte ist von den öffentlichen Arbeitgebern zu finanzieren. Bei Selbständigen, die unter dieser Einkommensgrenze liegen, ist eine stufenweise Einführung von 1 % und eine jährliche Erhöhung um jeweils 1 Prozentpunkt denkbar, so daß erst nach vier Jahren der volle Beitragssatz erreicht würde. Ähnlich könnte auch bei wenig und normalverdienenden Beamten verfahren werden: während der Beitragsanteil der öffentlichen Arbeitgeber sofort in voller Höhe von 2 % eingeführt wird, zahlen sie selber zunächst einen Beitrag von 0,5 %, der in vier Jahren stufenweise auf 2 % erhöht wird. Die jährlichen Belastungssteigerungen um 0,5 Prozentpunkte führen zu einer um diesen Prozentsatz geringeren Besoldungserhöhung. Gleichzeitig wäre die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für Beamte ein Beitrag zur Erreichung der ÖTV Forderung nach einem einheitlichen Dienstrecht für alle im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeitnehmer. Der Nachteil der Beitragspflicht muß allerdings mit dem Kampf um die entsprechenden Vorteile, d.h. vor allem um die Tarifautonomie und das Streikrecht, verbunden werden. Der Forderung nach einem Arbeitsmarktbeitrag für Be-

amte steht demnach u.a. die von uns geforderte Rücknahme der Begrenzung der Besoldungserhöhung zum 1. 7. 1983 auf nur 2% gegenüber.

Bei Verwendung eines solchen differenzierten Einführungsverfahrens des allgemeinen Arbeitsmarktbeitrages ergeben sich zunächst geringere Nettomehreinnahmen für die BA, wir veranschlagen sie für 1983 mit ungefähr *1,6 Mrd DM*. Die Mehreinnahmen aus dem Arbeitsmarktbeitrag für Beamte und die entsprechende Senkung des Defizites der BA führen allerdings nicht zu einer identischen Entlastung des Bundeshaushaltes. Die Hälfte des Beitragssatzes der Beamten (2%) ist wie bei den Arbeitern und Angestellten von den öffentlichen Arbeitgebern, d.h. vom Bund, den Ländern und den Gemeinden, zu finanzieren. Der BA ständen damit aber langfristig gesicherte, ordentliche Einnahmen zu, so daß die ständigen Auseinandersetzungen über den jeweiligen Bundeszuschuß eine geringere Bedeutung erlangen würden.

Einführung von Arbeitsmarktumlagen

Eine Reihe innerbetrieblicher Personalprobleme der Unternehmen werden gegenwärtig mit Mitteln der BA bewältigt. Durch Kurzarbeitergeld können sie bei konjunkturellen Schwankungen ihre Stammbelegschaft halten. Ein Personalabbau wird größtenteils über Arbeitslosengeld finanziert, wenn sie 59jährige entlassen und diese bis zu ihrem vorzeitigen Rentenbezug Arbeitslosengeld erhalten, das durch den Unternehmer nur durch einen kleinen Zuschuß aufgestockt wird. Die Bewältigung solcher Personalprobleme bei konjunkturellen Schwankungen müßte ähnlich wie beim Konkursausfallgeld oder der produktiven Winterbauförderung durch eine Arbeitgeberumlage, die bei den Berufsgenossenschaften erhoben wird, finanziert werden. Die Ausgaben für Kurzarbeitergeld haben 1982 über 2,2 Mrd DM (1981: 1,3 Mrd DM) betragen, nachdem sie ursprünglich nur auf 816 Mio DM geschätzt worden waren. Einschließlich der Kosten für das Arbeitslosengeld für die über 59jährigen, die im Rahmen von Sozialplänen entlassen wurden, hätte die Arbeitsmarktumlage 1982 bei rund 2,5 Mrd DM gelegen. Für 1983 veranschlagen wir sie als Untergrenze auf *2 Mrd DM*.

Die geforderte Rücknahme der von der Bundesregierung beschlossenen Sparmaßnahmen und Beitragserhöhung sowie die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit führen gegenüber dem Regierungsent-

Zusätzlicher Ausgabenbedarf und Beitragsmindereinnahmen der Bundesanstalt für Arbeit durch die Rücknahme der im Haushaltsgesetz beschlossenen Maßnahmen

a) im Haushaltsgesetz beschlossene Maßnahme	zusätzl. Ausgabenbedarf bzw. Beitragsminder-einnahmen (in Mio DM)
---	--

Kürzung der Beitragsbemessungsgrundlage für die Versicherungsbeiträge der BA zur Rentenversicherung	4 865
Senkung der Förderungssätze beim Übergangsgeld für berufliche Rehabilitation	50
Stärkere Differenzierung der Leistungsdauer beim Arbeitslosengeld	100
Neufestsetzung der Tabellenwerte für Arbeitslosengeld	112
Einschränkung beruflicher Bildungsmaßnahmen	60
Anhebung des Beitragssatzes zur BA	3 600
Reduzierung von Kannleistungen der BA	200
Änderungen bei der Sprachförderung für Aussiedler und Kontingentflüchtlinge	100
insgesamt	<u>9 087</u>

b) Vorgeschlagene Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation der BA:

Einführung eines allgemeinen Arbeitsmarktbeitrages (bei stufenweiser Erhöhung für Einkommensbezieher bis 60 000 DM jährlich)	1 600
Einführung von Arbeitsmarktumlagen	2 000
insgesamt	<u>3 600</u>
Zusätzlich erforderlicher Bundeszuschuß	<u>5 487</u>

wurf per Saldo zu einem zusätzlich erforderlichen Bundeszuschuß für die BA in Höhe von ca. 5,5 Mrd DM. Zusammen mit dem für 1983 bereits eingeplanten Zuschußbedarf von 5,25 Mrd DM ergibt sich somit ein vom Bund zu deckendes Defizit von 10,75 Mrd DM (1981: 8,25 Mrd DM, 1982: 7,75 Mrd DM). Angesichts der Tatsache, daß Ende 1983 mit dem Erreichen bzw. Überschreiten der 3-Millionen-Arbeitslosen-Grenze zu rechnen ist, hält sich der

Bundeszuschuß immer noch in erträglichen Grenzen. Abschließend muß aber erneut darauf hingewiesen werden, daß die Finanzlage der BA mittel- und längerfristig nur durch eine aktive Beschäftigungs- und expansive Finanzpolitik zu sanieren ist. Leistungsabbau und Beitragserhöhungen zeichnen den Weg zu weiter steigender Arbeitslosigkeit vor.

4.2.2.6 Zur Sicherung der Renten- und Krankenversicherung

Im Bereich der Renten- und Krankenversicherung ist ebenfalls die unverzügliche Rücknahme der beschlossenen unsocialen Beitrags erhöhungen und Leistungsverschlechterungen zu fordern. Gleichzeitig existieren auch hier noch erhebliche Finanzierungspotentiale, die zu einer längerfristigen Verbesserung der gesamten Finanzlage beitragen können.

Rentenversicherung

Auch wenn die CDU-geführte Bundesregierung im zurückliegenden Wahlkampf den Eindruck zu erwecken suchte, als seien die Rentenfinanzen gesichert, gerät die Rentenversicherung immer mehr in den Strudel von Wirtschaftskrise und Sozialabbau. Der Haushalt gerät aus dem Lot, weil die Beitragseinnahmen infolge niedriger Lohnzuwächse kaum noch steigen und immer weniger Beitragszahler eine steigende Zahl von Frührentnern unterhalten müssen. Kurz- wie mittelfristig werden die Ausgaben der Rentenversicherung die Einnahmen erheblich übersteigen. Selbst bei einem Lohnanstieg von durchschnittlich 3,5% und einer konstanten Zahl registrierter Arbeitsloser von 2,35 Mio Personen entstehen der Rentenversicherung auf absehbare Zeit jährliche Defizite von 5 bis 6 Mrd DM, die nicht mehr durch Vermögensreserven abgedeckt sind. Der Rentenversicherung droht ein finanzieller Kollaps, wenn es nicht gelingt, ihre Finanzen insbesondere durch eine Vollbeschäftigung von den Arbeitsmarktrisiken zu entlasten. Obwohl dieses finanzielle Debakel offensichtlich ist, benutzt der Bund die Rentenversicherung in verstärktem Maße dazu, sich selbst und die Defizite der Bundesanstalt für Arbeit auf Kosten des Alterssicherungssystems zu sanieren. Mittelfristig angelegte Leistungskürzungen für Rentenempfänger sind die Folge. Aus sozial- wie konjunkturpolitischen Überlegungen fordern wir die Rücknahme der aktuellen Sparbeschlüsse. Denn die arbeitsmarktbedingten Finanzierungslasten sind gesellschaftlich bedingt und daher durch Bun-

deszuschüsse abzudecken. So sind die Rentenbeiträge der BA für ihre Leistungsempfänger nach wie vor am bisherigen Bruttoeinkommen der Arbeitslosen zu bemessen, um eine Senkung ihrer Rentenansprüche verhindern zu können. Für die Rentenversicherung hat dies Mehreinnahmen von 5005 Mio DM (+ 29 Mio DM Knappschaftliche Rentenversicherung) zur Folge, während das durch Bundeszuschuß abzudeckende Defizit der Arbeitslosenversicherung entsprechend ansteigt (siehe Teil 4.2.2.5). Auch der Versuch des Bundes, durch die beschlossenen Kürzungen des Zuschusses zur Rentenversicherung um 900 Mio DM den Bundeshaushalt zu sanieren, ist unverzüglich zurückzunehmen. Wir fordern im Gegenteil eine Erhöhung des Bundeszuschusses um weitere 748 Mio DM (knappschaftliche Rentenversicherung 126 Mio DM), damit auch die anderen Sparmaßnahmen (halbjährige Verschiebung der Rentenanpassung, Beiträge der Rentner zu ihrer Krankenversicherung, einmalige Kürzung des Beitrages der Renten- zur Krankenversicherung, Selbstbeteiligung bei medizinischer Rehabilitation, Beitragserhöhung zur Rentenversicherung zum 1. 9. 1983 usw.) rückgängig gemacht und ihre Finanzierung gesichert werden können. Die durch die Rücknahme der beschlossenen Spar- und Umverteilungsmaßnahmen entstehenden finanziellen Mehrbelastungen müssen unmittelbar durch Bundeszuschüsse abgedeckt werden, da es sich bei diesen Finanzierungslasten insbesondere um Folgeprobleme der Wirtschaftskrise handelt (siehe Memorandum '82, S. 278 ff.).

Allerdings reicht auch diese Finanzierungsmasse nicht aus, um die finanzielle Solidität der Rentenversicherung mittelfristig zu garantieren. Denn bei Fortschreibung der bisherigen Sozial- und Wirtschaftspolitik werden die Finanzierungsprobleme in der Zukunft kumulieren mit Defiziten von über 20 Mrd DM allein bis 1986. Aus diesem Grunde sind folgende zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen vorzusehen:

– Über die aktuelle Sparpolitik hinaus ist ein stetiger Rückzug des Staates aus der Sicherung der Renten festzustellen. Um den relativen Bedeutungsverlust der Bundeszuschüsse zu stoppen, ist der finanzielle Mehrbedarf der Rentenversicherung vorrangig durch eine Aufstockung der steuerfinanzierten Haushaltssittel zu decken. Allein in 1983 sind Defizite von etwa 6 Mrd DM zu erwarten.

– Weiterhin fordern wir auch auf höhere Einkommensbestandteile Sozialabgaben. Bisher sind keine Sozialabgaben abzuführen auf Einkommensbestandteile, die den Betrag von 5500 DM pro

Monat übersteigen. Bezogen auf das Gesamteinkommen haben die besserverdienenden Versicherten einen geringeren Prozentsatz an Sozialabgaben zu entrichten, so daß der Progressionseffekt des Steuersystems teilweise wieder kompensiert wird. Bei vollständiger Aufhebung dieser Beitragsgrenze stünden der Rentenversicherung als kurzfristige Finanzierungsreserve Mehreinnahmen von etwa 2 Mrd DM zur Verfügung.

– Um die Rentenversicherung von den überdurchschnittlich steigenden Kosten der gesundheitlichen Frühverrentung zu entlasten und eine ursachenorientierte Zuordnung sozialer Probleme zu ermöglichen, ist das derzeitige Entschädigungsrecht zwischen der Unfallversicherung und der Rentenversicherung neu zu regeln. Der Aufgabenkatalog der Unfallversicherung ist um die Bekämpfung von arbeitsbedingten Erkrankungen zu erweitern, um alle betrieblich verursachten Gesundheitsrisiken diesem allein von den Arbeitgebern finanzierten Versicherungszweig zu ordnen zu können. Notwendig erscheint es, die arbeitsbedingten Belastungsfaktoren in der Unfallversicherung auch deshalb zusammenzufassen, um eine ursachenorientierte Präventionspolitik betreiben zu können. Die Verlagerung dieser arbeitsbedingten Risiken auf Unfallversicherung und Unternehmen führt bei der Rentenversicherung zu einem Rückgang der Frühinvalidität und der entsprechenden Rentenausgaben. Gelingt es beispielsweise durch eine neue Risikoabgrenzung zwischen Unfall- und Invalidenrentenversicherung, die Invalidenrenten der sozialen Alterssicherung um 10 % zu drücken, so hätte dies für die Rentenversicherung Minderausgaben von etwa 1 Mrd DM zur Folge.

Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, daß die Rentenversicherung in immer stärkerem Maße im Sinne arbeitsmarktpolitischer Aufgaben instrumentalisiert wird. Bei einem Verzicht auf eine vollbeschäftigungsoorientierte Wirtschaftspolitik werden daher die vorgeschlagenen Maßnahmen die Sicherheit der Renten nicht garantieren können. In diesem Falle droht weiterer »Konsolidierungsbedarf«. Die neuen Schubladenprogramme verdeutlichen, daß Renter wie Erwerbstätige erneut zur Kasse gebeten werden.

Krankenversicherung

Die im Haushaltsbegleitgesetz '83 beschlossenen Eingriffe in die soziale Krankenversicherung sind zurückzunehmen. Die Aufhebung dieser Beschlüsse (Selbstbeteiligung bei Krankenhausaufenthalt, Kuren und Arzneimitteln, »Bagatell-Arzneimittel etc.) würde

den Bundeshaushalt nicht belasten, da in der sozialen Krankenversicherung eine Reihe sinnvoller Sparpotentiale enthalten sind, deren Ausschöpfung die Gesundheitsversorgung insgesamt wirtschaftlicher und wirksamer gestalten würde. Zu nennen ist hier u. a. (siehe im einzelnen Memorandum '82, S. 242 ff.) die Anhebung der Versicherungspflichtgrenze auf die Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung (geschätzte Mehreinnahmen *1-1,5 Mrd DM*), ein Preisstop für Arzneimittel sowie die Einführung einer Positivliste, die garantiert, daß nur wirksame und wirtschaftliche Arzneimittel verschrieben werden (Einsparvolumen von ca. *1 Mrd DM*). Auch die stärkere Kontrolle der Einkommen der niedergelassenen Ärzte und Zahnärzte, z. B. durch ein längerfristiges Einfrieren ihrer Einkommen oder durch den SPD-Vorschlag einer 5 prozentigen Honorarkürzung, eröffnet einen zusätzlichen Finanzspielraum von mindestens *1,3 Mrd DM*. Durch eine grundlegende Änderung der Anbieterstruktur und die Realisierung dieser Maßnahmen könnten weitere Beitragsanhebungen und Leistungskürzungen vermieden werden. Gleichzeitig könnten diese Mittel für den Ausbau der Versorgungsstruktur, z. B. für die psycho-soziale Versorgung und die präventive Medizin, genutzt werden.

4.3 Arbeitszeitverkürzung

4.3.1 Gründe für eine Arbeitszeitverkürzung

Es gibt drei wichtige Gründe für Arbeitszeitverkürzung:

– Arbeitszeitverkürzung kann den arbeitsplatzvernichtenden Effekt der steigenden Arbeitsproduktivität auffangen und so bewirken, daß Wirtschaftswachstum zu mehr Arbeitsplätzen führt. Ohne deutliche Arbeitszeitverkürzung reichen nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nicht einmal jährliche Wachstumsraten von 4–4,5 % (die unrealistisch sind) aus, um bis 1994 Vollbeschäftigung zu erreichen.

– Arbeitszeitverkürzung mindert – bei entsprechenden tarifvertraglichen Festlegungen der Arbeitsbedingungen – den Verschleiß der Arbeitskraft, der aus Überbeanspruchung im Arbeitsprozeß resultiert. Sie bietet zudem die Chance zu mehr Selbstverwirklichung außerhalb der Arbeit. Dies nicht im Sinne eines schrittweisen Ausstiegs, sondern im Sinne einer sinnvollen Kombination beider Erfahrungsbereiche – der Teilhabe am gesellschaftlichen Arbeitsprozeß und einem eigenen Gestaltungsbereich für private, familiäre, andere gesellschaftliche Interessen. Die Forderung nach Demokratisierung ist insoweit auch mit der Forderung nach Arbeitszeitverkürzung verknüpft.

– Arbeitszeitverkürzung eröffnet die Chance für Frauen und Männer, Beruf und Familie besser zu vereinbaren. Die Gleichberechtigung von Frau und Mann in Beruf und Familie setzt nicht nur ein anderes Bewußtsein der Betroffenen voraus, sondern die objektive Chance, Beruf und Familie zu verbinden und trotz Kinderversorgung eine qualifizierte Tätigkeit auszuüben. Eine Arbeitszeitverkürzung leistet hierzu einen wichtigen Beitrag.

Die drei wesentlichen Ziele der Arbeitszeitverkürzung sind nur erreichbar, wenn die Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich und bei tarifvertraglichen Festlegungen der Arbeitsbedingungen verkürzt wird. Unter vollem Lohnausgleich ist zu verstehen, daß die Monatseinkommen trotz geringerer Arbeitszeit gleich bleiben. Wir vertreten dies aus folgenden Gründen:

– Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht würde eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich die Kaufkraft der einzelnen Beschäftigten erheblich mindern. Dieser Kaufkraftverlust würde nur teilweise durch Neueinstellungen und den damit verbundenen Zu-

wachs der Lohn- und Gehaltssumme aufgefangen. Denn Arbeitszeitverkürzung wird erfahrungsgemäß z.T. durch Arbeitsintensivierung aufgefangen, d.h. nicht voll in neue Arbeitsplätze umgewandelt. Ein Teil der neu Eingestellten wird bisher Arbeitslosengeld bezogen haben, so daß die Kaufkraft nur um die Differenz zwischen Arbeitslosengeld und neuem Einkommen steigt. Beide Effekte würden also dazu führen, daß bei einer Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich die Kaufkraft sinkt und so das Wirtschaftswachstum negativ beeinflußt wird. Die Arbeitsplätze, die durch eine Arbeitszeitverkürzung neu geschaffen werden sollen, würden so teilweise wieder gefährdet.

– Angesichts der ständig steigenden Arbeitsproduktivität wäre Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich auch unsinnig. Denn der Anstieg der Produktivität führt ja gerade dazu, daß die gleiche Gütermenge in weniger Zeit erarbeitet werden kann, daß also der Lebensstandard bei kürzerer Arbeitszeit gleich bleiben kann. Wenn die Beschäftigten trotz ihrer gestiegenen Arbeitsproduktivität Arbeitszeitverkürzungen auch noch mit niedrigerem Einkommen erkaufen müßten, hieße das nichts anderes, als daß allein die Arbeitgeber sich den Nutzen einer steigenden Arbeitsproduktivität aneignen könnten. Betrachtet man die Einkommenseinbußen, die die Beschäftigten schon in den letzten Jahren hinnehmen mußten, erscheint ein weiterer Einkommensverlust unzumutbar.

4.3.2 Tendenzen der Arbeitszeitverkürzung in der Vergangenheit

Ausgerechnet in den Jahren steigender Massenarbeitslosigkeit ist das Tempo der tariflichen Arbeitszeitverkürzung zurückgegangen. Betrug die Arbeitszeitverkürzung je Beschäftigten in den 50er und 60er Jahren jahresdurchschnittlich noch rund 1% (vor allem durch die Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 48 auf 40 Stunden), waren es in den 70er Jahren nur noch 0,6% im Jahresdurchschnitt. In den letzten 5 Jahren hat sich diese Rate nochmals auf jahresdurchschnittlich 0,3% reduziert (hier lag der Schwerpunkt auf Urlaubsverlängerung und Sonderregelungen für Ältere, Schichtarbeiter usw.).

Außerhalb tariflicher Regelungen ist in den letzten Jahren vor allem die Lebensarbeitszeit verkürzt worden. Die schulischen Ausbildungszeiten haben sich verlängert. Das Durchschnittsalter beim

Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ist erheblich gesunken: einerseits durch die flexible Altersgrenze von 63 Jahren; andererseits durch die Zunahme der Zahl jener, die vorzeitig Rentenbezieher wurden durch Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, durch Schwerbehinderung, durch Arbeitslosigkeit. Nur noch 11,4 % aller Renteneinzugänge bezogen sich 1981 auf das gesetzliche Rentenalter von 65 Jahren. Ältere Beschäftigte werden also zunehmend vom Arbeitsmarkt gedrängt, weil sie dem Arbeitstempo nicht mehr gewachsen sind, als Arbeitslose keine Chance mehr haben oder weil die Unternehmen durch die 59er Regelung versuchen, relativ lautlos Personal abzubauen.

Eine weitere Form der Arbeitszeitverkürzung ohne berufliche bzw. gesetzliche Absicherung ist die Teilzeitarbeit, die in den letzten Jahren erheblich angewachsen ist. 1977 arbeiteten 34 % aller erwerbstätigen Frauen (einschl. der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse) Teilzeit. 1980 betrug dieser Anteil bereits 38 %. Dieser Zuwachs kam weniger durch die zusätzliche Beschäftigung von Teilzeitbeschäftigten zustande, sondern überwiegend durch eine Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze, also durch Kürzung des Stundenvolumens und damit der Personalkosten. Die Folge: eine erhebliche Arbeitsintensivierung und zusätzlich eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten für Teilzeitbeschäftigte, da sie als zusätzlicher Puffer anstelle einer Personalreserve für Ausfälle durch Urlaub und Krankheit herangezogen werden.

Teilzeit entspricht zwar den aktuellen Bedürfnissen vieler Frauen mit Kindern, da sie sonst Beruf und Familie nicht vereinbaren können. Dieses Bedürfnis ist aber häufig nicht originär, sondern erzwungen durch die Schwierigkeiten, als Berufstätige Kinder zu versorgen. Weder gibt es genug Plätze in Kindertagesstätten oder Ganztagschulen (sie werden eher weniger); noch lassen die betrieblichen Arbeitsbedingungen (arbeitsgebundene Zeit, Freistellungsmöglichkeiten) es zu, ohne Überlastung Beruf und Familie zu vereinbaren.

Der Arbeitgeber nutzt aber diese Situation aus, um für geringer qualifizierte Arbeitsplätze ein Arbeitskräftepotential zu schaffen, welches flexibel je nach Arbeitsanfall einsetzbar und höher belastbar ist. Dies kann auch als Arbeitgeberstrategie angesehen werden, um arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen beim Abbau von Personal zu umgehen (Kündigungsschutzgesetz, Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates) und bei schwankendem Arbeitsanfall das Stundenvolumen anpassen zu können. Andere Methoden der Arbeits-

zeitflexibilisierung neben der Teilzeit sind Zeitarbeit, Leiharbeit und Überstunden, mit denen Arbeitgeber tarifliche Arbeitszeitregelungen zunehmend zu unterlaufen versuchen.

Es ist also festzustellen, daß in den letzten Jahren die Arbeitgeber verstärkt Formen der Arbeitszeitverkürzung praktiziert haben. Allerdings dienten diese Maßnahmen allein der Kosteneinsparung und der Arbeitsintensivierung und gingen finanziell weitgehend zu Lasten der Sozialversicherungsträger bzw. der privaten Einkommen.

4.3.3 Formen der Arbeitszeitverkürzung

In der Diskussion sind im Augenblick vor allem drei Formen der Arbeitszeitverkürzung, die an den vorher genannten Zielen zu überprüfen sind:

- Flexibilisierung der Arbeitszeit,
- Herabsetzung des Rentenalters,
- Verkürzung der Wochenarbeitszeit.

Andere Formen wie Bildungsurlaub, Verlängerung des Jahresurlaubs, kürzere Arbeitszeiten bzw. Erholpausen für besonders belastete Beschäftigtengruppen spielen dagegen eine geringere Rolle und werden deshalb hier nicht behandelt.

4.3.3.1 Flexibilisierung der Arbeitszeit

Unter dem Schlagwort Flexibilisierung der Arbeitszeit wird vor allem der individuelle Einsatz von Arbeitskräften außerhalb eines unbefristeten vollen Arbeitsverhältnisses verstanden: Teilzeitarbeit einschließlich job-sharing; Heimarbeit, Zeitarbeit und Leiharbeit.

Quantitativ am bedeutsamsten ist die Teilzeitarbeit. Es wird behauptet, Teilzeitarbeit sei besser als die »starre tarifliche Vollarbeitszeit« geeignet, die unterschiedlichen Bedürfnisse der Beschäftigten zu berücksichtigen, sowohl was das Quantum als auch was die Verteilung der jeweiligen Arbeitszeit angeht. Da angeblich viele Vollzeitbeschäftigte lieber Teilzeit arbeiten würden, könnten viele Beschäftigungsmöglichkeiten frei werden, wenn statt einem Vollzeitbeschäftigen z. B. zwei Teilzeitbeschäftigte à 20 Stunden arbeiten würden. Eine Ausweitung der Teilzeitarbeit wird deshalb von Arbeitgebern und Politikern als Alternative zur tariflichen Verkürzung der Wochenarbeitszeit angeboten. Verschiedene Bun-

desländer haben auch Modellprogramme initiiert, durch die Arbeitgeber zur Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen angeregt werden sollen.

Die Realität sieht jedoch anders aus als die Ideologie: Wurden früher zu Zeiten des Arbeitskräftemangels Teilzeitarbeitsplätze meist angeboten, um Frauen mit Kindern beschäftigen zu können, die zu einer Vollzeitarbeit nicht bereit bzw. in der Lage gewesen wären, so haben die Arbeitgeber Teilzeit jetzt als Rationalisierungs- und Personalabbaumittel entdeckt: Es werden zunehmend Beschäftigte gegen ihren Willen zur Teilzeit genötigt: verheiratete Frauen, die als »Doppelverdiener« bezeichnet werden; und neuerdings auch junge Männer und Frauen nach Beendigung der Ausbildung, die nur dann in ein Arbeitsverhältnis übernommen werden, wenn sie auf Teilzeit gehen. Hier bahnt sich eine Praxis an, nach der nur noch alleinverdienende Familienväter Anspruch auf einen Vollzeitarbeitsplatz erheben können.

An den Arbeitsbedingungen typischer Teilzeitarbeitsplätze lassen sich die dahintersteckenden Rationalisierungsstrategien erkennen. Meist sind es gering qualifizierte Tätigkeiten mit hoher einseitiger Beanspruchung, die 40 Stunden in der Woche schlecht auszuhalten sind (z. B. Bildschirmarbeit); oder unsichere Arbeitsplätze, weil vom Arbeitgeber als flexible Reserve und nicht als Dauerarbeitsplatz eingerichtet; und schließlich ungünstige Arbeitszeiten z. B. in Form von »Hausfrauenschichten« oder in Form wechselnder Arbeitszeiten je nach Arbeitsanfall. Typisch ist nicht das gutverdienende Lehrerehepaar, das auf Teilzeit geht, sondern die Frau, die im Supermarkt zu den Zeiten des größten Kundenandrangs die Kasse bedient und bei 20-Wochen-Stunden maximal 950 DM monatlich verdient; die Frau, die am Bildschirm von 16.00–22.00 Uhr Daten eingibt, damit die EDV mehr als 12 Stunden ausgelastet ist oder die nachts bei der Post Briefe sortiert. Die viel gerühmte Flexibilität wird eben nicht im Interesse der abhängig Beschäftigten genutzt, sondern von den Arbeitgebern in ihrem Interesse. Solange noch die Arbeitgeber über Angebot und Art der Arbeitsplätze entscheiden, heißt individuelle Gestaltung außerhalb kollektiver, tarifvertraglicher Regelungen auch immer Gestaltung nach Arbeitgeberinteressen.

Die in der Presse hochgespielten Beispiele der Gruppe von Lehrern oder Universitätsprofessoren, die durch Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich eine weitere Stelle ermöglichen, mögen gut gemeint und im Einzelfall auch wirksam sein. Aber der Metall-

facharbeiter mit ca. 2500 DM brutto oder die Verkäuferin mit 1910 DM brutto können sich eine Reduzierung ihres Einkommens um $\frac{1}{3}$, oder mehr (was auch eine Verkürzung ihres Rentenanspruches mit sich bringt) nicht leisten. Und deshalb sind diese Beispiele zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit ohne Bedeutung, wenn nicht sogar gefährlich. Sie suggerieren nämlich, es mangele nur an der Opferbereitschaft der Beschäftigten, um die Massenarbeitslosigkeit durch Teilung eines Arbeitsplatzes und des Einkommens zu beseitigen. Zudem sind die Arbeitsmarkteffekte zunehmender Teilzeitbeschäftigung fraglich. Denn die Arbeitgeber setzen gerade Teilzeit als Mittel zur Arbeitsintensivierung ein, was die möglichen Arbeitsmarktentlastungseffekte zum größten Teil wieder zunichte macht.

Das Fazit: Die Zunahme von Teilzeit- auf Kosten von Vollzeitarbeitsplätzen ist mit unzumutbaren Einkommenskürzungen verbunden und trägt nur geringfügig zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes bei, da sie in höherem Maße als andere Formen der Arbeitszeitverkürzung mit einer Arbeitsintensivierung verbunden ist. Als Mittel zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit ist Teilzeitarbeit deshalb ungeeignet und unsozial. Sie ist als Teil einer Strategie zu sehen,

- die Arbeitslosigkeit statt durch staatliche Vollbeschäftigungspolitik durch »Solidaropfer« der Beschäftigten abbauen will, d. h. die Lasten der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf die Arbeitnehmer abzuwälzen versucht,
- die die Probleme bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu privatisieren trachtet,
- die die Beschäftigten in verschiedene Gruppen mit unterschiedlichen Arbeitszeiten und Beschäftigungsverhältnissen aufspalten will, um gemeinsame gewerkschaftliche Interessenvertretung z. B. zur Durchsetzung einer tariflichen Verkürzung der Wochenarbeitszeit zu erschweren.

Diese Strategie geht in ihrem Kern weit über das Problem Teilzeitarbeit hinaus, indem sie versucht, das Prinzip kollektiver Regelungen der Arbeitszeit, der Arbeitsverhältnisse und der Arbeitsbedingungen aufzuweichen und damit den Machtspielraum der Unternehmer zu erweitern. Unbestritten bleibt dabei, daß für bestimmte Beschäftigtengruppen Teilzeitarbeit oder Arbeitsunterbrechungen notwendig sind, um besondere Belastungen bewältigen zu können (z. B. Eltern mit kleinen Kindern, Beschäftigte mit schweren körperlichen Beeinträchtigungen, Beschäftigte im Übergang

ins Rentenalter) oder um Weiterbildungsphasen im Arbeitsleben zu ermöglichen. Die Bedingungen dieser Art von Teilzeitarbeit gilt es rechtlich und tarifvertraglich zu regeln, um sicherzustellen, daß diese Möglichkeiten nach den Lebensbedürfnissen der Betroffenen ohne unzumutbare finanzielle Belastungen und ohne Gefährdung ihres Arbeitsplatzes genutzt werden können. Diese Teilzeitarbeitsregelungen haben jedoch nicht vorrangig Arbeitsmarktentlastungseffekte zum Ziel, sondern zeigen eher gegenteilige Wirkungen, da sie es u.U. erst ermöglichen, daß Bevölkerungsgruppen trotz besonderer Probleme am Arbeitsprozeß teilhaben können. Hier sei auf die entsprechenden gewerkschaftlichen Forderungen für diese Gruppen zur Durchsetzung von Mindestbedingungen für Teilzeitbeschäftigte verwiesen.

4.3.3.2 Verkürzung der Lebensarbeitszeit

Mit der Forderung nach Verkürzung der Lebensarbeitszeit werden verschiedene Ziele verbunden:

- Entlastung des Arbeitsmarktes: »Die Älteren machen den Jüngeren Platz«;
- Reaktion auf die hohe Quote des vorgezogenen Rentenbeginns: »Die Älteren sollen nicht als Arbeitslose oder Kranke, sondern aufgrund eines ihnen zustehenden Rechts in Rente gehen können.«

Zum Arbeitsmarkteffekt: Folgt man den bisherigen DGB-Forderungen nach Herabsetzung der flexiblen Rentenaltersgrenze auf 60 Jahre, so betrifft dies fast nur männliche Beschäftigte, da Frauen schon jetzt unter bestimmten Bedingungen mit 60 Jahren in Rente gehen können. 1981 gab es nur noch 292 000 männliche abhängige Beschäftigte über 60 Jahren, von denen etwa 70% (= 204 400) die notwendigen Voraussetzungen aufweisen, in diesem Alter in Rente zu gehen (35 Versicherungsjahre). Es ist damit zu rechnen, daß nur ein Teil der Anspruchsberechtigten (bei der jetzigen flexiblen Rentenaltersgrenze von 63 Jahren sind es etwa 70%) diese Möglichkeit nutzen werden. Die Entlastung des Arbeitsmarktes würde also nicht ausreichen.

Trotzdem ist die Forderung nach Herabsetzung des Rentenalters wichtig, da sie als Rechtsanspruch regelt, was bisher meist als »Gnadenakt« nach vorheriger Arbeitslosigkeit oder bei Nachweis von Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit gewährt wird. Abzulehnen ist allerdings das Modell der CDU/CSU und FDP, das bei Herab-

setzung des Rentenalters auf 60 Jahre durch versicherungsmathematische Abschläge eine Rentenkürzung von 25 % vorsieht. Unter dem Deckmantel »Solidarität der Generationen« sollen hier die Lasten der Arbeitslosigkeit ausgerechnet auf eine der finanzschwächsten Gruppen – die Rentner – abgewälzt werden.

Das Modell der Tarifrente der Gewerkschaft NGG, das auch von der SPD aufgegriffen worden ist, will allen Beschäftigten ab dem 58sten Lebensjahr über eine Vorruhestandsregelung die Möglichkeit geben, in Rente zu gehen. Das beträfe im Augenblick etwa 900 000 Beschäftigte. Bis zum Erreichen des jeweiligen gesetzlichen Rentenanspruchs – also etwa 5 Jahre bis zum 63sten Lebensjahr – sollen sie 75 % ihres bisherigen Nettoeinkommens erhalten; 50 % werden dabei von der Bundesanstalt für Arbeit finanziert, 25 % vom Arbeitgeber. Die Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung würden auf der Berechnungsbasis des bisherigen Bruttoeinkommens je zur Hälfte von der Bundesanstalt für Arbeit und den Arbeitgebern weitergezahlt. Die NGG rechnet damit, daß 50 bis 60 % der Beschäftigten ab 58 Jahren von der Tarifrente Gebrauch machen würden, also zwischen 450 000 und 540 000. Der Entlastungseffekt auf dem Arbeitsmarkt soll möglichst hoch gehalten werden, indem gleichzeitig vereinbart werden soll, daß die freigewordenen Arbeitsplätze wieder besetzt werden sollen. Diese Forderung ist sehr positiv, da sie die Verfügungsgewalt der Unternehmen über Arbeitsplätze einschränken will. Ob eine generelle Vereinbarung zur Wiederbesetzung ausreicht und innerbetrieblich auch umsetzbar ist, ist dabei noch offen.

Bei der Beurteilung des Konzepts der Lebensarbeitszeitverkürzung muß aber berücksichtigt werden: Einen nennenswerten Arbeitsmarkteffekt hätte eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit erst, wenn sie auf das 58ste Lebensjahr herabgesetzt würde. Und auch dieser Effekt würde höchstens 500 000 Arbeitsplätze beinhalten, wenn eine Wiederbesetzung der freigewordenen Stellen fast vollständig durchgesetzt werden könnte. Rechnet man mit einem ›Sickerverlust‹ von ca. 20 %, ergibt sich eine Beschäftigungswirksamkeit von gut 400 000 Personen. Der Arbeitsmarkteffekt wäre also begrenzt.

Dem Wunsche vieler Beschäftigter würde eine deutliche Herabsetzung des Rentenalters entsprechen – aber erfahrungsgemäß weniger, weil sie sich von vornherein auf einen frühen Lebensabend ohne Arbeit freuen, sondern weil sie froh sind, einer Arbeitswelt entgehen zu können, deren Leistungsanforderungen sie sich immer weniger gewachsen fühlen, die sie vorzeitig verschlissen hat,

bei der sie auf dem Arbeitsmarkt keine Chance mehr haben. Diese Bedürfnisse signalisieren also eine individuelle Reaktion auf unmenschliche Arbeitsbedingungen, denen man zu entgehen versucht. Insgesamt hat dies die Konsequenz, daß die Unternehmen sich im Hochschrauben der Arbeitsintensität noch weniger durch die Weiterbeschäftigung älterer Beschäftigter stören lassen müssen. Die Herabsetzung des Rentenalters würde also die eigentlichen Probleme – die unmenschlichen Arbeitsbedingungen mit ihrem vorzeitigen Verschleiß – nicht ändern. Auch andere Ziele – bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und mehr Freizeitmöglichkeiten – wären nicht erreicht, da diese Bedürfnisse während des gesamten Arbeitslebens bestehen und nicht auf den Lebensabend »vertagt« werden können.

Auch das Finanzierungsmodell der NGG weist Probleme auf: Die von der Tarifrente Betroffenen sollen auf ein Viertel ihres Einkommens verzichten. Etwa diesen Einkommensverlust müssen sie auch beim Bezug der gesetzlichen Rente in Kauf nehmen. Aber der Einkommensverlust begäne erheblich früher, und die geringe Rentenhöhe würde quasi festgeschrieben, während die gewerkschaftliche Forderung immer noch darin besteht, daß das Renteneinkommen dem bisherigen Nettoeinkommen zu entsprechen hat. Der Bundesanstalt für Arbeit wird zudem auferlegt, die Hälfte des bisherigen Einkommens weiterzuzahlen. Das würde sie zwar gegenüber der jetzigen Situation in dem Fall nicht zusätzlich belasten, wenn durch Wiederbesetzung der Stellen gleichzeitig Arbeitslose wieder eine Beschäftigung bekämen. Aber die sehr hohe Belastung der Bundesanstalt für Arbeit und damit die hohe Beitragsbelastung würde festgeschrieben. Insgesamt wäre durch das Finanzierungsmodell die Forderung nach Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich nicht erfüllt.

Lebensarbeitszeitverkürzung als zentrale Form der Arbeitszeitverkürzung läßt also eine Fülle von Problemen offen, die es fraglich machen, ob sie als wesentliches Mittel der Arbeitszeitverkürzung geeignet ist. Trotzdem muß darauf reagiert werden, daß immer weniger Menschen die normale gesetzliche Altersgrenze für den Rentenbezug im Arbeitsprozeß erreichen: vorrangig durch die Humanisierung der Arbeit, die es möglich macht, daß Menschen auch bis zum 60sten Lebensjahr noch sinnvoll und ohne Überanstrengung arbeiten können. Kurzfristig muß aber auch der jetzigen Generation, die teilweise bereits gesundheitlich geschädigt ist, der Weg in die vorzeitige Rente geebnet werden.

Wir plädieren deshalb prinzipiell für eine Herabsetzung des flexiblen gesetzlichen Rentenalters auf 60 Jahre ohne vorherigen Einkommensverzicht und spätere Rentenkürzung; und wir plädieren für zusätzliche Regelungen für gesundheitlich Beeinträchtigte (in Form von Teilzeitarbeit oder vorherigem Ruhestand). Zur Finanzierung dieser vorgezogenen Renten verweisen wir auf das NGG-Tarifmodell, das in der Zigarettenindustrie und z. T. im Brauereigewerbe Teilzeitarbeit mit Einkommensausgleich für Ältere vorsieht. Schließlich verweisen wir auf gewerkschaftliche Vorstellungen, die gemäß dem Verursacherprinzip höhere Arbeitgeberbeiträge an die Rentenversicherung fordern, wenn die Arbeitgeber aus Gewinngründen Arbeitsbedingungen wie z. B. Schichtarbeit verlangen, die nachweislich zu vorzeitigem Verschleiß führen.

4.3.3.3 Verkürzung der Wochenarbeitszeit

Eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit um nur eine Stunde würde rein rechnerisch – also ohne Rationalisierungseffekt – einem Arbeitsvolumen von 572 000 Arbeitsplätzen entsprechen; bei 5 Stunden wären das ca. 2,86 Mio Arbeitsplätze. Damit ist der rechnerische Entlastungseffekt wesentlich größer als der einer Lebensarbeitszeitverkürzung auf das 58ste Lebensjahr.

Unter *Humanisierungsgesichtspunkten* hat die Wochenarbeitszeitverkürzung gegenüber der Lebensarbeitszeitverkürzung den Vorteil, daß sie sofort für alle Beschäftigten eine Reduzierung der Arbeitszeit und damit der Arbeitsbelastung mit sich bringt. Sie entspricht damit der gewerkschaftlichen Forderung nach einem frühzeitig eingreifenden Arbeits- und Gesundheitsschutz. Die Grundlage für Gesundheitsverschleiß und Frühinvalidität werden durch die belastungsintensiven Berufsphasen zwischen dem 25sten und 45sten Lebensjahr gelegt.

Die Einführung der 35-Stunden-Woche verbessert darüber hinaus die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und für eine gleichmäßige Aufgabenverteilung zwischen Männern und Frauen im Bereich der Kindererziehung und der Familienversorgung. Auch die Freizeit kann eigenständiger gestaltet werden – beides Bedürfnisse, die nicht erst auf den Lebensabend verschoben werden können.

Allerdings wird von vielen bezweifelt, ob die Verkürzung der Wochenarbeitszeit wirklich mehr Arbeitsplätze schafft und ob sie

– wenn sie wirksam werden soll – in dem dafür notwendigen Umfang auch durchsetzbar und finanziert ist.

In diesem Zusammenhang wird als Hauptargument angeführt, eine Wochenarbeitszeitverkürzung würde fast ausschließlich durch Arbeitsintensivierung und Rationalisierung aufgefangen. Belegt wird dies u. a. mit Erfahrungen aus der Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst von 42 auf 40 Stunden. Richtig ist, daß Arbeitszeitverkürzung z. T. durch Arbeitsintensivierung aufgefangen werden kann. In – allerdings geringem Maße – ist dies Folge jeglicher Arbeitszeitverkürzung soweit dadurch ein bestimmtes Maß an Übermüdung nicht mehr auftreten kann. Es ist klar, daß die Arbeitsproduktivität in der 10. Arbeitsstunde geringer ist als in der 6. Stunde. Dieser Effekt ist allerdings relativ gering.

Wichtiger ist der Einwand, daß die Arbeitgeber eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit nutzen werden, um insgesamt die Arbeit zu intensivieren und Rationalisierungsprozesse voranzutreiben. Bisherige Erfahrungen zeigen aber, daß auch hier die Möglichkeiten der Arbeitgeber begrenzt sind: etwa 50–65 % der Arbeitszeitverkürzung führen zu zusätzlichem Arbeitsbedarf. Dabei liegt der »Sickereffekt« im Büro wesentlich höher als in der Produktion. Der Grund: in der Produktion ist die Arbeit z. T. schon so durchrationalisiert, daß nur noch wenig Luft für Arbeitsintensivierung vorhanden ist; z. B. an hochmechanisierten Anlagen, die von einer zahlenmäßig genau festgelegten Beschäftigtengruppe bedient werden müssen oder an Fließbändern, die nicht schneller gestellt werden können. Hier schöpfen die Arbeitgeber schon jetzt alle Möglichkeiten zur Arbeitsintensivierung aus.

In Büro und Verwaltung gibt es bisher noch mehr Spielräume, die aber rasch abnehmen. Denn auch hier wird die Arbeitsintensität gesteigert, indem z. B. genau gemessen wird, wieviel Zeit für einen Arbeitsvorgang nötig ist und entsprechend das Arbeitsvolumen eingeteilt wird; indem Arbeitsabläufe durchrationalisiert und neu organisiert werden, so daß auch hier individuelle Spielräume bei der Zeiteinteilung zunehmend verschwinden. Die Intensität an Dateneingabegeräten in zentralen Schreibtischen usw. läßt sich z. Zt. kaum noch steigern.

Mit all diesen Maßnahmen wird bereits bei einer 40-Stunden-Woche die Arbeit so durchrationalisiert und intensiviert, daß die Reserven für ein Aufsaugen einer wöchentlichen Arbeitszeitverkürzung geringer werden. Die Schätzung, daß 35–50 % des Effektes aufgesaugt werden könnten, müßte in dem Maße nach unten

korrigiert werden, wie Prozesse der Arbeitsintensivierung sich schon jetzt durchsetzen. Je höher die Arbeitsintensität schon jetzt ist, desto höher wird der Arbeitsmarkteffekt bei der Verkürzung der Wochenarbeitszeit.

Ergebnis: Soweit es noch Möglichkeiten zur Arbeitsintensivierung gibt, nutzen die Unternehmer diese ohnehin und warten nicht erst auf den Anstoß durch Arbeitszeitverkürzung. Eine Verkürzung der 40-Stunden-Woche kann den Prozeß schlimmstens etwas beschleunigen, keinesfalls verursachen. Strategien zur Arbeitsintensivierung sind zu langfristig angelegt und zu sehr mit technischen und arbeitsorganisatorischen Umstellungen verbunden, als daß sich eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit einfach auffangen ließe.

Trotzdem bleibt die Aufgabe, einen möglichst hohen Arbeitsmarkteffekt durchzusetzen. Dies läßt sich nur über eine Kontrolle der Arbeitsintensität und durch tarifvertragliche Regelungen der Arbeitsbedingungen erreichen – eine Aufgabe, vor der die Gewerkschaften angesichts der aktuellen Entwicklung sowieso stehen, gleich welche Form der Arbeitszeitverkürzung sie wählen.

Weiter wird eingewandt, die Arbeitgeber würden einer Vergrößerung der Beschäftigtenzahl durch Ausweitung der Überstunden zu entgehen versuchen. Dieses Argument ist insofern richtig, als die Arbeitgeber diese Strategie bereits heute anwenden, um Neu-einstellungen zu vermeiden. Die Gewerkschaften fordern deshalb schon länger die Reform der Arbeitszeitordnung aus dem Jahre 1938, die immer noch von der 48-Stunden-Woche ausgeht. Damit könnte, zusammen mit einer besseren Nutzung des Mitbestimmungsrechts der Betriebsräte, die Zahl der Überstunden begrenzt werden. Auch hier gilt das gleiche wie beim Problem der Arbeitsintensivierung. Die Arbeitgeber versuchen schon heute, Festanstellungen durch flexible Arbeitszeitreserven (Zeitarbeit, Leiharbeit, Teilzeit, Überstunden) zu vermeiden. Diese Möglichkeiten müssen entsprechend den gewerkschaftlichen Forderungen bereits jetzt eingeengt werden und nicht erst bei Verkürzung der Wochenarbeitszeit.

Gegen eine arbeitsmarktpolitisch wirksame Arbeitszeitverkürzung wird schließlich grundsätzlich eingewandt, sie sei nur dann durchsetzbar, wenn auf vollen Lohnausgleich verzichtet würde. Es wurde bereits ausgeführt, weshalb ein Verzicht auf vollen Lohnausgleich sowohl unzumutbar, als auch volkswirtschaftlich schädlich ist.

Die Frage der Durchsetzbarkeit einer Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich ist prinzipiell keine Rechenfrage, sondern eine Frage gewerkschaftlicher Kampfkraft. Berechnungen spielen hier nur insofern eine Rolle, als sie offenlegen, inwieweit die Tarifforderungen die Unternehmergevinne schmälern und deshalb entsprechend großen Widerstand hervorrufen.

Wägt man die beschäftigungspolitische Effektivität und die Durchsetzbarkeit gegeneinander ab, so gerät man in einen Zielkonflikt. Versucht man die Durchsetzungschancen zu verbessern, so ließe sich ein Modell berechnen, nach dem eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit lohnkostenneutral bliebe: dann nämlich, wenn man die Einkommen gemäß der Preissteigerungsrate erhöht und den Produktivitätszuwachs für die Arbeitszeitverkürzung verwendet. Dies böte einen erheblichen jährlichen Spielraum für die schrittweise Verkürzung der Wochenarbeitszeit: Bei dem zu erwartenden Produktivitätsanstieg von 2,2–2,9 % kann die wöchentliche Arbeitszeit jährlich um 1,2–1,7 Stunden verkürzt werden. Dies entspräche einem *tatsächlichen* Beschäftigungseffekt von rund 310 000 bis 440 000 Personen.

Durch diese lohnkostenneutrale Arbeitszeitverkürzung würde aber kein zusätzlicher Arbeitsplatz geschaffen, da sie ja im Rahmen der Produktivitätsentwicklung bliebe. Sie würde nur die bestehenden Arbeitsplätze sichern und damit dafür sorgen, daß sich das Wirtschaftswachstum voll in zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten niederschlägt – ein Ziel, das angesichts des aktuellen Trends schon ein erheblicher Erfolg wäre.

Setzt man sich aber das Ziel, auch durch Arbeitszeitverkürzung zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, dann muß die Rate der Arbeitszeitverkürzung über die Steigerung der Arbeitsproduktivität hinausgehen. Sie wäre damit nicht mehr lohnkostenneutral und würde den Widerstand der Arbeitgeber verstärken.

4.3.4 Schlußfolgerungen: Prioritäten bei der Arbeitszeitverkürzung

Wir halten eine Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich angesichts der Arbeitslosenzahlen nicht nur für wünschenswert, sondern auch für unabdingbar, da die Probleme mit Wachstum alleine nicht zu lösen sind.

Wir plädieren dabei für den Vorrang einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit entsprechend der gewerkschaftlichen Forderungen nach einer 35-Stunden-Woche. Zugleich halten wir andere Formen von Arbeitszeitverkürzungen (Lebensarbeitszeit, Bildungsurwahl usw.) für ebenfalls wichtig und notwendig. Sie sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen erscheint es allerdings sinnvoll, sich zunächst auf *eine* Form der Arbeitszeitverkürzung zu konzentrieren, da die Arbeitgeber sich gegen alles massiv zur Wehr setzen werden, was arbeitsmarktpolitisch wirksam ist und mit vollem Lohnausgleich durchgesetzt wird. Unter diesen von außen aufgezwungenen Entscheidungswängen plädieren wir für die Verkürzung der Wochenarbeitszeit, da sie

- arbeitsmarktpolitisch am effektivsten ist,
- alle Beschäftigten einbezieht,
- andere Bedürfnisse nach sinnvoller Verbindung von Arbeit, Privatbereich, Erholungsmöglichkeiten am ehesten berücksichtigt.

4.3.5 Exkurs: Einflußnahme auf die Arbeitsbedingungen

Je geringer die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist, desto geringer ist auch die dadurch induzierte Arbeitsplatzvernichtung, desto mehr Arbeitsplätze können durch Wirtschaftswachstum und Arbeitszeitverkürzung geschaffen werden.

Die Steigerungsrate bei der Arbeitsproduktivität ist im Augenblick relativ gering. Sie liegt unter 2%. Dies ist aber Ergebnis einer negativen Wachstumsrate, denn erfahrungsgemäß folgen die Steigerungsraten der Arbeitsproduktivität auch den Schwankungen bei der Auslastung der Produktionskapazitäten: da ein Teil der Beschäftigten nicht an die *Menge* des Arbeitsvolumens, sondern an die Wahrnehmung bestimmter *qualitativer* Aufgaben gebunden ist, die unabhängig vom Auslastungsgrad bei bestimmten Kapazitäten anfallen (Reparatur-, Überwachungs- und Arbeitsorganisationsfunktionen), sinkt und steigt die Arbeitsproduktivität mit dem Auslastungsgrad. In dem Maße, wie durch Wirtschaftswachstum die Produktionskapazitäten stärker ausgelastet werden, wird auch die Arbeitsproduktivität wieder stärker steigen, so daß das zusätzliche Wirtschaftswachstum kaum zur Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen wird.

Es ist aber zu befürchten, daß es dabei nicht bleibt. In allen Wirtschaftsbereichen wird im Augenblick stark rationalisiert – und zwar durch Einsatz von Informations- und Steuerungstechniken und mit Hilfe einer z. T. grundlegenden Umwandlung von Arbeitsverfahren und Arbeitsorganisation. Diese Strategien wirken sich z. T. heute noch nicht aus, sondern werden erst in den nächsten Jahren wirksam werden. Es ist dann mit einem überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitsproduktivität zu rechnen.

Die Steigerung der Arbeitsproduktivität hat nur z. T. ihren Hintergrund in einem Ersatz menschlicher Arbeit durch Maschinen. Die Arbeitsproduktivität (und ihre Steigerung) ist die statistische Größe, die das Verhältnis von Arbeitsergebnis (output) zum Arbeitsinput (Beschäftigte, Arbeitsstunden) angibt. Veränderungen dieser Kennziffer können auf technologische Neuerungen und/oder auf eine tatsächliche Entwicklung menschlicher Produktivkräfte durch Ausstattung der Arbeitskraft mit mehr oder besseren Produktionsmitteln zurückzuführen sein. Sie können aber auch Ergebnis steigender Leistungsverdichtung, zunehmender Monotonie und stärkerer Zerlegung von Arbeitsgängen sein. Das Produktivitätswachstum führt nicht nur zu einer Vergrößerung des gesellschaftlichen Produktionsvolumens bei gleichem Arbeitsvolumen (was anstelle von Arbeitslosigkeit positiv durch Arbeitszeitverkürzung zu nutzen wäre), sondern beruht auch auf einer Zunahme von unmenschlichen Arbeitsbedingungen, Gesundheitsverschleiß etc., d. h. auf Arbeitsanforderungen, die nur noch von »olympia-reifen« Belegschaften zu bewältigen sind und immer größere Teile von Beschäftigtengruppen als »ungeeignet« aussondern.

Diese Form der Steigerung der Arbeitsproduktivität vergrößert nicht gesellschaftlichen Reichtum, sondern zerstört ihn. Sie widerspricht deshalb unserer Vorstellung von qualitativem Wachstum. Erforderlich sind folglich gesetzliche Auflagen, tarifvertragliche und betriebliche Regelungen der Arbeitsbedingungen, die diese negativen Formen der Produktivitätssteigerung ausschließen. Dies ist im Sinne gewerkschaftlicher Forderungen nach sozialer Beherrschung der technischen Entwicklung, z. B. zu erreichen durch:

- bezahlte Erholungspausen während der Arbeit;
- Verbot von Nacharbeit außer für technisch oder gesellschaftlich unabdingbare Arbeiten;
- schärfere Auflagen für die Umweltgestaltung am Arbeitsplatz (Lärm, Staub, Temperatur, gefährliche Stoffe usw.);

- tarifliche und betriebliche Regelungen zur Festlegung von Höchstbelastungsgrenzen (z.B. Maschinenbesetzungsvorschriften, Mitbestimmung bei der Personalbesetzung, Festlegung von Höchstleistung);
- Gestaltung der Arbeitsplätze, um Monotonie und einseitige Belastung zu vermeiden (z.B. Mischarbeitsplätze, Festlegung von Mindestarbeitsinhalten).

Diese und andere Forderungen – deren Verwirklichung die Steigerung der statistischen Kennziffer für die Arbeitsproduktivität möglicherweise bremsen würde – haben nichts mit Technik- oder Fortschrittsfeindlichkeit oder gar Maschinenstürmerei, aber alles mit der gesellschaftlichen Kontrolle über die Entwicklung der Produktivkräfte zu tun. Sie sind deshalb eine notwendige Ergänzung zu einer Strategie, die auf qualitatives Wachstum und Arbeitszeitverkürzung setzt.

4.4 Vergesellschaftung der Stahlindustrie und der Großwerften: Die demokratische Lösung von Strukturkrisen

4.4.1 *Strukturelle Beschäftigungs- und Versorgungskrisen*

Wie in allen anderen kapitalistischen Ökonomien ist der Wirtschaftsprozeß in der Bundesrepublik nicht nur durch eine Folge sich verschärfender gesamtökonomischer Krisen gekennzeichnet, er wird vielmehr durch permanente, auch in Aufschwungphasen offen zutage tretende Strukturdefizite begleitet.

Sie erscheinen sowohl als Krisen einzelner Regionen, die in der Beschäftigung, der Einkommensentwicklung und in der Versorgung mit privaten und öffentlichen Gütern und Dienstleistungen weit zurückbleiben, häufig bei gleichzeitig höherer Arbeits- und Umweltbelastung, wie auch als plötzliche Einbrüche oder langanhaltende Störungen in der Entwicklung einzelner Produktionszweige, mit hohen Arbeitsplatzverlusten, Überkapazitäten und technologischen Rückständen; sie treten schließlich gesamtwirtschaftlich als strukturelle Versorgungsmängel auf, mit Defiziten bei öffentlichen Leistungen und bestimmten privaten Gütern.

In der Regel sind diese Krisenerscheinungen miteinander verknüpft: sektorale Schwierigkeiten schaffen massive regionale Belastungen, das zeigen etwa Beispiele wie der Steinkohlenbergbau, der Stahlsektor, der Schiffbau, die Textilwirtschaft.

In der marktwirtschaftlichen Ideologie gelten sie ohnehin zunächst als Ausdruck der Dynamik strukturellen Wandels, als unvermeidbare und letztlich notwendige Begleiterscheinung von Anpassungsprozessen. Ihre Ursachen werden dann in angeblich unkontrollierbare interne und externe Variable – etwas Konsumwandel, technologische Entwicklung, Weltmarktbedingungen – verlegt oder staatlichen Eingriffen in den Marktmechanismus angelastet.

Zur marktgemäßen Bewältigung wird zum einen die ›passive Sanierung‹ empfohlen, die in strukturpolitischer Enthaltsamkeit alle gesellschaftlich-ökonomischen Verluste hin nimmt. Wo solche Kahlschlagpolitik nicht durchsetzbar ist oder massive Kapitalinteressen auf dem Spiel stehen, werden zum anderen staatliche Eingriffe als Unterstützung nicht nur akzeptiert, sondern sogar gefordert.

Das tatsächliche staatliche Lösungsverhalten, das sich nicht unbedingt mit der Mark tideologie deckt, folgt bei strukturellen Schwierigkeiten seit je einem interventionistischen Muster: sich lange abzeichnende Krisen werden erst im akuten Stadium, also durchweg zu spät bekämpft, sie werden isoliert, ohne Berücksichtigung weiterreichender Ursachen und Folgen und häufig mit untauglichen Instrumenten behandelt.

Es wird im Zuge der gesamtökonomischen Krise deutlich, daß nicht nur die Globalsteuerung, sondern auch die Strukturpolitik versagt hat. In früheren Memoranden ist auf einzelne Strukturkrisen ausführlich eingegangen worden, darunter auch auf die Stahlkrise. Inzwischen hat sich hier die Situation weiter verschärft. In den folgenden Abschnitten werden die gegenwärtigen Lösungsversuche für diesen Sektor und für die ähnlich krisenbetroffenen Großwerften analysiert und – in Anknüpfung an unsere Vorschläge von 1981 – alternative Vorschläge entwickelt.

4.4.2 *Vergesellschaftung der Stahlindustrie*

4.4.2.1 *Weitere Vertiefung der Stahlkrise*

In der seit 1975 andauernden Stahlkrise treffen die Auswirkungen konkurrenzbedingter monopolistischer Überakkumulation sowie der damit zusammenhängenden krisenbedingten gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschwäche, die vor allem die Investitionsgüterindustrie und die Bauindustrie trifft, aufeinander, wobei in der öffentlichen Diskussion der erste Grund gezielt heruntergespielt wird: obwohl der inländische Stahlverbrauch sich in den siebziger Jahren kaum verändert hat, wurde die nominale Rohstahlkapazität aufgrund der Investitionskonkurrenz der Stahlkonzerne, vielfach auch durch Leistungssteigerung der einzelnen Aggregate, von 53,1 Mio Jahrestonnen (jato) in 1970 auf 69,2 Mio jato in 1980 gesteigert. Das entspricht einer tatsächlichen Rohstahlkapazität von 58,8 Mio jato für 1980, wenn man eine technisch bedingte maximale Kapazitätsauslastung von 85 % unterstellt, die allerdings nur für kurze Zeit durchhältbar ist. Die Tabelle zeigt, daß die Orientierung der Kapazitätsentwicklung der Konzerne am Sonderjahr 1974 zu einer völligen Fehleinschätzung der Marktentwicklung und damit zu den heutigen massiven Überkapazitäten geführt hat.

Schlüsselindikatoren für die Eisen- und Stahlindustrie der BRD 1970–1982

	1970	1974	1975	1976	1979	1980	1981	1982p	1983s
Mio Jahrestonnen									
1 Stahlverbrauch (Schätzung)	41,9	42,0	38,6	40,1	41,3	40,9	40,6	37,5	35,5
2 Lagerveränderung ^a	+ 1,5	- 0,3	- 2,7	+ 2,1	+ 2,3	- 0,1	- 1,2	- 2,4	0,0
3 Rohstahlproduktion	45,0	53,2	40,4	42,4	46,0	43,8	41,6	35,8	35,5
4 Ausfuhr	11,9	22,1	15,0	14,0	18,8	18,8	17,9	15,3	14
5 Einfuhr	11,0	10,2	10,3	12,8	14,2	13,0	12,5	11,6	11
6 nachrichtlich:									
Saldo direkter Stahlaußenhandel	+ 1,0	+ 12,0	+ 4,6	+ 1,2	+ 4,6	+ 5,8	+ 4,8	+ 3,6	+ 3
7 Rohstahlkapazität nominal ^b	53,1	60,4	62,9	65,8	69,0	69,2	68,0 ^d	66,0 ^d	.
8 Auslastung/nominal in % ^b	84,8	88,1	64,3	64,4	66,7	63,3	60,4 ^d	53,5 ^d	.
9 Rohstahlkapazität real ₈₅ (85% = 100)	45,3	51,3	53,5	56,0	58,7	58,8	57,8	56,1	.
10 Auslastung ₈₅ in % ^e	99,3	104,0	75,5	75,7	78,4	74,5	72,0	63,8	.
11 Rohstahlkapazität real ₈₀ (80% = 100)	42,5	48,3	50,3	52,6	55,2	55,4	54,4	52,8	.
12 Auslastung ₈₀ in % ^f	106,0	110,0	80,3	80,6	83,3	79,1	76,5	67,8	.
13 Beschäftigte der ESI in 1000 (jew. am 31. 12.) ^c	374	344	331	324	297	288	269	255 ^d	.

a) bei Verbrauchern, Handel und Werken

b) Memorandum '81

c) Statistisches Jahrbuch der Eisen- und Stahlindustrie 1982, S. 34

d) geschätzt

e) Zeile 3 zu Zeile 9 in %

f) Zeile 3 zu Zeile 11 in %

Quelle: Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl, Düsseldorf 1983; p = vorläufig, s = Schätzung

Seit 1974 ist die Zahl der Arbeitsplätze in der Eisen- und Stahlindustrie (ESI) aufgrund von Konzentrations-, Stilllegungs- und Rationalisierungsmaßnahmen von 345 000 (1974) um ca. 90 000 auf ca. 255 000 gesunken, davon allein 1982 um ca. 25 000.

Dieser Belegschaftsabbau konnte zum größten Teil noch über Sozialpläne, Nichtersatz der Fluktuation und Abfindungsaktionen reguliert werden; er hat jedoch die Arbeitslosenquote in den Stahlrevieren auf inzwischen bis zu 15,6 % (März 1983 in Dortmund) hochschnellen lassen.

Die Kapitalverwertungsbedingungen haben sich allerdings nicht im gleichen Ausmaße wie die Produktion und die Kapazitätsauslastung verschlechtert. Sie hängen vielmehr auch wesentlich mit der Funktionsfähigkeit der *EG-Richtpreis- und Quotenkartelle* sowie mit der Zinsentwicklung zusammen.

So haben im ersten Halbjahr 1982, als das Quoten- und Preiskartell nach Art. 58 EGKS-Vertrag funktionierte, alle großen bundesdeutschen Stahlunternehmen Gewinne gemacht. Dies änderte sich erst durch den erneuten krisenbedingten Stahlverbrauchs- und Absatzeinbruch, der – noch verschärft durch den forcierten Lagerabbau sowie den Rückgang des Exportüberschusses – zu einem drastischen Produktionseinbruch im 4. Quartal 1982 führte. Da die Stückkosten in der ESI mit höherer Kapazitätsauslastung drastisch sinken, sind diejenigen Unternehmen, deren Produktionsanlagen noch nicht abgeschrieben sind (wie z. B. die Klöckner Werke AG), tendenziell bereit, durch Preisunterbietungen höhere Produktionsmengen auszubringen und damit das Kartell zu sprengen. Deshalb kam es ab der 2. Hälfte des Jahres 1982 zu einem erneuten Preisverfall, der alle Stahlproduzenten der BRD nach ihren Angaben in die Verlustzone trieb.

Die von Thyssen geführte Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl sowie die Bundesregierung hatten jahrelang versucht, die Binnenmarktschwäche sowie die Kapazitätserhöhungen durch Exportoffensiven zu kompensieren. Deshalb sträubten sie sich lange gegen die Anwendung des Art. 58 EGKS-Vertrag.

Während der Anteil der Rohstahlerzeugung der Bundesrepublik an der der EG im Durchschnitt des Jahres 1975 31,7 % betrug, stieg er im 3. Quartal 1980 auf 35,7 %. Der in diesen Zahlen zum Ausdruck kommende Versuch der westdeutschen ESI, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit auf Kosten der Nachbarländer wirksam werden zu lassen, trug wesentlich dazu bei, daß der Art. 58 MVU gegen die Stimmen der westdeutschen Vertreter verab-

schiedet wurde. Damit wurde die Rohstahlquote der BRD auf 32,5 % begrenzt.

Da es kein »Grundrecht« auf »Export von Arbeitslosigkeit« gibt, und da die anderen EG-Länder es vermittels hoher Subventionen nicht zulassen, daß ihre Stahlindustrie völlig liquidiert wird, muß für die Bundesrepublik eine interne Lösung gefunden werden.

Die folgende Tabelle beweist, daß die Behauptung falsch ist, vor allem die Bundesrepublik habe »Vorleistungen« beim Arbeitsplatz- und Kapazitätsabbau geleistet.

*Beschäftigte und Kapazitäten (in Mio jato Rohstahl) in der EG
1974–1982 bzw. 1974–1981*

Land	Beschäftigte			Kapazitäten		
	1974	1982	Verän- derung in %	1974	1981 ^{a)}	Verän- derung in %
EG	792 191	531 400	– 32,9	178,9	197,9	+ 10,6
BRD (insgesamt)	343 995	261 421	– 24			
BRD (i. S. EGKS)	230 600	181 900	– 21,1	60,4	67,7	+ 12,1
Frankreich	155 700	96 000	– 38,3	30,5	29,6	– 3,0
Italien	93 800	95 200	+ 1,5	28,9	39,8	+ 37,8
Niederlande	23 800	20 500	– 13,9	6,1	8,6	+ 40,9
Belgien	63 600	42 900	– 32,6	17,8	19,1	+ 7,3
Luxemburg	23 400	13 500	– 42,3	6,7	6,4	– 4,5
Großbritannien	197 700	79 100	– 60,0	27,8	25,5	– 8,3

a) Zu Beginn des Jahres 1982 ermittelte Vorausschätzung. 1981/82 wurde die Kapazität in Großbritannien tatsächlich weit unter 20 Mio jato gekürzt.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Eisen- und Stahlindustrie 1982, eigene Berechnungen

In der Krise wird schließlich die *Zinsbelastung der ESI* zu einem besonderen Problem. Bei einer geschätzten Gesamtverschuldung der Stahlindustrie von ca. 30 Mrd DM und einem (geschätzten) Zinssatz von 8 % sind immerhin 2,4 Mrd DM pro Jahr an die Banken abzuführen. Bei ARBED-Saarstahl-GmbH betrug die Zinslast pro Tonne Rohstahl – bei 3 Mrd DM Verschuldung und ca. 1,5 Mio jato Rohstahlproduktion 1982 – in dem nagelneuen Stahlwerk Völklingen immerhin ca. 200 DM. Diese Belastung muß zwangsläufig zu enormen Schwierigkeiten führen, ist auf Dauer nicht durchzuhalten und macht sofortige Entschuldungsmaßnahmen erforderlich. Sie erklärt auf der anderen Seite die entscheidende Rolle der Banken bei der Neuordnung der Stahlindustrie.

4.4.2.2 Das Konzept der »Stahlmoderatoren«

Darstellung

Die Neuordnung der Stahlindustrie im Interesse des Stahl- und Bankkapitals wurde bereits 1981 und 1982 vorbereitet und eingeleitet. Die wichtigsten Instrumente waren in dieser Zeit der unkontrollierte Quotentausch zwischen den Konzernen, der zur Stilllegung teilweise hochmoderner Walzstraßen sowie zu forcierter Belegschaftsabbau führte. So wurde z. B. in Dortmund bei Hoesch die Rohstahlkapazität von 1981–1982 von 7,2 auf 4,2 Mio jato reduziert. Gleichzeitig wurden die Mitteleisen- und Grobblechstraße stillgelegt, die Quoten wurden gegen Warmbreitband ausgetauscht. Die Belegschaft wurde von September 1979 bis Dezember 1982 von 24 400 auf ca. 15 000 reduziert! Gleichzeitig wurden Fusionsverhandlungen mit der Krupp-Stahl AG geführt mit dem Ziel, die Ruhrstahl AG zu bilden.

Unter den Bedingungen des 2. Halbjahres 1982, das auch den Thyssen-Konzern in die roten Zahlen trieb, wurde jedoch eine generelle Neuordnung – sprich Fusions- und Konzentrationswelle – unter Führung des Thyssen-Konzerns und der Deutschen Bank, die bei Thyssen, Hoesch und Klöckner Hausbank ist, anvisiert.

Am 16. 11. 1982 beauftragen die Stahlunternehmen und die Bundesregierung drei sogenannte Moderatoren mit der Ausarbeitung eines Konzeptes für die Neuordnung der Stahlindustrie. Bei diesen Moderatoren handelte es sich um:

- Marcus Bierich; Vorstandsmitglied der Allianz, ehemaliges Vorstandsmitglied bei Mannesmann
- Alfred Herrhausen; Vorstandsmitglied der Deutschen Bank, stellvertretender Aufsichtsratsvorsitzender der Klöckner Werke
- Günter Vogelsang; Unternehmensberater, Aufsichtsratsmitglied der Deutschen Bank und der VEBA, ehemaliger Vorstandsvorsitzender bei Krupp.

Am 25. 1. 1983 wurde der »Bericht der Moderatoren« der Öffentlichkeit vorgelegt. Dieser Bericht geht von einer privatwirtschaftlichen Neuordnung der westdeutschen Stahlindustrie aus, die von einem staatlichen Subventionsprogramm begleitet wird.

Im Mittelpunkt steht dabei die Bildung von zwei Unternehmensgruppen:

- »Gruppe Rhein«, bestehend aus Thyssen und Krupp
- »Gruppe Ruhr«, bestehend aus Hoesch, Klöckner und Salzgitter.

Die Unternehmensgruppen Arbed-Saarstahl und Korf sollen in der Neugliederung vorläufig nur über gemeinsame Verkaufsgesellschaften einbezogen werden. Mannesmann ist als Stahlerzeuger für den Eigenbedarf in das Konzept nicht einbezogen.

Als Hauptkriterien für den Vorschlag wurden genannt:

- »– Maximierung des Gesamtrationalisierungspotentials,
- Optimierung der zukünftigen Investitionen,
- Erhaltung möglichst sicherer Arbeitsplätze,
- Minimierung der erforderlichen Hilfen der öffentlichen Hand.

Auf der Grundlage dieser Kriterien soll eine nachhaltige Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Stahlindustrie erreicht werden durch:

- Konzentration der Stahlproduktion auf die technisch leistungsfähigsten und kostengünstigst arbeitenden Anlagen;
- Abbau von Überkapazitäten durch Stilllegung von Produktionsanlagen, die diesen Ansprüchen nicht mehr genügen;
- Erhaltung mehrerer inländischer Anbieter am Markt.«

Der Bericht der Moderatoren erklärt die Bildung von zwei gleichgewichtigen Unternehmensgruppen zum Ziel. Er orientiert sich dabei auf der Grundlage des Produktionsvolumens von 1981 an dem Bestand von Produktionsanlagen und Produktgruppen.

Im Mittelpunkt stehen dabei die sechs bei den betroffenen Unternehmen betriebenen Warmbreitbandstraßen in Duisburg (Thyssen [2]), Bochum (Krupp), Dortmund (Hoesch), Salzgitter, Bremen (Klöckner).

Darüber hinaus wird nach folgenden Produktgruppen differenziert:

- Flachprodukte,
- schwere Profile,
- leichte Profile.

Diese Produkte sollen in den beiden Gruppen gleichgewichtig vertreten sein, wobei gleichzeitig vorgeschlagen wird, der Maxhütte und Saarstahl schwere Profile und Flachprodukte zu entziehen. Die Produktion soll dort, neben den Korf-Werken, auf das »marktschwächste« Produkt, die leichten Profile, konzentriert werden.

Die Produktgruppen

- Edelstahl,
- Freiformschmiedestücke,
- geschmiedete Stücke,
- rollendes Eisenbahnmaterial

bleiben ausgeklammert und unternehmensrechtlich getrennten Lösungen vorbehalten. Diese Lösung soll im Kern in der Fusion der entsprechenden Bereiche von Thyssen und Krupp bestehen, die hier eine marktbeherrschende Stellung erlangen. Besonders deutlich wird das im Edelstahlbereich, wo der Marktanteil bis zu 70% betragen würde.

Die Abtrennung der weiterverarbeitenden Bereiche der bisherigen Stahlkonzerne ist von vorneherein unterstellt.

Als vorbereitende Maßnahme für die Neuordnung schlagen die Moderatoren die Bildung von gemeinsamen Verkaufsgesellschaften der westdeutschen Stahlunternehmen vor, durch die bereits eine systematische Marktaufteilung erreicht werden soll. Finanziell soll das Neuordnungskonzept durch Zuschüsse, bzw. »bedingt rückzahlbare zinslose Darlehen« der öffentlichen Hand in Höhe von zunächst 2–3 Milliarden DM begleitet werden, die an keine weiteren Auflagen gebunden sind.

Kritik

Der wichtigste Kritikpunkt am Moderatorenkonzept bezieht sich auf die Absicht, die Bildung zweier Mammutgesellschaften auf privatwirtschaftlicher Basis zu betreiben. Die Orientierung auf die Wiederingangsetzung des Marktmechanismus nach 1985 (d. h. die ersatzlose Außerkraftsetzung des Art. 58 EGKS-Vertrag) in der Europäischen Gemeinschaft hält die Tendenz zur Investitionskonkurrenz und zur Überakkumulation mit anschließender Fusions-, Konzentrations- und Stilllegungswelle aufrecht. Die Moderatoren orientieren sich damit konsequent an der EG-Studie »Allgemeine Ziele Stahl 1985« (Brüssel 1982), die ihr strategisches Konzept am japanischen Vorbild ausrichtet: »Der am meisten spürbare Unterschied der Eisen- und Stahlindustrie in der Gemeinschaft im Vergleich zu ihren Konkurrenten zeigt sich auf der Ebene der Konzentration: Ende der siebziger Jahre repräsentierten die fünf größten Unternehmen weniger als 50% der gesamten EGKS-Produktion und mehr als 60% der Produktion in den USA und mehr als 70% der japanischen Produktion. 1980 haben 29 integrierte Unternehmen in der Gemeinschaft 93,3 Mio t Rohstahl in 49 Produktionszentren produziert, während 5 integrierte japanische Unternehmen in 18 Zentren 82,2 Mio t produzierten« (S. 44). Eine weltmarktorientierte Krisenlösungsstrategie wie die von den Moderatoren vorgeschlagene läuft deshalb auf eine radikale Unternehmens- und Standortkonzentration mit entsprechend drasti-

scher Vernichtung von Arbeitsplätzen und Verelendung ganzer Regionen hinaus.

Die Moderatoren weigern sich gezielt, die Konsequenzen ihres Vorschlags für die Arbeitsplätze und Standorte aufzuzeigen. Stellungs- und Investitionsbeschlüsse sollen vielmehr erst von den Vorständen der neu zu bildenden Unternehmen getroffen werden.

Das Konzept setzt die wirtschaftliche Trennung von Massenstahl, Edelstahl und Weiterverarbeitung voraus. Dadurch wird die *Montanmitbestimmung* in den Konzerngesellschaften abgeschafft. Zugleich sind keine internen Gewinn- und Verlustausgleiche mehr möglich und traditionelle Lieferbeziehungen zur Weiterverarbeitung werden gekappt, womit die Weiterverarbeiter die Massenstahlgesellschaften durch Importe unter Preisdruck setzen können. Damit werden faktisch nach dem Vorbild der Ruhrkohle AG private Massenstahlgesellschaften gebildet, die aufgrund ihrer ungleichen Stärke später zur Thyssen-Einheitsgesellschaft fusionieren werden und dauerhaft vom Staat subventioniert werden müssen.

Der Staat soll die Lösung mit enorm hohen Subventionen finanzieren, ohne daß ihm Eigentumstitel und damit dauerhafte Entscheidungsrechte zugebilligt werden.

Die Moderatoren unterstellen implizit die derzeitige Krise und Massenarbeitslosigkeit als unveränderlich und damit als Dauerzustand. Sie machen keine Aussagen über die zu erwartende Markt- und Produktionsentwicklung. Faktisch akzeptieren sie damit die EG-Richtlinie »Allgemeine Ziele Stahl 1985«, die eine Reduzierung der Stahlkapazitäten um ca. 30% bis 1985 verlangt.

Zur massenhaften Arbeitsplatzvernichtung, die aus dem Moderatorenkonzept resultiert, und zur prinzipiellen Krisenanfälligkeit, die aus der Beibehaltung und Wiederingangsetzung der Marktgesetze in der Stahlindustrie folgt, ist deshalb nur die Vergesellschaftung der ESI, deren Notwendigkeit wir bereits im Memorandum '81 begründet haben, die grundlegende und heute erforderliche Alternative.

4.4.2.3 Die Vergesellschaftung der Stahlindustrie als Alternative

Die Ziele der Vergesellschaftung der Stahlindustrie sind in einem Grundsatzpapier der Verwaltungsstelle Dortmund der IG Metall Ende des vergangenen Jahres formuliert worden, dem wir in vollem Umfang zustimmen. Es heißt dort:

»Mit der Vergesellschaftung der Stahlindustrie wollen wir erreichen:

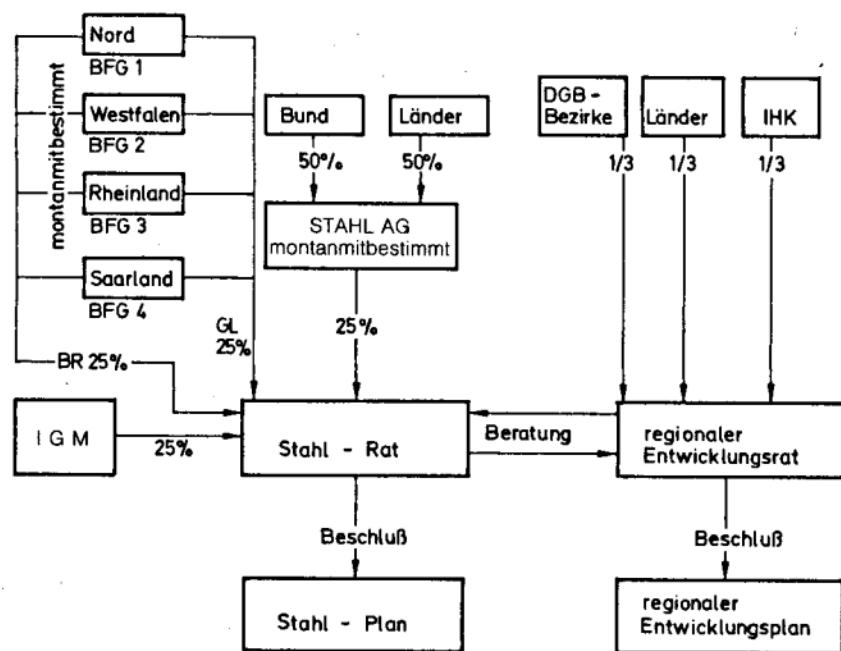
1. Bankrote einzelner Unternehmen, Massenentlassungen und damit auch die Beschleunigung der Krise sollen verhindert werden.
2. Der technische Fortschritt kann kontrolliert eingesetzt und mit sozialem Fortschritt gekoppelt werden (Arbeitszeitverkürzung, Humanisierung, Einkommensverbesserung).
3. Parallelinvestitionen können entfallen. Die freiwerdenden Mittel schaffen Spielraum für Ersatzarbeitsplätze und Ausbildungsplätze.
4. Regionale und kommunale Besonderheiten können berücksichtigt werden. Der Stahlindustrie der Bundesrepublik würde damit eine volkswirtschaftlich sinnvolle, relativ dezentrale Standortstruktur erhalten bleiben! Dies mag zwar im Einzelfall betriebswirtschaftlich nicht optimal sein, ist jedoch billiger, als einzelne Standorte völlig in den Ruin zu treiben, weil dann hohe Sozialkosten durch Arbeitslosigkeit usw. entstehen.
5. Durch dezentrale Stahlstandorte werden ungünstige industrielle Ballungen mit ihren negativen Folgen verhindert.
6. Staatliche Subventionen können viel besser auf ihre Zwecke hin kontrolliert werden.
7. Eine weiter wachsende unkontrollierte Machtkonzentration in privater Hand soll verhindert werden.«

In diesem Papier wird ferner darauf hingewiesen, daß eine bloße Überführung der Stahlkonzerne in staatliches Eigentum noch keine Arbeitsplätze sichert und auch noch keine zusätzliche Nachfrage nach Stahl schafft. Die Vergesellschaftung wird vielmehr verstanden als – allerdings wesentlicher – Bestandteil einer alternativen Wirtschaftspolitik, mit der über ein umfangreiches Beschäftigungsprogramm und energische Arbeitszeitverkürzungen bei vollem Lohnausgleich und festgelegten Arbeitsbedingungen die wirtschaftlichen Bedingungen geschaffen werden, unter denen auch die Stahlnachfrage steigt und durch eine gezielte Struktur- und Regionalpolitik die Vernichtung von Arbeitsplätzen verhindert werden kann.

In Anlehnung an unseren Vorschlag von 1981 könnte das Planungs- und Organisationsmodell einer vergesellschafteten nationalen »Stahl AG« wie im Schema auf S. 202 aussehen.

Die Stahl AG stellt auf der Grundlage der von den Betriebsführungs gesellschaften jährlich aufgestellten kurz- und langfristigen Produktions-, Investitions- und Personalbedarfsplänen jährlich fortzuschreibende kurz- und langfristige nationale Produktions-, Investitions- und Personalbedarfspläne auf. Die regionalen Produktions-, Investitions- und Personalbedarfspläne sind Teil sowohl des nationalen Stahlplans als auch des regionalen Entwick-

ORGANISATIONSMODELL DER "STAHL AG"



die Prozentanteile und Bruchteile sind Sitzanteile an dem jeweiligen Gremium

BFG: Betriebsführungsgesellschaft

GL: Geschäftsleitung

BR: Betriebsrat

Es werden vier Betriebsführungsgesellschaften gebildet:

Nord (Salzgitter, Klöckner einschl. Maxhütte)

Westfalen (Hoesch, Krupp)

Rheinland (Thyssen, Mannesmann)

Saarland (Dillinger Hütte, Saarstahl)

lungsplans. Der Stahlplan wird vom Stahlrat, einem auf die Stahlbranche bezogenen nationalen Wirtschafts- und Sozialrat, beschlossen; die regionalen Entwicklungspläne von den Länderparlamenten.

Damit wird das Gegenstromprinzip eingehalten, das möglichst viele dezentrale Entscheidungen bei Wahrung einer Einheitlichkeit der nationalen Pläne ermöglicht. Zugleich werden die regionalen Interessen auch außerhalb der Stahlindustrie in die Planung eingebracht.

4.4.2.4 Einzelaspekte der Vergesellschaftung der Stahlindustrie

Sofortmaßnahmen

- Für die nächsten Monate müssen die Bundesregierung und die Landesregierungen eine Überlebensgarantie für die in Schwierigkeiten geratenden Stahlunternehmen geben (vgl. IGM-Vorstandsbeschluß vom 8. 2. 1983), die mit der Auflage des Verbots von Massenentlassungen zu koppeln ist. Gleichzeitig ist die Übernahme aller Auszubildenden zu garantieren.
- Statt Stillegungen und Entlassungen muß Kurzarbeit mit Lohnausgleich gefahren werden, damit nicht aufgrund einer Absatz- und Ertragslage, die schlechter ist als langfristig zu erwarten, Entlassungen vorgenommen werden (IGM-Beschluß).
- Durchsetzung der Listenpreise auf dem EG-Markt durch strikte Mengenkontrolle nach Art. 58 EGKS-Vertrag und nötigenfalls – wenn alle Brüsseler Richtpreise trotzdem unterlaufen werden – durch Mindestpreise nach Art. 61 EGKS-Vertrag, die der jeweiligen wirtschaftlichen Lage anzupassen sind (IGM-Beschluß).

Kapazitätsgarantie

Für eine vergesellschaftete Stahlindustrie ist eine mittelfristig orientierte Beschäftigungs- und Kapazitätsgarantie erforderlich, in die eine sich auf der Grundlage einer Politik des qualitativen Wachstums aus dem niedrigen Krisenniveau entfaltende Nachfragesteigerung nach Stahl hineinwächst. Das Niveau dieser mittelfristigen Kapazitätsgarantie sollte so gewählt und festgelegt werden, daß die Produktion des Jahres 1979 gut möglich bleibt. 1979 war ein gutes, aber kein extrem gutes Stahlverbrauchsjahr mit relativ guter Investitions- und Baukonjunktur, obwohl im Jahresdurchschnitt ca. 800 000 Arbeitslose registriert waren.

Betrachtet man eine 75 %ige Auslastung als ausreichend (vgl. die verschiedenen Auslastungsquoten 1979 in der Tab. auf S. 194), so könnte die Rohstahlkapazität auf ca. 61 Mio jato abgesenkt werden. Dieser Kapazitätsabbau von 6–7 Mio jato ist ohne einen weiteren Belegschaftsabbau möglich, wenn die Zeit bis zum Wirksamwerden der qualitativen Wachstumspolitik durch Kurzarbeit mit Lohnausgleich und später durch die 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich überbrückt wird. Schließlich ist die Belegschaft allein von 1979–1982 um 42 000 reduziert worden. Sollte mit der Belegschaft des Jahres 1982 (255 000) eine Produktion von 46 Mio jato Rohstahl erzeugt werden, so würde dies gegenüber dem Jahre

1979 eine Leistungssteigerung, gemessen in t Rohstahl je Mann und Jahr, von 154 auf 180 oder um ca. 17% bedeuten. Die Stundendurchsatzsteigerung würde noch weit höher ausfallen.

Wenn man also die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung ernsthaft anstrebt, dann ist die oben genannte Kapazitätsgarantie ein sicherlich grober, aber sinnvoller Richtwert. Sie steht im kras- sen Widerspruch zu den Empfehlungen der EGKS (»Allgemeine Ziele Stahl 1985«) und der Moderatoren.

Die Kommission der EG schätzt für 1985 die Nachfrage auf 120,8 Mio jato Rohstahl nach 127,7 im Jahre 1980. Die notwendige Kapazität wird nach dem 85%-Konzept auf 142,1 Mio jato festgelegt, so daß eine überschüssige Kapazität von 58,0 Mio jato bzw. 29% bestehe. Bei einem BRD-Anteil von 32,5% bedeutet dies rein rechnerisch, die nominalen Kapazitäten um 18,6 Mio jato Rohstahlkapazität zu reduzieren. Bei den Fertigprodukten liegen die Stillegungsempfehlungen zwischen 14,9% bei Warmbreitband und 50% bei Quartogroblechen. Das EGKS-Konzept würde damit in der Bundesrepublik die Stilllegung von drei 5-Mio-t-Stahlwerkskomplexen, etlichen Walzstraßen und Standorten verlangen und stimmt insofern mit dem Moderatorenprojekt überein.

In der Langfristbetrachtung kann natürlich ein weiteres Sinken der Kapazitätsgarantie sinnvoll und erforderlich sein. Eine alternative Wirtschaftspolitik verfügt mit der Vergesellschaftung und der Rahmen- und Strukturplanung auch über die Instrumente, um diesen Strukturwandel ohne Massenarbeitslosigkeit bewältigen zu können. Verschiedene Szenarien des qualitativen Wachstums lassen jedoch vermuten, daß bei der tatsächlichen Durchsetzung eines qualitativen Wachstumstyps, z. B. der breiten Durchsetzung der Fernwärme, jahrelang hohe Investitionen und damit ein Niveau der Grundstoff- und Produktionsgüterproduktion erforderlich sind, das nicht um die Hälfte oder ein Drittel geringer ist als das heutige Niveau.

Erhaltung der dezentralen Struktur der Stahlindustrie

Die vorgeschlagene Neugliederung der westdeutschen Stahlindustrie zieht eine Standortkonzentration auf bisher nicht gekanntem Niveau nach sich.

Die vorherrschende Stellung einer neuen Krupp/Thyssen-Edelstahlgesellschaft wird die übrigen Hersteller, wie Saarstahl, Georgsmarienhütte, Maxhütte, Buderus etc. einer erdrückenden Konkurrenz aussetzen. Da gleichzeitig auf Standorte wie das

Saarland oder die Oberpfalz (Maxhütte) die Produktion »marktschwacher« leichter Profile konzentriert werden soll, sind die dortigen Arbeitsplätze direkt gefährdet. Andererseits wird die Zusammenlegung der Edelstahlproduktion von Krupp und Thyssen an den Standorten Krefeld, Witten, Bochum, Dortmund, Hagen und Geisweid ein neues Feld für Teilstillegungen eröffnen. Bereits Ende Februar standen Hunderte von Arbeitsplätzen der Thyssen Magnetfabrik in Dortmund zur Disposition.

Durch die relative räumliche Konzentration der Standorte der geplanten Gruppe »Rhein« in Duisburg, Oberhausen, Hattingen und Bochum bietet sich ein breites Spektrum der Standortrationalisierung an, das auch unmittelbar genutzt werden kann. Hierbei richtet sich das Hauptaugenmerk des Moderatorenkonzepts auf Duisburg. »Weil die Flüssigstufen beider Unternehmen (Thyssen und Krupp, d. Verf.) in räumlicher Nähe am Rhein liegen« ergeben sich »erhebliche Optimierungsmöglichkeiten in der Produktion und bei Investitionen«. Die IG Metall in Duisburg rechnet mit einer Zahl von 10–20 000 unmittelbar betroffener Arbeitsplätzen.

Die Standortstruktur in der Gruppe »Ruhr« bildet ein großräumiges Dreieck zwischen Dortmund, Salzgitter und Bremen. Von einer Gleichgewichtigkeit gegenüber der »Rhein«-Gruppe kann nicht ausgegangen werden. Einerseits lasten auf dieser Gruppe durch die geographische Lage besondere Transportkostenbelastungen. Andererseits besteht eine besondere Problematik der Anlagenstruktur. So könnte die moderne, aber überdimensionierte Warmbreitbandstraße in Bremen den Entschluß zur Stillegung der Dortmunder Straße beschleunigen. Das Ergebnis wäre mittelfristig die Reduzierung des Standortes in Dortmund auf Kaltwalzwerke und Oberflächenveredelung. Eine entsprechende Spezialisierung der Standorte in der »Ruhr«-Gruppe ist auch der Vorschlag des Moderatoren-Konzepts. In Dortmund wäre eine weitere Reduzierung um 10 000 Arbeitsplätze absehbar. Die Gesamtnachteile, denen die »Ruhr«-Gruppe gegenüber der »Rhein«-Gruppe ausgesetzt wäre, macht ihre verschiedenen Standorte und Produktionsanlagen bei anhaltender Krise von vorneherein zum Ziel weiterer Stillegungspläne.

Standortkonzentration bedeutet aber nicht nur Stillegungen, Teilstillegungen und Rationalisierung im Bereich der Stahlbetriebe. Sie ist mit der Entwertung und Brachlegung ganzer Regionen und Gemeinden, mit der Zerstörung gewachsener Produktions- und Reproduktionsbeziehungen verbunden. Das bedeutet

zugleich einen verschwenderischen Umgang mit gesellschaftlichen Ressourcen, der über ein Kalkül, das allein an verbesserten Kapitalverwertungsbedingungen in der Stahlindustrie orientiert ist, nicht erschlossen werden kann.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit an den Stahlstandorten zeigt deutlich die drastischen Auswirkungen der Stahlkrise auf die lokalen und regionalen Arbeitsmärkte am Beispiel Nordrhein-Westfalens.

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung hat geschätzt, daß die Schaffung eines Arbeitsplatzes in der Stahlindustrie die Schaffung von 1,7 Arbeitsplätzen in abhängigen Branchen nach sich zieht.

Allein die Folgeerscheinungen des Arbeitsplatzabbaus in der Stahlindustrie, die sich aus solchen Multiplikatoreffekten ergeben, vernichten die Grundlagen für eine weitere sozial vertretbare Entwicklung der betroffenen Regionen und Gemeinden. Die Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte werden den Druck hin auf eine umfangreiche Sparpolitik noch verstärken.

In den von der Stahlindustrie verlassenen Standorten des nordfranzösischen Montanreviers lassen sich bereits heute die unsozialen und inhumanen Folgen einer solchen Entwicklung in voller Schärfe feststellen.

Nicht zuletzt muß mit der weiteren Standortkonzentration eine weitere Konzentration der mit der Stahlindustrie verbundenen ökologischen Belastungen erwartet werden.

Im Gegensatz zum Konzept der Stahl-Moderatoren muß deshalb die relativ dezentrale Struktur der Stahlstandorte verteidigt werden.

Qualitatives Wachstum, Arbeitsplatzentwicklung und das Problem der Ersatzarbeitsplätze in der Stahlindustrie

Der Vorschlag der Stahlmoderatoren verschärft die Gefährdung von Arbeitsplätzen in der Stahlindustrie durch die Schaffung eines zusätzlichen Potentials für Rationalisierungen und Standortvernichtung. Unter den kurzfristigen Prämissen des Moderatorenkonzeptes kann von einer Vernichtung von 40 000 Arbeitsplätzen ausgegangen werden. Unter den Gesichtspunkten des in den »Allgemeinen Zielen Stahl 1985« der EG vorgesehenen Kapazitätsabbaus erscheint eine Größenordnung von 100 000 Arbeitsplätzen realistisch.

Um nicht durch eine Politik der vollendeten Tatsachen mögliche

Alternativen von vornehmerein auszuschließen, ist daher zunächst ein sofortiges Verbot von Massenentlassungen erforderlich.

Ein Konzept, das den Erhalt der vorhandenen Standorte und eine Verteilung des Produktionsvolumens auf die vorhandenen Anlagen zum Ziel hat, kann einen Teil des arbeitsplatzbedrohenden Rationalisierungspotentials fernhalten. Damit könnte unter den Gesichtspunkten des qualitativen Wachstums auch ein entscheidender Schritt zur Humanisierung der Stahlarbeitsplätze getan werden. So werden in der IG Metall bereits Möglichkeiten gesehen, aufgrund neuer technologischer Entwicklungen – nämlich der Möglichkeit in der Flüssigphase der Stahlherstellung weitgehende Erkaltungsprozesse ohne schädliche Folgen zuzulassen – zu Drei- und Zweischichtsystemen zu kommen und damit die Arbeit in Vollkontischicht abzulösen.

Bei einem weiteren Abbau von Schichtarbeit, der Schaffung entsprechender technischer Voraussetzungen, der Intensivierung wissenschaftlicher Forschung in dieser Richtung, verbunden mit dem notwendigen Lohnausgleich für das schichtspezifische Zulagensystem und die Arbeitszeitverkürzung, kann ein weiterer Schritt zur Sicherung der Arbeitsplätze und der Stahlstandorte erreicht werden. Produktivitätsfortschritte, die zu einem erheblichen Teil durch Intensivierung der Arbeit und beschleunigten Verschleiß der Arbeitskraft erreicht wurden, könnten so abgebremst werden.

Ein weiterer Schritt wäre die tarifliche Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit, wie sie die IG Metall fordert. In der aktuellen Situation der Stahlindustrie dürfte allerdings ein solcher Schritt nur in geringem Umfang positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen, da durch die Kurzarbeit die durchschnittliche Wochenarbeitszeit bereits unter 35 Stunden gesunken ist.

Noch immer besteht in Teilen der Stahlindustrie ein relativ großes Potential für Frühverrentungen. Tatsächlich waren nach Angaben des Arbeitgeberverbandes Eisen und Stahl Mitte 1982 von den 260 000 Beschäftigten der BRD-Stahlindustrie 30% = 78 000 über 50 Jahre, 18% = 46 800 zwischen 50 und 55 Jahre alt. Zwar ist nach wie vor die Absenkung des Rentenalters auf 55 Jahre eine vordringliche Forderung, aber zugleich stellt sich die Notwendigkeit der Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen für die nachrückenden Generationen in den einseitig strukturierten Montanrevieren.

Die Beseitigung von Arbeitsplätzen muß deshalb obligatorisch an die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen gebunden sein. Öffent-

lich gewährte Mittel für die Stahlindustrie müssen entsprechenden Auflagen unterliegen.

Längerfristig stellt sich die Frage der Ersatzarbeitsplätze als Frage der Entwicklung der Stahlindustrie unter den Gesichtspunkten eines qualitativen Wachstums für die gesamte Wirtschaft und der Entwicklung von Höhe und Struktur der Endnachfrage. Der Ersatz für in der Stahlindustrie abgebaute Arbeitsplätze hängt also letztlich von der Verwirklichung alternativer Wirtschaftspolitik insgesamt ab.

Erhaltung der Montanmitbestimmung

Die Neuordnungspläne im Sinne des Moderatorenkonzepts bereiten den Boden für eine weitere Aushöhlung und einen weiteren Abbau der Montanmitbestimmung. Sie knüpfen insofern an die Vorstöße an, die von der Unternehmerseite mit dem Mannesmann-Modell begonnen wurden.

Die Abtrennung der Verarbeitungsgesellschaften von der Rohstahlerzeugung, wie sie bereits im Thyssen Aufsichtsrat am 19. 2. 1983 beschlossen wurde, entzieht große Teile der bisherigen Stahlgruppen den entsprechenden gesetzlichen Regelungen der Montanmitbestimmung.

Der erhöhte Zentralisierungsgrad bei den vorgeschlagenen Gruppen »Rhein« und »Ruhr« mit ihren einzelnen Betriebsführungsgesellschaften schwächt zusätzlich die bislang vorhandenen Mitbestimmungsmöglichkeiten in den verschiedenen selbständigen und regional stärker verteilten Stahlunternehmen.

Angesichts der zu bewältigenden Folgeschäden der bislang wirksamen, allein an Kapitalrentabilität orientierten Politik in der Stahlindustrie kann eine Alternative nur in der demokratischen Kontrolle der Entwicklung dieses Sektors und in der Ausweitung der Zugriffsmöglichkeiten der Belegschaften auf Produktion und Produktionsbedingungen bestehen. Das setzt die Verteidigung und Ausweitung der Montanmitbestimmung voraus.

Nur auf einem solchen Weg kann die von uns geforderte Vergesellschaftung der Stahlindustrie tatsächlich erreicht werden.

Subventionen, Entschuldungsmaßnahmen und das Problem der Banken

Die Moderatoren verlangen Vorabhilfen von 2–3 Mrd DM vom Staat, um Liquiditätsprobleme zu überbrücken und Wertberichtigungsmaßnahmen vornehmen zu können, die erst privatwirtschaftliche Fusionen möglich machen. Als Gesamtsubventionsbe-

darf zur privatwirtschaftlichen Sanierung werden inzwischen ca. 10 Mrd DM genannt. In der gegenwärtigen Situation muß deshalb einerseits verhindert werden, daß diese Beträge privat und ohne Rückzahlungspflicht gewährt werden, statt sie in staatliches haftendes Eigenkapital umzuwandeln, wie es die IG Metall verlangt. Zweitens müssen die Subventionen mit Arbeitsplatz- und Standortgarantie versehen werden. Drittens sind die Alteigentümer und Banken durch Forderungs- und Zinsverzicht zu einer an den Bedürfnissen der Gesellschaft orientierten Sanierungsfinanzierung heranzuziehen. Viertens können durch die Bildung der nationalen Stahl AG Parallelinvestitionen und damit der Finanzierungsbedarf gesenkt werden.

Langfristig kann die Vergesellschaftung des Stahlsektors nur dann die oben genannten Ziele garantieren, wenn sie zugleich flankiert wird durch eine Verstaatlichung und demokratische Kontrolle der Banken und anderer Schlüsselbereiche der Wirtschaft sowie die erfolgreiche Durchsetzung alternativer Wirtschaftspolitik. Andernfalls würde die vergesellschaftete Stahlindustrie notwendigerweise zu einem Dauersubventionsempfänger des Staates werden (vgl. Memorandum '81).

Außenwirtschaftliche Absicherung

Vergesellschaftung der Stahlindustrie bedeutet gleichzeitig die Ablehnung des Versuchs, die Krise im eigenen Land durch aggressive Maßnahmen zu exportieren, d.h. es ist sinnvoll, sich kurzfristig mit den von der EG festgelegten Quoten abzufinden und langfristig Korrekturen zu akzeptieren, die auf der Basis der Angleichung der wirtschaftlichen Strukturen der EG-Länder vermutlich auch eine Senkung der BRD-Quote von derzeit 32,5% erforderlich machen.

Kurzfristig ist es sinnvoll, den IGM-Vorschlag zur Stabilisierung der Preise mit Hilfe des Art. 58 EGKS-Vertrag durchzusetzen und nötigenfalls durch Mindestpreise nach Art. 61 zu ersetzen.

Mit den dreizehn wichtigsten Drittländern hat die EG Selbstbeschränkungsabkommen abgeschlossen, die kurz- und mittelfristig zu verlängern sind. Langfristig werden die EG-Länder ebenso wie Japan akzeptieren müssen, daß im Zuge der wünschenswerten Angleichung der weltwirtschaftlichen Entwicklungsniveaus der hohe Saldo des direkten Stahlaußenhandels der EG (1980: plus 30,3 Mio jato) allmählich verringert wird (vgl. Memorandum '81).

4.4.3 Vergesellschaftung der Großwerften

4.4.3.1 Anhaltende Krise im Weltschiffbau

Hohe Überkapazitäten bei anhaltender Nachfrageschwäche kennzeichnen die Situation im Weltschiffbau. Der für 1981/82 vielfach prognostizierte Aufschwung ist ausgeblieben. Seit drei Jahren sinkt das seewärtige Welthandelsvolumen, infolgedessen ist ein erneuter Rückgang der Produktion der Werften zu verzeichnen. Anfang der achtziger Jahre liegt das Niveau der Schiffbauproduktion kaum höher als zu Beginn der sechziger Jahre.

Die Ursachen der Schiffbaukrise liegen in der weltweiten Überakkumulation, dem Aufbau von Produktionskapazitäten, die der Nachfrage der Reeder weit vorausseilten. Die starke Ausdehnung des Welthandels und des Weltseeverkehrs in den sechziger Jahren und der ersten Hälfte der siebziger Jahre, hatten einen vorher nie gekannten Anstieg der Frachtraten zur Folge. Bei Großtankern hatten die Reeder oft in zwei oder drei Fahrten die Produktionskosten amortisiert. In Erwartung weiterer hoher Profite bestellten sie ständig mehr und größere Schiffe. Die Werften in aller Welt reagierten darauf mit einer beschleunigten Expansion ihrer Produktionskapazitäten. Von 1970 bis 1975 stieg die Schiffbauproduktion um 63,6 % von 20,9 auf 34,2 Millionen Bruttoregistertonnen (BRT). 1974 betrug allein bei Tankern der Auftragsbestand der Werften 80% (!) der damals existierenden Flotte.

Doch es war nur eine Frage der Zeit, wann die Flotten der Reeder und die Kapazitäten der Werften die Nachfrage überschreiten mussten. Die 1974/75 weltweit einsetzende Wirtschaftskrise, vor allem auch die Einsparung und Substitution von Öl, führten zu rapiden Nachfrageeinbrüchen. Bedingt auch durch die lange Bauzeit von Schiffen nahm die Tankerflotte jedoch bis weit in die zweite Hälfte der siebziger Jahre zu.

Mehr noch: Obwohl die Nachfrage nach Schiffsneubauten seit 1975 Jahr für Jahr rapide zurückging – 1980 betrugen die Schiffsablieferungen mit 13,1 Millionen BRT nur noch 38,3 % der Produktion des Jahres 1975 – stieg die Kapazität der Werften ständig an. Dieser Kapazitätsausbau in der Krise erfolgte vor allem in Entwicklungsländern, an erster Stelle sind hier Südkorea und Brasilien zu nennen.

Von 1975 bis 1981 wurde in Brasilien die Neubauproduktion von Seeschiffen fast verdreifacht, der Anteil der Werften dieses

Landes an der Weltschiffbauproduktion stieg von 0,3% im Jahr 1970 auf 4,3% 1981.

Entwicklung und Struktur des Weltschiffbaus

	1970	1975	1980	1981	1982
Fertigstellungen in Mio Tonnen (BRT)	20,9	34,2	13,1	16,9	11,9
davon in %:					
Bundesrepublik					
Deutschland	6,3	7,3	2,9	4,1	
EG (ohne BRD)	19,4	15,5	11,0	9,9	
Schweden	7,3	6,4	2,7	2,7	
Japan	48,0	49,7	46,5	49,6	
Brasilien	0,3	0,9	5,6	4,3	
Südkorea	0,0	1,2	4,0	5,5	

Quelle: VDS, Jahresbericht 1981; IFO-Schnelldienst 30/1982

Noch bedeutender ist die Expansion der südkoreanischen Werften, die maßgeblich auch von japanischem Kapital finanziert wurde.* Von 1975 bis 1981 steigerten die südkoreanischen Werften ihren Anteil an der Weltschiffbauproduktion von 1,2% auf 5,5%. Die theoretische Neubaukapazität lag schon 1980 bei 4,1 Millionen BRT, dies entsprach fast einem Drittel der Weltproduktion. Bis 1986 ist ein weiterer erheblicher Kapazitätenausbau auf 6,5 Mio BRT geplant, ein Weltmarktanteil von über 10% wird angestrebt. Neben technisch anspruchslosen Massengutschiffen wurden auf den koreanischen Werften in den letzten Jahren auch vermehrt hochwertige Fracht- und Containerschiffe, Gas- und Chemikalentanker gebaut.

Der Markt für Seeschiffe ist wie kaum ein anderer ein Weltmarkt. Die Krise im Schiffbau ist daher auch wesentlich Ergebnis einer weltweiten Überakkumulation von Kapital, die durch die ständig wachsenden staatlichen Subventionen noch verstärkt wurde. Theoretisch übersteigen heute allein die Produktionskapazitäten in Japan, Süd-Korea und Brasilien die weltweite Nachfrage. Die anhaltende Stagnation und Krise in den führenden kapitalistischen Ländern hat zudem einen Rückgang im Welthandel bewirkt, der einerseits zu einem weiteren Anstieg nichtausgelaste-

* Auch die größte Werft Brasiliens befindet sich zu 89% in japanischem Besitz.

ter Kapazitäten in der Schiffahrt führte – weltweit liegen 1600 Schiffe auf Reede – und andererseits die Nachfrage nach Schiffen weiter verringerte. Auch ein weltweiter Wirtschaftsaufschwung könnte daher mittelfristig kaum zu einer Überwindung der Schiffbaukrise führen. Bei anhaltender Stagnation wird die Schiffbaukrise hingegen noch zunehmen. Betroffen von dieser Krise waren in der Vergangenheit besonders die EG-Länder und Schweden, deren Weltmarktanteil von 33 % im Jahr 1970 auf 16,7 % 1981 zurückging.

4.4.3.2 Die Krise im deutschen Schiffbau

In der Entwicklung der deutschen Werften spiegelt sich der internationale Schiffbauzyklus wider. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre wurde Produktion und Produktionskapazität erheblich ausgeweitet. Von 1970–1975 stieg die Produktion um 64 % auf 2,3 Millionen BRT, die Werften in der Bundesrepublik erreichten einen Weltmarktanteil von 7,3 %, dies allerdings schon bei verringerter Belegschaft.

Auch die Kapazitäten wurden erheblich ausgeweitet. Nach Schätzungen des Verbandes der Deutschen Schiffbauindustrie (VDS) lagen sie 1977/78 um das Dreifache über denen des Jahres 1963. Die Ausweitung der Produktionskapazitäten erfolgte vielfach mit ausschließlicher Blickrichtung auf den Bau von Großtanks. Ein Beispiel für diese Variante der Kapazitätsexpansion ist die damals zweitgrößte Werft, die AG Weser, die zwischen 1971 und 1974 174 Millionen DM in die Veränderung der Produktionsstruktur investierte. Dem Tank- und Großschiffbau wurde absolute Priorität eingeräumt, obwohl schon Anfang der siebziger Jahre die Gefahr der Überkapazitäten erkannt wurde. Trotz der langfristig absehbaren Risiken wurde ein auf kurzfristige Profiterwartungen gegründeter Kapazitätsausbau vorgenommen.

Die Krise war angesichts dieses forcierten Kapazitätsausbaus bereits vorgezeichnet, vor allem die auf den Großschiffbau spezialisierten Werften waren davon betroffen.

Die Jahresproduktion der westdeutschen Werften sank von 1975 bis 1980 von 2,5 Millionen auf 0,4 Millionen Bruttoregistertonnen. Der Anteil an der Weltproduktion ging deutlich zurück. Dem kurzfristigen Produktionsanstieg 1981 folgte erneut ein Rückgang im Jahr 1982. Für die nächsten Jahre ist eher noch eine Verschärfung der Krise zu erwarten.

Rangfolge der Schiffbauländer nach der Höhe der Ablieferungen im Jahre 1981

Land	1000 BRT	%	Land	1000 GBRT ¹	%
1. Japan	8.399,8	49,6	1. Japan	5.595,6	40,7
2. Korea	929,2	5,5	2. BRD	860,2	6,3
3. Spanien	779,6	4,6	3. Spanien	563,3	4,1
4. Brasilien	715,8	4,2	4. Korea	516,0	3,8
5. BRD	702,5	4,1	5. Frankreich	463,2	3,4

¹ GBRT = gewichtete BRT

Quelle: VDS 1981

Zwar überzeichnet die Darstellung der Schiffbauentwicklung in Bruttoregistertonnen das tatsächliche Ausmaß der Krise, große Tanker erfordern wesentlich weniger Arbeitsaufwand und Wertschöpfung als kompliziertere Spezialschiffe. Doch auch in gewichteten Bruttoregistertonnen, bei denen der nach Schiffstypen unterschiedliche Arbeitsaufwand berücksichtigt wird, ist zwischen 1975 und 1980 ein Rückgang um mehr als 50% zu verzeichnen. Der Weltmarktanteil ging auch so zurück, die Konkurrenzposition von Entwicklungsländern nahm deutlich zu. Allerdings wird bei dieser Betrachtung deutlich, daß die BRD auch in der Krise noch nach Japan das bedeutendste Schiffbauland ist.

Die Schiffbaukrise hatte einen rapiden Rückgang der Zahl der Beschäftigten zur Folge. Seit 1975 verlor jeder vierte Werftarbeiter seinen Arbeitsplatz. Besonders betroffen waren die Arbeiter auf den Großwerften, hier arbeiten fast 60% der Beschäftigten. Angst

Produktion und Beschäftigung im deutschen Schiffbau

	1960	1970	1975	1980	1981	1982
<i>Produktion:</i>						
Zahl der fertiggestellten Schiffe	260	195	173	132	111	120
in BRT	1,14	1,42	2,33	0,38	0,71	0,61
in GBRT ¹			1,41	0,69	0,92	
<i>Beschäftigte:</i>	100268	80424	77982	58359	56900	57100

¹ gewichtete Bruttoregistertonnen, die den nach Schiffstypen unterschiedlichen Arbeitsaufwand berücksichtigen.

Quelle: VDS, Jahresbericht 1981 und früher; WiSta 1/1983

um den Arbeitsplatz, Kurzarbeit und erhebliche Einkommenseinbußen gehören zur alltäglichen Erfahrung der meisten Werftarbeiter.

Dabei darf nicht übersehen werden, daß schon in den Zeiten noch günstiger Schiffbaukonjunktur infolge beschleunigter Rationalisierungsmaßnahmen und Fusionen jeder fünfte Werftarbeiter seinen Arbeitsplatz verlor. Von 1960 bis 1975 ging die Zahl der selbständigen Großwerften von 9 auf 5 zurück. Exemplarisch für die Folgen der Konzentration ist die Großfusion der beiden Howaldtswerke in Kiel und Hamburg und der Deutschen Werft, die zwischen 1966 und 1973 vollzogen wurde. Die Bereinigung der Fertigungsstätten führte zur massiven Vernichtung von Arbeitsplätzen. Vor Fusion der drei Großwerften waren dort noch 22 454 Arbeitnehmer beschäftigt, 8 Jahre später und zu Zeiten der Hochkonjunktur waren es nur 16 000. Die anhaltende Schiffbaukrise hat weitere Fusionen, Standortbereinigungen und die Konzentration von Betriebsstätten zur Folge.

Die Schiffbaukrise erhält deswegen eine besondere Bedeutung, weil die Produktionsstätten auf nur wenige Regionen konzentriert sind. In Bremerhaven und Bremen, in Kiel, Emden und Hamburg ist der Schiffbau der bedeutendste Industriezweig. Der rapide Rückgang der Zahl der Werftarbeitsplätze und der davon abhängigen Arbeitsplätze in der Zuliefererindustrie hat in diesen Regionen (mit Ausnahme Hamburgs) zu einem weit überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt.

4.4.3.3 Kapitalorientierte Krisenlösungsstrategien

Die anhaltende Schiffbaukrise ist vor allem eine Krise der Großwerften. Die meisten kleineren und mittleren Werften hingegen konnten in den vergangenen Jahren ihre Beschäftigung stabilisieren und verfügen über einen vergleichsweise hohen Auftragsbestand.

Fünf Großwerften dominieren im deutschen Schiffbau, vier von ihnen sind mehrheitlich im Besitz von Stahlkonzernen: Die Thyssen-Nordseewerke und Blohm und Voß gehören zum Thyssen-Konzern, HDW zur Salzgitter AG und die AG Weser zum Krupp-Konzern. Die Vulkan-Werft ist mehrheitlich im Eigentum des holländischen multinationalen Thyssen-Bornemisza Konzerns.

Mit Ausnahme der Blohm und Voß AG fand auf allen Werften in den letzten Jahren eine rapide Vernichtung von Arbeitsplätzen

Die fünf Großwerften

	Produktionsstätte	Anteilseigner	Beschäftigte	
			1975	1982
Howaldtswerke Deutsche Werft (HDW)	Hamburg/Kiel	Salzgitter AG (BUND) (74,9%) Land Schleswig- Holstein (86,4%)	15870	11800
AG Weser	Bremen/Bremer- haven	Krupp, ADCA- Bank	7900	5100
Bremer Vulkan	Bremen	Thyssen-Borne- misza (über 50%) Land Bremen (über 25%)	5700	4100
Thyssen Nord- seewerke	Emden	Thyssen Indu- strie AG (100%)	5045	3600
Blohm und Voß	Hamburg	August Thyssen Hütte (64,7%) Siemens AG (12,5%) Fam. Blohm (17,9%)	6923	7400

Quelle: Geschäftsberichte

statt. Zugleich nutzten sie die Krise, um ständig steigende Subventionsleistungen vom Staat zu fordern und durchzusetzen.

Parallel zu forcierten Konzentrations- und Rationalisierungsmaßnahmen, der Ausweitung der Subventionen und der Ausdehnung der Rüstungsproduktion planen die Werften zugleich einen weiteren Kapazitätsabbau.

Forcierte Konzentration und Rationalisierung

Anteilseigner und Vorstände der Werften, zum Teil unterstützt von staatlichen Instanzen, beabsichtigen eine weitere Konzentration der Unternehmen und der Produktion.

Seit einigen Jahren steht die Fusion der beiden *Bremer Großwerften*, auf deren 3 Betriebsstätten gegenwärtig noch 10000 Beschäftigte arbeiten, zur Diskussion. Anfang 1982 beauftragten die Anteilseigner, Krupp, Thyssen-Bornemisza und das Land Bremen drei Unternehmensberatungsfirmen mit einem Gutachten über

»die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Werften im Land Bremen«. Im Ergebnis dieses Gutachtens und nachdem die Vulkan Werft dreimal im Laufe nur eines Jahres mit der Drohung, sonst den Konkurs zu beantragen, hohe Subventionen von der bremischen Landesregierung und dem Bund erhielt, planen beide Werften nun die »Realisierung eines betriebsübergreifenden Konzepts«. Beabsichtigt ist die Reduktion der Schiffsneubaukapazität, die Ausweitung der Reparatur und der Aktivitäten auf dem Marine-sektor. Mit dem Ziel der Senkung der Gemeinkosten soll die Zentralisierung sämtlicher Funktionen im kommerziellen und technischen Bereich erfolgen, sowie eine Standortkonzentration angestrebt werden, die möglicherweise die Schließung einer Betriebsstätte zur Folge hat.

Noch weitergehende Überlegungen sehen die Schaffung eines Pools von Leiharbeitern vor. Ein Teil der Belegschaften soll als flexible Arbeitskräftereserve nach Bedarf wechselnd auf den Werften eingesetzt werden. Nach Angaben der Geschäftsleitung stehen bei Verwirklichung dieses Konzepts kurzfristig mindestens 1000 Arbeitsplätze zur Disposition.

Seit Jahren plant auch die *HDW-Werft* eine weitere Standortbe-reinigung und einen Abbau von Arbeitsplätzen. Die Neubaukapa-zität soll auf den Standort Kiel konzentriert und in Hamburg gänzlich geschlossen werden, bis zu 4000 Arbeitsplätze sollen dieser Kahlschlagstrategie zum Opfer fallen.

Die Verwirklichung dieser Fusions- und Konzentrationspro-zesse wird weitere Massenentlassungen zur Folge haben und zum weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit in den betroffenen Regionen beitragen. Nachdem in der Vergangenheit vor allem in der direkten Fertigung beschäftigte Arbeiter Opfer der Rationalisierung wurden, steht nun mit dem Ziel der Gemeinkostensenkung die Re-duzierung der Angestellten und Technikerarbeitsplätze im Vordergrund.

Wie perspektivlos langfristig solche Strategien sind, zeigt das Beispiel der AG Weser. Schon zu Beginn der Krise reduzierte diese Werft drastisch ihre Forschungs- und Entwicklungsabteilung. Zwar gelingt es so, die Gemeinkosten zu reduzieren, gleichzeitig wird jedoch auch die Möglichkeit, neue Produktionsfelder und zukunftsorientierte Technologien zu erschließen, erschwert.

Werften werden zu Rüstungsbetrieben

Mit anhaltender Krise gewann die Ausdehnung der Rüstungspro-

duktion für alle Großwerften an Bedeutung. 70 % des Umsatzes und 50 % der Belegschaft der *Blohm und Voß AG* entfallen auf die Rüstungsproduktion. Bei HDW, Vulkan und Thyssen-Nordseewerke werden U-Boote oder Fregatten gefertigt, zum Teil im Auftrag der Bundesmarine, zum Teil für ausländische Staaten, darunter z. B. Chile und Argentinien.

Wo Beschäftigte die Ausweitung alternativer Produktionen fordern, sehen Werftvorstände in der Ausweitung der Marineproduktion eine profitablere »Diversifizierung«. Von staatlichen Stellen wird diese Tendenz sogar teilweise unterstützt. So erklärte der Wirtschaftsminister Schleswig-Holsteins vor der HDW-Belegschaft, daß der Export von Marinefahrzeugen den Werften die Möglichkeit verschaffe, die für diesen Bereich qualifizierten Mitarbeiter auch dann zu beschäftigen, wenn eine Auslastung durch Aufträge der Bundesmarine oder anderer Nato-Länder nicht gegeben sei. Parolen, die das Ziel verfolgten, HDW in abfälliger Weise zu einem »Rüstungsbetrieb« oder zu einer Waffenschmiede abzustempeln, müßten gerade wegen ihrer arbeitsplatzvernichtenden Auswirkungen auf das Schärfste bekämpft werden.

Doch alle Erfahrungen zeigen, daß die Ausweitung der Rüstungsproduktion kein geeignetes Instrument zur Erhaltung der Arbeitsplätze und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist. Die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte und die Verschuldung der Länder der Dritten Welt zeigt die ökonomischen Grenzen solcher exportorientierter Rüstungsstrategien, ganz abgesehen von den politischen Bedenken. Überdies sind Arbeitsplätze für Rüstungsprodukte auf den Werften weit teurer als die Fertigung ziviler Produkte.

Ausweitung unkontrollierter Subventionen

Mit dem Verweis darauf, daß die Subventionierung des Schiffbaus in anderen Ländern weit höher liege, fordern die Werften die Ausdehnung der bisher schon hohen Subventionen. Gemessen an der Zahl der Beschäftigten oder deren Umsatz wird kaum ein anderer Industriezweig so hoch subventioniert. Seit Anfang der sechziger Jahre wurden acht Werfthilfeprogramme von der Bundesregierung beschlossen. In der Krise wie im Boom stiegen die Subventionen. Neben der Werfthilfe gibt es die Reederhilfe, allgemeine Investitionszulagen kommen den Werften zusätzlich ebenso zugute wie gezielte Forschungszuschüsse, neben Bundesprogrammen gibt es zusätzliche Länderprogramme.

Die Subventionierung der Werften ist in allen Ländern sehr hoch, nach Berechnungen des Verbands der Deutschen Schiffbauindustrie, die allerdings nur einen Teil der Subventionen berücksichtigen, sogar deutlich höher als in der Bundesrepublik. Jedenfalls ist die Subventionierung der deutschen Werften beachtlich. Nach Berechnungen des Ifo-Instituts betrug der Subventionsgrad 1980 über 30% der Wertschöpfung. Dabei sind die Subventionszahlungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben sowie die in den letzten Jahren verstärkten Länderprogramme nicht einmal berücksichtigt.

Nun ist die Tatsache der Subventionierung nicht an sich zu kritisieren. Angesichts der hohen weltweiten Subventionierung besteht wohl kaum eine Alternative, und Subventionen, die den Erhalt hochwertiger Arbeitsplätze bewirken, sind der Alternative wachsender Arbeitslosigkeit vorzuziehen.

Die Kritik an der Subventionierung muß jedoch daran ansetzen, daß sie weitgehend unkontrolliert und ohne Auflagen erfolgte, den massiven Arbeitsplatzabbau nicht verhinderte, teilweise sogar noch förderte. Mit der Drohung der Betriebsschließung und unter Ausnutzung der Konkurrenz zwischen den Bundesländern gelang es den Werften immer wieder, das Subventionsvolumen zu erhöhen, während eine Effizienzkontrolle weitgehend unterblieb.

Ende 1982 forderte der Verband der Deutschen Schiffbauindustrie eine erneute Aufstockung der Reeder- und Werfthilfe zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Parallel dazu wurden die Bundesregierung und die norddeutschen Küstenländer ultimativ aufgefordert, »sich unternehmerischen Entscheidungen, Kapazitäten stillzulegen oder zu reduzieren, nicht zu widersetzen, und es zu unterlassen, Betriebe, die aus dem Markt müßten, durch finanzielle Förderung oder Gründung von Auffanggesellschaften künstlich am Leben zu halten«.

Diese kapitalorientierte Subventionierungsstrategie ist für die Beschäftigten ohne Perspektive. Während das Subventionsvolumen stieg, ging die Zahl der Arbeitsplätze drastisch zurück. Die Erfahrungen mit den Konzentrationsprozessen der Vergangenheit zeigen, daß diese zu einem rapiden Rückgang der Beschäftigtenzahlen auf allen davon betroffenen Großwerften geführt haben und die noch bestehenden Arbeitsplätze keineswegs gesichert wurden. Auch die enorm gewachsene Rüstungsabhängigkeit der Werften ist kein Mittel zu einer langfristigen Stabilisierung der Arbeitsplätze.

4.4.3.4 Die Vergesellschaftung der Großwerften bei Ausweitung zukunftsorientierter Produktionsfelder als Alternative

Die Krise der Großwerften ist zugleich eine Krise der privaten, ausschließlich an Profitinteressen ausgerichteten Marktsteuerung der Werftproduktion. Im Boom wurden die Kapazitäten weit über den absehbaren Bedarf ausgeweitet. Die Reduzierung der Kapazitäten in der Krise erfolgte zu Lasten der Beschäftigten, die Kosten tragen Staat und Sozialversicherung.

Die Forderung von Gewerkschaften und Betriebsräten an die Unternehmensleitung, die Produktion und Reparatur von Schiffen durch die Aufnahme zukunftsorientierter Produktionsfelder zu ergänzen, wurde ignoriert. Stattdessen setzen die Werften auf die Ausweitung der profitableren Rüstungsproduktion.

Die Alternative zur privaten, profitorientierten Steuerung der Schiffsbauproduktion liegt in einer Vergesellschaftung der Großwerften, die der Erhaltung und Ausweitung der Zahl der Arbeitsplätze und einer am gesellschaftlichen Bedarf orientierten Produktion oberste Priorität einräumt.

Ziele der Vergesellschaftung der Großwerften:

1. Kurzfristig müssen alle bestehenden Werftstandorte erhalten bleiben. Betriebsschließungen und Massenentlassungen sollen verhindert werden.

2. Die Verwendung staatlicher Mittel kann gezielt und kontrolliert erfolgen. Sie dient der Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze und der Verbesserung der Qualität der Arbeit.

3. Die Produktion der Werften ist durch zukunftsorientierte nützliche Produktionen zu erweitern. Dabei steht nicht das Prinzip privater Rentabilität, sondern gesellschaftlichen Bedarfs im Vordergrund.

4. Die Vergesellschaftung der Großwerften soll von einer Ausweitung der Mitbestimmung der Belegschaften, Betriebsräte und Gewerkschaften begleitet sein. Durch Vereinbarung ist die paritätische Mitbestimmung nach dem Montanmitbestimmungsgesetz zu garantieren.

5. Die Entwicklung der Großwerften ist in eine gesamtstaatliche Schiffahrts- und Schiffbaupolitik zu integrieren. Zugleich ist eine koordinierte Forschungs-, Entwicklungs- und Arbeitsbeschaffungskonzeption der Bundesregierung zu entwickeln.

1. Erhalt der bestehenden Werftstandorte und Arbeitsplätze

In den Regionen, in denen die Standorte der Großwerften liegen, stieg die Arbeitslosigkeit weit über den Bundesdurchschnitt. Um einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu begegnen, sind die angekündigten Massenentlassungen und Betriebsschließungen zu verhindern. Es ist davon auszugehen, daß die einmal erfolgte Schließung von Werften eine endgültige Vernichtung produktiver Kapazitäten bedeutet, durch die der schon seit langem zu beobachtende Entindustrialisierungsprozeß der betroffenen Regionen noch beschleunigt wird. Gegenüber der vagen Hoffnung auf Neuansiedlung von Betrieben ist der Erhalt der bestehenden produktiven Basis wesentlich erfolgversprechender, für die Gesellschaft insgesamt letztlich wohl auch kostengünstiger.

2. Kontrollierter Einsatz staatlicher Subventionen

Der Erhalt der bestehenden Werftstandorte und die Erweiterung um alternative Produktionsfelder wird auch weiterhin erhebliche Subventionen erfordern. Die Verwendung staatlicher Mittel in den Großwerften ist gegenwärtig aber kaum zu kontrollieren. Seit Jahren treiben die Großwerften durch weit unter den Produktionskosten liegende Preisangebote an die Reeder die staatlichen Subventionen in die Höhe. Kurzfristig wird sicher auch eine Vergesellschaftung der Großwerften den internationalen Subventionswettlauf nicht begrenzen. Jedoch kann eine integrierte Schiffahrts- und Schiffbaupolitik die nationale Subventionsvergabe an Werften und Reeder kontrollieren und gezielter einsetzen.

3. Zukunftsorientierte Produktion

Mit der vorhandenen Technologie und dem Potential an hochqualifizierten Arbeitskräften wird auch zukünftig die Schiffbauproduktion der deutschen Werften eine wichtige Marktposition behaupten können. Dies gilt umso mehr, wenn eine national abgestimmte Schiffahrts- und Schiffbaupolitik erfolgt. Darauf hinzuweisen ist, daß auch heute die deutschen Werften nach Japan eine führende Position in den OECD-Ländern haben. Auch die gute Auftragslage bei vielen spezialisierten mittleren Werften widerlegt den oft geäußerten Pessimismus, Schiffbau in einem sogenannten Hochlohnland habe keine Perspektive.

Angesichts der immensen Überkapazitäten reicht jedoch eine ausschließlich auf Schiffsneubau und -reparatur ausgerichtete Strategie nicht aus, um die bestehenden Standorte zu erhalten und die Arbeitsplätze zu sichern. Die Erweiterung der traditionellen

Produktion um zukunftsorientierte alternative Fertigungen trifft in kaum einem anderen Industriezweig auf so gute Voraussetzungen wie in der Werftindustrie. Über 60% der Beschäftigten sind Facharbeiter, eine Vielfalt von Berufen existiert hier. Mit der vorhandenen Technologie ist relativ kurzfristig eine Verbreiterung der Produktionspalette möglich.

Die Betriebsräte der AG Weser und des Bremer Vulkan und der gewerkschaftliche Arbeitskreis Alternative Fertigung bei der Blohm und Voß AG haben wiederholt dargelegt, welche Produkte auf den Werften herstellbar sind und in welche Richtung eine Erweiterung der Werftproduktion erfolgen kann. Auch ein von der niedersächsischen Landesregierung in Auftrag gegebenes Gutachten der Unternehmensberatungsfirma Kienbaum zeigt eine Fülle von Produkten, die ohne große Umstellungen auf den Werften produziert werden können.

Die Betriebsräte der Bremer Großwerften verdeutlichen, welche Produktionsfelder sie als sinnvoll und möglich ansehen:

- »— Schiffe und Anlagen im Bereich der Meerestechnologie und -forschung (z. B. Tiefseebohrschiff).
- Meerwasserentsalzungsanlagen (z. B. im Schiff) für die norddeutschen Küsten und Länder der Dritten Welt.
- Absaugschiffe, die in der Lage sind, verschmutzte Flüsse zu reinigen. Zugleich sind die Unternehmen verstärkt zum Einbau von Kläranlagen zu verpflichten, die auf den Werften hergestellt werden können.
- Produktbezogene Entwicklungshilfe der Werften mit der Auflage, zugleich in entsprechender Anzahl Facharbeiter aus Ländern der 3. Welt für die Bedienung der bestellten Schiffe, Maschinen usw. auszubilden.«

Über den Schiffbau hinaus schlagen sie vor:

»— Ein alternatives Energiekonzept für den regionalen Bedarf zu erarbeiten, um Wohnungen und Industrie verstärkt auf energiesparende Fernwärme umzurüsten. Die Werften sind mit ihren hochqualifizierten Arbeitskräften und Technologien sehr wohl in der Lage, Fernwärmekraftwerke zu entwickeln und herzustellen.

— Konzepte aus der vorhandenen Produktpalette, wie z. B. Müllverbrennungsanlagen, Ausnutzung der Windenergie für die Stromproduktion usw., stärker als bisher umzusetzen.

— Die Entwicklung und Realisierung zukunftsorientierter Produkte würde den Techniker- und Ingenieurapparat bei den Werften auslasten und Arbeitsplätze in der Produktion sichern.«

Gerade die Verwirklichung einer Strategie qualitativen Wachstums stellt eine wichtige Bedingung und Möglichkeit für die Erweiterung der Produktionsstruktur der Werften dar. Andererseits ist aber gerade auf den Werften das produktive Potential vorhanden, das auch kurzfristig die Verbindung von qualitativem Wachstum und aktiver Beschäftigungspolitik ermöglicht.

4. Ausweitung der Mitbestimmung

Vergesellschaftung der Produktion bedeutet mehr als bloße Verstaatlichung und den Wechsel von Eigentumstiteln. Die in den letzten Jahren immer wieder von gewerkschaftlichen Arbeitskreisen, von Belegschaften und Betriebsräten entwickelten Ideen zukünftiger Produktionsfelder zeigen, welches Innovationspotential in den Betrieben vorhanden ist. Die Orientierung an maximalen Profiten und die Abhängigkeit von übergeordneten Konzerninteressen haben eine in diesem Sinn zukunftsorientierte Umstrukturierung der Produktion bisher verhindert. Vergesellschaftung der Produktion bei Ausweitung der Mitbestimmung stellt dazu eine Alternative dar. Gegenüber konservativen, marktorientierten Ideologien erscheint dies gewiß als Bruch mit lange Zeit als selbstverständlich und naturgegeben empfundenen Prinzipien des Wirtschaftens. Arbeiter und Angestellte, die als Produzenten selbst über neue Produkte nachdenken und mitentscheiden, stellen damit traditionelle betriebliche Machtstrukturen infrage.

In den besonders von Wirtschaftskrise und Stagnation betroffenen Branchen eröffnen sich damit jedoch neue Perspektiven der Arbeitsplatzerhaltung und der Bekämpfung regionaler Strukturs Krisen.

5. Nationale Schifffahrts- und Schiffbaupolitik

Die Vergesellschaftung der Großwerften ist in ein Gesamtkonzept einer koordinierten Schifffahrts- und Schiffbaupolitik des Bundes und der Länder einzubetten. Mit dem schiffahrtspolitischen Programm hat die Gewerkschaft ÖTV hierzu Perspektiven vorgelegt.

Im Rahmen eines Schifffahrtsprogrammes sind Aufgaben und Größe einer nationalen Handelsflotte festzuschreiben und Maßnahmen gegen die Ausflaggung von Schiffen zu Billig-Flaggen-Ländern einzuleiten.

Eine Verbesserung der Schiffssicherheit und verschärfte Umweltschutzauflagen erhalten Arbeitsplätze auf den Werften und verringern die Verschmutzung von Küstenregionen und Meeren.

Dazu gehört z.B. die Begrenzung der Größe von Tankschiffen, der Einbau doppelter Wände in Chemikalentankern, separate Ballasttanks. Eine intensivere Kontrolle der Schiffe, die westeuropäische Häfen anlaufen, auf die Einhaltung der Umweltschutz- und Sicherheitsbestimmungen ist erforderlich. Staatliche Subventionen an Reeder sind daran zu binden, daß die dem erreichten technischen Niveau entsprechenden Sicherheits- und Umweltschutzbestimmungen eingehalten werden.

Die Durchsetzung eines Schiffahrts- und Schiffbauprogramms darf dabei nicht bis zur Realisierung internationaler Abkommen innerhalb der OECD oder Westeuropas hinausgeschoben werden. Angesichts der großen Bedeutung der deutschen Seehäfen, Reeder und Werften kann auch ein nationales Programm eine wichtige Pionierfunktion erfüllen.

Es ist ein integriertes Forschungs- und Entwicklungsprogramm zu erarbeiten, das Innovationen fördert, die Qualität der Arbeit in Schiffahrt und Schiffbau verbessert und erhöhten Umweltschutz gewährleistet.

4.4.3.5 Einzelaspekte der Vergesellschaftung der Großwerften und der Ausweitung zukunftsorientierter Produktionsfelder

Einwände gegen die Vergesellschaftung

Gegen die Vergesellschaftung als Instrument gezielter Krisenüberwindung werden vor allem zwei Einwände geltend gemacht. Einerseits könne auch ein verstaatlichtes Unternehmen nicht mehr Nachfrage schaffen und andererseits zeige die Erfahrung mit staatlichen Unternehmen, im Schiffbau besonders HDW, daß die Beschäftigungssicherheit dort keineswegs größer ist als in anderen Unternehmen.

Richtig ist, daß durch die Vergesellschaftung allein die Ursachen der Schiffbaukrise, die weltweite Überakkumulation und die zu geringe Nachfrage, nicht beseitigt werden können. Jedoch ist die Vergesellschaftung zunächst einmal ein Mittel, um kurzfristig die bestehenden Arbeitsplätze zu sichern und eine Umstrukturierung und Ausweitung der Produktion zu alternativen Fertigungen zu ermöglichen, die aufgrund mangelnder privatwirtschaftlicher Rentabilität gegenwärtig auf den Werften unterbleiben. Langfristig ist die Bedingung für den Erfolg der Vergesellschaftung die Einbettung in eine gesamtstaatliche Schiffahrts- und Schiffbaupolitik und die Realisierung einer Strategie qualitativen Wachstums.

Deren Verwirklichung vermag aber sehr wohl auch die Ursachen der anhaltenden Stagnation beeinflussen. Vor allem, wenn eine Politik qualitativen Wachstums nicht nur auf wenige Länder beschränkt bleibt, hat diese auch eine Belebung des Welthandels und damit der Nachfrage nach Schiffen zur Folge.

Unternehmensstrategie und Beschäftigungspolitik der staatseigenen Howaldtswerke Deutsche Werft AG in Kiel und Hamburg bestätigen alle Bedenken und Einwände gegen eine Verstaatlichung. Denn schon in der Vergangenheit hatten Fusions- und Konzentrationsprozesse, die zur Herausbildung der größten deutschen Werften führten, eine massenhafte Vernichtung von Arbeitsplätzen zur Folge. Unmittelbar nach den Wahlen hat die Unternehmensleitung weitere Massenentlassungen, Betriebsschließungen und eine Standortkonzentration angekündigt. Pauschale Lohnkürzungen, sowie Streichungen von Zulagen und Fahrgelder für die noch Beschäftigten sind ebenfalls vorgesehen. Diese Form der Verstaatlichung ist ausschließlich kapitalorientiert und an einzelwirtschaftlichen Rentabilitätskriterien orientiert.

Schon im Memorandum '81 haben wir darauf hingewiesen, daß eine Verstaatlichung allein keine aktive Beschäftigungspolitik garantiert. Dies gilt besonders dann, wenn die Einbindung in eine gesamtwirtschaftliche Alternative fehlt und die Verstaatlichung ohne Ausweitung der Mitbestimmung und demokratische Steuerung der Produktion erfolgt (siehe dazu Memorandum '81, S. 273 ff.).

Wo die privatwirtschaftliche Steuerung der Produktion versagt und Überkapazitäten und Massenarbeitslosigkeit bewirkt, bietet auch eine kapitalorientierte Verstaatlichung keine Alternative. Letztlich bedeutet dies nur eine noch stärkere Sozialisierung der Verluste und eine Krisenbewältigung zu Lasten der Beschäftigten.

Mit der Vergesellschaftung der Produktion soll die Sicherheit der Arbeitsplätze, die Qualität der Arbeitsbedingungen und die Produktion nützlicher Produkte für den gesellschaftlichen Bedarf zum Unternehmensziel gemacht werden. Dies setzt eine umfassende und gegenüber der gesetzlichen Regelung erweiterte Mitbestimmung von Betriebsräten und Belegschaften voraus. Sowohl zur privatwirtschaftlichen Steuerung der Produktion wie auch zur bloßen Verstaatlichung, die die vorgegebenen Machtstrukturen und profitorientierten Unternehmensziele nicht in Frage stellt, ist die Vergesellschaftung eine Alternative.

Alternative Fertigung ohne Märkte?

Auf Skepsis stoßen auch die Forderungen nach alternativen Fertigungen. Zwar ist mittlerweile kaum bestreitbar, daß ein weites Feld gesellschaftlich sinnvoller Produkte existiert, die vom technischen Stand in vielen Betrieben produziert werden können, die vor der Schließung stehen oder Massenentlassungen zu befürchten haben.

Doch – so wird eingewandt – fehlen für ihre Herstellung die Finanzierungsmöglichkeiten oder die Märkte. Gäbe es die Märkte, so wären auch private Unternehmen zur Produktion bereit.

Diese Argumente gelten aber nur für eine ausschließlich an privatwirtschaftlichen Rentabilitätskriterien orientierte Produktion. Alternative Fertigung unterbleibt mangels ausreichender Profitausichten. Hinzu kommt, daß gerade die hohe Abhängigkeit der Großwerften von übergeordneten Stahl- und Maschinenbaukonzernen eine zukunftsorientierte Diversifizierung oft behindert.

Eine gesamtwirtschaftliche Strategie, die die gesellschaftlichen Kosten zum Maßstab hat, die der Finanzierung alternativer Fertigung die Finanzierung der Arbeitslosigkeit und die Kosten zunehmender Umweltbelastung gegenüberstellt, kommt zu anderen Rentabilitätskriterien. Die Realisierung der Strategie qualitativen Wachstums durch ein öffentliches Investitionsprogramm, wie es in diesem Memorandum wieder vorgeschlagen wird, schafft auch Märkte und private und öffentliche Nachfrage für alternative Produkte.

Einerseits ermöglicht eine gezielte Innovationspolitik, daß vergesellschaftete Unternehmen kostendeckend und rentabel produzieren können. Sie sind nur nicht an einen maximal hohen Profit ausgerichtet. Mit der Realisierung des vorgeschlagenen öffentlichen Investitionsprogramms wird die Nachfrage nach Werftprodukten steigen. Wo eine kostendeckende Produktion nicht möglich ist, ist allerdings die Subventionierung der Unternehmen der Vernichtung von Arbeitsplätzen vorzuziehen.

Andererseits stärkt ein solches Programm auch die private Nachfrage und ermöglicht durchaus eine privatwirtschaftlich rentable Produktion in vielen Bereichen.

Eine 1979 fertiggestellte Untersuchung über die Möglichkeit einer Programmgänzung der niedersächsischen Seeschiffswerften durch nichtschiffbauspezifische Produkte/Dienstleistungen nennt als *expandierende Märkte*, auf denen die Werften tätig werden können u. a. den Umweltschutz, die Energieeinsparung, Fernheizsy-

steme und Recycling. Zukunftsmärkte liegen in der Meerestechnik, im Bau schwimmender Produktionsanlagen und der Fischzucht.

Der Ausbau der FernwärmeverSORGUNG, der Bau von kleinen Blockheizkraftwerken mit Kraft-Wärme-Kopplung bietet die Möglichkeit zu einer rationelleren Energieverwendung mit hohen Einspareffekten. Daß kleinere Kraftwerksblöcke erheblich wirtschaftlicher arbeiten können als Großkraftwerke, zeigt das Beispiel der Energieversorgung der Stadt Flensburg.

Blockheizkraftwerke können, auch als Ergänzung zur FernwärmeverSORGUNG, auf den Energiebedarf kleinerer Einheiten ausgerichtet werden, so für einzelne Wohnblöcke, Sportanlagen oder Betriebe. In Heidenheim, wo das erste Blockheizkraftwerk der Bundesrepublik errichtet wurde, haben Berechnungen ergeben, daß zusätzlich zur Beheizung einer Siedlung von 283 Wohnungen noch 2,1 Millionen Kilowattstunden Strom jährlich produziert werden. In einem normalen Kraftwerk brauchte man für die Erzeugung der gleichen Strommenge dagegen mehr als das Achtfache. In den vergangenen Jahren wurden dort selbst bei steigenden Energiepreisen Kostensenkungen für Warmwasser und Heizung der Haushalte möglich.

Die Entwicklung örtlicher und regionaler Energieversorgungskonzepte, die den Fernwärmearbau, die effektivere Nutzung von Abwärme und den Einsatz von Blockheizkraftwerken zum Ziel hat, trägt zur gezielten Energieeinsparung und Kostensenkung bei. Damit werden aber zugleich neue Märkte geschaffen oder bestehende Märkte erweitert.

Auf den Werften sind solche Heizkraftwerke bereits hergestellt worden. Sie verfügen im Kesselbau und in der Herstellung von Turbinen über lange Erfahrungen. Blockheizkraftwerke können auch für den Strombedarf von Industriebetrieben eingesetzt werden. Berechnungen der MAN kommen zu dem Ergebnis, daß sich solche Anlagen innerhalb von vier Jahren amortisieren.

Nach der Fernwärmestudie der Bundesregierung hätte der Bau eines Fernwärmesystems, das etwa ein Viertel des Heizenergiebedarfs decken könnte, in den nächsten fünfzehn Jahren allein beim Bau einen unmittelbaren Effekt von 35 000 bis 60 000 Arbeitsplätzen. Für den Betrieb der zugehörigen Heizkraftwerke und des Fernwärmennetzes entstünden langfristig etwa 10 000 bis 20 000 Arbeitsplätze (siehe IAB-Mitteilungen 1/1980).

Im Bereich des Umweltschutzes und der Umweltsanierung besteht ein breiter Bedarf an Produkten, wo auch die Werften sich

engagieren können, etwa in der Erstellung von Wasserreinigungs- und Wasserwiederaufbereitungsanlagen. Die Erhöhung der Auflagen zur Luftreinhaltung und die Verpflichtung zum Einbau von Filtern in Schornsteinen der Industrie, möglicherweise aber auch den Wohnhäusern, erfordert die Ausweitung dieser Produktion. Auch hier können die Werften mittelfristig tätig werden.

Eine gesellschaftliche Strategie qualitativen Wachstums schafft somit gerade die Märkte für zukunftsorientierte Produkte, die auch die Arbeitsplätze auf den Werften sichern. Im Bereich der Energieeinsparung und der rationellen Energieverwendung, des Umweltschutzes und des Wohnungsbaus liegt ein hoher gesellschaftlicher Bedarf. Daß diese Märkte bislang nur eine geringe Bedeutung haben, liegt vielfach an der zu geringen oder nicht vorhandenen privatwirtschaftlichen Rentabilität, bei der volkswirtschaftlichen Kosten und Erträge ausgeblendet bleiben.

Auch die Werften haben in der Vergangenheit kaum Anstrengungen unternommen, um ihre Fertigungsstruktur auch auf solche zukunftsorientierten Märkte auszurichten. Exemplarisch dafür ist die HDW-Werft, die vor einigen Jahren Überlegungen zum Aufbau eines Arbeitskräftepools zunächst unterstützte, in dem von Entlassung bedrohte Mitarbeiter für neue Aufgaben qualifiziert und das Innovationspotential des Betriebs vergrößert werden sollte. Noch vor Beginn der Modellphase wurde das staatlich finanzierte Projekt Ende 1981 jedoch abgebrochen. Statt Innovation der Produktion und Verbesserung der Qualifikation der Belegschaft stehen nun Massenentlassungen an.

Der gesellschaftliche Bedarf für zukunftsorientierte Produkterweiterung der Werften ist schon da. Und auch die Finanzierung einer Strategie in diese Richtung gelenkten qualitativen Wachstums ist kein unüberwindbares Problem, bedenkt man nur, daß die von den Großwerften aktuell geplanten Massenentlassungen (weit über 5000 Beschäftigte, und gewiß noch einmal eine gleich große Zahl im Zulieferbereich) gesellschaftliche Kosten und Steuerausfälle von 300–500 Millionen DM pro Jahr zur Folge haben und die rationellere Energieverwendung hohe Kostensparnisse ermöglicht.

Die privatwirtschaftliche Struktur der Großwerften ist in der Vergangenheit das entscheidende Hindernis für eine zukunftsorientierte Produktionserweiterung gewesen. Vergesellschaftete Betriebe können andere Kriterien als den ausschließlichen Maßstab einzelwirtschaftlicher Rentabilität berücksichtigen. Die Vergesell-

schaftung der Großwerften, eingebettet in eine staatliche Strategie qualitativen Wachstums, ist daher eine wichtige Voraussetzung für die Erweiterung der Werftproduktion um zukunftsorientierte Fertigungen.

Ein Organisationsvorschlag

Bei der Vergesellschaftung der Großwerften ist zu berücksichtigen, daß angesichts der Vielfalt der Produkte und der zukünftigen Produktionsfelder die Produktionsstruktur und Fertigungsprogramme sehr stark variieren. Dies erfordert eine große Entscheidungskompetenz auf dezentraler Ebene. Andererseits ist eine langfristige Abstimmung der Produktionskapazitäten und der Investitionen unverzichtbar.

Aus diesem Grund schlagen wir die Bildung einer *nationalen Werft AG* vor, an der die Bundesregierung einerseits und die vier norddeutschen Küstenländer andererseits jeweils zur Hälfte beteiligt sind. Diese Werft AG gliedert sich in fünf Betriebsführungs gesellschaften, die den jetzigen Unternehmen entsprechen.

Die Betriebsführungsgesellschaften stellen Produktions-, Investitions- und Personalbedarfspläne auf. Diese werden vom Werft Rat zur kurz- und langfristigen Kapazitäts- und Investitionsplanung zusammengefaßt. Besondere Bedeutung kommt der Koordination und Konzentration der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten zu.

Im Rahmen der norddeutschen Küstenkonferenz ist die Entwicklung der Werften in eine regionale Entwicklungsstrategie einzubetten. Dabei sind auch die Belange der privaten Werften zu berücksichtigen. Ein Verdrängungswettbewerb der privaten durch die staatlichen Betriebe findet nicht statt.

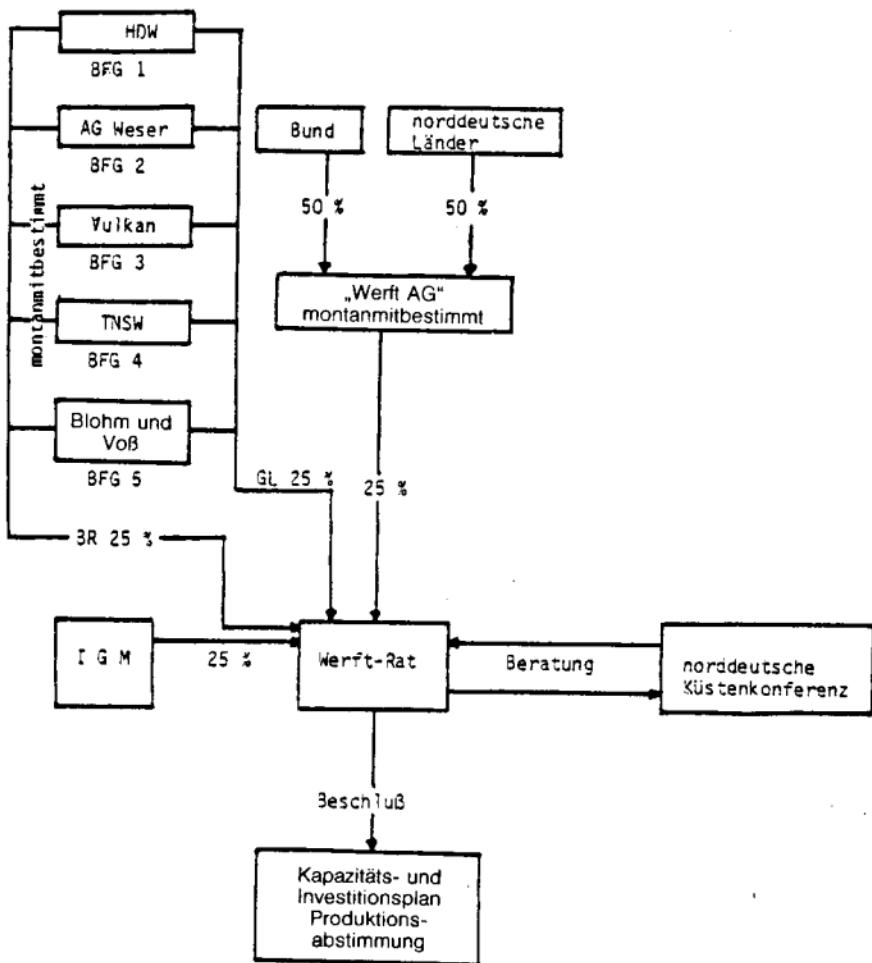
Sowohl für die Werft AG wie die Betriebsführungsgesellschaften gilt die qualifizierte Mitbestimmung nach dem Montanmitbestimmungsgesetz.

Neben einer zentralen Förderung der Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten im Rahmen der Werft AG ist das heute schon in den Betrieben und bei den Belegschaften vorhandene Innovationspotential gezielt zu stärken.

Die Bildung von Arbeitskreisen »Alternative Fertigung« in den Betrieben und während der Arbeitszeit wird unterstützt. Darüber hinaus sind die Überlegungen zur Bildung eines Arbeitskräfte- und Qualifizierungspools aufzugreifen, in dem Teile der Belegschaften im Rahmen eines Innovationskonzepts an Umschulungs-

und Weiterbildungsmaßnahmen bei voller Bezahlung teilnehmen können. Dadurch wird die Qualifikationsstruktur der Werftbelegschaften gerade im Hinblick auf die Erweiterung der Schiffbauproduktion um zukunftsorientierte Produktionsfelder verbessert. Dies stellt eine sinnvolle Alternative zu Entlassungen und Kurzarbeit dar.

ORGANISATIONSMODELL DER "WERFT-AG"



Als besonderes Problem erweist sich die Werftsituation in Bremerhaven. Hier konnte die Schichau AG nur durch massive Subvention und Kapitalbeteiligungen des Landes Bremen (38%) bis-

lang vor dem Konkurs bewahrt werden. Die ungünstige Lage macht eine Betriebsverlegung und eine Fusion mit der Rickmers Werft nötig. Bei Ausweitung zukunftsorientierter Produktion ist diese Fusion auch bei Erhalt aller Arbeitsplätze möglich. Es ist zu überlegen, ob ein solcher neuer Betrieb als weitere Betriebsführungsgesellschaft in die Werft AG eingegliedert wird.

Die Werft AG wird entsprechend diesem Vorschlag mit ihren Betrieben aus den Stahlkonzernen ausgegliedert. Als einziges Unternehmen gehört die Vulkan Werft nicht zu Stahlkonzernen. Hier erfolgt die Übernahme der noch verbleibenden Anteile des Thyssen-Bornemisza-Konzerns durch die Werft AG. Subventionen und Kredite des Landes und des Bundes sind in Beteiligungen umzuwandeln. Bei dem danach noch verbleibenden geringen Anteil von Thyssen-Bornemisza – schon jetzt liegt der Anteil unter 75 % – erfolgt eine Entschädigung entsprechend unserem Vorschlag zur Vergesellschaftung der Stahlindustrie.

Exkurs:

Außenwirtschaftliche Risiken einer alternativen Wirtschaftspolitik: Das Beispiel Frankreich

Gegen die Alternativvorstellungen des Memorandums wird häufig eingewandt, daß die starke internationale Wirtschaftsverflechtung der BRD einer solchen binnenorientierten Strategie entgegenstünde. Eine binnennwirtschaftliche Nachfragebelebung verpuffe zu einem erheblichen Teil in Importsteigerungen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der BRD würde unter den Kostenbelastungen einer Alternativstrategie leiden und u. U. bestünde die Gefahr einer Kapitalflucht aus der BRD. Gegen diese Vermutungen lassen sich zwar plausible Gegenüberlegungen anstellen (vgl. hierzu Memorandum '82, S. 135 ff.), die Gefahr einer außenwirtschaftlichen Konterkarierung einer binnennwirtschaftlichen Alternativstrategie ist jedoch nicht von der Hand zu weisen. Am Beispiel Frankreichs besteht nun die Möglichkeit, die außenwirtschaftlichen Risiken einer nachfrageorientierten, expansiven Wirtschaftspolitik einzuschätzen und die Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen zu beobachten. Allerdings ist eine undifferenzierte Übertragung der französischen Erfahrung auf die westdeutschen Verhältnisse nicht möglich. Denn erstens verfügt Frankreich über einen relevanten nationalisierten Sektor (incl. Banken), über den auch außenwirtschaftliche Einflüsse zumindest teilweise gesteuert werden können. Zum zweiten setzte die französische Regierung in starkem Maße auf die Ankurbelung des privaten Verbrauchs, insbesondere bei unteren Einkommensschichten. In diesem Bereich bestand in Frankreich ungleich mehr noch als in der BRD ein erheblicher Nachholbedarf. Dagegen liegt ein Schwerpunkt der Alternativstrategie des Memorandums in der Förderung eines qualitativen Wachstums mit Investitionen in gesellschaftlichen Defizitbereichen, die überwiegend nur binnennwirtschaftlich bedient werden können. Und schließlich dürfte die internationale Wettbewerbsfähigkeit der BRD-Unternehmen insgesamt höher sein als jene der französischen Wirtschaft. Unter Berücksichtigung dieser und weiterer Unterschiede erscheint es sinnvoll, die außenwirtschaftlichen Erfahrungen Frankreichs auszuwerten, zumal auch die französische Wirtschaft in hohem Maße mit der Weltwirtschaft verflochten ist.

Binnen- und außenwirtschaftliche Maßnahmen der französischen Linksregierung

Ein Schwerpunkt der ersten wirtschaftspolitischen Maßnahmen der französischen Wirtschaftspolitik seit dem Amtsantritt Mitterands im Mai 1981 lag zunächst auf der Stärkung der konsumtiven Nachfrage: Mehrfach wurde der staatlich garantierte Mindestlohn (SMIC) erhöht, eine Maßnahme, die z. B. für die betroffenen Einkommensgruppen 1982 eine reale Kaufkraftsteigerung von 3,2% bewirkte. In die gleiche Richtung wirkte eine 20%-Erhöhung der Familien- und Wohnungsbeihilfen. Hinzu kommt ein staatliches Beschäftigungsprogramm, das insbesondere Anreize zur Neueinstellung arbeitsloser Jugendlicher und anderer sogenannter Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt bietet und eine über die 39 Stundenwoche hinausgehende Arbeitszeitverkürzung fördert. Als Beispiele hierfür seien angeführt:

- Bei Unternehmen, die Arbeitnehmer unter 26 Jahren, alleinstehende Frauen oder Dauerarbeitslose über 45 Jahre einstellen, wird der Arbeitgebersozialversicherungsbeitrag vom Staat zu 50% übernommen. Möglicher Beschäftigungseffekt: 280 000 Personen
- Bei Einstellung von Jugendlichen unter 20 Jahren wird der Beitrag zur Sozialversicherung vollständig vom Staat übernommen. Möglicher Beschäftigungseffekt: 120 000 Personen
- Kürzt eine Firma die reguläre Arbeitszeit von 39 Stunden um zwei bis drei Stunden und stellt hierfür neue Arbeitskräfte ein, so bezahlt der Staat für jede Neueinstellung für ein Jahr 75% und für ein weiteres Jahr 25% der Sozialbeiträge.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen fördert die französische Regierung auch die investive Komponente der Gesamtnachfrage, insbesondere mit Blick auf die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der französischen Industrie. Ein 20,2 Mrd FF Programm soll der Modernisierung des verstaatlichten Sektors dienen und fortgeschrittene Technologien fördern. Schließlich wurde der Etat für Forschung und wissenschaftliche Ausbildung 1982 um 30% erhöht und ein Zuwachs von Stellen für Wissenschaftler in der öffentlichen Forschung um jährlich 4,5% beschlossen.

Die außenwirtschaftliche Absicherung der versuchten binnengewirtschaftlichen Maßnahmen konzentriert sich auf Regelungen, die spekulativen Kapitalbewegungen und der Kapitalflucht Einhalt gebieten sollen:

- Einschränkung der Frist für Devisenterminkäufe von 2 auf 1 Monat, d. h. französische Importeure können erst 1 Monat vor dem festgelegten Zahlungstermin die benötigte Fremdwährung am Markt beschaffen.

- Fremdwährung, die zu kurzfristigen Zahlungen benötigt wird, darf frühestens 2 Tage vorher gekauft werden.

- Fremdwährung, die Exporteure erhalten, soll innerhalb eines Monats in FF konvertiert werden.

- 75% französischer Auslandsdirektinvestitionen mit einem Betrag von über 1 Mio FF müssen in fremder Währung getätigert werden, d. h. können nicht durch Kapitalexport finanziert werden.

- Käufe von in Fremdwährung denomiinierten Wertpapieren müssen mit Erlösen aus Verkäufen ausländischer Wertpapiere, die in Frankreich gehalten werden, getätigert werden.

Im Bereich des Waren- und Dienstleistungsverkehrs werden vorerst keine entscheidenden Reglementierungen vorgenommen. Die Propagierung der Maxime »Zurückeroberung des französischen Marktes« sowie »Kauft französische Produkte« sollen das Interesse der Nachfrager von Investitions- und Konsumwaren verstärkt auf inländische Erzeugnisse lenken.

Das wirtschaftliche Alternativprogramm der französischen Regierung kann sich auf einen bedeutenden, nach dem Wahlsieg noch erheblich erweiterten staatlichen Sektor stützen. Die zusätzliche Verstaatlichung wichtiger Industriekonzerne, Banken und Finanzgesellschaften war u. a. eine Antwort auf die sich zuspitzende Krise, denn die Vergangenheit zeigte, daß der öffentliche Sektor ein wichtiges Element der wirtschaftlichen Entwicklung darstellt. So war das Investitionsniveau der nationalisierten Unternehmen erheblich höher, als das der privaten. In den Jahren 1974–1980 steigerten die öffentlichen Unternehmen ihr Investitionsvolumen um 91%, wogegen das Volumen der privaten Unternehmen um 5% absank. Der öffentliche Sektor entwickelte sich so zu einer entscheidenden Triebkraft technologischer Innovationen. Mit seiner Ausweitung strebt die Regierung eine Verbesserung der Lenkmöglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung an, um über die Erhöhung der industriellen Dynamik die Krise bewältigen zu können. Die staatliche Übernahme von fünf Industriekonzernen sowie bedeutender Unternehmen der Rüstungs- und Stahlindustrie soll durch die fast vollständige Nationalisierung des Bankensektors sowie zweier großer Finanzgesellschaften Unterstützung finden. Dem Bankensektor obliegt die Aufgabe, die fortschrittlichen Ziel-

setzungen der neuen Politik stärker als in der Vergangenheit durch eine entsprechende Kreditpolitik zu unterstützen. Durch diese Maßnahmen konnte das Gewicht des öffentlichen Sektors in einigen Industriezweigen wesentlich gesteigert werden. In Tabelle 1 ist der prozentuale Anteil der öffentlichen Unternehmen wichtiger Branchen am jeweiligen Branchenumsatz vor und nach den Nationalisierungen wiedergegeben.

Tabelle 1

*Die Bedeutung der öffentlichen Unternehmen in Frankreich
(in % des jeweiligen Branchenumsatzes)*

Branche	vor der Nationalisierung	nach 1981
Eisenindustrie	1	80
Stahlhüttenwesen	1	58
Metallgewinnung und -verarbeitung	13	63
Chemische Grundstoffindustrie	23	54
Textilfaserindustrie	0	75
Kunststoffverarbeitung	4	15
Pharmacie	9	28
Glas	0	35
Gießereien	4	22
Werkzeugmaschinen	6	12
Rüstungsindustrie	58	75
Büromaschinen u. EDV	0	36
Elektrische Geräte	0	26
Elektronische Haushalts- und Ausrüstungsgeräte	1	44
Haushaltsausstattung	0	25
Schiffsbau	0	17
Flugzeugbau	50	84

Quelle: *La Vie Française*, in: *Economie & Politique*, Nr. 62, Juni 1982, S. 73

Die außenwirtschaftliche Bedeutung des verstaatlichten Bereichs ist dabei in den verschiedenen Branchen recht unterschiedlich (Tabelle 2). Insgesamt wickeln öffentliche Unternehmen bei den Importen 19% und bei den Exporten 13% der Umsätze ab. Im Energie- sowie Straßen- und Schienenfahrzeugbereich hat der öffentliche Sektor einen relativ hohen Anteil.

Bei der Beurteilung des Ausmaßes der Nationalisierungen ist aber zu berücksichtigen, daß es hinter den Forderungen des gemeinsamen Regierungsprogramms der Französischen Kommuni-

stischen Partei und der Sozialistischen Partei vom Juni 1972 zurückgeblieben ist.

*Tabelle 2
Anteil öffentlicher Unternehmen am Außenhandel*

Branche	öff. Importe in % der Gesamtimpote	öff. Exporte in % der Gesamtex- porte
Nahrungsmittel	2,9	0,3
Energie	52,0	24,2
Industrie insgesamt	16,6	17,5
davon:		
Halb- und Vorfabrikate	20,2	22,2
Ausrüstungsgüter f. Unternehmenssektor	20,2	9,9
Straßen- und Schienenfahrzeuge	29,4	34,2
Gebrauchsgüter (langl. Verbrauch)	16,7	11,3
Verbrauchsgüter (kurzl. Verbrauch)	2,3	0
Großhandel, industriell.	3,1	0

Quelle: siehe Tabelle 1

Erfolge und Probleme der französischen Alternativpolitik im Vergleich zu den wichtigsten Handelspartnern

Aus Tabelle 3 ist zu ersehen, daß die wirtschaftliche Entwicklung Frankreichs im Vergleich zu seinen Haupthandelspartnern sich 1982 relativ günstig gestaltete. Die Arbeitslosigkeit stieg in Frankreich 1982 erheblich langsamer als in den anderen wichtigen Industrieländern. In den letzten drei Monaten ist die Arbeitslosigkeit sogar leicht gesunken, ein Erfolg, der gegen den vorherrschenden internationalen Trend erzielt wurde.

Und zugleich ist es erstmals seit Jahren gelungen, die Inflationsrate wieder unter die 10% zu drücken, und dies bei einer expansiven staatlichen Wirtschaftspolitik. Die Dauerhaftigkeit solcher erster Erfolge kann hier nicht abgeschätzt werden, denn es bleibt unsicher, inwieweit der einmal eingeschlagene expansive Kurs konsequent fortgeführt wird. So zeigt der Haushalt 1983 nicht mehr die gleiche expansive Dynamik wie zuvor und die Regierung setzt bei der Konjunkturankurbelung zunehmend auf die Förde-

*Tabelle 3**Indikatoren der ökonomischen Lage Frankreichs und seiner wichtigsten Handelspartner (Ende 1982)*

Land	BIP/BSP real	Industrie- produktion	Arbeits- losenquote	Veränderung der Arbeits- losenquote*
USA	- 1,3	- 7,3	10,6	+ 30
BRD	- 1	- 5,6	7,2	+ 50
Italien	0	- 5,5	8,6	+ 14
Großbritannien	+ 0,7	- 1,4	12,9	+ 18
Belgien	- 2,0	- 4,2	13,5	+ 22
Frankreich	+ 1,7	- 2,3	8,3	+ 6

* 1982 gegenüber dem Vorjahr in %

Quelle: OECD, Main Economic Indicators, Paris, Januar 1983; Danset, D., Vers une quatrième année de recession dans le monde capitaliste, in: *Economie & Politique*, Nr. 69, S. 7ff; SVR 1982/83, Tab. 1

rung der Investitionen. Dies kann sich insofern als problematisch erweisen, als bereits 1982 trotz realer Einkommenssteigerung der unteren Einkommensschichten bei vielen Arbeiterhaushalten eine reale Kaufkraftschwächung um ca. 2,5 % feststellbar war. Dies dürfte u. a. eine Folge einer Arbeitszeitverkürzung auf 39 Stunden sein, die nur für die unteren Einkommensschichten einen vollen Lohnausgleich vorschrieb. Ein zunehmendes Problem dürfte längerfristig auch die wachsende Auslandsverschuldung Frankreichs werden, die auf eine ernste Gefährdung des französischen Versuchs durch die außenwirtschaftliche Flanke verweist.

Außenwirtschaftliche Gefahren für die französische Wirtschaftspolitik

Die französische Wirtschaftspolitik sieht sich einem internationalen Umfeld ausgesetzt, in dem die wichtigsten Konkurrenzländer Frankreichs auf eine Stärkung der internationalen Wettbewerbspolitik mittels eines Lohn-Sozial- und Spardumpings setzen, mit dem Ziel, den dadurch im Innern verursachten Nachfrageausfall über den Export zu kompensieren. Der expandierende französische Markt bildet unter diesen Umständen eine Oase in der Wüste stagnierender Märkte, auf den sich die Exportanstrengungen der Kon-

kurrenten konzentrieren. In dem Umfang, wie die französische Nachfragebelebung in mehr Importe wandert, wird jedoch die innere Produktionsbelebung und Beschäftigungsausweitung gebremst und Arbeitslosigkeit importiert. Dies gilt insbesondere, wenn strukturelle Schwächen der französischen Industrie und stagnierende Auslandsmärkte eine kompensierende Exportsteigerung nicht zulassen.

Die Bedeutung der verschiedenen Länder bzw. Regionen für den französischen Außenhandel lassen sich anhand folgender Angaben verdeutlichen:

Tabelle 4

Prozentualer Anteil verschiedener Länder/Regionen am französischen Außenhandel im Jahre 1981

	Import	Export
EG insgesamt	45,3	48,2
darunter:		
BRD	16,0	14,8
Italien	9,0	11,4
Niederlande	5,8	4,4
Belgien/Luxemburg	7,5	8,3
Großbritannien	5,4	7,1
USA	8,2	5,5
Japan	2,3	1,0
OPEC	18,1	10,2

Quelle: INSEE, Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1981, Tome II, S. 207

Die Exporte werden annähernd zu 50% mit der EG abgewickelt, wobei die BRD mit ca. 15% den ersten Platz einnimmt. Ca. 45% der Importe bezieht Frankreich aus den Ländern der EG, die deutschen Einfuhren haben einen Anteil von 16%. Die BRD konnte ihre Ausfuhren nach Frankreich insbesondere seit dem Inkrafttreten des Europäischen Währungssystems (EWS) erheblich steigern.

So erhöhten sich die französischen Einfuhren aus der BRD von 1979 bis 1981 um ca. 26% (zu laufenden Preisen), während sich die deutschen Bezüge aus Frankreich im gleichen Zeitraum lediglich um 13,4% erhöhten. Im Jahre 1982 erhöhte sich das Defizit in der gesamten Handelsbilanz um ca. 50% (1981: ca. 104 Mrd FF; 1982: über 150 Mrd FF).

Tabelle 5

Salden der französischen Handelsbilanz mit wichtigen Regionen und Handelspartnern (in Mrd FF)

	1981	1. Halbjahr 1982	1982
Defizit insgesamt	- 104,134	- 63,140	- 150,000
davon: EG	- 31,370	- 28,160	-
darunter:			
BRD	- 23,019	- 17,500	- 44,600
Italien	+ 3,609	- 1,040	-
Niederlande	- 13,503	- 8,320	-
Belgien/Luxemburg	- 3,384	- 2,950	-
Großbritannien	+ 3,271	+ 0,640	-
USA	- 22,932	- 13,760	- 25,000
Japan	- 9,340	- 6,010	- 13,000
OPEC	- 62,285	- 23,760	-

Quelle: INSEE, Rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1981, Tome II, S. 206; Banque de France, Bulletin Trimestriel de la Banque de France No. 44, September 1982, Tableau 44; FR vom 20. 1. 83 und eigene Berechnungen

Wie Tabelle 5 zeigt, wird das Defizit der französischen Handelsbilanz wesentlich durch den Austausch mit der BRD, den USA sowie den OPEC-Staaten bestimmt, aber auch zunehmend durch den Handel mit Japan. Offensichtlich gelang es vor allem der Exportindustrie der BRD im Jahre 1982, die Marktbelebung in Frankreich zu nutzen und »erfolgreich« Arbeitslosigkeit nach Frankreich zu exportieren.

Ein Beispiel für die Abschöpfung neugeschaffener Nachfrage durch die ausländische Konkurrenz bietet der französische Automobilmarkt: Dieser wuchs 1982 im internationalen Vergleich überdurchschnittlich mit einer Wachstumsrate von 12,1 %. Die französischen Autohersteller mußten sich jedoch mit einem Zuwachs von 8 % begnügen, während der Import von Fahrzeugen um 22 % stieg.

Unter beschäftigungspolitischen Aspekten stellen für Frankreich weniger die Defizite mit den OPEC-Ländern, als vielmehr jene mit den führenden Industrieländern ein Problem dar. Während die Arbeitsteilung mit der OPEC nämlich überwiegend komplementärer Natur ist, hat der Austausch mit der BRD, den USA und Japan überwiegend substitutiven Charakter, d. h. die von dort importierten Produkte können auch im Inland erstellt werden und somit dort Arbeitsplätze schaffen.

Auch der Saldo des *langfristigen* Kapitalverkehrs entwickelte sich insgesamt negativ für Frankreich. Die Nettokapitalexporte des Jahres 1980 in Höhe von 4,536 Mrd FF erhöhten sich im Jahre 1981 auf 11,388 Mrd FF, wobei besondere Steigerungsraten bei den Direktinvestitionen des Banken- und privaten Sektors – der Nettokapitalimport im Jahre 1980 in Höhe von 801 Mio FF verwandelte sich im Jahre 1981 zu einem Nettokapitalexport von 3900 Mio FF – sowie den Portfolioinvestitionen – hier die Nettoexporte von 1,138 Mrd FF (1980) auf 5,675 Mrd FF (1981) – zu verzeichnen waren. Insbesondere in den ersten 4 Monaten des Jahres 1981, also vor dem Regierungswechsel und vor dem Inkrafttreten der Devisenkontrollen flossen hohe Beträge ins Ausland.

Diese Entwicklung setzte sich aber auch im Jahre 1982 fort. Nach der Einführung der Devisenkontrollen versuchte das Kapital verstärkt, auf illegalen Wegen ins Ausland zu gelangen. Das Volumen des außer Landes geschafften Kapitals wird für den Zeitraum Mitte 1981 bis Mitte 1982 auf ca. 33 Mrd FF geschätzt.

Eine der bevorzugten Methoden des Kapitalexports findet im Rahmen der Geschäftsbeziehungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften Anwendung.

Durch die Manipulierung sog. Verrechnungspreise wird die Kapitalflucht in großem Ausmaß betrieben. So konnte am Beispiel von Zollstatistiken nachgewiesen werden, daß Chemie-Unternehmen Penicillin zum Preis von FF 661 je Kilo importierten, während sie gleichzeitig das gleiche Produkt zum Preise von FF 103 exportierten. Überfakturierung der Importe und Unterfakturierung der Exporte gewährleisten so eine »legale« Kapitalausfuhr und tragen zugleich zur weiteren Verschlechterung der Handelsbilanz bei. Hinzu kommt, daß durch dieses Verfahren Gewinne ins Ausland transferiert und damit dem Staat Gewinnsteuern entzogen werden.

Eine weitere Quelle der Steigerung des Kapitalexports findet sich im Bereich des internationalen Dienstleistungsverkehrs. Nachdem französische Firmen Tochtergesellschaften im Ausland gegründet haben, erwerben sie von diesen Lizenzen und Patente, für deren Verwertung entsprechende Gebühren an die ausländische Tochter gezahlt werden. Diese Praxis veränderte die französische Dienstleistungsbilanz, die in der Vergangenheit stets im Überschuß war und dadurch das Defizit der Handelsbilanz ausgleichen half, entscheidend. Der Überschuß des Jahres 1980 in Höhe von 37 Mrd FF verringerte sich im Jahr 1981 auf 32 Mrd FF und schrumpfte 1982 gar auf 8 Mrd FF.

Im Rahmen des *kurzfristigen* Kapitalverkehrs stand die Eindämmung spekulativer Transaktionen im Mittelpunkt. Diese traten vor allem im Zusammenhang mit den Paritätsanpassungen im EWS auf. Nach dem Regierungswechsel wurden drei Anpassungen, deren Notwendigkeit sich u. a. aus den stark divergierenden Inflationsraten der am System beteiligten Länder, insbesondere zwischen der BRD und Frankreich ergab, vorgenommen. Mit den Anpassungen waren immer mehr oder weniger starke Spekulationen gegen den Franc verbunden. Die Spekulation ist im Rahmen eines Festkurssystems für liquide multinationale Unternehmen, insbesondere unter den Bedingungen verspäteter und/oder unzureichender Änderungen, eine sichere Quelle der Profitumverteilung zu ihren Gunsten. Befindet sich eine abwertungsverdächtige Währung, in diesem Fall der Franc, einmal am unteren Interventionspunkt, bleibt der Zentralbank – will sie nicht abwerten – nur die Möglichkeit zu intervenieren und so den Franc zu stützen. Der französische Spekulant erwirbt in dieser Situation ausländische Währungen zu einem günstigen Kurs. Wird der Franc schließlich doch abgewertet, tauscht er die so erworbenen Devisen wieder in Franc zurück. Da der Wert des Franc nun gefallen ist, erhält der Spekulant durch diese Operation mehr Franc zurück, als er vormals zum Erwerb der Devisen verausgaben mußte. Die Spekulation verstärkt den Abwertungsdruck, da durch sie das Angebot an Franc auf den Devisenmärkten bei schwacher Nachfrage steigt und somit der Preis des Franc (Kurs) nach unten tendiert. Je mehr also gegen den Franc spekuliert wird, um so wahrscheinlicher wird der Erfolg der Spekulanten. Getätigten werden diese Spekulationen zunehmend von »überliquiden« multinationalen Unternehmen, die die ihnen aus Profitsteigerungen zufließenden Mittel dazu nutzen, durch internationale Finanztransaktionen Wechselkursgewinne zu erzielen.

Das Ausmaß solcher Kapitalbewegungen veranschaulicht das Beispiel des Monats Dezember 1982. Das hohe französische Handelsbilanzdefizit, insbesondere gegenüber der BRD, führte zu einem starken Druck auf den Franc. Durch massive Interventionen am Devisenmarkt verlor die französische Zentralbank innerhalb von 5 Wochen ca. 13 Mrd Franc. Zur Realisierung dieser Transaktionen wurden umfangreiche Kredite im Ausland aufgenommen. Die Reduzierung des Devisenbestandes im Jahre 1982 beläuft sich insgesamt auf ca. 26 Mrd FF.

Schlußfolgerungen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß es der neuen Politik trotz massiv destabilisierend wirkenden außenwirtschaftlichen Einflüssen gelang, erste effiziente Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu ergreifen. Die rasche Verschlechterung der Handelsbilanz und die umfangreiche Kapitalflucht müssen sich aber mittel- und langfristig konterkarierend auf die neue Wirtschaftspolitik auswirken. Kapitalflucht wie Handelsbilanzdefizit induzieren eine hohe Auslandsverschuldung, die – wie andere Beispiele zeigen – die nationale Autonomie entscheidend einschränken können. Aus diesem Grunde wächst die Notwendigkeit einer raschen Beendigung dieser für die Durchsetzung einer alternativen Wirtschaftspolitik sehr negativen Entwicklung.

Als Reaktion auf die ungleichgewichtigen außenwirtschaftlichen Beziehungen werden folgende Maßnahmen diskutiert. Für den Bereich des *Warenverkehrs*:

- staatlich subventionierte Kredite für Importeure nur noch für im Land nicht selbst herstellbare Waren;
- Substitution der Importe durch staatlich unterstützte inländische Produktionsaufnahme;
- verstärkte Orientierung der Beschaffungspolitik nationalisierter Unternehmen auf französische Waren;
- verstärkte staatliche Kontrolle des Umstrukturierungsprozesses im Interesse einer auf Befriedigung der inländischen Bedürfnisse ausgerichteten Industriestruktur;
- Revision und Überprüfung der Technologie- und Handelsabkommen (Vereinbarungen), die von den jetzt nationalisierten Unternehmen in der Vergangenheit mit Firmen im Ausland abgeschlossen wurden;
- Überprüfung und Korrektur der Funktion ausländischer Tochterunternehmen nationalisierter Unternehmen;
- verstärkte Überprüfung der Importwaren im Hinblick auf die Erfüllung französischer Normvorschriften (insbesondere gilt dies für die EG [BRD] Importe).

Für den Bereich des *Kapitalverkehrs*:

- stärkere Kontrolle von Kapitalexporten, deren Verbote dann vorzunehmen sind, wenn damit die Verlagerung von Produktionsanlagen verbunden ist. Auswirkungen auf Beschäftigung, technologische Entwicklung und Produktionsstruktur in Frankreich müssen berücksichtigt werden.

Die zentrale Frage einer alternativen Außenwirtschaftspolitik wird aber in der entscheidenden Ausweitung der Einflußnahme der Beschäftigten auf alle Ebenen der Unternehmen gesehen. Solange die Unternehmensleitungen, insbesondere das Finanzmanagement, unkontrolliert Transaktionen und Manipulationen vornehmen können, solange wird eine Kapitalflucht via sogenannter Verrechnungspreise etc. nicht verhindert werden können. Die Ausweitung der Kontrolle der außenwirtschaftlichen Beziehungen der Unternehmen kann zuerst in den verstaatlichten Unternehmen realisiert und später auf den privaten Sektor übertragen werden. Inwieweit die diskutierten Möglichkeiten zur besseren Absicherung der außenwirtschaftlichen Flanke realisiert werden, hängt weniger von institutionellen und gesetzlichen Grenzen als vielmehr von der Weiterentwicklung der politischen Diskussion und den Aktionen der französischen Arbeitnehmer ab. Als Erfahrung für Überlegungen einer alternativen Wirtschaftspolitik in der BRD läßt sich zunächst festhalten, daß trotz außenwirtschaftlicher Gefährdungen eine expansive Wirtschaftspolitik Beschäftigungserfolge zu verzeichnen hat und das häufig prophezeite Wirtschaftschaos ausgeblieben ist. Das große Gewicht, das im Memorandum auf ein qualitatives Wachstum in gesellschaftlichen Defizitbereichen und in Bereichen des kollektiven Konsums gelegt wurde, stärkt im Zusammenhang mit der auf einem hohen Qualifikationsniveau und einem hohen technologischen Standard basierenden hohen westdeutschen Wettbewerbsfähigkeit darüber hinaus die Vermutung, daß eine alternative Wirtschaftspolitik in der BRD relativ geringeren außenwirtschaftlichen Gefährdungen ausgesetzt wäre. Auf der anderen Seite zeigen die französischen Erfahrungen, daß frühzeitig Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung diskutiert – hier besteht in der BRD sicherlich noch ein Defizit – und ergriffen werden müssen. Das Fehlen eines großen, die Schlüsselbereiche umfassenden, verstaatlichten Sektors in der BRD könnte sich bei der außenwirtschaftlichen Absicherung einer alternativen Politik in der BRD als ein wesentliches institutionelles Erschweris erweisen.

Teil B

Schwerpunktthemen 1983

I. 35 Stunden sind genug!

Abbau der Massenarbeitslosigkeit und
Verbesserung der Arbeits- und
Lebensbedingungen durch Arbeitszeitverkürzung

1. Die Begründungen für eine Arbeitszeitverkürzung

1.1 Ohne forcierte Arbeitszeitverkürzung droht eine beschäftigungspolitische Katastrophe

1.1.1 *Die mittelfristige Beschäftigungsperspektive: Steiler Anstieg der Massenarbeitslosigkeit*

Vor dem Hintergrund der beschäftigungspolitischen Erfahrungen der vergangenen Jahre hat sich mittlerweile auch in der breiten Öffentlichkeit die Einsicht durchgesetzt, daß es sich bei der Massenarbeitslosigkeit um ein längerfristiges Problem handelt, das durch die vielbeschworenen »Selbstheilungskräfte« des Marktes nicht gelöst werden kann. So ist es auch unstrittig, daß eine mögliche kurzfristige konjunkturelle Belebung auf die Beschäftigungslage keinen wesentlichen Einfluß ausüben wird.

Auf die gegenwärtige Situation von 2,5 Millionen registrierten Arbeitslosen wurde mehrfach bereits vor Jahren warnend hingewiesen; die reale Entwicklung hat dabei die Befürchtungen sogar noch übertroffen. Während damals diese Befürchtungen von der offiziellen Politik ignoriert oder als Schwarzmalerei abgetan wurden und nach außen hin der stereotype Hinweis auf die Beschäftigungswirksamkeit der eingeschlagenen marktradikalen Politik vertreten wurde, hat sich inzwischen die Argumentationslinie umgekehrt: Massenarbeitslosigkeit wird als unvermeidlicher Dauerzustand bis zum Ende der 80er Jahre angesehen. Erst der demographisch bedingte Rückgang des Erwerbspersonenpotentials in den 90er Jahren begründe Hoffnungen auf eine Verbesserung. Bis dahin gelte es jedoch, sich in das Unvermeidliche zu fügen und mit dem Zustand der Arbeitslosigkeit so gut wie möglich zu leben.

Eine solche Strategie des Akzeptierens der Massenarbeitslosigkeit und des beschäftigungspolitischen Nichtstuns ist im höchsten Maße verantwortungslos. Für die Arbeitslosen entsteht eine ausweglose finanzielle, psychische und soziale Situation. Es droht eine Verarmung breiter Bevölkerungsschichten und ganzer Regionen. Die Spaltung und Differenzierung der Arbeitnehmer schreitet fort, die schwächsten Gruppen – so Ausländer, Jugendliche,

Frauen – werden abgedrängt und diffamiert. Aber auch diejenigen, die (noch) in Beschäftigung stehen, werden existenziell getroffen: Die Realeinkommensentwicklung weist weiter nach unten, die Arbeitsbedingungen verschlechtern sich, in den Betrieben herrschen Einschüchterung und Angst. Gewerkschaftliche Interessendurchsetzung wird zunehmend erschwert. Arbeitslosigkeit führt zudem in der Sozialversicherung und den öffentlichen Haushalten zu Steuer- und Beitragsausfällen einerseits sowie zu krisenbedingten Mehrausgaben andererseits und läßt dadurch die Finanzierungsdefizite weiter wachsen. Weitere Schritte des Leistungsabbaus und der sozialen Demontage sind damit vorprogrammiert. Diese Situation schafft die Voraussetzungen, um im Interesse des privaten Kapitals eine autoritäre Gesellschaft zu errichten, in der sozialstaatliche Grundrechte sowie politische Schutz- und Freiheitsrechte abgebaut sind.

Es wäre ein gefährlicher Trugschluß, der konservativen Behauptung Glauben zu schenken, mit dem gegenwärtigen Niveau von Arbeitslosigkeit bis zum Ende der 80er Jahre leben, quasi »überwintern« zu können. Alle Anzeichen weisen darauf hin, daß wir schon in den nächsten Jahren auf eine beschäftigungspolitische Katastrophe zusteuern. Selbst unter vergleichsweise günstigen Wachstumsaussichten (2,0–2,5 vH) wird Ende der 80er Jahre die Gesamtzahl der unbeschäftigten Personen bei nahezu 4 Millionen liegen. Diese Perspektive stellt kein Horrorgemälde dar, das die um sich greifende Resignation nur noch verstärken könnte, sondern beruht auf abschätzbaren Entwicklungen, die im einzelnen zunächst zu erläutern sind.

Arbeitslosigkeit, und zwar sowohl die registrierte, monatlich gemeldete als auch die nicht registrierte (Stille Reserve), errechnet sich aus der Differenz zwischen der Zahl derjenigen, die bereit sind, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (*Erwerbspersonenpotential*) und der Zahl der angebotenen *Arbeitsplätze*. Für die Höhe und Entwicklung des Arbeitsplatzangebotes ist das (in Stunden gerechnete) effektive Arbeitsvolumen entscheidend; teilt man das effektive Arbeitsvolumen durch die gegebene Jahresarbeitszeit, errechnet sich die Zahl der besetzten Arbeitsplätze. Bei *unveränderter* (Jahres)arbeitszeit entwickeln sich Arbeitsvolumen und Arbeitsplätze also im Gleichschritt. Ein *Zuwachs* von Arbeitsvolumen und Arbeitsplätzen wird durch das Wachstum des Sozialproduktes, d.h. das Wachstum der Produktion und Bereitstellung von Diensten ausgelöst; in die *gegenläufige* Richtung weist aber zugleich der

Anstieg der Arbeits(stunden)produktivität, denn derselbe Output kann mit einem verringerten Arbeitsinput hergestellt werden. Übersteigt nun durch die forcierte Einführung von technologisch-organisatorischen Rationalisierungsmaßnahmen die Arbeitsproduktivität das Wachstum der Produktion, verringern sich Arbeitsvolumen und Arbeitsplätze in der Größenordnung dieser negativen Schere. In Depressionsphasen, in denen – wie 1981 und 1982 – wachsende Arbeitsproduktivität und sinkende gesamtwirtschaftliche Produktion zusammen treffen, verdoppeln sich beide Effekte und führen zu einer drastischen Vernichtung von Arbeitsplätzen.

1.1.2 Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials und des Arbeitsvolumens

In mittelfristiger Perspektive etwa bis 1990 muß nach den Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)¹ für das Erwerbspersonenpotential noch ein starker Anstieg angenommen werden. Dafür ist einerseits der Zugang der stark besetzten Geburtenjahrgänge der 60er Jahre auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich, der das Ausscheiden älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand bei weitem übersteigt. Zum anderen dürfte auch die Zahl der ausländischen Beschäftigten weiter zunehmen, so daß zusammengerechnet das Potential an Arbeitskräften im Jahr 1990 um 900 000 bis 1,3 Millionen Personen größer sein wird als 1982. Frühestens um die Jahrtausendwende wird sich diese Entwicklung umkehren, wenn nämlich durch die Auswirkungen des Geburtenrückgangs das Erwerbspersonenpotential dann wieder auf das Niveau von 1980 absinkt. Schon allein von daher ist es völlig absurd, wenn derzeit von manchen Kreisen die Befürchtung eines in wenigen Jahren zu erwartenden, demographisch bedingten Arbeitskräftemangels an die Wand gemalt wird.

Weit schwieriger als die Zahl der Arbeit suchenden Erwerbspersonen läßt sich die mittelfristige Entwicklung des Arbeitsplatzangebotes abschätzen, weil Wirtschaftswachstum wie Arbeitsproduktivität einen ungewissen Verlauf nehmen. Hier läßt sich in Anlehnung an die Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sinnvoll nur mit Alternativrechnungen, sogen. Szenarien arbeiten. Wir beziehen uns dabei auf die untere Entwicklungsvariante des Szenarios, die ein jährliches Wirtschaftswachstum von 2,0 bis 2,5 vH ausweist (vgl. Tabelle 1). Aber schon

Tabelle 1
Arbeitsmarktbilanz 1965–2000 (in 1000 Personen)

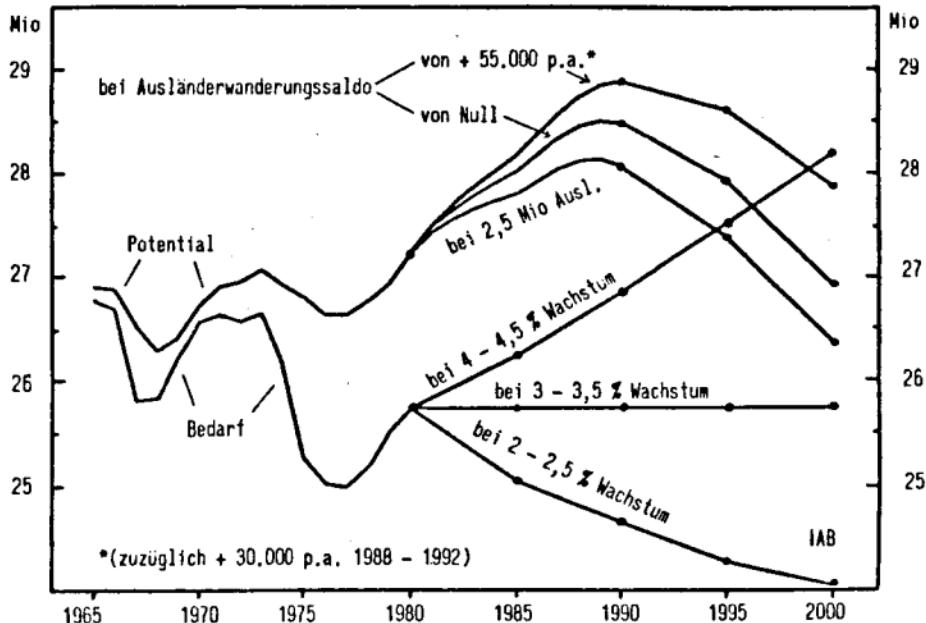
Effektivwerte	Erwerbspersonenpotential		Arbeitskräftebedarf		
1965	26 916		26 769		
1970	26 719		26 570		
1975	26 820		25 266		
1980	27 217		25 741		
Projektionswerte	bei konstant 2,5 Mio auslän- dischen Er- werbspersonen ab 1981	bei jährlichem Wanderungssaldo der ausländischen Bevölkerung	bei jährlichem Wirtschaftswachstum 1980/2000		
			2,0–2,5 %	3,0–3,5 %	4,0–4,5 %
	± 0	+ 55 000	und jährlichem Produktivitätsfortschritt (je Erwerbst.)		
			2,2–2,9 %	3,0–3,5 %	3,5–4,0 %
1985	27 800	28 020	28 170	25 120	25 740
1990	28 070	28 490	28 880	24 640	25 740
1995	27 400	27 940	28 620	24 270	25 740
2000	26 370	26 930	27 880	24 040	25 740
					26 240
					26 870
					27 520
					28 180

diese Rate ist optimistisch gewählt, wenn man an die rückläufige Entwicklung des Sozialproduktes in den letzten beiden Jahren denkt und berücksichtigt, daß es sich um einen mittelfristigen Durchschnittswert handelt, der erneute konjunkturelle Einbrüche bereits beinhaltet.

Bei der Abschätzung der Entwicklung der Arbeitsproduktivität würde eine Fortschreibung der geringen Produktivitätszuwachsarten der letzten drei Jahre zu falschen Ergebnissen führen, da durch Investitionsrückgang, Unterauslastung, Kurzarbeit die Arbeitsproduktivität auf ein statistisch niedriges Maß gesenkt worden ist. Wenn eine bereits leichte konjunkturelle Belebung eintritt, wird hingegen ein deutlicher Anstieg zu erwarten sein. Unter den Bedingungen eines mittelfristigen Wachstums von 2,0 bis 2,5 vH wird sich der Produktivitätsfortschritt durch den Einsatz eines breiten Spektrums von technisch-organisatorischen Rationalisierungsmaßnahmen noch weiter beschleunigen. Vor allem die auf der Mikroelektronik basierenden Technologien sind anwendungsreif entwickelt und werden sowohl im industriellen Produktionsprozeß als auch im Dienstleistungs-, Büro- und Verwaltungsbereich im hohen Tempo umgesetzt. Aus diesen Gründen ist es plausibel, eine Erhöhung der Produktivität (je Erwerbstätigen) von 2,2 bis 2,9 vH anzunehmen. Die Arbeitsproduktivität übersteigt demnach dauerhaft das Wachstum um mindestens 0,2 und maximal 0,9 Prozentpunkte. Im Ausmaß dieser Spanne wird jährlich der Gesamtbestand an Arbeitsplätzen abgebaut, *im Zeitraum von 1980 bis 1990 entspricht dies einem Verlust von mindestens 1,1 Millionen Arbeitsplätzen.*

In Verbindung mit dem Anstieg des Erwerbspersonenpotentials und dem bereits vorhandenen Arbeitslosenniveau heißt dies, daß *bis 1990 die registrierte und nicht registrierte (Stille Reserve) Arbeitslosigkeit auf nahezu 4 Millionen Personen ansteigen wird*. Erst wenn es gelänge, den oberen Entwicklungskorridor des Szenarios zu erreichen, bei dem das durchschnittliche jährliche Wachstum bei 4 bis 4,5 vH liegt, könnte die bestehende Arbeitslosigkeit abgebaut werden. 1995 würde dann das Arbeitsplatzangebot ausreichen, um alle Arbeitssuchenden unterzubringen. Aber derart hohe Wachstumsraten sind unrealistisch (vgl. Schaubild).

Arbeitsmarktbilanz 1965 – 2000



Quelle: W. Klauder, P. Schnur, M. Thon:
Perspektiven 1980–2000, Neue Alternativrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung.
2. Nachtrag zu Quint AB 1 – Nürnberg 1982

1.1.3 Arbeitsmarktentlastung durch Arbeitszeitverkürzung

Soll das Ziel, die Arbeitslosigkeit abzubauen, nicht nur eine rhetorische Floskel bleiben, sondern *alles daran gesetzt werden, um möglichst schnell möglichst vielen Arbeitssuchenden einen Arbeitsplatz zu verschaffen*, ergibt sich die zwingende Notwendigkeit, die Arbeitszeit zu verkürzen. Da in den nächsten Jahren das Angebot an Arbeitsplätzen allemal begrenzt sein wird, muß durch Arbeitszeitverkürzung das Arbeitsvolumen umverteilt werden, um *mehr Menschen eine Beschäftigungsmöglichkeit zu verschaffen*. Angesichts der Dramatik der Arbeitsmarktentwicklung müssen die Arbeitszeitverkürzungen so umfassend und massiv wie möglich sein und in jedem Jahr erneut greifen, um gesamtwirtschaftlich spürbar durchzuschlagen. Die Beschäftigungswirksamkeit stellt das *zentrale* Kriterium bei der Bewertung der unterschiedlichen Formen der Arbeitszeitverkürzung dar.

Maßnahmen, die nur für (kleinere) Teile von Beschäftigten gelten, sind aus vielen anderen Gründen sinnvoll und notwendig, bleiben in ihrem Volumen aber begrenzt. Wird Arbeitszeitpolitik auf solche Sondermaßnahmen (z. B. Freischichten für über 58jährige ältere Arbeitnehmer) beschränkt und werden damit zugleich global wirkende Maßnahmen ausgeschlossen (indem wie z.B. in der Chemischen Industrie die Wochenarbeitszeit für *alle* Beschäftigten bis Anfang 1988 weiter festgeschrieben wird), bleibt die Beschäftigungslage faktisch unberührt.

Bei der Beschäftigungswirksamkeit von Arbeitszeitverkürzungen müssen drei Ebenen unterschieden werden: Es geht erstens um die Sicherung des vorhandenen Arbeitsplatzbestandes. Dafür bedürfte es nach den oben skizzierten Annahmen einer Arbeitszeitverkürzung, die die Spanne zwischen Produktivität und Wachstum schließt. In absoluten Zahlen bedeutet dies, durch Arbeitszeitverkürzung jährlich zwischen 60 000 und 90 000 Arbeitsplätze frei zu machen, damit zumindest das gegenwärtige Arbeitsplatzniveau gehalten wird. Es geht zweitens darum, daß durch Arbeitszeitverkürzung der jährliche Erwerbspersonenanstieg von (im Minimum) durchschnittlich 120 000 eingegliedert wird. Erst dann wird ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosigkeit vermieden. Und es geht drittens darum, den bestehenden Arbeitslosensockel so schnell wie möglich abzubauen. Zusammengefaßt müßte also durch Arbeitszeitverkürzung *jährlich* ein Beschäftigungseffekt von überschlägig mindestens 440 000 Personen erreicht werden, um mittelfristig die Zahl der registrierten und nicht registrierten Arbeitslosen deutlich unter das 2 Millionen Niveau zu drücken.

Bei der Verkürzung der Arbeitszeit werden die Betriebe versuchen, den entsprechenden Beschäftigungseffekt, z. B. Notwendigkeit von Neueinstellungen, zu umgehen oder zu verringern. Als Gegenreaktionen stehen dabei vor allem *zusätzliche* technische und organisatorische Rationalisierungsmaßnahmen und eine weitere Intensivierung der Arbeitsleistung zur Verfügung. Es stellt sich also das Problem, inwieweit die verkürzte Arbeitszeit tatsächlich durch Personen ersetzt wird, oder anders herum formuliert, in welchem Maße durch Arbeitszeitverkürzung die Zahl der Beschäftigten größer wird, als sie es ansonsten gewesen wäre. Dies soll im späteren bei den einzelnen Formen der Arbeitszeitverkürzung untersucht werden.

Das Plädoyer für eine forcierte Arbeitszeitverkürzung schließt die Notwendigkeit einer Politik des qualitativen Wachstums nicht

aus. Im Gegenteil, beide Strategien bedingen einander. Denn Arbeitslosigkeit kann ebenso wenig *allein* durch öffentliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme wie *allein* durch Arbeitszeitverkürzung abgebaut werden. Es ist deshalb verfehlt, hier einen Gegensatz zu konstruieren oder die Arbeitszeitverkürzung als Allheilmittel hochzustilisieren.² Ohne wirtschaftliches Wachstum, in einer Situation der Stagnation, kommt es ja bereits durch den Anstieg der Arbeitsproduktivität zu einer umfassenden Vernichtung von Arbeitsplätzen. Bei einem Schrumpfen des Sozialproduktes schlägt der Rückgang der Produktion noch zusätzlich auf den Arbeitsplatzabbau durch. In einer solchen dramatischen Situation können durch Arbeitszeitverkürzung gar nicht so viele Beschäftigungseffekte bewirkt werden, wie auf der anderen Seite durch die wirtschaftliche Talfahrt, d. h. durch Konkurse, Betriebsstilllegungen, Massenentlassungen, Arbeitsplätze vernichtet und Arbeitslose produziert werden. Zur Sicherung der Beschäftigung und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze ist deshalb eine Beschäftigungspolitik durch Gewährleistung eines *qualitativen Wachstums* unverzichtbar. Abgezielt wird ja gerade darauf, brachliegende Produktionskapazitäten zu nutzen und Arbeitsplätze in Bereichen gesellschaftlichen Mangels und der umwelt- und energiepolitischen Zukunftsvorsorge zu schaffen. Verantwortlich für eine derartige, aktive Beschäftigungspolitik ist vornehmlich die Bundesregierung; sie kann und darf mit der Forderung nach Arbeitszeitverkürzung nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden.

Der enge Zusammenhang zwischen Beschäftigungspolitik und Arbeitszeitverkürzung weist auch auf die Notwendigkeit hin, Arbeitszeitverkürzung durch Lohnausgleich finanziell abzusichern, so daß die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhalten bleibt. Bei den vielfältigen Appellen zum Lohnverzicht wird diese gesamtwirtschaftliche Wechselwirkung regelmäßig übersehen. Ohne Lohnausgleich würden Arbeitsplätze nämlich wieder vernichtet, da durch den Nachfragerückgang die Produktion abfällt.

Die Notwendigkeit einer forcierten Arbeitszeitverkürzung leitet sich aus einer *gesamtwirtschaftlichen* Betrachtung der Arbeitsmarktlage und -entwicklung ab, bei der aus der Summe der einzelbetrieblichen Bewegungen ein globales, aggregiertes Bild entsteht. Auch Arbeitslosigkeit ist ein gesamtwirtschaftliches und -gesellschaftliches Problem, das sich durch die Vielzahl von Entlassungen und Nicht-Einstellungen (auch von neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Arbeitnehmern) zusammensetzt. Bei einer isolierten

betrieblichen oder branchenbezogenen Betrachtung bleibt dieser Blick auf die Gesamtzusammenhänge jedoch verdeckt, wenn nur von den Besonderheiten der spezifischen Situation ausgegangen wird. So ist es nicht ungewöhnlich, daß auch in Zeiten einer gesamtwirtschaftlichen Krise Betriebe und Branchen mit expandierender, konstanter und rückläufiger Produktions- und Beschäftigungsentwicklung nebeneinander bestehen. Ebenso gibt es Unterschiede in der Entwicklung der Rationalisierung und der Arbeitsproduktivität. Die strukturelle Gliederung und Verschiebung des Produktionsprozesses kommt hier zum Ausdruck. Daraus läßt sich jedoch *keine* unterschiedliche Notwendigkeit von Arbeitszeitverkürzungen herleiten: Arbeitszeitverkürzungen in Betrieben und Branchen mit konstanten oder gar expandierenden Beschäftigtenzahlen tragen dazu bei, daß durch Neueinstellungen der Bestand an Arbeitslosen verringert wird und daß Schulabgänger eingegliedert werden. In Betrieben und Branchen mit rückläufiger Beschäftigtenzahl werden durch Arbeitszeitverkürzung Arbeitsplätze sicherer gemacht, d. h. anstehende Entlassungen werden vermieden oder gegenüber den ursprünglichen Absichten verringert. Erst in der Zusammenfassung dieser jeweiligen Bewegungen errechnet sich der Gesamteffekt auf dem Arbeitsmarkt. Es ist deshalb falsch, schon dann von einem Mißerfolg der Arbeitszeitverkürzung zu reden, wenn in einem Betrieb keine Neueinstellungen erfolgen oder sogar der Personalbestand weiter abgebaut wird. Und es wäre beschäftigungspolitisch fatal, wenn in Betrieben und Branchen mit günstiger Sonderentwicklung auf Arbeitszeitverkürzung mit dem Hinweis auf Nichtbetroffenheit verzichtet würde.

1.2 Arbeitszeitverkürzung ist ein Bestandteil der Humanisierung der Arbeit

Wenngleich in der aktuellen arbeitszeitpolitischen Diskussion die beschäftigungspolitischen Motive dominieren, so reduziert sich die Begründung der Forderung doch keineswegs auf diesen Aspekt. Die Verkürzung der Arbeitszeit ist immerhin eines der ältesten Ziele der Gewerkschaften; über alle Arbeitsmarktlagen hinweg wurde dafür gefochten. So wurde der historische Kampf um den 8-Stunden-Tag zu einem Kristallisierungspunkt für die Solidarisierung der Beschäftigten. Vor allem die unmenschlichen Arbeitsbedingungen und die überlangen Arbeitszeiten waren die Ursache

für diese Bewegung, und den Gewerkschaften gelang es, in zähen Auseinandersetzungen und Streiks Erfolge durchzusetzen.

Trotz aller Erfolge jedoch, die bei der Verkürzung der Arbeitszeit errungen worden sind, und trotz der Fortschritte auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen und des Gesundheitsschutzes: Auch heute herrschen in weiten Bereichen stark belastende und gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen vor, und nach wie vor ist Arbeitszeitverkürzung *ein* Mittel, um die zeitliche Dauer der Belastung zu verringern und Raum zu geben für die Regeneration und Erholung der Arbeitskraft in einer verlängerten arbeitsfreien Zeit. Arbeitszeitverkürzung stellt also einen zentralen Bestandteil einer Politik der Humanisierung der Arbeit dar.

Ein Blick auf die Arbeitsbedingungen läßt dabei erkennen, daß von einer generellen Verringerung der Belastungen und Beanspruchungen durch die Arbeit keine Rede sein kann. Im Gegenteil: Belastende Arbeitszeitformen (Schicht- und Nachtarbeit) haben ebenso stark zugenommen wie die Belastungen durch gesundheitsgefährdende Arbeitsumgebungseinflüsse (Lärm, Hitze, Staub usw.). In der industriellen Produktion dominieren häufig einseitige, monotone oder kurzyklische Arbeitsvollzüge. Die sich verschärfende Rationalisierung mit Hilfe neuer Technologien führt zudem auch zu neuen Belastungen (z. B. nervlich-psychische Anspannung durch Bildschirmarbeit), die zunehmend auch den Angestelltenbereich berühren. Schließlich wurden gerade in den letzten Jahren unter dem Druck der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise die Leistungsanforderungen in den Betrieben deutlich erhöht. Tempo und Dichte der Arbeitstätigkeit haben häufig ein unerträgliches Maß erreicht und forcieren den Prozeß des frühzeitigen Verschleißes der Arbeitskraft. Die sprunghaft angestiegenen Frühinvaliditätszahlen (bei den männlichen Arbeitern beträgt der Anteil der Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit an allen Renteneinzugängen mittlerweile 57 vH), die zunehmende Rate von arbeitsbedingten Erkrankungen und Berufskrankheiten sowie die hohe Zahl der Schwerbehinderten sind nur einige Indikatoren für die Folgen dieser Entwicklung der Arbeitsbelastungen.

Die Forderung nach Verkürzung der Arbeitszeit stellt in diesem Zusammenhang eine *Antwort* auf die zunehmende Rationalisierung und Arbeitsintensivierung dar und zielt darauf ab, – im Rahmen der allgemeinen Humanisierungspolitik – den *langfristigen* Erhalt der Arbeitskraft so zu sichern, daß nach einem vollen Arbeitsleben die Altersgrenze in Gesundheit erreicht wird. Die Verlänge-

rung des Urlaubs und die Verkürzung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit wirken in diese Richtung. Allerdings ist auch hier die Realisierung des Lohnausgleichs von entscheidender Bedeutung, denn es muß verhindert werden, daß die Verkürzung der regelmäßigen Arbeitszeit durch Mehrarbeit, die dann zur Sicherung des Einkommens notwendig ist, konterkariert wird. Einen ergänzenden Ansatzpunkt bieten Arbeitszeitverkürzungen, bei denen zwar die (tägliche) betriebliche Anwesenheitsdauer nicht verringert wird, die aber durch die Einführung von Pausen und Erholzeiten die tägliche Arbeitszeit »entdichten« und somit die Arbeitsbelastungen zeitlich reduzieren (vgl. dazu den Lohnrahmentarifvertrag II im Tarifgebiet Nordwürttemberg-Nordbaden der IG-Metall von 1973).

1.3 Durch Arbeitszeitverkürzung lassen sich Lebensbedürfnisse besser erfüllen

1.3.1 *Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben*

Die umfassende Dimension der Forderung nach Arbeitszeitverkürzung wird verkannt, wenn sie ausschließlich als Reaktion auf die belastenden Arbeitsbedingungen und auf die katastrophale Beschäftigungslage verstanden würde. Sicherlich gibt gerade die hohe Arbeitslosigkeit einen wichtigen Anstoß für die Mobilisierung der Beschäftigten, vor allem derjenigen, deren gefährdete Arbeitsplätze durch Arbeitszeitverkürzung gesichert würden. Aber die Bereitschaft der *Gesamtheit* der Beschäftigten, für die Durchsetzung der Forderung notfalls auch in einen längeren Streik zu treten, beruht auf einer weiterreichenden Perspektive. Denn Arbeitszeitverkürzung ist keine Art solidarisches »Opfer« der Beschäftigten gegenüber den Arbeitslosen, sondern der Zuwachs an arbeitsfreier Zeit eröffnet *allen* die positive Chance, die individuellen Lebensinteressen und -bedürfnisse besser erfüllen zu können. Durch Arbeitszeitverkürzung läßt sich die wachsende Arbeitsproduktivität sinnvoll nutzen, um außerhalb der Erwerbsarbeit eine Fülle von Aktivitäten zu entfalten. Ausgedehnte Freizeit dient also nicht lediglich zur Erholung und Wiederherstellung der Arbeitskraft, sie schafft darüber hinaus auch Voraussetzungen für eine umfassende Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Familien am

sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben. Diese weitreichende Perspektive stellt sich nicht erst heute. Allein die immer noch bekannten und gängigen Parolen aus den 60er Jahren »40 Stunden sind genug« oder »Samstags gehört Vati mir« lassen erkennen, welche Breitenwirkung und politische Schubkraft diesem Aspekt auch in der Vergangenheit zugekommen ist.

Arbeitszeitverkürzung steht deshalb im Zentrum einer Politik zur Schaffung qualitativer Lebensverhältnisse und ist Ausdruck für die Einsicht, daß sich menschliche Lebensbedürfnisse nicht auf das Wochenende oder gar auf die Zeit des Ruhestandes verschieben lassen, sondern tagtäglich eingelöst werden sollen und müssen. Ein erweitertes Maß an freier Zeit neben der Erwerbsarbeit lässt es zu, berufliche Qualifikation und allgemeine Bildung zu intensivieren, persönliche Beziehungen und Bindungen zu entfalten sowie soziale und politische Aktivitäten zu entwickeln. Die Forderungen und Vorstellungen der neuen sozialen Bewegungen beweisen eindrucksvoll, wie stark gerade junge Menschen bemüht sind, die arbeitsfreie Zeit schöpferisch zu gestalten und zur persönlichen Entfaltung und Selbstverwirklichung zu nutzen. Die zunehmende Bereitschaft zum sozialen Engagement in Selbsthilfe- und Nachbarschaftsgruppen und zur »Eigenarbeit« in informellen Projekten und Initiativen sind insofern mit der Forderung nach Arbeitszeitverkürzung eng verknüpft. Sie zeigen, daß es hier über die Arbeitsmarktberechnungen hinaus um das umfassende Ziel einer sozialen und demokratischen Entwicklung der Gesellschaft geht.

Nun kann jedoch kein Zweifel daran bestehen, daß im Gegensatz zu dieser emanzipatorischen Perspektive die kapitalistische Freizeit- und Medienindustrie nichts unversucht lassen wird, um die erweiterte Freizeit für ihre profitwirtschaftlichen Interessen zu vereinnahmen. Zu erinnern ist nur an die Pläne zur Verkabelung und zur Errichtung des Privatfernsehens, bei deren Verwirklichung politische und soziale Aktivitäten austrocknen und ein manipulierter Freizeitkonsument geschaffen wird. Nicht länger zu übersehen ist auch der Versuch, den rigorosen Abbau von sozialen Dienstleistungen mit dem gestiegenen Engagement der Bevölkerung in Selbsthilfe- und Nachbarschaftsgruppen noch inhaltlich zu legitimieren. An die Arbeitszeitverkürzung wird sogar die Erwartung geknüpft, daß durch die erweiterte arbeitsfreie Zeit der Bürger bislang hauptamtliche, professionelle soziale Dienste ersetzt und damit öffentliche Aufwendungen eingespart werden können. Selbsthilfebewegung und Arbeitszeitverkürzung werden also kur-

zerhand zur Reprivatisierung sozialer Risiken und zur Rückverlagerung sozialer Aufgaben auf die Familie, konkret auf die Frauen, instrumentalisiert. Wenn dieser Instrumentalisierung nicht Widerstand entgegengebracht wird, entstünde für die Beschäftigungslage eine geradezu absurde Konsequenz: Die durch Arbeitszeitverkürzung erweiterte Freizeit würde dazu eingesetzt, qualifizierte und gesellschaftlich notwendige Arbeitsplätze bei den sozialen Diensten durch unbezahlte Tätigkeiten abzubauen mit der Folge einer wachsenden Arbeitslosigkeit von Angehörigen sozialer Berufe.

Bei allen positiven Aspekten, die den Selbsthilfeaktivitäten und Initiativen zukommen, darf jedoch auch nicht in den Fehler verfallen werden, Arbeitszeitverkürzungen als Mittel anzusehen, sich aus der Erwerbsarbeit zu »verabschieden« und Sinnerfüllung in insularen Bereichen zu suchen. Die von Teilen der Alternativbewegung gehegten Hoffnungen, im Sinne einer Dualwirtschaft aus dem formellen, erwerbswirtschaftlichen Sektor Schritt für Schritt auszuscheiden und daneben Nischen oder Korridore eines informellen Sektors aufzubauen, wird keinen Erfolg haben, weil eben die Produktionsverhältnisse des formellen Sektors die Arbeits-, Lebens- und Umweltverhältnisse insgesamt berühren und ihrer profitwirtschaftlichen Dynamik auch den informellen Sektor einholen werden. Solche Rückzugs- und Ausgliederungsstrategien, die in der aktuellen soziologischen Diskussion als »Abschied von der Arbeitsgesellschaft«, von »der Gesellschaft, der die Arbeit ausgeht« theoretisch überhöht werden, heben die materielle Abhängigkeit der überwiegenden Mehrheit der Menschen von der Lohnarbeit nicht auf und gehen an dem eigentlichen Problem vorbei, nämlich daß ein kapitalistisches, unter dem Diktat gewinnwirtschaftlicher Anforderungen stehendes Wirtschaftssystem den Menschen Arbeitsmöglichkeiten verweigert, obgleich eine Fülle von privaten und gesellschaftlichen Bedürfnissen ungedeckt sind.

Sicherlich ist die Erwerbsarbeit nicht der einzige sinngebende Mittelpunkt des Lebens; sie bleibt aber gerade bei den zunehmenden Anforderungen an die Qualifikation und Verantwortung ein Kernbereich menschlicher Identitätsfindung und Selbstverwirklichung. Deshalb ist es notwendig, im Interesse der Arbeitenden diese Arbeit menschlicher zu gestalten und die Produktion insgesamt einer demokratischen Kontrolle und Planung zu unterwerfen, mit dem Ziel, die profitwirtschaftlichen Strukturen zu überwinden. So lassen sich beide Erfahrungsbereiche sinnvoll kombi-

nieren – die Teilhabe am gesellschaftlichen Arbeitsprozeß und der eigene, durch Arbeitszeitverkürzung erweiterte Gestaltungsbereich für private, soziale und andere gesellschaftliche Interessen.

1.3.2 Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Wenn von Lebensbedürfnissen und Eigenarbeit die Rede ist, dann muß zuvorderst der familiäre und häusliche Bereich betrachtet werden, denn er macht den Hauptanteil der nichterwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten aus. Und dabei darf nicht vergessen werden, daß Hausarbeit nach wie vor weit überwiegend von Frauen gemacht wird. Diese aus der ungebrochenen Rollenverteilung zwischen Mann und Frau abgeleitete einseitige Aufgabenzuweisung trifft erst recht für die Pflege und Erziehung der Kinder zu. Wollen Frauen und Mütter trotz der traditionellen Rollenverteilung erwerbstätig sein, bzw. müssen sie es aus finanziellen Gründen sein, so geraten sie zwangsläufig unter eine Doppel- und Mehrfachbelastung. Da die arbeitsgebundene Zeit für Vollbeschäftigte kaum Raum läßt, gleichzeitig noch eine Familie mit Kindern zu versorgen, sind viele Frauen gezwungen, insbesondere nach der Geburt von Kindern, aus der Erwerbsarbeit auszuscheiden. Nur so können sie der unerträglichen Doppelbelastung entgehen. Gesellschaftliche Unterstützung gibt es kaum, da familienergänzende Dienste und Einrichtungen (z. B. Kinderkrippen, Kindertagesstätten, Gesamtschulen usw.) völlig unzureichend angeboten werden und im Zuge des Sozialabbaus der letzten Jahre sogar noch unter besonderem Druck stehen.

Der durch die Familienorientierung bedingte Rückzug der Frauen aus dem Erwerbsleben – und wenn es nur zeitweilig ist – bietet Anlaß für die Arbeitgeber, die Frauen ein Leben lang beruflich zu diskriminieren. Arbeitszeitverkürzung kann deshalb ganz wesentlich dazu beitragen, die zeitlichen Voraussetzungen für eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie für die Frauen zu verbessern. Die Haushalts- und Erziehungsaufgaben fallen täglich an, deshalb schafft vor allem die Verkürzung der täglichen Arbeitszeit mehr zeitliche Spielräume.

Allerdings wäre wenig gewonnen, wenn die durch Arbeitszeitverkürzungen gewonnenen Erleichterungen allein auf die Frauen bezogen würden und die alten Rollenstrukturen ansonsten erhalten blieben. Diese Gefahr besteht, denn es sind häufig gerade die Männer, die ein verlängertes Wochenende einer täglichen Arbeits-

zeitverkürzung vorziehen, wohl aus der Erwartung dann in Ruhe Freizeit zu »genießen«, während den Frauen die häuslichen Alltagsaufgaben und -probleme zugewiesen werden. Es muß aber, wenn von Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau ernsthaft die Rede ist, um eine echte partnerschaftliche Erfüllung von haus- hältlichen und erzieherischen Tätigkeiten gehen. Arbeitszeitverkürzung bietet also nicht nur den Frauen, sondern gleichermaßen auch den Männern die *Chance*, Beruf und Familie zu verbinden und trotz der Kinderversorgung eine qualifizierte Tätigkeit auszuüben. Natürlich setzt die Wahrnehmung dieser durch Arbeitszeitverkürzung erweiterten Chance durch die Männer auch einen Bewußtseinswandel voraus. Je eher aber auch den Männern klar wird, daß es sich bei der Kindererziehung nicht um eine lästige Pflichtaufgabe handelt, sondern auch um eine Möglichkeit, die eigene Erfahrung zu erweitern und in der Erwerbsarbeit verkümmerte soziale Fähigkeiten zu entfalten, umso eher hat sich der Bewußtseinswandel durchgesetzt.

Die Sicherung eines ausreichenden Einkommens ist jedoch Voraussetzung, um die angestrebte Teilnahme von Männern und Frauen am sozialen, politischen und familiären Leben auch tatsächlich umsetzen zu können. Bei einer Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich bleibt die individuelle Gestaltung von Lebensinteressen und -bedürfnissen für die breite Mehrheit der Beschäftigten dagegen ein Traum, denn es fehlen die finanziellen Möglichkeiten, sich z. B. intensiver der Familie zu widmen. Unter diesen Voraussetzungen würde aus dem verbreiteten Wunsch, neben der Erwerbsarbeit sinnerfüllende Aktivitäten zu entfalten, der *Zwang* zur Schwarzarbeit und zur subsistenzsichernden Eigenarbeit.

2. Formen und Trends der Arbeitszeitverkürzung

2.1 Mögliche Formen der Arbeitszeitverkürzung

Arbeitszeitverkürzung ist in verschiedenen Varianten durchsetzbar, und auch die historische Entwicklung der Arbeitszeitpolitik läßt ein breites Spektrum von Formen erkennen. Zur Systematisierung sollen einzelne Dimensionen unterschieden werden:

Ansatzpunkt

Das gegebene Arbeitsvolumen kann umverteilt werden, indem die Zeit, in der jährlich gearbeitet wird (Jahresarbeitsstunden) verkürzt wird, so daß mehr Menschen Beschäftigung finden (= Arbeitszeitverkürzung im eigentlichen Sinne).

Es läßt sich aber auch die Zahl der Personen, die arbeiten, bzw. Arbeit suchen, durch Ausgliederung aus dem Arbeitsleben verringern; die Arbeitszeit und die Zahl der Beschäftigten bleiben dabei unverändert. Die Ausgliederung kann u. a. durch eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit (Verlängerung der Ausbildungszeit oder Vorverlegung des Ruhestandsalters = Arbeitszeitverkürzung im weiteren Sinne) erreicht werden. Bei diesen Ausgliederungsstrategien ist aber genau zu prüfen, ob sie freiwillig erfolgen und im Interesse der Betroffenen liegen. Die Grenze zur erzwungenen Ausgliederung (»Ausländer raus«, »Doppelverdiener raus«) ist oftmals gefährlich eng gesteckt.

Zeitebene

Bei der *wöchentlichen* Arbeitszeitverkürzung verringern sich die wöchentlichen Arbeitsstunden (z. B. 35-Stunden-Woche). Dabei ist unbestimmt, ob sich die Arbeitszeit an jedem Tag gleichmäßig verringert (7-Stunden-Tag = *tägliche* Arbeitszeitverkürzung) oder ob z. B. ein »kurzer Freitag« oder (bei Schichtbetrieben) eine zusätzliche Freischicht eingelegt wird. Bei der *jährlichen* Arbeitszeitverkürzung verringert sich die Zahl der Jahresarbeitstage. Beispiele dafür sind die *Urlaubsverlängerung*, der *Bildungsurlaub*, der *Mutterschaftsurlaub*.

Regelungsform

Die *tarifvertragliche* Regelung der Arbeitszeit bezieht sich insbesondere auf die Wochenarbeitszeit und den Urlaub, während des-

sen die gesetzliche Regelung vor allem die schulische Ausbildungszeit, die Grenze des Rentenalters sowie den Bildungs- und Mutterurlaub betrifft. Auf der Ebene des *Einzelarbeitsvertrages* werden individuelle Arbeitszeitformen, wie Teilzeitarbeit, geregelt.

Betroffener Personenkreis

Gerade unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungswirksamkeit von Arbeitszeitverkürzungen muß nach dem Grad der personellen Betroffenheit unterschieden werden. Globale Maßnahmen umfassen flächendeckend eine große Masse von Beschäftigten und sind insofern sehr beschäftigungswirksam. Vor allem gesetzliche Regelungen können global greifen (z. B. Verlängerung der Schulpflicht für alle Jugendlichen, Herabsetzung des Rentenalters für alle anspruchsberechtigten älteren Arbeitnehmer), während demgegenüber tarifliche Regelungen nur für die betroffenen Beschäftigten des mehr oder weniger begrenzten Tarifbereiches Geltung haben. Eine flächenbedeckende Wirkung stellt sich erst ein, wenn mehrere Gewerkschaften in ihren verschiedenen Tarifbereichen entsprechende Regelungen durchsetzen können. Noch begrenzter in ihren Beschäftigungseffekten sind tarifvertragliche Regelungen für spezifische, kleinere Gruppen von Arbeitnehmern. Arbeitszeitverkürzungen (z. B. Wochenarbeitszeitverkürzungen, Urlaubsverlängerungen, zusätzliche Freischichten) werden hier nur unter besonderen, eingegrenzten Voraussetzungen gewährt. Voraussetzungen sind z. B. das Alter, die Dauer der Betriebszugehörigkeit, Tätigkeit in Nacht- und/oder Schichtarbeit. Daran ist erkennbar, daß diese spezifischen Regelungen besonderen Arbeitsbedingungen und -belastungen Rechnung tragen und insofern primär aus humanisierungs- und erst nachrangig aus beschäftigungspolitischen Überlegungen zu würdigen sind.

Als Formen der Arbeitszeitverkürzung sind auch der *Abbau von Mehrarbeit und Überstunden* und der *Verzicht auf Nebenerwerbstätigkeiten* anzusehen. *Kurzarbeit* ist eine (nach dem Arbeitsförderungsgesetz) institutionalisierte Form der Wochenarbeitszeitverkürzung, die durch partiellen Einkommensausgleich (Kurzarbeitergeld) abgesichert ist. Schließlich muß auch die *Arbeitslosigkeit* als eine unfreiewillige, brutale Art der Arbeitszeitverkürzung begriffen werden. Sie ist Ausdruck einer profitwirtschaftlichen Rationierung von Arbeitsplätzen: Während 85 vH der Beschäftigten

Tabelle 2

Entwicklung der jährl. Arbeitszeit und ihrer Bestimmungsgrößen für alle beschäftigten Arbeitnehmer (1960–82)

Jahre	Tatsächliche jährliche AZ in Stunden	Tarifliche Vorgaben					Mehrarbeit	Ausfallstunden durch		
		Wochen AZ in Std.	Wochen AZ im Jahr summiert in Std.	Jahresurlaub in Tagen	Jährliche AZ in Std.	Stunden pro Jahr		Kurzarbeit	Schlechtwetter in Stunden	Teilzeiteffekt
1960	2081	44,56	2249,9	15,52	125,7	2124,2	94,8	0,09	5,18	20,5
1965	1976	42,81	2154,1	18,36	149,7	2004,4	118,94	0,03	14,79	33,75
1970	1888	41,47	2083,4	21,20	175,8	1907,6	160,54	0,22	15,74	45,91
1975	1739	40,32	2025,7	24,27	195,7	1830,0	102,90	19,17	5,02	54,03
1980 ¹	1698	40,12	2015,6	27,33	219,3	1796,3	95,02	3,34	9,89	62,76
1981 ¹	1673	40,11	2015,1	28,20	226,2	1788,9	83,48	10,00	11,00	63,26
1982 ²	1664	40,08	2013,6	29,10	233,3	1780,3	80,24	14,60	11,00	64,76
1960 bis 1982										
– in Arbeitsstunden		– 417	– 4,48	– 236,3		– 107,6	– 343,9			
– jahresdurchschnittl. in vH		– 0,9	– 0,5	– 0,5			– 0,7			
1960 bis 1975										
– in Arbeitsstunden		– 342	– 4,24	– 224,2		– 70	– 294,2			
– jahresdurchschnittl. in vH		– 1,1	– 0,7	– 0,7			– 0,9			
1975 bis 1982										
– in Arbeitsstunden		– 75	– 0,24	– 12,1		– 37,6	– 49,7			
– jahresdurchschnittl. in vH		– 0,6	– 0,1	– 0,1			– 0,4			

¹ Vorläufig; ² Schätzung;
Quelle: Reyher, L., u. a., Arbeitzeit und
Arbeitsmarkt, in: Kutsch, T., Vilmar, F.
(Hrsg.), Arbeitszeitverkürzung, Opla-
den 1983, Seite 90f. und 94f. und eigene
Berechnungen

häufig bis zur Erschöpfung arbeiten, ist der ausgegrenzte Rest zum Nichtstun verdammt.

2.2 Trends der Arbeitszeitverkürzung in den vergangenen Jahren

All die skizzierten Formen der Arbeitszeitverkürzung sind in unterschiedlichen, sich ergänzenden Kombinationen in den vergangenen Jahren praktiziert worden. Konzentriert man sich in der Be trachtung auf die Arbeitszeitverkürzungen im eigentlichen Sinne (lässt also die das Erwerbspersonenpotential senkende Lebensarbeitszeitverkürzung unberücksichtigt), so zeigt sich (vgl. Tabelle 2), daß die tatsächliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen ständig verringert worden ist. Allein von 1960 bis 1982 hat sich die durch schnittliche Zahl der je Erwerbstätigen im Jahr geleisteten Arbeits stunden um 417 auf 1664 Stunden vermindert. Jahresschnittlich entspricht dies einem Rückgang von 0,9 vH. Durch diese Entwicklung ist ganz wesentlich dazu beigetragen worden, daß die Phase der andauernden Arbeitslosigkeit nicht schon vor 1975 eingetreten ist und daß die Arbeitslosigkeit heute nicht noch höher liegt. Ohne Arbeitszeitverkürzung, also mit der 1960 noch üblichen jährlichen Arbeitszeit von 2081 Stunden je Erwerbstätigen, wäre bei der heutigen Produktion und Arbeitsproduktivität die Zahl der Arbeitslosen um rechnerisch 1,1 Millionen Personen größer. Allerdings läßt sich auch feststellen, daß das Tempo der Arbeitszeitverkürzung sich deutlich verlangsamt hat. Während nämlich von 1960 bis 1975 jahresschnittlich die Arbeitszeit um 1,1 vH reduziert wurde, ist von 1975 bis 1982 die Rate auf 0,6 vH gesunken. Also gerade seit Beginn des Ansteigens der Arbeitslosigkeit ist der Prozeß der Arbeitszeitverkürzung ins Stocken gekommen.

Ausschlaggebend für das schleppende Tempo der Arbeitszeitverkürzung ist der Trend der tariflich bestimmten jährlichen Arbeitszeit. Die tarifliche Wochenarbeitszeitverkürzung und die Verlängerung des Urlaubs machen dabei den Kern der Entwicklung aus, wobei der Wochenarbeitszeit hierbei die größte Bedeutung zu kommt. Sie sank von 1960 bis 1975 jahresschnittlich um 0,7 vH. In den folgenden Jahren hat es aber eine erhebliche Abflachung gegeben, so betrug zwischen 1975 und 1982 die jahres-

durchschnittliche Verkürzung nur noch weniger als 0,1 vH. Ursächlich für diesen Stillstand ist, daß die 40-Stunden-Woche bereits gegen Anfang der 70er Jahre von der Mehrheit der Beschäftigten erreicht worden ist (1982 liegt die tarifliche Wochenarbeitszeit nur noch für 3,2 vH der Beschäftigten über 40 Stunden in der Woche)³, und daß diese Stundenmarke von den Arbeitgebern zu einer ehernen Grenze erklärt worden ist. Immer wieder wurde diese Stundenzahl in den Tarifverträgen festgeschrieben. Da bis zum Ende des Jahres 1983 jedoch die tarifliche Wochenarbeitszeit in fast 70 vH aller Manteltarifverträge und Arbeitszeitabkommen kündbar ist, besteht die Chance, hier einen historischen Durchbruch zu erzielen.

Den Urlaubsverlängerungen kommt ein geringeres Gewicht zu als der Wochenarbeitszeitverkürzung; der Urlaub erhöhte sich von 1960 bis 1982 um 107,6 Arbeitsstunden, das sind ungefähr 14 Tage mehr. Prozentual entspricht dies einer Verkürzung der Jahresarbeitszeit von durchschnittlich 0,3 vH. Vor allem in den letzten Jahren konnten beachtliche Urlaubsverlängerungen erreicht werden. Die Tendenz zum 6-Wochen-Urlaub für alle setzt sich immer mehr durch: 1982 hatten 28 vH *aller* Arbeitnehmer Anspruch auf 30 Urlaubstage und die durchschnittliche Urlaubsdauer lag bei 28 Tagen.⁴ Doch konnte auch diese Urlaubsverlängerung die durch den faktischen Stopp der Wochenarbeitszeitverkürzung bedingte Abflachung der tariflichen Arbeitszeitverkürzung insgesamt nicht kompensieren. Von 1975 bis 1982 verringerte sich die jährliche tarifliche Arbeitszeit jahresdurchschnittlich nur noch um 0,4 vH.

Nicht unwichtig für die effektive Arbeitszeitentwicklung sind die konjunkturellen Arbeitszeitkomponenten, d. h. die Kurzarbeit, das Schlechtwettergeld und der Abbau von Überstunden. Wie die Tabelle zeigt, hat sich die Kurzarbeit in wirtschaftlichen Krisenphasen stark erhöht, während die Zahl der Mehrarbeitsstunden nach unten gegangen ist. Aber immer noch werden rund 80 Überstunden pro Arbeitnehmer im Jahr geleistet. Dies entspricht bei 22,2 Mio abhängig Beschäftigten einem Mehrarbeitsvolumen von etwa 1,76 Milliarden Arbeitsstunden oder einer rechnerischen Mehrbeschäftigung von rund 1 Million abhängig Beschäftigten. Ein derartiges Ausmaß von Mehrarbeit bei über 2 Millionen Arbeitslosen und 1 Million Kurzarbeitern ist arbeitsmarktpolitisch untragbar. Schließlich ist noch der Anstieg der Teilzeitarbeit zu beachten. Der Teilzeiteffekt hat sich von 1960 bis 1982 verdrei-

facht. In absoluten Zahlen bleibt dieser Effekt aber recht gering, denn es haben sich z. B. von 1973 bis 1979 dadurch nur rd. 67 000 zusätzliche Arbeitsverhältnisse ergeben.⁵ Jedoch weisen neuere Zahlen darauf hin, daß in den letzten Jahren die Teilzeitarbeitsverhältnisse rapide ausgeweitet worden sind. Wir werden dies im folgenden Kapitel behandeln.

Der Überblick über die Trends der Arbeitszeitverkürzung wäre unvollständig, wenn die durch die Lebensarbeitszeitverkürzung induzierte Verringerung der Erwerbspersonen außer Acht bliebe, denn die Effekte sind erheblich:

– Zum einen ist an die Verlängerung der durchschnittlichen Ausbildungszeit zu denken, die sowohl durch die Einführung weiterer (Pflicht)Schuljahre (z. B. 10. Schuljahr) bewirkt worden ist, als auch durch die Tatsache, daß ein immer größerer Teil der Jugendlichen weiterführende, d. h. auch längere Bildungswege (z. B. Studium) einschlägt. Ohne die gegen Ende der 60er Jahre durchgesetzten Ansätze einer Bildungsreform wäre heute die Jugendarbeitslosigkeit noch weit höher. So besuchten von den 18–19jährigen Jugendlichen 1979 rd. 70 vH eine allgemeinbildende oder berufliche (Vollzeit) Schule, sie waren also im Bildungssystem und noch nicht auf dem Arbeitsmarkt. 1965 und 1975 lagen die entsprechenden Quoten mit 39,0 vH und 59,3 vH erheblich niedriger.⁶ Das konservative Argument, die Bildungsreform habe arbeitslose Abiturienten und Akademiker produziert, ist insofern schon allein aus arbeitsmarktpolitischen Überlegungen völlig absurd.

– Zum anderen ist aber auch daran zu denken, daß in den letzten Jahren immer mehr Arbeitnehmer frühzeitig in den Ruhestand gegangen sind. Längst nicht mehr markiert die Altersgrenze von 65 Jahren oder von 63 Jahren den Schnittpunkt vom Arbeitsleben in den Ruhestand. Hinter der Oberfläche der gesetzlichen Regelaltersgrenze hat sich, ohne daß wesentliche gesetzliche Änderungen erfolgt wären, eine faktische Absenkung der Altersgrenze durchgesetzt. Für die Mehrheit der Beschäftigten liegt die Altersgrenze bereits bei unter 60 Jahren: In der Arbeiterrentenversicherung beträgt das durchschnittliche Rentenzugangsalter 57,9 Jahre (Männer) bzw. 60,0 Jahre (Frauen), in der Angestelltenversicherung 60,5 Jahre (Männer) bzw. 59,5 Jahre (Frauen). Diese Entwicklung, deren Hintergründe und Ursachen bei der Diskussion über die weitere Vorverlegung der Altersgrenze noch weiter untersucht werden, schlägt sich naturgemäß auch in der altersspezifischen Er-

werbsquote niedrig: Die Erwerbsbeteiligung der 60–65jährigen Männer fiel von 68,5 vH im Jahre 1972 auf 39,5 vH im Jahre 1979.⁷

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Verkürzung der Lebensarbeitszeit bisher ganz wesentlich mit dazu beigetragen hat, den Arbeitsmarkt zu entlasten. Ohne die skizzierten Maßnahmen und Entwicklungen lägen das gegenwärtige und zukünftige Erwerbspersonenpotential und damit die Arbeitslosigkeit noch deutlich höher.

Angesichts der dramatischen Arbeitsmarktlage kommt es aber gerade darauf an, *den insgesamt abgeschwächten Trend der Arbeitszeitverkürzung zu brechen und das Tempo der Arbeitszeitpolitik erheblich zu beschleunigen*. Soll nicht nur ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosigkeit verhindert, sondern auch ein merkbarer Abbau des gegenwärtigen Niveaus der Massenarbeitslosigkeit durchgesetzt werden, müßten die jährlich geleisteten Arbeitsstunden um nahezu 2 vH in jedem Jahr vermindert werden. Das Tempo der tariflichen Arbeitszeitverkürzung müßte sich unter dieser Vorgabe dann gegenüber der Entwicklung in der Zeitspanne von 1975 bis 1982 mehr als *vervierfachen*.

Dies ist die entscheidende Aufgabe. Ökonomisch-finanziell stehen dem keine Hindernisse entgegen, wie die Berechnungen über die Finanzierung einer Wochenarbeitszeitverkürzung von *jährlich mehr als 1 Stunde* zeigen (s. u.). Die politische Umsetzung ist aber deswegen schwierig, weil die Arbeitslosigkeit selbst das zentrale Mittel zu ihrer Bekämpfung, nämlich die Arbeitszeitpolitik, zu lähmen droht. Der Widerstand der Arbeitgeber gegen jede flächendeckende, beschäftigungswirksame Arbeitszeitverkürzung ist massiv, die Aussperrungen anlässlich des Stahlstreiks 1978/79 beweisen dies ebenso wie der sogenannte Tabu-Katalog aller Arbeitgeberverbände, in dem Arbeitszeitverkürzungen rigoros abgelehnt werden. Zugleich erschweren Arbeitslosigkeit und Wirtschaftskrise die gewerkschaftlichen Widerstands- und Durchsetzungskräfte. Aus diesen Bedingungen folgt jedoch keine ausweglose Dilemmasituation. Die intensiven Diskussionen in der Öffentlichkeit wie in den Gewerkschaften über die Notwendigkeit einer forcierten Arbeitszeitverkürzung beweisen ja gerade, wie stark die politische Bewegung zur Durchsetzung dieser Forderung bereits ist.

Entsprechend den Schwerpunkten dieser aktuellen Diskussion konzentrieren wir uns in der Darstellung und Bewertung der di-

versen Vorschläge und Modelle der Arbeitszeitverkürzung auf die drei wesentlichen Formen:

- individuelle Arbeitszeitflexibilisierung,
- Lebensarbeitszeitverkürzung durch Herabsetzung der Altersgrenze,
- Wochenarbeitszeitverkürzung.

Die Beurteilungskriterien leiten sich aus den mit der Arbeitszeitverkürzung verbundenen Zielvorstellungen ab: Beschäftigungseffekt, Humanisierungseffekt, Erfüllung von Lebensbedürfnissen und -interessen. Wichtig ist schließlich auch die Frage nach der Konsens- und Mobilisierungsfähigkeit der Forderung.

3. Flexibilisierung der Arbeitszeit als Mittel zur Arbeitsmarktentlastung?

3.1 Mehr Zeitsouveränität und mehr Arbeitsplätze durch Arbeitszeitflexibilisierung?

Seit einigen Jahren stoßen verschiedene Vorschläge zur Flexibilisierung der Arbeitszeit auf zunehmendes Interesse und auf wachsende Zustimmung in der Öffentlichkeit. Der einzelne Arbeitnehmer soll, so die Grundidee, in viel stärkerem Umfang als bisher die Möglichkeit erhalten, seine Arbeitszeit individuell flexibel zu gestalten. Während das bisherige Arbeitszeitgefüge einen relativ starren Rahmen darstellte, soll in Zukunft durch die individuelle Arbeitszeitflexibilisierung eine weitestgehend freie, selbstbestimmte und den eigenen Wünschen und Interessen entsprechende Wahl von Dauer und Lage der Arbeitszeit möglich sein. Eine Vielzahl von Modellen wird gehandelt, die – wenn man den Veröffentlichungen Glauben schenken darf – vor allem in den USA bereits eine gewisse Verbreitung gefunden haben. Dazu gehört das mittlerweile bekannt gewordene Job-Sharing. Andere Modelle tragen so klangvolle Namen wie Sabatical, Job Tandem, Swing-time, work-sharing, open-end usw.

Interessant an diesen und anderen Flexibilisierungsmodellen ist vor allem die Tatsache, daß es sich bei ihnen um die einzigen Modelle zur Verkürzung der Arbeitszeit handelt, der sich auch die Arbeitgeber nicht verschließen wollen. So äußerte Otto Esser, Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände auf dem SPD-Forum Arbeitszeitverkürzung: »Es ist eben nicht möglich, die Arbeitszeitverkürzung in ein Instrument der Beschäftigungspolitik umzufunktionieren. (...) Dies gilt jedenfalls für kollektiv orientierte Handlungsstrategien. Etwas anders zu beurteilen dürften Konzepte sein, die auf eine größere Flexibilisierung der Arbeitszeiten abstehen, entsprechend den organisatorischen Möglichkeiten der Betriebe und den individuellen Wünschen der Arbeitnehmer«.⁸ Auch die Bundesregierung (und dabei insbesondere Arbeitsminister Blüm) verweist immer wieder auf die Arbeitszeitflexibilisierung, wenn von Arbeitszeitverkürzung die Rede ist, und erhofft sich davon – im Unterschied zur als untauglich und wirtschaftspolitisch gefährlich abgelehnten tariflichen

Wochearbeitszeitverkürzung – Entlastungseffekte auf dem Arbeitsmarkt.⁹

Auch von wissenschaftlicher Seite werden in letzter Zeit verstärkt die positiven Seiten flexibler Arbeitszeitgestaltung hervorgehoben. So handelt es sich nach Auffassung von Mertens um Konzepte, »die für keinen der Beteiligten mit Opfern verbunden sind, sondern für alle mit Wohlfahrtsgewinnen«.¹⁰ Teriet – einer der führenden Protagonisten einer »neuen Arbeitszeitpolitik« verspricht sich eine »Arbeitszeit nach Maß«, die »Wiedergewinnung von Zeitsouveränität«, die »Wahlfreiheit« zwischen Arbeitszeit, Einkommen und Freizeit mit der Folge einer »selbstgestalteten Arbeits- und Lebensplanung«.¹¹ Er sieht darüber hinaus die »Stoßrichtung des Flexibilisierungsanliegens (...) weitgehend in einer Abkehr und Überwindung starrer, standardisierter und uniformierter, fremdbestimmter und tabuisierter Arbeitszeiteckwerte«¹², wie sie durch die tarifvertraglichen Bestimmungen gesetzt werden. Auf diese Weise soll nicht lediglich ein Beitrag zur humaneren Gestaltung der Arbeitszeit geleistet werden, zugleich erhoffen sich die Befürworter der neuen Arbeitszeitpolitik auch einen spürbaren Entlastungseffekt auf dem Arbeitsmarkt durch Aufteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe. Abgerundet wird die Argumentation in aller Regel mit dem Hinweis auf Umfrageergebnisse, wonach ein beachtlicher Teil der Arbeitnehmer auch um den Preis eines reduzierten Einkommens an (stark) verkürzten, differenzierteren Arbeitszeiten interessiert sei. Dies signalisiere einen Wertewandel in der Bevölkerung, dem durch eine individuelle Arbeitszeitflexibilisierung Rechnung getragen werden müsse. Im folgenden ist zu prüfen, in welchem Maße die angestrebten Zielsetzungen, insbesondere der Beschäftigungseffekt, tatsächlich erreicht werden können.

3.2 Anspruch und Realität

3.2.1 Praktizierte flexible Arbeitszeitregelungen

Zunächst zeigt bereits ein kurzer Blick auf die derzeit existierenden Arbeitszeitstrukturen, daß hier von Starrheit, Rigidität und Uniformiertheit in keiner Weise die Rede sein kann. Im Gegenteil finden sich in der betrieblichen Praxis auf der Basis geltender gesetzlicher und tariflicher Arbeitszeitbestimmungen vielfältige For-

men flexibler Arbeitszeitgestaltung, die in der aktuellen Diskussion zum Teil systematisch aus der Betrachtung ausgeblendet werden. Dies ist umso problematischer, als die praktizierten flexiblen Arbeitszeitregelungen kaum ein Mehr an Zeitsouveränität, Wahlfreiheit, Liberalität und Individualisierung zulassen, sondern oftmals genau das Gegenteil bewirken.

Die derzeit betriebene Arbeitszeitflexibilisierung bildet vielmehr einen integrierten Bestandteil unternehmerischer Strategien zur umfassenden Flexibilisierung des Personaleinsatzes.

– Im Rahmen der geltenden Arbeitszeitordnung sind Wochenarbeitszeiten bis zu 72 Stunden zulässig. Tatsächlich leisteten die abhängig Beschäftigten 1982 durchschnittlich 1,92 Stunden/Woche und 80,24 Stunden/Jahr *Mehrarbeit*. Rechnerisch entspricht die Gesamtzahl der geleisteten Überstunden einer Zahl von rund 1 Mio abhängig Beschäftigten.¹³

– In Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung kommt auch dem Instrument der *Kurzarbeit* eine hohe Bedeutung hinsichtlich der flexiblen Gestaltung des Personaleinsatzes zu. So betrug im Jahr 1982 die Zahl der Kurzarbeiter durchschnittlich 601 100. In den ersten Monaten dieses Jahres kletterte die Zahl der Kurzarbeit leistenden Arbeitnehmer sogar auf über 1,2 Mio.¹⁴

– Auch alle Formen von *Nacht- und Schichtarbeit* weichen von der Normalarbeitszeit ab und dienen der flexiblen Anpassung des Personaleinsatzes an die Betriebs- und Produktionserfordernisse. In den vergangenen Jahrzehnten ist die Zahl der Schichtarbeiter ständig angestiegen. Heute liegt sie bei rund 3,5 Mio.¹⁵

– Insbesondere im Bereich des Einzelhandels stellt die *kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit* (Kapovaz) eine weitverbreitete Form der flexiblen Arbeitszeitgestaltung dar. In z. T. hochperfektionierter Art und Weise wird der Personaleinsatz an die Kundenfrequenz und den Arbeitsanfall insgesamt angepaßt.

– Eine vor allem im Hotel- und Gastgewerbe weit verbreitete Form der Arbeitszeitflexibilisierung stellt der *Teilschichtdienst* dar. Der Personaleinsatz wird auf die Spitzenbedarfszeiten konzentriert, indem die Beschäftigten z. B. nach der Hauptgeschäftszeit am Mittag ihre Arbeit für mehrere Stunden unterbrechen, um dann vom späten Nachmittag bis in die späten Abendstunden hinein zu arbeiten.

– Auch die traditionelle Form der *Heimarbeit* ist mit flexiblen Arbeitszeiten untrennbar verbunden. Sowohl die Lage als auch die Dauer der Arbeitszeit ist hierbei variabel. Immerhin weist die Sta-

tistik für 1981 noch rund 140 000 Heimarbeiter aus, die vor allem in der Spielwaren- und Schmuckherstellung beschäftigt sind.¹⁶

– Schließlich ist auf die *gleitende Arbeitszeit* zu verweisen, die in begrenztem Umfang die flexible Gestaltung der Arbeitszeit erlaubt. Erhebungen zufolge haben rund 12 Prozent der abhängig Beschäftigten weitaus überwiegend im Angestelltenbereich heutzutage Gleitzeit.¹⁷

– Die quantitativ bei weitem bedeutsamste Form der flexiblen Arbeitszeitgestaltung ist die *Teilzeitarbeit*. Teilzeitarbeit kann dabei mit Frauenarbeit gleichgesetzt werden, denn die Quote teilzeitarbeitender Männer ist sehr gering (4 vH aller Teilzeitarbeitsverhältnisse) und beschränkt sich weitgehend auf gesundheitsbeeinträchtigte Arbeitnehmer sowie auf Schüler und Studenten. Insgesamt ist die Teilzeitarbeit in den vergangenen Jahren rapide angestiegen. 1981 arbeiteten rund 31 vH aller abhängig beschäftigten Frauen in Teilzeitarbeit.¹⁸

Dieser knappe Überblick zeigt bereits, daß die oft und nachdrücklich vorgetragene Behauptung, die derzeit geltenden gesetzlichen und tarifvertraglichen Normen preßten die Arbeitnehmer in ein Zwangskorsett starrer, unveränderbarer Arbeitszeiten, nicht aufrecht erhalten werden kann. Im Gegenteil hat die Entwicklung in der Vergangenheit dazu geführt, daß die Zahl der Arbeitsplätze, deren Strukturen in Dauer und Lage der Arbeitszeit erheblich von der Normalarbeitszeit abweichen, beachtlich zugenommen hat. Die für die betroffenen Arbeitnehmer überwiegend nachteiligen oder zwiespältigen Folgen werden besonders deutlich im Bereich der Teilzeitarbeit.

3.2.2 Das Beispiel Teilzeitarbeit

Als Teilzeitarbeit werden generell all die Arbeitsverhältnisse mit kürzerer als der regelmäßigen, branchen- bzw. allgemeinüblichen Arbeitszeit bezeichnet. Hinter dieser allgemeinen Bezeichnung verbergen sich aber durchaus unterschiedliche Arbeitszeitformen, die auseinandergehalten werden müssen, wenn man zu einer tragfähigen Bewertung kommen will. Eine Auseinandersetzung über Teilzeitarbeit schlechthin führt nicht weiter, weil je spezifische Bedingungen und Ausprägungen vorliegen können, die zu unterscheiden sind.

Teilzeitarbeitsverhältnisse in der üblichen »klassischen« Form

sind Halbtagsätigkeiten, die entweder vor- oder nachmittags erledigt werden, und bei denen der Arbeitsplatz auf zwei Personen aufgeteilt ist. Diese Form ist weitverbreitet. Sie wird heute auch oft als Job-Sharing bezeichnet, allerdings fälschlicherweise, weil die Teilzeitbeschäftigte in keinem besonderen rechtlichen Verhältnis zueinander stehen, während das Job-Sharing Konzept gerade die gegenseitige Verantwortlichkeit der Partner als Charakteristikum aufweist. Ebenfalls weit verbreitet sind Teilzeitarbeitsverhältnisse, bei denen der Arbeitsplatz nur zeitweilig, also nicht während der gesamten Betriebszeit, besetzt ist. Hierbei handelt es sich um Arbeitsplätze, bei denen der Arbeitsanfall nur zu gewissen Zeiten anfällt oder zu gering ist, um vollzeitig erledigt zu werden. Zu den Strukturen dieser beiden Teilzeitarbeitsplatztypen läßt sich feststellen, daß es sich mehrheitlich um körperlich wie psychisch belastende Arbeitsplätze handelt, die zudem kaum Aufstiegschancen bieten. Die erreichten Löhne und Gehälter sind gering, sie liegen durchweg am unteren Ende der Verdiensthierarchie, oftmals noch unterhalb des Sozialhilfeneaus. Die Folge sind unzureichende Sozialleistungen, d. h. Arbeitslosengeld und auch die spätere Rente liegen ebenfalls häufig unter dem Sozialhilfesatz. Besonders problematisch sind die Teilzeitarbeitsverhältnisse mit der sog. »geringfügigen Beschäftigung«. Hier entfallen die Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung (bei Beschäftigungen von weniger als 15 Wochenstunden und einem monatlichen Einkommen unter 390 DM) sowie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (bei Beschäftigung von weniger als 10 Wochenstunden), so daß die Frauen z. B. am Ende ihres Arbeitslebens noch nicht einmal einen eigenständigen Anspruch auf Rente haben.

Im Vergleich zu diesem ausschließlich auf Frauen bezogenen und mehrfach benachteiligten Teilarbeitsmarkt der »klassischen« Teilzeitarbeit fallen Teilzeitarbeitsplätze in attraktiven, qualifizierten Tätigkeitsbereichen quantitativ kaum ins Gewicht. Hier sind die Unternehmer weitaus zurückhaltender, nicht, weil sich Teilzeitarbeitsplätze aus technischen oder organisatorischen Gründen gar nicht einrichten ließen, sondern vielmehr deswegen, weil die mit Teilzeitarbeit angestrebten Kosten- und Produktivitätsvorteile bei den qualifizierten Berufen weit geringer ausfallen. Aus Unternehmersicht sind hier Vollzeitarbeitsverhältnisse »rentabler«. Die Frauen, die an solchen Arbeitsplätzen arbeiten, aber auf Teilzeit gehen wollen, bzw. müssen, werden durch diese Ausrichtung der unternehmerischen Personalpolitik dazu gezwungen, ihren erlern-

ten bzw. ausgeübten Beruf aufzugeben und eine der oben skizzierten, unterwertigen Teilzeitstellen anzunehmen.

Einige der wenigen positiven Ausnahmen sind die Teilzeitmöglichkeiten für Beamte und insbesondere für Lehrer. Je nach landesrechtlicher Regelung haben Lehrer einen *Rechtsanspruch* darauf, *an ihrem Arbeitsplatz* für eine bestimmte Zeit teilzeitig (bei entsprechender Minderung des Bruttogehaltes) zu arbeiten und auf Antrag dann wieder in die normale Arbeitszeit zurückzukehren. Während früher noch die Kindererziehung Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Regelung war, bedarf es heute eines speziellen Grundes nicht mehr. Entscheidender Vorteil dabei ist also, daß die Beschäftigten selbst tatsächlich die *Wahlfreiheit* behalten und insofern das Angebotsmonopol des Arbeitgebers eingeschränkt ist.

In die genau gegenteilige Richtung zielt dagegen der seit einigen Jahren zunehmende Trend, den Beschäftigten auch gegen ihren Willen Teilzeitarbeit aufzuzwingen: So ist es in einigen Bereichen der Privatwirtschaft, wie z.B. im Einzelhandel, mittlerweile für Frauen nur noch möglich, eine Teilzeitstelle zu bekommen. Es mehren sich auch die Fälle, in denen die Beschäftigten von den Arbeitgebern vor die Wahl gestellt werden, entweder von einem Vollzeit- auf ein Teilzeitarbeitsverhältnis überzuwechseln oder aber die eigene Entlassung bzw. die anderer Beschäftigter in Kauf zu nehmen. Der öffentliche Dienst spielt bei diesem Trend zum *Zwang zur Teilzeitarbeit*, oder präziser gesagt zur unbezahlten Kurzarbeit derzeit die Vorreiterrolle. Bei der Bundesbahn beispielsweise werden Auszubildende nur übernommen, wenn sie Teilzeitarbeit akzeptieren, und in nahezu allen Bundesländern hat sich die Praxis eingebürgert, angehenden Lehrern nach ihrer Referendarzeit ausschließlich Teilzeitstellen anzubieten. Weil andere Arbeitsmöglichkeiten den Betroffenen nicht geboten werden bzw. nicht offenstehen, degeneriert ihr Anspruch auf einen qualifikationsgerechten vollzeitigen Arbeitsplatz günstigenfalls zu einem Recht auf Teilzeitarbeit.

3.2.3 Zur Situation und Interessenlage teilzeitarbeitender Frauen

Zwar sind die derzeit bestehenden flexiblen Arbeitszeitstrukturen das Ergebnis unternehmerischer Rationalisierungs- und Personaleinsatzstrategien, dennoch läßt sich daraus nicht umstandslos der

Schluß ziehen, daß sie immer und in jedem Fall in unüberbrückbarem Gegensatz zu den Wünschen und Bedürfnissen der Arbeitnehmer stehen. Am Beispiel der Teilzeitarbeit wird deutlich, daß gerade angesichts der bestehenden und kurzfristig nicht beliebig veränderbaren sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen ein solches Arbeitsverhältnis häufig eine der wenigen, wenn nicht die einzige Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit von Frauen mit Haushalts- und Erziehungsaufgaben darstellt. Die Statistiken weisen aus, daß die Erwerbsbeteiligung vor allem von verheirateten Frauen und Müttern – trotz der Krise – kontinuierlich angestiegen ist. Dies ist das Ergebnis eines vielschichtigen Einstellungs- und Bewußtseinswandels der Frauen selbst; sie wollen beides, sowohl erwerbstätig sein als auch zugleich Kinder erziehen. Der Anspruch der Frauen, durch eigene dauerhafte Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt zu sichern und so die materielle Grundlage für eine eigenständige Gestaltung ihres Lebens zu schaffen, stößt allerdings auf die noch weithin vorherrschende traditionelle Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau im Haushalt und bei der Kindererziehung. Die daraus entstehende Doppelbelastung der Frauen, (die im übrigen bei alleinerziehenden Müttern noch stärker ausgeprägt ist) und die auch durch das völlig unzureichende öffentliche Angebot an familienergänzenden und -unterstützenden sozialen Diensten und Einrichtungen nur wenig gemildert wird, läßt vielen Frauen häufig keine andere Möglichkeit, als ein Teilzeitarbeitsverhältnis zu suchen, weil eine vollzeitige Arbeit von 40 Stunden nicht verkraftet werden kann oder nicht gewünscht wird. Allerdings muß die Einkommenslage der Familie, d. h. vor allem das Einkommen des Ehemannes diese Möglichkeit auch tatsächlich zulassen. In all den Fällen, wo die Einkommenslage recht günstig ist, gibt es darüber hinaus sicherlich eine gewisse Zahl von Frauen (und Männern), die Teilzeitarbeit wünschen, bzw. praktizieren auch ohne, daß die Notlage der unerträglichen Doppelbelastung von Beruf und Familie direkt dazu zwingt.

Den Hintergrund der Interessen- und Bedürfnislage von Frauen gilt es im Auge zu behalten, wenn Teilzeitarbeit bewertet werden muß. Da der Hinweis auf den Hintergrund die konkreten, aktuell anstehenden Probleme aber nicht löst, (denn die Männer werden ihr Rollenverhalten nicht so schnell aufgeben und die Kindertagesstätten sind nicht vorhanden!), kann es *nicht darum gehen, Teilzeitarbeit von Frauen generell abzulehnen*. Eine solche undifferenzierte Ablehnung wird der komplizierten Lage nicht gerecht. Vielmehr

muß nach Wegen gesucht werden, um die negativen Bedingungen dieser Arbeitsverhältnisse durch den Ausbau tarifvertraglicher und gesetzlicher Schutzregelungen zu unterbinden.

Allerdings ist dabei ein Dilemma nicht zu übersehen: Die geschlechtsspezifische Aufgabenzuteilung bei den Haushalts- und Erziehungsaufgaben bleibt unberührt, weil eben die Frau nur teilzeitig erwerbstätig ist. Nicht von ungefähr sind es ja auch die Männer, die sich am vehementesten für Teilzeitarbeit (von Frauen) einsetzen. Und unproblematisiert bleibt auch das Defizit an familienergänzenden Einrichtungen, denn wenn die Mütter nur teilzeitig arbeiten, gibt es auch keinen Bedarf an Tagesstätten und Ganztagsschulen. Die im Rahmen des Sozialabbaus vollzogene Einschränkung von Diensten und von Einrichtungen wird gerechtfertigt durch die erzwungenen Reaktionen der Mütter, die sich ganz oder teilweise aus dem Arbeitsleben zurückziehen müssen.

3.3 Das Verhältnis von individueller und kollektiver Arbeitszeitgestaltung

Die Konfrontation der weitreichenden Zielvorstellungen, die mit individueller Flexibilisierung der Arbeitszeit verbunden werden, mit den in der Realität vorfindbaren Arbeitszeitstrukturen und ihren sozialen Konsequenzen läßt deutlich werden, daß zumindest bei einem Teil der Befürworter einer neuen Arbeitszeitpolitik eine grundfalsche Auffassung über das Verhältnis von individueller und kollektiver Arbeitszeitgestaltung vorherrscht. Typisch ist in diesem Zusammenhang die Auffassung von Teriet, »daß der einzelne immer noch am besten selbst und ohne Bevormundung beurteilen kann, welche Wahl er zur optimalen Ausschöpfung seiner Lebenschancen treffen muß und wie er mit einem seiner kostbarsten Güter, der Lebenszeit, umgehen will«.¹⁹ Hier liegen alte liberalistische Vorstellungen zugrunde, wonach gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen der Arbeitszeit Einschränkungen der individuellen Vertragsfreiheit darstellen, welche die autonomen und gleichberechtigten Wirtschaftssubjekte (in diesem Fall die Arbeitnehmer) daran hindern, ihre Vorstellungen einer optimalen Güterkombination (hier Arbeitszeit, Einkommen, Freizeit) zu realisieren.

Ausgeblendet bleibt bei diesem durchaus wohlklingenden Denkmuster die schlichte, aber elementare Frage nach den objektiv ge-

gebenen Handlungs- und Wahlmöglichkeiten eines auf Lohnarbeit angewiesenen Beschäftigten, der letztlich nur durch den Verkauf seiner Arbeitskraft seine materielle Existenz sichern kann und der nicht in der Lage ist, sein Arbeitskraftangebot räumlich oder zeitlich beliebig zu variieren oder womöglich ganz zurückzuhalten. Auf dem Arbeitsmarkt herrscht aus diesem Grunde ein systematisches Machtungleichgewicht zugunsten der Unternehmer, die Arbeitskräfte im wesentlichen nach ihrem Kosten-Nutzenkalkül rekrutieren. Sie sind demnach auch im Besitz der Definitionsmacht über die Arbeitsbedingungen, so daß insbesondere bei Zeiten chronischer Massenarbeitslosigkeit höchstens einige wenige Arbeitskräfte mit starker Verhandlungsposition in der Lage sind, individuelle Arbeitszeitwünsche zu realisieren.

Für die Masse der Beschäftigten bringt erst der solidarische Zusammenschluß in Gewerkschaften die Möglichkeit, auf der Grundlage des Lohnarbeitsverhältnisses die grundlegenden Arbeitsbedingungen wie z. B. die Entlohnung, Lage und Dauer der Arbeitszeit, Gesundheitsschutz usw. kollektiv so zu regeln, daß überhaupt erst die Voraussetzungen für die Gestaltung individueller Freiheitsspielräume geschaffen werden. Wenn nun kritisiert wird, daß die derzeitigen kollektiven Arbeitszeitregelungen nur unzureichende individuelle Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten von Dauer und Lage der Arbeitszeit für den Arbeitnehmer eröffnen, und dieser Vorwurf gilt sicherlich zu Recht, dann muß berücksichtigt werden, daß die wenigen tarifvertraglich abgesicherten individuellen Möglichkeiten (z. B. *Anspruch* auf Bildungsurlaub, auf kürzere Arbeitszeiten für besonders belastete oder ältere Arbeitnehmer, auf Elternurlaub), erst kollektiv gegen den Widerstand der Arbeitgeber durchgesetzt werden mußten.

3.4 Zukünftige Formen der individuellen Flexibilisierung der Arbeitszeit

Für die nähere Zukunft ist keinerlei grundlegende Änderung der Machtstruktur auf dem Arbeitsmarkt, bei der das Arbeitsplatzangebot nach den Rentabilitätskalkülen der Unternehmen bestimmt wird, abzusehen. Eher verstärkt die Massenarbeitslosigkeit noch die dominante Position der Unternehmen. Arbeitsplätze mit einer von der Normalarbeitszeit abweichenden Zeitstruktur werden da-

her auch weiterhin vorrangig in solchen Tätigkeitsbereichen eingerichtet, die bei einer Aufspaltung z. B. in zwei oder mehr Teilzeitarbeitsplätze keine größeren technisch-organisatorischen und betriebspolitischen Probleme aufwerfen. Überall da, wo es sich um überschaubare, begrenzte, einfache und sich häufig wiederholbare Arbeitsvollzüge mit nur geringen Qualifikationsanforderungen handelt, ist am ehesten mit einer Ausweitung flexibler Arbeitszeitstrukturen zu rechnen. Günstige Voraussetzungen sind für das Unternehmen zusätzlich auch dann gegeben, wenn der Arbeitsanfall im Zeitablauf sehr stark variiert, aber zugleich weitgehend voraussehbar ist. Durch den zeitlich exakten Einsatz von Teilzeitarbeitskräften kann hierdurch die Beschäftigung einer Vollzeitarbeitskraft, bei deren Anwesenheit auch »unproduktive Leerzeiten« anfallen, vermieden werden. Immer dann jedoch, wenn die Aufteilung von Arbeitsvollzügen und -plätzen potentielle Reibungsverluste durch zusätzlichen Informations- und Abstimmungsbedarf, die Klärung von Zuständigkeiten usw. hervorruft, wie dies bei komplexeren, qualifizierteren Tätigkeiten wahrscheinlich ist, erscheint aus betriebswirtschaftlicher Sicht eine flexible Arbeitszeitgestaltung wenig sinnvoll. In dem Maße, wie die Einführung neuer Technologien zur Standardisierung und Routinisierung auch von bislang qualifizierten Tätigkeiten führt, kann indes auch hier mit einer Ausweitung flexibler Arbeitszeitgestaltung gerechnet werden.

Demnach ergeben sich folgende Schwerpunktbereiche:

1. Ein zentraler Bereich für (flexible) Teilzeitarbeit werden die *Büro- und Verwaltungstätigkeiten* bleiben. Der Einsatz computergestützter Büro- und Kommunikationstechnologien fordert hier die Ausweitung der Teilzeitarbeit geradezu heraus, weil auf diese Weise eine bessere Auslastung der aufwendigen EDV-Systeme und damit erhebliche Rationalisierungseffekte erzielt werden können. Schutzbüroschriften z. B. zur Pausenregelung und zur Einrichtung von Mischarbeitsplätzen bei Bildschirmarbeit können auf diese Weise umgangen werden. Zugleich ist auch mit einer Ausweitung von Schichtarbeit in Verbindung mit Teilzeitarbeit zu rechnen.

2. Ein starker Rationalisierungsschub erfaßt derzeit den gesamten Bereich des *Einzelhandels*. Hier geht es den großen Warenhäusern, den Filialketten, aber auch dem Facheinzelhandel um das rasche und möglichst dauerhafte Absenken des umsatzbezogenen Personalkostenanteils, indem die Personaldecke möglichst dünn gehalten wird und der Personaleinsatz weitestgehend der Kunden-

frequenz und dem sonstigen Arbeitsanfall angepaßt wird. Zentrales Instrument ist die Flexibilisierung der Arbeitszeiten durch verschiedene Kapovaz-Systeme und durch eine perfektionierte, z. T. computergestützte Personaleinsatzplanung. Auch im *Dienstleistungsbereich* ist mit einem weiter wachsenden Anteil flexibler Arbeitszeiten zu rechnen.

3. Eine zunehmende Flexibilisierung der Arbeitszeit und des Arbeitseinsatzes ist speziell im Bereich des *öffentlichen Dienstes* zu beobachten. Bei dauerhaft knappen Finanzmitteln und kontinuierlicher Verringerung der Planstellen in vielen Bereichen nimmt der Anteil der Zeitarbeits-, Werk- und Honorarverträge ständig zu. Von weitreichender Bedeutung ist auch der bereits erwähnte Trend, in einigen Tätigkeitsbereichen vor allem für Berufsanfänger ausschließlich Teilzeitarbeit anzubieten, wie z. B. bei der Bahn und im Lehrerbereich. Abzuwarten bleibt, ob und in welchem Umfang die positive Möglichkeit der Beschäftigten, nach eigenem Wunsch an ihrem Arbeitsplatz für begrenzte Zeit oder dauerhaft auf Teilzeitarbeit zu gehen, verbessert und ausgeweitet wird.

4. Völlig neue Möglichkeiten der Flexibilisierung der Arbeitszeit werden sich zukünftig durch die sogenannte »elektronische Heimarbeit« ergeben. In dem Maße, wie die geplante Breitbandverkabelung in der Bundesrepublik fortschreitet, ist die Auslagerung zahlreicher Schreib- und Sachbearbeitertätigkeiten in allen Wirtschaftszweigen auf die Haushalte technisch überhaupt kein Problem mehr. Bereits heute gibt es Studien zu den Einsatzmöglichkeiten elektronischer Heimarbeit und laufen praktische Modellversuche zur Heimarbeit unter Nutzung des Teletex-Systems der Bundespost.

5. Nachdem bereits erfolgreiche Versuche zur Einführung von *Gleitzeit im Produktionsbereich* durchgeführt wurden, nehmen jetzt auch Bestrebungen zu, eine weitergehende Flexibilisierung der Arbeitszeit in diesem Bereich zu realisieren. In Baden-Württemberg werden in mehreren Betrieben öffentlich geförderte Modellversuche zur Planung und Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle z. B. in der Montage, in der Teilefertigung, in der Kunststoffspritzerei, in technischen Büros usw. durchgeführt. Beim VW-Konzern werden derzeit Überlegungen angestellt, den Arbeitnehmer Jahresarbeitsverträge anzubieten, wobei das fest vereinbarte Arbeitspensum je nach Arbeitsanfall über das Jahr verteilt wird.

3.5 Betriebliche Strategien und die Beschäftigungseffekte

Die Flexibilisierung der Arbeitszeit, und hierbei insbesondere die Ausweitung der Teilzeitarbeit, erweist sich für die Zukunft als ein Instrument in der umfassenden Strategie der Unternehmen, Produktion und Personaleinsatz insgesamt flexibler zu gestalten. Wie die Beispiele gezeigt haben, hat diese Strategie mit dem weitreichenden Anspruch der proklamierten »Zeitsouveränität« wenig gemein. Unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten ist darüber hinaus zu hinterfragen, ob die Flexibilisierungsstrategie entsprechend ihrem Anspruch tatsächlich merklich dazu beiträgt, den Arbeitsmarkt zu entlasten und durch Umverteilung des Arbeitsvolumens mehr Menschen einen Arbeitsplatz zu geben. Zur Beantwortung der Frage müssen die Motive und Bedingungen der betrieblichen Personalpolitik näher betrachtet werden. Dabei ist zu erkennen, daß gerade die Arbeitszeitflexibilisierung ein wesentliches *Instrument* zur Rationalisierung und Leistungsintensivierung darstellt, um durch eine höhere Arbeitsproduktivität das betriebliche Arbeitsvolumen zu reduzieren. Folgende Faktoren weisen in diese Richtung:

- Flexible Arbeitszeiten führen zu einer höheren Arbeitsproduktivität, da Krankheits-, Fehl- und Unfallzeiten geringer sind.
- Außerdem sind flexible Arbeitszeiten mit einer weiteren Leistungsintensivierung verbunden, weil der biologische Rhythmus des Menschen mit seinen Leistungshöchs und -tiefs voll ausgenutzt wird. Untersuchungen haben z. B. ergeben, daß Teilzeitkräfte bis zu einem Drittel höhere Leistungen pro Zeiteinheit bringen als Vollzeitkräfte.
- Der wichtigste Vorteil der Arbeitszeit-Flexibilisierung liegt in der exakten Anpassung der Arbeitszeit an den Arbeitsanfall, weil auf diese Weise der Personalbedarf z. T. drastisch gesenkt werden kann.
- Aufgrund der vorliegenden praktischen Erfahrungen muß daher damit gerechnet werden, daß aufgrund dieser produktivitätssteigernden Effekte längst nicht in allen Fällen bei der Aufteilung eines Vollzeitarbeitsplatzes zwei Teilzeitarbeitsplätze mit je 20 Stunden eingerichtet werden, sondern, daß von den 40 Wochenstunden z. B. insgesamt nur 30 übrig bleiben.
- Der Leistungsdruck nimmt aber auch für die Vollzeitbeschäftigten langfristig zu, weil die Gefahr besteht, daß Unternehmen die flexible Arbeitszeitgestaltung zu einer Anhebung des allgemei-

nen Leistungs niveaus nutzen werden, indem z. B. das Leistungsniveau bei einer vierstündigen Teilzeitarbeit als allgemeine Norm angesetzt wird. Inhumane Arbeitsbedingungen werden durch die vermehrte Einrichtung von (variablen) Teilzeitarbeitsplätzen tendenziell zementiert, weil durch die verringerte Arbeitszeit die Toleranzschwelle für gesundheitsgefährdende Belastungen nach oben verschoben wird und so Maßnahmen zur Humanisierung der Arbeit unterlaufen werden.

– Insbesondere beim Job-Sharing, das derzeit im Mittelpunkt der Diskussion steht, ohne daß es bislang nennenswerte praktische Bedeutung hat, treten weitere erhebliche Produktivitätsvorteile für das Unternehmen hinzu: Bei dieser modifizierten Form der Teilzeitarbeit wird dadurch, daß die Job-Sharing-Partner für eine ganztägige Besetzung des Arbeitsplatzes gemeinsam verantwortlich sind und sich im Abwesenheitsfall gegenseitig ersetzen müssen, das gesamte Krankheits- und Fehlzeitenrisiko vom Arbeitgeber auf die betroffenen Arbeitnehmer abgewälzt. Selbst bei der zunehmend geforderten Freiwilligkeit der Vertretungsregelung wird rasch ein informeller Druck entstehen, der auch zu erheblichen Konflikten der Arbeitskräfte untereinander führen wird. Der Abstimmungsbedarf, der beim Job-Sharing unweigerlich entsteht, wird in die unbezahlte Freizeit verlagert.

Zusammenfassend läßt sich also festhalten, daß beim Einsatz flexibler Arbeitszeiten die *zusätzlichen* Produktivitätsreserven *sehr hoch* sind und der Beschäftigungseffekt dementsprechend gering bleibt. Eine Quantifizierung läßt sich aber kaum vornehmen, da nach einzelnen Tätigkeitsbereichen differenziert werden müßte. Sicherlich ist aber auch richtig, daß durch die Aufteilung von Vollzeitarbeitsplätzen (insbesondere bei zeitgebundenen Tätigkeiten, die sich nicht ohne weiteres intensivieren lassen) die Zahl der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze auf dem Arbeitsmarkt steigt. Gleichwohl stellt eine massenhafte Ausweitung von Teilzeitarbeitsplätzen keinen wirksamen Beitrag zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung dar: Der Beschäftigungseffekt bleibt aufgrund der überdurchschnittlich hohen Produktivitätsreserven weit hinter dem einer Verkürzung der Wochen- oder Lebensarbeitszeit zurück. Sodann steht einer Verringerung der Zahl der Teilzeitarbeitslosen bei Realisierung einer solchen Strategie eine stagnierende, im ungünstigsten Fall sogar steigende Zahl von Vollzeitarbeitslosen gegenüber. Ein großer Teil der Arbeitnehmer bliebe schon auf-

grund seiner Einkommensverhältnisse von jeder Möglichkeit der Teilzeitarbeit ausgeschlossen. In dem Maße, wie eine solche Strategie der Arbeitszeitverkürzung zugleich auch Einkommensreduzierung in erheblichem Umfang bedeutet und dadurch nur von den oberen Einkommensgruppen genutzt werden kann, bleibt sie in ihren quantitativen Beschäftigungswirkungen von vornherein begrenzt. Eine forcierte Ausweitung der Teilzeitarbeit kann schließlich auch nicht mit der besonderen Betroffenheit der Teilzeitbeschäftigen vom Risiko der Arbeitslosigkeit begründet werden, da sich die Arbeitslosenquoten von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigen weitgehend aneinander angenähert haben. Sie lagen im Februar 1983 übereinstimmend bei je 10,4 vH. Auch das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen fällt bei den beiden Gruppen mit 1 zu 37 und 1 zu 42 nicht mehr wesentlich auseinander.²⁰

3.6 Wünschen die Arbeitnehmer die individuelle Arbeitszeitflexibilisierung?

Die Protagonisten der individuellen, flexiblen Arbeitszeitgestaltung begründen die Notwendigkeit einer neuen Arbeitszeitpolitik regelmäßig auch mit dem Hinweis, daß Umfrageergebnissen²¹ zufolge ein großer Teil der Arbeitnehmer, Frauen wie Männer, Beschäftigte wie Arbeitslose, wöchentliche Arbeitszeiten unter 40 Stunden wünschen und auch bereit sei, entsprechende *Einkommenseinbußen* hinzunehmen. In Teilstichen der Bevölkerung sei ein tiefgreifender Sinn- und Wertewandel zu beobachten, der zu einer veränderten Einstellung insbesondere gegenüber der herkömmlichen Erwerbsarbeit führe. Individuelle Arbeitszeitflexibilisierung sei deswegen ein geeignetes Instrument diesen z.T. neu entstandenen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

Unzweifelhaft an dieser Argumentation – wie aussagefähig und repräsentativ die Umfragen im einzelnen auch immer sein mögen – ist der Tatbestand, daß trotz vorangegangener Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung z.B. durch Urlaubsverlängerung, Vorverlegung der Altersgrenze, Arbeitszeitverkürzung für besondere Personengruppen usw. ein starkes Bedürfnis nach einer weiteren Verkürzung insbesondere der wöchentlichen Arbeitszeit besteht. Ursächlich dafür ist ein ganzes Bündel sehr verschiedenartiger Faktoren:

– Zunächst verbirgt sich dahinter ganz einfach der Wunsch nach mehr arbeitsfreier Zeit, um stärker als dies bisher möglich ist den eigenen Interessen und (Freizeit-)Wünschen nachgehen zu können. Die Arbeitszeitwünsche konzentrieren sich dabei auf die Zeitspanne zwischen 30 und 36 Stunden und lassen sich als Plädoyer für eine 35- oder gar 30-Stunden-Woche interpretieren.

– Rationalisierungsmaßnahmen, Einführung neuer Technologien, Leistungsverdichtung und -intensivierung haben in vielen Bereichen die Belastungen und Beanspruchungen durch den Arbeitsprozeß in den vergangenen Jahren deutlich ansteigen lassen. Die zunehmende Sensibilisierung der Arbeitnehmer hinsichtlich der Qualität und der Bedingungen ihrer Arbeit hat ihrerseits dazu beigetragen, daß die Forderung nach einer kürzeren Arbeitszeit an Gewicht gewonnen hat.

– Das Erwerbsverhalten der Frauen hat sich in der Vergangenheit ebenfalls stark gewandelt. Die trotz der hohen Arbeitslosigkeit gestiegenen Erwerbsquoten der Frauen belegen die zunehmend stärkere Erwerbsorientierung der Frauen, die sich – wenn auch unterschiedlich ausgeprägt – in allen Altergruppen zeigt. Am Beispiel der Teilzeitarbeit hatten wir bereits darauf hingewiesen, daß dieser Wunsch, erwerbstätig zu sein und zugleich Kinder zu bekommen und aufzuziehen, angesichts der gegebenen Bedingungen vielfach nur dadurch zu realisieren ist, wenn eine andere Arbeitszeit als die 40-Stunden Vollzeit angeboten wird. Dabei kommt es nicht nur auf die verkürzte *Dauer* der Arbeitszeit, sondern zusätzlich auch auf eine den häuslichen und familiären Bedingungen besser entsprechende *Lage* der Arbeitszeit an.

– Schließlich gibt es auch eine – allerdings zahlenmäßig sehr begrenzte – Gruppe von überwiegend hoch qualifizierten und weit überdurchschnittlich verdienenden Arbeitnehmern (z. B. Lehrer, Professoren – und insbesondere wenn in diesen Fällen beide Ehepartner gut verdienen), die auch um den Preis einer spürbaren Einkommensreduzierung an einer deutlichen Verkürzung ihrer Arbeitszeit interessiert sind.

Aus diesen Faktoren und Tatbeständen auf eine weitverbreitete Bereitschaft zum Einkommensverzicht bei individuell-flexiblen Arbeitszeitregelungen zu schließen, ist aber unzulässig: Die Einkommensverhältnisse der großen Mehrheit der Arbeitnehmer lassen eine Arbeitszeitverkürzung bei Verzicht auf einen Lohnausgleich nicht zu. Insbesondere der seit drei Jahren anhaltende Reallohnab-

bau und die Kürzung zahlreicher Sozialleistungen und -transfers haben die Einkommenssituation aller Arbeitnehmerfamilien z. T. drastisch verschlechtert. Aber auch schon die Zahlen von 1980 machen nachdenklich: 1980 verfügten 40 vH der Arbeiterhaushalte über ein Haushaltseinkommen von unter 2000 DM; bei den Angestelltenhaushalten lag dieses Einkommen bei 2300 DM und bei den Beamtenhaushalten bei 2700 DM.²² Die Nettoeinkommen der Erwerbstäigen lagen 1981 bei den Männern zu 68,4 vH (Arbeiter), 30,1 vH (Angestellte), 35,2 vH (Beamte) *unter* 1800 DM. Bei den Frauen betragen diese Quoten 98,6 vH (!) (Arbeiterinnen), 98,2 vH (Angestellte), 86,6 vH (Beamtinnen).²³

Vor dem Hintergrund dieser Daten müssen die in der Presse hochgespielten Beispiele der Gruppe von Lehrern oder Universitätsprofessoren, die durch Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich zusätzliche Stellen ermöglichen wollen, als gefährlich eingeschätzt werden. Sie sind zwar gut gemeint, bleiben aber für die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit ohne Bedeutung, da sie suggerieren, es mangle nur an der Opferbereitschaft der Beschäftigten, um durch die Verringerung der Arbeitszeit *und* des Einkommens Arbeitslose zu beschäftigen.

Die Entwicklung des Erwerbsverhaltens der Frauen zeigt, daß hier eine quantitativ bedeutsame Gruppierung *auch* stärker an Vollzeitarbeit interessiert ist. Nicht zuletzt die Tatsache, daß etwa drei Viertel der arbeitslosen Frauen einen Vollzeit- und keinen Teilzeitarbeitsplatz suchen, ist dafür ein Beleg. Zum Teil ist die Vollzeitarbeit der Frauen auch aus ökonomischen Gründen eine schlichte Notwendigkeit. Dies zeigt die Differenzierung der Erwerbsbeteiligung nach Einkommen des Haushaltvorstandes und der Kinderzahl. Je geringer das Familieneinkommen und je höher die Zahl der Kinder (auch in jüngerem Alter) um so höher der Anteil der vollzeitig erwerbstätigen Mütter. Umgekehrt nimmt der Anteil der teilzeitarbeitenden oder gar nicht erwerbstätigen Frauen in dem Maße zu, wie das Einkommen des Ehemannes zunimmt und die Kinderzahl zurückgeht.²⁴

Der immer noch sehr hohe Anteil der geleisteten Mehrarbeit und auch die nach wie vor beachtlich hohe subjektive Bereitschaft zu Nacht- und Schichtarbeit sind – wie Untersuchungen belegen²⁵ – zum großen Teil Ausdruck materieller Notwendigkeit. Die gewerkschaftlichen Schwierigkeiten mit einer wirkungsvollen Politik zur Eindämmung und Begrenzung von Mehrarbeit, Nacht- und Schichtarbeit haben ihren Grund nicht zuletzt darin, daß die da-

durch erzielten zusätzlichen Einkommensbestandteile fest in das Haushaltsbudget der Arbeitnehmer eingerechnet und die Arbeitnehmer darauf nicht zu verzichten bereit sind. So kann es auch nicht verwundern, daß in einer Reihe von Befragungen ein großer Teil der Beschäftigten den Wunsch äußert, länger zu arbeiten.²⁶

3.7 Die Perspektive: Gesetzliche und tarifliche Absicherung von flexiblen Arbeitszeiten nach den Bedürfnissen der Arbeitnehmer

Wenngleich viele Befürworter in der individuellen Flexibilisierung der Arbeitszeit kein Patentrezept zur Lösung aller Arbeitsmarktprobleme sehen, so halten sie die flexible Arbeitszeitgestaltung doch für ein unabdingbares Element in einem ganzen Bündel von Maßnahmen, zu denen auch die kollektive, tarifvertraglich vereinbarte Arbeitszeitverkürzung zählt.²⁷ Durch eine solche Kombination verschiedener arbeitszeitpolitischer Optionen könnte ein Maximum an Wohlfahrtssteigerung (Beschäftigungseffekt, »Zeitsouveränität« usw.) erreicht werden. Eine solche Auffassung verkennt aber in mehrfacher Weise sowohl die Konsequenzen der angezielten neuen Arbeitszeitpolitik als auch die objektiven Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten gewerkschaftlicher Betriebs- und Tarifpolitik.

Zunächst liegt auf der Hand, daß in dem Maße, wie eine Auffächerung der Normalarbeitszeit sich durchsetzt, damit eine Parzellierung und Spaltung der Belegschaften einhergeht, die nur noch im begrenzten Umfang gemeinsame und einheitliche arbeitszeitpolitische Interessen haben. Auch in den täglichen betrieblichen Auseinandersetzungen wirkt sich eine Aufspaltung und Aufsplitterung der Arbeitszeiten negativ aus: So sehen teilzeitbeschäftigte Frauen ihre Arbeit vielfach als Übergangslösung an, leisten nur wenig Widerstand gegen unternehmerische Rationalisierungsmaßnahmen und lassen sich auch nur schwer gewerkschaftlich organisieren. Für die betriebliche Interessenvertretung wird die Arbeit unvermeidlich schwerer, weil die Interessenunterschiede zwischen den Beschäftigten zunehmen und die Regelungs- und Vertretungsfunktion der Betriebs- und Personalräte gegenüber dem Arbeitgeber immer stärker beschnitten wird. Eine Politik der forcierten Arbeitszeitflexibilisierung auf individueller, *einzelvertraglicher* Ebene

untergräbt auf diese Weise systematisch die Erfolgsvoraussetzungen für eine erfolgreiche, die Gesamtheit der Beschäftigten umfassende Arbeitszeitpolitik. Sie tut dies auch insofern, als jede Form von Teilzeitarbeit faktisch eine Art von Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich darstellt. Wenn gerade die Arbeitgeber die individuelle Arbeitszeitflexibilisierung so stark favorisieren, verbirgt sich dahinter eben dieser politisch-strategische Angriff nicht nur auf die Forderung nach der 35-Stunden-Woche, sondern allgemein auf solidarische, kollektivvertragliche Arbeitszeitregelungen. Zugespitzt geht es um das Kalkül, Tarifverträge auszuhöhlen und aufzuweichen, indem immer mehr Beschäftigte aus dem Regelungsbereich der tariflichen Normalarbeitszeit herausgenommen werden.

Bei der Benennung dieser Gefahren und der Ablehnung der Flexibilisierungsstrategien darf es jedoch nicht bleiben. Dadurch wird weder die weitere Ausbreitung dieser Arbeitszeitform verhindert noch dem Tatbestand Rechnung getragen, daß kollektivvertragliche Regelungen für flexiblere Arbeitszeiten fast völlig fehlen. Dieses Regelungsdefizit hat nämlich erst mit dazu beigetragen, daß die negativen Auswirkungen verschiedener flexibler Arbeitszeitformen sich weitgehend ungehindert haben durchsetzen können. Die unzureichende tarifvertragliche Absicherung z.B. der Teilzeitarbeit ist mittlerweile unbestritten; daß sich aber hier jahrelang wenig getan hat, ist nicht unabhängig von dem Charakteristikum der Teilzeitarbeit zu sehen: sie ist »lediglich« reine Frauenarbeit und hat deswegen nicht den politischen Stellenwert, der ihr entsprechend der Problemlage zukommen müßte.

Zur Beseitigung der zahlreichen Benachteiligungen bei den verschiedenen Teilzeitformen liegen seit einiger Zeit detaillierte Vorstellungen vor. Sie beziehen sich z.B. auf die sozial- und tarifrechtliche Gleichstellung der Teilzeitbeschäftigen mit den Vollzeitarbeitskräften hinsichtlich der Leistungen, der Bezahlung und Eingruppierung, der Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten. Weiterhin wird gefordert, daß Arbeitsverhältnisse nur oberhalb der Grenze der »geringfügigen Beschäftigung« abgeschlossen werden dürfen, daß die Arbeitszeiten im voraus festgelegt werden und nicht mehr unter eine tägliche Mindestdauer fallen und daß Teilzeitbeschäftigte bevorzugten Zugang zu Vollzeitarbeitsplätzen haben.²⁸ Die Beseitigung der negativen Konsequenzen flexibler Arbeitszeitpolitik z.B. durch tarifliche Regelungen setzt allerdings besondere Anstrengungen voraus, weil die Unternehmen auf die

spezifischen personalpolitischen Vorteile und die Rationalisierungseffekte dieser Arbeitsformen nicht freiwillig verzichten werden und andererseits gerade bei Teilzeitbeschäftigen die Bereitschaft zur aktiven Vertretung der eigenen Interessen im Betrieb und zum gewerkschaftlichen Engagement häufig nur schwach entwickelt ist.

Auch wenn bereits der Schutz vor den negativen Folgen von Teilzeitarbeit und anderen flexiblen Arbeitszeitformen erhebliche Durchsetzungsprobleme aufwirft, bei dieser eher defensiven Strategie darf nicht stehen geblieben werden. Denn es steht außer Zweifel, daß ein weit verbreiteter Wunsch nach Arbeitszeiten besteht, die sich stärker den individuellen Bedingungen und Interessen des einzelnen Arbeitnehmers anpassen. Vor allem die Beschäftigtengruppen in besonderen sozialen Situationen haben häufig den Wunsch nach einer Arbeitsunterbrechung oder nach einer in Dauer (und Lage) ihren spezifischen Bedürfnissen entgegenkommenden Arbeitszeit. Dies betrifft z. B. Eltern mit Kindern, Beschäftigte mit schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Arbeitnehmer in der letzten Phase vor dem Ruhestand, Beschäftigte, die eine Weiterbildung absolvieren wollen usw. Warum sollte in diesen und weiteren Fällen nicht eine Teilzeitarbeitsmöglichkeit wie bei den Lehrern geschaffen werden? Erforderlich wäre nämlich ein für alle Betroffenen gültiger Rechtsanspruch auf freiwillige (zeitlich begrenzte) Teilzeitarbeit am angestammten Arbeitsplatz mit dem Rückkehrrecht in ein Vollzeitarbeitsverhältnis. Mit einer derartigen Regelung wäre die Macht der Arbeitgeber durchbrochen, über die Quantität und Qualität von Teilzeitarbeitsplätzen allein nach ihren Rentabilitätskalkülen zu entscheiden.

Natürlich stellt sich bei solchen weitreichenden Forderungen das Durchsetzungsproblem erst recht. Deshalb ergibt sich die Frage nach der Gewichtung von tariflicher oder gesetzlicher Regelung. Da es sich hierbei eher um die sozialpolitisch begründete Verbesserung der Lage einzelner Arbeitnehmergruppen handelt, wäre eine gesetzliche Regelung dieser Möglichkeiten sinnvoll. Zum einen, um staatliche Sozialpolitik und den Gesetzgeber nicht aus der Verantwortung für den sozialen Schutz besonders belasteter Bevölkerungsgruppen zu entlassen und zum anderen, um nicht zu einer Überfrachtung der Tarifpolitik mit immer mehr, z. T. sehr speziellen Aufgaben zu kommen. Denn angesichts der aktuellen Lage, wie sie sich vor dem Hintergrund chronischer und ansteigender Massenarbeitslosigkeit darstellt, bestehen für die gewerk-

schaftlichen, tarifpolitischen Anstrengungen zur Arbeitszeitverkürzung wohl nur dann realistische Erfolgsaussichten, wenn eine klare Prioritätensetzung und eine Konzentration auf die wichtigsten und erfolgversprechendsten Forderungen stattfindet. Eine gleichzeitige Durchsetzung einer Reihe von verschiedenen arbeitszeitpolitischen Forderungen dürfte angesichts des Widerstandes der Arbeitgeberverbände gegen jegliche Form der kollektiven Arbeitszeitverkürzung dagegen kaum Realisierungschancen besitzen.

Die Möglichkeiten zur gesetzlichen Regelung sind breit gesteckt. Zur Verbesserung der Situation von erwerbstätigen Müttern *und* Vätern bieten sich u. a. folgende Maßnahmen an, die in verschiedenen Nachbarländern z. T. schon seit langem realisiert sind:

- Elternurlaub (wahlweise für Mütter und Väter) bei Arbeitsplatzgarantie und Einkommensersatzleistungen,
- Ausweitung des bezahlten Urlaubs bei der Pflege von erkrankten Kindern und Angehörigen,
- zeitweilige Verkürzung der täglichen Arbeitszeit am angestammten Arbeitsplatz mit Einkommensersatzleistungen durch den Arbeitgeber oder durch den Staat, wie dies ja z. B. für ältere Arbeitnehmer in der Zigarettenindustrie seit Jahren möglich ist.

4. Die Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch Herabsetzung der Altersgrenze

In der arbeitszeitpolitischen Diskussion der letzten Jahre kommt der Forderung nach einer Herabsetzung der Altersgrenze ein besonders hoher Stellenwert zu. Der Grundgedanke dieser Form der Lebensarbeitszeitverkürzung besteht darin, durch ein um mehrere Jahre vorgezogenes Ausscheiden älterer Arbeitnehmer den Arbeitsmarkt zu entlasten: Die Zahl der Erwerbspersonen wird durch ein frühzeitiges Überwechseln älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand reduziert, so daß sich die weit auseinanderklaffende Spanne zwischen den Arbeitnehmern, die arbeiten bzw. Arbeit suchen einerseits, und den allemal begrenzten Arbeitsplätzen andererseits verringert. Populär gewendet heißt dies: »Die Älteren machen den Jüngeren Platz«. Anders als bei der Teilzeitarbeit oder der Wochenarbeitszeitverkürzung bleibt bei der Strategie der Altersgrenzenabsenkung also die Zeit, in der gearbeitet wird, unverändert, nur die Zahl der Personen wird durch Ausgliederung in den Ruhestand verkleinert.

4.1 Die Beschäftigungseffekte einer Vorverlegung des Ruhestandsalters

4.1.1 *Der Trend zur Frühverrentung*

Zunächst interessieren die Beschäftigungseffekte dieser arbeitszeitpolitischen Strategie. Wieviele ältere Arbeitnehmer werden dem Arbeitsmarkt entzogen? Hier fällt als erstes auf, daß der Beschäftigungseffekt im Verhältnis zur Wochenarbeitszeitverkürzung (35-Stunden-Woche) begrenzt ist, denn die Zahl der (versicherungspflichtig beschäftigten) älteren Arbeitnehmer ist längst nicht mehr so groß, wie dies gemeinhin angenommen wird. Die vorne skizzierte Ausgliederung älterer Beschäftigter aus dem Arbeitsprozeß in den letzten Jahren hat ja bereits unter den gegebenen versicherungsrechtlichen Voraussetzungen dazu geführt, daß die faktische Altersgrenze auf durchschnittlich unter 60 Jahre herabgedrückt worden ist. Es gibt Branchen (so insbesondere Stahl, Metallverarbeitung, Chemie, Bau u. a.) und Tätigkeitsbereiche

(insbesondere Arbeiter), in denen Beschäftigte über 60 Jahre nicht mehr und über 57/58 Jahre kaum noch zu finden sind. Die Daten der Rentenversicherung spiegeln diese Entwicklung, bezogen auf die Rentenneuzugänge im Jahr 1981 wider²⁹:

– Nur noch 9,5 vH (10,6 vH) der männlichen (weiblichen) Rentenneuzugänge in der Arbeiterrentenversicherung (ARV) und 16,8 vH (11,9 vH) in der Angestelltenversicherung (AnV) entfallen auf die Altersgrenze mit 65 Jahren. Dies betrifft überwiegend diejenigen Männer und Frauen, die die 15jährige Wartezeit für den Anspruch auf eine Rente noch nicht erfüllt haben.

– Die flexible Altersgrenze mit 63 Jahren macht nur noch 9,8 vH (Männer) der Neuzugänge in der ARV und 15,7 vH (Männer) in der AnV aus.

– Bei allen anderen Rentenregelungen setzen die Altersgrenzen bereits 60 Jahren an, so bei

– der vorgezogenen Altersgrenze für Frauen (28,4 vH bei der ARV und 39,1 vH bei der AnV),

– der vorgezogenen Altersgrenze nach mindestens einem Jahr Arbeitslosigkeit (7,8 vH [1,4 vH] der Männer [Frauen] in der ARV und 9,9 vH [2,3 vH] der Männer [Frauen] in der AnV),

– der vorgezogenen Altersgrenze wegen Schwerbehinderung (14,7 vH [0,3 vH] der Männer [Frauen] in der ARV und 24,0 vH [2,2 vH] der Männer [Frauen] in der AnV).

– Sprunghaft angestiegen sind die Bezugsquoten der Erwerbsunfähigkeitsrente. Die EU-Rente ist für die Arbeiter heute sogar zur Regel-Verrentungsreform geworden; auf sie entfallen von den Neuzugängen in der Arbeiterrentenversicherung 50,3 vH der Männer bzw. 57,3 vH der Frauen. 1973 betrugen die entsprechenden Quoten 30,7 vH bzw. 40,8 vH. In der Angestelltenversicherung belaufen sich die EU-Quoten an den Neuzugängen bei 20,1 vH (Männer) bzw. 41,7 vH (Frauen); 1973 dazu im Vergleich 17,5 vH bzw. 24,8 vH. Nun werden nicht alle EU-Renten spätestens mit Vollendung des 60. Lebensjahres bezogen. Jedoch sind (Rentenbeginn im Jahre 1980) insgesamt nur 24,9 vH. (d. h. differenziert bei den Männern nur 17 vH [ArV] bzw. 20,3 vH [Anv] und bei den Frauen 35,3 vH [ArV] bzw 20,7 vH [Anv]), der EU-Rentner älter als 60 Jahre.

Schließlich muß auch die betriebliche Praxis der vorzeitigen Pensionierung genannt werden, durch die ältere Beschäftigte ausgliedert und arbeitslos werden, aber durch Sozialplan eine Auf-

stockung des Arbeitslosengeldes oder der Arbeitslosenhilfe bis nahe an das letzte Nettoeinkommen erhalten. Derartige Regelungen, die z. T. – wie etwa in der Stahlindustrie – bereits bei 55jährigen eingesetzt werden, laufen bis zum 60. Lebensjahr, weil dann die vorgezogene Rente nach einem Jahr Arbeitslosigkeit bezogen werden kann. Sie sind Ausdruck der betrieblichen Instrumentalisierung der 59er Regelung und werden häufig nicht nur dazu eingesetzt, um einen betrieblichen Personalabbau flexibel und sozial akzeptabel zu gestalten, sondern auch, um durch Umschichtung den Personalbestand zu verjüngen. Durch Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes ab 1. 1. 1982 sind dieser mißbräuchlichen Instrumentalisierung allerdings gewisse Grenzen gesetzt.

Alle diese Faktoren haben zu einer »schleichenden« Absenkung der Altersgrenze geführt, mit der Folge, daß die Zahl der versicherungspflichtigen Beschäftigten in den höheren Altersgruppen nur noch gering ist³⁰:

- Zwischen 60 und 65 Jahren waren (Stand 1. 7. 1981) noch 291 740 Männer und 117 578 Frauen beschäftigt;
- zwischen 58 und 60 Jahren liegt die Beschäftigtenzahl höher, sie belief sich auf 308 880 Männer und 216 494 Frauen.

4.1.2 Entlastungs- und Beschäftigungswirkungen

Wenn nun die Altersgrenze auf 60 Jahre oder auf 58 Jahre gesenkt würde, kann man nicht damit rechnen, daß 409 318 oder 934 692 Männer und Frauen ihren Arbeitsplatz »frei« machen. Diese Zahlen dürfen mit dem Entzugseffekt nicht vorschnell gleichgesetzt werden, denn anders als bei der obligatorisch wirkenden Wochenarbeitszeitverkürzung ist die Inanspruchnahme vorgezogener Altersgrenzen erstens in der Regel an gewisse *Voraussetzungen* (tarifvertraglicher oder versicherungsrechtlicher Art) geknüpft und soll zweitens, so zumindest das allgemein proklamierte Ziel, *freiwillig* erfolgen. Entscheidend für den Entzugseffekt ist also die *tatsächliche Inanspruchnahme* der Regelung. Die Quote der Inanspruchnahme dürfte dabei umso geringer sein, je schlechter die finanzielle Unterstützung der Rentner ausfällt, denn für jeden älteren Arbeitnehmer stellt sich die Frage, ob er sich ein frühzeitiges Ausscheiden auch finanziell leisten kann oder will. Würde etwa das Ausscheiden bereits mit 58 Jahren ermöglicht, beliefe sich dabei

die Rente beispielsweise aber nur auf etwa 60 vH des letzten Nettoeinkommens, so wird die (freiwillige!) Inanspruchnahmefrage u. E. höchstens bei 40 vH liegen. Die derzeit vorliegenden Modelle und Überlegungen zur Altersgrenzenabsenkung müssen in ihrer Beschäftigungswirksamkeit also unter dem Kriterium der *tatsächlichen* Inanspruchnahme überprüft werden.

Schließlich hängt die Beschäftigungswirksamkeit einer Absenkung der Altersgrenze auch maßgeblich davon ab, ob und in welchem Ausmaß die freigewordenen Arbeitsplätze auch wieder besetzt werden. Denn wie bei jeder Form der Arbeitszeitverkürzung so werden die Arbeitgeber auch bei der Lebensarbeitszeitverkürzung zweifelsohne versuchen, notwendig werdende Wiederbesetzungen bzw. Neueinstellungen so weit wie möglich zu vermeiden. Bei gleichbleibendem Produktionsvolumen bzw. (Dienst)Leistungsangebot stehen den Betrieben dabei drei Reaktionsparameter zur Verfügung: Leistungsintensivierung, arbeitsorganisatorische Rationalisierung, technische Rationalisierung. Da diese Strategien im betrieblichen Prozeß ohnedies ständig praktiziert werden, ist zu prüfen, ob durch die Absenkung der Altersgrenze ein *zusätzlicher Schub* erfolgt, der ansonsten ausgeblieben wäre.

Prinzipiell ist die Entscheidung, ob freiwerdende Stellen wieder besetzt werden, ein normaler Vorgang in der betrieblichen Personalpolitik, der durch das regelmäßige, fluktuations- und altersbedingte Ausscheiden von Beschäftigten erforderlich wird. Die Betriebe nutzen in einem gewissen Maße diesen Vorgang zu einer – ohne das Freiwerden der Stellen nicht möglichen bzw. geplanten – Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Im Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität ist dieser Effekt bereits enthalten. Bei der Herabsetzung der Altersgrenze etwa auf 60 oder 58 Jahre ergibt sich jedoch als Unterschied, daß *schlagartig* gleich *mehrere* Altersjahrgänge aus dem Betrieb ausscheiden, so daß in diesem Fall besondere betriebliche Reaktionen wahrscheinlich werden. Die Ausdünnung der Belegschaft dürfte sowohl Anlaß geben zu zusätzlichen Rationalisierungsmaßnahmen als auch Möglichkeiten eröffnen zu einer weiteren Verdichtung der Leistungsverausgabung.

Produktivitätssteigerung durch Leistungsintensivierung wird den Betrieben dadurch ermöglicht, daß die älteren, im Regelfall gerade leistungsschwächeren Arbeitnehmer den Betrieb verlassen, sich der Personalstamm mehr und mehr verjüngt und die Aufgaben der ausgeschiedenen älteren Arbeitnehmer teilweise von ande-

ren Beschäftigten mit übernommen werden können. Dies dürfte vornehmlich im Büro-, Verwaltungs- und Dienstleistungsbereich, weniger aber bei zeitgebundenen Tätigkeiten in der Produktion der Fall sein. Betriebsbefragungen haben erkennen lassen, daß diese durch Lebensarbeitszeitverkürzung induzierten *zusätzlichen* Produktivitätseffekte gesamtwirtschaftlich bei rund 30 vH liegen³¹; d. h. die Herabsetzung der Altersgrenze läßt aufgrund der durch die betrieblichen Gegenreaktionen hervorgerufenen Sicker-effekte nur eine Wiederbesetzung von 70 vH der freigewordenen Arbeitsplätze erwarten.

4.2 Die Interessen der älteren Arbeitnehmer

Zwar steht die Frage nach dem Beschäftigungseffekt im Mittelpunkt der Bewertung unterschiedlicher Formen der Arbeitszeitverkürzung, jedoch müssen auch die sozial- und gesellschaftspolitischen Aspekte mitbeachtet werden, denn die Forderung nach Absenkung der Altersgrenze kann nicht *allein* aus beschäftigungs-politischen Überlegungen Rechtfertigung finden. Entscheidend ist vielmehr, ob auch sozial- und gesellschaftspolitische Gründe für eine weitere Absenkung der Altersgrenze sprechen. Erst dann wäre eine solche Strategie verantwortlich und könnte auch auf Zustim-mung der Beschäftigten stoßen, die ja auch für die Durchsetzung eintreten müssen.

Nun kann es keinen Zweifel geben, daß die Lebensarbeitszeit-verkürzung gerade von den älteren Arbeitnehmern durchweg positi-v eingeschätzt wird. Die langjährige gewerkschaftliche Forde-rung nach einer Herabsetzung der Altersgrenze entspricht den Wünschen vieler Betroffener, gemäß ihren Neigungen und Wün-schen und ihrer gesundheitlichen Konstitution den Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Arbeitsleben selbst zu bestimmen, also auch frühzeitig das Arbeitsleben zu beenden und die Phase des »wohl-erworbenen« Ruhestandes möglichst in Gesundheit zu erleben.

Es wäre jedoch verkürzt, diese manifesten Wünsche nach einem vorgezogenen Ruhestand so zu interpretieren, als bestünde bei den Beschäftigten von vornherein ein Interesse an einem möglichst frü-hen Lebensabend ohne Arbeit. Vielmehr kommt es darauf an, die für die Präferenzen ausschlaggebenden betrieblichen und außerbe-trieblichen Bedingungen der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitneh-

mer ins Blickfeld zu bekommen. So kann festgestellt werden, daß vor allem der im Alter verschlechterte Gesundheitszustand, d. h. der vorzeitige physische und psychische Verschleiß, der sich u. a. in der hohen Frühinvalidität, der hohen Schwerbehindertenquote und der hohen Krankheitsrate widerspiegelt, den Wunsch bestimmt, den Arbeitsplatz zu verlassen. Die Belastungen bzw. Überbelastungen im gesamten Arbeitsleben und der steigende Arbeitsdruck im Betrieb gerade unter krisenhaften Wirtschaftsbedingungen treffen hierbei zusammen mit einer nachlassenden körperlichen und geistigen Beanspruchbarkeit. Alters- und leistungsgerechte qualifizierte Arbeitsplätze fehlen völlig.

Diese durch die Verhältnisse dergestalt aufgezwungene »Flucht« aus der Arbeit signalisiert also eine Reaktion auf unmenschliche Arbeitsbedingungen und wird noch dadurch forciert, daß – insbesondere im Arbeiterbereich – die letzte Berufsphase immer noch häufig mit Abstufungen und Einkommensminderungen verbunden ist. Ganz entscheidend für die Interessenlage ist schließlich auch der Druck, der von der Arbeitsmarktsituation ausgeht: Der frühestmögliche Ruhestand wird auf jeden Fall einer drohenden, bzw. eingetretenen Arbeitslosigkeit vorgezogen, denn arbeitslose ältere Arbeitnehmer haben so gut wie keine Wiedereinstellungs-Chancen mehr, und die Lebenssituation des Ruhestandes wird auf jeden Fall positiver als der diskriminierte und stigmatisierte Status der Arbeitslosigkeit eingeschätzt.

4.3 Sozial- und gesellschaftspolitische Gefahren

Die Inanspruchnahme einer herabgesetzten Altersgrenze soll freiwillig erfolgen. So zumindest lesen sich alle entsprechenden Äußerungen. Es besteht jedoch aller Grund zu der Befürchtung, daß gerade unter dem Druck der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage eine Großzahl auch solcher älterer Arbeitnehmer aus dem Betrieb gedrängt wird, die aufgrund ihrer gesundheitlichen Konstitution, ihrer Interessen und auch ihrer Einkommensverhältnisse eigentlich noch berufstätig bleiben wollten. Ein derartiger »stummer Zwang« zum frühestmöglichen Eintritt in den Ruhestand führt nicht nur die proklamierte Wahlfreiheit ab absurdum, sondern verletzt auch das Recht auf Arbeit, das auch älteren Beschäftigten ungeschmälerst zusteht. Ältere Arbeitnehmer werden moralisch unter Druck

gesetzt und aufgefordert, ihren Platz für jüngere frei zu machen, und die Mehrzahl der Betroffenen wird sich dem nicht entziehen können.

Unter dem Deckmantel eines auf individuellen Verzicht umgebogenen Solidaritätsbegriffes entsteht so ein gefährliches Ausgliederungsdenken, das die schwächsten Gruppen – seien es Ältere, Frauen oder Ausländer – vom Arbeitsmarkt verdrängt. Nicht alle älteren Arbeitnehmer sind körperlich verschlissen, und für viele ältere Menschen ist die Arbeit trotz aller Belastungen auch eine Möglichkeit zur Lebenserfüllung. Je tiefer die Altersgrenze ansetzen soll, umso größer dürfte diese Gruppe sein. Grundsätzlich stellt sich daher die Frage, wie (bei immer noch steigender Lebenserwartung) im letzten Lebensdrittel eine befriedigende Lebensführung erreicht werden kann, und ob es nicht ein falscher Weg ist, möglichst früh aus dem Arbeitsleben auszuscheiden, aber innerhalb dieser immer kürzeren Spanne der Lebensarbeitszeit mindestens so intensiv und belastend wie bisher zu arbeiten. Lebensbedürfnisse, wie z.B. Familienleben, Kindererziehung, Freizeitgestaltung bestehen während des gesamten Arbeitslebens und können nicht auf den »Ruhestand« vertagt werden.

Die personalpolitischen Strategien der Betriebe forcieren den »stummen Zwang« zur Ausgliederung älterer Arbeitnehmer geradezu, denn die Lebensarbeitszeitverkürzung entspricht vielfach den unternehmerischen Vorstellungen. Schon die bisherige Praxis der Frühverrentung, die ja als personalpolitisches Instrument eingesetzt wird, zeugt von den betrieblichen Interessen. Ganz generell lässt sich feststellen, daß für den Betrieb immer dann Vorteile entstehen, wenn

- durch das Ausscheiden älterer, häufig eingeschränkt leistungsfähiger Arbeitnehmer eine Umschichtung und Verjüngung der Belegschaft erfolgt;
- sich die Bereitstellung von altersgerechten Arbeitsplätzen erübrigt;
- die tarifvertraglichen Kündigungs- und Bestandsschutzregelungen für ältere Arbeitnehmer unterlaufen werden können und
- damit eine weitere Steigerung der Arbeitsintensität ermöglicht wird.

Dies heißt aber, daß damit die inhumanen Arbeitsbedingungen, die den Verschleiß der Gesundheit ja erst hervorrufen, nicht nur festgeschrieben, sondern geradezu noch verschlechtert werden. Durch eine Herabsetzung der Altersgrenze würden also die ei-

gentlichen Ursachen für die Probleme älterer Arbeitnehmer nicht gelöst.

Es ergeben sich also eine Reihe von Bedenken, die Altersgrenzenabsenkung als wesentliches Mittel der Arbeitszeitverkürzung einzusetzen. Die Bedenken werden dabei umso größer, je frühzeitiger der Zeitpunkt des Übergangs in den Ruhestand festgelegt wird. Trotzdem muß auf den Tatbestand reagiert werden, daß *aktuell* viele ältere Arbeitnehmer gesundheitlich so stark beeinträchtigt sind, daß für sie ein frühzeitiger Ruhestand als der einzige Ausweg offen bleibt. Der Hinweis auf die strukturellen Bedingungsfaktoren ihrer Situation befreit sie ebensowenig aus ihrer Notlage wie die Forderung, zur Gesundheitssicherung eine präventive Politik des Arbeitsschutzes und der Humanisierung der Arbeit zu praktizieren. Daß eine solche präventive Strategie notwendig ist, um die Arbeitsbedingungen so zu verbessern, daß der Gesundheitszustand auch im höheren Erwerbsalter gesichert bleibt, dürfte unbestritten sein; diese Strategie wirkt jedoch nur langfristig und muß nicht im Gegensatz zur Absenkung der Altersgrenze stehen.

4.4 Die Herabsetzung der gesetzlichen Altersgrenze auf 60 Jahre

Die gegenwärtigen Beschäftigungsbedingungen der älteren Arbeitnehmer machen eine Herabsetzung der Altersgrenze auf 60 Jahre sozialpolitisch notwendig. Voraussetzung für eine solche Regelung ist allerdings, daß die Inanspruchnahme freiwillig erfolgt und die Rente so hoch ist, daß ein angemessener Lebensstandard beibehalten werden kann. Auf die aktuellen Überlegungen, die Höhe der gesetzlichen Altersrente durch *versicherungsmathematische Abschläge* zu kürzen, wenn die flexible Altersgrenze auf 60 Jahre vorgezogen wird, treffen genau diese Voraussetzungen jedoch nicht zu. Hintergrund dieser Überlegung ist der Tatbestand, daß bei einem früheren Rentenbeginn sich die Rentenbezugsdauer (bis zum Tod) entsprechend erhöht und zusätzliche Ausgaben der Rentenversicherung anfallen. Versicherungsmathematisch läßt sich nun ein Abschlag von der monatlichen Rente errechnen, durch den trotz des verlängerten Rentenbezugs die über die Jahre kumulierten Ausgaben unverändert gehalten werden. Dies klingt, gerade im

Hinblick auf die Finanzknappheit bei der Rentenversicherung, logisch und einleuchtend. Doch welche finanziellen Folgen ergeben sich konkret für den Rentner?

Zunächst muß berücksichtigt werden, daß bereits nach gelender Rentenberechnung ein vorgezogener Ruhestand zu einer Rentenminderung führt, da sich die Zahl der angerechneten Versicherungsjahre, die für die Rentenhöhe wichtig ist, entsprechend verringert. Ein Abschlag, der auch die längere Laufzeit der vorgezogenen Rente ausgleichen soll, würde also noch zusätzlich greifen und die Rentenhöhe weiter herabdrücken. Vorliegende Modellberechnungen gehen – wenn die Rente von 63 auf 60 Jahre vorgezogen wird – von einem jährlichen Abschlag von rd. 6,25 vH aus. Tabelle 3 zeigt die finanziellen Konsequenzen an zwei Beispielen auf³²: Die Ausgangszahlbeträge der Renten mit 63 Jahren entsprechen dabei den *durchschnittlichen* flexiblen Altersruhegeldern (1982) in der Arbeiterrentenversicherung (1440,— DM) bzw. in der Angestelltrentenversicherung (1834,70 DM). Wie man sieht, kommt es insgesamt zu einer Rentenminderung von 24,2 vH bzw. in absoluten Beträgen zu einem Verlust von 346 DM und 440 DM.

*Tabelle 3
Rentenkürzung durch versicherungsmathematische Abschläge*

Rente mit 63 Jahren	Rente mit 60 Jahren	Rente in DM		
	Rentenminde- rung durch verringerte Zahl der Ver- sicherungs- jahre in vH	Rentenmin- derung durch versiche- rungsmathe- matischen Abschlag in vH		
Arbeiter Angestellter	1440,— 1834,70	5,45 5,45	18,75 18,75	1091,38 1390,22

Durch derartige Einbußen wäre die Masse der Versicherten von der Inanspruchnahme der Altersgrenze mit 60 Jahren ausgeschlossen. Ohnedies sind die Renten in den letzten Jahren im Realwert ständig gefallen. Lediglich die wenigen »privilegierten« Rentner mit hohen zusätzlichen Betriebsrenten oder sonstigen Einkünften hätten die Chance, das Angebot der vorgezogenen Altersgrenze

auch tatsächlich wahrzunehmen. Der Arbeitsmarkteffekt bliebe insofern bei nahezu Null. Entsteht jedoch ein informeller Zwang zum Ausscheiden für größere Gruppen von Rentnern, so wird wegen der geringen Rente Nebenerwerbstätigkeit oder sogar der Bezug von Sozialhilfe notwendig.

Versicherungsmathematische Abschläge müssen deshalb allein aus arbeitsmarktpolitischen Gründen als völlig untauglich abgelehnt werden. Sie sind aber auch sozialpolitisch gefährlich, weil sie den Solidarcharakter der Rentenversicherung aushöhlen und zu der weitreichenden Konsequenz führen müßten, alle vorzeitigen Renten (an Arbeitslose, Frauen, Schwerbehinderte, Erwerbsunfähige) mit entsprechenden Kürzungen zu belegen.

Eine Altersgrenzenabsenkung ohne Abschläge würde zu Beschäftigungseffekten führen, die höher liegen, aber natürlich insgesamt begrenzt bleiben: Betroffen sind lediglich die 60 bis 63jährigen Männer, denn die Männer, die über 63 Jahre hinaus arbeiten, machen ja noch nicht einmal von der flexiblen Altersgrenze mit 63 Jahren Gebrauch. Die Frauen werden nicht berührt, denn sie sind bereits jetzt (unter bestimmten Voraussetzungen) mit 60 Jahren rentenanspruchsberechtigt. Von den 256 000 betroffenen Männern (1981) dürften 80 vH die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen (35 Versicherungsjahre) erfüllen, so daß die Zahl der Anspruchsberechtigten bei 212 000 liegt. Wenn die tatsächliche Inanspruchnahme bei 70 vH angesetzt wird, dann läßt sich der Entzugseffekt auf 148 400 Personen beziffern. Unter der Voraussetzung eines produktivitätsbedingten Sickereffekts von 30 vH läge schließlich die Beschäftigungswirkung bei 103 800 Personen. Dies reicht zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zwar nicht aus, kann aber eine wichtige Ergänzung zu anderen Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung darstellen, da durch eine allgemein geltende, gesetzliche Regelung dieser Effekt umfassend und *schnell* zu erreichen ist.

4.5 Das Modell der Tarifrente

Im Unterschied zu der skizzierten gesetzlichen Lösung wird von der Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten ein Modell zur tarifvertraglichen Herabsetzung der Altersgrenze (Tarifrente) vertreten, das mittlerweile nicht nur von der SPD, sondern auch vom

Arbeitsministerium stark unterstützt wird. Dieses Modell sieht vor, daß die Beschäftigten bereits ab 58 Jahren ausscheiden können. Bis zum Erreichen des jeweiligen gesetzlichen Rentenanspruchs sollen sie 75 vH des letzten Nettoeinkommens als Vorruestandsgeld erhalten. Beiträge zur Sozialversicherung werden auf der Basis des bisherigen Bruttoeinkommens weiterbezahlt. Für jeden ausscheidenden älteren Arbeitnehmer soll ein Arbeitsloser eingestellt werden. Wird diese Wiederbesetzung des Arbeitsplatzes durch den Betriebsrat bestätigt, erhält der Arbeitgeber $\frac{1}{3}$ des Vorruestandsgeldes durch die Bundesanstalt für Arbeit erstattet. Das restliche Drittel der Kosten soll in den Tarifverhandlungen als Abzug von der ansonsten vereinbarten Lohnsteigerung angerechnet werden. Die bisher vom Arbeitsministerium veröffentlichten Vorschläge weichen von diesem Modell in entscheidenden Punkten ab: Das Vorruestandsgeld soll in Entsprechung zur Höhe des Arbeitslosengeldes nur 68 vH betragen, und die Bundesanstalt für Arbeit soll nur die Hälfte der Kosten erstatten.

Schon ein Vorruestandsgeld in Höhe von 75 vH des Nettoeinkommens bedeutet Einkommensverluste, die jedoch *im Schnitt* auch beim Bezug der gesetzlichen Rente anfallen würden. Die Vorstellungen aber, die Leistungen am Niveau des Arbeitslosengeldes zu bemessen, sind sozial völlig untragbar, da das Arbeitslosengeld faktisch nur noch 62 vH des Nettoeinkommens ausmacht. (Nach dem AFG ist das maßgebliche Einkommen, auf das die 68 vH des Arbeitslosengeldes angelegt werden, um Zuschläge, Zuwendungen, Weihnachtsgeld usw. gekürzt!) Darüber hinaus ist noch nicht einmal sichergestellt, ob das Vorruestandsgeld steuerfrei bleibt, denn dafür müßte ein neuer Steuerbefreiungstatbestand im Steuerrecht geschaffen werden. Diese Regelung wäre deshalb gleichbedeutend mit einer Arbeitszeitverkürzung mit massivem Lohnabbau auf dem Rücken der Rentner.

Würde die Tarifrente generell eingeführt, also für *alle* Tarifgebiete gelten, so wären gesamtwirtschaftlich 934 692 Männer und Frauen (zwischen 58 und 65 Jahren) betroffen. Da die Anspruchsberechnung an eine gewisse Betriebszugehörigkeit geknüpft sein dürfte (etwa 10 Jahre), liegt die Zahl der Anspruchsberechtigten tatsächlich niedriger. Die Quote der (freiwilligen!) Inanspruchnahme hängt nun entscheidend von der Höhe des Vorruestandsgeldes ab. Die NGG geht davon aus, daß bei ihrem Konzept, die 60 bis 65jährigen zu 70 vH, die 58 bis 60jährigen zu 50 vH von dem Angebot Gebrauch machen. Unter diesen Voraussetzungen

würden 515 000 Personen ihren Arbeitsplatz verlassen und den Arbeitsmarkt entlasten.

Beschäftigungspolitisch richtungsweisend ist nun die angestrebte Wiederbesetzungspflicht, mit der Sickereffekte vermieden und Neueinstellungen von Arbeitslosen zu 100 vH erreicht werden sollen. Die Bundesanstalt für Arbeit zahlt nach dem Konzept ja nur dann dem Arbeitgeber einen Zuschuß zum Vorruestandsgeld, wenn vom Betriebsrat bestätigt wird, daß für den Ausscheidenden ein Arbeitsloser eingestellt worden ist. Um also die betrieblichen Gegenreaktionen, die den Beschäftigungseffekt verhindern, zu unterbinden, wird auf die unternehmerische Personalplanung und letztlich auf die unbegrenzte Verfügungsgewalt der Unternehmen über Arbeitsplätze abgezielt. Voraussetzung für eine »wasserdichte« Wiederbesetzungspflicht sind deshalb umfassende Mitbestimmungs- und Kontrollrechte des Betriebsrates, deren Durchsetzung auf härtesten Widerstand stoßen wird. Aber es ergeben sich auch eine Fülle von praktischen Problemen, denn in vielen Betrieben gibt es überhaupt keinen Betriebsrat, und oftmals sind Betriebsräte (vor allem die Nichtorganisierten) weder fähig noch willens, den Personaleinsatz des Arbeitgebers zu kontrollieren. Auch stellt sich die Frage, wie gerade bei größeren Betrieben, in denen aufgrund großer Fluktuation häufig Einstellungen und innerbetriebliche Personalumbesetzungen vorgenommen werden, zu beurteilen ist, ob tatsächlich die Neueinstellungen in Reaktion auf das Ausscheiden des Vorruestandler erfolgen.

Da nicht damit zu rechnen ist, daß all diese Voraussetzungen für eine effektive Wiederbesetzungspflicht erreicht werden können, muß auch bei der Tarifrente mit einem Sickerverlust bei den tatsächlichen Beschäftigungseffekten von rd. 20 vH gerechnet werden. Summa summarum ergibt sich damit gesamtwirtschaftlich eine *Beschäftigungswirksamkeit von etwa 412 000 Personen*. Hinter den Möglichkeiten einer Wochenarbeitszeitverkürzung (der tatsächliche Beschäftigungseffekt bei der 35-Stunden-Woche liegt zwischen 1 430 000 und 1 857 000 Personen) fällt die Tarifrente damit deutlich zurück. Die Beschäftigungswirkungen der Tarifrente erhöhen sich im übrigen in den Jahren nach der Einführung der Tarifrente nicht. Zwar wachsen immer wieder neue Jahrgänge in die vorgezogene Ruhestandsregelung hinein, aber dies ist ein normaler Vorgang, der auch bei der gegenwärtigen Altersgrenzenregelung auftritt.

Das Modell der Tarifrente wird in der Öffentlichkeit mittlerweile mehr und mehr als der Schwerpunkt tarifvertraglicher Arbeitszeitverkürzung und als Alternative bzw. Gegenstrategie zur Wochenarbeitszeitverkürzung aufgefaßt. So läßt auch die Bundesregierung keinen Zweifel daran, daß für sie – neben der Arbeitszeitflexibilisierung – Lebensarbeitszeitverkürzungen in Frage kommen. Die angekündigte Vorlage des Rahmengesetzes zur Flankierung der Tarifrente verfolgt ausdrücklich die Absicht, die gewirtschaftliche Tarifpolitik in diese Richtung festzulegen. Und in der Tat stehen in der derzeitigen ökonomischen Situation tarifpolitische Forderungen zur Arbeitszeitverkürzung nicht in einem idealen komplementären Verhältnis, sondern in Konkurrenz zueinander. Es ist deshalb nicht ausszuschließen, daß die Durchsetzung der Tarifrente sich nur um den Preis einer weiteren Festschreibung der Wochenarbeitszeit (so z. B. bei der Verkürzung der Arbeitszeit für [den kleinen Kreis] älterer Arbeitnehmer in der Chemischen Industrie) erreichen ließe. Vor allem aus beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten erscheint dieser Preis zu hoch:

- Die Entlastungswirkungen auf dem Arbeitsmarkt bleiben bei einer Tarifrente im Verhältnis zur 35-Stunden-Woche begrenzt.
- Die Tarifrente begünstigt nur einen Teil der Beschäftigten. Für die Mehrheit der Arbeitnehmer in jüngerem und mittlerem Alter wird sich dieser unmittelbare Nutzen aber noch nicht einmal in Jahrzehnten ergeben, da die Regelung (bis etwa 1990) zeitlich begrenzt werden soll. Die für die Durchsetzung einer tarifvertraglichen Arbeitszeitverkürzung so zentrale Mobilisierungsfähigkeit der Gesamtheit der Beschäftigten dürfte deshalb schwer zu erreichen sein.
- Die Tarifrente würde je nach ihrer Durchsetzung in bestimmten Tarifgebieten zu unterschiedlichen Altersgrenzen führen und damit einen sozialpolitischen Regelungsbereich, der bislang gesetzlich normiert war, um die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen und Ruhestandsmöglichkeiten *aller* älteren Arbeitnehmer zu sichern, auf die tarifvertragliche Ebene verlagern. Dies ist ein Schritt mehr in Richtung der herrschenden Politik, staatliche Reformdefizite (über die Sozialpolitik bis hin zur Bildungspolitik) den Gewerkschaften zu überantworten. Tarifpolitik wird dadurch überfordert, während der Staat sich seiner Verantwortung entzieht.

Insgesamt erscheint deshalb die immer stärker zu beobachtende Konzentration der Tarifpolitik auf die Wochenarbeitszeitverkür-

zung als folgerichtig und sinnvoll. Die Lebensarbeitszeitverkürzung sollte *gesetzlich* geregelt werden, und die seit langen Jahren von den Gewerkschaften geforderte Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze auf 60 Jahre ohne Abschläge ist dazu ein Weg.

5. Wochenarbeitszeitverkürzung: Die 35-Stunden-Woche ist notwendig und machbar!

5.1 Die Gründe: Abbau der Arbeitslosigkeit und Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch die 35-Stunden-Woche

Wir konnten feststellen, daß die Konzeptionen und Modelle zur individuellen Flexibilisierung der Arbeitszeit nicht zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen, sondern ganz im Gegenteil sogar überwiegend negative Wirkungen auf das Beschäftigungsniveau, die Arbeitsbedingungen und die Stellung der Arbeitnehmer ausüben. Durch die Herabsetzung der gesetzlichen Altersgrenze auf 60 Jahre lassen sich zwar 104 000 freiwerdende Arbeitsplätze effektiv neu besetzen, aber angesichts der Dramatik der gegenwärtigen und zukünftigen Arbeitsmarktlage reichen diese Beschäftigungseffekte bei weitem nicht aus. Um sicherzustellen, daß die Arbeitslosigkeit bei steigender Arbeitsproduktivität und wachsendem Erwerbspersonenpotential nicht noch weiter zunimmt, sondern in den nächsten Jahren deutlich abgebaut wird, bedarf es einer massiven Arbeitszeitverkürzung. Selbst unter relativ günstigeren gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbedingungen müssen durch Arbeitszeitverkürzungen jährlich mindestens 440 000 Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden, damit bis 1990 ein wesentlicher Schritt zur Wiedererlangung der Vollbeschäftigung getan ist.

Wir plädieren daher für eine möglichst umfassende und schnelle Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit für alle Beschäftigten bei vollem Lohnausgleich. Andere, vor allem gesetzliche Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung können und müssen im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ergänzend wirken. Entscheidend ist jedoch die Schwerpunktsetzung der Arbeitszeitpolitik auf die Wochenarbeitszeitverkürzung. *Die Durchsetzung der 35-Stunden-Woche für alle ist die zentrale Aufgabe.* Dafür sprechen im wesentlichen drei Gründe:

Erstens hat die Wochenarbeitszeitverkürzung auf 35 Stunden mit der Schaffung von 1,43 bis 1,86 Mio Arbeitsplätzen den weit aus größten Beschäftigungseffekt. Nur sie bietet die Chance, daß in Verbindung mit einer beschäftigungsorientierten Politik des

qualitativen Wachstums sich die Arbeitslosigkeit erheblich vermindert und nicht Massenarbeitslosigkeit in Millionenhöhe als Dauerrzustand akzeptiert wird.

Zweitens werden gerade durch die Wochenarbeitszeitverkürzung für *alle* Beschäftigten – und nicht nur für kleinere Gruppen – die Arbeitsbelastungen reduziert und die Arbeitsbedingungen verbessert. Sie entspricht der Forderung nach einem vorbeugenden Arbeits- und Gesundheitsschutz und ist damit ein wichtiger Bestandteil einer Politik zur Humanisierung der Arbeit. Die Grundlagen für Gesundheitsverschleiß und Frühinvalidität werden in den belastungsintensivsten Berufsphasen zwischen dem 25sten und dem 45sten Lebensjahr gelegt, und die 35-Stunden-Woche für alle trägt ganz wesentlich zu deren Abbau bei.

Drittens schafft die Wochenarbeitszeitverkürzung ein größeres Maß an Freizeit und damit die Voraussetzung zur besseren Gestaltung der individuellen Lebensbedürfnisse und -interessen. Diese Bedürfnisse fallen nicht erst im Urlaub oder im Ruhestand an, sondern in jeder Arbeitswoche, an jedem Arbeitstag. Die 35-Stunden-Woche verbessert deshalb insbesondere die Voraussetzungen für eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie und eröffnet Frauen und Männern die Chance, die Aufgaben der Kindererziehung und Familienversorgung besser zu erfüllen und gleichmäßiger zu verteilen. Damit erhöhen sich vor allem die Möglichkeiten vieler Frauen, erwerbstätig zu sein und zu bleiben und nicht nach der Geburt von Kindern ganz den Beruf aufgeben zu müssen bzw. auf unterwertige, instabile Teilzeitarbeitsverhältnisse ausweichen zu müssen.

Es lässt sich zusammenfassen: Die 35-Stunden-Woche ist ein erfolgversprechender Weg zum Abbau der Arbeitslosigkeit und sie eröffnet zugleich allen Arbeitnehmern die positive Chance, qualitativ bessere Arbeits- und Lebensbedingungen zu erreichen.

Während bei anderen Formen der Arbeitszeitverkürzung Unternehmer und Regierung durchaus Konzessionsbereitschaft erkennen lassen, stößt die 35-Stunden-Woche auf den härtesten Widerstand. Dies gilt dabei nur für die Bundesrepublik, denn in allen anderen westeuropäischen Ländern ist die Verkürzung der Wochenarbeitszeit kein Tabu, sondern gängige Praxis. In der politischen Auseinandersetzung in der Bundesrepublik werden jedoch immer aufs neue Gegenargumente gegen die Wochenarbeitszeitverkürzung angeführt. Die wichtigsten Gegenargumente lauten, – die 35-Stunden-Woche bewirke keine Mehrbeschäftigung,

- sie koste zu viel und
- sie sei betrieblich nicht umsetzbar.

Im folgenden werden wir darlegen, daß die Gegenargumente sich nicht halten lassen. *Die 35-Stunden-Woche ist beschäftigungspolitisch wirksam und läßt sich bei vollem Lohnausgleich finanzieren.* Über die konkrete Form einer Wochenarbeitszeitverkürzung wird auf betrieblicher und vor allem tarifvertraglicher Ebene entschieden; dabei wird es von den jeweiligen Interessen, Bedingungen und Besonderheiten abhängig sein, ob z. B. die Arbeitszeit täglich verkürzt wird, ob das Wochenende verlängert wird oder ob Freischichten eingeführt werden. Diese Frage läßt sich hier nicht beantworten.

5.2 Hat die Wochenarbeitszeitverkürzung Beschäftigungseffekte?

5.2.1 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Rein rechnerisch würde die Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden zu einem Mehrbedarf von 2,858 Mio Arbeitskräften führen. Die Beschäftigungswirkung von einer Stunde Arbeitszeitverkürzung steigt mit abnehmender Wochenarbeitszeit, da das ausgefallene Arbeitszeitvolumen durch eine verringerte Wochenarbeitszeit geteilt werden muß. Die Verkürzung von 40 auf 39 Wochenstunden hat einen rechnerischen Effekt von 513 000 Beschäftigungsverhältnissen, während die von 36 auf 35 Stunden bereits einen von 635 000 hat (vgl. Tabelle 4).

Nun ist bekannt, daß der rechnerische Beschäftigungseffekt von Arbeitszeitverkürzung in der betrieblichen Praxis nicht voll realisiert wird, sondern durch zusätzliche betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen, die erst durch Arbeitszeitverkürzung bewirkt werden, zumindest zum Teil aufgefangen wird.

Die Gegner einer aktiven Beschäftigungspolitik und dabei allen voran die Arbeitgeberverbände gehen soweit, allen kollektiv vereinbarten Arbeitszeitverkürzungen jegliche Beschäftigungswirkungen abzusprechen. So räumte der Arbeitgeberpräsident Esser beispielsweise auf dem »SPD-Forum Arbeitszeitverkürzung« (am 5. 11. 1982) ein, daß die Arbeitszeitverkürzungen der 50er und 60er Jahre zwar zu zusätzlichen Einstellungen geführt hätten. Er be-

hauptet dann allerdings, daß sich heute aufgrund der gestiegenen Personalkosten die Situation geändert habe. »Wegen der veränderten ökonomischen Bedingungen haben die Unternehmen schon in den vergangenen Jahren auf Arbeitszeitverkürzungen kaum noch mit der Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte reagiert. Im Vordergrund standen vielmehr verstärkte Rationalisierungsanstrengungen. Dies wäre – sofern die technologischen und betriebsorganisatorischen Möglichkeiten hierfür bestehen – am ehesten mit Hilfe von Rationalisierungsmaßnahmen erreichbar. Dagegen haben die Befürworter von Arbeitszeitverkürzungen die Erwartung, daß die

*Tabelle 4
Beschäftigungswirkungen der Wochenarbeitszeitverkürzung*

Anzahl der abhängig Beschäftigten	Reduzierung der Wochenarbeitszeit von 40 Std. auf	Rechnerischer (Brutto-) Beschäftigungseffekt ¹	Tatsächlicher (Netto-) Beschäftigungseffekt	Variante I ²	Variante II ³
20 000 ⁴	39	513	257	333	
20 513 ⁵	38	540	270	351	
21 334 ⁵	37	569	284	369	
21 622 ⁵	36	601	301	391	
22 223 ⁵	35	635	318	413	
Summe		2858	1430	1857	

¹ Der rechnerische Beschäftigungseffekt ergibt sich aus folgender Formel

$\frac{\text{ausgefallene Arbeitszeit} \times \text{abhängig Beschäftigte}}{\text{Arbeitszeit je Erwerbstätiger nach der Verkürzung}} = \text{Mehrbedarf an Arbeitskräften}$

² Die Arbeitszeitverkürzung wird zu 50 vH durch zusätzliche Produktivität aufgefangen.

³ Die Arbeitszeitverkürzung wird zu 35 vH durch zusätzliche Produktivität aufgefangen.

⁴ 1983 gibt es nach der WSI-Prognose ca. 22 085 Mio abhängige Beschäftigte. Davon werden ca. 11 vH Teilzeitbeschäftigte abgezogen, die weniger als 30 Stunden die Woche arbeiten und für die die Wochenarbeitszeitverkürzung vermutlich nicht unmittelbar wirksam wird. Aus rechnerischen Gründen wird dann von einer aufgerundeten Zahl von 20 Mio abhängig Beschäftigten ausgegangen.

⁵ Die rechnerische Mehrbeschäftigung der vorherigen Arbeitszeitverkürzung wird zu der Zahl der abhängig Beschäftigten hinzuaddiert. Falls hier die tatsächliche Mehrbeschäftigung hinzuaddiert würde, wäre bei einer Arbeitszeitverkürzung in mehreren Stufen die Summe niedriger als bei einer einstufigen Arbeitszeitverkürzung. Die Differenz ist jedoch gering.

Unternehmen zum Ausgleich von Arbeitszeitverkürzungen den Weg mit den vergleichsweise größten Kosteneffekten beschreiten, nämlich den Weg von Neueinstellungen. Diese Erwartung ist jedoch – von Teilbereichen abgesehen – unter den gegebenen ökonomischen Bedingungen nicht realistisch.«

Zunächst ist die Behauptung in sich selbst widersprüchlich. Wenn es den Unternehmern tatsächlich gelänge, die Arbeitszeitverkürzung aufzufangen, dann würden durch die 35-Stunden-Woche auch keine Kosten entstehen. Die Behauptungen, die 35-Stunden-Woche bringe keine Beschäftigungseffekte *und* sie koste zuviel, sind nicht miteinander vereinbar. Zumindest unter logischen Gesichtspunkten müßten sich die Unternehmer für ein Argument entscheiden.

Irreführend ist weiterhin, daß Beschäftigungseffekte mit der Zahl von Einstellungen gleichgesetzt werden. Gerade in einer Wirtschaftskrise wird ein Großteil der Beschäftigungswirkungen aber in einer Vermeidung oder Verringerung von Entlassungen bzw. der Absicherung von Kurzarbeiten bestehen. Denn der Anteil von schrumpfenden Betrieben, in denen ohne Arbeitszeitverkürzungen Entlassungen anstehen, ist gegenwärtig sehr hoch. Die Zahl der Arbeitslosen wird daher nicht nur durch den Eintritt bisher nicht Erwerbstätiger ins Erwerbsleben (vor allem Jugendlicher und Hausfrauen), sondern in quantitativ höherem Maße durch den Zustrom bereits Erwerbstätiger in die Arbeitslosigkeit bestimmt. Allein 1982 wurden ca. 3 Mio Arbeitskräfte durch Entlassungen, Stillegungen etc. arbeitslos. Während in der Hochkonjunktur bei ausgelasteten betrieblichen Kapazitäten die Wirkungen der Arbeitszeitverkürzungen sich vor allem in Neueinstellungen ausdrücken, wird in der Krise das Niveau der Arbeitslosigkeit in besonderem Maße durch die Stabilisierung bestehender Beschäftigungsverhältnisse vermindert. Vernachlässigt man diesen Effekt, unterschätzt man in der Krise zwangsläufig die Wirkungen von Arbeitszeitverkürzungen auf den Arbeitsmarkt.

Wie hoch sind nun die tatsächlichen Beschäftigungseffekte einer Wochenarbeitszeitverkürzung einzuschätzen? Wissenschaftliche Untersuchungen aus den letzten Jahren kommen dabei zu folgenden zum Teil unterschiedlichen Ergebnissen:

(1) Eine Befragung von 2241 Industrieunternehmen durch das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung sowie das Ifo-Institut München Ende 1976 ergab, daß bei einer Arbeitszeitverkürzung von 5 vH ohne Lohnausgleich ca. 50 vH der ausgefallenen

Arbeitsstunden durch eine Erhöhung der Beschäftigtenzahl ausgeglichen würde. Der Beschäftigungseffekt in der Produktion wurde dabei mit 60 bis 92 vH erheblich höher als im Verwaltungsbereich (ca. 20 bis 26 vH) eingeschätzt.

Auf der Grundlage dieser und weiterer Untersuchungen geht das IAB heute davon aus, daß bei einer Wochenarbeitszeitverkürzung mit einem Sickerverlust von maximal 50 vH zu rechnen ist. Diese Annahme wird als eher »pessimistisch« eingeschätzt, denn es

*Tabelle 5
Beschäftigungseffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen*

Industriegruppen/ Bauhauptgewerbe	Verkürzung der Arbeitszeit ²			Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüsse			
	Bei einer Arbeitszeit- verkürzung um 5 % würden die Unternehmen die Beschäftigtenzahl um . . . % erhöhen			Lohnkosten- zuschüsse würden . . . % der Unterneh- men veranlassen (ja) oder nicht (nein), ihre Beschäftigtenzahl zu erhöhen		Einarbeitungs- zuschüsse würden . . . % der Unterneh- men veranlassen (ja) oder nicht (nein)	
	im Produk- tions- bereich	im Verwal- tungsbereich	Insgesamt ¹	ja	nein	ja	nein
Grundstoff- und Produktionsgüter- industrie	3,2	1,3	2,6	4	96	7	93
Investitionsgüter- industrie	3,0	1,0	2,4	7	93	10	90
Verbrauchsgüter- industrie	3,8	1,2	3,3	8	92	12	88
Nahrungs- und Genußmittelindustrie	3,4	1,3	2,7	2	98	4	96
Verarbeitende Industrie insgesamt	3,1	1,1	2,5	7	93	9	91
Bauhauptgewerbe	4,6	1,0	4,2	11	89	6	94

¹ Gewichtet mit den Anteilen der Angestellten und Arbeiter der Industrie- bzw. Bau- berichterstattung im November 1976 (Statistisches Bundesamt: Fachserie D 1/I. bzw. Fachserie E 1).

² Wortlaut der Frage: Angenommen, es käme zu einer derartigen Arbeitszeitverkürzung um etwa 5 %, und es würden per saldo keine höheren Lohnkosten anfallen: Um wieviel Prozent würden Sie dann Ihre Beschäftigtenzahl erhöhen, um die ausgefallenen Arbeitsstunden oder -tage auszugleichen?

Quelle: Nerb, G., Reyher, L., Spitznagel, E., Struktur, Entwicklung und Bestimmungsgrößen der Beschäftigung der Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, in: »MittAB« 2/1977, S. 300.

sei »grundsätzlich fragwürdig, inwieweit die in der Vergangenheit beobachtete laufende Produktivitätssteigerung ursächlich vorwiegend auf die Arbeitszeitverkürzung zurückgeführt werden kann. Wahrscheinlicher erscheint, daß technischer Fortschritt und Kapitalintensivierung sich weitgehend unabhängig von der Arbeitszeitentwicklung aus betriebswirtschaftlicher ›Ratio‹, gefördert noch durch den zwischenbetrieblichen und internationalen Wettbewerb, vollziehen und daß Einsparungen von Arbeitsvolumen *eher die Folge denn die Ursache* dieses Prozesses sind.«³³

(2) 1977 führte das Ifo-Institut zusammen mit der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände eine weitere Befragung von über 4000 Betrieben durch. Danach würden auf eine Arbeitszeitverkürzung von 2 Wochenstunden ohne Lohnausgleich auf mittlere Sicht (drei bis fünf Jahre) zusätzliche Arbeitskräfte (Voll-, Teilzeit- und Aushilfskräfte) wie folgt eingestellt:

*Tabelle 6
Einstellungen infolge der Arbeitszeitverkürzung in vH der
befragten Betriebe*

	Einstellungen	davon (Teilzeit- und Aushilfsbeschäftigte)
Industrie Produktionsbereich	44 vH	(13 vH)
Industrie Verwaltungsbereich	32 vH	(17 vH)
Bau Produktionsbereich	47 vH	(14 vH)
Bau Verwaltungsbereich	25 vH	(15 vH)
Einzelhandel Verkauf/Lager	42 vH	(35 vH)
Einzelhandel Verwaltung	20 vH	(16 vH)
Großhandel Verkauf/Lager	36 vH	(22 vH)
Großhandel Verwaltung	27 vH	(18 vH)

Quelle: Nerb, G., Verminderung des Arbeitskräfteangebots als Mittel zum Abbau der Arbeitslosigkeit, Ifo-Schnelldienst 26/1977, S. 12

Insbesondere im Handel wäre der Anteil von Teilzeit- und Aushilfskräften an diesen Einstellungen besonders hoch. Außerdem würden die Handelsbetriebe zu fast 40 bis 50 vH die Arbeitssysteme ändern (Änderung der freien Tage, anderer Beginn der Arbeitszeit, Änderung der Pausenregelung etc.), während dies in der Industrie kaum eine Rolle spielt. Die Ifo/BDA-Befragung gibt insofern interessante Aufschlüsse über Branchenunterschiede und die verschiedenen betrieblichen Probleme, mit denen sich Gewerkschaften in ihren Bereichen auseinanderzusetzen haben. Der Be-

beschäftigungseffekt wird allerdings erheblich unterschätzt, da nur nach Einstellungen – die immerhin trotz der Krise beachtlich sind – und nicht nach einem Mehrbedarf von Arbeitskräften, der auch durch Verringerung von geplanten oder absehbaren Entlassungen besteht, gefragt wurde. Die Untersuchung zeigt die Grenzen von Unternehmerbefragungen sehr deutlich auf. In den Antworten überwiegen interessenpolitische Aussagen. Der verstärkten gewerkschaftlichen Forderung nach der 35-Stunden-Woche sollte durch diese Untersuchung begegnet werden.

(3) Eine neuere Untersuchung der langfristigen statistischen Zusammenhänge von Produktionswachstum, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen schätzt den Beschäftigungseffekt in ausgewählten Industriezweigen (Chemie, Automobil, Elektroindustrie) auf ca. 70 vH und stellt ebenfalls erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen fest, was mit den verwendeten Technologien, Arbeitszeitsystemen und Tätigkeitsanforderungen zusammenhangt. Vieles deutet »darauf hin, daß bei gegebener Technologie betriebsorganisatorische Umstellungen und Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität kurzfristig umso eher möglich sind, je stärker die Tätigkeiten von der unmittelbaren Produktion entfernt sind. Anders formuliert: es ist zu erwarten, daß die Beschäftigungswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen mit zunehmender Entfernung von dem Bereich unmittelbarer Produktion abnehmen. Dies hängt auch mit der Entlohnungsform zusammen (Akkordlohn, Zeitlohn), die wiederum mit den Tätigkeitsanforderungen korrelieren.«³⁴

(4) Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut der Gewerkschaften kommt aufgrund eigener Fallstudien und der Auswertung bisheriger Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß der Beschäftigungseffekt heute etwa zwei Drittel der rechnerischen Wirkung beträgt und damit höher als in der Vergangenheit liegt. Dabei wird auf die zunehmende Ausschöpfung betrieblicher Leistungspotentiale in den letzten Jahren und eine knapper geplante Personaldecke in den meisten Betrieben hingewiesen, wodurch eine Arbeitszeitverkürzung in geringerem Maße durch Arbeitsverdichtung und arbeitsorganisatorische Maßnahmen aufgefangen werden kann. Eine durch Arbeitsverkürzungen forcierte Einführung neuer Technologien wird für unwahrscheinlich gehalten, da das Innovationstempo vorrangig durch die Verbilligung neuer Technologien und durch Wettbewerbssgesichtspunkte bestimmt wird.³⁵

Diese kurz skizzierten Untersuchungen zeigen, daß die Beschäftigungseffekte in verschiedenen Branchen und Tätigkeitsbereichen sehr unterschiedlich sind. Die größten Rationalisierungsreserven liegen gegenwärtig noch im Verwaltungs- und Dienstleistungsbereich. Sehr hohe Wirkungen erzielen Arbeitszeitverkürzungen in der unmittelbaren Produktion, in der der Personalbedarf bereits sehr knapp kalkuliert ist. Im Unterschied zu Verwaltungen können hier die Arbeiten auch zeitlich nicht gestreckt werden. Personalausfälle müssen sofort ersetzt werden, da ansonsten der Fortlauf des Betriebes gefährdet ist.

Es spricht einiges für die These, daß die Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzungen in den letzten Jahren gestiegen sind und weiter steigen werden. Durch die Intensivierung der Arbeit und arbeitsorganisatorische Änderungen in den letzten Jahren sind vorhandene Leistungsreserven in der Produktion schon weitgehend reduziert worden. Gegenwärtig konzentrieren sich die Rationalisierungsbemühungen der Unternehmen vorwiegend auf den Dienstleistungs- und Verwaltungssektor, so daß auch hier in wenigen Jahren mit einer ähnlichen Verdichtung der Arbeit wie in der Produktion zu rechnen ist.

Aus diesem Grunde gehen wir davon aus, daß die *Beschäftigungswirkungen der 35-Stunden-Woche heute bereits über 50 vH liegen*. Berücksichtigt man alle Rationalisierungsmaßnahmen, die speziell in Reaktion auf die 35-Stunden-Woche durchgeführt werden, könnte sich gesamtwirtschaftlich ein Beschäftigungseffekt von ca. 50–65 % ergeben. Dies bedeutet: Durch die 35-Stunden-Woche werden etwa zwischen 1,430 und 1,857 Mio zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Es handelt sich hier um eine gesamtwirtschaftliche Rechnung, die voraussetzt, daß die Arbeitszeit tatsächlich auch für alle abhängig Beschäftigten, also in allen Tarifvertragsbereichen durchgeführt wird. Der Effekt wäre entsprechend niedriger, wenn in wesentlichen Bereichen der Wirtschaft (etwa bis 1988 Chemie) die Arbeitszeit nicht oder nur unwesentlich verkürzt wird.

Mehr als eine *Marge* der möglichen Beschäftigungswirkungen kann nicht angegeben werden. Denn der Beschäftigungseffekt wird nicht allein durch prostognizierbare »objektive« Größen, wie Verbreitung systematischer Personalbedarfs- und -einsatzplanung, eingesetzte Technologien und Tätigkeitsanforderungen bestimmt, sondern auch

- durch die Geschwindigkeit der Arbeitszeitverkürzung: Falls die

35-Stunden-Woche in wenigen Etappen realisiert werden könnte, wäre zumindestens für einen mittelfristigen Zeitraum der Effekt höher, als wenn die Verkürzung in vielen kleinen Etappen erfolgte. Bei einer größeren Anzahl von Stufen verfügen die Unternehmer über einen wesentlich längeren Zeitraum, in dem sie sich auf die Arbeitszeitverkürzung vorbereiten können. Es wird ihnen möglich sein, auch ihre längerfristige Investitionsplanung und die arbeitsorganisatorische Ausgestaltung der neuen Technologien auf veränderte Arbeitszeitbedingungen einzustellen. Der Rationalisierungseffekt würde bei einer auf mehrere Jahre gestreckten Verkürzung gleichzeitig mit der Verkürzung eintreten. Kurzfristig hingegen sind technologische und organisatorische Strukturen der Betriebe nur in begrenzterem Maße variiert. Die Unternehmen werden natürlich ihre Rationalisierungspolitik auch bei einer raschen Arbeitszeitverkürzung langfristig auf die neue Arbeitszeit einstellen. Ungewiß bleibt daher, ob der *langfristige* Beschäftigungseffekt einer Arbeitszeitverkürzung in ein oder zwei Stufen höher ist als der einer mehrstufigeren; für einen Zeitraum von mehreren Jahren wird er jedoch höher liegen und dies ist von zentraler Bedeutung, da ja die größten Beschäftigungsprobleme gerade in den nächsten Jahren zu erwarten sind.

- durch die konkrete tarifvertragliche Ausgestaltung der Arbeitszeitverkürzung und ihre betriebliche Umsetzung: Je nach gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Kräfteverhältnissen bei den tariflichen und betrieblichen Auseinandersetzungen ist den Unternehmern größerer oder geringerer Spielraum bei ihren Strategien zur Kompensation der Wirkungen gegeben. Die Ifo/BDA-Befragung zeigte – trotz ihrer erheblichen Mängel – schon einige der potentiellen Konfliktpunkte auf betrieblicher Ebene auf; je nachdem, wie der Mehrbedarf auf Vollzeit-, Teilzeit- oder Aushilfskräfte verteilt wird, variiert z. B. der Beschäftigungseffekt.

5.2.2 Betriebliche Reaktionsmöglichkeiten

Die globalen, gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungswirkungen werden häufig auch durch Verweis auf betriebliche Beispiele bestritten. Durch einen solchen Wechsel der Argumentationsebene kann eine gewisse *Beliebigkeit* in die Diskussion kommen. Denn

angesichts der unterschiedlichen und vielfältigen betrieblichen Bedingungen lassen sich für jede Behauptung Beispiele finden. Je nach Beispielen liegt der Beschäftigungseffekt zwischen 0 und 100 vH. In Einzelfällen wird er sogar negativ sein oder die 100 Prozent überschreiten.

Damit die Diskussion eine solche unergiebige Beliebigkeit verläßt und gesamtwirtschaftliche und betriebliche Betrachtungsweise sich ergänzen, ist es notwendig, die *Bedingungen* betrieblichen Handelns zu untersuchen. Dabei wird sich herausstellen, daß die Betriebe nicht beliebig die Arbeit intensivieren, Überstunden erhöhen oder Dienstleistungen abbauen können. Denn die jeweiligen betrieblichen Bedingungskonstellationen engen den Handlungsspielraum der Unternehmensleitungen ein, unterwerfen sie bestimmten Zwängen.

Im folgenden soll nun durch eine Einschätzung solcher betrieblicher Bedingungskonstellation auch von der betrieblichen Seite her unsere These fundiert werden, daß heute die Beschäftigungswirkungen einer Wochenarbeitszeitverkürzung höher als in der Vergangenheit und vermutlich über 50 vH liegen.

Für die Betriebe gibt es folgende Möglichkeiten, die Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung einzuschränken:

- a) Intensivierung der Arbeit und arbeitsorganisatorische Maßnahmen,
- b) Rationalisierungsinvestitionen,
- c) Verzicht auf die Produktion bestimmter Güter oder Dienstleistungen,
- d) Ausdehnung von Überstunden.

Diese Reaktionsweisen sind nicht *spezifisch* für Arbeitszeitverkürzungen, sondern werden zur Verbesserung der betrieblichen Rentabilität unabhängig von Arbeitszeitverkürzungen eingesetzt und zwar in quantitativ erheblichem Maße. Wir gehen davon aus, daß die langfristige Produktivitätsentwicklung, die gesamtwirtschaftlich in den nächsten Jahren bei mindestens 2,2 bis 2,9 vH liegt, sich auch dann fortsetzen wird, wenn die 35-Stunden-Woche nicht eingeführt wird. Einer Arbeitszeitverkürzung können also nur die *zusätzlich induzierten* Produktivitätssteigerungen zugerechnet werden. Die Möglichkeiten solcher Produktivitätssteigerungen sollen nun knapp skizziert werden:

a) Intensivierung der Arbeit und arbeitsorganisatorische Maßnahmen

Eine Intensivierung der Arbeit ist die geradezu klassische betriebliche Reaktion auf Arbeitszeitverkürzungen. Denn bekanntlich nimmt mit zunehmender Dauer der täglichen Arbeitszeit die Ermüdung der Arbeitskräfte zu und es kommt zu einem Leistungsabfall; wenn nun die letzten unproduktiven Stunden wegfallen, kann in der restlichen kürzeren Arbeitszeit noch intensiver gearbeitet werden. »Aufgeklärte« Kapitalisten haben diesen Zusammenhang frühzeitig erkannt und zum Teil schon vor dem ersten Weltkrieg den 8-Stunden-Tag eingeführt (zum Beispiel Firma Bosch und Firma Carl Zeiss Jena). Der 8-Stunden-Tag wurde zu einer Voraussetzung des Taylorismus: Komplizierte Tätigkeiten wurden in einfache, monotone und repetitive Arbeiten aufgeteilt. Höchstleistungen konnten unter den neu gestalteten arbeitsorganisatorischen Bedingungen (knappe Akkordzeiten, taktgebundene Arbeit usw.) nur bei einer Begrenzung der Arbeitszeit erzielt werden. Auch heute bestehen zum Teil noch Möglichkeiten der Arbeitsintensivierung bei einer Verkürzung der Arbeitszeit. Diese zeigen sich z. B. darin, daß Teilzeitbeschäftigte in vier oder fünf Stunden, gerade bei monotonen Tätigkeiten – etwa Schreibarbeiten – höhere Stundenleistungen erzielen können als Vollzeitbeschäftigte. Außerdem sind gegenwärtig viele Arbeitskräfte »unterbeschäftigt« und arbeiten weniger intensiv als bei voller Kapazitätsauslastung. Die Rückkehr zum alten Arbeitstempo ermöglicht also eine kurzfristige Produktivitätssteigerung, die die Unternehmer sogar ohne arbeitsorganisatorische Maßnahmen erzielen können.

Allerdings sind die Intensivierungsmöglichkeiten bei einer Reduzierung der täglichen Arbeitszeit von 8 auf 7 Stunden nicht mehr die gleichen wie bei einer Reduzierung von 16, 14, 12 oder 10 auf 8 Stunden. Denn: »Die Möglichkeiten zur Steigerung der Intensität der Arbeit durch Arbeitszeitverkürzungen werden im wesentlichen auf das Abschneiden leistungsschwächerer Stunden, auf Verkürzung der Ausfallzeiten, Verminderung des Krankenstandes und ähnliches zurückgeführt. Sie werden allerdings mit abnehmender Arbeitszeit immer geringer, auch ist eine Intensivierung der Arbeit nicht bei jeder Art von Beschäftigung möglich«.³⁶ Hinzu kommt, daß die betrieblichen Leistungspotentiale in den letzten Jahren durch ausgeklügeltere Systeme von Zeitstudien, Vorgabezeiten, Personalbedarf und Personaleinsatzplanungen vielfach schon weitgehend ausgeschöpft worden sind.

Die höchsten Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen lassen sich heute in der unmittelbaren Produktion und angegliederten Nebenbetrieben sowie in großen Teilen des Dienstleistungsbereiches nachweisen, in denen die geringsten Leistungsreserven bestehen: Einige Beispiele können dies illustrieren:

- In Meßwarten der chemischen Industrie muß zum Beispiel auch unabhängig vom Auslastungsgrad der Anlagen jede Ausfallzeit zu 100 Prozent ersetzt werden. Ähnliches gilt für fast alle kontinuierlich arbeitenden Anlagen, die nur noch von einer in den vergangenen Jahren schon ausgedünnten Mindestbesetzung gefahren werden (Kraftwerke, Walzwerke, Hochöfen, etc.).
- Die meisten Montagetätigkeiten etwa in der Automobil- oder Elektroindustrie mit streng kalkulierten Vorgabezeiten enthalten nur noch geringe Intensivierungsmöglichkeiten. Dies wird beispielsweise daran sichtbar, daß die tarifvertraglich vereinbarten Pausen voll durch den Einsatz zusätzlicher Springer abgedeckt werden müssen.³⁷
- In öffentlichen und privaten Verkehrsbetrieben muß der Ausfall infolge einer Arbeitszeitverkürzung ebenfalls vollständig ersetzt werden, da Straßenbahnen und andere Verkehrsmittel nur von einem Fahrer bedient werden und die Fahrgeschwindigkeit nicht von der Arbeitsleistung, sondern von technischen und Verkehrsbedingungen abhängig ist.
- In anderen Dienstleistungsbereichen, wie zum Beispiel in Krankenhäusern und bei der Post, sind in den letzten Jahren durch Zeitstudien und Personalbemessungssysteme vorhandene Rationalisierungsreserven ausgenutzt worden. Nicht zuletzt der Einführung des Personalbemessungssystems bei der Post ist es zum Beispiel zuzuschreiben, daß – wie der ehemalige Postminister Gscheidle 1981 anführte – in den letzten 10 Jahren die Beschäftigtentzahl nur um 8,5 vH gestiegen ist, obwohl der Verkehrsanstieg im gleichen Zeitraum bei 63 vH lag.³⁸ Die Post rechnet daher selber in einer internen Studie damit, daß die 35-Stunden-Woche ca. 67 vH beschäftigungswirksam wird, während die Wirkung der Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 42 auf 40 Stunden 1974 noch erheblich unter 60 vH lag.³⁹

Wie knapp in den dargestellten Bereichen der Personalbedarf in der Regel kalkuliert ist, läßt sich daran erkennen, daß zur Aufrechterhaltung der Produktion und der Dienstleistung ausreichende Reserven für Störungen und Personalausfälle eingeplant

werden müssen. Urlaub, Fluktuation, Krankheit und andere Fehlzeiten werden in sogenannten Reservequoten berücksichtigt, die heute zwischen 20 und 30 vH des gesamten Personalbedarfs ausmachen. In diesen Bereichen kann die »Akkordschraube« nicht beliebig angezogen werden. Zusätzliche Arbeitsintensivierungen würden sich zum Teil betriebswirtschaftlich kontraproduktiv auswirken und sich in höheren Krankenständen, Qualitätsmängeln oder steigender Fluktuation äußern.

Intensivierungspotentiale bestehen hingegen noch in den Verwaltungsbereichen. Hier ist der Belastungsgrad der Arbeitskräfte zum Teil noch erheblich geringer; anders als in der Produktion und bei den Dienstleistungen müssen die Arbeiten auch nicht sofort erledigt werden, sondern können zeitlich gestreckt und in Phasen niedriger Belastung verlagert werden. Für die nahe Zukunft ist allerdings damit zu rechnen, daß sich die Kompensationsmöglichkeiten der Betriebe auch im Verwaltungsbereich reduzieren werden. Die Einführung neuer Technologien, etwa vom Textautomaten oder Bildschirmarbeit, führt für die Masse der Beschäftigten zu einer Standardisierung ihrer Tätigkeiten, die mit Leistungsvorgaben und Leistungskontrollen verbunden sind.

Angesichts dieser Entwicklungen kommen auch die Arbeitgeber zu dem Schluß, daß sich »eine ins Gewicht fallende Produktivitätssteigerung . . . deshalb heute nur noch über den Weg der Kapitalintensivierung erzielen lassen«⁴⁰ dürfte.

b) Rationalisierungsinvestitionen

Zahlreiche befragte Betriebe geben an, im Falle von Arbeitszeitverkürzungen Arbeit durch Kapital ersetzen zu wollen. Der Hauptgrund dafür wird in den durch die Arbeitszeitverkürzungen bewirkten höheren Löhnen gesehen, die zu einer Rentabilitätsverschlechterung von Arbeit gegenüber Kapital führten. Diese Argumentation legt nahe, daß die Einführung neuer Technologien im wesentlichen durch steigende Löhne verursacht würde.

Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, daß in den letzten Jahren die Lohnsteigerungen unterhalb der Inflationsrate lagen; die Produktivitätssteigerungen wurden überhaupt nicht berücksichtigt. Damit sanken die realen Lohnstückkosten und die Unternehmen wurden auf der Lohnkostenseite entlastet. Es gibt allerdings keine Anhaltspunkte, daß sich deshalb das Innovationstempo verringert hätte.

Neue Technologien wurden und werden vor allem aufgrund ihrer enormen Verbilligung (Mikrochips) eingeführt. Sie bewirken Kosteneinsparungen und zugleich erhebliche Effizienzsteigerungen. Ihre Einführung könnte noch nicht einmal durch das Absinken der Löhne unter das Existenzminimum verhindert werden. Allenfalls in Grenzbetrieben könnte eine Arbeitszeitverkürzung ein Vorziehen geplanter Investitionen bewirken. Dies dürfte selbst in diesen Betrieben allerdings nur bei kleineren Investitionsvorhaben kurzfristig realisierbar sein. Größere Investitionsvorhaben müssen hingegen langfristig geplant und sorgfältig realisiert werden, wie zum Beispiel die Einführung computergestützten Konstruierens, des »papierlosen« Büros usw.

Arbeitssparende Rationalisierungsinvestitionen können also, bis auf geringe Vorzieheffekte nicht als *spezifisch* für Arbeitszeitverkürzungen eingestuft werden. Falls es aber – entgegen bisheriger empirischer Analysen – tatsächlich zu einer von Unternehmensseite »angedrohten« Beschleunigung von Investitionen kommen würde, müsse sich das gesamtwirtschaftliche Investitionsvolumen erhöhen, wodurch zusätzliche Beschäftigung entstünde. Neue Technologien scheinen sich heute aber eher im Rahmen von ohnehin notwendigen Ersatzinvestitionen für verbrauchte Anlagen durchzusetzen.

c) *Verzicht auf die Produktion bestimmter Güter oder Dienstleistungen*

Empirische Untersuchungen geben kaum Anhaltspunkte, daß infolge von Arbeitszeitverkürzungen die Produktion bestimmter Güter oder Dienstleistungen eingeschränkt wurde. Dagegen spricht schon das ökonomische Eigeninteresse der Unternehmen, denn sie würden sich auf diese Weise auch aus ihren eigenen Märkten herausdrängen. Produktionseinschränkungen und Stilllegungen sind im wesentlichen auf eine Überproduktion im Verhältnis zur zahlungsfähigen Nachfrage und die konkurrenz- und krisenbedingten Rationalisierungsstrategien der Unternehmen zurückzuführen.

Falls einzelne Betriebe dennoch ihre Leistung einschränken sollten, würde sich die Nachfrage, die ja in diesem Fall stabil bleibt, auf andere Betriebe verlagern und dort entsprechende Beschäftigungseffekte auslösen. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn Kaufhäuser ihren mit dem Verkauf bestimmter Waren verbundenen Kundendienst einschränken würden (zum Beispiel Verlegen

von Teppichböden, Installierung von Elektrogeräten). Die Nachfrage würde auf kleinere Handwerksbetriebe abwandern und dort unter Umständen sogar höhere Wirkungen erzielen.

Anders sieht es bei den öffentlichen Dienstleistungen aus. Hier können Arbeitszeitverkürzungen zum Anlaß zu Leistungseinschränkungen genommen werden. Streckenstilllegungen bei der Bahn oder die verzögerte Bearbeitung von Arbeitslosenanträgen würden mit steigendem Kostendruck legitimiert. Wenn die öffentliche Hand Alleinanbieter ist, stößt sie bei einer Verminderung des Leistungsangebots kaum auf ökonomische Barrieren. Letztlich spielen *politische* Entscheidungen eine ausschlaggebende Rolle, was aus der Kontroverse über die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zur Genüge bekannt ist.

d) Überstunden

Selbst Unternehmensbefragungen zeigen, daß in der Ausweitung von Überstunden allenfalls eine kurzfristige Reaktionsmöglichkeit auf Arbeitszeitverkürzungen gesehen wird und zwar insbesondere in der Industrie- und dem Baugewerbe. Mittelfristig ist nur ein kleiner Teil der Unternehmen daran interessiert, die Überstunden auszuweiten.⁴¹ Die Betriebe haben zwar ein steigendes Interesse an einer größeren Variabilität ihres Arbeitszeitvolumens, das nach Lage und Dauer möglichst flexibel handhabbar sein soll. Dabei stößt die Verlängerung der Mehrarbeitszeit insbesondere bei personeller Unterdeckung jedoch auf betriebsökonomische Grenzen. Ein *dauerhaft* hoher Sockel von Überstunden kann zu einem erhöhten Krankenstand und mangelnder Arbeitsqualität führen. Denn eine Ausdehnung der Arbeitszeit widerspricht in bestimmten Wirtschaftsbereichen außerdem den betrieblichen Strategien eines Abschneidens unproduktiver Stunden und intensivierter Arbeit in einer insgesamt kürzeren Arbeitszeit; denn in der Mehrarbeitszeit ist mit einem erheblichen Leistungsabfall zu rechnen. Außerdem wird bei einem überdurchschnittlich hohen Niveau langfristig die Bereitschaft der Belegschaft zur Mehrarbeit sinken, so daß sich die Personaleinsatzprobleme vermehren. Diese Probleme können schließlich zum Abbau von Überstunden führen. Ein solcher Trend kann durch entsprechende Initiativen der Gewerkschaften und Betriebsräte verstärkt werden. Längsschnittuntersuchungen bestätigen, daß die effektive Arbeitszeit im wesentlichen auch durch die tariflich vereinbarte Arbeitszeit gesteuert wird.⁴² Auf

konjunkturelle Entwicklungen hingegen reagiert das Überstundenvolumen kurzfristig: Im konjunkturellen Abschwung wird ein rascher Abbau von Überstunden wie auch ein Rückgang der effektiven Arbeitszeit durch Kurzarbeit erkennbar. Die Betriebsleitungen sind vor allem an ihrem qualifizierten Stammpersonal, die Belegschaften an ihren Arbeitsplätzen interessiert. Derartige betriebliche Interessenkoalitionen erleichtern die betriebliche Umsetzung von tariflichen Arbeitszeitverkürzungen, die zum Abbau von Überstunden und Sonderschichten genutzt werden können. Umgekehrt verhält es sich im Aufschwung, der eine Ausweitung der Überstunden mit sich bringt, die Betriebe sparen an Rekrutierungs- und Qualifizierungskosten, ohne personalpolitische Flexibilität einzubüßen; die Belegschaften haben nach einer Phase niedrigen Einkommens einen Nachholbedarf an steigenden Effektivverdiensten. Insofern gibt es durchaus konjunkturbedingte Ansatzpunkte für begrenzt übereinstimmende Interessenlagen, die sich branchenspezifisch nach den jeweiligen ökonomischen und technischen Bedingungen unterschiedlich auswirken.

5.2.3 Arbeitszeitverkürzung als Gegenstand tariflicher und betrieblicher Auseinandersetzungen

Da erst der Verlauf tariflicher und betrieblicher Auseinandersetzungen bei der Durchsetzung von Arbeitszeitverkürzungen über den genauen Beschäftigungseffekt entscheidet und das Ergebnis dieser Auseinandersetzungen höchstens in groben Konturen abgeschätzt werden kann, können gesamtwirtschaftliche Prognosen nur Bandbreiten eines möglichen Beschäftigungseffekts angeben. Wesentliche Konfliktfelder in den künftigen Auseinandersetzungen bestehen unseres Erachtens in

- a) der Ausweitung von Überstunden anstelle von Neueinstellungen;
- b) der Ausweitung instabiler Teilzeit-, Aushilfs- oder Leiharbeitsanstelle von Vollzeitarbeitsverhältnissen;
- c) dem Abbau öffentlicher Dienstleistungen;
- d) der Ausweitung von Schichtarbeit und
- e) der Intensivierung der Arbeit mit einer entsprechenden Überbelastung der Arbeitskräfte.

Im folgenden sollen einige Probleme und mögliche Lösungsansätze in diesen Konfliktbereichen dargestellt werden. Angesichts

der Vielfalt der unterschiedlichen betrieblichen Handlungskonstellationen kann eine solche Darstellung nur exemplarisch sein.

a) *Das Überstundenproblem*

Falls die 35-Stunden-Woche in wenigen Etappen eingeführt würde und die Betriebe erhebliche Neueinstellungen vornehmen müßten, ist damit zu rechnen, daß sie die Überstundenzahl auszuweiten versuchen. Denn Neueinstellungen verursachen Kosten (Rekrutierungs- und Qualifizierungskosten) und schränken die personalpolitische »Flexibilität« u.U. ein. Zwar gibt es – wie bereits dargestellt – aus unternehmerischer Sicht betriebswirtschaftliche Grenzen einer Ausweitung von Überstunden. Von einer solchen Obergrenze aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind wir allerdings weit entfernt. Denn während 1970 zur Zeit der Hochkonjunktur pro Erwerbstätigem 178 Überstunden pro Jahr im Durchschnitt geleistet wurden, waren es 1982 nur noch 86 Stunden. Allein durch ein Aufstocken der Überstunden um 20 Stunden pro Jahr würde bei ca. 22 Millionen Beschäftigten der tatsächliche Beschäftigungseffekt der 35-Stunden-Woche um ca. 250 000 Arbeitsplätze verringert. Aus diesen Gründen ist die Begrenzung von Mehrarbeit oder ihre vollständige Abgeltung einschließlich eines Mehrarbeituzuschlags durch Freizeit ein wichtiger Bestandteil gewerkschaftlicher Forderungen zur Tarifpolitik und zu Betriebsvereinbarungen geworden. In verstärktem Maße haben Betriebsräte auch Überstunden nicht zugestimmt und damit unter Nutzung ihres Mitbestimmungsrechts (§ 87 Abs. 3 BetrVG) das Niveau der Überstunden verringert. Bereits heute enthalten ca. 16 % der Tarifverträge Bestimmungen zur Begrenzung der Mehrarbeit auf 6–10 Stunden pro Woche, und fast 46 % aller Tarifverträge sehen die Möglichkeit vor, daß Mehrarbeit durch Freizeit abgegolten wird.⁴³ In der Praxis wird Mehrarbeit allerdings noch zum größten Teil finanziell abgegolten. Nur in ganz wenigen Ausnahmefällen wird bereits der Freizeitausgleich zwingend vorgeschrieben. Durch eine zwingende Festlegung eines Arbeitszeitausgleichs in Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen, vermehrte Widersprüche der Betriebsräte gegen Überstunden und/oder die vermehrte Praktizierung bereits bestehender Regelungen zum Freizeitausgleich könnten die Beschäftigungswirkung der 35-Stunden-Woche gesichert und u.U. durch den Abbau des bestehenden Überstundensockels sogar zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

b) Flexible Beschäftigungsverhältnisse

Die Ausweitung flexibler Beschäftigungsverhältnisse bei einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit enthält eine Reihe von zusätzlichen Rationalisierungsmöglichkeiten für die Unternehmen:

- Die Ausweitung von Teilzeitarbeit vor allem im Bereich monotoner repetitiver Tätigkeiten ist (wie wir sahen vor allem im Bereich des Handels) für die Unternehmen profitabel, denn
 - die Arbeitskräfte sind meist billiger;
 - sie arbeiten schneller, da sie die geforderte Leistung nur wenige Stunden am Tag erbringen müssen;
 - ihre Arbeitszeit kann besser an den Arbeitsanfall angepaßt werden; über sie ist leichter verfügbar.
- Durch einen wachsenden Teil von Aushilfs- und Leiharbeitskräften kann die Beschäftigung kurzfristig ausgedehnt und eingeschränkt werden, ohne daß das Unternehmen auf die üblichen Kündigungsfristen Rücksicht nehmen muß. Der gesamte Personalbestand wird damit im Durchschnitt gesenkt.

Der Effekt einer solchen Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen ist eine Einsparung von Vollzeitarbeitsplätzen und eine Verminderung des zusätzlichen Beschäftigungsvolumens bei einer Arbeitszeitverkürzung. Es ist daher notwendig, für Teilzeitarbeitskräfte *Mindestarbeitsbedingungen* auf gesetzlicher, tariflicher und/oder betrieblicher Ebene durchzusetzen. Dazu gehören:

- ausdrückliche Einbeziehung der Teilzeitbeschäftigte in alle tarifvertraglichen Leistungen (wie z.B. Urlaubsgeld, Krankengeld, Bildungsurlaub, Freischichtenregelung bei Nachschichtarbeit, Kurgeld)
- Mindestarbeitszeiten pro Tag von z.B. 4 Stunden und maximale Beschäftigung an 4 oder 5 Tagen, damit die Arbeitszeit nicht extrem zerstückelt wird.
- Mindestarbeitszeiten von 20 Stunden pro Woche, damit die Beschäftigten auch vollen Sozialversicherungsschutz genießen.

Durch solche Regelungen, wie sie von den Gewerkschaften vorgeschlagen werden und zum Teil in kleineren Tarifbereichen bereits durchgesetzt wurden, kann der mit der Teilzeitarbeit verbundene »Spareffekt« und das Unterlaufen der bisherigen sozialen Sicherung eingeschränkt bzw. verhindert werden. Leiharbeit hingegen sollte, wie es auch der DGB seit langem fordert, verboten werden. Denn bisherige Versuche, den Abbau von Arbeitsplätzen und die Auflockerung des Kündigungsschutzes durch gesetzliche

Einzelregelungen zu unterbinden, sind gescheitert. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sieht beispielsweise vor, daß ein Leiharbeiter maximal 3 Monate in einem Betrieb beschäftigt werden darf, um zu verhindern, daß ein Dauerarbeitsplatz mit Leihkräften besetzt wird. In der Praxis wird diese Vorschrift jedoch meistens umgangen und stattdessen »Scheinwerkverträge« abgeschlossen.⁴⁴

c) Abbau von Dienstleistungen

Es wurde bereits festgestellt, daß die Unternehmen infolge der Arbeitszeitverkürzung nicht auf die Produktion bestimmter Güter oder Dienstleistungen verzichten. Sie würden sich auf diese Weise auch selbst aus ihrem Markt drängen. Solche Einschränkungen sind allerdings im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen zu befürchten, vor allem wenn der Staat Alleinanbieter ist. So wäre beispielsweise die Vergrößerung von Klassenfrequenzen in den Schulen, die Einschränkung der Sprechstundenzeiten in den Ämtern, die Aufgabe der Samstagszustellung bei der Post etc. denkbar. Anders als private Unternehmen, die aus ökonomischen Gründen ihren Markt nicht aufgeben werden, kann der Abbau öffentlicher und insbesondere der sozialen Dienstleistungen nur durch politisch-soziale Grenzen verhindert werden. Von konservativer Seite wird versucht, wie im Teil A des Memorandum '83 ausführlich dargestellt, diese Grenze durch Bürokratievorwürfe und Privatisierungspläne zu verschieben. Damit ein Personalabbau im öffentlichen Dienst verhindert und durch Arbeitszeitverkürzungen auch dort Arbeitsplätze geschaffen werden, müßten parallel zur 35-Stunden-Woche der Öffentlichkeit die Notwendigkeit und Bedeutung staatlicher Dienstleistungen deutlich gemacht werden, wie dies bereits gegenwärtig bei der Abwehr von Privatisierungsplänen oder in den Begründungen zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Rahmen staatlicher Beschäftigungsprogramme geschieht.

d) Ausweitung von Schichtarbeit

Eine Wochenarbeitszeitverkürzung könnte zu einer Einschränkung der Betriebszeiten führen. Durch eine Entkopplung von Betriebs- und Arbeitszeiten verfügen die Unternehmen jedoch über eine Reihe von Möglichkeiten, ihre Betriebszeiten aufrecht zu erhalten. Die zusätzliche Freizeit kann zum Beispiel durch Frei-

schichten abgegolten werden, die von den einzelnen Beschäftigten in einem rollierenden System wahrgenommen werden. Dies ist heute schon üblich im Handel und anderen Dienstleistungsbereichen, in denen die wöchentliche Betriebszeit länger als 40 Stunden ist oder in Kontischichtbetrieben (wöchentliche Arbeitszeit 42 Stunden bei einer 40-Stunden-Woche). Voraussetzung für solche Systeme ist die Austauschbarkeit der Arbeitskräfte, da jeder Arbeitsplatz von mehreren Arbeitskräften besetzt wird. Die Verteilung der Freischichten und ihre Abstimmung mit persönlichen Bedürfnissen der Arbeitskräfte wird damit verstärkter Konfliktpunkt werden. Wenn es den Unternehmen gelingt, die Freischichten in Zeiten geringer Aufträge (vor allem in Betrieben mit saisonal schwankender Auftragslage) zu bündeln bzw. die Lage der Freischichten sehr kurzfristig durch eigene Ankündigung festlegen zu können, wird der Mehrbedarf an Arbeitskräften geringer ausfallen, als wenn die Freischichten gleichmäßig (einzelne oder in Freizeitblöcke gebündelt) übers Jahr verteilt genommen werden. Bei voll kontinuierlicher Produktion, die bislang mit vier Schichtbesetzungen gefahren wird, wäre bei der 35-Stunden-Woche die Einführung einer fünften Schicht notwendig, ebenso wie bei der Reduzierung der 48-Stunden-Woche die vierte Schicht eingeführt wurde.

In den bisherigen Normalschichtbetrieben besteht gegenwärtig schon die Tendenz, Schichtarbeit auszuweiten. Von 1960 bis 1975 hat die Zahl der Schichtarbeiter um 28% zugenommen. Gegenwärtig arbeiten ca. 3,85 Millionen abhängig Beschäftigte in Schicht.⁴⁵ Ursache dafür ist eine steigende Kapitalintensität sowie ein rascherer technologischer Wandel, der eine Amortisation von Anlagen in kürzeren Fristen erfordert. Die Verkürzung der Wochenarbeitszeit kann zum Anlaß genommen werden, die Gewerkschaften in Tarifverhandlungen – sozusagen im Koppelgeschäft – zu einer Zustimmung zur Schichtarbeit, also einer Ausweitung der Betriebszeiten, zu bewegen. Angesichts der gesundheitlichen und seelischen Schäden, die durch Schichtarbeit – und dabei vor allem durch Nacht- und Kontischicht – bewirkt werden, ist einer solchen Ausweitung entgegenzuwirken.

e) *Intensivierung der Arbeit – Einflußnahme auf die Arbeitsbedingungen*

Je geringer die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist, desto gerin-

ger ist auch die dadurch induzierte Arbeitsplatzvernichtung, desto mehr Arbeitsplätze können durch Wirtschaftswachstum und Arbeitszeitverkürzung geschaffen werden. Die Steigerung der Arbeitsproduktivität hat nur z. T. ihren Hintergrund in einem Ersatz menschlicher Arbeit durch Maschinen. Die Arbeitsproduktivität (und ihre Steigerung) ist die statistische Größe, die das Verhältnis von Arbeitsergebnis (output) zum Arbeitsinput (Beschäftigte, Arbeitsstunden) angibt. Veränderungen dieser Kennziffer können auf technologische Neuerungen und/oder auf eine tatsächliche Entwicklung menschlicher Produktivkräfte durch Ausstattung der Arbeitskraft mit mehr oder besseren Produktionsmitteln zurückzuführen sein. Sie können aber auch Ergebnis steigender Leistungsverdichtung, zunehmender Monotonie und stärkerer Zerlegung von Arbeitsgängen sein. Die Grenzen einer weiteren Intensivierung können durch eine Überbelastung der Arbeitskräfte verschoben werden und zwar insbesondere dann, wenn die Gegenwehr der Beschäftigten aufgrund ihrer Arbeitsplatzangst nur gering ist. Das Produktivitätswachstum führt dann nicht nur zu einer Vergrößerung des gesellschaftlichen Produktionsvolumens bei gleichem Arbeitsvolumen (was anstelle von Arbeitslosigkeit positiv durch Arbeitszeitverkürzung zu nutzen wäre), sondern beruht auch auf einer Zunahme von unmenschlichen Arbeitsbedingungen, Gesundheitsverschleiß etc., d. h. auf Arbeitsanforderungen, die nur noch von »olympiareifen« Belegschaften zu bewältigen sind und immer größere Teile von Beschäftigtengruppen als »ungeeignet« aussondern.

Der zunehmende Arbeitsstress schlägt sich in Befindensstörungen und -beschwerden bis hin zu Herz-Kreislauf-Krankheiten nieder. Mit der Zunahme psychisch-mentaler Belastungen verringern sich jedoch nicht die Belastungen durch schwere und komplizierte Arbeitsverrichtungen, gefährliche Arbeitsstoffe oder Hitze, Staub und Lärm. Dafür sprechen der nach wie vor hohe Stand von Arbeitsunfällen, beruflichen Erkrankungen und Frühinvalidität.

Diese Form der Steigerung der Arbeitsproduktivität vergrößert nicht gesellschaftlichen Reichtum, sondern zerstört ihn. Sie widerspricht deshalb unserer Vorstellung von qualitativem Wachstum. Erforderlich sind folglich gesetzliche Auflagen, tarifvertragliche und betriebliche Regelungen der Arbeitsbedingungen, die diese negativen Formen der Produktivitätssteigerung ausschließen. Dies ist im Sinne gewerkschaftlicher Forderungen nach sozialer Beherrschung oder technischen Entwicklung, z. B. zu erreichen durch:

- Bezahlte Erholungspausen während der Arbeit;
- Verbot von Nachtarbeit außer für technisch oder gesellschaftlich unabdingbare Arbeiten;
- schärfere Auflagen für die Umweltgestaltung am Arbeitsplatz (Lärm, Staub, Temperatur, gefährliche Stoffe usw.);
- tarifliche und betriebliche Regelungen zur Festlegung von Höchstbelastungsgrenzen (z.B. Maschinenbesetzungsvorschriften, Mitbestimmung bei der Personalbesetzung, Festlegung von Höchstleistung);
- Gestaltung der Arbeitsplätze, um Monotonie und einseitige Belastung zu vermeiden (z.B. Mischarbeitsplätze, Festlegung von Mindestarbeitsinhalten).

Diese und andere Forderungen – deren Verwirklichung die Steigerung der statistischen Kennziffer für die Arbeitsproduktivität möglicherweise bremsen würde – haben nichts mit Technik – oder Fortschrittsfeindlichkeit oder gar Maschinenstürmerei, aber alles mit der gesellschaftlichen Kontrolle über die Entwicklung der Produktivkräfte zu tun. Sie sind deshalb eine notwendige Ergänzung zu einer Strategie, die auf qualitatives Wachstum und Arbeitszeitverkürzung setzt.

5.3 Läßt sich eine Wochenarbeitszeitverkürzung finanzieren?

5.3.1 *Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich ist möglich*

Bei einer Diskussion um die Arbeitszeitverkürzung ist die Frage des Lohnausgleichs in besonderer Weise umstritten. Weit über das Arbeitgeberlager hinaus wird auch von verschiedenen Befürwortern einer Strategie der Arbeitszeitverkürzung die Auffassung vertreten, das gewerkschaftliche Beharren auf der Forderung nach einer Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich sei aus ökonomischen wie politischen Gründen nicht sinnvoll oder zumindest nicht opportun. Insofern damit vor allem auf die politische Durchsetzbarkeit und damit auf das Kräfteverhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden abgehoben wird, soll darüber an dieser Stelle nicht spekuliert werden. Untersucht werden muß

jedoch, ob und inwieweit ökonomische Argumente gegen einen vollen Lohnausgleich sprechen.

Von Arbeitgeberseite wird argumentiert, daß Arbeitszeitverkürzung generell zu einer steigenden Kostenbelastung der Unternehmen führen müsse, die auf doppelte Weise einen positiven Beschäftigungseffekt verhindere: Entweder seien die Unternehmen durch die Verteuerung der Arbeitskosten überhaupt nicht mehr konkurrenz- und damit lebensfähig, so daß ihre Existenz insgesamt auf dem Spiel stehe oder aber sie reagierten auf die steigenden Lohnkosten mit verschärften Rationalisierungsmaßnahmen, so daß der gewünschte Beschäftigungseffekt nicht eintrete. Im übrigen, so wird hinzugefügt, entziehen die Aufwendungen für die Arbeitszeitverkürzung (bei vollem Lohnausgleich) den Unternehmen die zur Finanzierung von beschäftigungs- und wachstumspolitisch erforderlichen Investitionen benötigten Mittel. Eine Entlastung bei den Lohnkosten, möglichst durch einen vollständigen Verzicht auf jegliche kollektive Arbeitszeitverkürzung sei daher langfristig der wirksamste Weg zur Sicherung und Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Diese Argumentation ist in sich widersprüchlich und im Kern nicht haltbar. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß hier zwei miteinander nicht vereinbare Argumente (Kostenbelastung und mangelnder Beschäftigungseffekt) vorgetragen werden: Entweder es gelingt den Unternehmen, die behaupteten zusätzlichen Kostenbelastungen durch Rationalisierung vollständig auszugleichen (dann entsteht tatsächlich kein Beschäftigungseffekt) *oder* es gelingt ihnen nicht (dann sind die Zusatzkosten lediglich ein Spiegelbild des zusätzlichen Personalbedarfs). Beides zugleich – Kostenbelastung und kein Beschäftigungseffekt – ist nicht möglich. Dies ist der Arbeitgeberseite wohl auch nicht verborgen geblieben. In der öffentlichen Diskussion und politischen Auseinandersetzung ist jedenfalls zu beobachten, daß gegen eine Arbeitszeitverkürzung – insbesondere bei vollem Lohnausgleich – verstärkt mit der angeblich nicht tragbaren Kostenbelastung argumentiert wird.

Entgegen dieser Behauptung läßt sich unzweifelhaft nachweisen, daß Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich sehr wohl beschäftigungswirksam und kostenneutral realisiert werden kann. (Dabei sei an dieser Stelle zunächst außer acht gelassen, ob das Kriterium der Kostenneutralität ökonomisch überhaupt sinnvoll und zwingend ist). Unter vollem Lohnausgleich soll dabei verstanden werden, daß das monatliche (Brutto)Einkommen des Be-

beschäftigen nach der Arbeitszeitverkürzung unverändert bleibt. Das mögliche Volumen einer Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich wird unter diesen Bedingungen vom gesamtwirtschaftlichen Anstieg des Preisniveaus und der Produktivität bestimmt. Erst wenn das Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung darüber hinausgeht, ist sie nicht mehr verteilungsneutral. Wollte man umgekehrt von den Gewerkschaften verlangen, auf die Ausschöpfung des durch Preisniveauanstieg und Steigerung der Produktivität bestimmten Volumens zu verzichten, so bedeutete dies eine gesamtwirtschaftliche Umverteilung zu Gunsten der Gewinneinkommen, das heißt eine Verminderung der Lohnquote.

In der tarifpolitischen Praxis ist eine Trennung von Lohn- und Gehaltspolitik einerseits und Arbeitszeitverkürzung andererseits nicht denkbar, im Gegenteil ist – wie in der Vergangenheit – auch für die kommenden Tarifrunden davon auszugehen, daß die gewerkschaftlichen Forderungen nach Lohn- und Gehaltssteigerungen und Arbeitszeitverkürzung gemeinsam – gewissermaßen als Paket – verhandelt werden.

Wenn eine Sicherung der Realeinkommen gewährleistet werden soll, dann vermindert sich das zur Arbeitszeitverkürzung zur Verfügung stehende Volumen auf das Ausmaß des zu erwartenden Anstiegs der durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Die vielschichtige und verzweigte Diskussion über die Entwicklung der produktivitätsbestimmenden Faktoren (Diffusion neuer Technologien, gesamtwirtschaftliches Wachstum, arbeits- und betriebsorganisatorische Rationalisierungsmaßnahmen usw.) kann hier nicht im einzelnen nachvollzogen werden. Es spricht jedoch einiges dafür, daß in den nächsten Jahren mit einem Anstieg der Arbeitsproduktivität (je Erwerbstätigen) zwischen 2,2–2,9 vH zu rechnen ist. In diesem Umfang ist eine kosten- und verteilungsneutrale Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich möglich. Allerdings bleibt ergänzend zu berücksichtigen, daß Arbeitszeitverkürzung selbst eine zusätzliche Steigerung der Produktivität bewirkt. Auch diese Produktivitätssteigerung steht zur Verteilung an und erweitert das kostenneutrale Verkürzungsvolumen noch. Das Ausmaß dieser arbeitszeitinduzierten Produktivitätssteigerung ist allerdings nur sehr schwer abzuschätzen. Erfahrungen aus der Vergangenheit und aus anderen Ländern belegen, daß die produktivitätssteigernden Wirkungen je nach der konkreten Ausgestaltung der relevanten Rahmenbedingungen stark streuen.

Wir gehen davon aus (vgl. Punkt 5.1), daß zwischen 35 und 50 vH der Arbeitszeitverkürzung durch verschiedene Rationalisierungsmaßnahmen und -effekte kompensiert werden und dadurch »versickern«. Umgekehrt werden demnach zwischen 50 und 65 vH tatsächlich beschäftigungswirksam. Für das Ausmaß verteilungsneutraler Arbeitszeitverkürzung, die zugleich einen vollen Lohnausgleich ermöglicht, bedeutet dies eine entsprechende Steigerung. So ergibt sich folgende gesamtwirtschaftliche Modellrechnung:

- Es besteht nach unseren Annahmen ein Verteilungsspielraum von 2,2–2,9 vH Produktivitätsanstieg plus arbeitszeitinduzierter Steigerung zwischen 0,8 und 1,5 vH. Er beträgt demnach zwischen 2,5 und 3,9 vH.
- 1 Std. Wochenarbeitszeit-Verkürzung entspricht einer prozentualen Verkürzung von 2,5 vH (bei 40-Stunden-Woche). Bei vollem Lohnausgleich ergibt sich eine Steigerung des Stundenlohnsatzes von 2,56 vH.
- Es zeigt sich, daß der Verteilungsspielraum von 2,5 bis 3,9 vH durch die Verkürzung der Wochenarbeitszeit um 1 Stunde und die dadurch entstehenden Kosten für den vollen Lohnausgleich nicht voll ausgeschöpft wird.

Eine volle Ausschöpfung des umverteilungsneutralen Verteilungsspielraums erlaubt also eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit um jährlich 1,2 bis 1,7 Stunden. *Auf diese Weise könnte in drei bis fünf Jahren eine Einführung der 35-Stunden-Woche bei Kosten- und Verteilungsneutralität und vollem Lohnausgleich realisiert werden.* Dies ist jedoch als Modellrechnung und keineswegs als politische Empfehlung zu verstehen. Unter beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten ist eine raschere, z. B. in zwei Jahren erfolgende Einführung der 35-Stunden-Woche ohne Zweifel wirksamer. Sie läßt sich allerdings unter der Bedingung, daß die Reallöhne gesichert (Inflationsausgleich) und ein voller Lohnausgleich gewährleistet werden sollen, nicht verteilungsneutral realisieren.

Neben dieser gesamtwirtschaftlichen Betrachtung interessieren auch die einzelwirtschaftlichen Kosteneffekte.⁴⁶ Hinsichtlich der Personalkosten sind bei einer Wochenarbeitszeitverkürzung entsprechend der Produktivitätsrate keine oder allenfalls sehr geringe zusätzliche Kosten zu erwarten. Hinsichtlich der Kapitalkosten ist zu differenzieren. Bleibt der Kapitalstock konstant, dann steigen die Kapitalstückkosten lediglich für den Fall, daß nicht dieselbe Produktionsmenge erbracht wird wie zuvor, in deren Folge die

Kapazitätsauslastung zurückgeht und die auslastungsunabhängigen Kapitalkosten gleichbleiben. Der Anstieg wird jedoch um das Ausmaß des arbeitszeitinduzierten Produktivitätsanstiegs vermindert. Bei Aufrechterhaltung des Produktionsvolumens bleiben die Kapitalstückkosten unverändert. Wenn hingegen die Arbeitszeitverkürzung zu einer Ausweitung des Kapitalstocks durch arbeitszeitinduzierte Neuinvestitionen führt, ergibt sich folgendes Bild: Wegen der gesamtwirtschaftlich niedrigen Auslastung des Produktionspotentials ist nur in einigen wenigen Branchen mit der Notwendigkeit von kapazitätserweiternden Investitionen zu rechnen. Und dies auch nur in dem Maße, wie die Arbeitszeitverkürzung nicht nur bestehende Arbeitsplätze sichert, sondern tatsächlich neue, zusätzliche Arbeitsplätze erforderlich macht. Solche Investitionen sind allerdings kein spezielles Problem der Arbeitszeitverkürzung, sondern müssen in jeder Wachstumsphase getätigt werden, ihre Kostenwirkung hängt letztlich von der Nachfrageentwicklung ab.

5.3.2 Die gesamtwirtschaftlichen Kosten und die Einkommensverhältnisse der Arbeitnehmer

Von ökonomischer Bedeutung ist auch die Frage nach den Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung auf die öffentlichen Haushalte und das soziale Sicherungssystem.

Hier ist zunächst nachhaltig daran zu erinnern, welche ungeheuren gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen *Kosten* durch die chronische Massenarbeitslosigkeit entstehen, die von der Arbeitgeberseite in ihrer einzelwirtschaftlichen, bornierten Betrachtungsweise systematisch ausgeblendet bzw. nicht zur Kenntnis genommen werden. So betragen die fiskalischen Kosten für jeden registrierten Arbeitslosen, der Arbeitslosengeld bzw. -hilfe bekommt, rund 24 000 DM pro Jahr; 1983 sind das Gesamtkosten für 2,5 Millionen Arbeitslose im Volumen von 60 Mrd DM.⁴⁷ Für die Arbeitnehmer schlägt sich dies u.a. in den hohen und steigenden Beiträgen nieder. Auf der Ausgabenseite ergeben sich also (zumindest relative) Einsparungen, weil bei einem Verzicht auf Arbeitszeitverkürzung zumindest mit einer Konstanz, sehr wahrscheinlich aber mit einem Anstieg der Ausgaben in fast allen Teilsystemen des sozialen Sicherungssystems und auch bei den öffentlichen Haushalten zu rechnen ist.

Ohne die finanziellen Effekte für die Sozial- und öffentlichen Haushalte im einzelnen zu analysieren, läßt sich sagen, daß sich auf der *Einnahmenseite* kaum Veränderungen ergeben, weil bei einer verteilungsneutralen Arbeitszeitverkürzung im Maße des Produktivitätsanstiegs die Lohnsumme, die ja gewissermaßen die »Bemessungsgrundlage« für Steuern, Abgaben und Beiträge bildet, im wesentlichen unverändert bleibt.

Bei einer normalen Lohnpolitik wird die Lohnsumme durch die Steigerung der Löhne und Gehälter bestimmt. Bei einer Arbeitszeitverkürzung steigen zwar die Löhne und Gehälter je Beschäftigten weniger stark, aber die Zahl der Beschäftigten nimmt zu, so daß in beiden Fällen die gesamte Lohnsumme gleich bleibt. (Es wird unterstellt, daß auch bei Verzicht auf Arbeitszeitverkürzung der Verteilungsspielraum voll ausgeschöpft wird.)

Bei einem Verzicht auf den vollen Lohnausgleich käme es allerdings zu verminderten Einnahmen, wenn wiederum unterstellt wird, daß ohne Arbeitszeitverkürzung eine volle Ausschöpfung des Verteilungsspielraums durch die Tarifpolitik gelingt. Auf der Ausgabenseite würden sich die (relativen) Ersparnisse in dem Maße verringern, wie der Beschäftigungseffekt der Arbeitszeitverkürzung durch den (relativen) Nachfrageausfall kompensiert würde.

Als problematisch erweisen sich in diesem Zusammenhang jene Überlegungen, die einen Abbau der Arbeitslosigkeit dadurch fördern wollen, daß die Lohnkosten eines neu eingestellten, zuvor arbeitslosen Leistungsempfängers aus Mitteln der Bundesanstalt subventioniert werden. So sieht ein Vorschlag von Scharpf einen Zuschuß in Höhe von bis zu 50 vH für einen Zeitraum von 3–4 Jahren (!) vor.⁴⁸ Dieser Vorschlag läßt zunächst völlig außer acht, daß durch den jährlichen Produktivitätsanstieg der Verteilungsspielraum sich ausweitet; und abgesehen davon, daß auf diese Weise in erheblichem Ausmaß eine faktische Gewinnsubventionierung mit öffentlichen Mitteln und Beitragsgeldern vorgenommen werden soll (ohne daß im übrigen ein dauerhafter Erfolg gesichert ist), werden zugleich die Defizite und Finanzierungsprobleme der BA auf Jahre hinaus festgeschrieben. Bezahlen müssen dies die Arbeitnehmer mit ihren Beiträgen, die ansonsten bei einem Abbau der Arbeitslosigkeit durch sinkende bzw. weniger stark steigende Beiträge entlastet worden wären. Nicht zu übersehen ist auch die Gefahr, daß die BA nur noch »teure« Arbeitslose vermittelt, um bei dieser Zuschußregelung möglichst viel durch Neuein-

stellungen an Ausgaben zu sparen. Vor allem Arbeitslosengeldempfänger, aber kaum noch Arbeitslosenhilfe-Empfänger und bereits aus dem Leistungssystem ausgesteuerte langfristig Arbeitslose hätten dabei Einstellungs- und Beschäftigungschancen.

An dieser Stelle ist ganz allgemein auf eine weitere gesamtwirtschaftliche Wirkungsdimension der Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich hinzuweisen. Sie trägt zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bei und setzt damit bei einem für die derzeitige Krisensituation zentralen Verursachungsfaktor an. In unserer ökonomischen Analyse des diesjährigen Memorandums haben wir nachgewiesen, daß vor allem die anhaltende Nachfrageschwäche, wie sie aus dem real rückläufigen privaten Verbrauch und dem stagnierenden Staatsverbrauch resultiert, überwunden werden muß, um eine wirtschaftliche Wachstumsphase einzuleiten. Ein – wenn auch nur partieller – Verzicht auf Reallohnssicherung und vollen Lohnausgleich würde hier in fataler Weise konterkariertend wirken. Eine rasche, über das Ausmaß der Produktivitätssteigerung hinausgehende Verkürzung der Arbeitszeit mit Lohnausgleich würde dagegen in doppelter Weise (Nachfrage- plus Beschäftigungseffekt) zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen.

Ein voller Lohnausgleich begründet sich schließlich auch aus der aktuellen Einkommensentwicklung und -lage der abhängig Beschäftigten. Seit nunmehr drei Jahren entwickelt sich die Reallohnposition der Beschäftigten negativ, hat sich der Lebensstandard der überwiegenden Mehrheit der Arbeitnehmer und ihrer Familien z. T. drastisch verschlechtert. Ein weiteres Absenken der Einkommen würde zu einer sozial und wirtschaftlich unzumutbaren Belastung führen. Übrigens hätte dies mit Sicherheit die beschäftigungspolitisch unerwünschte Wirkung, daß viele Arbeitnehmer zusätzlicher Arbeit (Überstunden, Schwarzarbeit usw.) nachgehen müßten, um den Einkommensausfall auszugleichen. Betrachtet man die Einkommensstruktur der abhängig Beschäftigten im einzelnen, dann zeigt sich, daß Einkommensniveau und Streuung je nach Branche und Beschäftigtengruppen sehr unterschiedliche Werte aufweisen.⁴⁹ Sehr gering ist beispielsweise das Einkommensniveau der weiblichen Arbeiterinnen (95 vH unter 2200 DM brutto). Ein hoher Anteil (gering verdienender) Frauen findet sich vor allem im Dienstleistungsbereich sowie im Nahrungs- und Genussmittel- und im Verbrauchsgütergewerbe. Bei den weiblichen Angestellten liegt ebenfalls die überwiegende Mehrheit (65 vH)

unter der Einkommensgrenze von 2200 DM. Auch hier konzentriert sich diese Beschäftigtengruppe auf bestimmte Branchen. Bei den männlichen Arbeitern beträgt dieser Anteil immerhin rund 40 vH, bei den männlichen Angestellten sind es noch 15 vH. Diese Zahlen zeigen bereits, daß auch die vielfach vorgeschlagene Lösung, den Lohnausgleich auf die mittleren und unteren Einkommensgruppen zu beschränken, offensichtlich für einige Branchen keinerlei Konsequenzen hätte, weil die weitaus überwiegende Mehrheit der Beschäftigten gerade den Durchschnitt dessen verdient, was zur Bestreitung des Lebensunterhalts einer durchschnittlichen Arbeitnehmerfamilie erforderlich ist. In solchen Branchen, in denen der Anteil der Arbeitnehmer mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen sehr groß ist, stellt sich das Problem, ob ein differenzierter Lohnausgleich sinnvoll ist, überhaupt nicht.

Einkommensstrukturpolitische Überlegungen (z. B. geringere Einkommensdifferenzierung durch verstärkte Anhebung der unteren Einkommensgruppen) müssen langfristig und nicht vermengt mit der Frage des Lohnausgleichs bei Arbeitszeitverkürzung angegangen werden. Und ob der gestufte Lohnausgleich (in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe) die politischen Durchsetzungschancen der gewerkschaftlichen Forderungen nach Verkürzung der Arbeitszeit positiv beeinflußt, dürfte angesichts der Haltung der Arbeitgeberverbände zur Arbeitszeitverkürzung generell mehr als zweifelhaft sein.

Schließlich wäre unabhängig von den angestellten ökonomischen Überlegungen eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich auch schlicht unsinnig. Denn der Anstieg der Produktivität führt ja gerade dazu, daß die gleiche Gütermenge in weniger Zeit erarbeitet werden kann, daß also der Lebensstandard bei kürzerer Arbeitszeit gleichbleiben kann. Wenn die Arbeitnehmer Arbeitszeitverkürzungen auch noch mit niedrigerem Einkommen erkauften müßten, hieße das nichts anderes, als daß allein die Arbeitgeber sich den Nutzen einer steigenden Arbeitsproduktivität aneignen könnten. Dies erscheint auch angesichts der Reallohnensenkungen der vergangenen Jahre unzumutbar.

Zusammenfassend zeigt sich: Selbst unter Berücksichtigung des Kriteriums der gesamtwirtschaftlichen Verteilungsneutralität, der Sicherung der (Brutto)Realeinkommen und des vollen Lohnausgleichs lassen sich beachtliche Verkürzungen der wöchentlichen Arbeitszeit mit erheblichen beschäftigungspolitischen Wirkungen

realisieren. Eine über das Maß der Produktivitätssteigerung hinausgehende und damit umverteilende Arbeitszeitverkürzung wäre nicht nur beschäftigungspolitisch wünschbar, sondern auch ökonomisch (Nachfragestärkung) sinnvoll.

5.4 Zur betrieblichen Umsetzbarkeit

5.4.1 Verhindern Strukturprobleme des Arbeitsmarktes Neueinstellungen?

Von Unternehmerseite wird behauptet, daß trotz der hohen Arbeitslosigkeit heute in weiten Bereichen ein »nachhaltiger Facharbeitermangel« besteht. »Dieses Problem des Facharbeitermangels müsse sich beträchtlich verschärfen, wenn in größeren Branchen oder gar in der Gesamtwirtschaft die tarifliche Wochenarbeitszeit verkürzt würde. In vielen Fällen würden deshalb wahrscheinlich viele Unternehmen, die im Falle einer Arbeitszeitverkürzung anfangs eine Kompensation durch Einstellung von zusätzlichen Arbeitskräften erwägen würden, wegen der Unmöglichkeit, den Fachkräftebedarf zu decken, bald hiervon Abstand nehmen.«⁵⁰

Dieser Facharbeitermangel würde auch bei einem von den Unternehmen gewünschten wirtschaftlichen Wachstum auftauchen. In diesem Fall wird Qualifikationsengpässen offensichtlich keine Bedeutung beigemessen, obwohl doch die *gleichen Arbeitslosen* eingegliedert werden müssen. Hat diese Vergesslichkeit der Unternehmer, das Argument auch für Wachstumsstrategien zu überprüfen, vielleicht damit zu tun, daß sie es selbst nicht recht glauben wollen?

Die Behauptung eines Facharbeitermangels hat außerdem mit zunehmender Arbeitslosigkeit erheblich an Überzeugungskraft verloren. Wenn keine Nachfrage nach Arbeitskräften besteht, kann es auch keinen solchen Mangel geben. Dies schätzen die Unternehmen selbst auch so ein: Im Oktober 1982 haben erstmalig in den 70er und 80er Jahren *null Prozent* der vom Ifo-Institut befragten Unternehmen des bearbeitenden Gewerbes und der Bauindustrie keine Produktionsbehinderung durch Arbeitskräftemangel gemeldet. 1970 hatten immerhin 40 vH aller Unternehmen einen solchen Mangel angegeben⁵¹, was sicherlich auch zur damals hohen Überstundenzahl beitrug. Der Grund dafür ist, daß mit stei-

gender Arbeitslosigkeit auch immer mehr beruflich qualifizierte Beschäftigte arbeitslos werden. Die Arbeitslosenquote für Facharbeiter betrug schon 1982 ca. 6,5 vH und steigt stärker an als die durchschnittliche Arbeitslosenzahl. Der Arbeitsmarkt wird damit für Unternehmer immer »ergiebiger«; nur in wenigen exotischen Berufsbereichen (wie zum Beispiel »Spielerpersönlichkeiten« im Profifußball), die *keinerlei* Relevanz für das Arbeitsmarktgeschehen haben, bestehen noch Engpässe.

Darüber hinaus verfügen die Unternehmen über erhebliche interne Qualifikationsreserven. Wir wiesen bereits darauf hin, daß ein Großteil der Beschäftigungswirkung einer Arbeitszeitverkürzung in der Verhinderung oder Verringerung von Entlassungen besteht. Es können also die Arbeitsplätze von eingearbeiteten Fachkräften oder Auszubildenden gesichert bzw. ihr fachfremder Einsatz verhindert werden.

Die Frage ist allerdings, ob mit einer raschen Arbeitszeitverkürzung die externen und internen Qualifikationsreserven ausgeschöpft werden und dann Engpässe entstehen. In einem solchen Fall verfügen die Unternehmen allerdings über erhebliche Flexibilitätsspielräume. Durch Umsetzungen können sie die qualifizierten Positionen aus internen Reserven besetzen und damit Einstiegpositionen mit geringeren Anforderungen für die weniger oder noch nicht betrieblich qualifizierten neu Eingestellten freimachen. Außerdem können sie ihre Weiterbildungsaktivitäten ausweiten. In Zeiten der Vollbeschäftigung haben die Unternehmen eine hohe Flexibilität bewiesen. Sie haben Arbeitskräfte umgeschult, Arbeitsbedingungen verbessert, um schwierige Arbeitsplätze attraktiver zu machen. Die Kosten wollen sie heute nicht mehr selbst tragen, sondern sie auf die Arbeitskräfte oder die öffentliche Hand überwälzen. Facharbeitermangel ist also vor allem auch Ausdruck mangelnder Anpassungsbereitschaft der Unternehmer selbst.

Dem Argument von qualifikatorischen Profildiskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt ist also insgesamt gesehen keine große Bedeutung beizumessen. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ist allerdings zu befürchten, daß die Integration der Langfristarbeitslosen schwieriger wird und von der Mehrbeschäftigung infolge einer Arbeitszeitverkürzung vorrangig die jüngeren und qualifizierteren Arbeitskräfte profitieren, während der Sockel der »Unvermittelbaren« ansteigt. Denn Arbeitslosigkeit führt zu einem Verfall erworbener Qualifikationen. Dieser schleichende Qualifikationsverfall wird wesentlich durch gesundheitliche und psychi-

sche Schädigungen bei langandauernder Arbeitslosigkeit verstärkt, zumal Gesundheit und bestimmte psychische Eigenschaften elementare Qualifikationsbestandteile sind. Diese Qualifikationsprobleme werden gegenwärtig durch Arbeitslosigkeit überdeckt, würden allerdings sichtbar, wenn die Arbeitslosen wieder eingegliedert werden sollten. Es wäre Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik, die Integration der Langfristarbeitslosen bei einer Arbeitszeitverkürzung zu erleichtern. Notwendig dabei wäre vor allem eine Ausweitung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen speziell für diese Gruppen. Die Finanzierung wäre für die Bundesanstalt für Arbeit kein Problem, da ja durch die Arbeitszeitverkürzung die Zahl der Leistungsbezieher abnehmen wird.

5.4.2 Das »Unteilbarkeitsproblem«

Gegen Arbeitszeitverkürzung wird häufig eingewendet, daß sich wegen eines starren (limitationalen) Einsatzverhältnisses von Sachkapital und Arbeitskraft mögliche Beschäftigungseffekte nicht entfalten könnten. Zur Illustration werden dabei folgende Typen von Beispielen verwendet:

- Würde man in einem kleinen Metallbetrieb mit vier Drehern und vier Drehbänken die Arbeitszeit von 40 auf 35 Stunden verkürzen, würden zwanzig Arbeitsstunden ausfallen. Dies würde nicht die Einstellung eines neuen Mitarbeiters rechtfertigen, für den außerdem auch keine Maschine vorhanden sei.
- Oder: der Bäcker von nebenan beschäftigt zwei Gesellen. Hier würden sogar nur 10 Arbeitsstunden ausfallen. Außerdem könnten in der Backstube schon aus Platzgründen nur maximal der Meister und zwei Gesellen arbeiten.

Solche starren Einsatzverhältnisse sollen für die ganze Industrie und mindestens die Hälfte aller Arbeitsplätze gelten.⁵² Spätestens an diesem Punkt müßten die Vertreter dieser These – meist engagierte Vertreter der Marktwirtschaft – große Sorge über die Zukunft beschleichen. Denn wie sollte angesichts solcher betrieblicher Rigiditäten ein künftiges Wachstum bewältigt werden, in dem ja u. U. die Nachfrage für den Bäcker oder den Metallbetrieb nicht in Sprüngen steigt, die genau der jeweils gültigen Wochenarbeitszeit einer Arbeitskraft entsprechen.

Besteht also in der Praxis Rigidität oder Flexibilität der Einsatzverhältnisse von Kapital und Arbeitskraft? Schon die Bewältigung

des Wachstums in der Vergangenheit spricht eher für eine Flexibilität. Dies soll im folgenden näher belegt werden.

Zunächst einmal sind nur sehr wenige Betriebe zu genau 100% ausgelastet. Gerade in einer wirtschaftlichen Krise wie gegenwärtig ist das Sachkapital unterausgelastet. Die Kapazitätsauslastung beträgt in der Industrie ca. 75 vH und in der Gesamtwirtschaft 94,5 vH. Das Sachkapital zur Absicherung von Kurzarbeitern vor Entlassungen bzw. zur Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte ist also vorhanden. Auch expandierende Betriebe können dieses Problem bewältigen. Sie arbeiten häufig mit Überstunden. Wenn z. B. in dem genannten Metallbetrieb vor der Arbeitszeitverkürzung schon mit durchschnittlich 15 Überstunden gearbeitet wurde, ergäbe sich ein Ausfall von genau 35 Stunden. Falls dann die 5 Stunden Wochenarbeitszeitverkürzung durch Freischichten abgegolten würden, würde sich – berücksichtigt man die weiteren Ausfallzeiten (Krankheit, Urlaubszeit) noch nicht einmal die Notwendigkeit ergeben, eine neue Drehbank anzuschaffen oder Schichtarbeit einzuführen. Die hohen konjunkturabhängigen Variationen von Kurzarbeit und Überstunden sowie der betrieblichen Kapazitätsauslastung belegen, über welche Puffer bei der Arbeitszeit die Unternehmen in der Praxis verfügen.

Falls nun eines unserer Beispielunternehmen aber tatsächlich keine weitere Arbeitskraft einstellen kann, es zu 100 vH ausgelastet ist und keine Möglichkeit zu Überstunden sieht, dann wird sich die Nachfrage auf andere Betriebe verlagern. Der Bäcker wird sich einen Teil seiner Backwaren anliefern lassen, um die Nachfrage zu befriedigen, oder die Kunden werden zu einem anderen Bäcker abwandern, da sie es leid sind, immer vergeblich nach frischen Brötchen zu fragen. Die Starrheit des einzelbetrieblichen Angebots kann in solchen Fällen also durch andere Betriebe ausgeglichen werden, so daß es auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sehr wohl zum gewünschten Kapazitätseffekt kommt.

Schließlich sei darauf verwiesen, daß auch auf der betrieblichen Ebene selbst erhebliche Flexibilitäten bestehen. Denn in der betrieblichen Realität wird es weniger starre Einsatzverhältnisse von *Arbeitskräften* und Sachkapital, sondern eher von *Arbeitsvolumen* und Sachkapital geben. D. h.: ein bestimmtes Arbeitsvolumen kann durchaus durch den Einsatz mehrerer Arbeitskräfte bewältigt werden. Je nach Qualifikation der Beschäftigten, der Struktur der Arbeitsanforderungen und dem Entwicklungsstand der betrieblichen Einsatzplanung können Arbeitskräfte auf mehreren Arbeitsplätzen

eingesetzt werden. Typisches Beispiel ist der Springer in der Autoindustrie, der in Kurzpausen der Bandarbeiter etwa für verschiedene Montagetätigkeiten eingesetzt wird. Er könnte ebenso bei der Einführung der 35-Stunden-Woche jeweils 5 Stunden an unterschiedlichen Arbeitsplätzen arbeiten. Gerade Klein- und Mittelbetriebe praktizieren einen flexiblen Einsatz von Arbeitskräften. Es ist bekannt, daß das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte in kleinen Mittelbetrieben höher als in Großbetrieben ist, da die Arbeitskräfte je nach Arbeitsanfall eine größere Bandbreite von Tätigkeiten ausführen können müssen. Nur in wenigen Funktionen kann ein Arbeitsplatz nur von einer bestimmten Arbeitskraft wegen ihres spezifischen Wissens eingenommen werden.

Es bleibt schließlich ein einziges echtes, allerdings nur für wenige, vor allem kleinere Betriebe geltendes Problem (vgl. 5.2.2.b) übrig, daß der Sachkapitalbestand erweitert werden muß, ohne daß dem wie in Wachstumsphasen eine steigende Nachfrage gegenübersteht. Da die Kapitalkosten insgesamt nur einen geringen Anteil der gesamten Kosten ausmachen (vor allem die auslastungsbestimmten Kapitalkosten), dürften die Kapitalstückkosten nur geringfügig ansteigen.

Anmerkungen

1 Vgl. Klauder, W., Schnur, P., Thon, M., Perspektiven 1980–2000, Neue Alternativechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung, 2. Nachtrag zu QuintAB 1, Nürnberg 1982.

2 So z. B. sehr pointiert bei: Vilmar, F., Eine gemeinsame Aktion für Arbeitszeitverkürzung, in: Kutsch, T., Vilmar, F. (Hrsg.), Arbeitszeitverkürzung – Ein Weg zur Vollbeschäftigung, Opladen 1983, S. 30f.

3 Vgl. Kurz-Scherf, I. /WSI-Tarifarchiv, Gegen Lohnkürzungen und Lohnverzicht: Die Tarifbewegungen im Jahre 1982, in: WSI-Mitteilungen 3/1983, S. 176.

4 Vgl. Ebenda.

5 Vgl. Reyher, L., u. a., Arbeitszeit und Arbeitsmarkt, in: Kutsch, T., Vilmar, F. (Hrsg.), Arbeitszeitverkürzung, Opladen 1983, S. 111.

6 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Gesellschaftliche Daten 1982, Bonn 1982, S. 57.

7 Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Der Rentenzugang und der Rentenwegfall im Jahre 1980, Frankfurt 1982, S. 45f. und Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1982, S. 92.

8 Esser, O., Arbeitszeitverkürzung aus der Sicht der Arbeitgeber, Manuskrift, Bonn 1982, S. 6.

9 Vgl. etwa das Referat von Norbert Blüm »Arbeitszeit dem Menschen anpassen« auf der CDU-Fachtagung »Flexible Arbeitzeit – eine Chance«, in: Sozialpolitische Informationen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, 24/1983.

10 Mertens, D., Neue Arbeitszeitpolitik und Arbeitsmarkt, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1983, S. 268.

11 Teriet, B., »Zeitsouveränität« durch flexible Arbeitszeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 31/1976, S. 3 ff.

12 Derselbe, Arbeitszeitflexibilisierung, Freiheit zurückgeben, in: Bundesarbeitsblatt, 6/1981, S. 20.

13 Reyher, L., u.a., Arbeitszeit und Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 91.

14 Presseinformationen der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarktzahlen für Januar 1983, Nürnberg 1983.

15 Vgl. Schardt, L., Schichtarbeit, in: Zimmermann, L. (Hrsg.), Humane Arbeit – Leitfaden für Arbeitnehmer, Bd. 4, Reinbek 1982, S. 234 ff.

16 Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen 1981.

17 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Lage, Dauer, Tatsachen, Entwicklungen, Erwartungen und Verteilung der Arbeitszeit, Bonn 1981.

18 Statistisches Bundesamt (Hrsg.) Fachserie 1, Reihe 4. 11., Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1981, Wiesbaden 1982, S. 57 ff.

19 Teriet, B., »Zeitsouveränität« durch flexible Arbeitszeit, a.a.O., S. 9.

20 Presseinformationen der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarktzahlen für Februar 1983, Nürnberg 1983.

21 Vgl. dazu u.a. Mertens, D., Neue Arbeitszeitpolitik . . ., a.a.O., S. 264 ff. – Brinkmann, C., Veränderung des Arbeitsvolumenangebots bei Realisierung von Arbeitszeitwünschen: Befragungsergebnisse und Modellrechnungen, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 56, Nürnberg 1981, S. 147 ff. – Zu anderen Ergebnissen kommen: Engfer, U., Hinrichs, K., Offe, C., Wiesenthal, H., Arbeitszeitsituation und Arbeitszeitverkürzung in der Sicht der Beschäftigten, Ergebnisse einer Arbeitnehmerbefragung, Bielefeld 1982 (Manuskript).

22 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), DIW-Wochenbericht, 4/1982.

23 Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Mikrozensus, in: Wirtschaft und Statistik, 3/1982.

24 Vgl. Schwarz, K., Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen, in: Wirtschaft und Statistik, 8/1978, S. 473 ff.

25 Vgl. Mehrtens, M., u.a., Mehrarbeit in der Metallindustrie in der Region Bremen, Bremen 1981 sowie IG-Chemie (Hrsg.), Projekt Schichtarbeit-Gesamtergebnis der Problemanalyse, Hannover 1981, S. 135.

26 Vgl. z.B. Enfer, U., u.a., Arbeitszeitsituation . . ., a.a.O., – Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Lage, Dauer . . ., a.a.O.

27 So etwa Scharpf, F. W., Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 6/1983 und Mertens, D., Das Steuerungspotential »alter« und »neuer« Arbeitzeitpolitik, in: Offe, C., u.a., Arbeitszeitpolitik, Frankfurt 1982.

28 Vgl. dazu Gewerkschaft HBV (Hrsg.), Teilzeitarbeit – nicht nur ein Problem für Frauen, Düsseldorf 1983.

29 Vgl. Rentenanpassungsbericht 1982, Bundestagsdrucksache.

30 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30. Juni 1981, Nürnberg 1982.

31 Vgl. Blume, O., u.a., Altersgrenze und Arbeitsmarktpolitik, Opladen 1979, S. 42 f.

- 32 Errechnet nach: Kaltenbach, H., Früher in Rente mit versicherungsmathematischen Abschlägen?, in: Die Angestelltenversicherung 12/1981, S. 484 ff.
- 33 Reyher, L., u.a., Arbeitszeit und Arbeitsmarkt. Volumenrechnung, Auslastungsgrad und Entlastungswirkung, MittAB 3/1979, S. 387.
- 34 Bolle, M., Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung: Ökonomische Analyse und empirische Evidenz, in: Kutsch, T., Vilmar, F., (Hrsg.) Arbeitszeitverkürzung, Köln 1982, S. 201 und Bolle, M., Fischer, U., Stümpel, B., Analytische und empirische Aspekte der Arbeitszeitgestaltung auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene, München 1982.
- 35 Vgl. Bosch, G., Arbeitszeit und Rationalisierung, in: WSI-Mitteilungen 4/1983 und Seifert, H., Welzmüller, R., Arbeitszeitverkürzung und Verteilung, in: WSI-Mitteilungen 4/1983.
- 36 Vgl. Wohlers, E., Winkler, D., Gesamtwirtschaftliche Auswirkung einer Arbeitszeitverkürzung, Hamburg 1981.
- 37 Vgl. Kasiske, R., Manske, F., Arbeit, Technik und Betriebsgröße als Einflußfaktoren für die Beschäftigungswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1979, S. 340 ff.
- 38 Vgl. Gewerkschaftliche Praxis, 2/1982, S. 22.
- 39 Vgl. Bosch., G., Arbeitszeit . . . a.a.O.
- 40 Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Volkswirtschaftlicher Argumentendienst zur Lohnpolitik, Köln, 31. 8. 1981, S. 31.
- 41 Vgl. Nerb, G., Verminderung des Arbeitskräfteangebots als Mittel zum Abbau der Arbeitslosigkeit, in: Ifo-Schnelldienst, 26/1977, S. 10 – 27.
- 42 Vgl. Bolle, M., Fischer, U., Strümpel, B., Analytische . . . a.a.O., S. 30 ff.
- 43 WSI-Tarifarchiv, Tarifvertragliche Bestimmungen zur Mehrarbeit im Rahmen des tarifvertraglichen Arbeitszeitsystems, Dezember 1982.
- 44 Frerichs, J., Möller, C., Ulber, J., Leiharbeit und betriebliche Interessenvertretung, Köln 1981.
- 45 Zimmermann, L., Humane Arbeit – Leitfaden für Arbeitnehmer Band 4, Organisation der Arbeit. Arbeitsteilung, Qualifikation, Schichtarbeit, Reinbek, 1982, S. 235–238.
- 46 Vgl. dazu ausführlich Seifert, H., Welzmüller, R., Arbeitszeitverkürzung und Verteilung, in: WSI-Mitteilungen 4/1983.
- 47 Vgl. Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1983 – insgesamt und regional, in: MittAB 1/83, S. 5–16. Die dort ausgewiesenen Kosten von 55 Mrd DM für das Jahr 1983 beruhen auf der unrealistischen Annahme von 2,3 Mio Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1983.
- 48 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 16. 3. 83.
- 49 Die folgenden Daten sind entnommen Seifert, H., Welzmüller, R., Arbeitszeitverkürzung . . . , a.a.O.
- 50 Vgl. Volkswirtschaftlicher Argumentendienst zur Lohnpolitik. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln 31. 8. 1981, S. 21/22.
- 51 Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, 3/1983, S. 151.
- 52 Vgl. Schäfer, H. J. Über die Allgemeingültigkeit der Gutenberg-Produktionsfunktion, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 4/1979, S. 315 ff. und Hof, B., Arbeitszeitverkürzung – Ein Mittel der Beschäftigungspolitik?, in: Institut der Deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 66, 3/1979, S. 24 ff.

II. Alternativen der Kommunalpolitik

Sicherung von Finanzstärke gegen autoritäre
Konsolidierungspolitik und Sozialabbau

1 Aktuelle Lage: Krisenverschärfende Konsolidierungsstrategien in den Gemeinden

In den Kommunen herrscht der Rotstift. Entgegen den Forderungen nach einer antizyklischen Politik aller öffentlichen Haushalte werden Investitionen gestrichen oder gestreckt; städtische Einrichtungen (Bäder, Kindergärten, Volkshochschulen) geschlossen; Leistungsangebote und Unterstützungen in der Alten- und Jugendhilfe, bei Sport und Freizeit gekappt. Entgegen den dringenden Erfordernissen des Arbeitsmarktes verwirklichen die Gemeinden zugleich umfangreiche Pläne von Stellenkürzungen und -sperren. Diese konjunkturpolitisch und sozial bedenklichen Ausgabenkürzungen der Kommunen stehen dabei im »Wettlauf« mit anhaltenden und noch wachsenden Ausgabenbelastungen infolge der hohen Dauerarbeitslosigkeit, weil hierdurch zwangsläufig Mehrkosten im Bereich der Sozialkosten entstehen. Bei einer durchschnittlichen Wachstumsrate der Ausgaben für soziale Leistungen der Kommunen von über 10% im Laufe der letzten Jahre werden 1983 schätzungsweise mehr als 20 Mrd DM aufzuwenden sein. Dies bedeutet eine Verdoppelung seit 1975. Viele Städte können den Haushalt nicht ausgleichen.

Die Bürger werden von den Kommunen zugleich von einer anderen Seite in die Zange genommen. Der Verminderung des öffentlichen Leistungsangebots auf der einen Seite stehen drastische Anhebungen der Gebühren auf der anderen Seite der Tagesordnung. Von 1976 bis Oktober 1980 erhöhten sich die kommunalen Gebühren wie folgt: Gas: + 69%; Abwasserbeseitigung: + 55%; Nahverkehr: + 45%; Strom: + 38%; Wasser: + 33%; Müllabfuhr: + 29% (Zum Vergleich: die Lebenshaltungskosten stiegen »nur« um + 32%). Hiervon werden vor allem die unteren Einkommensschichten, die Rentner und Sozialhilfeempfänger unsozial betroffen. Trotz dieser fragwürdigen Konsolidierungsstrategien können viele Städte ihren Haushalt nicht ausgleichen (in Hessen sind es nahe zu 50%). Welche negativen Auswirkungen auf die Sicherung von Beschäftigung und qualitativen Wachstum von den Kommunen ausgehen, wird deutlich, wenn man berücksichtigt, daß die Kommunen rund zwei Drittel der öffentlichen Investitionen vornehmen und der zweitgrößte öffentliche Arbeitgeber sind.

Um die notwendigen Handlungsspielräume wiederzugewinnen, ist es nicht nur notwendig, in den Kommunen selbst Ausgabenstrukturen durchzuforsten. Nach wie vor verfolgte Prestigeobjekte (wie Parkhausbau, U-Bahnbau), Repräsentationsfonds, Maßnahmen zur Straßenunterhaltung und Grünanlagenpflege, der »politische« Verzicht auf die Überwälzung von Abwasserkosten auf die Verursacher, die Überlassung von kommunalen Grundstücken und die Versorgung mit Energie und Wasser zu Billigsttarifen an Betriebe geben genügend Anlässe, vor Ort Mittel für alternative Politik frei zu machen. Dennoch werden in den meisten Fällen die Gemeinden aus eigener Kraft nicht in der Lage sein, aus ihrer Finanzmisere herauszukommen. Es wird darauf ankommen, vor allem die Bundesregierung unter Druck zu setzen, um konjunkturpolitisch unsinnige massive Steueränderungen zu Lasten der Kommunen vor allem bei den Gewerbesteuern zurückzunehmen.

Eine Politik, die darauf abzielt, Konsolidierungsmaßnahmen und Sozialabbau zurückzunehmen, hat jedoch nicht nur die Bundesregierung zum Gegner. In den Gemeinden selbst – insbesondere in den Verwaltungen – zeigt sich gegenwärtig eine generalstabsmäßig vorgetragene Strategie eines rigorosen Abbaus von Leistungen und Stellen. Initiatorfunktion nimmt dabei die »Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)« mit Sitz in Köln ein. Insbesondere in zwei Gutachten (Mai/Juni 1982) gab die KGSt politische Richtlinien für die Durchsetzung von Ausgabenkürzungen und Stellenabbau. Um die Bürger und auch die politischen Entscheidungsgremien der Kommunen von der Existenz der Finanzkrise und der unabdingbaren Notwendigkeit harter Sparmaßnahmen zu überzeugen, müssen Rat und Kreistag und seine Fraktionen, die örtlichen Parteien, die Bevölkerung, die Wirtschaft und nicht zuletzt die Presse durch permanente Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung beeinflußt werden. Um die Konsolidierung durchzusetzen, sollen die wichtigen Vorentscheidungen jedoch nicht in breiter Öffentlichkeit diskutiert werden. Eine der Vorbedingungen für den Erfolg der Sparakte ist vielmehr die Zentralisierung der kommunalen Steuerung und die Abkopplung der Verwaltungsspitze bei der Formulierung der Konsolidierungsziele von den politischen Entscheidungsgremien der Kommune. Zentral kommt es darauf an, »daß sich eine Handvoll (kritische Masse) einflußreicher Entscheidungsträger zusammenfinden und den Prozeß »durchziehen« (KGSt 5/1982, S. 9). Demokratische Partizipation gilt in diesem Konzept als

Störvariable. Die Öffentlichkeit und gewählte politische Organe gelten nicht als Beteiligte im Prozeß der Entscheidungsfindung, sondern als Adressat von Meinungsbeeinflussung. Dem dienen auch Hinweise auf Veränderungen im Sprachgebrauch.

So empfiehlt die KGSt die Vermeidung bestimmter »Reizwörter«: Statt »Repräsentierung« soll der Begriff »Vergabe« verwendet werden. Der Irritation dient auch ein Zweiphasenmodell der Konsolidierung. In der ersten Phase sind aus »psychologischen Gründen« nur pauschale Prozent- und Summenvorgaben anzugeben, die den Anschein erwecken, daß jedes Ressort gleichermaßen betroffen wird. Erst in der zweiten Runde wird dann – mehr oder weniger intern, d. h. in der Verwaltung – ein differenzierteres und detailliertes Kürzungsprogramm entworfen. Hierdurch kann in der Öffentlichkeit – zumal bei breiter Pressenotiz in der ersten Phase – der Eindruck entstehen, daß alle Beteiligten von schmerzlichen Opfern gleichermaßen betroffen sind.

Eine wichtige Rolle spielt auch die Einbindung der Personalvertretung – vor allem bei der Durchsetzung von Stellenkürzungen. Auch hierfür werden Empfehlungen ausgegeben: Rechtzeitige umfassende Informationen sollen Einsicht in die »Sachgesetzlichkeit« der unvermeidlichen Kürzungen bewirken. Mit der Personalvertretung ist ein »Abkommen« über Leitlinien für Arbeitsplatzsicherheit als Grundlage aller Maßnahmen zu vereinbaren, »ohne zusätzliche Verpflichtungen für die Gemeinde/den Kreis zu schaffen« (KGSt 6/1982, S. 20). Gegebenenfalls sind Personräte in örtliche Sparkommissionen einzubeziehen.

Die Personalpolitik ist nicht nur durch Stellenabbau belastet, »zusätzlich muß mit weniger Personal mehr geleistet werden« (KGSt 6/1982, S. 6). Um kommunale Leistungen in wichtigen Bereichen trotz Stellenkürzungen aufrechtzuerhalten, müssen mehr Arbeitsleistungen aus dem verbleibenden Personal herausgepresst werden, um angesichts demotivierender schlechter Beförderungsaussichten und Entlassungsdrohungen dies zu erreichen, sind die Personalchefs gefordert, besondere Geschicklichkeit in der Menschenführung zu entwickeln. Sollte ein kooperativer Führungsstil bei immateriellen Leistungsanreizen (Vermittlung des Gefühls der Eigenverantwortung / Gesprächsbereitschaft / Vorbild / Beteiligung der Mitarbeiter bei Sparplänen) nicht ausreichen, wird ein umfangreiches Arsenal von autoritären Kontrollen zur Durchsetzung erhöhter Leistung empfohlen (u. a. Hauskontrollen bei »vermeintlicher« Krankheit, Einschaltung des Betriebsarztes »bei vermeint-

licher Überforderung«, Überprüfung von Nebentätigkeiten, genauere Überwachung der Probezeit, genaue Erfassung der Arbeitszeit) (KGSt 6/1982, S. 15). Vorgesetzten, die mit derartigen Maßnahmen Schwierigkeiten haben, »sollten Fortbildungsmaßnahmen angeboten werden« (ebenda).

Mit dem Stellenabbau entstehende interne Arbeitsprobleme in der Verwaltung gilt es durch vielfältige arbeitsrechtliche und psychologische Maßnahmen zugunsten hoher Flexibilität des Personals zu bewältigen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Rotation des Arbeitseinsatzes. Für Spitzenbelastungen und Sonderbedarfe können – ohne Einrichtung neuer Planstellen – Leiharbeitskräfte eingesetzt werden. Trotz der engen Grenzen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sieht die KGSt hier ein weiteres Potential zur Erweiterung des Handlungsspielraumes.

Da Stelleneinsparungen vordringlich durch Ausnutzung der Fluktuation systematisch genutzt werden sollen, ergibt sich, daß Neueinstellungen nur noch in verminderterem Umfang vorgenommen werden und die Ausbildungskapazität auf einen Mindestumfang beschränkt wird (KGSt 6/1982, S. 7). Angesichts der Brisanz der Jugendarbeitslosigkeit ist sich die KGSt jedoch zumindest der Fragwürdigkeit des Einstellungsstopps bewußt. Sollten daher einzelne Verwaltungen aus Sorge um die Berufsaussichten der Jugend ein höheres Lehrstellenangebot dennoch durchsetzen, dann ist es zumindest erforderlich, »keinerlei Zusage der Übernahme in ein festes Dienstverhältnis« (KGSt 6/1982, S. 12) zu geben.

Daß derartige Strategieanweisungen bei der Durchsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen nicht nur Papier sind, zeigen die praktischen Erfahrungen in der Mehrzahl der Kommunen. Vielfach bleibt angesichts solcher Offensiven den Betroffenen nur der Versuch einer Verteidigung des schlechten status quo. Auf diese Weise ist jedoch ein sozial verpflichtender, qualitativ und quantitativ zureichender kommunaler Handlungsspielraum nicht möglich. Es kommt daher nachhaltig darauf an, wesentliche Korrekturen zugunsten des kommunalen Finanzsystems vorzunehmen.

2 Perspektiven der kommunalen Sozialpolitik

2.1 Die dynamische Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben

Der Gemeindefinanzbericht von 1983 weist für den Zeitraum von 1970 bis 1983 bei den sozialen Leistungen einen Anstieg von insgesamt ca. 450 % aus, während die Gesamtausgaben der Kommunen im selben Zeitraum lediglich um ca. 250 % gestiegen sind. Der Anteil der sozialen Leistungen an den Gesamtausgaben der Kommunen ist von 7,8 % im Jahr 1970 auf 12,1 % im Jahr 1982 ausgeweitet worden. Seit 1980 driften die Zuwachsrate bei den sozialen Leistungen und bei den Ausgaben des gesamten Verwaltungshaushaltes immer weiter auseinander. 1982 fiel der Anstieg bei den sozialen Leistungen mit 9 % fast doppelt so hoch aus wie der des gesamten Verwaltungshaushaltes (5,1 %), wobei auch dieser Zuwachs im Bereich Soziales nur »durch massive Eingriffe in die eigenbestimmten Sozialleistungen« begrenzt werden konnte. Um die Sprengkraft zu bremsen, die von diesem Ausgabenblock auf die gesamten kommunalen Haushalte ausgeht, werden die Kommunen 1983 ihre Politik im sozialen Bereich noch restriktiver ansetzen. So sollen die Ausgaben für soziale Leistungen nur um 4,3 % ansteigen, also etwas weniger als das Gesamtvolumen des Verwaltungshaushaltes (4,4 %). Trotz dieses leicht unterproportionalen Anstiegs der Sozialleistungen im Verwaltungshaushalt wird aber der Anteil dieses Ausgabenblocks am Gesamtausgabevolumen auf den bisherigen Höchstwert von 12,6 % ansteigen (Gemeindefinanzbericht 1983, S. 86 f.).

Dieser Anstieg der kommunalen Ausgaben für die soziale Sicherung ist im wesentlichen vier Faktoren geschuldet:

– Ausbau des Sozialstaates auf der kommunalen Ebene

Beginnend mit der Rentenreform von 1957 sind in den 50er und 60er Jahren zunächst die großen Sicherungssysteme in der Bundesrepublik reformiert und etwa durch die Dynamisierung der Leistungen an die allgemeine Wohlstandsmehrung gekoppelt worden. Das 1961 in Kraft getretene Bundessozialhilfegesetz (BSHG) wurde insbesondere in den 70er Jahren – etwa durch die 3. Novelle des BSHG – erheblich verbessert. Damit ist eine Politik eingeleitet

worden, wonach auch soziale Risiken, die bislang nicht durch die Sozialversicherung geschützt sind, verstärkt öffentlich abgesichert werden sollen, insbesondere die Risiken Pflege und Behinderung. Die Zuwachsrate bei den Leistungen des BSHG brachten in den 60er Jahren – auf einem niedrigen Niveau – einen Ausgleich für den Kaufkraftschwund. Mit der Neufassung des »Warenkorbes« im Jahr 1970 und mit den jährlichen Anhebungen dieser Regelsätze in den nächsten Jahren – insbesondere 1972 bis 1977 – wurde das Sozialhilfeneveau deutlich angehoben (Hauser u.a. 1981, S. 43). Und schließlich: In den 60er Jahren, u.a. aus der Praxis der konkreten Sozialarbeit und aus der Studentenbewegung heraus, wurden bestehende und sich verschärfende Problemlagen in den Städten und Gemeinden neu bewertet. Zugleich wurde die Verantwortung der Gesellschaft gegenüber diesen Entwicklungen unterstrichen, so bei Obdachlosigkeit, bei Jugendproblemen, bei der Situation der älteren Bürger, bei Gewalt gegen Frauen u.v.a.m. Die Kommunen unterstützen freie Träger bei der Bewältigung dieser Aufgaben, teils übernahmen sie entsprechende Reformprojekte auch selber. Insoweit sind die beschriebenen Zuwachsrate bei den kommunalen Sozialausgaben Ausdruck von tatsächlichen Leistungsverbesserungen. Der Sozialstaat konnte auch auf der Ebene der Kommunen ausgebaut werden.

– Rückwirkungen von Kürzungen bei Sozialleistungen auf die Sozialhilfe

Die Politik des Ausbaus der allgemeinen Sozialversicherungssysteme wurde in der Bundesrepublik mit Beginn der Strukturkrise der westdeutschen Wirtschaft ab Mitte der 70er Jahre abrupt beendet, basierte sie doch auf dem Grundsatz, daß die Einnahmen gleichsam automatisch einem stetig wachsenden Ausgabenvolumen angepaßt wurden, ohne daß die Risikoentstehung und die kostentreibenden Strukturprobleme des sozialen Leistungssystems in Frage gestellt wurden. Konnten etwa mit der Einführung der Rente nach Mindesteinkommen, mit der Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung für Hausfrauen, mit der Kindergeldreform, mit der Neufassung des Wohngeldgesetzes, mit der gesetzlich geregelten, zeitlich unbefristeten Übernahme der Krankenkosten durch die Krankenversicherung, mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und mit zahlreichen sonstigen Regelungen dazu beigetragen werden, daß die Sozialhilfeabhängigkeit – relativ – abnahm, so mußten Abstriche bei eben diesen Leistungen

dazu führen, daß immer mehr Menschen von der Sozialhilfe abhängig wurden. Beginnend mit dem 1. Haushaltsgesetz (1975), mit den Novellen zum Arbeitsförderungsgesetz und mit dem 21. Rentenanpassungsgesetz sind auf die Sozialhilfe als dem Ausfallbürgen, wenn keine sonstigen Leistungsansprüche bestehen, und damit auf die Kommunen als den örtlichen Trägern der Sozialhilfe immer größere Unkosten abgewälzt worden. Die Einsparungen des Bundes im Rahmen der sogenannten »Operation '82« (insbesondere im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), des Kindergeldes und des Wohngeldes) haben nach Berechnungen des Deutschen Städterates bei den Kommunen Mehraufwendungen bei der Sozialhilfe in Höhe von ca. 800 Mio DM bewirkt (Weinberger 1982, S. 575 ff.).

– Folgen der derzeitigen Wirtschaftskrise

Die wirtschaftliche Krisensituation seit Mitte der 70er Jahre belastet nicht nur den Gesamtstaat und die Träger der Sozialversicherung mit »fiskalischen Kosten« (Lohnersatzleistungen, fiktive Beiträge zur Sozialversicherung, Einnahmeverluste bei Steuern und direkten Sozialabgaben). Weithin unbemerkt haben sich in vielfältiger Weise bei den Kommunen Folgekosten eingestellt. Eine Studie des Bremer Sozialsenators, Henning Scherf, belegt, daß die kommunalen Ausgaben für laufende Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) in den 70er Jahren in einem hohen Maß infolge der arbeitsmarktbedingten Zunahme der Leistungsempfänger angestiegen sind (Scherf 1983). Die derzeitige Lage auf dem Arbeitsmarkt schafft darüber hinaus bei Jugendlichen neue Probleme, wodurch die Ausgaben der Kommunen im Bereich der Jugendhilfe expandieren.

– Abhängigkeiten der Kommunen von Bund, Ländern und freien Trägern

Und schließlich stehen die Kommunen in einer Fülle von Abhängigkeiten, einmal zum Bund und zu den Ländern, zum anderen zu den Trägern der freien Wohlfahrtspflege bzw. den freien Trägern der Jugendhilfe. Die unten ausführlich analysierte finanzielle Situation der Kommunen – kurz: der Verfall des kommunalen Steueraufkommens und der Rückgang der Finanzzuweisungen (siehe Kapitel 3) – wird noch dadurch verstärkt, daß dieselben politischen Instanzen, die diese prekäre Finanzsituation herbeiführen, zugleich per Gesetz oder Verordnung – direkt oder indirekt –

immer neue Belastungen für die Kommunen beschließen. Die Kommunen wirken zwar – zumindest dem Anspruch nach – über die Länder an der Bundesgesetzgebung mit. Aber nicht zuletzt am Beispiel der »Operation '82« zeigt sich, wie die politischen Kräfte in Bund und Ländern trotz programmatisch voneinander abweichender Sozialstaatsvorstellungen gemeinsam ihre Finanzverpflichtungen auf die Kommunen abwälzen, während umgekehrt die Spaltenverbände der Kommunen weder einen nennenswerten Einfluß auf Regierung noch auf die Opposition geltend machen können. Neben dem hier im weiteren ausführlich dargestellten Bereich der Sozialen Sicherung betrifft dies im übrigen auch den Bereich der Krankenhausfinanzierung, der die Kommunen außerhalb der gesetzlichen Bestimmungen jährlich mit ca. 700 Mio DM belastet (Happe 1982, S. 505 f.).

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sind die Kommunen gesetzlich gehalten, mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und den sonstigen freien Trägern zusammenzuarbeiten und einen Teil ihrer sozialen Aufgaben an diese zu delegieren. Dies schafft eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen Kommunen und freien Trägern: So unterliegt die Arbeit der freien Träger ständig der Unsicherheit über Umfang und Laufzeit der Mittelgewährung; von dieser Ungewißheit sind insbesondere die nichtkonfessionellen Verbände betroffen, erst recht die sonstigen freien Träger, weil sie im Gegensatz zu den Verbänden der Kirchen über keine nennenswerten Eigenmittel verfügen. Auf der anderen Seite haben die Kommunen nur einen geringen Einfluß auf die Kostengestaltung sowie auf Form und Inhalt der Leistungserstellung durch die freien Träger; überdies gibt es seitens der Kommunen kaum Instrumente, um das kostentreibende Neben- und teils Gegeneinander der einzelnen Wohlfahrtsverbände und der freien Träger in ein abgestimmtes Verhalten umzugestalten.

Dies alles belegt, daß der absolute und der relative Anstieg der kommunalen Sozialausgaben nur zum Teil tatsächlichen Leistungsverbesserungen geschuldet ist. Im wesentlichen ist der Anstieg auf die negativen Folgen der aktuellen Wirtschaftskrise und deren Rückwirkungen auf die aktuelle Sozialpolitik in Bund, Ländern und Gemeinden sowie auf die mannigfachen Abhängigkeiten der Kommunen zurückzuführen.

2.2 Der »Wettlauf mit dem Defizit« am Beispiel der Kommunen

Der eingangs ausführlich vorgestellte Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) zur »Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen« kann als »Drehbuch« für die derzeitige Sparpolitik auf kommunaler Ebene bezeichnet werden. Mit dem Hinweis, Kürzungen im Personal- und im Sachbereich seien die Voraussetzung für die Rückgewinnung »kommunalpolitischer Handlungsspielräume«, werden in diesem Bericht u. a. folgende Konsolidierungsschritte vorgeschlagen:

auf der *Ausgabenseite*:

- Umschichtungen bei den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes,
- Einsparungen bei den Personalausgaben,
- Überprüfung von Dienstleistungen und Einrichtungen,
- restriktive Handhabung freiwilliger Leistungen,
- Förderung von Eigeninitiative der Bürger als Ersatz für kommunale Leistungen,
- Anpassung der Leistungen der Kommunen und der Kreise an die vergleichbaren Leistungen anderer Kommunen/Kreise, sofern letztere ein niedrigeres Niveau aufweisen;

auf der *Einnahmeseite*:

- Anpassungen der Gebühren und Entgelte für kommunale Dienstleistungen.

Diese auf alle kommunalen Aufgabenbereiche abzielende Sparpolitik bedient sich durchaus »marktliberaler« Leistungsanreize: »Bestehen Beförderungsmöglichkeiten, sollte bei sonst gleicher Ausgangsposition Bediensteten, die in ihrem Bereich erfolgreich gespart haben, der Vorzug gegeben werden.« (KGSt 1982, S. 19 u. S. 15)

Berichte aus faktisch allen Kommunen belegen, daß Städte und Gemeinden seit 1982 rigoros entsprechend den vorstehenden Vorschlägen verfahren. Die von der CDU und neuerdings von einer Koalition aus CDU und FDP regierte Stadt Berlin beispielsweise will in den Jahren 1983–1985 jährlich mindestens 500 Planstellen abbauen. Im SPD-regierten Hannover ist für den Zeitraum von 1982–1986 ein 5prozentiger Abstrich bei den Planstellen vorgesehen. Auch der Stadtstaat Bremen will in den Jahren 1982/83 zunächst 1,4 %, 1984 1 % der Planstellen einsparen, zusammen 1000. Allein im Bereich des Landesjugendamtes werden 13 Planstellen

für Sozialarbeiter wegfallen. Und schließlich praktizieren die Kommunen überdies eine Bewirtschaftung der freigewordenen Planstellen, wobei freiwerdende Stellen längere Zeit unbesetzt bleiben müssen, bevor eine Neubesetzung überhaupt begonnen werden darf. Bei einer Wiederbesetzungssperre von 9 Monaten, wie sie etwa in Frankfurt am Main besteht, bedeutet dies, daß eine freie Stelle faktisch 12–15 Monate nicht besetzt ist. Diese Stellenpolitik wird, so der ehemalige Bürgermeister der Stadt Frankfurt, Martin Berg, »im Sozialbereich bisher rigoros durchgehalten« (SGK, Fachtagung »Sozialpolitik« 1982, S. 12). Dabei macht Berg deutlich, daß Planstellenabbau und Wiederbesetzungssperren deshalb umso schwerer wiegen, weil allein schon eine Stagnation der bisherigen Planstellen etwa im Sozialbereich faktisch eine Reduzierung bedeutet hätte, da die Aufgaben der Sozialverwaltung ständig zunähmen. Aber auch im SPD-regierten Hannover beklagen ÖTV-Vertrauensleute, daß die Planstellen nicht nur nicht entsprechend dem tatsächlichen Anstieg des Arbeitsanfalls ausgeweitet, sondern im Gegenteil gestrichen worden seien, zumindest nur verzögert neu besetzt würden (ÖTV Hauptvorstand, Abt. Sozialarbeit [Hrsg.], 1982, S. 106).

Neben diesen, die Empfänger von sozialen Dienstleistungen, aber auch die in den Sozialbehörden Arbeitenden erheblich belastenden Planstellenabbau treten weitere drastische Kürzungen bei den finanziellen und bei den Sach- und Dienstleistungen (Realtransfers). Dies soll im weiteren exemplarisch am Beispiel Frankfurt gezeigt werden, doch ließe sich hier jede beliebige andere Großstadt anführen. Während der gesamte Haushalt 1983 gegenüber 1982 um nominal 5% zunimmt, steigt der Einzelplan 4: Soziale Sicherung nur um 1,4%. Dieser nominale Anstieg bei den Sozialausgaben ist im wesentlichen dem Zuwachs bei der Sozialhilfe zu verdanken, die insgesamt um 10 Mio DM von 156 auf 166 Mio DM und damit um 6% angehoben wird. Hinter diesem Zuwachs verbirgt sich jedoch, bei näherem Hinsehen, eine rigorose Kürzungspolitik gerade im Bereich der Sozialhilfe. Denn lediglich die Haushaltsstelle 7302: Laufende Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) weist eine Erhöhung um 19% aus. In Frankfurt am Main ist die Zahl der HLU-Empfänger von März 1981 bis März 1982 um 15% angestiegen. Offensichtlich geht der Magistrat der Stadt Frankfurt – realistischerweise – von einem weiteren sprunghaften Anstieg der Sozialhilfeempfänger in diesem Jahr aus. D.h. der Zuwachs bei der Sozialhilfe geht im wesentlichen auf einen – arbeits-

marktbedingten – Zuwachs an Sozialhilfeempfängern zurück. Des weiteren ist die – weit unter dem Inflationsausgleich liegende – Anhebung der Regelsätze ab 1. Juli 1983 um 2 % finanziell zu berücksichtigen. Daß trotz der Anhebung der Mittel für den Bereich der HLU um 19 % die gesamten Sozialhilfeleistungen nur um 6 % und die gesamten Ausgaben für die Soziale Sicherung gar nur um 1,4 % steigen, ist darauf zurückzuführen, daß die Stadt außerhalb des Pflichtbereichs der Sozialhilfe rigoros bei den sogenannten »freiwilligen Leistungen« kürzt. Einige Beispiele:

Einmalige Hilfen in laufenden Fällen von 14 auf 13 Mio DM	– 7 %
Einmalige Hilfen in nicht laufenden Fällen von 5 auf 4 Mio DM	– 20 %
Erholungshilfe für ältere Bürger von 750 000 auf 600 000 DM	– 20 %
Mobile ambulante Alten- und Behindertenhilfe von 1 083 000 auf 950 000 DM	– 12 %

Daneben werden Mittel zur Bauunterhaltung und für Erneuerungsmaßnahmen etwa bei Einrichten der Altenhilfe um Prozentsätze zwischen 19 und 90 – je nach Projekt – gestrichen.

Mit den Kürzungen der Regelsätze und der Mehrbedarfsszuschläge im Rahmen des BSHG durch die »Operation '82« sowie mit der weiteren Kappung des Anpassungssatzes im Jahr 1983 haben die Sozialhilfeempfänger schon jetzt empfindliche Einbußen bei der täglichen Lebensführung hinzunehmen. Diese Schnitte im Pflichtbereich zusammengenommen belaufen sich in den Jahren von 1982–1984 bei Personen über 65 Jahren auf 17 %, bei Alleinerziehenden mit Kindern unter 16 Jahren auf 13 % (Armut und Unterversorgung, in: Frankfurter Rundschau vom 10. 2. 1983, S. 10). Hinzu kommen nun noch Kürzungen bei den »freiwilligen Leistungen« der Kommunen. Die Lebensqualität der an der untersten Stufe der sozialen Hierarchie Lebenden verschlechtert sich dadurch weiter.

Aber nicht nur die Sozialhilfe ist von diesen rigiden Schnitten bei den »freiwilligen Leistungen« betroffen. Auch die Jugendhilfe erfährt nur dort eine Ausweitung, wo gesetzliche Bestimmungen dazu zwingen, während andere Positionen dafür umso mehr zurückgeschnitten werden. Erziehungsbeistandschaft, soziale Gruppenarbeit und Schulsozialarbeit weisen zwar ein erhebliches Plus auf (22 bzw. 29 %), doch zeigt eine genauere Analyse, daß diese Zuwachsrate im wesentlichen auf Steigerungen bei den Miet-, den Reinigungs- und den Energiekosten zurückzuführen sind, während die Mittel für die eigentliche Sozialarbeit gekürzt werden. Bei den Erziehungsbeistandsschäften werden so etwa die Aus-

gaben für Gruppenarbeit um 20%, für Honorarkräfte um 55% und für Freizeiten um 45% vermindert. Weitere Kürzungen sind u. a.:

Schularbeitenhilfen und sonstige offene Hilfen (meist angesiedelt in sog. Sozialen Brennpunkten) von 755 000 auf 620 000 DM	- 18 %
Familienerholung von 412 530 auf 355 000 DM	- 14 %
Allgemeine Freizeiten für Kinder und Jugendliche von 517 930 auf 420 000	- 19 %
Verein »Haus der offenen Tür« e.V. von 7,15 Mio auf 6,85 Mio DM	- 4 %
Pro Familia von 355 000 auf 287 550 DM	- 19 %
Zuschüsse an Initiativgruppen von 1,29 Mio auf 1,16 Mio DM	- 10 %
Zuschüsse an Träger der freien Jugendhilfe für Maßnahmen in Stadtteilen mit unzureichender sozialer Infrastruktur von 1,44 Mio auf 1,3 Mio DM	- 10 %

Die Stadt Frankfurt kürzt 1983 die Zuschüsse für die freien Träger der Jugendhilfe um 10%, die für die Träger der freien Wohlfahrtspflege um 19%. Ambulante Maßnahmen für psychisch Kranke beispielsweise werden 1983 nur noch mit 240 000 DM statt mit 300 000 DM gefördert – und dies angesichts der hinlänglich bekannten und öffentlich immer wieder beklagten Misere in der psychiatrischen Versorgung in der Bundesrepublik! Die Beratungsstelle für nichtseßhafte, strafentlassene und gefährdete Männer muß bei ihrem knappen Ansatz nochmals auf 5 000 DM verzichten und erhält 1983 noch ganze 22 000 DM (!). Und schließlich: Während die Zuschüsse an Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege für Maßnahmen zur Integration ausländischer Mitbürger von 895 000 auf 775 000 DM, also um 13% zusammengestrichen werden, weist ein anderer Posten eine stolze Zuwachsrate von 26% aus: Zuschüsse zur Durchführung der Jugendgerichtshilfe für ausländische Jugendliche! Während also die Mittel für eine präventive Jugendarbeit in unverständlicher Weise der kameralistischen Logik zum Opfer fallen, schlägt ein Teil der negativen Folgen dieses Rückzuges der Stadt aus ihrer sozialen Verantwortung selbst wieder kostenmäßig auf der Ausgabenseite zu Buche – ein Beleg für diesen »Wettlauf mit dem Defizit«.

Auch auf der Einnahmeseite sucht die Stadt Frankfurt ihren »kommunalpolitischen Handlungsspielraum« auszuweiten. Die Elternbeiträge in den Kinderkrippen sollen um 40%, die Kostenbeteiligung bei den Kindertagsstätten um 15% bei Ganztags- und um 25% bei Halbtagsplätzen angehoben werden (alle Zahlenangaben: Frankfurt am Main, Haushaltsplan 1983, Entwurf).

Frankfurt am Main steht hier nur als Beispiel, wobei Besonderheiten sich sicher aufzeigen lassen, so etwa die Kürzungen bei den freien Initiativgruppen, bei Pro Familia oder etwa beim Stadtschülerrat, dem sämtliche Mittel gestrichen worden sind, offensichtlich als Antwort auf dessen »unbotmäßiges« Verhalten gegenüber dem Magistrat. Insgesamt aber zeigt eine Übersicht des ÖTV-Hauptvorstandes, Abteilung Sozialarbeit, vom Herbst 1982, daß es gleichgerichtete Maßnahmen in allen Bundesländern und in allen Städten und Landkreisen gibt. Diese »Überparteilichkeit« beim Zusammenstreichen von sozialen Leistungen erweckt den Eindruck, als handele es sich bei diesen Maßnahmen letztlich um eiserne Sachzwänge, zu denen Alternativen nicht möglich sind. Und schließlich zeigt die Befragung des Deutschen Städtetages, daß die Kommunen entsprechend der vorliegenden Kürzungspolitik weiter zu verfahren gedenken (Gemeindefinanzbericht 1983, S. 108). Dringender denn je bedarf es deshalb einer Strukturanalyse der kommunalen Sozialpolitik, um auf diesem Hintergrund Vorschläge für eine alternative kommunale Sozialpolitik zu entwickeln.

2.3 Strukturanalyse der kommunalen Sozialausgaben

1980 haben die Kommunen insgesamt 24,533 Mrd DM netto für die Soziale Sicherung aufgebracht. Diese Nettoausgaben sind gegenüber den Bruttoausgaben um Doppelzählungen und Erstattungen aus dem öffentlichen Bereich vermindert, so daß dieser Betrag die tatsächlichen eigenen Belastungen der Kommunen darstellt. Im einzelnen verteilen sich die Nettoausgaben wie folgt:

Im Bereich der Sozialhilfe nach dem BSHG sind nahezu 50 Prozent der gesamten Sozialausgaben konzentriert. Nimmt man die Verwaltungskosten der Sozialhilfe, die Zuschüsse an die Träger der freien Wohlfahrtspflege und die diesem Kontext systematisch zuzuordnenden Aufwendungen für die Einrichtungen der Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge sowie die Ausgaben für die Kriegsopferfürsorge selbst hinzu, so kommt man auf einen Betrag von 13,6 Mrd DM. Diese Fürsorgeleistungen umfassen zwei Drittel der gesamten kommunalen Ausgaben für Soziales. Die Jugendhilfe stellt den zweitgrößten Ausgabenblock dar. Neben den Leistungen nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz und für Einrichtungen

Tabelle 1
Nettoausgaben der Sozialen Sicherung

Titel	Bezeichnung	Betrag in 1000 DM	Anteil am Sozialetat in %
40	Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	2 335	11,37
41	Sozialhilfe nach dem BSHG	9 892	48,18
43	Einrichtungen der Sozialhilfe und der Kriegsopferfürsorge	1 345	6,55
44	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen	563	2,74
45	Jugendhilfe nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz	1 914	9,32
46	Einrichtungen der Jugendhilfe	2 211	10,77
47	Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und der Jugendhilfe	1 747	8,51
48	weitere soziale Bereiche	1	0,01
49	sonstige soziale Angelegenheiten	522	2,55
Summe		20 533	100

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1980, Fachserie 14, Reihe 3.3., Stuttgart und Mainz 1982

der Jugendhilfe sind hier Verwaltungskosten sowie die Zuschüsse an die freien Träger anzusetzen. Mit dem Gesamtbetrag von 6,2 Mrd DM erreichen die gesamten Ausgaben für den Bereich der Jugendhilfe einen Anteil von über 30 %. Die Gesamtausgaben für Sozialfürsorge (Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge) und für Jugendhilfe zusammen, also direkte Geldleistungen, Verwaltungskosten, Realtransfers und Zuschüsse an freie Träger, umfassen 96,5 % aller Ausgaben im Bereich soziale Sicherung. Die restlichen Ausgaben fallen auf weitere soziale Bereiche. Da die Kriegsopferfürsorge allerdings im wesentlichen eine Auftragsangelegenheit der Kommunen darstellt, die Hauptausgaben durch Erstattungen vom Bund ersetzt werden, und da insofern die hier den Kommunen zufallende Restfinanzierung vom Volumen her relativ gering ist, wird sie im weiteren nicht mehr berücksichtigt, ebenso wie die restlichen sozialen Bereiche, bei denen es sich u. a. um weitere Kriegsfolgelasten, um DDR-Besucher, Unterhaltsvorschußkassen u. ä. handelt.

Von den Gesamtausgaben für den Bereich der Sozialen Sicherung (Brutto) fallen 94,37 % in den Verwaltungs- und nur 5,82 % in den Vermögenshaushalt. 1980 waren nur 1,9 % der kommunalen Investitionen dem Bereich Soziales zugeordnet. Im Bereich Soziales wurden trotz dieses an sich schon geringen Anteils an den Gesamtinvestitionen weitere Abstriche vorgenommen. Der Deutsche Städtetag rechnet damit, daß die Investitionen im Bereich soziale Sicherung 1982 gegenüber 1981 um 17 % und von einem Betrag in Höhe von 155,8 Mio DM (1981) auf 129,3 Mio DM (1982) zurückgegangen sind (Gemeindefinanzbericht 1983, S. 89).

Dieser Überblick weist auf die Dominanz von Geldleistungen bzw. mit öffentlichen Zuschüssen geförderter Realtransfers gegenüber investiven Leistungen, zum anderen auf das Schwergewicht in den umfassenden Bereichen der Sozial- und der Jugendhilfe. Eine weitere Detailanalyse vermag Aufschluß über die Binnenstruktur dieser Ausgaben zu erbringen.

a) Kostentreibende Strukturen im Bereich der kommunalen Sozialausgaben

Kosten für Heimpflege und Heimerziehung

Von den direkten Ausgaben für Sozialhilfe nach dem BSHG entfallen ca. 60 % der gesamten Aufwendungen auf die Hilfe zur Pflege und die Eingliederungsbeihilfen für Behinderte im Rahmen der Hilfen in besonderen Lebenslagen. Gerade im Bereich »Sozialhilfe in Einrichtungen« liegen angesichts der derzeitigen Pflegesätze in Höhe von 2500 bis 3000 DM im Monat denn auch die wesentlichen Steigerungsfaktoren bei den Sozialhilfeausgaben. Während die gesamten Ausgaben der Kommunen von 1970 bis 1981 etwa um das 2½fache zunahmen und während die Mittel für die gesamte Sozialhilfe in diesem Zeitraum fast doppelt so stark gestiegen sind (etwa um das 4½fache), liegen die Aufwendungen für die Sozialhilfe in Einrichtungen, also für Pflegekosten in Heimen, 1981 etwa 5½ mal so hoch wie 1970 (Gemeindefinanzbericht 1983, S. 86).

Auch im Bereich der Jugendhilfe dominieren die Ausgaben für Heimunterbringung, die mit 2,2 Mrd DM fast 40 % der gesamten Jugendhilfeausgaben (hier: ohne Aufwendungen für Investitionen

und für Verwaltung) auf sich konzentrieren. Betrug die Relation zwischen Kindern und Jugendlichen, die im Rahmen der Hilfe zur Erziehung entweder in Heimen oder in (Pflege-) Familien untergebracht waren, 1970 noch 64:36, so hat sich dieses Verhältnis bis 1981 faktisch umgekehrt. Jetzt leben nur noch 40% dieser Kinder und Jugendlichen in Heimen, dagegen 60% in (anderen) Familien. Obwohl also die Zahl der Jugendlichen, die in Heimen untergebracht werden, seit 1973 relativ und absolut abgenommen hat, sind die Ausgaben für Heimunterbringung ungebrochen weiter gestiegen. Die Erziehung eines Kindes bzw. Jugendlichen in einem Heim kostet derzeit ca. 3000,- DM im Monat. – Die Faktoren Heimpflege und Heimerziehung stellen nach wie vor die stärksten dynamischen Elemente bei den Ausgaben dar, so daß ohne grundlegende Reformen in diesem Bereich bis auf weiteres die prekäre Situation der Kommunalfinanzen nicht entschärft werden dürfte.

Auswirkungen der derzeitigen wirtschaftlichen Lage

1970 stellten unzureichende Leistungen nach dem AFG nur bei 0,7% aller Empfänger von HLU im Rahmen der Sozialhilfe die Ursachen für Sozialhilfebedürftigkeit dar; 1980 waren es schon 9,8%. In Wirklichkeit ist der Anteil derer, die direkt oder indirekt aufgrund der derzeitigen Massenarbeitslosigkeit »Stütze« beziehen, weit höher anzusetzen. So ist etwa mit dem Fortfall der sogenannten »originären Arbeitslosenhilfe«, d.h. der Möglichkeit, ohne vorherige Beitragsleistungen Arbeitslosenhilfe direkt nach dem Abschluß von Schul-, Hochschul- oder Berufsausbildung erhalten zu können, ein immer größer werdender Personenkreis gerade Jugendlicher auf Sozialhilfe angewiesen. 1980 waren schon 125 000 der 1,2 Mio Bezieher von HLU Heranwachsende zwischen 15 und 18 Jahren (zum Vergleich: 1973 26 000). Auch aus dem Bereich der 25–65jährigen (1980 knapp 500 000) sind zahlreiche Personen aufgrund von Arbeitslosigkeit von der Sozialhilfe abhängig geworden, da sie die notwendigen Anwartschaften nach dem AFG nicht erfüllt haben. Hierzu zählen sehr viele Alleinerziehende mit Kindern, die noch dazu häufig auf Teilzeitarbeitsplätze angewiesen sind und deshalb bei der derzeitigen angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt kaum mehr Chancen auf Vermittlung haben. Die offiziellen Zahlen über den Zusammenhang von Massenarbeitslosigkeit und dem Anstieg der Sozialhilfebedürftigkeit geben in jedem Fall nur Mindestwerte wieder.

Mit der dramatischen Zunahme der Massenarbeitslosigkeit seit Anfang der 80er Jahre ist auch die Zahl der Sozialhilfeempfänger enorm gestiegen. Bodo Richter, Oberstadtdirektor in Wuppertal, beziffert den Anstieg der Fallzahlen bei der HLU, die durch Arbeitslosigkeit bedingt ist, für den Zeitraum vom 1. Juli 1981 und 1. Juli 1982 auf 45,3 %. Wie oben dargestellt, ist auch in Frankfurt am Main ein ähnlicher Trend zu verzeichnen (vergl. auch Weinberger 1982, S. 575). Dies kann nicht erstaunen. 10 % aller Haushalte, in denen langfristig Arbeitslose (mehr als vier Monate) leben, beziehen während der Zeit der Arbeitslosigkeit ein Einkommen, das unter dem Sozialhilferegelsatz liegt. Bis zu 50 % aller Arbeitslosenhaushalte liegen mit ihrem Haushaltseinkommen zumindest zeitweise nahe an dem im Sozialhilfesatz ausgedrückten Existenzminimum. Damit wächst aus dem Kreis der derzeit Arbeitslosen ein Potential von Sozialhilfeempfängern heran, das schon jetzt in der Größenordnung zwischen 500 000 und 1 000 000 anzusetzen ist. Es mag zwar sinnvoll sein, in diesem Zusammenhang von einer »neuen Armut« zu reden, um die veränderte Struktur der Sozialhilfeempfänger etwa gegenüber den 60er und den 70er Jahren deutlich zu machen. Der Begriff der »neuen Armut« darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß Arbeitslosigkeit und Armut durchgängig in der Geschichte eng beieinanderlagen und daß die derzeitige Entwicklung, betrachtet man die Weimarer Republik oder die Anfangsphase der Bundesrepublik, keineswegs ein Novum darstellt.

Neben diesen direkten Folgen der Wirtschaftskrise treten weitere indirekte auf. Sinkende Realeinkommen, der Abbau von Leistungen etwa im Rentenbereich auf der einen, steigende Mieten auf der anderen Seite führen bei gleichzeitigen Kürzungen im Wohngeldbereich zu Rückständen bei den Mietenzahlungen, Räumungsklagen und in immer mehr Fällen zu Obdachlosigkeit. In Bielefeld hat sich beispielsweise die Zahl der Räumungsklagen von 1980 bis 1982 auf 844 auf 1200 um fast 30 % erhöht. Mit erheblichen Mitteln konnte das Sozialamt lediglich 164 davon abwenden (siehe Teil A, Abschnitt 1.2.2.). In der Stadt Köln hat sich die Zahl der Zwangsräumungen von 1981 bis 1982 fast verdoppelt. Angesichts der auch hier wachsenden Flut von Räumungsklagen hat die Stadt 1982 in 960 Fällen die Wohnung beschlagnahmt, »um die Wohnungsversorgung überhaupt zu sichern« (Sozialdezernent Lothar Ruschmeier); d. h., die Stadt ist faktisch als Mieter eingesprungen und garantiert die Mietkosten. 600 Personen mußten auf Kosten der Stadt in Hotels eingewiesen werden, weil die vorhan-

denen Obdachloseneinrichtungen nicht ausreichten. 120 Familien schließlich wurden in die Obdachlosenasyle eingewiesen (WDR II, 22. 2. 1983). Das von der jetzigen Regierungskoalition verabschiedete neue Mietrecht, das Staffel-Mietsteigerungen nicht nur bei Neubau-, sondern auch bei Altbauwohnungen bis zu 30 % in 3 Jahren zuläßt, wird die Obdachlosigkeit mit Sicherheit weiter ansteigen lassen. Die Kommunen werden hier als Ausfallbürgen mit hohen Finanzaufwendungen einspringen müssen.

Steigende Jugenddelinquenz

Gesellschaftspolitisch schlägt ein weiteres Phänomen im Rahmen der Jugendhilfe zu Buche, nämlich die Zunahme bei der Jugendgerichtshilfe:

*Tabelle 2
Jugendgerichtshilfe*

Jahr	Zugänge im Berichts- jahr	zusam- men	Männlich Jugend- liche ¹	Heran- wach- sende ²	zusam- men	Weiblich Jugend- liche ¹	Heran- wach- sende ²
1970	192 967	169 278	83 474	85 804	23 689	14 150	9 539
1975	228 322	199 361	98 357	101 004	28 961	15 876	13 085
1976	249 226	215 457	109 716	105 741	33 769	18 861	14 908
1977	275 768	239 432	124 570	114 862	36 336	20 340	15 996
1978	296 532	257 183	136 631	120 552	39 349	21 984	17 365
1979	309 778	267 736	142 650	125 086	42 042	23 949	18 093
1980	333 546	289 982	153 962	136 020	43 564	24 887	18 677
1981	350 330	304 855	161 263	143 592	45 475	26 214	19 261

¹ 14 bis unter 18 Jahre. ² 18 bis unter 21 Jahre.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Jugendhilfe 1981, Fachserie 13, Reihe 6, Stuttgart und Mainz 1983, S. 12

Gegenüber 1970 hat sich die Zahl der Zugänge fast verdoppelt, wobei die männlichen Jugendlichen und Heranwachsenden rund siebenmal so häufig diese Hilfe in Anspruch nehmen müssen als weibliche Altersgenossinnen. Allerdings gibt es zwischen weiblichen und männlichen sowie zwischen den einzelnen Altersgruppen durchaus jeweils gleichartige Zuwachsrate. Während die Gesamtzahl der Zugänge zwischen 1970 und 1975 »nur« um 18 % zugenommen hatte, betrug dieser Zuwachs im nächsten Jahrfünft von 1975 bis 1980 über 46 %. Auch hier konnte oben am Beispiel Frankfurt gezeigt werden, wie die entsprechenden Etatposten für

Jugendgerichtshilfe aufgestockt werden mußten. Dieser Trend ist weiter im Steigen begriffen.

Die Statistik der Jugendgerichtshilfe umfaßt alle Zugänge pro Jahr, so daß etwa Jugendliche und Heranwachsende, die in einem Jahr mehrmals straffällig oder auch nur dessen verdächtigt werden, mehrfach erfaßt sind. Die Ursachen der Jugenddelinquenz sind zweifellos vielfältig und können nicht schlicht auf die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen und Jugendarbeitslosigkeit zurückgeführt werden. So führt bei Jugendlichen in jedem dritten Fall und bei Heranwachsenden gar in jedem zweiten Fall ein Verkehrsdelikt zur Verurteilung (1980). Im übrigen ist bei dem oben verzeichneten rapiden Anstieg der Fälle von Jugendgerichtshilfe zu berücksichtigen, daß die geburtenstarken Jahrgänge inzwischen in die hier erfaßten Jahrgänge hineingewachsen sind. Daneben ist aber unübersehbar, daß etwa Eigentumsdelikte – ein möglicher Indikator für Zusammenhänge zwischen Jugendkriminalität und derzeitiger Wirtschaftslage – bei Jugendlichen stark zugenommen haben. Kamen 1975 auf je 100 000 Jugendliche nur 802,8 Verurteilungen wegen Diebstahl und Unterschlagungen, so waren dies 1978 952,3. Diese Verurteilenziffer ist bis 1980 wieder auf 887,8 gefallen, liegt damit aber immer noch höher als etwa 1975. Bei anderen Vermögensdelikten gibt es einen ähnlichen Trend. Im übrigen sind die Verurteilenziffern (ohne Vergehen im Straßenverkehr) gerade bei Jugendlichen im Alter zwischen 14–16 und zwischen 16–18 gestiegen, besonders bei männlichen Jugendlichen; seit 1979 weisen sie wieder einen geringfügigen Trend nach unten auf (Statistisches Bundesamt 1979, S. 326 ff. und 1982, S. 333 ff.).

Auch wenn die gesamten komplexen Ursachen von Jugendkriminalität hier nicht untersucht werden können, so kann doch ein Zusammenhang zwischen der derzeitigen wirtschaftlichen Entwicklung und der Zunahme von Jugendgerichtsverfahren vermutet werden. Dabei kommen auf die Kommunen nicht nur Lasten bei der Jugendgerichtshilfe, sondern auch im Rahmen der offenen Jugendhilfe zu: Erziehungsberatung, Familienhilfe u.ä.m. Auch wenn die Jugendgerichte die Erziehungsbeistandschaft oder die Fürsorgeerziehung als Erziehungsmaßregel relativ selten anordnen, so verursachen auch diese gleichwohl weitere Kosten bei den Gemeinden. So beziffert das Landesjugendamt Bremen die Kosten, die bei einer Fürsorgeerziehung auf den Stadtstaat zukommen, pro Monat zwischen 5250 und 5850 DM. Wenn der Anteil

derjenigen Minderjährigen, die vom Jugendamt im Rahmen der Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie untergebracht worden sind, an der Gesamtheit der Minderjährigen von 1970 von 5,2 Promille seit 1975 auf über 7 Promille gestiegen ist und seit 1979 bei etwa 8 Promille liegt, so dürfte dies auch auf den hier unterstellten Kontext zwischen Beschäftigungssituation und abweichendem, darüber hinausgehend delinquentem Verhalten zurückzuführen sein. Dies umso mehr, als gerade bei der Gruppe zwischen 10 und 15 Jahren die mit Abstand größte Zahl Jugendlicher anzutreffen ist, die im Rahmen der Hilfe zur Erziehung außerhalb der eignen Familien untergebracht ist. Sollten hier keine strukturellen Alternativen gefunden werden, die den Teufelskreis zwischen mangelnder Schulausbildung, fehlender Berufsausbildung und delinquentem Verhalten durchbrechen, werden in Zukunft immense Kosten für die »Verwahrung« dieser Jugendlichen aufgebracht werden müssen, wobei die Erfolglosigkeit einer derartigen »Verwahrung« im Regelfall schon vorprogrammiert ist.

b) Defizite bei sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen (Realtransfers)

Im Gegensatz zu den finanziellen – direkten und indirekten – Transfers sind die Realtransfers der Kommunen für Familien und Kinder nach wie vor rudimentär geblieben, von den Kindergärten abgesehen. Unter der Vorgabe, den »privaten« Bereich der Familie schützen zu wollen, ist es unterblieben, notwendige familienergänzende Erziehungs- und Betreuungseinrichtungen auszubauen, diese mit qualifiziertem Personal auszustatten und flächendeckend zur Verfügung zu stellen. Stattdessen verlangt diese Gesellschaft nach wie vor den Familien Erziehungs- und Betreuungsleistungen ab, die der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit für 1974 schon auf insgesamt 162 Milliarden Mark veranschlagt hat (Wiss. Beirat 1979, S. 54). Daß inzwischen für ca. 77 % aller Kinder zwischen 3 und 6 Jahren Kindergartenplätze zur Verfügung stehen, ist dabei vorwiegend den geringeren Geburtenraten zuzuschreiben. Zwar ist die Zahl der Einrichtungen und der Kindertagesplätze in den 70er Jahren zunächst ausgeweitet worden, doch ist seit Ende der 70er Jahre wieder ein Abbau der Plätze zu verzeichnen. Parallel dazu werden Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze umgewandelt.

Im Gegensatz zu dem relativ günstigen Verhältnis bei den 3 bis 6jährigen standen 1981 nur 26 098 Plätze in Kinderkrippen für Kinder bis zu 3 Jahren zur Verfügung (bei 1,705 Mio Kindern in dieser Alterstufe). Diese Plätze sind zudem in Großstädten konzentriert. Der Anstieg der Einrichtungen und der Plätze in den letzten Jahren hat den Versorgungsgrad nur unwesentlich verbessert. Horte für schulpflichtige Kinder boten 1981 nur 107 368 Plätze an, d. h. die Betreuung von Kindern berufstätiger Eltern bzw. Alleinerziehender ist nach wie vor nur unzureichend gewährleistet. Hier müssen Verwandte, Nachbarn oder ältere Geschwister einspringen. Dabei zeigt sich am Beispiel der Kindergartenstatistik, daß Kinder erwerbstätiger Mütter in sogenannten vollständigen Familien um 20 % und in sogenannten unvollständigen Familien mit alleinerziehenden Müttern um 40 % häufiger den Kindergarten besuchen als Kinder, deren Mütter nicht erwerbstätig sind (Statistisches Bundesamt 1981, S. 15). Hieraus folgt ein weiterhin ungebrochener Bedarf an Kinderkrippen, Kindergärten und an Kinderhorten. Diese Einrichtungen sind wichtige Voraussetzungen für eine Vereinbarkeit von Familie, Kindererziehung und außerhäuslicher Erwerbsarbeit.

Die Gesamtkosten für Kindertagesstätten werden für 1981 auf 1980 Mio DM beziffert. 50 % dieses Betrages fließen an die Träger der freien Jugendhilfe. 70 % der Kindergartenplätze werden von freien Trägern, hier insbesondere von Einrichtungen der beiden großen Konfessionen verwaltet; nur knapp 30 % aller Plätze stehen in direkter Verantwortung öffentlicher Träger. Eine weltanschaulich neutrale außерfamiliale Kinderbetreuung ist somit in weiten Gebieten der Bundesrepublik nicht gegeben. Im Gegensatz dazu überwiegt bei Kinderhorten und Kinderkrippen die öffentliche Trägerschaft.

Den Gesamtausgaben der Kommunen für Kindertagesstätten stehen Einnahmen insbesondere aus Beiträgen der Eltern gegenüber. Damit werden etwa 30 % der Gesamtausgaben bestritten. Entsprechend den oben beschriebenen Vorstellungen der »Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung« von 1982, drehen die Kommunen in diesem Bereich derzeit kräftig an der Gebührenschraube. Dabei hat eine Analyse des Statistischen Landesamtes Hessen zu Recht herausgestellt, daß allenfalls ein Fünftel der beim Betrieb von Kindergärten anfallenden laufenden Kosten durch Benutzungsentgelte aufzufangen seien. Wolle man kostendeckend arbeiten, so sei ein monatlicher Beitrag von 300

DM geboten. Dies würde dazu führen, daß nur noch ein sehr kleiner Kreis einkommenstarker Eltern diese Einrichtungen in Anspruch nehmen könnte. Eine derartige Regelung würde dem eigentlichen Sinn dieser Einrichtungen widersprechen: »Gerade im Fall der kommunalen Kindergärten muß also der finanzielle Aspekt der Kostendeckung hinter dem politischen Aspekt der Befriedigung kultureller und sozialer Bedürfnisse zurücktreten.« (Schuchmann 1982, S. 245)

Bei den weiteren Einrichtungen der Jugendhilfe ist in den letzten Jahren insgesamt eine gewisse Zunahme bei den Einrichtungen der Jugendbildung, der Jugendarbeit und einem Teil der Jugenderholung festzustellen. Auch sind die Erziehungs- und Jugendberatungsstellen ausgebaut worden. Dagegen ist die Zahl der Kur-, Heil- und gesundheitlich ausgerichteten Erholungsheime, Tageserholungsstätten (Ferienkolonien, feste Zeltplätze u.ä.) sowie Heime für werdende Mütter und Wohnheime für Mütter mit Kindern in den letzten Jahren rückläufig. Zieht man die oben beschriebene Tendenz hinzu, auch Einrichtungen der Sozial- und der Altenhilfe entsprechend restriktiv zu handhaben – verkürzte Öffnungszeiten, Nichterhalt der Bausubstanz, Unterlassen von Erneuerungsinvestitionen, teils Schließen von Einrichtungen – so wird deutlich, daß von den jetzigen Kürzungsmaßnahmen im Bereich der Realtransfers die sozial Benachteiligten besonders betroffen sind. Damit fallen auch Reformansätze der 70er Jahre in der Gemeinwesen- und Jugendarbeit einer angeblich unabdingbaren Haushaltskonsolidierung zum Opfer: Jugendzentren, Frauenhäuser, Erholungs- und Ferienaufenthalte für sozial Schwache, Altentreffs, Stadtteilinitiativen, neue Formen sozialpädagogischer Betreuung und Beratung übrig bleiben oder weniger willkürlich gewährte und finanziell zurechtgestutzte soziale Dienste, die dann immer weniger eines sein können, nämlich tatsächliche Hilfe zur Selbsthilfe.

c) *Unzureichende Personalausstattung in der Sozialverwaltung*

Folgt man neokonservativen Sozialstaatskritikern, so ist der Bürger in den Fängen einer allumfassenden und allzuständigen Sozialbürokratie verstrickt, aus denen es kein Entrinnen gebe. Zudem enge die stetig wachsende Belastung der Öffentlichen Haushalte durch Personalkosten – so diese Argumentation – den Spielraum

Tabelle 3

Zuwachs an Personalstellen in Bund, Ländern und Gemeinden von 1960–1980 nach Aufgabengebieten

Aufgabenbereich	Personalstand des Bundes 1980 ¹			Aufgabenbereich	Personalstand der Länder 1980 ¹			Aufgabenbereich	Personalstand der Gemeinden (GV) 1980 ¹		
	1000	%	Zunahme ge- genüber 1960 (%)		1000	%	Zunahme ge- genüber 1960 (%)		1000	%	Zunahme ge- genüber 1960 (%)
Verteidigung (ohne Soldaten)	172,2	54,5	101,4	Bildung, Wissen- schaft, Kultur	743,3	47,3	142,9	Gesundheit, Sport, Erholung	263,8	28,7	116,3
Politische Führung, Zentrale Verwal- tung, Auswärtige Angelegenheiten	70,5	22,3	0,5	Politische Führung, Zentrale Verwal- tung	219,5	14,0	35,1	Allgemeine Verwal- tung	144,9	15,7	9,9
Öffentliche Sicher- heit und Ordnung	28,8	9,1	63,5	Öffentliche Sicher- heit und Ordnung	203,5	13,0	72,5	Bau- und Woh- nungswesen, Ver- kehr	132,3	14,4	65,3
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	24,3	7,7	6,5	Rechtsschutz	122,9	7,8	33,9	Soziale Sicherung	99,1	10,8	63,0
Bildung, Wissen- schaft, Forschung, Kultur	9,3	2,9	77,1	Gesundheit, Sport, Erholung	68,7	4,4	34,5	Öffentl. Einrichtun- gen, Wirtschaftsför- derung	78,9	8,6	119,1
Energie- und Was- serwirtschaft, Ge- werbe, Dienstleis- tungen	3,5	1,1	19,9	Soziale Sicherung	50,7	3,2	1,4	Öffentl. Sicherheit und Ordnung	58,5	6,4	19,8
Rechtsschutz	2,0	0,6	71,8	Verkehrs- und Nachrichtenwesen	40,9	2,6	27,0	Schulen	44,5	4,8	73,6
Soziale Sicherung, Gesundheit, Sport, Erholung	1,5	0,5	54,0	Wohnungswesen, Raumordnung, Kommunale Ge- meinschaftsdienste	29,7	1,9	2,8	Wissenschaft, For- schung, Kultur- pflege	29,9	3,2	98,4
Ernährung, Land- wirtschaft und For- sten	0,5	0,2	21,1	Ernährung, Land- wirtschaft und For- sten	21,5	1,4	15,0	Rechtl. unselbstän- dige Wirtschaftsun- ternehmen	68,6	7,5	— 43,7
Rechtl. unselbstän- dige Wirtschaftsun- ternehmen	3,6	1,1	— 21,3	Energie- und Was- serwirtschaft, Ge- werbe, Dienstleis- tungen	11,7	0,7	0,9	Insgesamt	920,4	100	43,4
Insgesamt	316,2	100	49,6	Rechtl. unselbstän- dige Wirtschaftsun- ternehmen	58,1	3,7	— 22,8				
				Insgesamt	1570,7	100	66,0				

¹ Vorläufige Zahlen¹ Vorläufige Zahlen¹ Endgültige ZahlenQuelle: Gerald Kreißig, Personalstand und Perso-
nalentwicklung bei Bund, Ländern und Gemeinden
(GV), in: Der Städtetag, Heft 3/1982, S. 189 f.

des Staates für notwendige Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung ein. Umgekehrt fordern jene, die im Abbau von Sozialbürokratie ein Allheilmittel gegen Wirtschaftskrise und Arbeitslosigkeit sehen, immer wieder von neuem den Ausbau eines »starken« Staates – innen- wie außenpolitisch – und stellen dabei insbesondere auf eine auch personelle Ausweitung von Sicherheitskräften, Überwachungssystemen und Kontrollinstanzen ab.

In der Tat hat sich der Personalbestand bei den öffentlichen Gebietskörperschaften von 1960 bis 1980 von 1799 000 auf 2 800 000, d. h. um 56 % erhöht. Den größten Anstieg weisen dabei die Länder mit 66 % auf, gefolgt vom Bund mit 49,6 %, während die Kommunen mit 43,3 % den durchschnittlichen Steigerungssatz beträchtlich unterschreiten. Eine Detailanalyse gibt Aufschluß, wo die eigentlichen Ursachen für den Personalzuwachs liegen (Tab. 3).

Es wird deutlich, daß die Hauptursache für den exorbitanten Anstieg der Personalkosten just in dem Bereich liegt, der gerade von den konservativen Sozialstaatskritikern bei ihrer Betrachtung vollständig ausgespart wird, ja, der sogar noch vergrößert werden soll, nämlich im Bereich der militärischen und der inneren Sicherheit. Der Personalbestand für Verteidigung (ohne Soldaten) ist mit 172 000 Personen 1980 fast so hoch wie das gesamte Personalvolumen des Bundes im Jahr 1960 (211 000 Personen). Der Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung weist einen Zuwachs von 63,5 % auf; Verteidigung und öffentliche Sicherheit zusammen nehmen knapp zwei Drittel aller Planstellen des Bundes in Anspruch. Bedingt durch die Zuständigkeit der Länder und der Gemeinden ist der Personalbestand des Bundes im Bereich Soziale Sicherung sehr gering. Die Sozialversicherung (einschließlich Bundesanstalt für Arbeit) mit rund 200 000 Beschäftigten kann im weiteren deshalb außer acht gelassen werden, weil im privaten Versicherungsgewerbe schon jetzt mehr abhängig Beschäftigte tätig sind als im sozialversicherungsrechtlichen Bereich. Im übrigen würde ein Abbau von Funktionen im Rahmen der Sozialversicherung (etwa: Altersversorgung) notwendig das private Versicherungsgewerbe ausweiten, also anstelle einer öffentlich-rechtlichen eine private »Sozialbürokratie« stärken. In den Ländern verzeichnet der Bereich Bildung, Wissenschaft und Kultur mit 142 % und der der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mit 72,5 % die höchsten Zuwachsräten auf. Während die Öffentliche Sicherheit 13 % aller Planstellen auf sich vereinigt, fallen auf den Sektor Soziale Sicherung lediglich 3,2 % (203 500 gegenüber 50 700 Stellen). In den Kommunen

ist insbesondere der Sektor Gesundheit, Sport, Erholung zwischen 1960 und 1980 personell ausgeweitet worden – Folge nicht zuletzt der allgemeinen Verbesserung der Krankenversorgung und der personellen Ausstattung der Krankenhäuser. Selbst in den Kommunen mit ihren umfangreichen sozialpolitischen Aufgaben steht der Bereich Soziale Sicherung – was die Anzahl der Stellen anbelangt – erst an vierter Stelle hinter Gesundheit, Sport, Erholung, der Allgemeinen Verwaltung und dem Wohnungs- und Straßenbau. Geht man vom Zuwachs in den letzten 20 Jahren aus, so nimmt die Soziale Sicherung erst den 6. Platz ein. Und auch hier auf kommunaler Ebene beansprucht die Soziale Sicherung lediglich 10,8 % der Stellen. Die öffentliche Sicherheit umfaßt auf dieser Ebene immer noch 6,4 % des gesamten Personalvolumens (einschließlich Feuerschutz).

Mit dieser Bilanz soll und kann keineswegs die Kritik an bevorzugender und restriktiv einengender Praxis der Sozialadministration en bloc zurückgewiesen werden. Hier gilt es vielmehr, das Verhältnis Behörde – Klient zu verbessern und von einer restriktiven Beratungs- und Gewährungspraxis zu einer bedarfsgerechten, Eigeninitiative stützenden und Selbsthilfe ermöglichen Haltung der Behörden zu gelangen. Dies gilt auch für die Verwaltung der Sozialversicherung.

Gerade auf kommunaler Ebene zeigt sich, daß der Personalbestand eher zu gering als zu hoch angesetzt ist. Wie Martin Berg für Frankfurt am Main zu recht herausstellte, sind nicht nur die konkreten Fallzahlen im Sozialbereich selbst gestiegen; sondern nicht zuletzt als Folge unzureichender Personalausstattung in den anderen Gebietskörperschaften bzw. bei der Sozialversicherung müssen derzeit darüber hinaus auch noch zusätzliche Aufgaben von der Sozialverwaltung übernommen werden, etwa weil es Verzögerungen beim Arbeitsamt, bei der Krankenkasse etc. gibt. Angesichts des immer schon besonders psychisch belastenden Publikumsverkehrs und der ständig steigenden Anspannung zwischen der zunehmenden, oftmals aggressiv vorgetragenen Erwartungshaltung der Klienten und den immer restriktiver werdenden Handlungsspielräumen bei der Leistungsgewährung ist Berg zuzustimmen, »daß in der Sozialverwaltung härter gearbeitet wird, als in anderen öffentlichen Verwaltungen«. Zudem sind die Aufstiegschancen in der Sozialverwaltung schlechter als im übrigen Öffentlichen Dienst (SGK, Fachtagung »Sozialpolitik« 1982, S. 12). Stellensperre und Stellenabbau gerade in der Sozialverwaltung ver-

schlechtern insofern die Bedingungen der dort Arbeitenden. Zugleich wird dadurch Stück für Stück der erreichte Grad an Sozialstaatlichkeit dieser Republik abgebaut.

d) Sozialer Wandel zu Lasten der Sozialfinanzen der Großstädte

Von den vorstehend beschriebenen Prozessen sind die einzelnen Kommunen unterschiedlich betroffen. So konstatiert Otto Fichter, Beigeordneter für Soziales, Jugend und Gesundheit der Stadt Duisburg, schon 1979 einen sozialen Wandel, der mit erheblichen finanziellen Konsequenzen für die Großstädte verbunden sei. Während auf der einen Seite immer mehr gut und kontinuierlich verdienende Mittelschichten- und Aufsteigerfamilien aus den Städten in die umliegenden mittelstädtischen und ländlichen Gegenden zögen, verblieben in den Ballungszentren selbst v. a. jene, die verstärkt auf Unterstützung angewiesen seien: die Älteren, die kinderreichen Familien, die Behinderten, Obdachlose, Ausländer, Suchtgefährdete, Strafentlassene. Mit zunehmender Massenarbeitslosigkeit kommen auch immer mehr Arbeitslose in die Großstädte, einmal um der dichten sozialen Kontrolle auf dem Lande bzw. in der Kleinstadt zu entgehen, zum anderen in der Hoffnung, in der Großstadt eher Arbeitsmöglichkeiten zu finden. Otto Fichter resümiert: »In den Großstädten beobachten wir eine Konzentration von Hilfesuchenden, die es nötig macht, alle heute üblich gewordenen und erprobten, aber auch noch in Erprobung befindlichen sozialen Einrichtungen und Dienste für entwicklungsgefährdete Kinder und Jugendliche, für entwurzelte Familien, für Kranke und Behinderte, für alleinstehende alte Menschen vorzuhalten. Die Kosten für die notwendigen Einrichtungen und Dienste (seien es Kosten für die Gemeinden als Träger, seien es Subventionen für Wohlfahrtsverbände und andere Organisationen als Träger) führen im Verein mit steigenden gesetzlichen Leistungen, die Bundes- und Landesrecht den Gemeinden auferlegen (so jedenfalls nach geltendem Recht in der Bundesrepublik Deutschland) zu einem Anstieg der Sozialhilfehaushalte über das Maß der üblichen Haushaltsentwicklung hinaus. Einnahmezuwächse werden so von steigenden sozialen Kosten verschlungen, oder es müssen andere kommunale Leistungen eingeschränkt werden.« (Fichter, in: Der Städetag 5/1979, S. 248)

Die Abnahme bei der aktiven Erwerbsbevölkerung und die Zunahme von hilfebedürftigen Bevölkerungsgruppen – relativ und absolut – haben denn auch in den Großstädten des Ruhrgebietes seit Ausbruch der Wirtschaftskrise zu einem rapiden Anstieg des Anteils der Sozialhilfeempfänger an der Wohnbevölkerung geführt. Otto Fichter belegt dies für die Städte Duisburg, wo 1970 nur 2,9% der Bevölkerung Sozialhilfe bezogen, während dies 1976 schon 4,4% waren. In Düsseldorf (von 2,2% auf 3,3%), in Essen (von 3,0% auf 4,9%) und in Dortmund (von 2,8% auf 4,2%) sieht die Entwicklung ähnlich aus. Infolgedessen ist die Belastung der Kommunen durch Sozialhilfeausgaben sehr unterschiedlich. 1981 hatten die kreisfreien Städte in NRW pro Einwohner 159 DM für Sozialhilfe auszugeben, während die Kreise nur mit 102 DM pro Einwohner belastet worden sind (Richter, in: SGK: Fachtagung »Sozialpolitik 1982, S. 23). Deshalb fordern die Großstädte zu Recht einen horizontalen Sozialhilfeausgleich, der den unterschiedlichen Belastungsgraden der Großstädte Rechnung trägt.

Dies gilt auch für den Bereich der Jugendhilfe. Großstädte waren und sind nicht nur Vorreiter von neuen Formen der Jugendarbeit gewesen (Jugendzentren, Abenteuerspielplätze, Jugendfreizeiten u.a.m.), sondern in ihnen kumulieren immer wieder soziale Problemlagen, die in Konflikten unterschiedlicher Art ihren äußerlich sichtbaren Ausdruck finden: Jugendprotest, alternative Subkultur, Radikalisierung u.a.m. Auch hier ergibt sich die Notwendigkeit kommunalen Handelns.

e) *Entwicklungsperspektiven*

Ohne grundlegende Strukturreformen mit dem Ziel einer alternativen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik auf der Grundlage eines qualitativen Wachstums werden sich die hier dargelegten Problemlagen weiter zuspitzen. Damit werden nicht nur zaghafte Reformansätze in der Gemeinwesen- und in der Jugendarbeit zerstört; sondern insgesamt wird es einen Rückfall in eine sozial reglementierende und diskriminierende Sozial- und Jugendarbeit geben. Anzeichen dafür sind unübersehbar:

Verschärfung von Diskriminierung und Kontrolle

Die Diskussion über vermeintlichen Mißbrauch hat im Zusammenhang mit der Sozial- und Jugendhilfe keineswegs an Brisanz

verloren, obwohl nennenswerte Formen tatsächlichen Mißbrauchs so gut wie nie aufgezeigt worden sind. Mißbräuchliche Inanspruchnahme dürfte sich nach vorliegenden in- und ausländischen Studien eher im Promillebereich bewegen. Der Vorwurf des Mißbrauchs zielt und zielt letztlich immer darauf, den Empfängerkreis auf weitere lineare Leistungskürzungen psychologisch vorzubereiten. Es soll der Eindruck erweckt werden, die solchermaßen Geschädigten seien an den vorgenommenen Kürzungen selbst schuld.

Umgekehrt werden die von Kürzungen Betroffenen auch noch wechselseitig als Sündenböcke abgestempelt, so daß sich die Kritik an den Sparmaßnahmen nicht gegen die derzeitige Wirtschafts- und Sozialpolitik wendet, sondern gegen unterschiedliche Gruppen der sozial Schwachen: Sozialhilfe-, Wohngeld-, BAföG-Empfänger u.v.a.m. Auch wenn der Stadtkämmerer von Bocholt, Werner Kuhlemann, mit seiner Forderung, das Strafgesetzbuch dahingehend zu verschärfen, daß »Mißbrauch« in der Sozialhilfe effektiver strafrechtlich verfolgt werden könne, auf der Fachtagung »Sozialpolitik« der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik im Dezember 1982 heftigen Widerspruch der Versammelten hervorrief, so zeigen sich hier gleichwohl Anzeichen für einen autoritären »Sicherheitsstaat«. Danach soll der einzelne stärker reglementiert und mit Sanktionen bedacht werden.

Anfänge einer Arbeitspflicht

In diesen Kontext gehört auch die Dienstverpflichtung von Sozialhilfeempfängern, die derzeit entgegen der Intention des BSHG und in rechtswidriger Weise immer mehr um sich greift. Während sich die Kommunen mit Erfolgsmeldungen über gelungene Einsparungen bei den Planstellen geradezu überbieten, werden Sozialhilfeempfänger zur Erledigung regulärer kommunaler Aufgaben eingesetzt, ohne arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Schutz. Der demagogische Begründungsaufwand für diese Beschäftigungsformen dient letztlich – entgegen dem in Artikel 12 des Grundgesetzes ausdrücklich verankerten Verbot der Zwangsarbeit – der Wiedereinführung von Arbeitspflicht in bestimmten Bereichen. Des weiteren soll damit auf die Tarifpolitik der Gewerkschaften Druck ausgeübt werden, um die unteren Lohngruppen nach unten auszudifferenzieren. Und schließlich werden über diese Maßnahmen die im öffentlichen Bereich Beschäftigten zur Hinnahme verschlechterter Arbeitsbedingungen gedrängt.

Zerstörung des Bedarfsprinzips

Das Bedarfsprinzip, das bislang dem Warenkorb als Bezugspunkt des Regelsatzes in der Sozialhilfe zugrunde gelegen hat, ist mit der »Operation '82« zunächst in Teilen außer Kraft gesetzt worden und steht in der Gefahr, faktisch ganz aufgehoben zu werden, verfolgt man die aktuelle Diskussion um die »Neufassung« des Warenkorbes. Denn entgegen der Expertenmeinung, wonach der Warenkorb den veränderten Gebrauchsgewohnheiten angepaßt und wonach die Regelsätze um ca. 30% angehoben werden müßten, suchen die Träger der Sozialhilfe derzeit ihre finanztechnischen Vorgaben durchzusetzen. Danach wird nicht mehr das, was sich – dem Bedarf entsprechend – im Warenkorb befindet, den Regelsatz bestimmen, sondern werden umgekehrt die finanziellen Gegebenheiten der Kommunen den Regelsatz und dieser den Inhalt des Warenkorbes bestimmen. Dies gilt unabhängig davon, ob der Form halber am Warenkorb festgehalten wird oder nicht. Denn erstens ist die Festlegung der Regelsätze auf der Grundlage der unteren Quartilswerte (bei gleichen Waren die Preise, die sich im unteren Viertel des gesamten Preisspektrums bewegen) politische Setzung. Zweitens sind Sozialhilfeempfänger – man denke an die Witwe auf dem Lande – häufig gar nicht in der Lage, kostengünstige (Sonder-) Angebote etwa in Supermärkten wahrzunehmen, weil sie keine Möglichkeiten haben, dorthin zu gelangen.

Abstriche bei der Qualität der Pflegeleistung

Die eigentlich treibenden Kostenfaktoren in der Jugend- und in der Sozialhilfe, nämlich die Kosten für die Heimunterbringung, sind bislang ungebrochen. Von Ausnahmen abgesehen, handelt es sich hierbei um tatsächliche Kosten, die bei dieser Form der Alten- und der Jugendpflege auftreten. Versuche, wie etwa im Bundesland Schleswig-Holstein, diese Pflegesätze nicht mehr entsprechend den tatsächlich nachgewiesenen Kosten, sondern nur noch entsprechend vorgegebener politischer Rahmendaten abzurechnen, müssen zu Substanzverlusten der Heime, zur Verschlechterung der Lage der Heimbewohner und zu einer Verschärfung der Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten führen. Infolgedessen verwahren sich die Träger der freien Wohlfahrtspflege auch gegen Versuche der Bundesregierung, die Pflegekosten in Altenheimen nur noch entsprechend dem Grundlohnanstieg anzupassen. Abgesehen davon, daß Versuche einer Begrenzung der Ausgaben entsprechend dem Grundlohnanstieg im Gesundheitsbereich bislang

erfolglos geblieben sind, unterstellt diese Logik einen Gleichklang zwischen dem Anstieg der gesamten Löhne und den Kosten für Heimunterbringung, was unzutreffend ist. Denn in der allgemeinen Lohnentwicklung schlagen sich u.a. auch die Zuwachsraten bei der Arbeitsproduktivität nieder. Aufgrund des spezifischen, personalintensiven Charakters des Sozialsektors im allgemeinen und des Pflegebereiches im besonderen müssen entsprechende Produktivitätssteigerungen hier in jedem Falle niedriger ausfallen, als im Durchschnitt der gesamten Volkswirtschaft. Würde man gleichwohl eine derartige Koppelung gesetzlich durchsetzen, so müßte dies zu einer rapiden – unmenschlichen – Rationalisierung etwa im Altenpflegebereich führen (computergesteuerte Pflegeautomaten, Wohn- und Bettenzellen, die an großen, im Parkhausbereich schon angewandten Bändern hängen u.ä.m.), damit zu gewaltigen Abstrichen bei der Qualität der Pflegeleistung. Bis zu einer »Regelung« der Pflegeproblematik scheinen einzelne Städte schon zu anderen Formen des »Sparen« überzugehen. So werden generell Anträge auf Heimunterbringung beim Sozialamt schärfer überprüft. In der Stadt Frankfurt am Main sind beispielsweise 1981 mangels ausreichender Pflegeplätze von 1900 Anträgen auf Heimuntersuchung schlicht nur 1200 erledigt worden (Berg, in: SGK, Fachtagung »Sozialpolitik« 1982, S. 11). Der Verwaltungschef des Landschaftsverbandes Rheinland, Bernd Fischbach, hat darüber hinaus die Rückverlagerung der Altenpflege in die Familie gefordert, weil die Kommunen die notwendigen Ausgaben bei Heimpflege nicht mehr übernehmen könnten. Fischbach schlug vor, Pflege in der Familie steuerlich zu begünstigen (Kölner Stadtanzeiger vom 20. 10. 1982).

Laisierung bei sozialen Diensten

Kürzungen im freiwilligen Bereich – etwa bei sozialen Diensten – werden auf mittlerer Sicht die Kosten im Pflichtbereich anschwellen lassen. Versuche nun, die Ausgaben für die sozialen Dienste dadurch zu senken, daß im Rückgriff auf Konzepte des 19. Jahrhunderts (»Elberfelder Modell«) der erreichte Grad an Professionalisierung zurückgedreht wird und wieder stärker ehrenamtliche Kräfte in die Sozial- und Jugendarbeit einbezogen werden, müssen nicht nur an der sozialen Realität, sondern auch an der mangelnden Kompetenz dieser Kräfte scheitern. Niemand käme auf die Idee, etwa eine (im übrigen mit öffentlichen Mitteln hoch subventionierte) Opernaufführung durch die Heranziehung örtlicher Ge-

sangvereine anstelle der teuren professionellen Opernchöre zu verbilligen oder Routineeingriffe im Städtischen oder im Landkreiskrankenhaus und die Behandlung leichter Frakturen durch geschulte Laienkräfte aus dem Metzger- oder Friseurgewerbe vornehmen zu lassen. Die Betreuung sozial geschädigter und delinquent gewordener Jugendlicher, von Bewohnern sozialer Brennpunkte und Obdachlosen dagegen soll offensichtlich wieder dem »gesunden Menschenverstand« anvertraut werden (Niedrig/Wagner 1982, S. 219 ff.).

2.4 Alternativen kommunaler Sozialpolitik

Im Rahmen der gesamten im Memorandum vorgestellten Forderungen nach einer grundlegenden Umorientierung der derzeitigen Wirtschafts- und Sozialpolitik ergeben sich aus dem zuvor Analyisierten folgende Alternativen für die kommunale Sozialpolitik.

a) *Erhalt und Ausbau von allgemeinen Sicherungssystemen*

Die Sozialhilfe muß von der Aufgabe befreit werden, Ausfallbürg für fehlendes oder zu geringes Haushaltseinkommen als Folge von Arbeitslosigkeit zu sein, die ihr angesichts der derzeitigen Wirtschaftskrise immer stärker zukommt. Die Finanzierung der Sozialhilfe durch die Kommunen ist nicht für den Fall einer lang anhaltenden Wirtschaftskrise angelegt. Die Arbeitslosenversicherung darf nicht zum zweiten Mal in der deutschen Geschichte zu Lasten der kommunalen Fürsorgeleistungen »saniert« werden, mit dem Ergebnis einer zunehmenden Verarmung der Kommunen und der Betroffenen. Infolgedessen stellen die in Teil A dieses Memorandums aufgestellten Forderungen zur Verbesserung der derzeitigen Leistungen nach dem AFG auch einen Beitrag zur Rückgewinnung von Spielraum der aktuellen kommunalen Sozialpolitik dar. Als unmittelbare Tagesforderung gilt es darüber hinaus, einen vertikalen Ausgleich bei der Sozialhilfe herbeizuführen, um Bund und Länder an der Finanzierung der arbeitsmarktbedingten Sozialhilfeabhängigkeit zu beteiligen. Die schon in der Phase der sozialliberalen Ära einsetzende und jetzt verstärkt fortgesetzte Demontage des Systems der Sozialen Sicherung schlägt unmittelbar auf die kommunale Ebene durch. Auch hier sind die Kommunen überfordert, die Rolle des Ausfallbürgens für die Sanierung der Bun-

des- und der Landeshaushalte zu übernehmen. Das System der sozialen Sicherung steht gerade in Phasen der Krise in der Bewährung! Im Memorandum '82 haben wir ausführlich Vorschläge diskutiert, wie das System der Sozialen Sicherung über Strukturreformen langfristig gesichert werden kann. Auf diese Vorschläge sei hier verwiesen.

Die schon damals angesprochene Herauslösung von allgemeinen Sicherungsfunktionen aus dem Bereich der Sozialhilfe, hier insbesondere die Risiken Pflegebedürftigkeit und Behinderung, müssen dringender denn je in Angriff genommen werden. Insbesondere das Gesundheitswesen und der Familienlastenausgleich enthalten in ihrer jetzigen Form sozial ungerechtfertigte Begünstigungen, von denen ein Teil entweder direkt (Lösung im Rahmen der GKV) oder indirekt über Beitragsverlagerungen bzw. Bundeszuschüsse (Lösung im Rahmen der GRV, Pflegeversicherung) herangezogen werden könnte. Damit würden die beiden größten Ausgabenblöcke aus der Finanzierungsverpflichtung der Kommunen herausgenommen.

b) Horizontaler Finanzausgleich

Bei der Finanzierung der Sozial- und auch der Jugendhilfe müssen über die Folgen der derzeitigen Arbeitsmarktlage hinaus auch weitere, die Kommunen unterschiedlich belastende soziale Risiken berücksichtigt werden. Den städtischen Ballungszentren müssen entsprechend ihrer unabdingbaren Aufgaben im Rahmen der Sozial- und Jugendhilfe mehr Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.

c) Erhalt des Bedarfsprinzips

Wie schon im letztjährigen Memorandum gefordert, ist der Warenkorb entsprechend dem tatsächlichen Bedarf anzupassen und sind die Regelsätze entsprechend anzuheben. Die nach unten gerichtete Dynamik, die von der Sozialhilfe auf die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und auf die Löhne ausgeht, ist zu durchbrechen. Bedarfsgerechte Sozialhilfesätze sind auch eine Garantie für ein Mindestniveau der Lohnersatzleistungen im Rahmen des AFG und der Löhne!

d) Stärkung präventiver Elemente

Auch im Bereich der Jugendhilfe gilt es, kompensatorische Leistungen tendenziell dadurch überflüssig zu machen, daß entsprechende Mittel rechtzeitig vorbeugend eingesetzt werden. Sicher

wird es kaum möglich sein, die hohen Heimkosten im Rahmen der Jugendhilfe direkt abzubauen, es sei denn durch eine unverantwortliche Einschränkung von Personal und Sachleistungen. Der Trend zur Erziehung in Pflegefamilien ist deshalb fortzusetzen, wobei im Interesse der Entwicklung des Kindes sichergestellt sein muß, daß die Pflegefamilie qualifiziert ist und daß das Kind langfristig in *einer* Familie bleibt. Darüber hinaus gilt es, soziale Problemlagen in Familien frühzeitig zu erkennen und Hilfen für die Familien anzubieten. Im Fall einer tatsächlichen Gefahr für die Entwicklung des Kindes ist dem Recht des Kindes der unbedingte Vorrang gegenüber dem Recht der Eltern einzuräumen, zumal dieses Elternrecht gerade in konservativer Auslegung außerordentlich schwammig ist und mehr die Erhaltung des sozialen Status quo im Auge hat als die Fürsorge für die gute Entwicklung der Kinder, wie immer wieder behauptet wird. Auch wenn dies angesichts der derzeitigen Mehrheiten in den Gesetzgebungsorganen des Bundes keine Chance auf Realisierung hat, gilt es, die Forderungen nach einer Reform des Jugendhilferechts mit dem Ziel einer Stärkung der Position der Kinder/Jugendlichen aufrechtzuerhalten. Mittel der Jugendhilfe sind überdies verstärkt in Problemberichen mit dem Ziel einzusetzen, Jugenddelinquenz, Suchtgefährdungen, Kinder- und Jugendprostitution u.a.m. zu verhindern. Dies gilt auch und besonders für jugendliche Ausländer.

e) *Umwidmung kompensatorischer Geldleistungen im Sinne langfristiger Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten*

Die Gemeinden sind der zweitgrößte Arbeitgeber unter den Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik und der größte öffentliche Investor. Deshalb kommt den Kommunen eine zentrale Verantwortung bei der gegenwärtigen Wirtschaftslage zu. Die rückläufige Entwicklung bei den Investitionen (siehe den nachfolgenden Teil 3) vernichtet nicht nur Arbeitsplätze, sondern bedeutet auch den Verzicht auf Erhalt und Erweiterung sozialer Einrichtungen. Die Kommunen müssen deshalb sowohl unter Gesichtspunkten des Arbeitsmarktes als auch unter dem Aspekt der sozialstaatlichen Leistungsgewährung notwendige soziale Infrastruktureinrichtungen ausbauen. Die bei solchen Sozialinvestitionen zu erwartenden Folgekosten sind als Beitrag zur Verbesserung der allgemeinen Lebensqualität zu betrachten und deshalb zu bejahen – anders als etwa die jährlichen Subventionen von über 20 Mio DM, die die Stadt Frankfurt – entgegen ihrem sonstigen Sparkurs –

jährlich zu den laufenden Geschäftskosten der Alten Oper zuschießen muß und die letztlich nur einer kleinen Schicht gut betuchter Bürger zugute kommen (SPIEGEL 14/1982, S. 77).

Im Personalbereich müssen die Kommunen ihren rigiden Planstellenabbau beenden. Der Stadtstaat Hamburg hat diese Notwendigkeit bisher als einziger erkannt. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geben bei gleichzeitigem Stellenabbau keinen Sinn, höchstens den, daß sich die Kommunen zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit von Pflichtausgaben befreien. Hinzu kommt: »Die kommunale Auffangfinanzierung einer gesamtgesellschaftlich unterbliebenen gerechten Arbeits- und Einkommensverteilung in der Weise, daß mit der Hilfe zum Lebensunterhalt die Existenz von Familien gesichert wird, ist sicherlich die teuerste und unproduktivste Lösung, die sich eine Gesellschaft leisten kann.« (Richter, in: SGK, Fachtagung »Sozialpolitik« 1982, S. 22)

Hamburg und Bremen haben diskussionsfähige Vorschläge unterbreitet, wie Mittel der Sozial- und der Jugendhilfe produktiv zur Beschaffung von Arbeitsplätzen eingesetzt werden können (Bürgerschaft Hamburg, Drucksache 10/392 vom 19. 10. 1982 und Senator für Soziales Bremen, Vorlage vom 3. 12. 1982). In diesem Sinne gilt es in Zukunft,

- kommunale Landesmittel verstärkt in Einrichtungen der außerbetrieblichen Berufsausbildung von Jugendlichen und
- kommunale Mittel der Sozialhilfe für die Schaffung von arbeits- und sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Arbeitsverhältnissen einzusetzen.

Diese beiden Vorschläge, für Hamburg und Bremen exemplarisch vorgelegt, werden allein genommen sicher nicht die gesamten Probleme mangelnder Ausbildungsmöglichkeiten bei Jugendlichen, der Jugendarbeitslosigkeit sowie der Sozialhilfeabhängigkeit Arbeitswilliger und -fähiger lösen. Im Kontext allerdings der gesamten Vorschläge dieses Memorandums könnten die Kommunen hiermit jedoch einen gewichtigen Beitrag zur Überwindung der derzeitigen Massenarbeitslosigkeit leisten.

f) Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände und freier Träger der Jugendhilfe in eine aktive kommunale Beschäftigungspolitik

In diesem Sinne ist die Praxis der Zuweisungen der Kommunen an die Träger der Wohlfahrtspflege und der Jugendhilfe zu überprüfen. Es ist insgesamt auf den Ausbau ambulanter Dienste anstelle

stationärer Einrichtungen hinzuwirken, weil dadurch insbesondere alte Menschen länger in ihrer vertrauten Wohnumgebung leben können. Dabei sind, auch im Zusammenhang mit der Jugendhilfe, neben den großen Verbänden verstärkt weitere freie Träger zu fördern. Das Beispiel des Seniorenschutzverbundes etwa belegt, daß und wie in Selbstorganisation geführte Altenwohnheime nicht nur billiger sind, sondern für die Betroffenen auch mehr persönliche Spielräume eröffnen. Zudem können von derartigen autonomen Gruppen innovatorische Impulse auch auf die Arbeit der großen Verbände ausgehen. Die vorherrschende Tendenz insbesondere CDU-regierter Kommunen, derartige autonome Träger, die sich im Verlauf der 70er Jahre herausgebildet haben, finanziell nicht weiter oder nur noch in einem geringen Umfang zu fördern, stellt demgegenüber nicht nur einen Bruch des sonst gerade von Unionspolitikern immer wieder verteidigten Subsidiaritätsprinzips dar, sondern verschüttet mühsam herausgebildete Ansätze zu Selbsthilfe und mehr Eigenverantwortlichkeit. Diese Entwicklung steht nur scheinbar im Widerspruch zu Vorstellungen etwa des Berliner Sozialsenators, Ulf Fink, der verstärkt Einrichtungen der Nachbarschaftshilfen etc., also sogenannte »kleine Netze«, fördern will, letztlich um öffentliche Sozialausgaben zu sparen (Frankfurter Rundschau vom 27. 4. 1982). Denn gerade derartige finanziell vertraglich überhaupt nicht langfristig abgesicherte Selbsthilfeeinrichtungen stehen immer in Gefahr, im Falle haushaltsmäßiger Lücken – die ja schon jetzt gegeben sind – und/oder bei politischer »Unbotmäßigkeit« ihrer Mittel beraubt zu werden. Im Gegensatz zu dieser Tendenz gilt es, autonome Projekte gegen politische Maßregelungen und finanzielle Austrocknung zu verteidigen.

Insgesamt liegen in diesem Bereich sozialer Dienste sowohl für die Träger der Wohlfahrtspflege als auch für die freien Träger der Jugendhilfe Ansätze für Initiativen, die den Arbeitsmarkt entlasten können (vgl. u. a. Maier 1982 und Reissert 1983). Dabei müssen entsprechende Projekte auf Dauer angelegt sein und damit der weithin unsinnige Versuch beendet werden, über sogenannte »Modellversuche« neue Impulse zu geben. Gegen die derzeitige Massenarbeitslosigkeit und gegen die aufgezeigten sozialen Defizite helfen keine punktuellen Gegenmaßnahmen, die noch dazu unter dem Fallbeil jederzeitiger Mittelkürzungen stehen, sondern nur eine planmäßig und auf Dauer ausgerichtete Politik (Riege 1983, S. 85 ff.).

Da die Kommunen neben dem Gebührenbereich und einigen Regelungen bei den Hebesätzen der Gewerbesteuer nur geringe Möglichkeiten haben, ihre Finanzkraft aus eigenen Mitteln zu verstärken, ist die Realisierung dieser Alternativen im wesentlichen an eine umfassende Finanzreform gekoppelt.

3 Entwicklung und Alternativen des kommunalen Finanzsystems

3.1 Leitlinien für eine Reform des kommunalen Finanzsystems

Im Mittelpunkt der Anforderungen an ein kommunales Finanzsystem steht das Selbstverwaltungsprinzip. Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes, der den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet, lässt allerdings offen, welcher Grad an Finanzautonomie zur materiellen Absicherung hierzu erforderlich ist. Die aktuelle Forderung nach Dezentralisierung, die durch Bürgerinitiativen und die Grünen belebt wurde, ist dabei ein Ausdruck des Verlangens nach Gegensteuerung angesichts zunehmender Zentralisierungsprozesse in Wirtschaft und Politik und »nahezu Allgemeingut aller Parteien« (Steffani 1983, S. 12). Der Partizipationsanspruch des Bürgers richtet sich gegen ein elitäres Verständnis repräsentativer Demokratie, gegen die Abkopplung einer zentralisierten Administration (Expertokratie) und zugunsten einer kommunikativen Demokratie, in der politische Entscheidungsprozesse auf der Basis horizontaler, nicht obrigkeitlicher Austauschprozesse zustande kommen (Oberreuter 1983, S. 29). Die wünschenswerte Erhöhung der Bürgerpartizipation bleibt jedoch relativ folgenlos, solange das Demokratiegebot der kommunalen Selbstverwaltung nicht durch ausreichende Finanzkraft und materieller Autonomie abgesichert wird. Von daher ist es erforderlich, daß die Kommune als Adressat von Bürgerforderungen auch über ausreichende Mittel autonom verfügen muß, um die Willensbildung in kommunale Dienstleistungen und Investitionen umsetzen zu können.

Die Stärkung kommunaler Finanzkraft hat auch allokationspolitische Vorteile: Dank der Bürgernähe lassen sich Entscheidungsfindung, Planung und Durchführung örtlicher Aufgaben besser ermitteln, kontrollieren und beeinflussen.

»An Ort und Stelle sind von der Gemeinde die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger besser als von ortsfremden staatlichen Instanzen festzustellen; so kann z. B. der angestrebte Umfang in der Bereitstellung kommunaler Leistungen genauer ermittelt werden.

Entsprechend ist auch anzunehmen, daß die Kommunen eher als staatliche Behörden in der Lage sind, mit Hilfe spezifischer, auf die örtlichen Besonderheiten ausgerichteter Maßnahmen die Bedürfnisse der Bürger zu befriedigen – vorausgesetzt, die Kommunen können frei über entsprechende finanzielle Mittel verfügen, die zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben erforderlich sind« (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 24).

Lokale Interessenwahrnehmung und Politiksteuerung bleiben jedoch ohne übergreifende, auf der Ebene von Länder und Bund zentral organisierte Steuerung fragwürdig, weil sie nur unzureichend konjunktur- und wachstumspolitische Ziele wahrnehmen können und bei strikter Finanzautonomie der Kommunen aufgrund von Standortnachteilen zu allokativen Verwerfungen führen würden. Aus Gründen der annähernden Gleichheit der Lebenslagen in allen Regionen des Bundesgebietes sollten horizontale Unterschiede in der Finanzkraft der Gemeinden reduziert werden. Dies erfordert nicht nur, einen Ausgleich zwischen Wohn- und Industriegemeinden zu finden, der tendenziell durch die Gemeindefinanzreform von 1969 erreicht wurde, indem die Kommunen durch Abgabe einer Gewerbesteuerumlage Anteile an der Einkommensteuer erhielten. Ein interkommunaler Finanzausgleich hat auch auf differierende Aufgaben einzelner Gemeinden einzugehen, die sich vor allem aus zentralörtlichen Funktionen und spill-over-Effekten (Leistungen für andere Kommunen) ergeben. Durch die Gebietsreform entstanden neue Ordnungen. Bestimmte Kommunen erhielten zentrale Funktionen, an denen auch andere Gemeinden beteiligt werden. »Je höher der Rang der Zentralörtlichkeit, desto mehr Aufgaben fallen einer Kommune zu, und desto größer ist c.p. ihr Finanzbedarf« (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 14). Dieser Aspekt der Zentralörtlichkeit, der mit weiteren Umständen (Gliederung der kommunalen Ebene nach Kreisen, Gemeinden, Ämtern; Aufgabenübertragung an Zweckverbände) verbunden ist, stellt Anforderungen an die Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems.

Während die Finanzautonomie vor allem als Problem eigenständiger kommunaler Steuergesetzgebung (Hebesatzvariationen bei den Realsteuern) zu diskutieren ist, ist die Frage des interkommunalen Ausgleichs eine Aufgabe an die Länder und den Bund. Unterschiedliche Zentralörtlichkeit, besondere Belastungen infolge regionaler Wirtschaftsprobleme als Folge von Arbeitslosigkeit und Wanderungsbewegungen stellen raumordnungspolitische Aufga-

ben dar, die durch ein angemessenes System von Finanzzuweisungen der übergeordneten Gebietskörperschaften zu lösen sind. Das bisherige System der Dotationen entspricht diesen Bedarfskriterien nur unzureichend.

Auch konjunktur- bzw. stabilitätspolitische Zielsetzungen erfordern eine Einbindung der Kommunen in die Gesamtplanung von Bund und Ländern, d. h. auch hier zeigen sich Grenzen der Selbstverwaltung. Das typische Verhalten der Kommunalpolitiker war prozyklisch: bei stabilen und hohen Einnahmen werden parallel großzügige Ausgaben geplant, bei sinkenden Einnahmen entsprechend Ausgaben gekürzt. Allerdings muß man sehen, daß die Kommunen mit einer durchgreifenden antizyklischen Haushaltspolitik nicht nur politisch und wirtschaftlich überfordert wären, sondern daß auch rechtliche Rahmenbedingungen einer umfassenden antizyklischen Politik entgegenstehen. So ist es den Kommunen verwehrt, Kredite zur Bewältigung der laufenden Aufgaben aufzunehmen. Der genehmigungspflichtige Kreditbedarf ist nur im Zusammenhang mit Investitionsplanungen im Rahmen des Vermögenshaushalts möglich. Die Höhe richtet sich nach der Leistungsfähigkeit der Kommunen, d. h. nach den erwarteten Überschüssen der laufenden Einnahmen über den Ausgaben (Verwaltungshaushalt). Bei sinkenden Einnahmen und zugleich steigenden Ausgaben als Folge der Krise (Sozialhilfe) schwindet damit die Möglichkeit einer eigenständigen kommunal getragenen antizyklischen Politik. Ohnehin ergibt sich aufgrund der Tatsache, daß kommunale Aufgaben kaum konjunkturellen Schwankungen unterworfen sind, sondern ständig zu erfüllende Anforderungen an Dienstleistungen darstellen, eher die Forderung nach einer Verfestigung der Finanzaktivitäten auf kommunaler Ebene. Ständig anfallende Aufgaben bedürfen einer stetigen, d. h. wenig konjunkturreagiblen Einnahmequelle. Die gegenwärtige Ausgestaltung der Gewerbesteuer, die zu einer reinen Ertragsbesteuerung von Großunternehmen verkommen ist, steht im Widerspruch zu diesen Anforderungen. Angesichts der Schwierigkeiten, konjunkturpolitische Ziele örtlich zu realisieren, ist vor allem der Bund gefordert, die nach Art. 104a Abs. 4 GG möglichen Finanzhilfen als Compensation für rückläufige Steuereinnahmen in der Krise aufzubringen. Eine Verfestigung der kommunalen Finanzen im Konjunkturverlauf läßt sich zwar nicht als Einlösung antizyklischer Politik verstehen, dennoch würden zumindest die Zwänge zu prozyklischer Ausgabenpolitik abgebaut und auf diese Weise die mögliche

Effizienz antizyklischer Haushaltspolitik von Bund und Ländern nicht mehr konterkariert.

Nicht zuletzt sollte das kommunale Finanzsystem allgemeinen Zielsetzungen der Besteuerung folgen. Für die örtliche Ebene bedeutet dies vor allem die Einlösung des Äquivalenzprinzips, das besagt, daß der private Nutzen kommunaler Leistungen durch entsprechende Steuerzahlungen oder Gebühren kompensiert werden sollte. Dieses Prinzip sollte vor allem für die Beziehungen zwischen örtlichen Betrieben und Kommune gelten. Die Gewerbesteuer ist zumindest bis zum Steueränderungsgesetz 1979 mit diesem alten Prinzip, das sich auf die Miquelsche Reformen des vergangenen Jahrhunderts zurückführen läßt, verbunden gewesen.

Insgesamt lassen sich partizipationstheoretische, wachstums- und konjunkturpolitische, allokativen- und raumwirtschaftliche Zielsetzungen definieren, die als zentrale Anforderungen an ein kommunales Finanzsystem gestellt werden müssen. Wegen Konflikten zwischen Einzelzielen lassen sich Anforderungen insgesamt nur durch einen Kompromiß im Steuersystem ausgleichen. Die Neustrukturierung dieses kommunalen Finanzsystems hat dabei die gegenwärtige Lage und Struktur von Einnahmen und Ausgaben zum Ausgangspunkt.

3.2 Allgemeine Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Die Bewältigung kommunaler Aufgaben ist vor allem davon abhängig, wie sich die drei Einnahmeblöcke: kommunale Steuern, staatliche Zuweisungen und Gebühren entwickeln. Unter Berücksichtigung der Diskussion um antizyklische Konjunkturpolitik muß zusätzlich auf die Probleme und Möglichkeiten kommunaler Kreditaufnahme eingegangen werden. Einen allgemeinen Überblick vermittelt die folgende Tabelle 4.

Insgesamt zeigt sich, daß innerhalb der kommunalen Steuereinnahmen der Anteil an der Einkommensteuer eine zunehmende Bedeutung erlangt. Hinsichtlich eines Ausgleichs zwischen Wohn- und Industriekommunen ist diese Entwicklung durchaus positiv zu bewerten; die sinkenden Anteile der Gewerbesteuer verweisen jedoch darauf, daß der autonome Bereich der kommunalen Steuereinnahmen, in denen das eigenständige Hebesatzrecht und damit die Steuerhoheit zur Geltung kommen kann, gefährdet ist. Der ab-

Tabelle 4
Einnahmen der Gemeinden 1970–1982 in Mrd DM

	1970	1975	1977	1980	1982*	1983*
Steuern (netto)	16,7	30,3	38,1	47,5	47,0	49
darunter:						
Gewerbesteuer	6,7	12,4	15,8	19,7	18,2	19,3
Einkommensteuer (Ant.)	6,4	13,0	16,3	20,8	21,4	22
Grundsteuer A	0,45	0,40	0,42	0,42	0,4	0,4
Grundsteuer B	2,2	3,7	4,9	5,4	5,6	5,6
Zuweisungen						
(Bund, LAF, ERP, Land)	15,1	28,5	29,5	41,6	41,5	40,0
darunter:						
Laufende Zuweisungen	10,5	18,0	20,5	28,4	30,0	28,5
Investitionszuweisungen	4,7	10,5	9,1	13,2	11,5	11,5
Gebühren	9,3	16,9	19,7	25,5	29,4	31,4
Kredite (netto)	3,0	6,8	2,6	4,4	6,8	6,5
Sonstige	14,0	23,2	21,8	28,6	29,6	30,0
Zusammen	58,8	105,6	111,7	147,5	154,3	156,9

* z. T. Schätzungen

Quelle: BMF, Finanzberichte; Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzberichte

solute Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen ist dabei weniger konjunkturellen Entwicklungen als vielmehr problematischen Eingriffen der Bundesregierung zu verdanken. Drittens zeigt sich, daß die Grundsteuern, die vor der Gemeindefinanzreform noch einen Anteil von 30% an den Steuereinnahmen hatten, inzwischen sehr stark zurückgegangen sind. Bei den Zuweisungen wird sichtbar, daß Bund und Länder Investitionszuweisungen kürzten und dadurch die ohnehin prekäre Möglichkeit von antizyklischen Investitionsvorhaben der Gemeinden verschlechterten.

Die von 1980 bis 1982 nominal anwachsenden Gesamteinnahmen wurden – bei stagnierenden Steuereinnahmen und Zuweisungen – letztlich vor allem über Gebührenerhöhungen finanziert: der absolute Zuwachs von 6,8 Mrd DM war zu über 60% auf erhöhte Gebühreneinnahmen zurückzuführen. Die Übersicht relativiert auch die vielfach als katastrophal dargestellte Verschuldungsentwicklung: 1982 werden kaum mehr als 4% der Gesamteinnahmen durch Nettokredite gedeckt (Gemeindefinanzbericht 2/1983, S. 103). Nachlassende Investitionszuweisungen und relativ niedrige Kreditaufnahmen lassen angesichts sinkender Eigenmittel zur

Investitionsfinanzierung Spielräume für antizyklische Investitionsausgaben drastisch sinken. 1982 werden die Investitionen im Vergleich zum Vorjahr um rund ein Achtel zurückgehen (DSt, Gemeindefinanzbericht 1982, S. 24). Die Eigenmittel der Kommunen ergeben sich aus den Überschüssen des Verwaltungshaushaltes, die zur Finanzierung des Vermögenshaushalts zur Verfügung stehen. Wenn man hiervon die sogenannten Pflichtzuführungen abzieht – im wesentlichen sind dies ordentliche Tilgungsleistungen – dann verbleibt den Kommunen die »freie Spalte« als eigenständige Investitionsfinanzierung. Von 1980 bis 1982 verminderte sich dieser Finanzierungsposten von 9,8 Mrd DM auf 0,7 Mrd DM. Wie sich die Ausgabenblöcke der Gemeinden im letzten Jahrzehnt entwickelt haben, zeigt die folgende Übersicht (Tabelle 5). Es zeigt sich auch auf der Ausgabenseite, daß die politisch hochgespielte Zinsbelastung mit einem erwarteten Anteil von 5,8 % im Jahre 1982 relativ niedrig liegt, was jedoch nicht heißen soll, daß sich die Situation in einzelnen Städten nicht dramatischer darstellt. Belastend ist dagegen in hohem Maße seit der Krise 1975 der hohe Anteil von Sozialleistungen, deren extreme Steigerung eine Folge der Massenarbeitslosigkeit ist. Die Kommunen geraten demnach sowohl von der Einnahmenseite als auch von der Ausgabenseite in die Klemme: sinkende Steuereinnahmen, gekürzte Zuweisungen der

*Tabelle 5
Ausgabenstruktur der Gemeinden 1970–1982 in Mrd DM*

ausgewählte Bereiche	1970	1975	1977	1980	1982*	1983*
Personalausgaben	15,2	30,4	34,3	42,9	46,8	47,5
laufender Sachaufwand	10,8	15,4	18,0	25,2	28,9	29,9
soziale Leistungen	4,4	10,5	12,5	15,5	18,5	19,3
Zinsen	2,4	5,3	5,6	6,4	8,9	9,0
Sachinvestitionen	20,2	29,6	27,6	41,3	34,6	33,0
darunter:						
Baumaßnahmen	16,2	24,1	21,8	32,5	27,7	26,5
Insgesamt	56,7	101,2	108,4	145,8	152,3	153,6

(ohne besondere Finanzierungsvorgänge)

* z. T. Schätzung

Quelle: BMF, Finanzbericht 1973; Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzberichte 1982/83

Länder und des Bundes und bereits auf ein Höchstniveau angehobene Gebühren mindern angesichts steigender Sozialleistungen die materielle Handlungsfähigkeit. Dies verdeutlicht nochmals, daß die Kommunen bei aller notwendigen Anstrengung hinsichtlich der Durchforstung der eigenen Haushalte aus eigener Kraft kaum in der Lage sein werden, die dringlichen Aufgaben der Gegenwart oder gar der Zukunft in den Bereichen Städtebau, Umweltschutz, Energieversorgung, Nahverkehr, soziale Infrastrukturmaßnahmen u.ä.m. bewältigen zu können.

3.3 Steuertausch: Einkommensteuer gegen Gewerbesteuer

Durch die Gemeindefinanzreform von 1969 sollte den Kommunen eine stetig fließende Finanzquelle verfügbar werden. Zugleich galt es, durch den Tausch eines Anteils an der Einkommensteuer (zuletzt 15%) gegen eine Umlage der sehr konjunkturreagiblen, aber eigenständig erhobenen Gewerbesteuer gravierende Unterschiede in der Steuerkraft zwischen Industrie- und Wohngemeinden (als Folge der herausragenden Bedeutung der Gewerbesteuern für die Kommunalfinanzen) abzubauen. Gemessen an diesen Zielen hatte die Gemeindefinanzreform z. T. Erfolg.

Kritisch wird von Seiten der Gemeinden jedoch gegen diesen Steuertausch vorgebracht, daß die zweifellos quantitative Stärkung der Gemeindeeinnahmen keinen Ausgleich für die durch den Bundes- und Landesgesetzgeber den Kommunen auferlegten wachsenden Aufgaben und Ausgaben im Bereich der Sozialhilfe, des Baurechts, der Jugendhilfe, Ausbildungsförderung, Heimunterbringung, Abfallbeseitigung, Wasserschutz u.ä.m. bot.

Trotz der Reform ist auch weiterhin ein Auseinanderdriften zwischen reichen Industrie- und ärmeren Wohngemeinden zu beobachten. Kommunen mit hohen Gewerbesteuereinnahmen sind auch bei niedrigen Hebesätzen in der Lage, aufwendige und großzügige Dienstleistungen und Infrastrukturmaßnahmen anzubieten (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 38). Dies macht sie attraktiv für weitere Industrieanstaltungen. Wenngleich vermindert, erweist sich auch nach der Reform die Gewerbesteuer noch immer als »typischer Akzelerator für eine industrielle Agglomeration« (Rosen schon 1980, S. 227).

»Während der 70er Jahre tendierten die Streuungsdifferenzen zu kleineren Werten; gleichwohl sind zumindest die horizontalen

Streuungsunterschiede immer noch so groß, daß das gegenwärtige kommunale Steuersystem und dabei insbesondere die Gewerbesteuer als Störfaktor der räumlichen Ordnung anzusehen sind» (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 41).

Der Hebesatzmechanismus versagt bei den Versuchen, diese Standortnachteile und allokativen Verwerfungen auszugleichen, da z. B. mit seiner Erhöhung – in der Absicht die Steuerkraft und damit das Leistungsangebot zu stärken – potentielle Steuerzahler ferngehalten oder sogar bestehende Betriebe zum Abzug motiviert

Tabelle 6

Rangfolge der 20 größten Städte und 3 Stadtstaaten nach Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) und Einkommensteueranteil in DM je Einwohner 1980

Rang- folge	Gemeinde	Gewerbe- steuer DM je Einw.	Einkommen- steueranteil DM je Einw.	Rang- folge
1	Frankfurt a. M.	1 286	535	2
2	Düsseldorf	844	523	4
3	Nürnberg	800	490	9
4	Stuttgart	798	598	1
5	München	731	517	5
6	Hannover	686	457	12
7	Hamburg	682	531	3
8	Mannheim	662	491	8
9	Bremen	592	432	14
10	Köln	588	469	10
11	Karlsruhe	584	514	7
12	Wiesbaden	494	460	11
13	Bielefeld	493	401	17
14	Wuppertal	442	445	13
15	Braunschweig	412	418	16
16	Essen	399	398	18
17	Duisburg	389	427	15
18	Münster	374	394	19
19	Gelsenkirchen	360	345	22
20	Dortmund	319	385	20
21	Bochum	316	361	21
22	Bonn	312	515	6
23	Berlin (West)	155	221	23

Quelle: Dortmunder Statistik, Dezember 1981, Sonderheft 90

werden. Angesichts niedriger absoluter Einnahmen müßten die Hebesätze eine beachtliche Höhe erreichen.

Die wettbewerbsverzerrenden Effekte der Gewerbesteuer wurden durch den Tausch einer Umlage gegen einen Anteil an der Einkommensteuer zwar zurückgenommen, eine Kompensation der Steuerkraftunterschiede hat jedoch – wie die folgende Übersicht (Tabelle 6) der Finanzlage in 23 Großstädten zeigt – nicht stattgefunden. 1980 hatten von 507 Gemeinden neun über 1000 DM Gewerbesteuereinnahmen (netto) pro Einwohner, 16 zwischen 700 und 1000 DM pro Einwohner; 114 zwischen 400 und 700 DM; 280 zwischen 200 und 400 DM und immerhin 87 unter 200 DM. Diese breite Streuung ist Indiz für interkommunalen Ausgleichsbedarf, gleichwohl überrascht, daß auch die ESt-Anteile pro Einwohner eine beträchtliche Streuung aufweisen. Bei den 23 Großstädten der Tabelle 7 liegt die Spannweite immerhin zwischen 221 DM pro Einwohner (Berlin-West) und 598 DM (Stuttgart).

Die Ursache der Verzerrung liegt in dem Verteilungsschlüssel begründet. Er orientiert sich am örtlichen ESt-Aufkommen im Rahmen eines Einkommenssockels, der im Laufe der siebziger Jahre angehoben wurde. Erhöhungen des Sockels begünstigen reichere Gemeinden und benachteiligen die ärmeren. Das größte Problem ist jedoch die ausschließliche Ausrichtung des ESt-Anteils an den Steuerpflichtigen und die Nicht-Berücksichtigung von Rentnern und Arbeitslosen. Dies führt zu einer doppelten »Bestrafung« der Gemeinden mit einer hohen Arbeitslosigkeit: einerseits steigen die Sozialausgaben, andererseits reduziert sich im gleichen Zug das Steueraufkommen. Die fiktive Einbeziehung der Einkommen von Sozialleistungsempfängern in den Verteilerschlüssel ist eine dringend gebotene notwendige Korrektur zugunsten von mehr interkommunaler Gerechtigkeit. (So auch der Beschuß der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der BRD [SGK] vom 29. 9. 1982, S. 39).

Insbesondere von den Großstädten wird noch ein zweites Argument zugunsten einer Veränderung des Schlüssels vorgetragen: Verwaltungsaufgaben und Infrastrukturleistungen von Großstädten dienen in beachtlichem Umfang den Einwohnern umliegender Gemeinden, ohne daß dies bei der Verteilung des Steueranteils berücksichtigt wird. Die enge Beziehung zwischen Steueraufkommen der jeweiligen Einwohner und kommunalem Anteil an der Einkommensteuer begünstigt die sog. Halskrausengemeinden in zweifacher Hinsicht: Erstens, weil überdurchschnittlich mittlere

und höhere Einkommensschichten dort wohnen und zuziehen und zweitens, weil kommunale Dienstleistungen der benachbarten Stadt ohne Gegenleistung in Anspruch genommen werden.

Von 1978 bis 1982 verläuft die Skala von Gewinnern und Verlierern beim Einkommensteueranteil mit der Gemeindegröße. Während Städte mit über 200 000 Einwohnern 12,6 % an Einnahmen aus dieser Finanzquelle verloren, erhöhte sich bei Gemeinden bis unter 5000 Einwohnern der Gewinn um + 19,0 % (Gemeindefinanzbericht 1982, S. 12). Als Hauptproblem bleiben die Folgen von Arbeitslosigkeit für den kommunalen Haushalt. So klagt der Stadtkämmerer Ludemann aus Köln in seiner vorjährigen Haushaltrede:

»Es ist doch schlechterdings nicht plausibel, daß Städte mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und den sich daraus ergebenden höheren Ausgabebelastungen aufgrund der mit der hohen Arbeitslosenquote zwangsläufig verbundenen relativ geringeren Beteiligung an der Einkommensteuer bestraft werden« (Der Städttetag 2/1982, S. 41).

Eine alternative Verteilung von Einkommensteueranteilen an die Kommunen muß derartige Sonderbelastungen und auch spezifische Leistungen von Oberzentren berücksichtigen. Zugunsten einer Anpassung der Beteiligung an die gewachsenen Aufgaben sollte möglichst bald eine Erhöhung des Anteils – etwa auf 18 %, wie zu Anfang der siebziger Jahre einmal von der SPD vorgeschlagen wurde – erfolgen.

Positiv bleibt: Die zuvor recht einseitige Orientierung an der Gewerbesteuer wurde abgeschwächt und die starken Steuerkraftunterschiede tendenziell gemildert. Die Beteiligung an der Einkommensteuer hat »nicht nur das in der Vergangenheit oftmals überspannte Interesse der Kommunen an der Industrieattrahierung wieder in ›normalere‹ Bahnen geleitet, sondern auch Interesse am Zuzug oder zumindest an der Erhaltung der Wohnbevölkerung in den Gemeinden neu geweckt« (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 6f.). Überdies folgt das kommunale Steueraufkommen seit der Reform besser den Entwicklungstendenzen des Gesamtsteueraufkommens. Eine Belastung bleibt allerdings die stärkere Abhängigkeit von oft sprunghaften, wenig kalkulierbaren Änderungen des ESt-Rechts.

3.4 Für eine Wiederherstellung von Äquivalenzbeziehungen im Realsteuerrecht

Im Brennpunkt der Kritik steht der Einbruch bei den Gewerbesteuereinnahmen. Vor allem die Anhebungen von Freibeträgen für die Gewerbesteuern auf Kapital und Ertrag und die Abschaffung der Lohnsummensteuer durch das Steueränderungsgesetz (StÄndG) 1979 haben dazu geführt, daß gegenwärtig nur noch wenige Betriebe Steuern zahlen. Quer durch alle politischen Fraktionen kritisieren Kommunalpolitiker diese Steuergeschenke zu Lasten der Gemeinden. Dies gilt besonders für Nordrhein-Westfalen, wo die – nicht bundesweit erhobene – Steuer auf die Lohnsumme als wichtige Einnahmequelle ausfiel und dennoch überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten fortbestehen.

»Der verordnete Verzicht der Gemeinden auf die Lohnsummensteuer zugunsten der Wirtschaft hat offensichtlich auf die Investitionsbereitschaft der Betriebe keinen positiven Einfluß nehmen können . . . Das Gegenteil hatten aber viele erhofft und viele, zu viele prophezeit. Und schon wieder erheben sich die Stimmen, die die Gewerbesteuer auf der Ertragsseite mit mehr oder weniger überzeugenden Gründen abbauen möchten« (StD Wach, Iserlohn, Städtag 2/1982, S. 47).

Die Aufhebung der Lohnsummensteuer und die Anhebung von Freibeträgen für Ertrag und Kapital war verbunden mit einer Reduzierung der Umlage (Multiplikator um ein Drittel von 120 auf 80 gekürzt). Zwar ist dadurch das Interesse der Gemeinden an der Gewerbesteuer wieder gewachsen. Kritisch ist jedoch festzuhalten: Durch die Erhöhung der Freibeträge ist die an sich schon ungleichmäßige Streuung des Gewerbesteuer-Aufkommens weiter verschärft worden.

»Unter wachstums- und konjunkturpolitischen sowie unter raumwirtschaftlichen Gesichtspunkten ist das Ergebnis der Rechtsänderung ebenso unbefriedigend wie unter dem Aspekt, daß nunmehr eine noch geringere Zahl Steuerpflichtiger zu den maßgeblichen Steuereinnahmen einer Gemeinde beiträgt. Die daraus resultierenden Gefahren eines unzulänglichen Interessenausgleichs in der Kommunalpolitik sind kaum zu erkennen« (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 11).

Die flankierenden Maßnahmen – Erhöhung des ESt-Anteils auf 15 % und die Ansätze zur Kompensation des Ausfalls der Lohn-

summensteuer im Rahmen der Finanzausgleichsgesetze der Länder – heben diese negativen Folgen nicht auf.

Das StÄndG 1979 verletzte aber auch die Forderung nach einer auf lange Sicht angelegten Konzeption einer zweiten Kommunalsteuerreform, die es den Kommunalpolitikern erlaubt, örtliche Entwicklungsstrategien aus eigener Kraft längerfristig materiell abzusichern. Die «kurzfristigen, im sachlichen Kern häufig bezweifelten Erwägungen» (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 11f.) der StÄnd vom 30. 11. 1978 stehen zu diesen Forderungen im eklatanten Widerspruch. Dies gilt insbesondere für die Begründung des Fortfalls der Lohnsummensteuer: Man gab vor, arbeitsintensive Produktionen zu entlasten und hierdurch zu verhindern, daß künftig Arbeitskräfte wegen einer bestehenden Lohnsummensteuer entlassen würden. Es wurde sogar erwartet, daß hierdurch ein Anreiz zu arbeitsintensiveren Produktionsmethoden gegeben würde und somit zusätzlich Arbeitsplätze entstünden (ebenda, S. 12). Das ist – wie der Wiss. Beirat sehr vorsichtig formuliert – »nicht zuverlässig festzustellen« (ebenda).

Dieses Gesetz hat zu einer nachhaltigen Verwerfung des klassischen Realsteuersystems beigetragen: »Die Gewerbesteuer, die ursprünglich einmal objektorientiert und produktionsbezogen gestaltet war, erhält immer mehr den Charakter einer Zusatzsteuer auf Gewinne von Großunternehmen« (ebenda). Neben der Ungleichheit in der Belastung der Gewerbetreibenden sind als weitere unerwünschte Konsequenzen festzustellen, daß dadurch die Konjturempfindlichkeit der Steuereinnahmen erhöht und die örtliche Verteilung noch stärker verzerrt wurden.

Angesichts der Entwicklung der kommunalen Haushalts- und Entwicklungspolitik kann man Zweifel hegen, »ob es richtig ist, den Kommunen das Interesse am Gewerbe und insbesondere an der Industrie zu nehmen« (ebenda, S. 21f.). Je geringer der Anteil an Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer ist, um so weniger sehen Kommunalpolitiker einen Anlaß, sich um Gewerbeansiedlung zu bemühen. Das gegenwärtige Finanzsystem honoriert eher den Ausbau zur Wohn- und Schlafstadt als die Schaffung von Infrastrukturmaßnahmen für die gewerbliche Produktion und damit für Arbeitsplätze.

Die konservativ-liberale Regierung hat trotz dieser negativen Erfahrungen mit der Steueränderung von 1979 die Tendenz der Regierung Schmidt/Genscher fortgesetzt. Ab 1983 werden Dauerschulden und -zinsen nur noch zu 60 %, ab 1984 gar zu nur noch

50% bei der Ermittlung von Kapital und Ertrag hinzugerechnet. Im Ergebnis zahlen dadurch nur noch rund 16% der Betriebe Gewerbesteuern; 1975 waren es noch 66%. Dieses negative Ergebnis wird nicht dadurch eingeschränkt, daß die Gewerbesteuerausfälle durch eine stärkere Absenkung der Umlage gegebenenfalls überkompensiert werden (BMF, Finanznachrichten 3/83, S. 3). Kommunen, in denen nur noch wenige Betriebe Gewerbesteuer zahlen, werden erpressbarer. Unbeschadet der Tatsache, daß individuelle Hebesätze der Kommunen für die Standortwahl der Betriebe nur untergeordnete Bedeutung haben, weil das Hebesatzgefälle nur zu Kostendifferenzen von maximal 0,6% führt (Rosenschon 1980, S. 229), ist die Androhung von Betriebsverlagerungen, Schließungen, andersartigen Ansiedlungen ein willkommenes Instrument in den Händen der Firmeninhaber, um gegen Versuche der Steueranhebung vorzugehen. Fast nirgends ist es den Gemeindeorganen gelungen, den Ausfall an Lohnsummensteuern durch die vom Bund empfohlene Erhöhung der Hebesätze zu kompensieren.

Zugunsten wiederherstellter Äquivalenzbeziehungen, geringerer Abhängigkeit von Konjunkturschwankungen und Verringerung der interkommunalen Steuerkraftunterschiede kommt es daher darauf an, nicht nur die letzten Änderungen des Gewerbesteuerrechts zurückzunehmen (Stand 1978), sondern auch den Kreis der Steuerpflichtigen auszuweiten. Analog der Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirates beim BMF in bezug auf eine Wertschöpfungssteuer soll die Gewerbesteuer nicht auf die Betriebe der unmittelbaren Produktion von Gütern beschränkt bleiben, sondern auch die privaten Dienstleistungen, vor allem die Freien Berufe und den Handel mit einbeziehen. »Die Ausnahmeregel für die Freien Berufe bei der heutigen Gewerbesteuer erklärt sich vornehmlich aus einer historisch bedingten und durch Interessen beeinflußten spezifischen Abgrenzung des Gewerbebegriffs« (Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 60). Mit sachlichen Argumenten läßt sich diese Abgrenzung nicht rechtfertigen, da hinsichtlich der Inanspruchnahme kommunaler Dienstleistungen und auch der Betriebsstruktur kaum Unterschiede bestehen.

Mit Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen werden zusätzlich Vermögen und Erträge erfaßt, die weniger konjunkturreagibel sind. Durch Einbeziehung von Handel und privaten Dienstleistungen werden auch die Steuerkraftunterschiede, die durch Beschränkung der Gewerbesteuer auf Produktionsbetriebe bedingt waren, abnehmen. Die Inanspruchnahme kommunaler Dienstlei-

stungen und Produktionsvorleistungen werden durch äquivalente Steuerleistungen für einen Interessenausgleich sorgen können.

Zum Ausgleich von Finanzkraftunterschieden, die infolge von zentralörtlichen Aufgaben und regionalen Wirtschaftsproblemen (Arbeitslosigkeit) dennoch bestehen, sollten in erster Linie die allgemeinen, insbesondere die Schlüsselzuweisungen des jeweiligen Landes entsprechend fortentwickelt werden. Diese Ausgleichsfunktion ist gegenwärtig zu schwach ausgeprägt. Zweckzuweisungen sind so weit wie möglich zugunsten ungebundener Dotations umzulenken, damit die allokativen Vorteile der Kommunen gegenüber ortsfremden Bürokratien zum Zuge kommen können und sich dabei zugleich der Autonomiebereich der Gemeinden vergrößert. Investitionszuweisungen haben überdies den Makel, daß sie bevorzugt an finanzstarke Kommunen vergeben werden, weil diese die in der Regel anfallenden Eigenbeiträge müheloser finanzieren können.

Um insgesamt die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden zu erhöhen, ist nicht zuletzt auch die Grundsteuer zu einer zweiten Säule eigenständiger kommunaler Steuereinnahmen auszubauen. Gegenwärtig hat sie mit einem Anteil von einem Achtel an den Steuereinnahmen nur noch eine untergeordnete Bedeutung. Zentral ist die Anpassung der Einheitswerte von landwirtschaftlichen Vermögen (Grundsteuer A), Grundstücken und Gebäuden (B) an zeitnahe Werte. Die letzte Hauptfeststellung datiert aus dem Jahr 1964. Zielsetzung sind aber nicht nur höhere Steuereinnahmen und mehr Steuergerechtigkeit, sondern auch städtebauliche Ziele. So kann durch höhere Hebesätze auf unbebaute Grundstücke Druck auf eine Schließung von innerstädtischen Baulücken ausgeübt werden. Zugleich ist ein hoher Bodenverbrauch mit einer höheren Steuer zu koppeln. Mietanhebungen, die nicht durch Zusatzkosten bedingt sind, sollten nachträglich zu einer Anhebung der Gebäudewerte und damit zu höheren Steuerabgaben führen. Auf diese Weise könnte Druck gegen Mieterhöhungen ausgeübt werden oder zumindest der kommunale Haushalt durch eine nachträgliche fiskalische Beteiligung an der Wertsteigerung profitieren.

Aktuell gilt es, die Veränderung der Grunderwerbsteuer, die ab 1. 1. 1983 zu einer Reduzierung des Steuersatzes von 7% auf 2% bei Wegfall von mehreren Befreiungen geführt hat, zurückzunehmen. Der Fortfall der Freibeträge berührt nicht höherwertige Objekte, die vor allem in den größeren Städten gehandelt werden; hier wirkt sich die Absenkung des Steuersatzes nur belebend auf

die spekulativen Geschäfte im Wohnungsmarkt aus und wird mit einem Verzicht an kommunalen Steuereinnahmen bezahlt.

Erst auf der Basis derart korrigierter Realsteuern lässt sich in den Kommunen wieder ein eigenständiger Beitrag zur Sicherung von Zukunftsaufgaben und qualitativen Lebensbedingungen in den Gemeinden angehen, weil die Einnahmen nicht nur insgesamt steigen, sondern auch stetiger fließen werden. Dies verringert die Abhängigkeit von Konjunkturschwankungen und erhöht damit zugleich auch die Planungssicherheit. Ob darüberhinaus eine kommunale Beteiligung an der Mehrwertsteuer, die den Vorteil geringer Konjunkturempfindlichkeit hat, zukünftig durchgesetzt werden sollte (so der Vorschlag der SGK vom 13./14. 11. 1980), bleibt dahingestellt. Bei unterschiedlicher Exportorientierung kommunaler Wertschöpfung würde sich wegen der dann anfallenden Steuerbefreiung das kommunale Steueraufkommen sehr unterschiedlich gestalten (vgl. auch Wiss. Beirat beim BMF 1982, S. 56 f.). Gegenwärtig sind die Kommunen lediglich indirekt über die Länder (Art. 106 Abs. 7 GG) an den Umsatzsteuern beteiligt.

3.5 Probleme und Möglichkeiten kreditfinanzierter Investitionen

Trotz der Feststellung, daß die Kommunen mit einer ausgeprägten antizyklischen Finanzpolitik überfordert wären, ist es notwendig, sich intensiv mit den – wenngleich eingeschränkten – Handlungsspielräumen zu befassen. Zentral ist dies eine Frage der Kreditfinanzierung.

Die finanzwirtschaftliche Gängelung der Kreditspielräume der Kommunen durch die Ländераufsicht (Regierungspräsidenten) ist zwar durch Veränderungen der Gemeindehaushaltsordnungen Mitte der siebziger Jahre gelockert worden – so wurde vor allem die Einzelgenehmigung bzw. Objektbindung durch eine Gesamtgenehmigung der Kreditmittel abgelöst und die strenge Nachrangigkeit (Subsidiarität) der Kreditaufnahme nach anderen Finanzierungsmöglichkeiten gelockert. Dennoch hat die Neufassung der kommunalen Haushaltsgrundsätze der Bundesländer keine Öffnung hin zu einer volkswirtschaftlich ausgerichteten Verschuldungsmöglichkeit geschaffen. Die investiven Notwendigkeiten, die als Daueraufgaben anfallen und den Erfordernissen einer anti-

zyklischen Haushaltspolitik entsprechen, stehen damit nicht im Einklang.

»Es ist eine Fehlkonstruktion unserer Konjunktur- und Wachstumspolitik, daß gerade die Gemeinden in der heutigen Situation ihre Investitionen nicht genügend ausdehnen können, obwohl durch eine solche Zurückhaltung volkswirtschaftliche Verluste in beträchtlicher Größenordnung entstehen« (Thoss 1980, S. 84).

Mit Hilfe von kreditfinanzierten Programmen ließen sich Arbeitslosigkeit und Konkurse vermindern und insgesamt das Wert schöpfungspotential brachliegender Reserven zugunsten sinnvoller Produktion und Dienstleistungen auslasten. Neben den humanen Aspekten einer solchen Politik läßt sich auch der fiskalische Gewinn saldieren. Durch Einsparung hoher Kosten infolge Arbeitslosigkeit und Steuerausfall, die 1981 pro Arbeitslosen auf rund 25 000 DM zu beziffern sind, ließen sich z. B. über ein kreditfinanziertes Programm zugunsten des sozialen Wohnungsbaus die Kreditkosten in hohem Maße refinanzieren (Memorandum '81, S. 190 ff.; DIW-Untersuchungen).

Insgesamt läßt sich feststellen, daß der angeblich durch Verschuldung provozierte Staatsbankrott nicht durch Fakten belegbar ist. Daß eine Vielzahl von Gemeinden dennoch der Verteufelung der Verschuldung aufsitzten oder aus politischen Gründen rigorose Sparmaßnahmen durchsetzen wollen, zeigt sich daran, daß in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre kreditfinanzierte Investitionsausgaben stark abgebaut wurden. Während diese Finanzierungsart von 1970 bis 1976 im Durchschnitt über 20 % lag, reduzierte sich deren Anteil in den Jahren danach auf unter 10 % (BMF, Finanzbericht 1983, S. 117). In dieser Krisenphase ist die Verschuldung hinter den Überschüssen der Verwaltungshaushalte zurückgeblieben. Während die Einnahmen von 1975 bis 1981 um + 54 % und die Steuern um + 52 % wuchsen, blieb der Zuwachs bei den Schulden mit + 37 % relativ zurück. D. h. selbst die restriktiven Möglichkeiten der kommunalen Kreditfinanzierung wurden nicht genutzt (BMF, Dokumentation 12/80, S. 32 ff.).

Mit einem Anteil der Zinsausgaben an den kommunalen Gesamtausgaben von rund 5 % im Durchschnitt der letzten Jahre relativiert sich die übertriebene Sorge um eine Einengung des Budgetspielraumes – obwohl diese generelle Betrachtung natürlich nicht einzelne prekäre Situationen bspw. in den Ruhrgebietssädten übersehen darf.

Wie ein bundesweiter Vergleich zwischen Steuerkraft und Ver-

schuldung pro Kopf der Einwohner zeigt, gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden. Bei nahezu gleichen Steuereinnahmen (netto) von rund 1500 DM pro Einwohner hat z. B. Düsseldorf einen vierfach höheren Verschuldungsstand wie München, was auf erhebliche Reserven für kreditfinanzierte Handlungsspielräume in der bayerischen Metropole verweist.

Sicherlich soll hier nicht verkannt werden, daß von hohen Tilgungsverpflichtungen Einschränkungen im Budget ausgehen können. Diese Einengung ist jedoch kein Naturgesetz, sondern auch Ergebnis der Tatsache, daß die Kommunen sich überwiegend zu Marktzinsen auf dem Kreditmarkt verschulden müssen. 1981 betrug der Anteil der kommunalen Schulden aus Kreditmarktmitteln rund 90% (BMF, Finanzbericht 1983, S. 117). Die im Vergleich zum Bund und den Ländern durchschnittlich höheren Zinsraten

Tabelle 7

Rangfolge der 20 größten Städte (ohne Stadtstaaten) nach Saldo der Steuereinnahmen (netto) und Schuldenstand in DM je Einwohner (1980/31. 12. 1980)

Gemeinde	Steuerein- nahmen insg. (netto) DM je Einw.	Rang- folge	Schulden- stand DM je Einw.	Rang- folge	Saldo DM je Einw.	Rang- folge
Hannover	1350	6	3531	1	-2181	1
Düsseldorf	1556	2	3476	2	-1920	2
Bonn	1040	11	2607	5	-1567	3
Wiesbaden	1163	10	2608	4	-1445	4
Bochum	816	19	2234	8	-1418	5
Duisburg	930	15	2312	7	-1382	6
Köln	1247	9	2574	6	-1327	7
Dortmund	829	18	1890	9	-1061	8
Essen	923	14	1730	11	-807	9
Bielefeld	1030	12	1805	10	-775	10
Gelsenkirchen	804	20	1498	15	-694	11
Wuppertal	1017	13	1690	12	-673	12
Frankfurt a. M.	2109	1	2719	3	-610	13
Braunschweig	992	16	1372	16	-380	14
Mannheim	1330	7	1636	13	-306	15
Karlsruhe	1252	8	1529	14	-277	16
Münster	893	17	1041	19	-148	17
Nürnberg	1490	4	1314	17	+176	18
Stuttgart	1538	3	1124	18	+414	19
München	1454	5	850	20	+604	20

Quelle: Dortmunder Statistik, Dezember 1981, Sonderheft 90

müssen in alternative Überlegungen einbezogen werden. »Durch wenige Reformen – Zurückdrängung der Geschäftsbanken, breitere Plazierung öffentlicher Titel, Indienstnahme der Deutschen Bundesbank für Vollbeschäftigungspolitik – lässt sich die Zinsbelastung vergleichsweise minimieren« (Hickel 1981, S. 59).

Insbesondere in Fällen antizyklisch motivierter Kreditaufnahme – d. h. in Rezessionsphasen – sollten die Kommunen je nach Bedarf und Notlage über ein Notenbankkreditkontingent verfügen können, das der Bund bereitstellt. Dessen Tilgung sollte nicht in die Schuldendienstleistungsfähigkeit eingerechnet werden. Daß vor allem Notenbankkredite zum deficit-spending genutzt werden sollten, ist auch in der finanzwissenschaftlichen Literatur unbestritten (Schmölders 1970, S. 405; ähnlich Oberhauser/Neumark).

Kreditfinanzierung sollte jedoch auf antizyklische Fälle der Krisenbekämpfung beschränkt bleiben. Vordringlich sind die kommunalen Daueraufgaben durch eine Reform des Steuerrechts im oben genannten Sinn materiell abzusichern. Darüber hinaus gilt es, das System der Zweckzuweisungen in Richtung freier Globalzuweisungen zu verändern.

3.6 Wiedergewinnung kommunaler Autonomie durch Änderung des Zuschußwesens

Das Zuschußwesen, Auflagen per Gesetz, Verordnungen und Be willigungsbescheide der Landesverwaltung lassen von der beschworenen Autonomie der Gemeinden nicht viel übrig.

»An dieser gewaltigen und schwerfälligen Maschinerie staatlicher Investitionslenkung hantieren in den Ministerien vor allem der Länder und ihrer nachgeordneten Dienststellen viele hundert Beamte, von denen manche von der Überzeugung durchdrungen sind, viel besser als die Städte und Gemeinden beurteilen zu können, was diesen guttut und was nicht« (Stadtkämmerer Schmitz, Nürnberg, nach: Der Städtetag 2/1982, S. 46).

In drastischer Form hat es vor kurzem Lafontaine, SPD-Vorsitzender vom Saarland und Oberbürgermeister von Saarbrücken, ausgedrückt: »Was sinnvoll wäre, darf man sich nicht leisten, und was nicht sinnvoll ist, dafür gibt's Geld. Für Beton kriegt man von Bund und Ländern alles« (Stern Nr. 29 vom 15. 7. 1982, S. 48). Will die Kommune in den Genuß der Zuschüsse kommen, werden

folglich anstatt von Wohnumfeldverbesserungen Straßen in der vorgeschriebenen Breite gebaut. Es ist fraglich, ob die sinnvollen Zukunftsinvestitionen in den Städten, die sich nachhaltig für die Lebensqualität und auch Attraktivität einer Stadt auswirken, mit diesem Dotationssystem bewältigt werden können. Bisher waren die kommunalen Bauausgaben von drei bedeutsamen Bereichen dominiert: Den größten Anteil hatten in der Zeit von 1970–1979 der Bau von Straßen, Brücken und Wegen (65 Mrd DM). Danach folgte der Bau von Schulen (47 Mrd DM). Für Abwasserbeseitigung wurden bisher 35 Mrd DM ausgegeben.

Die Folgekosten (Personal und Sachmittel) von Investitionen erhielten angesichts niedriger Einnahmen der Kommunen einen derart hohen Stellenwert, daß entsprechende Investitionen (Schulen/soziale Einrichtungen) in der Prioritätenskala nach unten rutschten. Es wäre jedoch problematisch, würden sich die Kommunen bei den Investitionsentscheidungen allzusehr von den Folgekosten leiten lassen. Folgelasten und Investitionen gehören zusammen zu den Voraussetzungen kommunaler Leistungen. Wenn man sich am Ort politisch dafür entschieden hat, mehr für die Betreuung von Jugendlichen und Alten zu tun oder mehr Kindergärten zu bauen, dann dürfen die personellen und sachlichen Folgekosten nicht als »Fluch der bösen Tat« gewertet werden.

Das staatliche System der Zuweisungen hat für die Kommunen neben der praktischen Einschränkung autonomer Entscheidungsspielräume auch noch weitere negative Begleiterscheinungen. Wegen der notwendigen Eigenbeteiligung der Kommunen werden zusätzlich freie Mittel gebunden, die für alternative Verwendungszwecke außerhalb der staatlichen Prioritätensetzung nicht mehr zur Verfügung stehen.

Die Pflicht zur Kostenbeteiligung der antragstellenden Gemeinde führt in der Praxis zu Effekten, die den Zielsetzungen des horizontalen Finanzausgleichs zuwiderlaufen. Anstelle eines Ausgleichs der Finanzkraftunterschiede werden überwiegend solche Gemeinden in den Genuß der Zweckzuweisungen kommen, die hohe Beteiligungsquoten nachweisen können, d.h. also finanzstarke Gemeinden. Nicht zuletzt benachteiligt der Dschungel an Vergabeverfahren Kommunen ohne entsprechende Abteilungen, die über genügend Kapazität zur Informationsverarbeitung verfügen (Petri 1977).

Um örtliche Entscheidungshoheit der demokratisch legitimierten Gemeindeorgane gegen die Ministerialbürokratie zurückzuge-

winnen, wäre es notwendig, zu einer zweckfreien Zuweisungspraxis überzugehen. Erst dadurch ließen sich auch die allokativen Vorteile örtlich getroffener Entscheidungen über Umfang und Struktur zukünftiger kommunaler Entwicklungspolitik wieder herstellen. Notwendige Koordinationen strukturpolitischer Entscheidungen ließen sich dabei unter Einbeziehung von regionalen und branchenspezifischen Strukturräten demokratisch realisieren als durch »abgekoppelte« Entscheidungen der Ministerialbürokratie.

Literaturverzeichnis zu Kapitel 2

Armut und Unterversorgung, Stellungnahme von 16 Wissenschaftlern zur aktuellen Situation in der Sozialhilfe, abgedruckt in: Frankfurter Rundschau vom 10. 2. 1983, S. 10f.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 10/392 vom 19. 10. 1982: 100 Millionen DM-Programm zur Arbeitsbeschaffung in Hamburg

Frankfurt am Main, Haushaltsplan 1983, Entwurf

Gemeindefinanzbericht 1983, Städtische Finanzen in der Krise, von Hanns Karrenberg und Engelbert Münstermann, in: Der Städttetag Heft 2/1983, S. 69 ff.

Hauser, Richard u. a., Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/New York 1981

Happe, Bernhard, Krankenhausdefizite belasten Städte immer stärker, in Der Städttetag Heft 8/1982, S. 505 f.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt.), Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen, Bericht 14/1982, o.O.u.J.

Kreißig, Gerald, Personalstand und Personalentwicklung bei Bund, Ländern und Gemeinden (GV), in: Der Städttetag Heft 3/1982, S. 188 ff.

Maier, Hans E., Experimentelle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fallstudien zum Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei kleinen freien Trägern, IIM/LMP 82-20, Wissenschaftszentrum Berlin 1982

Memorandum '82, Sonderbeitrag: Sicherung und Ausbau des Sozialstaates statt sozialer Demontage, Alternativen zur Finanzierung der Sozialpolitik, in: Memorandum '82: Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung, Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1982, S. 191 ff.

Niedrig, Heinz/Wagner, Doris, Kann ehrenamtliche Mitarbeit Kommunalfinanzen sanieren?, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 6/1982, S. 219 ff.

ÖTV Hauptvorstand, Abt. Sozialarbeit (Hrsg.), Synopse aus den Antworten der Kreis- und Bezirksverwaltung auf die Anfrage nach Sparmaßnahmen im Sozial- und Erziehungsdienst, Vorlage für die Sitzung des Abteilungsvorstandes »Sozialarbeit« am 15. und 16. 9. 1982, Typoskript

- Reissert, Bernd, Langfristarbeitslosigkeit und »temporärer Ersatzarbeitsmarkt«, Modellrechnung zu einem arbeitsmarktpolitischen Sofortprogramm, Februar 1983, Typoskript
- Riege, Fritz, Ländersozialpolitik auf dem Prüfstand, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit Heft 3/1983, S. 85 ff.
- Scherf, Henning, Die beste Sozialpolitik ist ein Arbeitsbeschaffungsprogramm, in: Frankfurter Rundschau vom 20. 1. 1983, S. 10
- Schuchmann, Jürgen, Kommunale Gebührenhaushalte 1976 bis 1980, in: Staat und Wirtschaft in Hessen, Heft 10/1982, S. 245 ff.
- Senator für Soziales, Jugend und Sport der Freien Hansestadt Bremen, Öffentliche Ausbildung- und Arbeitsplatzangebote 1984–1987, 200 Mio DM-Programm für die Legislaturperiode 1984–1987, UVorlage vom 7. 12. 1982
- Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V. (SGK), Fachtagung »Sozialpolitik« am 11. 12. 1982 in Duisburg – Walsum, Sonderdokumentation, in: Demokratische Gemeinde, Sonderdruck, Bonn 1983
- Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.), Jugendhilfe 1981, Fachserie 13, Reihe 6, Stuttgart und Mainz 1983
- Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1982, Stuttgart und Main 1982
- Weinberger, Bruno, Lehren aus der Operation 82, in: Der Städetag Heft 9/1982, S. 575 ff.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten, Band 73 der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1979

Literaturverzeichnis zu Kapitel 3

- Bundesmin. f. Finanzen, Finanzberichte, Bonn
ders., Finanznachrichten
ders., Dokumentation 12/80 »Bericht über aktuelle Entwicklungen der Kommunalfinanzen«
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Wochenberichte
Deutscher Städetag, Gemeindefinanzbericht 1982, in: Der Städetag Heft 2/1982
- Deutscher Städetag, Gemeindefinanzbericht 1983, in: Der Städetag Heft 2/1983
- Dortmunder Amt für Wahlen und Statistik (Hrsg.), Steuereinnahmen und Schuldenstand im zwischengemeindlichen und zeitlichen Vergleich, Dezember 1981
- Hickel, R., Anmerkungen zur Diskussion um die Staatsverschuldung in WSI-Konjunkturbericht 1980 in: WSI-Mitteilungen H. 1/1981

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt),
»Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen
vom 25. 5. 1982
- diess., Personalwirtschaftliche Fragen bei der Haushaltskonsolidierung
vom 28. 6. 1982
- Oberreuter, H., Abgesang auf einen Verfassungstyp?, in: Aus Politik und
Zeitgeschichte B 2/83 vom 15. 1. 1983
- Petri, W., Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsy-
stem, Berlin 1975
- Rosenschon, J. E., Gemeindefinanzsystem und Selbstverwaltungsgarantie,
Köln u. a. 1980
- Schmölders, G., Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin 1970
- Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der BRD
(SGK), Beschuß des Vorst. der BundesSGK vom 29. 9. 1982
- Steffani, W., Zur Vereinbarkeit von Basisdemokratie und parlamentari-
scher Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 2/83 vom 15. 1.
1983
- Thoss, R., Notwendigkeiten und Möglichkeiten steigender Staatsverschul-
dung, in: Schäfer, C./Tofaute, H. (Hrsg.), Beschäftigungssichernde Fi-
nanzpolitik, Frankfurt 1980
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten zur Reform der Gemein-
desteuern in der BRD, Schriftenreihe des BMF Heft 31, Bonn 1982

Bisher veröffentlichte Memoranden der Arbeitsgruppe
'Alternativen der Wirtschaftspolitik'

MEMORANDUM '75

'Für eine wirksame und soziale Wirtschaftspolitik', in: Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 11/1975

MEMORANDUM '77

'Vorschläge zur Beendigung der Massenarbeitslosigkeit', in: Blätter ..., Heft 5/1977

MEMORANDUM '78

Kurzfassung: 'Alternativen der Wirtschaftspolitik', in: Blätter ..., Heft 5/1978
Langfassung: 'Alternativen der Wirtschaftspolitik', Köln 1978**

MEMORANDUM '79

Kurzfassung: 'Vorrang für Vollbeschäftigung - Alternativen der Wirtschaftspolitik', in: Blätter ..., Heft 5/1979
Langfassung: 'Vorrang für Vollbeschäftigung - Alternativen der Wirtschaftspolitik', Köln 1979*

MEMORANDUM '80

Kurzfassung: 'Gegen konservative Formierung - Alternativen der Wirtschaftspolitik', in: Blätter ..., Heft 5/1980
Langfassung: 'Gegen konservative Formierung - Alternativen der Wirtschaftspolitik', Köln 1980**

SONDERMEMORANDUM '80

'Beschäftigungspolitik statt Sparprogramme', in: Blätter ..., Heft 12/1980

MEMORANDUM '81

Kurzfassung: 'Demokratische Wirtschaftspolitik gegen Marktmacht und Sparmaßnahmen', in: Blätter ..., Heft 5/1981
Langfassung: 'Demokratische Wirtschaftspolitik gegen Marktmacht und Sparmaßnahmen', Köln 1981*
Sonderbeiträge: -Krise und Alternativen im Wohnungsbau
-Ein Beispiel gesellschaftlicher Strukturreformen:
Die Vergesellschaftung der Eisen- und Stahlindustrie

SONDERMEMORANDUM '81

'Beschäftigungspolitik statt Sozialabbau - Alternativen zur Sparpolitik', in: Blätter ..., Heft 10/1981

MEMORANDUM '82

Kurzfassung: 'Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung - Alternativen der Wirtschaftspolitik', in: Blätter ..., Heft 5/1982
Langfassung: 'Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung - Alternativen der Wirtschaftspolitik', Köln 1982*
Sonderbeiträge: -Sicherung und Ausbau des Sozialstaats statt sozialer Demontage - Alternativen zur Finanzierung der Sozialpolitik
-Krise in der Berufsausbildung

SONDERMEMORANDUM '82

'Mehr Arbeitsplätze und soziale Sicherheit', in: Blätter ..., Heft 11/1982

* Pahl-Rugenstein-Verlag, Köln

** Bund-Verlag, Köln

Blätter für deutsche und internationale Politik

Die »Blätter« sind die auflagenstärkste und meistabonnierte politisch-wissenschaftliche Monatsschrift in deutscher Sprache.

Sie analysieren und dokumentieren wesentliche Fragen der Politik und Gesellschaft in der BRD, im westlichen und östlichen Ausland sowie der Dritten Welt.

Ihre monatliche Chronik und ausführliche Dokumentation haben die »Blätter« zu einem beliebten Nachschlagewerk gemacht.

Die »Blätter« brachten u. a.:

Ulrich Albrecht · Zur Rolle der Bundesrepublik in der NATO

Gert Bastian · Warum ich die Nachrüstung ablehne

Dieter Boris Mittelamerika in Bewegung

Harry Böseke · »Die Deutschen sind nicht freundlich«

Hella Gerth-Wellmann · Afrika als Rohstofflager und Absatzmarkt

Bernd Greiner · Die Kräfteverschiebung in der amerikanischen Politik

Jörg Hufschmid · Der Großmachtkurs und seine Kosten

Gerhard Kade · Was wird aus der Entspannung?

Helmut Wolfgang Kahn · Vergessene Interventionen?

Adalbert Kirms · Politik und Programm des Wojtyla-Papstes

Reinhard Kühnl · Die Welt zu Beginn der 80er Jahre

Ken Lawrence · Zur inneren Situation in den USA

Alfred Mechtersheimer · Strategie gegen die Raketen-Stationierung

Bernd Moldenhauer · Fetisch Produktivkraft? Ökologie und Ökonomie

Sigrid Pohl · Frauen und Lohndiskriminierung

Harold Rasch · Für eine neutrale Bundesrepublik

Sondermemorandum · Beschäftigungspolitik statt Sparprogramme

Nguyen Khac Vien · Vietnams schwieriger Weg

Ryszard Wójna · Polen und die Bundesrepublik

Einzelheft DM 6,00. Im Abonnement DM 4,50 für Studenten,

Wehrpflicht- und Zivildienstleistende DM 4,00.

Probeheft kostenlos beim Verlag.

Gottesweg 54, 5000 Köln 51, Telefon 36 40 51

Pahl-Rugenstein

Das **MEMORANDUM '83** der „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ erscheint in einer Situation, in der die neue Bundesregierung versucht, eine kompromißlose Wirtschaftspolitik des Kaputtsparens und der Umverteilung zu Lasten der abhängig Beschäftigten durchzusetzen. Diese Politik des Lohn- und Gehalts- sowie des Sozial- und Demokratieabbaus ist bereit, im Interesse der privatwirtschaftlichen Gewinnförderung auf Jahre hinaus das Fortbestehen der Massenarbeitslosigkeit in Kauf zu nehmen.

Dagegen entwickelt das **MEMORANDUM '83** eine alternative Wirtschaftspolitik, die Wege aufzeigt, wie die Bundesrepublik mittelfristig aus der Krise herauskommen kann. Die Eckpunkte des Alternativprogrammes zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit sind: Qualitatives Wachstum – Arbeitszeitverkürzung – Vergesellschaftung.

Das vorliegende **MEMORANDUM '83** setzt die Tradition der Gegengutachten der Memorandum-Gruppe fort, die seit 1975 in jährlichen Alternativgutachten jeweils zum 1. Mai sowie in drei Sondermemoranden Ausdruck gefunden hat und im Bereich der Wissenschaft und Gewerkschaften auf ein zunehmendes Interesse stößt.

Im **MEMORANDUM '83** legen die Wissenschaftler aus Universitäten, Forschungsinstituten und Gewerkschaften ihre Vorstellungen einer qualitativen Wachstumspolitik in gesellschaftlichen Mangelbereichen, einer beschäftigungswirksamen Strategie der Arbeitszeitverkürzung und einer gegen Strukturkrisen gerichteten Vergesellschaftung der Stahlindustrie und der Großwerften vor. Ein materialreicher Sonderbeitrag ist dem Nachweis der Notwendigkeit, den Instrumenten und Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung gewidmet. Ein weiteres Schwerpunktthema befaßt sich mit Lage und Alternativen kommunaler Haushaltspolitik.