



*Kleine Bibliothek* 363  
*Politik Wissenschaft Zukunft*

---

# Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

# MEMORANDUM '85

Gegen die Unterwerfung  
der Arbeit und die Zerstörung  
der Umwelt –  
Mehr Arbeitsplätze,  
soziale Sicherheit  
und Umweltschutz

Mit den Sonderbeiträgen

Wirtschaftsdemokratische Alternativen  
für den Banksektor

Alternativen für das Ruhrgebiet

Pahl-Rugenstein

© 1985 by Pahl-Rugenstein Verlag GmbH, Köln  
Alle Rechte vorbehalten

Satzarbeiten: Druckerei Locher GmbH, Köln

Druck: Plambeck & Co Druck und Verlag GmbH Neuss  
Umschlag: Willi Hölzel

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Gegen die Unterwerfung der Arbeit und die Zerstörung der Umwelt – mehr Arbeitsplätze, soziale Sicherheit und Umweltschutz. Mit d. Sonderbeitr. Wirtschaftsdemokratische Alternativen für den Banksektor [u.a.]. [Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik]. – Köln: Pahl-Rugenstein, 1985.

(Memorandum / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik; 85)  
(Kleine Bibliothek; 363)

ISBN 3-7609-0957-4

NE: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum; 2. GT; Beigef. Werk

# Inhalt

## Vorwort

11

## Teil A

# Gegen die Unterwerfung der Arbeit und die Zerstörung der Umwelt – Mehr Arbeitsplätze, soziale Sicherheit und Umweltschutz

<b>I. Kurzfassung des Memorandum</b>	<b>14</b>
Liste der Unterzeichner	27
<b>II. Langfassung</b>	<b>36</b>
1. Der »neue Aufschwung« – mehr Arbeitslosigkeit und Armut	37
1.1 3,6 Millionen Arbeitslose!	38
1.1.1 Entwicklung 1984	38
1.1.2 Abdrängen und Aufbewahren – Verschleierung statt Ver- minderung der Arbeitslosigkeit	40
1.1.3 Ausweitung geringfügiger und ungeschützter Arbeitsver- hältnisse	46
1.2 Neuer Reichtum – neue Armut	47
1.2.1 Nochmals höhere Gewinne	47
1.2.2 Nochmals niedrigere Masseneinkommen	49
1.2.3 Nochmals niedrigere Sozialeinkommen	51
1.3 Arbeitslosigkeit und Armut: Ziele und Zwischenbilanz konservativer Sozialpolitik	55

<b>2.</b>	<b>Hohe Gewinne, geringe Inlandsnachfrage: Der Aufschwung bleibt schwach</b>	60
2.1	»Lehrbuchhafte gute Vorstellung« (SVR): Die Angebotsbedingungen	61
2.2	Binnennachfrage 1984 konjunkturdämpfend	63
2.3	Exportlastigkeit: Unsichere Basis des Aufschwungs	66
2.4	Exkurs: Der Aufschwung in den USA – Ein Beispiel für die BRD?	67
2.5	Gefahr eines neuen Abschwungs	70
<b>3.</b>	<b>Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik: Die Wende etabliert sich</b>	72
3.1	Konkurrenz und Elite: Die Ideologie der Wende	73
3.1.1	Das Grundmuster	73
3.1.2	Ein Beispiel: Elitäre Gegenreform an den Hochschulen	76
3.1.3	Anstelle des sozialen Netzes: Die Familie	79
3.2	Weniger Schutz und mehr Konkurrenz: Das »Beschäftigungsförderungsgesetz«	84
3.2.1	Einleitung	84
3.2.2	Maßnahmen und Regelungen der Flexibilisierung und Deregulierung	85
3.2.3	Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses	88
3.2.4	Sicherung und Ausbau des Normalarbeitsverhältnisses als Alternative	93
3.3	Pfunde für die Reichen – Pfennige für die Massen: Das »Steuerentlastungsgesetz«	95
3.3.1	Steuersystem und Steuerentlastung	95
3.3.2	Verteilungswirkungen: Sozial ungerecht	99
3.3.3	Ursachen sozial ungerechter Entlastungsdifferenzierung	103
3.3.4	Finanzierung aus der »heimlichen« Steuererhöhung	106
3.3.5	Alternativen zum »Steuerentlastungsgesetz«	108
3.4	Weniger Neuverschuldung – mehr Arbeitslose: Die »Haushaltskonsolidierung«	110
3.5	Mehr Rüstung und Kriegsforschung: Der »Bundeswehrplan '85«	115
3.6	Sozialpolitik gegen die Armen: Verhinderte Reform	120
3.7	Forschungs- und Technologiepolitik im Dienst der Großunternehmen: Der »Bundesbericht Forschung 1984«	124

3.8	Kommunen auf Krisenkurs: Finanzkrise und Überanpassung	134
<b>4.</b>	<b>Die Wende stoppen – Alternativen der Wirtschaftspolitik</b>	<b>144</b>
4.1	Der alternative Entwicklungstyp	144
4.2	Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit – eine sozialpolitische Alternative	152
4.2.1	Abgestufte Sicherung bei Arbeitslosigkeit	153
4.2.2	Ausgrenzungsmechanismen und Funktion des dreigliedrigen Sicherungssystems	155
4.2.3	Ansätze zur Milderung der Armut	157
4.2.4	Ausgestaltung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung	158
4.2.5	Finanzielle Auswirkungen	166
4.2.6	Möglichkeiten und Grenzen eines Mindestsicherungskonzepts	167
4.3	Arbeitsorientierte Umweltökonomie	170
4.3.1	Prinzipien, Kontroversen und Aufgabenbereiche der Umweltpolitik	170
4.3.2	Beschäftigungsprogramme und Maßnahmen zur Verbesserung der Luft- und Wasserqualität	182
4.4	Alternative Energieversorgung: Mehr Beschäftigung, besserer Umweltschutz, geschonte Ressourcen	196
4.4.1	Einleitung	196
4.4.2	Aktueller und zukünftiger Energieverbrauch in der BRD und die Energiepolitik der Bundesregierung	198
4.4.3	Ansätze alternativer Energieversorgung	206
4.4.4	Beschäftigungspolitische Aspekte	211
4.4.5	Widerstände und Hemmnisse gegen die Durchsetzung einer alternativen Energiepolitik	213
4.4.6	Durchsetzungsebenen und -instrumente für eine alternative Energieversorgung	215
4.5	Abrüstung und qualitatives Wachstum und Entwicklung	219
4.6	Zu einer alternativen Forschungs- und Entwicklungspolitik	229
4.7	Frauenpolitische Alternativen der Beschäftigungspolitik	236

## Schwerpunktthemen 1985

<b>I.</b>	<b>WIRTSCHAFTSDEMOKRATISCHE ALTERNATIVEN FÜR DEN BANK-SEKTOR</b>	
		244
1.	Einleitung: Regulierung der Wirtschaft durch die Banken?	244
2.	Kreditpolitik muß zur Unterstützung einer beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik beitragen	250
3.	Beschäftigungsorientierte Kreditpolitik setzt eine Einschränkung der Macht der Banken voraus	254
4.	Der öffentlich-rechtliche Kreditsektor als Instrument einer demokratischen regionalen Kreditpolitik	258
5.	Der genossenschaftliche Sektor muß auf seine gemeinwirtschaftlichen Ziele zurückgeführt werden	266
6.	Vergesellschaftung der Großbanken: ein Vorschlag	268

<b>II. ALTERNATIVEN FÜR DAS RUHR- GEBIET</b>	274
Vorbemerkung	274
<b>I. Wirtschaftsstrukturelle Entwicklung des Ruhrgebiets</b>	275
<b>II. Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen</b>	281
1. Arbeitsmarkt	281
2. Arbeits- und Lebensbedingungen	283
<b>III. Die Hauptrichtungen der Erklärung der Regionalkrise sowie die regionalpoliti- schen Strategien</b>	286
1. Unternehmerverbände des Ruhrgebiets und marktradikale Ökonomen	286
2. Sozialdemokratische Landesregierung und Ruhr- gebietskommunen	289
2.1 Kohle- und Stahlpolitik	289
2.2 Wirtschaftsförderungs- und Modernisierungspolitik	292
2.3 Arbeitszeit- und Arbeitsmarktpolitik	294
3. Arbeits- und naturorientierter Erklärungsansatz für die Krise des Ruhrgebiets	294
3.1 Kapitalspezifische Reproduktion der Monostruktur als Krisenursache	294
3.2 Die wichtigsten Ruhrgebietskonzerne	301
3.3 Umweltkrise	301
3.4 Trennung von Führungs- und Ausführungsfunktion	302
3.5 Finanzkrise der Ruhrkommunen und des Landes NRW	303

<b>IV.</b>	<b>Programm zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit und der Umweltkrise im Ruhrgebiet</b>	306
1.	Sofortforderungen und Notprogramme	307
2.	Arbeitszeitverkürzung	310
3.	Vergesellschaftung und Demokratisierung der Wirtschaft – speziell der Stahlindustrie und Energiewirtschaft; Alternative Produktion	311
3.1	Vergesellschaftung der Stahlindustrie	312
3.2	Die Bedeutung der Neuorientierung und Vergesellschaftung der Energiewirtschaft für das Ruhrgebiet	315
3.2.1	Weiterer Kahlschlag im Steinkohlenbergbau ist vorprogrammiert	316
3.2.2	Die Alternativen	322
3.2.2.1	Stellung der Steinkohle in einem arbeits- und umweltorientierten Konzept	322
3.2.2.2	Bedeutung der Vergesellschaftung der Energiewirtschaft für das Ruhrgebiet	323
3.2.2.3	Kohleveredelung	324
4.	Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum	326
5.	Stellung der Ruhrgebietswirtschaft im Konzept einer alternativen Wirtschaftspolitik	338
	Literaturverzeichnis	342

# Vorwort

Das MEMORANDUM '85 ist auf zwei Wochenendtagungen der »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik« diskutiert, von einer Endredaktion in die vorliegende Fassung gebracht und am 25. April 1985 auf einer Pressekonferenz in Bonn der Öffentlichkeit vorgelegt worden.

Das MEMORANDUM '85 gliedert sich in die folgenden Teile:

Teil A: Gegen die Unterwerfung der Arbeit und die Zerstörung der Umwelt – Mehr Arbeitsplätze, soziale Sicherheit und Umweltschutz

I: Die Kurzfassung, die von über 750 Wirtschaftswissenschaftlern sowie Gewerkschaftsfunktionären und -sekretären durch ihre Unterschrift unterstützt wurde;

II: Die Langfassung, die ausführliche theoretische und empirische Argumentationen und Begründungen enthält.

Teil B: Schwerpunktthemen 1985

I: Wirtschaftsdemokratische Alternativen für den Banksektor

II: Alternativen für das Ruhrgebiet

An den Arbeitskreisen für die beiden Schwerpunktthemen und an der Ausarbeitung des Teil A des MEMORANDUM '85 haben sich auf der Basis ausführlicher Diskussionen in einem größeren Kreis abschließend beteiligt:

Gerhard Bäcker, Reinhard Bispinck, Hermann Bömer, Ulrike Bohnenkamp, Manfred Boni, Gerhard Bosch, Angelika Buchholz, Joachim Eisbach, Bernd Eisenbach, Dieter Eißel, Michael Ernst-Pörksen, Jochen Fricke, Hans Gabriel, Jörg Goldberg, Heiner Heseler, Rudolf Hickel, Liselotte Hinz, Klaus Hofemann, Jörg Huffschmid, Dietrich Köppen, Hans-Peter Kremer, Hagen Kühn, Werner Maßeling, Gerhard Naegele, Bernhard Nagel, Peter Peschel, Jan Priewe, Bernhard Roth, Herbert Schui, Angelina Sörgel, Brunhild Spannhake, Johannes Steffen, Axel Troost, Marianne Weg, Franziska Wiethold, Horst Zehnter, Karl Georg Zinn

Bremen/Köln, den 10. Mai 1985

*Kontaktanschrift: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik,  
Postfach 330447, 2800 Bremen 33*



## Teil A

# Gegen die Unterwerfung der Arbeit und die Zerstörung der Umwelt – Mehr Arbeitsplätze, soziale Sicherheit und Umweltschutz

## I. Kurzfassung des Memorandum

# I. Der »neue Aufschwung« – mehr Arbeitslosigkeit und Armut

Bundesregierung und Unternehmerverbände triumphieren: Der konjunkturelle Aufschwung hat auch im Jahre 1984 angehalten. Das Wirtschaftswachstum verdoppelte sich gegenüber dem Vorjahr. Der Außenhandelsüberschuss war größer als jemals zuvor in der Geschichte der BRD. Die Unternehmergevinne stiegen erneut sprunghaft.

Bundesregierung und Unternehmerverbände bescheinigen sich vor diesem Hintergrund selbst, auf dem richtigen Weg zu sein: Konsequentes Festhalten am eingeschlagenen Kurs werde den Aufschwung weiter beschleunigen und in stabiles Wachstum überführen.

Derartig selbstzufriedener Optimismus geht über die wirtschaftliche und soziale Lage der meisten Menschen in der BRD hinweg. Für sie hat sich die Situation wesentlich verschlechtert.

– Die Arbeitslosigkeit ist trotz des Aufschwungs weiter gestiegen und hat zu Beginn dieses Jahres mit rund 4 Mill. Betroffenen (einschl. Stille Reserve) ein historisches Rekordniveau erreicht.

– Die Zahl der Beschäftigten ist auch im zweiten Jahr des Aufschwungs um rund 100 000 zurückgegangen.

– Die realen Nettoeinkommen der Beschäftigten sind 1984 erneut um gut ein halbes Prozent gesunken.

– Die Sozialeinkommen nehmen nach wie vor ab, allen voran die Leistungen für Arbeitslose und Rentner. Die Armut nimmt weiter zu.

– Statt sozialer Integration heißt die Devise: ausgrenzen, abschieben, aufbewahren.

Die nach wie vor steigende Arbeitslosigkeit belegt: Das Wachstum im Rahmen der konjunkturellen Erholung vergrößert die Beschäftigung nicht. Förderung des Wirtschaftswachstums allein kann daher keine sinnvolle Strategie gegen Massenarbeitslosigkeit sein.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit fand im vergangenen Jahr weniger bei den registrierten Arbeitslosen – deren Zahl um 8000 auf 2,26 Mill. zunahm –, sondern vor allem im Bereich der sog. »Stillen Reserve« statt. Die Zahl der Arbeitslosen, die die Suche nach Arbeit über die Arbeitsämter, oft nach jahrelangem vergeblichen Bemühen und unter dem Druck entmutigender Erfahrungen, aufgegeben haben, nahm um 170 000 zu und erreichte die Größe von 1,35 Mill. Personen. Unter

Einschluß dieses Personenkreises lag die tatsächliche Arbeitslosigkeit zu Beginn dieses Jahres bei 4 Millionen.

Der Abbau der Beschäftigung wird auch dadurch verschleiert, daß im vergangenen Jahr 185 100 mehr Ausländer die BRD verlassen haben, als neu hinzugekommen sind. Ein erheblicher Teil der Rückwanderer wird in ihren Heimatländern das Heer der Arbeitslosen vergrößern.

Auch die Zunahme der Zahl der Arbeitnehmer, die in Fortbildungsmaßnahmen weiterqualifiziert oder in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vorübergehend beschäftigt werden, ist geeignet, das Ausmaß der Arbeitslosigkeit zu verharmlosen. Denn durch diese Maßnahmen können zwar oft die schlimmsten Probleme für besonders benachteiligte Gruppen gemildert werden, es entstehen dadurch aber weder Dauerarbeitsplätze noch steigen die Vermittlungschancen der Arbeitslosen durch diese Maßnahmen spürbar.

Mit zunehmender Arbeitslosigkeit nehmen auch die Probleme für die Betroffenen bedrückend zu: Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit ist von 3,7 Monaten im Jahr 1980 auf 11,6 Monate 1984 gestiegen. Der Anteil der länger als ein Jahr Arbeitslosen hat sich von 16,2 % im September 1981 auf 32,8 % im September 1984 mehr als verdoppelt. Im Durchschnitt erlebte jede der 12,5 Mill. Erwerbspersonen, die zwischen 1974 und 1983 arbeitslos geworden sind, 2,6 Arbeitslosenperioden mit einer Gesamtdauer von knapp einem Jahr. Die Leistungen für die Arbeitslosen sinken ständig weiter. Der Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld an allen registrierten Arbeitslosen nahm von 51 % im Jahre 1980 auf rund 40 % in 1984 ab. Während die Nettoeinkommen der Beschäftigten im vergangenen Jahr nominal um 1,7 % stiegen, gingen die Leistungen der Arbeitslosenunterstützung im Durchschnitt um rund 1 % zurück. Im März zahlten die Arbeitsämter im Durchschnitt 946 DM Arbeitslosengeld, 2 % weniger als ein Jahr zuvor; die durchschnittliche Arbeitslosenhilfe verminderte sich um 0,6 % auf 797 DM. Der Anteil des Arbeitslosengeldes an den Nettoeinkommen eines Beschäftigten sank 1984 auf 47,0 % (Vorjahr 49,8 %), bei der Arbeitslosenhilfe waren es nur noch 40,3 % (41,6 %). Jedem fünften Leistungsempfänger standen weniger als 600 DM monatlich zur Verfügung. Entsprechend hat sich die Zahl der Haushalte, die wegen Arbeitslosigkeit Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen, seit 1978 verdreifacht. Vor allem aufgrund der erneuten Leistungseinschränkungen des AFG wird die Zahl der Sozialhilfeempfänger in diesem Jahr auf 2,6 Mill. Personen ansteigen; die Leistungen auch für diesen Personenkreis werden ständig gesenkt.

1984 ist das fünfte Jahr, in dem die realen Nettoeinkommen der Beschäftigten gesunken sind. Die Kaufkraft eines Durchschnittseinkommens lag 1984 um 5,7% niedriger als 1979, d. h. etwa auf dem Niveau von 1977.

Ständig verschlechtert hat sich ebenfalls die Lage der Rentner. Die Renten sind (preisbereinigt) von 1980 bis 1984 um rund 4% gesunken. Für 1985 muß mit einer erneuten Minderung von knapp einem Prozent gerechnet werden.

Insgesamt nimmt die Armut weiter zu: Aufgrund niedriger Lohn- einkommen, sinkender Renten und Leistungen für Arbeitslose und Sozialeinkommensbezieher leben mittlerweile 5 Millionen Menschen in Haushalten, deren Einkommen dem Sozialhilfeneuveau entspricht.

Eine Verbesserung der Verhältnisse kann auch in diesem Jahr nicht erwartet werden. Vor allem die Armut wird sich ausweiten, verfestigen und vertiefen.

Wenn die Zahl der Beschäftigten im Verlaufe dieses Jahres geringfügig zunehmen und die der Arbeitslosen abnehmen sollte, so wäre dies keinesfalls ein Resultat des Aufschwunges. Die bescheidene positive Beschäftigungswirkung wird im wesentlichen von den gewerkschaftlich erkämpften Formen der Arbeitszeitverkürzung ausgehen. Die 38,5-Stunden-Woche ruft einen zusätzlichen Arbeitskräftebedarf in Höhe von 80 000 Personen hervor. Weiterhin würde eine Ausschöpfung der Vorruststandsregelung 1985 die Neubesetzung von etwa 50 000 Stellen ermöglichen. Zusammengenommen könnten die gewerkschaftlich vereinbarten Formen der Arbeitszeitverkürzung 1985 folglich einen Beschäftigungseffekt in Höhe von 130 000 haben und damit bestehende Beschäftigungsverhältnisse sichern, Entlassungen vermindern und die Übernahme von Auszubildenden erleichtern.

## II. Der Aufschwung bleibt instabil

Der bisherige Verlauf des Aufschwungs und die konjunkturellen Aussichten für 1985 lassen nicht erwarten, daß die Massenarbeitslosigkeit in nächster Zeit spürbar abgebaut wird. Trotz der Verdoppelung

des Wachstums des Bruttonsozialprodukts von 1,3 % (1983) auf 2,6 % (1984) handelt es sich um den schwächsten Aufschwung in der Geschichte der BRD: Die Wachstumsraten nach der Krise 1966 lagen dreimal und nach der Krise 1974/75 doppelt so hoch wie in der gegenwärtigen Belebungsphase. Das Zusammentreffen eines schwachen Aufschwungs mit einem kontinuierlichen Produktivitätswachstum, das sich in Zeiten konjunktureller Belebung noch beschleunigt, wird, auch wenn die optimistischen Wachstumsraten realisiert werden, nicht zu einer spürbaren Steigerung der Beschäftigung führen.

Die gegenwärtigen konjunkturellen Auftriebskräfte sind nicht nur schwach, sondern in hohem Maße einseitig und instabil. Expansive Impulse gingen 1984 im wesentlichen nur von den unerwartet hohen Ausfuhrüberschüssen aus, während die Binnennachfrage konjunkturdämpfend wirkte. Die scheinbar exakte Wachstumsprognose des Sachverständigenrats für das Jahr 1984 erweist sich vor diesem Hintergrund als Summe zweier Fehlprognosen: Eine erhebliche Überschätzung der binnennwirtschaftlichen Auftriebskräfte – und hier insbesondere der Ausrüstungsinvestitionen – wurde durch eine Unterschätzung des expansiven Impulses des Außenbeitrags »kompensiert«. Hätte sich der Außenbeitrag entsprechend den Annahmen des Sachverständigenrats entwickelt, so wäre das Sozialprodukt 1984 real nur um 1,5 % gewachsen und damit nur wenig mehr als im Vorjahr.

Die zentralen binnennwirtschaftlichen Nachfrageströme sind im Jahr 1984 weniger gewachsen als im Jahr zuvor. Das trifft vor allem auf den privaten Verbrauch zu, der mehr als die Hälfte der Gesamtnachfrage ausmacht. Er stieg nur um 0,6 % und hat somit das Wachstum des Sozialprodukts gebremst. Da auch 1985 die realen Nettoarbeitseinkommen bestenfalls geringfügig steigen, die Sozialeinkommen aber sinken werden, sind von dieser Seite keine konjunkturbelebenden Impulse zu erwarten.

Nachdem die Ausrüstungsinvestitionen 1983 um 6,1 % zugenommen und den konjunkturellen Aufschwung mitgestützt haben, stagnierten sie im Durchschnitt des Jahres 1984 mit einem Zuwachs von nur 0,4 %. Bestätigt hat sich die Einschätzung im MEMORANDUM '84, daß bei stagnierender binnennwirtschaftlicher Nachfrage und bei unsicheren Absatzerwartungen auf dem Weltmarkt keine dauerhafte Ausweitung der Investitionstätigkeit zu erwarten ist. Angesichts der in vielen Betrieben vorhandenen Unterauslastung der Kapazitäten stehen Rationalisierungsinvestitionen im Vordergrund, die längerfristig nicht nur Lohnkosten wegrationalisieren, sondern zugleich den lohnfinanzierten Teil des privaten Verbrauchs dämpfen. Die im letzten Quartal

des Jahres 1984 und im Frühjahr 1985 zu beobachtende Belebung der Ausrüstungsinvestitionen, die im wesentlichen mit einer beschleunigten Einführung neuer Technologien zusammenhängt, zeigt zwar, daß auch von den Rationalisierungsinvestitionen zeitweilig expansive Impulse ausgehen können. Da jedoch auch 1985 mit einer Stagnation der privaten und einer nur geringfügigen Steigerung der staatlichen Verbrauchsnachfrage zu rechnen ist und sich eine erneute Krise der Bauwirtschaft abzeichnet, werden die Investitionen auch in diesem Jahr konjunkturdämpfend wirken.

Der günstige Konjunkturverlauf in den USA, die anhaltende Überbewertung des Dollars, aber auch die insgesamt starke internationale Wettbewerbsposition der Unternehmen der BRD führten 1984 zu einem Exportboom. Der Überschuß im Warenhandel mit dem Dollarraum verdreifachte sich. Ohne diese Sonderentwicklung wäre der Außenbeitrag 1985 sogar leicht rückläufig gewesen. Der gegenwärtige Aufschwung ist also in hohem Maße von kaum kalkulierbaren und binnengesellschaftlich nicht zu beeinflussenden Faktoren wie dem Dolar-Kurs und der US-Konjunktur abhängig. Eine ungünstige Entwicklung dieser Faktoren würde zwar nicht zu einem tiefen Einbruch der Exporte führen, aber eine Minderung der konjunkturunterstützenden Exportüberschüsse und damit die Beseitigung eines erheblichen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts könnte durch die Binnen-nachfrage nicht kompensiert werden. Hierin besteht die wesentliche Gefahr für die Konjunkturentwicklung des Jahres 1985: Eine »Normalisierung« der Verhältnisse auf dem Welt- und Währungsmarkt würde die strukturelle Schwäche der binnengesellschaftlichen Nachfrage sofort wieder durchschlagen lassen. Diese Schwäche, und nicht irgendein »Einbruch des Exports«, wird die Ursache des absehbaren nächsten Abschwungs sein.

Auch nach Auffassung des Sachverständigenrats und der Bundesbank zeigten die Angebotsbedingungen eine »lehrbuchhafte gute Vorstellung«. Die Bruttogewinne der Produktionsunternehmen stiegen nach 15 % (1983) noch einmal um über 11 % (1984). Die bereinigte Lohnquote (Lohnquote bei konstant gehaltenem Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen) liegt heute ungefähr wieder auf dem Niveau der sechziger Jahre. Die steuerliche Belastung der Unternehmereinkommen war noch nie so gering wie 1984. Die Gewinne des Jahres 1984 hätten ausgereicht, sämtliche Investitionen zu finanzieren. Eine solche Betrachtung trifft aber nur im statistischen Durchschnitt zu. Viele Unternehmen waren auf eine Kreditfinanzierung ihrer Investitionen angewiesen. Dies bedeutet, daß insbesondere große Unter-

nehmen hohe Liquiditätsreserven (Bsp. Siemens mit ca. 19 Mrd. DM) angehäuft haben. Die hohen Gewinne wurden folglich nur unterproportional für Investitionen verausgabt. Ein wachsender Teil der Gewinne floß in die Geldvermögensbildung.

Diese Entwicklung zeigt, daß nicht der Mangel an Erträgen bzw. Eigenmitteln die Ursache der für einen Aufschwung schwachen Investitionstätigkeit ist, sondern unzureichende Absatzmöglichkeiten und die ungleiche Verteilung der finanziellen Mittel. Während Mittel fehlen, um gesellschaftlich sinnvolle, aber marktwirtschaftlich nicht ausreichend rentable Investitionen im Bereich Umweltschutz, Energieversorgung und Ausbau der Infrastruktur zu tätigen, und während für eine wachsende Zahl von Menschen die Einkommen sinken, steigt auf der anderen Seite die Geldvermögensbildung und der Geldkapitalexport. Hierin liegt die wesentliche Ursache für die Instabilität und Schwäche des Aufschwungs, und nicht in immer neuen Sonderfaktoren (Streik, Katalysatordiskussion, Wetter), mit deren Aufzählung die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik nur die eigene Rat- und Konzeptionslosigkeit demonstriert.

### III. Wirtschaftspolitik als Gesellschaftspolitik: Die Wende etabliert sich

Leitgedanke der Regierungspolitik ist, den Staatsanteil am Sozialprodukt zu senken, um dem »freien Spiel der Marktkräfte« weiter zum Zug zu verhelfen. Die Strategie zielt auf eine Umverteilung, vor allem durch weniger soziale Leistungen und den Verzicht auf eine aktive Beschäftigungspolitik zur öffentlichen Zukunftsvorsorge. Die Politik des Sozialabbaus und der Umverteilung, die bereits durch die sozial-liberale Koalition 1980 eingeleitet wurde, hat die Bezieher von Arbeits- und Sozialeinkommen seit der Haushaltsoperation '82 mit über 200 Mrd. DM belastet.

Mittlerweile haben sich die Schwerpunkte der Politik der Wende verschoben: Das Konzept des gesellschaftlichen Umbaus zur Stärkung der Unternehmertum kann nicht mehr nur durch die bloße quantitative Fortsetzung und Erweiterung bisheriger Maßnahmen verwirk-

licht werden. Auch breite Proteste und einzelne Widerstandsaktionen von Betroffenen haben die Grenzen dieser Politik sichtbar werden lassen. Die Strategie der Wende richtet sich daher in den letzten Monaten mit besonderem Nachdruck darauf, ein festeres politisches und ideologisches Fundament für die Fortsetzung von Sozialabbau, Umverteilung und Gewinnförderung zu schaffen. Dabei stehen besonders im Vordergrund

- eine ideologische Kampagne zur Durchsetzung einer Elitekonzeption, in der die fortschreitende Spaltung der Gesellschaft in Arme und Reiche als natürliches Resultat einer sozialdarwinistischen Auslese im Klima rücksichtsloser Konkurrenz erscheint, die sich durch kollektive Vertrags- und soziale Sicherungssysteme nur behindert fühlt;
- eine Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse durch die Ausweitung des Spielraums unkontrollierter Kapitalstrategien, durch den weiteren Abbau sozialer Schutzrechte, die Spaltung und Schwächung der Belegschaften, die Einschränkung gewerkschaftlicher Politik sowie die Durchlöcherung tarifvertraglicher Regelungen.

Daneben flankiert die Bundesregierung ihre Politik mit in der Substanz geringfügigen Zugeständnissen an die von der Krise und dem Sozialabbau besonders Betroffenen. Die Diskussionen um das Erziehungsgeld in Verbindung mit einer einjährigen Arbeitsplatzgarantie ebenso wie um die Einführung des Katalysators zum Umweltschutz zeigen, wie Themen unter öffentlichem Druck aufgegriffen, jedoch so kleingearbeitet werden, daß die Grundlinie einer Politik für die Unternehmer und das Besitzbürgertum nicht gestört wird. Die konservative Elitekonzeption richtet sich nicht auf die Förderung herausragender Fähigkeiten zu gesellschaftlich nützlicher Tätigkeit innerhalb eines demokratisch legitimierten Rahmens. Sie ist sozialdarwinistisch deformiert, d. h. sie dient dem Zweck, die wachsenden Einkommens- und Vermögensunterschiede ideologisch zu rechtfertigen. Die behauptete Offenheit der Eliten für alle, die es faktisch wegen der unterschiedlich verteilten Zugangschancen nicht gibt, zielt darauf ab, die abhängig Beschäftigten leistungs- und aufstiegsorientiert zu halten.

Diese Eliteideologie soll helfen, kollektive Schutzrechte abzubauen, soziale und beschäftigungsspezifische Risiken zu privatisieren. Damit richtet sie sich gegen eine starke betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretung wie gegen die Gewerkschaften überhaupt. An die Stelle des kollektiven und sozialen Schutzes soll das Subsidiaritätsprinzip, d. h. die Familie oder karitative Einrichtungen treten. Hier sind die »neue Mütterlichkeit« bzw. seit neuestem die »neue Partnerschaft zwischen Mann und Frau« die ideologischen Formeln der Privatisie-

rung und Marginalisierung sozialer Risiken. Sie bedeuten: Wer in dem prinzipiell gesellschaftlich schutzlosen System der rücksichtslosen Konkurrenz fällt, der muß durch die Selbstaufopferung und unbezahlte Arbeit der Frauen in der Familie und in der ehrenamtlichen Sozialarbeit aufgefangen werden – ein Konzept, das voll zu Lasten der Berufs- und Lebenschancen von Frauen geht, das aber zugleich die Situation der Männer und der Kinder gefährdet. Auf der Basis dieser ideologischen Kampagne wird eine Politik betrieben, die materiell eine Verschlechterung der Arbeits- und Einkommensbedingungen, die Entrechtlichung und Disziplinierung in den Betrieben sowie die Schwächung gewerkschaftlicher Interessenvertretung und aller Formen des Widerstands bezieht.

Wichtiges Instrument dieser Politik ist das »Beschäftigungsförderungsgesetz«. Die Behauptung, mit diesen Maßnahmen ließe sich die Arbeitslosigkeit abbauen, gehört ins Reich der Fabeln, die erfunden werden, um das wirkliche Ziel der Unternehmerwirtschaft zu vernebeln. Dieses »Beschäftigungsförderungsgesetz« fördert nicht den Abbau der Arbeitslosigkeit, sondern die reibungslose und kostengünstige Entlassung und eine sozial- und arbeitsrechtliche Abstufung und Differenzierung, die zunächst die mit vielfältigen tariflichen und gesetzlichen Schutzansprüchen ausgestatteten Normalarbeitsverhältnisse treffen, darüber hinaus aber auch den kollektiven Schutzwall insgesamt absenken sollen. Alle diese Maßnahmen können die Beschäftigung nur weiter mindern. Denn neben der Erhöhung des Arbeitstemplos durch eine Politik des Heuerns und Feuerns lässt sich die Personalreserve der Betriebe (für Urlaubszeiten, Krankheit und Produktionsspitzen) senken. Ein weiteres Ziel dieses Gesetzes besteht darin, die Belegschaften in Teilgruppen mit unterschiedlichen Rechten und Interessen aufzuspalten. Interessengegensätze zwischen Stammbelegschaften, Teilzeitbeschäftigten, Leiharbeitern und befristeten Beschäftigten werden etabliert. Dies erschwert und schwächt die gewerkschaftliche Interessenvertretung. Auf deren weitere Einschränkung zielt direkt der Entwurf eines Gesetzes »zur Stärkung der Minderheitenrechte in den Betrieben und Verwaltungen« (MindRG). Durch die beabsichtigte Neuregelung des Wahlverfahrens für den Betriebsrat, die Personalvertretung, Jugendvertretungen und die Sprecherausschüsse für leitende Angestellte sollen u. a. über die Senkung des Unterschriftenquorums für Wahlvorschläge (von jetzt zehn Prozent der Wahlberechtigten oder 100 Personen auf drei Prozent bzw. 50 Personen) Splittergruppen gestärkt und eine schlagkräftige Vertretung der Belegschaftsinteressen verhindert werden.

Diese Grundlinie der politischen Wende, deren Verwirklichung mit einer Mischung aus ideologischer Rechtfertigung, Disziplinierung und unerheblichen Zugeständnissen angestrebt wird, setzt sich mit folgenden Maßnahmen auch in anderen Feldern der Politik fort:

- Das geplante »Steuerentlastungsgesetz« bevorteilt die Position der Spaltenverdiener, während die Lohn- und Gehaltsbezieher insgesamt die Spaltensteuerzahler bleiben.
- Die Fortsetzung der Politik der »Haushaltskonsolidierung« verursacht einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit und führt zur Vergrößerung öffentlicher Investitionsdefizite vor allem im Bereich des Umweltschutzes.
- Die Forschungspolitik bevorteilt durch Fixierung auf Großprojekte und den Übergang zu mehr indirekter Förderung allgemein die Großunternehmen und speziell die Rüstungswirtschaft.
- Der »Bundeswehrplan '85« bereitet eine ökonomisch schädliche Aufrüstungswelle in historisch einmaliger Dimension, die den Bundeshaushalt in Zukunft noch stärker belasten wird, vor.

#### IV. Die Wende stoppen: Alternativen der Wirtschaftspolitik

Die Politik von Regierung und Unternehmen ist nicht Resultat objektiver ökonomischer Sachzwänge, sondern Ausdruck von Eigentumsstrukturen, Interessen und Machtverhältnissen. Zu einer Orientierung, die die gesamte Gesellschaft dem Gewinninteresse der privaten Unternehmen unterwerfen will, gibt es vernünftige und machbare Alternativen im Interesse der Mehrheit der Menschen. Diese Alternativen richten sich im einzelnen gegen die verschiedenen Maßnahmen der vorherrschenden Wirtschaftspolitik; sie richten sich aber zugleich gegen den Kern des Gesamtkonzepts. Positiv gewendet: Statt auf den Umbau der Gesellschaft im Interesse besserer Kapitalverhältnisse in Richtung auf mehr Demokratie in der Wirtschaft, auf gesellschaftliche Regelung von Produktion und Verteilung im Interesse der arbeitenden Menschen. Gegen Massenarbeitslosigkeit setzen wir Beschäftigungspolitik, gegen Sparen Ausgaben am richtigen Ort, gegen Spaltung

## Solidarität, gegen Passivität Mobilisierung und Widerstand.

Wirtschaftliche Alternativen zum unsozialen und demokratiefeindlichen Kurs der Unternehmen und der Regierung werden von uns seit nunmehr 10 Jahren öffentlich vorgeschlagen und im einzelnen begründet. Allgemein lässt sich ihr Inhalt in drei Bereiche zusammenfassen:

– *Die Alternative: Qualitatives Wachstum* zielt in erster Linie darauf, die individuelle und gesellschaftliche Versorgung der Menschen zu verbessern. Dies geschieht zum einen durch die Ausweitung der Masseneinkommen – und damit die Verbesserung der individuellen Konsummöglichkeiten – zum anderen durch öffentliche Investitionen in Mangelbereichen gesellschaftlicher Versorgung – Umweltschutz, Energieversorgung, Verkehr u. a. m. Dadurch kann sowohl die systembedingte gesamtwirtschaftliche Nachfrageschwäche überwunden als auch die ebenfalls systembedingte Deformierung der Produktionsstruktur zu Lasten der gesellschaftlichen Versorgung und der Umwelt korrigiert werden.

– *Die Alternative: Arbeitszeitverkürzung bei vollem Einkommensausgleich* enthält die Perspektive, der kapitalistischen Umsetzung beschleunigter Produktivkraftentwicklung in Arbeitslosigkeit für immer mehr Menschen die Durchsetzung geringerer individueller Arbeitszeit für alle bei Aufrechterhaltung des Lebensstandards und die Ausweitung individueller und gesellschaftlicher Möglichkeiten der Lebensgestaltung entgegenzustellen.

– *Die Alternative: Demokratisierung der Wirtschaft* zielt darauf, die Vormacht des Kapitals abzubauen. Demokratische Mobilisierung ist nicht nur erforderlich, um kurzfristig Maßnahmen zur Milderung der Massenarbeitslosigkeit und sozialer Notlagen durchzusetzen: sie ist darüber hinaus in umfassenderem Ausmaß unverzichtbar, wenn kurzfristige Verbesserungen mit der Perspektive einer krisenfreien Wirtschaft verbunden werden sollen, in der Produktion und Verteilung durch die arbeitenden Menschen in deren eigenem Interesse gestaltet werden.

In der aktuellen Situation konzentrieren wir unsere Forderungen nach wirtschaftspolitischen Alternativen in erster Linie auf drei Bereiche:

1. Wir fordern erstens die sofortige Einführung einer sozialen Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit, um die schlimmste Armut abzuwehren, die sich aufgrund der anhaltenden Arbeitslosigkeit in bedrückender Geschwindigkeit ausbreitet. Dazu sind einerseits die Bezugsvoraussetzungen und die Dauer der Arbeitslosenunterstützung zu verbessern; zum anderen und vor allem darf das Mindestniveau der

Arbeitslosenunterstützung die Höhe der Sozialhilfe nicht unterschreiten, die ihrerseits deutlich anzuheben und regelmäßig zu erhöhen ist. Um die Entstehung von zwei Klassen von Armen zu verhindern, sind die Einkommensgrenzen und Bedürftigkeitskriterien für den Bezug der Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit und für den Bezug von Sozialhilfe aneinander auf verbessertem Niveau anzulegen.

2. Wir fordern zweitens unverändert ein staatliches Investitionsprogramm, das direkt auf mehr Beschäftigung und Lebensqualität zielt. Es sollte, wie wir seit 1978 vorschlagen, einen Gesamtumfang von 200 Mrd. DM haben, von denen 30 Mrd. DM unverzüglich aufzulegen sind. Wir schlagen vor, diese Mittel schwerpunktmäßig in die Bereiche des Umweltschutzes und einer alternativen Energieversorgung zu lenken:

– Angesichts der Rücksichtslosigkeit kapitalistischer Verwertungsstrategien gegenüber der Umwelt und angesichts des Ausmaßes, in dem diese bereits gefährdet, beschädigt und zerstört ist, muß dem Umweltschutz besonderer Vorrang in der staatlichen Politik zukommen. Dabei sind vorbeugende gesetzliche Bestimmungen und administrative Auflagen für umweltschonende Produktionsverfahren mit öffentlichen und privaten Investitionen zu verbinden, die zunächst vorrangig zum Schutz der Luft und des Wassers vorzunehmen sind.

– Im Bereich der Energieversorgung fordern wir Maßnahmen zur Unterstützung einer Abkehr vom »harten Weg«, der vornehmlich auf Großtechnologien und den forcierten Ausbau der Kernenergie setzt und vor allem im Interesse der großen Energiekonzerne liegt. Die Alternativen des »sanften Weges« liegen vor allem im Bereich der Energieeinsparung durch Wärmedämmung, in der Fernwärmeversorgung, allgemein in der stärker dezentralen, regionalen und kommunalen Erzeugung und Verteilung von Energie auf der Grundlage insbesondere von Kohle sowie im Ausbau regenerierbarer Energieträger.

Maßnahmen für mehr Umweltschutz und eine bessere Energieversorgung stehen nicht im Gegensatz zu einer Politik für mehr Beschäftigung: In beiden Bereichen führt die Politik zur Verbesserung der Lebensqualität und Versorgung gleichzeitig zur Steigerung der Beschäftigung in relevanten Dimensionen. Schon die Herausgabe der ersten 30 Mrd. DM des von uns geforderten öffentlichen Investitionsprogramms dürfte mit einem – je nach Maßnahmebereich natürlich unterschiedlichen – Gesamtbeschäftigungseffekt in der Größenordnung von über einer halben Million Personen verbunden sein.

3. Wir fordern drittens – als aktuellen Schritt zu mehr Demokratie

in der Wirtschaft – eine umfassende Vergesellschaftung der Energiewirtschaft (wie wir schon in den vergangenen Jahren Vorschläge zur Vergesellschaftung der Stahlindustrie und der Großwerften vorgelegt haben). Dies schließt erstens die Überführung der noch in Privateigentum befindlichen Unternehmen der Energieerzeugung und -verteilung in Gemeineigentum und die Mitbestimmung der Betroffenen ein. Es zielt darüber hinaus zweitens ganz wesentlich auf die strukturelle Neuorganisation der Energiewirtschaft im Sinne einer Ausweitung dezentraler Versorgungssysteme. Drittens bedeutet Vergesellschaftung der Energiewirtschaft eine radikale Änderung der energiewirtschaftlichen Prioritäten und entsprechende Umsetzung gemeinwirtschaftlicher Geschäftsprinzipien in den Unternehmenssatzungen und der Unternehmenspolitik der Energieunternehmen.

Die Verwirklichung vernünftiger wirtschaftspolitischer Alternativen hängt nur zum – geringeren – Teil vom Nachweis ihrer Vorteilhaftigkeit für die Mehrheit der Menschen und ihrer prinzipiellen Machbarkeit ab. Sie stößt jenseits der wissenschaftlichen Argumentation auf Widerstände, die im privatwirtschaftlichen Interesse an der Aufrechterhaltung der bestehenden Eigentumsverhältnisse, an der sich hierauf beziehenden Politik und an den daraus fließenden Gewinnen für die Kapitaleigentümer wurzeln. Die Durchsetzung der Interessen der Mehrheit der Menschen gegenüber der Macht der herrschenden Minorität kann nur gelingen, wenn diese Mehrheit sich kämpferisch hierfür einsetzt.

*Die Kurzfassung des MEMORANDUM '85 wurde bis zum 22.4.1985 von folgenden Personen unterstützt:*

**Abkürzungen:**

BR = Betriebsrat(rätin)  
BRV = Betriebsratsvorsitzende(r)  
GF = Gewerkschaftsfunktionär(in)  
GS = Gewerkschaftssekretär(in)

PR = Personalrat(rätin)  
PRV = Personalratsvorsitzende(r)  
WA = Wissenschaftliche(r) Angestellte(r)  
WR = Wissenschaftliche(r) Referent(in)

Udo Abelmann, Hannover  
Udo Achten, GS, Haan  
Günther Adamczyk, BR, Köln  
Dr. Wilhelm Ahrens, Essen  
Helmut Ahrens, GS, Düsseldorf  
Jutta Ahrweiler, PR, Oberhausen  
Dr. Cornelia Alban, WA, Bielefeld  
Prof. Dr. Detlef Albers, Bremen  
Werner Albrecht, GS, Nürnberg  
Jürgen Allemeyer, WA, Hamburg  
Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin  
Rudolf Ander, GF, Salzgitter  
Dr. Jochen Anthes, WA, Köln  
Hilde Arndt-Burglin, PR, Gelsenkirchen  
Dr. Helmut Arnold, Frankfurt  
Brigitte Aulenbacher, Bielefeld  
Norbert Aust, Hamburg

Erich Bach, GF, Frankfurt  
Jürgen Bachmann, Bremen  
Dr. Gerhard Bäcker, WR, Düsseldorf  
Manfred Balder, GS, Wiesbaden  
Berthold Balk, Hamburg  
Günther Ballin, BRV, Oldenburg  
Prof. Dr. Hans-Dieter Bamberg, Berlin  
Rainer Barcikowski, GF, Salzgitter  
Prof. Dr. Karl Marten Barfuß, Bremen  
Annegret Bartusch, BRV, Hamburg  
Walter Baum, BR, Wolfenbüttel  
Walter Baumann, WA, Frankfurt  
Ellen Baumanns, BR, Leverkusen  
Bernhard Baumeister, GF, Bremen  
Peter Baumeister, GF, Peine  
Hans Baur, GS, Nürnberg  
Hartmut Baur, PRV, Bielefeld  
Herbert Bayer, GS, Rockenberg  
Detlev Beger, Recklinghausen  
Peter Behr, GS, Mönchengladbach  
Petra Beil-Borchers, GS, Bad Orb  
Dr. Theodor W. Beine, WA, Essen  
Rüdiger Beins, BR, Barsinghausen

Karlheinz Bendt, GF, Hamburg  
Norbert Berentz, Bonn  
Peter Berg, GS, Düsseldorf  
Thomas Bergmann, Rheda-Wiedenbrück  
Manfred Bergstermann, Duisburg  
Peter Berkessel, GS, Düsseldorf  
Peter Beutler, Hamburg  
Wolfgang Bey, Wolfsburg  
Dr. Heinz Bierbaum, GS, Frankfurt  
Fritz Bilz, GS, Köln  
Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden  
Wolfgang Binder, GF, Salzgitter  
Norbert Birkwald, GS, Walldorf  
Dr. Joachim Bischoff, Hamburg  
Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg  
Reinhard Bispinck, WR, Köln  
Dierk Bitter, Rietberg  
Herbert Bludau, Paderborn  
Dr. Manfred Bobke, WR, Düsseldorf  
Dr. Ulrich Bochum, WA, Berlin  
Norbert Böker, GS, Aachen  
Dr. Hermann Bömer, WA, Dortmund  
Gerd-Uwe Boguslawski, GS, Göttingen  
Hanswalter Bohlander, WA, Sulingen  
Ulrike Bohnenkamp, WA, Göttingen  
Dieter Boks, GF, Salzgitter  
Alfred Boldt, Kiel  
Dr. Manfred Boni, PRV, Wuppertal  
Heinz-Josef Bontrup, Bremen  
Herbert Borghoff, GS, Beckum  
Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg  
Manfred Bork, GS, Braunschweig  
Klaus Borowski, BR, Leverkusen  
Dr. Gerhard Bosch, WR, Dortmund  
Maren Bracker, WA, Helsa  
Jürgen Brandies, BRV, Hanau  
Klaus Brands, Essen  
Sonja Brauers, GF, Essen  
Bernhard Braun, WA, Dortmund  
Peter Braun, BR, Bünde  
Karl-Heinz Bremer, GF, Salzgitter

Hans-Erich Bremes, Hamm  
Karl Brenke, WA, Berlin  
Dr. Ulrich Briefs, WR, Düsseldorf  
Rainer Brinkmann, GF, Detmold  
Walter Brinkmann, GF, Detmold  
Fritz Brodrick, WA, Lünen  
Dr. Gerhard Brosius, WA, Prisdorf  
Gerd Brücker, GS, Frankfurt  
Ursula Bruns, WA, Detmold  
Angelika Buchholz, Hamburg  
Holger Buchholz, GS, Kölln-Reisiek  
Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn  
Michael Buchner, BR, Nürnberg  
Rudi Budell, GS, Quirnbach  
Georg Büchner, WA, Frankfurt  
Axel Burgdorf, GF, Peine  
Harald Burglin, GS, Gelsenkirchen  
Karin Busch, Hannover  
Klaus Busch, GS, Hannover  
Dr. Christop Butterwege, WA, Bremen

Mariele Chochola, GF, Bruckberg  
Dursun Cinar, BR, Salzgitter  
Wolfgang Collet, GS, Melsbach  
Prof. Dr. Hansgeorg Conert, Bremen  
Volker Cosfeld, GS, Hamm  
Cornelia Cremer, WA, Berlin  
Uwe Cyron, BR, Salzgitter  
Hans Czerner, GF, Salzgitter  
  
Christa Dahme, GS, Frankfurt  
Annette Dahms, GS, Nürnberg  
Prof. Dr. Klaus Dammann, Bielefeld  
Prof. Dr. Dankwart Danckwerts, Duisburg  
Prof. Dr. Michael Daxner, Osnabrück  
Manfred Degen, GS, Osnabrück  
Gerhard Dehling, GF, Sulzbach-Rosenberg  
Dr. Ottwald Demele, WA, Berlin  
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg  
Hartmut Dieckmeyer, GS, Düsseldorf  
Hans-Jürgen Diedrich, GS, Ansbach  
Käte Dinnebier, GS, Marburg  
Klaus-Peter Dittmar, GS, Kassel  
Günter Domke, GS, Düsseldorf  
Prof. Dr. Klaus Dorner, Aachen  
Werner Dreibus, GS, Biebergemünd  
Eva Dreyer, Essen  
Petra Drzymala, BRV, Düsseldorf  
Dietmar Duee, WA, Kassel  
Hubert Dünnermeier, GS, Sprockhövel  
Ulrike Düwel, GS, Wuppertal

Dr. Georg Dumler, Marburg

Karl-Christian Ebenau, Petershagen/W.  
Brigitte Ebenhöch, WA, Gießen  
Peter Eberth, Detmold  
Peter Edelmann, GS, Erbach  
Joe Ederer, GS, Weibersbrunn  
Jutta Ehlers, BR, Braunschweig  
Detlev Ehrig, WA, Bremen  
Klaus Eichhorn, Wächtersbach  
Bertin Eichler, GS, Sulzbach-Rosenberg  
Marita Eilrich, GS, Frankfurt  
Dr. Joachim Eisbach, WA, Bielefeld  
Bernd Eisenbach, Dortmund  
Dr. Dieter Eißel, WA, Gießen  
Dr. Wolfram Elsner, WA, Bielefeld  
Jean-Claude Ende, BR, Salzgitter  
Wolfgang Engelmoehr, GF, Kassel  
Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen  
Walter Erb, GS, Darmstadt  
Dr. Michael Ernst-Pörksen, Berlin  
Henning Eschemann, Peine

Wolfgang Faissner, Berlin  
Reinhold Falta, BR, Stadecken-Elsheim  
Prof. Dr. Günter Faltin, Berlin  
Michael Faltis, WA, Hamburg  
Prof. Dr. Helmut Fangmann, Hamburg  
Peter Fehn, Hamburg  
Joachim Felix, GS, Düsseldorf  
Ulrich Felsberg, WA, Berlin  
Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg  
Angela Fiedler, Berlin  
Harald Fiedler, GS, Frankfurt  
Fritz Fiehler, Hamburg  
Arno Fischer, GF, Peine  
Hans Fischer, BR, Metzingen  
Prof. Dr. Wolfgang C. Fischer, Bremen  
Volker Fischer, Bremen  
Norbert Flach, GS, Amberg  
Christa Flierl, Hamburg  
Werner Flierl, GF, Sulzbach-Rosenberg  
Uwe Foullong, Berlin  
Gunda Franiolczyk, Münster  
Norbert Franzen, GS, Mönchengladbach  
Dr. Jürgen Freimann, WA, Kassel  
Dr. Joke Frerichs, WA, Köln  
Dr. Petra Frerichs, WA, Köln  
Thomas Frobise, GF, Braunschweig  
Jürgen Frodermann, GS, Bielefeld  
Dr. Klaus Fröhlich, WA, Bochum

**Kurt Fussangel, Köln**

Sigmar Gabriel, Göttingen  
Thomas Gauger, Krefeld  
Hermann Gaßmann, GF, Hamburg  
Andreas Gehrke, GS, Seelze  
Dr. Sabine Gensior, WA, Berlin  
Gerhard Gerlach, GS, Düsseldorf  
Christine Giering, BR, Salzgitter  
Anja-Regina Gierschke, Bochum  
Herbert Gissel, GS, Frankfurt  
Dietmar Glaßer, GS, Hochheim  
Dr. Sigmar Gleiser, Frankfurt  
Maria-Luise Gleiser, Frankfurt  
Joachim Glenneschuster, GF, Hannover  
Tatjana Gluth, Wuppertal  
Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen  
Peter Gohl, GF, Hamburg  
Wolfgang Goldmann, Hamburg  
Dr. Werner Goldschmidt, WA, Hamburg  
Martin Gorholt, Hamm  
Rüdiger Grabowski, GS, Hamburg  
Ralf Graikowski, Bremen  
Cornelia Gramm, GF, Hanau  
Dr. Gilberto Granados, WA, Aachen  
Roderich Grauer, GF, Köln  
Gerhard Graewe, BR, Höxter  
Walter Greiner, BRV, Grabenstetten  
Günther K. Griesel, BR, Quickborn  
Herbert Grimm, GF, Dortmund  
Birgit Gross, Marburg  
Edith Großpietsch, GS, Sprockhövel  
Walter Gruber, BRV, Salzgitter  
Wolfram Grüber, Köln  
Dr. Willem Günemann, Kassel  
Hidir Güntas, GS, Köln  
Gerlinde Günther-Boemke, PRV, Bielefeld

Detlef Haag, GS, Friedrichshafen  
Ludger von der Haar, Wuppertal  
Lutz Haase, BRV, Bad Salzuflen  
Conny und Thomas Händel, GS, Rossdorf  
Heinz Haese, BR, Borgholzhausen  
Wolfgang Haferkamp, Oberhausen  
Dr. Thomas Hagelstange, WA, Düsseldorf  
Hans Hahn, GS, Peiting  
Prof. Dr. Leonhard Hajen, Hamburg  
Günter Halm, BR, Bielefeld  
Ingolf Hansen, GS, Glattbach  
Katharina Hanstein-Moldenhauer, PR,  
Bremen

Gerd Harder, Berlin  
Monika Harder, Fellbach  
Monika Hartjenstein, GF, Peine  
Uwe Hartmann, Essen  
Gerd Haucke, Hamburg  
Verene Haumann, Duisburg  
Peter Hauschild, GS, Hamburg  
Waltraud Hayser, BR, Salzgitter  
Waldemar Hecken, GF, Salzgitter  
Jürgen Heiking, GS, Frankfurt  
Gottfried Heil, GS, Friedrichshafen  
Monika Heilmann-Eschemann, BR, Peine  
Karin Heinemann, BR, Peine  
Dr. Michael Held, München  
Andrea Hellmich, WA, Köln  
Willi Hemer, GS, Bad Orb  
Horst Henfler, GF, Salzgitter  
Bernd Henn, GS, Salzgitter  
Gabriele Henning, Berlin  
Dr. Detlef Hensche, GS, Waiblingen  
Dr. Frank W. Hensly, BR, Dossenheim  
Klaus Hentscher, GF, Delmenhorst  
Michael Hermund, GS, Bochum  
Peter Herrmann, Hamburg-Norderstedt  
Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen  
Hermann Hibbeler, GF, Detmold  
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen  
Frank Hiebert, Saarbrücken  
Karlheinz Hiesinger, GS, Augsburg  
Wilfried Hintze, BR, Bad Lippspringe  
Lieselotte Hinz, WA, Dortmund  
Olivier Höbel, Hamburg  
Christian Höhn, BR, München  
Martin von Hören, Köln  
Hans-Georg Hötger, Mülheim/Ruhr  
Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln  
Dr. Thomas Hoffmann, WA, Baunatal  
Hans Hoffmann, GS, Hannover  
Prof. Dr. Jürgen Hoffmann, Hamburg  
Alfred Hofmann, GS, Grebenstein  
Heinz-Gerd Hofschen, Bremen  
Klaus Hohlweg, GS, Unna  
Reinhard Hohm, GS, Rudersberg  
Karl Holzmann, Stuttgart  
Günter Hoof, Wettringen  
Johann Horn, BR, Stein  
Roland Hornauer, GF, Erlangen  
Guido Hornkohl, WA, Oberhausen  
Axel Horstmann, WA, Enger  
Alfred Hub, GS, Ludwigshafen  
Ulrich Huber, BR, Heidenheim

Prof. Dr. Jörg Huffschnid, Bremen  
Gerd Huhn, GS, Dortmund  
Klaus Humml, GS, Düsseldorf  
Prof. Dr. Sönke Hundt-Meyer, Bremen  
Dr. Ernst-Ulrich Huster, WA, Pohlheim  
Otto Huter, Berlin

Prof. Dr. Hans Immler, Kassel  
Rüdiger Intrup, Paderborn  
Dr. Norbert Irsch, Frankfurt  
Erich Jäger, GS, Duisburg  
Konrad Jäger, GS, Gießen  
Rainer Jäkel, GS, Düsseldorf  
Jürgen Jankowski, GF, Berlin  
Hans-Peter Janzen, GS, Pirmasens  
Hermann Janßen, GF, Bielefeld  
Christop Jetter, GS, Darmstadt  
Antje Jörding, Düsseldorf  
Rüdiger Jörding, GS, Düsseldorf  
Michael John, GS, Langweid  
Michel Judisch, GS, Landhut  
Jürgen Jürgens, GS, Köln  
Wolfgang Jüttner, BRV, Hannover  
Michael Jung, Hamburg  
Dr. Helga Jung-Paarmann, Steinhagen  
Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden

Heinz Kaatsch, GF, Salzgitter  
Prof. Dr. Gerhard Kade, Berlin  
Prof. Dr. Ulf Kadritzke, Berlin  
Kurt Kaiser, GS, Baunatal  
Hildegard Kaluza, WA, Kassel  
Ullrich Kaminski, WA, Berlin  
Ferdinand Kammering, BRV, Ritterhude  
Ralf Kapschack, Witten/Ruhr  
Yilmaz Karahasan, GS, Frankfurt  
Heribert Karch, GS, Sprockhövel  
Fred Karl, Kassel  
Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld  
Dr. Robert Katzenstein, Berlin  
Horst-Rainer Kehmeier, Borgholzhausen  
Andreas Keil, WA, Brakel  
Siegfried Keinert, GS, Düsseldorf  
Volker Kersting, Hamm  
Hans-Steffen Kerth, Bad Münster a.St.  
Gisela Kessler, GS, Stuttgart  
Gerhard Keuchel, GS, Düsseldorf  
Klaus G. Kefßler, Lage/Heiden  
Christa Kiehn, GS, Düsseldorf  
Karlheinz Kilb, GS, Stuttgart  
Anita Kifel, GS, Hagen

Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin  
Ulrike Kittelmann-Kraus, Kassel  
Gunar Klapp, GS, Duisburg  
Reinhard Klar, GF, Salzgitter  
Peter Klasmann, GF, Salzgitter  
Harry Klett, GS, Stuttgart  
Helmut Klingl, BR, Amstetten  
Pat Klinis, GS, Mannheim  
Anneliese Klink-Koesling, Essen  
Hans Klinker, GS, Lohr a.M.  
Alfred Klose, GS, Hannover  
Prof. Dr. Tassilo Knauf, Bielefeld  
Dieter Knauß, GS, Waiblingen-Bittenfeld  
Prof. Dr. Erwin Knauß, Gießen  
Werner Kneuer, GS, Passau  
Prof. Dr. Rainer Knigge, Berlin  
Jürgen Knoche, GS, Hagen  
Manfred Knopf, GS, Lohr  
Michael Knuth, GS, Augsburg  
Hans-Peter Koch, BRV, Hamburg  
Klaus Kock, Köln  
Jürgen Koenen, GS, Essen  
Claus-Walter König, GS, Neu Esting  
Prof. Dietrich-W. Köppen, Velbert  
Sigrid Köppinghoff, WA, Köln  
Norbert Koesling, GS, Essen  
Dr. Heribert Kohl, GS, Erkrath  
Norbert Koprek, GS, Hameln  
Klaus Kost, Bornheim  
Ralf Krämer, Dortmund  
Horst Kraft, GS, Düsseldorf  
Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld  
Ulrich Kramer, Bad Salzuflen  
Werner Kraus, GF, Kassel  
Dieter Krause, GS, Bochum  
Erika Krauth-Bromm, GS, Sprockhövel  
Jutta Krellmann, Nienburg/W.  
Hans-Peter Kremer, WA, Mülheim  
Rolf Kretschmann, WA, Göttingen  
Hans-Jürgen Kröger, WR, Bremen  
Christian Kröning, WA, Ahrensburg  
Ulrich Kröpke, Bielefeld  
Heinrich Krüger, Berlin  
Lothar Krüger, Hamburg  
Peter Krüger, BR, Gütersloh  
Stephan Krüger, WA, Berlin  
Peter Krug, BR, Bremen  
Siegfried Krupke, GS, Sprockhövel  
Walter Kruppa, GF, Salzgitter  
Hans Werner Krusenbaum, GS, Mülheim  
Dr. Knut Krusewitz, WA, Berlin

Prof. Dr. Herbert Kubicek, Gutweiler  
Werner Kubitz, GS, Lahstedt  
Ludwig Kuckelkorn, BR, Salzgitter  
Dr. Hagen Kühn, WA, Berlin  
Winfried Kämpel, GS, Düsseldorf  
Folkert Küpers, GS, Düsseldorf  
Alfred Kuffler, GS, Frankenthal  
Marianne Kugler, GS, Heilbronn  
Hans Joachim Kujath, WA, Berlin  
Hubert Kuntze, Düsseldorf  
Ev Kurfefß-Carpentier, GS, Nürnberg  
Siegfried Kwast, BR, Salzgitter  
Horst Kynast, GS, Frankfurt

Wolfgang Läbe, GF, Salzgitter  
Renate Länge, BR, Grabenstetten  
Horst-Ludwig Lamb, Essen  
Bernd Lauenroth, Peine  
Richard Lauenstein, GS, Hannover  
Gunter Lausmann, GS, Frankfurt  
Gilberte Lebien-Schachner, GF, Peiting  
Heinz Lehmann, Berlin  
Harald Lehning, GS, Hamburg  
Andreas Lehr, Stuttgart  
Bruno Leidenberger, GS, Mönchengladbach  
Prof. Dr. Gerhard Leithäuser, Bremen  
Siegfried Leittretter, BRV, Düsseldorf  
Jürgen Lerchner, GF, Wolfsburg  
Martin Lesch, GS, Heidenheim  
Jürgen Leydecker, GS, Wiesbaden  
Prof. Dr. Eberhard Liebau, Hamburg  
Heinrich Lienker, WA, Harsewinkel  
Hans Liersch, GS, Münster  
Ulla-Maj Lindberg, BR, Herdecke  
Axel Lindenlaub, GS, Altbach  
Jürgen Lingscheid, BRV, Düsseldorf  
Georg Linsenbühler, WA, Bordesholm  
Gerd Lobodda, GS, Nürnberg  
Walter Löchte, GS, Wächtersbach  
Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt  
Cordula Lohaus, Lahntal  
Sabine Lorenz, GF, Detmold  
Dr. Ingrid Lotz-Ahrens, PR, Essen  
Angelo Lucifero, GS, Fronhausen  
Brigitte Ludewig, Wolfsburg  
Prof. Günter Ludewig, Berlin  
Edo Lübbing, WA, Bremen  
Ulrich Lüddecke, GF, Braunschweig  
Ralph-M. Lüdtke, GS, Düsseldorf  
Bärbel Lutze, WA, Kassel

Wolf Mache, GS, Meerbusch  
Werner Mai, BR, Salzgitter  
Friederike Maier, WA, Berlin  
Menne Maier, GS, Heidenheim  
Thomas Malkowski, GF, Bremen  
Walter Malzkorn, GS, Bergheim  
Frank Markowski, Schloß-Holte  
Peter Marquard, Bielefeld  
Maria Marwedel, PR, Essen  
Gerhard Marx, GS, Braunschweig  
Bernd Marxen, Bielefeld  
Claus Matecki, Herdecke  
Christel Mathes, GF, Offenbach  
Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg  
Horst Maylandt, GS, Sprockhövel  
Karl Maßberg, Salzgitter  
Werner Maßeling, Duisburg  
Dr. Egon Meerten, WA, Aachen  
Klaus Mehner, Heikendorf  
Christine Meier, Hamburg  
Hartmut Meine, GS, Sprockhövel  
Fritz Meinicke, GS, Bochum  
Dr. Heinz Rudolf Meissner, WA, Berlin  
Gerhard Meiwald, GS, Essen  
Harald Mengel, Herne  
Holger Menze, GF, Lage-Hörste  
Dieter Mergelkuhl, BR, Bielefeld  
Dietmar Merk, GF, Peine  
Ulrike Mertes, WR, Düsseldorf  
Rainer Metke, GS, Hameln  
Dr. Regine Meyer, GS, Griesheim  
Udo Meyer, BR, Peine  
Thomas Meyer-Fries, GS, Eichenau  
Ullrich Meßmer, GS, Kassel  
Erich Michael, GF, Salzgitter  
Karlheinz Michen, BRV, Bremerhaven  
Mechthild Middeke, WA, Kassel  
Jörg Miehe, WA, Göttingen  
Gerd Minnerop, BR, Dortmund  
Willi Mischke, BR, Hanau  
Margret Mönig, GS, Düsseldorf  
Helmut Mösko, Hille  
Hans Moll-Benz, GS, Krefeld  
Dr. Kurt Monse, WA, Wuppertal  
Marita Monse, GS, Baunatal  
Andreas Müller, Velbert  
Gottfried Müller, GS, Duisburg  
Hans-Joachim Müller, GS, Marburg  
Lothar Müller, GF, Salzgitter  
Michael Müller, MdB, Düsseldorf  
Charles Mündler, GS, Berlin

- Wilfried Mund, GF, Salzgitter  
Wilfried Mutschler, Bremen
- Prof. Dr. Gerhard Naegele, Köln  
Prof. Dr. Bernhard Nagel, Kassel  
Klaus Ness, Peine  
Bernd Neubacher, GF, Lübeck  
Karl Neubert, BR, Steinheim  
Lothar Neuenkamp, GS, Dortmund  
Peter Neumann, GS, Kiel  
Dr. Reino von Neumann-Cosel, WA, Berlin  
Wolfgang Niclas, GF, Frankfurt  
Brigitta Nicolay-Mattes, Hagen  
Helmut Niemeyer, GF, Edermunde  
Edmund Nolle, BR, Salzgitter  
Axel Nolte, GF, Wuppertal  
Dr. Hans-Bernhard Nordhoff, WA, Erlangen  
Prof. Dr. Klaus Novy, Berlin  
Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin
- Dr. Paul Oehlke, WA, Bonn  
Barbara Oehmichen, GS, Bochum  
Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken  
Jürgen Offermann, Wuppertal  
Adalbert Olbrich, BR, Giengen  
Prof. Dr. Alfred Oppolzer, Hamburg  
Ellen Orth, Essen  
Willi Ortmanns, GS, Aachen  
Dr. Klaus Ostermann, WA, Guxhagen  
Gabi Ostermann, GS, Essen  
Bernadette Otrzonsek-Sackers, WA, Düsseldorf  
Dr. Erich Ott, WA, Bielefeld  
Peter Ott, Bielefeld  
Wolfgang Otto, GS, Kassel
- Holger Paetow, WA, Hamburg  
Heinz Paul-Reichart, GS, Roßtal  
Joachim Paulke, GS, Düsseldorf  
Dieter Pauly, Attendorn  
Fritz Peckedrath, GS, Lage  
Prof. Peter Peschel, Essen  
Horst Peter, MdB, Kassel  
Viktor Petje, GS, Aachen  
Heinz Pfäfflin, WA, Nürnberg  
Richard Pfaff, BR, Hanau  
Hermannus Pfeiffer, WA, Hamburg  
Michael Pfeiffer, GF, Peine  
Werner Pfennig, GS, Stuttgart  
Dr. Helmut Pfister, PR, Erlangen
- Bartholomäus Pfisterer, Frabertsham  
Michael Pilz, GS, Erlensee  
Friedhelm Polny, GS, Oberhausen  
Walter Popp, Essen  
Gisa Prentkowski, Düsseldorf  
Klaus Priester, WA, Frankfurt  
Prof. Dr. Jan Prieve, Darmstadt  
Gerhard Proest, BRV, Krefeld  
Erhard Pusch, GS, Nürnberg
- Lilo Rademacher, GS, Mainz  
Winfried Radermacher, Aachen  
Wolfgang Räschke, Nienburg  
Ernst-Wilhelm Rahe, Minden  
Peter Ramacher, BR, Salzgitter  
Leonie Ramelow, GF, Marburg  
Prof. Winfried Raské, Berlin  
Günter Rauer, GS, Waiblingen  
Rolf Rauscher, BR, Bad Urach  
Ralf Redecker, GF, Bielefeld  
Ulla Regenhard, WA, Berlin  
Guido Reger, Hamburg  
Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen  
Prof. Dr. Udo Reifner, Hamburg  
Hans-Joachim Reimann, GS, Bremen  
Michael Reimschüsel, München  
Johannes Reineke, WA, Detmold  
Hartmut Reiners, WA, Köln  
Jürgen Reinke, GS, Düsseldorf  
Thomas Ressel, GF, Peine  
Manfred Rey, GF, Berlin  
Dr. Jean Rhein, WA, Esch-sur-Alzette  
Frank Riegler, GS, Erlangen  
Dr. Rainer Rilling, Marburg  
Godela Rilling-Linde, GS, Marburg  
Andreas Ringer, Erlangen  
Dr. Charles Roberts, Passau  
Wolf Jürgen Röder, GS, Tübingen  
Gerhard Röttger, BR, Salzgitter  
Jochen Röver, GS, Mülheim  
Hans-Jürgen Rohwer, Hamburg  
Bärbel Rompeltien, WA, Essen  
Dr. Rolf D. Rosenbrock, WA, Berlin  
Günther Rostos, BR, Salzgitter  
Dr. Bernhard Roth, WA, Bremen  
Bodo Rotter, PRV, Sulzbach  
Holger Rottmann, GS, Lippstadt  
Albert Roszai, GS, Wiesbaden  
Andrea Ruby, Köln  
Hans-Peter Rudolph, GS, Kassel  
Heidi Rudolph, GF, Sulzbach-Rosenberg

Hajo Rübsam GS, Homberg/Efze  
Jürgen Rülicke, Berlin  
Werner Ruhoff, GF, Köln  
Dr. Rudi Rupp, WA, Berlin  
Manfred Rupp, BR, Bad Urach  
Jochen Rzaza, GS, Düsseldorf  
  
Fritz Sachse, WA, Darmstadt  
Prof. Dr. Horst Sackstetter, Freiberg  
Matthias F. Sauer, WA, Gießen  
Thomas Sauer, Kassel  
Günther Schachner, GS, Peiting  
Ingo Schade, BRV, Düsseldorf  
Gisela Schaminet-Schaefer, Bremen  
Dr. Bodo Scharf, WR, Krefeld  
Adolf Schatz, Sulzbach-Rosenberg  
Jochen Schauer, Essen  
Barbara Scheiter, Bielefeld  
Ronald Schettkat, WA, Berlin  
Bettina Schewe, Taunusstein  
Klaus-Dieter Schewe, Taunusstein  
Claus-Peter Schiefer, GF, Hannover  
Peter Schimmeyer, GF, Elbe-Gustedt  
Karl-Heinz Schinke, BR, Verl  
Günter Schittek, GF, Rodgau  
Michael Schlecht, GS, Stuttgart  
Walter Schlottau, Berlin  
Fritz Schmalzbauer, GS, Nürnberg  
Karl-Heinz Schmengler, GF, Detmold  
Detlef Schmidt, GS, Werl  
Detlev Schmidt, GS, Düsseldorf  
Dr. Helmut Schmidt, WA, Osnabrück  
Hans Schmidt, GS, Daisendorf  
Hans-Herbert Schmidt, GS, Mannheim  
Nikolaus Schmidt, Hannover  
Norbert Schmidt, BR, Salzgitter  
Rainer Schmidt, GS, Gelsenkirchen  
Thomas Schmidt, GS, Düsseldorf  
Uwe Schmidt, BR, Gießen-Allendorf  
Werner Schmidt, Stuttgart  
Horst Schmitthennner, GS, Sprockhövel  
Christa Schmitthennner-Hundertmark, GS, Sprockhövel  
Eberhard Schneider, GS, Bruchsal  
Gerhard Schneider, GS, Aalen  
Günther Schneider, WA, Köln  
Joachim Schneider, WA, Siegen  
Manfred Schneider, Sulzbach-Rosenberg  
Prof. Dr. Wolfgang Schoeller, Hamburg  
Hermann Schoh, BR, Salzgitter  
Birgit Schröder, GF, Wolfsburg

Waltraud Schrödter, Hamburg  
Dr. Lutz Schröter, Duisburg  
Dr. Bernd Schütt, WA, Spandlingen  
Ulrich Schütte, GF, Detmold  
Klemens Schüters, GS, Wiesbaden  
Hubert Schütz, GS, München  
Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz  
Hartmut Schulz, GS, Sprockhövel  
Jürgen Schulze, Köln  
Jürgen Schumacher, GS, Bockenheim  
Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling, Frankfurt  
Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann, Bremen  
Günter Schwarz, BR, Reutlingen  
Manfred Schweizer, GS, Neu-Ulm  
Frank Schweppe, GF, Lemgo  
Reinhard Schwitzer, GS, Hannover  
Reinhard Seiler, GS, Detmold  
Heide Simonis, MdB, Bordesholm  
Claus Sobott, WA, Oerlinghausen  
Gert Söhnlein, GS, Röthenbach  
Dr. Angelina Sörgel, WA, Bremen  
Andreas Sommerburg, Peine  
Mathias Sommerfeld, BR, München  
Peter Sommerstedt, BRV, Halle  
Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg  
Uwe Spadzinski, GS, Dortmund  
Ernst Späth, GS, München  
Dr. Brunhild Spannhake, Dortmund  
Georg Sperber, BR, Sulzbach-Rosenberg  
Dr. Reinhold Spieker, WA, Hamburg  
Bernd-Georg Spies, WA, London  
Frank Spieth, GS, Alsfeld  
Eckart Spoo, GF, Hannover  
Wolfgang Sprörckmann, GS, Monheim  
Brigitte Sprung-Ostermann, WA, Guxhagen  
Roland Staab, GF, Salzgitter  
Brigitte Stahn-Willig, WR, Düsseldorf  
Jürgen Stamm, GS, Stuttgart  
Sybille Stamm, GS, Stuttgart  
Michael Stanger, WA, Berlin  
Michael Stau, GS, Vellmar  
Alfred Staudt, GS, Schmelz  
Christian Steffen, WA, Berlin  
Johannes Steffen, WA, Köln  
Ernst Steinke, GF, Salzgitter  
Wolfgang Steinwedel, BRV, Barsinghausen  
Klaus Stenzel, GS, Hameln  
Achim Steyer, BR, Bremerhaven  
Joachim Störber, GS, Biebergemünd

- Dr. Edgar Stoll, WA, Berlin  
 Petra Stolzenburg, GF, Goslar  
 Norbert Storch, GS, Hanau  
 Dr. Detlev Sträter, WA, München  
 Dr. Gerlinde Strauß-Wieczorek, GS, Rüsselsheim  
 Hein Struck, PR, Spenze  
 Dr. Peter Strutynski, WA, Kassel  
 Klaus Stürmann, Hamburg  
 Fritz-Peter Sülau, Hamburg  
 Ortwin Swiderski, GS, Marl
- Rudolf Tauber, Nürnberg  
 Jakob Taufenbach, GS, Aachen  
 Anne Tenbruck, Hamburg  
 Jürgen Teske, GS, Mönchengladbach  
 Antje Tewes-Krupke, GS, Sprockhövel  
 Monika Thalmeier, GS, Amberg  
 Helmut Thiel, GS, Bremen  
 Rainer Thiel, Meerbusch  
 Inge Thomsen, Elmshorn  
 Mathias Thurm, Berlin  
 Ralf Tieck, GF, Bielefeld  
 Michael Tiemens, Oldenburg  
 Prof. Dr. Willi Timmermann, Lilienthal  
 Dr. Guido Tolksdorf, WA, Bielefeld  
 Rudolf Topfstedt-Lohaus, GS, Großfelden  
 Uwe Traber, Offenbach  
 Hartmut Traut, WA, Siegen  
 Gudrun Trautwein-Kalms, WR, Düsseldorf  
 Dr. Axel Troost, WA, Bremen
- Önder Ürüm, BR, Salzgitter  
 Prof. Dr. Edgar Uherek, Berlin  
 Manfred Ullrich, GS, Dortmund  
 Anni Ullrich-Schmidt, GS, Gießen-Allendorf  
 Sabine Unger-Brinkmann, GF, Bielefeld
- Gerd Vatterot, GS, Oberhausen  
 Robert von Virag, GS, Elmshorn  
 Dr. Alexander Voegele, Berlin  
 Herbert Völler, Kassel  
 Willi Vogt, GS, Herford  
 Dr. Rainer Volkmann, WA, Hamburg  
 Gert Volkmann, WR, Meerbusch  
 Günter Volz, BRV, Fellbach  
 Ralph von Vorst, Meerbusch  
 Werner Voss, WA, Bremen  
 Kristine Voss-Berg, PR, Düsseldorf  
 Jan de Vries, Stuttgart
- Georg Wäsler, GS, München  
 Georg Wagner, Sulzbach-Rosenberg  
 Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen  
 Rolf Walther, GS, Stuttgart  
 Hans-Dieter Warda, GS, Bergkamen  
 Wilhelm Warner, Hannover  
 Dr. Ulrich Weber, Lünen  
 Marianne Weg, WA, Bochum  
 Bettina Wegner, WA, Köln  
 Heinz Wehrschmidt, BR, Lengede  
 Bernd Weide, GF, Hameln  
 Prof. Dr. Peter Weinbrenner, Halle  
 Harald Weiniger, GS, Nürnberg  
 Manfred Weiß, GF, Sulzbach-Rosenberg  
 Walter Weller, GS, Frankfurt  
 Eckhard Wellnitz, GS, Bremen  
 Dr. Marianne Welteke, WA, Hunzenberg  
 Klaus Wendt, Heilbronn  
 Heinrich Werner, GF, Mainz  
 Ulrich Westermann, GF, Frankfurt  
 Gerhard Wick, GS, Moosburg  
 Angelika Wiese, GS, Düsseldorf  
 Klaus Wiesenborn, GS, Kuchen  
 Franziska Wiethold, GS, Ratingen  
 Gerd Will, GS, Nordhorn  
 Jörg Willipinski, GS, Bremen  
 Klaus Willkomm, GS, Düsseldorf  
 Karin Wimmer, Salzgitter  
 Prof. Dr. Tilman Winter, Wiesbaden  
 Gerd Wisbar, Düsseldorf  
 Herbert Wittek, BR, Salzgitter  
 Dr. Elmar Witzgall, PRV, Dortmund  
 Rita Wißmann, GF, Paderborn  
 Alfred Wohlfart, GS, Ulm  
 Hans-Otto Wolf, BR, Dortmund  
 Rüdiger Wolff, GS, Düsseldorf  
 Petra Wolfram, Mainz  
 Günter Wolters, GS, Essen  
 Dr. Herbert Wulf, WA, Pinneberg  
 Beatrix Wuppermann, WA, Berlin
- Prof. Dr. Ulrich Zachert, Apensen  
 Gerhard Zambelli, GS, Heidelberg  
 Axel von Zameck, Berlin  
 Walburga von Zameck, WA, Berlin  
 Jutta Zartner, Lage  
 Burkhard Zastrow, Berlin  
 Dr. Norbert Zdrowomyslaw, WA, Bremen  
 Prof. Dr. Lothar Zechlin, Hamburg  
 Horst O. Zehnter, WA, Gummersbach

Prof. Dr. Axel Zerdick, Berlin  
Gerhard Zerrath, GF, Salzgitter  
Ewald Ziegler, Lauf  
Roland Ziemann, Hamburg  
Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg  
Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Aachen  
Werner Zmuda, GS, Erkrath  
Erna Zmuda-Schamper, GS, Erkrath  
Horst Zöller, GS, Düsseldorf  
Bruno Zwingmann, WR, Düsseldorf

## II. Langfassung des Memorandum

# 1. Der »neue Aufschwung« – mehr Arbeitslosigkeit und Armut

Die Bundesregierung wie die herrschende wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung sind sich ihrer Sache sicher: Nach 1984 verspricht auch das Jahr 1985 ein Jahr des konjunkturellen Aufschwungs zu werden. Die gegenwärtige und mehr noch die zukünftige ökonomische Lage bietet Anlaß zu Optimismus und hoffnungsvollen Erwartungen. Die wirtschaftlichen Wachstumsraten, die Exporterfolge, die Preissubstanzstabilisierung und die Haushaltssanierung zeichnen ein überaus positives Bild, das durch nichts mehr madig gemacht werden kann und soll. Pessimismus und Zukunftsangst sind – so der diesjährige Jahreswirtschaftsbericht – überwunden; der moderne wirtschaftsliberale Konservatismus zeigt den Weg zu einer Gesellschaft, die durch die Entfaltung der kapitalistischen Marktwirtschaft und den beschleunigten Einsatz der neuen Technologien ein Leben in Freiheit und Individualität ermöglicht.

Die zur Schau getragene, von den Medien wirksam unterstützte optimistische Selbstzufriedenheit muß angesichts der realen Problemlagen in der Bundesrepublik als kalkulierter Zynismus bezeichnet werden. Die Phase des konjunkturellen Aufschwungs ist zugleich eine Phase des weiteren Anstiegs der Massenarbeitslosigkeit und der Verbreitung der Armut:

– Anfang 1985 erreichte die Zahl der registrierten Arbeitslosen mit über 2,6 Millionen einen historischen Höchststand – immer mehr Menschen werden aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzt und ins gesellschaftliche Abseits geschoben. In mehreren Arbeitsamtsbezirken lag im Januar die Arbeitslosenquote bereits an oder über der 25%-Marke (Leer: 30,0 %, Emden: 25 %, Passau: 25,8 %, Schwandorf: 26,7 %).

– In den wirtschaftlichen Erfolgsmeldungen kommt die finanzielle, soziale und psychische Not der Arbeitslosen nicht vor. Die »Neue Armut«, die mittlerweile mehr als 5 Millionen Menschen betrifft, steht im Schatten des Wachstums- und Fortschrittsoptimismus. Ausgrenzung, sozialer Abstieg und Not werden entweder verschleiert und negiert oder aber als »normal« in einer Leistungsgesellschaft hingenommen.

Konservative Politik und Ideologie haben auch in der Bundesrepu-

blik den Boden für eine gesellschaftliche »Moral« geschaffen, die die Ungleichheit der sozialen Lagen und Chancen als »natürlich« begreift und legitimiert. Unter dem Stichwort »Leistungsgesellschaft«, »Entfaltungsfreiheit der Bürger«, »Freie Bahn dem Tüchtigen« erscheinen soziale Risiken und Notlagen als private, weitgehend selbstverschuldet Probleme, die bei entsprechendem Leistungswillen gelöst werden können.

Arbeitslosigkeit und Armut als gesellschaftliche Erscheinungen werden geradezu zur Grundlage für individuelle Leistung, wirtschaftliche Dynamik und internationale Wettbewerbsfähigkeit erklärt, von der letztlich alle profitieren. Dieser unübersehbar um sich greifende Sozialdarwinismus spekuliert auf die Interessen und Unterstützung jener Bevölkerungsgruppen, die von der wirtschaftlichen Dynamik und der Einkommensumverteilung profitieren – oder zu profitieren glauben.

Nicht die Kürzung und Streichung von Sozialleistungen, sondern das Festhalten an der Sozialstaatlichkeit müssen inzwischen begründet werden.

## 1.1 3,6 Millionen Arbeitslose!

### 1.1.1 Entwicklung 1984

1984 übertraf die Arbeitslosigkeit mit 3,6 Millionen noch das hohe Niveau, das sie 1983 mit einem Nachkriegshöchststand erreicht hatte. 2,266 Millionen registrierte Arbeitslose zuzüglich 1,35 Millionen in der Stillen Reserve im Jahresdurchschnitt, im Januar 1985 sogar 2,614 Millionen registrierte Arbeitslose stellen erneut einen traurigen Rekord in der Geschichte der Bundesrepublik dar. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit stieg von 3,7 Monaten (1980) auf 11,6 Monate (1984). Der Anteil der länger als ein Jahr Arbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen hat sich von 16,2 % im September 1981 auf 32,8 % im September 1984 mehr als verdoppelt. Die Zahl der über zwei Jahre Arbeitslosen ist in einem Jahr um über 53 % gestiegen.

Neben der Langfristarbeitslosigkeit ist vor allem die mehrfache Betroffenheit für die Arbeitslosen eine große Belastung. Im Durchschnitt erlebte jeder der 12,5 Millionen Erwerbspersonen, die zwischen 1974 und 1983 arbeitslos waren, 2,6 Arbeitslosenperioden mit einer Gesamtdauer von knapp einem Jahr.

Die Arbeitsmarktentwicklung im Jahr 1984 bestätigte alle Prognosen – und alle Befürchtungen –, daß Wirtschaftswachstum allein keine Strategie gegen die Massenarbeitslosigkeit sein kann.

Die konjunkturellen Impulse des Jahres 1984 – mit einem Wachstum des Bruttosozialprodukts von 2,6 % – gingen am Arbeitsmarkt vorbei. (Nur die Zahl der Kurzarbeiter, die im Jahresdurchschnitt 1983 mit 675 102 einen Höchststand erreicht hatte, fiel 1984 auf durchschnittlich 400 000.)

Die Arbeitsplatzvernichtung schreitet aber weitaus stärker voran, als es in den Zahlen der registrierten Arbeitslosigkeit sichtbar wird. Zwar kam zur Jahresmitte 1984 erstmals der Beschäftigungsabbau zum Stillstand, im Jahresdurchschnitt 1984 aber ist die Zahl der Arbeitsplätze nochmals um fast 100 000 zurückgegangen.

Für 1985 dürften im wesentlichen nur die gewerkschaftlich erkämpften Formen der Arbeitszeitverkürzung eine bescheidene positive beschäftigungspolitische Wirkung entfalten. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wird die 38,5-Stunden-Woche einen Zusatzbedarf an Arbeitskräften wecken, der den Beschäftigungsrückgang des Jahres 1984 knapp ausgleichen kann. Die erwartete zusätzliche Beschäftigung von rund 80 000 Arbeitnehmern wird die Zahl der registrierten Arbeitslosen um ca. 50 000 bis 60 000 vermindern. Auch die tariflich vereinbarte Vorrhestandsregelung ist arbeitsmarktpolitisch als positiver Beitrag zum Beschäftigungsniveau zu werten, wenn auch ihre Wirkung nicht eindeutig kalkulierbar ist. Einmal ist nämlich die Inanspruchnahme der Vorrhestandsregelung rechtlich eingeschränkt, zum anderen werden viele Beschäftigte aus finanziellen Gründen die für sie zu niedrigen Vorrhestandszahlungen nicht annehmen können. Zudem kann die Wiederbesetzung der freiwerdenden Stellen nicht kontrolliert werden. Nach Schätzungen des IAB wird die Vorrhestandsregelung 1985 die Neubesetzung von ca. 50 000 Arbeitsplätzen ermöglichen; in den

#### *Registrierte Arbeitslosigkeit im Bundesgebiet – Jahresdurchschnitt –*

	in Tausend	Arbeitslosenquote
1980	889	3,8 %
1981	1272	5,5 %
1982	1833	7,5 %
1983	2258	9,1 %
1984	2266	9,1 %

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Vorjahren entzog die sog. 59er-Regelung dem Arbeitsmarkt jährlich zwischen 23 000 (1978) und 40 000 (1983) Personen.

Zusammengenommen könnten die gewerkschaftlich vereinbarten Formen der Arbeitszeitverkürzung 1985 folglich einen Beschäftigungseffekt in Höhe von 130 000 Arbeitsplätzen auslösen. Damit werden bestehende Beschäftigungsverhältnisse gesichert, Entlassungen vermindert und die Übernahme von Auszubildenden erleichtert.

Die registrierte Arbeitslosigkeit aber wird voraussichtlich – auch angesichts eines weiteren, demographisch bedingten Zuwachses der Erwerbstägenzahl – auf hohem Niveau stagnieren. Denn der seit 1980 bestehende Trend zum Abbau von Arbeitsplätzen im Verarbeitenden Gewerbe hat sich lediglich verlangsamt, nicht jedoch umgekehrt.

Dieser Stellenabbau wird durch die Entwicklung im Dienstleistungssektor sowie im öffentlichen Dienst, der mit Ausnahme einer geringfügigen Zunahme der Teilzeitbeschäftigung sein Beschäftigungsvolumen eingefroren hat, nicht kompensiert.

### *1.1.2 Abdärgen und Aufbewahren – Verschleierung statt Verminde- rung der Arbeitslosigkeit*

Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung wirkt diesen Arbeitsplatzverlusten nicht entgegen, sondern setzt auf verschiedene Ausgrenzungs- und Aufbewahrungsstrategien und trägt damit zur Verschleierung des tatsächlichen Ausmaßes der Arbeitslosigkeit bei.

#### *Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe*

	in Tausend	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Tausend	in v. H.
1980	8636	—	—
1981	8461	—175	—2,0
1982	8237	—224	—2,6
1983	7886	—351	—4,3
1984*	7800	— 86	—1,1
<b>1980–84</b>		<b>—836</b>	<b>—9,7</b>

\*Schätzung

Quelle: Statistisches Bundesamt

### *Abdrängen von Arbeitslosen in die Stille Reserve*

Die Gesamtzahl der Personen in der Stillen Reserve betrug im Jahresdurchschnitt 1984 1,349 Millionen und stieg damit stärker, als zuvor prognostiziert worden war. Die nicht-registrierte Arbeitslosigkeit der Stillen Reserve wuchs seit 1981 um 600 000.

### *Entwicklung der Stillen Reserve*

1981	=	748000
1982	=	950000
	=	+202000
1983	=	1181000
	=	+231000
1984	=	1349000
	=	+168000

Quelle: IAB

Hinten diesen Zahlen stehen die entmutigten Arbeitslosen, die sich nicht mehr arbeitslos melden, weil sie sich vom Arbeitsamt keine Vermittlung versprechen und keine Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit erhalten. Zum anderen wirken sich verschiedene statistische Bereinigungsstrategien der Arbeitsämter aus: Zahlreiche Arbeitssuchende gelten nach den Verwaltungsvorschriften der Arbeitsämter als dem Arbeitsmarkt nicht bzw. nicht mehr zur Verfügung stehend. Der Frauenanteil in der Stillen Reserve ist überproportional. Während 39,6 % der Beschäftigten und 43,6 % der registrierten Arbeitslosen 1984 Frauen waren, lag ihr Anteil an der Stillen Reserve bei 55 %.

### *Abdrängen von ausländischen Arbeitnehmern*

Gestützt auf den seit 1973 geltenden Anwerbestop sowie eine restriktive Handhabung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisvorschriften haben im Zeitraum von 1980 bis 1984 fast 400 000 ausländische Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz in der Bundesrepublik verloren bzw. aufgegeben.

Ein Großteil von ihnen war zuvor arbeitslos geworden und sah sich gedrängt, in die Heimat zurückzukehren. Die im vergangenen Jahr eingeleitete »Ausländerrückführungspolitik« der Bundesregierung verstärkte die Abwanderungstendenzen: Rund 150 000 ausländische Arbeitnehmer ließen sich ihre Rentenansprüche und Arbeitnehmer-sparzulagen vorzeitig auszahlen und verließen die Bundesrepublik.

Der starke Anstieg bei den Fortzügen von Ausländern (ausländische Arbeitnehmer und Familienangehörige) von 434 400 (1983) auf 564 900 (1984) sowie der seit 1982 anhaltende negative Wanderungssaldo (die Differenz zwischen Zu- und Fortgängen betrug 1982 minus 111 000, 1984 minus 185 100) zeigen deutlich, daß die seit 1981 getroffenen ausländerpolitischen Maßnahmen Wirkung gezeigt haben.

## Ausländische Arbeitnehmer im Bundesgebiet

	in Tausend	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Tausend	in v. H.
1980	2016	—	—
1981	1917	— 99	— 4,9
1982	1786	— 131	— 6,8
1983	1714	— 72	— 4,0
1984	1623	— 91	— 5,3
1980-84		— 393	— 19,5

Quelle: Statistisches Bundesamt

Dazu kommt angesichts der sich weiter zuspitzenden Krise auf dem Arbeitsmarkt die mehr und mehr restriktiv gehandhabte Verwaltungspraxis gegenüber Ausländern. Nur ein Drittel der hier lebenden Ausländer verfügte 1984 über einen verfestigten Aufenthaltsstatus, obwohl über 72,2 Prozent der ausländischen Bevölkerung die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsverfestigung (Aufenthaltsberechtigung, unbefristete Aufenthaltserlaubnis) beibringen konnten und z. B. mehr als 5 Jahre hier lebten. Die Krisensituation bringt es mit sich, daß immer weniger Ausländer den immer enger gefaßten und immer höheren »Integrationsvorleistungen«, die im Wege von Ländererlassen und Verwaltungsvorschriften von den Antragstellern verlangt werden, nachkommen können. Diese Art der seit Jahren betriebenen »Entfestigungspolitik« zeigt sich auch bei der restriktiven Handhabung von Bewilligungen/Verlängerungen von Arbeitserlaubnissen.

Die hohe Arbeitslosigkeit unter den ausländischen Arbeitnehmern (1983 im Jahresschnitt 14,7 %) verhindert zunehmend, daß sie in den Besitz einer unbefristeten besonderen Arbeitserlaubnis kommen, die es ihnen erlaubt, jeder Tätigkeit unabhängig von der Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt nachzugehen. Viele von ihnen konnten daher aufgrund der verschlechterten Arbeitsmarktsituation die entsprechenden Voraussetzungen (u. a. 8 Jahre ununterbrochene Beschäftigung) nicht mehr erfüllen. Zudem führt die hohe Arbeitslosigkeit unter Deutschen, EG-Ausländern oder Ausländern mit einer (unbefristeten) besonderen Arbeitserlaubnis dazu, daß diejenigen arbeitslosen Ausländer, die nicht diesen »Vorzugsgruppen« angehören, kaum noch Vermittlungschancen auf dem Arbeitsmarkt erhalten. Sie laufen Gefahr, nicht einmal mehr die allgemeine Arbeitserlaubnis verlängert zu bekommen, die sie zum eigenständigen Lebensunterhalt

durch Erwerbstätigkeit benötigen. Das Abrutschen von immer mehr Ausländern in die Sozialhilfe, deren Bezug künftig zu einem Ausweisungsgrund gemacht werden soll, ist vorgezeichnet und führt zu weiterer Verunsicherung. Viele von ihnen werden aus diesem Grunde auch auf die Inanspruchnahme der Hilfe zum Lebensunterhalt verzichten und sich auf andere Weise durchzuschlagen versuchen.

Die Diskussion um die geplante Novellierung des Ausländergesetzes und die daran geknüpften Vorhaben der Bundesregierung – Verschlechterungen insbesondere beim Familiennachzug (u. a. Senkung des Nachzugsalters für Kinder auf 6 Jahre, Ehegattennachzug erst nach 3jähriger »Ehestandszeit«) und beim Aufenthaltsrecht (u. a. Ausdehnung der Ausweisungsgründe, Ausweisung bereits bei Bezug von Arbeitslosen-/Sozialhilfe) – sowie das Ende 1983 verabschiedete »Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern« taten ihr übriges, um ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien vom bundesdeutschen Arbeitsmarkt zu verdrängen.

#### *Aufbewahrung von Arbeitslosen in Fortbildungsmaßnahmen*

Teilnehmer an beruflichen Fortbildungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) werden nicht als arbeitslos registriert und entlasteten dadurch die Statistik 1984 im Jahresdurchschnitt um 114 000. Nach Jahren der Einsparungen wurden 1984 die Haushaltssmittel für solche Maßnahmen wieder deutlich erhöht; die Teilnehmerzahl erreichte einen neuen Höchststand. Ihr gegenüber dem Mittelanstieg überproportionaler Anstieg ist darauf zurückzuführen, daß für den einzelnen Teilnehmer nur gekürzte Unterhaltssätze gezahlt wurden und außerdem vermehrt kürzere Lehrgänge für Arbeitslose statt längerfristiger Fortbildungen für Beschäftigte angeboten werden.

Die ursprüngliche Absicht des AFG, mit Hilfe beruflicher Bildungsmaßnahmen die Arbeitskraftmobilität zu verbessern und qualifikationspezifische Defizite der Arbeitskräfte abzubauen um so zu einem Ausgleich am Arbeitsmarkt beizutragen, gehen zunehmend ins Leere. Denn die qualifikationsbedingte Nichtbesetzbarkeit von Arbeitsplätzen spielt heute so gut wie keine Rolle mehr.

Der Strukturwandel und die durch ihn geforderte Anpassungsfähigkeit der Arbeitskraft wird weitgehend durch innerbetriebliche Qualifizierung und Weiterbildung der Belegschaften in den Unternehmen bewältigt. Während betriebliche Weiterbildungslehrgänge für beschäftigte Arbeitnehmer deren Arbeitsplatzsicherheit deutlich erhöhen, können Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen bei Arbeitslosen kaum noch ihr eigentliches Ziel der Qualifikationssicherung erreichen,

## *Jährliche Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und betrieblichen Einarbeitung im Bundesgebiet*

	in Tausend	davon Frauen	
		in Tausend	in %
1980	246 975	80 264	32,5
1981	279 507	91 003	32,6
1982	265 527	84 805	31,9
1983	306 201	97 627	31,9
1984	353 140	115 044	32,6

Quelle: IAB

geschweige denn stabile berufliche Karrieren für diese Arbeitslosen eröffnen. Angesichts dieser Rahmenbedingungen verkommen die Maßnahmen nach dem AFG mehr und mehr zu bloßen Aufbewahrungsstrategien für Arbeitslose, die die Statistik entlasten.

*Aufbewahrung von Arbeitslosen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*  
 An wirksamen Eingliederungsstrategien der Arbeitsmarktpolitik jedoch mangelt es. Die Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) wurden 1984 erheblich ausgeweitet. Sie sind das einzige Instrument, das die Nachfrage nach Arbeitskräften unmittelbar erhöht und gleichzeitig zur Milderung der Beschäftigungsprobleme besonders benachteiligter Arbeitnehmer eingesetzt werden kann.

Allerdings sinken in den letzten Jahren die Chancen, nach den ABM in ein reguläres Dauerarbeitsverhältnis zu gelangen. Die ABM werden zunehmend zu einem »sekundären Arbeitsmarkt«, von dem der Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse immer schwieriger wird. (Inzwischen ist noch ein »tertiärer Arbeitsmarkt« entstanden, auf dem arbeitslose Sozialhilfeempfänger zu gemeinnützigen Tätigkeiten im Rahmen eines i.d.R. öffentlich-rechtlichen Betreuungsverhältnis ohne Anspruch auf tarifvertragliche Leistungen herangezogen werden: 1983/84 immerhin 24 000 Personen.)

Die Problematik der ABM besteht darin, daß sie, statt zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen, Ersatz für bisher bestehende Arbeitsplätze werden und so zum Abbau von Dauerarbeitsplätzen beitragen. Notwendig ist die Einordnung von ABM in die – etwa im Rahmen kommunaler Entwicklungsplanung zu begründenden – Perspektiven neuer sinnvoller Beschäftigungsfelder, so daß ABM-Beschäftigte auf neue Dauerarbeitsplätze überführt werden können.

„In ABM finden ältere Arbeitnehmer, Langfristarbeitslose und

## *Beschäftigte Arbeitnehmer in Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung – Jahresdurchschnitt –*

---

1980	41 251
1981	38 461
1982	29 189
1983	44 680
1984	70 983

---

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen eine besondere Förderungsmöglichkeit. Seit 1981 wurde die Teilnahme jedoch allgemein beschränkt auf Arbeitslose, die Arbeitslosengeld oder -hilfe beziehen und seit mindestens 6 Monaten arbeitslos gemeldet sind. Damit wurden gerade Jugendliche, die noch keine Ansprüche auf Unterstützungsleistungen erwerben konnten, zunächst grundsätzlich von den ABM ausgeschlossen; die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter können hiervon jedoch Ausnahmen beschließen. Insbesondere für Jugendliche ohne Hauptschulabschluß wurden Modelle entwickelt, in denen ABM (in Teilzeitverträgen) und Schulbesuch verbunden werden.

### *Jugendliche im Abseits*

Besondere Prozesse der Ausgrenzung und des Abdrängens vom Arbeitsmarkt erleben die ausbildungs- und arbeitsuchenden Jugendlichen, die an den Schwellen des Übergangs vom Bildungs- in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem stehen. Wenn sie an diesen Hürden scheitern – nicht aufgrund mangelnder Schulqualifikation, Berufsmotivation oder Anpassungsbereitschaft, sondern aufgrund regionaler Versorgungslücken des Berufsbildungssystems, aufgrund ihres Geschlechtes, ihrer Nationalität oder weil sie inzwischen (in den Augen von Arbeitgebern) »überqualifiziert« sind – dann geraten sie in die Gefahr, nicht nur eine, sondern vielfach mehrere »Warteschleifen« in berufsvorbereitenden Maßnahmen, Berufsgrundbildungsjahrgängen und teilqualifizierenden Berufsfachschulen (für Mädchen z. B. in Hauswirtschaft oder Erziehung) zu absolvieren. Der Effekt ist, daß sie zunächst aus der Statistik der Ausbildungssuchenden bzw. der jugendlichen Arbeitslosen verschwinden, viele auch auf Dauer, weil sie entweder in der elterlichen Familie aufgefangen werden, oder weil sie in ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen bzw. Gelegenheits-Jobs die minimalen Chancen auf eigenes Einkommen wahrnehmen. Ihren

Anspruch und ihr Recht auf eine Berufsausbildung und auf ein reguläres Arbeitsverhältnis haben viele mit der Zeit aufgegeben. Die Dunkelziffer der Jugendarbeitslosigkeit wird auf mindestens das Zweieinhalfache der registrierten Zahlen geschätzt. Nach den Berufsbildungsbilanzen sind in den vergangenen Jahren jeweils zwischen 200 000 und 250 000 Jugendliche ohne Ausbildungsplatz bzw. sogar ohne einen Platz in einer der »Aufbewahrungsmaßnahmen« des Berufsbildungssystems geblieben. Dagegen sind in den amtlichen Statistiken der Berufsberatung, spätestens nach Anwendung einer Reihe von »Bereinigungstricks«, zum Jahresende 1983 bzw. 1984 nur noch einige zehntausend unversorgte Bewerber übriggeblieben. Der Rückzug in die elterliche Familie (oder in eine Frühehe und Früh-Elternschaft), das »Aussteigen« in unterschiedlichen Formen und bestenfalls die Versuche, durch schulische Weiterqualifikation die Wartezeit zu überbrücken, um eventuell die zukünftigen Berufschancen zu verbessern (obgleich in der Realität das Gegenteil nachzuweisen ist) – das sind die Formen, in denen Jugendliche heute vom Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, aus der Statistik und aus der politisch-öffentlichen Aufmerksamkeit verdrängt werden.

### *1.1.3 Ausweitung geringfügiger und ungeschützter Arbeitsverhältnisse*

Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit führt nicht nur dazu, daß immer mehr Menschen aus dem Erwerbsleben ausgegrenzt werden. Unter dem Druck der Arbeitslosigkeit und wachsender sozialer Unsicherheit kommt es auch zu einer Differenzierung der Qualität und des rechtlichen Standards der Beschäftigungsverhältnisse. Zwischen dem »Normalarbeitsverhältnis« mit seinen arbeits- und sozialrechtlichen Normen einerseits und der Arbeitslosigkeit andererseits etablieren sich auf der unteren Ebene der Berufs- und Einkommenshierarchie ungeschützte, flexible Beschäftigungsformen, die die gesetzlichen und tariflichen Vorgaben umgehen bzw. deren Lücken systematisch ausnutzen.

Die Flexibilisierung von Arbeitsbedingungen und -verhältnissen im umfassenden Sinne ist heute keine rein ideologisch-propagandistische Kampagne im Vorfeld der Auseinandersetzung um die Arbeitszeitverkürzung, sondern auch eine faktische Entwicklung, die vieles von dem vorwegnimmt, was durch das geplante Beschäftigungsförderungsgesetz »salonfähig« gemacht werden soll. Es mehren sich die Arbeitsverhältnisse mit flexiblen und variablen Arbeitszeiten sowie die Zahlen

von Leiharbeit und Zeitverträgen, Werkverträgen und versicherungsfreien sogenannten geringfügigen Beschäftigungen. Betroffen sind hiervon insbesondere Frauen. Die Bereitschaft, solche Beschäftigungsformen hinzunehmen, wird umso größer, je mehr die Ausgrenzung aus dem Sozialleistungssystem um sich greift und die Disziplinierungsfunktion der industriellen Reservearmee wirksam wird. Für Frauen kommt hinzu, daß die Belastung durch Familienarbeit, verstärkt durch den Sozialabbau, ihnen vielfach eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit unmöglich macht.

Eine wachsende Zahl von Beschäftigten wird dadurch auf ein Arbeitseinkommen verwiesen, das selbst kaum die Armutsgrenze übersteigen dürfte. Die Differenzierung und Parzellierung des Arbeitsplatzangebotes entspricht der zunehmenden Differenzierung der Arbeitseinkommen. Diese unter dem Stichwort »Flexibilisierung« oder »Deregulierung« stattfindende Aushöhlung sozialstaatlicher Arbeitsschutz- und Einkommensnormen vollzieht sich vor dem Hintergrund einer massiven und anhaltenden Umverteilung von Einkommen und Vermögen zugunsten des Kapitals. Wachsender Armut stehen Gewinnexplosion, Reichtum und Luxus gegenüber.

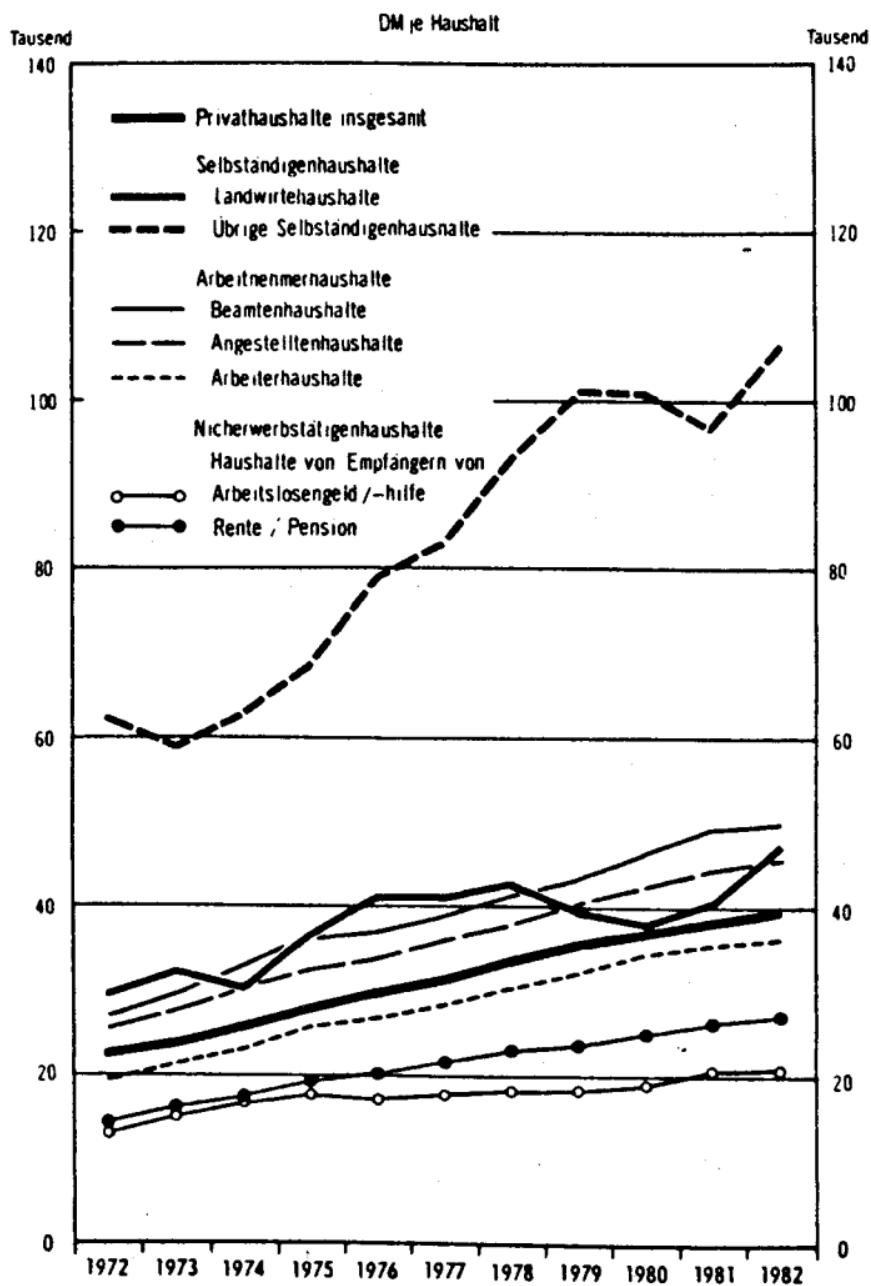
## 1.2 Neuer Reichtum – neue Armut

### 1.2.1 Nochmals höhere Gewinne

Die Massenarbeitslosigkeit wird zunehmend als Instrument zur Einkommenspolarisierung und zur sozialen Ausgrenzung mißbraucht. Die privaten Gewinne (Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, ohne Staat) haben 1984 erneut mit brutto 9,3 % und netto sogar 10,6 % kräftig zugelegt. Zuzüglich der Abschreibungen stiegen damit die privaten Nettokapitaleinkünfte um fast 9 %, was nach Abzug der Preissteigerungen die Kaufkraft der Kapitaleinkünfte um nochmals ca. 6,5 % anhob. Sie lag damit um fast ein Fünftel über dem Niveau von 1980.

Die jetzt schon drei Jahre anhaltende Gewinnexpansion fällt zwar zeitlich mit der langsamem Wiederbelebung der Produktionstätigkeit zusammen, ist aber keineswegs allein darin begründet. Zuallererst ist diese Gewinnausweitung das Ergebnis planvoller Umverteilung zu Lasten der Bezieher von Masseneinkommen. Dies zeigt besonders deutlich ein Blick auf das Jahr 1983, in dem das reale Sozialprodukt

ENTWICKLUNG DES VERFÜGBAREN EINKOMMENS  
NACH HAUSHALTSGRUPPEN



Statistisches Bundesamt 840601

Quelle: WiSta 7/84, S. 568

fast dieselbe Höhe erreicht hat wie 1980, die Kaufkraft der Kapitaleinkommen aber um fast 13 % über dem Niveau von 1980 lag. So geht auch 1984 – bei nur 2,5 Prozentiger Zunahme des realen BSP – die 6,3 Prozentige Ausweitung der Kaufkraft der Kapitaleinkommen zum überwiegenden Teil erneut zu Lasten der Massenkaufkraft. Der Zeitpunkt rückt näher, zu dem die privaten Kapitaleinkünfte nach Abzug der Steuern ein Drittel (1984: 32,2 %) des gesamten Sozialprodukts für sich vereinnahmen.

Die Expansion der Kapitaleinkommen spiegelt sich deutlich in der Entwicklung der verfügbaren Einkommen der Selbständigenhaushalte wider. Sie sind seit Beginn der Beschäftigungskrise vor nunmehr zehn Jahren allen anderen Einkommen weit davongeeilt (vgl. Schaubild) und haben 1983 im Schnitt die stattliche Höhe von monatlich knapp 10 000 DM netto erreicht. 1974 hatte ein Selbständigenhaushalt monatlich knapp 3 000 DM mehr als ein Arbeitnehmerhaushalt zur Verfügung. Bis 1983 hatte sich der Einkommensabstand auf 6 000 DM mehr als verdoppelt. (Natürlich zählten keineswegs alle Selbständigen zu den Gewinnern. Jeder zwölftes von ihnen verdiente netto nicht mehr als der durchschnittliche Arbeitnehmerhaushalt, und zwei Drittel aller Selbständigen reichten an den 10 000 DM-Durchschnitt z. T. bei weitem nicht heran.)

Die oberen Dreihunderttausend, das sind 20 % aller Selbständigen, konnten fast die Hälfte der Gewinne für sich verbuchen und hatten schon 1981 durchschnittlich mehr als 21 000 DM pro Monat an Nettoeinkommen. Dabei stammen diese hohen Kapitaleinkünfte der Selbständigen zu einem rasch wachsenden Teil (1972: 5 %; 1982: 10 %) nicht aus Unternehmertätigkeit, sondern aus bloßer Vermögensanlage.

### *1.2.2 Nochmals niedrigere Masseneinkommen*

Der schon vor fünf Jahren begonnene Einkommensabbau bei Arbeitnehmern hat sich auch im letzten Jahr fortgesetzt. Die Kaufkraft eines Durchschnittsarbeitseinkommens lag 1984 um 5,7 % niedriger als noch 1979 und fiel damit auf das Niveau von 1977 zurück, und dies, obwohl seitdem Produktion und Warenangebot um immerhin ein Achtel anwuchsen. In heutigen Preisen gerechnet sind den Arbeitnehmern in den fünf Jahren des Reallohnabbaus durchschnittlich fast 4 400 DM an Kaufkraft genommen worden.

Da sich hierin auch der Abbau von Überstunden und Kurzarbeit

### Kaufkraftzuwachs bei Kapitaleinkünften

Jahr	1	2	3	4	5	6	7
	Private Bruttogewinne <sup>1</sup>	Gewinn- steuern	Private Nettогewinne <sup>1</sup>	Private Abschreibungen	Nettokapital- einkünfte insge- samt = 3 + 4	in Preisen von 1984 = Kaufkraft <sup>2</sup>	Kaufkraft- zuwachs zu 1980
	(Mrd. DM)	(Mrd. DM)	(Mrd. DM)	(Mrd. DM)	(Mrd. DM)	(Mrd. DM)	(Mrd. DM)
1980	319,4	62,0	257,4	164,0	421,4	468,6	—
1981	321,6	59,1	262,5	178,1	440,6	469,2	+ 0,6
%	+ 0,7	- 4,7	+ 2,0	+ 8,6	+ 4,6	+ 0,1	—
1982	339,9	61,9	278,0	189,7	467,7	485,7	+ 16,5
%	+ 5,7	+ 4,7	+ 5,9	+ 6,5	+ 6,2	+ 3,5	—
1983	382,4	64,1	318,3	199,2	517,5	528,6	+ 42,9
%	+ 12,5	+ 3,6	+ 14,5	+ 5,0	+ 10,7	+ 8,8	—
1984 <sup>3</sup>	419,0	67,0	352,0	210,0	562,0	562,0	+ 33,4
%	+ 9,6	+ 4,5	+ 10,6	+ 5,4	+ 8,6	+ 6,3	—
80/84	+ 32,2 %	+ 8,1 %	+ 36,8 %	+ 28,1 %	+ 33,4 %	+ 19,9 %	+ 93,4 Mrd.

<sup>1</sup> Brutto- bzw. Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen abzüglich Zinssaldo Staat

<sup>2</sup> Zugrundegelegt sind die Preissteigerungsraten auf der Basis des Preisindex von 1976; die Einkommen der vergangenen Jahre wurden auf den Preisstand von 1984 umgerechnet

<sup>3</sup> Vorläufige Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes

widerspiegeln, waren insofern Arbeiter von diesen Einschränkungen stärker als andere Arbeitnehmer betroffen, Arbeiter in Krisenbranchen wiederum mehr als ihre Kollegen in halbwegs prosperierenden. Hinzu kommt, daß hier der Druck der Arbeitslosigkeit stärker als anderorts auf die Löhne drückte. Obwohl 1984 die effektive wöchentliche Arbeitszeit von 1979 insgesamt etwa wieder erreicht wurde, blieb der Kaufkraftschwund bei Industriearbeitern mit über 6 % überdurchschnittlich groß. Noch höhere Kaufkrafeinbußen ergaben sich allerdings für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Schon bis 1982 war hier zu 1979 ein Verlust von rund 8 % aufgelaufen, der sich seither auf fast 10 % vergrößert haben dürfte. Bei Angestellten der Privatwirtschaft belief sich der Kaufkraftverlust auf rund 2 %.

Obwohl der Trend zur weiteren Differenzierung unübersehbar ist, ist das Bild, das die Einkommensentwicklung einzelner Arbeitnehmergruppen bietet, zu uneinheitlich, um von einer Polarisierung innerhalb der Arbeitnehmerschaft sprechen zu können. Noch immer sind die Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit Opfer des fortschreitenden Kaufkraftentzugs, dessen Gegenpol die Expansion der Kapitaleinkünfte bildet.

Wie schon in den vorangehenden Jahren rührte 1984 der weitere Kaufkraftverfall der Arbeitseinkommen nicht daher, daß ein tarifpolitischer Ausgleich der Preissteigerungen mißlungen wäre. Trotz lohnpolitischer Konzessionen, die für die Verkürzung der Arbeitszeit in ihren verschiedensten Formen den Gewerkschaften abverlangt wurden, lagen die tariflichen wie effektiven Lohnerhöhungen mit 2,8 % noch über der Teuerungsrate (2,4 %). Ein Ausgleich der steigenden Belastung mit Steuern und Sozialabgaben ist jedoch nicht gelungen. Von einer DM Lohnerhöhung wurden 1984 durchschnittlich 58 Pfennige an Abgaben einbehalten. Die Nettolohnerhöhung betrug deshalb nur 1,7 % und ließ damit die Kaufkraft 1984 um weitere 0,7 % absinken.

### *1.2.3 Nochmals niedrigere Sozialeinkommen*

Noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik wurde so vielen Arbeitslosen die Arbeitslosenunterstützung verwehrt. Knapp 700 000 gemeldete Arbeitslose erhielten im September 1984 keinen Pfennig von den Arbeitsämtern. In den letzten drei Jahren ist die Quote der Leistungsempfänger von ca. drei Viertel auf nur noch zwei Drittel (65 %) zurückgegangen. Von den registrierten Arbeitslosen erhielten

### Kaufkraftentzug bei Masseneinkommen

Jahr	1	2	3	4	5	6	7
	Bruttolohn- und Gehaltssumme zu lfd. Preisen	Nettolohn- und Gehaltssumme zu lfd. Preisen	Staatliche Einkommensübertragungen <sup>1</sup> in lfd. Preisen	Nettolohn- und Gehaltssumme in Preisen von 1984 <sup>2</sup>	Staatliche Einkommensübertragungen in Preisen von 1984 <sup>2</sup>	Masseneinkommen in Preisen von 1984 <sup>2</sup> = 2 + 4 = Massenkaufkraft	Entzug an Massenkaufkraft zu 1980
	(Mrd. DM)	(Mrd. DM)	(Mrd. DM)	(Mrd. DM)	(Mrd. DM)	(Mrd. DM)	(Mrd. DM)
1980	687,8	484,9	229,8	574,1	272,1	846,2	—
1981	717,2	503,9	246,6	561,3	273,1	835,9	-10,3
%	+ 4,3	+ 3,9	+ 7,3	- 2,2	+ 0,4	- 1,2	—
1982	732,2	508,3	259,1	538,5	274,2	812,0	-23,9
%	+ 2,1	+ 0,9	+ 5,2	- 4,1	+ 0,4	- 2,9	—
1983	742,3	510,2	265,9	522,6	272,3	794,9	-17,1
%	+ 1,4	+ 0,4	+ 2,6	- 3,0	- 0,7	- 2,1	—
1984 <sup>3</sup>	761,0	517,0	269,0	517,0	269,0	786,0	- 8,9
%	+ 2,5	+ 1,4	+ 1,2	- 1,1	- 1,2	- 1,1	—
80/84	+ 10,6 %	+ 6,6 %	+ 17,1 %	- 10,0 %	- 1,1 %	- 7,1 %	- 60,2 Mrd.

<sup>1</sup> Renten, Arbeitslosenunterstützung u. a. Sozialleistungen

<sup>2</sup> Zugrundegelegt sind die Preissteigerungsraten der Lebenshaltung auf der Basis des Preisindex der Lebenshaltung von 1976; die Einkommen der vergangenen Jahre wurden auf den Preisstand von 1984 umgerechnet

<sup>3</sup> Vorläufige Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes und des DIW

(im September 1984) rd. 40 % Arbeitslosengeld und knapp ein Viertel Arbeitslosenhilfe. Das Einkommen der Leistungsempfänger liegt dabei in immer mehr Fällen unterhalb der Armutsschwelle: Im März 1984 lag das durchschnittliche Arbeitslosengeld nur noch bei 946 DM und die durchschnittliche Arbeitslosenhilfe nur bei 797 DM. Etwa jedem fünften Leistungsempfänger standen sogar weniger als 600 DM zur Verfügung. Wie abrupt der materielle Abstieg sich vollzieht, lässt sich auch daran erkennen, daß 1983 die Ausgaben eines Arbeitslosenhaushalts die zur Verfügung stehenden Einnahmen um knapp 1 100 DM überstiegen. Immer mehr Arbeitslose mußten auf ihre Ersparnisse zurückgreifen oder sich sogar verschulden. Von den Langzeitarbeitslosen kamen 39 % mit ihren Zahlungsverpflichtungen, jeder zehnte sogar mit der Wohnungsmiete in Verzug.

Zunehmend muß die Sozialhilfe als das letzte Glied der sozialen Sicherung für den vom AFG nicht gedeckten Risikobereich einspringen. Die Zunahme der Sozialhilfeempfängerzahlen betrifft im wesentlichen die Hilfe zum Lebensunterhalt und ist hier vor allem durch die Massenarbeitslosigkeit, d. h. konkret durch die unzureichenden Sicherungsleistungen und die Folgen der Ausgrenzungen aus dem vorrangigen AFG bestimmt. So erfolgt nach internen Unterlagen aus Ruhrgebietsstädten heute schon etwa jeder zweite Neuzugang in der Sozialhilfe wegen Arbeitslosigkeit. Ebenso sind in Städten wie Duisburg oder Dortmund mit Arbeitslosenquoten von weit über 15 % heute schon fast 40 % aller HzL-Empfänger Arbeitslose.

Exemplarisch sei hier auf die Entwicklung in der Stadt Köln hingewiesen. Hier war Arbeitslosigkeit in den Jahren 1981–83 die häufigste Ursache für die steigenden Sozialhilfefälle und -leistungen. So stieg der Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtzahl der Sozialhilfefälle von 14,3 % 1981, über 22,5 % (1982), auf 29,0 % 1983. Die Fälle haben sich also allein in diesem Zweijahreszeitraum verdoppelt.

Besonders häufig sind die Überschneidungen von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe bei Arbeitslosen mit niedrigem Erwerbseinkommen. Gerade dann, wenn mehrere Familienmitglieder von einer Arbeitslosenhilfeleistung leben müssen, kann Sozialbedürftigkeit kaum verhindert werden. Besonders schlecht ist die materielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit gerade bei jenen Arbeitskräften, die sowieso nur schwer auf dem Arbeitsmarkt unterkommen.

Etwa jeder vierte Langzeitarbeitslose hat bereits den Gang zum Sozialamt antreten müssen. Seit 1978 hat sich die Zahl der Haushalte, die wegen Arbeitslosigkeit Sozialhilfe in Anspruch nehmen mußten, nahezu verdreifacht.

### Entwicklung der Sozialhilfe 1980–1983 (Empfänger in Mio.)

	1980	1981	1982	1983
Hilfe zum Lebensunterhalt	1,322	1,291	1,560	1,710
Hilfe in besonderen Lagen	1,125	1,080	1,061	1,012
Insgesamt	2,144	2,083	2,319	2,420

Das tatsächliche Ausmaß des Verarmungsrisikos ist noch weit größer: Hinter jedem Sozialhilfeempfänger steht mindestens noch einmal einer, der aus Scham, Unwissenheit oder wegen des drohenden Rückgriffs auf die Familienangehörigen auf die ihm zustehenden Sozialleistungen verzichtet. Auch zunehmend restriktivere Praktiken vieler Sozialämter werden 1984/85 einen nochmaligen starken Anstieg von Sozialhilffällen kaum verhindern. Ihre Zahl dürfte vor allem aufgrund der erneuten Leistungseinschränkungen im AFG auf 2,6 Mio. ansteigen.

Die Sozialhilfeaufwendungen, die in den Jahren 1981 und 1982 mit + 11,4 % bzw. + 10,5 % die bislang stärksten Steigerungsraten aufwiesen, sind im Jahre 1983 nur noch um 7,6 % angewachsen. Der langsamere Anstieg ist dabei vor allem Konsequenz der verschiedenen Sozialabbaumaßnahmen im »letzten Netz«. Während die Aufwendungen pro Bedürftigen im Falle der Hilfe in besonderen Lebenslagen mit den Pflegesätzen der Heime und Krankenhäuser weiter steil anstiegen – allein 1983 um mehr als ein Viertel –, wurde sie bei der Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen 1981 und 1983 trotz der um 4 % höheren Regelsätze tatsächlich um fast 6 % gekürzt, was einschließlich der seither erfolgten Teuerung eine über 13prozentige Absenkung der Kaufkraft innerhalb von zwei Jahren bedeutet. Die allmähliche Zerstörung des Bedarfsprinzips in der Sozialhilfe durch die seit Jahren erfolgenden unterproportionalen Regelsatzanpassungen hat inzwischen zu einer Absenkung des Realwertes der Regelsätze auf den Stand von vor 1972 geführt.

Neben den Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern zählen vor allem die Rentner zu den Betroffenen des mehrjährigen Sozialabbaus. Die Hinweise von Norbert Blüm auf das hohe Rentenniveau und die niedrigen Preissteigerungsraten, mit denen die restriktive Rentenpolitik legitimiert werden soll, müssen von den betroffenen Rentnern als eine Verhöhnung ihrer Lage empfunden werden: Von 1980 bis 1985 mußten die Rentner einen Kaufkraftverlust von rd. 4,7 % hinnehmen, und dies bei einem Rentenniveau, das unverändert bescheiden ist.

## Entwicklung der Renteneinkommen (in v. H.)

Anpassungs- jahr	Anpassungssatz brutto	Anpassungssatz netto <sup>1</sup>	Erhöhung im Jahresdurchschnitt <sup>2</sup>	Reale Rentenerhöhung <sup>3</sup>
1. 1. 1980	4,0	4,0	4,0	-1,3
1. 1. 1981	4,0	4,0	4,0	-2,0
1. 1. 1982	5,76	5,76	5,76	+0,1
1. 7. 1983	5,6	4,53	2,3	-1,1
1. 7. 1984	3,4	1,3	2,8	+0,4
1. 7. 1985*	2,7	1,2	1,5	-0,8

\* Schätzung

<sup>1</sup> Differenz zur Bruttoanpassung durch den Krankenversicherungsbeitrag

<sup>2</sup> Ab 1983 erfolgt die Erhöhung zur Jahresmitte

<sup>3</sup> Nach Abzug der Preissteigerungen

Quelle: Sozialpolitische Informationen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung 18/1984

Selbst der sogenannte »Modellrentner«, der im Laufe seines Arbeitslebens immer im Durchschnitt verdient hat und 40 Versicherungsjahre aufweisen kann, erhält (ab 1.7.1984) eine Rente von netto 1 276 DM. Diese Modellrente gibt allerdings über die tatsächliche Rentenhöhe und -schichtung wenig Auskunft. Insbesondere Frauen, Witwen und ehemalige Arbeiter stehen sich in ihrem Haushaltseinkommen wesentlich schlechter. Armut in der Bundesrepublik ist in wesentlichen Teilen immer noch Armut älterer Menschen. Und auch für 1985 ist hier keine Wende zum besseren zu erwarten. Die Rentenerhöhung zum 1.7.1985 wird (nach Abzug des Krankenversicherungsbeitrages) nur 1,2 % betragen und damit erneut unterhalb der Preissteigerungsrate liegen.

### 1.3 Arbeitslosigkeit und Armut: Ziel und Zwischenbilanz konservativer Sozialpolitik

Die soziale Lage, so wie sie in zwei wesentlichen Bereichen dargestellt worden ist, ist das Ergebnis der Wirtschaftskrise und einer fortlaufenden Zerrüttung des Sozialsystems. Die Umverteilung von über 200 Mrd. DM innerhalb von 4 Jahren und die damit verbundene Politik des Ab- und Umbaus des sozialen Leistungssystems sind das Ergebnis einer grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Neuorientierung.

Die Kürzung der Budgetansätze für soziale Leistungen und damit

verbunden die Inkaufnahme neuer Armut ist wesentlicher Bestandteil dieser Politik, dessen Planungskonzept auf eine drastische Senkung des Anteils der Sozialausgaben am Bundeshaushalt hinausläuft. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung 1985–1988 soll der Ausgabenanteil für die Aufgabenbereiche der Sozialen Sicherheit auf 30,6 % absinken, während er 1982 noch 35,5 % betrug.

Parallel zu dieser Entwicklung zeichnet sich eine Tendenz ab, ergänzend zu dem Sozialleistungssystem, das nunmehr häufig nur noch einen Mindeststandard abdeckt, »exclusive« Leistungsangebote bereitzustellen. Diese sind allerdings nicht mehr im Rahmen solidarischer Beitrags- und Leistungssysteme verfügbar, sondern über den Markt bzw. marktähnliche Organisationen (private Versicherungen). Während die nicht mehr als verwertbar angesehenen Arbeitskräfte (Dauerarbeitslose, chronisch Kranke, Behinderte etc.) aus dem Beschäftigungs- und dem Sozialversicherungssystem hinaus – und in die Armut und unter die Kontrolle der Fürsorgebürokratie abgedrängt werden, wird Besserverdienenden ein zusätzliches Leistungsangebot im Rahmen privater Risikovorsorge bereitgestellt. Private Pflegeversicherungen, Zusatzversicherungen für gehobenen Zahnersatz, kostspieligere Arzneimittel etc. sind Angebote, die im Rahmen dieses Konzeptes ihre Bedeutung erlangen. Die Systeme solidarischer Risikoabsicherung, wie z. B. die gesetzliche Krankenversicherung, werden im Rahmen dieser Strategie systematisch unterhöhlt, indem z. B. der Ausbau der Selbstbeteiligung und die Ausgliederung von Leistungen forciert realisiert werden sollen.

Anders, als es wohl zu Beginn der 70er Jahre erwartet worden wäre, hat die immer weiter um sich greifende Massenarbeitslosigkeit – die mit Sozialkürzungen verbunden war – die Legitimation der kapitalistischen Marktwirtschaft und einer ihr dienenden Wirtschaftspolitik des Staates nicht geschwächt. Im Gegenteil: Obwohl sich in fast allen relevanten gesellschaftlichen Bereichen oppositionelle Bewegungen bemerkbar machen, konnten insgesamt die Unternehmen bislang ihre wirtschaftliche und politische Hegemonie eher ausbauen. (Die »Wende« von 1982 ist dabei nicht Ursache, sondern Folge.) Dabei ist bemerkenswert, daß dies nicht trotz der Beschäftigungskrise gelang, sondern gerade durch deren umfassende ökonomische und politische Instrumentalisierung. So ist es auch verständlich, daß bei allen Unterschieden der nationalen Wirtschaftsliberalismen deren augenfälligste Gemeinsamkeit in der Ablehnung und Verhinderung einer aktiven Beschäftigungspolitik zu sehen ist. Die durch Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsunsicherheit erzeugte industrielle Reservearmee auf den

Arbeitsmärkten schwächte die Gegenwehrpotentiale der Lohnabhängigen innerhalb und außerhalb der betrieblichen Sphäre und erleichterte den Abbau der Sozialstaatlichkeit. Eine solche Politik geht von einer simplen Grundeinsicht aus: Je geringer die Leistungsbereitschaft der Sozialpolitik ist, desto mehr sind die abhängig Beschäftigten dem Diktat der Märkte und damit den »Angebotsbedingungen« des Kapitals ausgeliefert.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat diese Entwicklung von Anbeginn kritisch und zunehmend mit alternativen politischen Konzepten begleitet. Ihr erstes MEMORANDUM 1975 war eine Reaktion auf den rigiden Reformstop der sozialliberalen Koalition und die Einschnitte sowie den Signalcharakter des 1975 beschlossenen »Haushaltsstrukturgesetzes«. Seitdem hat sich die Orientierung der Sozialpolitik in mehreren Etappen gravierend geändert.

In den ersten Jahren der Beschäftigungskrise war die Sozialpolitik der Regierung dominiert durch den Versuch einer Balance zwischen Haushaltkskonsolidierung und dem Beschäftigungsziel. Den Konsolidierungskonzepten wurde von Beginn an entgegengehalten, daß sie entweder auf Illusionen beruhen oder bewußt die Arbeitslosigkeit in Kauf nehmen. Zu keiner Zeit gab es nämlich eine andere Wahl als die zwischen zwei verschiedenen Finanzierungsproblemen: das eine Problem tritt bei der Finanzierung einer aktiven Politik des qualitativen Wachstums und der Beschäftigungssicherung auf und das andere bei der Finanzierung einer – durch die »Konsolidierung« verstärkten – Massenarbeitslosigkeit.

Entgegen der notwendigen Beschäftigungspolitik wurden jedoch Staatsverschuldung und Abgabenbelastung zum Hauptkrisenproblem hochstilisiert. Damit verlagerten sich abermals die Schwerpunkte in der Sozialpolitik:

- Die zuerst wenigstens zaghafte Verfolgung des Beschäftigungsziels (z. B. durch das »Zukunftsinvestitionsprogramm« von 1977), durch das immerhin 500 000 Arbeitsplätze geschaffen wurden, wurde mehr und mehr abgelöst durch seine ideologische Verdrängung (vgl. MEMORANDUM '79, S. 14ff).

- Eine sehr effiziente Anti-Sozialstaatspropaganda erzeugte ein geistiges und politisches Klima, in dem allmählich weniger der Abbau von Sozialstaatlichkeit, sondern das Sozialleistungssystem und die sozialen Schutzgesetze selbst unter öffentlichen Begründungzwang gerieten.

Das Subsidiaritätsprinzip wird mehr und mehr zu einer Rechtfertigungslehre zur Legitimation des Sozialabbaus und Orientierungslinie

für die Neuordnung des sozialen Leistungssystems. Das von der Bundesregierung geforderte »ausgewogene Verhältnis« zwischen Solidarität und Subsidiarität bewirkt nichts anderes als einen erheblichen Bedeutungsverlust des Solidarprinzips. Hinter der moralischen Aufrüstung von Subsidiarität und Selbsthilfe steht die teilweise Aufkündigung der Zuständigkeit des Sozialstaates für gesellschaftliche und individuelle Notlagen. Ähnlich wie zur Zeit der Verkündung der Enzyklika Quadragesimo anno 1931 wird heute auch wieder das Subsidiaritätsprinzip als Korrektiv gegen »überhandnehmenden Kollektivismus« eingesetzt, mit der Folge, daß wirtschaftliche und soziale Folgen der Krise auf Arbeitslose, Behinderte, Kranke und ihre Familien verlagert werden.

Infolge dieser Politik wurden die Sozialhaushalte zunehmend zur fiskalpolitischen Finanzierungsreserve im Dienste einer gesamtwirtschaftlichen Umverteilungsstrategie zugunsten der Gewinne, die als (natürliche) »Anpassung« an gesunkene Wachstumsraten legitimiert werden konnte. »Sparpolitik« wurde nun nicht mehr begründet, sondern selbst zum Rechtfertigungsbegriff, mit dessen Hilfe sich auch rein gesellschaftspolitisch motivierte Eingriffe (z. B. Bafög-Streichung) durchsetzen ließen.

Dagegen zeigten wir im MEMORANDUM '82 (S. 191–330), daß und wie im Rahmen einer qualitativen Wachstumspolitik eine solidarische und bedarfsoorientierte Sozialpolitik nicht nur finanziert werden muß, sondern auch kann.

Aber schon damals zeichnete sich eine neue Phase des Sozialabbaus ab. Das Sozialleistungssystem ist nicht mehr nur das Hauptbetätigungsfeld für »Konsolidierungspolitik«, die an anderen Bereichen staatlicher Ausgaben – vor allem den Rüstungsausgaben und Subventionen – fast spurlos vorbeigegangen ist, sondern es erhält nun zunehmend die Qualität eines aktiv eingesetzten Instruments zur Durchsetzung eines neuen Verhältnisses zwischen wirtschaftlicher und sozialer Stabilitätspolitik des Kapitals. Dabei soll das Sozialleistungssystem keineswegs – wie es die Thesen mancher marktradikaler Heißsporne nahelegen – abgeschafft werden, sondern es geht verstärkt um dessen tiefgreifende Umgestaltung und »Ökonomisierung« (MEMORANDUM '80, S. 140ff.; MEMORANDUM '82, S. 96ff.) – um seine Verwandlung vom Hindernis wirtschaftsliberaler Politik in deren Instrument. Dazu muß es einerseits den notwendigen Reproduktionserfordernissen der benötigten Arbeitskräfte – wenn auch auf einem durch allmähliche Gewöhnung gesenkten Niveau – genügen. Andererseits wird darauf abgezielt, ihm die Eigenschaft, ein System sozialer

Sicherheit zu sein, zu nehmen und diese zu ersetzen durch den Einbau von immer mehr Elementen der sozialen Kontrolle und der Ausgrenzung. Kurzum: es geht primär um nicht nur billige, sondern auch willige Arbeitskräfte, wobei die Willigkeit immer weniger durch Sozialleistungen »erkauf«, sondern durch soziale Unsicherheit erzwungen wird; und es geht um die repressive Ruhigstellung der Ausgegrenzten.

Leistungskürzungen und Disziplinierung ergänzen und verstärken sich unter diesem Gesichtspunkt gegenseitig. Das »angebotsorientierte« Kalkül hat dabei zwei Ziele: Zum einen soll die Umstrukturierung des gesamtwirtschaftlichen Produktionsapparates im Sinne eines exportorientierten und aggressiven Wachstumstyps durch Umverteilung finanziert werden. Und zum anderen will man mit dem weiteren Abbau von sozialer Sicherheit die Hinnahmebereitschaft der Beschäftigten erhöhen. Nur unter diesen Voraussetzungen sind die von der derzeit herrschenden Lehre und der Mehrheit des Sachverständigenrates geforderten »Angebotsbedingungen« überhaupt durchsetzbar. Arbeitslosigkeit kann daher in diesem Konzept garnicht das zu lösende Problem sein, sondern ist der zentrale Hebel.

Kleinere Leistungserweiterungen, die von der Bundesregierung als Ausbau des Sozialsystems gefeiert werden, fallen demgegenüber quantitativ kaum ins Gewicht. Sie stellen ideologisch opportune und haushaltspolitisch billige Demonstrationsprojekte dar. Das gilt v. a. für die Weitergewährung des Kindergeldes für jugendliche Arbeitslose unter 21 Jahren. Diese Sozialleistung, die den Bundeshaushalt mit ca. 90 Mio. DM belastet, steht in keiner Relation zu den Haushaltsentlastungen infolge der auf die Arbeitslosen bezogenen Kürzungspolitik.

Wenn die Bundesregierung die Verlängerung der Arbeitslosengeldzahlungen für Arbeitslose über 49 Jahre als Ausbau des Sozialsystems darstellt, so muß darauf hingewiesen werden, daß diese Regelung zu einer Entlastung des Bundeshaushaltes um 600 Mio. DM (!) führt, indem die Aufwendungen des Bundes für die Arbeitslosenhilfeempfänger durch diese Regelung reduziert werden. Angesichts der gleichzeitig verabschiedeten Verschärfung der Sperrzeitenregelung wird der Ausgrenzungsprozeß, der durch die Kürzungsgesetze seit 1982 eingeleitet wurde, weiter beschleunigt. Diese Regelung führt damit lediglich zu einer Verschiebung des Leistungsangebotes und nicht vorrangig zu seiner Ausweitung.

## 2. Hohe Gewinne, geringe Inlandsnachfrage: Der Aufschwung bleibt schwach

Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik im Frühjahr 1985 ist durch eine Fortdauer der schwachen konjunkturellen Belebung gekennzeichnet. Das Bruttonsozialprodukt und die Industrieproduktion nahmen in den beiden vergangenen Jahren zwar zu, die Wachstumsraten lagen jedoch deutlich unter den Werten aller vorausgegangenen konjunkturellen Belebungsphasen der Nachkriegszeit. Während im Aufschwung 1976–1979 noch jahresdurchschnittliche Wachstumsraten von ca. 4 % erreicht wurden, wuchs das Bruttonsozialprodukt 1983–1984 nur noch um durchschnittlich 2 %.

Die Erzeugung im warenproduzierenden Gewerbe hat erst im Frühjahr 1985 den Stand von Anfang 1980 – dem Produktionshöchststand vor Beginn der letzten zyklischen Krise – wieder erreicht. Nicht die zyklische Aufwärtsbewegung ist also das neue Moment der Situation seit dem Frühjahr 1983 – denn Aufschwünge nach einer wirtschaftlichen Krise sind ein typisches Merkmal der kapitalistischen Wirtschaftsentwicklung – sondern die außerordentliche Schwäche der konjunkturellen Belebung.

Dieser Schwäche des Aufschwungs entspricht die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Nicht nur im ersten Jahr des Aufschwungs sind die Beschäftigtenzahlen rückläufig gewesen. Auch 1984 hat die Zahl der abhängig Beschäftigten noch einmal um fast 100 000 abgenommen, und die Arbeitslosenzahl zu Beginn des Jahres 1985 war höher als jemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erwartet auch für 1985 einen weiteren Rückgang des Arbeitsvolumens, der bei einer prognostizierten Wachstumsrate des Sozialproduktes von 2 % bzw. 3 % ein bzw. ein halbes Prozent betragen soll. Wenn dennoch eine Zunahme der Erwerbstätigen um 100 000 bis 250 000 und ein Rückgang der Arbeitslosigkeit um 80 000–170 000 in Aussicht gestellt wird, dann beruht diese optimistische Erwartung nicht auf den Arbeitsmarkteffekten des Wirtschaftsaufschwungs, sondern überwiegend auf den positiven Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung: Die 1985 in Kraft tretende Arbeitszeitverkürzung von 40 auf 38,5 Wochenstunden für ca. 4 Millionen Beschäftigte der Metall- und Druckindustrie bringt voraussichtlich ca. 80 000 zusätzliche Arbeitsplätze.

## 2.1 »Lehrbuchhafte gute Vorstellung« (SVR): Die Angebotsbedingungen

Angesichts der geringen Wachstumsraten und der sich weiter verschlechternden Lage auf dem Arbeitsmarkt werden immer neue Sonderfaktoren zur Begründung der geringen Dynamik des Aufschwungs bemüht: Der Streik um die 35-Stundenwoche, die Diskussion um den Katalysator und nicht zuletzt das Wetter müssen herhalten, um die seit nunmehr *zwei* Jahren anhaltende Schwäche der konjunkturellen Auftriebskräfte zu erklären. Das Anführen immer neuer Sonderfaktoren verweist jedoch eher auf die Ratlosigkeit der angebotsorientierten Wirtschaftstheorie, die einerseits nun selbst von günstigen Voraussetzungen für das Investieren spricht, andererseits jedoch feststellen muß, daß im Unterschied zu früheren Aufschwüngen keine durchgreifende Belebung der Investitionen stattgefunden hat.

So bezeichnet der SVR in seinem Jahrestatuten 1984/85 die Angebotsbedingungen als »eine lehrbuchhafte gute Vorstellung« (Ziff. 52), während jedoch die damit verbundene Erwartung einer »stärkeren Belebung der Investitionen« (Ziff. 63) nicht eingetreten ist. In der Tat sind die wesentlichen Voraussetzungen, die die angebotsorientierte Theorie für einen selbsttragenden Aufschwung postuliert, in der Bundesrepublik gegeben:

- Die Ertragslage der Unternehmen (Bruttoeinkommen der Produktionsunternehmen) hat sich nach einer Steigerung von 15 % 1983 im Jahre 1984 noch einmal um ca. 11 % verbessert. Auch wenn die günstige Entwicklung nach Unternehmensgrößen und Branchen differiert, besteht derzeit kein Zweifel an der guten Rentabilität der Unternehmen.

- Zur günstigen Ertrags- bzw. Einkommensentwicklung der Unternehmen und Selbständigen hat die staatliche Steuerpolitik wesentlich beigetragen. Die »Nettoquote« der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (Anteil der Nettoeinkommen am Bruttoeinkommen) lag 1984 mit 83 % um 5 % höher als 1973/74, d. h. seit dieser Zeit ist die Steuerbelastung dieser Einkommensarten kräftig zurückgegangen.

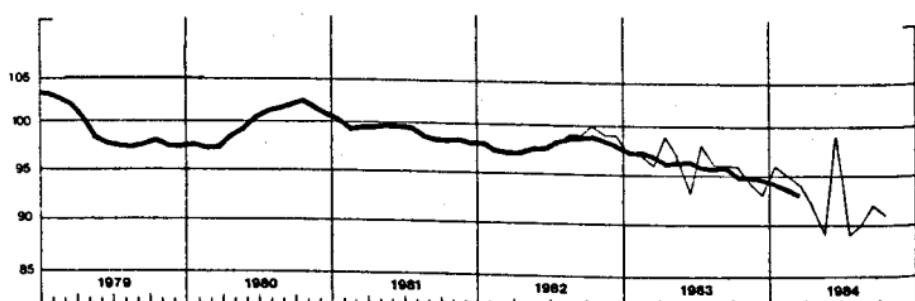
- Die Kehrseite zur stark verbesserten Ertragslage der Unternehmen und Selbständigen bildet der Rückgang der Lohnquote, dem Anteil der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Tätigkeit am Volks einkommen. Sie liegt mit 71,0 % (tatsächlich) bzw. 62,9 % (bereinigt) heute wieder auf dem Niveau Ende der sechziger Jahre.

- Schließlich werden die günstigen Angebotsbedingungen für die

Unternehmen auch an der von 1981–1984 sinkenden Tendenz der Löhne und Gehälter je Umsatzeinheit deutlich (vgl. Schaubild). Zudem setzt sich auch 1984 der seit einem Jahrzehnt zu beobachtende Trend eines im Vergleich zu den anderen Industrieländern langsameren Wachstums (bzw. Rückgangs) der Lohnstückkosten in der BRD fort, mit der Folge einer steigenden internationalen Kostenwettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Folgt man der angebotsorientierten Wirtschaftstheorie, so müßte angesichts der angeführten starken Verbesserung der Angebotsbedingungen eigentlich ein kräftiger Aufschwung in Gang gekommen sein. Die gestiegenen Gewinne wurden jedoch zu einem erheblichen Teil nicht investiv verausgabt, sondern der Geldvermögensbildung zugeführt. Diese Gewinnverwendungsstrategie spiegelt sich in der hohen Selbstfinanzierungsquote der Investitionen wider, die 1984 – sieht man vom Jahr 1978 ab – seit Ende der sechziger Jahre einen Rekordwert erreicht hat. Die Anlageinvestitionen der Unternehmen (ohne Wohnungsbau) konnten zu fast 100 % aus den Eigenmitteln (ohne Rückstellungen!) finanziert werden. Da insbesondere kleinere Unternehmen und solche aus Krisenbranchen bei der Finanzierung ihrer Investitionen auf Fremdmittel angewiesen waren, verweist dies auf das weitere Anwachsen des Geldvermögens bei wachstumsstarken Unternehmen. Das Beispiel Siemens mit ca. 20 Mrd. DM liquiden Mitteln verdeutlicht, daß gesamtwirtschaftlich nicht der Mangel an Erträgen bzw. Eigenmitteln die Ursache der relativ geringen Investitionstätig-

Entwicklung der Löhne und Gehälter im produzierenden Gewerbe  
(saisonbereinigt; 1980 = 100)



Quelle: Deutsche Bundesbank

keit ist, sondern unzureichende Absatzmöglichkeiten und die ungleiche Verteilung der finanziellen Mittel zum Brachliegen von Ressourcen führen, die anderweitig für gesellschaftlich sinnvolle und drängende Investitionen (Umweltschutz) dringend vonnöten wären.

Dies ist – wie die folgende Analyse zeigt – der wesentliche Grund dafür, daß die Auftriebskräfte insgesamt nur schwach ausfallen und darüber hinaus zum Teil auf Sonderfaktoren beruhen, mit denen zu Beginn der Wirtschaftsbelebung niemand gerechnet hat.

## 2.2 Binnennachfrage 1984 konjunkturdämpfend

Im MEMORANDUM '84 wurde dargelegt, daß der 1983 einsetzende Aufschwung seine Antriebskräfte im privaten Verbrauch, in den Ausstattungsinvestitionen, den Bauinvestitionen und den Vorratsänderungen hatte, während der Außenbeitrag und der Staatsverbrauch konjunkturdämpfend wirkten. Zugleich wurde auf die Labilität und Schwäche der den Aufschwung tragenden Kräfte hingewiesen: Die Steigerung des privaten Verbrauchs bei sinkenden Nettorealeinkommen beruhte auf einem kräftigen Entsparen – einem zeitlich begrenzten Vorgang. Da 1984 nicht mit einer deutlichen Verbesserung der Einkommen zu rechnen war, mußte erwartet werden, daß der private Verbrauch allenfalls stagnieren und keine zuverlässige Stütze des Aufschwungs abgeben wird.

Die Ausstattungsinvestitionen stiegen mit 6% 1983 stärker als die anderen Nachfragebereiche, wobei das Wachstum auf unaufschiebbaren Ersatzinvestitionen, verstärkter Rationalisierung und der Verbrauchsbelebung basierte. Wegen der zu erwartenden Schwäche des privaten und staatlichen Verbrauchs 1984 und wegen der kontraktiven Impulse, die von Rationalisierungsinvestitionen nach deren Indienstellung i.d.R. ausgehen, wurde im MEMORANDUM '84 nicht damit gerechnet, daß sich der konjunkturelle Aufschwung über die Investitionen und deren Multiplikatorwirkungen stabilisieren wird.

Schließlich wurde auch von den öffentlichen Haushalten eher eine Hemmung als eine Stärkung der Konjunktur erwartet. Im Unterschied etwa zu den Prognosen des Sachverständigenrats und der meisten anderen Wirtschaftsforschungsinstitute, die für die Ausstattungsinvestitionen eine Fortsetzung der Wachstumsraten des Jahres 1983 annahmen, für die Bauinvestitionen eine kräftige Belebung vorhersagten und beim privaten Verbrauch eine leichte Verstärkung des Zuwachses von 1983 erwarteten, wurden im MEMORANDUM '84 mit einer Stagna-

tion der binnengewirtschaftlichen Auftriebskräfte gerechnet. Die Entwicklung des Jahres 1984 zeigt, daß insgesamt ein solcher Pessimismus berechtigt war.

1. Das gesamtwirtschaftlich bedeutendste Nachfrageaggregat, der private Verbrauch, hat sich 1984 real nur um 0,8 % erhöht. Der Zuwachs war somit geringer als 1983. Da die Sparquote schon 1983 ein außerordentlich niedriges Niveau erreicht hatte, schlug die ungünstige Entwicklung der Arbeits- und Sozialeinkommen direkt auf den privaten Verbrauch durch. Dabei ist bemerkenswert, daß die Kaufkraft der Arbeitseinkommen – sowohl in der Summe als auch je Beschäftigten – 1984 weiter leicht zurückgegangen ist. Der mit 2,4 % vergleichsweise niedrige Anstieg der Verbraucherpreise hat also einen weiteren Rückgang der Realeinkommen nicht verhindern können.

Auch gegenwärtig ist hier keine grundlegende Veränderung in Sicht. Zwar sollen die Nettoarbeitseinkommen je Beschäftigten nach den vorliegenden Prognosen erstmals seit fünf Jahren wieder real geringfügig ansteigen (der prognostizierte Anstieg liegt im Fehlerbereich der Prognosen), gleichzeitig aber wird die Kaufkraft der Sozial- und Transfereinkommen bestensfalls stagnieren. Kommt es nicht zu einem grundlegenden Wandel in der Tarifpolitik und bei den Sozialeinkommen, so wird der private Verbrauch auch 1985 die Konjunkturentwicklung dämpfen.

2. Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte sind weiterhin von den Bestrebungen zur Haushaltskonsolidierung geprägt. Zwar nahm der Staatsverbrauch 1984 erstmals wieder real zu, der Anstieg lag jedoch unter jenem des Bruttosozialproduktes und wirkt somit konjunkturdämpfend. Nach einem anhaltenden Rückgang der öffentlichen Investitionen in den letzten Jahren zeichnet sich nun eine gewisse Stabilisierung auf niedrigem Niveau ab, eine erforderliche energische Ausweitung ist aber nicht zu erwarten. Dies zum einen, weil die Bundesregierung nach wie vor keinen »Handlungsbedarf« erkennen kann, und zum anderen, weil der Handlungsspielraum jener Gemeinden, die eine Ausweitung ihrer Investitionen beabsichtigen, durch wachsende Sozialausgaben und unzureichende Eigenmittel eingeengt wird.

3. Auch die Investitionsnachfrage zeigte 1984 insgesamt nicht die Merkmale einer kräftigen, sich selbsttragenden zyklischen Belebung. Dies ist auch der Punkt, in dem sich die meisten Prognosen verschägtzt hatten. Vor allem die Nachfrage nach Ausrüstungsinvestitionen stagnierte 1984 im Vergleich zum Vorjahr. Erneut zeigte sich, daß Investitionsprämien lediglich zu einer zeitlichen Verlagerung der Maßnahmen führen, nicht aber zu einer Veränderung des Investitionsver-

*Verwendung des Bruttosozialproduktes – Zuwachsraten 1983/84 und Vergleich verschiedener Aufschwungphasen –  
(in Preisen von 1976)*

Zeitraum	BSP	Privater Verbrauch	Staatsverbrauch	Anlageinvestitionen insg.	Ausrüst. Bauten	Außenbeitrag
<i>Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in v. H.</i>						
1983	1,3	1,1	0,2	3,1	6,1	0,9
1984	2,6	0,6	2,0	1,3	0,4	1,9
<i>jährliches durchschnittliches Wachstum in v. H.</i>						
1967–70	5,9	6,7	3,1	8,0	15,1	4,4
1975–79	3,9	3,6	2,5	5,1	8,1	3,2
1982–84	1,9	0,9	0,1	2,1	3,1	1,4

Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, SVR

haltens selbst. Die Unternehmen zogen Investitionen lediglich zeitlich vor, mit der Folge, daß sich im laufenden Jahr die Investitionstätigkeit wieder abschwächte.

Allerdings war im letzten Quartal des Jahres 1984 eine stärkere Belebung der Ausrüstungsinvestitionen zu beobachten. Im Mittelpunkt standen dabei elektrotechnische Investitionsgüter und EDV-Anlagen. Bestimmend blieb weiterhin das Rationalisierungsmotiv, die beschleunigte Einführung der neuen Technologien in Produktion und Verwaltung. Auch wenn also das Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen – ein wichtiger Konjunkturindikator – im Vergleich zu früheren Aufschwungsperioden ausgesprochen schwach ausgefallen ist und 1984 insgesamt geringer war als der Anstieg des BSP, so deutet die aktuelle Tendenz noch nicht auf ein »Kippen« der Konjunktur hin. Offensichtlich reicht aber die Triebkraft der Rationalisierungsinvestitionen nicht aus, um die konjunkturdämpfenden Einflüsse des privaten und öffentlichen Verbrauchs zu kompensieren. Ein ernstes Problem droht darüber hinaus aus der sich bereits im 4. Quartal 1984 abzeichnenden Wachstumsschwäche der Bauinvestitionen, die ca. 60 % der Anlageinvestitionen (der Summe der Ausrüstungs- und Bauinvestitionen) ausmachen. Aus diesem Grund gibt es keinen Anlaß, von Seiten der Investitionen eine beschleunigte und stabilisierte Wirtschaftsbelebung zu erwarten, die an die Dynamik früherer Aufschwünge anknüpft.

## 2.3 Exportlastigkeit: Unsichere Basis des Aufschwungs

Während 1983 erstmals in der Geschichte der BRD ein Wirtschaftsaufschwung seine wesentliche Stütze nicht in wachsenden Exportüberschüssen (steigendem Außenbeitrag), sondern in binnengesetzlichen Faktoren hatte, kehrte sich seit Ende 1983 das Verhältnis dieser beiden Nachfrageaggregate um: Der Außenbeitrag nahm real um über 24 % zu als Folge einer Steigerung der Exporte um 7,9 % bei einem Wachstum der Importe um real 5,6 %. Waren – wie z. B. der Sachverständigenrat in seiner Prognose für 1984 annahm – die reale Einfuhr und Ausfuhr jeweils in ungefähr gleichem Tempo gestiegen, so wäre das Sozialprodukt 1984 nur um real 1,5 % gewachsen und damit kaum mehr als im Vorjahr. Die sich im nachhinein als insgesamt richtig erweisende Prognose eines ca. 2,5prozentigen Wachstums des Sozialprodukts war so letztlich Ergebnis zweier Fehleinschätzungen, die sich gegenseitig kompensierten: Während die Entwicklung der Binnen nachfrage erheblich überschätzt worden war, lagen die Prognosen für die Exportdynamik deutlich unterhalb der tatsächlichen Entwicklung. Die Annahme im MEMORANDUM '84, daß der magere konjunkturelle Aufschwung des Jahres 1983 im Jahre 1984 nicht an Stärke zulegen wird, basierte hingegen auf einer weitgehend richtigen Prognose der binnengesetzlichen Entwicklung, war jedoch angesichts der außergewöhnlichen Zunahme der Exporte zu pessimistisch. Unterschätzt wurde weniger die starke preisliche und technologische Wettbewerbsposition der westdeutschen Wirtschaft als vielmehr die Wachstumsdynamik des Welthandels und die lange Zeitdauer der Überbewertung des Dollars. Der günstige Konjunkturverlauf in den USA und die anhaltende Abwertung der DM gegenüber dem Dollar führte zu einem Exportboom in den Dollarraum. Der Überschuß im Warenhandel mit Nordamerika (USA und Kanada) verdreifachte sich nahezu von knapp fünf Milliarden DM 1983 auf etwa 14 Mrd. DM 1984. Von der Steigerung der Exporte um insgesamt nominal fast 50 Mrd. DM entfielen mit ca. 17 Mrd. DM fast ein Drittel auf diesen Wirtschaftsraum. Ohne diese Sonderentwicklung wäre der Außenbeitrag 1984 sogar leicht rückläufig gewesen. Die beiden Faktoren »Dollaranstieg« und »günstiger Konjunkturverlauf in den USA« haben also in hohem Maße zur Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums im vergangenen Jahr beigetragen, ohne daß der Export jedoch eine »Lokomotivfunktion« für die Binnenkonjunktur ausüben konnte. Die Einseitigkeit der gegenwärtigen Auftriebskräfte und der Umstand, daß von den rasch expandierenden Exporten der Funke bisher nicht auf die

Binnenwirtschaft übergesprungen ist, machen die Labilität der konjunkturellen Situation im Frühjahr 1985 deutlich.

Obwohl seit drei Jahren eine deutliche Verbesserung der Angebotsbedingungen – d. h. der Gewinnsituation – durchgesetzt wird, bleibt der Aufschwung im Vergleich zu allen früheren Aufschwungsperioden schwach und labil. Die angebotsorientierte Wirtschaftsberatung erklärt dies zum einen mit dem immunisierenden Argument, daß die Rentabilitätsbedingungen eben immer noch nicht günstig genug seien, und zum anderen mit dem Hinweis, daß die »Meßlatte für die Rentabilität von Investitionen höher gelegt ist« (SVR 84/85), da die hohen Zinsen risikolosere Finanzanlagen ermöglichen und deshalb die Risikoprämie für Investitionen in Sachanlagen höher ausfallen müßte. In der Tat ist – auch unabhängig von der Hochzinspolitik – das Risiko von Investitionen auch im gegenwärtigen Aufschwung hoch geblieben: Die stagnativen Entwicklungstendenzen des privaten und staatlichen Verbrauchs lassen Erweiterungsinvestitionen nur in einigen Wirtschaftszweigen rentabel erscheinen, zumal die Kapazitätsauslastung vieler Unternehmen nach wie vor unterdurchschnittlich ist. Gewinne werden im gegenwärtigen Aufschwung überwiegend nicht durch Kapazitätserweiterungen, sondern durch die Senkung der Produktionskosten bei wenig wachsenden Kapazitäten erzielt (Rationalisierung). Auch eine weitere Steigerung der Rentabilität führt in einer Situation unzureichender binnenwirtschaftlicher und unsicherer weltwirtschaftlicher Absatzerwartungen nicht zu einer Investitionskonjunktur, die an frühere Aufschwünge anzuknüpfen vermag. Im Gegen teil: Sofern die Gewinne den Umfang der aus privatwirtschaftlicher Sicht rentablen bzw. durch die Konkurrenz erzwungenen Investitionen überschreiten, führt dies zu einem Ausfall an Produktion. Was dem privaten bzw. staatlichen Konsum entzogen wurde, wird in dieser Situation nicht durch eine verstärkte Investitionstätigkeit wirksam.

## 2.4 Exkurs: Der Aufschwung in den USA – Ein Beispiel für die BRD?

Das Beispiel des Wirtschaftsaufschwungs in den USA wird gern als Beleg für den Erfolg einer angebotsorientierten Politik angeführt. Die maßvolle Lohnpolitik und die steuerlichen Entlastungen der Unternehmen hätten zu einem amerikanischen Beschäftigungswunder und zu Wachstumsraten (1984 real + 7 %) geführt, die zuvor allgemein als unrealistisch angesehen worden waren.

Im Zeitraum 1975–83 stieg die Zahl der Beschäftigten in den USA um insgesamt ca. 12,5 Mio., wobei auf den Bereich Handel, Verkehr und Dienstleistungen über 83 %, auf das produzierende Gewerbe hingegen nur 9 % dieses Zuwachses entfielen. In der BRD nahm die Beschäftigung dagegen im gleichen Zeitraum um ca. 50 000 ab: Dabei gingen im produzierenden Gewerbe über 1 Mio. Arbeitsplätze verloren, während im Bereich Handel, Verkehr und Dienstleistungen 500 000 und beim Staat ca. 430 000 neue Arbeitsplätze entstanden sind. Das Beschäftigungswachstum in den USA konzentrierte sich auf die Periode 75–79. Im nachfolgenden Zeitraum (bis 1983) schrumpfte die Zahl der Arbeitsplätze in der Industrie mit -10,6 % sogar noch stärker als in der BRD mit -9 %. Zusätzliche Arbeitsplätze entstanden in diesem Zeitraum in den USA im wesentlichen noch im Dienstleistungsbereich.

Die Beschäftigungsentwicklung in den USA stellt sich folglich in einem wesentlich günstigeren Licht dar als in der BRD, wobei wesentliche Erfolge allerdings in der Periode vor Reagan's Amtseintritt erzielt worden sind. Erst seit 1984 konnte die Beschäftigungsentwicklung in den USA wieder an die Zeit von 1975–79 anknüpfen. Wie lässt sich die unterschiedliche Entwicklung in der BRD und den USA erklären?

1. Während in den USA das reale Bruttonsozialprodukt 1975–83 um jährlich durchschnittlich 2,3 % und die Stundenproduktivität um 1,7 % zugenommen hat, lag in der BRD das Sozialproduktwachstum mit 1,8 % etwas geringer, dagegen der Zuwachs der Produktivität mit 3,5 % deutlich höher. Der wesentliche Grund für das Beschäftigungswunder in den USA ist also in der im Vergleich zur BRD sehr geringen Produktivitätsentwicklung zu suchen. Dies erklärt sich zum einen aus der starken Expansion und der wesentlich größeren Bedeutung des vergleichsweise wenig produktiven Dienstleistungssektors in den USA, in dem fast alle neuen Beschäftigungsverhältnisse entstanden sind, zum anderen aber auch aus einem Zurückbleiben des Produktivitätswachstums (Stundenproduktivität) des verarbeitenden Gewerbes, das 1975–83 in den USA im Durchschnitt nur 2,3 % betrug, in der BRD jedoch 3,8 %.

Die Beschäftigungserfolge der USA entpuppen sich vor diesem Hintergrund weniger als Erfolg einer bestimmten Wirtschaftspolitik und mehr als Problem eines sehr geringen Produktivitätswachstums. Wer die USA als Modell für die BRD anpreist, müsste somit eine Verlangsamung des technischen Fortschritts in der BRD fordern, eine Forderung, die sicherlich nicht im Sinne einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik ist. Darüber hinaus sind in den USA im Dienstlei-

stungssektor in hohem Maße qualitativ schlechte Arbeitsplätze geschaffen worden, tariflich ungeschützt und mit miserablen Arbeitsbedingungen. Mit solchen »Mc Donald«-Arbeitsplätzen zeitweilig Beschäftigung zu schaffen, mag zwar im Sinne konservativer Wirtschaftspolitiker sein. Als Alternative für die BRD jedoch bietet sich an, die erheblichen Produktivitätsfortschritte ökonomisch und sozial sinnvoll durch eine Umstrukturierung der Produktion in neue Bedarfsfelder und durch Arbeitszeitverkürzung zu nutzen.

2. Inwieweit hat Lohnzurückhaltung die amerikanische Entwicklung begünstigt? Auffallend ist zunächst, daß die nominalen Löhne in den USA – auf die die Tarifparteien primär Einfluß haben – mit 8 % (1975/83) schneller gestiegen sind als in der BRD mit 6,7 %. Die Reallöhne allerdings wuchsen in den USA infolge einer höheren Inflationsrate nur um 0,6 % gegen 2,7 % in der BRD. Entscheidend für die Kostenbelastung der Unternehmen sind jedoch nicht die Entwicklung der absoluten Lohnkosten, sondern die Lohnkosten je produzierter Einheit (Lohnstückkosten). Trotz der günstigeren Reallohnentwicklung in der BRD zeigt sich hier wegen der schnelleren Produktivitätsentwicklung, daß die Lohnstückkosten in den USA mit 6,6 % (1977–84) doppelt so schnell gestiegen sind wie in der BRD (3,3 %). Darüber hinaus ist auch die bereinigte Lohnquote der BRD in den letzten drei Jahren unter das Niveau der USA gefallen, während sie in den siebziger Jahren noch darüber gelegen hatte. Die unterschiedliche Wirtschaftsentwicklung der USA und der BRD läßt sich also insgesamt nicht mit dem konservativen Lieblingsargument einer maßvollen Lohnpolitik erklären. Daß die miserablen Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen in Teilen des Dienstleistungssektors dort zeitweilig mehr Beschäftigung geschaffen haben, mag zwar richtig sein. Von Dauer sind solche Arbeitsplätze jedoch in der Regel nicht, und eine solche »Lösung« des Problems der Arbeitslosigkeit anzubieten, ist somit nicht nur zynisch, sondern für ein Industrieland wie die BRD perspektivlos.

3. Das in den letzten beiden Jahren erheblich stärkere Wachstum der US-Wirtschaft ist – im Unterschied zur konservativen Argumentation – weder auf die Lohnentwicklung noch auf eine konsequente angebotsorientierte Wirtschaftspolitik zurückzuführen. Es ist vielmehr vor allem das Ergebnis einer rechtskeynesianischen Expansionspolitik. Entgegen der Doktrin von der Freisetzung der Marktkräfte durch einen Rückzug des Staates (Reagonomics) wurde in den USA eine beispiellose Politik des deficit-spending durchgeführt. Seit 1982 ist der öffentliche Nachfrageimpuls (Finanzierungssaldo) deutlich stär-

ker ausgefallen als in der BRD. Es zeigt sich am Beispiel der USA, daß von staatlichen Beschäftigungsprogrammen – die allerdings in den USA zu einem gewaltigen Rüstungsprogramm pervertiert sind – nach wie vor erhebliche Wachstumsimpulse ausgehen können und daß eine hohe Staatsverschuldung und hohe Zinsen hierfür kein zentrales Hindernis darstellen. Dies scheint die wesentliche Erkenntnis zu sein, die sich aus dem Modell »USA« ziehen läßt. Dauerhaftere Erfolge können einer solchen Politik allerdings nur beschieden sein, wenn sie die Stärkung der produktiven Basis unter Einbeziehung sozialer und ökologischer Aspekte zum Ziel hat und nicht die Anhäufung von noch mehr Vernichtungspotential. Insofern hat die Wirtschaftsentwicklung der USA im letzten Jahr den Charakter einer ökonomischen Scheinblüte, in der durch Deformierung der Wirtschaftsstrukturen unter dem Primat staatlicher Aufrüstungspolitik die Grundlagen für eine langfristige und mit Wohlstandsverbesserung verbundene Entwicklung untergraben wird.

## 2.5 Gefahr eines neuen Abschwungs

Das Wachstum des vergangenen Jahres stützte sich im wesentlichen auf den Export. Von der Binnennachfrage und insbesondere den Ausrüstungsinvestitionen gingen insgesamt eher konjunkturdämpfende Impulse aus. Die Einseitigkeit der konjunkturellen Entwicklung birgt erhebliche Gefahren in sich:

– Der Spielraum für eine weitere Steigerung der Exporte droht sich zu verengen: Die konjunkturellen Auftriebskräfte haben in den USA stark an Gewicht verloren. Dies mindert nicht nur die Chancen einer weiteren Exportsteigerung in diesem Raum, sondern wirkt sich negativ auf die Lage Japans und wichtiger Entwicklungsländer aus. Darüber hinaus zeichnet sich eine erneute Verschärfung der internationalen Verschuldungskrise gegen Ende 1985 ab. Auch dies dürfte die Wachstumschancen der BRD-Exporte beeinträchtigen. Der größte Unsicherheitsfaktor für die Exporte stellt allerdings die Dollarentwicklung dar: Eine deutliche Abschwächung der US-Konjunktur könnte in Zusammenhang mit einem dann noch stärker wachsenden US-Haushaltsdefizit und Handelsbilanzdefizit zu einer realistischeren Bewertung des Dollars führen. Für eine Reihe von Exportunternehmen in der BRD bedeutete dies den Verlust zeitweiliger Preisvorteile in der internationalen Konkurrenz. Da jedoch die den Dollar stärkenden Kapitalzuflüsse in die USA zu einem erheblichen Teil auch in Zusammenhang

mit der internationalen Finanzkrise stehen – die US-Banken ziehen über hohe Zinsen Geldkapital an sich, um Liquiditätsprobleme im Rahmen des internationalen Schuldenmanagements zu bewältigen –, bleibt auch in diesem Jahr ein wesentlicher Faktor für die Dollarstärke weiterbestehen, so daß realistische Annahmen über die Dollarentwicklung kaum zu treffen sind.

– Die binnennwirtschaftlichen Entwicklungschancen werden durch die erneute Branchenkrise der Bauwirtschaft beeinträchtigt. Obwohl die Gemeinden 1985 erstmals wieder eine Ausweitung der Investitionen planen, dürfte dies nicht ausreichen, um die Einbrüche im Wohnungsbau zu kompensieren. Die im Vergleich zu anderen Zyklen immer noch niedrige Kapazitätsauslastung der Unternehmen wird auch im dritten Aufschwungjahr die Erweiterungsinvestitionen beschränken, so daß trotz einer andauernden starken Rationalisierung die Ausrüstungsinvestitionen nur bescheiden wachsen werden. Auch von der privaten Nachfrage können keine Impulse erwartet werden, die zu einer Beschleunigung des binnennwirtschaftlich bedingten Teils des Wachstums führen.

– Die Aussichten der Konjunktur hängen folglich in starkem Maße an der Exportentwicklung. Erfolgen von dieser Seite keine neuen Impulse, so ist zu erwarten, daß die Auftriebskräfte an Gewicht verlieren werden. Unter diesen Umständen droht die Gefahr eines zyklischen Abschwungs, der dieses Mal auf die Situation eines Arbeitslosensockels von ca. 3,6 Mio. Arbeitslosen (registrierte und nicht registrierte) trifft. Aber auch eine Fortdauer des exportgeschützten Wachstums wird angesichts der Schwäche der binnennwirtschaftlichen Nachfrageaggregate zu keiner deutlichen Wachstumsbelebung führen, die auch den Arbeitsmarkt sichtbar entlasten wird.

Mit einer solchen Entwicklung aber hat die konservative Krisentherapie den Test auf die Praxis nicht bestanden. Der mit der Krise 1980/82 begonnene Zyklus stellt vielmehr mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate des Sozialprodukts von 1,2 % jährlich (1980–85) und der Industrieproduktion von ca. 0,5 % eine Periode dar, in der die depressiven Faktoren in allen Phasen bestimmend waren.

### 3. Wirtschafts- als Gesellschaftspolitik: Die Wende etabliert sich

In den letzten beiden Jahren hat sich die – Anfang der 80er Jahre eingeleitete – »Wende« in allen Bereichen der Gesellschaft und auf allen Feldern der Politik etabliert: Dies wird von den kapitalorientierten Medien und wissenschaftlichen Institutionen sowie den Unternehmerverbänden einerseits durch die lobende Feststellung honoriert, daß auf fast allen Gebieten wichtige Schritte in die richtige Richtung gegangen worden seien. Wenn diese Gruppen andererseits die Halberzigkeit und das angeblich unzureichende Tempo der Wendepolitik bemängeln, dann weist dies darauf hin, daß mit der Etablierung der Wende der beabsichtigte Umbau der Gesellschaft gerade erst begonnen hat.

Der weitere Abbau des Sozialstaates, mehr Umverteilung zugunsten der Reichen, mehr Militärausgaben für die Rüstungsindustrie und mehr Forschungsmittel für das Großkapital – all dies wird nach wie vor gefordert, und diese Anforderungen werden auch in diesem Jahr durch Maßnahmen erfüllt, auf die wir weiter unten ausführlich eingehen.

Das Konzept des gesellschaftlichen Umbaus zielt jedoch auf mehr. Es kann nicht bloß durch quantitative Fortsetzung und Erweiterung bisheriger Maßnahmen verwirklicht werden, die sich ja in erster Linie auf den Sozialabbau konzentrierten. Zwar geht dieser weiter: Die Folgen der früheren »Haushaltsoperationen« schlagen sich in diesem Jahr in neuen Belastungen der Menschen in Milliardenhöhe nieder, und die Einkommen der Rentner werden durch Beschuß der Bundesregierung erneut gesenkt. Aber im übrigen stehen neue, finanziell wirksame Maßnahmen des Sozialabbaus in diesem Jahr nicht im Vordergrund der Wendepolitik. Sie richtet sich vielmehr in erster Linie darauf, die politischen, rechtlichen und ideologischen Rahmenbedingungen so zu verändern, daß kapitalorientierte Politik auf neuer Stufe in neuen Dimensionen möglich wird.

Breiter Protest und einzelne Widerstandsaktionen von Seiten der besonders vom Sozialabbau Betroffenen – Rentner, Arbeitslose, Studenten z. B. – sowie der erbitterte Kampf um die Wochenarbeitszeitverkürzung im vergangenen Jahr haben signalisiert, daß die Politik der weiteren Ausbreitung von Arbeitslosigkeit und Armut nicht unbe-

grenzt fortgesetzt werden kann, ohne auf Gegendruck und Widerstand zu stoßen. Daher muß die konservative Politik jetzt besonderen Nachdruck darauf legen, die Bedingungen für diesen Widerstand nicht nur ökonomisch durch Produktion von mehr Armut, Arbeitslosigkeit und materieller Unsicherheit, sondern auch politisch-institutionell und ideologisch zu verschlechtern:

- *ideologisch* durch den Versuch, das gesellschaftliche Leitbild einer Elite aufzubauen, die auf rücksichtslose Konkurrenz und Selbstbehauptung setzt, sich durch kollektive Vertrags- und soziale Sicherungssysteme nur behindert fühlt und allein die Familie zur letzten »menschlichen« Zuflucht und Auffangstation definiert (3.1);
- *politisch-institutionell* durch den Abbau sozialer Schutzrechte (wie vor allem des Kündigungsschutzes im neuen »Beschäftigungsförderungsgesetz«; durch Spaltung und Schwächung der Belegschaften, Diffamierung der Gewerkschaften, Durchlöcherung tarifvertraglicher Regelungen etc. (3.2).

Mit diesen beiden aktuellen Schwerpunkten konservativer Politik werden wir uns im folgenden zunächst beschäftigen.

Natürlich wird auch die im engeren Sinne ökonomische Politik auf der Linie der Wende weiterverfolgt. Sie äußert sich in folgenden Bereichen:

- in einer neuen Dimension der Umverteilung zugunsten der Reichen durch das »Steuerentlastungsgesetz« (3.3)
- in der Fortsetzung der »Konsolidierungs«politik (3.4)
- in der Vorbereitung einer neuen Aufrüstungswelle in historisch einmaligen Dimensionen (3.5)
- in einer Sozialhilfepolitik gegen die Armen (3.6)
- in einer Forschungspolitik im Dienste der Großunternehmen (3.7)
- in einer Überanpassung in der kommunalen Haushaltspolitik (3.8).

### 3.1 Konkurrenz und Elite: Die Ideologie der Wende

#### 3.1.1 *Das Grundmuster*

Die Politik der Wende ist mit einer Ideologie, die die Praxis der umfassenden Ausrichtung staatlichen Handelns auf die Interessen der Unternehmenswirtschaft zu legitimieren versucht, ausgestattet. Die Propagierung der Konkurrenz als Ausleseprinzip, das im Zentrum der »geistig-moralischen Erneuerung« steht, zielt auf eine sozialdarwinistische Teilung der Gesellschaft in Elite und Masse. Die ökonomische

Forderung nach der Stärkung der privatwirtschaftlichen Gewinnbedingungen findet in der reichtumsrecht fertigenden Ideologie der Eliten ihr Pendant. So betont etwa die Deutsche Bank in ihrem Geschäftsbericht 1982 angesichts »eines Bündels schwerwiegender Probleme« in Wirtschaft und Gesellschaft die zentrale Rolle von Eliten und beschreibt diese folgendermaßen: »Krisenbewältigung erfordert neben dem rechtzeitigen Erkennen der Gefahren und einem großen Potential an Können und Erfahrung nationaler und internationaler Art viel Hingabe, oftmals Schonungslosigkeit der Führungskräfte gegen sich selbst und den Anreiz der Anerkennung für vollbrachte Leistungen... Das Feld für Tüchtige ist nicht kleiner, es ist fortwährend größer geworden.« Deren Leistungen gelte es deshalb »zu fördern und anzuerkennen.«

Die Forderung nach Eliten ist offizielle Regierungsprogrammatik geworden. Dieses Leitbild richtet sich nicht auf die Förderung herausragender Fähigkeiten zu gesellschaftlich nützlicher Tätigkeit innerhalb eines demokratisch legitimierten Rahmens. Es ist sozialdarwinistisch deformiert; d. h. es dient dem Zweck, die Einkommens- und Vermögensdifferenzierung zur Sicherung ökonomischer Machtpositionen ideologisch zu legitimieren. Dieser Ideologie geht es um die Recht fertigung einer Politik im Dienste der Vertiefung der Ungleichheit und einer Stärkung des Reichtums durch Ausbreitung und Verschärfung der Armut. Wir haben diesen anthropologischen Kern marktradikaler Wirtschaftspolitik im MEMORANDUM '82 in der Auseinandersetzung mit G. Gilders Pamphlet »Reichtum und Armut«, das die gesellschaftspolitische Rechtfertigungslehre der »Reaganomics« darstellt, kritisiert. Ökonomische Chancengleichheit herzustellen sowie Arbeitslosigkeit und Armut zu beseitigen, kann nach dieser Kampfideologie nicht die Aufgabe des Staates sein: »Wie man die Einflüsse auch beurteilen mag, alle Maßnahmen, die das Einkommen der Reichen – und damit die Investitionen – verringern, um den Armen zu geben (und ihre Arbeitslust zu dämpfen), würden sich nur in sinkender Produktivität, steigender Arbeitslosigkeit und noch mehr Armut auswirken.« (G. Gilder) Sozialer Schutz gegen die Auswirkungen wirtschaftlicher Krisen wird zur Ursache der Arbeitslosigkeit umgemünzt.

Genau mit diesem Argumentationsmuster begründet die Bundesregierung die Politik des Abbaus sozialer Schutzrechte der abhängig Beschäftigten gegenüber Unternehmerwillkür, die im Abschnitt 3.2 am »Beschäftigungsförderungsgesetz« analysiert wird.

Die beste Sozialpolitik i.w.S. ist es – dieser Logik zufolge – die Reichen noch reicher zu machen. Arbeitslose und Arme hingegen

hätten es nicht nur nicht anders verdient, ihnen könne auch nicht staatlicherseits geholfen werden, ohne daß dies der Gesamtwirtschaft schade. Schließlich gehörten sie zur natürlichen Ausstattung eines Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, das auf der Ausweitung sozialer Differenzierung beruht und Arbeitslosigkeit sowie Armut als Instrumente der Systemstabilisierung nutzt.

Der Rechtfertigung von Eliten steht spiegelbildlich die Forderung nach Auflösung solidarischer Strukturen und gesellschaftlicher Sicherungssysteme gegenüber. Solidarität und aktive gewerkschaftliche Interessenvertretung sind in diesem Konzept nicht nur Fremdwörter; sie sind insoweit auch störend, als sie die Verbreitung sozialer Ungleichheit einschränken. Deshalb müssen die Eliten einerseits als »offen« dargestellt werden, d. h. jeder, der die Zugangsvoraussetzungen erfüllt, soll in sie aufsteigen können. Andererseits hängen faktisch die Zugangsmöglichkeiten von ökonomisch bestimmten, unterschiedlich verteilten Ausgangschancen ab. Wer also nicht in die »Masse« hinabsteigen will, muß messbare wirtschaftliche Leistungen zeigen. Wer sich schmeicheln will, Elite zu sein, oder wer wünscht, in sie aufzusteigen, muß bereit sein, sich total auszubeuten, muß selbst »Profitcenter« werden, das sich in den schutz- und schonungslosen Dienst der Gewinnmaximierung einfügt. Während die tatsächlichen Aufstiegschancen prinzipiell ökonomisch ungleich verteilt sind, um die systemnotwendige Differenzierung zu sichern, zielt die propagandistisch-ideologische Offenhaltung der Eliten auch darauf ab, daß sich der abhängig Beschäftigte an seinem Arbeitsplatz leistungs- bzw. aufstiegsorientiert zum Nutzen der gewinnmaximierenden Unternehmer verhält. Diese Offenhaltung der Eliten richtet sich faktisch gegen jede Art der Sicherung sozialer kollektiver Schutzrechte und damit gegen starke Gewerkschaften, die dieser Ideologie nach die Entfaltung der individuellen Persönlichkeit einschränken. Elite heißt – auch für die abhängig Beschäftigten, die mit dieser Konzeption leistungs- und aufstiegsorientiert gehalten werden sollen – Risiko persönlich zu tragen. Konsequente Folge davon ist ein Abbau sozialer und kollektiver Schutzrechte zugunsten einer Privatisierung sozialer und beschäftigungsspezifischer Risiken. An die Stelle sozialstaatlichen Schutzes tritt die Familie als Selbsthilfenzentrum (Subsidiaritätsprinzip). Wer in diesem prinzipiell sozial schutzlosen System der Konkurrenz fällt, der fällt in die Familie oder landet bei karitativen Einrichtungen.

Eliten, die auf die Sicherung bzw. Ausweitung ökonomischer Herrschaft ausgerichtet und somit Ausdruck sozialer Hierarchie sind, unterlaufen demokratische Strukturen, denn sie sind durch Wahlen

nicht legitimiert. In den Eliten erwächst der parlamentarischen Demokratie ein Gegenpol; sie infiltrieren diese mit dem Ziel, kapitalistische Minderheiteninteressen unter dem Tarnschild der Allgemeinwohlorientierung durchzusetzen.

In allen Feldern der Politik der Wende läßt sich die Nutzung der Eliteideologie zur Rechtfertigung der Gewinnförderung, des Abbaus von sozialen Schutzrechten, der Einschränkung gewerkschaftlicher Interessenvertretung, des Umbaus der Hochschulen und der Forschungspolitik sowie der Funktionalisierung der Familie im Geiste der sog. „neuen Mütterlichkeit“ nachweisen.

### *3.1.2 Ein Beispiel: Elitäre Gegenreform an den Hochschulen*

Die Novellierung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) zielt auf die Ausrichtung der Hochschulen an dieser Elitenkonzeption, die die Studienchancen weiter einschränkt und die Lehre sowie Forschung stromlinienförmig an privatwirtschaftlichen Interessen ausrichtet. Die Schlagworte der HRG-Novelle heißen: Durch mehr Wettbewerb soll die deutsche Wissenschaft zu Spitzenleistungen getrieben werden. Wettbewerb heißt auch, daß die Zeitverträge für wissenschaftliche Mitarbeiter leichter befristet werden können. Die Leistungsfähigkeit der Forschung in den Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen hängen, so die Bundesregierung, in großem Maße von der Möglichkeit ab, stets genügend neues Personal zu gewinnen. Ohne den fortlaufenden Zustrom junger Wissenschaftler und damit neuer Ideen müsse die Forschung erstarren. Durch die vermehrte Schaffung von Zeitvertragsstellen erhöhe sich die Chance des wissenschaftlichen Nachwuchses, an die Hochschulen zu kommen, da sich der Durchlauf beschleunige. Für Professoren will die Bundesregierung keine Zeitverträge einführen.

Um die Eliten für eine leistungsfähige Wissenschaft schon während des Studiums heranzubilden, sollen sogenannte Steilkurse eingeführt werden. Damit ist beabsichtigt, besonders befähigten Studenten einen schnellen Durchstieg zum Examen zu ermöglichen und von bestimmten Leistungsnachweisen abzusehen, bzw. besondere Kurse für Hocabte einzuführen.

Diese Argumente erweisen sich schon bei einer *immanenten Kritik* als brüchig. Dem Wettbewerbsgedanken widerspricht, daß die Chancen auf eine Dauerstellung für den einzelnen interessierten Nachwuchswissenschaftler mit einer wachsenden Zahl von Konkurrenten

geringer werden. Nur wer finanziell gutgestellt ist, kann den Wettbewerb der Stellenbewerber mit diesem hohen Risiko durchhalten. Deshalb wird es eine Auslese nicht der Besten, sondern der finanziell Durchhaltefähigsten geben. Zum zweiten bedeutet Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten nicht, daß die Wissenschaft leistungsfähiger wird. Der Typ des von einem Projekt zum anderen springenden und letztlich unqualifiziert arbeitenden wissenschaftlichen Saisonarbeiters, der möglicherweise sein ganzes Arbeitsleben in befristeten Arbeitsverhältnissen verbringen muß, ist für die Qualität von Forschung und Lehre nicht förderlich. Eine Politik, die eine leistungsfähige Wissenschaft will, sollte sich vielmehr am Leitbild eines Wissenschaftlers orientieren, der wie die anderen Beschäftigten sicherer Existenzgrundlagen bedarf, um seine schöpferischen Kräfte zum Wohle von Hochschule und Gesellschaft zu entfalten. Erst die gesicherte arbeitsvertragliche Stellung verschafft ihm die Möglichkeit, kritisch zu arbeiten, ohne um seine Stelle fürchten zu müssen.

Die Steilkurse vernichten, wenn sie zu kleinen Oberseminaren für eine auserwählte Studentenklientel führen, Ausbildungskapazitäten. Sie führen zu einer Verringerung der Absolventenzahl, ohne den Anspruch einlösen zu können, auch bessere Absolventen zu liefern. Über die Kriterien zur Auswahl der sogenannten hochklassigen Studenten ist von niemandem genaueres ausgeführt worden. Es ist zu befürchten, daß hier Duckmäuserei und Vetternwirtschaft entstehen werden. Im übrigen ist es den Studierenden schon bisher möglich gewesen, durch eine geschickte Kombination der besuchten Lehrveranstaltungen ihr Studium schnell zu beenden. Einer neuen Organisationsform bedarf es also nicht.

Versucht man aber die *Hintergründe* dieser Argumentation von Wettbewerb und Elitebildung auszuleuchten, so erkennt man eine neue Art und Weise des Umgangs mit der Wissenschaft. Die Lehr- und Forschungsthemen sollen jetzt präzise ausgewählt werden, und zwar unter politischen, wirtschaftlichen und militärischen Gesichtspunkten. Es soll eine neue ungestörte Zweierbeziehung zwischen Wissenschaft und Wirtschaft entstehen. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse sollen, vermittelt über die Einrichtung von Technologieparks in den Regionen, möglichst rasch in die wirtschaftliche Anwendung umgesetzt werden. Als Gründe für die Beschleunigung dieser Konvergenz von Wissenschaft und Wirtschaft werden der wissenschaftliche Rückstand und die technologische Lücke genannt, in die die Bundesrepublik geraten sei. Schon oberflächliche Daten sprechen aber gegen eine solche Lücke. So wächst die Differenz zwischen Einnahmen und

Ausgaben für Patente und Lizenzen im internationalen Maßstab seit Jahren ständig zugunsten der Einnahmen (1983 gab es einen Überschuß von 509 Mio. DM). Sowohl der Forschungsbericht 1984 als auch das amerikanische »Office of Technology Assessment« (OTA) bestreiten eine solche technologische Lücke. Insbesondere in der Biotechnologie hält die Bundesrepublik eine internationale Spitzenposition. Natürlich gibt es auch Bereiche, in denen sie in Rückstand geraten ist. Insgesamt aber läßt sich ein Klagelied über rückständige Wissenschaftsstrukturen in der Bundesrepublik nicht aufrechterhalten.

Hinter dem Gerede von der Aufholjagd verbergen sich zwei Forderungen: Durch die Produktion und Auswahl sogenannter Eliten, Höchstbegabter oder Spitzenforscher soll die menschliche Arbeitskraft besser ausbeutet werden. Dasselbe soll durch die »Ökonomisierung« der Arbeitsbedingungen von Wissenschaftlern geschehen. Um es klar zu sagen: Die Eliteideologie dient in erster Linie einer *Politik des Personalabbaus*. Die restlichen Wissenschaftler sollen dafür mehr arbeiten. Man meint, Leistung lasse sich durch Verschärfung der Konkurrenz steigern. Offenbar geht man von der Vorstellung aus, Wissenschaftler seien umso kreativer, je unsicherer ihr Arbeitsplatz sei.

Ein weiteres wesentliches Ziel, das mit den Parolen von Wettbewerb, Leistung und Elitenbildung erreicht werden soll, ist die Ausrichtung der Forschung auf die Bedürfnisse der Großunternehmen und auf die Herrschaftssicherung der bundesrepublikanischen Machtinhaber. Ein Bonner Klüngel aus Oberforschern, Großindustriellen, Staatssekretären und Schlafwagenprofessoren soll das Wissenschaftssystem der Bundesrepublik effektivieren.

In Wirklichkeit handelt es sich um eine *Privatisierung der Hochschule*. Diese Art von »Öffnung« der Hochschule wird auch noch als Leistungssteigerung verkauft. Dies geschieht über eine Aufspaltung des Lehr- und Forschungsprozesses. Der Lehrprozeß wird in einen Allgemeinlehrbetrieb und in einen Elitelehrbetrieb aufgespalten. Im allgemeinen Lehrbetrieb wird das Lehrbuchwissen vermittelt, im Elitebetrieb (Steilkurse) wird das, was gestern erforscht worden ist, den Leuten, die morgen damit arbeiten sollen, mitgeteilt. Der Forschungsprozeß wird aufgespalten in Hochschulforschung und Drittmittelforschung. Die Drittmittelforschung, die zu 90 % über staatliche Mittel finanziert wird, wird über Oberprofessorenengutachten an Professoren vergeben. Die wissenschaftliche Ausrichtung wird von den Oberprofessoren bestimmt. Die treffenden Schlagworte der neuen Gesetzgebung müßten nicht Leistungssteigerung usw. heißen, sondern:

- Arbeitnehmerschutzrechte werden abgebaut, um Kosten zu senken; dazu gehört auch die Ausweitung der Zeitvertragspraxis.
- Die Forschung wird u. a. deswegen unter den Einfluß von Drittinteressen gebracht, weil die Wirtschaft angekurbelt werden soll, damit der Staat im Innern eine beharrende, apologetische und immobile Wissenschaft und Forschung etabliert.

Damit besteht die Gefahr, daß die gesellschaftlich relevanten Themen, die die mit der Wirtschaft abgestimmten Hochschulen sowie die staatlich dominierten Forschungseinrichtungen immer mehr verdrängen, außerhalb dieses Institutionengefuges im Rahmen alternativer Wissenschaft untersucht werden müssen.

### *3.1.3 Anstelle des sozialen Netzes: Die Familie*

In der konservativen Ideologie der achtziger Jahre ist die Familie als »Keimzelle der Gesellschaft« so umstritten und umfassend wie in der Restaurationsphase in den 50er Jahren.

Die Politiker der Wende 1982 konnten sich auf das 1981 in den Leitsätzen und Entschließungen der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft niedergelegte Konzept von der »sanften Macht der Familie« und der »neuen Mütterlichkeit« als den Grundpfeilern einer „menschlicheren Gesellschaft“ beziehen. Dieses Konzept formuliert die Legitimationsgrundlage der Familienpolitik und zeichnet die konkreten Strategien der Reprivatisierung in der Sozial- und Familienpolitik vor. Es setzt auf den Konsens der von diesem Sozialabbau Betroffenen, indem es vorgibt, deren berechtigte Bedürfnisse – z. B. nach Schutz, Sicherheit, Anerkennung, Selbstbestimmung und Entfaltung – aufzugreifen. Dabei deutet diese Ideologie jedoch die Inhalte und Forderungen, für die diese Begriffe üblicherweise stehen, um und füllt sie mit anderen Inhalten. Damit soll von den tatsächlichen gesellschaftlichen Widersprüchen und Ungleichheiten, die in kapitalistisch-patriarchalischen Strukturen begründet sind, abgelenkt werden: Falsche gesellschaftliche Gegensätze und Ungleichheiten werden behauptet, etwa zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen, zwischen nichterwerbstätigen Frauen/»Familienmüttern« und erwerbstätigen Frauen. So wird auch versucht, die Kritik der Alternativ- und Selbsthilfbewegungen an zentralistischen und bürokratischen Strukturen der sozialen Sicherung und der sozialen Einrichtungen zu vereinnahmen, um die Privatisierung sozialer Risiken durchzusetzen.

Dazu wird ein Szenario einer menschenfeindlich-technokratischen

»modernen Industriegesellschaft« gezeichnet. In ihr ist der Mensch total funktionalisiert, flexibel und von sich selbst entfremdet. In der Familie soll er dagegen seinen Ruhepunkt und seinen Lebenssinn finden. Sie soll emotionale Geborgenheit bieten, ein Bild von einer lebenswerten, harmonischen Welt vermitteln. Vor allem hat sie die Aufgabe, die materiellen und sozialen Lebensrisiken aufzufangen. Für die konservative Sozial- und Gesellschaftspolitik ist in der Familie die Grundlage ihrer Reprivatisierungsstrategien gelegt: »Die Familie holt die Subsidiarität in die Gesellschaft zurück.« Um das Funktionieren einer solchen Politik trotz der damit verbundenen existenziellen Beeinträchtigungen der Betroffenen zu sichern und eine relativ breite öffentliche Zustimmung zu erreichen, werden diffuse Aufwertungen konservativer Werte und Tugenden formuliert. Werte, die angeblich »ihre Heimat in der Familienkultur haben, wie Liebe, Treue, ... Verzicht, Vorsorge für die kommenden Generationen«, sollen eine zukünftige Gesellschaft »mit menschlicherem Gesicht« sichern. Dieses normative und umfassende Familienmodell zielt darauf ab, soziale Gefährdungen *individuell* zu »heilen«: Veränderungen der Ökonomie und des Erwerbssystems in Richtung Demokratisierung und Humanisierung sowie der Ausbau gesellschaftlicher Sicherungssysteme zum Auffangen sozialer Risiken werden ideologisch ausgeschlossen.

Adressiert ist die Ideologie der »sanften Macht der Familie« in erster Linie an die Frauen, die mit ihrer »Mütterlichkeit« den Sozialabbau auffangen und tragen sollen. Dabei wird über die biologische Mutter- schaft hinaus eine Art soziale Mutterrolle konstruiert: gegenüber pflegebedürftigen, älteren Familienangehörigen und in unbezahlter »ehrenamtlicher« Sozialarbeit gegenüber den Menschen, bei denen die eigene Familie nicht ihre Lebensrisiken auffangen kann.

Mit mystischen Verklärungen – »die Mutter könnte Vorläufer einer neuen Orientierung für die nachfolgende Zeit werden ... Sie ist das Aschenputtel der Moderne, aber vielleicht wie im Märchen die wirklich Erwählte einer neuen Zeit« (Blüm 1983) – wird die Wirklichkeit gesellschaftlich-struktureller Benachteiligung der Frauen verschleiert.

Frauen sollen sich mit ihrer Heim- und Herd-Rolle bescheiden. Dazu wird zustimmungsheischend gefordert, daß die Familienarbeit als »gleichwertige« Arbeit anerkannt werden müsse. Das konservative Gleichberechtigungsmodell schränkt damit die Lebenschancen von Frauen ein: »Mutterarbeit führt zur Selbstverwirklichung der Frau.« Wenn sich die Frau nicht ihrer Festlegung auf Ehe und Familie und damit der Geschlechterhierarchisierung beugt, wird ihr

Verhalten als »fehlgeleitetes Emanzipationsstreben«, als »Befreiungsidee auf Kosten anderer« diffamiert.

Diese Ideologie von der Zweiteilung der Welt, bei der Heim und Herd den Frauen zugewiesen und schmackhaft gemacht werden sollen, geht allerdings nicht nur an der Lebenswirklichkeit der überwältigenden Mehrheit der Frauen in der Gesellschaft, die Erwerbsarbeit und Familie vereinbaren wollen und müssen, vorbei. Sie trifft auch nur zum Teil die Interessen der Unternehmen: Als flexibel einsetzbares, marginalisiertes und unterbezahltes Arbeitskräftepotential haben Frauen im Rahmen unternehmerischer Beschäftigungspolitik in den 70er und 80er Jahren eine wachsende Bedeutung. Frauen werden an besonders belastenden, rationalisierungsgefährdeten Arbeitsplätzen gebraucht. Lohndiskriminierung und ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse sind gegen sie weit eher durchzusetzen als gegenüber Männern. Vor allem aber ist angesichts der Verbreiterung der gewerkschaftlichen und autonomen Frauenbewegung, des Bewußtseinswandels bei Frauen und der wachsenden Artikulierung sowie Verankerung von Fraueninteressen in den verschiedenen Ebenen und Bereichen der Politik, eine derart ungebrochene Ideologie der »neuen Mütterlichkeit« und des einseitigen Lebenskonzeptes für Frauen in der politischen Praxis nicht mehr durchzusetzen.

So geht die CDU im Frühjahr 1985 daran, ihr frauenpolitisches Image aufzupolieren und die Ideologie der »neuen Mütterlichkeit« zu modernisieren. Mit einem Leitantrag zum CDU-Parteitag »für eine neue Partnerschaft zwischen Mann und Frau« will sie den Frauen die »Gleichberechtigung bis zum Jahr 2000« verheißen. Ein Gesetzentwurf zu einem Erziehungsgeld, in dem wesentliche gewerkschaftliche und frauenpolitische Forderungen für einen Elternurlaub (Aufteilung zwischen Müttern und Vätern) bei Arbeitsplatzgarantie vorkommen, soll beweisen, daß nicht nur Worte, sondern auch Taten beabsichtigt sind. In einer Reihe von Punkten unterscheidet sich zumindest auf den ersten Blick die neuformulierte konservative Ideologie von 1985 deutlich von der zu Beginn der 80er Jahre: Die immer noch bestehende Benachteiligung »vieler Frauen im Lebensalltag« wird anerkannt, ihr gleiches Recht auf qualifizierte Berufstätigkeit und auf berufsbezogene Lebensziele betont. Und umgekehrt werden die Männer auf ihre Verantwortung für Familienarbeit und Kindererziehung hingewiesen, die sie »partnerschaftlich« wahrnehmen sollen. Ein Blumenstrauß frauenpolitischer, gewerkschaftlicher, sozialdemokratischer und feministischer Forderungen – vom Elternurlaub (im Rahmen des Erziehungsgeldes), über Babyjahr in der Rente, Frauenförderungspläne im

Betrieb, Gleichstellungsstellen auf allen Ebenen bis hin zum Schutz der Frauen vor ehelicher Mißhandlung und sexueller Gewalt – wird ausgebreitet: Die CDU an der Spitze der Frauenbewegung?

Beim genaueren Hinsehen wird deutlich, daß von einer frauenpolitischen »Wende der Wende« keine Rede sein kann. Die konsequente Durchsetzung von Schutzrechten, wie Elternurlaub und Arbeitsplatzgarantie, scheitert in der praktischen Politik an den Interessen der Wirtschaft. Die gesellschaftliche, strukturelle Diskriminierung der Frau bleibt auch in dieser ideologischen Konstruktion auf der individuellen Ebene angesiedelt – Gleichberechtigung der Frau ist eine Angelegenheit des Bewußtseins der Frau, ihrer Bereitschaft zur Chancenwahrnehmung und zum persönlichen Einsatz für ihre Interessen, und, das ist die neue Variante, Sache eines voluntaristisch definierten »Partnerschaftsverhaltens« der Männer in der Familie.

Der konservative „Lösungsvorschlag“ zur geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, durch den die Belastungen der Frauen und der Familien mit den Lebensrisiken und Bedürfnissen erträglicher werden sollen, hat zwei Teile:

- zum einen »Partnerschaft« und individuelle, »frei bestimmte« Aufgabenteilung zwischen Frau und Mann,
- zum anderen Teilzeitarbeit, angeblich für Frauen und Männer; aber von der geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung und von der geschlechtsspezifischen Teilung der Berufswelt/des Erwerbssystems her ist klar, daß diese Zuweisung eines halbierten Rechts auf Arbeit weiterhin fast ausschließlich die Frauen betreffen wird.

Deutlich sind also die unveränderten Interessenlagen, die die konservative Frauen- und Familienideologie bestimmen:

#### *Politik des Sozialabbaus*

Auch das neue ideologische Konzept beläßt die Verantwortung für das Auffangen der sozialen Risiken und des Sozialabbaus bei der Familie. Angesichts der Proteste der Frauen gegen die einseitige Zuschreibung der Lasten des Sozialabbaus wird nun die Mitverantwortung des Mannes betont. Ändern wird das nichts an den Verhältnissen. Das Fehlen gesellschaftlicher Systeme und Einrichtungen zur sozialen Absicherung und Unterstützung kann so nicht ausgeglichen werden. Zudem ist die Umverteilung der Familien- und unbezahlten Sozialarbeit auf die Männer eine Fiktion. Bewußtseinsstand und unternehmerische Ansprüche an die Vollverfügbarkeit der männlichen Arbeitskraft im Produktionsprozeß lassen diese Umverteilung nicht zu.

## *Arbeitsmarktpolitik der Ausweitung flexibler und diskriminierter Beschäftigungsverhältnisse*

Die Lösung, die Frauen – und vorgeblich auch Männern – zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zu einer anderen Arbeitsteilung in der Familie angeboten wird, heißt Teilzeitarbeit, befristete Arbeit oder Heimarbeit. Nicht nur Jugendliche sollen nach der Ausbildung dankbar sein, wenn sie wenigstens eine befristete bzw. Teilzeitbeschäftigung angeboten erhalten, sondern auch und insbesondere die Frauen: Im Erziehungsgeld-Gesetzentwurf wird ein »Zuverdienst« zum Erziehungsgeld über Teilzeitarbeit vorgeschlagen. Damit schlägt man zwei Fliegen mit einer Klappe: Zum einen kann dann das Erziehungsgeld von vornherein auf Taschengeldhöhe beschränkt werden (oder kann in späteren Streichungsrunden schnell wieder gekürzt werden); zum anderen soll die Frau daran gewöhnt werden, daß die Normalform weiblicher Erwerbstätigkeit die flexible Teilzeitarbeit ist, nämlich spätestens dann, wenn sie Mutter wird und die Familienarbeit zunimmt. Auf diese Weise soll der Widerstand der Frauen gegen ihre Mehrfachbelastung in Beruf und Familie und gegen die frauenfeindlichen Konsequenzen flexibler und befristeter Arbeitsverhältnisse sowie der Heimarbeit im Zusammenhang mit neuen Technologien kanalisiert werden. Verkauft wird im Zusammenhang mit dem einjährigen Erziehungsgeld auch die Ausweitung befristeter Beschäftigung. Es ist vorzusehen, daß Frauen zwar letzteres bekommen werden: noch mehr Zeitverträge, Job-Sharing, Kapovaz (kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit), ein minimales Erziehungsgeld – aber eben nicht die Arbeitsplatzgarantie, nicht die Frauenförderungspläne und kein wirkungsvolles Gesetz zur Gleichbehandlung bei Einstellungen und am Arbeitsplatz wie überhaupt in der Gesellschaft.

## *Bevölkerungspolitik: Berufsverzicht der Frau zur Steigerung der Geburtenrate*

Immer wieder wird die berufliche Emanzipation der Frau für den Geburtenrückgang, der als gesellschaftliche Katastrophe bezeichnet wird, verantwortlich gemacht. Die Sorge um die »sterbende Generation« und die damit beschworenen Gefahren eines Rückgangs des Erwerbspersonenpotentials, einer Zerrüttung der Rentenfinanzierung und selbst einer nachlassenden Investitionsneigung bilden die Legitimationsgrundlage des Staates für den Eingriff in die Lebenspläne der Frauen, die immer mehr eine kontinuierliche, gleichberechtigte Berufstätigkeit anstreben. Tatsächlich können die Emanzipationspläne der Frauen, ihr Anspruch auf eine gleichberechtigte Beteiligung im ökono-

mischen und gesellschaftlichen Prozeß angesichts der Familien- und Kinderfeindlichkeit der vorfindlichen Arbeitsstrukturen zum Verzicht auf Kinder führen. Da aber die Einschwörung der Frauen auf die »neue Mütterlichkeit« sowie auf das Zwei-Phasen-Modell als Lebensentwurf (einige Jahre Erwerbstätigkeit und dann Familie, eventuell in Kombination mit einem ehrenamtlichen Engagement) nicht gelingt und die »Mutterarbeit als Beruf« für die überwältigende Mehrzahl der Frauen weder sozial noch materiell eine gewünschte Alternative ist, sollen die »Familienförderung« – beispielsweise über ein Erziehungs-geld – und die Flexibilität von Beschäftigungsformen in den Dienst einer expansiven Geburtenpolitik gestellt werden. Die Betonung der Familienrolle der Väter durch den Vorschlag einer partnerschaftlichen Aufgabenverteilung dient vor allem dem Ziel, die Bedeutung solcher harten Strategien im Klima der modernisierten Form konservativer Ideologie herunterzuspielen. Der beabsichtigte »besondere Schutz«, der der Institution Ehe gewährt werden soll, verbessert die Emanzipationschancen der Frauen keineswegs, eher im Gegenteil. Darüber hinaus hat er die fortbestehende Diskriminierung nicht-ehelicher Lebensgemeinschaften und die Diskriminierung von Lebenskonzepten ohne Mutter-/Elternschaft zur Kehrseite. In diesem Zusammenhang fügt sich auch die neubelebte Kampagne gegen den § 218 und gegen die Eherechtsreform der siebziger Jahre ein.

### 3.2 Weniger Schutz und mehr Konkurrenz: Das »Beschäftigungsförderungsgesetz«

#### 3.2.1 *Einleitung*

Die Bundesregierung ist seit Beginn des vergangenen Jahres dabei, eine Vielzahl von Maßnahmen zu planen und umzusetzen, die sich auf eine Veränderung und Verschlechterung der arbeits- und sozialrechtlichen Schutzvorschriften verschiedener Beschäftigtengruppen beziehen. Dabei geht es um den Abbau personenbezogener Arbeitsschutzvorschriften für Jugendliche und Schwerbehinderte ebenso wie um die Verschlechterung des Arbeitsschutzes, um die Förderung unterwertiger Beschäftigungsverhältnisse genauso wie um den Abbau des Schutzes vor Entlassungen und bei Betriebsänderungen.

Mit den zahlreichen Gesetzesänderungen werden Pläne in die Wirklichkeit umgesetzt, die beispielsweise im Lambsdorff-Papier vom

Herbst 1982, in den Vorschlägen Haimo Georges und in den Thesen Ernst Albrechts vom Sommer 1983 umrissen wurden. Es handelt sich um ein genau durchdachtes Konzept zur Schwächung der arbeits- und sozialrechtlichen Stellung des einzelnen Arbeitnehmers mit dem Ziel, die rechtliche und faktische Verfügbarkeit über den Produktionsfaktor Arbeit zu erhöhen. Dabei geht es um die Erleichterung des reibungslosen und kostengünstigen Personalabbaus ebenso wie um die generelle Verminderung von „Einschränkungen“ beim betrieblichen Arbeitskräfteeinsatz. Die angestrebte arbeits- und sozialrechtliche Abstufung und Differenzierung zielt auf eine schleichende Aushöhlung des mit vielfältigen tariflichen und gesetzlichen Schutzansprüchen ausgestatteten Normalarbeitsverhältnisses und damit auch auf eine Absenkung des kollektiven Schutzniveaus.

Dieser Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten bildet die zweite Stufe des staatlichen Sozialabbaus, der mit der ersten Phase der Sozialleistungseinschränkungen und -kürzungen eng verknüpft ist. Nachdem bereits durch die vielfältigen Verschlechterungen bei der Arbeitslosenversicherung die betroffenen Arbeitslosen und auch die (noch) Beschäftigten unter Druck gesetzt werden, soll durch die Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsverhältnisse die Disziplinierungsfunktion der industriellen Reservearmee noch weiter aktiviert werden.

Mit hohem ideologisch-propagandistischem Aufwand bemüht sich die Bundesregierung, den arbeitnehmerfeindlichen Kern ihrer Flexibilisierungsstrategie zu verschleiern. Starre und völlig verkrustete Strukturen der Arbeitswelt, so wird argumentiert, widersprüchen nicht nur den tatsächlichen Bedürfnissen vieler Arbeitnehmer, sondern verhinderten auch einen raschen Abbau der hohen Arbeitslosigkeit. Flexibilität sei darüber hinaus auch deswegen besonders vonnöten, um den Anforderungen des zunehmenden Einsatzes neuer Technologien in Produktion, Dienstleistung und Verwaltung gerecht zu werden. Mehr Flexibilität hinsichtlich Arbeitszeit, Arbeitsschutz und Arbeitsverhältnissen wird als Patentrezept zur Lösung mehrerer Probleme angeboten.

### *3.2.2 Maßnahmen und Regelungen der Flexibilisierung und Deregulierung*

Die geplanten und weitgehend bereits durchgesetzten Maßnahmen umfassen folgende Gesetze:

- Arbeitszeitgesetz

- Jugendarbeitsschutzgesetz
- Schwerbehindertengesetz
- Kündigungsschutzgesetz
- Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
- Betriebsverfassungsgesetz

Die wichtigsten Änderungen sind im sog. »Beschäftigungsförderungsgesetz« zusammengefaßt. Sie lassen sich zu folgenden Gruppen zusammenfassen:

### *Arbeitszeitgestaltung und Arbeitszeitschutz*

Auf die Flexibilisierung der Arbeitszeitgestaltung sind vor allem die Bestimmungen des »Beschäftigungsförderungsgesetzes« zur Regelung von Teilzeitarbeit, kapazitätsorientierter variabler Arbeitszeit (Arbeit auf Abruf) und Job-Sharing gerichtet. Erstmals werden damit in Arbeits- und Sozialgesetzen Arbeitszeitformen legalisiert, deren vorwiegend negative Auswirkungen im Rahmen von personalwirtschaftlichen Rationalisierungsstrategien aus verschiedenen Branchen hinlänglich bekannt sind (vgl. z. B. Kapovaz-Systeme im Einzelhandel). Marginale Schutzbestimmungen, die etwa eine teilweise Vergütung der Rufbereitschaft bei der Arbeit auf Abruf bewirken oder eine automatische Kündigung des Job-Sharing-Arbeitnehmers beim Ausscheiden seines Partners verhindern sollen, liefern den Vorwand für eine positive Sanktionierung dieser Arbeitszeitformen und dürften in der betrieblichen Realität nur schwer an Bedeutung gewinnen.

### *Personenbezogener Arbeitsschutz*

Der personenbezogene Arbeitsschutz soll durch das Arbeitszeitgesetz, durch die Novellierung des Jugendarbeitsschutzgesetzes und des Schwerbehindertengesetzes »aufgelockert« werden. Beim Jugendarbeitsschutz ist der Arbeitsbeginn in einzelnen Bereichen vorverlegt worden. Das bedeutet beispielsweise für einen 17jährigen Auszubildenden im Bäckerhandwerk, daß die Arbeit um 4 Uhr morgens begonnen werden muß. Weiterhin kann die tägliche Arbeitszeit statt bisher 8 künftig auch  $8\frac{1}{2}$  – 9 Stunden betragen. Aufweichungstendenzen lassen sich auch für Arbeitszeitbestimmungen für Frauen feststellen. Erhielten sie bislang nach  $4\frac{1}{2}$  Stunden 20 Minuten Pause, sollen sie zukünftig 6 Stunden bis zur ersten Pause arbeiten. Die Nacharbeit für Frauen soll durch Verschiebung des Nacharbeitsbeginns um 2 Stunden auf 22 Uhr ausgeweitet werden. Weitreichende Änderungen sind auch bei den Schutzbestimmungen für Schwerbehinderte vorgesehen. Insbesondere soll der Kündigungsschutz ausgehöhlt werden,

indem er nicht bereits von Beginn der Beschäftigung, sondern erst nach Ablauf von sechs Monaten in Kraft tritt. Der Zusatzurlaub für Schwerbehinderte soll von 6 auf 5 Tage verringert, Kuren sollen auf diesen Zusatzurlaub angerechnet werden. Indirekt wird auch die Verpflichtung der Betriebe, Schwerbehinderte zu beschäftigen, abgeschwächt, indem schwerbehinderte Auszubildende doppelt, d. h. für zwei Pflichtplätze gerechnet werden.

### *Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse*

Die Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse selbst soll durch stark ausgeweitete Möglichkeiten zu befristeten Arbeitsverträgen und durch die Verlängerung der Fristen bei Leiharbeit flexibilisiert werden. Die Ausweitung befristeter Arbeitsverträge durch das »Beschäftigungsförderungsgesetz« hat eine zentrale Bedeutung. War es bisher so, daß Arbeitsverhältnisse grundsätzlich unbefristet waren und nur bei bestimmten – von der Rechtsprechung konkretisierten – sachlichen Gründen befristet werden konnten, sind künftig Befristungen von Arbeitsverträgen bis zu 18 Monaten grundsätzlich, also auch ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes zulässig, wenn ein Arbeitsloser eingestellt wird. Bei Unternehmensneugründungen soll diese Frist unter bestimmten Voraussetzungen sogar noch verlängert werden können. Eine Ausweitung der Leiharbeit wird durch die Verdopplung der Höchstdauer des gegenwärtig zulässigen Arbeitnehmerverleihs von drei Monaten auf ein halbes Jahr bewirkt. Im wissenschaftlichen Bereich soll ein Gesetz über befristete Arbeitsverträge mit wissenschaftlichem Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen die tariflichen Einschränkungen der in diesem Bereich ohnehin schon stark ausgeferteten Zeitvertragspraxis aufheben.

### *Schutz vor Entlassungen und bei Betriebsänderungen*

Der soziale Schutz vor Entlassungen und bei Betriebsänderungen und Schließungen soll durch Veränderungen des Kündigungsschutzgesetzes und der betriebsverfassungsrechtlichen Schutzbestimmungen abgebaut werden.

Für Beschäftigte in Kleinbetrieben soll der Kündigungsschutz dadurch verschlechtert werden, daß bei der Berechnung der Beschäftigtenzahl, bis zu der Kleinbetriebe von der Anwendung bestimmter Kündigungsschutzvorschriften ausgenommen sind, künftig Teilzeitarbeitnehmer, deren regelmäßige Arbeitszeit wöchentlich 10 Stunden oder monatlich 45 Stunden nicht überschreitet, nicht mehr mitgezählt werden.

Die Sozialplanpflicht bei Personalabbau außerhalb des Konkursfalls soll entscheidend abgeschwächt werden. Bei neugegründeten Betrieben soll in den ersten vier Jahren ein Sozialplan grundsätzlich nicht mehr erzwingbar sein. Ansonsten soll ein Sozialplan erst dann erzwingbar sein, wenn je nach Betriebsgröße zwischen 10 und 20 Prozent der Arbeitnehmer eines Betriebes entlassen werden. Bislang reichte dazu eine Größenordnung von rund 5 Prozent aus. Diese und weitere restriktive Einzelbestimmungen werden dazu beitragen, daß Sozialpläne in der betrieblichen Praxis seltener werden und schlechter ausfallen.

### *Spaltung der betrieblichen Interessenvertretung*

Ergänzend zur Aushöhlung zentraler arbeits- und sozialrechtlicher Schutzzvorschriften, die für den einzelnen Beschäftigten Geltung haben, plant die Bundesregierung durch Veränderung betriebsverfassungs- und personalvertretungsrechtlicher Vorschriften eine nachhaltige Schwächung der betrieblichen Interessenvertretungen. Änderungen bei den Vorschriften zur Einreichung von Vorschlagslisten zur Betriebsratswahl und zur Stärkung des Minderheitenschutzes bei der Freistellung von Betriebsräten und der Besetzung bestimmter Betriebsausschüsse zielen faktisch auf eine Schwächung der DGB-Gewerkschaften durch Splittergruppen (z. B. Christlicher Gewerkschaftsbund). Entsprechend sollen auch die Wahlvorschriften des Bунdespersonalvertretungsgesetzes geändert werden. Darüber hinaus soll die alte FDP-Forderung nach betriebsverfassungsrechtlicher Verankerung der Sprecherausschüsse für leitende Angestellte jetzt eingelöst werden.

### *3.2.3 Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses*

Die dargestellte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zielt auf eine Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses. Diese Eingriffe lassen sich erst voll im Zusammenhang mit dem Sozialabbau der letzten Jahre verstehen. Der gemeinsame Nenner von Sozialabbau und Deregulierung des Arbeitsmarktes sowie noch weitergehenderer Vorstellungen liegt in der Instrumentalisierung der Massenarbeitslosigkeit für eine Umverteilung zugunsten der Unternehmer.

### *Neue Stufe des Sozialabbaus*

Hohe Arbeitslosigkeit verschiebt die Machtverhältnisse auf dem

Arbeitsmarkt. Das von der Arbeiterbewegung erkämpfte soziale Tarifgefüge gerät unter Druck, da genügend Arbeitslose – um überhaupt einen Arbeitsplatz zu erhalten – zu erheblichen Konzessionen gezwungen sind. Die arbeitslose Reservearmee wirkt allerdings nicht wie noch vor hundert Jahren unmittelbar und ohne zeitliche Verzögerung in die Betriebe hinein; ihre Disziplinierungsfunktion ist durch den Aufbau eines Sozialstaates und eine Stärkung der Gewerkschaften abgeschwächt worden:

– Durch die Gewährung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Sozialhilfe gibt es zwar eine niedrige, aber immerhin zumindest eine Auffanglinie der Existenzsicherung; damit wird ein Mindeststandard festgelegt, der bei Annahme eines Arbeitsplatzes nicht ohne weiteres unterschritten wird.

– Durch Kündigungsschutz in den Betrieben wird Unternehmern ein Austausch von leistungsschwächeren Beschäftigten durch leistungsstärkere Arbeitslose erschwert. Dieser Kündigungsschutz ist vor allem in Verbindung mit starken Betriebsräten und Gewerkschaften ein Haupthindernis der »Flexibilisierung« der betrieblichen Beschäftigung.

Die ungestörte Entfaltung der Disziplinierungsfunktion der Massenarbeitslosigkeit setzt somit erhebliche politische Eingriffe in den Sozialstaat voraus. Genau dies ist in den letzten Jahren geschehen. Zunächst wurden die Sozialleistungen der Arbeitsmarktpolitik direkt gekürzt. Die Arbeitsmarktpolitik war wegen ihrer strategischen Rolle in den Verteilungsauseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit Hauptopfer aller Kürzungen. Die Unterhaltsgelder für Arbeitslose, Kurzarbeiter und Weiterzubildende wurden mehrfach abgesenkt. Der Kreis der Leistungsbezieher wurde durch Verlängerung der notwendigen Versicherungszeiten verkleinert. Durch Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen und Verlängerung der Sperrzeiten übernahm die Arbeitsmarktpolitik disziplinarische Funktionen, Arbeitslose in ungünstige Beschäftigungsverhältnisse zu zwingen. Diese Kürzungen wurden begleitet durch eine Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung bei langandauernder Arbeitslosigkeit. Die politische Enthaltsamkeit bei diesem Ausgrenzungsprozeß kam de facto einer zweiten ebenso gravierenden Kürzungsserie gleich. Die Arbeitslosenversicherung ist heute »saniert« und machte 1984 sogar Überschüsse. Damit entfiel einerseits die fiskalische Legitimierung weiterer Kürzungen. Andererseits wurde die Lage der Mehrheit der Arbeitslosen bereits so weit verschlechtert, daß auch aus konservativer Sicht ausreichende Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen für eine

Umstrukturierung der betrieblichen Lohn- und Leistungsbedingungen konstatiert werden konnte.

Die »Früchte« des Sozialabbaus können von den Unternehmen umso besser eingebracht werden, wenn bestehende Schutzrechte der Beschäftigten abgebaut werden. Genau diese »Lücken des Sozialabbaus« sollen nun durch das sogenannte »Beschäftigungsförderungsgesetz« sowie die anderen dargestellten Eingriffe in das Arbeitsrecht geschlossen werden. Dies alles – so die demagogische Begründung – geschehe nur im Interesse der Arbeitslosen. »Es gilt, arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften dort flexibler zu gestalten, wo dies zu zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose führt. Denn Schutzvorschriften für jene, die im Erwerbsleben stehen, erweisen sich oft als Barrieren für diejenigen, die draußen sind« (Regierungssprecher vom 28.8.1984).

Bei diesem argumentativen Grundmuster handelt es sich um eine bewußte und systematische Vertauschung von Ursache und Wirkung: es sind nicht etwa die vielfältigen sozialen Risiken des kapitalistischen Wirtschaftsprozesses, die Anlaß und Ausgangspunkt für die arbeits-, sozial- und tarifrechtlichen Schutzbestimmungen bilden, sondern umgekehrt werden eben diese Vorschriften für die steigende Arbeitslosigkeit insgesamt und die besondere Benachteiligung einzelner Beschäftigtengruppen auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich gemacht. Daß es in Wirklichkeit überhaupt nicht um die Arbeitslosen geht, läßt sich aus einer Stellungnahme des Hauptgeschäftsführers der BDA erkennen: »Der durch Gesetz und Rechtsprechung ständig ausgebauten Arbeitnehmerschutz hat die Beschäftigungsrisiken der Betriebe in eine gefährliche Höhe getrieben. Ganz allgemein muß man sagen, daß die Existenz-, Gesundheits- und Beschäftigungsrisiken der Arbeitnehmer von den Betrieben in einem begrenzten, ihre Leistungskraft nicht überfordernden Umfang getragen werden können« (F. H. Himmelreich).

### *Mehr Risiken für die Beschäftigten*

Sicherlich werden die geplanten Regelungen zu einer Zunahme von Leih- und Zeitarbeitsverträgen sowie einer Verringerung der Abfindungen bei Entlassungen führen. Damit wird ein ohnehin herrschender Trend beschleunigt. Schon jetzt hat der Anteil an flexiblen kurzzeitigen Beschäftigungsverhältnissen zugenommen. Während 1972 der Anteil von Vermittlungen der Arbeitsämter in zeitlich begrenzte Beschäftigungen (über 7 Tage bis 3 Monate) noch 12,7 % betrug, stieg er bis 1981 auf 21,1 %. Der Anteil befristeter Arbeitsplatzangebote an

den Abgängen der offenen Stellen hat von 25,4 % (1980) auf 33,9 % 1983 zugenommen. Das Anwachsen der Kündigungsschutzklagen von 201 166 (1970) auf 347 520 (1981) weist auf höhere Kündigungsrationen durch die Unternehmer hin. Eine weitere Ausdehnung solcher flexibler Beschäftigungsverhältnisse entlastet die Unternehmer von vielen sozialen Verpflichtungen, die aus normalen Arbeitsverträgen erwachsen; dies ist mit gravierenden Folgen für die Beschäftigten verbunden. Viele Zeitarbeitskräfte beispielsweise können nicht mehr auf Dauerbeschäftigung klagen, wenn sie ohne »besonderen Grund« einen Zeitarbeitsvertrag erhalten haben. Oder bei größeren Entlassungsaktionen werden Unternehmen von Sozialplanverpflichtungen befreit. Beschäftigte werden dann z. B. ohne Abfindungen, Umsetzungszusagen, Qualifizierungsangebote und ähnliche traditionelle Sozialplanverpflichtungen entlassen. Schließlich besteht die Gefahr einer Ausgliederung aus der sozialen Sicherung, indem kurzzeitig beschäftigte Arbeitskräfte nicht mehr die notwendigen Versicherungszeiten etwa für das Arbeitslosengeld oder andere Leistungen nachweisen können. Durch die Veränderung der Pflichtplätze für Schwerbehinderte und die Aushöhlung ihres Kündigungsschutzes wird die Arbeitslosigkeit dieser ohnehin besonders gefährdeten Beschäftigtengruppe erhöht.

### *Personalpolitik der unteren Linie*

Auf die Chance, leichter heuern und feuern zu können, werden die Unternehmen außerdem nicht mit einer Ausweitung ihres Personals, sondern einer Personalpolitik der unteren Linie reagieren. Reserven für Urlaubszeiten, Krankheit und Produktionsspitzen müssen nicht mehr intern vorgehalten werden. Die Erleichterung von Zeit- und Leiharbeitsverträgen sowie von Entlassungen provoziert geradezu einen Abbau interner Personalreserven, da sie den Unternehmern einen risikolosen Zugriff auf die externen Reserven (= Reservearmee) des Arbeitsmarktes eröffnet. Trotz einer Zunahme von Leih- und Zeitarbeitsverträgen wird der beschäftigungspolitische Gesamteffekt negativ sein, da die Verluste von festen Arbeitsverhältnissen nicht kompensiert werden, ganz abgesehen von den qualitativen Verschlechterungen in den befristeten Arbeitsverhältnissen selbst. Durch ein Mehr an Flexibilität wird die Zahl der Arbeitslosen erhöht, verlieren also Arbeitslose und Beschäftigte.

Die Erhöhung von Flexibilität wird insgesamt zu einer Zunahme ungeschützter Beschäftigungsverhältnisse führen. Dabei werden insbesondere die leistungsschwächeren Arbeitskräfte ohne Schutz bleiben, denen im Zweifel leistungsstärkere, qualifiziertere und jüngere

Arbeitskräfte vorgezogen werden, die in großer Zahl auf den Arbeitsmarkt strömen. Langfristarbeitslosigkeit und Konzentration aller Risiken auf bestimmte Gruppen der Beschäftigten werden sich verschärfen. Es kann zu einer noch schärferen Ausprägung der »Problemgruppen des Arbeitsmarktes« kommen. Die größten Verlierer wären Ältere sowie Arbeitskräfte ohne Berufsausbildung und mit gesundheitlichen Einschränkungen, die, einmal »ausgegliedert«, ohne jegliche Chance auf dem Arbeitsmarkt wären. Jüngere gut ausgebildete Arbeitskräfte könnten in Einzelfällen hingegen von solchen Regelungen profitieren.

### *Schwächung kollektiver Interessenvertretung*

Durch die Schürung solcher Interessengegensätze erhofft sich die konservative Regierung bei der Durchsetzung ihrer Vorhaben politischen Rückenwind. Durch die Aufweichung bislang einheitlicher Schutzbestimmungen per Ausnahmeregelung für einzelne Beschäftigte bzw. Beschäftigtengruppen sollen Arbeitnehmer in verschiedene Teilgruppen mit unterschiedlichen Schutzansprüchen aufgespalten werden bzw. Unterschiede da, wo sie bereits bestehen, weiter vertieft werden. Die zunehmende arbeitsrechtliche Abstufung und Differenzierung bei gleichzeitigem Absinken des Gesamtniveaus geht einher mit einem politisch-ideologischen Prozeß der schlechenden Aushöhlung des Anspruchs auf ein Normal-Arbeitsverhältnis mit voller Gültigkeit der tariflichen und gesetzlichen Schutzansprüche. Die damit einhergehende – zumindest aber angestrebte – Segmentierung und Partikularisierung ganzer Belegschaften und Belegschaftsgruppen erschwert den ohnehin komplizierten Prozeß der Vereinheitlichung der Beschäftigteninteressen und schwächt auf diese Weise das Durchsetzungsvermögen der Interessenvertretung. In dem Maße, wie die Belegschaften immer mehr in Teilgruppen mit unterschiedlichen Rechten und auch Interessen zerfallen (Stammbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte, Leiharbeiter, befristet Beschäftigte usw.), wächst die Gefahr, daß die betriebliche Interessenvertretung sich in ihrer Arbeit auf die Interessen der Vollzeitbeschäftigten (Stamm-)Arbeitnehmer konzentriert und damit selbst noch die Erosion ihrer Machtbasis und ihres politischen Durchsetzungsvermögens antreibt. Ohne Zweifel ist gerade dies eine zentrale interessen- und machtpolitische Funktion jeglicher kapitalorientierter Flexibilisierungspolitik.

Individualisierung, Absage an kollektive Interessenvertretung, geringere gesellschaftliche Bedeutung der Gewerkschaften werden ideologisch zum Programm der Zukunft. Im Mittelpunkt konservativer Utopien steht das einzelne, frei und souverän disponierende und

entscheidende Individuum, das sich von Bevormundung durch Institutionen und Organisationen emanzipiert und sein Leben nach eigenen Vorstellungen frei gestaltet. Jeder soll das Recht haben, seine Arbeitskraft zu den Preisen und Bedingungen anzubieten, die ihm seiner Lage entsprechend opportun erscheinen. Der Begriff der Flexibilität, der in bezug auf die Arbeitszeit als »Zeitsouveränität« konkretisiert wurde, wird hier zum Inbegriff angeblicher Selbstbestimmung. Als störende Kraft müssen in diesem Zusammenhang Großorganisationen wie die Gewerkschaften erscheinen, die, vermeintlich gegen die Interessen ihrer Mitglieder und der Beschäftigten insgesamt, an kollektiven, vereinheitlichenden Normen und Regelungen festhalten wollen. In einer verallgemeinernden Perspektive wird daraus rasch das Bild von Gewerkschaften als rückwärts gewandten, fortschrittliche Entwicklungen verhindernden Organisationen mit mittelalterlichem Zunftcharakter, die sozial absteigende Gruppen aus einer grundlegend defensiven Position heraus vertreten. Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt soll in Verbindung mit der Konsumentensouveränität auf dem Absatzmarkt eine marktwirtschaftliche Zukunftsvision werden.

### *3.2.4 Sicherung und Ausbau des Normalarbeitsverhältnisses als Alternative*

Die arbeitsrechtliche Auflösung des mit tariflichen und gesetzlichen Schutzansprüchen ausgestatteten Normalarbeitsverhältnisses ist kein neuer eigenständiger Weg zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit, sondern wird im Gegenteil deren Niveau noch erhöhen und die soziale Lage der Beschäftigten erheblich verschlechtern. Umgekehrt ist Erhalt und Ausbau von Schutzbestimmungen eine zentrale Stütze bei der Verteidigung von Arbeitsplätzen sowie von Arbeitsbedingungen und Löhnen. Gerade in der Wirtschaftskrise, wenn Interessengegensätze zunehmend härter ausgetragen werden, sind garantierte Rechtspositionen oft der wichtigste Schutz vor Unternehmerwillkür. Da die Unternehmen durch Leiharbeit, Scheinwerkverträge oder Unternehmensaufspaltungen in der Wirtschaftskrise außerdem im verstärktem Maße arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen umgehen, kann der Status quo nur durch einen Ausbau von Schutzbestimmungen erhalten werden. Die wichtigsten Ansatzpunkte zur Bekämpfung solcher Umgehungsstrategien liegen

– in dem von den Gewerkschaften geforderten Verbot von legaler Leiharbeit und der Kontrolle zur Unterbindung illegaler Leiharbeit;

- in einer nur restriktiveren Zulassung von Zeitarbeitsverträgen, also bei Vorliegen eines besonderen Grundes für eine Befristung;
- in einem Ausbau der arbeitsrechtlichen Haftung von Konzernen bzw. Holding-Unternehmen bei der Aufspaltung einheitlicher Unternehmen in mehrere selbständige Unternehmen sowie eine Aufrechterhaltung aller an Betriebsgrößen gebundenen Rechte (z. B. auf Bildung eines Betriebsrates, Recht auf Abschluß von Betriebsvereinbarungen etc.) bei einer künstlichen Aufspaltung von wirtschaftlichen Einheiten in mehrere kleine Unternehmen.

Durch die bessere rechtliche Absicherung von unbefristeten Vollzeitarbeitsverhältnissen kann die Arbeitslosigkeit nicht wesentlich reduziert werden. Die Verteilungskonflikte in der Krise werden lediglich anders reguliert. Wenn nicht durch Beschäftigungsprogramme und Arbeitszeitverkürzungen die Arbeitslosigkeit deutlich vermindert werden kann, besteht die Gefahr einer Umverteilung von Beschäftigungsrisiken vor allem auf die zunehmende Zahl von Teilzeitarbeitskräften, die zu weit über 90 % Frauen sind. Durch die Expansion von Teilzeitarbeit hat in manchen Bereichen in den letzten Jahren eine Erosion des Normalarbeitsverhältnisses stattgefunden (z. B. im Einzelhandel). Dies wurde durch unzureichende arbeitsrechtliche, sozialpolitische und tarifliche Absicherungen von Teilzeitarbeit begünstigt. Wenn dieses »Absicherungsgefälle« zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigen, das auch einem Gefälle zwischen Männern und Frauen entspricht, nicht reduziert wird, droht der Verteilungskonflikt zwischen Kapital und Arbeit durch einen Verteilungskonflikt zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen überlagert zu werden. Die Blüm'sche Herangehensweise liegt in einer Nivellierung nach unten, die aus den obengenannten Gründen unakzeptabel ist.

Sinnvolle Orientierungspunkte zur Reduzierung des Gefälles, zur Förderung einer zunehmenden Beschäftigung von Frauen und zur Ermöglichung gemeinsamer Interessenformulierung liegen hingegen

- zum einen im Ausbau von Schutzrechten für Teilzeitkräfte. Hierzu gehören u. a. die Einbeziehung von Teilzeitkräften in den Rationalisierungs- und Kündigungsschutz, garantierte Arbeitszeiten (keine Arbeit auf Abruf), gleiche Einbeziehung in Weiterbildung und betrieblichen Aufstieg etc.. Ausgearbeitete Vorschläge hierzu wurden beispielsweise von der Gewerkschaft Handel Banken und Versicherungen und im Teilzeitarbeit-Gesetzentwurf der SPD vorgelegt.
- zum anderen in garantierten Rechten auf vorübergehende Freistellung bzw. Reduzierung der Arbeitszeit für Perioden der Kindererziehung, der Weiterbildung und sonstige kulturelle oder gesellschaftliche

Vorhaben mit Anspruch auf eine anschließende Rückkehr in eine Vollzeitbeschäftigung. Die GRÜNEN haben solche Überlegungen in ihrem Arbeitszeitgesetzentwurf zusammengefaßt.

### 3.3 Pfunde für die Reichen – Pfennige für die Massen: Das »Steuerentlastungsgesetz«

#### 3.3.1 *Steuersystem und Steuerentlastung*

Statt die Finanzpolitik unter das Ziel zu stellen, die Massenarbeitslosigkeit mit einer aktiven Beschäftigungspolitik zu bekämpfen, hat sich die Bundesregierung für die Senkung der Lohn- und Einkommenssteuer entschieden. Nach einem zermürbenden, für die Bundesregierung charakteristischen Hin und Her (ähnlich wie bei den Entscheidungen um Buschhaus, das Tempolimit bzw. um die Einführung von Katalysatoren-Pkw) hat das Bundeskabinett am 18.12.1984 den Entwurf eines »Gesetzes zur leistungsfördernden Steuernsenkung und zur Entlastung der Familie« (Steuerentlastungsgesetz) auf den parlamentarischen Weg gebracht. Im Kern sieht dieses Gesetz eine Lohn- und Einkommenssteuerentlastung im Umfang von mehr als 20 Mrd. DM vor. Diese regierungsoffiziell als »größte Steuerreform in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland« gepriesene Maßnahme dient drei programmatischen Zielen:

– Die Expansion des Anteils der gesamten Steuer am Sozialprodukt soll bis 1988 auf ca. 23,6 % abgebremst werden. Was als »Steuerreform« propagiert wird, hat – wie die früheren Steuerentlastungsmaßnahmen (vor allem die »große Steuerreform« von 1975) – die Aufgabe, die gesamtwirtschaftliche Steuerbelastung mittelfristig einigermaßen stabil zu halten (1975 wurde die volkswirtschaftliche Steuerquote ebenfalls auf ca. 23,5 % reduziert).

– Unter dem Umverteilungsmotto »Leistung muß sich wieder lohnen« werden einkommensabhängige Entlastungsdifferenzierungen vorgenommen. Die spürbare Bevorteilung der Großverdiener gegenüber den durchschnittlichen Einkommensbedingungen der Masse der Arbeitnehmer ist der Zweck dieses Steuerentlastungsprogramms. Von daher überrascht es auch nicht, daß auch nach dieser »Steuerreform« die relative Belastung der Lohn- und Gehaltsbezieher mit direkten Steuern (Lohnsteuerquote) – wenn auch erst einmal abgebremst – weiter wächst.

– Im Zentrum der »Entlastung der Familie« steht eine drastische

Ausdehnung des Kinderfreibetrags, der 1975 zunächst zugunsten der allgemeinen Kindergeldzahlung abgeschafft, jedoch mit der »Haushaltsoperation '83« in geringem Ausmaß wieder eingeführt worden ist. Damit wird das Ausmaß der Steuerentlastung für Kinder vom Einkommen abhängig gemacht. Je höher das zu versteuernde Einkommen jenseits der Eintrittsschwelle in die Progressionszone ausfällt, um so größer wird die staatliche Fürsorge für Kinder in Form von Steuernachlässen.

Die Wirkungen dieses »Steuerentlastungsgesetzes« lassen sich erst vor dem Hintergrund der Entwicklung des Steuersystems seit Anfang der sechziger Jahre realistisch abschätzen. Während die gesamtwirtschaftliche Steuerquote für längere Zeitabschnitte eine relative Stabilität aufwies, hat sich die Struktur des Steueraufkommens in der BRD enorm verschoben. Der Anteil der Lohnsteuern am gesamten Steueraufkommen hat sich, ausgehend von ca. 12 % im Jahre 1960, vierundzwanzig Jahre später fast verdreifacht (vgl. Tabelle). Allein im Zeitraum von 1980 bis 1984 ist die Hälfte (51 %) des gesamten Steuerzuwachses (1984 geschätzt) auf den Anstieg des Lohnsteueraufkommens zurückzuführen.

Die durchschnittliche Belastung der Bruttolöhne hat sich von 1960 (6 %) bis 1984 nahezu verdreifacht (1983 16,6 %; 1984 geschätzt 17,2 %). Von jeder zusätzlich verdienten Mark mußten die beschäftigten Arbeitnehmer 1983 bereits 31,3 Pfennige (1982 waren es 30,4) an Lohnsteuer abführen. Mit Kirchensteuer, Sonderabgaben und Sozialversicherungsbeiträgen betrugen die gesamten öffentlichen Abgaben auf eine zusätzlich verdiente Mark 1982 56,9 und 1983 57,2 Pfennige.

Diese Gewichtszunahme der Lohnsteuern im Verhältnis zu den anderen Steuern sowie der damit einhergehende Belastungsanstieg bei den Lohnbeziehern ist durch die bisherigen Steuerreformen nicht nachhaltig durchbrochen worden. Auch das jüngste »Steuerentlastungsgesetz« wird lediglich das Tempo bei der Ausweitung des Lohnsteuerstaats bremsen, die Grundtendenz jedoch nicht verändern. Spiegelbildlich dazu läßt sich seit Anfang der sechziger Jahre eine relative Entlastung bei den Steuern auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen beobachten. Während der Anteil der Steuern auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen 1960 mit 24,2 % doppelt so hoch wie der der Lohnsteuer war, hat sich dieses Verhältnis bis Anfang der achtziger Jahre ins Gegenteil verkehrt: Die veranlagte Einkommensteuer ist zwischen 1960 und 1984 von 13 % um fast die Hälfte auf 6,8 % gesunken; die Körperschaftsteuer ging von 9,5 % (1960) auf 6 % 1984 zurück; der Anteil der Vermögensteuer

*Entwicklung des Anteils ausgewählter Steuern am gesamten Steueraufkommen (in v. H.)*

	1960	1965	1970	1975	1980	1982	1984 <sup>5</sup>
Lohnsteuer	11,84	15,87	22,76	29,41	30,56	32,59	33,09
Steuer vom Umsatz <sup>1</sup>	23,50	22,69	24,73	22,34	25,60	25,80	27,52
Vermögensteuer	1,61	1,78	1,87	1,38	1,28	1,32	1,01
Mineralölsteuer	3,89	7,04	7,47	7,07	5,85	6,03	5,81
Grundsteuer <sup>2</sup>	2,38	2,00	1,74	1,71	1,59	1,67	1,71
Gewerbesteuer <sup>3</sup>	9,91	8,87	6,96	7,39	7,42	6,89	6,63
Körperschaftsteuer	9,51	7,75	5,66	4,15	5,84	5,67	6,00
Veranlagte Einkommensteuer	13,09	14,03	10,38	11,57	10,08	8,08	6,77
Zusammengefaßte Reststeuern <sup>4</sup>	23,73	19,26	17,82	14,17	11,26	11,50	11,48
Steueraufkommen insgesamt	100	100	100	100	100	100	100

<sup>1</sup> Umsatzsteuer plus Umsatzausgleichsteuer bzw. Einfuhrsteuer

<sup>2</sup> Grundsteuer A und B (bis 1969 auch C)

<sup>3</sup> Gewerbesteuer auf Ertrag und Kapital (ohne Lohnsummensteuer, die 1980 abgeschafft wurde)

<sup>4</sup> Von insgesamt 29 Steuerarten (einschließlich Lastenausgleichsabgaben) bzw. seit 1980 28 Steuerarten (nach Abschaffung der Lohnsummensteuer) wurden zur Darstellung der Anteilsentwicklung 8 ausgewählt und die anderen Steuerarten in einem Rest (zum Großteil Bagatellsteuern) zusammengefaßt.

<sup>5</sup> Schätzung

Quelle: Finanzbericht 1985, S. 174–179; eigene Berechnungen

am Gesamtsteueraufkommen sank von 1,6 % auf ca. 1 %. Eine stärkere Abnahme des relativen Gewichts der Gewerbesteuer (um 3,28 Prozentpunkte) ist ebenfalls festzustellen. Ein leichter Rückgang der Anteilswerte vollzog sich auch bei den Grundsteuern.

Der Anteil der Umsatzsteuer, der von 1960 bis Mitte der siebziger Jahre relativ konstant geblieben ist, hat sich durch entsprechende Steuererhöhungen seit 1977 erhöht. Die Ausweitung der Lohnsteuerbelastung einerseits und die in den letzten Jahren gewachsene Besteuerung des privaten Endverbrauchs andererseits haben in Form einer Zangenbewegung die steuerliche Belastung der unteren und mittleren Einkommensbezieher deutlich gesteigert. Gleichzeitig aber richtet sich auch die Politik des Sozialabbaus auf diese Schichten, die mittlerweile in überproportional wachsendem Ausmaß zur Finanzierung öffentlicher Haushalte beitragen. Diese gigantische Umverteilung der Steueraufbringung zu Lasten der Lohn- und Gehaltsbezieher sowie der Konsumenten ist nur zum Teil die Folge der Tarifstruktur; sie ist auch durch die Politik der »Haushaltskonsolidierung« im Dienst der Unternehmerwirtschaft produziert worden. Die Politik staatlicher Gewinnpflege hat die Entlastung der Unternehmerbesteuerung und Belastung der Lohn- und Gehaltsbezieher sowie Konsumenten forciert. Die »befristete Investitionszulage« (vom 3.6.1982), das »Haushaltsbegleitgesetz 1983« sowie das »Steuerentlastungsgesetz 1984« werden überschlagsmäßig die Unternehmen in diesem Jahr mit 5,4 Mrd. DM entlasten. Die kumulierten steuerlichen Belastungen der privaten Haushalte – und hier für die einkommensschwachen Haushalte relativ stärker – werden dagegen bei 7,9 Mrd. DM liegen.

Die 1983 eingeführte »Investitionshilfeabgabe«, die die Besserverdienenden in Höhe von 5 % ihrer Steuerschuld belasten sollte, mußte aufgrund ihrer absehbaren Verfassungswidrigkeit aufgehoben und zurückgezahlt werden. Bei ernsthafter Vorprüfung mußten der Bundesregierung diese verfassungsrechtlichen Bedenken von Anfang an klar gewesen sein. Auch die äußerst schnelle Rückerstattung der Investitionshilfeabgabe stärkt die Einschätzung, daß diese Belastung der Besserverdienenden nie ernsthaft beabsichtigt gewesen war.

Die Steuerpolitik der Bundesregierung steht unter dem offen erklärten Ziel, die steuerliche Belastung aus Unternehmertätigkeit und Vermögen abzubauen. Auch das jetzt vorliegende »Steuersenkungsgesetz« ordnet sich konzeptionell und instrumentell in eine kontinuierliche Umverteilung der Steuerlast, die mit steigendem Einkommen relativ stärker abgebaut wird, ein.

Die wichtigsten Maßnahmen dieses Steuersenkungsgesetzes sind *in der ersten Stufe bis 1986 (11 Mrd. DM Entlastung):*

- Anhebung der Grundfreibeträge um 324/648 DM (Alleinstehende/Verheiratete) auf 4536/9072 DM (Steuerentlastung 2,1 Mrd. DM);
- Erhöhung der Kinderfreibeträge von 432 DM auf 2484 DM

Die sog. Kinderadditive, durch die bisher kindbedingte Erhöhungsbeiträge beim Sonderausgabenabzug von Vorsorgeaufwendungen bis höchstens 900 DM berücksichtigt werden, soll aus Gründen der Steuervereinfachung wegfallen (Steuerentlastung durch Anhebung der Kinderfreibeträge unter Berücksichtigung des Wegfalls der Kinderadditive 4,8 Mrd. DM).

- Verbesserung der Steuertarifstruktur im Bereich niedriger Lohn- und Gehaltseinkommen (Steuerentlastung 3,7 Mrd. DM);  
*in der zweiten Stufe bis 1988:*
- volle Wirksamkeit der vorgesehenen Tarifverbesserung bei der Lohn- und Einkommensteuer durch eine Absenkung der Steuerbelastung je zusätzlich verdienter Mark (Grundsteuersatz) über den gesamten Progressionsbereich (Steuerentlastung 9,2 Mrd. DM).

### 3.3.2 Verteilungswirkungen: Sozial ungerecht

Wie eigene Berechnungen des Bundesfinanzministeriums unmißverständlich belegen, fallen die Entlastungswirkungen so unterschiedlich aus, daß ernsthafte Zweifel bestehen, ob damit nicht gegen das grundgesetzlich verankerte Prinzip der Steuergerechtigkeit verstößen wird. Für Verheiratete ohne Kinder (Splittingtabelle) wird die höchste relative (bezogen auf das Einkommen) Entlastung von 3,3 % bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 167 292 DM (monatlich 13 941 DM) liegen. Die höchste absolute Entlastung von 7332 (monatlich 611 DM) stellt sich bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 259 632 DM (monatlich 21 636 DM) ein. Eine hier nur skizzenhaft wiedergegebene Modellrechnung der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik gibt über die steuerliche Entlastung, die im Durchschnitt die Arbeitnehmer zu erwarten haben, Auskunft. Unter der Annahme, daß Bruttolohn bzw. -gehalt je abhängig Beschäftigtem 1984 mit 3 % und ab 1985 bis 1988 mit jahresdurchschnittlich 4 % (optimistische Annahme) wächst, ergibt sich 1986 ein Jahreseinkommen von DM 37 658 und 1988 von 40 730 DM. Bruttoeinkommen und zu versteuerndes Einkommen sind jedoch nicht identisch, da ein Abzug für den Arbeitnehmer- und Weihnachtsfreibetrag sowie die Werbungskosten und Sonderausgaben (eventuell auch Kinderfreibeträge) berücksichtigt werden muß. Üblicherweise wird für einen Arbeitnehmerhaushalt eine entsprechende Abzugsquote von 25 % unterstellt. Diese Abzugsquote von 25 % läßt sich jedoch nicht bei den Beziehern hoher und höchster Einkommen anwenden, denn die Möglichkeit zur Verminderung des

*Steuerbelastungsvergleich nach geltendem Recht (1981) und geplantem Recht für Verheiratete mit und ohne Kinder*

*Ehepaar ohne Kinder (Splittingtabelle)*

Zu versteuerndes Einkommen	Steuerbelastung nach						Entlastung				
	Tarif 1981			Tarif T 1A			insgesamt DM	jährlich davon 1986 DM	zusätzlich 1988 DM	monatlich 1986 DM	bis 1988 DM
	TDM	DM	v. H.	DM	v. H.						
20	2542	12,7		2398	12,0	144	144	—	12,00	—	
40	6992	17,5		6830	17,1	162	152	10	12,66	13,50	
60	13084	21,8		12382	20,6	702	358	344	29,83	58,50	
80	21012	26,3		19328	24,2	1684	728	956	60,66	140,33	
100	30138	30,1		27364	27,4	2774	1124	1650	93,66	231,16	
200	82472	41,2		76026	38,0	6446	2632	3814	219,33	537,16	
300	138278	46,1		130948	43,7	7330	3192	4138	266,00	610,83	

*Ehepaar mit zwei Kindern<sup>1</sup>*

20	2542	12,7	1758	8,8	784	784	—	62,33	—
40	6992	17,5	6156	15,4	836	836	—	69,66	—
60	13084	21,8	11478	19,1	1606	1334	272	111,16	133,83
80	21012	26,3	18240	22,8	2772	2478	294	206,50	231,00
100	30138	30,1	26178	26,2	3960	2406	1554	200,50	330,00
200	82472	41,2	74502	37,3	7970	4190	3780	349,16	664,16
300	138278	46,1	129316	43,1	8962	4824	4138	402,00	746,83

<sup>1</sup> Nach Abzug des geltenden Kinderfreibetrages von 432 DM je Kind; mit Berücksichtigung der auf 2484 DM je Kind angehobenen Kinderfreibeträge

zu versteuernden Einkommens (über Erwerbsmodelle und Wohnungsbau im Rahmen der Berlinförderung etwa) nehmen bei Selbständigen- bzw. Gewinneinkommensbeziehern zu. Für einen durchschnittlichen Arbeitnehmerhaushalt jedenfalls ergibt sich bei der Benutzung dieser Abzugsquote ein zu versteuerndes Jahreseinkommen in 1986 von 28 243 DM und 1988 von 30 548 DM. Durch das Steuerentlastungsgesetz hat ein verheirateter Alleinverdiener ohne Kinder (Steuerklasse III) mit einer monatlichen Steuerentlastung von 12 DM 1986 zu rechnen. Von der zweiten Stufe der Steuerentlastung durch die weitere Abflachung des Progressionsbereich bleibt er ausgeschlossen. Die Entlastung verbessert sich, falls Kinder vorhanden sind; sie beträgt bei einem Kind 43,80 DM, bzw. bei zwei Kindern 75,30 DM. Aber auch in diesen Fällen gehen die Betroffenen in der zweiten Stufe der Steuerreform leer aus. Die in der Tabelle »Steuerbelastungsvergleich nach geltendem (1981) und geplantem Steuerrecht für Verheiratete mit und ohne Kinder« wiedergegebenen Modellfälle machen deutlich, daß das Ausmaß der relativen und absoluten Steuerentlastung mit der Höhe des zu versteuernden Einkommens variiert.

Verdienen beide Ehepartner (ohne Kinder) zusammen im Jahr ca. 53 000 DM (monatlich 4.416 DM), werden sie – bei Unterstellung einer Abzugsquote von 25 % – nach den Steuerplänen der Bundesregierung 1986 mit 12,66 DM und bis 1988 insgesamt mit 13,50 DM monatlich entlastet. Bei einem zu versteuernden Einkommen von 300 000 DM beträgt die gesamte Entlastung 1988 jedoch immerhin 610,83 DM im Monat. – Zusätzlich ist dabei zu berücksichtigen, daß bei dieser Einkommenshöhe die Möglichkeiten einer Minderung des zu versteuernden Einkommens durch Ausnutzung von Steuervermeidungsaktivitäten im Vergleich zu einem durchschnittlichen Arbeitnehmerhaushalt enorm groß sind. Die Entlastungswirkungen verbessern sich, wenn wegen vorhandener Kinder entsprechende Freibeträge in Anspruch genommen werden können. Der monatliche Entlastungsgewinn beträgt 1986 bei den beiden Verdienern mit zwei Kindern und einem Jahreseinkommen von 53 000 DM monatlich 69,66 DM. Aber 1988 ergeben sich auch hier bei der zweiten Stufe der Steuerentlastung keine Vorteile mehr. Demgegenüber werden einem Ehepaar mit zwei Kindern bei einem zu versteuernden Einkommen von 300 000 DM im Jahr 1986 monatlich 402 DM und ab 1988 insgesamt 746,83 DM bescherkt.

Der Hauptteil der Steuerentlastung konzentriert sich eindeutig auf die Besserverdienenden, während die Masse der Arbeitnehmer – zum Teil nur in der ersten Stufe – Almosen erhält und somit von einer

spürbaren Verbesserung der Nettoreallöhne keine Rede sein kann. Der »Reformeffekt« ist in der ersten Etappe 1986 beim Bezieher eines zu versteuernden Monatseinkommens von 16 600 DM vierzigmal höher als bei einem Durchschnittsverdiener.

Das Gesetzesziel »Leistungsförderung« könnte – wenn es überhaupt einen realen Hintergrund hat – überhaupt erst bei sehr hohen Einkommen greifen.

Das Märchen von der Leistung freisetzenden Steuerentlastung basiert auf dem charakteristischen Trugschluß: Niemand kennt ein der Leistung logisch zuordbares Einkommensausmaß. Damit gilt ersatzweise, wer mehr Einkommen hat, der leistet mehr und muß deshalb auch noch mehr Nettoeinkommen durch Steuerentlastung erhalten. Die Masse der abhängig Beschäftigten, die zwar ihre Leistung Tag für Tag erbringen müssen, dafür aber im Vergleich zu den Großverdienern äußerst niedrige Lohneinkommen beziehen, geraten somit systematisch aus dem Blickfeld konservativer Steuerpolitik. Die Steuerpolitik unter dem verschleiernden Etikett der »Leistungsorientierung« vertieft die Differenzierung der (Netto-)Einkommensstruktur. Die Arbeitnehmer, die zugleich Lastträger des Sozialabbaus sind, werden durch diese Entlastungsdifferenzierung relativ stärker in die Finanzierung des Lohnsteuerstaates einbezogen.

Die Umverteilungswirkungen des »Steuerentlastungsgesetzes« betten sich somit in die bisherige Entwicklung des Steuersystems bruchlos ein. Während bei den Lohn- und Gehaltsbeziehern die Steuerbelastung kontinuierlich gestiegen ist, werden jetzt nur vernachlässigbare Entlastungen ausgelöst. Dagegen ergeben sich durch die geplante Veränderung des Einkommensteuertarifs und die Erhöhung der Kinderfreibeträge bei den zur Einkommensteuer Veranlagten die größten Entlastungen. Deren steuerliche Belastung – gemessen am Beitrag zum gesamten Steueraufkommen – ist jedoch von 1960 bis 1984 bereits um mehr als 6 Prozentpunkte zurückgegangen. Wie Forderungen von Wirtschaftsverbänden und von ihnen nahestehenden Politikern der Regierungskoalition im Zusammenhang mit der steuerpolitischen Diskussion zeigen, wird diese geplante Entlastung der Spitzenverdiener immer noch als unzureichend erachtet. Für die nächste Etappe der »Steuerentlastung« wird deshalb das Ziel der Senkung des Spaltensteuersatzes von jetzt 56 % bis auf 35 % propagiert. Diese Forderung nach Senkung des Spaltensteuersatzes zielt spiegelbildlich auf die Durchsetzung einer verschärften Steuerbelastung der Lohn- und Gehaltsbezieher. Steuerpolitische Forderungen, die dem verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der Steuergerechtigkeit folgen und auf eine Entla-

stung der Lohn- und Gehaltsbezieher und Belastung der Spitzenverdiener abzielen, werden von denselben Interessenvertretern mit dem Vorwurf der Einführung einer »Neidsteuer« gegenüber den Reichen überzogen. Die Fakten aber zeigen ebenso wie das vorliegende »Steuerentlastungsgesetz«: Die Steuerbelastung der Spitzenverdiener wurde und wird auf Kosten der Lohn- und Gehaltsbezieher, die nicht die Spitzenverdiener, aber die Spitzensteuerzahler sind, gesenkt.

### *3.3.3 Ursachen sozial ungerechter Entlastungsdifferenzierung*

Die einkommensabhängigen Entlastungsunterschiede beruhen vor allem auf einer völlig unzureichenden Tarifreform. Die Revision des Belastungsanstiegs für eine zusätzlich verdiente Mark (Grenzsteuersatz) innerhalb der Progressionszone ist falsch konstruiert.

Zwar wird die Grenzbelastung in der gesamten Progressionszone gesenkt, aber im Bereich zwischen dem Einstieg in die Progressionszone (18 000/36 000 DM) und einem zu versteuernden Einkommen von 60 000/120 000 DM nimmt die Progression auch nach der Steuerentlastung am stärksten zu. Bisher nahm die Steuerprogression in diesem Einkommensintervall um 20 % zu; jetzt wächst sie um 17 %. Jenseits dieser Marke nimmt die Grenzbelastung mit steigendem Einkommen ab (vgl. Schaubild).

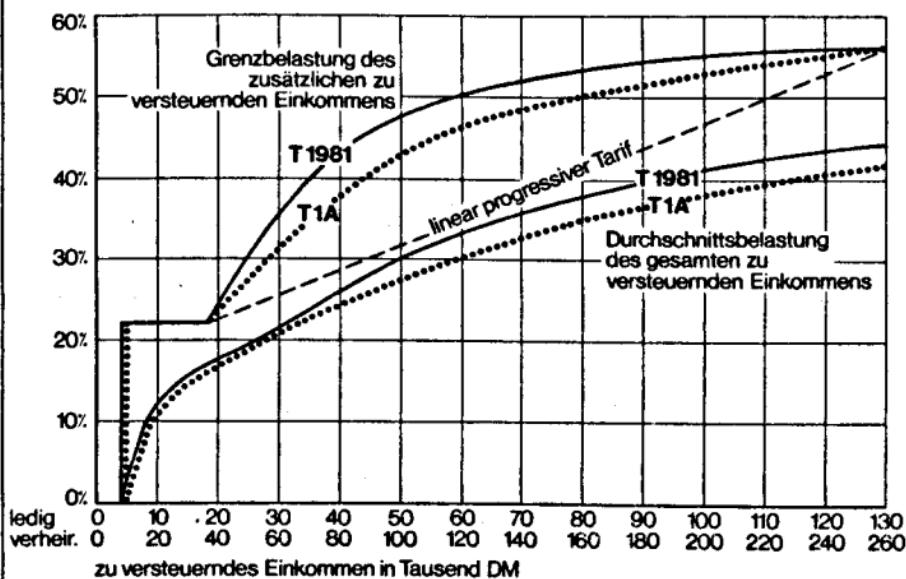
Durch die Beschränkung der Tarifreform auf den bisherigen Bereich der Progressionszone bleibt es bei der überproportionalen Belastung der Arbeitnehmerhaushalte. Der Verzicht auf die Ausweitung der unteren Proportionalzone beläßt den Großteil der Arbeitnehmer in jenem unteren Progressionsbereich, bei dem die Belastung zusätzlicher Lohn- und Gehaltseinkommen am schnellsten anwächst. Damit bleiben sie die Opfer progressionsbedingter, »heimlicher« Steuererhöhung in der Zukunft.

Aber auch die Beibehaltung der oberen Grenze der Progressionszone (130 000/260 000 DM) sowie des Spitzensteuersatzes von 56 % verhindert eine den Prinzipien der Steuergerechtigkeit entsprechende Umverteilung. Über eine Ausweitung der Progressionszone sowie eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes hätten sich hinreichende Entlastungspotentiale für die Lohn- und Gehaltsbezieher gewinnen lassen.

Ein weiterer Grund für die einkommensabhängige Entlastungsdifferenzierung liegt in der Beibehaltung des Splitting-Tarifs, der den Ehepartnern die Möglichkeit einräumt, nur für die Hälfte des gesamten zu versteuernden Einkommens den Grenzsteuersatz in Anspruch

## Zum Aufbau und Verlauf des Einkommensteuertarifs

### Tarifvergleich T 1981 mit T 1A (1988)



Bis zur Höhe des Grundfreibetrages, der auf 4 536 DM (Verheiratete: 9 072 DM) angehoben werden soll, wird keine Einkommensteuer erhoben. Die Einkommensteile in der anschließenden unteren Proportionalzone, die bis 18 000 DM (Verheiratete: 36 000 DM) reicht, werden mit 22 Prozent belastet. In der Progressionszone von 18 001 DM bis 122 999 DM (Verheiratete: 36 001 DM bis 259 999 DM) werden mit wachsendem Einkommen die jeweils zusätzlichen Einkommensteile mit einem von 22 Prozent bis auf 56 Prozent steigenden Steuersatz belastet. Die Abflachung der Grenzsteuerbelastung im unteren Bereich der Progressionszone ist ein Schritt in Richtung auf einen linear progressiven Tarif. Für die Einkommensteile in der oberen Proportionalzone ab 130 000 DM (Verheiratete: 260 000 DM) gilt ein einheitlicher Steuersatz von 56 Prozent. Die tatsächliche Belastung mit Einkommensteuer stellt einen Durchschnitt dar aus Besteuerung zum 0-Satz, mit 22 Prozent und der Grenzbesteuerung in der Progressionszone (= Durchschnittsbelastung).

nehmen zu können. Bei Großverdienern nimmt der bisherige Splitting-Vorteil aufgrund dieses Gesetzes von 14 837 DM auf 18 502 DM zu. Gleichzeitig beschert dieses Gesetz alleinstehenden Müttern und Vätern jedoch strukturelle Nachteile. Die Folgen dieser unsozialen Steuersenkung widersprechen eindeutig dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das die Bundesregierung veranlaßt hat, für die ca. 90 000 Alleinstehenden mit Kindern Steuerentlastungen für die Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsfreibeträge) einzurichten. Während die Bundesregierung diesem Urteil gefolgt ist und Kinderbetreuungsfreibeträge

träge anerkannt hat, führt das »Steuerentlastungsgesetz« zu neuen Ungerechtigkeiten für diese Steuergruppe.

Die Erhöhung des Grundfreibetrags ist verteilungspolitisch ein richtiger Schritt, denn mit steigendem zu versteuerndem Einkommen nimmt die durchschnittliche Entlastung (Regressionseffekt) ab. Die Anhebung des Grundfreibetrags fällt jedoch viel zu niedrig aus. Die »Nullzone« der Besteuerung bringt verteilungspolitisch die Anerkennung des Einkommens, das das Existenzminimum sichern soll und deshalb nicht versteuert wird, zum Ausdruck. Dieses Prinzip verlangt dann jedoch die Anhebung des Grundfreibetrags mindestens auf das Einkommensniveau von Sozialhilfeempfängern. Unter dem Gesichtspunkt einer verteilungsgerechten Steuerentlastung, die mit wachsendem Einkommen abnehmen muß, wäre es jedoch sinnvoll, neben der Anhebung des Grundfreibetrags einen für alle gleichen absoluten Abzug von der Steuerschuld in das »Steuerentlastungsgesetz« einzubauen. Die entsprechende Steuerersparnis nimmt dann im Verhältnis zum steigenden Einkommen, das versteuert werden muß (durchschnittliche Entlastung), ab.

Im Gegensatz zur Wirkung der Anhebung des Grundfreibetrags führt die enorme Ausweitung des Kinderfreibetrags von 432 DM auf 2 484 DM (bei Berücksichtigung der Aufhebung der kinderbedingten Erhöhungsbeträge beim Sonderausgabenabzug von den Versorgungsaufwendungen bis 900 DM) entsprechend dem Anstieg der Progressionszone zu ansteigenden Entlastungen bei zunehmendem, zu versteuerndem Einkommen. Durchschnittsverdiener mit einem Grenzsteuersatz (Steuersatz auf das zusätzlich verdiente Einkommen) von 22 Prozent erhalten durch den Kinderfreibetragszuwachs eine jährliche Gesamtentlastung von 546 DM, während Spitzenverdiener mit einem Steuersatz von 56 Prozent mit 1 391 DM entlastet werden. Damit nimmt nach der Logik des Gesetzes mit dem Zuwachs des zu versteuernden Einkommens für den Staat der (monetäre) Wert eines Kindes zu.

Durch diese Ausweitung des Kinderfreibetrags auf 2 484 DM kann sich jedoch auch der Fall ergeben, daß wegen zu geringem Einkommen der Eltern dieser nur zum Teil oder auch überhaupt nicht genutzt werden kann. Dafür sieht die Bundesregierung einen Zuschlag zum Kindergeld bis zu 46 DM vor (Mehrausgaben des Bundes von rd. 650 Mio. DM). Dieser Ausgleich für die wegen der Einkommenshöhe mangelnde Inanspruchnahme des Kinderfreibetrags über eine entsprechende Leistung im Rahmen des Bundeskindergeldgesetzes macht deutlich, daß bei der steuerlichen Ausgestaltung der Familienentla-

stung keine sozialen Kriterien berücksichtigt werden. Diese Politik der »Entlastung der Familien« weicht die ausschließliche Kindergeld-Regelung von 1975 weiter auf und bevorteilt, im Widerspruch zur Bedürfnislage, die Familien mit hohen und höchsten Einkommen.

Das verteilungspolitische Fazit heißt: Eine unzureichende Ausweitung der Grundfreibeträge, eine von der Einkommenshöhe abhängige Steuerentlastung für Kinder sowie eine nur auf die Progressionszone beschränkte, verteilungspolitisch falsche Tarifänderung führen zu einer steuerlichen Entlastungsdifferenzierung, die die Großverdiener bevorteilt, während die Masse der Arbeitnehmer lediglich Almosen erhält.

### *3.3.4 Finanzierung aus der »heimlichen« Steuererhöhung*

Die Bundesregierung etikettiert dieses Steuerentlastungsgesetz wegen seines globalen Volumens von mehr als 20 Mrd. DM auch als »Jahrhundertwerk der Steuerreform«. Aber auch dieses Eigenlob hält angesichts der ohnehin zu erwartenden Steuerentwicklung einer Überprüfung nicht stand. Diese geplante Steuerentlastung reicht nicht einmal aus, um die bei wachsenden Löhnen und Gehältern wirksamen »heimlichen« Steuererhöhungen voll auszugleichen. Die ansteigende Grenzsteuerbelastung vor allem im unteren Teil der Progressionszone des Steuertarifs, von der immer mehr Arbeitnehmer betroffen sind, führt zu einer über dem Lohnwachstum liegenden Zunahme der Lohnsteuern. Anhand von Modellrechnungen lässt sich zeigen, daß die durchschnittliche Lohnsteuerquote von ca. 16,5 % im Jahre 1983 (nach der Berechnungsmethode des Bundesfinanzministeriums) auf ca 20 % im Jahr 1987 wachsen wird, falls es zu keinen entsprechenden Steuerentlastungsmaßnahmen kommt. Jede zusätzlich verdiente Mark würde ebenfalls ohne Steuerentlastung 1988 höher besteuert (Grenzbelastung pro Kopf). Während 1983 auf den Zusatzverdienst von einer Mark 31,3 Pfennige auf Lohnsteuern entfielen, ist in 1988 mit einem Belastungsanstieg auf über 35 Pfennige zu rechnen.

Die Lohnsteuerbelastung von 1984 hat mit 17,16 % gegenüber der Entwicklung in den siebziger Jahren einen Spitzenwert erreicht. Um aber nur diese vergleichsweise hohe steuerliche Belastungsquote der Lohn- und Gehaltsbezieher bis 1988 zu halten, müßte ein Steuerentlastungsvolumen von weit über 60 Mrd. DM bewegt werden. Die Bundesregierung setzt jedoch nicht einmal ein Drittel dieses Entlastungspotentials frei. Bei einem 20 Mrd.-Volumen ist die Selbstfinan-

zierung der geplanten Steuerentlastung über die Ausweitung der »heimlichen« Steuererhöhungen sicher. Spiegelbildlich dazu ist damit zu rechnen, daß die Lohnsteuerquote trotz dieses Steuerentlastungsprogramms auf deutlich mehr als 18 % bis 1988 wachsen wird. Die Dynamik des Belastungsanstiegs für die Lohn- und Gehaltsempfänger wird zwar in geringem Ausmaß gebremst, aber eben nicht einmal gestoppt. Entgegen der in der Begründung zu diesem Gesetz festgehaltenen Verheißung von der Abnahme der steuerlichen Belastung wird diese im Durchschnitt für diese Gruppe weiterhin wachsen.

### *Beschäftigungspolitische Untauglichkeit*

Konzeptionell basiert dieses Steuerentlastungsgesetz auf den spekulativen Annahmen der Angebotspolitik. Wenn sich »Leistung« durch steuerliche Entlastungen auch wieder lohnt, d. h. die Nettoeinkommen günstiger ausfallen, dann nimmt, so die Kunde, die Arbeitsbereitschaft und darüber die Produktion zu. Gesamtwirtschaftlich ist dieses Angebotskonzept unzutreffend, weil vor allem die effektive Nachfrage die Produktionsmöglichkeiten bei noch so großer Leistungs- und Angebotsbereitschaft begrenzt. Für Arbeitnehmer existiert aufgrund ihrer Abhängigkeit die Chance nicht, ihre Bereitschaft zu arbeiten je nach Lohnhöhe festzulegen. Arbeitslosigkeit ist im fundamentalen Gegensatz zur Angebotsdoktrin Ausdruck des Widerspruches, daß Menschen arbeiten wollen, aber eben keine Arbeit finden. Auch in den bevorteilten hohen und höchsten Einkommensschichten stellt sich – aus ganz anderen Gründen – der Einfluß der Nettoeinkommensentwicklung auf die Leistungsbereitschaft nicht her, weil eben hohe Einkommen in der Regel kein Ergebnis hoher Leistung sind. Die hier propagierte »Steuerentlastungspolitik« verpufft gesamtwirtschaftlich, weil eine politisch erforderliche Stärkung der effektiven Nachfrage damit nicht verbunden wird. Die Finanzpolitik in den USA ist im Widerspruch zur Doktrin der »Reagonomics« einen anderen Weg gegangen: Steuerentlastungen wurden mit einer Politik nachfragesichernder Staatsverschuldung zur Finanzierung von Militärausgaben kombiniert. Steuerentlastungsprogramme sind nur sinnvoll, wenn sie einerseits die Masseneinkommen stärken und andererseits mit einem öffentlichen Beschäftigungsprogramm verbunden werden, das Nachfrage sichert und die Produktion – nicht im Bereich der Rüstung, sondern in den Feldern qualitativen Wachstums – mobilisiert.

Die Angebotsorientierung des Steuerentlastungspakets der Bundesregierung verschlechtert die Bedingungen einer strukturorientierten Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Nachfrage:

– Durch die äußerst geringen Entlastungswirkungen bei den Arbeitnehmerhaushalten erfolgt keine Stärkung der Nettoreallohnposition. Eine Erhöhung der privaten Konsumnachfrage ist deshalb nicht zu erwarten.

– Die progressiv bevorteilten hohen und höheren Einkommensgruppen werden ihre Entlastungsgewinne kaum zu einer Ausweitung der privaten Konsumnachfrage nutzen, sondern eher die Geldvermögensbildung erhöhen. Das führt zumindest unmittelbar zum Ausfall an binnengewirtschaftlicher Nachfrage.

– Schließlich nutzt die Bundesregierung dieses Steuerprogramm als Begründung für die Fortsetzung ihrer rigorosen Spar- und Umverteilungspolitik, die ihrerseits zu einer Abschwächung der fiskalischen Impulse im volkswirtschaftlichen Kreislauf führt. Weiterhin besteht die akute Gefahr, daß die Länder und vor allem die Gemeinden 57,5 % der Steuerausfälle zu tragen haben, während sich beim Bund nur 42,5 % dieser Steuerausfälle niederschlagen. Damit würde sich die Einengung vor allem der kommunalen Finanzen fortsetzen.

– Gleichzeitig wird dieses gesamtwirtschaftlich untaugliche Steuerentlastungsprogramm als konservative Alternative der Forderung nach einem mittelfristig ausgerichteten Beschäftigungsprogramm entgegengestellt.

### *3.3.5 Alternativen zum »Steuerentlastungsgesetz«*

Die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit sowie die Bekämpfung der »neuen Armut«, die durch die anhaltende Wirtschaftskrise und den massiven Sozialabbau entstanden ist, stehen im Zentrum einer alternativen Finanzpolitik. Die Politik der Steuerreform muß dazu beitragen, mehr Steuergerechtigkeit zu realisieren, ohne Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Wiederherstellung und Sicherung der Sozialsysteme zu verhindern.

An diesen Kriterien gemessen kann das vorliegende »Steuerentlastungsgesetz« nur abgelehnt werden. Denn die 20 Mrd. DM werden freigesetzt, ohne daß ein positiver beschäftigungs- sowie sozialpolitischer und steuerreformerischer Beitrag geleistet wird, während damit gleichzeitig der Verzicht auf eine aktive Beschäftigungspolitik gerechtfertigt wird. Angesichts der brennendsten Krisenprobleme muß die Steuerpolitik am Ziel der Finanzierung eines aktiven Beschäftigungsprogramms sowie einer Stärkung der Masseneinkommen ausgerichtet werden. Steuerentlastungsprogramme dürfen in dieser Situation nicht

als die Alternative zur Finanzierung eines aktiven Beschäftigungsprogramms – wie dies mit diesem Gesetzentwurf geschieht – aufgebaut werden. Sie müssen so angelegt sein, daß durch eine steuerliche Entlastung die Nettoreallohnposition und damit die privaten Konsumtionsbedingungen der unteren Einkommensbezieher verbessert werden. Deshalb muß sich ein beschäftigungspolitisch sinnvolles und verteilungsgerechtes Steuerentlastungsprogramm aus der Umverteilung der Be- bzw. aus Entlastungen innerhalb des Lohn- und Einkommensteuersystems zugunsten der unteren Einkommensgruppen finanzieren. Die Ausweitung der oberen Progressionszone und die deutliche Anhebung des Spaltensteuersatzes sind so vorzunehmen, daß eine Anhebung der Grundfreibeträge mindestens auf das Niveau von Sozialhilfeempfängern, eine Erweiterung der Proportionalzone im Einstieg der Besteuerung auf den bisher unteren, aber schnell ansteigenden Bereich der Progressionszone sowie weitere Entlastungen (absoluter Abzug von der Steuerschuld) finanzierbar werden. Die stärkere Ausschöpfung legaler Steuertatbestände (Betriebskontrollen), die Verhinderung von Steuerkriminalität, die Einführung einer Ergänzungsabgabe sowie die schärfere Besteuerung nicht sachinvestiv genutzter Einkommen bilden u. a. die finanzielle Basis sowohl für ein aktives Beschäftigungsprogramm, das sich z.T. auch selbst finanziert, als auch für die Wiederherstellung der sozialen Sicherungssysteme.

Verteilungs- und beschäftigungspolitisch muß eine Reform des Einkommensteuersystems – im totalen Gegensatz zum geplanten »Steuerentlastungsgesetz« – die überproportionale Ausweitung der Belastung der Lohn- und Gehaltsbezieher, der eine kontinuierliche Entlastung der Spaltenverdiener gegenübersteht, rückgängig machen. Die Forderung nach der Erhöhung und nicht der Senkung des bisherigen Spaltensteuersatzes von 56 % ist ökonomisch sinnvoll, weil damit die unteren Einkommensbezieher steuerlich entlastet und ihre Konsummöglichkeiten verbessert werden können oder aber allgemein nützliche, aufgabenbezogene Beschäftigungsprogramme finanziert werden können. Eine Senkung des Spaltensteuersatzes auf 35 %, die die Interessenverbände der Wirtschaft und ihnen nahestehende Politiker immer lauter verlangen, widerspricht aber auch eklatant dem Verfassungsgrundsatz der Steuergerechtigkeit. Eine nachhaltige Steuerreform muß dafür sorgen, daß die Spaltenverdiener – und nicht wie bisher die Lohn- und Gehaltsbezieher – auch die Spaltensteuerzahler werden.

Auf die Reform der Lohn- und Einkommensteuer beschränkt, ergeben sich in Abgrenzung gegenüber dem vorliegenden »Steuerentlastungsgesetz« folgende Anforderungen:

- Spürbare Ausweitung des Grundfreibetrags;
- Einführung eines für alle gleichen, absoluten Abzugsbetrags von der Steuerschuld;
- Erhöhung des Arbeitnehmerfreibetrags;
- Rückgängigmachung des sog. »Progressionsvorbehaltes« (nach § 32b (1) EStG), der dazu führt, daß zwar Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe sowie Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld steuerfrei sind, aber durch ihren Einbezug in das Jahres-Steuersoll zu einem höheren Durchschnittssteuersatz führen;
- Abschaffung des Kinderfreibetrags zugunsten einer Anhebung des Kindergeldes und der Einführung eines an Einkommensgrenzen gebundenen Schülerzuschlags;
- Einschränkung des Splitting-Vorteils auf 10 000 DM und Berücksichtigung der Familiensituation (Familien-Splitting);
- Ausweitung der unteren Proportionalzone in dem unteren Einkommensbereich, in dem die Progression gegenwärtig besonders schnell zunimmt.
- Ausweitung der oberen Progressionszone und deutliche Anhebung des Spitzensteuersatzes über den jetzt geltenden Satz von 56 % hinaus.

### 3.4 Weniger Neuverschuldung – mehr Arbeitslose: Die »Haushaltskonsolidierung«

Im Zentrum des haushaltspolitischen Handelns der Bundesregierung steht mittlerweile das zum finanzpolitischen »Sachzwang« erklärte Ziel, die jährliche Neuverschuldung des Bundes und der Länder nachhaltig abzubauen. Nach dieser haushaltspolitischen Handlungsmaxime beurteilt, hat diese Finanzpolitik »Erfolge« zu verzeichnen: Die jährliche Neuverschuldung des Bundes ist gegenüber dem Spitzenwert von 37,4 Mrd. DM in 1981 auf die Haushaltsplangröße von 23,97 Mrd. DM in diesem Jahr heruntergeschraubt worden.

Dabei ist zu vermerken, daß 1983 und 1984 die effektive Zurückbildung der Bundesdefizite (1983: 31,9 Mrd. DM; 1984: 23,97 Mrd. DM) die jeweiligen Plangrößen (41,3 bzw. 37,4 Mrd. DM) überschritten hat.

Dieses »Übersoll« beim Defizitabbau ist vor allem auf eine gegenüber der Planung noch stärkere Ausgabenkürzung im Haushaltsvollzug zurückzuführen. Dazu kommen die dem Bundeshaushalt in den letzten Jahren zufließenden Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank – 1984 waren es 11,4 Mrd. DM. Gesamtwirtschaftlich wirken

diese Bundesbankgewinne wie eine Geldschöpfung durch die Bundesbank zugunsten der Bundesregierung. Die Zusammenfassung der Neuverschuldung des Bundes mit den abgeföhrten Bundesbankgewinnen relativiert den regierungsoffiziell verkündeten »Konsolidierungserfolg«: 1984 ergab sich mit 39,7 Mrd. DM ein Betrag aus Nettokreditaufnahme und erhaltenen Bundesbankgewinnen, der über der höchsten Neuverschuldung des Bundes mit 37,4 Mrd. DM in 1981 lag. Die Bundesregierung profitiert somit von der Geldschöpfung, die durch die Überweisung der Bundesbankgewinne faktisch erfolgt, während sie ideologisch-politisch die Beteiligung der Bundesbank an der Finanzierung öffentlicher Beschäftigungsprogramme über zinslose Darlehen bekämpft. Gesamtwirtschaftlich ist es jedoch wichtig, die Hintergründe und Folgen eines kontinuierlichen Rückzugs des Bundes von den Kapitalmärkten, den die Ausschüttung der Bundesbankgewinne ermöglicht, zu beurteilen.

Auch bei der Zusammenfassung aller öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften zeigt sich diese finanzpolitische Prioritätensetzung: Der Anteil der jährlichen Neuverschuldung am Bruttonsozialprodukt ist von 4,9 % (absoluter Finanzierungssaldo -75,7 Mrd. DM) in 1981 kontinuierlich auf 3 % (-50,5 Mrd. DM) im letzten Jahr reduziert werden. Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes für 1984-1988 strebt in der Endphase eine Abschmelzung seiner Neuverschuldung auf 20 Mrd. DM an.

Was sich hier im biederem Gewande »solider Sparpolitik« anbietet, entpuppt sich als der Kern einer konservativen Strategie der Neuordnung von Politik und Wirtschaft. Hinter diesem Konzept des »Sparsens« durch deutlichen Abbau öffentlicher Neuverschuldung verbirgt sich eine Politik umfassender Nutzbarmachung der öffentlichen Haushalte zugunsten der »Stärkung gewinnwirtschaftlicher Rahmenbedingungen«. Instrumente dieser Strategie im Dienst der Unternehmerge-wirtschaft sind die Begrenzung des globalen Ausgabenzuwachses sowie die Umverteilung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen.

Der Abbau der Neuverschuldung erfolgt über eine deutliche Verlangsamung des Staatsausgabenwachstums gegenüber dem Sozialproduktwachstum. Im Kern zielt diese Restriktionspolitik auf eine Zurückbildung des Anteils der Staatsausgaben am Sozialprodukt, d. h. staatliche Aktivitäten werden zugunsten einer Ausweitung des »freien Spiels der Marktkräfte« eingeschränkt. Diese Orientierung wird seit 1983 auch faktisch erreicht; sie wird im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung auch für die Zukunft programmiert. Während für die Phase 1984 bis 1988 von einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate

des nominalen Sozialprodukts in Höhe von 5,5 % ausgegangen wird, ist ein jahresdurchschnittliches Ausgabenwachstum im Bundeshaushalt von unter 3 % geplant.

Diese Finanzpolitik ist auf ordnungspolitische Wirkungen angelegt, deren Leitmotiv der globale Rückzug des Staats aus dem wirtschaftlichen Prozeß ist. Hinter dieser Konzeption steht die Auffassung, staatliche Aufgabenwahrnehmung behindere die gewinnwirtschaftliche Wachstumsdynamik. Das ordnungspolitische Ziel dieser globalen Schrumpfpolitik des Staates zugunsten der Ausweitung des Spielraums ökonomischer Kräfte schlägt aber auch auf die Struktur der Ausgaben und Einnahmen innerhalb des geringer gewachsenen Haushaltsvolumens durch.

Die Umverteilungspolitik zur »Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen« wird durch das Schlagwort vom »soliden Sparen« zweifellos nicht ohne Absicht sprachlich-ideologisch verdeckt. Während dieses »Sparkonzept« der Masse der abhängigen Bevölkerung extreme Belastungen auferlegt, werden die Unternehmen im allgemeinen und die Rüstungswirtschaft durch die überproportionale Expansion der Militärausgaben gegenüber der Entwicklung des gesamten Haushaltsvolumens insbesondere bevorteilt.

Durch öffentliche Großaufträge (Verkabelung, Rhein-Main-Donau-Kanal, Kernkraftwerke vom Typ des »Schnellen Brüters« etc.) profitieren die Großunternehmen – wie etwa die Siemens AG – in überproportionalem Ausmaß. Im Bereich der neuen Militärprogramme (dritte Waffengeneration für die Bundeswehr) gehen extreme Großaufträge an die Rüstungskonzerne in der BRD. Spar- und Umverteilungspolitik kennt also Opfer und Nutznießer.

Im MEMORANDUM '84 haben wir die Auswirkungen dieses Sozialabbaus durch Umverteilungspolitik seit 1982 nach sozial-ökonomischen Gruppen und zusätzlich für drei Haushaltstypen (Arbeitnehmer-, Rentner-, sozialhilfeabhängiger Altenhaushalt) ausführlich dargestellt. Danach sind bei der Zusammenfassung der einzelnen Jahre von 1982 bis 1985 der Masse der einkommensschwachen Bevölkerung (Sozialeinkommensempfänger, abhängig Beschäftigte, Konsumenten und Mieter) Belastungen und Umverteilungen durch Sozialabbau im Umfang von 210 Mrd. DM verordnet worden. Obwohl mit dem Bundeshaushalt 1985 unmittelbar keine weiteren Einschnitte in das Sozialsystem vorgenommen wurden, ergibt sich in diesem Jahr als Folge der Auswirkungen der Haushaltoperationen von 1982–1984 eine kumulierte Belastung der Betroffenen im Umfang von ca. 70 Mrd. DM. Nach Jahren eines gigantischen Sozialabbaus, von dem der

Bundshaushalt 1985 »profitiert«, konzentriert sich die Bundesregierung jetzt in verstärktem Maße auf die haushaltsspezifisch nicht unmittelbar zu Buche schlagenden Einschränkungen sozialer, arbeitspezifischer und tariflicher Schutzrechte gegenüber Unternehmerwillkür.

Diese Politik zielt im Kern auf die Spaltung der Beschäftigten und Schwächung ihrer Organisationen. Sie ist im Abschnitt 3.2 am Beispiel des »Beschäftigungsförderungsgesetzes« ausführlich analysiert und kritisiert worden.

Die sich hinter dem Ziel »Abbau der Neuverschuldung« verborgende Restriktions- und Umverteilungspolitik zur Stärkung der Unternehmerwirtschaft führt:

- zu einer Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und Ausweitung der Arbeitslosigkeit;
- zu einer nachhaltigen Verschlechterung der öffentlichen Leistungen;
- zur Beschniedigung sozialer Bedürfnisse;
- zur fortschreitenden Expansion der Rüstungswirtschaft;
- sowie als Folge völlig unzureichender ökologischer Aufgabenkonzentration zur Ausweitung von Umweltschäden.

Die finanzpolitische Prioritätensetzung zugunsten eines Abbaus der Neuverschuldung bringt weiterhin spiegelbildlich den Verzicht auf eine aktive Beschäftigungspolitik mit dem Instrumentarium öffentlicher Haushaltspolitik zum Ausdruck. Die Bundesregierung kalkuliert durch die Zurückweisung eines beschäftigungspolitischen Handlungsbedarfs ihre Haushaltspolitik auf der festen Basis fortexistierender Massenarbeitslosigkeit. Das belegt die mittelfristige Finanzplanung für 1984–1987: Hier wird, unter Annahme einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate des Sozialprodukts von 2,5 % und der Erwerbsstundenproduktivität im selben Ausmaß, die durchschnittliche Zahl von über 3 Millionen registrierten und ausgegrenzten Arbeitslosen zur regierungsoffiziellen Grundlage der Finanzplanung. Der Verzicht auf eine aktive Beschäftigungspolitik in der aktuellen Haushaltspolitik ebenso wie in der mittelfristigen Finanzplanung ist die eine Seite dieses gesellschaftspolitischen Skandals. Mit der anhaltenden Dauer der Arbeitslosigkeit einerseits und der politischen »Tunix-Zufriedenheit« andererseits verdichtet sich die Vermutung, daß die Bundesregierung die mit der Massenarbeitslosigkeit verbundenen existentiellen Nöte und Ängste als Gärungsstoff zur Durchsetzung von Unternehmerinteressen ausnutzen will. Die Aufrechterhaltung der Arbeitslosigkeit gerät somit immer deutlicher zu einem Instrument einer Politik in der Krise mit der Krise. Die Regierungspolitik setzt neben der privatwirt-

schaftlichen Gewinnpflege auf einen Spaltung der Gesellschaft, durch die die Arbeitslosen außerhalb von Produktion und öffentlicher Politik randständig gehalten werden sollen.

Die andere Seite des politischen Skandals liegt in den Beschäftigungswirkungen dieser Restriktions- und Umverteilungspolitik. Die Bundesregierung nimmt nicht nur die Arbeitslosigkeit als kalkulierte Größe ihrer Politik hin, sondern sie verursacht mit dieser »Haushaltskonsolidierung« deren weiteren Anstieg. Die Senkung des staatlichen Ausgabenwachstums unter die erwartete Zuwachsrate des Wirtschaftswachstums bremst über den volkswirtschaftlichen Kreislauf das wirtschaftliche Wachstum. Anhaltende Stagnation und zunehmende Arbeitslosigkeit sind die Folge.

Diese Schwächung der effektiven gesamtwirtschaftlichen Nachfrage geht mit einer Vernachlässigung öffentlicher Ausgabenprogramme etwa im Bereich ökologischer Zukunftsvorsorge einher. Der gigantische Sozialabbau bewirkt mit dem Rückgang der Massenkaufkraft darüber hinaus einen sich über den volkswirtschaftlichen Kreislauf verstärkenden Ausfall privater Konsumnachfrage.

Ein Vergleich der Aufschwungjahre 1979 und 1984 macht deutlich: 1979 wurde das wirtschaftliche Wachstum von (real) 4 % vor allem durch die Realisierung des »Zukunftsinvestitionsprogramms«, das eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage mit vorwiegend ökologischen Programmaufgaben verband, getragen. Insoweit war die öffentliche Wachstumspolitik ansatzweise in ein Konzept qualitativen Wachstums eingebunden.

1984 ist im zweiten Jahr des politisch geprägten konjunkturellen Aufschwungs die Wachstumsrate des realen Bruttonsozialprodukts mit 2,6 % niedriger als 1979 ausgefallen und damit bereits aller Wahrscheinlichkeit nach der Wachstumshöhepunkt erreicht. Der Motor der Konjunktur war nahezu ausschließlich der Export, der (in Preisen von 1976) mit 7,4 % zugenommen hat, während die Ausweitung der Anlageinvestitionen nahezu stagnierte (0,4 %). Wäre diese Exportexpansion, die auf Sonderfaktoren wie die Abwertung des Außenwertes der DM gegenüber dem US-\$ zurückzuführen ist, nicht so stark ausgefallen, dann hätten die Depressionswirkungen der öffentlichen Haushaltspolitik dominiert und sich auch unmittelbar gezeigt. Der Wachstumsverlust als Folge der globalen Restriktionspolitik für den Zeitraum von 1982–1984 wird vom DIW auf insgesamt 4,5 % geschätzt. Selbst die OECD, die ansonsten kaum Sympathien für eine staatliche Politik der Nachfragestabilisierung zeigt, hat den Wachstumsverlust durch staatliche Sparpolitik auf mehr als 3 % geschätzt.

Die direkten und indirekten Belastungen des Arbeitsmarktes liegen nach der DIW-Rechnung bei einem Verlust zwischen 400 000 und 500 000 Erwerbsverhältnissen. Durch die mittelfristige Fortschreibung der Restriktions- und Umverteilungspolitik ist auch weiterhin mit einem wachsenden Verlust an Beschäftigungsmöglichkeiten zu rechnen.

Das Ziel der Abschmelzung der Neuverschuldung aller Gebietskörperschaften auf einen Anteilswert von 1 Prozent des Sozialprodukts geht nicht nur von der weiteren Existenz der Massenarbeitslosigkeit aus, seine Realisierung löst einen zusätzlichen Anstieg der Zahl der Arbeitslosen aus. Damit vergrößert diese »Konsolidierungspolitik« den von ihr immer wieder bestrittenen beschäftigungspolitischen Handlungsbedarf.

Zu dieser Haushaltspolitik mit der Arbeitslosigkeit gibt es eine finanzpolitische Alternative: Stabilisierung des wirtschaftlichen Kreislaufs durch ein Beschäftigungsprogramm, das aufgabenorientiert Arbeitsplätze zur Überwindung gesellschaftlichen Mangels und zur ökologischen Zukunftsvorsorge schafft. Im MEMORANDUM '84 haben wir auf der Basis bereits früher unterbreiteter Vorschläge zum Volumen und zur Aufgabenstruktur eines Beschäftigungsprogramms sowie dessen Finanzierungsquellen ausführlich ein alternatives Konzept der Haushaltspolitik zur Beschäftigungs- und Umweltsicherung entwickelt.

Im diesjährigen Memorandum konkretisieren wir dieses Programm für die Bereiche des Umweltschutzes und der Energiepolitik.

### 3.5 Mehr Rüstung und Kriegsforschung: Der »Bundeswehrplan '85«

Obwohl die Haushaltskonsolidierung der regierungsmäßlichen Doktrin folgend eine wesentliche Voraussetzung der wirtschaftlichen Wiederbelebung sein soll, begegnet die Regierung der Rüstungswirtschaft und den Militärs erneut mit großzügiger Ausgabenfreudigkeit. Während für den Sozialbereich weiterhin drastische Einsparungen vorgesehen sind, hält die Rüstungsexpansion unvermindert an. Der 1980 eingeschlagene Trend der Haushaltsumschichtungen zugunsten der Rüstungs- und zu Lasten der Sozialausgaben wird fortgesetzt. Abermals soll der Militäretat schneller als der Gesamtetat wachsen. Neu ist, daß die Rüstungsfinanzierung durch Sozialabbau nicht mehr kaschiert, sondern auch offiziell zur politischen Schwerpunktsetzung erklärt

wird. Von nun an sind Rüstung und Militär ausdrücklich von der Sparideologie ausgenommen. »Die Bundesregierung hält es... für notwendig und – trotz der gebotenen Dämpfung der Ausgabendynamik – vertretbar, die Verteidigungsausgaben in den nächsten Jahren überproportional gegenüber den Gesamtausgaben ansteigen zu lassen.« (Finanzbericht 1985, S. 17)

### *Haushaltspolitische Priorität der Militärausgaben und die mittelfristige Rüstungsplanung für die 90er Jahre*

Im Bundeshaushalt '85 steigt der Einzelplan 14 (»Verteidigung«) um etwa 2,4 % im Vergleich zu 0,9 % beim Gesamtetat. Da die überproportionale militärische Ausgabensteigerung auch in der Wachstumsrate des gesamten Haushalts zu Buche schlägt, kann gesagt werden: die Rüstungsausgaben steigen in diesem Jahr sechsmal so schnell wie die zivilen Bundesausgaben (0,4 %). Besonders deutlich zeigt sich die Prioritätensetzung der Bundesregierung daran, daß der Etat für den Bereich »Arbeit und Soziales« um 2,6 Mrd. DM gekürzt, während der für »Verteidigung« um 1,2 Mrd. DM erhöht wird. Darüber hinaus werden die Mittel für Jugend, Familie und Gesundheit, für den Bereich der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, aber auch z. B. für Hochschulausbau und Energieforschung gekürzt. Die hier gewonnenen »Spielräume« nutzte die Bundesregierung in den Verhandlungen mit der US-Administration über den deutschen Beitrag zur NATO-Infrastruktur; kurzerhand wurden hier die Ausgaben für den Zeitraum 1985–1990 um etwa 150 % erhöht. Problemlos stellte Bonn statt ursprünglich geplanter 2,6 Mrd. DM jetzt 6,5 Mrd. DM zur Verfügung. Nach den Plänen der Bundesregierung sollen die Rüstungsausgaben bis 1988 um 3,7 % jährlich steigen, also wesentlich über dem globalen Zuwachs des Gesamthaushalts liegen. Über den »Verteidigungsetat« hinaus, der sich 1985 auf knapp fünfzig Mrd. DM beläuft, gibt es weitere Militärausgaben, die die Bundesregierung selbst »nach NATO-Kriterien« zusammenstellt. Diese »Militärausgaben nach NATO-Kriterien« (ohne Westberlin-Hilfe) haben in diesem Jahr die 60 Mrd.-Marke überschritten. Gleichzeitig ist der Ansatz für Arbeit und Soziales von 59,4 Mrd. DM auf 56,8 Mrd. DM gesunken. Aber auch ohne diese Ausgabenkürzung wäre festzustellen gewesen: 1985 stellen die Militärausgaben erstmals auch nach offiziellen Angaben den größten Posten des Bundeshaushalts dar.

## *Vorbereitung einer neuen Aufrüstungswelle durch zunehmende Militarisierung von Wissenschaft und Forschung*

Diese zunehmende Hinwendung zur Militärstaatlichkeit zeigt sich besonders auch bei den alarmierenden Steigerungsraten im Bereich »wehrtechnische Forschung und Entwicklung.« Denn hier werden die Voraussetzungen für die Einführung einer neuen Waffengeneration geschaffen. Für die militärische FuE sind 1985 2,48 Mrd. DM vorgesehen (1984: 1,92 Mrd. DM). Die Ausgaben für Kriegsforschung sind also in einem Jahr um ca. 29 % gestiegen.

Die Dimensionen der militärischen FuE verdeutlicht auch der Vergleich mit dem Einzeletat 20, (»zivile«) Forschung und Technologie. Der Ansatz für den Einzelplan 30 beträgt dieses Jahr 7,2 Mrd. DM. Auch wenn außer acht gelassen wird, daß im EP 30 ebenfalls Teile der Ausgaben – z. B. Weltraumforschung – für die Rüstung von nicht unerheblicher Bedeutung sind, bleibt festzustellen, daß sich die Bundesausgaben für militärische FuE auf einen Umfang von über dreißig Prozent der Bundesmittel für zivile FuE belaufen. Anders ausgedrückt, knapp ein Viertel (23,4 %) aller Bundesforschungsausgaben werden direkt für Kriegsforschung verwendet, rüstungsrelevante FuE – finanziert aus dem EP 30 – wäre noch hinzuzuaddieren. Aufschluß über den weiteren Trend der »wehrtechnischen Forschung und Entwicklung« (des EP 14) geben auch hier die Verpflichtungsermächtigungen. Für den Zeitraum 1986–89 sind bereits 7 Mrd. DM eingeplant, davon allein 3,4 Mrd. DM für das zu entwickelnde »Taktische Kampfflugzeug« (TKS), den »Jäger 90.« Diese geplanten Forschungs- und Entwicklungsausgaben leiten den Beginn einer neuen Beschaffungs- und Aufrüstungswelle ein, wie sie mittlerweile bis zum Ende dieses Jahrtausends geplant ist. Der Vergleich mit den zivilen staatlichen Aufwendungen zeigt auch im Bereich der Forschungspolitik eine Prioritätensetzung zugunsten des Militärs. Die außerordentliche Steigerung der militärischen FuE wird sich in absehbarer Zeit auch in einem entsprechenden Anstieg der Rüstungsproduktion niederschlagen, mit den bekannten schädlichen Konsequenzen für die Industriestrukturen, die Qualifikationsmuster der Beschäftigten, für die Entwicklung des Hochschulsystems – für den gesamten Entwicklungsweg der Volkswirtschaft. Die von uns in den letzten Memoranden wiederholt aufgezeigten ökonomischen und sozialen Schäden der Rüstungsexpansion werden sich dann vervielfältigen.

## *Rüstungsetat '85 als Übergangshaushalt zur dritten Waffengeneration der Bundeswehr*

Schwerpunkt der Rüstungsausgaben sind die militärischen Beschaffungen und Anlagen. Hier werden die Grundsteine für weitere Ausgabenexplosionen gelegt, abgesehen davon, daß hier durch Verpflichtungsermächtigungen bereits Ausgabensteigerungen für die nächsten Jahre festgeschrieben sind, und zwar von 1985–89 15,9 Mrd. DM. Größter Posten in diesem Bereich ist die Beschaffung neuer Waffen mit 11,5 Mrd. DM für 1985. Zwar gehen die Ausgaben für Beschaffungsprojekte wie z. B. den »Tornado« allmählich zurück, doch werden die Ausgaben für Munition (+ 14,3 %) und Peripheriegerät wie Fahrzeuge (+ 30,1 %), Fernmelde- (+ 21,2 %) und Feldzeugmaterial (+ 40 %) im Vergleich zum Vorjahr gesteigert. Die Neuanschaffungen und die Verpflichtungsermächtigungen machen eigentlich hinreichend deutlich, daß die Rüstungsexpansion forciert und somit den Forderungen und (Selbst-) Verpflichtungen aus USA und NATO ohne Abstriche zügig nachgekommen werden soll.

Im Mai 1984 legte der Bundesminister der Verteidigung die »Bundeswehrplanung für die 90er Jahre« vor, in der Programme für die Neuaustrüstung der Bundeswehr in bislang unbekannter Größenordnung enthalten sind. Diese »Rundumerneuerung« bezieht alle Teilstreitkräfte ein. Das Heer will die Artillerie ausbauen und die gepanzerten Kampftruppen »modernisieren.« Hierfür ist die Anschaffung des Raketenwerfersystems »MARS« geplant, das in heutigen Preisen etwa 4 Mrd. DM kostet, sowie der Kauf von etwa 200 Panzerabwehrhubschraubern (PAH-2) zu rund 5 Mrd. DM. Die Ausrüstung mit neuen gepanzerten Fahrzeugen (u. a. 2.000 Kampfpanzer »Leopard 3«) wird mit 15 Mrd. DM den Haushalt belasten. Für die Marine sind neue Fregatten und U-Boote vorgesehen – bei heutigem Preisstand für etwa 10 bis 15 Mrd. DM. Die Luftwaffe soll mit Flugabwehraketensystem ein umfassendes Abwehrsystem schaffen, sowohl mit der bundesdeutschen »Roland« als auch mit der US-amerikanischen »Patriot« (letztere soll angeblich als ABM-System die Enthauptungsrakete Pershing II schützen). Das gesamte System wird nicht unter 7 Mrd. DM zu haben sein. Die teuerste Anschaffung wird jedoch der »Jäger 90« oder »TKF 90«, ein Gemeinschaftsprojekt europäischer NATO-Staaten in der Entwicklungsphase. Für die anschließende Beschaffung von 200 Flugzeugen für die Bundeswehr sind 17,5 Mrd. DM angesetzt. Aber schon heute sind Kosten für den »Jäger 90« zwischen 25 und 30 Mrd. DM als realistischer zu betrachten.

Neben diesen genannten Großprojekten sind hunderte von kleineren und mittleren Beschaffungsvorhaben vorgesehen, hinzu kommen Baumaßnahmen sowie Munitions- und Kraftfahrzeugbeschaffungen. Faßt man all diese Ausgaben zusammen, belaufen sich die Kosten von »Bundeswehr '85« auf mindestens 240 Mrd. DM in Preisen vom 1.4.1984; d. h. die zu erwartenden überdurchschnittlich hohen Preissteigerungen sind noch nicht berücksichtigt. So beträgt die durchschnittliche Inflationsrate bei Rüstungsgütern jährlich ca. 6 %; die Preise für militärisches Gerät mit Spitzentechnologie – das betrifft die meisten Programme aus »Bundeswehr '85« – steigen Jahr für Jahr um etwa 10 %. Bei zurückhaltender Schätzung und unter der Annahme, daß sich Kostenexplosionen wie beim MRCA »Tornado«, dessen Preis sich zwischen Bestellung und Auslieferung vervielfacht hat, nicht wiederholen, werden sich die Beschaffungskosten der Bundeswehr in den nächsten zwölf Jahren auf etwa 360 Mrd. DM belaufen. Eine Realisierung von »Bundeswehr '85« bedeutet daher ein Wachstum der jährlichen Beschaffungskosten von derzeit 18 Mrd. DM auf 30 Mrd. DM und mehr (da nicht mit einer sofortigen Erhöhung auf diese Marke zu rechnen ist).

Mit dem neuen Hochtechnologie-System werden auch die Kosten für Bedienung, Betrieb und Wartung steigen. Selbst wenn die Personal- und Verwaltungsaufwendungen sich nicht proportional zu den Beschaffungskosten entwickeln – Spielräume für Einsparungen bleiben hier, der Bundeswehrplanung folgend, keineswegs. Hinzu kommen Ausgabenschübe in Bereichen, die in »Bundeswehr '85« nur am Rande Erwähnung finden. Dazu gehören die Ausgaben im Rahmen des Wartime-Host-Nation-Support-Abkommens und die Mitfinanzierung der Aufstellung neuer amerikanischer Mittelstreckenraketen und der Infrastruktur für die »Schnelle Eingreiftruppe.«

1980 begann die durch Kürzungen bei den Sozial- und Infrastrukturausgaben finanzierte Rüstungsexpansion. 1985 haben die staatlichen Militärausgaben den Bundesetat für Arbeit und Soziales überholt. Die aktuelle mittelfristige Finanzplanung (bis 1988) zielt auf ein nominales Sinken aller variablen Bundesausgaben, damit die Rüstungsexpansion noch intensiviert werden kann. Aber: mit der Fortschreibung dieses Trends allein ist »Bundeswehr '85« nicht zu finanzieren. Es ist zu befürchten, daß bereits ab Ende der 80er Jahre zum Zwecke der modernsten und umfassendsten Kriegsausrüstung eine soziale Zerstörung in Kauf genommen wird, vor dem Hintergrund die durch Sozialabbau finanzierte Rüstungsexpansion der letzten Jahre allenfalls den Charakter eines »Vorspiels« hatte.

## »Konsolidierung« der Rüstungswirtschaft unter der Führung einer nationalen »Waffenschmiede«?

Als Folge der »Bundeswehrplanung 1985–97« und der damit anvisierten – bzw. in den letzten Jahren bereits eingeleiteten – Veränderung der staatlichen Ausgabenstruktur, verändert sich auch die Produktionsstruktur. Die Rüstungswirtschaft wird erheblich an Bedeutung gewinnen. Daher sind mit diesem Programm auch direkt ökonomische Interessen verknüpft: Die Rüstungswirtschaft hat wegen der günstigen Bedingungen für die Kapitalverwertung materielles Interesse an der Durchsetzung dieser Pläne.

Wesentliches Strukturmerkmal der bundesdeutschen Rüstungsproduktion war bislang, daß sie – abgesehen von einigen »Waffenschmieden« – im wesentlichen mit der zivilen Fertigung der marktbeherrschenden Großunternehmen verzahnt war. Gleichzeitig gab es jedoch einen dauerhaften, staatlich geförderten Konzentrationsprozeß in der Rüstungswirtschaft. Rüstungsexpansion und Waffenexportboom gehen einher mit einer Beschleunigung und Intensivierung dieses rüstungswirtschaftlichen Konzentrationsprozesses, so daß sich hier ein tiefgreifender Strukturwandel abzeichnet. Hierauf verweist insbesondere die sich zur Zeit vollziehende Integration der Panzerschmiede Krauss-Maffei (bisheriger Eigentümer ist das Haus Flick) in das Rüstungsunternehmen MBB (Eigentümer: »traditionelle Waffenschmieden«, Banken, Versicherungen, aber auch Bundesländer). MBB scheint der Kern eines nationalen Rüstungskonzerns zu werden, über den sich militärische FuE, Planung und Produktion reibungsloser abwickeln ließen. Seine Besitzstruktur und seine Ausrichtung auf westeuropäische Kooperation prädestinieren diesen Konzern geradezu als Zentrum der Verflechtung politischer, ökonomischer und militärischer Interessen. Die Entwicklungen in der Rüstungsbeschaffung und Rüstungsproduktion begründen diese Besorgnis, daß der schon heute einflußreiche militärisch-industrielle Komplex in der BRD in den nächsten Jahren eine ähnlich dominierende Rolle erhält, wie das gegenwärtig in den USA schon der Fall ist.

### 3.6 Sozialpolitik gegen die Armen: Verhinderte Reform

Die Situation der Sozialhilfeempfänger und der Sozialhilfe ist gekennzeichnet durch die allmähliche und mittlerweile wohl endgültig vollzogene Zerstörung des Bedarfsprinzips und seine Ersetzung durch Krite-

rien der Finanzierung und Disziplinierung. Verschärft wird die Situation vor allem durch die von den Hauptkostenträgern betriebene Politik der Blockade und Verhinderung der Warenkorbreform. Die seit Jahren überfällige Aktualisierung des letztmalig 1970 (!) neu zusammengestellten Warenkorbes ist – so scheint es zur Zeit – gescheitert. Dieser noch immer gültige, völlig veraltete Warenkorb, der die Grundlage für die Regelsätze bildet, ist nach Meinung aller Experten nicht nur viel zu knapp bemessen (z. B. Ansätze für soziale Kontakte, Ausbildung der Kinder), sondern in einzelnen Teilwarenkörben auch völlig veraltet (z. B. Ernährung, Energie).

Die nunmehr fast sechs Jahre dauernden Bemühungen um eine Reform sind zum zweiten Mal am Widerstand der Hauptkostenträger gescheitert. Bekanntlich hatte der zuständige Arbeitskreis beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge 1979 mit der Überarbeitung begonnen und 1981 Vorschläge für einen neuen Warenkorb vorgelegt, die – je nach Preislage – Anhebungen der Regelsätze um 16 % bzw. 31 % erfordert hätten. Diese Vorschläge wurden aber auf Druck der Hauptkostenträger, der kommunalen Spartenverbände, 1981 verworfen. Seither arbeitet ein eigens gegründeter interministerieller Arbeitskreis unter weitgehendem Ausschluß von Wohlfahrtsexperten und Betroffenen an einem neuen Warenkorbmodell. Mitte 1984 legte diese Arbeitsgruppe dann drei Alternativmodelle für einen ab Mitte 1985 gültigen Warenkorb der 59. Konferenz der Arbeits- und Sozialminister und -senatoren der Länder zur Entscheidung vor. Dabei zeigte sich, daß das von den SPD-regierten Bundesländern favorisierte Alternativmodell 1 (»Warenkorb-Modell«) nicht konsensfähig – es hätte zu einer einmaligen Regelsatzerhöhung von rd. 8 % (Mehraufwand/Jahr: rd. 500 Mio. DM) geführt – war. Hier erfolgte nämlich mit der Mehrheit der CDU/CSU-regierten Bundesländer (7:4) eine Festlegung auf das in der interministeriellen Arbeitsgruppe ausschließlich aus Kostengesichtspunkten von den anwesenden Vertretern der Finanz- und Innenminister der Länder favorisierte Alternativmodell 3 (»Übergangsmodell«). Dieses Modell, das nur noch eine einmalige Regelsatzerhöhung von rd. 5 % vorschlägt (Mehraufwand/Jahr: rd. 300 Mio. DM), sieht im einzelnen u. a. vor:

- Preisermittlung nach dem unteren Quartil (Ermittlung der Lebenshaltungskosten für Einkommensbezieher im untersten Viertel der Einkommensskala; Preisindex für die Armen);
- Senkung der sogenannten Schwundzulage von 20 % auf 8 %;
- 10 % Abschlag auf die angesetzten Durchschnittswerte für Energie, d. h. insgesamt 135 KW/h monatlich für den Haushalt vorstand;

– Pauschalierung der persönlichen Bedürfnisse, so daß der Ansatz mit dem Barbetrag von Heimbewohnern identisch ist.

Trotz kleinerer Verbesserungen, wie z. B. die Gewährung von Mehrbedarfzuschlägen für Ältere ab 60 Jahre (bisher 65 Jahre) sowie für Alleinerziehende mit 1 Kind unter 7 Jahren, stellt dieses Modell die faktische Abkehr von zentralen Grundprinzipien der Sozialhilfe, insbesondere vom Bedarfsprinzip, dar. So ist von Beginn an eine sozialhilferechtlich prinzipiell unzulässige Vermengung von Bedarfs- und Finanzierungsgesichtspunkten erfolgt, ebenso die Bezugnahme auf die Einkommen der unteren Lohngruppen (lt. § 2.3. BSHG) bereits bei der Bedarfsermittlung. Eingeführt werden soll weiterhin eine für die BRD bislang einmalige besondere Preisstatistik für Arme. Unterblieben ist nach diesem Modell die von allen Fachleuten geforderte Besserausstattung kleinerer Bedarfsgemeinschaften. Zugleich werden Anforderungen an die Sozialhilfeempfängerhaushalte gestellt, die an der Realität der Lebens-, Verbrauchs- und Konsummöglichkeiten bzw. -gewohnheiten der meisten Sozialhilfeempfänger völlig vorbeigehen. So wird besonders preisbewußtes Einkaufen gefordert, was z. B. die Existenz größerer Supermärkte voraussetzt (in ländlichen Regionen überhaupt nicht vorhanden) oder aber einen preisgünstigen Großeinkauf, Vorratshaltung oder das Aufsuchen billiger Großsupermärkte an den Peripherien der Städte erforderlich macht; Anforderungen, die für viele einkommensschwache ältere Menschen, Behinderte oder Alleinerziehende mit Kindern fern von jeglicher Realität sind. Weiterhin wird ein besonders sorgfältiger Umgang mit Lebensmitteln gefordert, gleichzeitig werden aber dafür Niedrigstpreise angesetzt, die im Regelfall wiederum mehr Abfall und Schwund der Waren bedeuten. Und schließlich wird ein besonders niedriger Energieverbrauch erwartet, zugleich aber wird völlig außer acht gelassen, daß gerade Sozialhilfeempfänger einen besonders hohen Energieverbrauch haben, so z. B. wegen ihrer zumeist veralteten Geräte mit durchschnittlich höheren Verbrauchswerten oder wegen ihrer häufigeren/ständigen Anwesenheit zu Hause (Arbeitslose, ältere Menschen) mit folglich erhöhtem Energiebedarf für Heizung, Kochen, Licht und dgl.. Zugleich wird insgesamt beim Energieverbrauch von höchst umstrittenen Durchschnittswerten ausgegangen. Bereits jetzt deckt die im Sozialhilfesatz enthaltene Energiepauschale gerade  $\frac{1}{3}$  des Verbrauchs. In Köln konnten 1983 16 000 Haushalte ihre Energiekosten nicht mehr bezahlen, unter ihnen überwiegend Sozialhilfe- und Arbeitslosenhaushalte. Verbunden mit dem nochmaligen 10%igen Abschlag auf diese Durchschnittswerte bedeutet dies zusätzliche und zum Teil gravierende Einschränkungen für die betroffenen Haushalte.

Insgesamt spiegelt dieses aus Sozialhilfeempfängersicht ungünstige Alternativmodell eines möglichen zukünftigen Warenkorbes den Willen der Hauptkostenträger und der CDU/CSU-regierten Bundesländer wider, durch mehr oder weniger willkürliche Manipulationen, künstliche Festlegungen bzw. Annahmen eine Warenkorbabwertung vorzunehmen und zugleich das idealtypische Bedarfsmengenschema Warenkorb (»Bedarfsprinzip«) in weiten Teilen außer Kraft zu setzen. Zugleich zeigt sich die feste Absicht, die seit Jahren stetig auseinanderklaffende Schere zwischen sozialstaatlich garantierter Mindestbedarf und realen Einkommenszugesndissen zu zementieren.

Eine abschließende Festlegung der Warenkorbreform ist bisher nicht erfolgt. Auch die Bundesratsinitiativen Bayerns und Niedersachsens Ende Februar 1985 legen ausdrücklich das o. g. »Übergangsmodell« zugrunde. Sie sehen lediglich kleinere Abweichungen bei den Mehrbedarfzzuschlägen – u. a. neue Mehrbedarfstatbestände (20 % des maßgeblichen Regelsatzes) für ältere, nicht mehr erwerbstätige bzw. erwerbsunfähige Menschen unter 65 Jahren und für Alleinerziehende mit einem schulpflichtigen Kind von unter 7 Jahren bzw. Ausweitung der Mehrbedarfzzuschläge für über 65jährige wieder auf 30 % sowie neue (allerdings gegenüber den geltenden) abgesenkte Einkommensfreigrenzen für die Hilfe in besonderen Lebenslagen – vor.

In weiterer Zukunft dürfte das »Statistik-Modell« der kommunalen Spitzenverbände auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (die Vergabe eines entsprechenden Prüfungs-Forschungsberichts aus BMJFG-Mitteln gilt bereits als sicher) Grundlage für die Regelsatzermittlung und -anpassung werden. Beide haben aber mit dem Bedarfsprinzip in der Sozialhilfe dann nichts mehr gemein. Seine Zerstörung wäre dann endgültig.

### *Verschärfung der Situation durch Spar- und Regulierungspraktiken »von unten«*

Die Sozialabbaupolitik im »letzten Netz« und die faktische Beerdigung des Bedarfsdeckungsprinzips wird ergänzt durch eine konsequente Sparpolitik der örtlichen Sozialhilfeträger. Erst das Zusammenwirken der Sparpolitik »von oben« mit der Vergabe- und Regulierungspraxis »von unten« führt zu der sich ständig verschlechternden Situation der Sozialhilfeempfänger. Da die Kommunen mit rd. 80 % überwiegend die Hauptkostenträger der Sozialhilfe sind, ist ihr Inter-

esse an einer Begrenzung der Sozialhilfeaufwendungen offenkundig. Dieses Interesse kennzeichnet vor allem in den letzten Jahren die Vergabepraxis der Sozialämter. Nachweisbar ist eine restriktivere Vergabe- und Auslegungspraxis bei freiwilligen und Ermessensleistungen. Verstärkt angewendet werden die Möglichkeiten der darlehensweisen Hilfegewährung sowie die Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Kostenerstattung durch Dritte und der Heranziehung Unterhaltsverpflichteter. Ganze »Unterhaltsgruppen« sind neu eingerichtet worden und fahnden systematisch nach Kostenerstattungs- bzw. Einnahmемöglichkeiten. Diese Praxis führt notwendigerweise zu einer Regulierung des Armutspotentials, indem Schwellenängste erhöht und das Nicht-Geltend-Machen von Ansprüchen begünstigt werden. Die Abwehr bzw. Filterung von Ansprüchen erfolgt auch immer häufiger über den Weg der öffentlichen Diskussion von angeblichen und mitunter auch tatsächlichen Fällen missbräuchlicher Inanspruchnahme von Sozialhilfe. Disziplinierend wird immer häufiger auch die Verpflichtung von Sozialhilfeempfängern zur gemeinnützigen Arbeit genutzt, vor allem, wenn diese im Rahmen ungeschützter Arbeitsverhältnisse durchgeführt wird.

Von einem einheitlichen System der Spar- und Regulierungspraxis in der BRD kann jedoch noch nicht gesprochen werden. So gibt es Land-Stadt-Unterschiede mit dem Trend verschärfter Vergabepraxis in Kreisen ebenso wie Unterschiede nach den politischen Mehrheitsverhältnissen in den Kommunen, hier mit dem Trend der stärkeren Regulierungspraxis in CDU/CSU-regierten Kommunen.

Insgesamt zeigt sich, daß die Sozialhilfepolitik heute fast ausschließlich von Finanzierungsaspekten bestimmt wird und zunehmend Disziplinierungsfunktionen erfüllt. Dahinter steht auch die Absicht, mit Hilfe der Regelsatzpolitik Druck auf die Löhne und Gehälter auszuüben und die Bereitschaft zur Annahme unterbezahlter und ungeschützter Arbeitsplätze zu fördern.

### 3.7 Forschungs- und Technologiepolitik im Dienst der Großunternehmen: Der »Bundesbericht Forschung 1984«

Mit dem siebten Bundesbericht Forschung hat die Regierung im Mai 1984 eine umfassende Bestandsaufnahme der Forschungs- und Technologiepolitik vorgenommen und zugleich ihre Grundsätze und Ziele in der Forschungsförderung dargelegt. Zwar betont sie die intendierte Neuausrichtung der Forschungs- und Technologiepolitik gegenüber

der sozialliberalen Regierung, zugleich ist die Kontinuität in vielen Feldern unübersehbar und angestrebt.

Vier *Grundzüge* sollen die Neuausrichtung betonen:

1. das Bekenntnis zur Freiheit der Forschung
2. im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Zurückhaltung des Staates gegenüber der Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft
3. die Bejahung des technischen Fortschritts als wichtige Grundlage für internationale Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung
4. die Anerkennung von Leistung und Herausforderung von Spitzenleistungen in Forschung, Entwicklung sowie Innovation und das Bekenntnis zu offenen, durch Leistung legitimierten Eliten.

Diese Grundzüge schlagen sich in der Förderungsstruktur und den Finanzierungsformen sichtbar nieder.

Geänderte Prioritätensetzungen scheinen aber auch in der Zielformulierung durch. Was in früheren Forschungsberichten noch als eigenständiges Ziel erklärt wurde – die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen – wird nunmehr lediglich erwähnt.

In den formulierten Zielen wird jedoch auch die *Kontinuität* zur früheren Forschungs- und Technologiepolitik deutlich. Diese besteht vor allem in einer Zielsetzung: Forschungspolitik wird in den Dienst einer weltmarktorientierten Modernisierung der deutschen Wirtschaft gestellt. Diese Orientierung prägte die Grundtendenz des V. und VI. Forschungsberichts (1975/1979) und damit die sozialliberale Forschungspolitik. Sie wird 1984 vor allem radikaler und weitreichender vorgetragen. Der Devise des Sachverständigenrats für die Technologiepolitik folgt die Regierung: »Es ist mehr als Anpassung erforderlich. Wir brauchen Wettbewerbsvorsprung.« (JG 84/85, Ziffer 322)

Es ist daher nur konsequent, daß die »Brüche vermeidende Umstrukturierung der Förderungsschwerpunkte« die ungeteilte Unterstützung des Bundesverbandes der deutschen Industrie findet. In der stärkeren Betonung des *Subsidiaritätsprinzips* sieht der BDI den Vorzug der Neuausrichtung der Forschungspolitik. »Die Bundesregierung unterscheidet sich... von ihrer Vorgängerin darin, daß sie das Prinzip der subsidiären Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation gegenüber der Eigenverantwortlichkeit der Wirtschaft wesentlich stärker betont... und dabei die direkte Förderung auf das Notwendige beschränkt.« (Forschungs- und Technologiepolitik für die Zukunft, Stellungnahme des BDI zum Bundesbericht Forschung 1984, S. 10f.)

Die funktionale Ausrichtung der gesamten Forschungs- und Tech-

nologiepolitik an den Erfordernissen des Marktes und die radikale Profitorientierung der Forschungsförderung zeichnet die gegenwärtige Forschungs- und Technologiepolitik aus. Während die staatlichen Forschungsausgaben weiter steigen, wird der Einfluß des Staates durch die Ausweitung indirekter Förderungsinstrumente und den Verzicht auf Auflagen und Kontrollen bewußt zugunsten von Kapitalinteressen zurückgenommen. Die soziale Abfederung von Modernisierungsmaßnahmen wird nur noch marginal berücksichtigt.

### *Die Struktur der Ausgaben für Forschung und Entwicklung: Die Großunternehmen dominieren*

Insgesamt betrugen die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden für Forschung und Entwicklung 1983 20 Mrd. DM. Die Bundesländer finanzieren überwiegend die Forschung in den Hochschulen (5,8 Mrd. DM) und zu einem Teil auch außeruniversitären Forschungseinrichtungen (1,5 Mrd. DM). Immerhin liegen die Aufwendungen der Länder für Forschung in der Wirtschaft (400 Mio. DM) noch fast viermal so hoch wie die Mittel von Unternehmen, die für Auftragsforschung in die Hochschulen fließen (115 Mio. DM).

Etwa 60 % der staatlichen FuE-Aufwendungen (12,1 Mrd. DM) finanziert der Bund. Die Wachstumsrate der Forschungsausgaben des Bundes hat sich in den letzten Jahren deutlich verlangsamt. Während die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate 1975/79 noch 7,4 % betrug, eräßigte sie sich im Zeitraum 1979/83 bereits auf 4,7 % und wird nach der mittelfristigen Finanzplanung für 1983–87 noch 2,4 % betragen. Die Forschungsausgaben des Bundes sollen damit etwa in gleichem Umfang steigen wie der Gesamthaushalt.

Die Forschungsausgaben des Bundes fließen an vier Empfängergruppen:

- Wirtschaft 5,3 Mrd. DM (43,8 %)
- außeruniversitäre Forschungseinrichtungen 4,5 Mrd. DM (37,2 %)
- Hochschulen 1,3 Mrd. DM (10,7 %)
- internationale Organisationen 1,0 Mrd. DM (8,3 %)

Ein genaueres Bild ergibt sich erst, wenn man die staatlichen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung denen der privaten Wirtschaft gegenüberstellt. In den zurückliegenden Jahren sind die Aufwendungen der Wirtschaft deutlicher gestiegen als diejenigen des Staates (vgl. dazu nachfolgende Tabelle).

Von 1975 bis 1983 ist der Anteil der Wirtschaft an den Forschungs-

*FuE-Ausgaben in der BRD 1975–83 (in Mio. DM)*

	1975	1981	1983	Index 1983 1975 = 100
Ausgaben insgesamt in % des BSP	24645 2,4 %	41700 2,7 %	46780 2,8 %	190
<i>davon:</i>				
Bund in %	7538 30,6 %	10026 25,6 %	12055 25,8 %	160
Länder und Gemeinden in %	4497 18,3 %	7250 17,4 %	7725 16,5 %	172
Wirtschaft in %	11792 47,8 %	23054 55,3 %	26300 56,2 %	223
Rest in %	3,3 %	1,7 %	1,5 %	86
<i>nach finanziierenden Sektoren</i>				
Hochschulen in %	4590 18,6 %	6800 16,3 %	7220 15,4 %	157
Sonstige staatliche Institutionen in %	4190 17,0 %	6215 14,9 %	6720 14,4 %	160
Wirtschaft in %	14930 60,6 %	27605 66,2 %	31640 67,6 %	212

Quelle: Bundesbericht Forschung 1984

ausgaben in der Bundesrepublik von 47,8 % auf 56,2 % gestiegen. Noch stärkeres Gewicht hat der Unternehmenssektor, wenn man die Durchführung betrachtet. Während die Wirtschaft 56,2 % aller Mittel aufwendet, verfügte sie 1983 über 67,6 % des Forschungspotentials. Über mehr als zwei Drittel der Forschungskapazitäten wird damit in den Unternehmen nach Gesichtspunkten der Kapitalverwertung entschieden. Schon hieran wird ersichtlich, daß von einer Dominanz staatlicher Vorgaben bei Forschungsprioritäten keine Rede sein kann. Die Forschung und Technologieentwicklung ist im Gegenteil in immer größerem Umfang der öffentlichen Kontrolle entzogen worden. Den entscheidenden Einfluß auf Inhalt und Zielsetzung der Forschung üben wenige Großunternehmen aus. 15 Mrd. DM, das sind mehr als 30 % der Forschungsaufwendungen, entfallen auf die 25 forschungintensivsten Unternehmen. Die Forschungspolitik des Bundes verstärkt

somit die Konzentrationstendenzen. Von den insgesamt 19 Mrd. DM Forschungsmitteln, die zwischen 1973 und 1983 für Forschungsprojekte vom BMFT direkt der Industrie zur Verfügung gestellt wurden, entfielen fast die Hälfte (9,3 Mrd. DM) auf fünf Großunternehmen. Allein Siemens empfing 4,8 Mrd. DM, BBC 1,8 Mrd. DM, MBB 1,5 Mrd. DM, die Ruhrkohle AG 800 Mio. DM und AEG 529 Mio. DM.

Die Unternehmensziele und Forschungsschwerpunkte weniger Großunternehmen bestimmen damit entscheidend die Verwendungsstruktur des staatlichen Forschungsetats.

### *Direkte und indirekte Forschungsförderung im Dienst des Kapitals*

Die Wirkungen der staatlichen Forschungsförderung auf die private Wirtschaft sind genauer zu beurteilen, wenn die unterschiedlichen Förderungsinstrumente betrachtet werden. Allgemein werden drei Förderungsarten unterschieden: die direkte Projektförderung, die indirekte Förderung und die indirekt-spezifische Förderung.

Im Rahmen der *direkten Projektförderung* fördert der Bund gezielte Forschungsmaßnahmen in der gewerblichen Wirtschaft. Es soll sich dabei um langfristige und riskante Vorhaben handeln, bei denen der Markt nicht oder noch nicht funktioniert, der Staat besondere, eigenständige Aufgaben hat oder es um Demonstrationsvorhaben geht, die den Nachweis der technischen und wirtschaftlichen Machbarkeit einer neuen Technologie erbringen sollen. Fast zwei Drittel der Mittel entfallen auf die Energieforschung und Energietechnologien und hier besonders auf die Kerntechnologie. Die direkte Projektförderung geht zum weit überwiegenden Teil an wenige Konzerne und Großunternehmen. Nur 6 % der Mittel entfielen 1982 auf kleinere und mittlere Unternehmen (mit einem Jahresumsatz unter 200 Mio. DM).

Es ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, die *indirekte Forschungsförderung* gegenüber der früher präferierten direkten Förderung von Forschungsschwerpunkten und einzelnen Forschungsvorhaben zu stärken. Bei der indirekten Förderung bleibt die Definition der FuE-Inhalte und Ziele den Unternehmen selbst vorbehalten. Mit der angestrebten Mittelverlagerung zugunsten der indirekten Förderung sollen »die Suchfunktion des Marktes besser ausgemacht, die Eigenkräfte der Wirtschaft gestärkt, die Gefahr staatlicher Fehlentwicklungen verringert und bürokratische Lenkungsmechanismen abgebaut werden« (Minister Riesenhuber).

Die *Verlagerung von der direkten zur indirekten Förderung* ist in

der zivilen Forschungsförderung deutlich erkennbar. Betrug die Relation 1979 noch 1:5,4 (indirekt:direkt), so hat sie sich bis 1984 auf 1:1,7 zugunsten der indirekten Förderung verschoben (siehe nachfolgende Tabelle).

Instrumente der indirekten Forschungsförderung sind Investitionszulagen, Sonderabschreibungen, Personalkostenzuschüsse, die Unterstützung des Technologie-Transfers sowie die neue Form der sog. *indirekt-spezifischen Förderung*. Unter letzterer wird die gezielte Subventionierung von Querschnittstechnologien im Bereich der Mikroelektronik und Fertigungstechnik verstanden. Mit dem *Sonderprogramm Mikroelektronik* werden Vorhaben, die auf Produkte bzw. Produktkomponenten zielen, in denen die Mikroelektronik in technischer Hinsicht funktionsbestimmend ist, gefördert. Mit dem *Programm Fertigungstechnik* werden Entwicklungsarbeiten der rechnergestützten Konstruktion und Fertigungssteuerung (CAD/CAM) gefördert. Unternehmen haben in diesen Produktionsschwerpunkten einen Anspruch auf 40 % Zuschuß zu den Personalkosten bis zu einer Höhe von max. 800 000 DM je Unternehmen.

Vom finanziellen Volumen her sind *Steuererleichterungen* in Form von Sonderabschreibungen (bis zu 40 % der Anschaffungskosten in 4 Jahren zusätzlich zur normalen Abschreibung) und die Investitionszulagen (20 % Zuschuß zu FuE-Investitionen, maximal 500 000 DM) die bedeutendsten Subventionen.

Daneben werden Zuschüsse für FuE-Personal (40 % bis 5 Jahre und 25 % vom 6. bis 8. Jahr) und für Neueinstellung von FuE-Personal (60 % 15 Monate lang) gewährt. Diese FuE-Personalkostenzuschüsse haben eine sog. Mittelstandskomponente. Gefördert werden nur Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten und weniger als 50 Mio. DM Umsatz bzw. bei Neueinstellungen Unternehmen mit weniger als 3000 Beschäftigten und weniger als 300 Mio. DM Jahresumsatz. Zugleich enthalten sie eine Konzernklausel: Unternehmen, die Töchter von anderen Unternehmen mit mehr als 100/500 Mio. DM Jahresumsatz sind, werden von der Förderung ausgeschlossen.

Insgesamt kommen vornehmlich kapitalintensive Großbetriebe in den Genuß der Steuererleichterung, während die Personalkostenzuschüsse verstärkt an kleinere und mittlere Unternehmen fließen. Wenn mit der Ausweitung der indirekten Förderung zugleich die konzentrationsfördernden Wirkungen der FuE-Subventionen etwas abgemildert werden, so ist der Preis dafür eine verringerte Kontrolle über Ziel und Verwendung staatlicher FuE-Aufwendungen. Die indirekte Forschungsförderung hat hohe Mitnahmeeffekte. Unternehmen, die

*FuE-Ausgaben des Bundes an Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft einschließlich Steuererleichterung (in Mio. DM)*

	1979	1983	1984
FuE-Ausgaben insgesamt	4609	5414	
darunter:			
Ausgaben BMVG (Wehrforschung)	1548	1468	
zivile FuE-Ausgaben insgesamt	3061	3946	3341
davon:			
direkte Projektförderung	2579	2900	ca. 2100
indirekte Förderung insgesamt	481,9	1046,6	1241
davon:			
Forschungszulage <sup>1</sup>	169	300	300
FuE-Sonderabschreibungen <sup>2</sup>	—	210	350
Personalkostenzuschuß	300	350	320
Sonstige <sup>3</sup>	12,9	36,6	81,3
indirekt-spezifische Förderung <sup>4</sup>	—	150	190
indirekte : direkte zivile			
Förderung	1 : 5,4	1 : 2,8	1 : 1,7

<sup>1</sup> § 4 InvZulG

<sup>2</sup> § 51 EStG

<sup>3</sup> Vertragsforschungszuschuß Technologie-Transfer/Risiko-Kapital

<sup>4</sup> Sonderprogramm Mikroelektronik und Fertigungstechnik

Quelle: Bundesbericht Forschung VII und BMFT 17/1984

ohnehin Forschung betreiben, erhalten einen steigenden Anteil vom Staat ersetzt durch Zuschüsse oder geringere Steuerzahlungen. Auch kommen Begleituntersuchungen zu den Wirkungen der FuE-Personalkostenzuschüsse zu dem Ergebnis, daß Unternehmen die FuE-Definitionen zu ihren Gunsten auslegen und vermehrt dazu übergehen, nur mittelbar mit FuE befaßtes technisches und wissenschaftliches Hilfspersonal dem FuE-Bereich zuzurechnen.

Die intendierte Mittelstandsförderung wird partiell auch dadurch unterlaufen, daß Großbetriebe Kleinbetriebe rechtlich ausgrenzen, um in den Genuß von FuE-Subventionen zu gelangen.

Der Preis für die marktkonforme Ausweitung der indirekten Förderung ist die verringerte Einflußnahme auf Forschungsziele und -prioritäten bei steigenden Aufwendungen des Staates. Durch Mitnahmeeff-

fekte und Profitsubventionierung wird die Wirksamkeit der Forschungsförderungsinstrumente deutlich verringert. Auch weiterhin wird der weitaus größte Teil der FuE-Aufwendungen an wenige Großunternehmen fließen, die entscheidend die Struktur der staatlichen Forschungspolitik bestimmen.

### *Fachliche Schwerpunkte der Forschungsförderung: Großforschungsprojekte und Rationalisierung dominieren*

Wenngleich die seit einigen Jahren anvisierte Prioritätensetzung zugunsten indirekter Förderungsinstrumente zweifellos Wirkungen zeigte, darf nicht übersehen werden: Noch immer hat die direkte Förderung von Projekten das größere Gewicht. Dies gilt besonders, wenn man nicht nur die zivile, sondern auch die Militärforschung einbezieht. Die staatliche Förderung von größeren technologischen Entwicklungslinien wie Kernenergie, Kohleveredelung, TV-Satelliten, Spacelab, Halbleitertechnologie wird in Zukunft eher an Bedeutung gewinnen. Großprojekte und Rationalisierung werden auch in Zukunft in der Forschungsförderung dominieren.

Wichtigster Förderungsschwerpunkt ist nach wie vor die *Energieforschung*. Zu zwei Dritteln entfallen diese Forschungsmittel auf die Förderung von Kernenergie. Doch ist hier eine Tendenzwende beabsichtigt. Nachdem 28 Jahre lang die Förderung der Kernenergie ständig ausgeweitet wurde und insgesamt 20 Mrd. DM an die kerntechnische Industrie flossen, erfolgte 1983 erstmals ein Rückgang des Fördervolumens, der sich in den nächsten Jahren fortsetzen soll (vgl. Tabelle). Begründet wird die Reduzierung der Kernenergieförderung mit der erreichten Durchsetzung am Markt. Kommerzielle Leichtwasser-Reaktoren haben gegenwärtig bereits einen Anteil von 20 % an der öffentlichen Stromversorgung erreicht. Ihr Bau und Betrieb bedürfe daher nicht mehr der öffentlichen Förderung. Gleichwohl darf nicht verkannt werden, daß trotz der beabsichtigten Reduzierung des Energieprogramms die Förderung der Kernenergie einen erheblichen Teil der Forschungsmittel des Bundes auch zukünftig bindet.

Die Schwerpunkte der Forschungsförderung verlagern sich aber sichtlich zu Vorhaben der *Rationalisierung und Innovation* sowie der *Rüstungsforschung*. Ökonomisierung und Militarisierung kennzeichnen die Perspektiven der Forschungs- und Technologiepolitik. Überdurchschnittliche Steigerungsraten sollen in den nächsten Jahren vor allem die naturwissenschaftliche Grundlagenforschung und die Förde-

*FuE-Ausgaben des Bundes 1984*

	in Mio. DM	Anteil in %	durchschnittliche jährliche Veränderung 1983–1987
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>12279,4</b>		<b>+2,4 %</b>
davon:			
1. Energieforschung	2441	19,8 %	–4,0 %
2. Wehrforschung und -technik	1955	15,9 %	+4,8 %
3. Grundlagenforschung (in ausgew. Naturwissenschaften und MPG, DFG, FHG)	1831	14,9 %	+7,2 %
4. Innovation, Rationalisierung	1371	11,2 %	+5,5 %
5. Luft- und Raumfahrt	1146	9,3 %	+4,6 %
6. Rohstoffsicherung, Meeres- und Polarforschung	551,7	4,4 %	–2,1 %
7. Gesundheitsforschung	522,5	4,2 %	+5,3 %
8. Umweltforschung und -technologien	297,6	2,4 %	+4,2 %
9. Rest	2163,6	17,6 %	
darunter:			
9a) Forschung zur Humanisie- rung des Arbeitslebens	137,7	1,1 %	+1,1 %
Bildungs- und Berufsbildungs- forschung	123,5	1,0 %	–5,5 %

rung der Rationalisierung in den Unternehmen aufweisen. 3 Mrd. DM sind in einem Sonderprogramm für die Förderung der Mikroelektronik vorgesehen. Die dreizehn Großforschungseinrichtungen des Bundes, die insgesamt 1,8 Mrd. DM 1984 empfingen, sollen zukünftig ihre Forschungsarbeit »verstärkt auf Nützlichkeit ausrichten« (Riesenhuber) und ebenfalls die Forschungen im Bereich der Mikroelektronik und Biotechnologie zu Schwerpunkten machen.

Die Expansion naturwissenschaftlicher Grundlagenforschung erfolgt vor allem mit dem Ziel der marktähnlichen Ausrichtung und schnelleren Verwertung wissenschaftlicher Erkenntnis. Ausdrücklich betont der Bundesforschungsbericht die Erwartungen an die Neuaustrichtung der Wissenschaft:

»Schwerpunktbildung auch in der Grundlagenforschung...

Anregungen von Seiten des Staates, Forschungen dort zu verstärken, wo das anwendungsrelevante Wissen rasch zunimmt, wo es sozusagen explodiert, z. B. in der Informationstechnik oder in der Biotechnologie...

die forschungs- und technologiepolitisch außerordentlich erwünschte Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft sowie von Wissenschaft und öffentlichen Entscheidungs- und Bedarfsträgern z. B. im Wege der Auftragsforschung« (Bundesbericht Forschung S. 16).

Die Förderung der Technologietransfers von Universitäten in die Wirtschaft, die subventionierte Gründung von Technologieparks um natur- und ingenieurwissenschaftliche Fakultäten weisen die Richtung: funktionale Ausrichtung ehedem als «rein» bezeichneter Grundlagenforschung auf kurzfristige Markterfordernisse und Interessen der Kapitalverwertung.

Offentliche Kontrolle und Mitbestimmung von Arbeitnehmerorganisationen werden bei der Neuausrichtung der Forschungspolitik immer mehr zurückgedrängt. Beim 3-Milliarden-Programm zur Entwicklung der Mikroelektronik und der Informations- und Kommunikationstechnik sind die Gewerkschaften überhaupt nicht beteiligt worden. Hingegen sind Empfehlungen der informationstechnischen Industrie fast wörtlich in das Regierungsprogramm übernommen worden. Das Programm beinhaltet die Verstärkung und Konzentration der Forschungskapazität auf den Bereich der High-Tech-Förderung. Grundlagenforschung, Entwicklung elektronischer Bauelemente, elektronische Datenverarbeitung sowie industrielle Automation zielen sowohl auf die marktreife Entwicklung von Produkten auf mikroelektronischer Basis als auch auf Maßnahmen zur Erprobung, Anwendung und Anpassung im Bereich von industrieller Produktion und Dienstleistung. Soziale und beschäftigungspolitische Risiken der Technikentwicklung werden ignoriert oder bewußt verharmlost. So sieht die Regierung »selbst für den Einsatz von Mikroelektronik... eine in der gesamtwirtschaftlichen Tendenz arbeitsplatzsichernde oder sogar arbeitsplatzschaffende Wirkung neuer Technologien.« (Bundesbericht Forschung, S. 25).

Der Nichtberücksichtigung der Gewerkschaften bei staatlichen Förderungsprogrammen der Rationalisierung entspricht die Reduzierung und Neuausrichtung des Programms zur Humanisierung des Arbeitslebens. Ohnehin ist die Humanisierungsforschung nur eine marginale Restgröße des Forschungsetats (1,1 %). In 10 Jahren machten die Gesamtaufwendungen des HdA-Programms nicht einmal ein Fünftel

der Mittel aus, die allein an den Siemens-Konzern flossen. Zukünftig soll das HdA auf reduzierter Basis zwar fortgeführt, jedoch zugleich gestrafft und in der Wirksamkeit gesteigert werden. Stärker berücksichtigt werden sollen vor allem die »Praxisnähe« und die Wirtschaftlichkeit von Humanisierungsvorhaben.

In der Gesamttendenz zeigt sich eine deutliche Stärkung des Einflusses der Industrie auf die Formulierung der Schwerpunkte und die Verwendung der Forschungs- und Technologieprodukte.

Die Struktur der staatlichen FuT-Förderung ist einseitig auf die Förderung besonders profiträchtiger Technologieentwicklungen von Großunternehmen ausgerichtet. Dies gilt etwa für den überwiegenden Teil der Energieforschung, die Rüstungsforschung, die Luft- und Raumfahrtforschung, die Informationstechnik, Fertigungstechnik etc.. Demgegenüber sind die Ausgaben für Humanisierungsforschung, die den Namen wirklich verdient, Sicherheitsforschung und Sicherheitstechnik, Gesundheitsforschung, Verkehrsorschung, Umweltforschung und sozialwissenschaftliche Forschung außerordentlich gering, obwohl es sich gerade in diesen Bereichen um Forschungen handelt, die ohne staatliche Finanzierung überwiegend nicht durchgeführt würden. Da nach wie vor Großunternehmen den überwiegenden Teil der FuT-Ausgaben erhalten, werden Klein- und Mittelbetriebe benachteiligt. Faktisch wirkt die FuT-Politik konzentrationsfördernd.

Markt und Kapitalverwertung bestimmen mehr als zuvor die Forschung, Entwicklung und Innovation in der BRD.

### 3.8 Kommunen auf Krisenkurs: Finanzkrise und Überanpassung

Sicherlich hat vor allem der Bund die Aufgabe, seine Finanzkraft für eine antizyklische Politik voll auszuschöpfen und zur Verstärkung qualitativen Wachstums beizutragen. Die ökonomische Funktion der Gemeinden und Kreise ist im Zusammenwirken aller Gebietskörperschaften aber ebenfalls höchst relevant. Das zeigt sich schon daran, daß zwei Drittel der öffentlichen Investitionen auf dieser Ebene vorgenommen werden.

Betrachtet man die Entwicklung der letzten Jahre, so ergibt sich allerdings ein Bild, das sich unter dem Begriff rigoroser »Konsolidierung« zusammenfassen läßt: Seit 1980 gingen die Investitionen der Kommunen um rund 10 Mrd. DM zurück. Damit dürfte ein direkter

Verlust an Arbeitskräften von rund 200 000 verbunden sein. Wie fragwürdig diese Entwicklung auch unter fiskalischem Aspekt ist, zeigt sich daran, daß 200 000 zusätzliche Arbeitslose zu öffentlichen Kassenbelastungen in Höhe von rund 5 Mrd. DM führen. Berücksichtigt man Multiplikatoreffekte der Investitionsrückgänge, so dürfte sich die Zahl der vernichteten Arbeitsplätze sogar noch erhöhen. Hinter dem Abbau an kommunalen Investitionen verbirgt sich jedoch nicht nur eine weitere Verschärfung des Arbeitsmarktproblems, sondern auch eine nachhaltige Einschränkung kommunaler Dienstleistungen und Infrastrukturmaßnahmen, die zu einer Mißachtung der sozialen und ökologischen Erfordernisse auf kommunaler Ebene führen. Nicht zuletzt können unterlassene Investitionen zu aufgestauten Problemen führen, die zu einem späteren Zeitpunkt erheblich höhere Folgekosten verursachen. Um nur ein Beispiel zu nennen: Kommunale Investitionen, die sich auf Energieeinsparung (durch Wärmedämmung an öffentlichen Gebäuden, Einrichtung neuer Kraft-Wärme-Anlagen u. ä.) richten, amortisieren sich nachweislich nach kurzer Zeit und führen in der Folgezeit zu erheblichen Kosteneinsparungen.

Negative Wirkungen auf den Arbeitsmarkt gingen auch von anderen Ausgabeposten im Rahmen kommunaler Restriktionspolitik aus: Real sanken die Personalausgaben; d. h. die Kommunen haben sich im Durchschnitt an der Politik der Stellenkürzung im Öffentlichen Dienst beteiligt. Nicht zuletzt zeigt sich auch bei dem laufenden Sachaufwand eine Sparstrategie, die beschäftigungspolitisch und langfristig auch wirtschaftlich (wegen Aufstaueffekten/unterlassenem Erhaltungsaufwand mit der Gefahr von teuren Ersatzinvestitionen) negativ ist.

Diesem Rückgang an kommunalen Aktivitäten zur Unterstützung der Arbeitsplatzsicherung stehen wachsende Ausgabenbelastungen durch soziale Leistungen von zusätzlich rund 5 Mrd. DM (1980–1984) gegenüber, die netto zu etwa zwei Dritteln die Kassen der Gemeinden belasten. Die relativ hohen Zuwachsraten in diesem Bereich sind zweifellos Folge der hohen Dauerarbeitslosigkeit, für deren Folgen das unterste soziale Netz (Sozialhilfe) aufkommen muß, weil der Bund bestehende Garantien der Arbeitslosenunterstützung abbaute, bzw. sie unter das Sozialhilfeneveau drückte. Obwohl auch die Leistungen der Sozialhilfe je Betroffenen real gekürzt wurden, stieg die Nettobelastung der Gemeinden und Kreise für Sozialausgaben von 1980 bis 1983 um 2,6 Mrd. DM. Davon entfallen rund 80 % auf die Sozialhilfe. Kommunale Entlastungsstrategien, die sich durch Druck auf das Sozialhilfeneveau auszeichnen, sind verfehlt. Stattdessen käme es darauf an, die Sozialhilfe durch verbesserte Versicherungsleistungen von

den Kosten der Arbeitslosigkeit wieder zu entlasten, d. h. die finanzielle Absicherung von Arbeitslosen auf die Bundesebene (Bundesanstalt für Arbeit) zurückzuverlagern (vgl. unseren Vorschlag zur Schaffung einer Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit im Abschnitt 4.2).

Von den Zinsausgaben gehen bei den Kommunen und Kreisen seit 1982 keine wachsenden Belastungen mehr aus. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben hat sich sogar reduziert. Zieht man die Haushaltsplanungen bis 1987 in Betracht, so dürfte sich dieser Trend fortsetzen. Generell betrachtet wird in den Kommunen der Schwerpunkt der Etatentwicklung auf eine Reduzierung des deficit-spending ausgerichtet. Allein von 1981 bis 1983 (einschließlich) wurde das Haushaltsdefizit von rund 10 Mrd. DM auf 1 Mrd. DM abgebaut. Entgegen dem öffentlichen Lob, das Bundesregierung und Bundesbank dieser »Anstrengung« der Kommunen aussprechen, ist festzustellen, daß diese »Konsolidierungserfolge« teuer erkauft wurden. Eine derartige Finanzpolitik hemmt die konjunkturelle Erholung, verschärft die Arbeitsmarktprobleme, verschlechtert die Dienstleistungen für die Bürger, ohne daß dieser Verzicht auf eine aktive Beschäftigungspolitik entsprechend den konservativen Behauptungen die privaten Investitionen gefördert hätte.

Im Durchschnitt haben die Kommunen in den letzten Jahren zusätzlichen finanziellen Handlungsspielraum gewonnen, den sie jetzt aber auch für ihren Beitrag zur Realisierung qualitativen Wachstums nutzen müssen. Allerdings muß man sehen, daß diese Durchschnittsbetrachtungen von gravierenden regionalen Unterschieden bei der jeweiligen Finanzkraft begleitet werden.

Infolge wirtschaftsstruktureller Benachteiligung und den spezifisch regional wirksamen Folgen der Änderung des Gewerbesteuerrechts (u. a. Abschaffung der Lohnsummensteuer) sehen sich viele Städte – abweichend vom generellen Trend – nicht in der Lage, ihre Haushalte auszugleichen. Besonders in Nordrhein-Westfalen konnten viele Städte – selbst durch Rückgriff auf Vermögensreserven – ihren Haushalt nicht ausgleichen. Als Folge dieser Finanzmisere fiel der Einbruch bei den kommunalen Investitionen von 1980 bis 1983 mit -36 % (bei einem Durchschnitt von rund -24 %) in NRW besonders drastisch aus.

Die Klemme zwischen Einnahmeverlusten bei gleichzeitigem Anstieg der Sozialausgaben als Folge überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit und die nachhaltige Wirkung der Abschaffung der Lohnsummensteuer, an denen die NRW-Kommunen mit rund 65 % beteiligt waren, sind für diese Entwicklung maßgeblich. Diese vor

## Ausgaben der Gemeinden (GV) 1980–1984<sup>1</sup> (in Mrd. DM)

Bereich	1980	1981	1982	1983	1984 <sup>2</sup>
Personalausgaben	42,9	45,6	47,0	48,3	48,9
lfd. Sachaufwand	26,4	28,1	29,0	29,3	29,9
Soziale Leistungen (brutto)	15,4	16,8	18,3	19,3	20,3
Sachinvestitionen	41,2	39,7	34,5	31,4	32,5
darunter Baumaßnahmen	32,5	31,4	27,5	24,8	25,8
Zinsen	6,6	7,6	8,7	8,3	8,7
sonstige Ausgaben	13,2	14,3	15,2	15,0	16,1
Ausgaben insgesamt	145,6	152,1	152,7	151,6	156,4
nachrichtlich:					
Überschuß aus dem Verwaltungshaushalt	15,7	12,7	10,5	13,1	14,3

<sup>1</sup> ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Zuführung an Rücklagen, Tilgungsausgaben, Deckung von Vorjahresfehlbeträgen)

<sup>2</sup> Schätzung

Quellen: Bundesfinanzminister (Hg): Finanzbericht 1985, S. 107 ff.; Gemeindefinanzbericht 1984, in: der Städtertag, Heft 2/1984

allem vom Bund verursachte Finanzmisere in vielen Gemeinden kann aus eigener Kraft nicht beseitigt werden. Ein massiver Verkauf kommunaler Grundstücke und die Privatisierung öffentlicher Unternehmen können als Dauerlösung der Finanzprobleme nicht akzeptiert werden. Hierdurch werden nicht nur die Möglichkeiten öffentlicher Einflußnahme auf wichtige Dienstleistungsbereiche, sondern auch die zukünftige planvolle Stadtentwicklung empfindlich eingeschränkt.

## Unsoziale Gebührenerhöhung als zentrale Quelle des Wachstums kommunaler Einnahmen

Da der kommunale Beitrag zur Sicherung von Beschäftigung im Unterschied zu Bund und Ländern nur in begrenztem Umfang über Kredite finanziert werden kann, hängt der materielle Spielraum im wesentlichen von der Entwicklung kommunaler Einnahmen aus Steuern, staatlichen Zuschüssen und Gebühren ab.

Betrachtet man die Einnahmeentwicklung von 1980 bis 1983, so ist

## Einnahmen der Gemeinden (GV) 1980–1984<sup>1</sup> (in Mrd. DM)

Bereich	1980	1981	1982	1983	1984 <sup>3</sup>
Steuern (netto)	47,3	46,1	47,0	49,5	51,9
darunter:					
Gewerbesteuer (netto)	19,7	18,1	18,2	20,0	21,1
ESt-Anteil	20,7	20,9	21,3	21,7	23,1
Grundsteuer A	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Grundsteuer B	4,9	5,0	5,3	5,7	6,1
staatliche Zuweisungen	41,1	41,1	41,0	40,3	41,5
darunter:					
lfd. Zuweisungen	27,9	29,3	29,9	29,0	30,5
Investitionszuweisungen	13,2	12,0	11,1	11,3	11,0
Gebühren	25,3	27,3	30,2	32,5	33,6
sonstige Einnahmen <sup>2</sup>	26,1	27,2	27,0	27,9	27,4
Einnahmen insgesamt	139,8	142,0	145,2	150,2	154,4
nachrichtlich:					
Netto-Kreditaufnahme auf dem Finanzmarkt	4,4	6,1	6,6	2,7	1,5

<sup>1</sup> ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, innere Darlehen, Entnahme aus Rücklagen)

<sup>2</sup> dazu zählen z.B.: Veräußerung von Vermögen, sonst. Einnahmen aus Betrieb und Verwaltung, Übertragungen und Zuschüsse von anderer Seite

<sup>3</sup> Schätzung nach Gemeindefinanzbericht 1984

Quellen: Bundesfinanzminister (Hg): Finanzbericht 1985, S. 107ff.; Gemeindefinanzbericht, in: der Städtertag, Heft 2/1984

festzustellen, daß die kommunalen Einnahmen mit einer Zuwachsrate von nur 7,4 % wesentlich unterhalb der Inflationsrate (+ 5,6 %) blieben. Diese im Vergleich zu früheren Jahren erheblich verringerte Zuwachsrate der Einnahmen ist z. T. darauf zurückzuführen, daß die Gemeinden bei der allgemeinen Verteilung der Steuern im föderativen Finanzsystem verloren: Während sie 1980 immerhin noch 14 % beanspruchen konnten, schrumpfte ihr Anteil am gesamten Steueraufkommen 1983 um -0,5 Prozentpunkte. Dieser Anteilsrückgang soll nach den Haushaltspolitiken der Bundesregierung im nächsten Jahr fortdauern. Besonders einschneidend für die Entwicklung der Steueranteile der Gemeinden ist dabei, daß die Steuerrechtsänderungen des Bundes die eigenständig zu beeinflussende Gewerbesteuer erheblich

reduzierte. Im Sinne einer kapitalorientierten Strategie, die der Gewinnstärkung Priorität zumäßt, wurden von 1975 bis 1983 allein neun substantielle gesetzgeberische Eingriffe in die Gewerbesteuer vorgenommen. Das 1893 von Miquel in das kommunale Finanzsystem wohl abgewogene eingebaute System der Gewerbesteuer, die darauf abzielte, für Infrastrukturvorleistungen der Kommune zugunsten der Unternehmen »äquivalente« Gegenleistungen in Form von Gewerbesteuern abzuverlangen, ist inzwischen zu einer Steuer für Großbetriebe deformiert: Daraus ergeben sich nicht nur Einnahmeverluste, sondern auch politische Abhängigkeiten der Kommunen von diesen Großunternehmen. Nur in wenigen Fällen konnte es nach dieser gesetzgeberischen Abbauhektik gelingen, durch drastische Hebesatz erhöhungen einen Teil des Steuerausfalles zu kompensieren. In Hessen z. B. ist das Mehraufkommen der Gewerbesteuer 1983 zu 87 % allein auf die wirtschaftliche Metropole Frankfurt zurückzuführen; dort wurde der Hebesatz 1983 von 400 % auf 490 % erhöht. Dieser Hebesatzeffekt der standortbegünstigten Großstadt überzeichnet die tatsächliche Lage in den anderen, vor allem mittleren und kleinen Gemeinden, die in ihren Grenzen keine Großbetriebe haben. Während im hessischen Durchschnitt diese Gemeinden ihre Gewerbesteuereinnahmen nur um +0,5 % steigern konnten, gelang es den kreisfreien Städten immerhin, durchschnittlich ein Wachstum von +17,9 % zu realisieren. Eine Wiederholung derartiger Anhebungen der Hebesätze dürfte sich in naher Zukunft nicht realisieren lassen, so daß Mehreinnahmen nur noch durch eine verbesserte Ertragslage der Betriebe realisiert werden können. Diese Erfahrungen in Hessen gelten auch für andere Regionen.

Der sinkende Anteil der Gemeinden am Steueraufkommen wurde durch wachsende Zuschüsse von Bund und Ländern nicht ausgeglichen. Seit 1981 gingen die staatlichen Zuschüsse absolut zurück. Während die jährlichen Zuwachsraten dieser kommunalen Einnahmequellen von 1970 bis 1983 durchschnittlich +7,8 % betragen, lag diese Rate für die Jahre 1980–1983 bei –0,3 %. Am stärksten betraf diese Kürzung die Investitionszuweisungen, die zweckgebunden vom Land (Bund) gewährt werden. Von 1980–1983 gingen diese Einnahmen um –1,9 Mrd. DM zurück. Die staatlichen Zuweisungen an die Kommunen wurden zur Reservekasse der Länder. Bei wachsenden Gesamttausgaben der Länder waren die Zuweisungen an die Gemeinden rückläufig. Die insgesamt sich zeigende Verlagerung der Einnahmen aus Gemeindesteuern hin zu Zuweisungen übergeordneter Gebietskörperschaften ist politisch problematisch, weil dies zu einer Beschneidung

der kommunalen Finanzautonomie führt. Hinzu kommt, daß die Prioritätensetzung bei der Zuweisungspraxis Großprojekte traditioneller Art (U-Bahn-Bau etc.) bevorzugt und für notwendige alternative Investitionen kaum Möglichkeiten bietet. Insgesamt verdeutlichen die Daten über die Einnahmeentwicklung, daß der relativ geringe Zuwachs an kommunaler Finanzkraft weitgehend auf eigene kommunale Anstrengungen zurückzuführen ist. So wurde von 1980 bis 1983 rund 70 % des Einnahmewachstums allein über Gebühreneinnahmen bewirkt. 1983 lagen die Gebühreneinnahmen um 7,2 Mrd. DM höher als 1980. Angesichts der rechtlichen Beschränkung der Gebührenerhöhung auf die – vielfach schon erreichte – Kostendeckung und des möglichen Benutzerrückgangs bei Preissprüngen bestimmter öffentlicher Dienstleistungsangebote (Bibliotheken, Bäder, Theater etc.) ist jedoch nicht zu erwarten, daß das Drehen an der Gebührenschraube bei überwiegend unsozialen Verteilungs- bzw. Belastungseffekten in Zukunft in diesem Stil fortgesetzt werden kann.

Wenn man berücksichtigt, daß dem Zuwachs an Gebühreneinnahmen von 7,2 Mrd. DM im gleichen Zeitraum nur ein Plus von 0,3 Mrd. DM netto aus der Gewerbesteuer gegenübersteht, zeigt sich die Dringlichkeit einer sozialen Korrektur der Gemeindeeinnahmen zu Lasten der ortsansässigen Unternehmen. In Fortführung der im MEMORANDUM '83 gemachten Vorschläge käme es darauf an, an der umfassenden Besteuerung des Kapitalvermögens und der Erträge bei Ausweitung des Kreises der Gewerbesteuerpflichtigen (Handel, Freie Berufe) festzuhalten und die Grundsteuern an zeitnahen Werten zu bemessen.

### *Kommunaler Handlungsbedarf*

Der Rückgang an kommunalen Sachinvestitionen wird aus Sicht des Bundesfinanzministers keineswegs als besorgnisregend dargestellt. Die Entwicklung der kommunalen Infrastrukturausgaben in den siebziger Jahren – unter anderem gefördert durch das Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP) – hätte in vielen Bereichen der sozialen Infrastruktur ein ausreichend hohes Versorgungsniveau geschaffen. In der Tat zeigen sich bei der Entwicklung der Bauausgaben beachtliche Verschiebungen der kommunalen Investitionstätigkeit. Während noch 1980 die klassischen Bereiche Verkehr, Schulen und Abwasserbeseitigung 62,5 % der Gesamtausgaben in diesem Bereich ausmachten, betrug dieser Anteil 1983 nur noch 44 %. Bei der Diskussion über das

erreichte Versorgungsniveau darf jedoch nicht unterschlagen werden, daß ein erheblicher Bedarf an Erhaltungsinvestitionen aufgestaut worden ist. Außerdem sollte der Bedarf an anderen (nicht klassischen) Investitionen nicht mißachtet werden. Schon in dem bisherigen Strukturwandel der Bauausgaben zeigt sich eine Verlagerung zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen, etwa zu Anlagen für Abfallbeseitigung und ähnlichen Bereichen, die zusammengefaßt als »übrige Bereiche« ihren Anteil steigern konnten.

Unter dem Ziel, das qualitative Wachstum, das sich an sozialen und ökologischen Bedarfselementen ausrichtet, zu fördern, läßt sich ein starkes Wachstum kommunaler Investitionsausgaben begründen: Der konsequente Ausbau der Fern- und Nahwärmeversorgung sowie der betrieblichen Kraft-Wärme-Kopplung, die forcierte Förderung neuerer Feuerungstechniken und nicht zuletzt eine nachhaltige Förderung der Wärmedämmung, insbesondere bei öffentlichen Gebäuden, bei gleichzeitiger Einrichtung kommunaler Beratungsdienste im Bereich der Energieeinsparung zeigen schon in dem wichtigen Feld der Energieversorgung und -einsparung kommunale Handlungspotentiale. Hierdurch würden neben den positiven Umweltbelastungen nicht nur die Beschäftigung (vorwiegend im Bausektor, aber auch im Maschinenbau, der Elektrotechnik u.a.m.) direkt stabilisiert, sondern auch über die alternative Verwendung der damit eingesparten Ausgaben zusätzliche Nachfrage und damit Beschäftigung gesichert. Bei einem Investitionsvolumen von rund 5 Mrd. DM für Wärmedämmung und Energieeinsparung könnten nach Berechnungen des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI) netto rund 100 000 Arbeitsplätze allein in diesen beiden Bereichen gesichert bzw. geschaffen werden.

Zählt man Maßnahmen zur Lärmbekämpfung, zur Verkehrspolitik – wie Ausbau von Fußgänger- und Radwegen und des Personennahverkehrs –, Maßnahmen zur Verbesserung der Luft- und Wasserqualität, zur erhaltenden Stadterneuerung und Verbesserung der Wohnqualität, zur sozialen Sicherung – wie Verbesserung der Altenpflege und insbesondere zur Verbesserung örtlicher Ausbildungschancen von Jugendlichen – hinzu, so zeigen sich insgesamt Investitionsbedarfe in Höhe von über 600 Milliarden DM für alle Kommunen. Dieser Investitionsbedarf widerspricht der These von der relativen Sättigung der Bedürfnisse. Die Vorteile dieses Wachstums liegen auf der Hand: Die Interessen der Bürger an verbesserten Umweltbedingungen würden sich mit den Interessen der Lohnabhängigen und Arbeitslosen nach Beschäftigungssicherung und damit auch materieller Sicherheit

verbinden. Angesichts der niedrigen Kapazitätsauslastung und der relativ stabilen Preise in der Bauindustrie – als dem Hauptadressat – darf man auch damit rechnen, daß entsprechende Nachfragen nicht in Preisaufschlägen verpuffen, sondern erhebliche reale Effekte nach sich ziehen würden.

Neben dem Bedarf an direkten kommunalen Investitionen ist es auch erforderlich, über die Investitionsförderung Dritter nachzudenken. Dieser kommunale Finanzposten ist in der letzten Zeit nahezu bedeutungslos geworden. Angesichts der hohen offiziellen Priorität, die arbeitslose Jugendliche bei öffentlichen Maßnahmen genießen müssen, käme es darauf an, in besonderem Maße Alternativ- und Selbsthilfeprojekte zu fördern, die vor allem von dieser Personengruppe in Angriff genommen werden.

Vorausgesetzt, daß die öffentliche finanzielle Unterstützung von Alternativprojekten nicht symbolisch bleibt – wie trotz aller durchgesetzten Fortschritte in West-Berlin –, dann ließen sich bei zusätzlich rund 15 000 DM Zuschuß je Arbeitsplatz über die ohnehin eingesparten fiskalischen Kosten für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger hinaus rund 60 000–80 000 neue Arbeitsplätze im Bundesgebiet schaffen.

#### *Abbau von finanziellen, rechtlichen und politischen Hemmnissen zur Ausschöpfung kommunaler Beschäftigungspotentiale*

Sicherlich haben aktuell bei vielen Kommunen politisch motivierte Konsolidierungsstrategien den Vorrang vor einer aktiven Politik zur Sicherung qualitativen Wachstums. Dies lässt sich schon allein an der zentralen Orientierung auf eine Einschränkung der kommunalen Neuverschuldung ablesen. Im Durchschnitt hätte gerade die ökonomisch sinnvolle und mögliche Verschuldung der Gemeinden einen finanziellen Handlungsspielraum geschaffen, um einen Beitrag zur antizyklischen Politik leisten zu können. Diese Kritik kommunaler Haushaltspolitik lässt jedoch die prekäre Situation jener Gemeinden außer acht, deren rechtlich zulässige Möglichkeit der Kreditfinanzierung angesichts nicht ausgeglichener Haushalte bereits erschöpft ist. Weiterhin ist vor allem der Bund gefordert – entsprechend seinen größeren finanziellen Ressourcen und der rechtlichen Verpflichtung (StWG und Art. 104a GG) –, den Gemeinden durch zinslose oder -günstige Darlehen aus der Haushaltssklemme zu helfen, um einen relevanten Beitrag zur Minderung des prozyklischen Verhaltens der Kommunen zu liefern. Für die stetig anfallenden Aufgaben der Gemeinden ist

jedoch die Abhängigkeit von Staatsdotationen abzulehnen. Zur finanziellen Sicherung derartiger Aufgaben ist die Veränderung der gesamten Finanzstruktur zugunsten der dezentralen Politikebene unabdingbar.

Neben den Finanzierungsgängen sind es eine Reihe von rechtlichen Vorschriften und dahinter stehende Interessen, die einer qualitativen Wachstumsstrategie auf kommunaler Ebene entgegenstehen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Energieeinsparung, weil hier die großen Elektrizitätsunternehmen mit rechtlichen und ökonomischen Hebeln – z. B. durch Festlegung auf Stromerzeugung (und nicht Wärme), Abgabeordnung und eine Ausrichtung von Geschäftspolitik nach Maßstäben kurzfristiger privater Gewinnmaximierung und personeller Einbindung von Kommunalpolitikern (über Beiräte) – eine alternative Energieerzeugung und -verteilung blockieren. Neben einer notwendigen erhöhten Transparenz, einer strikten Trennung zwischen Geschäftspolitik und Kontrolle durch Träger öffentlicher Funktionen ist dieser Sektor zu »re-kommunalisieren«, wobei ein Verbundsystem sich weitgehend auf Ballungsgebiet und Umland beschränken sollte.

In ähnliche Richtung zielen andere erforderliche Maßnahmen, die es Bund und Ländern gestatten, die Richtung und den Bereich kommunaler Investitionen festzulegen (z. B. durch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz). Es gilt, die Innovationspotentiale für qualitatives Wachstum »von unten« zu mobilisieren und die allokativen Vorteile kommunaler Politik zu nutzen, die sich aus der genauen Kenntnis und Berücksichtigung örtlicher Strukturen (Situation auf dem Arbeitsmarkt, Qualifikationsprofile, ökologische Belastungen, Wohnsituation usw.) ergeben. Von einer solchen politischen Mobilisierung wird es schließlich abhängen, ob das Informationsmonopol und die ökonomische Macht derjenigen, die qualitativen Wachstumsstrategien entgegenstehen, zurückgedrängt werden können. Die Kommunen haben die Möglichkeit, diesen Prozeß durch institutionalisierte »unabhängige« Information, durch vermehrte Bürgerbeteiligung und größere Transparenz bei den örtlichen Planungsprozessen erheblich zu begünstigen. Gelungene Beispiele alternativer Produktions- und Dienstleistungs-konzepte auf kommunaler Ebene stärken die Gegenmachtposition zu marktradikaler Krisenpolitik und zur Fehlsteuerung zentralstaatlicher Politik. »Experimente« und neue Ansätze bleiben jedoch solange gefährdet, wie Bund und Länder finanziell und rechtlich Beispiele qualitativen Wachstums auf dezentraler Ebene nicht unterstützen oder gar die finanzielle Basis einengen.

## 4. Die Wende stoppen – Alternativen der Wirtschaftspolitik

### 4.1 Der alternative Entwicklungstyp

1. Für die meisten Menschen in der BRD wird die 2. Hälfte der 80er Jahre keine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage gegenüber den ersten fünf Jahren dieses Jahrzehnts bringen. Der politische Kurs der Bundesregierung trägt sogar dazu bei, ihre Aussichten weiter zu verschlechtern – und diese Verschlechterung politisch zu zementieren und ideologisch zu verschleiern oder zu verklären. Die konjunkturelle Erholung, die 1984 ihren schwachen Höhepunkt erreichte, hat die Zahl der Arbeitslosen nicht gesenkt. Sie hat im Gegenteil den Anstieg der Zahl der registrierten Arbeitslosen um fast ein Viertel nicht verhindert, ganz zu schweigen von der gestiegenen Zahl derer, die die Suche nach einem Arbeitsplatz aufgegeben haben und in die Stille Reserve abgedrängt worden sind.

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre droht ein erneuter konjunktureller Abschwung. Er trifft auf einen Sockel von über 2 Millionen registrierter und fast 3,5 Millionen tatsächlich vorhandener Arbeitsloser und wird diese Zahl erneut sprunghaft in die Höhe treiben. Anhaltend hohe Arbeitslosigkeit während der Zeit der konjunkturellen Erholung in 1983 und 1984 hatte diese von der binnengesellschaftlichen Seite her gedämpft. Der zu erwartende drastische Anstieg der Arbeitslosenzahlen von einem bereits außerordentlich hohen Niveau aus wird den »normalen« konjunkturellen Abschwung vertiefen und verlängern. Unter den Bedingungen der ökonomischen Rezession werden Rationalisierungsmaßnahmen von den Unternehmen noch stärker in Arbeitsplatzvernichtung umgesetzt, als es bei – wenn auch geringem – ökonomischen Wachstum der Fall ist. Die neuen Technologien, die schon seit Jahren in vielen Unternehmen eingeführt werden, beginnen ausgerechnet in der Zeit eine gewisse Breitenwirkung zu entfalten, in der die Bedingungen für eine Umsetzung steigender Produktivität in steigende Produktion wegen des konjunkturellen Abschwungs und der fehlenden Nachfrage besonders schlecht sind. Die Schere zwischen der Entwicklung von Produktivität und Produktion wird sich weiter öffnen und auch von dieser Seite her die Arbeitslosigkeit erhöhen.

Es besteht daher die bedrückende Aussicht, daß alle Probleme in größeren Dimensionen reproduziert werden, die sich seit Mitte der 70er Jahre herausgebildet und seit der Krise 1981/82 dramatisch verschärft haben: Die Arbeitslosen werden massenweise in Armut und Not gedrängt. Die Beschäftigten geraten unter ökonomischen Einkommens- und politischen Wohlverhaltensdruck. Mit sinkender Massenkaufkraft häufen sich die Konkurse im schwächeren Teil des Unternehmenssektors, die Polarisierung von Wirtschaft und Gesellschaft schreitet fort.

Es hat sich in den letzten Jahren deutlich gezeigt, daß die Politik des Sozialabbaus und der Umverteilung zugunsten der Unternehmerprofile, die bereits von der sozialliberalen Bundesregierung Anfang der 80er Jahre begonnen wurde, nicht geeignet ist, die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Mehrheit der Menschen zu lösen oder auch nur zu mildern; die Beschleunigung und Intensivierung dieser Politik unter dem Vorzeichen von Wende und Konsolidierung seit dem Regierungswechsel im Herbst 1982 hat nichts anderes bewirkt als eine Beschleunigung und Intensivierung dieser Probleme. Diese Politik liegt sicher im Interesse einer Reihe von Unternehmen, insbesondere im monopolistischen Bereich. Sie verfügen anscheinend über den erforderlichen Einfluß, ihr Interesse auf den verschiedensten Wegen – der Fall Flick ist hier besonders spektakulär, aber keinesfalls einzigartig – in staatliche Politik umzusetzen. Vor ihrem öffentlich erklärten Anspruch, die Arbeitslosigkeit zu beenden und die wirtschaftliche und soziale Lage der Menschen in der BRD wesentlichen zu verbessern, ist diese Politik jedoch gescheitert. Eine Veränderung des Kurses in der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist daher dringender denn je geboten, die Notwendigkeit einer alternativen Wirtschaftspolitik gewinnt weiter an Aktualität.

2. Solche Alternativen werden seit Jahren von Gewerkschaften und Wirtschaftswissenschaftlern entwickelt und gefordert. Sie werden bis in Details begründet und konkretisiert sowie auf die absehbaren Wirkungen und Nebenwirkungen hin analysiert. Dabei spielen auch Fragen der Durchsetzungsbedingungen eine wichtige Rolle.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik versucht seit Jahren, in kritischer Auseinandersetzung mit der von der Bundesregierung betriebenen Wirtschaftspolitik und den ihr zugrundeliegenden theoretischen und politischen Grundaxiomen, zur Konzeption einer anderen – direkt auf die Interessen der Lohn-, Gehalts- und Sozialeinkommensabhängigen zielenden – Wirtschaftspolitik beizutragen. Sie

hat vor zehn Jahren ihr erstes »Memorandum für eine wirksame und soziale Wirtschaftspolitik« vorgelegt und seitdem regelmäßig entsprechende Vorschläge ausgearbeitet, belegt und konkretisiert.

Im Verlauf des Diskussionsprozesses über eine neue, wirksame und sozial- und beschäftigungsorientierte Politik zur Verminderung der Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Menschen in der BRD haben sich drei Hauptlinien oder -stoßrichtungen der Vorschläge für eine alternative Wirtschaftspolitik herausgebildet. Sie zielen auf:

a) eine *Politik des »qualitativen Wachstums«* als Alternative zum vorherrschenden aggressiven Wachstumstyp, der offensichtlich ökonomisch in die Sackgasse führt, räumliche Fehlsteuerungen bewirkt und mit ökologisch lebensbedrohenden Perspektiven verbunden ist.

b) *Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohn- und Gehaltsausgleich für alle* als Alternative zur Arbeitslosigkeit für viele.

c) die *Schaffung von mehr Demokratie und gesellschaftlicher Lenkung in der Wirtschaft* als Alternative zu forciertem Monopolisierung und steigendem Disziplinierungs- und Anpassungsdruck sowie zu krisenhafter Steuerung durch den privaten Profit.

Diese drei Möglichkeiten schließen sich selbstverständlich nicht gegenseitig aus, sondern ergänzen sich und sind im Gesamtkonzept einer alternativen Wirtschaftspolitik aufeinander angewiesen. Arbeitszeitverkürzung allein wird die Massenarbeitslosigkeit ebensowenig beseitigen wie ein umfangreiches öffentliches Beschäftigungsprogramm als Kern der Politik des qualitativen Wachstums. Beides ist weder durchsetzbar noch durchhaltbar ohne Erfolge im Kampf für mehr Demokratie in der Wirtschaft, also gegen die Alleinverfügung des privaten Kapitaleigners über Art und Umfang der Produktion. Es gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Begründung und Erläuterung alternativer Wirtschaftspolitik, diesen Zusammenhang der drei Hauptlinien deutlich zu machen.

Allerdings würden Vorschläge für eine alternative Wirtschaftspolitik ihre Adressaten und ihre Hauptaufgabe erkennen, wenn sie vor allem anderen auf diesen systematischen Zusammenhang beharren und jedesmal ein umfassendes Gesamtsystem der Alternativen vorlegen würden. Hauptzweck unserer Memoranden für eine alternative Wirtschaftspolitik ist ja nicht, stets erneut ein Gesamtsystem zu präsentieren, sondern durch wissenschaftliche Argumentation soziale Bewegungen zu unterstützen, abzusichern (und damit zu ihrem Erfolg beizutragen). Denn diese Bewegungen allein sind in der Lage, Alternativen zur vorherrschenden Politik Realität werden zu lassen, also

praktisch gegen den Widerstand derer durchzusetzen, die von der vorherrschenden Politik profitieren.

Solche Bewegungen entwickeln sich jedoch nicht systematisch in umfassender Gleichzeitigkeit auf allen Bereichen. Sie beziehen sich vielmehr in der Regel auf einzelne Bereiche und stellen bestimmte konkrete Einzelforderungen ins Zentrum. Wir halten es für sinnvoll, bei der wissenschaftlichen Ausarbeitung und Präsentation von Alternativvorschlägen – bei aller notwendigen Beachtung und Verdeutlichung von Zusammenhängen und gegenseitigen Bezügen – ähnlich zu verfahren. Dies hat dazu geführt, daß unsere Alternativvorschläge in ihrer konkreten Ausformulierung jeweils auf bestimmte Schwerpunkt-forderungen abstellen, die in der konkreten Realität eine besondere Rolle spielen und daher besonders ausführlich erörtert, d. h. begründet und mit Material unterlegt werden müssen. Dadurch soll weder die Gesamtsystematik wissenschaftlicher Konzeptionen von alternativer Wirtschaftspolitik desavouiert werden, noch sollen mit der Präsentation jeweils neuer Schwerpunkte die vorherigen widerrufen oder als mittlerweile weniger wichtig erklärt werden. Vielmehr kommt es uns darauf an, im Laufe der Zeit auf diese Weise alle wesentlichen Alternativforderungen, an denen sich soziale Bewegungen entwickeln, nicht nur im Gesamtzusammenhang der Alternativen, sondern jeweils besonders ausführlich und konkret als Schwerpunkt zu diskutieren.

3. Im vorliegenden Memorandum stehen *arbeitsorientierte Umweltökonomie* und *Energiepolitik* im Zentrum der Alternativforderungen. Die Gefahren, die von der Untergrabung und Zerstörung der natürlichen Umwelt und Lebensgrundlagen für die Lebensqualität und die natürliche Reproduktionsfähigkeit der Gesellschaft (und damit auch für ihre ökonomische Reproduktionsfähigkeit) ausgehen, haben in den letzten 20 Jahren nicht nur objektiv dramatisch zugenommen; sie sind mittlerweile auch sehr vielen Menschen bewußt und in einer großen gesellschaftlichen Bewegung aufgegriffen worden. Auch die Bundesregierung kann an der Ökologiebewegung nicht vorbei, wie zahlreiche Erklärungen und die – halbherzigen und unzureichenden – Beschlüsse zur Forderung des abgasarmen Autos zeigen. Dennoch kann von einem Durchbruch ökologischer Orientierung in der Wirtschaftspolitik nicht gesprochen werden. Sie würde die vorrangige Orientierung der Produktion und Reproduktion am Profit der Kapitaleigentümer in erheblichem Maße einschränken und wird von diesen daher mit allen Mitteln bekämpft. Dabei wird von den Unternehmen wie von der Bundesregierung der Versuch unternommen, ökologische gegen

gewerkschaftliche Interessen auszuspielen und einen Wahlzwang etwa zwischen Arbeitsplätzen und sauberer Umwelt zu suggerieren. Demgegenüber kommt es entscheidend darauf an, durch Tatsachen und Argumente klarzumachen, daß ein schonender Umgang mit Ressourcen und Umwelt in keinem Gegensatz zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen steht, sondern daß Programme zum Schutz (und vorläufig auch noch zur Reparatur) der Umwelt viele Arbeitsplätze schaffen und darüber hinaus die allgemeinen Lebensbedingungen der Menschen verbessern. Gerade weil ökologische Argumente und Gesichtspunkte in den letzten Jahren auch von Gewerkschaften aufgegriffen wurden, ist es wichtig, diesen Fortschritt durch den präzisen Nachweis des positiven Zusammenhangs zwischen Umweltschutz und Arbeit – d. h. Zahl und Qualität der Arbeitsplätze – zu unterstützen und zu seiner weiteren Entwicklung nach Kräften beizutragen. In dieser Absicht konzentrieren wir unsere diesjährigen Alternativvorschläge auf einen Beitrag zur arbeitsorientierten Umweltökonomie.

Arbeitsorientierte Umweltökonomie ist ohne eine vernünftige, ressourcen- und umweltschonende Energieversorgung, also ohne eine Abkehr vom aktuell verfolgten lebens-, friedens- und umweltgefährdenden Typ der Energiepolitik nicht denkbar. Daher kommt der Frage nach einer alternativen, an Einsparung, optimaler Ressourcenausnutzung und -schonung ausgerichteten Energiepolitik ein zentraler Stellenwert in unserer Konzeption zu.

4. Natürlich halten wir die Forderung nach *Arbeitszeitverkürzung*, die in den letzten beiden Memoranden im Zentrum gestanden hat (vgl. MEMORANDUM '83, S. 176ff. und S. 244ff.; MEMORANDUM '84, S. 194ff.), heute nicht für minder wichtig oder überholt. Auch nach dem siebenwöchigen Streik in zwei Bezirken der IG Metall und dem 13-wöchigen Streik der IG Druck und Papier für die Einführung der 35-Stunden-Woche bleibt die Forderung nach energischer Arbeitszeitverkürzung aktuell und auf der Tagesordnung. Der politische Durchbruch gegenüber dem 40-Stunden-Tabu der Unternehmer kann angesichts der bis ins Brutale gehenden Härte der Unternehmer und der offenen Parteinahme der Bundesregierung und des größten Teils der Medien gegen die Gewerkschaften gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Er hat die Absicht der Arbeitgeber, die Gewerkschaftsbewegung in diesem Arbeitskampf nachhaltig und maßgeblich zu schwächen, wirkungsvoll durchkreuzt. Demgegenüber sind das quantitative Ergebnis und die durch den Tarifabschluß erzielten Beschäftigungswirkungen – es handelt sich um einen rechnerischen

Effekt in Höhe von 3,9 % in zwei Jahren für die Beschäftigten der Metall- und Druckindustrie – einigermaßen gering. Sie dürften wohl – auch wenn die ursprünglichen Flexibilisierungskonzepte der Arbeitgeberseite sich als nicht oder nur in sehr geringem Maße realisierbar erweisen – hauptsächlich darin liegen, rationalisierungsbedingte Entlassungen zu verhindern oder zu vermindern. Weitergehende Beschäftigungswirkungen werden erst durch umfangreichere Arbeitszeitverkürzungen herbeigeführt. Daß diese nach wie vor unverzichtbar sind, zeigt ein Blick auf die Arbeitsmarktprognosen. Für die Bedingungen neuer Schritte der Arbeitszeitverkürzung wird es von großer Bedeutung sein, wie der Arbeitskampf des Jahres 1984 verarbeitet wird, wie sein Ergebnis in den Betrieben umgesetzt wird und wie die zukünftigen Auseinandersetzungen vorbereitet werden.

5. Eine *Politik des qualitativen Wachstums* erschöpft sich natürlich nicht in arbeitsorientierter Umweltpolitik. Weil wir den wesentlichen Grund für die anhaltende Massenarbeitslosigkeit in dem langfristigen Zurückbleiben des privaten und öffentlichen Konsums hinter den kapitalistisch aufgebauten Produktionskapazitäten sehen, richten sich unsere Vorschläge für eine alternative Politik des qualitativen Wachstums auf beide Teile dieser Proportion. Sie zielen auf drei Bereiche und entsprechende Maßnahmenbündel (vgl. MEMORANDUM '83, S. 135ff.; MEMORANDUM '84, S. 141ff.).

*Erstens* soll durch Anhebung der Masseneinkommen der private Konsum angekurbelt und gekräftigt werden. Neben der Steigerung der Reallöhne und -gehälter trägt hierzu die Rücknahme des Sozialabbaus und der bedürfnisorientierte Aufbau des Systems der sozialen Sicherheit bei. Hierzu haben wir in früheren Memoranden zahlreiche Vorschläge entwickelt, die wir nach wie vor für sinnvoll halten. Im vorliegenden Memorandum wird darüber hinaus der Vorschlag einer *sozialen Mindestsicherung für Arbeitslose* dargestellt.

*Zweitens* sollen Nachfrage und Beschäftigung durch umfangreiche staatliche *Beschäftigungsprogramme* (wir gehen von 200 Mrd. DM in 10 Jahren und 30 Mrd. DM sofort aus) angekurbelt werden. Diese Programme beziehen sich allerdings nicht allein auf die – im übrigen in ihrer stofflichen Struktur nicht thematisierte gesamtwirtschaftliche – Nachfrage; sie zielen vielmehr auf ganz bestimmte Angebots- bzw. Versorgungseffekte. Sie betreffen insofern nicht nur das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau, sondern auch die Produktions- (und Dienstleistung-)struktur. Neben Programmen zum Schutz der Umwelt, zur Energieeinsparung und alternativen Energiegewinnung

sind hier etwa Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs, der Stadt- und Wohnraumsanierung, der Abfallwirtschaft usw. zu nennen, weiterhin der Ausbau von Bildungs-, Betreuungs-, Beratungs- und Pflege- sowie kultureller Einrichtungen vielfältiger Art.

Die Behauptung, derartige Beschäftigungsprogramme seien nicht *finanzierbar*, gehört mittlerweile zu den Ladenhütern im Repertoire konservativer Wissenschaft und Politik. Wir haben diese Frage so oft beantwortet (MEMORANDUM '78, S. 113ff.; MEMORANDUM '79, S. 90ff.; MEMORANDUM '80, S. 199ff.; MEMORANDUM '81, S. 71ff.; MEMORANDUM '82, S. 144ff.; MEMORANDUM '83, S. 153ff.; MEMORANDUM '84, S. 162ff.), daß wir hier auf eine weitere detaillierte Darlegung verzichten und nur stichwortartig auf mögliche Finanzierungsquellen, die Größenordnung ihrer Ergiebigkeit und die Eckwerte für einen alternativen Haushalt hinweisen, der sich hieraus ergibt: Zunächst ist zu berücksichtigen, daß eine Vermindeung der Arbeitslosigkeit als Folge eines energischen Beschäftigungsprogrammes die Steuern sowie das Beitragsaufkommen bei den Sozialversicherungsträgern erhöht und ihren Zuschußbedarf vermindert, so daß sich ein erfolgreiches Beschäftigungsprogramm zu einem erheblichen Teil selbst finanziert. Darüber hinaus sind als Finanzierungsquellen für einen alternativen Haushalt zu nennen:

1. Verbesserung des Steuereinzugs (Kampf gegen Steuerhinterziehung, Abbau von Steuerrückständen; Ergiebigkeit ca. 6 Mrd. DM)
2. Abbau von Steuersubventionen (6 Mrd. DM)
3. Steuererhöhungen für Besserverdienende (4 Mrd. DM)
4. Nettokreditaufnahme

Hieraus ergeben sich unsere Werte für einen *Alternativhaushalt 1985*: s. Seite 151).

Drittens gehören zu einer Politik des qualitativen Wachstums auch solche Maßnahmen, die sich in erster Linie auf die Veränderungen der Produktionsstruktur beziehen, also auf Einschränkungen bzw. Umstellungen bestimmter Produktionsbereiche, ohne von vornherein auf eine Ausdehnung der Gesamtnachfrage abzustellen.

Neben Vorstellungen für konkrete *Schritte zur Abrüstung* (d. h. ein Einfrieren oder eine Verminderung des Militärhaushalts und die Umstellung von Kriegs- auf Friedensproduktion) stellen wir in Teil A dieses Memorandums erste Überlegungen zu einer *alternativen Technologiepolitik* vor. In Teil B konkretisieren wir das Konzept des qualitativen Wachstums in regionaler Hinsicht durch die Ausarbeitung einer *alternativen Entwicklungskonzeption für das Ruhrgebiet*.

Bundesregierung Alternativhaushalt		
1. Ausgaben	in Mrd. DM	
- Kernhaushalt	259,34	259,34
- Rücknahme von Sozialabbau	20,00	20,00
- Beschäftigungsprogramm	30,00	30,00
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>309,34</b>	
2. Einnahmen		
- Steuern, Verwaltungs- und Münzeinnahmen	234,35	234,35
- Steuermehreinnahmen durch		
- verbesserten Steuereinzug	6,00	6,00
- steuerlichen Subventionsabbau	6,00	6,00
- Steuererhöhungen für Besser-verdienende	4,00	4,00
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>234,35</b>	<b>250,35</b>
3. Nettokreditaufnahme	24,00	58,99

6. Unverändert halten wir an der Forderung nach *Demokratisierung der Wirtschaft* fest. Wir haben auch diese Forderungen in früheren Memoranden des öfteren begründet (vgl. MEMORANDUM '78, S. 126ff.; MEMORANDUM '79, S. 105ff.; MEMORANDUM '80, S. 272ff.; MEMORANDUM '81, S. 59ff.; MEMORANDUM '82, S. 185ff.; MEMORANDUM '84, S. 219ff.) und für einzelne Bereiche – die soziale Sicherung (vgl. MEMORANDUM '82, S. 189ff.), den Wohnungsbau (vgl. MEMORANDUM '81, S. 87ff.), die Stahl- (vgl. MEMORANDUM '81, S. 205ff.; MEMORANDUM '83, S. 193ff.) und die Schiffbauindustrie (vgl. MEMORANDUM '83, S. 210ff.) – konkretisiert. Wir setzen im Teil B dieses Memorandums die Diskussion über den Bankensektor, die wir im vergangenen Jahr mit einer Strukturanalyse begonnen hatten (vgl. MEMORANDUM '84, S. 329ff.), dadurch fort, daß wir eine Reihe von Vorschlägen zur Demokratisierung dieses zentralen Bereichs jeder Ökonomie vorlegen.

7. Darüber hinaus und quer zur sonstigen Systematik der Alternativforderungen führen wir einen Aspekt alternativer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in diesem Memorandum weiter, den wir schon im vergangenen Jahr angerissen hatten: die Forderung nach der Verbesserung

*rung der Situation der Frauen.* Frauen haben nach wie vor entgegen der Verfassung nicht die gleichen materiellen Rechte und Chancen wie Männer. Sie werden nach wie vor doppelt belastet und in der Doppelbelastung diskriminiert. Sie sind von der Krise in besonderer Weise betroffen: Einerseits rutschen sie, einmal arbeitslos geworden, am schnellsten unter die Armutsgrenze. Andererseits werden ihnen die in den letzten 30 Jahren erreichten – durchaus nicht himmelstürmenden – Erfolge auf dem Weg zu Arbeit, Selbständigkeit und Beruf dadurch wieder streitig gemacht, daß sie als »Doppelverdienerin« diskriminiert, auf ihren Platz am Herd und in die industriellen Reservearmee abgedrängt werden. Die ökonomische und soziale Situation der Frau wesentlich zu verbessern, gehört daher zu den grundlegenden Bestandteilen einer Demokratisierung in Wirtschaft und Gesellschaft.

#### 4.2 Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit – eine sozialpolitische Alternative

Einkommensarmut ist nach wie vor fester Bestandteil gesellschaftlicher Wirklichkeit in einem der reichsten Industrieländer. Lange Zeit wurde diese Tatsache aus dem öffentlichen Bewußtsein verdrängt. Wirtschaftskrise und nachfolgende Sozialdemontage haben immer deutlicher gemacht, daß das soziale (Ver-)Sicherungssystem nicht in der Lage ist, auch nur die Standardrisiken des Arbeitslebens materiell wenigstens oberhalb der Armutsgrenze abzufangen. Krise und anhaltende Massenarbeitslosigkeit führen zu einem schleichenden Verfall der Versicherungssysteme. Armut in alten und neuen Formen wurde nicht nur hingenommen, sondern auch politisch forciert. Besonders offensichtlich sind die materiellen Probleme in der Arbeitslosenversicherung, deren Krisenanfälligkeit am größten ist. Langzeitarbeitslosigkeit und Leistungskürzungen haben zu einer Entkoppelung dieses Versicherungszweiges vom abzudeckenden Risiko geführt. Ihr Zuständigkeitsbereich begrenzt sich vorrangig auf Kurzfristarbeitslose mit langen Beitragszeiten. Die Folge ist ein wachsender Überschneidungsbereich zwischen Arbeitslosen- und Armenunterstützung. Die wachsende Zahl von materiell nicht oder nur unzureichend abgesicherten Arbeitslosen bestimmt heute in entscheidendem Maße Niveau und Struktur der Sozialhilfeempfänger. Zwar dürfen die Sicherungslücken in den anderen Versicherungszweigen hierdurch nicht verharmlost werden, doch sind sie nicht derart schnell gestiegen wie in der Arbeitslosenversicherung.

Kurzfristig wird die Sozialhilfebedürftigkeit großer Bevölkerungsgruppen aufgrund der vielfältigen sozialen Sicherungslücken auch bei der Realisierung unserer wachstums- und beschäftigungspolitischen Forderungen nicht endgültig zu beseitigen sein. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, die aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik durch sozialpolitische Sofortmaßnahmen zu flankieren. Da gerade die Arbeitslosenversicherung einem besonders intensiven Erosionsprozeß unterliegt, wollen wir unsere Forderungen zur materiellen Existenzsicherung im folgenden exemplarisch für den Bereich der Arbeitslosenversicherung konkretisieren.

#### *4.2.1 Abgestufte Sicherung bei Arbeitslosigkeit*

Seit ihrer Entstehung im Jahre 1927 zählt die Einkommenssicherung zu den originären Aufgaben der Arbeitslosenversicherung: das *Arbeitslosengeld* (Alg) soll den durch Arbeitslosigkeit entstandenen Ausfall von Arbeitsentgelt teilweise ersetzen und hat somit Lohnersatzcharakter. Bezugsgröße für die Unterstützungshöhe ist das vormalig erzielte – allerdings um wesentliche Bestandteile bereinigte – Erwerbseinkommen. Die Schichtung beim Alg-Bezug spiegelt somit die Einkommenspyramide der Arbeitswelt auf abgesenktem Niveau wider. Der Bezug der Versicherungsleistung setzt vormalige Beitragszahlungen voraus; anspruchsberechtigt sind daher nur jene Arbeitslosen, die sich aus dem Beschäftigungssystem rekrutieren und eine mindestens einjährige Beitragszeit vorweisen können. Die Äquivalenzbeziehung – als Wesensmerkmal der Arbeitslosenversicherung – zwischen Beitrag und Leistung zeigt sich sowohl hinsichtlich der Unterstützungshöhe als auch hinsichtlich der Unterstützungsduauer. Die begrenzte Bezugsdauer beim Alg von maximal einem Jahr (für ältere Arbeitslose in Ausnahmefällen 18 Monate) verweist allerdings bereits auf die prinzipielle Nicht-Versicherbarkeit gesellschaftlich bedingter Massenarbeitslosigkeit.

Ausdruck dieser Nicht-Versicherbarkeit ist die das Lohnersatzprinzip stark relativierende *Arbeitslosenhilfe* (Alhi); zum einen senkt sie durch eine kürzere Anwartschaftszeit (mindestens 150 Beitragstage innerhalb der letzten 12 Monate) die Eingangsbarriere zur Arbeitslosenunterstützung, zum anderen hebt sie die Äquivalenzbeziehung zwischen Beitrags- und Leistungsdauer völlig auf, da ihr Bezug vom Grundsatz her zeitlich unbegrenzt ist. Dem Versicherungsprinzip und Lohnersatzcharakter bleibt sie insofern verhaftet, als eine vormalige

abhängige Erwerbsarbeit – oder eventuelle Ersatztatbestände – auch bei ihr die Voraussetzung für den Leistungsbezug bilden und zum zweiten die Leistungshöhe weiterhin einem – verglichen mit dem Alg nochmals abgesenkten – Äquivalent zum gezahlten Beitrag entspricht; auch die Alhi ist somit ein (verzerrtes) Spiegelbild der Einkommenspyramide des Erwerbssektors.

Von sehr viel grundsätzlicherer Bedeutung ist allerdings die den Fürsorgecharakter der Alhi hervorkehrende Bedürftigkeitsprüfung, durch die der Kreis der Anspruchsberechtigten begrenzt werden soll. Sonstiges Einkommen des Ehepartners bzw. der unterhaltpflichtigen Kinder wird auf die Höhe der Arbeitslosenhilfe angerechnet, soweit dies einen Freibetrag von 75 DM bzw. 35 DM wöchentlich übersteigt. Infolge dieser minimalen Freibeträge müssen ca. ein Drittel aller Alhi-Empfänger Kürzungen ihrer Unterstützung hinnehmen. Dies macht deutlich, daß es sich bei der Bedürftigkeitsprüfung nach dem AFG keineswegs um einen Rekurs auf konkrete Bedarfslagen der Arbeitslosen handelt; der Lohnersatzcharakter markiert hier vielmehr die absolute Obergrenze der Unterstützung – eine materielle Abweichung von diesem Niveau kann infolge der Bedürftigkeitsprüfung nur nach unten erfolgen. Auf diese Weise kann es im Extremfall zu dem paradoxen Ergebnis kommen, daß Arbeitslose aufgrund der von den Arbeitsverwaltungen angelegten Bedürftigkeitskriterien unter den existenzminimalen Bedarf der Sozialhilfe gedrückt werden.

Bei der *Sozialhilfe* – genauer der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt – als mittlerweile dritter Stufe der materiellen Sicherung bei Arbeitslosigkeit haben Äquivalenzprinzipien keine Bedeutung, und die Lohnbezogenheit spielt nur insofern eine Rolle, als bei »der Festsetzung der Regelsätze... darauf Bedacht zu nehmen (ist), daß sie zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft unter dem im Geltungsbereich der jeweiligen Regelsätze erzielten Netto-Arbeitsentgelt unterer Lohngruppen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld bleiben« (§ 22 III BSHG). Entscheidendes Merkmal der Sozialhilfe ist vielmehr – jedenfalls vom Anspruch her, der allerdings faktisch inzwischen weitgehend unterlaufen wird – das Bedarfsdeckungsprinzip, das von seinem Anspruch her dem Hilfebedürftigen nicht nur ein physisches, sondern auch ein sozio-kulturelles Existenzminimum garantieren will. Anders als beim Alg oder der Alhi haben die Regelsätze des BSHG also keine Lohnersatzfunktion – Bedürftigkeitsprüfung und Bedarfskriterien unterscheiden sich grundsätzlich von denen der Alhi.

#### 4.2.2 Ausgrenzungsmechanismen und Funktion des dreigliedrigen Sicherungssystems

Bei hoher und langandauernder Arbeitslosigkeit bewirkt die Konstruktion dieses abgestuften Sicherungssystems Ausgrenzungsprozesse, an deren unterem Ende zwangsläufig die Sozialhilfe eingreifen muß, um einen völligen Verlust der Subsistenzmittel zu verhindern. Die im System eingebauten Filterprozesse zielen dabei sowohl auf die Einengung des unterstützungsberechtigten Personenkreises wie auch auf die Senkung des Leistungsniveaus.

Die *Ausgrenzungsmechanismen* schließen sowohl beim Eintritt wie während des Verlaufs der Arbeitslosigkeit bestimmte Arbeitnehmergruppen vom Leistungsbezug aus. Im Jahre 1983 erhielten bereits 21 % der Arbeitslosen zu Beginn ihrer Arbeitslosigkeit keine Unterstützungsleistungen der Arbeitsämter; sie scheiterten von vornherein an den relativ hohen Eingangsbarrieren. 9 % der Arbeitslosen schafften den Einstieg in das Unterstützungssystem nur über die niedrigere Alhi, aber immerhin 90 % der Arbeitslosigkeitsfälle erfüllten die Anspruchsvoraussetzungen für Versicherungsleistungen und bezogen Alg. Dieser auf den ersten Blick noch hohe Anteil von Leistungsberechtigten wird dadurch vermindert, daß im Verlauf desselben Jahres 12,5 % der Alg-Bezieher nach erschöpftem Versicherungsanspruch in die Anschluß-Alhi abrutschten. Weitere 10 % ehemaliger Alg-Bezieher scheiterten an der Bedürftigkeitsprüfung oder wiederholter Sperrzeit und wurden völlig aus dem Leistungsbezug ausgesteuert. Überraschenderweise verloren selbst 10,6 % derjenigen, die schon im Alhi-Bezug waren, ihren Leistungsanspruch innerhalb des Jahres. Auch hier erwiesen sich Sperrzeiten und Bedürftigkeitsprüfung als unerbittliche Ausgrenzungsinstrumente. Aus dem Kreis derjenigen Personen, die von vornherein keinen Leistungsanspruch haben bzw. im Verlauf ihrer Arbeitslosigkeit völlig aus dem Leistungsanspruch ausgegrenzt werden, rekrutieren sich  $\frac{1}{3}$  der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger.

Die *Niveaprobleme* schlagen sich in Form sehr niedriger Unterstützungssätze der im Unterstützungssystem verbliebenen Arbeitslosen nieder: im Oktober 1983 erhielten 41 % der Alg-Bezieher und 56 % der Alhi-Empfänger Unterstützungsleistungen von weniger als 800 DM im Monat; dieser Anteil hat sich aufgrund der seit Jahresbeginn 1984 wirksamen Leistungskürzungen zwischenzeitlich noch erhöht. Denn fast  $\frac{1}{3}$  der Alg- und  $\frac{1}{4}$  der Alhi-Empfänger erhielten zu Beginn letzten Jahres nur noch die reduzierten Leistungssätze von 63 % bzw. 56 % ihres vormaligen Netto-Arbeitsentgelts. Die Bundes-

regierung beziffert den monatlichen Kürzungsbetrag 1984 gegenüber 1983 beim Alg auf knapp 75 DM und bei der Alhi auf 30 DM. Etwa ein Drittel der Alhi-Empfänger liegt unterhalb des maximalen Unterstützungssatzes, weil über die Bedürftigkeitsprüfung das Einkommen von Familienmitgliedern angerechnet wird. Dieser zweiten Ausgrenzungsvariante entstammt ein Großteil jenes Drittels arbeitsloser Sozialhilfeempfänger, die neben ihrer Arbeitslosenunterstützung zusätzlich noch Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen.

Diese armutsauslösenden Faktoren werden von einer *Senkung der Sozialhilfesätze* begleitet. Über eine ›Deckelung‹ der Anpassungssätze unter die Preissteigerungsrate und eine schleichende Aushöhlung sozialpolitischer Grundprinzipien fällt das ehemals anerkannte gesellschaftliche Existenzminimum selbst seit Jahren der Sparpolitik zum Opfer. Real wird damit der Leistungsstandard des schwächsten Gliedes der sozialen Sicherung ausgehöhlt und die offizielle Armutsgrenze weiter nach unten gedrückt.

Die Ausgrenzungsmechanismen des AFG wie Anwartschaftszeiten, Äquivalenzprinzipien hinsichtlich Leistungshöhe und Leistungsdauer, Bedürftigkeitsprüfung und Sperrzeiten treffen hauptsächlich Frauen (38 % der arbeitslosen Frauen gehen bei den Arbeitsämtern leer aus), Jugendliche unter 20 Jahren (48 %), Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung (36 %), Ausländer (38 %) und Schwerstbehinderte (35 %). Auch sind es vor allem Frauen (Alg 66 %, Alhi 79 %) und Jugendliche (Alg 78 %, Alhi 94 %), die Unterstützungssätze von weniger als 800 DM im Monat erhalten. Bei den von den Ausgrenzungsmechanismen Betroffenen handelt es sich demnach um Personengruppen, die auf dem Arbeitsmarkt ohnehin schon benachteiligt sind; ihnen wird auch bei Arbeitslosigkeit keine oder nur eine geringe Unterstützung gewährt. Das System sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit übernimmt also in seiner materiellen Dimension die Ausgrenzungsmerkmale des Erwerbssektors, reproduziert und verfestigt sie auf abgesenktem Niveau, bevor es sich der Arbeitslosen auf kurz oder lang endgültig entledigt.

Das Ergebnis der Ausgrenzungsmechanismen ist eine wachsende Zuständigkeit der Sozialhilfe für die materielle Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit. Dieses Ergebnis steht aber in eklatantem Widerspruch zur Funktion des AFG: indem die Sozialhilfe immer mehr die Rolle einer (aufstockenden) Grundsicherung für eine steigende Zahl von Arbeitslosen übernimmt, setzt sie im unteren Subsistenzbereich zugleich die Koppelung von Arbeit und (Sozial-)Einkommen außer Kraft und droht damit die gesellschaftliche Dominanz der Erwerbsar-

beit für die Existenzsicherung tendenziell zu untergraben. Gelöst wird dieser Widerspruch im Rahmen des abgestuften Systems dadurch, daß von der Möglichkeit des § 19 BSHG (Schaffung von Arbeitsgelegenheiten) verstärkt Gebrauch gemacht wird. In ihrer Form als »Pflichtarbeit« ohne arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Schutz paßt sie sich voll in die disziplinierende Funktion der vorgelagerten Sicherungsstufen ein; in Form der Schaffung von »normalen«, zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen gerät sie allerdings zunehmend in Konkurrenz zu den Arbeitsbeschaffungs-Maßnahmen des AFG. Bei Verweigerung zumutbarer Arbeit droht dem arbeitslosen Sozialhilfe-Empfänger in beiden Fällen die Reduzierung der Hilfe »auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche« (§ 25 II BSHG).

#### *4.2.3 Ansätze zur Milderung der Armut*

Ohne sozialpolitische Gegensteuerung wird sich der beschriebene Ausgrenzungsprozeß mit anhaltender Massenarbeitslosigkeit verstärkt fortsetzen; um die sozialpolitische Funktions- und Leistungsfähigkeit des Unterstützungssystems wiederherzustellen und Einkommensarmut infolge von Arbeitslosigkeit zu vermeiden, müssen die Maßnahmen auf folgenden Ebenen ansetzen:

##### *Wiederherstellung und Ausbau des Versicherungsschutzes*

Durch Senkung der derzeit 12-monatigen Anwartschaftszeit und Verlängerung der auf maximal ein Jahr (in Ausnahmefällen auf 18 Monate) begrenzten Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld könnte die Zahl der von Versicherungsleistungen ausgegrenzten Personen vermindert wie auch der Prozeß der Ausgrenzung selbst verlangsamt werden – eine sozial- wie arbeitsmarktpolitisch sinnvolle und notwendige Maßnahme. Dennoch verbliebe auch bei einer derartigen Wiederherstellung des ursprünglichen Versicherungsschutzes eine quantitativ bedeutsame Personenzahl ohne jegliche Leistung aus der Arbeitslosenunterstützung. Hinzu kommt, daß unabhängig von einer Verkürzung der Anwartschafts- und Verlängerung der Leistungszeit das Problem der Leistungshöhe nach wie vor ungelöst bleibt, da sich an der Äquivalenzbeziehung zwischen vormaliger Beitragshöhe und nachfolgendem Unterstützungs niveau noch nichts geändert hätte.

##### *Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung*

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Notwendigkeit der Etablie-

rung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung zur Schließung der materiellen Sicherungslücken; einer Ausgrenzung aus der Arbeitslosenunterstützung aufgrund fehlender oder zu geringer Anwartschaftszeiten soll damit ebenso vorgebeugt werden wie einer Verarmung von Arbeitslosen infolge eines zu geringen Niveaus der Unterstützungshöhe. Diese Zielsetzung impliziert zwei wesentliche Gestaltungskriterien einer Mindestsicherung:

- Die Grundsicherung ist prinzipiell allen von Arbeitslosigkeit Betroffenen unabhängig von zurückgelegten Anwartschaftszeiten zu gewähren; d. h. jeder Arbeitslose, ob er sich aus dem Erwerbsleben, dem (Aus-)Bildungssystem oder dem Reproduktionsbereich (Hausfrauen) rekrutiert, hat Anspruch auf eine zeitlich unbegrenzte Mindestsicherung.
- die Leistungshöhe der Grundsicherung orientiert sich am tatsächlichen Bedarf der Arbeitslosen.

### *Verbesserung der Sozialhilfeleistungen*

Jede Diskussion um eine bedarfsorientierte Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit hat unmittelbare Rückwirkungen auf die Sozialhilfe: die Sozialhilfe wird direkt vom armutsbegründenden Risiko Arbeitslosigkeit befreit. Damit wird gleichzeitig die Frage nach eventuellen Unterschieden im Leistungsniveau zwischen beiden ›Mindestsicherungseinrichtungen‹ aufgeworfen. Wir halten es für unerlässlich, die Bedarfs- und Leistungskriterien der Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit auf die Sozialhilfe zu übertragen, um einer Differenzierung zwischen Armen 1. und 2. ›Klasse‹ vorzubeugen. Über die Anhebung der Leistungssätze hinaus müssen folglich auch die diskriminierenden Instrumente der Leistungsgewährung in der Sozialhilfe zurückgedrängt werden.

#### *4.2.4 Ausgestaltung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung*

Die Forderung nach einer bedarfsorientierten Grundsicherung ist nur Teilelement in einem Bündel von Reformmaßnahmen. Unter Berücksichtigung der gegebenen Leistungsstrukturen und -prinzipien bei Arbeitslosigkeit sowie des Erfordernisses eines umsetzungsorientierten pragmatischen Modells erscheint uns der folgende Lösungsweg sozial- und arbeitsmarktpolitisch erfolgversprechend:

### *Vorteile einer Mindestsicherung nach dem AFG*

Die Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit muß eine Leistung des Arbeitsförderungsgesetzes sein; dies gebietet sich vor allem aus folgenden Überlegungen:

– Die materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit obliegt einzig und allein dem dafür zuständigen sozialen Sicherungszweig; unter sozial-, arbeits-, finanz- wie auch ordnungspolitischen Gesichtspunkten ist der gegenwärtige Prozeß der Auslagerung von Folgekosten der Massenarbeitslosigkeit u. a. auf die Träger der Sozialhilfe unverantwortlich. Auch beim nicht-versicherbaren Risiko Arbeitslosigkeit kann der Sozialhilfe nicht die Rolle einer Grundsicherung zukommen. Schließlich wäre durch die Integration der Mindestsicherung ins AFG auch der unseligen Praxis der Arbeitsverpflichtung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger vorerst ein rechtliches Ende bereitet.

– Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie z. B. Fortbildung und Umschulung, ABM usw. müssen für sämtliche arbeitslos gemeldeten Personen – und nicht nur wie derzeit für einen begrenzten Kreis – zugänglich sein. Dem wäre mit der Etablierung einer Grundsicherung und ihrer Integration ins AFG weitgehend Rechnung getragen.

Um das Leistungssystem bei Arbeitslosigkeit nicht weiter zu komplizieren und die gegenwärtige ›Drei-Klassigkeit‹ bei arbeitslosen Unterstützungsempfängern – Alg, Alhi, Sozialhilfe – nicht noch zu verstetigen, wäre die heutige Ausgestaltung der Alhi dahingehend zu reformieren, daß jeder Arbeitslose einen Rechtsanspruch auf eine seinen Bedarf deckende Mindestsicherung erhält. Wie bereits die heutige Alhi hätte diese Mindestsicherung Fürsorge- und nicht Versicherungscharakter. Erst oberhalb dieses Mindestniveaus käme das Versicherungssystem – und damit die Bindung der Leistungen der Arbeitslosenunterstützung an ein früheres (oder fiktives) Einkommen des jeweiligen Betroffenen – zum Tragen. Im Fürsorgebereich ist der tatsächliche Bedarf des Arbeitslosen bestimmend, die Unterstützungsleistung orientiert sich hier nicht mehr am ehemaligen Beitrag und verliert den Charakter des Lohnersatzes. Dieser so ermittelte existenzminimale Bedarf dürfte selbst bei Anwendung disziplinarischer Mittel nicht unterschritten werden.

### *Leistungskriterien*

Das Niveau der Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit soll sich am tatsächlichen Bedarf – und nicht mehr wie bei der heutigen Alhi – am vormaligen Lohneinkommen orientieren; je nach individuellen

Lebensumständen, der Familiengröße etc., schwankt die Höhe der Mindestsicherung. Diese Ausgestaltung legitimiert sich unseres Erachtens aus der Notwendigkeit, durch den Eintritt des gleichen Risikos ausgelöste unterschiedliche Bedarfssituationen sozial angemessen abzudecken.

Ein in Absolutbeträgen pauschaliertes Limit könnte den unterschiedlichen Problemlagen nicht gerecht werden und stünde unter einem ständigen, unnützen Legitimationszwang gegenüber unweigerlich vorpreschenden Mißbrauchs-Vorwürfen.

Die Kriterien der Bedarfsermittlung sollen sich an den Prinzipien des BSHG (HzL) orientieren; diese Orientierung bedeutet jedoch nicht, daß hiermit die Demontage der Sozialhilfe und das über lange Jahre zu verfolgende kontinuierliche Abrücken von einer Bedarfsorientierung in der Sozialhilfe selbst als hinnehmbare Entwicklung akzeptiert werden. Jede Forderung nach einer bedarfsorientierten Mindestsicherung schließt die nach einer Anhebung der Regelsätze, einer Angleichung der Einkommensbegriffe beider sozialer Sicherungssysteme und nach einer Wiederherstellung sozialhilfepolitischer Grundprinzipien mit ein. Eine Besserstellung in der Bedarfsdeckung von mindestgesicherten Arbeitslosen gegenüber nicht-arbeitslosen Sozialhilfeempfängern hätte sich zusätzlich sowohl gegenüber der Arbeitsverwaltung wie auch gegenüber der Sozialhilfepolitik zu legitimieren und würde über die (relative) Privilegierung der Arbeitslosen die verbleibenden Sozialhilfeempfänger zusätzlich diskriminieren. Gerade weil die sozialhilfepolitische Diskussion nicht von der um eine Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit abgekoppelt werden darf, halten wir eine Orientierung an den Bedarfsprinzipien des BSHG für erforderlich. Der Bedarf des Arbeitslosen und damit die Höhe seiner Mindestsicherung würde sich demnach vergröbert wie folgt berechnen:

---

#### Regelsatz

– für den Arbeitslosen

– für evtl. vorhandene Unterhaltsberechtigte

+ Mehrbedarfzzuschläge

+ Kosten der Unterkunft (Miete)

+ Heizkosten

---

= Bedarf / Mindestsicherungsniveau

---

Dieser Rechtsanspruch des Arbeitslosen auf Einkommensleistungen gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe der Mindestsicherung wäre zu koppeln mit der Frage nach der Bedürftigkeit des Arbeitslosen und der Anrechnung eventueller sonstiger Einkommensbestandteile; grundsätzlich zu klären in diesem Zusammenhang wäre also

- welche Personen dem Arbeitslosen gegenüber zum Unterhalt verpflichtet sind sowie
- welches Einkommen bei der Feststellung der Bedürftigkeit berücksichtigt wird.

Die Klärung dieser Fragen impliziert unmittelbare Rückwirkungen auch auf die entsprechende Problemstellung und -lösung innerhalb der Sozialhilfe.

#### *Einschränkung des unterhaltsverpflichteten Personenkreises*

Gegenwärtig kann in der *Alhi* unter bestimmten Voraussetzungen das Einkommen folgender Personengruppen die Höhe der *Alhi* senken:

##### *Das Einkommen*

- des nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten und
  - der Eltern eines minderjährigen und unverheirateten Arbeitslosen.
- In einem erweiterten Rahmen werden auch die Einkommen
- der Eltern des unverheirateten oder volljährigen Arbeitslosen;
  - des dauernd getrennt lebenden bzw. geschiedenen, unterhaltspflichtigen Ehegatten sowie
  - der Kinder des Arbeitslosen herangezogen.

In der *Sozialhilfe* ist dieser Personenkreis weiter gefaßt; hier besteht eine gegenseitige Unterhaltspflicht zwischen

- Eltern und ihren minderjährigen, unverheirateten Kindern sowie
  - getrennt lebenden Ehegatten;
- In einem erweiterten Rahmen auch zwischen
- Eltern und volljährigen Kindern sowie
  - geschiedenen Ehegatten.

Auf die Höhe der *Alhi* bzw. *Sozialhilfe* wird nicht nur eigenes Einkommen angerechnet, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch das Einkommen anderer Familienmitglieder bzw. Personengruppen. Je nach Enge des Familienverbandes staffelt sich der den unterhaltsverpflichteten Personen zuerkannte Freibetrag, den sie selbst als Eigenbedarf geltend machen können. Selbst Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft sowie Haushaltsgemeinschaften von Verwandten und Verschwägerten – z. B. mit Geschwistern, Großeltern oder Schwiegereltern – bilden im Rahmen der *Sozialhilfe* eine Bedarfsgemeinschaft.

Im Rahmen des von uns vertretenen Mindestsicherungskonzepts

halten wir die an Sippenhaft erinnernde Ausweitung des gegenseitig unterhaltsverpflichteten Personenkreises aus den bereits aus der sozialhilfpolitischen Diskussion der vergangenen Jahre (vgl. hierzu MEMORANDUM '82) bekannten Gründen für nicht vertretbar. Auch unter verwaltungstechnischen und Praktikabilitätsgesichtspunkten ist eine ausschließliche Begrenzung dieses Personenkreises auf

- Eltern und ihre minderjährigen und unverheirateten Kinder sowie
- nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten

untereinander erforderlich.

Aber auch für diesen Personenkreis stellt sich die Frage, ab welcher Einkommenshöhe sie für den Lebensunterhalt ihrer Familienmitglieder aufkommen müssen. Sowohl bei der Alhi wie bei der Sozialhilfe sind die Einkommensfreibeträge meist sehr gering, so daß selbst im unteren Einkommensbereich die Geldleistungen schnell gekürzt werden können und die anderen Familienmitglieder für den Einkommensausfall aufkommen müssen. Diese enge Einkommensanrechnung wird von uns abgelehnt; wir fordern eine wesentlich großzügigere Regelung, die nur Familien mit einem vergleichsweise hohen Einkommen zum gegenseitigen Unterhalt verpflichtet.

#### *Erweiterung der Einkommens- und Vermögensfreigrenzen*

Der Einkommensbegriff des Sozialhilferechts ist umfassend und schließt lediglich Sozialhilfeleistungen selbst, Grundrenten nach dem Bundesversorgungsgesetz, Zuwendungen der freien Wohlfahrtspflege sowie freiwillige Zuwendungen aus. Damit sind Alg, Alhi, Kindergeld, Unterhaltszahlungen, Wohngeld, Nettolohn abzüglich Werbungskosten usw. Einkommen im Sinne des BSHG; sie werden also bei der Festsetzung der HzL vom ermittelten Bedarf abgezogen.

Von Bedeutung ist dieser weitgefaßte Einkommensbegriff darüber hinaus für die zur Unterhaltspflicht herangezogenen Angehörigen und deren Einkommensfreibeträge:

- Bei Unterhaltspflicht zwischen Eltern und ihren minderjährigen und unverheirateten Kindern sowie zwischen dauernd getrennt lebenden Ehegatten besteht für den Unterhaltspflichtigen eine Freigrenze (Eigenbedarf), die sich zusammensetzt aus
  - 125 % des Regelsatzes des Haushaltvorstandes
  - 125 % des maßgeblichen Regelsatzes für jede weitere vom Unterhaltspflichtigen zu unterhaltene Person
  - dem evtl. Mehrbedarf
  - den Kosten der Unterkunft sowie
  - den Aufwendungen für besondere Belastungen.

● Bei Unterhaltpflicht zwischen Eltern und volljährigen Kindern sowie zwischen geschiedenen Ehegatten existiert für den Unterhaltpflichtigen eine höhere Freigrenze; sein Eigenbedarf setzt sich zusammen aus

- 200 % des Regelsatzes des Haushaltvorstandes
- 150 % des maßgeblichen Regelsatzes für jede weitere vom Unterhaltpflichtigen zu unterhaltene Person
- den Kosten der Unterkunft
- 10 % des bereinigten Netto-Einkommens
- 10 % des Nettoeinkommens bei Erwerbstätigkeit sowie
- den Aufwendungen für besondere Belastungen.

Das diesen Eigenbedarf übersteigende Einkommen des Unterhaltpflichtigen wird jedoch nicht voll, sondern nur zu  $\frac{1}{3}$  angerechnet.

Bei der Alhi ist der Einkommensbegriff enger gefaßt, schließt also eine Reihe der Einkommensbestandteile nach dem Sozialhilferecht von vornherein aus. So z. B. zweckgebundene Leistungen, Einkünfte eines Angehörigen, der damit Aufwendungen seiner Ausbildung bestreitet, Wohngeld, Kindergeld, ehemalige Einkünfte, die nicht dem laufenden Unterhalt dienen u.a.m.. Von diesem verbleibenden, auf die Alhi anrechenbaren Einkommen werden neben den darauf entfallenden Steuern und Versicherungsbeiträgen noch jene Werbungskosten abgezogen, die zum Erwerb, zur Sicherung und zur Erhaltung dieser Einnahmen notwendig sind.

● Die verbleibenden Einkommensbestandteile des nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten sowie der Eltern eines minderjährigen, unverheirateten Arbeitslosen werden auf die Alhi angerechnet, sofern sie den wöchentlichen Freibetrag von

- 75 DM für den erwerbstätigen Ehepartner/Elternteil und
  - 35 DM für jede weitere vom Ehepartner/Elternteil nicht nur geringfügig unterhaltene Person
- übersteigen.

● Die verbleibenden Einkommensbestandteile der Eltern eines unverheirateten oder volljährigen Arbeitslosen, des dauernd getrennt lebenden bzw. geschiedenen, unterhaltpflichtigen Ehegatten bzw. der Kinder des Arbeitslosen werden nur dann auf die Alhi angerechnet, wenn sie den monatlichen Freibetrag von

- 1 410 DM für den jeweiligen Haushaltvorstand sowie
  - 200 DM für jede weitere vom Unterhaltpflichtigen überwiegend unterhaltene Person
- übersteigen; der diese Freibeträge übersteigende Betrag wird jedoch nur zu 25 % angerechnet.

Arbeitslosenhilfe	Bisherige Regelung für:	Sozialhilfe	Neue einheitliche Regelung für Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Mindestsicherung
bei der Alhi sind dem Arbeitslosen gegenüber unterhaltsverpflichtet:	anrechnungsfähig sind alle Einkommen (Einkommensbegriff des AFG!) des Unterhaltsverpflichteten, die folgende Beträge übersteigen:	bei der Sozialhilfe sind dem Arbeitslosen gegenüber unterhaltsverpflichtet:	anrechnungsfähig sind alle Einkommen (Einkommensbegriff des BSHG!) des Unterhaltsverpflichteten, die seinen Eigenbedarf übersteigen:
* Eltern gegenüber den minderjährigen und unverheirateten Kindern und umgekehrt	75 DM/Woche (= 323 DM/Monat) für den Unterhaltsverpflichteten selbst	* Eltern gegenüber minderjährigen und unverheirateten Kindern und umgekehrt	125 v. H. des Regelsatzes (= 445 DM/Monat) + 125 v. H. des maßgeblichen Regelsatzes für jedes weitere vom Unterhaltsverpflichteten zu unterhaltende Kindern und umgekehrt
* nicht getrennt lebende Ehegatten untereinander	35 DM/Woche (= 150 DM/Monat) für jede weitere vom Unterhaltsverpflichteten zu unterhaltende Person	* (auch getrennt lebende) Ehegatten untereinander  * Partner der eheähnlichen Gemeinschaft	+ Mehrbedarf + Kosten der Unterkunft + Aufwendungen für besondere Belastungen  = Eigenbedarf

- |  |  |  |   |
|--|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* Eltern gegenüber verheirateten oder volljährigen Kindern und umgekehrt</li> <li>* getrennt lebende Ehegatten untereinander</li> </ul> | <p>1.410 DM/Monat für den Unterhaltsverpflichteten<br/>200 DM/Monat für jede weitere vom Unterhaltsverpflichteten zu unterhaltende Person<br/>(Das diesen Freibetrag übersteigende Einkommen wird zu 25 v. H. angerechnet)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Eltern gegenüber volljährigen Kindern und umgekehrt</li> <li>* geschiedene Ehegatten untereinander</li> </ul> | <p>200 v. H. des Regelsatzes (= 712 DM/Monat)<br/>+ 150 v. H. des maßgeblichen Regelsatzes für jede weitere vom Unterhaltsverpflichteten zu unterhaltende Person<br/>+ Kosten der Unterkunft<br/>+ 10 v. H. des (bereinigten) Netto-Einkommens<br/>+ 10 v. H. des Nettoeinkommens bei Erwerbstätigkeit<br/>+ Aufwendungen für besondere Belastungen</p> <hr/> <p>= Eigenbedarf<br/>(nur <math>\frac{1}{3}</math> des den Eigenbedarf übersteigenden Einkommens ist anrechnungsfähig!)</p> |
|--|--|--|---|

Mit der Einführung der Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit sollte eine Veränderung der Einkommensbegriffe des AFG und des BSHG verbunden werden. Der veränderte Einkommensbegriff sollte für beide Sicherungssysteme gelten.

Bei der Gewährung laufender Hilfe zum Lebensunterhalt wird der Einsatz evtl. vorhandenen Vermögens verlangt; Vermögensbestandteile, die die Freigrenze von 2 000 DM für den Haushaltvorstand, 1 000 DM für seinen Ehegatten sowie 400 DM je Kind übersteigen und deren Verwertung zumutbar ist, können gegen den Sozialhilfebedarf aufgerechnet werden. In der Arbeitslosenhilfe sind diese Freibeträge sehr viel höher – 8 000 DM für den Arbeitslosen selbst sowie in gleicher Höhe für den nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten, das Vermögen der Kinder des Arbeitslosen bleibt von vornherein anrechnungsfrei, das der Eltern eines minderjährigen und unverheirateten Arbeitslosen ist bis zu einem Freibetrag von 12 000 DM geschützt. Von diesen Vermögensfreigrenzen des AFG wäre auch bei der Feststellung der Bedürftigkeit im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung auszugehen.

Die sich aus den Skizzen unseres bedarfsorientierten Mindestsicherungskonzepts ergebenden Änderungen gegenüber dem derzeitigen Rechtszustand im AFG bzw. BSHG sind in der folgenden Synopse zusammengefaßt.

Infolge der Gewährung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung an alle Arbeitslosen hätten sowohl ehemalige Beitragszahler als auch Nicht-Beitragszahler Anspruch auf Mindesteinkommensleistungen bei Arbeitslosigkeit. Im Subsistenzbereich wäre somit der die Leistung selbst wie auch ihre Höhe und Dauer begründende Charakter des Beitrags außer Kraft gesetzt; eine Äquivalenz zwischen Beitrags- und Leistungshöhe bzw. -dauer würde beim Alg wie bei der Alhi erst wieder oberhalb des Mindestsicherungsniveaus Platz greifen.

#### *4.2.5 Finanzielle Auswirkungen*

Die bedarfsorientierte Mindestsicherung wäre – wie heute schon die Alhi – vom Bund zu finanzieren. Soweit die derzeit arbeitslosen Sozialhilfeempfänger durch eine bedarfsorientierte Mindestsicherung des AFG erfaßt würden, wären gesamtfiskalisch keine nennenswerten Mehraufwendungen zu erwarten; dies gilt allerdings nur insoweit, als durch eine derartige Regelung die ›Dunkelziffer‹ bei arbeitslosen Sozialhilfe-Empfängern nicht wesentlich gesenkt würde – von einer

solchen Senkung ist aber auszugehen. Die Dunkelziffer sozialhilfeberechtigter Arbeitsloser dürfte aber gerade bei jenen Personengruppen, die sich (noch) im Leistungsbezug der BA befinden, sowie bei jugendlichen Nicht-Leistungsempfängern sehr viel höher liegen als bei erwachsenen Nicht-Leistungsempfängern der BA; infolge einer gesenkten Dunkelziffer bei den Leistungsempfängern sind Mehrkosten in Höhe von etwa 200 Mio. DM pro Jahr zu veranschlagen, weil die Leistungen meist nur geringfügig aufgestockt würden.

Gesamtfiskalische Mehraufwendungen würden sich weiterhin durch den großzügiger gestalteten Einkommens- und Vermögensbegriff sowie den Wegfall mindestsicherungssenkender Sperrzeiten ergeben. Für diesen Personenkreis wäre mit Bruttokosten von ca. 0,9 Mrd. DM zu rechnen.

Die heutigen Nicht-Leistungsempfänger der BA – vor allem Jugendliche und Frauen – dürften nach Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung trotz großzügiger ausgestalteter Einkommens- und Vermögensbegriffe nicht in jedem Fall, sondern nur zu rd. 50 % tatsächlich Leistungsansprüche realisieren können, also bedürftig im

#### Kostenrechnung

Beseitigung der Dunkelziffer	0,200 Mrd. DM
Verbesserung für AFG-Leistungsbezieher 1984 = 1,457 Mio. Arbeitslose	
× Anteil der Mindestsicherungsberechtigten von 13 v. H.	
× durchschnittliche Mindestsicherung von 420 DM im Monat (Aufstockung auf bisherige Leistungen der BA)	
× 12	0,955 Mrd. DM
Verbesserung für Nicht-Leistungsempfänger der BA 1984 = 0,809 Mio. Arbeitslose	
× Anteil der Mindestsicherungsberechtigten von 50 v. H.	
× durchschnittliche Mindestsicherung von 500 DM im Monat	
× 12	2,427 Mrd. DM
Verbesserung für Stille Reserve 1984 = 1,349 Mio. Arbeitslose	
× Anteil der Mindestsicherungsberechtigten von 35 v. H.	
× durchschnittliche Mindestsicherung von 300 DM im Monat	
× 12	1,700 Mrd. DM
Bruttokosten insgesamt	5,282 Mrd. DM

Sinne des reformierten AFG sein. Die durchschnittliche Höhe ihrer monatlichen Mindestleistung dürfte um 500 DM liegen, so daß Mehrbelastungen von 2,4 Mrd. DM pro Jahr entstehen würden.

Zudem wird ein Teil der Stillen Reserve ins AFG zurückgeführt, weil auch dieser Personenkreis anspruchsberechtigt wird. Da sich armutsgefährdete Personen jedoch mit größerer Wahrscheinlichkeit bei den Arbeitsämtern registrieren lassen, schätzen wir den Anteil der Mindestsicherungsberechtigten auf ca. 35 % und veranschlagen die Mehrkosten auf ca. 1,7 Mrd. DM jährlich.

Insgesamt würden sich die Mehrkosten des Bundes bei der Einführung eine bedarfsorientierten Mindestsicherung jährlich auf gut 5 Mrd. DM belaufen.

#### *4.2.6 Möglichkeiten und Grenzen eines Mindestsicherungskonzepts*

Die von uns formulierte Reform des AFG hätte folgende Ergebnisse:

Arbeitsmarktpolitische Probleme würden aufgabengerecht der formal zuständigen Arbeitslosenversicherung zugeordnet; diese Zentralisierung des Ausweises der Kosten von Massenarbeitslosigkeit wirkt der Individualisierung und damit Entpolitisierung des Risikos entgegen und hebt den gesellschaftlichen Charakter von Arbeitslosigkeit hervor. Die Gemeinden als Hauptfinanziers der Sozialhilfe werden von den durch Arbeitslosigkeit verursachten Kosten entlastet und können ihre Bedeutung als größter öffentlicher Investor verstärkt zurückgewinnen. Der Bund könnte sich hiernach – ohne politische Eingriffe – der Folgekosten seiner beschäftigungspolitischen Enthaltsamkeit nicht länger entledigen.

Sozialpolitisches Ergebnis einer etablierten Mindestsicherung wäre in erster Linie die Verhinderung von Einkommensarmut infolge von Arbeitslosigkeit. Die Zugangsbarrieren zu Unterstützungsleistungen könnten im Vergleich zur jetzigen Sozialhilfe gesenkt und die bisher noch bestehende hohe Dunkelziffer der Armut zumindest unter Arbeitslosen erheblich reduziert werden. Werden die Leistungen nach dem AFG mindestens in Höhe der sozialhilfepolitischen Bedarfssätze gewährt, so entfällt zugleich die bisherige Doppelzuständigkeit von Arbeits- und Sozialamt. Durch die Integration der Mindestsicherung in das AFG können die bisherigen Nichtleistungsempfänger prinzipiell von den Förderelementen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfaßt und alle Arbeitslosen den disziplinarischen Instrumenten der Sozial-

hilfe entzogen werden. Da prinzipiell jeder registrierte Arbeitslose grundsätzlich Anspruch auf Mindestsicherung hat, könnte dem Rückzug eines Teils der Arbeitslosen in die Stille Reserve entgegengearbeitet werden; wegen der eingeschränkten Einkommensanrechnung könnten vor allem verheiratete Frauen und Jugendliche in den Zuständigkeitsbereich des AFG zurückgeführt werden.

Diese auf den ersten Blick der traditionellen, eher kompensatorisch orientierten Sozialpolitik verhaftete Zielsetzung verursacht allerdings weiterreichende Folgen, die von grundsätzlicher Bedeutung für die zukünftige Ausgestaltung des Sozialstaates wären. Indem die Mindestsicherung voraussetzungslos jedem Arbeitslosen entsprechend seiner konkreten Bedarfslage zugestanden wird, trägt sie der heute faktisch bereits vollzogenen Entkoppelung von Erwerbsarbeit und Sozial(hilfe)-einkommen auch *sozialpolitisch* in stärkerem Maße Rechnung. Das Äquivalenzprinzip zwischen Beitrag und Leistung bei der Arbeitslosenunterstützung wird im Subsistenzbereich aufgehoben – womit seine sozialpolitische Legitimation auch für sämtliche anderen Sozialversicherungszweige problematisiert ist. Es wird sichtbar, daß Lohnersatzleistungen alleine nicht in jedem Fall eine ausreichende Existenzsicherung garantieren können, selbst langjährige Erwerbsarbeit folglich nicht prinzipiell vor Armut schützt.

Gleichzeitig ist die Pufferfunktion der Arbeitslosenunterstützung hinsichtlich Löhnen/Gehältern und sonstigen Arbeitsbedingungen im Erwerbssektor, die heute nur einen begrenzten Personenkreis auf häufig sehr niedrigem Niveau erfaßt, auf einem Mindestniveau festgeschrieben; einem Niveau, das auch infolge des Einsatzes disziplinarischer Mittel der Arbeitsverwaltung nicht unterschritten werden kann. Hiermit würde der heute von den Ausgrenzungsprozessen ausgehende Druck auf die betrieblichen Arbeitsbedingungen zwar nicht aufgehoben, unzweifelhaft aber abgeschwächt.

Andererseits sind aber auch die Grenzen materieller Leistungsverbesserungen unübersehbar. Eine verbesserte materielle Absicherung schafft, bezogen auf den Erwerbssektor, noch keinen einzigen zusätzlichen Arbeitsplatz. Sie kann daher die staatlichen Stellen nicht aus ihrer Verantwortung entlassen, eine beschäftigungssichernde Wirtschafts- und Finanzpolitik zu betreiben. Sie kann auch den Gewerkschaften die Aufgabe nicht abnehmen, alle Anstrengungen auf eine weitere Verkürzung insbesondere der Wochenarbeitszeit und eine Sicherung der Realeinkommen zu richten. Aus den Funktionsprinzipien der herrschenden Wirtschaftsordnung resultierende Widersprüche werden auch in Zukunft nicht über die Verteilungsebene aufgehoben.

ben werden können; die Erfahrungen der vergangenen Jahre mit Sozialdemontage und Umverteilungspolitik (vgl. MEMORANDUM '84) haben deutlich gemacht, daß es keine sozialpolitische Auffanglinie gibt, die nicht auch wieder demontierbar wäre. Gesellschaftliche Kräfteverhältnisse aber, unter denen eine Mindestsicherung politisch realisierbar wäre, würden sie hinsichtlich ihrer realen Bedeutung für die materielle Sicherung gleichzeitig marginalisieren. Gerade in der Schaffung dieser Verhältnisse liegt unseres Erachtens derzeit die gesellschaftspolitische Dimension einer Forderung nach Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit!

## 4.3 Arbeitsorientierte Umweltökonomie

### 4.3.1 Prinzipien, Kontroversen und Aufgabenbereiche der Umweltpolitik

Umweltschutzmaßnahmen werden vielfach verdächtigt, das wirtschaftliche Wachstum und die exportabhängige westdeutsche Industrie wegen der Kostenbelastung zu gefährden. So unterstellt der SVR in seinem letzten Jahresgutachten 1984/85, daß vermehrter Umweltschutz durchweg die Produktion verteuere. Sinkende Produktivität – und damit ein steigender Kapitalkoeffizient – ließe sich nur vermeiden, wenn »verminderte Ansprüche auf das Realeinkommen« (Ziff. 409) dem Rechnungen tragen. »Ist diese Bedingung nicht erfüllt, werden bessere Umwelt und mehr Beschäftigung zu rivalisierenden Zielen.« Diese betriebswirtschaftlich verengte These von der latenten Bedrohung der Beschäftigung durch kostensteigernden Umweltschutz übersieht die entlastenden ökonomischen Folgewirkungen von Umweltschutzmaßnahmen für die gesamte Volkswirtschaft. So liegt nach Schätzungen der OECD (1979) der ökonomische Schaden unterlassener Umweltschutzmaßnahmen bei 3 % bis 5 % des BSP. Dieser Anteil liegt doppelt so hoch wie die bisherigen Aufwendungen in der BRD in Höhe von durchschnittlich 1,5 % des BSP. Für die Bundesrepublik würden dadurch volkswirtschaftliche Verluste in Höhe von rund 60 Mrd. DM pro Jahr entstehen. Verschiedene Untersuchungen in den USA und den Niederlanden weisen nach, daß insbesondere die Gesundheitsschäden und in deren Folge Behandlungs- und Produk-

tionsausfallkosten an der Spitze der ökonomischen Folgewirkungen stehen, wobei sich Langzeitwirkungen noch nicht einmal abschätzen lassen. Für die Bundesrepublik gibt es Untersuchungen, die sehr detailliert Folgeschäden an Gebäuden, Materialien, Textilien, Bau- denkmälern und der Vegetation (insbesondere Waldschäden) belegen (siehe Jahresbericht des Umweltbundesamtes). Insgesamt wurden in den siebziger Jahren rund 120 Mrd. DM – überwiegend von öffentlichen Haushalten – für Umweltmaßnahmen ausgegeben. In derselben Zeit dürften sich die Schäden auf rund 500 Mrd. beziffern. Ausgaben für den Umweltschutz stellen sich von daher volkswirtschaftlich als rentabel dar. Sie sind nicht nur eine kurzfristige Notwendigkeit zur Abwehr umweltpolitischer Gefährdungen, sondern wesentliche Voraussetzung für eine weitere wirtschaftliche Entwicklung. Vorbeugende Umweltschutzmaßnahmen, z. B. zur Verhinderung von gefährlichen Emissionen, sind volkswirtschaftlich billiger als Ex-post-Sanierungen – soweit überhaupt möglich.

Für das einzelne Unternehmen sieht die Sache zumindest in kurzfristiger Betrachtung zuweilen allerdings anders aus: Die ökonomischen Vorteile des Umweltschutzes schlagen sich nicht unmittelbar als Einnahmen nieder und können daher in der betrieblichen Kalkulation nicht den Kosten für umweltschützende Investitionen oder sonstige Maßnahmen gegenübergestellt werden. Umgekehrt schlägt sich das Unterlassen von Umweltschutzmaßnahmen im Betrieb zunächst einmal als Kostensenkung oder Kostenvermeidung nieder, der gegenüber die – in der Regel größeren – externen Schäden für die Kalkulation keine Rolle spielen. Um diese einzelwirtschaftliche Fehlwahrnehmung zu korrigieren und den rücksichtslosen Umgang mit der Umwelt zu verhindern, muß aber auch in solchen Fällen im Prinzip daran festgehalten werden, daß derjenige Betrieb, der übermäßig die Umwelt beansprucht, auch dafür aufkommen muß. Wettbewerbsvorteile durch Verschmutzerextraeurofite sind durch gesetzliche Umweltschutzauflagen zu beseitigen. Umweltschutzmaßnahmen sollen nicht nach dem Gemeinlastprinzip durch den Steuerzahler finanziert werden. Das Verursacherprinzip erfordert auch, daß verteuerte betriebliche Umweltinvestitionen aus den Gewinnen zu bezahlen sind und nicht über erhöhte Preise auf die Verbraucher weitergewälzt werden dürfen. Ausnahmen von diesen Prinzipien sind nur dort zulässig, wo aufgrund importierter Umweltverschmutzung (Luft/Wasser) oder bei Altschäden in Deponien u. ä. die Verursacher nicht dingfest oder haftbar gemacht werden können oder dies in angemessener Frist nicht möglich ist.

In vielen Fällen ist allerdings auch betriebswirtschaftlich davon auszugehen, daß sich Umweltschutz sogar in kurzer Frist rentiert. Dies betrifft – wie Untersuchungen im Auftrag des Umweltbundesamtes zeigen – insbesondere Energiesparmaßnahmen und Recycling. Selbst der BDI gesteht in seinem letzten Jahresbericht (1982–84), daß fortschrittliche Technologien und umweltfreundliche Produkte neben der zunehmenden Umweltverträglichkeit der Produktion – wie das »Beispiel der rationalen Energieverwendung analog zeigt – nicht nur zu einer geringeren Beanspruchung der Natur (führt), sondern... auch *produktivitätssteigernd* auf andere Bereiche ausstrahlt« (S. 101).

Es ist demnach auch betriebswirtschaftlich *a priori* nicht – wie der SVR unterstellt – ausgemacht, daß Mehrausgaben für Umweltschutz nicht an anderer Stelle – auch im gleichen Unternehmen – zu Kapaleinsparungen führen (Haltbarkeit der Gebäude, Minderung des Rohstoff- und Energieeinsatzes). Von daher ist unter dem Strich die Kapitalproduktivität auf keinen Fall generell bedroht. Gleichfalls zweifelhaft ist die Annahme des SVR, daß »räumlich mobiles, gar international mobiles Kapital« erhöhten Anforderungen an den Umweltschutz durch Produktionsverlagerung begegnet. Untersuchungen weisen dem Faktor Umweltschutz bei Produktionsverlagerungen und Auslandsinvestitionen keine Bedeutung zu. Die verbreitete These der Gefährdung der internationalen Konkurrenzsituation durch höhere Umweltschutzauflagen ist schon deshalb nicht haltbar, weil die Hauptkonkurrenten auf dem Weltmarkt (Japan/USA) wesentlich höhere Aufwendungen für Umweltschutz tätigen. Inzwischen zeigt sich eher, daß eine wachsende Umweltschutzindustrie, deren Exportanteil mittlerweile über dem Durchschnitt der gewerblichen Wirtschaft insgesamt liegt, gute Exportchancen hat. Dies sieht auch der SVR, der beim Anlagen- und Apparatebau und bei der Herstellung von Meß- und Kontrollgeräten für den Umweltschutz traditionelle komparative Produktionsvorteile der westdeutschen Wirtschaft annimmt.

Generell läßt sich festhalten, daß die These vom Umweltschutz als Job-Killer nachhaltig in vielen Untersuchungen widerlegt ist und Umweltschutzmaßnahmen eher mit erheblichen Beschäftigungsmöglichkeiten – ohne Lohnabbau – verbunden sind. Auch in den Fällen aber, wo einzelwirtschaftlich Konkurrenznachteile durch Umweltschutz entstehen, kann es nicht angehen, Gewinnschonung vor Umweltschutz zu setzen oder entsprechende Investitionen von Lohnkürzungen abhängig zu machen.

## *Umweltschutz als öffentliche Aufgabe*

Der Schutz der Umwelt kann weder dem Markt noch den »Initiativen« der konservativ-liberalen Bundesregierung überlassen werden. Wie die Diskussion um die Ausrüstung der Autos mit Abgaskatalysatoren zeigt, ist die Bundesregierung eher Spielball der Autolobby als konsequenter Anwalt von Umweltschutzinteressen. Expost-Technologien und die Orientierung auf den motorisierten Individualverkehr behalten Vorrang vor umweltfreundlicheren Alternativen. Rechtliche Vorschriften werden zeitlich verzögert. Auch im Energiebereich ist die Bundesregierung eher Lobbyist der Atomindustrie und der Großkraftwerke. So wurden bei der gesetzlich vorgeschriebenen Emissionsminderung der Großfeuerungsanlagen die Altanlagen bis 1993 ausgenommen. »Sanfte« Energiepfade haben zur Zeit auf Bundesebene keine Chance. Alternativen zu dieser Entwicklung können zwar den Bund nicht aus seiner Verantwortung entlassen; sie werden in naher Zukunft aber davon abhängen, ob es politisch Verantwortlichen in Ländern und Kommunen gelingt, z. B. eine andere Verkehrs- und Energiepolitik zu realisieren, die den Beschäftigungs- *und* Umweltinteressen in gleicher Weise entspricht. Welche Anforderungen und Umsetzungsmöglichkeiten im Energiesektor bestehen, werden wir weiter unten beispielhaft ausführen.

Um Umweltschutz insgesamt besser zu berücksichtigen, ist es zunächst einmal notwendig, die Staatszielsetzung um diesen Aufgabenbereich zu erweitern. Dies sollte sowohl durch eine Erweiterung des Grundgesetzes geschehen, als auch durch entsprechende Novellierungen des für die Wirtschaftspolitik zentralen Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes. Umweltschutzkontrolle sollte darüber hinaus verstärkt zur Aufgabe verschiedener staatlicher und halböffentlicher Organe werden (insbesondere Polizei, Sonderstaatsanwaltschaften, Technische Überwachungsvereine, Stiftung Warentest).

Anstelle einer lediglich reagierenden staatlichen Umweltpolitik kommt es darauf an, die Instrumentarien zum vorbeugenden Schutz zu erweitern. Hierher gehören insbesondere institutionalisierte Umweltverträglichkeitsprüfungen, die umweltrelevante Vorhaben (Art, Ort und Umfang von Investitionen und Industrieansiedlungen; Einführung neuer Produkte und Verfahren) vorab hinsichtlich ihrer ökologischen Folgen bewerten und ggf. Anlaß zur Entwicklung ressourcen- und umweltschonender Lösungsalternativen geben. Dies ist die ökologische Variante einer sozialen Technologiefolgen-Abschätzung. Bisher gibt es die rechtlichen Grundlagen zu solchen Prüfungen

bereits in verschiedenen Ländern (z. B. USA, Kanada, Australien; Frankreich und Schweiz beabsichtigen demnächst entsprechende Regelungen). Nicht zuletzt ist es öffentliche Angelegenheit, Informationsmängel über umweltbelastende Produkte und Verfahren sowie Alternativlösungen durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit zu beheben. Letztlich wird die Durchsetzung von mehr Umweltschutz nur von einer breit informierten und bewußten Öffentlichkeit abhängen. Umweltschutzmaßnahmen dürfen aus diesen Gründen nicht allein Angelegenheit von Technokraten, Branchenabsprachen, Umweltbörsen u. ä. werden, weil die Gefahr besteht, daß – solange die Öffentlichkeit weitgehend ferngehalten wird – gewinnwirtschaftliche Interessen zu sehr in Kompromißlösungen Eingang finden, die aus ökologischen Interessen nicht vertretbar sind.

### *Vielfältige Aufgabenbereiche*

Umweltschutz als Strategie zur Sicherung von qualitativer Beschäftigung konkretisiert sich in vielen Bereichen, die vorwiegend öffentliche Aufgabenfelder darstellen. Modellrechnungen des Hessischen Ministeriums für Umwelt haben ergeben, daß in den Bereichen: Energieeinsparung, Lärminderung, Verkehrspolitik, Abfallwirtschaft, Luft- und Wassersanierung, Biotopschutz und Stadtsanierung/Wohnungsbau enorme Beschäftigungsmöglichkeiten brachliegen. Die folgende Zusammenstellung enthält einige Beispiele für die Beschäftigungswirkungen von Umweltschutzinvestitionen, die auf Modellrechnungen des Hessischen Umweltministeriums für ein 15–20jähriges Programm basieren.

Überwiegend hängt die Umsetzung der Umweltschutzmaßnahmen von den Kommunen ab. Sie verfügen zwar schon heute über umfangreiche rechtliche Mittel der Steuerung, insbesondere durch die Bauleitplanung; durchschnittlich sind jedoch die finanziellen Ressourcen der Gemeinden und Kreise nicht ausreichend, um die notwendigen Vorhaben aus eigener Kraft auszuführen. Hier bedarf es erheblicher Finanzhilfen durch Bund und Länder und längerfristig einer Gemeindefinanzreform, die den autonomen Handlungsspielraum der Kommunen finanziell absichert. Einen Überblick über Hauptinvestoren, kommunale Handlungsmöglichkeiten und nach Branchen gegliederte Beschäftigungseffekte vermittelt die Übersicht auf den folgenden Seiten.

Inzwischen liegen auch Ergebnisse einer Umfrage bei DGB-Landesbezirken und DGB-Kreisen vor, die gleichfalls auf konkrete öffentliche Investitionsdefizite auf regionaler und kommunaler Ebene verwei-

## Beschäftigungswirksame Handlungsmöglichkeiten beim Umweltschutz

Umweltschutz-aufgabe	Maßnahmenart	Hauptinvestor	Handlungsmöglichkeiten der Kommunalverwaltungen	Positive Beschäftigungseffekte bei Branchen
Luftreinhaltung	Sanierung ermittlierender Anlagen	Schwerindustrie, Energiewirtschaft	eigene Kontrolltrupps, Messungen	Energieversorgungsunternehmen, Stadtreinigung (Müllverbrennung)
	Bleifreies Benzin, Katalysator-Kfz	Private Haushalte	Tankstellen, Dienstfahrzeuge	Tankstellen, Fahrzeuge
	Ersatz stark ermittlierender und energieverbrauchender Heizungssysteme (örtliche und regionale Versorgungskonzepte)	Energieverteilung: Versorgungsunternehmen; -verwendung: Hauseigentümer, u. U. Mieter	Entwicklung von Versorgungskonzepten (Planung), Festlegung von Vorranggebieten, Beratung	Energieversorgungsunternehmen
Lärmschutz	Sanierung von Industrieanlagen	Generell Industrie, Gewerbe	eigene Kontrolltrupps	alle, soweit betroffen
	Kfz-Lärminderung an der Quelle	Private Haushalte, Nutzfahrzeughalter	Planung von Benutzervorteilsgebieten	alle, soweit Kfz-Halter
	passiver Schallschutz (Schallschutzfenster, -wände, -wände)	Hauseigentümer, u-U. Mieter; Verkehrswegeträger (Öff.)	Schallschutzwände, -wände	Glasindustrie, Baustoffindustrie, Tiefbau, Ausbaugewerbe
	Verkehrsberuhigung i. w. S.	Kommunen	Tempo 30, verkehrsberuhigte Zonen, Radwege	Angebotsverbesserung ÖPNV
Gewässerschutz	Frischwasserverbrauchsminderung	wasserverbrauchende Industrie; Hauseigentümer	Tarifgestaltung; Einsparung bei öff. Gebäuden	Wasserwerke: Beratung, doppelte Leitungen: alle, soweit Verbrauch
	Verbesserung der Abwasserreinigung (Kanalisation, Kläranlage, Schlammbeseitigung)	Kommunen; industrielle Direkt- und Indirekteinleiter	eigene Kontrolltrupps	Stadtentwässerung; Investitionen, Tarifgestaltung
				Anlagen- und Apparatebau, Tiefbau

## Beschäftigungswirksame Handlungsmöglichkeiten beim Umweltschutz

Umweltschutz-aufgabe	Maßnahmenart	Hauptinvestor	Handlungsmöglichkeiten der Kommunalverwaltungen	Handlungsmöglichkeiten der Kommunalen Unternehmen	Positive Beschäftigungs-effekte bei Branchen
Abfallwirtschaft	Getrennte Müllsammlung	Kommunen	Anschluß- und Benutzungzwang, Tarife	Stadtreinigung	Stadtreinigung
	Kompostierung von Haus- und Gartenabfällen	Kommunen	Anschluß- und Benutzungzwang, Tarife	Gartenbauamt, Stadtreinigung	Gartenbau, Stadtreinigung
	Recycling	private Sekundärrohstoff-verwerter; Kommunen	Abnahmeverträge	Stadtreinigung	Anlagen- und Apparatebau, Verwertungsbetriebe
	Energetische Nutzung	Versorgungsunternehmen	Abnahmeverträge	Energieversorger	Anlagen- und Apparatebau
Umweltchemikalien	Verbraucher- und Anwen-derberatung	Kommunen	Beratungsstellen		Kommunen
	Lebensmittelüberwachung	Staat, Kommunen	Untersuchungssämter		öff. Verwaltung
	Beschränkung des Düng- und Schädlingsbekämp-fungsmittelleinsatzes (Entwicklung »natürli-cher« Methoden)	Landwirtschaft		Stadtreinigung, Gartenbau, sonstiger Unterhal-tungsträger	jeweiliger Investor
	Tausalzfreier Straßenwet-terdienst	Kommunen	Satzung	Stadtreinigung	Stadtreinigung, Baustoff-industrie
innerstädtisches Grün	Ausbau und Unterhaltung öffentlicher Grünflächen	Kommunen	Bauleitplanung, Flächen-erwerb	Gartenbauamt	Gartenbau
	Wohnumfeldverbesserung (Hof- und Dachbegrü-nung)	Hauseigentümer, Kom-munen	Bauleitplanung, öff. Ge-bäude und Flächen	Gartenbauamt	Gartenbau

## Beschäftigungswirksame Handlungsmöglichkeiten beim Umweltschutz

Umweltschutz-aufgabe	Maßnahmenart	Hauptinvestor	Handlungsmöglichkeiten der Kommunalverwaltungen	Handlungsmöglichkeiten der Kommunalen Unter-nehmen	Positive Beschäftigungs-effekte bei Branchen
Bodenschutz	Erfassung und Überwa-chung kontaminiertter Flä-chen	Staat, Kommunen	eigene Kontrolltrupps		Kommunen, Meßtechnik
	Sanierung kontaminiertter Flächen	Eigentümer, Kommunen	u. U. Bauleitplanung		Tiefbau
	Entsiegelung von Flächen	Eigentümer, Kommunen	öff. Flächen		Tiefbau
Naturschutz Landschafts-pflege	Erfassung und Überwa-chung von Biotopen	Staat, Kommunen	eigene Erhebungspro-gramme, Kontrolltrupps		Investor, Ökologie
	Erstellung roter Listen	Staat, Kommunen	eigene Erhebungspro-gramme		Investor, Ökologie
	Klimauntersuchungen	Staat, Kommunen	eigene Erhebungspro-gramme		Investor, Ökologie
	Herrichtung von Biotopen (Flächensicherung, An-pflanzungen, Bodenprofil-änderungen, Renaturie-rung von Gewässern usw.)	Staat, Kommunen, Eigen-tümer, Landwirtschaft	eigene Flächen, Flächener-werb	Gartenbauamt	Tiefbau, Gartenbau
Umweltbe-wußtsein	Umweltforschung	Staat, Unternehmen	eigene Aufträge, Beteili-gung an Modellvorhaben		Ökologie i. w. S.
	Informationsschriften in Schulen, Volkshochschu-len, Einzelveranstaltungen	Kommunen	eigene Veranstaltungen	Volkshochschulen	Investor
	Umweltinformationsstel-le, Umwelttelefon	Kommunen	eigene Verwaltungsstelle		Kommunen

Quelle: Jochen Hucke: Kommunale Umweltpolitik als kommunale Beschäftigungspolitik, Manuskript, Berlin 1984

## Beschäftigungseffekte durch Umweltschutz (15–20 Jahresprogramm)

Ausgewählte Bereiche Maßnahmen	Schätzungen Investitionsbedarf (+ Folgeinvestitionen)	Schätzungen Beschäftigungseffekte pro Jahr (ohne Multiplikatoreffekte)
<b>Luft:</b> Rauchgasentschwefelung in Großfeuerungsanlagen	insgesamt 6–10 Mrd. DM (Energieunternehmen) + 6–10 Mrd. DM Folgeinvestitionen 2 Mrd. DM pro Jahr	30000–35000
Ausrüstung der Kfz mit Katalysatoren		10000
<b>Wasser:</b> Kläranlagenausbau (Neuaufgabe Rhein-Bodensee-Programm)	5–6 Mrd. DM (davon 2 Mrd. DM öff.)	50000–60000 (7-Jahres-Programm)
Unterhaltungsarbeiten	0,2 Mrd. DM pro Jahr	3000
Ausbau ländlicher Kläranlagen	1 Mrd. DM (öff.)	1500
<b>Lärmschutz:</b> Schallschutzfenster; Absenkung des Kfz-Lärms um 10 db (A)	5–8 Mrd. DM (Markt/Abgabe)	60000–80000
<b>Abfallbeseitigung:</b> getrennte Einsammlung/Wieder- verwertung	kostendeckend	4500 (Dauerarbeitsplätze)
<b>Naturschutz/Landschaftspflege:</b> Schutz von Biotopflächen	0,6 Mrd. DM (öff./Markt)	12000
Renaturierung von Fließgewässern	13,7 Mrd. DM (öff.)	136000
<b>Energieversorgung:</b> Ausbau Fernwärmeversorgung; Umrüstung von KW mit Kraft-Wärme-Koppelung	80 Mrd. DM (öff. Untern.)	200000 (insg.)
<b>Verkehrspolitik:</b> Verkehrsberuhigung/Ausbau von Rad- und Fußgängerwegen	110 Mrd. DM (öff./öff. Untern.)	70000–80000
Ausbau der Bundesbahn		Dauerarbeitsplätze
Ausbau ÖPNV	pro 1 Mrd. DM	23000
<b>Stadtanierung/Wohnungsbau:</b> Modernisierung von 3 Mio. Wohnungen; Neubaubewerbung im sozialen Wohnungsbau (ca. 800000)	275 Mrd. DM	200000 (insg.) (direkte Wirkung)

sen, deren Schwerpunkt ökologische Aufgaben darstellen. Detailliertere Untersuchungen zum Investitionsbedarf, den Beschäftigungswirkungen und z. T. auch Einkommenswirkungen in ausgewählten Ökologiebereichen (z. B. GEWOS, Hamburg 1984; Institut für Systemtechnik und Innovation, (Garnreiter u. a.) im Auftrag des Umweltbundesamtes 1983) belegen, daß Programme »Arbeit und Umwelt« nicht nur eindeutig positive Beschäftigungseffekte (im Durchschnitt 20 bis 30 Arbeitsplätze pro investierter 1 Million DM), sondern auch positive Einkommenseffekte vor allem zugunsten der Arbeitnehmer haben werden. Ökologische und soziale Aufgaben des Staates ließen sich daher positiv kombinieren. Eine weitere Tatenlosigkeit und Verschleppungspolitik der Bundesregierung darf nicht hingenommen werden.

### *Zwei aktuelle Vorschläge zur Steuerung von Umweltmaßnahmen*

In der herrschenden öffentlichen Debatte werden gegenwärtig von CDU und SPD zwei kontroverse Verfahren zur Sicherung von Umweltmaßnahmen vorgeschlagen. Zum einen geht es um eine marktwirtschaftliche Regelung (»Zertifikate«), zum anderen um ein staatliches Finanzierungskonzept (»Sondervermögen«).

Der CDU-Landesverband Westfalen-Lippe hatte Ende 1983 einen Leitantrag »Arbeit und Umwelt« gestellt. Als neuer Begriff wurde dabei das »Umwelt-Zertifikat« in die Diskussion gebracht. Wie Erhard die Freiheit der Wirtschaft mit der sozialen Gerechtigkeit vereint habe, so will die Landesgruppe nun eine weitere Phase der sozialen Marktwirtschaft einleiten, in der die »Belange der Umwelt mit den Notwendigkeiten unserer Industriegesellschaft und ihrer Wirtschaft« versöhnt werden.

»Das Prinzip, nach dem die marktwirtschaftliche Regelung des Umweltschutzes erfolgen soll, ist relativ einfach: Wer die Umwelt schont, soll durch steuerliche Anreize und Entlastungen gefördert werden, wer sie verschmutzt, soll durch Steuern belastet werden.«

Ziel ist die Verringerung der Umweltbelastung durch politische Vorgaben (z. B. für Luftverunreinigung). Es soll jedoch den Unternehmen einer Region überlassen werden, die für diese Region politisch vorgegebenen Werte dort zu realisieren, wo sie den geringsten Aufwand erfordern. Belastungs- bzw. Verschmutzungsrechte können auch abgewertet werden (auf 50 %), wenn in Zukunft niedrigere Belastungswerte angestrebt werden. Die Umweltbeanspruchung in einer Region wird dabei nach zwei Prinzipien (Glocke-/Ausgleichs-

prinzip) behandelt. Beim »Glockenprinzip« werden alle Betriebe einer Region als Einheit betrachtet. Das »Ausgleichsprinzip« sieht vor, daß in einer Region (z. B. Belastungsgebiet) neue Belastungen (bei Neuan-siedlung) nur zulässig sind, wenn an anderer Stelle die Emissionen verringert werden und so die Umweltbelastung der Region konstant bleibt. Die Zertifikate (Rechte zur Verschmutzung der Umwelt) sollen frei an Umweltbörsen gehandelt werden. Preise der Zertifikate und betriebliche Kosten für Umweltmaßnahmen gehen in die Kostenkal-kulation ein. Wer die Umwelt überdurchschnittlich belasten will, muß sich dies durch Zertifikate erkaufen. Umgekehrt kann derjenige Betrieb, der unterhalb der zulässigen Belastungsobergrenzen bleibt, Zertifikate an der Umweltbörse verkaufen und dadurch seine Umwelt-investitionen rentierlicher gestalten.

Bei SPD und den GRÜNEN stießen derartige Vorschläge auf nachhaltige Ablehnung. Zum einen wurde die Diskussion über Zerti-fikatsregelung als bewußtes Ablenkungsmanöver und Alibi für Untätig-keit empfunden und die umweltpolitische Effizienz und Praktikabilität der Zertifikats- und Kompensationsregelung in Frage gestellt. Die GRÜNEN lehnten darüber hinaus aus grundsätzlichen Erwägungen eine Umweltpolitik ab, »die Emissionsgenehmigungsrechte (und damit Luftverschmutzungsrechte) dem Staat entziehen und in das freie Belie-ben der Wirtschaft stellen will.«

Sicherlich sollte beim Umweltschutz auf marktwirtschaftliche Anreize nicht generell verzichtet werden. So ist es denkbar und sinnvoll, Umweltverbesserungen auch durch Schadstoffabgaben (für Wasserverschmutzung oder Schwefelemission), d. h. über Preise zu erzielen. Börsen- und Zertifikatsregelungen würden den Umwelt-schutz jedoch weitgehend aus der öffentlichen Verantwortung nehmen und die konkrete Entscheidungsfindung weitgehend zur Angelegen-heit betroffener Unternehmen machen. Die Gefahr der Durchsetzung der Industrielobby ist bei einer solchen Regelung sehr groß. Es wäre auch kaum gesichert, daß die betrieblichen Nachteile der Umweltver-schmutzung für die Verursacher (Kosten für Emissionen) größer sind als die volkswirtschaftlichen Vorteile verminderter Belastung der Um-welt.

Die SPD-Bundestagsfraktion schlägt eine Regelung vor, die eine Sicherung von Arbeitsplätzen mit Umweltschutz verbinden soll. Das beschlossene »Sondervermögen Arbeit und Umwelt« soll mit einem jährlichen Betrag von 4,7 Mrd. DM finanziert werden, indem Strom, Benzin, Diesel, leichtes und schweres Heizöl und Erdgas mit einem steuerlichen Zuschlag belegt werden. Diese Einnahmen werden über

die Kreditanstalt für Wiederaufbau zur Förderung von Umweltinvestitionen privater und öffentlicher Bereiche in Form von zinsvergünstigten Darlehen oder verlorenen Zuschüssen eingesetzt.

„Damit können dringend notwendige Umweltinvestitionen im Gewässerschutz, bei der Wasserversorgung, in der Abfallwirtschaft und bei der Luftreinhaltung, im Lärmschutz, im Naturschutz, Landschaftsschutz und Stadtökologie sowie zur Erfassung der Umweltsituation und Umweltüberwachung durchgeführt werden.“ (Hauff)

Das Programm Sondervermögen soll zugleich durch die Verteuerung der Energiepreise und finanzielle Hilfen für Energieeinsparungsinvestitionen den Energiebedarf und -verbrauch reduzieren. Neben umweltpolitischen sollen dabei auch außenwirtschaftliche (Verbesserung der Leistungsbilanz) Ziele und eine Entlastung der Energiemärkte durch Ressourcenschonung erreicht werden. Vorgesehen ist eine zweiphasige Strategie der Umweltsanierung. Zunächst sollen private Unternehmen und Gebietskörperschaften gezielte Hilfen für Umweltschutzinvestitionen erhalten. In der zweiten Phase sollen schon heute angekündigte Abgaben für unterlassenen Umweltschutz in konkreter Höhe zu zusätzlichen Investitionen anreizen. Insgesamt verspricht sich die Bundestagsfraktion der SPD Beschäftigungseffekte von jährlich rund 400 000 Arbeitsplätzen in der Anlaufphase, die durch insgesamt 15 Mrd. DM Investitionsausgaben (Sondervermögen plus Folgeinvestitionen) geschaffen werden.

Eine Initiative zur beschleunigten Schaffung von Arbeitsplätzen im Umweltbereich, die auch die Kommunen begünstigt, ist ohne Zweifel von unabweisbarer Dringlichkeit. Kritisch muß man jedoch gegen das SPD-Konzept einwenden, daß vom Verursacherprinzip abgewichen wird und ohne nähere Prüfung anderer Finanzierungsmöglichkeiten (vor allem zu Lasten der in den letzten Jahren massiv begünstigten Gewinne) Umweltschutzmaßnahmen durch Belastung des Masseneinkommens (Gemeinlastprinzip) finanziert werden sollen. Wie die bereits gesetzlich verankerte Abwasserabgabe beweist, ist es durchaus möglich, die Verursacher der Verschmutzung in die Pflicht zu nehmen. Eine Strategie des geringsten Widerstandes, die den Verteilungskonflikt mit den besser Verdienenden scheut, ist nicht akzeptabel. Gerade dann, wenn man beabsichtigt, Umwelt und Beschäftigung zu fördern, kann man die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Bereich des Umweltschutzes nicht durch Beschränkung der realen Massenkaufkraft und damit durch die Vernichtung von Arbeitsplätzen im Bereich des Massenkonsums finanzieren wollen.

Im folgenden sollen die Notwendigkeit, Möglichkeiten und Probleme sowie Lösungsansätze von Umweltmaßnahmen an zwei besonders wichtigen Bereichen (Luft und Wasserverschmutzung, Energieversorgung) im Detail dargestellt werden. Auch wenn sich diese Beispiele nicht generalisieren lassen, so zeigen sie doch eindeutig die Dringlichkeit ökologisch orientierter Politik und deren ökonomische Folgen. Die ökonomischen Folgen lassen sich dabei nicht auf die Beschäftigungseffekte verkürzen, obwohl diese hier im Mittelpunkt stehen. Es kommt auch darauf an, Emissionsminderungen, Ressourcenschonung und energetische Nutzungsgrade aufzuzeigen, weil hierdurch volkswirtschaftliche Vorteile entstehen.

Bei den verschiedenen Maßnahmen wird man dabei nicht darum herumkommen können, auch auf eher technische Fragen einzugehen. Es geht dabei um eine – zumindest minimale – Rückversicherung, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich auch gewünschte ökologische Folgen haben und darum, ob die technischen Potentiale zur Umsetzung von Umweltschutz bereits vorliegen oder erst entwickelt werden müssen. Hier zeigt sich, daß die wissenschaftliche Auseinandersetzung in diesem Bereich eigentlich nur interdisziplinär erfolgen kann.

#### *4.3.2 Beschäftigungsprogramme und Maßnahmen zur Verbesserung der Luft- und Wasserqualität*

##### *Ausmaß und Folgen der Luftverschmutzung*

Die ökologischen und ökonomischen Folgen zunehmender belastender Immissionen in Luft, Wasser und Boden können hier nur ansatzweise skizziert werden. Im Mittelpunkt stehen im folgenden dabei Probleme der Luft- und Wasserverschmutzungen. »Die Masse und Konzentration an Staub, Schwefeldioxyd, Stickoxyd, Chlor- und Fluorwasserstoffe, die täglich auf die Bundesrepublik niedergehen, übersteigen die zumutbare und ökologisch vertretbare Grenze bei weitem.« Diese Aussage war schon im DGB-Umweltprogramm 1974 enthalten. Inzwischen ist die Situation noch schlechter geworden. In der BRD werden pro Jahr etwa 3,5 Mio. Tonnen SO<sub>2</sub> – das entspricht 62 000 Güterwagen voll reinem Schwefel – in die Luft emittiert. Während diese Menge in letzter Zeit relativ kontant blieb, erhöht sich

der Ausstoß an Stickoxyden ( $\text{NO}_x$ ) dramatisch: Innerhalb von 10 Jahren (1970–80) ist er wegen des gesteigerten Fahrzeugaufkommens und höher verdichteter Motoren nach Angaben des Bundesumweltamtes um 70 % gewachsen.

$\text{SO}_2$ -Emissionen kommen zu 60 % (1980) aus Kraftwerken und Fernheizwerken. Die Industrie ist mit rund 30 % und die privaten Haushalte, Verkehr und Kleinverbraucher sind mit 10 % beteiligt. Stickstoffverunreinigungen sind in erster Linie auf den Auto-Verkehr zurückzuführen – er trägt zu etwa 50 % zu den  $\text{NO}_x$ -Emissionen bei. Kraftwerke und Fernheizwerke folgen mit 31 %, die übrige Industrie mit 19 %. Diese Emissionen haben in letzter Zeit zugenommen (Umweltbundesamt: Jahresberichte). Über Emissionen von Schwermetallen liegen nur unvollständige Ergebnisse vor. Sicher ist, daß 75 % der Blei-emissionen aus dem Autoverkehr stammen (Rat der Sachverständigen für Umweltfragen 1984).

Die Folgen lassen sich stichwortartig benennen: Gesundheitsschäden, Zerstörung säureempfindlicher Ökosysteme (Seen, Gewässer), Korrosions- und Gebäudeschäden, dramatische Waldschäden.

Die Öffentlichkeit wurde insbesondere durch die rasante Entwicklung des Waldsterbens beunruhigt. Innerhalb eines Jahres (1982–83) vergrößerte sich die Schadfläche von 8 % auf 35 % der gesamten Waldfläche. Das Waldsterben signalisiert dabei mehr als das Dahinsiechen des deutschen Märchenhains. Der Wald ist nicht nur Erholungsgebiet, sondern bedeutsam für den Grundwasserspiegel und damit für die Wasserwirtschaft. Im Wurzelraum der Bäume wird das Wasser gefiltert und gespeichert. Der Wald filtert auch durch die Luft: das Chorophyll der Blätter verarbeitet Kohlendioxid u. a. zu Sauerstoff. Der Wald ist wichtig für die Klimafunktion. Nicht zuletzt bietet der Wald auch Arbeitsplätze für die Forst-, Holz- und Papierindustrie. Hauptursache für die Waldschäden ist die Luftverschmutzung ( $\text{SO}_2$ , Stickoxide, Schwermetalle und Photooxidantien, insbesondere Ozon). Rasche Alterung, verminderter Wachstum, verminderter Widerstandskraft gegen Schädlinge und rasches Waldsterben sind die Folge. Im Regen und Nebel entstehen aus  $\text{SO}_2$  und  $\text{NO}_x$  Säuren (saurer Regen). Ohne Luftverschmutzung hat Regenwasser einen theoretischen pH-Wert (= Maßstab des Säuregrades; pH 7 ist neutral, je kleiner der Wert, um so saurer das Milieu) von 5,6 (wegen  $\text{CO}_2$ -Anteilen in der Atmosphäre). Der Durchschnittswert für die BRD lag schon 1976 bei 4,1; dieser Regen ist 30 mal saurer als unbelasteter Regen. In einzelnen Waldgebieten gibt es Extremwerte, die wie im bayerischen Wald auf 3,5 pH oder sogar unter 2 pH (= Säure) sinken. Diese dramatische

Versauerung des Waldbodens hat, selbst wenn sie nicht weiter zunimmt, Anreicherungs- und Langzeitwirkungen. Nicht nur die Mikroorganismen, sondern auch die Feinwurzeln werden abgetötet. Schwermetalle werden gelöst und damit den Wurzeln verfügbar gemacht. Hinsichtlich der Kausalkette, die für das Waldsterben verantwortlich ist, gibt es noch Kenntnislücken. Der Streit ist jedoch müßig, ob die Schadstoffe einzeln oder als Kombinationswirkung den Wald veröden. Sicherlich können auch waldbauliche Maßnahmen und Absenkungen des Grundwasserspiegels hierzu beitragen. Dies darf jedoch nicht zur Vermeidung von Vorsorgepolitik, insbesondere bei der Luftreinhaltung benutzt werden. Wir können nicht tatenlos zusehen, bis die Wissenschaft alle Daten zusammengestellt hat. Es genügt zu wissen, daß  $\text{SO}_2$  und  $\text{NO}_x$ -Emissionen auf jeden Fall und erheblich das Ökosystem Wald schädigen und auch zu schweren Beeinträchtigungen der Gesundheit (Pseudo-Krupp) führen.

Mit dem Widerstand der Industrielobby gegen die Anerkennung dieser Tatsachen und entsprechende praktische Konsequenzen muß jedoch gerechnet werden. So wendet sich der BDI gegen eine »eingleisige Strategie«, die unter dem Eindruck fortschreitender Waldschäden Kenntnislücken über das Ursachen-Wirkungsgeflecht hintenanstellen. Das BDI-Angebot richtet sich auf Hilfen bei der umfassenden Erforschung der Waldschäden durch Experten der Industrie. Dahinter steht sowohl der Versuch, von der Kritik gegen Industrieanlagen abzulenken, als auch, den Druck zur Einführung beschleunigter Abgasreinigung abzuwehren. Das Engagement, das auf wirksamere und nachhaltige Bekämpfung der Umweltbelastung gerichtet ist, wird dabei vorsorglich in die Nähe von Industrie-, Technik- und Freiheitsfeindlichkeit gerückt: »Neben dem begründeten Bemühen um eine bessere Umwelt fließen auch Technikfeindlichkeit, Wachstumspessimismus, vereinzelt auch Ablehnung gegenüber Staat und Gesellschaft in die politische Diskussion über die Weiterentwicklung unserer modernen Industriegesellschaft ein. Es sollte vermieden werden, daß hieraus ein für die freiheitliche Gesellschaft insgesamt abträgliches Klima entsteht.« (BDI, Jahresbericht 1982–84, S. 103)

### *Ausmaß und Folgen der Wasserverschmutzung*

Das Trinkwasser in der BRD ist schon jetzt besorgniserregend belastet. Dies zeigt sich besonders an der Nitratkonzentration: Legt man den zulässigen Grenzwert von 50 mg pro Liter zugrunde, so kann man

davon ausgehen, daß 8 bis 10 Prozent des Trinkwassers zuviel Nitrat enthält. Säuglingsnahrung sollte sogar nur mit Wasser unter 10 mg Nitrat pro Liter verarbeitet werden. Wegen der steigenden Tendenz der Düngemittelverwendung und der daraus folgenden Nitratbelastung des Grundwassers werden sich die Probleme verschärfen. In den Ballungsgebieten ist das Grundwasser zusätzlich mit chlorierten Kohlenwasserstoffverbindungen verseucht. Problematisch ist auch die gefährliche Anreicherung mit Schwermetallen und ähnlichen Schadstoffen. Sie werden z. T. über den Klärschlamm und dessen Verwendung in der landwirtschaftlichen Düngung (z. Z. rd. 45 Mio. qm bzw. 40 %) in den Naturkreislauf zurückgebracht und gefährden über die Nahrungsmittelkette auch den Menschen.

Die privaten Haushalte belasten die Gewässer überwiegend mit leicht abbaubaren Stoffen (Fäkalien, Essensreste). Mikroorganismen können diese Stoffe als Nahrung verwerten. Nimmt die Belastung der Gewässer mit häuslichen Abwässern jedoch zu, besteht die Gefahr des zu hohen Verbrauchs an Sauerstoff durch diese Mikroorganismen mit der Folge, daß höhere und auch niedere Lebewesen absterben und die Gewässer ihre Selbstreinigungskraft verlieren.

Die Industrie als größter Wasserverbraucher beeinflußt die Gewässergüte durch schwerabbaubare Stoffe, durch Salze und Schwermetalle und auch durch Aufwärmung der Gewässer infolge der Wärmeableitungen aus Kraftwerken. Zur Zeit werden die Industrieabwässer nur zur Hälfte über öffentliche Kanalisation und Kläranlagen in die Gewässer eingeleitet. Die andere Hälfte und das meiste Kühlwasser fließen ungereinigt in die Gewässer. Jedoch auch dort, wo Industrieabwässer durch öffentliche Kläranlagen eingeleitet werden, besteht in vielen Fällen keine ausreichende Reinigung. Vor allem Schwermetalle, die erst durch eine dritte (chemisch-physikalische) Reinigungsstufe besser geklärt werden können – welche allerdings in vielen Kommunen nicht vorhanden ist –, belasten die Gewässer.

### *Ökonomische Folgekosten*

Nichtverhinderte Schadstoffemissionen haben Umweltschäden zur Folge, die zum Teil ökonomisch aufwendige Gegenmaßnahmen auslösen. Derartige defensive ökonomische Aktivitäten finden sich in folgenden Bereichen:

- Gesundheitsschäden
- Schäden an Gebäuden und Materialien

- Schäden an Textilien
- Schäden an Baudenkmälern und Kunstwerken
- Schäden an der Vegetation

Die Folgen der Luftverschmutzung sind schwer abschätzbar. Die an erster Stelle stehenden Folgen für die Gesundheit, die ökonomisch als Behandlungs- und Produktionsausfallkosten zu beziffern wären, sind für die Niederlande im Jahre 1970 auf 1 Mrd. Gulden geschätzt worden. Für die Folgekosten im Gesundheitssektor liegen in der BRD keine genauen Untersuchungen vor. Die amerikanische Gesundheitsbehörde (EPA) hat jedoch über eine langandauernde (9 Jahre) Untersuchung in den USA berichtet, die eine Stichprobe von 5 000 Haushalten umfaßt und akute und chronische Krankheiten (vor allem der Atemwege) untersuchte, die auf Luftverschmutzung zurückzuführen sind. Derartige Krankheiten führen zu Arbeitsausfällen und Einkommensminderungen. Als Ergebnis wurde angenommen, daß eine 60prozentige Verringerung der Luftverschmutzung finanzielle Belastungen von rund 40 Mrd. Dollar jährlich vermieden hätte. Insgesamt ist es kaum möglich, wegen der multifaktoriellen Bedingung von Krankheiten (Ernährungsgewohnheiten, Arbeitsbedingungen, Umweltbelastung, Bewegungsarmut, Lebensstil) den Zusammenhang zwischen vielen Krankheiten und der Luftverschmutzung exakt zu quantifizieren. Daß Zusammenhänge, und zwar in zahlenmäßig beträchtlicher Größenordnung, bestehen, ist jedoch evident. Die offizielle Berechnung des BSP rechnet jedoch (nach Abzug krankheitsbedingter Transfers wie Renten und Lohnfortzahlung)  $\frac{1}{4}$  der Gesundheitskosten in der BRD als Beitrag zur Wertschöpfung. In Wirklichkeit sind sie zu einem relevanten Teil defensive Ausgabe, die die Wertschöpfung nicht erhöhen, sondern dieser gegengerechnet werden müßten. Eine 1980 veröffentlichte Studie schätzt die Schäden an Gebäuden (frühzeitige Verwitterung) auf 1,5 Mrd. DM pro Jahr; als Korrosionsschäden werden zusätzlich 1 bis 2 Mrd. DM durch Luftverunreinigung angenommen und der zusätzliche Reinigungsaufwand auf 730 Mio. DM geschätzt. Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände (AGDW) rechnet bei einer 20prozentigen Waldschädigung mit jährlichen ökonomischen Verlusten von rund 1,7 Mrd. DM. Der gesamte ökologische und ökonomische Schaden des Waldsterbens ist natürlich höher. In die betriebswirtschaftliche Kalkulation gehen nur ein: Zuwachsverluste der jährlichen Nutzholzmenge, Minderung des Anteils hochwertiger Holzsortimente, Minderung der Preisgebote durch erhöhten Schadholzanteil. Die Mehrbelastung summiert demnach nur Ertragsverluste und Aufwandssteigerungen für die deutschen Forstwirte. Nach Schät-

zungen des deutschen Forstvereins fallen ca. 550 000 ha Wald völlig aus, wenn die Luftverschmutzung nicht entscheidend gemindert wird. Bei einem geschätzten Vermögen des Waldes von rund 150 bis 200 Mrd. DM entspräche dies einem Verlust von ca. 10 Mrd. DM. Hochrechnungen von Experten der Gewerkschaft Gartenbau, Landwirtschaft und Forsten (GLF) gehen von Waldschäden in Höhe von 15 bis 20 Mrd. DM aus. Diese Schätzung ging auch in den Beschuß des DGB-Bundesvorstandes »Waldsterben und Luftverunreinigung« vom 6.9.1983 ein.

### *Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität*

Um die Luftqualität nachhaltig zu verbessern, sind eine ganze Reihe von Maßnahmen notwendig. Sie konzentrieren sich auf die Verwendung emissionsarmer Einsatzstoffe und Techniken im Energiebereich, auf die Anwendung und den Einsatz emissionsarmer Produktionsverfahren und Anlagen, auf Beschränkungen des motorisierten Individualverkehrs, auf den Einbau von Abgasreinigungsanlagen und schließlich auf die verbreitete Einsetzung von Meßgeräten zur Überwachung der Emission. Viele der Verfahren sind nicht nur ökologisch wirksamer als die Verwendung alter Techniken, sondern darüber hinaus – wegen Recycling von wertvollen Rohstoffen oder Minderung der benötigten Energiemenge pro Produktionseinheit – auch ökonomisch vorteilhafter (z. B. bei Wirbelschichtverfahren in der Kohleverbrennung). In vielen Fällen kann die Umweltbelastung jedoch nur durch die Verwendung von umweltfreundlichen Ersatzstoffen (z. B. künstliche Fasern anstelle von Asbest) gemindert werden. Mit Abgasreinigungsanlagen ließen sich in der BRD 80 % des SO<sub>2</sub>, 50–98 % der Chlor-, 50–99 % der Fluorverbindungen und mehr als 99 % der Staubanteile aus dem Abgas abscheiden.

Die Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft konzentrieren sich zur Zeit auf die Emission von Schwefel- und Stickstoffoxiden. Neben den Großfeuerungsanlagen sind die Kraftfahrzeuge wesentliche Schadstoffemittenten. Die zur Zeit diskutierten Maßnahmen konzentrieren sich auf Entschwefelungsanlagen in Großfeuerungsanlagen und auf den Einbau von Katalysatoren in Kraftfahrzeugen sowie auf deren Betrieb mit bleifreiem Benzin.

### – Rauchgasentschwefelung

Technisch ist es zur Zeit möglich, Rauchgasentschwefelungsanlagen zu verwenden, die einen Wirkungsgrad von 98 % haben. Sie werden vor allem in Japan und auch in den USA bereits angewandt. Die Herstellung solcher Anlagen dürfte auch in der BRD kein Problem sein, wo 12 Betriebe für eine derartige Produktion ausgerüstet sind. Der Einbau der Rauchentschwefelungsanlagen könnte in einem Stufenverfahren geschehen, das sich zunächst auf alle öffentlichen Kraftwerke über 300 Megawatt und einen Teil der Kraftwerke der Unternehmen – der Metallwerke, der Chemischen Industrie und der Raffinerien – konzentriert und sukzessive den Einbau ausdehnt. Zusätzlich sollten die Großfeuerungsanlagen auf umweltfreundliche Feuerungstechniken (Wirbelschichtfeuerung) umgerüstet werden. Auf diese Weise könnten die Schwefeldioxid-Emissionen bis zu 95 % verringert werden. Bei der Abgasentschwefelung kann je nach Verfahren Gips, Schwefel, Schwefelsäure oder Ammonsulfat entstehen. Diese Rückstände lassen sich in der Bau- und chemischen Industrie und/oder bei der Herstellung von Düngemitteln z. T. wieder verwenden. Mit der Rauchgasentschwefelung kann auch die Entschwefelung des Brennstoffs oder die Entschwefelung im Feuerungsraum verbunden werden. Die Emission von Stickoxiden aus Kraftwerken und anderen Feuerungen kann durch den Einbau neuartiger Stufenbrenner gemindert werden. Bei Neuanlagen führt dieses Verfahren zu keinen Mehrkosten, für Altanlagen sind die Nachrüstungskosten minimal.

Die Grenze für die noch zulässige  $\text{SO}_2$ -Belastungen wurde durch die Immissionswerte der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft aus dem Jahr 1974 (TA-Luft '74) zunächst festgelegt und 1982 noveliert. Ab 1.7.1983 ist die Großfeuerungsanlagen-Verordnung in Kraft. Sie gilt mit diesem Datum für alle *neuen* Kraftwerke ab 100 Megawatt Leistung. Erst nach 1993 gelten die strengeren Abgasvorschriften auch für Altanlagen, die überwiegend auf Kohlebasis nach traditioneller Technik betrieben werden. Die Elektrizitätswirtschaft hat sich verpflichtet, bis Mitte der neunziger Jahre auch weiterhin Kohle für die Verstromung abzunehmen. Es ist allerdings zu befürchten, daß sie die 1993 auf die Altanlagen ausgedehnten Abgasvorschriften benutzen wird, um aus der Kohlewirtschaft aus- und verstärkt in die Kernenergie einzusteigen. Entsprechende Anträge des industrienahen CDU-Wirtschaftsrates liegen schon vor. Wer eine solche Entwicklung verhindern will, muß jetzt dafür sorgen, daß die Elektrizitätswirtschaft Kapital in neue Technologien und Abgasreinigungen von Kraftwerken auf Kohlebasis investiert. Die Mittel hierfür ließen sich durch

Umschichtung von geplanten Vorhaben im Bau von Atomkraftwerken auf neue Kohlekraftwerke theoretisch leicht mobilisieren. Immerhin kostet der Bau eines 1200 Megawatt-Typs (AKW) soviel wie zwei moderne Kohlekraftwerke mit Wirbelschichtverfahren. Dies wäre nicht nur ökologisch, sondern – wie wir im Kapitel über Energiepolitik zeigen – auch ökonomisch ein Vorteil. Auch für die Ausrüstung neuer *und* alter Anlagen mit Abgasreinigung wird – bei einer Laufzeit bis 1995 – mit einem relativ niedrigen Investitionsbedarf von rund 6–10 Mrd. DM insgesamt gerechnet. Bezogen auf die schon jetzt erkennbaren volkswirtschaftlichen Schäden durch die Luftverschmutzung amortisieren sich derartige Aufwendungen (volkswirtschaftlich) in kurzer Zeit.

Prinzipiell sollte die Elektrizitätswirtschaft gezwungen werden, die Kosten für diese Maßnahmen aus ihren Profiten (insbesondere aus dem Verschmutzerextraprofit durch überwiegende Deckung des Strombedarfs aus umweltbelastenden alten Anlagen) zu finanzieren. Ökonomischer Druck ließe sich – neben rechtlichen Vorschriften – zusätzlich ausüben, wenn der Bundesratsinitiative des Landes Hessen nach Einführung einer Schwefelabgabe gefolgt würde. Bei einer schon für 1985 vorgesehenen Abgabe von 2 000 DM pro Tonne Schwefel würden mittlere Kraftwerke mit rund 20 Mio. DM Kosten pro Jahr belastet. Diese Kosten dürften selbstverständlich nicht auf die Energiepreise überwälzt werden. Wer Umweltinvestitionen vornimmt, kann sich entsprechend von der Abgabe befreien und so die Erträge wieder steigern. Das Gemeinlastprinzip zur Finanzierung der Entschwefelungsanlagen, d. h. insbesondere die Gewährung von Subventionen, für die der Steuerzahler aufkommen muß, kann in Ausnahmefällen nur dann legitimiert werden, wenn die Gewinnlage des betroffenen Unternehmens eine Eigenfinanzierung auf keinen Fall zuläßt und/oder wenn nachweislich ohne öffentliche Finanzhilfen die Umweltschutzmaßnahmen nur sehr verzögert zustandekämen. Enge betriebswirtschaftliche Argumente dürfen jedoch nicht zum Maßstab der »wirtschaftlichen Vertretbarkeit« von Umweltschutzmaßnahmen (so § 17 Abs. 2 des Bundesimmissionsschutzgesetzes) werden. Im Hinblick auf die enormen volkswirtschaftlichen Schäden sind technisch mögliche und ökologisch dringend erforderliche Innovationen unaufschiebbar. Das Bundesimmissionsschutzgesetz bedarf hier der baldigen Novellierung.

Das Rauchgasentschwefelungs-Programm würde – bei einem Investitionsbedarf von 6–10 Mrd. DM – einen nicht unerheblichen Investitionsaufschub im Maschinen- und Kesselbau, in der Bau- und Stahlind-

dustrie sowie in den Zuliefererindustrien nach sich ziehen und insgesamt schätzungsweise 30 000 bis 35 000 Arbeitsplätze schaffen und sichern.

*– Herabsetzung der Immissionsbelastung durch Kraftfahrzeuge*

Kraftfahrzeuge gehören zu den größten Umweltverschmutzern. Pro Jahr belasten sie zur Zeit die Umwelt mit 1,4 Mio. Tonnen Stickoxiden (50 % der Gesamtmission), 6 Mio. Tonnen Kohlenmonoxiden (60 % der Gesamtmission) und rund 3 500 Tonnen Bleiverbindungen (75 % der Gesamtmission). Die Liste der Folgelasten reicht damit von enormen Gesundheitsbelastungen (Atemwege, Krebsrisiko) über Beteiligung am Waldsterben bis hin zum Landschaftsverbrauch, der durch autogerechte Infrastruktur bedingt ist. Der umweltbelastende Energieumsatz und der Flächenverbrauch durch den motorisierten Individualverkehr ließe sich vorbeugend durch forcierte Entwicklung des umweltfreundlichen öffentlichen Nah- und Fernverkehrs mindern. Verkehrspolitische Maßnahmen, die zusätzlich auch Verkehrsberuhigung, Ausbau von Fahrrad- und Fußgängerwegen sowie Geschwindigkeitsbegrenzungen als Alternative vorsehen sollten, spielen somit einen Hauptpart bei umweltpolitischen Maßnahmen in diesem Bereich. Die Beschäftigungseffekte derartiger Politik sind beachtlich. Wegen der relativ hohen Arbeitsintensität bei der Bundesbahn und kommunalen Verkehrssystemen werden bereits bei 1 Mrd. DM an Investitionsausgaben rund 23 000 Arbeitsplätze neu geschaffen. Rechnet man allein Verkehrsberuhigungsmaßnahmen und den Bedarf am Ausbau des Fuß- und Radwegenetzes, so ergeben sich bei einem geschätzten Bedarf von rd. 110 Mrd. DM ca. 70 000–80 000 Dauerarbeitsplätze im Rahmen eines solchen Programms.

Die gegenwärtig herrschende Diskussion lenkt jedoch von solchen Alternativen ab. Reaktive Maßnahmen stehen im Vordergrund. Es geht nicht darum, vorbeugend den motorisierten Individualverkehr einzuschränken, sondern dessen Umweltfolgen weitgehend durch »Entsorgungstechnologien« zu entschärfen. Hierbei besteht ein entscheidender Hebel zur Minderung der Immissionsbelastung durch Kraftfahrzeuge in der Verwendung von Abgaskatalysatoren und von bleifreiem Treibstoff. Für den Export in die USA hat die westdeutsche Autoindustrie bereits 3-Weg-Katalysatoren entwickelt, die die Emissionen von Stickoxiden und Kohlenwasserstoff um 90 % und das Kohlenmonoxid um 95 % vermindern. Die durch die relativ scharfen Grenzwerte der Umweltbelastung in den USA Mitte der 70er Jahre (!) erzwungenen Maßnahmen ermöglichen auch eine rasche Verbreitung umweltfreundlicher Autos in der Bundesrepublik. Außer zur Reduzie-

rung der Abgase tragen die Katalysatoren auch zu einem geringeren Benzinverbrauch bei. (Andere umweltfreundliche Technologien sind kaum in der Diskussion. Dies gilt sowohl für neuartige Verbrennungs-technologien wie dem Schichtlademotor (unterschiedliche Gemische im Brennraum), der seit Jahren in Japan produziert wird. Dies gilt ebenso für Dieselmotoren, die bei extrem niedriger Belastung durch Stickoxide, Kohlenmonoxide und bleifreiem Brennstoff, aber hoher Rußbildung (Kohlenwasserstoffe) die Umwelt zwar vermindert aber unnötig gefährden. Auch hier liegen neue Technologien vor (Daimler-Benz), die jedoch in der Bundesrepublik – im Gegensatz zu den USA – bisher nicht zum Einsatz kommen.)

Gegen gesetzliche Maßnahmen oder/und administrative Anordnungen zur Ausrüstung aller in der BRD zugelassenen Autos mit Abgas-katalysatoren in kürzester Frist gibt es kein technisch und ökonomisch begründbares Argument. Umweltpolitisch ist ein solcher Schritt von größter Dringlichkeit. Die Bundesregierung aber ist vor dem Druck der Automobilkonzerne und ihrer Lobby zurückgewichen. Sie hat den ursprünglich für 1986 vorgesehenen Termin für die obligatorische Umrüstung mit Abgaskatalysatoren auf 1989 verschoben. Als Sofortmaßnahme hat sie sich lediglich zu der »marktwirtschaftlichen Lösung« der Steuerentlastung für abgasarme Autos vor diesem Termin bereitgefunden (und sich damit vermutlich, trotz der Versicherung über die gleichzeitige Steuererhöhung für nicht umgerüstete Autos, netto noch eine Einnahmequelle erschlossen). Wie sich die Kfz-Steuerbefreiung in Höhe von rund 1500 DM für den frühzeitigen Kauf eines abgasarmen Autos (in der Zeit von Juli 1985 bis 1988) auswirken wird, steht dahin. Möglicherweise ist der zusätzliche ökonomische Anreiz geeignet, den frühzeitigeren Kauf von umweltfreundlichen Autos zu stimulieren. Erstens sollte ein solches Anreizsystem jedoch nicht von anderen verkehrspolitischen Maßnahmen und der Notwendigkeit von Auflagen absehen. Zweitens ist zu prüfen, wer am Ende zur Kompen-sation des Steuerausfalls herangezogen wird. Eine Belohnung von umweltfreundlicheren Autofahrern mit Mitteln, zu deren Finanzie- rung auch solche Bürger beitragen, die bewußt auf ein solches Ver-kehrsmittel verzichten, ist nicht ohne weiteres akzeptabel. Nicht zuletzt aus Gründen des möglichen Beitrags zu mehr Umweltbe- wußtsein ist zu prüfen, ob nicht die Autofahrer selbst die Kosten für mehr Umweltschutz tragen sollten.

Größere finanzielle Belastungen sind ohnehin nicht zu erwarten. Die Ausrüstung eines Kraftfahrzeugs mit einer Katalysator-Reini-gungstechnik kann bei einem Aufpreis von 500 bis 1 000 DM stattfin-

den. Diesen Mehrkosten stehen geringere Betriebskosten gegenüber, so daß dem Halter die zusätzlichen Ausrüstungskosten durchaus zuzumuten sind. Was als Kriterium bleibt, ist der Zeitfaktor. Um den *schnelleren* Umstieg auf umweltfreundliche Kraftfahrzeuge zu fördern, mag es daher legitim sein, daß der Bundesgesetzgeber die Verbraucher bleifreien Benzins durch Steuervergünstigungen entlastet bzw. die Kosten für den Einbau von Katalysatoren – begrenzt auf kurze Frist – mit der Kfz-Steuer gegenrechnen läßt. In der Bundesrepublik werden zur Zeit rund 2,5 Mio. Pkw jährlich neu zugelassen. Eine Ausrüstung mit Katalysatoren würde Investitionen von rund 2 Mrd. DM jährlich bedeuten. Bei den Herstellern von Katalysatoren würden rund 10 000 neue Arbeitsplätze neu geschaffen bzw. in den entsprechenden Produktionsstätten gesichert. Um die Kfz-Emissionen wirksam herabzusetzen, müssen nicht zuletzt EG-Richtlinien beschleunigt geändert werden. Eine Vorreiterrolle der Bundesrepublik ist dabei keineswegs abträglich; im Gegenteil, sie setzt andere Länder unter Druck, bald nachzuziehen.

### *Trinkwasserversorgung und Gewässerschutz*

Zunehmende Industrialisierung, Expansion der sanitären Einrichtungen, ein wachsender Einsatz von Chemikalien in der Landwirtschaft, Landschaftsverbrauch durch Asphaltierung, Wasserbaumaßnahmen wie Begradigung von Flüssen, Verrohrung von Bachläufen und insbesondere Mißbrauch der Gewässer als Abwasserdeponie haben in bedrohlicher Weise ökologische und ökonomische Schäden angerichtet. Von den rund 7 Mrd. cbm Wasser, die in der BRD als Trinkwasser verbraucht werden, fließen nur 2,5 Mrd. cbm an die privaten Haushalte und Kleinverbraucher. Die Industrie zweigt – z. T. aufgrund alter Wasserrechte – die restlichen 4,5 Mrd. cbm Trinkwasser ab, um es zum größten Teil als Brauchwasser (Kühlung etc.) zu verwenden. Dies führt dazu, daß besonders in Großstädten die Einwohner mit dem aufbereiteten und von der Qualität her bedenklichen Oberflächenwasser aus Flüssen und Seen versorgt werden müssen. Dies ist ein leider wenig beachteter skandalöser Zustand. Eine Änderung der Wasserverbrauchsgewohnheiten ist jedoch auch in den privaten Haushalten notwendig. Um die Schonung von Trinkwasserreserven durchzusetzen, Schadstoffeinleitungen zu mindern und die Sanierung der Gewässer voranzutreiben, ist der kombinierte Ausbau rechtlicher Vorschrif-

ten, ökonomischer Hebel und organisatorischer Änderungen (vor allem zur verbesserten Kontrolle) notwendig.

#### *– Sicherung von Trinkwasserversorgung*

Im Bereich der Trinkwassernutzung aus Quell- und Grundwasser geht es zunächst einmal darum, die öffentliche Versorgung mit Vorrang zu sichern. Ansprüche der Industrie dürfen nur so weit reichen, als sie (z. B. im Nahrungsmittelbereich) unabweisbar sind. Schon eine intensive Verbraucherberatung durch kommunale Stellen kann den Wasserverbrauch und auch die Einleitung von Schadstoffen (Waschmittel u. ä.) generell reduzieren. Unverzichtbar ist eine Änderung der Tarifgestaltung, die bisher widersinnig den Großverbrauch belohnt, anstatt die Tarife progressiv zu gestalten und steigenden Verbrauch zu verteuern. Auf keinen Fall darf die Grundwasserentnahme dessen Neubildung übersteigen. Die negativen Folgen einer überhöhten Entnahme lassen sich im hessischen Ried und im Vogelsberg ablesen, wo ein solcher Raubbau den Grundwasserspiegel derart absenkte, daß nicht nur Bäume und Sträucher verdornten, sondern auch Schäden an Gebäuden entstanden. Um den Grundwasserbedarf zu sichern, ist es notwendig, den industriellen Verbrauch drastisch einzuschränken. Die Verwendung als Brauchwasser ist zu verbieten. Technologien zur Trockenkühlung und zum Recycling von Brauchwasser sind ggf. – wo die Gewinnlage dies nicht hergibt – zu fördern. Dies würde auch die Wärmebelastung der Gewässer mindern. Finanzhilfen könnten z. B. durch Zinsverbilligungsprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gewährt werden.

Um die Neubildung von Grundwasser zu fördern, sind die Betonierungen von Bachläufen, Uferbegradigungen und Flächenasphaltierung ohne Sickermöglichkeit (Versiegelung) – wo möglich – wieder rückgängig zu machen, um den schnellen Abfluß zu verhindern. In gleicher Richtung zielt die Rekultivierung von Feuchtgebieten. Langfristig sollten Projekte durchgeführt werden, die ein getrenntes Versorgungsnetz mit Trink- und Brauchwasser zum Gegenstand haben.

Für die Renaturierung von Fließgewässern wird im Rahmen eines 15jährigen Programms nach Schätzungen des Hessischen Umweltministeriums ein Investitionsbedarf von 13,7 Mrd. DM veranschlagt. Hiermit ließen sich 136 000 Arbeitsplätze sichern bzw. schaffen.

Nicht zuletzt geht es darum, die Trinkwassernotversorgung auszubauen. Hierzu sind organisatorische Veränderungen notwendig, die sicherstellen, daß die Stellen der Wasserversorgung – zur Not zwangsläufig – in regionalen Planungseinheiten zusammenarbeiten. Für

Trinkwasserschutzmaßnahmen im Rahmen der Notversorgung sollte – ähnlich einer entsprechenden Bestimmung im Zukunftsinvestitionsprogramm aus dem Jahre 1977 – ein fünfjähriges Programm mit einem Finanzvolumen von rund 150 Mio. DM ausgestattet werden.

#### *– Sanierung und Schutz der Gewässer*

Die Verhinderung von Schadstoffeinleitungen und die dringend erforderliche Sanierung von Seen und Flüssen bedarf gleichfalls der Verschärfung und Institutionalisierung rechtlicher, ökonomischer und organisatorischer Hebel. Zunächst geht es darum, durch Novellierungen des Wasserhaushaltsgesetzes und des Abwassergesetzes sowohl die Mindestanforderung an die Gewässerqualität durch niedrigere Immisionswerte zu verschärfen und die Kosten für die Einleitung von Schadstoffen wesentlich zu verteuern. Erst ab 1986 muß nach dem Abwassergesetz die Schadstoffeinheit (= die ungereinigten Abwässer eines Einwohners pro Jahr) mit maximal 40 DM bezahlt werden. Stattdessen sollte mit sofortiger Wirkung die Abgabe auf 60 DM je Einheit festgelegt werden. Zumindest kurzfristig würden dadurch rund 1 Mrd. DM in die öffentlichen Kassen fließen und auf diese Weise einen Beitrag zur Abwassersanierung leisten. Wichtiger ist jedoch, den ökonomischen Hebel so wirksam zu gestalten, daß tatsächlich ein Anreiz zu einer abwasserarmen oder abwasserlosen Produktionstechnik und einer verstärkten Minderung von Abwassereinleitung bei Betrieben und auch Kommunen entsteht.

Derartige materielle Hebel müssen jedoch durch ordnungsrechtliche Maßnahmen ergänzt werden. Zur Überwachung der Gewässer ist das eigenbetriebliche (Unternehmensbeauftragter für Umweltschutz) und öffentliche Überwachungssystem (Meßstellen/Koordination der Beobachtungsergebnisse und Ausbau der Forschungskapazitäten) erheblich auszubauen. Dies gilt besonders für Bereiche mit großer Belastung durch schwer abbaubare Stoffe. Parallel dazu muß den Kommunen eine einfachere Handhabung von Einleitungsverboten und Umstrukturierungsgeboten für die Produktion möglich werden, die bei Überschreitung von Grenzwerten der Belastung ein wirksames sofortiges Handeln ermöglicht. Die Überwachung ist auch verstärkt auf den gewöhnlichen Schiffsverkehr auszudehnen, der mit Bilgenölen die Gewässer verschmutzt. Transportschiffe (und auch Fahrzeuge) mit gefährlichen Ladungen müssen unter schärfere Sicherheitsbestimmungen gestellt werden. Dies gilt auch für die Schiffsreinigungen.

Nicht zuletzt ist es notwendig, die Nährstoffbelastung der Grundwässer z. B. dadurch zu verringern, indem die Waschmittelindustrie

Auflagen erhält, Phosphate in den Waschmitteln durch umweltfreundliche Substanzen zu substituieren. Die gesetzliche Grundlage dazu besteht seit 1975 durch das »Gesetz über Waschmittel.« Die letzte Verordnung von 1980 reduzierte die höchstzulässige Menge an Phosphaten um bis zu 50 %. Zugleich sollten Maßnahmen ergriffen werden, die dazu beitragen, den hohen Nitratgehalt bei landwirtschaftlicher Düngung zu reduzieren und belastende Reinigungs- und Lösungsmittel durch Substitution oder Wahl anderer Verfahren zu ersetzen. Schließlich wäre auch die hohe Verwendung von Streusalz im Winterstreu Dienst abzubauen.

Die angeführten Maßnahmen dienen insgesamt vor allem der vorsorglichen Vermeidung von Belastungen des Wassers. Zur Zeit sind jedoch Sanierungsmaßnahmen nötig, die in großem Umfang öffentliche Investitionen erfordern und mit erheblichen Beschäftigungswirkungen verbunden sind.

Zur notwendigen Sanierung der Seen und Flüsse ist analog des Rhein-Bodensee-Programms des Bundes und der Länder von 1977 bis 1981 eine Fortsetzung der Maßnahmen geboten. Die Laufzeit des Programms war zu knapp bemessen, um die notwendige Sanierung entscheidend voranzutreiben. Bei einer Neuauflage dieses Programms sollten auch die stark verschmutzten Nebenflüsse des Rheins und der Weser einbezogen werden. Im wesentlichen wurde die Wasserqualität durch den Ausbau von öffentlichen Kläranlagen verbessert. Trotz Fortschritten gibt es hier jedoch noch einen Bedarf, weil zur Zeit immer noch 20 % der Bundesbürger an keine Kläranlage angeschlossen sind; aber auch bei den bereits bestehenden Kläranlagen sind (zu 27 %) weitere Investitionen notwendig, um die organischen Schadstoffe vollbiologisch klären zu können. In den Bereichen, in denen die Wasserqualität trotz dieser Maßnahmen nicht wieder hergestellt werden kann, ist eine weitere Reinigung durch Fällstufen und ähnlichen Maßnahmen vorzunehmen.

Bei einer Laufzeit von rund zehn Jahren wäre ein Zuschußvolumen des Bundes und der Länder von rund 3 Mrd. DM erforderlich. Damit könnte ein Investitionsschub von insgesamt rund 8 bis 9 Mrd. DM bewirkt werden. Da diese Maßnahmen vorwiegend die Bauindustrie (aber auch die Rohrfabrikation und Elektrotechnik) begünstigen, kann aufgrund von Erfahrungswerten davon ausgegangen werden, daß mit einem solchen Programm rund 80 000 bis 90 000 Arbeitsplätze neu geschaffen bzw. gesichert werden können. In den ländlichen Gebieten wäre parallel zu diesem Programm im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes«

Sammler und Kläranlagen als Kleinsysteme mit vorzugsweise naturnaher Bauweise (in Verbindung mit Feuchtbiotopen wie z. B. Klärteichen und Wurzelraumverfahren) mit einem Mittelvolumen von rund 1 Mrd. DM neu aufzulegen. Diese Verbesserung der Abwasserbeseitigung im ländlichen Raum würde schätzungsweise rund 10 000 bis 15 000 Arbeitsplätze betreffen. Die Sicherung der Finanzmittel könnte durch Umschichtung der öffentlichen Mittel erfolgen. Als weiteres Förderungsinstrument stehen nach wie vor Sondermittel aus einem zinsgünstigen ERP-Programm für Umweltinvestitionen zur Verfügung. Die Gesamthöhe der Darlehen aus dieser Quelle belief sich 1983 auf rund 900 Mio. DM. Die Absicht der Gewässersanierung kann selbstverständlich nicht ohne internationale Vereinbarungen, d. h. gemeinsame Anstrengungen der Nachbarstaaten abgesichert werden. Die notwendigen Verhandlungen vor allem mit Frankreich und der Schweiz sowie der DDR sind daher zu beschleunigen.

## 4.4 Alternative Energieversorgung: Mehr Beschäftigung, besserer Umweltschutz, geschonte Ressourcen

### 4.4.1 Einleitung

Die Energieversorgung ist eine wesentliche Grundlage aller gesellschaftlichen Produktion und Reproduktion. Die Energiepolitik muß daher auch in der Konzeption eines alternativen ökonomischen Entwicklungstyps, den wir unter dem Stichwort des »qualitativen Wachstums« beschreiben, eine zentrale Rolle spielen. Darüber hinaus würden alle Überlegungen und Forderungen für einen verbesserten Umweltschutz, wie wir sie im vorangegangenen Abschnitt vorgestellt haben, Makulatur bleiben, wenn sie nicht mit Vorstellungen über eine rationelle Energieversorgung verbunden würden. Denn die gegenwärtig vorherrschende Form der Energieversorgung und des Energieverbrauchs ist eine der wesentlichen Ursachen der Zerstörung von Umwelt und des Raubbaus an den Ressourcen.

Die Frage der Energieversorgung und der Energiepolitik ist in den letzten Jahren aus zwei Gründen zu einem wichtigen Thema auch der öffentlichen Diskussion und Auseinandersetzung geworden:

– Zum einen haben die Ölpreissteigerungen der Jahre 1973 und 1979 die Unternehmen zu Anpassungsmaßnahmen veranlaßt, die zwar einzelwirtschaftlich die Rentabilität der marktmächtigen Energiean-

bieter verbessern – so vor allem der beschleunigte Ausbau der Kernenergie –, aber gesamtwirtschaftlich mit erheblichen zusätzlichen Kosten und gesellschaftlich mit unkalkulierbaren Risiken und kalkulierbaren Schäden verbunden sind.

– Zum anderen haben sich – z. T. im Rahmen und als Teil der Ökologiebewegung – zahlreiche Initiativen gebildet, die diesen Strategien des Kapitals und der Bundesregierung entgegentreten und Alternativen der Energieversorgung fordern. Sie werden dabei vielfach auch aus dem wissenschaftlichen Bereich unterstützt, etwa durch die Ausarbeitung alternativer Energieprognosen, Kosten-Nutzen-Rechnungen usw..

Im Rahmen des alternativen ökonomischen Entwicklungstyps sollte die Energieversorgungspolitik folgenden Kriterien genügen: Sie sollte die nationale Energieversorgung langfristig und zu niedrigen Kosten so sichern, daß Umwelt und Ressourcen geschont werden und ein Beitrag zur Stabilisierung oder Steigerung der Beschäftigung geleistet wird. Das verlangt, die Energiepolitik der Unterwerfung unter das einzelwirtschaftliche Gewinnkalkül privater Unternehmen zu entziehen. Alternative Energiepolitik muß ferner zukunftsorientiert sein, d. h. die Endlichkeit der Ressourcen einzukalkulieren und ein integriertes Gesamtkonzept zu entwickeln, in das auch regenerierbare Energiequellen einbezogen sind. Sie muß schließlich friedenssichernd in dem Sinne sein, daß sie Abstand nimmt sowohl von einer aggressiven Rohstoffsicherungspolitik (etwa hinsichtlich »unserer Ölquellen« im Nahen Osten) als auch von der militärischen Nutzung der Kernenergie.

Der folgende Beitrag zur Ausarbeitung einer Konzeption für eine alternative Energiepolitik beruht auf der Ablehnung des von Energiekonzernen und Bundesregierung propagierten und praktizierten »harten Weges.« Ihm wird das Konzept »sanfter Technologien« und einer verstärkt, wenn auch nicht ausschließlich dezentralisierten Energieversorgung entgegengestellt. Nach einer Bestandsaufnahme und Kritik der herrschenden Energiepolitik und ihrer Voraussetzungen wird diese Alternative hinsichtlich ihrer stofflichen und beschäftigungspolitischen Seite skizziert. Im Anschluß daran sollen die manifesten und weiterhin zu erwartenden Widerstände gegen eine solche »Energiewende« (ÖKO Institut) thematisiert und Überlegungen zu ihrer Überwindung angestellt werden.

#### *4.4.2 Aktueller und zukünftiger Energieverbrauch in der BRD und die Energiepolitik der Bundesregierung*

##### *Entwicklung und Struktur der Energieerzeugung und des Energieverbrauchs*

Umfang und Struktur des Primärenergieverbrauchs haben sich in der BRD seit Beginn der 70er Jahre – vor allem unter dem Einfluß der drastischen Ölpreiserhöhungen und der damit ausgelösten Anpassungsreaktionen – erheblich verändert (vgl. Tabelle):

Erstens gibt es einen Entwicklungsbruch im Umfang des Primärenergieverbrauchs: Von 1970 bis 1979 stieg er um rund 20 % von 337 auf 408 Mio. t SKE. Dieses Wachstum hat sich nach den Ölpreisseigerungen von 1973/74 zwar verlangsamt, wurde aber noch nicht gestoppt. Es erreichte 1979 seinen Höhepunkt und ging bis 1982 um 11 % auf 362 Mio. t SKE zurück. Hierfür war neben verstärkten Energieeinsparungen auch die gesamtwirtschaftliche Krise verantwortlich. 1983 nahm der Primärenergieverbrauch wieder geringfügig (auf 364 Mio. t SKE), 1984 dagegen kräftig (auf 379 Mio. t SKE) zu.

Zweitens ist der Anteil des Mineralöls am Primärenergieverbrauch nach einem beispiellos stürmischen Anstieg in den 50er und 60er Jahren (der Anteil lag 1950 bei 4,7 % und 1960 bei 21 %) bis auf 55 % im Jahre 1973 gestiegen. In den folgenden Jahren ging er relativ kontinuierlich auf 42 % in 1984 zurück. Maßnahmen zum Ersatz des Mineralöls durch andere Energieträger haben also in dieser Zeit gegriffen.

Drittens verlief die Entwicklung bei der Kohle umgekehrt, die Wende setzte allerdings erst später ein. Der Anteil der Stein- und der Braunkohle am gesamten Primärenergieverbrauch in der BRD (der 1950 bei 88,1 % und 1960 bei 74,5 % gelegen hatte!) verminderte sich bis 1978 auf 28 % und stieg ab dieser Zeit langsam wieder an (1984: 32 %).

Viertens schließlich gab es zwei kontinuierliche Entwicklungen: der Anteil des Erdgases (1950: 0,1 %, 1960: 0,5 %) verdreifachte sich in der Zeit zwischen 1970 (5,3 %) und 1984 (16,4 %); und der Anteil der Kernenergie (1950: 0,0 %, 1960: 0,0 %) stieg von 0,6 % im Jahre 1970 auf 7,7 % im Jahre 1984 (wobei es einen besonders sprunghaften Anstieg von 1983 (6,0 %) auf 1984 gab).

Bei der Umwandlung der Primärenergie in Sekundärenergie (Mineralölprodukte, Kohle und andere feste Brennstoffe, Gas; Strom, Fernwärme) und Nutzenergie (Wärme, Licht, Kraft, Nutzelektrizität) tre-

*Primärenergiebilanz in der BRD in Mio. t SKE*

	1970		1973		1979		1982		1983		1984	
	absolut	in %										
Gesamt <sup>1</sup>	337		378		408		362		364		379	
Mineralöl	179	53,1	209	55,3	207	50,7	160	44,2	158	43,4	160	42,2
Steinkohle	97	28,8	84	22,2	76	18,6	77	21,3	78	21,4	82	21,6
Braunkohle	31	9,2	33	8,7	38	9,3	38	10,5	38	10,4	39	10,3
Erdgas, Erdölgas	18	5,3	38	10,0	65	15,9	54	14,9	57	15,7	62	16,4
Kernbrennstoff	2	0,6	4	1,1	14	3,4	21	5,8	22	6,0	29	7,7
Wasserkraft, Außen- handelssaldo Strom	8	2,4	8	2,1	6	1,4	8	2,2	9	2,5	9	2,4
Sonstiges	2	0,6	2	0,5	2	0,5	3	0,8	2	0,5		

<sup>1</sup> aus der Auf/Abrundung auf Mio. können sich geringe Differenzen zwischen der Gesamtangabe und der Summe der Einzelangaben ergeben.  
 Quelle: VIK (Hrsg.) Statistik der Energiewirtschaft 83/84, HB vom 4./5.1.1985 S. 13; eigene Berechnungen.

ten Umwandlungs- und Transportverluste auf, die sich im Durchschnitt aller Energieträger – und bei deren gegenwärtiger Struktur – auf ca. ein Drittel der Primärenergie belaufen. Diese Verluste sind aber bei den verschiedenen Energiearten sehr unterschiedlich, und diese Unterschiede spielen – neben dem Wirkungsgrad der jeweiligen Nutzenergie – bei der Beurteilung der vorherrschenden Energieversorgungspolitik eine entscheidende Rolle: Die höchsten Umwandlungsverluste entstehen bei der Elektrizitätserzeugung. Nur ein Drittel der eingesetzten Energie gelangt hierbei an den Verbraucher. Deshalb sollte der Elektrizitätsanteil am Energieverbrauch möglichst gering gehalten und auf Verwendungsarten mit hohem Wirkungsgrad beschränkt werden.

Die folgende Tabelle verdeutlicht am Beispiel des Wärmemarktes die unterschiedlichen Umwandlungsverluste und macht eine der wichtigsten Energiequellen sichtbar: energieeinsparende Investitionen am Baubestand, bei der Verarbeitung/Erzeugung und beim Transport.

Der *Endenergieverbrauch*, der ca. zwei Drittel des Primärenergieverbrauchs entspricht, verteilt sich wie folgt:

- Industrie ca. 34 %
- Verkehr ca. 22 %
- Haushalte und Kleinverbraucher ca. 44 %.

Dabei sind – insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung alternativer Endenergieversorgungskonzepte – folgende weitere Strukturmerkmale des Energieverbrauchs von Bedeutung:

- 60 % des privaten Endenergieverbrauchs entfallen auf den Wärmemarkt, davon zwei Drittel auf Heizölbasis;
- private Haushalte sind überproportional an den Kosten des Endenergieverbrauchs beteiligt, weil sie erstens eine besonders teuere Verbrauchsstruktur (Heizöl, Benzin, Gas, Strom) haben und zweitens

Heizsysteme	Gewünschte Heizwärme	Verluste in der Hausanlage	Verluste bei Verarbeitung und Transport	Wärmegewinn	Notwendige Primärenergie
Fernwärme	100	2	12,2	46,8	67,4
Gaswärmepumpe	100	2	6,5	25,9	82,6
Gaskessel	100	45,7	12,4	—	158,1
Ölkessel	100	48	21,5	—	169,5
Elektroheizung	100	2	225,5	—	327,5

Alle Angaben in Wattstunden (Wh.)

über ihre Energiepreise die Subventionen für Sonderkunden mitbezahlt müssen;

– der industrielle Energieverbrauch konzentriert sich zu fast der Hälfte (47 %) auf fünf Branchen (Eisen- und Stahlindustrie, Chemie, Steine und Erden, NE-Metalle, Zellstoff- und Papiererzeugung).

### *Szenarien zur Entwicklung des künftigen Energiebedarfs*

In den letzten Jahren ist deutlich geworden, daß die Energieprognosen der – oft gar nicht fernen – Vergangenheit völlig unzutreffende Aussagen gemacht haben. So ging die Bundesregierung im Jahre 1973 davon aus, daß sich der Primärenergieverbrauch im Jahre 1985 auf 610 Mill. t SKE belaufen würde. Tatsächlich nahm das Wachstum des Verbrauchs drastisch ab, er sank sogar von 1980 bis 1982 absolut und betrug im Jahre 1984 379 Mio. t SKE, das ist genauso viel wie 1973!

Das DIW schätzte noch 1979 die Steigerung des jährlichen Stromverbrauchs bis 1985 auf jährlich 3,6 %. Tatsächlich lag die Steigerung nur für 1979 in dieser Größenordnung (4,6 %). 1980 und 1981 lag sie bei 0,5 % bzw. 0,6 %, 1982 ging der Stromverbrauch sogar um 0,8 % zurück und stieg erst wieder 1983 um 2,8 %. Das durchschnittliche Wachstum lag in den ersten 5 der 7 Prognosejahren mit 1,5 % unter der Hälfte des prognostizierten Wertes. Diese Prognosen stark steigenden Energiebedarfs vernachlässigen zahlreiche Aspekte der Energieerzeugung und der Energieversorgung, die sich in den letzten Jahren real ergeben haben und die auch in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion eine große Rolle spielen: Veränderungsmöglichkeiten des Verbraucherverhaltens, bessere Energieausnutzung, Kopplung von Wärme und Kraft, Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch (jedenfalls in einem gewissen Maße) etc..

Wenn diese Aspekte berücksichtigt werden, müssen die Prognosen über den zukünftigen Energiebedarf und -verbrauch erheblich nach unten korrigiert werden. Hierfür gibt es zahlreiche Beispiele:

– Das Freiburger ÖKO-Institut beispielsweise geht davon aus, daß bei einer konsequenten »Energiewende« enorme Sparpotentiale mobilisiert werden können und der Energieverbrauch im Jahre 2030 auf 60 % des Verbrauchs von 1973 (und also auch von 1984) gesenkt werden könnte – bei einem Wirtschaftswachstum von 3 % pro Jahr bis zur Jahrhundertwende und von 1–2 % danach (vgl. Tabelle).

## a) ÖKO-Institut

### wirtschaftliche Daten

- Wachstum bis 2000: + 3 % p.a.
- Wachstum 2000–2030: + 1–2 % p.a.
- Strukturentwicklung: hin zu weniger energieintensiven Branchen

### Energie

- Nachfrage bis 2000: wachsend
- Nachfrage ab 2000: Sparmaßnahmen greifen
- Nutzungsstruktur bis 2030: Verbesserungen nur auf Basis bekannter Technologien  
Raumheizung 70 %  
Autos 60 %  
industrielle Prozeßwärme 30 %  
elektrische Haushaltsgeräte 65 %  
elektronische Antriebe 30 %
- Sparpotentiale durch Verbesserung der Nutzungsstruktur: regenerative Energien  
heimische Kohle  
Kraft-Wärme-Kopplung
- Versorgungsbasis:

### Ergebnisse:

- Energiequellen: größte ist Energiesparen
- Endenergiebedarf 2030: 60 % des Verbrauchs von 1973
- Energieeinsatz: ohne Erdöl und Erdgas  
BRD ist Selbstversorger

– Die vom Bundestag im März 1979 eingesetzte Enquete-Kommission »Zukünftige Kernenergie-Politik« kommt zu dem Ergebnis, daß sich der Primärenergiebedarf in der BRD bei Beibehaltung der gegenwärtigen aggressiven Wachstumspolitik und dem Ausbau der Kernenergie (»Pfad 1«) bis zum Jahre 2030 mehr als verdoppeln würde (auf 800 Mio. t SKE). Bei einem Verzicht auf Kernenergie und sehr starkem Sparen (»Pfad 3«) könnte er jedoch gegenüber dem des Jahres 1978 leicht (auf 400 Mio. t SKE) und bei extremer Energieeinsparung (»Pfad 4«) sogar um gut 20 % gesenkt werden (vgl. Tabelle). Diese Aussagen werden unter der Annahme eines jahresdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums von 2,0 % bis zum Jahre 2000 und von 1,1 % danach gemacht.

– Die jüngste, im Mai 1984 vorgelegte Studie der Prognos AG schätzt, daß auch bei einem durchschnittlichen jährlichen Wirtschaftswachstum von 2,5 % pro Jahr bis zur Jahrhundertwende der Primärenergiebedarf im Jahre 2000 bei 370 Mio. t SKE liegen wird, das sind

	PFAD 1		PFAD 2		PFAD 3		PFAD 4	
<i>Charakterisierung</i>								
Wirtschaftswachstum								
- vor 2000	3,3 %		2,0 %		2,0 %		2,0 %	
- nach 2000	1,4 %		1,1 %		1,1 %		1,1 %	
Strukturwandel in der Wirtschaft	mittel		mittel		stark		stark	
Wachstum der Grundstoff- industrie								
Energieeinsparungen	wie BSP/2 Trend		wie BSP/2 stark		Null sehr stark		Null extrem	
<i>Nachfrageseite</i>	1978	2000	2030	2000	2030	2000	2030	2000
Primärenergiebedarf	390	600	800	445	550	375	360	345
Endenergiebedarf	260	365	446	298	317	265	250	245
Strombedarf <sup>1</sup>	36	92	124	47	57	39	42	36
Nichtenergetischer Verbrauch	32	50	67	43	52	34	34	34
<i>Angebotsseite</i>								
Stein- und Braunkohle	105	175	210	145	160	145	160	130
Erdöl und Erdgas	265	250	250	190	130	190	130	165
Kernenergie in GWe	10	77	165	40	120	0	0	0
- davon Brutelektro-	—	—	84	—	54	—	—	—
Regenerative Energiequellen	8	40	50	40	50	40	70	50
Sonstiges								
Kohleverstromung	65	80	80	29	22	76	77	52
Synthetisches Erdgas aus Kohle	—	18	50	18	56	—	—	—
Stromanteil in %								
- an der Raumwärme	3	14	17	5	7	3	2	2
- an der Prozeßwärme	7	19	17	8	8	8	8	7
Natururanbedarf, in 1000 t kumuliert			bis 2030		bis 2030			
- ohne Wiederauf- arbeitung	650		425					
- mit Brutelektro-	390		255					
Wasser								

ca. 10 % weniger als im Jahre 1979 und 2,4 % weniger als im Jahre 1984 tatsächlich verbraucht worden ist.

Die Bundesregierung aber hält trotz alledem an der im November 1981 von ihrer Vorgängerin erstellten »dritten Fortschreibung« des Energieprogramms fest und rechnet schon für 1995 mit einem Primär-energiebedarf in Höhe von 460 bis 500 Mio. t SKE. Dieses Beharren auf vielfach kritisierten, mit guten Gründen erschütterten und dringend korrekturbedürftigen Werten kann nicht aus besseren Argumenten oder höherer Einsicht der Bundesregierung erklärt werden, denn sie hat nichts Entsprechendes vorgetragen. Es kann wohl nur aus dem Interesse der großen Energiekonzerne und aus ihrer Durchsetzungsmacht bei der Bundesregierung erklärt werden. Zugleich wirft es ein

Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich alle Werte auf Millionen t SKE.  
 Der Strombedarf bezieht sich auf den Endenergiebedarf an Strom, nicht auf die Bruttostromerzeugung. Er ist hier in Millionen t SKE angegeben. Ein Million t SKE Strombedarf entspricht 8,13 TWh.

bezeichnendes Licht auf die Ernsthaftigkeit der durchaus häufigen Appelle der Bundesregierung zur Energieeinsparung. Offenbar glaubt die Bundesregierung selbst nicht so recht an einen Erfolg solcher Appelle.

### *Der »harte« Weg – die Energiepolitik der Bundesregierung*

Die Bundesregierung orientiert sich in ihrer Energiepolitik vornehmlich an zwei Zielen: Zum einen will sie den Anteil des Öls am Energieverbrauch weiter verringern. Dabei spielt der Wärmemarkt die wichtigste Rolle. Vor allem hier soll eine Substitution von Öl durch Strom erfolgen. Zum zweiten soll der erhöhte Strombedarf zum Teil durch eine Stabilisierung des Kohleeinsatzes, in erster Linie aber durch den verstärkten Einsatz von Kernenergie befriedigt werden. Der Anteil der Atomkraft bei der Stromerzeugung, der 1979 bei 11,4 % gelegen hatte und mittlerweile 22 % beträgt, soll bis 1990 auf 30 % steigen.

Es leuchtet ein, daß bei einer solchen Option für den Vorrang von mehr Strom auf der Grundlage von Kernenergie, also auch für den Vorrang zentral gesteuerter Großtechnologien, weder die wesentlichen Potentiale zur generellen Energieeinsparung noch die Möglichkeiten und Vorteile etwa der dezentralen Wärme-Strom-Erzeugung und -versorgung wahrgenommen werden.

Zur Begründung für die Notwendigkeit des besonderen Ausbaus der Kernenergie führt die Bundesregierung – z. B. in der »dritten Fortschreibung« – folgendes an:

- Kernenergie sei im Grundlastbereich billiger;
- billige Energie sei zur Sicherung und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Exportkraft der Wirtschaft erforderlich;
- der Bau von Kernkraftwerken könne als wichtiger Exportzweig der bundesdeutschen Wirtschaft nur erhalten bleiben, wenn diese Technik auch im Herstellerland angewandt werde;
- Kernenergie sei als Spitzentechnologie für eine moderne Industrieland unverzichtbar;
- mit dem Bau von Kernkraftwerken sei ein großes Investitionsvolumen verbunden, das entsprechende Bedeutung für Konjunktur und Beschäftigung habe;
- Kernenergie müsse in den Industrieländern eingesetzt werden, damit die Länder der Dritten Welt die traditionellen Energieträger billig kaufen könnten.

Diese Argumente sind aber zum größten Teil nicht stichhaltig. Wo sie im Einzelfall bedenkenswert sind, müssen sie mit den gesamtwirtschaftlichen Kosten und sonstigen Nachteilen und Risiken der Kernenergie abgewogen werden. Im einzelnen ist festzuhalten:

– Die Elektrizitätserzeugung ist ein sehr teurer Weg, weil die Umwandlungsverluste extrem hoch sind (70 Prozent). Günstiger Atomstrom setzt einen geschlossenen Brennstoffkreislauf voraus, also Wiederaufbereitungsanlagen und Brutreaktoren. Diese gibt es z. Zt. nicht in der Bundesrepublik. Der Bau von Brutreaktoren – der Schnelle Brüter (SNR 300) sollte 1977 fertig sein (Baubeginn 1970) und 500 Mio. DM kosten – stößt an seine finanziellen und technischen Grenzen: voraussichtlich wird er 1987 fertig und kostet 6,5 Mrd. DM. Ähnliche Fehlplanungen gab es mit dem Hochtemperaturreaktor, der 1983 fertiggestellt sein sollte und mit 670 Mio. DM angegeben war – die Kosten liegen heute bei 4 Mrd. DM.

– Ein Kernkraftwerk kostet zwischen 5 und 6 Mrd. DM, ein Kohlekraftwerk nur die Hälfte. Berücksichtigt man die volkswirtschaftlichen Kosten (Forschung und Entwicklung,endlagerung u. ä.), die immer noch relativ geringe jährliche Betriebsdauer, die Lebensdauer (Kritiker schätzen nunmehr 15 Jahre), die z. Zt. nicht absehbaren Abbruchkosten und vergleicht diese mit modernen Kohleverarbeitungstechnologien, so erscheint der Einsatz von Kernenergie auch aus Kostengründen zunehmend unsinniger.

– Die Sicherheit der Kernenergieerzeugung ist gegenwärtig in der BRD keineswegs gewährleistet, sowohl was die Technologie der jetzigen Kraftwerke als auch die Lagerung und die Wiederaufbereitung des Atommülls angeht. Für die Lagerung und die Wiederaufbereitung sind die Technologien noch nicht einmal einsatzfähig. Die heute betriebene Abfallbewirtschaftung birgt zudem die Gefahr der militärischen Nutzung der Kernenergie in sich.

Damit entfallen aber auch alle Argumente, die auf Kernkraft als Lieferanten billiger Energie und damit als die Voraussetzung für eine starke Position der bundesdeutschen Unternehmen auf dem Weltmarkt gesetzt haben. Unter dieser – in sich selbst nicht unproblematischen – Zielsetzung wäre es geradezu geboten, die Energieversorgung in Richtung auf einen sichereren und billigeren Weg umzustellen.

Bei Bund, Ländern und Kommunen können seit Jahren erforderliche Investitionen in Höhe vieler Milliarden etwa im Bereich Umweltschutz, Verkehr, Abfallbeseitigung u. a. nicht durchgeführt werden, weil die staatlichen Gelder hierfür nicht zur Verfügung gestellt, sondern stattdessen in die Rüstung und den hemmungslosen Ausbau der

Atomwirtschaft gesteckt werden. Dies mit positiven Konjunktur- und Beschäftigungswirkungen zu begründen ist völlig unhaltbar. Die Streichung der Kernkraftprojekte und die Umleitung der freiwerdenden Mittel in die genannten Bereiche eines dringenden gesellschaftlichen Bedarfs würde mit mindestens ebenso großen, in der Regel aber größeren Beschäftigungswirkungen verbunden sein.

Was einer solchen Umstellung entgegensteht, sind also weder technologische noch ökonomische Zwänge. Es sind die Rentabilitätsinteressen der großen Anlagenbauunternehmen Siemens und – mit Abstand – BBC, Gutehoffnungshütte und Deutsche Babcock und ihrer Töchter KWU, Interatom, INB (International Natrium Brutreaktor Bau GmbH), GHT (Gesellschaft für HTR-Technik GmbH) und BBR sowie einiger Tiefbauunternehmen wie z. B. Hochtief.

#### *4.4.3 Ansätze alternativer Energieversorgung*

Die im folgenden skizzierten Aspekte einer alternativen Energieversorgung orientieren sich an den seit der Studie von Lovins diskutierten »sanften Energien.« Hierauf aufbauende Studien stellen allerdings in der Regel mit auf die Diskussion der technischen und umweltmäßigen Vor- und Nachteile verschiedener Komponenten der Energiewirtschaft ab und können dem Anspruch eines integrierten Energieversorgungskonzeptes nicht genügen. Ein solches muß auf regionaler Ebene konzipiert werden, um den siedlungsstrukturellen und regionalen energiewirtschaftlichen Anforderungen gerecht werden zu können. Hierzu stellen wir im Teil B dieses Memorandums eine Programmskizze für das Ruhrgebiet vor. Doch auch für regionale Konzepte sind allgemeine Forderungen benennbar (wie z. B. die nach Energiesparen durch bauliche Veränderungen) und um allgemeine energiewirtschaftliche Forderungen überregionaler Art (z. B. der nach der zukünftigen Struktur des Primärenergieeinsatzes oder der Richtung zukünftiger energiewirtschaftlicher Forschung) zu ergänzen.

Bei der Darstellung der wichtigsten Ansatzpunkte und Forderungen für eine alternative Energiepolitik beziehen wir uns zum einen auf die drei großen Gruppen der Endenergieverbraucher Haushalte (Wäremarkt), Verkehr und Industrie sowie – quer dazu – auf Anforderungen an Größe und Qualität von Energieerzeugungsanlagen.

##### *Wäremarkt*

Auf den Wäremarkt entfallen in der BRD ca. zwei Fünftel des

Endenergieverbrauchs. Durch bauliche Maßnahmen zur Wärmedämmung in Wohnungen und öffentlichen Gebäuden und durch energie sparende Maßnahmen am Leitungssystem kann der Energiebedarf bei Aufrechterhaltung der Dienstleistung (bei Wohnungen also der Raumtemperatur) gesenkt werden. Das Umweltbundesamt schätzt das Einsparungspotential auf 20–50 % des Endenergiebedarfs für Raumheizungen. Neben der generellen Energieeinsparung ist auf dem Wärmemarkt die Umstrukturierung des Primärenergieeinsatzes (gegenwärtig werden noch immer ca. 50 % der Raumheizung auf Ölbasis erzeugt) und der Anlagenstruktur notwendig.

Um die Anteile am Wärmemarkt, die durch den preisbedingten Rückgang des Öls »freiwerden«, konkurrieren im wesentlichen Strom und Gas. Die EVU haben mit ihrer Anreizpolitik über günstige Strompreise und massive Werbung mittlerweile ca. 2 Mio. Haushalte für Elektrospeicherheizung gewinnen können. Die heutige Situation in bezug auf die Gasversorgung gleicht der Erdölpolitik zu Beginn der 70er Jahre. Aufgrund der hohen Umwandlungsverluste ist die Ausdehnung von Strom am Wärmemarkt in Zukunft abzulehnen, das Öl sollte zugunsten der Kohle (allerdings nicht für die Einzelfeuerung/Kohleofen) zurückgedrängt werden.

Bei der Entwicklung der Anlagenstruktur muß die Zurückdrängung von Einzelfeuerungsanlagen aus Umwelt- und Ausnutzungsgründen im Vordergrund stehen.

Der Wärmemarkt ist entsprechend den siedlungsstrukturellen Möglichkeiten und Bedingungen zu errichten: so sind im ländlichen Raum Konzepte auf Basis von Biogas denkbar und in Ballungsräumen Nah/Fernwärmekonzepte u. a. durch Abwärmenutzung industrieller Anlagen. Regionale Energieversorgungskonzepte in Ballungsgebieten sollten auch die angrenzenden Regionen mit einbeziehen, da sich hier aufgrund verschiedener Verbrauchsstrukturen Ausgleichsmöglichkeiten ergeben, die zwischen Ballungsräumen nicht vorhanden sind. In diesen sollte die Nah/Fernwärme auf Basis von Kraft-Wärme-Kopplung, deren Anteil gegenwärtig ca. 5 % der Gesamtversorgung ausmacht, zur Regelversorgung im Niedertemperaturbereich werden. Technisch ist die Befeuerung entsprechender Anlagen mit allen Primärenergieträgern möglich, zukünftig sollte sie durch Kohle unter Einsatz von Wirbelschichtfeuerung erfolgen.

Langfristig ist auch der Einsatz regenerierbarer Ressourcen am Wärmemarkt auszudehnen.

## *Verkehr*

Aufgrund des hohen spezifischen Energiebedarfs und der schädlichen Umweltfolgen des Individualverkehrs muß sowohl der Personen- als auch der Güterverkehr auf Massentransportmittel (schienegebundener Nah- und Fernverkehr, andere ÖPNV-Mittel) umgelagert werden. Daneben kommt auf einer anderen Ebene dem Ausbau von Radwege-systemen eine gewisse Bedeutung zu. Neben allgemeinen Energieeinsparungseffekten enthalten solche Umstrukturierungen der Verkehrs- und Transportströme auch die Möglichkeit der Substitution von Öl (Benzin z. B.) durch andere Energieträger (z. B. Kohle zur Erzeugung von Strom für öffentliche Verkehrsmittel, auf den man nicht verzichten kann). Für den Teil des Individualverkehrs, der sich durch derartige Verkehrsumstrukturierungen nicht ersetzen lässt, müssen kraftstoffsparende und umweltfreundlichere Autos (kleine Stadtwagen, Verbesserung der Motorentechnik) entwickelt werden.

## *Industrie (als Energieverbraucher und Energieerzeuger)*

Auch industrielle Unternehmen, auf die ca. 34 % des Endenergieverbrauchs entfallen, müssen in erheblich stärkerem Maße zur Einsparung von Energie veranlaßt werden. Dabei ist es insbesondere erforderlich, die Mengenrabatte für Großunternehmen abzuschaffen. Dies würde vor allem die fünf energieintensiven Branchen zur Entwicklung und Anwendung von energiesparenden Verfahren zwingen. Bestehende regionale Verbundsysteme – im Ruhrgebiet beispielsweise zwischen Kokereien und Stahlindustrie – dürfen nicht durch Konzernstrategien zerschlagen werden. Auch als Energieerzeuger kommt der Industrie eine wichtige Rolle in einem integrierten Energieversorgungskonzept zu. Vor allem in Verdichtungsräumen müssen Industrieunternehmen in regionale Energiewirtschaftskonzepte einbezogen und die industrielle Abwärme zur FernwärmeverSORGUNG nutzbar gemacht werden. Eine analoge Rolle wie die Industriebetriebe in den Verdichtungsräumen können auf dem Lande die landwirtschaftlichen Betriebe haben – wenn auch in geringerem Umfang.

## *Anforderungen an Energieerzeugungsanlagen*

Der Bau von Energieerzeugungsanlagen darf künftig nur auf Basis eines jeweiligen regionalen energiewirtschaftlichen Konzeptes erfolgen. Dabei gelten die folgenden Orientierungen:

### *a) hinsichtlich der Primärenergiebasis*

– kein weiterer Zubau von Kernkraftwerken

- Umstrukturierung von Öl zugunsten von vorzugsweise Kohle
- keine weitere Ausdehnung von Braunkohlekapazitäten, notwendige Ersatzinvestitionen dürfen nur unter Beachtung strenger Umweltauf-lagen erfolgen
- Zubau von Kapazitäten (kurz- und langfristig) nur auf Steinkohle-basis
- langfristig auch Ausdehnung des Einsatzes regenerativer Ressourcen und Einsatz von Sekundärrohstoffen in relevantem Ausmaß

b) *hinsichtlich der Umwandlungsverfahren*

- Zukünftige Energieerzeugungsanlagen müssen gekoppelte Anla-gen zur Kraft- und Wärmeerzeugung sein. Damit lassen sich ca. 20 % des Primärenergieeinsatzes sparen und der Nutzungsgrad der einge-setzten Energie wird gegenüber der reinen Stromerzeugung von 34 % auf bis zu 85–90 % ausgedehnt.
- Erfolgt die Umwandlung auf neuestem technischen Stand, so lässt sich der Nutzungsgrad verbessern und die Umweltbeeinträchtigung reduzieren (vgl. Teil 4.3 zur Umweltökonomie). Als wesentliche Maß-nahmen sind hier zu nennen:
  - Aufbereitung der Kohle vor dem Einsatz durch Mahlen und Ent-schwefeln
  - Wirbelschichtverfahren bei der Feuerung
  - Einbau von Entschwefelungs- und Entstickungsanlagen
  - Luftkühlung in Braunkohlekraftwerken zur Schonung der Wasser-ressourcen
  - Entstaubung (heute ist 99,9 %ige Entstaubung technisch möglich)
    - Neben der besseren Energieausnutzung durch Kraft-Wärme-Kopplung sind weitere Möglichkeiten der direkten Nutzung des Kühl-wassers möglich (wie in Modellprojekten der Obst-, Gemüse- und Fischwirtschaft)
- Verbesserte Umwandlungsverfahren sind auch in Altanlagen nachträglich zu installieren.

c) *hinsichtlich der Anlagengröße*

Wenn die Nutzung der Primärenergiebasis und der Energieverbrauch (vor allem durch Einsparungen) in der skizzierten Weise verändert werden, sind im Regelfall kleine bis mittlere Kraftwerke (incl. Block-heizkraftwerke) bis zu einer Größe von ca. 400 MW ausreichend und sinnvoll zur Erzeugung der benötigten Energie. Ausschlaggebend für die Größe der Anlagen müssen aber letztlich die regionalen Besonder-heiten sein. In Regionen mit besonders energieintensiven Industrien

können auch größere Anlagen erforderlich sein (etwa im Ruhrgebiet, vgl. Teil B dieses Memorandums).

d) *hinsichtlich der Forschung*

Im Bereich der Umwandlungsverfahren gibt es viele neue Methoden und Modellversuche. Die Forschung ist hier auf die Erarbeitung integrierter regionaler/kommunaler Konzepte auszudehnen. Mittel hierfür können durch eine erhebliche Kürzung der Ausgaben für die Kernenergieforschung beschafft werden. Viele Verfahren einer umweltfreundlicheren Energieerzeugung sind zwar im Prinzip bekannt und auch hier und da im Einsatz, aber ihre Anwendung ist beschränkt. Für die Erforschung des Einsatzes regenerativer Ressourcen gilt, daß die Möglichkeiten zwar prinzipiell bekannt, aber nicht serienreif anwendbar sind. Im Rahmen eines integrierten Energiekonzeptes kann auch die weitere Erforschung von Kohleveredelungsverfahren an Bedeutung gewinnen. Zwar läßt sich auch ohne weitere Forschung erkennen, daß es unsinnig ist, die durch solche Verfahren gewonnenen Produkte in Kraftwerken zu verfeuern; der Einsatz veredelter Produkte in anderen Prozessen dagegen (z. B. in Hochöfen) muß weiter erforscht werden.

*Das Beispiel Flensburg*

Daß die geschilderten Wege zu einer Veränderung in der Energieversorgung gangbar sind, lassen Modellvorhaben im In- und Ausland erkennen. In der BRD ist das bekannteste Beispiel die Stadt Flensburg. Dort ist bisher wohl am konsequentesten eine eigene dezentrale Energieversorgung für Haushalte verwirklicht worden. Die Anschlußdichte an Fernwärme liegt bei 100 % der Haushalte. Dieses Ergebnis wurde ohne Anschlußzwang und trotz ungünstiger objektiver Voraussetzungen erreicht. Bei der Planung der Stadtwerke zur Fernwärmeversorgung ging man schon frühzeitig von Prinzipien aus, die zehn Jahre später unter dem Stichwort »sanfter Weg« formuliert wurden und breite Anerkennung fanden.

Ausgangspunkt der Überlegungen Ende der sechziger Jahre war die Endlichkeit der Ressourcen Erdöl und verzögert auch Erdgas, aber eine für die BRD langfristig gesicherte Versorgung mit Kohle. Da der Ausbau eines Fernwärmennetzes 20 bis 30 Jahre in Anspruch nimmt, sind langfristige Überlegungen zu energie- und gesellschaftspolitischen Entwicklungen notwendig; sie sollten sich nicht an kurzfristigen Op-

portunitätsgesichtspunkten orientieren. Eine weitere Grundüberlegung war der angepaßte Ausbau sowohl des Netzes als auch der Kraftwerk-Versorgung, d. h. es wurden »Fernwärmeinseln« gebaut.

Bis heute sind in Flensburg fünf Heizkraftwerke in Betrieb, die mit Steinkohle betrieben werden. Neu eingesetzt wurde ein Wärmespeicher, der im Hochlastzeitraum aufgeladen wird, um insbesondere im Sommer in Niedriglastzeiten die Wärme abzugeben. Die Heizwerke sind in Blöcken gebaut, damit einzelne in Zeiten geringerer Nachfrage abgeschaltet werden können. Das gesamte System ist so konstruiert, daß auch bei unterschiedlichen Abnahmebedingungen (Winter, tägliche Stoßzeiten) eine optimale Ausnutzung der bestehenden Anlagen gewährleistet ist. Der Auslastungsgrad der eingesetzten Energien beträgt 71 Prozent (19 Prozent Strom und 52 Prozent Wärme). Die Investitionskosten beim Kraftwerksbau liegen mit 800 DM/KW weit unter denen des bundesdeutschen Durchschnitts (2000 DM/KW). Nach Meinung des technischen Vorstandes der Stadtwerke ist dieser Wert auch auf andere Städte übertragbar.

Ähnliche Modelle existieren auch in Großstädten (Saarbrücken und Duisburg) und in weiteren kleineren Städten. Ihnen sind günstige Preise für den Verbraucher und ressourcen- und umweltschonende Energiebewirtschaftungskonzepte gemeinsam. Diese Beispiele machen deutlich, daß wichtige Initiativen und Schritte zur Änderung des energiepolitischen Kurses von den Kommunen ausgehen können – und dies ungeachtet der gleichwohl nicht zu vernachlässigenden Tatsache, daß viele Städte auch bei einer Änderung des energiepolitischen Kurses auch weiterhin nicht in der Lage sein werden, ihre Energieversorgung und -bewirtschaftung autonom bzw. aus eigenen Ressourcen zu gewährleisten.

#### *4.4.4 Beschäftigungspolitische Aspekte*

Ein großer Teil der Investitionen für eine alternative Energieversorgung entfällt auf Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, wie z. B. Investitionen zur Rauchgasentschwefelung und -entstickung. Die Beschäftigungswirkungen, die hiervon ausgehen, wurden bereits im Kapitel über arbeitsorientierte Umweltökonomie angesprochen.

Auch die im engeren Sinne energiewirtschaftlichen Maßnahmen sind mit positiven Wirkungen für die Zahl der Arbeitsplätze verbunden.

Sie ergeben sich zum einen aus den Investitionen, die mit den Maßnahmen zur Energieeinsparung, zur Wärmedämmung, zum Bau

neuer kleinerer Kraftwerke mit Wärme-Kraft-Kopplung sowie zur umweltfreundlichen Umrüstung bestehender Anlagen verbunden sind. Die Schätzungen hinsichtlich der Zahl der Arbeitsplätze in diesem Bereich liegen in der Größenordnung von 10 bis 30 Personen pro investierter Million DM. Bei den hohen Investitionssummen, die für eine Umstellung des gegenwärtigen auf das alternative Energieversorgungssystem für einen längeren Zeitraum erforderlich sind, ergeben sich hieraus Beschäftigungswirkungen in relevanten Größenordnungen. So schätzt z. B. der DGB in seiner Stellungnahme zum Bericht der Enquete-Kommission »Zukünftige Kernenergiepolitik«, daß in den nächsten 20 Jahren zur Verwirklichung einer Umstellung in der Energieversorgung (mit der Hauptrichtung Energieeinsparung) ca. 450 bis 500 Mrd. DM erforderlich seien, und daß mit diesem Betrag ca. 700 000 bis 1 Mio. Arbeitsplätze pro Jahr in diesem Zeitraum geschaffen oder gesichert werden könnten. Umstellung auf eine andere Energieversorgung in dem hier skizzierten Sinne ist also nicht nur aus Sicherheits-, Ressourcen- und Umweltgründen sinnvoll, sie ist zugleich ein erheblicher Beitrag zur Verminderung der Arbeitslosigkeit.

Dauerhaft positive Beschäftigungswirkungen bei einer alternativen Energieversorgung ergeben sich zum anderen aus der Verdrängung von importierten Energieträgern – vor allem des Erdöls, dessen Verarbeitung überdies noch extrem wenig arbeitsintensiv ist – und seinen Ersatz durch heimische, also vor allem durch Steinkohle und auszubauende regenerative Energiequellen. Dies gilt auch, wenn die angewandten Abbau- und Umwandlungstechnologien auf dem neuesten Stand, also mit hoher Arbeitsproduktivität verbunden sind. Die positiven Beschäftigungswirkungen halten auch an, wenn die direkten, indirekten und multiplikativen Wirkungen ausgelaufen sind, die von den Investitionen zur Umstrukturierung des bestehenden Versorgungssystems und zur Installation eines neuen ausgehen. Auch der Betrieb dieses neuen Systems ist pro erzeugter Endenergieeinheit arbeitsintensiver (dabei braucht es wegen der gesunkenen Energieimporte nicht weniger effizient oder teurer zu sein).

Auch wenn also der Endenergieverbrauch in der Zukunft wegen der empfohlenen Einsparmaßnahmen und der Verringerung der Umwandlungsverluste (deren Realisierung selbst für einen längeren Zeitraum mit erheblichen positiven Beschäftigungswirkungen verbunden ist) bei einer Politik des »qualitativen Wachstums« auf dem gegenwärtigen Niveau bleibt oder sogar sinkt, wird die Zahl der in der – besseren und billigeren – Energieversorgung Beschäftigten steigen oder jedenfalls

nicht zurückgehen, und auf jeden Fall erheblich höher liegen, als dies aufgrund der Interessen und Strategien der vorherrschenden Energiekonzerne zu erwarten wäre.

Schließlich sind auch noch die Beschäftigungswirkungen zu berücksichtigen, die – außerhalb des Sektors der Energieversorgung und über die unmittelbaren Multiplikatorwirkungen der skizzierten Investitionen hinaus – entstehen, wenn die bei den privaten Haushalten aufgrund der billigeren Energieversorgung eingesparten Mittel anderweitig konsumtiv verausgabt werden.

#### *4.4.5 Widerstände und Hemmnisse gegen die Durchsetzung einer alternativen Energiepolitik*

Was generell für die von uns zur Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialpolitik vorgeschlagenen Alternativen zum herrschenden Weg gilt, daß sie nämlich unter gesamtgesellschaftlichen Kriterien sinnvolle und nützliche Entwicklungen aufzeigen, trifft auch für die skizzierte Alternative im Bereich der Energieversorgung zu. Ihre Durchsetzung stößt allerdings trotz aller »Machbarkeit« auf viele und starke Hinderisse und Widerstände. Wesentlicher Hintergrund hierfür ist das einzelwirtschaftliche Gewinninteresse des Energiekapitals, die Durchsetzungsfähigkeit dieses Kapitals gegenüber der Bundesregierung und damit die politische Ausrichtung der Bundesregierung an diesen Interessen.

##### *Interessen und Durchsetzungsmacht der Energiekonzerne auf Bundesebene*

Das Gebiet der BRD ist aufgeteilt auf acht große Energieversorgungsunternehmen, die direkt oder über Tochtergesellschaften die Verbraucher beliefern.

Die wichtigsten Energieversorgungsunternehmen der Bundesrepublik sind die VEBA und die RWE. Dies kommt in der Übersicht für die VEBA nicht voll zum Ausdruck. Beide Energiekonzerne dominieren aber über ihre Tochtergesellschaften weitere Teilmärkte der Energiewirtschaft: Öl, Energietransport, Atomenergie, Braunkohlegewinnung. Die wichtigsten Gasversorgungsunternehmen sind die Ruhrgas AG (deren größter Aktionär über die Bergemann KG – eine Tochter der Ruhrkohle AG – VEBA und RWE sind) und die Thüringer Gas AG, die mehrheitlich der Preußenelektra gehört.

Das Interesse der EVU richtet sich vorrangig auf möglichst hohe

## Wichtige Energieversorgungsunternehmen der BRD (Stromerzeugung)

Konzern	Versorgungsgebiet	Stromerzeugung und Fremdbezug in Mrd. kWh 1983
Badenwerke AG, Karlsruhe	304 Gemeinden	16,61
Bayernwerke AG, München	ganz Bayern	25,73
EVS (Schwaben) AG, Stuttgart	Württemberg/Hohenzollern	16,15
HEW AG, Hamburg	Hamburg	13,60
PreußenElektra, Hannover (Tochter von VEBA)	weite Teile Niedersachsens, Schleswig-Holstein, Hessen und Teile von NRW	49,56
NKW, Hamburg (Tochter von PreußenElektra)		19,32
RWE	norddt. Küstenregion weite Teile NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland, Teilgebiet in Bodenseenähe	92,50
VEW	Teile NRW	26,151 Mio. kWh <sup>1</sup>
VEBA Kraftwerke Ruhr <sup>2</sup>		19,40
STEAG <sup>2</sup>		21,60

Quelle: Jahrbuch für Bergbau, Energie, Mineralöl und Chemie 84/85

<sup>1)</sup> Gasabgabe 33,306 Mio. kWh

<sup>2)</sup> kein eigenes Versorgungsgebiet, Lieferant für jeweiliges Versorgungsunternehmen.

Umsätze, d. h. auf einen hohen Endenergieverbrauch an einem getrennten Strom- und Wärmemarkt auf Basis billiger Einsatzstoffe (Importkohle, Braunkohle) und einzelwirtschaftlich billige Verfahren (d. h. zum Beispiel ohne hohe Kosten für Umweltschutzmaßnahmen). Diese Interessen stehen im Widerspruch zu den gesamtwirtschaftlich sinnvollen Zielsetzungen der Energieeinsparung und der Umweltverträglichkeit der Energieversorgung.

Seit Mitte der 50er Jahre schon verfolgen die EVU eine Strategie, in deren Zentrum die Forcierung der Kernenergie steht. Hierin wurden und werden sie durch die Politik der jeweiligen Bundesregierung finanziell und politisch massiv unterstützt.

Heute befinden sich in der BRD 16 Kernkraftwerke in Betrieb, 10 sind im Bau und weitere 9 sind geplant. Die Enquete-Kommission geht davon aus, daß es bei Verfolgung der aggressivsten Entwicklungs-

variante (Pfad 1) in der Energiepolitik im Jahre 2000 schon 59 und bis zum Jahre 2030 sogar 127 Kernkraftwerke vom Typ Biblis geben wird, davon 86 Brüter.

### *Hemmnisse auf kommunaler Ebene*

Die EVU nehmen nicht nur Einfluß auf die energiepolitischen Konzeptionen der jeweiligen Bundesregierung, sondern auch auf die energiewirtschaftlichen Entscheidungen der Kommunen.

Die Konzessionsabgabe (die die EVU für die Inanspruchnahme des Wegerechts und die Zusicherung der Gemeinde zahlen, von anderen Quellen der Energieversorgung Abstand zu nehmen) ist in den Kommunalhaushalten fest eingeplant. Ein Verzicht auf die Selbstbindung der Kommunen an die EVU würde zwar die Option für eine im Endeffekt billigere Energieversorgung auf der Basis sanfter Technologien und dezentraler Bereitstellung öffnen, hätte jedoch zunächst negative Folgen für die Einnahmen der Kommunen und fällt daher vielen Kommunalpolitikern so schwer, daß er nicht ernsthaft erwogen wird. Hinzu kommt, daß die Gemeinden langfristig vertraglich gebunden sind und ein Ausstieg aus bestehenden Verträgen außerordentlich schwierig ist. Die EVU profitieren von dieser Langfristigkeit und versuchen, sie mit allen Mitteln beizubehalten. So versuchte jüngst die Preußenelektra-Tochter EAM sogar, Verträge mit längeren als den gesetzlich zulässigen Fristen abzuschließen, verlor allerdings daraufhin einen vom Land Hessen angestrengten Prozeß.

Die partielle Interessenübereinstimmung zwischen EVU und Gemeinden wird durch die Besetzung der Aufsichts- und Beiratsposten in den EVU durch Gemeindevertreter institutionell abgesichert.

### *4.4.6 Durchsetzungsebenen und -instrumente für eine alternative Energieversorgung*

Zur Durchsetzung alternativer Konzeptionen der Energieversorgung läßt sich in begrenztem Maße bereits auf betrieblicher Ebene der EVU ansetzen. In den USA wird z. B. auf der Grundlage der betriebswirtschaftlichen Kalkulation ein sog. Dienstleistungskonzept bei den EVU praktiziert: Die Energiekonzerne integrieren in ihr Angebot die Beratung und Finanzierung der Energieversorgung für die Nutzer. Hierdurch kann der Widerspruch zwischen Energiesparen und hohen Umsatzziffern gemildert oder teilweise aufgehoben werden, denn die

Konzerne verdienen jetzt an der Ausarbeitung und Finanzierung energiesparender Investitionen ebenso wie an der Lieferung von Energie. Ein solches Konzept stößt allerdings sehr schnell an seine Grenzen, wenn die Unternehmen versuchen, möglichst viele – wenn auch energiesparende – Einzelanlagen an Privathaushalte zu verkaufen. Über die Einführung einer Beratungspflicht sollte man jedoch auch in der BRD nachdenken.

Ein anderes auf der betrieblichen Ebene ansetzendes Instrument ist die »Energiesteuer«: Unter bestimmten Bedingungen würden Betriebe für einen überdurchschnittlich hohen Energieverbrauch eine Abgabe zahlen müssen, die zweckgebunden zugunsten der Energieforschung, der Umweltverbesserung o. ä. eingesetzt wird.

Sinnvolle Gesamtkonzepte der Energieversorgung können allerdings nicht ausschließlich und auch nicht in erster Linie auf der marktwirtschaftlichen Steuerung durch finanzielle Anreiz- bzw. Strafsysteme aufbauen. Die energiepolitische und energiewirtschaftliche Entscheidung muß prinzipiell vom einzelwirtschaftlichen Gewinnmaximierungsdenken abgekoppelt werden.

Dabei spielt die Kommunalisierung bzw. Regionalisierung der Energieversorgung eine besondere Rolle, denn die regionalwirtschaftlichen Anforderungen und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten sind für die Vor- und Nachteile sowie Realisierungsmöglichkeiten der Energieversorgungskonzepte von zentraler Bedeutung. Regionalisierung/Kommunalisierung ist vor allem durch folgende Maßnahmen zu flankieren:

- Neuordnung des Konzessionsabgabewesens bei gleichzeitiger Verbesserung der Gemeindefinanzen, um die energiewirtschaftlichen Entscheidungen von dem finanzwirtschaftlichen Primat zu lösen;
- Meldepflicht für Energieerzeugung in Industrie/Landwirtschaftsbetrieben, um ihre Einbeziehung in regionale Konzepte planen zu können;
- akzeptable preisliche Vergütung dezentral erzeugten Stroms, etwa auf der Basis der Kosteneinsparung;
- energierechtliche Verbesserungen zugunsten »sanfter« Technologien, wie z. B. Abnahmeregelungen für Strom aus Blockheizkraftwerken oder Anschlußzwang für Fernwärme auch für Altbauten.

Aber auch durch Regionalisierung und Kommunalisierung allein wird ohne Änderung der Eigentums- und Verfügungsverhältnisse sowie der Richtlinien der Geschäftspolitik der EVU die beherrschende Rolle des Interesses der Energiekonzerne und der Anlagenbauer nicht überwunden werden können. Zur Sicherung einer sinnvollen Energie-

versorgung für die BRD müssen daher weitere Maßnahmen der Vergesellschaftung in der Energiewirtschaft ergriffen werden. Im folgenden werden daher Überlegungen vorgestellt, die sich an die von uns früher ausgearbeiteten Vorschläge zur Vergesellschaftung der Stahlindustrie und der Großwerften anlehnen. Dabei gehen wir davon aus, daß Vergesellschaftung immer drei Elemente beinhaltet: Öffentliches (d. h. Bundes-, Länder- oder kommunales) Eigentum; Mitbestimmung der Betroffenen (hier also der in der Energiewirtschaft Beschäftigten, der Verbraucher und der Umweltschutzverbände) auf allen Ebenen; demokratische Produktions- und Investitionsplanung für den jeweiligen Sektor. Die Energiewirtschaft befindet sich zwar zu einem erheblichen Teil in öffentlichem Eigentum, was historisch zu erklären ist. Die Geschäftsprinzipien entsprechen in der Regel jedoch keineswegs den Anforderungen an eine vergesellschaftete Industrie. Zugleich versuchen die Konservativen zur Zeit, die Privatisierung der Energiekonzerne voranzutreiben. So hat der Bund z. B. seinen Anteil an der VEBA weiter verringert.

Die Tatsache, daß rationelle Energieversorgung zum großen Teil nur von Querverbundunternehmen, die die jeweiligen Regionen mit Strom und Wärme versorgen, betrieben werden kann, spricht dafür, die Stellung des kommunalen Eigentums im Rahmen der öffentlichen Energiewirtschaft auszubauen und zu stärken. Stadtwerke z. B., die als Querverbundunternehmen sowohl die Strom- als auch die Wärmeversorgung (im Nieder- und Hochtemperaturbereich) übernehmen, könnten systematisch die Vorteile der Wärme-Kraft-Kopplung realisieren. In diesem Zusammenhang ist erneut auf Flensburg zu verweisen, wo dieses Konzept weitgehend realisiert ist. Allerdings gibt es, wenn man diese Vorstellungen in größerem Umfang verwirklichen will, durchaus noch Probleme. Zu den wichtigsten gehört erstens die Frage, wie man auf den zu erwartenden zunehmenden Widerstand der Energiekonzerne reagieren kann, denen bei erfolgreicher Durchsetzung und Verbreitung des Gegenkonzepts in wachsendem Maße Marktanteile verlorengehen. Es muß zweitens auch geklärt werden, in welchen Eigentums- und Unternehmensformen die regionalen oder nationalen Verbundnetze (Gas/Strom) sowie die nicht kommunal zu betreibenden Bergwerksunternehmen und Mineralölgesellschaften betrieben, wie ihre Planungs- und Entscheidungsprozesse organisiert werden sollen.

Für die Beantwortung der ersten Frage reicht der Hinweis auf das – ja bereits weitgehend realisierte – öffentliche Eigentum nicht aus. Es kommt vielmehr darauf an, die Aufsichts- oder Verwaltungsräte, die

von den kommunalen Parlamenten gewählt werden, durch politischen Druck dazu zu zwingen, die Geschäftspraxis »ihrer« Unternehmen zu ändern und diese Änderungen in den Unternehmenssitzungen zu verankern. Es ist erforderlich, ihnen volkswirtschaftliches statt gewinnwirtschaftliches Handeln aufzuzwingen. Die Enteignung der noch verbleibenden privaten Unternehmen und Anteilseigner ist hierfür eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung.

Zur Frage nach den Eigentums- und Unternehmensformen: Große zentralisierte Unternehmen könnten je nach den Umständen entflochten und in kommunales oder Eigentum von öffentlichen regionalen Versorgungsunternehmen überführt werden. Schon allein eine Verstaatlichung der Leitungsnetze stößt auf den schärfsten Widerstand gewinnmaximierender EVU. Gegen die Verabsolutierung der Forderung nach Dezentralisierung und Kommunalisierung der Energieversorgung spricht allerdings der Umstand, daß für ein hochentwickeltes Industrieland wie die BRD ein leistungsfähiges nationales und internationales Verbundnetz unabdingbar ist.

Ganz abzulehnen ist aber auf jeden Fall die Konzeption, die zur Zeit monopolistischen EVU zu kleinen privaten Unternehmen zu entflechten. Denn damit wäre der Prozeß der Konzentration und Zentralisation des Kapitals sowie der Vorrang gewinnmaximierender Entscheidungskriterien prinzipiell nicht aufgehoben. Er würde nur von einer niedrigeren Stufe aus neu einsetzen. Außerdem stellt ein solcher Vorschlag die konservativen Unternehmerpositionen prinzipiell nicht in Frage.

Andererseits ist es sehr wohl denkbar und sinnvoll, daß eine Reihe von marktwirtschaftlichen Regulierungsmechanismen unter der dominanten Steuerung einer vergesellschafteten Energiewirtschaft die Funktion der Feinsteuierung übernehmen.

Was soll mit den großen Bergwerks- und Mineralölgesellschaften sowie mit überörtlichen Stromerzeugungsanlagen und nationalen Strom- und Gasnetzen geschehen, auf deren Versorgungsbeiträge auch bei einer vorrangigen Dezentralisierung der Energieerzeugung und -verteilung in bestimmten Gebieten – vor allem industriellen Ballungsräumen – nicht verzichtet werden kann?

Es liegt auf der Hand, daß etwa die RAG oder die VEBA nicht kommunalisiert werden können. Das gilt auch für die Rheinbraun AG sowie Mineralölkonzerte und Raffinerien. Auch die national bedeutsamen Strom- und Gasleitungen sowie die überörtlichen Stromerzeugungsanlagen sind nicht kommunalisierungsfähig, auch wenn die großräumige Verteilung der Stromerzeugungsanlagen in den letzten

Jahrzehnten in gewissem Maße dezentralisiert worden ist (allerdings hat der Übergang zu den Großanlagen dazu geführt, daß sie – vor allem die Kernkraftwerke – nicht in den Agglomerationsgebieten selbst errichtet worden sind und deshalb meistens – und bei den AKW prinzipiell, da entsprechende Technologien nicht vorhanden sind – für das Auskoppeln der Wärme nicht oder nur schlecht geeignet sind.)

Für die Leitungsnetze und Verbundsysteme, die über den kommunalen Bereich hinausgehen, bieten sich regionale, landes- oder bundesstaatliche Eigentumsformen an, für Primärenergieerzeuger und die Mineralölgesellschaften Bundes- und Landeseigentum, für die überörtlichen Energieerzeugungsanlagen regionales, Landes- oder Bundes-eigentum.

Die Geschäftspolitik dieser Unternehmen ist ebenso wie die der kommunalen Querverbundunternehmen an den Leitlinien der Umweltfreundlichkeit, der Energieeinsparung, der Preisgünstigkeit, Arbeitsplatzsicherheit und ausreichenden langfristigen Versorgung zu orientieren. Dies bedarf aber umfassender überregionaler Planungs- und Abstimmungsprozesse und -institutionen. Um dem Vergesellschaftungscharakter auch auf dieser Ebene der Großunternehmen Rechnung zu tragen, müßte ein *nationaler Energierat* – mit regionalen Beiräten – gebildet werden und ein *nationaler Energieplan* aufgestellt werden. Die Verfügungsstrukturen der nationalen Energiebehörde, in der die gesamte überkommunale Energieerzeugung koordiniert und mit den Kommunen abgestimmt wird, könnte wie folgt aussehen:

25 % Bund

25 % Länder, Regionen, Kommunen

25 % Gewerkschaften und Beschäftigte der Energieunternehmen

25 % Verbraucher- und Umweltschutzverbände

Der Energierat stimmt auf der Basis der Investitionsplanung der kommunalen und regionalen Energieversorgungsunternehmen nach Maßgabe der oben genannten Kriterien im Gegenstromverfahren die Investitions- und Produktionspläne aufeinander ab und verabschiedet einen langfristigen und jeweils mittelfristige Energieversorgungspläne und entsprechende Richtlinien.

#### 4.5 Abrüstung für qualitatives Wachstum und Entwicklung

In den vorangegangenen Memoranden sind die ökonomischen, politischen und sozialen Folgen der bundesdeutschen Rüstungsexpansion

dargestellt worden. In knapper Form lassen sich die rüstungsinduzierten Schäden wie folgt zusammenfassen: Die Politik der militärischen Aufrüstung

- verschlechtert die Arbeits- und Lebensbedingungen der überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung,
- militarisiert die gesellschaftliche Produktion und Reproduktion
- und vertieft die gegenwärtig ohnehin zunehmenden Spannungen in den internationalen Beziehungen.

### *Struktur und Konkretisierung der Abrüstungsforderung*

Die vorherrschenden Militärdoktrinen und Aufrüstungskonzepte sind aus politischen und ökonomischen Gründen abzulehnen. Wir plädiieren stattdessen für eine alternative Friedens- und Sicherheitspolitik, in deren Mittelpunkt politische Entspannung und systemübergreifende Kooperation stehen. Unsere Forderung nach militärischer Abrüstung konkretisiert sich dabei wirtschaftlich auf drei Ebenen:

- die Kürzung staatlicher Militärausgaben, ihr Einfrieren auf einem möglichst niedrigen Niveau und eine Verwendung der frei werdenden finanziellen Mittel als Bestandteil einer alternativen Wirtschaftspolitik;
- die schrittweise Konversion von Rüstungsproduktion auf die Herstellung ziviler Güter im Rahmen der Durchsetzung eines alternativen ökonomischen Entwicklungstyps;
- die konsequent restriktive Handhabung der Möglichkeiten zur Kontrolle des Rüstungsexports, insbesondere in Nicht-NATO-Staaten. Dabei ist der Waffenhandel mit Entwicklungsländern uneingeschränkt zu verbieten.

Im folgenden werden wir die Dimensionen unserer Vorschläge zur Verminderung der staatlichen Militärausgaben, der Rüstungsproduktion und des Waffenexports genauer darstellen sowie ihre ökonomischen Möglichkeiten und Auswirkungen untersuchen.

### *Finanzielle Dimensionen eines »eingefrorenen« Rüstungsetats*

Als ersten Schritt zur Durchsetzung der Abrüstung und Prioritätenverlagerung bei den Staatsausgaben schlagen wir vor, die staatlichen Militärausgaben auf das Niveau von 1981 zurückzuführen und dort zunächst einzufrieren. Wenn die Rüstungsausgaben in dieser Weise gekürzt werden, so ergeben sich bereits für 1985 (geplante Ausgaben = 49 Mrd. DM) Einsparungen in Höhe von 6,4 Mrd. DM (Ist-Ausgaben für 1981 = 42,6 Mrd. DM). Bei diesen Zahlen handelt es sich um die im Einzelplan 14 (Verteidigungshaushalt) des Bundesetats ausgewiese-

nen Daten. Werden die Kürzungen auch auf alle anderen Rüstungsausgaben bezogen, so ergeben sich entsprechend höhere Einsparungsmöglichkeiten (z. B. 1981 betrugen die Rüstungsausgaben in der BRD nach NATO-Kriterien 52,2 Mrd. DM, die entsprechenden geplanten Ausgaben für 1985 belaufen sich auf 61,1 Mrd. DM).

Wird der Rüstungsetat in den nächsten Jahren auf den Stand von 1981 eingefroren, werden erhebliche Mittel für zivile Verwendungen frei. Legt man die Steigerungsrate der mittelfristigen Finanzplanung für die Rüstungsausgaben von 3,7 % zugrunde, so ergeben sich im Vergleich zu der hier aufgestellten Kürzungsforderungen (= Einfrieren auf den Stand von 1981) folgende Einsparungen:

- 1987 ergeben sich potentielle Einsparungen von 10,1 Mrd. DM, 1990 in Höhe von 16,2 Mrd. DM;
- im Zeitraum von 1985-1990 würden sich diese Einsparungen auf 69,1 Mrd. DM kumulieren.

### *Kürzungen der Militärausgaben wären durchaus möglich*

Für 1985 wäre unserer Forderung folgend eine Kürzung der Militärausgaben in Höhe von 6,4 Mrd. DM erforderlich. Wir schlagen folgende Verteilung des Sparvolumens vor: Personalausgaben (- 1 Mrd. DM), sächliche Verwaltungsausgaben (- 0,8 Mrd. DM) und militärische Beschaffungen, Forschung und Entwicklung sowie militärische Anlagen (- 4,6 Mrd. DM).

Bei den *Personalausgaben* könnten 1,0 Mrd. DM eingespart werden, wenn jährlich 30 000 Wehrpflichtige weniger einberufen würden (500 Mio. DM) und wenn die Fluktuation bei den Zeit- und Berufssoldaten sowie den »zivilen« Beschäftigten ausgenutzt würde (500 Mio. DM). Wir haben im MEMORANDUM '84 vorgeschlagen, diese freiwerdenden Gelder zur Schaffung von Ausbildungsplätzen im kommunalen Sektor bzw. von Arbeitsplätzen in gesellschaftlichen Defizitbereichen zu verwenden. Die von der Bundesregierung im zurückliegenden Jahr in Angriff genommenen politischen Schritte zielen dagegen genau in die entgegengesetzte Richtung: die Wehrpflichtzeit wurde von 15 auf 18 Monate verlängert. Das Verteidigungsministerium beabsichtigt, Offizieren ab 45 Jahren eine großzügige »Vorruestandsregelung« anzubieten, um den »Verwendungsstau« bei der Bundeswehr abzubauen. Nach dem Entwurf des Gesetzes zur »Verbesserung der Personalstruktur der Bundeswehr« sollen die »Früh-Pensionäre« eine Abfindung in Höhe von bis zu 40 000 DM erhalten und zuzüglich zu den ihnen gewährten 70 % ihrer bisherigen Bezüge uneingeschränkt

einer Nebentätigkeit nachgehen können (vorzugsweise als Lobbyisten der Rüstungswirtschaft). Diese Vorzugsbehandlung des militärischen Führungspersonals kostet nach Berechnungen des Bundes der Steuerzahler über 1,2 Mrd. DM und ist auch vor dem Hintergrund der Massenarbeitslosigkeit und des Sozialabbaus abzulehnen. Das gleiche gilt für das »W-18«-Gesetz zur Verlängerung der Wehrdienstzeit auf 18 Monate. Richtig ist, daß die Bundeswehr ohne Wehrdienstverlängerung mittelfristig wegen der geburtenschwachen Jahrgänge ihren Umfang von 495 000 Mann nicht halten kann. Einer Einberufung von Frauen in die Bundeswehr ist aus gesellschaftlichen Gründen in jedem Fall entgegenzutreten. Diese Umstände sind bei der mittel- und langfristigen Personalplanung zu berücksichtigen; eine Verringerung der Bundeswehr-Truppenstärke ist auch aus diesem Grund zu befürworten. Eine Politik der schrittweisen Abrüstung geht notwendig mit einer Reduzierung des Militärpersonals einher. Wir fordern daher, die Wehrpflichtzeit bei 15 Monaten zu belassen und den »Pillenknick« für die Abrüstung zu nutzen. Konkret: Die Bundeswehr »zieht« gegenwärtig jährlich etwa 240 000 Mann, der von ihr angegebene Bedarf wird mit Beginn der neunziger Jahre unterschritten (1991: ca 223 000). Diese Zahl sinkt dann weiter bis 1995 auf ca. 152 000. Wir schlagen vor, alle fünf Jahre die Anzahl der jährlichen Einberufungen um 30.000 zu reduzieren, also von 1985–1989 pro Jahr 210 000, von 1990–1994 pro Jahr 180 000 und ab 1995 pro Jahr 150 000 Soldaten zu »ziehen.« Im gleichen Zeitraum sollte die Zahl der Berufs- und Zeitsoldaten halbiert werden. Eine sich über zehn Jahre erstreckende Senkung der Bundeswehr-Truppenstärke von etwa 500 000 auf 300 000 Soldaten ist durchführbar. Für eine Verringerung des Truppenumfangs auf 300 000 Mann sind übrigens nicht nur SPD-Verteidigungsexperten wie A. v. Bülow; bis zum Koalitionskompromiß über »W-18« (Genscher-Wende um 180 Grad in nur zwei Tagen) haben selbst Fachleute aus den Reihen der FDP darüber nachgedacht. In jedem Fall: Der Verteidigungsauftrag der Bundeswehr würde dadurch nicht beeinträchtigt, allerdings wären offensive Optionen und aggressive Strategien wohl nicht mehr durchführbar.

Im Bereich der *sächlichen Verwaltungsausgaben*, Zuweisungen, Zuschüsse und Investitionen sollten die vorgesehenen 7,8 Mrd. DM auf 7,0 Mrd. DM gekürzt werden. Bei diesen Ausgaben handelt es sich im wesentlichen um den Verwaltungsaufwand und die Betriebskosten der Bundeswehr. Diese Kürzungen lassen sich schon durch mehr Sparsamkeit bei der Verwaltung auffangen. Weiterhin sind Einschränkungen bei der Benutzung von Anlagen und Übungen im Ausland

möglich sowie Kürzungen bei den Ausgaben für das Wartime-Host-Nation-Support-Programm. Eine geringere Anzahl und weniger umfangreiche Manöver würden ebenfalls erheblich zu Einsparungen in diesem Bereich beitragen.

Für den Ausgabenbereich »militärische Beschaffungen und Anlagen« schlagen wir besonders hohe Kürzungen vor. In diesem Bereich sind die neuen Beschaffungsprogramme angesiedelt (3. Waffengeneration, Rogers-Plan). Seine Ausgaben waren schon in den zurückliegenden Jahren am schnellsten gewachsen. Für 1985 sind 11,5 Mrd. DM für militärische Neuanschaffungen vorgesehen. Die Ausgaben für die Beschaffung der großen Waffensysteme der zweiten Generation nehmen in diesem Jahr wegen des beginnenden Produktionsauslaufes allmählich ab. Hierin läge die Chance, durch ein Absenken der gesamten Beschaffungsmittel den Anstieg der Militärausgaben zumindest deutlich zu bremsen. Die Bundesregierung zieht es dagegen vor, die finanzielle Entlastung von seiten der Großwaffensysteme durch eine drastische Steigerung der Beschaffungen von Munition und Peripheriegerät zu nutzen. Auch über Verpflichtungsermächtigungen sind bei den militärischen Beschaffungen kräftige Zuwächse vorgesehen; für den Zeitraum 1985–1990 beläuft sich hier die Summe der Verpflichtungsermächtigungen auf 15,9 Mrd. DM. In diesem Ausgabentitel sind auch die Mittel für militärische Forschung und Entwicklung enthalten – in diesem Jahr 2,5 Mrd. DM. Wir schlagen vor, die Gelder für den Teilbereich Kriegsforschung um 0,9 Mrd. DM auf 1,6 Mrd. DM zu kürzen. Für den gesamten Bereich ist 1985 eine Kürzung in Höhe von 4,6 Mrd. DM notwendig. Auch dann wären über die Instandhaltung vorhandener Bestände hinaus noch umfangreiche Waffenkäufe der Bundeswehr finanziert.

#### *Planmäßige Umlenkung staatlicher Militärausgaben in zivile Verwendung*

Mit diesen Kürzungen bei den staatlichen Militärausgaben werden erhebliche Mittel frei, die potentiell zur Lösung drängender gesellschaftlicher und sozialer Probleme eingesetzt werden könnten. Dabei ist jedoch zu beachten, daß es zu keinen negativen Beschäftigungseffekten kommt.

Immerhin sind neben den 495 000 Soldaten die Arbeitsplätze der ca. 170 000 »zivilen« Bundeswehrangestellten und der ca. 240 000 in der Rüstungsproduktion für die Bundeswehr Beschäftigten direkt von den

staatlichen Militärausgaben abhängig. Große Teile der Kürzungen des EP 14 sowie das Verbot des Waffenexports in Entwicklungsländer werden sich in den betroffenen Sektoren und Regionen zunächst als Nachfrageausfall bemerkbar machen und könnten daher zu negativen Beschäftigungseffekten führen. Aus diesem Grunde ist es notwendig die eingesparten Mittel so einzusetzen, daß kompensatorisch Nachfrage und Arbeitsplätze geschaffen werden. Allerdings wird längerfristig die durch die Rüstungplanung vorgegebene Struktur der Ausgaben in geringerem Maße bindend, so daß hier ein größerer Freiheitsgrad für die aktive Gestaltung regionaler und sektoraler Wirtschaftsstrukturen entsteht, der eine Umschichtung der Produktion auf gesamtwirtschaftlich sinnvolle Gebrauchswertstrukturen zuläßt. Dazu bedarf es jedoch der begleitenden Planung, sowohl bei der Bundeswehr als auch in den betroffenen Industriesektoren und -regionen, um die erforderlichen Umstellungen zu gewährleisten. Hier kommt der Rüstungskonversion eine besondere Rolle zu.

Mit den 500 Mio. DM, die durch die 30 000 jährlich weniger einzuberufenden Wehrpflichtigen freigesetzt werden, können ca. 10 000 Ausbildungsplätze – vorwiegend im kommunalen Bereich – finanziert werden. Da 1985 weniger als ein Drittel der Wehrpflichtigen vorher arbeitslos war, geht mit diesem Abrüstungsschritt – zusammen mit der Neuschaffung kommunaler Ausbildungsplätze – ein positiver Beschäftigungseffekt einher. Mit den weiteren Reduzierungen der Einberufungen (1990 und 1995) verstärkt sich der günstige Arbeitsmarkteffekt, weil die Anzahl der männlichen Jugendlichen sinkt und gleichzeitig die Höhe der freiwerdenden Gelder steigt. Mittel- und langfristig kann die Reduzierung der Anzahl wehrpflichtiger Soldaten einen gewichtigen Beitrag für eine – öffentlich finanzierte – Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit leisten.

Die 500 Mio. DM, eingespart durch die Nichtbesetzung von Berufs- und Zeitsoldaten, die durch Fluktuation frei werden, sind ebenfalls beschäftigungspolitisch einzusetzen. Der Stellenabbau bei der Bundeswehr kann durch die Finanzierung von Arbeitsplätzen z. B. im öffentlichen Dienst kompensiert werden. Für die neuen Stellen würde sich der kommunale Bereich anbieten, da bei diesem Abrüstungsschritt die regionale Verteilung der bisherigen Arbeitsplätze stark berücksichtigt werden muß. Dieser Schritt bleibt zwar beschäftigungspolitisch neutral; es ist jedoch gesellschaftlich wünschenswert, daß Verwaltungskräfte nicht für das Militär, sondern für die Versorgung der Bevölkerung in strukturschwachen Gebieten arbeiten.

Ähnlich sind die 800 Mio. DM zu verwenden, die 1985 im Ausgabenposten »sächliche Verwaltungsausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse, Investitionen« einzusparen sind. Dabei zieht beispielsweise die Umlenkung von bei Manövern verausgabten Geldes in eine bessere Finanzausstattung des infrastrukturellen Bereichs positive Beschäftigungseffekte nach sich.

Die Kürzung um 4,6 Mrd. DM im Ausgabenbereich »militärische Beschaffungen und Anlagen« würde sich in der Rüstungswirtschaft unmittelbar bemerkbar machen. Wird der Rückgang an Nachfrage, der durch das Waffenexportverbot in Entwicklungsländer entsteht, addiert, beläuft sich der gesamte Nachfrageausfall auf mehr als 6 Mrd. DM. Bei einer geschätzten Gesamtproduktion der Rüstungsindustrie von etwa 20 Mrd. DM bedeutet dies einen Rückgang von über 30 %. Der effektive Nachfrageausfall wird niedriger sein, da auch bei von der Bundeswehr importierten Rüstungsgütern zu kürzen ist; dennoch: der Absatzverlust von immerhin noch knapp 25 % muß durch Rüstungskonversion und Abrüstungsplanung ausgeglichen werde.

Bei den »weichen« Rüstungsgütern ist die Schaffung von Ersatznachfrage relativ einfach, da diese Güter auch unmittelbar für zivile Verwendungen einsetzbar sind. Das gilt insbesondere für Bereiche wie die Medizin-(technik), das Transportwesen etc. Hier kann durch die bessere Versorgung entsprechender ziviler Bereiche der Nachfrageausfall von Seiten der Bundeswehr kompensiert werden. Soweit Kürzungen im Bereich von Baumaßnahmen vorgenommen werden, können diese Mittel z. B. für kommunale Bauvorhaben und/oder den staatlichen Wohnungsbau verwendet werden. Bei den »harten« Rüstungsgütern (Waffen, Munition u. ä.) ist die Schaffung von Ersatznachfrage zwar schwieriger, aber prinzipiell möglich. Allerdings bedarf es hier einer zielgerichteten Umstellung der Produktion und Umlenkung der Nachfrage auf neue, gesellschaftlich sinnvolle Bereiche, wie z. B. Umweltschutz, neue Energien usw. Obwohl in einigen dieser Bereiche schon heute Ersatzprojekte bestehen und die Produktionsumstellung unmittelbar möglich ist, erfordert die langfristige Minimierung der Übergangsprobleme eine sorgfältige Planung, Vorbereitung und wissenschaftliche Begleitung.

Daher ist die Konversionsforschung besonders voranzutreiben, um die für die Umstellung der Produktion notwendigen Grundlagen zu schaffen. Hierfür könnten besonders die Mittel eingesetzt werden, die durch die Kürzungen der Ausgaben für wehrtechnische Forschung, Erprobung und Entwicklung eingespart werden. Im Haushalt des Ministeriums für Forschung und Technologie z. B. liegen die For-

schungsausgaben für den Bereich »neue Energiequellen« bei nur 124,4 Mio. DM, für Umweltforschung sind es ganze 129,5 Mio. DM und für die Friedensforschung nur 29 Mio. DM. Die Ausgaben für diese drei Forschungsgebiete werden bei einer Aufstockung um 900 Mio. DM – finanziert mit den Kürzungen bei der Rüstungsforschung – mehr als verdreifacht.

Gerade im Bereich Forschung und Entwicklung des Rüstungshaushalts sind die größten Steigerungsraten (ca. 29 %) und die höchsten Verpflichtungsermächtigungen eingeplant, die fast das dreifache der Ausgaben für 1985 vorsehen. Ein Einsatz all dieser Mittel im Bereich der Konversionsforschung würde für die von den Ausgabenkürzungen des EP 14 betroffenen Sektoren neue Bereiche der Produktion und Beschäftigung eröffnen und damit negative Beschäftigungswirkungen verhindern. Es gibt hier bereits betriebliche und gewerkschaftliche Initiativen, die in dieser Richtung arbeiten, etwa bei Blohm und Voss, MBB, HDW, MAN, also in solchen Betrieben, in denen auch Rüstungsgüter hergestellt werden. Dabei haben sich besonders fünf Produktionsfelder herausgebildet: neue Energietechnologien, Meeres-technik, Umweltschutz, Gesundheitswesen, Verkehr. Vorschläge für die Forschung und Produktion reichen dabei vom Meeresbergbau, über neue Kraftwerke (Solar, Gezeiten), über Klär- und Entschwefelungsanlagen, neue Verkehrssysteme bis zur Rehabilitationstechnik.

### *Notwendigkeit, Möglichkeit und Vorteile einer schärferen Waffenexportkontrolle*

Neben der Umlenkung staatlicher Militärausgaben in zivile Verwendung und der Rüstungskonversion auf Friedensproduktion lässt sich auch eine rigider Rüstungsexportkontrolle ohne größere ökonomische Folgeprobleme für die bundesrepublikanische Wirtschaft bewerkstelligen. Rüstungsexport ist beschäftigungs- wie handelspolitisch bedenklich, militärisch äußerst gefährlich und unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten für die Länder der Dritten Welt negativ zu beurteilen.

Die rechtlichen Grundlagen für eine schärfere Rüstungsexportkontrolle hierzulande sind vergleichsweise günstig, wenn auch die CDU/FDP-Bundesregierung in den letzten beiden Jahren die Genehmigungen für den Waffenexport drastisch ausgeweitet hat.

Vom Rüstungsexport sind ca. 30 000 bis 50 000 Arbeitsplätze abhängig. Abgesehen davon, daß der Rüstungsexport nicht in einem Schritt beseitigt werden soll, verweist allein die Quantität auf die

relative beschäftigungspolitische Bedeutungslosigkeit des Waffenhandels. Überdies steht nicht zu erwarten, daß sich die bundesdeutschen Rüstungsproduzenten, die staatliche Rüstungspolitik oder die Waffenimporteure in eine antizyklische Waffenhandelspolitik einbinden lassen würden. Schließlich sollte nicht übersehen werden, daß vom Rüstungsexport abhängige Arbeitsplätze besonders unsicher sind. Dies zum einen, wie ein Blick auf die Empfängerliste bundesdeutscher Waffen verrät, weil die Unsicherheit über die politische Entwicklung in diesen Ländern und damit die Perspektive der Auftragslage besonders groß ist, und zum anderen, weil es aufgrund der schärfer gewordenen Konkurrenz auf dem Weltrüstungsmarkt immer schwieriger wird, Anschlußaufträge zu bekommen.

Handelspolitisch sieht es so aus, daß militärische und zivile Exporte in zunehmendem Maße konkurrieren. Dieser Umstand wird zum einen durch die mit der Verschuldungskrise verbundene Devisenknappheit der Entwicklungsländer verstärkt, ist zum anderen aber auch eine Folge der diesen Ländern vom IWF u. a. verordneten Austeritätspolitik, die sich besonders negativ auf die bundesdeutschen Exporte von Investitionsgütern auswirkt. Die Behauptung, daß Rüstungsexport eine »Eintrittskarte« zum Aufbau eines schwunghaften zivilen Handels darstelle, wird hierdurch und durch die aktive »Verkaufsförderung« im Waffengeschäft schlagend widerlegt.

Die rechtlichen Grundlagen für eine Beschränkung des Rüstungsexports bieten das Kriegswaffenkontrollgesetz und das Außenwirtschaftsgesetz von 1961, in denen eine Genehmigungspflicht verankert ist. Restriktivere Waffenexportkontrolle müßte durch ein Verbot des Rüstungsexports in Entwicklungsländer konkretisiert werden. Bei diesen Staaten handelt es sich um Nicht-NATO-Staaten und zu einem Großteil um militärische Spannungsgebiete. Mehr als die Hälfte der Empfängerländer bundesdeutscher Waffen haben sich mit diesen an einem oder mehreren Kriegen beteiligt. Die sozialliberale Bundesregierung hat im April 1982 – gegen Ende der sozialliberalen Ära – mit neuen Richtlinien für ihre Genehmigungspraxis (»vitale Interessen«) die Interpretationshilfen von 1971 (»Spannungsgebiet«) ersetzt. Dieser Schritt ist nicht nur rückgängig zu machen, sondern Kriegswaffenexport in Entwicklungsländer ist uneingeschränkt gesetzlich zu verbieten; für den übrigen Rüstungsexport sind auf Basis der Gesetze von 1971 restriktive Vergabерichtlinien zu beschließen. Der Begriff »Spannungsgebiet« sollte eng ausgelegt werden. Die Durchsetzung dieser Maßnahmen macht eine strenge staatliche Kontrolle der Rüstungswirtschaft erforderlich. Gesetzwidrige Umgehungstatbestände sind zu

unterbinden und Amnestiepläne für Waffenschieber fallen zu lassen; stattdessen müssen die Strafverfolgungsbehörden bei ihrer Arbeit gegen das illegale Rüstungsgeschäft der großen Unternehmen von den politisch Verantwortlichen unterstützt werden.

Die entwicklungspolitische Wirkung des weltweiten Waffenhandels ist geradezu verheerend. Die wachsende Militarisierung der Dritten Welt (10 bis 15 Mio. Tote in den über 100 Kriegen seit 1945!), die durch Rüstungsimport, Lizenzfertigung sowie eigenständige Rüstungsproduktion und Waffenhandelspolitik begünstigt wird, verschärft die Probleme dieser Länder quantitativ und qualitativ (strukturell). Die schädlichen Wirkungen von Rüstung und Militär im allgemeinen auf die ökonomischen und politischen internationalen Beziehungen, die Arbeits- und Lebensbedingungen sowie die ökonomischen Reproduktionsgrundlagen treffen die Entwicklungsländer in besonderem Maße. Sie bedeuten hier Leistungsbilanzdefizite und chronischen Devisenmangel infolge sinkender Exporteinnahmen und steigender Importausgaben, explodierende Staatsverschuldung und nicht zuletzt eine zusätzliche Entwicklungsblockade auf der Basis einer sowieso schon unterentwickelten Industrieproduktion und eines weitgehend abhängigen Außenhandels.

Eine Umkehrung des Militarisierungsprozesses der Dritten Welt ist eine unabdingbare Voraussetzung für die ökonomische, soziale und politische Entwicklung dieser Länder. Sie eröffnet ökonomische und politische »Spielräume«, kann aber keine eigenständige Entwicklungspolitik ersetzen. Die Bundesrepublik, die faktisch über 80 % ihres Rüstungsexports in Entwicklungsländern realisiert, könnte und sollte hier mit gutem Beispiel vorangehen, statt sich mit der politisch verantwortungslosen und überdies zynischen Formel »wenn wir nicht liefern, dann liefern andere!« herauszureden.

Dieser Zusammenhang von Abrüstung und Entwicklung erfährt eine Ergänzung durch die Möglichkeit, die in der Bundesrepublik aufgrund der Abrüstung und Rüstungskonversion zu schaffende staatliche Ersatznachfrage für zivile Güter in für die Entwicklungsländer sinnvolle Bereiche (»Pflugscharen statt Schwerter«) umzulenken.

### *Abrüstung und alternativer ökonomischer Entwicklungstyp*

Die hier entwickelten Ansätze einer politisch-ökonomischen Strategie zur Durchsetzung militärischer Abrüstung sollen nicht zuletzt ein Beitrag zur Umorientierung der Bundesrepublik Deutschland auf ein alternatives ökonomisches Entwicklungsmodell sein:

- Die Umlenkung der durch Kürzung der staatlichen Militärausgaben freiwerdenden finanziellen Mittel paßt sich in eine beschäftigungs- und versorgungsorientierte Haushaltspolitik ein, die sich als Bestandteil einer mittel- bis längerfristigen Konzeption eines gebrauchswertorientierten qualitativen Wachstums versteht.
- Die schrittweise Umstellung von Rüstungs- auf Zivilproduktion bedeutet einen Beitrag zur Vergesellschaftung. Denn eine planvolle Rüstungskonversion erfordert zugleich eine alternative Produktionspolitik, deren Koordinaten die demokratische Mitbestimmung über das ‚Was?‘, ‚Wie?‘ und ‚Für Wen?‘ sowie die Möglichkeit öffentlich kontrollierter staatlicher Planung bilden.
- Die konsequente Kontrolle des Rüstungsexports und das uneingeschränkte Verbot des Waffenhandels mit Entwicklungsländern öffnet die Option einer abrüstungsinduzierten Unterstützung bei der Überwindung von Unterentwicklung in der Dritten Welt, die auch für die exportorientierten Wirtschaftszweige der BRD nur von Vorteil sein kann.

#### 4.6 Zu einer alternativen Forschungs- und Entwicklungspolitik

Die negativen Auswirkungen neuer und neuester Technologien für die abhängig Beschäftigten und die natürliche Umwelt sind nicht der Forschung oder den Techniken als solchen anzulasten, sondern sind Ergebnis ihrer Anwendung unter den herrschenden gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen. Die kapitalistische Konkurrenz treibt die technische Entwicklung voran, ohne Rücksicht auf die sozialen und gesamtwirtschaftlichen Folgen. Unter Konkurrenzbedingungen werden Forschung und Technik stets zur Mehrung einzelwirtschaftlicher Gewinne oder zur Vermeidung einzelwirtschaftlicher Verluste angewandt. Die Ausrichtung des technischen Wandels auf den einzelwirtschaftlichen Gewinn bedroht daher ständig die Lebens- und Arbeitsbedingungen der abhängig Beschäftigten. Als Rüstungsforschung dient ein erheblicher Teil der Forschung und Entwicklung unmittelbar menschenfeindlichen Zwecken. In diesen Erfahrungen hat die verbreitete technikskeptische oder -feindliche Haltung eine ihrer Ursachen.

Der technische Fortschritt kann aber auch ein Mittel sein, um die Lebensqualität und den Lebensstandard der Bevölkerung zu heben.

Produktivitätssteigernde Rationalisierungstechniken können zur Verkürzung der Arbeitszeit und zur Humanisierung des Arbeitslebens genutzt werden. Neue Technologien können zur Energieeinsparung und damit zur Schonung erschöpfbarer natürlicher Ressourcen beitragen. Sie können helfen, die Umweltbelastung zu vermindern und die Ernährungsprobleme in der Dritten Welt zu mindern. Diese humanitären Chancen der technischen Entwicklung muß eine alternative Forschungs- und Entwicklungs-(FuE)Politik gegenüber den einzelwirtschaftlichen Gewinninteressen durchzusetzen versuchen.

Zwischen dem Staat und der Privatwirtschaft besteht in der FuE eine weitgehende Arbeitsteilung dergestalt, daß dem Staat die noch nicht bestimmten Verwertungszwecken zuzuordnende Grundlagenforschung obliegt, während die Privatwirtschaft FuE vorwiegend im Hinblick auf profitable Marktchancen betreibt. Sie wird dabei vom Staat mit Steuererleichterungen und/oder finanziellen Hilfen in wachsendem Umfang unterstützt. Dadurch und durch den Einfluß, den die Industrie durch Drittmittelforschung – ihre Ausrichtung und ihre Verwendung – nimmt, ist die staatliche FuE-Politik hinsichtlich ihrer Forschungsziele und -inhalten überwiegend von privatwirtschaftlichen Verwertungsinteressen geprägt.

Eine alternative staatliche FuE-Politik müßte den Einfluß industrieller Interessen auf ihre Entscheidungen zurückdrängen und ihre Förderpolitik an gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Erfordernissen orientieren. Hierdurch würden sich die Ausgabenschwerpunkte der Forschungspolitik ändern. Alternative FuE-Politik bedeutet nicht, von vornherein in bestimmten Bereichen auf Forschung zu verzichten – mit Ausnahme der Rüstungsforschung –, sondern sie sozial zu verpflichten, sie in einem sozialverträglichen Sinne zu nutzen. Beispielsweise halten wir es für erforderlich, daß in der Bundesrepublik Chips hergestellt werden können; ihre Anwendung muß aber mit Arbeitszeitverkürzungen, wirksamen Datenschutzgesetzen und einer demokratischen Medienpolitik verbunden werden. Dies erfordert eine Demokratisierung wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse und wissenschaftliche Begleitforschung, z. B. im Rahmen von Sozialverträglichkeitsprüfungen, auf die weiter unten noch näher eingegangen wird.

Eine alternative staatliche FuE-Politik hat FuE vor allem zu Problemen zu fördern, die seitens der privatwirtschaftlichen FuE mangels Absatzaussichten vernachlässigt oder sogar unterdrückt werden, die aber aus gesamtwirtschaftlicher und sozialer Perspektive von großer Bedeutung sind. Dazu gehören beispielsweise Energieeinsparungs- und Umweltschutztechnologien, einschließlich neuer Verkehrssy-

steme, ebenso Gesundheits-, Bildungs- und Friedensforschung. Die vielfältigen sozialen und gesundheitlichen Probleme, die mit der Einführung neuer Technologien verbunden sind, stellen einen bislang stark vernachlässigten Bereich staatlicher FuE-Politik dar, zumal davon auszugehen ist, daß vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Wirtschaftsentwicklung die Einführung neuer Rationalisierungs-technologien zunehmend breiter und schneller erfolgt. Die daraus resultierenden Probleme nehmen folglich zu. Dieser Entwicklung hat eine alternative FuE-Politik Rechnung zu tragen.

Für eine alternative FuE-Politik müssen der gesellschaftliche – in der Regel nicht über den Markt zu befriedigende – Bedarf sowie Defizite in der öffentlichen Infrastruktur ein wesentliches Förderkriterium sein. Die Förderung und ihre Umsetzung wird zur neuen Aufgabe alternativer FuE-Politik. Beispielsweise ist die Gesellschaft mit dem in Zukunft zunehmenden Rentneranteil an der Bevölkerung vor Probleme der sozialen Integration älterer Menschen gestellt, die über die der Rentenfinanzierung hinausgehen.

Neben der Frage nach der Sozialverträglichkeit ist bei der Förderung privatwirtschaftlicher FuE-Projekte zu prüfen, ob die antragstellenden Unternehmen nicht selbst in der Lage sind, die geplanten Vorhaben durchzuführen. Eine finanzielle Förderung kommt nur dann in Betracht, wenn dies nachweislich nicht der Fall ist und wünschenswerte Neuentwicklungen anderenfalls unterblieben. Die staatlichen Zuschüsse sind grundsätzlich als bedingt rückzuzahlende Darlehen zu gewähren. Wegen der Kontrolle der Verwendung finanzieller Hilfen für Projekte privater Unternehmen erfolgt die Förderung grundsätzlich projektbezogen, direkt. Indirekte Förderprogramme, wie beispielsweise das FuE-Personalkostenzuschußprogramm, sind zu streichen. Um die Förderung der Forschung kleiner und mittlerer Unternehmen zu gewährleisten und auszubauen, fordern wir eine – die zentralstaatliche FuE-Förderung ergänzende – Regionalisierung der FuE-Politik, die weiter unten näher dargestellt und begründet wird.

In einer demokratischen Gesellschaft, in der der Einsatz der gesellschaftlichen Ressourcen durch demokratische Diskussion, Planung und Entscheidung erfolgt, hat Forschungspolitik die Aufgaben, das gesellschaftliche Forschungspotential insgesamt entsprechend zu entwickeln. Sie muß aus der Entwicklungsperspektive der Gesellschaft und den offenen oder absehbaren Problemen Schwerpunkte der Forschung ableiten, ihre Umsetzung planen und fördern sowie dezentrale und zentrale Forschungsanforderungen, -bedürfnisse und -aktivitäten

miteinander verzahnen. Probleme der Anwendungskontrolle, der Sozialverträglichkeit und des Wissenschaftstransfers würden sich auch bei der konkreten Durchführung von FuE ergeben, die in einem autonom-demokratischen Grundprozeß eingebettet ist. Sie hätten aber einen anderen Stellenwert als in einer Gesellschaft, in der der größte Teil des Forschungspotentials direkt durch die privaten Unternehmen gekauft und nach Kriterien des privaten Profits eingesetzt und entwickelt wird und in der diese Kriterien auch maßgeblichen Einfluß auf die staatliche Forschungspolitik ausüben. In einer solchen, für die BRD gegebenen, Situation bedeutet alternative Forschungspolitik zu einem erheblichen Maße ein *Gegensteuern* gegen die ausschließliche Rentabilitätsausrichtung der FuE ohne Rücksicht auf die Folgen für Menschen, Umwelt und Ressourcen.

Unter den gegebenen politischen Bedingungen zielt alternative FuE-Politik daher zum einen auf die Erschließung privatwirtschaftlich vernachlässigter Bereiche der Forschung; zum anderen muß sie ein Gegengewicht zur privatwirtschaftlichen FuE bilden, indem sie Konsequenzen der Anwendung ihrer Ergebnisse zu erfassen versucht und nach Möglichkeiten der Gegensteuerung sucht. Sie wird aber negative Folgen für die abhängig Beschäftigten durch die Einführung neuer Technologien nicht in jedem Fall verhindern können. Daher ist zu fordern, die Mitbestimmung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen auf die Einführung neuer Technologien und die damit zusammenhängenden Fragen auszudehnen.

Auf einige Elemente einer alternativen FuE-Politik sei nunmehr näher eingegangen.

- a) Die *Sozialverträglichkeitsprüfung (SVP)* darf nicht nur die Folgen bereits laufender und beendeter Projekte untersuchen, sondern muß bereits bei der Projektfestlegung »sozialorientierte« Ziele formulieren und in die Aufgabenstellung integrieren, um von der Reaktivität und Folgenorientierung bisheriger kritischer forschungspolitischer Ansätze wegzukommen. Der SVP muß auch während des Forschungsprozesses ein gestaltender Einfluß im Hinblick auf die formulierten Ziele möglich sein. Ferner sind Gestaltungsspielräume bei der Anwendung der Innovationen zu zeigen, wie z. B. die Festlegung von Mindestnormen. Eine SVP ist vor allem bei anwendungsorientierten Projekten erforderlich. Die SVP werden in Form sozialwissenschaftlicher Begleitforschung von einer Institution verbindlich durchgeführt, die gegenüber dem Unternehmen oder der Institution, die die technische Forschung durchführt, autonom und unabhängig ist. Im Rahmen der

SVP sind projektbegleitend Beiräte mit starker Beteiligung von Betroffenen einzurichten. Eine SVP soll auch für bereits angewandte Technologien durchgeführt werden können, um noch bestehende Gestaltungsspielräume auszuloten und folgenkompensierende Maßnahmen zu entwickeln. Die Ergebnisse der SVP sind zu veröffentlichen.

Im einzelnen könnte ein SVP folgendermaßen aussehen:

– Festlegung der nicht-technischen Forschungsziele, z. B. ökonomische (betriebs- und volkswirtschaftliche), ökologische, arbeitswissenschaftliche Ziele.

– Festlegung von zu erreichenden Mindestnormen in Form eines sozialen Anforderungskataloges (im Bereich Fertigungstechnologien etwa, Berücksichtigung von Belastungsverminderungen, Erweiterung von Arbeitsinhalten, hohe Qualifikationsanforderungen, Lärmminderung etc.). Bei der Festlegung derartiger Forschungs- und Verwendungsauflagen sind Vertreter von Betroffenengruppen (Gewerkschaften u. a.) bzw. von diesen vorgeschlagene Sachverständige hinzuzuziehen. Die Auflagen sind öffentlich zu machen.

– Bei der Erteilung von Auflagen können Zielkonflikte zwischen sozialen und ökologischen Zielen einerseits und Wirtschaftlichkeitszielen andererseits auftauchen. Diese Zielkonflikte müssen im Forschungsprozeß selbst thematisiert werden. Erweisen sie sich als unvermeidbar, so muß offen politisch entschieden werden.

– Die Gestaltungsspielräume der Innovationen sind aufzuzeigen: Wie sind die Anwendungsbedingungen zu gestalten? Müssen Anwendungsauflagen erteilt werden? Können negative Nebenwirkungen vermieden werden?

– Schließlich muß begründet werden, warum die Forschungsförderung durch staatliche Mittel erfolgen soll. Dies wäre der Fall, wenn Marktversagen zu Innovationsdefiziten führt; wenn sich für politisch erwünschte Innovationen keine private Nachfrage ergibt; wenn mögliche Innovationen durch markt- und technologiebestimmte Großunternehmen blockiert werden; wenn potentielle Auftragnehmer nachprüfbar finanziungsunfähig sind.

b) Eine teilweise *Regionalisierung der FuE-Förderung* begründet sich einmal aus den dadurch verbesserten Möglichkeiten, auf regional unterschiedliche Strukturprobleme der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes adäquat zu reagieren. Sie bietet zum einen einen Weg, FuE in kleinen und mittleren Unternehmen gezielt zu fördern. Durch eine regionalisierte FuE-Förderung könnten beispielsweise Neuentwicklungen kleiner und mittlerer Unternehmen gefördert werden, wenn sie

- die Beschäftigungsentwicklung des Betriebes (nachhaltig) stabilisieren und
- gesellschaftlich nützlich sind, d. h. zumindest keine negativen Beschäftigungs- und Umwelteffekte erwarten lassen.

Gefördert werden könnten auch Arbeitnehmererfindungen, wenn ihre Weiterentwicklung im Betrieb nicht möglich ist oder seitens der Geschäftsleitung abgelehnt wird, sowie Erfindungen, Entwicklungen oder regionalspezifische Untersuchungen von Angehörigen regionaler Hochschulen, wenn sie als sozial nützlich angesehen werden.

Die bei diesen Projekten vielfach sinnvolle und notwendige Einbeziehung regionaler Hochschulen, Institute und Technologieberatungsstellen ist auf der regionalen Ebene weitaus gezielter und problemadäquater möglich als bei einer weitgehend zentralisierten FuE-Förderung, der die regionalen Probleme und wissenschaftlichen Potenzen in der Regel nicht im Detail bekannt sind.

Eine regionale FuE-Politik versetzt die Kommunen ferner in die Lage, im Rahmen einer regionalen struktur- und beschäftigungspolitischen Gesamtkonzeption Forschungsaufträge zu spezifischen regionalen Problemen zu initiieren oder mitzufinanzieren. In Kombination mit der Investitions- und Beschäftigungspolitik der Kommunen könnte eine regionalisierte FuE-Förderung technologische Impulse in den von der privatwirtschaftlichen FuE vernachlässigten Bereichen öffentlicher Infrastruktur geben: Energieeinsparung, umweltfreundliche Entsorgungs- und Verkehrskonzepte, Lärmschutz usw.. In die Förderung sollten auch Projekte, die eine stärkere Inanspruchnahme beispielsweise der Beratung in rationeller Energieverwendung seitens der privaten Haushalte und Unternehmen anstreben, einbezogen werden. Mit einer Regionalisierung der FuE-Förderung würde das technologische know-how des oder der auftragnehmenden Unternehmen ergebnisorientiert gefördert werden können und zugleich ein Beitrag zu einer stärker bedürfnisorientierten Ausrichtung künftiger Produktion geleistet werden.

Durch die Regionalisierung kann unseres Erachtens auch einer mißbräuchlichen Indienstnahme der FuE-Förderung und der Hochschulen durch privatwirtschaftliche Interessen entgegengewirkt werden. Dadurch nämlich, daß die FuE-Förderung ihren Ausgang von einem ›öffentlichen‹ Problem in der Region nimmt, ist die Bevölkerung wesentlich stärker an den zu erarbeitenden Lösungen interessiert, als dies bei Problemen, von denen sie nicht unmittelbar betroffen sind, der Fall wäre. Damit kann auch ein größeres Maß an öffentlicher Kontrolle verbunden sein.

c) Um die Arbeitnehmer vor den Auswirkungen der kapitalistischen Anwendung neuer Technologien zu schützen, sind für die *betriebliche Ebene* folgende Forderungen aufzustellen:

– Die Einführung neuer Technologien im Betrieb unterliegt dem Grundsatz der Sozialpflichtigkeit; d. h. an die Einführung neuer Technologien sind die Mindestanforderungen zu stellen: Erhaltung von Arbeitsplätzen und des Einkommens- und Qualifikationsniveaus, keine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, keine Einführung computerisierter, personenbezogener Datenerfassungs- und Arbeitskontrollsysteme. Diese Grundsätze sind durch Tarifabkommen und Betriebsvereinbarungen zu regeln.

– Erweiterung der Informations- und Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte nach dem Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsgesetz, z. B. in der Weise, daß diese schon im Vorfeld der Einführung neuer Technologien oder sie betreffende Entscheidungsprozesse einzbezogen werden und volle Mitbestimmungs- und Informationsrechte in allen betrieblichen Angelegenheiten erhalten, was eine Änderung des Betriebsverfassungs- und des Personalvertretungsgesetzes zur Folge haben müßte.

– Steigerungen der Arbeitsproduktivität als Ergebnis der Anwendung neuer Technologien müssen in koordinierter Weise zwischen betrieblicher und tarifpolitischer Ebene zur angemessenen Verkürzung der Arbeitszeit genutzt werden, sowohl im Hinblick auf beschäftigungspolitische Wirkungen als auch zur Reduzierung der Arbeitsbelastungen und Verbesserung der Lebenssituation.

– Sicherstellung von betrieblichen und überbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen für die Beschäftigten zur Erhaltung und Erweiterung ihrer Qualifikation, für eine qualifizierte Handhabung neuer Technologiesysteme.

– Verstärkung gewerkschaftlicher Aktivitäten auf betrieblicher Ebene zur Befähigung der Betriebsräte und Vertrauensleute zu einer vorausschauenden und prophylaktischen Betriebspolitik und zur Aus schöpfung von Gestaltungs- und Anwendungsalternativen der neuen Technologien sowie der Verhinderung einer neuen Qualität personenbezogener Datenerfassung und computerisierter Kontrolle. Dies heißt auch Befähigung und Schaffung von Motivation zur Inanspruchnahme außerbetrieblicher Beratung und Unterstützung für die betriebliche Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen bei Einführung neuer Technologien.

– Entwicklung betrieblicher Gegenwehrmaßnahmen zur Beeinflussung des Rationalisierungsprozesses. Entwicklung von Einflußnormen

der betrieblichen Ebene auf die Hersteller und Anbieter neuer technologischer Systeme im Sinne menschengerechter Gestaltung der Technik und Arbeit bis hin zur Einflußnahme auf betriebliche Forschungsprozesse, die die Produktgestaltung und die Produkte betreffen. Insbesondere ist die Mitbestimmung bei Forschungsvorhaben im Rahmen staatlicher Forschungsförderung auf der Betriebsebene sicherzustellen.

#### 4.7 Frauenpolitische Alternativen der Beschäftigungspolitik

Die Durchsetzung konservativer Wirtschafts- und Sozialpolitik wird durch die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen erleichtert. Gleichzeitig trägt sie zu deren Verfestigung bei.

Die Zuweisung der Familienarbeit an Frauen, ihre Diskriminierung im Bereich der Erwerbsarbeit verhindern die gesellschaftliche Gleichstellung von Frauen; die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung ist aber auch zum Nachteil der Männer, denn sie schafft Repressionsmöglichkeiten für die Arbeitsbedingungen aller abhängig Beschäftigten (Reservearmefunktion der Frauen) und zwingt die Familienväter einerseits in die Rolle des »Ernährers«, schließt sie andererseits von der Arbeit, aber auch den Beziehungen und Erfahrungen im Familienbereich weitgehend aus.

Frauenpolitische Alternativen müssen abzielen auf die grundlegende Diskriminierungsstruktur: die geschlechtsspezifische Zuweisung der Familienarbeit an die Frauen und die hierarchische Teilung der Berufswelt zwischen Frauen und Männern. Beide zusammen verhindern, daß allgemeine, sozialorientierte Alternativen der Beschäftigungspolitik Frauen gleichermaßen wie Männern zugute kommen. Deshalb muß die alternative Beschäftigungspolitik mit frauenpolitischen Zielen und Kriterien ausgestattet werden. Das bedeutet, daß wirkungsvolle Diskriminierungsverbote (z. B. ein mit Sanktionen ausgestattetes Gleichbehandlungsgesetz für Frauen und Männer am Arbeitsplatz) und positive Frauenförderungsmaßnahmen, z. B. Frauenförderungspläne und -programme, mit Quotierungen von qualifizierten Ausbildungs- und Arbeitsplätzen notwendig sind. Teil der Alternativpolitik ist also eine bewußte und gezielte Bevorzugung von Frauen beim Zugang zum Erwerbssystem, denn ihre, gemessen am weiblichen Bevölkerungsanteil, deutlich unterproportionalen Anteile an den Ausbildungs- und Arbeitsplätzen sind der Ausdruck dafür, daß bisher und in der Gegen-

wart das Erwerbssystem eine faktische Quotierung zugunsten von Männern aufweist: Bei gleicher, vielfach sogar bei geringerer Qualifikation wird in der Regel der Mann eingestellt.

Zur Gleichstellung der Frauen ist es notwendig, bei allen Maßnahmen der alternativen Beschäftigungspolitik, die auf die Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten zielen, bzw. auch bei betrieblichen Einstellungsmaßnahmen, gezielt auf die Verstärkung der Frauenanteile hinzuwirken. Frauen müssen angesichts ihrer strukturellen, zahlenmäßig nachweisbaren Benachteiligung notwendig stärker partizipieren an beschäftigungsfördernden Maßnahmen der alternativen Politik als Männer, damit im Laufe der Zeit ihr gleiches Recht auf Arbeit hergestellt wird. Damit diese frauenpolitische Alternative nicht bei einer bloßen Umverteilung des Mangels stehen bleibt, ist sie eingebettet in die gesamte alternative Beschäftigungsstrategie zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung für alle, Frauen wie Männer.

Entsprechend den Ursachen und Rahmenbedingungen von Frauen-diskriminierung würden Maßnahmen, die sich allein auf die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik beziehen, zu kurz greifen. Diese Politikbereiche sind zwar zur Berücksichtigung von Fraueninteressen mit neu zu gestalten. Wichtig ist darüber hinaus, daß die betriebliche Ebene mit ins Blickfeld genommen wird, um dort die verfestigten sexistischen Strukturen zu verändern und sicherzustellen, daß in den Betrieben und Verwaltungen die Impulse der alternativen Beschäftigungspolitik tatsächlich im Interesse verbesserter Erwerbschancen von Frauen umgesetzt werden.

Die auf den Erwerbsbereich bezogenen Maßnahmen der Bundes-, Landes- und Regionalpolitik sowie der betrieblichen Ebene müssen flankiert werden durch sozial- und familienpolitische Maßnahmen, weil erst wirkungsvolle Entlastungen der Frauen auf ihrem zweiten Arbeitsplatz, dem in der Familie, ihnen die Chancenwahrnehmung ermöglichen.

Und schließlich ist es wichtig, im Rahmen einer frauenpolitischen Alternative Maßnahmen und Institutionen vorzusehen, die zur öffentlichen Formulierung und Wahrnehmung von Fraueninteressen, zu einem frauenfördernden Klima und zur Aktivierung der Frauen beitragen, z. B. durch die Schaffung gesellschaftlicher Institutionen, die die Gleichstellung der Frau zur Aufgabe haben.

Unter den politischen Handlungsfeldern sind zunächst diejenigen anzusprechen, die sich auf den Erwerbsbereich beziehen. Das sind die Arbeitszeitpolitik, globale und regionale Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik, regionale Struktur- sowie Technologiepolitik.

Eine kurz- und mittelfristige Politik deutlicher *Arbeitszeitverkürzungen* schafft Voraussetzungen zum Abbau geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung. Sie erleichtert die gleichmäßige Beteiligung von Müttern und Vätern am Erwerbs- und Familienbereich und trägt zum Abbau geschlechtsspezifischer Segmentierung in Voll- und Teilzeitarbeit bei, die aus der *de facto* Alleinzuständigkeit der Frauen für die Familienarbeit resultiert (mit allen Folgen, wie Lohndiskriminierung der Frauen, höheres Arbeitsplatzrisiko usw.). Damit Frauen an den arbeitsplatzschaffenden Effekten von Arbeitszeitverkürzungen auch teilhaben, ist eine Reservierungsquotierung der zusätzlich entstehenden Arbeitsplätze erforderlich.

Über generelle Arbeitszeitverkürzungen hinaus ist eine Ausweitung der Freistellungsregelungen für Eltern (Elternurlaub, Freistellung bei Krankheit des Kindes) notwendig. Diese Strategien sind das Gegenkonzept zur von der konservativen Politik propagierten Strategie der Ausweitung flexibler und ungeschützter Beschäftigungsverhältnisse – vorwiegend für Frauen –, für die gegenwärtig die rechtlichen Grundlagen ausgebaut werden.

In der *Arbeitsförderungspolitik* müssen Leistungsansprüche auch bei längerer Erwerbslosigkeit bzw. längerer ausschließlicher Familienarbeit garantiert werden, wodurch insbesondere die Situation von Frauen in der Stillen Reserve verbessert würde. Für Frauen sind vermehrte Angebote an höherwertigen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen bereitzustellen, zu denen sie bisher kaum Zugang haben. Daran müssen sich Förderungsmaßnahmen für den Übergang von der Wiedereingliederungsfortbildung für einen Arbeitsplatz anschließen, denn für Frauen noch weit häufiger als für Männer bleibt es hier bei der Verweigerung tatsächlicher Wiedereingliederungschancen.

Entsprechende Verpflichtungen sind z. B. bei Neueinstellungen öffentlicher Arbeitgeber und privater Unternehmen, die Subventionen bzw. öffentliche Aufträge erhalten, vorzusehen.

In der Berufsbildungspolitik müssen die bisherigen Förder- und Modellprogramme zur beruflichen Erstausbildung junger Frauen wirkungsvoller gestaltet werden, indem als Hauptkriterium die Qualität des Ausbildungsberufes herangezogen wird, d. h. Förderung von zukunftsträchtigen Ausbildungsgängen. Zusätzlich sind Förderungsmaßnahmen für die Übernahme nach Ausbildungsabschluß auf einen qualifikationsentsprechenden Arbeitsplatz zu entwickeln. Außerdem müssen mehr vollqualifizierende Ausbildungsplätze außerhalb des

dualen Systems, d. h. in beruflichen Schulen und in Ausbildungsprojekten geschaffen werden, die einen anerkannten Ausbildungsabschluß in einem qualifizierten Beruf vermitteln.

Im Rahmen der *regionalen Struktur- und Beschäftigungspolitik* liegen praktizierte wirkungsvolle Beispiele zur Frauenförderung aus Groß-London, Schweden, Dänemark sowie den USA vor. Soweit regionale Beschäftigungs- oder Strukturanpassungssubventionen oder sonstige Industrieansiedlungs- und Wirtschaftsförderungsbeihilfen verausgabt werden, sind sie – entsprechend den besonderen regionalen Problemen des Frauenarbeitsmarktes – an die Erfüllung von Frauenförderungskriterien durch die Betriebe zu koppeln. In die Kontrolle sind die Gewerkschaften, die Betriebs- und Personalräte sowie lokale Einrichtungen der Frauenpolitik (z. B. kommunale Gleichstellungsstellen, Frauenbeauftragte bei den Arbeitsämtern) einzubeziehen.

Unter Umständen kann es sich als praktikabler erweisen, einen eigenen Regionalfonds für Maßnahmen zur Förderung qualifizierter Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen insbesondere in strukturbenachteiligten Regionen zu schaffen. Entsprechende Beispiele von Frauenmodell- und -förderungsprogrammen gibt es in der Berufsbildungspolitik von Bund und Ländern.

Beim Formulieren von Forderungen für eine *alternative Technologiepolitik* sind Ziele und Kriterien zur Unterstützung qualifizierter Berufsmöglichkeiten für Frauen einzubringen. Allgemein müssen Kriterien der Arbeitsplatzfolgen neuer Technologien (Sicherheit/Erhalt des Arbeitsplatzes, Qualität des Tätigkeitsspektrums, Belastungen) angelegt werden; das ist insbesondere für traditionelle Frauenbeschäftigungsbereiche von Bedeutung. Neue Technologien weisen grundsätzlich Gestaltungsspielräume auf, die gezielt im Interesse von Frauen zu nutzen sind und nicht im Gegenteil die Geschlechterpolarität in der Berufswelt noch verschärfen dürfen.

Humanisierungsmodelle sind zu fördern, die die hohe Belastung und den frühzeitigen Verschleiß auf Frauenarbeitsplätzen abbauen, denn hierdurch wird vielfach die faktische kurze Dauer der Erwerbstätigkeit von Frauen in diesen Bereichen erzwungen mit der Folge des Rückzugs in die Familie. So könnten die Perspektiven für eine längerfristige, kontinuierliche Erwerbstätigkeit der Frauen in solchen Bereichen verbessert werden.

Außerdem sind Modelle zu fördern, die neue Technologien so umsetzen, daß dabei Tätigkeitsanreicherungen sowie kollektive und

mehr eigenständige Arbeitsprozesse möglich werden, statt daß Restarbeitsplätze (i.d.R. für Frauen) geschaffen werden.

Damit Betriebe und Verwaltungen die durch alternative Beschäftigungs-, Struktur- und Technologiepolitik neu gesetzten Rahmenbedingungen und Entwicklungsspielräume auch tatsächlich im Interesse von Frauen anwenden, ist es notwendig, die Aufstellung und Umsetzung von *betrieblichen Frauenförderungsplänen in privaten Unternehmen und im öffentlichen Dienst* voranzutreiben. Sie haben zum Ziel, die qualifizierten Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen zu erweitern und Frauen in Aufstiegs- und Leitungsfunktionen zu bringen. Durch eine Umgestaltung der Arbeitsstrukturen und -bedingungen ist nicht nur Männern, sondern auch Frauen die Kontinuität der Berufstätigkeit anstelle des 3-Phasen-Modells mit dem bei Mutterschaft vorprogrammierten Berufsausstieg zu ermöglichen.

Dabei kommt konkreten Zielformulierungen (z. B. Quoten) eine zentrale Bedeutung zu; für die Öffnung von Ausbildungsplätzen in qualifizierten Berufen und ebenso für Aufstiegspositionen sind sie unbedingt notwendig. Quoten können operational formuliert werden, z. B.:

- als Reservierungsquotierung: ein bestimmter Anteil von Ausbildungs- und Weiterbildungsplätzen wird zunächst ausdrücklich für Frauen reserviert; sollten sich trotz aktiver Bemühungen nicht genügend Bewerberinnen finden, können die Plätze auch mit Männern besetzt werden,
- als Quotierung z. B. bei Aufstiegspositionen, die sich am Frauenanteil der jeweils darunterliegenden Funktions- und Qualifikationsebene orientiert.

Im *Maßnahmenplan* muß sich der Abbau geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung (z. B. in Form fachlicher Anreicherung von Frauenausbildungsgängen und -arbeitsplätzen, in der Umformulierung von Aufstiegskriterien und in der Umgestaltung von qualifizierten Arbeitsplätzen entsprechend den Familienbedürfnissen ausdrücken. In diesen Zusammenhang gehören auch Maßnahmen für eine Enthierarchisierung und einen neuen Zuschnitt der Berufe und Tätigkeitsfelder, die die Polarisierung zwischen den Frauenarbeitsplätzen der unteren Ebene und der zugehörigen, regelmäßig von Männern besetzten Führungsebene abbauen.

Vor allem aber müssen Maßnahmen zur Frauenförderung über die Eröffnung materieller Zugangschancen hinaus ein ermutigendes Klima für Frauen im Betrieb schaffen und gegen den alltäglichen Sexismus

wirken. Sie müssen die Arbeitsbedingungen und die Arbeits(zeit)organisation auf den bisherigen »Männerarbeitsplätzen« mit beeinflussen, so daß Frauen es auch für realistisch halten können, in solchen Bereichen zu arbeiten. Quoten sind unverzichtbar, um den Zugang für Frauen zu sichern, aber das alltägliche Überleben für Frauen auf »Männerarbeitsplätzen« muß, auch mit Familie, möglich werden, und dies ist eine Frage struktureller Veränderungen der Arbeitswelt.

Flankierend sind, damit solche materiell verbesserten Zugangs- und Arbeitschancen für Frauen im Erwerbssystem auch tatsächlich wahrgenommen werden können und gleiche Freiräume von Frauen wie Männern für die Gestaltung ihrer Lebenskonzepte gegeben sind, durch eine *Umorientierung der Sozial- und Familienpolitik* entscheidende Weichen zu stellen.

Für das Ziel, die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung und die Mehrfachbelastung der Frauen abzubauen, sind vor allem Maßnahmen notwendig, die

- die aus der Vergangenheit und der Gegenwart herrührenden Folgen der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung für die soziale Sicherung der Frau ausgleichen (z. B. Anrechnung von tatsächlichen Erziehungszeiten in der Rente, keine Ausgrenzung von Frauen mit längerer Familientätigkeit aus der Arbeitsförderungspolitik, dem System der Berufs-/Erwerbsunfähigkeitsrente usw., angemessene Mindestansprüche an sozialen Transfers);
- durch gesellschaftliche Angebote den Umfang der Reproduktionsarbeit in der Familie vermindern, den Druck auf Zuweisung der Familienarbeit an die Frauen mildern und ihre Chancen auf eine materiell selbständige Existenz durch Berufarbeit vergrößern. Erforderlich sind vor allem qualifizierte und auch quantitativ ausreichende Betreuungsangebote für Kinder sowie gesellschaftliche Unterstützung und Absicherung für Behinderte und ältere, pflegebedürftige Menschen;
- die Rahmenbedingungen verbessern, unter denen Frauen sich mit Männern über die Aufgabenverteilungen in der Familie auseinanderzusetzen haben: z. B. Elternurlaub statt Mutterschaftsurlaub, Begrenzung des Ehegattensplittings, das die Ein-Verdiener-Ehe mit der Nichterwerbstätigkeit der Ehefrau zur staatlich honorierten Lebensform macht, Absicherung der selbständigen Frau in Ehe und Familie, z. B. bei Scheidung, Schutz vor Gewalt in der Ehe und vor ungewollter Mutterschaft.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß zur gesellschaftlichen Verwirklichung von Fraueninteressen Frauenpolitik einen Raum und

Kompetenzen im Rahmen politischer Institutionen braucht. Das bedeutet die Forderung nach frauenpolitischen Gleichstellungsstellen und Frauenbeauftragten in allen Bereichen, auf allen Ebenen. Dabei ist aktuell besonders die Einrichtung kommunaler Gleichstellungsstellen hervorzuheben. Diese können durch die Aufstellung von Frauenförderungsplänen für die kommunale Personalpolitik, durch die Geltendmachung von Frauenbedürfnissen in der kommunalen Sozialpolitik sowie durch die Unterstützung der Aktivierung von Frauen selbst zur Verbesserung der Arbeits- und Lebenschancen von Frauen beitragen.

Diese institutionelle Ebene von Frauenpolitik ist nicht als Ersatz für die autonome und die gewerkschaftliche Frauenbewegung zu sehen. Sie hat die Aufgabe, den Zugang in den etablierten politischen Einrichtungen und Entscheidungsstrukturen zu sichern.

Teil B

## Schwerpunktthemen 1985

# I. Wirtschaftsdemokratische Alternativen für den Banksektor

## 1. Einleitung: Regulierung der Wirtschaft durch die Banken?

In früheren Memoranden haben wir wiederholt dargelegt, daß eine alternative Wirtschaftspolitik nur dann langfristig Erfolgschancen haben kann, wenn sie mit bewußten und steuernden Eingriffen in den ökonomischen Produktions- und Reproduktionsprozeß verbunden ist. Es bedarf veränderter Investitionskriterien und Produktionsziele, demokratischer Entscheidungsstrukturen in den Unternehmen und einer Begrenzung der Autonomie der Betriebe, um beschäftigungspolitischen und ökologischen Zielsetzungen zum Durchbruch zu verhelfen. In diesem Sinne ist die Demokratisierung der Wirtschaft ein unverzichtbarer Bestandteil alternativer Wirtschaftspolitik. Sie beinhaltet die Ausweitung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Gewerkschaften im Betrieb und Unternehmen, die Schaffung überbetrieblicher Mitbestimmung in Form von Wirtschafts- und Sozialräten, die demokratische Rahmenplanung des Staates und die Vergesellschaftung einzelner Unternehmen und Branchen.

Die Forderungen nach Demokratisierung der Wirtschaft sind kein Selbstzweck, kein Ziel an sich. Sie müssen sich vielmehr dadurch legitimieren, daß sie die Realisierung vorgegebener gesellschaftlicher und wirtschaftspolitischer Ziele besser gewährleisten als die am privaten Profit orientierte Marktsteuerung der Produktion. Die Demokratisierung der Wirtschaft bedeutet auch nicht generell eine Abschaffung des Marktes, sondern nur in jenen Bereichen, in denen die marktwirtschaftliche Lenkung unfähig ist, gesellschaftlichen und individuellen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

Drei Schwerpunkte beinhaltet die Strategie der Demokratisierung der Wirtschaft:

- Die Demokratisierung der Unternehmensverfassung

Hierzu gehört die Ausweitung der Montanmitbestimmung auf alle Unternehmen, die Ausweitung der Rechte der betrieblichen Interessenvertretungen besonders bei Kündigungen, Investitionsentscheidungen und dem Einsatz neuer Technologien sowie eine erweiterte Mitbestimmung der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz.

- Die Erweiterung der überbetrieblichen Mitbestimmung

Durch demokratisch legitimierte Wirtschafts- und Sozialräte auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sind Unternehmensentscheidungen stärker in eine politische Gesamtkonzeption einzubetten.

– Die Vergesellschaftung von marktbeherrschenden Unternehmen, von Schlüsselindustrien und die Vergesellschaftung von Krisenbranchen, die mittels marktwirtschaftlicher Steuerung nicht mehr existenzfähig sind.

Vor diesem generellen Hintergrund legen wir im folgenden einen Vorschlag zur Demokratisierung und Vergesellschaftung des Bankensektors vor.

Im Teil B des MEMORANDUM '84 ist u. a. der Sektor der Kreditinstitute in der Wirtschaft quantitativ umschrieben und seine wirtschaftliche Lage und Entwicklung gekennzeichnet worden. Sie zeichnete sich aus durch einen wachsenden Anteil am gesamtwirtschaftlichen Vermögen, steigende Beschäftigungszahlen in den 70er und noch stärker steigende Gewinne in den 80er Jahren. Gleichzeitig wurde auf zwei herausstechende Charakteristika des Bankensektors hingewiesen: Seine wachsende Konzentration bei gleichzeitig verschärftem Wettbewerb und der relativ hohe Anteil der öffentlich-rechtlichen und gemeinwirtschaftlichen Kreditinstitute bei gleichzeitiger profitwirtschaftlicher Orientierung. Während dort der globale Teil der Analyse im wesentlichen auf das ökonomische Potential des Bankensektors und seine innerzweigliche Konzentration gerichtet war, soll hier einleitend stärker auf den Einfluß, den die Geschäftspolitik der Banken auf die übrige Wirtschaft ausübt, eingegangen werden, um im Anschluß demokratische Alternativansprüche zur gegenwärtigen Geschäftspolitik und Entscheidungsstruktur zu diskutieren.

Die Kreditabhängigkeit der BRD-Industrie ist im volkswirtschaftlichen Durchschnitt relativ hoch; andersherum ausgedrückt, die Industriefinanzierung wird im wesentlichen von den Banken wahrgenommen. Gemessen an der Bilanzstruktur bestehen nach einer Hochrechnung der Bundesbank 81 % der Passiva aller nicht-finanziellen Unternehmen aus Verbindlichkeiten; davon sind 14 % Rückstellungen: Die Bundesbank schätzt, daß bei Abzug der Pensionsrückstellungen, die trotz einiger Vorbehalte als Eigenkapital anzusehen sind, die Eigenkapitalquote der Unternehmen nicht 19 %, sondern 25 % betrage (Monatsbericht 11/84). Immerhin wären damit drei Viertel der Passiva Fremdkapital, die sich aus gegenseitigen Unternehmenskrediten und Bankkrediten zusammensetzen. Aus der Analyse der Finanzierungsverhältnisse der Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und des Handels durch die Bundesbank für 1982 geht hervor, daß bei ihnen

73,9 % der Passivseite Fremdmittel darstellen, davon 13,5 % Rückstellungen. In dieser Statistik sind auch die Kreditverflechtungen zwischen den Unternehmen – vor allem über Lieferantenkredite – enthalten.

Nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die den Unternehmenssektor anders abgrenzt, wurden 1982 von den Unternehmen des Produzierenden Gewerbes 66,9 Mrd. DM Bankkredite aufgenommen; dies entspricht 54 % der Veränderungen der Verbindlichkeiten insgesamt. Weitere 12 % entfallen auf Darlehen von Versicherungen und Bausparkassen.

Der relativ hohe Anteil der Fremdfinanzierung steht nicht im Widerspruch zur ebenfalls hohen, 1983 auf 102,5 % gestiegenen, Selbstfinanzierungsquote: Ein wesentliches Merkmal sowohl der Abhängigkeit von Bankkrediten generell als auch der Gestaltung der Kreditbedingungen stellt die Größe der betreffenden nachfragenden Unternehmen dar. 1983 hatten wir einen außerordentlichen Anstieg des Jahresüberschuß v. St. von 36 % zu verzeichnen, während im selben Jahr die Konkursrate auf eine bis dahin unbekannte Höhe von 16 144 kletterte. So unterschiedliche Verwertungsbedingungen müssen sich auch bei der Finanzierung auswirken. Betrachtet man die zweigliche Untergliederung aller Unternehmen, die in der Statistik der Bundesbank erfaßt werden, sind bei den hochkonzentrierten Wachstumsindustrien niedrigere Verbindlichkeiten, gemessen an der Bilanzsumme, als bei den niedriger konzentrierten Zweigen anzutreffen. Das ist als ein empirischer Hinweis darauf anzusehen, daß die Großunternehmen weniger auf inländische Bankkredite angewiesen sind als die kleinen und mittleren Unternehmen. Deren Kreditabhängigkeit ist insofern noch höher anzusehen, als es in den gesamtwirtschaftlichen Zahlen zum Ausdruck kommt. Das stärkere Angewiesensein auf Kredite ist begleitet von einer größeren Abhängigkeit in bezug auf die Bedingungen der Kreditvergabe:

Nach § 18 KWG ist den Banken ab einer Kreditvergabe von über 50 000 DM vorgeschrieben, sich die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kreditnehmers offenlegen zu lassen. Die Vorlage des Jahresabschluß wird in der Regel verlangt, daneben werden die für die Bestellung von Sicherheiten in Frage kommenden Vermögenswerte auf ihre Verwertbarkeit hin untersucht. Der Umfang und die Qualität der der Bank zugänglichen Informationen hängt neben untergeordneten Faktoren, wie technische Ausstattung und Schulung der Kreditsachbearbeiter, von ihrer Machtposition gegenüber dem jeweiligen Kreditnehmer ab. Je stärker die Position der Bank, desto größer wird ihre Möglichkeit sein, entsprechende Informationen zu erhalten und Einblick in unter-

nehmensinterne Daten zu verlangen. Bei durchschnittlicher oder unterdurchschnittlicher Ertragskraft, niedriger Eigenkapitalausstattung und/oder geringer Anlagendeckung verringert sich umgekehrt der Verhandlungsspielraum des kreditnachfragenden Unternehmens erheblich; es muß restriktive Kreditkonditionen akzeptieren, z. B. Zinsgleitklauseln oder Gläubigerkündigungs klauseln, die den Banken das Recht einräumen, entweder die Zinssätze periodisch an veränderte Refinanzierungsbedingungen anzupassen oder den Kredit zu kündigen. Das Kündigungsrecht der Kreditnehmer ist nach den Bestimmungen der AGB der Banken dagegen viel restriktiver; eine Erhöhung der Darlehenszinsen stellt keinen Kündigungsgrund dar. Die Verhandlungsmacht des Unternehmens hängt im wesentlichen von seiner Bonität und den wettbewerblichen Ausweichmöglichkeiten ab; von Einfluß ist auch der Umfang des Gesamtgeschäfts, das sich an die Kreditaufnahme anschließt. Der Verschuldungsspielraum wirtschaftlich schwächerer Kreditnachfrager wird zusätzlich durch die Stellung weitreichender Sicherheiten eingeschränkt: selbstschuldnerische Bürgschaften, reale Sicherheiten durch Sicherungsübereignung bei Sachwerten und Abtretung von Forderungen aus Waren oder Dienstleistungen, Negativerklärungen, in denen sich der Kreditnehmer verpflichtet, keine anderweitigen Kreditverpflichtungen einzugehen und Pfandklauseln, die die Bank berechtigen, im Konkursfall in ihrer Verfügungsgewalt befindliche Vermögenswerte zu verwerten, – der Umfang der Ausschöpfung dieser Sicherheiten richtet sich nach der Bonität des Kunden. Markt- und finanzstarke Unternehmen dagegen können die entsprechenden Vermögenswerte in ausreichendem Umfang anbieten, während gleichzeitig die Nachfrage nach den Sicherheiten wegen ihrer Marktposition geringer ist, so daß sich ihr Kreditspielraum im Verhältnis zu weniger finanzstarken Unternehmen überproportional erhöht. Aus der profitorientierten Logik der Kreditbanken ergibt sich von daher eine potentielle Überversorgung markt- und finanzstarker Unternehmen, vor allem, wenn sie Kredite für Investitionen in von den Banken als zukunftsträchtig angesehenen Felder nachfragen. Dem steht eine, gemessen am Bedarf, tendenzielle Unterversorgung klein- und mittelständischer Betriebe gegenüber, da hier die Kreditvergabe für die Banken mit höheren Kosten und Risiken belastet ist. Die Folge ist eine Förderung der Konzentration, eine sektorale und regionale Ungleichbehandlung und damit eine Verschärfung der krisenhaften Entwicklung. Dieser ungleichgewichtige Effekt privatwirtschaftlicher Kreditpolitik wird besonders deutlich in wirtschaftlichen Rezessionsphasen, die mit steigenden Insolvenzen vor

allem kleiner und mittlerer Betriebe einhergehen. Aufgrund mangelnder rentabler Investitionsmöglichkeiten bilden sich bei vielen Großunternehmen Liquiditätsüberschüsse, die für Finanzanlagen und Schuldentilgung verwandt werden, während kleinere Unternehmen in Liquiditätsschwierigkeiten geraten, weil ihre Finanzdecke nicht ausreicht. Sie sind verstärkt auf Lieferanten- und Bankkredite angewiesen, während des Bankrisiko objektiv zunimmt und die Bereitschaft zu weiteren Krediten im selben Ausmaß abnimmt.

Liegt dagegen keine Kreditabhängigkeit der Unternehmen von den Banken vor, weil deren eigene Finanzmittel sie mit genügend Liquidität ausstatten – der Siemens Konzern z. B. verfügt über 23 Mrd. DM flüssige Mittel und 14,3 Mrd. DM Wertpapiere u. ä. (mit einer solchen Bilanzsumme würde er immerhin auf Platz 7 der privaten Banken liegen) – muß trotzdem von einer Beeinflussung der Unternehmenspolitik durch die großen Banken gesprochen werden: die Rede ist von der engen wechselseitigen Verflechtung zwischen Industrie-, Handels- und Bankunternehmen durch personelle Mitgliedschaft in Aufsichtsrat- und anderen Kontrollorganen und Kapitalbeteiligungen (vgl. MEMORANDUM '84, S. 340ff.). Unter den 30 größten Unternehmen der BRD (ohne Banken, nach Wertschöpfung) sind die Banken 1982 in 21 Unternehmen vertreten, dabei bei den ersten 11 mit einer Ausnahme immer. In 14 Fällen wird Vollmachtstimmrecht ausgeübt, in 7 Fällen besteht eine Kapitalbeteiligung und in allen 21 Fällen werden Aufsichtsratspositionen wahrgenommen. Dabei ist neunmal die Wahrnehmung von Aufsichtsratspositionen mit Vollmachtstimmrechten, fünfmal mit Vollmachtstimmrechten und Beteiligungen verknüpft. Dadurch kommt es zu Kumulierungen des Einflußpotentials aus den verschiedenen geschäftlichen Tätigkeiten, die die Macht der Banken gegenüber dem betreffenden Unternehmen erhöhen. Diese 21 Unternehmen vereinen eine Wertschöpfung von 109 Mrd. DM auf sich, beschäftigen 1,8 Mill. Menschen, tätigen Sachanlagen von 84 Mrd. DM und verfügen über einen Cash flow von 27 Mrd. DM (berechnet nach Monopolkommission, Hauptgutachten 1983/84, Tabellen 7, 16, 17 und II.2, II.5/Aufsichtsratsmandate aus Geschäftsberichten). Wertschöpfung und Beschäftigte betragen damit mehr als die Hälfte der entsprechenden Werte der 100 größten Unternehmen, die Sachanlagen über 40%. Damit vereinen sie einen beträchtlichen Anteil wirtschaftlicher Macht, die sich aus monopolistischen Marktverhältnissen ergibt, auf sich. Noch deutlicher wird das, wenn man diese Verflechtungen nach Industriezweigen aufschlüsselt: Die vier wichtigen Schlüsselsektoren Chemische Industrie, Straßenfahrzeug-

bau, Elektrotechnik sowie Eisen und Stahl vereinen mehr als ein Drittel des Umsatzes der gesamten Industrie, über 40 % der Investitionen, 44 % der Warenexporte und 60 % der Direktinvestitionen auf sich. Sie sind gleichzeitig überdurchschnittlich stark konzentriert mit einer Umsatzkonzentration zwischen 40 % (Chemie) und 65 % (Straßenfahrzeugbau) bei den ersten sechs Unternehmen des Zweigs. Bei fünf dieser Chemiekonzerne, vier der Kfz-Konzerne und der Elektrokonzerne und sechs der Stahlkonzerne sind die Banken vertreten. Mit anderen Worten: Sie nehmen teil an unternehmerischen Entscheidungen, die die Struktur unserer Volkswirtschaft bestimmen. Wachstums- und Strukturpolitik wird eben nicht nur durch die Bundesregierung betrieben, sondern auch über Konzernzentralen gesteuert; Teil dieses wirtschaftlichen Machtapparates sind die Banken.

Die Frage der Bankenmacht ist damit aktueller denn je, und ebenso aktuell und dringend ist die Forderung nach ihrer Entmachtung durch wirtschaftsdemokratische Alternativen. Bankfunktionen im Rahmen der Kreditpolitik und die Konzentration in der Wirtschaft wirken zusammen, so daß die Verfolgung der eigenen Rentabilitätsinteressen eine wirtschafts- und strukturpolitisch schädliche Steuerung der Volkswirtschaft beinhaltet. Will man beschäftigungsorientierte, soziale, ökologische und entwicklungspolitische Steuerungskriterien für die Wirtschaftspolitik durchsetzen, müssen diese privaten Steuerungsmechanismen in der Theorie berücksichtigt und in der Praxis eingeschränkt werden.

Konkurrenz und staatliche Bankenaufsicht reichen dazu ganz offensichtlich nicht aus: Zwar ist im Bankbereich gegenwärtig eine Zunahme des Wettbewerbs um Marktanteile auf dem Binnenmarkt zu konstatieren, aber es handelt sich dabei im wesentlichen um das Einwerben von Einlagen im Mengengeschäft zur günstigen Refinanzierung, bei dem sog. »dummen Sparer«, der von allen Bankengruppen gemeinsam zur Kasse gebeten wird: Dieser Wettbewerb führt nicht zu konkurrenzwirtschaftlichen Alternativen im Sinne einer effektiven Verhandlungsmacht der Nachfrager. Diesen bleibt im wesentlichen die Alternative zwischen Annahme oder Ablehnung von standardisierten Leistungsprogrammen, die in Preis und Konditionen nur unwesentlich voneinander abweichen. Außerdem findet dieser verschärzte Konkurrenzkampf, der sich auch in den Auseinandersetzungen um das KWG niederschlug, vor dem Hintergrund einer gleichzeitig wachsenden Konzentration im Bankensektor statt, – eine Tendenz, die durch die Herabsetzung der Großkreditgrenze und die Nichtan- bzw. Aberkennung von Eigenkapitalsurrogaten bei Sparkassen und Genossenschaften zusätzlich verstärkt werden wird (s. u.).

Noch weniger ist die staatliche Bankenaufsicht als Korrektiv von Fehlentwicklungen der Wirtschaft und Wirtschaftspolitik der Banken anzusehen. An und für sich sind die gesetzlichen Rechte des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen sehr weitgehend (§§ 32ff. KWG); § 47 KWG eröffnet der Bundesregierung die Möglichkeit, bei »Schwerwiegenden Gefahren für die Gesamtwirtschaft«, die aus wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Kreditinstitute resultieren, einzuschreiten und einzelne Kreditinstitute bzw. die Börse zu schließen. Der hohe Grad der Beaufsichtigung und Reglementierung des Kreditsektors richtet sich nicht nach sozialen und beschäftigungspolitischen Kriterien, sondern ist orientiert an der Gewährleistung von Kreditversorgung und Zahlungsverkehr. Fälle wie die SMH-Bank oder die nicht minder spektakulären Krisen unter den Genossenschaftsbanken, zuletzt in Hamm und Oberhausen, zeigen, daß die staatliche Aufsicht sich auf die Regulative des Marktes verläßt, und erst bei deren offenkundigem Versagen – oder Wirken! – eingreifen. Da wird ihr aber durch die sog. »Selbstkontrolle« des Bankgewerbes eine Schranke gesetzt: Mußten die staatlichen Rechte in den 60er Jahren kaum wahrgenommen werden, weil die wirtschaftlichen Wachstumsbedingungen es nicht notwendig machten, so sind in den 70ern nach der ersten Bankenkrise von Herstatt zwei Fonds gegründet worden, der Einlagensicherungsfonds und die Liquiditätskonsortialbank, die ein staatliches Eingreifen im drohenden und eintretenden Konkurs überflüssig erscheinen lassen, weil die Angelegenheit »unter – den sonst feindlichen – Brüdern« geregelt wird. Die staatliche Regulierung des Bankensektors wird durch denselben abgelehnt und beschränkt sich trotz weitergehender Rechte weitgehend auf den formalen Rahmen der Berichterstattung gegenüber dem Bundesaufsichtsamt und der Bundesbank und die geld- und zinspolitischen Reglementierungen des Kreditmarktes und die Geldmengensteuerung, die im wesentlichen in Übereinstimmung mit den Kreditinstituten betrieben wird – und wenn nicht, wird sie häufig unterlaufen.

## 2. Kreditpolitik muß zur Unterstützung einer beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik beitragen

Eine alternative Wirtschaftspolitik des qualitativen Wachstums kann aufgrund dieser engen Wechselbeziehungen zwischen Industrie- und

Banksektor vor der Kreditpolitik nicht halmachen, sondern muß sie in Durchsetzungsstrategien beschäftigungspolitischer und gesamtwirtschaftlich sinnvoller Ziele einbeziehen. Einen Beitrag dazu könnte eine selektive Kredit- und Zinspolitik darstellen. Im Rahmen ihrer Kreditpolitik betreiben Banken faktisch Wachstum- und Strukturpolitik, insofern sie einmal überhaupt Investitionen finanzieren und zweitens bestimmte Kreditnehmer vor anderen bevorzugen. Beides geschieht nach Maßgabe ihrer Rentabilität. Hieran gilt es anzuknüpfen und die Rentabilitätsorientierung durch andere Kriterien zu ergänzen und einzuschränken:

Verbunden mit einer Kreditberatung und anderen Serviceleistungen, die sich an gesamtwirtschaftlichen Vorstellungen orientieren, könnten Kredite als Mittel der Subventionierung von Unternehmen gehandhabt werden. Die Kreditwürdigkeitsprüfung müßte sich nicht mehr allein auf die Bonität der Kreditnehmer richten, sondern Kriterien wie Beschäftigungseffekte der angestrebten Investitionen, Auflagen zum Umweltschutz oder zur Schonung von Ressourcen mit einschließen. Je nach ihrer Erfüllung wären die Kreditvergabe und die Kreditvergabebedingungen differenziert zu gestalten. Eine selektive Kredit- und selektive Zinspolitik müßte in bezug auf die Unternehmensgröße als Teil einer Mittelstandspolitik, in bezug auf den Wachstumstyp als Teil qualitativer Technologiepolitik und Beschäftigungspolitik begriffen werden. Schwerpunkte des im Memorandum vorgelegten Sofortprogramms sind bspw. die »Förderung und Umsetzung neuer Technologien zur rationellen Verwendung von Energie und Rohstoffquellen« und »Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung einer befriedigenden Qualität der Umwelt«. Die dort im einzelnen vorgeschlagenen Programmpunkte erfordern aber neben den veranschlagten öffentlichen Mitteln auch private Investitionen, z. B. für Rauchgasentschweiflung in Großfeuerungsanlagen oder zur Wärmedämmung und Nutzung energiesparender Heiztechniken, zum Ausbau regenerativer Energiesysteme in der Industrie u. a. m. (vgl. vorne Teil A Abschnitt 4.3 und MEMORANDUM '84, S. 159f.). Die entsprechende Kreditierung der notwendigen Investitionsvorschüsse könnte dann zu besonders günstigen Bedingungen – große Kreditplafonds, niedrige Refinanzierungskosten für die Bank und Weitergabe dieser Vorteile durch entsprechend niedrige Zinskosten und vorteilhafte Tilgungsmodalitäten für den Kreditnehmer – vergeben werden.

Der Zielkatalog solcher Kreditprogramme müßte eingebettet sein in die Vorstellungen zur Entwicklung eines qualitativen Wachstums, – es geht nicht etwa darum, nach den Kriterien ›klein‹ und ›unrentabel‹

Kredite zu vergeben, die auf Kosten des gesamtwirtschaftlichen Wachstumstemos Arbeitsplätze nur vorübergehend erhalten, sondern über diesen Weg Änderungen des Wachstumstyps durchzusetzen. Gleichzeitig könnte sie auch ein Instrument sektoraler und regionaler Steuerung der Investitionen darstellen.

Schließlich müßte auch die Außenhandelspolitik über die Kreditvergabe beeinflußt werden: Das Warenexportgeschäft ist ohne die Mitwirkung der Banken nicht denkbar. Durch die Ausdehnung des Welthandels und damit einhergehende Veränderungen im Verhältnis Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer haben sich neue und erweiterte Anforderungen an die Finanzierung des Außenhandels und der Direktinvestitionen ergeben, die sowohl die Beteiligungen der Banken an diesen Geschäften als auch ihren Einfluß darauf noch erheblich erweitert haben.

Im Rahmen dieser Geschäfte sind daher ebensoviele Ansatzpunkte der Beeinflussung der Außenhandelsströme und des Kapitalexports vorstellbar. Der Warenexport des industriellen Kapitals könnte regional und strukturell über selektive Kreditvergaben und Zinsgestaltung beeinflußt werden. Die Beeinflussung des Außenhandels durch die Banken müßte sich in eine Entwicklungspolitik einordnen, die eine gerechte internationale Arbeitsteilung, die Erhaltung der Naturreichtümer in den unterentwickelten Ländern und deren autonome wirtschaftliche Entwicklung zum Ziel hat.

Qualitatives Wachstum als Ziel der Veränderung von Beschäftigung und Produktionsstruktur nach sozialen, bedarfsgerechten und ökologischen Maßstäben im Innern und Entwicklungspolitischen Zielen nach außen beinhaltet also eine gezielte Steuerung des Kreditvolumens des Bankensektors nach anderen als privatwirtschaftlichen Kriterien. Zur Durchsetzung dieser selektiven Kreditvergabepolitik wäre eine Politik der gestaffelten Aktivreserven denkbar (vgl. MEMORANDUM '80, S. 279). Jede Erhöhung der Reservesätze belastet im ersten Schritt die Rentabilität der Banken, weil die Mindestreserven zinslos gehalten werden müssen. Im zweiten Schritt wird diese Belastung an Kreditnehmer und Einleger weitergegeben; die Aktivreserven verteuren das Kreditangebot. Um bestimmte Kreditarten zu begünstigen, müßten also umgekehrt die Aktivreservesätze dafür niedrig gehalten werden. Die Ausweichmöglichkeiten für die Banken sind eingrenzbar: Jede Verbilligung der Refinanzierung kann durch eine entsprechende Erhöhung der Aktivreservesätze beantwortet werden, so daß die Zinssätze des Kreditangebots von der Bundesbank relativ gut kontrolliert werden können. Solche Maßnahmen hätten den Vorteil, daß sie an

bestehende Formen der geldpolitischen Steuerung anknüpfen und administrativ einfach zu handhaben sind. Voraussetzung der Effektivität bleibt allerdings, daß die Vorteile der niedrigen Reservehaltung auch weitergegeben werden. Damit ist diese Form der Steuerung, wie alle indirekten Formen, vom unternehmerischen »good will« abhängig.

Aber nicht nur private Wirtschaft und Banken stehen in Beziehung zueinander, sondern es besteht auch ein enges, wenn auch qualitativ anders beschaffenes, Verhältnis zwischen Staatshaushalt und Kreditwirtschaft, das sich auf mehrere Bereiche gründet. Einmal werden durch die geld- und kreditpolitischen Hoheitsrechte der Bundesbank gegenüber dem Kreditgewerbe und ihre gleichzeitige Anbindung an den Bundeshaushalt indirekte Beziehungen hergestellt; die Bundesbank ist Mitglied der Gremien der Finanz- und Konjunkturplanung und des Zentralen Kapitalmarktausschusses. Des weiteren ist ein erheblicher Teil der Kreditinstitute öffentlich-rechtlich und in Länder- bzw. Bundesbesitz; dazu zählen vor allem die Sparkassen und die Spezialinstitute des Bundes. Zu deren möglicher Eingliederung in eine alternative Kreditpolitik über die bisher vorgeschlagene Maßnahme hinaus werden unten Vorschläge entwickelt. Und schließlich gibt es unmittelbar ökonomische Beziehungen zwischen Kreditsektor und öffentlicher Hand durch deren wachsende Verschuldung, die zum überwiegenden Teil über Kredite aus dem privaten und öffentlich-rechtlichen Bereich finanziert und mit marktüblichen, teuren Zinsen belastet wird. Zur Finanzierung einer Politik des qualitativen Wachstums wird sogar eine zusätzliche Ausweitung der Nettokreditaufnahme notwendig. Sie sollte im Rahmen einer alternativen Kreditpolitik über die Aufführung der Bundesbankgewinne und über eine direkte Übernahme eines Teils der Neuverschuldung durch die Bundesbank erfolgen. Damit verbundene inflationäre Gefahren lassen sich dadurch ausschalten, daß die direkten Notenbankkredite an die Stelle der gegenwärtig praktizierten Geldmengenpolitik durch Verringerung der Mindestreservesätze der Banken und die Ausweitung ihrer Rediskontkontingente bei der Bundesbank treten. Der Vorteil liegt in der Einsparung der hohen Zinsen, die die Banken der öffentlichen Hand bei einer Ausleihung zu marktüblichen Bedingungen abnehmen, obwohl ihnen selbst das Zentralbankgeld kostenlos oder mindestens zinsgünstig zur Verfügung gestellt wird (1980 bis 1983 schätzungsweise 11 Mrd. DM).

Das könnte begleitet sein von der Einführung einer Sekundärreserveverpflichtung: Die Kreditinstitute würden verpflichtet, einen Teil der Staatsschuldtitel niedrig verzinst in ihren Kreditbeständen zu halten,

der in Relation zu ihren Eigenbeständen oder, wenn er als Aktivreserve gestaltet wäre, zu ihre Kreditvolumen bestimmt werden würde.

Eine Verschuldung direkt bei der Notenbank hätte damit für die privaten Banken und den Sparkassensektor zur Folge, daß das Geschäft mit der öffentlichen Verschuldung entfiele. Die Kredite an öffentliche Haushalte machen 1983 knapp ein Viertel aller Kredite an inländische Nichtbanken aus; dabei entfallen 46 % auf den Sparkassensektor und fast ein Viertel auf Großbanken und Hypothekenbanken (vgl. MEMORANDUM '84, S. 391 ff sowie ausführlich: Axel Troost, Staatsverschuldung und Kreditinstitute, 1984). Die geringen Verwaltungskosten, das fehlende Kreditausfallrisiko und die Nicht-Anrechnung auf das deckungspflichtige Kreditvolumen lassen eine besondere Profitabilität der Kredite an die öffentliche Hand vermuten. Die Forderung nach einer Notenbankverschuldung müßte daher nicht allein durch eine Gesetzesänderung, sondern auch gegen den Widerstand der Banken durchgesetzt werden.

### 3. Beschäftigungsorientierte Kreditpolitik setzt eine Einschränkung der Macht der Banken voraus

Die Durchsetzung einer Kreditpolitik, die sich nicht mehr ausschließlich von einzelwirtschaftlichen Rentabilitäts- und Sicherheitskriterien leiten läßt, kann nur dann von Erfolg begleitet sein, wenn gleichzeitig die wirtschaftliche Macht der privaten Banken und die uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit des Bankmanagements begrenzt wird.

Als wesentliche Ursache der suboptimalen Kreditverteilung wurden oben neben einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsgesichtspunkten die engen Verflechtungen von Industrie-, Handels- und Bankunternehmen dargestellt, die vor allem durch Depotstimmrechte, Kapitalbeteiligungen und Aufsichtsratsmandate, die darauf und auf den Kreditbeziehungen fußen, hergestellt werden. Sie gilt es daher an erster Stelle einzuschränken:

Die Aufsichtsratsmandate verschaffen ihren Trägern das Recht auf Bestellung, Abberufung und laufende Überwachung der Geschäftsführung des Vorstands nach Maßgabe ihrer Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Dazu kann der Aufsichtsrat Bücher einsehen und die Kasse sowie die Bestände an Wertpapieren und Waren prüfen. Gegebenenfalls ist er mit dem Recht ausgestattet, gegen

eine nachlässige Geschäftsführung einzuschreiten, sein Veto gegen zu große Risiken einzulegen oder »bestimmte Arten von Geschäften« (§ 111 Akt Ges) an seine Zustimmung zu binden (z. B. Großkredite). Es handelt sich insofern bei Aufsichtsratsposten nicht in erster Linie um gutbezahlte Repräsentationsposten, sondern um ein Amt, das, bei entsprechend mehrheitlichem Auftreten der Kapitalseite, eine Macht-position gegenüber dem Vorstand beinhaltet und deshalb auch eine nicht zu unterschätzende Erweiterung des Einflußbereiches der Bankvorstände darstellt, insbesondere wenn diese, was häufig der Fall ist, den Vorsitzenden stellen. Eine weitere Begrenzung der höchstzulässigen Zahl der Aufsichtsratsmandate pro Person und pro Institut und die Pflicht zur Veröffentlichung seines Berufes, der Unternehmenszugehörigkeit des Mandatsträgers und seiner Mitgliedschaft in anderen Aufsichtsräten, Beiräten, Verbänden und Beratungsgremien wäre ein Schritt, um diese Kompetenzen einzuschränken und die Einflußnahmen stärker zu streuen. Zum anderen würde dadurch eine vermehrte Transparenz der Beziehung für Belegschaftsvertreter und Beschäftigte, Konsumenten, Gläubiger und kleine Anteilseigner erreicht.

Das Depotstimmrecht erweitert die durch die Beteiligungen der Banken an Nichtbanken gegebenen Einflußmöglichkeiten quantitativ erheblich. Es bezieht sich auf die Hauptversammlung, die die Verwendung des Bilanzgewinns und Maßnahmen der Kapitalherab- oder Heraufsetzung genehmigt, vor allem aber das Recht auf Bestellung und Entlastung des Aufsichtsrats hat. Die zahlreichen Aufsichtsratsmandate der Banken sind daher nur im Zusammenhang mit dem Depotstimmrecht zu sehen (Zahlenangaben vgl. MEMORANDUM '84, S. 352). Sie vermitteln dabei nicht nur den Banken mit Depots im Kreditgeschäft mit den entsprechenden Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber denen ohne Depots, sondern begründen einen Einfluß auf Unternehmensentscheidungen, der für deren Marktposition wesentlich sein kann (vgl. Monopolkommission, HG II, Tzf. 604). Der undemokratische Charakter dieses Depotstimmrechts wird am deutlichsten am Beispiel der Großbanken: Zwischen 40 und 60 % der Stimmen in deren Hauptversammlungen werden dort von den Banken selber durch Depotstimmrecht vertreten; sie »kontrollieren« sich faktisch selbst (vgl. Capital 10/84). Eine Einschränkung auch der Depotstimmrechte über die Vollmachtregelung hinaus ist daher auf jeden Fall geboten. Allerdings wäre damit das Problem nicht aus der Welt geräumt, daß die Kleinaktionäre in der Regel ihre Stimmrechte nicht wahrnehmen; es müssen adäquate Vertretungsformen gefunden werden. Denkbar wäre z. B. eine Delegiertenversammlung

der Aktionäre, zu der Aktionärsvereinigungen, Kreditinstitute, Belegschaftsaktionäre u. a. Interessengruppen Kandidaten aufstellen. Eine andere Möglichkeit bestünde in der Gründung unabhängiger, treuhänderischer Aktiendepotorganisationen, die alleine delegierte Stimmrechte ausüben und öffentlich-rechtlich überwacht werden.

Die Industriebeteiligungen der Banken sind unterschiedlich zu bewerten: Prinzipiell ist es wegen der damit verbundenen Häufung von Marktmacht in einer Hand abzulehnen, daß Banken Industriebeteiligungen an Konzernen halten. Die Markteintrittsschranken in einzelnen hochkonzentrierten Industriezweigen werden enorm heraufgesetzt, so daß die Konzentration der Wirtschaft über das durch die concentration ratios erfaßte Maß hinaus ansteigt. Gesamtwirtschaftlich schädlich sind ebenfalls spekulative Paketgeschäfte mit Aktien, die nur auf der Ertragsseite der Bank positiv zu buche schlagen, volkswirtschaftlich aber parasitäre und destabilisierende Transaktionen darstellen. Anders zu beurteilen ist dagegen der Erwerb von Kapitalanteilen zur Sicherung von Krediten und zur Unternehmenssanierung, die nach erfolgten revirement wieder an der Börse plaziert oder in gesellschaftliches/genossenschaftliches Eigentum übergehen. Solche Kapitalanteile haben positive Auswirkungen auf die Arbeitsplatzerhaltung, wenn sichergestellt wird, daß die Bank ihre faktisch gegebene unternehmerische Mitverantwortung wahrnimmt und nicht mit dem Hinweis auf die Gewinninteressen ihrer eigenen Anteilseigner die planmäßige Vernichtung sanierungsfähiger Unternehmen zugunsten von Konkurrenten betreibt (wie jüngst in Zweibrücken geschehen, vgl. ZfdgK 3/1985) oder um ihnen gesellschaftspolitisch unerwünschte Vorhaben zu verhindern, wie es kürzlich bei Mönninghoff geschah. Der Besitz von Kapitalanteilen ist deshalb nach Art der Anlage unterschiedlich zu behandeln; er müßte generell untersagt und bei Sanierungsvorhaben bis zu 10% erlaubt sein.

Die hier vorgeschlagenen Einschränkungen der Verfügungsgewalt von Bankvorständen betreffen im wesentlichen die Großbanken und einige große Kreditbanken. Sie müßten begleitet sein von einer Stärkung der übrigen, nicht-gewinnwirtschaftlich ausgerichteten Sektoren: Sparkassen, Realkreditinstitute und einige staatliche Spezialinstitute und Genossenschaftsbanken. Die Orientierung des Banksektors auf eine alternative Wirtschaftspolitik würde sich demgemäß auf drei Ebenen vollziehen können: Private Kreditbanken, die allein durch die Mindestreserven der Bundesbank auf selektive Kreditpolitik orientiert werden; Sparkassen, die über Aktivreserven und beschäftigungspolitische Initiativen ihrer Gewährsträger, der Länder und Gemeinden, in

ihren Entscheidungen gesteuert werden und andere öffentlich-rechtliche Kreditanstalten, die ihren gemeinnützigen Förderauftrag stärker als bisher erfüllen; Genossenschaftsbanken, die durch die Bundesbank beeinflußt und, von ihrer Basis her, durch die Entwicklung von Selbsthilfeprojekten, Genossenschaften ehemals Arbeitsloser etc., an eine demokratische Bewegung für Arbeitsplätze und alternative Fertigung angebunden werden (vgl. Abschnitt 4., 5. und 6.).

Für alle drei Bereiche gilt dabei, daß die Ausrichtung der Geschäftspolitik an anderen als allein gewinnwirtschaftlichen Kriterien von Demokratisierungen der Entscheidungsstrukturen innerhalb der Institute begleitet sein muß. Angesichts der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Sektors wäre eine Ausweitung der Arbeitnehmerrechte gemäß der paritätischen Montanmitbestimmung angebracht, wie er z. B. für die Hamburger öffentlichen Unternehmen durchgesetzt wurde, deren Aufsichtsräte paritätisch mit Vertretern der Anteilseigner und der Arbeitnehmer besetzt werden – allerdings mit Doppelmehrrecht der Aufsichtsratsvorsitzenden (vgl. Mitbestimmung 12/84).

Darüberhinaus müßten die Arbeitnehmervertreter mit zusätzlichen Kontrollrechten ausgestattet werden, die es ihnen ermöglichen, z. B. im Wirtschaftsausschuß kreditpolitische Zusagen der Banken und betroffener Unternehmen auf Arbeitsplatzgarantie zu überwachen. Inwieweit durch solche Mitbestimmungsrechte auch überbetriebliche Ziele erreicht werden, steht in Abhängigkeit von den Arbeitnehmerrechten der anderen Sektoren. Eine Voraussetzung der Realisierung größerer Mitbestimmungsrechte ist dabei die Herstellung einer verbesserten Transparenz der ökonomischen Situation der Banken. Gegenüber den übrigen Aktiengesellschaften genießen sie aufgrund ihres besonderen Vertrauenschutzes zusätzliche Möglichkeiten der Bilanzmanipulation (vgl. MEMORANDUM '84, S. 356ff.), die rückgängig gemacht werden müßten, um einen Einblick in die tatsächliche Ertragslage zuzulassen. Darüberhinaus müßten die Fristigkeit der Großkredite, die Kreditnehmer und, im Falle der Vergabe in Hauptschuldnerländer, die Länder angegeben werden. Gegenwärtig werden die Folgen der verstärkten Risiken bei Großkrediten den Beschäftigten und Konsumenten aufgebürdet, ohne daß sie auch nur in den Stand gesetzt werden, sie einschätzen zu können.

Eine Erweiterung der Rechte der Beschäftigten und ihrer gewerkschaftlichen Vertretungen stellt einen unabdingbaren Bestandteil einer alternativen Kreditpolitik dar. Auf der anderen Seite ist zu befürchten, daß durch die Untersagung oder Einschränkung bestimmter

Geschäfte, z. B. den spekulativen Wertpapierhandel, Arbeitsplätze verlorengingen. Dem muß entgegengehalten werden, daß mit ebenso großer Wahrscheinlichkeit auch neue Arbeitsfelder entstünden, vor allem durch den Ausbau volkswirtschaftlicher Abteilungen für Branchen- und Technologieanalysen und im Rahmen der Kreditberatung.

#### 4. Der öffentlich-rechtliche Kreditsektor als Instrument einer demokratischen regionalen Kreditpolitik

Obwohl sich die Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute gegenwärtig kaum von der privaten Banken unterscheidet und ebenfalls primär an einzelwirtschaftlichen Rentabilitätskriterien orientiert, gibt es Ansatzpunkte, die die Indienstnahme insbesondere des Sparkassensektors als potentielles kreditwirtschaftliches Lenkungsinstrumentarium sinnvoll erscheinen lassen.

In diesem Zusammenhang ist zunächst das ökonomische Gewicht des Sparkassensektors innerhalb des gesamten Kreditgewerbes zu nennen. Der Anteil der Sparkassen und Girozentralen am Geschäftsvolumen aller Banken beläuft sich auf knapp 40 Prozent. Als günstige Voraussetzung für eine stärker an beschäftigungs- und umweltpolitischen Gesichtspunkten auszurichtende Kreditvergabe sind die traditionell engen Geschäftsbeziehungen des Sparkassensektors zu mittelständischen Unternehmen und zu den Gebietskörperschaften anzusehen. Die politischen und rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten der Länder und Gemeinden schließlich sind als Hebel für die Durchsetzung einer entsprechend konzipierten regionalen Wirtschaftspolitik zu betrachten. Die hohe Verschuldung zahlreicher Städte und Gemeinden und die damit einhergehenden stark angestiegenen Zinsbelastungen haben den Finanzierungsspielraum der Kommunalhaushalte erheblich eingeengt. Mit dem angeblichen Sachzwangargument der »leeren Kas- sen« wird der kommunale Sozial- und Beschäftigungsabbau in der Öffentlichkeit legitimiert und die Forderungen nach notwendigen kommunalen Investitionen im Rahmen einer das qualitative Wachstum fördernden Wirtschaftspolitik bereits im Vorfeld als nicht finanzierbar abgewiesen. Zur Erweiterung des finanzpolitischen Handlungsspielraums der Kommunen, aber auch der Länder, sollte daher der Sparkassensektor durch die Bereitstellung zinsgünstiger Kredite für die Gebietskörperschaften beitragen. Eine zweite wichtige Aufgabenstel-

lung des Sparkassensektors wäre es, durch das Angebot zinsgünstiger Kredite private Investitionsvorhaben, die den jeweiligen struktur-, beschäftigungs- und umweltpolitischen Erfordernissen der Kommunen und Länder gerecht werden, zu fördern bzw. erst zu ermöglichen. Anknüpfungspunkt für die Forderung nach einer derartigen Umorientierung der Geschäftspolitik der öffentlichen Kreditinstitute ist die diesen rechtlich vorgeschriebene »Gemeinwohlorientierung«. Der langanhaltenden und kontrovers geführten Debatte um diesen öffentlichen Auftrag, der weitgehend von der Entpolitisierung und Reprivatisierung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute geprägt wird, sollte durch eine Konkretisierung der bislang recht vage formulierten geschäftspolitischen Zielsetzung offensiv begegnet werden, wobei die inhaltliche Ausfüllung und Präzisierung mit geeigneten Kontroll- und Durchsetzungsmöglichkeiten verbunden werden muß. Um eine beschäftigungsfördernde und an ökologischen Gesichtspunkten orientierte Kreditvergabepolitik des Sparkassensektors zu gewährleisten, bedarf es daher a) einer stärkeren politischen Einwirkung der Gewährträger auf die Organe der Sparkassen und Girozentralen; und b) einer i. w. S. finanziellen und organisatorischen Absicherung der im Vergleich zu den gegenwärtigen Sparkassengeschäften einzelwirtschaftlich unrentableren zukünftigen Aufgabenstellung.

### *Die Notwendigkeit einer verstärkten politischen Einflußnahme*

Ausgehend von der Zielsetzung, eine Umorientierung der bisherigen Geschäftspolitik hin zu einer am gesellschaftlichen Bedarf orientierten Kreditvergabepraxis zu erreichen, sind zunächst zwei ineinander greifende Forderungen zu erheben. Zum einen müssen die bereits in den derzeit gültigen Sparkassengesetzen und -sätzen verankerten Einflußmöglichkeiten der öffentlichen Hand effektiv wahrgenommen werden; zum anderen wird es darüberhinaus notwendig sein, diese rechtlichen Bestimmungen zu konkretisieren und z.T. zu erweitern.

Bereits gegenwärtig besteht – bei entsprechendem politischem Willen – ein nicht unerhebliches Einflußpotential der Gemeinden und Länder auf die Ausgestaltung der von den Sparkassen und Girozentralen betriebenen Geschäftspolitik. So wählt die Vertretung des Gewährträgers, also das jeweilige Landes- oder Gemeindeparkament, die Mitglieder des Verwaltungsrates der Sparkasse bzw. Girozentrale. In diesem Aufsichts- und Kontrollorgan sind von daher Landtags- oder Gemeindeabgeordnete vertreten, die allerdings nicht an Weisungen der

Kommune bzw. des Landes gebunden sind. Den Vorsitz des Verwaltungsrates nimmt entweder ein Vertreter des Gewährträgers oder dessen Hauptverwaltungsbeamter ein. Aufgrund der Richtlinienkompetenz des Verwaltungsrats, seiner Befugnis, sich die Genehmigung wichtiger Geschäfte vorzubehalten und Geschäftsanweisungen für den Kreditausschuß und den Vorschuß zu erlassen, ebenso wie die in seine Zuständigkeit fallende Wahl der Mitglieder des Kreditausschusses und der Übernahme auch des Vorsitzes dieses Gremiums, sind zahlreiche Möglichkeiten gegeben, eine von den Ländern und Gemeinden gewünschte Ausrichtung der Geschäftspolitik zu forcieren. Während diese Einflußmöglichkeit nur mittelbar über die jeweiligen Organe besteht, beschließt die Vertretung des Gewährträgers unmittelbar über den Erlaß und die Veränderung der Satzung, die eine weitergehende Ausfüllung der auf Landesebene erlassenen Sparkassengesetze und Mustersatzungen beinhaltet. Ebenso ist die Bestellung des Vorstandes durch den Verwaltungsrat von der Zustimmung des jeweiligen Parlaments abhängig. Über eine zieladäquate Besetzung der Sparkassenorgane, die entweder unmittelbar oder mittelbar in der Hand der Gemeinde- oder Landesparlamente liegt, mit sachkundigen und entsprechend politisch motivierten Abgeordneten wäre von daher die Beachtung tatsächlich gemeinwohlorientierter Geschäftsprinzipien leichter durchsetzbar. Die zum Teil nur recht allgemein gehaltenen Rechtsbestimmungen, insgesondere was den öffentlichen Auftrag anbelangt, und die dadurch bedingte uneinheitliche Rechtsauslegung, sowie vor allem die gesetzlich festgelegte starke, relativ autonome Stellung des Sparkassenvorstandes erfordern allerdings zusätzlich eine Konkretisierung und gegebenenfalls eine Änderung einzelner gesetzlicher Vorschriften. So wäre beispielsweise, um etwaige Kompetenzauseinandersetzungen zwischen Verwaltungsrat und Vorstand zu vermeiden, die Präzisierung und ausdrückliche Erweiterung der Richtlinienkompetenz des Verwaltungsrats notwendig. Dies gilt gleichfalls für die Befugnisse des Kreditausschusses, da angesichts der Relevanz dieses Organs für eine Strategie der bedarfsoorientierten Kreditpolitik nur hierdurch die Kreditvergabapraxis hinreichend zu beeinflussen und zu kontrollieren sein wird. Eine Rücknahme der mit der zunehmenden Verselbständigung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute diesen übertragenen Personalhoheit auch im Bereich der Bestellung von Vorstandsmitgliedern ist angesichts der stark einzelwirtschaftlich orientierten und marktwirtschaftlich geprägten Unternehmensphilosophie der ›Sparkassenmanager‹ neben der stärkeren Anbindung an kommunalpolitische Vorgaben ebenfalls erforderlich, um ein eventuel-

les Konterkarieren wirtschaftspolitischer Zielsetzungen der Kommunen nicht durch eine ›falsche‹ Personalpolitik zu erleichtern.

### *Die Notwendigkeit der Absicherung einer ›alternativen‹ Spar- kassenpolitik*

Neben der Notwendigkeit einer verstärkten zielgerichteten politischen Einflußnahme erfordert eine Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Kreditsektors zusätzliche Maßnahmen, die einer Verschlechterung seiner Position gegenüber den privaten Banken entgegenwirken. (Würde die Kreditvergabe aller Banken dagegen durch die in Abschnitt 2 geforderte Strategie der selektiven Kreditpolitik beeinflußt, ergäbe sich insgesamt eine andere Situation)

Geht man davon aus, daß die Sparkassen und Girozentralen bestimme öffentliche Ausgaben zu erfüllen haben, die unter gegenwärtigen Bedingungen aus einzelwirtschaftlicher Sicht nicht die lukrativsten sind, führt die geforderte Bereitstellung zinsgünstiger Kredite für die Gebietskörperschaften und für entsprechende private Investitionen unter ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen unweigerlich zu einer Verringerung der Zinsmargen dieser Institute. Angesichts der relativ günstigen Rentabilität insbesondere der Sparkassen wäre dies in einem gewissen Ausmaß zwar vertretbar; bei der Einbindung des öffentlichen Kreditsektors in den Wettbewerb mit den anderen Banken würde er seine starke Stellung aber nicht lange halten können. Für die Durchsetzung einer alternativen Kreditpolitik wäre dies aber wünschenswert bzw. erforderlich. Bereits gegenwärtig sind Finanzierungsmittel im Sparkassensektor vorhanden, die mobilisiert und in entsprechende Bedarfsfelder umgeleitet werden könnten. So wäre es beispielsweise sinnvoller und unter Status-quo-Bedingungen durch eine zielgerichtete politische Einflußnahme auch kurzfristig möglich, die von den Sparkassen als Bereitstellung von Venture-capital gepriesenen Gründungen und Beteiligungen an diversen Kapitalfonds für eine zinsgünstige Kreditierung kommunaler Investitionen oder für effektiv nachprüfbar beschäftigungsfördernde private Investitionen einzusetzen. Über die kurzfristig durchzusetzende angemessenere Mittelmobilisierung und -verwendung der öffentlichen Banken hinaus sind allerdings Vereinbarungen zu treffen, die langfristig den Kreditvergabespielraum des öffentlichen Kreditsektors erhöhen und die einen zumindest teilweisen Ausgleich für die aus der verringerten Gewinnträchtigkeit der neuen Geschäftspolitik resultierenden Belastungen darstellen:

– Zur Erweiterung ihres Kreditvergabespielraums ist – obwohl durch die KWG-Novelle das Gegenteil beschlossen wurde – auch weiterhin die Anerkennung des Haftungszuschlages zu fordern. Hierbei geht es darum, die Gewährträgerhaftung als haftendes Eigenkapital im Sinne des § 10 KWG anzuerkennen und dem ausgewiesenen Kapital hinzuzurechnen. Quantifiziert werden soll die Gewährträgerhaftung in Form eines bestimmten Prozentsatzes des ohne den Zuschlag vorhandenen Eigenkapitals. Die durch den prozentualen Zuschlag bedingte Erhöhung des haftenden Eigenkapitals der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute wäre für ihre Kreditvergabemöglichkeiten relevant, da Kredite und Beteiligungen nach Grundsatz I KWG die haftenden Eigenmittel nicht um mehr als das 18fache übersteigen dürfen. Die Sparkassen sind gegenwärtig – und auch nach Inkrafttreten der KWG-Novelle – die einzige Bankengruppe, die in der Tat an die Begrenzung ihres Kreditvolumens auf das 18fache ihres Eigenkapitals gebunden ist. Angesichts der nach wie vor in mehrfacher Hinsicht bestehenden Inkonsistenzen der KWG-Eigenkapitalregelungen gegenüber den ansonsten offiziell erhobenen ›puristischen‹ Eigenkapitalanforderungen gibt es insgesamt gesehen wohl keinen auf objektiven Kriterien beruhenden Grund für die vehementen Ablehnung der Sparkassenforderung nach Anerkennung des Haftungszuschlages von Seiten einer Allianz der privaten Banken, Genossenschaftsbanken, der Deutschen Bundesbank und der Bundesregierung. Vielmehr ist die teilweise polemische Argumentation vor allem der privatrechtlich organisierten Banken gegen dessen Einführung nur unter konkret interessenbedingten Aspekten zu bewerten und zielt eindeutig auf die Eingrenzung der Expansionsmöglichkeiten des konkurrierenden öffentlichen Kreditsektors ab.

– Neben der Anerkennung des Haftungszuschlages sollte eine Erweiterung der ermäßigten Anrechnung bestimmter Kreditarten nach Grundsatz I KWG für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute eingeführt werden. Ausnahmeregelungen von der vollen Anrechnung gibt es schon heute; dies betrifft beispielsweise Kredite an die öffentliche Hand und an Kreditinstitute. Analog sollten bestimmte, von den öffentlichen Banken vergebene Kredite nur zu einem unter hundert Prozent liegenden Anteil angerechnet werden. Auch durch diese Maßnahme würde sich der Kreditvergabespielraum der Sparkassen und Girozentralen erhöhen. Um welchen Betrag, hinge dann von der jeweiligen prozentualen Anrechnung ab, deren konkrete Höhe sich nach dem mit der Kreditvergabe erfolgten Zweck zu richten hätte. So sollten beispielsweise zinsgünstige Investitionskredite an Klein- und

Mittelbetriebe, die mit beschäftigungs- und/oder umweltschutzwirk-samen Auflagen vergeben werden, nur zu einem geringeren Prozentsatz angerechnet werden als Wohnungsbaukredite, die dem Erwerb von Eigentumswohnungen dienen.

Die beiden Forderungen, Anerkennung des Haftungszuschlages und ermäßigte Anrechnung bestimmter Sparkassenkredite, erhöhen zunächst einmal nur das potentielle Kreditvolumen, über eine Verbesserung bzw. Verhinderung der Verschlechterung der Ertragslage sagen sie unmittelbar noch nichts aus; dieser Effekt könnte nur als Folgewirkung auftreten, wenn es über die damit verbindenden Expansionsmöglichkeiten zu einer Vergrößerung des Marktanteils käme, der zu günstigen Preis/Mengeneffekten führen würde in dem Sinne, daß durch ein Mehr an Krediten der niedrigere Preis (Zinsnachlaß) kompensiert würde.

– Eine direkte Verbesserung der Ertragslage, die zur Finanzierung der geforderten Kreditpolitik eingesetzt werden sollte, würde durch die Wiederherstellung der sukzessive abgebauten Steuerprivilegien der Sparkassen ermöglicht. Die Abschaffung aller steuerlichen Begünstigungen, die letztlich auf die von den konkurrierenden Kreditinstituten ausgelöste Debatte um die angeblichen Wettbewerbsvorteile der Sparkassen zurückzuführen ist, wurde damit begründet, daß der ursprüngliche öffentliche Auftrag konkret nicht mehr vorhanden sei; die Sparkassen hätten sich vielmehr zu Universalbanken entwickelt, die die gleiche Geschäftspolitik wie die privaten Banken auch betrieben. Würde der Sparkassensektor nach den hier beschriebenen Maßnahmen und Kriterien reorganisiert, bestünde ein konkret definierter, effektiv zu kontrollierender öffentlicher Auftrag, der sehr wohl die Gewährung von Steuervorteilen rechtfertigt.

– Zusätzlich zu diesen Maßnahmen sollte die bankgeschäftliche Zusammenarbeit mit den öffentlichen Haushalten unter dem Aspekt einer gegenseitigen Begünstigung verstärkt werden. Dies bedeutet auf der einen Seite eine zinsgünstige Kreditierung der Gebietskörperschaften durch die Sparkassen und Girozentralen. Auf der anderen Seite die ausschließliche Anlage liquider öffentlicher Mittel bei öffentlichen Kreditinstituten, da es sich hierbei vorwiegend um große Beträge handelt, die aufgrund des anteilmäßig geringen Verwaltungsaufwands für Banken günstiger sind als eine Vielzahl von Kleinanlagen. Ebenso sollte die Kontenführung für den öffentlichen Sektor nur über die öffentlich-rechtlichen Institute abgewickelt werden.

– Des weiteren sollten im Innenverhältnis der Sparkassenorganisation organisatorische und rechtliche Vorkehrungen getroffen werden,

die ermöglichen, daß durch einen bei der Deutschen Girozentrale anzusiedelnden zentralen Finanzierungsfonds ein Ausgleich der bei den Sparkassen und Girozentralen vorhandenen liquiden Mittel zustande kommt, um eine regional ausgeglichene Kreditversorgung zu gewährleisten. Da es in dem dreistufigen Aufbau des Sparkassenverbundes keine Weisungsbefugnis der obersten Instanz, also der Deutschen Girozentrale, gibt, müßte die Verwendung von liquiden Mitteln in den Sparkassengesetzen verbindlich festgelegt werden. Auf der einen Seite sollte eine dezentrale Struktur der Sparkassenorganisation durchaus beibehalten werden in dem Sinne, daß die Sparkassen und Girozentralen die bei ihnen angelegten Gelder selbst unmittelbar für die entsprechende Kreditvergabe verwenden; andererseits müßte aber gewährleistet sein, daß alle darüberhinaus vorhandenen Mittel zentral gesammelt und in entsprechende Bedarfsgebiete weitergeleitet werden.

– Daüber hinaus sollte, um sicherzustellen, daß die durch die geforderten Maßnahmen dem Sparkassensektor vermehrt zugänglichen Mittel auch in die gewünschte Verwendung fließen, und um eine Verschwendungen von Finanzmitteln zu verhindern, geschäftspolitische Beschränkungen, wie sie für die Sparkassen vorgeschrieben sind, auch für die Girozentralen – wenn auch gegebenenfalls in veränderter Form – vorgesehen werden:

Um zu gewährleisten, daß die bei den Girozentralen angesammelten Gelder innerhalb des Sparkassensektors für struktur- und beschäftigungspolitische Zwecke eingesetzt werden, sollten reine Spekulationsgeschäfte auch für diese ausdrücklich untersagt werden. Die gegenwärtig betriebene Beteiligungspolitik, das umfangreiche Engagement im Auslands- und Großkreditgeschäft sollte ebenfalls durch satzungsmäßige Regelungen verhindert werden. Die Inanspruchnahme der Girozentralen für staatlich geförderte, sinnvolle Großprojekte sollte dann im Bedarfsfall über Ausnahmegenehmigungen der Aufsichtsbehörde möglich sein; auf diese Weise könnten durch politische Kontrolle verlustreiche und den zugewiesenen Aufgaben nicht entsprechende Geschäftspraktiken vermieden werden.

Neben den Sparkassen verfügt die öffentliche Hand noch über eine Reihe von Spezialinstituten, deren wichtigste die KfW ist, die mit einer Bilanzsumme von 66 Mrd. DM unter die 10 größten Kreditinstitute der BRD fällt. Sie ist zu 80 % in Bundesbesitz, die übrigen 20 % sind Eigentum der Länder. Im Verwaltungsrat ist die öffentliche Hand mit 5 Bundesministern, 5 Bundesratsmitgliedern und einem Abgeordneten der Bundesbank vertreten. Die privaten und öffentlichen Bankinstitute senden 5 weitere, die Gewerkschaften 4, Industrie, Handwerk und

Handel, Gemeindeverbände und Wohnungswirtschaft je 1 Vertreter. Ihre Geschäfte verteilen sich zu ungefähr gleichen Teilen auf die Investitionsfinanzierung (51 % des Kreditvolumens) und die Exportfinanzierung (je 24 % für Auslandskredite und für finanzielle Zusammenarbeit in Entwicklungsländern). Die Refinanzierung erfolgt durch Bundeszuschüsse, ERP-Programme und langfristige Anleihen, die auf dem Kapitalmarkt placiert werden. Kontokorrentgeschäfte sind ihr untersagt; der Reingewinn muß den Rücklagen zugeführt werden. Die 14 Kreditprogramme der KfW im Inland verteilen sich auf Strukturförderung, Förderung der Investitionen kleiner und mittlerer Unternehmen und Umweltschutzmaßnahmen.

10 % gehen dabei an den öffentlichen Dienstleistungssektor, der Rest verteilt sich auf produzierendes Gewerbe (56 %) und gewerbliche Dienstleistungen (28 %). 10 % rund sind dabei Handwerksbetriebe, die übrigen kleinere und mittlere Unternehmen; nur das neue Umweltschutzprogramm MTV ist für etwas größere Unternehmen vorgesehen. Der Gesamtumfang der Kreditzusagen aus den neuesten 3 Programmen beträgt 14,5 Mrd. DM, mit denen Investitionen in der Höhe von 47 Mrd. DM gefördert werden. Bei der Exportfinanzierung sind fast ausschließlich Großunternehmen die Nutznießer der Programme, und zwar nicht allein in der direkten Exportfinanzierung über Lieferanten- und Bestellerkredite (1982 im Betrag von 2,894 Mrd. DM), von denen 1982 immerhin 88,3 % auf Exporteure mit einem Umsatzvolumen von über 500 Mill. DM entfielen, sondern auch bei der ›finanziellen Zusammenarbeit‹ mit Entwicklungsländern. 1983 hatte sie einen Anteil von 73 % der Auslandslieferungen in die Projektländer. Die Kreditzusagen der KfW betragen 1982 2,4 Mrd. DM, der Umfang der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt 7,7 Mrd. DM (Geschäftsbericht 1983, S. 21). Es ist im wesentlichen eine Frage der politischen Bereitschaft, inwiefern erstens die Kreditvergabe der KfW im Inland an weitergehende Auflagen im Sinne der oben beschriebenen selektiven Kredit- und Zinspolitik gebunden würde, die beschäftigungspolitischen oder ökologischen Zielvorstellungen entspräche, und zweitens die Exportfinanzierung in eine andere, an den Interessen der Entwicklungsländer und deren industrieller autonomer Entwicklung orientierter Entwicklungspolitik eingeordnet würde. (Der größte Teil der geleisteten Entwicklungshilfe fließt in Form von Aufträgen an die BRD-Wirtschaft zurück.) Sowohl von den rechtlichen und institutionellen Möglichkeiten als auch vom Umfang der Geschäfte her ist die KfW damit eine wichtige potentielle Basis für die Beeinflussung der Investitionspolitik kleiner und mittlerer Unternehmen und die Entwicklungspolitik.

## 5. Der genossenschaftliche Sektor muß auf seine gemeinwirtschaftlichen Ziele zurückgeführt werden

Verringerung der Marktanteile und der machtpolitischen Einflußnahmen der privaten Großbanken und Stärkung des öffentlich-rechtlichen Sektors sind zwei wesentliche Elemente einer Strategie alternativer Kreditpolitik. Ein weiteres Moment kann durch den Genossenschaftssektor in die ökonomische Entwicklung der Kreditinstitute hineingebragen werden. Die Genossenschaftsbanken entstammen einer demokratischen Tradition der Selbsthilfe kleiner Gewerbetreibender, Handwerker und Landwirte; heute noch ist für die Genossenschaftsbanken das förderungswirtschaftliche Prinzip verbindlich; § 1 des Genossenschaftsgesetzes verpflichtet die Genossen zur Förderung des Erwerbs und der Wirtschaft ihrer Mitglieder mittels eines gemeinsamen Geschäftsbetriebes. Ebenso wie bei den Sparkassen aber die Gemeinnützigkeit sich nicht in der Geschäftspolitik niederschlägt, sondern, wenn überhaupt, nur in der Gewinnverwendung, so ist auch die Geschäftspolitik der Genossenschaftsbanken an das Ziel der kapitalistischen Universalbank angepaßt worden. Mit der Novellierung des Genossenschaftsgesetzes 1974, das vor allem Kreditgeschäfte mit Nicht-Mitgliedern sanktionierte, wurde dafür die rechtliche Grundlage geschaffen. Von der Verbandsspitze aus wird eine Politik der weiteren Zentralisierung der Institute verfolgt, die in einen konzernähnlichen Aufbau der Gruppe münden soll. Die gegenwärtigen relativ häufigen Krisen von Genossenschaftsbanken haben bei aller Unterschiedlichkeit eine gemeinsame Wurzel: den verschärften Konkurrenzkampf, auf den einzelne Manager mit einer unvorsichtigen Expansionspolitik reagiert und das für Genossenschaften geltende Regionalprinzip verletzt haben. Darüber hinaus wurden Kredite nicht ausreichend gesichert.

Die Reaktion des Verbandes wird eine stärkere Anbindung der lokalen Genossenschaftsbanken an die nächste Stufe sein; das Regionalprinzip wird wieder stärker verankert werden und gleichzeitig wird durch die KWG-Novelle der finanzielle Kreditspielraum der kleinen Genossenschaftsbanken zusätzlich eingeschränkt werden durch die Streichung des Haftsummenzuschlags (ein fiktiver Zuschlag zu den Mitgliedereinlagen wird bisher als Eigenkapital für den Grundsatz I angerechnet). Das bedeutet aber nicht etwa einen Verzicht auf die Kredit- und Geschäftsexpansion, sondern die lokalen Genossenschaftsbanken werden jetzt ›Zulieferer‹ und Vermittler überregionaler Geschäfte aus ihrem Einflußbereich für die Zentralkassen, während

zugleich eine Zusammenfassung und Konzentration auf dieser Stufe geplant ist. Die Binsenweisheit der Marktwirtschaft, daß Wettbewerb zu Konzentration führt, macht auch vor den Genossenschaften nicht halt; nur als vergleichbar straff und zentralistisch organisierte Gruppe wie die großen Banken der anderen Sektoren wird sie nach der Strategie ihrer Vorstände in der Konkurrenz mit den anderen auf Dauer bestehen können. Die gruppeninterne Organisationsform wird dabei als Wettbewerbsnachteil betrachtet; der dreistufige Aufbau bewirkt, daß alle institutsgebundenen Richtlinien – Mindestreservehaltung, Wechselrediskontkontingentierung und Regelung für Großkredite – die Genossenschaften, gemessen am Gesamtvolumen der Gruppe, benachteiligen (schon im ersten Bankengutachten der Monopolkommission 1973/75, Tzf. 546).

Die Genossenschaftsbanken haben eine wichtige Funktion in der lokalen Kreditversorgung, besonders auch für die Kreditierung und Geschäftsvermittlung im landwirtschaftlichen Bereich. Erneuerung des Lokalprinzips bei gleichzeitiger Dezentralisierung der Institute hätten in wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen über die Gliederung des Bankensektors ihren Platz. Die Initiative für eine »Öko-Bank« orientiert sich an eben diesen demokratischen Wurzeln des Genossenschaftsgedankens. Teilnehmer und Sympatisanten der Selbsthilfeprojekte, Netzwerk, Stattwerk usw. sind aufgerufen, Gesellschafteranteile in eine Genossenschaftsbank einzuzahlen, die Spareinlagen hält und zinsgünstige Kredite an weitere Selbsthilfeprojekte ausgibt. Zur Anbindung an die Selbsthilfebewegung wurde und wird ein Öko-Bank-Verein ins Leben gerufen, der die Genossenschaftsvertreter berät und informiert über Projekte, Ökofonds, Wohnbauinitiativen, Kredite vermittelt und koordiniert. Er soll regional aufgebaut werden; die Landesverbände sollen den Vorstand wählen und beschicken eine Delegiertenversammlung. Voraussetzung für die Wirksamkeit dieser Vorstellungen ist aber die erneute Durchsetzung nicht gewinnwirtschaftlicher Prinzipien im Genossenschaftssektor. Ebenso wie für die Sparkassen nicht die Devise »öffentliches Eigentum um jeden Preis« aufgestellt werden kann, sondern Voraussetzung ihrer Stärkung im Rahmen wirtschaftsdemokratischer Vorstellungen sozialer Zielvorstellungen der öffentlichen Hand sind, so muß eine Erneuerung der Genossenschaftsbanken von einer demokratischen Genossenschaftsbewegung getragen werden.

## 6. Vergesellschaftung der Großbanken: ein Vorschlag

Die bisher vorgeschlagenen Maßnahmen stellten Schritte dar, die die Folgen gewinnorientierter Lenkung der Kreditströme für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung einschränken könnten; der nicht-monopolistische Unternehmenssektor und der Binnenmarkt würden kreditpolitisch gefördert. Diese Politik würde damit die gezielten staatlichen Fördermaßnahmen durch eine alternative Wirtschaftspolitik gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen, Unternehmen, die in sinnvolle Gebrauchswerte investieren, Arbeitsplätze sichern und schaffen, ressourcenschonende Energieverfahren anwenden, finanziierungsmäßig abstützen. Im Grunde verfolgte man damit aber eine Konzeption der countervailing power, in der der gemeinwirtschaftliche Sektor durch staatliche Eingriffe in der Konkurrenz zu den privaten Kreditinstituten begünstigt und der privatwirtschaftliche durch die Politik der Zentralbank stärker als bisher an ihre Maßnahmen gebunden wird. Setzt man aber gegenüber den mit wirtschaftlicher Macht ausgestatteten privaten Kreditinstituten ausschließlich auf diese indirekte Steuerungsmethode mit dem Gewinn als nach wie vor ausschlaggebender Steuerungsgröße, dann besteht die Gefahr, daß der Staat, analog wie bei der Konkurrenz Schiene-Bahn, das »Monopol der schlechten Risiken« erhält und nicht über kurz, aber über lang aus dem Markt verdrängt wird resp. nicht mehr als die »traditionelle« Funktion des staatlichen Eigentums gegenüber dem privaten in unserer Wirtschaft wahrnimmt: die Übernahme der unprofitablen Bereiche, die Zulieferfunktion für das Privatkapital. Eine Steuerung des Investitionsverhaltens in gesamtwirtschaftlichem Maßstab, die nötig wäre, um ein qualitatives Wachstum in Strukturen zu erreichen, die den wirklichen, durch Gewerkschaften oder kommunale Organe formulierten Bedürfnissen entsprechen, kann auf diesem Wege auf Dauer nicht realisiert werden:

- Die enge Verflechtung zwischen privaten Großbanken und Industrie läßt abgestimmte Verhaltensweisen auf dem Binnenmarkt erwarten;
- die Existenz internationaler Finanzmärkte führte zum weiteren Ausbau und der Verlagerung von immer mehr Geschäften ins Ausland;
- die Staffelung der Aktivreserven kann über das Ausweichen auf internationale Finanzmärkte unterlaufen werden;
- die Währungsspekulationen auf den internationalen Devisenmärkten eröffnen ein bedeutendes Feld der unkontrollierten Spekulation.

Eine effektive Steuerung lässt sich letztlich nur durch eine Veränderung der Eigentumsverhältnisse auch im Sektor der privaten Großbanken erreichen: Die Verstaatlichung der privaten großen Banken, ihre Überführung in gesellschaftliches Eigentum bei demokratischer Kontrolle durch die Arbeitnehmervertretungen. Dabei geht es nicht allein um den Übergang von Eigentumstiteln auf den Staat, sondern um die Ersatzung der gewinnorientierten Kreditsteuerung der privaten Großbanken durch gesellschaftliche Mechanismen.

Wie könnte man sich einen vergesellschafteten Bankensektor vorstellen?

Wesentlich für unsere wirtschaftliche Entwicklung und die wirtschaftspolitischen Forderungen des Memorandums ist die Lenkung der Investitionen und der Produktion. Dabei geht es einmal um die nationalen Strukturen, d. h. den Abbau von Überkapazitäten, gemessen am tatsächlichen Bedarf, die Verringerung ökologisch schädlicher und parasitär entwickelter Industrien, die Veränderung technischer Verfahren und der Energiequellen als Korrektur bestehender Strukturen und die Entwicklung neuer Produktfelder gemäß den Vorschlägen des Sofort-Programms. Zum anderen geht es um die Durchsetzung einer national orientierten wirtschaftlichen Entwicklung gegen die Exportorientierung der BRD-Konzerne. Schließlich geht es um eine kostengünstige Verwaltung und angemessen sachkostenorientierte Zinsgestaltung der Mengengeschäfte der Banken bei den Einlagen, Krediten und, als relevantem Teilbereich, der Baufinanzierung für die abhängig Beschäftigten und ihre Familien.

Ausschlaggebend für die gegenwärtige »Investitionslenkung« sind die Kreditpolitik und die Beeinflussung unternehmerischer Entscheidungen durch die Großbanken. Dabei konzentriert sich das Geschäft mit der großen Firmenkundschaft ebenso auf die privaten Kreditbanken, wie die traditionell gewachsenen engen Beziehungen zu Industrie- und Handelskonzernen vor allem dort auftreten. Ein Vorschlag auf Vergesellschaftung muß sich deshalb an erster Stelle auf diese Gruppe beziehen. Zu ihr zählen einmal die drei »klassischen« privaten Großbanken Deutsche Bank, Dresdner Bank und Commerzbank, auf die die angeführten Umstände am deutlichsten zutreffen. Eine vergleichbare Rolle spielen nur noch, auf etwas niederem bzw. im Inlandsgeschäft stärker regionalisiertem Niveau, die beiden nächstgrößeren privaten Kreditinstitute, die Bayerische Hypothekenbank und die Bayerische Vereinsbank. Unter den 13 größten Kreditinstituten, die überhaupt eine Bilanzsumme von über 50 Mrd. DM Umsatz aufweisen, sind diese 5 die einzigen privaten Banken; alle anderen sind

entweder öffentlich-rechtlich – und zwar einmal Girozentralen (Westdeutsche Landesbank, Bayerische Landesbank, Hessische Landesbank und Norddeutsche Landesbank), und zum anderen Spezialinstitute (Kreditanstalt für Wiederaufbau, Deutsche Pfandbriefanstalt) – oder genossenschaftlich (Deutsche Genossenschaftsbank) oder gemeinwirtschaftlich (Bank für Gemeinwirtschaft) (vgl. MEMORANDUM '84, S. 339). Zusammen vereinen diese 5 Privatbanken eine Konzernbilanzsumme von 643 Mrd. DM auf sich. Das ist mehr als die gemeinsame Bilanzsumme aller Kreditbanken lt. Buba-Statistik (576 Mrd. DM), die nur die AG erfaßt. Diese fünf Banken könnten in das Eigentum des Bundes und der Länder übergehen, wobei die Vertreter des Bundes wegen der überregionalen Bedeutung der Banken die Stimmenmehrheit unter den öffentlichen Eigentümern haben sollten. Unter Berücksichtigung der paritätischen Mitbestimmung wäre z. B. ein Verwaltungsrat folgender Parität denkbar:

2 Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft

2 Vertreter der Deutschen Bundesbank

1 Vertreter des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen

2 Ländervertreter

7 Gewerkschaftsvertreter

Um nicht einen unflexiblen Apparat zu schaffen, der Macht und Widersprüche des Universalbanksystems unter anderem Vorzeichen in sich vereinigt, ist es angebracht, einen Teil der gemeinsamen, zusammengefaßten Geschäfte jeweils in Spezialbanken auszugliedern:

1. eine Industriefinanzierungsbank analog der KfW in entsprechend erweitertem Umfang, in der die Investitionsfinanzierung zusammengefaßt und in Maßgabe von durch das Wirtschaftsministerium und Wirtschafts- und Sozialräten entwickelten Investitionsrahmenrichtlinien gesteuert wird über direkte Vorgaben und indirekte Anreize selektiver Kreditvergabe.

2. eine Außenhandelsbank, die in Zusammenarbeit mit der Hermes-Kreditversicherung, dem BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit und anderen Gremien der Außenwirtschaft die Exportgeschäfte auf sich konzentriert. Die AKA wäre hier einzubringen.

3. eine Konsumentenkreditbank für die Geschäfte, die durch die anderen Bereiche nicht abgedeckt werden und

4. ein Institut für die Baufinanzierung von Großprojekten mit Konsortialfinanzierungen u. ä. Das Geschäft mit dem öffentlichen und privaten Wohnungsbau sollte anderweitig untergebracht werden.

Die grobe Bestimmung über die Verteilung und Zielsetzung der jeweiligen Finanzströme würde in paritätisch besetzten Organen (Kre-

ditausschüsse) beschlossen, in die Vertreter der Bundes- und Landesregierung, der Bank, der Belegschaft und kommunaler bzw. verbandlicher Organe (z. B. Verbraucherschutz) delegiert wären. Die Kompetenz der Geschäftsführung der Vorstände der Banken wäre entsprechend zu beschränken: bei der Investitionsfinanzierung und der Exportfinanzierung wären die ›normalen‹ Geschäfte mitbestimmungspflichtig, Groß-, Millionen- und Konsortialkredite sowie generell Kredite an Großunternehmen und in bestimmte Länder würden dagegen genehmigungspflichtig durch den Kreditausschuß. Gleichzeitig könnte er umgekehrt ›Angebotspolitik‹ betreiben und finanzielle Mittel in Maßgabe der qualitativen Wachstumspolitik in bestimmte Bereiche lenken. Der Kreditausschuß müßte ebenso wie die betrieblichen Arbeitnehmervertretungen mit Kontrollrechten ausgestattet werden.

Die Kreditwirtschaft insgesamt würde sich dann gliedern in

1. einen vergesellschafteten Sektor von Spezialbanken des Bundes und der Länder, die im wesentlichen die großen Firmen kreditieren und beraten und das Auslandsgeschäft betrieben. Anderen Kreditinstituten wären diese Geschäfte verboten bzw. bei noch bestehenden privaten in der Höhe limitiert und genehmigungspflichtig.

2. einen öffentlich-rechtlichen Sparkassensektor, der in Verantwortung der Länder und Gemeinden liegt und seine Schwerpunkte auf der Investitionsfinanzierung der öffentlichen Haushalte, des Mittelstandes und den Konsumentenkrediten auf der Aktivseite und bei den Spareinlagen im Passivgeschäft hat. Pakethandel, Spekulationsgeschäfte sowie das Auslandsgeschäft (ohne Sorten) sind den Kreditinstituten des Sparkassensektors dagegen zu untersagen.

3. einen genossenschaftlichen Sektor, der sich auf Bankgeschäfte mit Mitgliedern beschränkt. Genossenschaftliche Anteile dürfen dabei nur bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe erworben werden. Die Kreditinstitute des genossenschaftlichen Bereichs dürfen darüber hinaus nur noch Konsumentenkreditgeschäfte und Hypothekarkreditgeschäfte betreiben.

4. einen privatwirtschaftlichen Sektor, der dann im wesentlichen die restlichen Kreditbanken, die Zweigstellen ausländischer Banken, die Privatbankiers umfaßt; eine Gruppe, die gegenwärtig max. 10 % des Geschäftsvolumens auf sich vereint. Die privaten Hypothekenbanken und die Teilzahlungsinstitute sind, soweit es sich um Konzertöchter handelt, in die Großbanken einzustellen. Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen würde einheitlich Zinsen, Gebühren und Provisionen für die verschiedenen Geschäftssparten verbindlich festlegen und erweiterte Informations- und Kontrollrechte erhalten.

Das Bundesaufsichtsamt hat dabei in den Bereichen Spareinlagen, Giroverkehr und Konsumentenkredite die Interessen der Lohn- und Gehaltsabhängigen angemessen zu berücksichtigen. Bei der Festlegung der Konditionen für Geschäfte der Kreditinstitute mit den Unternehmen ist auf die Politik der Deutschen Bundesbank Rücksicht zu nehmen. Das Bundesaufsichtsamt müßte weiter mit direkten Kontrollrechten ausgestattet werden, um die Einhaltung der Geschäftsbeschränkungen und -bedingungen im Kreditgewerbe zu überwachen. Zu diesem Zweck sollte es Vertreter in die Aufsichtsorgane der Kreditinstitute und deren Kreditausschüsse entsenden und gesetzliche Sanktionen verhängen können. Es müßte eng mit der Deutschen Bundesbank zusammenarbeiten.

Die Deutsche Bundesbank verlöre ihren autonomen Status gegenüber der Bundesregierung und wird in ein Instrument der staatlichen Liquiditätsversorgung umgestaltet, die sie gemäß der wirtschaftlichen Rahmenplanung zur Verfügung stellt. Die Referate der Bundesbank stellen nach Sektoren und Regionen sowie nach Schwerpunktinvestitionen gegliederte Kredit- und Liquiditätspläne auf, die mit güterwirtschaftlichen Plänen des Bundeswirtschafts- und -finanzministeriums abgestimmt und den Kreditausschüssen vorgelegt und dort abgestimmt werden. Im Rahmen der durch einen monetären Plan verabschiedeten Kreditkontingente teilt die Bundesbank dann den verschiedenen Kreditinstituten monatliche Kreditplafonds zu und entwickelt Kreditprogramme zu unterschiedlichen Bedingungen, Zinssätzen und Laufzeiten für die verschiedenen Institutsgruppen und Programmziele.

Dieser Vorschlag läßt vieles offen. Insbesondere sind relevante Teilbereiche des Finanzsektors gar nicht in die Betrachtung einbezogen worden, wie die Versicherungen und Bausparkassen sowie das Postsparkwesen. Zudem sind die Formen der Vergesellschaftung noch nicht konkret entwickelt. Es kommt aber hier darauf an, trotz aller Unzulänglichkeiten einen Vorschlag vorzulegen, der Notwendigkeit und Möglichkeit einer alternativen Kreditpolitik als geld- und kreditpolitischen Rahmen für alternative Wirtschaftspolitik aufzeigt und Anstöße für die weitere Diskussion gibt. Mehr als die Hälfte des Geschäftsvolumens der Banken wird von öffentlich-rechtlichen, ein weiteres Fünftel von genossenschaftlichen Instituten umgesetzt. Bei den großen privaten Kreditinstituten besteht praktisch eine staatliche Einlagengarantie (selbst an der Liquiditätskonsortialbank sind Bund und Sparkassen trotz Gewährträgerhaftung mit 56,2 % beteiligt), die nicht nur die Sparer, sondern auch die Bankgewinne gegen Krisen

schützt. Diese vielfältigen Formen staatlichen Eigentums, staatlicher Verbindungen unterstreichen: »Die Kreditwirtschaft ist eine öffentliche Angelegenheit«. (Agartz) Um sie tatsächlich dazu zu machen, bedarf es ihrer Anbindung an gesamtwirtschaftlich ausgerichtete wirtschaftspolitische Ziele. Auch kann ein solchermaßen umstrukturierter Sektor effizienter als dies bisher geschieht zur Realisierung der angestrebten geldpolitischen Ziele eingesetzt werden. Zunächst werden das Kredit- und Geldvolumen besser kontrollierbar, da die Banken nicht – wie bisher – im Rahmen der Geldpolitik einen erheblichen Gestaltungsspielraum haben.

Weiterhin eröffnen sich für die Währungspolitik neue Möglichkeiten: so läßt sich der internationale Kapitalverkehr zufriedenstellend regulieren, v. a. der spekulative Zu- und Abfluß von Devisen verhindern, der erfahrungsgemäß sehr störende Wechselkursschwankungen auslösen kann. Zudem läßt sich das Engagement des heimischen Bankensektors auf den Fremdwährungsmärkten (Euro-Dollar-Märkte usw.) eher normalisieren. Es kann verhindert werden, daß die Banken sich der staatlichen Aufsicht entziehen, indem sie durch Zweigstellen im Ausland spekulative und risikoreiche Geschäfte abschließen, im Falle größerer Verluste aber mit öffentlichen Geldern saniert werden müssen, soll eine Kette von Bankenzusammenbrüchen vermieden werden. (Beispiele hierfür sind die Sanierung der Continental Illinois oder die Verstaatlichung des Bankensystems insgesamt in Mexiko)

Bevor Verluste abgedeckt und Turbulenzen in Kauf genommen werden, ist es besser, durch eine weitreichende Aufsicht in einem verstaatlichten Bankensektor Solidarität und Vertrauen im Finanz- und Kreditsystem herzustellen.

## II. Alternativen für das Ruhrgebiet

### Vorbemerkung

Die regionalpolitische Umsetzung der ›Alternativen der Wirtschaftspolitik‹ erfolgt in diesem Abschnitt am Beispiel des Ruhrgebiets, einer Region, die besonders geeignet ist, die Dringlichkeit und die Möglichkeiten eines ›alternativen Entwicklungstyps‹ nachzuweisen. Dabei liegt es auf der Hand, daß sowohl die Krisenerklärung als auch die -therapie für das Ruhrgebiet in die allgemeinen Erklärungsansätze und Strategievorschläge des Memorandum eingebettet sind. Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung und Demokratisierung der Wirtschaft, die Eckpunkte alternativer Wirtschaftspolitik (Kap. 4.1 der Langfassung des Teil A), sollen für das Ruhrgebiet konkretisiert werden. Hierzu bedarf es einer knappen Charakteristik der Spezifika der Wirtschaftsstruktur, der Arbeits- und Lebensbedingungen dieser Region ebenso wie einer Krisenursachenanalyse, die die besonders großen Probleme des Ruhrgebiets (Massenarbeitslosigkeit, Armut, Umweltzerstörung) nicht isoliert von dem nationalen und internationalen Krisenmechanismus und ökonomisch-politischen Herrschafts- und Machtverhältnissen behandelt.

In Teil I und II werden die wirtschaftsstrukturelle Entwicklung, die Arbeitsmarktentwicklung sowie einige Aspekte der Arbeitsbedingungen knapp deskriptiv behandelt. Teil III versucht, die gegensätzlichen Erklärungs- und Strategieansätze der Ruhrgebietskrise zu skizzieren, die auf der Grundlage widerstreitender Interessen die Basis für die oft diametral entgegengesetzten regionalpolitischen Konzepte der gesellschaftlichen Hauptgruppen darstellen, während auf der Ebene der Beschreibung (Teil I und II) oftmals Übereinstimmung besteht. Teil IV konkretisiert schließlich den ›alternativen Entwicklungstyp‹ für das Ruhrgebiet. Dabei werden nicht alle Felder qualitativen Wachstums behandelt. Diese Lücken (z. B. die Wohnungs- und Städtebaupolitik) müssen später geschlossen werden.

## Teil I. Wirtschaftsstrukturelle Entwicklung des Ruhrgebiets

Die Diskussion um Strukturkrise und Strukturwandel des Ruhrgebiets verstellt nur allzuhäufig den Blick für einige Grundtatsachen der wirtschaftsstrukturellen Entwicklung.

Noch immer handelt es sich bei dieser Region um *das* Zentrum montanindustrieller und energieintensiver Produktion in der Bundesrepublik. Noch 1980 lag der Anteil der Erwerbstätigen im Produzierenden Gewerbe des Kommunalverbandes Ruhr (KVR) mit 51,7% um 6,4 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt. Im gleichen Jahr nahmen Kohle und Stahl mit zusammen 38,9% bei den tätigen Personen und 31,9% beim realen Gesamtumsatz die Spitzenstellung unter den 10 umsatzstärksten Branchen der Region ein (vgl. KVR, 1982, S. 43). Mit rund 55 t Steinkohleeinheiten pro Beschäftigtem lag der Energieverbrauch in der Industrie des Ruhrgebiets um ca. 38 t oder 124% über dem Bundesdurchschnitt (vgl. Eckey, 1983, S. 82).

Der hohe Spezialisierungsgrad der regionalen Wirtschaftsstruktur schlägt sich besonders in zwei Effekten nieder.

Einerseits ist eine starke Einbindung in die interregionale Arbeitsteilung festzustellen, die ökonomische Funktion des Ruhrgebiets richtet sich vor allem auf Energieerzeugung, Vormaterialerzeugung und Großanlagenbau (vgl. Köppel, 1983, S. 91) für nationalen und internationalen Bedarf.

Andererseits hat die über die Montanindustrie hinausreichende Verflechtung großer Teile der Wirtschaft zum ›Montankomplex‹ einen bedeutenden Einfluß auf die verschiedenen Seiten der regionalen Ökonomie.

Nach Berechnungen des RWI waren 1976 36,7% aller Arbeitsplätze im Ruhrgebiet unmittelbar oder mittelbar von der Montanindustrie abhängig (vgl. Brune/Hennies-Rautenberg/Löbbecke, 1978, S. 72). Eine aktualisierte Input-Output-Rechnung des Instituts für 1980 ergibt, daß allein die Eisenschaffende Industrie 72% ihrer gesamten Vorleistungen oder 40% ihres Bruttoproduktionswertes aus der Region bezieht (vgl. Gabriel, 1984, S. 13).

Daraus ergibt sich stofflich, insbesondere in der Investitionsgüterindustrie, eine deutliche ›Montanorientierung‹ der Produkte, die sich in einzelnen Fällen (Hütten- und Walzwerksanlagen) als Spezialisierungsvorteil niederschlägt. So wurde in diesem Zusammenhang in einer Studie für das nordrhein-westfälische Wirtschaftsministerium

festgestellt, daß der 50 %ige Anteil wachstumsschwacher Maschinenbauprodukte in NRW seit 1960 unverändert geblieben sei (vgl. Schäfer, 1983, S. 36).

Damit ist auch bereits angedeutet, daß Strukturanalysen nach dem groben Maßstab ›Wachstums-/Schrumpfungsbranchen‹ enge Grenzen gezogen sind, da in ihnen der regionalspezifische Umriß der Produktpalette nicht zum Tragen kommt.

An dieser Stelle ist zunächst eine grundsätzliche Bemerkung angebracht. Wenn in den folgenden Abschnitten Daten und Entwicklungslinien für das Ruhrgebiet angeführt werden, so kann es sich immer nur um Indikatoren handeln, die nicht darüber hinwiegäuschen dürfen, daß es sich bei der Gesamtregion keinesfalls um einen homogenen Raum handelt. Es ist geradezu typisch, daß die innerregionale Entwicklung äußerst differenziert verläuft und daß in den Teilgebieten verschiedene Problemlagen dominieren. Hier ist besonders die eklatante Unterversorgung des Nordens (der Emscher- und Lippezone) mit Dienstleistungen zu erwähnen. Insofern lassen sich in einzelnen Kommunen und Kreisen zu den Haupttendenzen immer auch Gegenbeispiele finden, deren Untersuchung aber in dem hier abgesteckten Rahmen zurückgestellt werden mußte.

Der regionale Wachstumsprozeß bleibt, auch im negativen Sinn, im Sog der Montanindustrien. Hierbei sind zwei Etappen zu unterscheiden, wie aus Tabelle 1 hervorgeht.

So traf der Arbeitsplatzabbau und der Produktivitätsschub im Bergbau (›Kohlekrise‹) in den 60er Jahren (minus 250 000 Arbeitsplätze von 1960–1975) vor dem Hintergrund des gesamtwirtschaftlichen Wachstums durch die Entstehung von Ersatzarbeitsplätzen im Dienstleistungssektor und ein gewisses industrielles Neuansiedlungspotential noch auf vergleichsweise günstige Kompensationschancen.

Diese erste Etappe stärkt zunächst die relative Bedeutung von Eisen- und Stahlindustrie (vgl. den wachsenden Anteil der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie an den Industriebeschäftigten von 1960 (26,3 %) auf 1975 (35,1 %), Tabelle 1). Andererseits ließ deren sektorale Krise sie spätestens seit Mitte der 70er Jahre zum Hauptfaktor für den industriellen Arbeitsplatzabbau und die regionalwirtschaftliche Schwäche werden. Durch den hohen Verflechtungsgrad mit der Investitionsgüterindustrie lagen auch deren Wachstumsraten im Bundesvergleich relativ niedrig (vgl. Köppel, 1984, S. 60), obwohl ihr Anteil an der Industrieproduktion des Ruhrgebiets von 20,7 % (1960) auf 35,2 % (1982) anstieg. Angesichts der veränderten gesamtwirtschaftlichen Lage kann im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren von

einem Ausgleich des wirtschaftlichen Substanzverlustes nicht die Rede sein, so daß es sinnvoll erscheint, ab 1975 von einer zweiten Etappe des regionalen Krisenprozesses zu sprechen.

Die euphorischen Prophezeiungen eines Wandels zur ›Dienstleistungsgesellschaft‹, die sich im Ruhrgebiet auf den weiterhin steigenden Anteil des Tertiärbereiches stützten, erwiesen sich als Blütenträume. Neben den ›relativen‹ Gewinnen durch den industriellen Arbeitsplatzabbau wurde und wird hier zum einen ein historischer ›Nachholbedarf‹ der Region deutlich, zum anderen bleiben die ange- sprochenen Dienstleistungen selbst von Rationalisierungen nicht ver- schont und weitgehend abhängig vom industriellen Produktions- und Reproduktionsprozeß der Region, behalten also den Charakter einer ›Restgröße‹.

Für den Gesamtprozeß aber ist die weitere absolute Schrumpfung des Produktionskörpers und eine innerregionale Konzentration bestimmend, so daß mit Recht von der ›reduzierten Kontinuität‹ (Niethammer, 1984, S. 241) der alten Schlüsselindustrien gesprochen werden kann, deren technisches Niveau aufgrund einer intensiven Rationalisierungs- und Modernisierungsphase allerdings nicht als ›ver- altet, sondern als international mit führend gelten muß (vgl. dazu auch U. Bochum, 1985).

Zwischen 1961 und 1980 hatten unter den 15 größten Städten der Bundesrepublik Essen (50 %) und Dortmund (38 %) die größten Verluste bei den Industriebeschäftigten, während Duisburg mit 7 % den vierzehnten Rang belegte (vgl. Pohl, 1982, S. 147).

Für die nähere Zukunft ist auch an der Ruhr neben der weiteren Ausdifferenzierung und Spezialisierung des innerregionalen Standortsystems der Stahlindustrie vor allem mit einem erneuten Zechensterben als Folge der herrschenden Energiepolitik (vgl. Kap. IV, 3.2) zu rechnen, das die bereits vorhandene Krisenentwicklung weiter zuspitzen wird.

Der sozialen Erosion des Ruhrgebiets kann hier nicht im einzelnen nachgegangen werden, auch sie vollzieht sich innerregional differenzierter, als es die Gesamtindikatoren ausdrücken können.

Obwohl allein die drastisch gestiegene Arbeitslosigkeit Anlaß genug wäre, einen alternativen Weg der Regionalpolitik einzuschlagen, sei auf eine Besonderheit hingewiesen. Das Ruhrgebiet gilt allgemein immer noch als Hochlohnregion, was von nicht wenigen Ökonomen und Politikern als ein wesentliches Entwicklungshemmnis angesehen wird.

Tab. 1

## Wichtige Kennziffern der Ruhrgebietsentwicklung 1960–1983

	1960	1965	1970	1975	1980	1982	1983
Wohnbevölkerung <sup>1</sup>	5619311 (6. 6. 1961)		5599530 (27. 5. 1970)	5637040 (31. 12. 1980)	5396144 (31. 12. 1982)		5334565
– Wanderungssaldo	+ 1000	– 22600	+ 15352	– 18438	+ 5752	– 27246	
– Sterbefallüberschuß	– 33100	– 29100	+ 1517	+ 20766	+ 14812	+ 14611	
Erwerbsquote <sup>2</sup> (in Klammern BRD)				39,3 (1976)	40,1	41,3	
– männlich				56,4 (76) (56,9)	56,9 (58,4)	57,7 (59,1)	
– weiblich				23,8 (76) (31,1)	24,9 (32,6)	26,5 (33,9)	
Erwerbstägenquote <sup>3</sup> (in Klammern BRD)				37,6 (76) (41,8)	38,5 (43,7)	38,4 (43,4)	
– männlich				54,2 (76) (55,1)	55,1 (57,1)	54,3 (56,3)	
– weiblich				22,5 (76) (29,7)	23,5 (31,4)	24,0 (31,7)	
Arbeitslose (Sept.) <sup>4</sup>		12 500*	96 336	104 232	200 942	254 844	
Arbeitslosenquote (Sept.) <sup>4</sup>		0,6	5,0	5,7	11,8 (Dez.)	13,8 (Dez.)	
Erwerbstäige nach Wirtschaftszweigen <sup>5</sup>							
– absolut in 1000	2385,0 (1961)	2372,0	2200,6	2057,5 (1976)	2062,0	2034,8	
in Prozent (in Klammern)							
– Land- und Forstwirtschaft	57,2 (2,4 %)	59,3 (2,5 %)	33,8 (1,5 %)	24,0 (1,2 %)	28,0 (1,4 %)	27,3 (1,3 %)	
– Produzierendes Gewerbe	1462,0 (61,3 %)	1387,6 (58,5 %)	1285,7 (58,4 %)	1098,4 (53,4 %)	1065,0 (51,7 %)	1013,9 (49,8 %)	
– Handel, Verkehr usw.	477,0 (20,2 %)	445,9 (18,8 %)	410,6 (18,7 %)	383,2 (18,6 %)	399,0 (19,4 %)	384,7 (18,9 %)	
– Sonstige Wirtschaftsbereiche	384,0 (16,1 %)	479,1 (20,2 %)	470,5 (21,4 %)	551,9 (26,8 %)	569,0 (27,6 %)	608,9 (29,9 %)	

*Industriebeschäftigte<sup>5</sup>*

– absolut in 1000	1098,1 (1958)	862,3	787,5	721,1	679,8	
<i>in Prozent (in Klammern)</i>						
– Bergbau	468,4 (42,7 %)	191,4 (22,2 %)	159,7 (20,3 %)	140,5 (19,5 %)	139,9 (20,6 %)	
– Grundstoff- und Produktionsgüter-industrie	288,9 (26,3 %)	285,1 (33,1 %)	276,8 (35,1 %)	244,0 (33,8 %)	222,9 (32,8 %)	
– Investitionsgüterindustrie	227,0 (20,7 %)	270,5 (31,4 %)	257,2 (32,7 %)	251,4 (34,9 %)	239,6 (35,2 %)	
– Verbrauchsgüterindustrie		81,2 (9,4 %)	63,2 (3,9 %)	55,5 (4,1 %)	49,4 (4,1 %)	
– Nahrungs- und Genußmittelindustrie		34,1 (4,0 %)	30,6 (3,9 %)	29,7 (4,1 %)	28,0 (4,1 %)	
 <i>Eisen- und Stahlindustrie<sup>6</sup></i>						
– tätige Personen	186 426	183 401	170 487	157 876	139 966 <sup>7</sup>	127 627
– Rohstahlproduktion in Mio. t	23,6	24,6	28,5	24,4	25,2	20,1
– Produktivitätsindex <sup>7</sup> 1970 = 100	68	75	100	108 <sup>8</sup>	132 <sup>9</sup>	122
 <i>Bergbau<sup>8</sup></i>						
– Beschäftigte	408 000	316 100	198 900	161 113	141 808	141 308
– Kohleförderung (Mio. t)	115,4	110,9	91,1	75,8	69,1	70,2
– Produktivitätsindex <sup>9</sup> 1970 = 100	50	67	100	107	116	122
 <i>BIP/Einwohner<sup>10</sup></i>						
– in DM	6230 (1961)	7840	11 316	17 877	22 861	23 775 (1981)
– in % des Wertes von NRW	99,5 %	96,8 %	98,4 %	105,3 %	99,9 %	99,8 %

\* geschätzt

Quellen: Herrmann/Martiny, 1983, S. 32; Jablonsky/Offermann, 1975, S. 29; KVR, 1983b, S. 79; Lauffs/Zühlke, 1976, S. 20/24/27/30; Städte- und Kreisstatistik Ruhrgebiet, lfd. Jg.; Statistisches Jahrbuch der Nordrheinwestfälischen IHKs, lfd. Jg.; Statistisches Bundesamt, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1983, Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die BRD, lfd. Jg.; LDS, Statistische Berichte, Bevölkerung und Erwerbsleben in NW. Ergebnisse des Mikrozensus, lfd. Jg.; eigene Zusammenstellung; eigene Berechnung.

<sup>1</sup> Gebiet des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk (SVR), ab 1980 Kommunalverband Ruhr (KVR) – Daten in der ersten Reihe: Statistische Rundschau Ruhrgebiet, lfd. Jg.

<sup>2</sup> Ruhrgebiet in Abgrenzung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS); Erwerbspersonen auf 100 der Wohnbevölkerung.

<sup>3</sup> Erwerbstätige auf 100 der Wohnbevölkerung, im Gegensatz zur Erwerbsquote sind hier die Erwerbslosen nicht miteinbezogen.

<sup>4</sup> Gebiet des SVR/KVR entsprechend der Arbeitsamtsbezirke.

<sup>5</sup> Gebiet wie <sup>1</sup>.

<sup>6</sup> Gebiet der IHK-Bezirke Duisburg, Essen, Bochum, Dortmund, Hagen, damit entfällt ein Teil des nördl. Ruhrgebiets.

<sup>7</sup> Rohstahlproduktion pro Arbeiterstunde.

<sup>8</sup> Ruhrrevier in Abgrenzung der Statistik der Kohlewirtschaft.

<sup>9</sup> Kohleförderung pro Arbeiterstunde.

<sup>10</sup> Bis 1961 SVR, ab 1970 Gebiet der IHKs des Ruhrgebiets.

Der darin liegende Zynismus wird erst anhand der Einkommensentwicklung je Einwohner deutlich, die einen ersten Eindruck von der relativen Verarmung der regionalen Bevölkerung vermittelt. So lag das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner im Ruhrgebiet 1976 um 3 % unter dem Bundesdurchschnitt, 1980 betrug dieser Abstand bereits 6 %.

Tabelle 1 liefert einen umfassenden Überblick über den gewaltigen Strukturwandel des regionalen Wirtschaftskörpers. Besonders ins Gewicht fällt der drastische Rückgang der Industriebeschäftigten (einschließlich Bergbau) um ca. 420 000 von 1958–1982 sowie der Rückgang der Erwerbstätigen im Handel und Verkehr um ca. 100 000. Obwohl das schnelle Anwachsen des Anteils der im tertiären Sektor (Handel, Verkehr, sonstige Wirtschaftsbereiche) tätigen Erwerbstätigen von 36,1 % im Jahre 1960 auf 48,8 % im Jahre 1982 zu einem erheblichen Teil auf der absoluten Verringerung der industriellen Arbeitsplätze beruht, bleibt das Ruhrgebiet auch in den 80er Jahren das größte industrielle Zentrum der Bundesrepublik, ohne vom allgemeinen Trend des Bedeutungszuwachses des tertiären Sektors abgekoppelt zu sein.

## Teil II. Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen

### 1. Arbeitsmarkt

Dieser Abschnitt soll zur Bestimmung des Defizits an Arbeitsplätzen im Ruhrgebiet (RG) beitragen. Die Arbeitslosigkeit im RG betrug im Nov. 84 14,1% und lag damit um 34% über dem Landesdurchschnitt und 60% über dem Bundesdurchschnitt.

Hinter diesen Quoten verbergen sich insgesamt 251 429 betroffene Arbeitnehmer. Doch auch diese Zahl gibt selbst die quantitative Betroffenheit im RG nur unzureichend wieder. Die Zahl der fehlenden Dauerarbeitsplätze liegt wesentlich höher.

Der Schätzung über verdeckte Arbeitslosigkeit liegen i.d.R. Werte von 1/2 bis 2/3 der registrierten Arbeitslosen zugrunde. Im RG muß leider der höhere Wert angenommen werden, da neben den »normalen« Faktoren der Stillen Reserve (kein Leistungsanspruch, Resignation, Warteschleifen u. a. m.) als im RG besonders verschärfend die Situation der Frauen zu werten ist:

– Die hohe Frauenarbeitslosigkeit lässt den fehlenden Leistungsanspruch, der bei verheirateten Frauen sehr häufig eintritt, überproportional zur Geltung kommen.

– Allein um die Frauenerwerbsquote der BRD zu erreichen, müssten ca. 190 000 Arbeitsplätze für Frauen geschaffen werden. Im Vergleich zu anderen Ballungszentren (z. B. Hamburg) fehlen sogar ca. 350 000 Arbeitsplätze für Frauen.

Tab. 2

Arbeitslosenquoten nach Arbeitsamtsbezirken im RG November 1984

	Arbeitslosenquote
Bochum	14,6
Dortmund	16,2
Duisburg	15,9
Essen	13,9
Gelsenkirchen	14,4
Hagen	12,5
Hamm	12,7
Oberhausen	12,5
Recklinghausen	13,7

Quelle: Amtl. Nachr. der Bundesanstalt für Arbeit 1.85.

Hinzu kommt, daß in den letzten Jahren vor allem qualifizierte Facharbeiter in Folge von Abfindungsaktionen ihre Arbeitsplatznachfrage im RG regional kompensiert und das Ruhrgebiet verlassen haben.

Oftmals wird der Sozialplaneffekt gerade im RG als künstliche Überhöhung der ausgewiesenen Arbeitslosenquote genannt, denn ca. 45 % aller »Sozialplan-Arbeitslosen« der Bundesrepublik sind in NRW – und dort der Großteil im RG – registriert. Doch solange die Betroffenen nicht durch entsprechende sozialpolitische Maßnahmen auch real ihre wohlverdiente Rente erhalten, muß man ihre Arbeitslosigkeit auch als solche werten, zumal die Unternehmen oder der Arbeitsmarkt auch nicht in der Lage sind, ihnen bei ihrer gegenwärtigen Personalpolitik statt eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsleben ein Ausklingen auf einem »leichteren« Arbeitsplatz zu ermöglichen.

Berücksichtigt man diese Aspekte, so kann man die fehlenden Arbeitsplätze im RG gesamt auf ca. 400.000 beziffern.

Mit den Arbeitsmarktproblemen der Montangebiete hat sich folglich neben den schwach strukturierten ländlichen Räumen ein weiterer Problemtyp von Arbeitsmarktregion herausgebildet. In den überproportional hohen Arbeitslosenzahlen drückt sich vor allem die Arbeitsplatzvernichtung durch die Montankonzerne aus, die durch die Entwicklung des tertiären Sektors auch schon in den 70er Jahren nicht annähernd kompensiert werden konnte.

Das schon lang anhaltende hohe Niveau der Arbeitslosigkeit hat zu einer überproportionalen Betroffenheit bestimmter Gruppen am Arbeitsmarkt des Ruhrgebiets geführt und setzt sich weiter fort. (vgl. dazu P. Hurler, 1982)

– Dauerarbeitslosigkeit: In den 9 RG-AA Bezirken waren im September 1984 102 866 Arbeitslose ein Jahr und länger arbeitslos – das sind 40,2 %. Damit liegt der Strukturanteil 10 % über dem Landesdurchschnitt und 23 % über dem Bundesdurchschnitt, oder mit anderen Worten: 15 % aller Dauerarbeitslosen der BRD sind im Ruhrgebiet registriert. Für Dauerarbeitslose sind besonders Maßnahmen zur Erhaltung ihrer fachlichen Qualifikationen als Sofortmaßnahme notwendig.

– Ältere Arbeitnehmer: Trotz des besseren Kündigungsschutzes und der Sozialplanpolitik ist jeder fünfte Arbeitslose 1970–1980 in den Montangebieten 55 Jahre und älter. Früher vor allem im Bergbau und der Stahlindustrie übliche betriebsinterne Umsetzungen gestaffelt nach Alter sind aufgrund der Konzernstrategien nicht mehr möglich.

– Jüngere Arbeitnehmer: Auch wenn die ›Ausbildungskatastrophe‹ der letzten Jahre infolge der demographischen Entwicklung und der quantitativ durchaus bemerkenswerten Anstrengungen zusätzliche, oft überbetriebliche Ausbildungsstellen im Ruhrgebiet einzurichten, in den nächsten Jahren überwunden werden könnte, bedarf es weiterer, gezielter arbeitsmarktpolitischer Anstrengungen für jüngere Arbeitnehmer. Dabei ist das Hauptaugenmerk auf die Qualitätsbesserung der Ausbildung sowie die Garantie der Übernahme zu richten.

– Neben der generellen Tendenz, jüngere Arbeitnehmer gegen Ältere auszutauschen (vgl. Hurler), entsteht ein Kern jüngerer Dauerarbeitsloser, der sich lokal in einzelnen Stadtteilen konzentriert, dem nie die Chance einer beruflichen Qualifikation und/oder der Berufsausübung eingeräumt wurde. In dieser Gruppe müssen häufig die Voraussetzungen von Aus- und Weiterbildung erst geschaffen werden.

– Frauen: das RG weist einen geringen Strukturanteil arbeitsloser Frauen auf (40 %; in früheren Jahren war er noch geringer). Doch selbst bei diesem geringen Anteil an allen Arbeitslosen wird die überdurchschnittliche Betroffenheit der Frauen schon deutlich, denn die Erwerbsquote ist mit 26,5 % (Mikrozensus 1982) wesentlich geringer. Im Rahmen der Arbeitsverwaltung mögliche Maßnahmen sollten dem entgegenwirken, etwa durch eine 50 %ige Zuweisung von AB-Maßnahmen an Frauen. Hohe Frauenarbeitslosenquoten – das LAA weiß für das Jahr 1983 für NRW insgesamt eine Frauenarbeitslosenquote von 12,2 % bei einer Gesamtquote von 10,6 % aus – konzentrieren sich neben den ländlichen Räumen in der BRD vor allem in den Montanregionen. Daher ist neben der allgemeinen Notwendigkeit, Arbeitsplätze zu schaffen, vor allem ein Sonderprogramm für Frauen durchzusetzen (vgl. hierzu den Frauenteil in diesem Memorandum).

Im RG sind folglich begleitend zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zielgruppenorientierte Maßnahmen und Auflagen dringend erforderlich.

## *2. Arbeits- und Lebensbedingungen*

Die Arbeitsbedingungen im Ruhrgebiet sind in besonderer Weise durch die Montanindustrie geprägt. Das gilt vor allem für die dort vorherrschende Schichtarbeit. Die vollkontinuierliche Arbeitsweise in der Stahlindustrie kennzeichnet diese Entwicklung recht deutlich.

Für die Schichtarbeit können vor allem zwei Gründe angeführt

werden. Einerseits gebot die technische Notwendigkeit der Produktion »in einer Hitze« eine kontinuierliche Arbeitsweise zumindest in Teilen der Stahlproduktion. Dieser Gesichtspunkt verlor allerdings in den letzten Jahren an Bedeutung (vgl. Memorandum '83). Andererseits traten Rentabilitätsgründe immer stärker in den Vordergrund. Die Auslastung der kapitalintensiven Anlagen ohne Stillstände sollte gewährleistet werden.

In der Stahlindustrie wird sowohl in Ein-, Zwei-, Drei- als auch in Konti-Schichtweise gearbeitet. Nach einer Erhebung von 1979 waren allein 42 % aller gewerblichen Arbeitnehmer der Stahlindustrie im zuletzt genannten Schichtsystem beschäftigt, das auf dem Wechsel von Früh-, Spät- und Nachschicht an Werk-, Sonn- und Feiertagen beruht. 92 % aller Betriebe arbeiteten regelmäßig nachts, der Anteil der Nachschichtarbeiter lag mit 54 % aller und 67 % der in der Produktion Beschäftigten deutlich höher als in anderen Branchen.

Die Lebensbedingungen der betroffenen Arbeitnehmer werden vor allem über drei Bereiche einschneidend berührt und verändert.

Der Effektivlohn eines Stahlarbeiters ist in hohem Maß von schichtspezifischen Zulagen abhängig, ein Mechanismus, der besonders geeignet ist, den Zwang zur Schichtarbeit zu reproduzieren. In einer Untersuchung bei Duisburger Stahlarbeitern wurde der Anteil der Schichtzulagen am Nettolohn auf 18–27 % geschätzt (vgl. Projektgruppe Industriearbeit und Wohnen im Ruhrgebiet, 1983, S. 126).

Die schädlichen Auswirkungen von Schichtarbeit auf die menschliche *Gesundheit* sind in einer Vielzahl von Untersuchungen belegt worden. Obwohl hier kompensatorische Regelungen im betrieblichen wie außerbetrieblichen Bereich sicherlich zu Abschwächungen führen und bei der Einstellung von Schichtarbeitern bereits Auswahlprozesse stattfinden, muß Schichtarbeit trotzdem als genereller Risikofaktor für die Gefährdung der Gesundheit angesehen werden.

Von besonderer regionaler Bedeutung sind die Auswirkungen der Schichtarbeit auf das *Alltagsleben*. Das Leben gegen die »biologische« und »soziale« Uhr führt zu einer Einteilung des Lebensraums und der Freizeit, die bereits als »Kontilebensweise« gekennzeichnet worden ist. Damit ist in weiten Bereichen eine »isolierte, reduzierte und zurückgezogene Lebensweise« gemeint, die darüberhinaus noch die Gefahr einer »Konservierung der traditionellen Rollenteilung zwischen Mann und Frau« und negativer Einflüsse auf die Persönlichkeitsentwicklung der Kinder in sich birgt. (Vgl. Projektgruppe Industriearbeit und Wohnen im Ruhrgebiet, 1983, S. 2).

Eine weitere Zurückdrängung der Schichtarbeit ist deshalb nach wie

vor unerlässlich. Wir haben bereits im Memorandum 1983 am Beispiel der Stahlindustrie gezeigt, daß die technische Realisierbarkeit längst gegeben ist und sich mit der Beseitigung der Schichtarbeit ein großes Potential der Arbeitsplatz- und Standortsicherung ergibt. Wenn heute seitens der Stahlunternehmen Schichtarbeit eingestellt wird, um Lohnanteile einzusparen und gleichzeitig Arbeitnehmer verstärkt auf die Lohnzulagen angewiesen sind, kann zwar für die Gewerkschaften von einer Zwangslage gesprochen werden. Sie begründet aber weniger die Notwendigkeit von Schichtarbeit als die Notwendigkeit eines alternativen Entwicklungstyps der Volkswirtschaft.

### Teil III. Die Hauptrichtungen der Erklärung der Regionalkrise sowie die regionalpolitischen Strategien

Die harten Trends und Fakten, die sich in Tabelle 1 widerspiegeln, können natürlich von niemandem bestritten werden. Allerdings erklären sie auch nicht, warum das Ruhrgebiet so schwer von der Krise betroffen ist, und geben auch keine eindeutigen Hinweise auf eine erfolgversprechende Sanierungsstrategie. Eine Besonderheit der Ruhrgebietsdiskussion besteht nun darin, nach einer Beschreibung der relativ monostrukturierten Wirtschaft häufig direkt zur Maßnahmediskussion überzugehen, ohne die ökonomischen Machtverhältnisse und unterschiedlichen sozialen Interessen zu analysieren, die die derzeitige Situation herbeigeführt haben und auch die zukünftige Entwicklung bestimmen. Es wird illusionär ein gemeinsames Interesse »der Region« an der Überwindung der Krise unterstellt, eine Fiktion, wie die folgenden Abschnitte zeigen werden. Aus den genannten Gründen muß der Ursachenanalyse relativ breiter Raum gewährt werden.

#### *1. Unternehmerverbände des Ruhrgebiets und marktradikale Ökonomen*

Die Industrie- und Handelskammern des Ruhrgebiets haben 1982 eine Wirtschaftsstrategiestudie für das Ruhrgebiet vorgelegt (Industrie- und Handelskammern des Ruhrgebiets, Wirtschaftspolitik für das Ruhrgebiet, Mülheim 1982; wissenschaftliche Beratung: W. Lamberts vom RWI, Essen). Sie stützen ihre Analyse und dementsprechend ihre Strategie auf folgende Thesen:

- a) Die Struktur der Ruhrgebietswirtschaft mit ihrem Schwerge wicht im Grundstoff- und Produktionsgüterbereich, Schwermaschinen- und Anlagenbau ist auf eine erweiterte Reproduktion der Gesamtwirtschaft, speziell der Industrie und der Infrastruktur, orientiert. Gibt es ausreichendes gesamtwirtschaftliches Wachstum (sowohl im Inland als auch im Ausland), so steigt die Nachfrage nach Kohle, Stahl, Produkten des Anlagen- und Maschinenbaus usw. (IHK's des Ruhrgebiets, 1982). Folglich müssen alle (angeblich politisch bedingten) Wachstumshemmnisse beseitigt werden. Das Ruhrgebiet soll mit Kohleveredelungsanlagen und weiteren Kraftwerken als Energiezentrum der BRD ausgebaut und total verkabelt werden.

Zugleich wird konstatiert, daß diese Wirtschaftsstruktur eine besondere Konjunkturreagibilität erzeugt. Dies wird hingenommen. Den IHK's kommt es darauf an, durch allgemeine Wachstumspolitik die Ruhrgebietswirtschaft wieder auf einen langfristigen Wachstumspfad zu führen. Dabei soll an den vorhandenen Strukturen angesetzt werden.

b) In seltener Verkehrung der Ursachen-Wirkungsbeziehungen wird die Tatsache, daß der Staatssektor in den 60er und 70er Jahren *relativ* stark zugenommen hat, zur Ursache der relativen Schwäche der Marktproduktion erklärt. Staatliche ArbeitskräfteNachfrage habe private Produktion zurückgedrängt (obwohl schon damals das Problem der Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen für die Verluste im Bergbau (./. 350.000) im Vordergrund stand!), woraus der Schluß gezogen wird, den Staatssektor zu reduzieren. Die Ruhrgebietsgemeinden, das Land und der Bund sind kräftig dabei, die Zahl ihrer Beschäftigten im Ruhrgebiet zu reduzieren, wobei vom Resultat her unerheblich ist, ob sie dies aus schlichter finanzieller Not oder aus einem theoretisch inspirierten Konsolidierungssyndrom tun.

Eine nicht minder frappierende Umkehr der Ursache-Wirkungsrelation besteht in der These, daß die Umweltschutzbestimmungen das Wachstum der Ruhrwirtschaft hemmen würden, während die schlichte Tatsache auf der Hand liegt, daß die ca. 100jährige ungehemmte Akkumulation der Schwerindustrie Boden, Wasser und Luft derart intensiv verbraucht und verschmutzt hat, daß eine weitere Sicherung der Wirtschaftstätigkeit und der Reproduktion der Arbeitskräfte in dieser Region ein hohes Maß an vorausschauender, planmäßiger Umweltschutzpolitik mit entsprechend hohen Investitionen und Rekultivierungsmaßnahmen verlangt. Während der Zwang zur intensiv erweiterten Reproduktion der Wasserressourcen schon durch die um die Jahrhundertwende grassierenden Seuchen deutlich wurde und zur Gründung des Ruhrtalsperrenvereins sowie der Emschergenossenschaft als Abwasserverband führte, sträubte sich die Industrie bezüglich der Luft- und Bodenreproduktion bislang in weit höherem Maße. Diese der kurzfristigen Gewinnmaximierung geschuldete Borniertheit hat nun sogar dazu geführt, daß sich für wichtige Umweltschutztechnologien das Know How nicht oder nur sehr spät in der Bundesrepublik entwickelt hat (z. B. bei Entstickungsanlagen in Kraftwerken und PKW's, vgl. J. Schneider, 1985) und die guten industriellen Ansätze auch des Ruhrgebiets nicht voll ausgeschöpft werden.

Eine weitere 'Schule' von Ökonomen und Regionalwissenschaftlern (Prof. Staudt, Duisburg; Prof. Klemmer, Bochum; Prof. Landwehr-

mann, Bochum), deren Argumente besonders in CDU- und FDP-Kreisen Widerhall finden, spitzt ihre Argumente auf die These zu, der »Filz« von Großindustrie, Gewerkschaften, Rathäusern und Landesregierung habe eine Subventionsmentalität entstehen lassen und schwache damit die innovativen Unternehmerkräfte. Deshalb sei das Ruhrgebiet gegenüber anderen Regionen nicht konkurrenzfähig. Nur die Wiederherstellung der Konkurrenzfähigkeit aber sei der Garant für die Überwindung der Krise. Ein neuer Gründerboom und Unternehmungsgeist müsse durch »Entbürokratisierung«, Wirtschaftsfreundlichkeit der Verwaltung etc. erzeugt werden, die Subventionen müßten auslaufen, die ökonomische und politische Dominanz des Montankomplexes müsse gebrochen werden. Hier ergeben sich Überschneidungspunkte mit den Interessen der Unternehmen der High-Tech-Branchen, die für die Montanregionen fließenden Subventionen drastisch zu reduzieren und statt dessen der »Schlacht um die Zukunft« (F. J. Strauß) auf den Elektronikmärkten zuzuführen. Die Empfehlungen reichen bis zu Vorschlägen, das Ruhrgebiet zu einer sog. »freien Produktionszone« zu machen (Landwehrmann, 1980), regionale Ausnahmeklauseln in Tarifverträgen einzubauen und für das Ruhrgebiet wirksam zu machen usw.

Der letzte Ansatz war durch einen Vorstoß der Bundesregierung bezüglich der saarländischen Stahlindustrie 1983 bereits politikfähig geworden. (Die Bundesregierung hatte ihre weiteren Subventionszusagen an die Saarstahl GmbH zunächst an die Bedingung geknüpft, daß im Saarland die von der IGM ausgehandelten tarifvertraglichen Lohn erhöhungen für einige Jahre ausgesetzt werden sollten.) Er findet sich im Jahresgutachten 84/85 des Sachverständigenrats als Konzeptionsansatz für regionale Wirtschaftspolitik wieder: »Was an Lösungsmodellen zulässig sein sollte, braucht nicht so radikal zu sein, wie es etwa die Errichtung von sogenannten Zonen freier Wirtschaftstätigkeit ... wäre. Bestimmte Elemente solcher Konzepte sind jedoch erwägenswert. ... Die Leitidee ist es, einen besonderen Freiraum für wirtschaftliches Handeln zu schaffen. ... Ein erfolgversprechender Weg wäre ... (hier folgt nun das bekannte Spektrum der Vorschläge des SVR: Abbau bürokratischer Hemmnisse, Glockenprinzip im Umweltschutz, Lockerung wohnungspolitischer Vorschriften . . ., d. V.). Der Vorteil freier Wirtschaftszonen liegt auch darin, daß man in solchen Zonen neue institutionelle Regelungen zunächst einmal in einem »empirischen Experiment« auf ihre Tauglichkeit hin überprüfen kann.« Dieser Vorstoß des Sachverständigenrats in Richtung eines regionalen Flexibilitätskonzepts muß sehr ernst genommen werden.

## 2. Sozialdemokratische Landesregierung und Ruhrgebietskommunen

Zwischen dem erstgenannten Erklärungsansatz für die Ruhrgebietskrise sowie ihren wirtschafts- und regionalpolitischen Schlußfolgerungen und dem im folgenden skizzierten Ansatz bestehen vielfältige Überschneidungen und Übergänge. Beide basieren letztlich auf dem Primat der Gewinnsteuerung der Wirtschaft durch private Entscheidungen. Das Maß des Eingriffs und der Rahmensexzung durch den Staat ist jedoch unterschiedlich (Müller, M./Vater, K., 1984).

### 2.1 Kohle- und Stahlpolitik

Die sozialdemokratischen Politikansätze gehen von einer *oberflächlichen Monostrukturthese für das Ruhrgebiet* (vgl. hierzu 3.) aus. Das Ruhrgebiet habe das Pech, die mit Überkapazitäten versehene Stahlindustrie zu beherbergen, deren Produktionsrückgang außerdem die Steinkohlennachfrage negativ beeinflusse. Daß die – gemessen an der Nachfrage – vorhandenen Überkapazitäten hauptsächlich durch die gewinnorientierte Investitionskonkurrenz der privaten Stahlkonzerne sowie ihren Versuch, die Stahlindustrien der EG-Partner niederzukonkurrieren, geschaffen worden sind (Memorandum '81 und '83), wird nicht betont. Deshalb wurde bislang das Konzept der Vergesellschaftung der Stahlindustrie, wie es inzwischen die IG-Metall in ihrem Stahlprogramm fordert, von der Landesregierung abgelehnt bzw. ignoriert. Sie akzeptiert generell die Verringerung der Kapazitäten und Belegschaften im Bergbau und der Stahlindustrie, ohne die tatsächliche Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen zur Bedingung zu machen, wenn sie auch gefordert werden. So wurde der Ruhrgebietsbevölkerung versprochen, mit dem sog. »Stahlstandortprogramm« im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) von 1982–1985 ca. 40.000 Ersatzarbeitsplätze zu schaffen. Tatsächlich wurden jedoch bis 1984 nur ca. 5.000 Arbeitsplätze über dieses Programm mitfinanziert, was übrigens vorauszusehen war und von den Kritikern der Ruhrgebietspolitik auch formuliert worden ist (Hoesch-Krupp-Ruhrstahl AG, Dortmund 1982). Dies deutet einmal mehr auf die Unzulänglichkeit der GRW als Instrument der regionalen Strukturpolitik hin. Auch die diskutierte Reform der GRW wird daran nichts ändern. Vielmehr bedarf es einer anderen Konzeption der Wirtschafts- und Strukturpolitik in dem von uns dargestellten Sinne eines alternativen Entwicklungstyps.

Dennoch wird auch für die Zukunft von der Landesregierung auf derartige, in Krisensituationen unwirksame regionale Förderprogramme gesetzt. Dies nährt die Vermutung, daß eine Funktion derartiger Programme darin besteht, lediglich Aktivität gegen die Massenarbeitslosigkeit vorzutäuschen.

Ein Unterschied zur konservativen Konzeption besteht in der sozialdemokratischen Forderung, die Strukturkonzepte der Stahlkonzerne seitens der Regierung (in Bonn) zu überprüfen, gewisse Standortauflagen zu erteilen, Parallelinvestitionen durch staatlich mitgesteuerten Fusionsdruck zu vermeiden und die Subventionsvergabe von der Erfüllung dieser Auflagen abhängig zu machen. Als Beispiel für ein derartiges Konzept gilt nach wie vor der Saarstahl-Plan von 1978, der hier nicht erneut einzuschätzen ist (Judith, R./Peters, J., Köln 1980; Memorandum '81).

Keineswegs ist es jedoch so, daß die Subventionsvergabe an die Erhaltung der Arbeitsplätze gebunden ist. Entsprechend den EG-Regeln, die noch unter der sozialliberalen Regierung konzipiert worden sind, erhalten vielmehr diejenigen Unternehmen die höchsten Subventionen, die die größten Stillegungen und den größten Belegschaftsabbau realisieren. Diese Konzeption wird auch 1985 von der Landesregierung weitgehend mitgetragen und mitfinanziert, ebenso im Einklang mit der IG BE das Abrücken vom Ziel der Erhaltung einer Steinkohlenförderkapazität von 90 Mio. tato, das von 1982 bis 1984 bereits zu einer Verringerung der Steinkohlenförderung um 10 Mio. tato, der Beschäftigtenzahl von über 13.000 geführt hat (vgl. Kap. IV, 3.2).

Ein weiteres, besonders ärgerliches Spezifikum könnte man als »Extrapolationsdogma« bezeichnen. Die schlechten Werte der Jahre 1981–1983 werden in der Zukunft extrapoliert. Die Konkunkturreagibilität wird nur in Richtung »Konjunkturtal« und nicht »Konjunkturhoch« wahrgenommen. Daß 1984 die Rohstahlproduktion um ca. 10 % gestiegen ist, die Zahl der Beschäftigten jedoch weiter abgebaut wurde, wird ignoriert. Tatsächlich jedoch war die Belegschaft der Stahlindustrie 1984 mehr als ausgelastet, hat sich die Leistung weiter verdichtet. Die Möglichkeit, einzelne Anlagen stillzulegen, ohne die Zahl der Beschäftigten zu reduzieren, wird überhaupt nicht in Betracht gezogen. Auf dieser Basis wird den Plänen der Stahlkonzerne, ihre Belegschaften weiter zu reduzieren, nicht einmal im Ansatz entgegengewirkt.

Eine Besonderheit sozialdemokratischer Ruhrgebietspolitik bestand und besteht in der Entfaltung und Verteidigung einer Sozialplanpolitik

Tab. 3

Bis 1985 geplante Subventionen für die Stahlunternehmen der BRD – im Vergleich zur jeweiligen Rohstahlproduktion

	Rohstahl- erzeugung 1983		Investitionshilfe		Strukturhilfe		Gesamthilfe	
	Tausend Monats- tonnen	%	Mio. DM	%	Mio. DM	%	Mio. DM	%
Krupp	325	14,9	75	7,0	496	25,6	571	18,9
Hoesch	372	17,1	391	36,2	477	24,6	868	28,8
Klöckner	391	17,9	103	9,5	435	22,4	538	17,8
Thyssen	832	38,2	371	34,4	381	19,6	752	24,9
Peine- Salzgitter	260	11,9	139	12,9	151	7,8	290	9,6
Gesamt	2180	100,0	1079	100,0	1940	100,0	3019	100,0

Quelle: Wirtschaftswoche 13/1984, S. 80 ohne ARBED.

für die Berg- und Stahlarbeiter. Durch die Senkung der Altersgrenze auf 55 Jahre in der Eisen- und Stahlindustrie und 50 Jahre für die Untertagebergarbeiter sind bisher Massenentlassungen großen Stils verhindert worden. Zugleich haben die Kohle- und Stahlkonzerne natürlich nicht auf Abfindungsaktionen verzichtet und auch die Fluktuation nicht ersetzt. (Zur Zweischneidigkeit der Sozialplanpolitik, vgl. Memorandum '81, '83 und '84). Für den Hoesch-Stahlsektor in Dortmund z.B. sehen die Relationen wie folgt aus:

Tab. 4

Beschäftigungsentwicklung Hoesch-Stahl AG (nur Dortmund)

Okt. 1979: 24300

Dez. 1984: 13300     ./ 11000, davon  
                                  6500 über Sozialpläne  
                                  1200 über Abfindungsaktionen  
                                  3300 über den Nichtersatz von Fluktuation

Quelle: WR, 19. 1. 1985.

Daß gegen derartige Methoden der massenhaften Vernichtung von Arbeitsplätzen nur schwer anzukämpfen ist, vor allem dann, wenn kein Alternativprogramm für die Gesamtbranche und -region im Zentrum steht, haben die letzten Jahre im Ruhrgebiet gezeigt.

## 2.2 Wirtschaftsförderungs- und Modernisierungspolitik

Das Gesamtkonzept der Landesregierung bezüglich des Ruhrgebiets lässt sich nach wie vor mit den Stichworten »Modernisierung« und »Anpassung« auf privatwirtschaftlicher Grundlage mit staatlicher Flankierung umreißen. Schon das Aktionsprogramm Ruhr aus dem Jahre 1979 wurde mit seinen 5 Hauptelementen (Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik; Zukunftsweisende Technologien und Forschungseinrichtungen; Maßnahmen für den Umweltschutz; Stadterneuerungs- und Wohnumfeldpolitik; Subventionen für den Kohle-Energie-Verbund) und einem Gesamtvolumen von ca. 7 Mrd. DM auf dieser Linie ausgearbeitet und gefahren. Seit der radikalen Verschärfung der Ruhrgebietskrise zu Beginn der 80er Jahre und angesichts der Tatsache, daß diese Verschärfung durch dieses Aktionsprogramm nicht verhindert werden konnte, wurde durch offensive Nutzung der inzwischen zahllosen Bundesprogramme und durch die Auflage landeseigener Technologieprogramme verstärkt auf die regionale und kommunale technologieorientierte Wirtschaftsförderung, die Gründung von neuen Klein- und Mittelunternehmen sowie die Förderung der vorhandenen gesetzt. Implizit wird damit die konservative These von der Notwendigkeit einer neuen ›Gründerwelle‹ und der aus ihr sich angeblich ergebenen Chance, die Massenarbeitslosigkeit wirkungsvoll zu bekämpfen, nachvollzogen.

Während die Bundes- und Landesregierungen ihre Mittelstandsförderungs- und Unternehmensgründungspolitik forcieren, die Technologiepolitik teilweise auf diese Zielgruppe von Unternehmen ausrichten, folglich Technologieparks wie Pilze aus dem Boden schießen (Welsch, 1985; Eisbach, 1985), und die Landesregierung diese Politik inzwischen voll mitträgt, tritt die hauptsächliche Veränderung jedoch insofern ein, als die als regional- und wirtschaftsförderungspolitisch höherrangig eingestufte sog. »Bestandsförderung« die ansässigen und etablierten Unternehmen noch mehr befähigt, die Politik der Kommunalverwaltungen und Regierungen ihren Interessen gemäß zu steuern. Entsprechend dem Mechanismus der regionalen Konkurrenz wird maximale »Wirtschaftsfreundlichkeit« (d.h. ein umfassendes und unentgeldliches Dienstleistungsangebot für die ansässigen Unternehmen, der Abbau der ›bürokratischen Hemmnisse‹ z.B. bei der Schaffung von Baurechten, das Unterlaufen von Umweltschutzbestimmungen, usw.) demonstriert und praktiziert. Daß die – über die interregionale Konkurrenz vermittelten – hieraus resultierenden Effekte lediglich eine Einkommensumverteilung zugunsten der Unternehmen

bewirken, die per Saldo das Niveau der Gesamtarbeitslosigkeit eher erhöht, wird hierbei verschwiegen bzw. ignoriert. Solange jedoch keine wirkliche gesamt- und regionalwirtschaftliche Alternative anvisiert und aufgebaut wird, diktieren die stärksten regionalen Arbeitsmärkte (die sich heute südlich der Mainlinie befinden) den weniger starken ihre Bedingungen, woraus die sozialdemokratisch regierten Kommunen des Ruhrgebiets und das Land NRW letztlich den Schluß ziehen, »mit den Wölfen zu heulen«, um den Abstand zu den führenden Regionen nicht noch größer werden zu lassen. Es verwundert daher nicht, daß die in Düsseldorf aufgelegten Technologieförderungsprogramme sich im Kern nicht von denen etwa Baden-Württembergs unterscheiden. Das NRW-Konzept sieht zwar als Programmelement eine sozialverträgliche Technologiegestaltung vor – was bei den Kammern auf heftige Kritik stößt –, dies werde aber nach Aussagen von Wirtschaftsminister Jochimsen nicht zu einem »Sozial-TÜV« führen und die Durchsetzung des technischen Fortschritts nicht behindern (WAZ 11.1.85). Auch die konstruktiven Forderungen des DGB-Landesbezirks NRW nach Mitbestimmung und -gestaltung, Kontrolle des Programms, Einbettung in ein beschäftigungspolitisches Gesamtkonzept und der finanziellen Ausstattung der Begleitforschung in Höhe von 1/4 des Projektetats lehnt die Landesregierung ab.

Ein wichtiger Aspekt der Wirtschaftsförderungspolitik ist die Vorratshaltung von baureifem (und nicht nur lediglich in Flächennutzungsplänen ausgewiesenen) Gewerbe- und Industriegelände und auch von geeigneten innerstädtischen Flächen für Betriebe des tertiären Sektors, am besten bereits in kommunaler Hand, um blitzschnell eventuell vorgetragene Grundstückswünsche befriedigen zu können. Im Ruhrgebiet wie überall erzwingt dieser Konkurrenzmechanismus ein Überangebot an erschlossenen Industrie- und Gewerbegebieten, und neuerdings werden bereits zunehmend die Hallen und Bürogebäude communal vorgehalten. Die Unternehmen mieten zunehmend die bauliche Substanz des fixen Kapitals (Helms, 1984).

Im Ruhrgebiet erfordert die Grünflächenknappheit und der zunehmende Druck der Bevölkerung in Richtung auf den Erhalt von Grünflächen im Gegensatz hierzu einen äußerst sparsamen Umgang mit Freiflächen und darüber hinaus ein Recycling alter Industrieflächen, das jedoch sehr konstenintensiv ist. Während das Flächenrecycling an sich positiv zu bewerten ist, sind die Beschaffungspreise, die der Grundstücksfonds Ruhr beim Kauf dieser Flächen hauptsächlich an die Montankonzerne zu entrichten hat, nur als skandalös zu bezeichnen (Estermann, 1984).

## *2.3 Arbeitszeit- und Arbeitsmarktpolitk*

Während die Unterstützung der gewerkschaftlichen Forderungen nach Arbeitszeitverkürzung durch die SPD und ihre Repräsentanten in den Landesregierungen und Gemeinden ohne die ausdrückliche Forderung nach vollem Lohnausgleich erfolgte, verfolgen sie in den Ländern und Gemeinden eine Politik der Verringerung der Beschäftigung sowie Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich (Schwier-Modell für Lehrer; Übernahme von Auszubildenden nach der Lehre in Teilzeit- und Zeitverträgen usw.). Die Beschäftigungszahl in der Wirtschaftsgruppe 9 (Gebietskörperschaften/Sozialversicherung) sank z.B. in Dortmund aufgrund von ›Konsolidierungsmaßnahmen‹ von 19.930 (1976) auf 15.580 (1982).

Fast alle Ruhrgebietsgemeinden versuchen unter dem Stichwort ›zweiter Arbeitsmarkt‹ die Folgen von Massenarbeitslosigkeit zu lindern. Ein wesentliches Motiv ist dabei insbesondere die Begrenzung der Sozialhilfeausgaben der Kommunen. Mit dem 1982 in Hamburg vorgestellten Weg haben diese zweitklassigen Arbeitsmärkte jedoch nichts mehr zu tun. Damals war die Schaffung zusätzlicher, wenn auch quantitativ nicht ausreichender Arbeitsplätze im Rahmen der Arbeitsbeschaffung gekoppelt an einen Stop des Planstellenabbaus und eine Ausdehnung der Investitionsquote der Hansestadt Hamburg (vgl. Drucksache 10/392 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg). Mittlerweile ist jedoch auch Hamburg von diesen notwendigen Prämissen der Arbeitsbeschaffung abgerückt. Zwischen einer mißbräuchlichen Erledigung kommunaler Pflichtaufgaben, insbesondere im Rahmen von ABM, und einer orientierungslosen Beschäftigungs-therapie sind diese beschäftigungspolitischen Initiativen unter dem Stichwort 2. Arbeitsmarkt der berühmte Tropfen auf den heißen Stein, der notwendige Konzepte der Arbeitsbeschaffung eher in Mißkredit bringt als der Herausforderung auch eines kommunalen Krisenumgangs gerecht zu werden.

## *3. Arbeits- und naturorientierter Erklärungsansatz für die Krise des Ruhrgebiets*

### *3.1 Kapitalspezifische Reproduktion der Monostruktur als Krisenursache*

Zunächst ist auf eine eigentlich triviale Tatsache zu verweisen. Regio-

nale Besonderheiten können immer nur die Abweichungen der regionalen Wirtschaftssituation (meist gemessen in den regionalen Arbeitslosenquoten und z.B. im regionalen BIP pro Einwohner oder pro Wirtschaftsperson) vom nationalen Durchschnitt erklären. Auch ohne regionale Disparitäten gäbe es jedoch Massenarbeitslosigkeit als Ergebnis des systembedingten Auseinanderklaffens von Kapazitätsentwicklung, Nachfrage- und Arbeitszeitentwicklung (vgl. hierzu Memorandum '84). Diese Tatsache wird oft vergessen. Damit wird unterschlagen, daß selbstverständlich die Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik des Bundes mitverantwortlich ist für die hohe Massenarbeitslosigkeit im Ruhrgebiet.

Eine Theorie regionaler Krisen hat also zu erklären, warum z.B. München und Stuttgart im Vergleich zu den Großstädten des Ruhrgebiets besonders günstige Werte aufzuweisen hat, nicht, warum es auch in München inzwischen Massenarbeitslosigkeit gibt. Dabei geht es vor allem um die Kritik der These von Monostruktur als Hauptkrisenursache.

»Bei genauerer Prüfung bietet ... die montanindustrielle Monostruktur kaum eine befriedigende Erklärung für die regionale Krise (des Ruhrgebiets). Grundsätzlich beschreibt »Monostruktur« nur einen hohen Spezialisierungsgrad der Region, der weniger eine krisenhafte Entwicklung als hohe ökonomische Leistungsfähigkeit nahelegt und der Region durchaus zu materiellem Wohlstand verhelfen kann. Tatsächlich befindet sich die Stahlindustrie des Ruhrgebiets anerkanntermaßen auf einem sehr hohen Modernisierungsstand und ihre betriebswirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit wird im allgemeinen nicht angezweifelt. Das Verhängnis der Region liegt darin, daß ein zu großer Anteil des regionalen Reichtums als Kapital der hoch konzentrierten Montanunternehmen und des mit ihnen verbunden Wirtschaftskomplexes produziert wird. Dieses Kapital unterliegt dem Zwang zur Verwertung. Maßstäbe sind dabei nicht die regionalen Belange, sondern nationale und internationale Rentabilitätsniveaus und die spezifischen Verwertungs- und Konkurrenzbedingungen der Montanindustrie. Die Folgewirkungen sind im Ruhrgebiet bekannt: der beständige Zwang zur Ökonomisierung der Produktion; der Zwang zur Kapazitätsausdehnung, um die »economies of scale« zu realisieren; die relative Verringerung der eingesetzten Arbeitskraft; die relative Konzentration der Standorte.«...

»Streng genommen muß aus den bisher genannten Gründen weniger die Monostruktur als die kapitalspezifische Reproduktion (und Verfestigung) dieser Monostruktur als Krisenursache eingeschätzt wer-

den.« (Fricke/Gabriel/Schneider/Thyke, Theorie regionaler Krisen und regionaler Handlungsbedarf im Ruhrgebiet, Diplomarbeit, Dortmund 1984)

Im Memorandum '81 haben wir ausführlich den Mechanismus des konkurrenzbedingten Überinvestierens und folglich des Aufbaus von Überkapazitäten durch die Montankonzerne beschrieben.

Diese Überinvestitionen (der 70er Jahre) haben folglich Mittel gebunden, die eigentlich für die Diversifikation der Wirtschafts- und Industriestruktur, für Arbeitszeitverkürzung und sozialpolitische Reformen hätten genutzt werden müssen. Eine entwickelte sektorale und regionale Strukturberichterstattung *und Planung* hätte diese Entwicklung unter der Prämisse durchsetzen können, daß sie (über die Vergesellschaftung) die Investitionen an gesellschaftlich rationalen und nicht an Gewinnmaximierungskriterien hätte orientieren können. Es liegt auf der Hand, daß die aus der Überakkumulations des Stahlkapitals (Bömer, 1977) resultierenden Fehlentwicklungen, die bereits Mitte der 70er Jahre voll sichtbar waren, wenn auch zumeist noch geleugnet wurden, bereits damals wesentlich besser hätten korrigiert werden können als heute.

Bezüglich der Energiepolitik gilt dieser Hinweis bereits für die 60er Jahre. Die Steinkohlenbergwerke waren damals hauptsächlich im Besitz der Stahlkonzerne. Die Bundesregierungen hatten aus politischen Gründen (Vollzug der Westintegration) weder ein Interesse, der damaligen Offensive der anglo-amerikanischen Erdölkonzerns die Stirn zu bieten, noch die Energiewirtschaft insgesamt zu vergesellschaften und demokratisch zu planen und zu kontrollieren, so daß auch dieser Sektor den Mechanismen der Gewinnwirtschaft prinzipiell nicht entzogen war. Die Steinkohlenunternehmen stiegen ihrerseits ins Erdöl- und Erdgasgeschäft ein (z.B. die Gelsenberg), ließen sich die Kapitalvernichtung im Bergbau staatlich finanzieren (Stillegungsprämien) und bauten selbst hektisch die Raffineriekapazitäten mit auf, die bereits heute wieder z.T. stillgelegt worden sind, weil natürlich auch in diesem Wirtschaftszweig der konkurrenzbedingte Überakkumulationsmechanismus funktioniert. Auch nach der Bildung der Ruhrkohle AG und der VEBA bleibt dieser Sektor nach wie vor hauptsächlich privatwirtschaftlich kontrolliert. Es muß jedoch betont werden, daß nur die hohen staatlichen Subventionen für den Steinkohlenbergbau es verhindert haben, daß der Ruhrbergbau in den 60er und 70er Jahren vollständig liquidiert worden ist. Der Widerstand der Bergarbeiter war zum Glück zu stark, um ein derart radikales Konzept der ›passiven Sanierung‹ durchzusetzen.

Die besondere Industriestruktur des Ruhrgebiets, als Lieferant von Vormaterial und Anlagen für ein extensives Wirtschaftswachstum, verwandelt sich aus einem Vorzug, den sie in Zeiten extensiven Wachstums darstellt, in einen Nachteil in Zeiten der Stagnation und Krise. Diese Erklärung ist trivial, wird jedoch erst vollständig, wenn man die monopolistischen Kapitalstrukturen und Eigentumsverhältnisse in der Region mit in die Überlegungen einbezieht. Die Politik der *Bodensperre* z.B. hat als typischer Ausdruck der monopolistischen Beherrschung der Ruhrregion durch das Montankapital in den 50er und 60er Jahren dazu geführt, daß die Industriestruktur nicht stärker diversifiziert worden ist. Es lag nicht im Interesse der Montankonzerne, sich Konkurrenten um die Arbeitskräfte in die Region zu holen. Die Opel-Ansiedlung in Bochum konnte z.B. politisch gegen die Bergbauunternehmen nur mit einem planungsrechtlichen Trick durchgesetzt werden. (Die Stadt hatte die Grundstücke zunächst von Bergbauunternehmen aufgekauft mit der Behauptung, sie für die Erweiterung der Grünflächen zu nutzen.) Unternehmen mit entsprechenden regionalen Einflußmöglichkeiten auf den Bodenmarkt und die Kommunalpolitik sind bestrebt, über die Herstellung einer regionalen Arbeitslosigkeit ihre Kapitalverwertungsmöglichkeiten zu verbessern. Dies um so mehr, je niedriger die Gewinnmargen im Vergleich zu anderen Branchen sind. Es besteht folglich überhaupt kein gemeinsames Interesse der Region an der Lösung der Regionalkrise. Im Gegenteil: eine besonders hohe Arbeitslosigkeit ist das für Krisenbranchen gerade ideale Milieu zur Aufrechterhaltung der Kapitalverwertung (Bömer, 1979 u. 1984). Als Indiz mag gelten, daß derjenige Manager, der Dortmund bezüglich der Arbeitslosenquote zur Spitzenposition unter den Großstädten des Ruhrgebiets verholfen hat, Dr. Rohwedder als Vorstandsvorsitzender der Hoesch-AG, von Unternehmerblättern 1984 zum »Manager des Jahres« gekürt wurde, weil er der Hoesch-Aktie durch besonders rabiate und »elegante« Methoden des Kapazitäts- und Belegschaftsabbaus zur Spitzenposition unter den Stahlaktien verholfen hatte.

Die wesentlichen Unterschiede der drei verschiedenen Erklärungsansätze für die Krise des Ruhrgebiets lassen sich also dahingehend zusammenfassen, daß der arbeits- und naturorientierte Ansatz es explizit für zwangsläufig hält, daß unter den Bedingungen des Primats der gewinnorientierten Unternehmensentscheidungen der Strukturwandel und die Wachstumskrise der Gesamtwirtschaft das Ruhrgebiet in eine tiefe Krise stürzen *mußte*. Dies war durch systemimmanente Maßnahmen nicht zu verhindern, und auch nur die allgemeine Wachs-

tumsdynamik der 60er und der ersten Hälfte der 70er Jahre hat verhindert, daß die Arbeitslosigkeit im Ruhrgebiet schon früher ihr heutiges Ausmaß erreicht hat. Speziell das Wachstum des Dienstleistungs- und Staatssektors hat in den 60er und 70er Jahren kompensatorisch gewirkt und die Arbeitslosigkeit in Grenzen gehalten. Seit Beginn der 80er Jahre fällt diese Kompensationsfunktion des tertiären Sektors aus. Nur eine planmäßige, vorausschauende Strukturpolitik, die die Gewinnorientierung der Zentren der ökonomischen Macht durch Vergesellschaftung aufhebt sowie durch Arbeitszeitverkürzung und ein massives Programm für qualitatives Wachstum die Schere zwischen Produktivitätssteigerung und zurückbleibender Produktion schließt, birgt die Chance in sich, die Krise stark abzumildern und schließlich zu überwinden.

Die monopolistische Beherrschung der Region durch die Konzerne der regionalen Industrie reicht jedoch weit über das bisher Ausgeführte hinaus. Das spezifische Arbeits- und Schichtsystem sowie die auf die Bedürfnisse der Montankonzerne zugeschnittene Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftepotentials drücken dem gesamten Beschäftigungssystem, der Infrastruktur, dem Umweltystem und den individuellen Reproduktionsbedingungen der Beschäftigten ihren Stempel auf. So läßt sich die montankapitalspezifische Beherrschung der Region z.B. auch auf dem Wohnungsmarkt, im Dienstleistungssektor und damit auch auf den typischen Arbeitsmärkten für Frauen nachweisen. Die Schichtarbeit behindert die Frauenerwerbstätigkeit enorm, verhindert damit eine durchschnittliche Marktproduktion von Dienstleistungen, die ihrerseits besonders »frauentypische« Arbeitsplätze zur Verfügung stellen könnten usw. (vgl. Gabriel 1984).

Selbst die politische Kultur wird folglich durch die spezielle Konstellation der Kräfteverhältnisse von Arbeit und Kapital im Ruhrgebiet geprägt. Einsetzbar bietet der großbetriebliche Charakter der Montanindustrie ausgezeichnete Möglichkeiten zur gewerkschaftlichen und politischen Formierung der Arbeiterbewegung. Andererseits haben gerade die Bergbau- und Stahlkonzerne seit jeher entwickelte betriebliche Sozial-, Kontroll- und Befriedungsstrategien entwickelt und angewandt (z.B. Krupp). Ferner hat die rasche Expansion des Ruhrgebiets vor dem 1. Weltkrieg, die Kriege einschließlich der Zwischenkriegszeit und schließlich die Nachkriegszeit zu riesigen Umschichtungen der Bevölkerung, zu drei Einwanderungswellen und damit zu entsprechenden sozialen, religiösen und auch politischen Differenzierungen innerhalb einer relativ kurzen Zeit geführt. Insgesamt haben diese Faktoren einen ausgeprägten Typ des sozialpartnerschaftlichen

gewerkschaftlichen und politischen Verhaltens besonders nach dem 2. Weltkrieg hervorgebracht, der sich heute in der hegemonialen Position der Sozialdemokratie im Ruhrgebiet äußert.

Tab. 5

Die größten Ruhrgebietskonzerne und ihre Stellung unter den 100 größten Konzernen der BRD 1982

Rang-Nr.	Konzern	Umsatz 1982 (in Mio.)	Beschäftigte 1982 (in 1000)
<i>A Industrie</i>			
1	VEBA	50533	80,5
8	Thyssen	30610	144,7
10	RWE	22993	70,1
13	Klöckner-Konzern	19186	74,2
14	Gutehoffnungshütte	18693	87,4
15	Ruhrkohle	17595	134,5
16	Krupp	16720	78,2
17	Mannesmann	16469	112,6
18	Ruhrgas	14090	3,0
36	Hoesch	7437	38,2
37	Deutsche Babcock	6344	32,2
42	VEW	5583	7,3
46	Hochtief	4648	31,5
58	Werhahn-Gruppe	3206	11,6
<i>B Handel*</i>			
1	Stinnes	18554	21,9
2	Thyssen-Handelsunion	15400	12,9
5	ARAL	13442	2,2
6	Klöckner & Co.	11120	8,2
7	Karstadt-Gruppe	10948	74,0
9	Raab Karcher	10218	12,9
13	Mabanaft	9625	0,6
14	COOP	9575	42,6
19	Haniel & Cie.	6756	11,9
24	Mannesmann Handel	4877	2,4
26	Ferrostaal	4119	0,9
63	Hoesch-Export	1400	0,2
72	Eisen und Metall	1113	1,0

\* Aus: Die größten 75 Handelsunternehmen der Bundesrepublik, FAZ 20. 8. 1983

Quelle: Die hundert größten Unternehmen, FAZ, 20. 8. 1983

Tab. 6

Die größten Ruhrgebietskonzerne 1958 und ihre Stellung unter den 100 größten Konzernen der Bundesrepublik im Jahre 1958 (Industrie- und Handelsunternehmen)

Rang-Nr.	Konzern	Umsatz 1958 (in Mio.)	Beschäftigte 1958 (in 1000)
1	Krupp	3331	105,2
4	Mannesmann	2956	78,6
6	Gutehoffnungshütte	2719	71,8
7	Rheinstahl (heute Thyssen)	2665	81,6
8	Gelsenkirch. Bergw. (heute Ruhrkohle und BP)	2520	83,5
9	BV-Aral AG (heute VEBA)	2140	5,8
12	Handelsunion (heute Thyssen)	2000	6,1
17	Aug.-Thyssen-Hütte	1776	.
19	Hoesch	1619	51,6
21	Phoenix-Rheinrohr (heute Thyssen u. Mannesmann)	1502	30,0
22	RWE	1470	13,8
24	Karstadt	1437	.
25	Klöckner	1430	36,3
26	Hiberia (heute Ruhrkohle)	1400	59,1
29	Dortm.-Hölder Hüttenunion (heute Hoesch)	1212	.
32	Haniel & Cie.	943	8,2
36	Hüttenwerk Oberhausen (heute Thyssen)	767	14,5
37	DEMAG (heute Mannesmann)	746	23,0
50	Chem. Wke Hüls (heute VEBA)	578	11,4
54	Steinkohlenwerke M. Stinnes AG (heute Ruhrkohle)	494	24,4
55	VEW	482	19,0
62	Deutsche Conti-Gas	430	26,6
64	Harpener Bergbau AG (Produktion heute Ruhrkohle)	422	18,5
73	Rheinpreussen AG (heute Ruhrkohle)	357	3,7
79	Duisburger Kupferhütte	287	5,0
80	Stahlwerke Bochum (heute Thyssen; O. Wolff)	277	0,9
81	Eisen- u. Metall AG (heute Hoesch/Mannesmann)	269	8,8
84	Hochtief AG	260	8,3
87	Deutsche Babcock & Wilcox	226	5,9
88	Gußstahlwerke Witten (heute Thyssen)	220	8,6
90	Orenstein & Koppel (Hoesch)	218	7,2
100	Didier-Werke (heute Hoesch u.a.)	176	

Quelle: Die hundert größten Unternehmen, FAZ v. 7. 11. 1959.

### *3.2 Die wichtigsten Ruhrgebietskonzerne*

Da die dominierende Verantwortung der Ruhrgebietskonzerne in Zusammenhang mit der staatlichen Stahl- und Energiepolitik für die Regionalkrise außer Zweifel steht (in Abschnitt 3.1 wurde dies am Beispiel der Stahl- und Kohlekonzern aufgezeigt), lohnt es sich, die wichtigsten Kennziffern der führenden Ruhrgebietskonzerne zu notieren (Tab. 6).

Zwar zeigen die Tabellen den relativen Bedeutungsverlust der Ruhrwirtschaft an. Es wäre jedoch verfehlt, aus der Krise des Ruhrgebiets eine Krise der wichtigsten hier angesiedelten Konzerne schlüssigfolgern zu wollen. Selbst die Stahlkonzerne haben sich bekanntlich durch vertikale Kapitalmobilität und Diversifikation längst zu Konzernen umprofiliert, in denen der Stahlsektor nur noch ca. ein Drittel des Umsatzes bringt (Thyssen, Krupp, Klöckner, Mannesmann; bei Hoesch ca. 2/3). Das 2. wesentliche Standbein sind der Maschinenbau, der Handel sowie inzwischen sogar die Elektronik (Mannesmann-Hartmann & Braun z.B.).

### *3.3 Umweltkrise*

Wie unter Punkt III 1. schon ausgeführt, gehört zur Krisenanalyse allgemein (Huffschmid, 1983) und speziell des Ruhrgebiets als integraler Bestandteil die Kritik der monopolistischen Umweltzerstörung, deren Ausmaß im Januar 1985 durch den Smog wiederum deutlich wurde. Neben der Luft- und Wasserverschmutzung tritt zunehmend die Bodenverschmutzung ins Zentrum der Diskussion und Politik. Hier wirken sich die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden sowie die seit Beginn der Schwerindustrialisierung betriebene ungeordnete Deponierung der Abfälle als besonders explosive chemische Zeitbombe aus.

In dem von uns entwickelten regionsspezifischen Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum spielen deshalb Investitionen und Vergesellschaftungsmaßnahmen im Umweltsektor eine besondere Rolle.

Auf eine umfassende empirische Darstellung der Umweltzerstörung im Ruhrgebiet kann hier verzichtet werden, weil die vorliegenden Veröffentlichungen hierüber ausreichend informieren. (Vgl. zusammenfassend LDS (Hrsg.), Daten zur Umwelt Nordrhein-Westfalen: 1975–1982, Düsseldorf 1984)

### *3.4 Trennung von Führungs- und Ausführungsfunktion*

Eine Besonderheit der Ruhrgebietsentwicklung besteht in der traditionellen, politisch und privatwirtschaftlich motivierten räumlichen Trennung von Führungs- und Ausführungsfunktionen (Dähne, 1967). Nicht zu Unrecht wurde und wird Düsseldorf als der »Schreibtisch des Ruhrgebiets« bezeichnet. Nicht nur ein Teil der Ruhrgebietskonzerne hat seine Hauptverwaltungsfunktionen an den Rhein gelegt (Thyssen, Mannesmann, VEBA, vgl. Krickau/Olbrich, 1982), sondern auch die Funktion der Regierungspräsidien als mittlere Verwaltungsebene wurde bewußt vom Ruhrgebiet ferngehalten, ebenso wie die Errichtung von Universitäten (und Kasernern). Es liegt auf der Hand, daß hierfür wesentlich politische Gründe maßgeblich waren. Es sollte nicht zur Vertiefung fortschrittlicher Kontakte zwischen Arbeitern, Soldaten, Wissenschaft und Studenten kommen. Zugleich sollte durch die Verhinderung eines einheitlichen Ruhr-Regierungsbezirks (bzw. einer Provinz im Staat Preußen) und einer starken überkommunalen Organisation der Ruhrgebietskommunen der Einfluß des Ruhrgebiets (und damit der Arbeiterbewegung) auf die Landespolitik geschwächt werden (Rommelsspacher, 1982). Als Ergebnis dieser Entmachtungsstrategie haben sich außer den Hauptverwaltungen einiger Ruhrgebietskonzerne kaum überregionale Dienstleistungs- und Führungsfunctionen mit ihren weitreichenden Auswirkungen auf das System der wissenschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur im Ruhrgebiet angesiedelt. Die heutigen Dienstleistungssektoren der sog. Hellwegzone (Duisburg/Essen/Bochum/Dortmund) versorgen im wesentlichen das Ruhrgebiet selbst, speziell die sehr schlecht ausgestattete Emscherzone.

Als eine der wenigen, aber wirksamen Gegenmaßnahmen gegen diese räumliche Trennung von Arbeit und Verwaltung/Dienstleistung ist in den 60er und 70er Jahren der Aufbau von 5 Universitäten/Gesamthochschulen im Ruhrgebiet gelungen (Duisburg, Essen, Dortmund, Bochum, Hagen und auch Düsseldorf). Der verbale und bislang eher schüchterne Ansatz einer spezifischen Forschung mit Orientierung an den Interessen der lohnabhängig Beschäftigten wird jedoch durch den Versuch, die Hochschulen als Instrument der regionalen Innovations- und Wirtschaftsförderungspolitik einzusetzen, weitestgehend konterkariert. Auf die Technologiezentren, Forschungspotentiale und Transfersysteme hat hauptsächlich die regionale Wirtschaft Einfluß. Den Gewerkschaften und der Masse der Wissenschaftler ist faktisch eine Statistenrolle zugewiesen.

Tab. 7

Rangfolge der 20 größten Städte/Stadtstaaten nach ihren Einnahmen aus Gewerbesteuer und Einkommensteuer in DM je Einwohner 1983

Rangfolge	Gemeinde	Gewerbe- steuer	Gemeinde- anteil der Einkommen- steuer	Rangfolge
1	Frankfurt am Main	1515,09	526,95	4
2	Stuttgart	911,47	564,57	2
3	Düsseldorf	876,40	529,30	3
4	München	815,33	505,60	5
5	Hamburg	713,86	605,29	1
6	Mannheim	703,42	456,79	9
7	Köln	640,56	482,75	8
8	Hannover	618,29	427,77	12
9	Bremen	590,04	445,43	11
10	Nürnberg	524,25	487,65	7
11	Bielefeld	523,03	418,95	14
12	Essen	511,34	424,08	13
13	Wuppertal	479,25	453,02	10
14	Münster	469,17	380,68	18
15	Bonn	446,91	489,11	6
16	Bochum	361,17	407,61	15
17	Dortmund	332,71	394,64	17
18	Gelsenkirchen	326,97	343,52	19
19	Duisburg	318,51	398,35	16
20	Berlin (West)	186,67	262,18	20

Quelle: Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden 1984.

### 3.5 Finanzkrise der Ruhrkommunen und des Landes NRW

Als Resultat aller bisher genannten Krisenfaktoren muß auf die besonders gravierende Finanzkrise der Ruhrgebietskommunen und des Landes NRW verwiesen werden, die heute den Spielraum für eine offensive Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit auf der Basis der Landes- und Kommunalhaushalte relativ stark einschränkt. Nicht zuletzt die von der sozialliberalen Koalition beschlossene Abschaffung der Lohnsummensteuer und insgesamt der Reduzierung der Gewerbesteuer hat die Finanzkraft der Ruhrgebietskommunen erheblich verschlechtert (Eißel, 1984; Memorandum '85).

In dem Abschnitt »Probleme und Möglichkeiten zur kommunalen

Sicherung qualitativen Wachstums« im Teil A ist bereits ausführlicher darauf hingewiesen worden, daß die von den Gemeinden seit 1980 betriebene Konsolidierungspolitik gerade in NRW (und speziell im Ruhrgebiet) schlimme Auswirkungen hatte. Die kommunalen Investitionen gingen in NRW von 1980–1983 um 36 % zurück (Bundesdurchschnitt: 24 %). Da gleichzeitig die wesentlich aus der Massenarbeitslosigkeit bedingte Steigerung der Sozialhilfeausgaben den hierdurch gewonnenen »Spielraum« wieder auffrisst, ist der beschäftigungspolitische Handlungsspielraum der Ruhrgebietsgemeinden ohne eine kräftige Verbesserung ihrer Finanzsituation aus zusätzlichen Zuschüssen von Bund und Land relativ gering, wenn er sich auch aufgrund der rigiden Konsolidierungspolitik 1981–1984, für die allerdings ein hoher beschäftigungspolitischer Preis gezahlt worden ist, wieder verbessert hat.

Die Tabellen 7 und 8 zeigen die prekäre Finanzsituation der Großstädte des Ruhrgebiets sowie des Landes NRW auf.

Eine ausführliche Analyse der Gemeindefinanzen im Ruhrgebiet hat der Kommunalverband Ruhr im Rahmen der »Strukturberichterstattung Ruhrgebiet« vorgenommen (KVR, 1983). Die dort gemachten Vorschläge zur Verbesserung der Finanzsituation sind allerdings viel zu zaghaft.

Die schlimme Finanzsituation des Landes NRW und der Ruhrgebietsgemeinden wird z. Zt. zum »Sachzwang« stilisiert, an dem nichts zu ändern sei. Deshalb wird die Frage, ob sich die politisch dominierenden Kräfte in NRW und im Ruhrgebiet an der Mobilisierung der Bevölkerung gegen die Rotstiftpolitik und für qualitative Beschäftigungsprogramme beteiligen, neben der Nutzung des eigenen Spielraums zur Gretchenfrage. Bisher ist leider noch zu konstatieren, daß man sich dem Konzept einer alternativen Wirtschaftspolitik für qualitatives Wachstum weitgehend verschließt und keine wirksame Bewegung zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden und des Landes entfaltet, die »Antirotstiftbewegung« nicht unterstützt.

Tab. 8

## Arbeitslosenquote und Verschuldungskennziffern der Bundesländer 1983 (ohne Berlin)

	Arbeitslosenquote (Jahresdurch- schnitt)	Zinsausgaben in v. H. der Einnahmen (Zinslastquote)	Nettokredit- aufnahme in v. H. der investiven Ausgaben <sup>1</sup> (Verfassungs- grenze)
<i>Flächenländer</i>			
Saarland	11,8	14,0	149,2
Niedersachsen	11,3	8,3	66,6
Nordrhein-Westfalen	10,6	10,0	76,3 <sup>2</sup>
Schleswig-Holstein	10,5	11,6	83,5
Rheinland-Pfalz	8,5	9,5	71,6
Bayern	8,1	4,8	31,7
Hessen	7,6	8,5	46,4
Baden-Württemberg	5,9	6,7	36,8
<i>Stadtstaaten</i>			
Bremen	13,1	17,2	141,7
Hamburg	10,2	8,3	76,6

<sup>1</sup> Sachinvestitionen, Finanzinvestitionen (Darlehen und Beteiligungen) und geleistete Vermögensübertragungen.

<sup>2</sup> Haushaltsplan '85: ca. 100%!

Quellen: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Berichte des Bundesfinanzministeriums über die Entwicklung der Länderhaushalte, eigene Berechnungen.  
Aus: WSI-Mitteilungen 12/1984, S. 699.

## Teil IV. Programm zur Bekämpfung des Massenarbeitslosigkeit und der Umweltkrise im Ruhrgebiet

Aus der speziellen Analyse der Ruhrgebietskrise geht vor dem Hintergrund der allgemeinen Krisenanalyse (Memorandum '84) hervor, daß ein Gegenkonzept mit den drei zentralen Komponenten Arbeitszeitverkürzung, Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum und Vergesellschaftung der die Ruhrgebietswirtschaft besonders prägenden Branchen Eisen- und Stahlindustrie sowie Energiewirtschaft erarbeitet werden muß. Dabei hat die knappe Skizzierung der Finanzsituation der Ruhrgebietsgemeinden und des Landes NRW bereits deutlich gemacht, daß der finanzielle Handlungsspielraum zwecks wirksamer beschäftigungspolitischer Maßnahmen wesentlich nur durch die Auflage großer Beschäftigungsprogramme auf nationaler Ebene erfolgen kann. Dabei ist zu unterstellen, daß solche Programme hauptsächlich dazu verwandt werden, kurzfristig die Finanzsituation der Gemeinden und Länder radikal zu verbessern und sie zugleich zu zwingen, diese zusätzlichen Mittel auch tatsächlich in den Bereichen Umweltschutz, Wohnungs- und Städtebau, ÖPNV, Bildung/Berufsausbildung usw. investiv oder auch durch zusätzliche Personaleinstellungen zu realisieren und sie nicht etwa für Konsolidierungszwecke zu verwenden. Mittelfristig müssen die im Memorandum '83 und im A-Teil gemachten Vorschläge zur Verbesserung der kommunal beeinflußbaren Steuern realisiert werden.

Zugleich müßten die Relationen zwischen den Zweckzuweisungen und allgemeinen Finanzzuweisungen zugunsten der letzteren verändert werden, um zu verhindern, daß z. B. weiterhin etwa umweltpolitisch nicht erwünschte Investitionen im Bereich des Stadtautobahnbaus nur deshalb getätigt werden, weil es dafür Zuschüsse vom Bund und den Ländern gibt.

Als Indikator für die räumliche Verteilung der zusätzlichen Finanzmittel aus dem Beschäftigungsprogramm für die Kommunen und Länder müßte die Arbeitslosenquote sowie ihre wahrscheinliche zukünftige Entwicklung die wichtigste Rolle spielen. Zusätzlich sind Erwerbsquoten-, Infrastrukturausstattungskennziffern, Umweltindikatoren, verfügbares Einkommen pro Einwohner sowie Kennziffern über die Finanzsituation heranzuziehen. Bei einer gegenüber dem Bundesdurchschnitt weitaus höheren Arbeitslosenquote (Jan. '85: 15,1 %, BRD: 10,6 %) müßten bei einem 210 Mrd.-Programm über 7 Jahre folglich ca. 5,0 Mrd. DM pro Jahr für das Ruhrgebiet bereitge-

stellt werden (KVR-Bevölkerungsanteil an der BRD: 8,5 %). Es bleibt zu erwähnen, daß der finanzielle Spielraum der Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg und der meisten Gemeinden in diesen Bundesländern, aus eigener Kraft beschäftigungspolitische Maßnahmen zu finanzieren, prinzipiell besser ist als derjenige der Ruhrgebietskommunen und des Landes NRW.

Die bisher ausführlichsten arbeits- und naturorientierten Regionalstudien und Alternativen sind bisher von der ›Forschungsgruppe Produktivkraftentwicklung Nordhessen‹ (P. Strutynski, 1984) vorgelegt worden. Die folgenden Ausführungen des Kapitels IV können als geraffte Vorstudie einer entsprechenden Gesamtanalyse und Gesamtalternative für das Ruhrgebiet betrachtet werden.

## *1. Sofortforderungen und Notprogramme*

Ein Programm zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit und der Umweltkrise bedarf eines Notprogramms, das pragmatische, sofort realisierbare Ansätze zur Linderung akuter Not und krasser Mißstände enthält. Ein solches Notprogramm, das schnell ›hilft‹ und neue Hoffnung schafft, ist um so notwendiger in einer Region, die wie das Ruhrgebiet schon über ein Jahrzehnt weit überproportional unter den Folgen der ökonomischen Krise leidet.

Ein Notprogramm müßte zunächst den weiteren Abbau von Arbeitsplätzen zu verhindern suchen. Eine dem Ausmaß der Krise adäquate Sofortforderung ist deshalb das Verbot von weiteren Massenentlassungen. Bei Betriebsstilllegungen, Konkursen etc. ist der Erhalt der gefährdeten Arbeitsplätze zumindest vorläufig zu sichern. Hierbei ist weit intensiver als bisher zu prüfen, inwieweit die jeweiligen Betriebe durch Bürgschaften und Kredite von Bund, Land NRW oder Gemeinden auch in Trägerschaft der Belegschaft weitergeführt werden können.

Das ›Modell‹ der Belegschaft der Hattinger Firma Mönninghoff, die Anfang 1984 ihren Betrieb besetzten, um ihn als ›Betrieb in Arbeitnehmerhand‹ weiterzuführen, scheiterte an der Bereitstellung weniger Millionen Mark. Die weitere Verschärfung der Arbeitslosigkeit, deren materieller Schaden bereits heute die Höhe der damals notwendigen Kredite übertrifft, ist Ergebnis dieses skandalösen Umgangs mit Arbeitsplätzen, der der Notsituation des Ruhrgebiets nicht angemessen sein kann.

Die Kommunen des Ruhrgebiets wie auch andere öffentliche Kör-

perschaften haben im Rahmen der jeweiligen Haushaltskonsolidierung erheblich Personal abgebaut. Der Stop weiteren Personalabbaus ist deshalb eine Sofortforderung, die verbunden sein muß mit einem Ausbau notwendiger öffentlicher Leistungen, die neue Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst schaffen.

Wie auch in anderen Regionen sind im RG sofort weitere Ausbildungsplätze zu schaffen. Vorrangig sollten dazu die gegenwärtig unterausgelasteten Lehrwerkstätten der Großkonzerne insbesondere der Montanindustrie und die kommunalen Möglichkeiten (Eigenbetriebe und Verwaltung) genutzt werden. In Stadtteilen, in denen dann nach wie vor bestimmte Zielgruppen von Jugendlichen nicht versorgt sind, bedarf es kommunaler Lehrwerkstätten.

Nach Beendigung der Ausbildung sind die Jugendlichen von den Großbetrieben/Kommunen entsprechend ihrer Qualifikation zu beschäftigen.

Die Gemeinden haben bei der Umsetzung von regionalen Notprogrammen zweifelsohne eine Schlüsselfunktion.

Neben einer expansiven Personalpolitik müßten die Gemeinden durch notwendige Investitionen Arbeitsplätze insbesondere in der Bauindustrie erhalten bzw. schaffen.

Auf die begrenzten Möglichkeiten gerade der Ruhrgebietsgemeinden ist bereits hingewiesen worden. Durch die massive Haushaltkskonsolidierungspolitik der Vergangenheit verfügen aber auch einige Gemeinden an der Ruhr durchaus wieder über Finanzspielräume, die gezielt zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zu nutzen sind.

Neben einer Ausweitung der Haushalte sollte vorrangig eine Haushaltsumschichtung zugunsten arbeitsintensiver Projekte erfolgen. Eine kleinräumige Stabilisierung von Freiräumen, eine ökologische Stadtneuerung und eine Umorientierung der Verkehrspolitik sind im Ruhrgebiet nicht nur überfällig, sondern diese Investitionsschwerpunkte könnten auch dazu beitragen, daß bei gleichem Haushaltsvolumen mehr Menschen Beschäftigung finden.

Die beschriebenen Sofortforderungen haben vorrangig die Funktion, bis zur Durchsetzung der drei Eckpunkte des Memorandumkonzepts (Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich, Vergesellschaftung von Schlüsselsektoren) eine Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation zu verhindern. Sie würden einen Anfang setzen, Ansätze erproben und diese Ansätze der Kritik des >Nichtmachbaren< entziehen. Eine Zusammenfassung von Bemühungen zur Linderung regionaler Massenarbeitslosigkeit ist u.E. die Umorientierung der regionalen Wirt-

schaftsförderung, wie sie vom Greater London Council entwickelt und erprobt wird. (Vgl. Einemann, Lübbing: Politische Alternativen in London – Beispielhafte Ansätze einer mobilisierenden Regionalpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Bremen 1984).

Ein Notprogramm zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit hat seine Berechtigung primär dort, wo materielle und psychische Not durch Dauerarbeitslosigkeit entstanden ist. Deshalb muß ein Notprogramm in erster Linie auch auf diese Gruppe von Betroffenen orientieren.

Das einzige arbeitsmarktpolitische Instrument zur »Schaffung von Arbeitsplätzen« (§ 91 Arbeitsmarktförderungsgesetz), das Dauerarbeitslose direkt wieder in zusätzliche, tariflich bezahlte Arbeit vermitteln kann, sind die »Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung« (ABM).

ABM ist aufgrund seines Mißbrauchs ein zurecht vielkritisierter Instrument. Die Ausdehnung von ABM setzt voraus, daß sowohl auf einen Abbau von Personal im öffentlichen Dienst wie auf ein rückläufiges Investitionsvolumen der öffentlichen Hand verzichtet wird, um nicht regulär Beschäftigte durch AB-Kräfte zu ersetzen.

Unter dieser Prämisse, die leider selbst für das Modell des »Zweiten Arbeitsmarktes« in Hamburg zwischenzeitlich nicht mehr gilt, sind AB-Maßnahmen ein sinnvoller Beitrag zur Krisenlinderung.

Soll die massive Ausdehnung von ABM den Kern von Dauerarbeitslosen erreichen, so sind insbesondere die qualifizierten Maßnahmen für gewerbliche Arbeitnehmer auszudehnen. Dies setzt voraus, daß die Kommunen im Ruhrgebiet im Gegensatz zur heutigen Praxis bereit sind, geeignete investive Arbeiten durchzuführen. Die hierfür notwendigen Mittel könnten sowohl über den kommunalen Haushalt und/oder über Drittmittel, z.B. Städtebauförderungsmittel, bereitgestellt werden.

Regionale Programme der Arbeitsbeschaffung können dabei inhaltlich als erster Schritt eines umfassenderen Investitionsprogramms verstanden werden. (Vgl. vorliegendes Beschäftigungsprogramm Ruhr IV.4)

Arbeitsmarktpolitisch sichern die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei der Umsetzung eines Investitionsprogramms die Reintegration von Dauerarbeitslosen in die Gesellschaft ab. (Vgl. Fricke: Inhalte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im städtebaulichen Bereich, Dortmund 1985).

## 2. *Arbeitszeitverkürzung*

Die auch heute unverändert gültigen Begründungszusammenhänge zur Arbeitszeitverkürzung sind im Memorandum 1983 ausführlich dargestellt.

Schon 1983 haben wir betont, daß das Hauptkriterium zur Schwerpunktsetzung bei der Forderung nach Arbeitszeitverkürzung angesichts der hohen Massenarbeitslosigkeit die Beschäftigungssicherung und -schaffung der jeweiligen Maßnahmen ist.

Dies gilt in besonderem Maße für das Ruhrgebiet, dessen Städte nunmehr seit Jahren die durch Arbeitslosigkeit am stärksten betroffenen Großstädte der BRD sind. Somit muß die Forderung nach der 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich trotz ihrer durch die Tarifabschlüsse zeitlich nach hinten verschobenen Durchsetzung auch in Zukunft im Zentrum des Kampfes gegen die Arbeitslosigkeit stehen.

Die 35-Stunden-Woche bei vollem Lohn- *und* Personalausgleich würde im RG ca. 260 000 Arbeitsplätze sichern und schaffen. Aufgrund der Arbeitsplatzstruktur (vgl. dazu MEMO '83, S. 306ff) im RG – hoher Schichtarbeiteranteil, hoher Anteil produzierendes Gewerbe, hoher Anteil Großbetriebe, die in den letzten Jahren wesentliche Rationalisierungsschritte bereits vollzogen haben – ist davon auszugehen, daß mindestens ein Arbeitsplatzeffekt von ca. 195 000 realisiert würde.

Die Lebensarbeitszeitverkürzung kann die 35-Stunden-Woche auch im RG nicht ersetzen, zumal hier aufgrund der Branchenstruktur (vgl. MEMO '83, S. 288ff) die Arbeitsplatzeffekte im Vergleich zur 35-Stunden-Woche weit unter dem Bundesdurchschnitt liegen dürften. Geht man von der Altersstruktur NRWs aus, so sind lediglich ca. 75 000 Arbeitnehmer im RG 60 Jahre und älter, die realen Zahlen dürften niedriger liegen. Dennoch ist es wichtig, *begleitend* zur Durchsetzung der 35-Stunden-Woche die Lebensarbeitszeit zu verkürzen, um die arbeitsmarktpolitischen Realitäten sozialpolitisch abzusichern. Den älteren Arbeitnehmern, die über Sozialpläne aus dem Arbeitsleben ausgeschieden sind, ist der Gang zum Arbeitsamt zu ersparen. Deshalb fordern wir generell die Herabsetzung des Rentenalters auf 60 Jahre und für die Stahl- und Bergarbeiter auf 55 Jahre.

Als dritte Form der Arbeitszeitverkürzung ist u. E. im Kontext eines alternativen Entwicklungstyps auch die Arbeitszeit in der Arbeitszeit durch Pausen, geringere Arbeitsintensität usw. zu verkürzen. Die Arbeit ist in den letzten Jahren kontinuierlich intensiviert worden, was seinen Ausdruck in den hohen Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsquo-

ten findet. Mit einem an den Bedürfnissen der Beschäftigten orientierten Wirtschaftstyp ist die Steigerung der Arbeitsproduktivität durch Intensivierung auf Kosten der Gesundheit der Menschen unvereinbar und sofort zu stoppen bzw. rückgängig zu machen. Als zweiter Aspekt ist die Notwendigkeit arbeitsfreier Zeit in der Arbeitszeit für die Wahrnehmung gesellschaftlicher Aufgaben (z. B. gewerkschaftliche Aktivitäten oder Mitbestimmung) zu betonen, denn die Realisierung der Vergesellschaftung z. B. setzt die breite Beteiligung der Belegschaften voraus. Obwohl eine quantitative Einschätzung dieser Maßnahmen schwierig ist, kann aber auf ihre Beschäftigungswirkung in Form zusätzlicher Arbeitsplätze geschlossen werden.

### *3. Vergesellschaftung und Demokratisierung der Wirtschaft – speziell der Stahlindustrie und Energiewirtschaft; Alternative Produktion*

In den bisherigen Memoranden wurde das Problem der Vergesellschaftung und Demokratisierung wesentlich in folgenden Komplexen angesprochen:

*Thesen zur langfristigen Neuorientierung der Strukturpolitik* (Kap. 11 des Memorandum '80). Dort heißt es:

»Strukturpolitik sollte also den Produktionsprozeß sektoral und regional so steuern, daß

– die gesellschaftlich für erforderlich gehaltene Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen gesichert ist und daß sie verbessert werden kann

– das vorhandene Potential an Produktivkräften, in erster Linie an Arbeitskräften, aber auch an natürlichen Ressourcen, gerade auch unter den Bedingungen des sich beschleunigenden technologischen Fortschritts voll ausgeschöpft und gleichzeitig in die Verwendungsbeziehe eingewiesen wird, die der gewünschten Endnachfragestruktur entsprechen.

Die Bedingung, daß sich Ergebnis und Einsatz an gesellschaftlicher Rationalität ausrichten sollen, weist auf ein weiteres, übergreifendes Ziel hin:

– daß Strukturpolitik dazu beizutragen hat, den Produktionsprozeß weiter zu demokratisieren, d. h. die Mitbestimmungsrechte der als Arbeitende und als Verbraucher unmittelbar Betroffenen entscheidend zu verbessern.«

Als notwendige Instrumente wurden benannt:

- a) Volkswirtschaftliche Rahmenplanung
- b) Ausbau des gemeinwirtschaftlichen Sektors
- c) Investitionslenkung und -kontrolle
- d) Neuordnung der Subventionspolitik
- e) Ausbau des Analyseinstrumentariums.

Im Memorandum '81 wurden dann zwei Vergesellschaftungsmodelle für die Stahlindustrie diskutiert sowie Vergesellschaftungskonzepte für den Wohnungsbau vorgestellt.

Im Memorandum '83 wurden diese Vorstellungen für die Eisen- und Stahlindustrie sowie für die Werften aktualisiert und konkretisiert, im Memorandum '84 Vorstellungen zur Produktionskonversion vorge tragen.

### *3.1 Vergesellschaftung der Stahlindustrie*

Da die kapitalorientierten Sanierungsstrategien in vollem Umfang die von uns prognostizierten verheerenden Auswirkungen für die Stahl standorte gezeitigt haben, ist die Forderung nach Vergesellschaftung der ESI essentieller Bestandteil eines Alternativkonzepts für das Ruhr gebiet. Das sog. »Moderatorenkonzept« hatte den großen Einfluß der privaten Großbanken auf die Entwicklung der ESI deutlich gemacht. Folglich wird die Frage des gesellschaftlichen Zugriffs auf die privaten Großbanken sowie die demokratische Steuerung des staatlichen Ban kensektors auch aus der Sicht einer alternativen Ruhrgebietspolitik eine essentielle Forderung. Das Memorandum '85 legt hierzu konkrete Vorschläge vor.

Das Vergesellschaftungskonzept für die Eisen- und Stahlindustrie soll hier nicht erneut dargestellt werden. Es sollen lediglich einige aktuelle Anmerkungen hinzugefügt werden.

Auf der Grundlage eines Beschlusses des 14. ordentlichen Gewerk schaftstages vom Oktober 1983 wurde von der IG Metall im März 1985 das »Stahlpolitische Programm der IG Metall« überarbeitet und verabschiedet (IG Metall, März 1985). Ihm liegen die in den Jahren der Stahlkrise gemachte Erkenntnisse und Erfahrungen zugrunde, die die Vergesellschaftung der Stahlkonzerne zur Grundbedingung der Lösung der Stahlkrise und der Probleme der Montanreviere im Inter esse der Beschäftigten und Regionsbevölkerungen machen.

1984 war ein relativ gutes Stahljahr. Die Rohstahlproduktion stieg gegenüber 1983 um ca. 10 % auf knapp 40 Mio. tato. Die Belegschaft

verringerte sich dennoch von 227 903 auf 215 443 Beschäftigte. In der Stahlindustrie wurde ab 1. 1. 1985 die 38-Stundenwoche eingeführt. Rechnerisch erbringt bzw. sichert sie ca. 10000 Arbeitsplätze. (Die Ergebnisse einer IG-Metall-Umfrage zu den tatsächlichen Effekten liegen erst im Sommer 1985 vor.)

Unsere Einschätzung, daß mit dem vorläufigen Scheitern des Moderatorenkonzepts, das bekanntlich die Fusion Thyssen-Krupp vorsah, dessen Inhalt nicht abgewendet war, hat sich, wie das Vorantreiben der Fusion Krupp-Klöckner zeigt, erneut bestätigt. Es zeigt sich, daß die neue Investitionswelle im Bereich Qualitätsverbesserungen (Durchlaufglühe) und Energiekosteneinsparungen (Hüttenwerke in Kompaktbauweise) eine neue Zentralisationsbewegung voraussetzt bzw. auslöst. Die Beteiligung des australischen Rohstoffkonzerns RCA, einer Tochter des Rio Tinto-Konzerns, bedeutet natürlich das Gegen teil der von uns geforderten Vergesellschaftung im nationalen Maßstab.

Vergesellschaftung beinhaltet immer drei wesentliche Komponenten:

- Überführen in öffentliches (staatliches, Landes- oder Kommunal-) Eigentum und/oder in Genossenschaftseigentum
- Ausbau der Mitbestimmung auf allen Ebenen
- demokratisch kontrollierte Planung des entsprechenden Wirtschaftssektors einschließlich der Integration in die sektorale und regionale Strukturpolitik; Wirtschafts- und Sozialräte.

Die bisherigen Planungen der EG, der Bundesregierung sowie der bundesdeutschen Stahlkonzerne verlangen, daß mit Beginn des Jahres 1986 die EG-Marktregulierungen für die Eisen- und Stahlindustrie, d. h. die Quoten- und Preisregulierungen entfallen und das Subventionsverbot eintritt. Aus der Sicht eines Vergesellschaftungskonzepts wäre dies ein Schritt in die völlig entgegengesetzte Richtung. Immerhin hat dieses Regulierungssystem z. B. in den letzten Jahren die ruinöse Konkurrenz und damit den Konkurs der jeweils schwächsten Stahlkonzerne (z. B. der Saarstahl GmbH) verhindert. Zwar hat die EG-Regulierung derzeit nicht viel mit ›demokratisch kontrollierter Planung des Stahlsektors‹ zu tun, doch birgt sie in sich viele formelle, juristische und institutionelle Mittel zur Realisierung einer derartigen Planung. Gleichzeitig wäre die ›Entstaatlichung‹ des Stahlmarktes erneuter Auslöser eines ungehemmten Verdrängungswettbewerbes, da nicht davon auszugehen ist, daß die Stahlkapazitäten bereits ausreichend (vom Standpunkt des Marktes aus gesehen) reduziert worden sind – ganz im Gegensatz zur Reduzierung der Belegschaften!

Im Sinne des Vorantreibens alternativer Produktion als Bestandteil des Vergesellschaftungskonzeptes kommt es bezüglich der Stahlindustrie zunächst darauf an, brauchbare stillgelegte Hallen, Maschinen usw. einer alternativen Verwendung zuzuführen. Besonders die Werkstatthallen sind hier z. B. für die Einrichtung und Ausstattung von kommunalen Lehrwerkstätten interessant. Zwar kann man in Konverten keinen Pudding kochen, aber es gibt eine Reihe von Überlegungen, die in der Diskussion sind. Z. B. könnte in Dortmund das mit modernsten Filteranlagen 1982 stillgelegte Siemens-Martin-Stahlwerk III eventuell zu einer Müllverbrennungsanlage oder für Schmelzprozesse im Rahmen von Rohstoffrecyclingprogrammen umgebaut werden.

Da Stahlwerke eher Chemiewerken denn Maschinenbaubetrieben gleichen, bestehen von der Anlagenstruktur jedoch nicht die vielseitigen Produktionsversionsmöglichkeiten, die für Betriebe des Maschinen-, Anlagen- und Fahrzeugbaus vorhanden sind.

Ein bedeutsamer Aspekt alternativer Produktion besteht jedoch darin, eine weitere drastische Einschränkung der Produktpalette und Produktionstiefe zu verhindern, d. h. die Vertiefung der regionalen Spezialisierung zumindest solange zu stoppen, bis über das Wirksamwerden der Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen das regionale Arbeitsplatzproblem »im Griff« ist. Bekanntlich hat Hoesch in den letzten 5 Jahren den Wandel vom Universal- zum Spezialanbieter vollzogen (Hoesch-Geschäftsbericht, 1984). Zahlreiche Produktgruppen (Feineisen, Betonstahl, Grobbleche, Draht, Mitteleisen) wurden bereits abgestoßen. 1986 soll die Gießerei geschlossen werden. Ein eventuelles Fusionskonzept würde ferner die schwere Profilstraße und damit die Produktgruppen »Spundbohlen« und »Grubenausbau« infragestellen. Bezuglich der vertikalen Produktionstiefe besteht nach wie vor das Konzept, langfristig die gesamte Roheisen- und Rohstahlproduktion in Dortmund aufzugeben und damit die Spezialisierung in Richtung auf ein modernes Flachstahlwalzzentrum voranzutreiben. Das Konzept der Schaffung »alternativer Produktion« müßte für die Stahlindustrie daher zunächst einmal die Stoßrichtung der Erhaltung und Verteidigung relativ universal integrierter regionaler Produktionskomplexe enthalten.

### 3.2 Die Bedeutung der Neuorientierung und Vergesellschaftung der Energiewirtschaft für das Ruhrgebiet

#### Vorbemerkung

Im Teil A des diesjährigen Memorandums sind die strategischen Elemente einer alternativen Energiepolitik, die sich an den Kriterien ›langfristige und kostengünstige Sicherung der Energieversorgung‹, ›Umwelt- und Ressourcenschonung‹, ›Beschäftigungssicherung‹, ›Zukunftsorientierung durch Entwicklung und Anwendung regenerativer Energiequellen‹ sowie ›Friedenssicherung‹ orientiert, dargestellt worden. Demnach sollen Konzepte der Primärenergieeinsparung hauptsächlich durch den Ausbau der Wärme-Kraft-Kopplung und Wärmedämmmaßnahmen, die Verdrängung des Heizöls aus dem Wäremarkt hauptsächlich mit Hilfe der Steinkohle, die Verhinderung der Expansion des Stromabsatzes auf dem Wäremarkt, der Stopp des Baus weiterer Kernkraftwerke durchgesetzt werden. Ferner werden die wichtigsten Widerstände und Hemmnisse einer derartigen alternativen Energiepolitik, die Interessen der Energiekonzerne und wichtigsten Produzenten von Energieanlagen, benannt. Als wesentliche Druchsetzungsebenen und -instrumente für eine alternative Energieversorgung werden schließlich die Kommunalisierung, Regionalisierung und Verstaatlichung der Energieversorgung mittels einer komplexen Vergesellschaftung der Energiewirtschaft bestimmt.

Dieses alternative Gesamtkonzept liegt auch diesem Kapitel zugrunde und wird deshalb nicht noch einmal ausführlich entwickelt. Statt dessen wird zunächst sichtbar gemacht, welche verheerenden Konsequenzen die Fortsetzung der derzeit betriebenen Energiepolitik für das Ruhrgebiet hat und welche Prozesse zur Neuordnung der Eigentumsverhältnisse bei der Ruhrkohle AG geführt haben. Schließlich wird nachgewiesen, daß die starke Stellung, die der Steinkohle im Konzept der alternativen Energiepolitik zugewiesen wird, die einzige Chance darstellt, den weiteren Niedergang des Ruhrkohlenbergbaus und damit auch des Ruhrgebiets zu verhindern. In Kap. IV.4. werden dann konkrete energiepolitische Investitionsfelder und Maßnahmen für das Ruhrgebiet aufgeführt.

### 3.2.1 Weiterer Kahlschlag im Steinkohlenbergbau ist vorprogrammiert

#### Das Dilemma

Die Energiepolitik und Energiewirtschaft der BRD steuert auf eine für das Ruhrgebiet erneut verhängnisvolle Krise zu, die Verschärfung des Problems der Überkapazitäten auch im Stromerzeugungsbereich mit weiteren dramatischen Auswirkungen für den Steinkohlenbergbau und die Montanreviere:

Im öffentlichen Bewußtsein werden die Schwierigkeiten des Steinkohlenabsatzes der Jahre '82 und '83 korrekterweise noch nicht mit den Problemen der Stromerzeugung in Verbindung gebracht, sondern vielmehr mit denen der Stahlindustrie und der Export-Import-Bilanz. Der Anteil des Stromverbrauchs auf Steinkohlenbasis am Gesamtstromverbrauch ist tatsächlich seit 1979 von 28,54 % auf 34,5 % 1983 gestiegen. Auch der Anteil der Steinkohle am Primärenergieverbrauch in der BRD ist von 18,56 % (1979) auf 21,34 % (1983) gestiegen (Gesamtverband des Steinkohlenbergbaus, 1984). Insofern gründet sich die relative Sorglosigkeit z. B. der IG BE bezüglich des Absatzes der Steinkohle an die Kraftwerke auf bisher reale Erfahrungen seit 1979.

Folglich wird heute – den Erfahrungen der letzten Jahre folgend – laufend behauptet: »Nur der Absatz an die Kraftwerke ist langfristig gesichert« (so z. B. Norbert Welter in der WAZ v. 26. 10. 1984). Deshalb sei es unwahrscheinlich, daß die Vorstände der Steinkohlen-

Tab. 9

Schlüsseldaten des Steinkohlenbergbaus der BRD 1974–1984

Jahr	Produk- tion	Absatz	davon				Import	Halden <sup>2</sup>	Beschäftigte
			Kraft- werke	Stahl Inland	Stahl Ausland	Export insges.			
1974	94,9	116,2	37,7	29,6	20,9	32,7	17,6	17,0	204900
1979	85,8	103,2	39,9	24,7	15,7	30,5	9,7	28,2	182300
1980	86,6	93,8	39,4	24,9	13,0	20,8	9,3	18,1	186800
1981	87,9	92,0	40,4	24,6	12,8	19,7	10,4	18,5	188000
1982	88,4	85,1	41,8	20,6	9,4	15,1	11,7	21,6	185100
1983	81,7	82,8	39,5	19,8	9,3	16,0	9,8	32,1	178800
1984 <sup>1</sup>	78,8	89,0	40,5	22,5	11,5	18,7	9,9	24,5	169000

<sup>1</sup> 1984 Ca.-Werte.

<sup>2</sup> Inkl. Nationale Kohlereserve von 10 Mio. t.

Quelle: Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus, Essen 1984.

konzerne und die Bundesregierung die IGBergbau und Energie mit weiteren Stillegungsabsichten konfrontieren würden. Die IGBE trägt deshalb, wie der 84er Kongreß gezeigt hat, die derzeitige Energie- und Steinkohlenpolitik ohne nennenswerten Widerstand mit.

Es ist jedoch ein verhängnisvoller Irrtum, anzunehmen, daß zumindest das Standbein »Kraftwerksabsatz« der Steinkohle gesichert sei und die Machtübernahme der Energieversorgungsunternehmen bei der Ruhrkohle AG ein Schritt zur Sicherung des Steinkohlenbergbaus sei.

Einerseits wird der Ausbau von Kernkraftwerken unvermindert, wenn auch nicht mehr mit den ursprünglich geplanten Zuwachsraten, vorangetrieben. (Krümmel, Grohnde, Grundremmingen B+C, THTR Uentrop, Phillipsburg 2, Mühlheim-Kärlich, SNR-300 Kalkar, Brokdorf, Ohu 2, Neckarwestheim 2, Lingen 2, Wyhl, Hamm, Biblis C. Die Bauentscheidungen für Wyhl, Hamm und Biblis C sind noch nicht endgültig).

Andererseits ist die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Stromverbrauchs von 3,6 % in den Jahren 1973–1979 auf 1,5 % im Zeitraum 1980–1984 zurückgegangen (DIW-Wochenbericht 44/1984).

Das starke Wachstum 1984 (4,5 %) ist hauptsächlich auf die relativ gute Konjunktur der Chemie- und Stahlindustrie zurückzuführen.

Zugleich bestimmt die Großfeuerungsanlagenverordnung, daß Altanlagen des Steinkohlen- und Braunkohlenkraftwerksparks bis zum 1. 4. 1993 entschwefelt sein müssen oder dann stillzulegen sind. Der sog. *Jahrhundertvertrag* zwischen dem Steinkohlenbergbau und der Stromindustrie läuft 1995 aus, der Hüttenvertrag mit der Stahlindustrie bereits 1988.

Tab. 10  
*Jahrhundertvertrag (in der Fassung von 1980)*

	Zeitraum	Menge Mio. t SKE	Menge pro Jahr in Mio. t SKE
EVUs	1981–1985	151,0 Mio. t	25,7–34,7
	1986–1990	173,0 Mio. t	29,4–39,8
	1991–1995	187,0 Mio. t	31,9–43,1
		(bei jährlichem Wachstum des Stromverbrauchs unter 3 % = 180,0 Mio. t)	
Industrie	1981–1995	130 Mio. t	

Quelle: Deutscher Bundestag, Verwaltung 22. 11. 1983 (Bearbeiter: Dr. Grupp), S. 13.

Diese Fristen und einige Vertragsklauseln im ›Jahrhundertvertrag‹ bieten bisher kaum bemerkte ›Ausstiegsmöglichkeiten‹ der Elektrizitätswirtschaft aus der Steinkohle.

Denn der Jahrhundertvertrag, in dem die in Tabelle 10 angegebenen Absatzmengen für die Verstromung festgelegt sind, »sieht außerdem vor, daß dann, wenn aufgrund heute noch nicht erkennbare Stillegungen oder Betriebseinschränkungen von Steinkohlenkraftwerken aus Umweltschutzgründen nicht die notwendigen Kraftwerkskapazitäten zur Verfügung stehen, eine Beratung und Verständigung der beteiligten Partner über eine entsprechende Anpassung der Abnahmeverpflichtungen stattfindet«. (Deutscher Bundestag, 1983, S. 13) Dies ist eine pauschale Umweltschutzklausel, mit der der Vertrag schon vor 1995 ausgehebelt werden kann.

Aus dieser Gesamtkonstellation ergibt sich folgende Perspektive:

Entweder wird der Jahrhundertvertrag erfüllt, dann werden je nach Stromverbrauchswachstum (0% oder 1% pro Jahr) 14 bzw. 6 Kernkraftwerke nicht ans Netz gehen. Dies würde 1995 einen inländischen Steinkohlenverbrauch von ca. 83 Mio t bedeuten. Oder F. J. Strauß und die Kernkraftwerksproduzenten setzen sich mit ihrer Absicht durch, einen wesentlichen Teil der Kohlekraftwerke durch Kernkraftwerke zu ersetzen, weil die Entschwefelung und Entstickung der Kohlekraftwerke zu lange dauert und zu teuer sei (Handelsblatt v. 9. 11. 1984). In diesem Fall würde der inländische Steinkohlenverbrauch entweder auf 44 Mio t (bei 0% Stromwachstum p.a.) oder auf 61 Mio t (bei Stromwachstum p.a.) absinken.

Tab. 11

Scenarien zum inländischen Steinkohlenverbrauch 1982–1995 (Mio. t SKE)

Jahr	Kernenergievorrang <sup>1</sup> Variante: Nullwachstum des Stromverbrauchs	Kernenergievorrang <sup>1</sup> Variante: Wachstum des Stromverbrauchs 1% p.a.	Kohlevorrang <sup>2</sup> Nullwachstum oder Stromwachstum von 1% p.a. (gleichbedeutend)
1982	74	74	74
1985	62	65	80
1990	49	59	83
1995	44	61	83

<sup>1</sup> Alle betriebsbereiten Kernkraftwerke gehen bis 1995 ans Netz.

<sup>2</sup> Erfüllung des Jahrhundertvertrages.

Quelle: Deutscher Bundestag, Verwaltung, 22. Nov. 1983, S. 30.

Im ungünstigsten Falle würde also der Inlandsverbrauch auf die Hälfte der Förderung von 1982 (88,4 Mio t) absacken.

Schlußfolgerung: Gehen alle derzeit im Bau und in der Planung befindlichen Kernkraftwerke ans Netz, muß beinahe jede 2. (bei Nullwachstum des Stromverbrauchs) oder jede 3. (bei 1 % Wachstum des Stromverbrauchs p.a.) Schachtanlage im Steinkohlenbergbau geschlossen werden.

### *Übergangsprobleme*

Die strategischen Entscheidungen zur Lösung dieses Dilemmas werden von den Energieversorgungskonzernen (EVU's) getroffen, die sich zwar zum großen Teil in öffentlichem oder halböffentlichen Besitz befinden, sich aber faktisch nach Gewinnmaximierungskriterien verhalten, weil die politischen Vertreter der öffentlichen Besitzer dies so wollen. RWE, VEVA, VEBA und andere, z. B. die Bayernwerke, setzen eindeutig auf die Kernenergie und die Braunkohle (RWE). Sie sind zugleich auch Betreiber der derzeit vorhandenen Steinkohlekraftwerke und entscheiden damit darüber, ob diese bis 1993 entschwefelt oder stillgelegt werden. Da die EVU's mit höheren jährlichen Wachstumsraten des Stromverbrauchs gerechnet haben und immer noch

### *Übersicht*

#### *In Bau befindliche und geplante Steinkohlekraftwerke im RG und in RG-Nähe*

Jahr der Inbetriebnahme	Eigentümer Betreiber	Kraftwerk	Leistung in MW
1985	Preussag/RWE	Ibbenbüren	770
	STEAG/RWE	Voerde B	710
1987	Stadtwerke Krefeld	Krefeld-Rheinhafen	300
1988	Stadtwerke Düsseldorf	Lausward	300
	STEAG	Heizkraftwerk Walsum	410
1989	STEAG	Heizkraftwerk Herne	785
	Stadtwerke Krefeld	Krefeld-Rheinhafen	300

Quelle: Statistik der Energiewirtschaft, Hrsg. VIK, Stand Sept. 1984.

Anm.: Nach Angabe der VIK ist die Realisierung der von der STEAG geplanten Heizkraftwerke noch nicht abzusehen, da die Ruhrgebiets-EVUs (RWE und VEVA) die Stromabnahme nicht zusichern. Da mit dem Bau des HKW Walsum noch nicht begonnen wurde, ist die geplante Inbetriebnahme 1988 unrealistisch.

rechnen, hatte und hat bei ihnen die Steinkohle sicherlich bislang ebenfalls einen nicht unbeträchtlichen Stellenwert, was aus dem Jahrhundertvertrag hervorgeht. Dies erklärt, warum auch derzeit noch neue Steinkohlekraftwerke im Bau sind und das Bauprogramm für Rauchgasreinigungsanlagen inzwischen im großen Stil in Angriff genommen worden ist.

Da mit dem Zubau von Kernkraftwerken (Grohnde, THTR Uentrop, Gundremmingen B+C, Philippsburg 2, Mühlheim-Kärlich, SNR 300 Kalkar, Brokdorf, Ohu 2, Neckarwestheim 2, Lingen 2 und eventuell Wyhl, Biblis C, Hamm) riesige Kapitalmengen gebunden werden (ca. 35-40 Mrd. DM), die meisten Altanlagen der Steinkohlekraftwerke jedoch bereits abgeschrieben sind, dürfte folgende Strategie der EVU's wahrscheinlich sein, wenn ihnen nicht politisch ein Strich durch die Rechnung gemacht wird:

– Geplante, jedoch noch nicht in Angriff genommene Steinkohlekraftwerke werden nicht gebaut.

– Ein Teil der Altanlagen wird nicht mehr entschwefelt und muß somit aus dem Markt genommen werden. Der Jahrhundertvertrag wird, sofern er nicht bereits vor seinem Auslaufen ausgehebelt werden kann, an seiner untersten Grenze gefahren.

Spätestens 1995 würde der garantierte Absatz der Steinkohleunternehmen (RAG, Saarberg AG, EBV) dann drastisch zurückgehen. Gleiches könnte bereits 1988 nach Auslaufen des Hüttenvertrages der Fall sein. Die geplante Fusion Krupp-Klöckner-CRA kann dazu führen, daß dieser neue Stahlkonzern nach 1988 Kokskohle bzw. Koks aus Australien beziehen wird. Zugleich ist noch nicht klar, ob die Bundesregierung den Koksexport in die EG-Länder wie bisher nach 1986 weiter subventioniert. Würden diese Subventionen entfallen, wäre ein weiteres Standbein des Steinkohleabsatzes gefährdet! (Vgl. N. Welter, WAZ v. 26. 10. 1984)

### *Neuordnung der Eigentumsverhältnisse, Energiewirtschaft auf Fusionskurs*

Sichtbarstes Kennzeichen dieser Tendenzen, die wie in der Stahlindustrie aus dem Druck der Krise, speziell der Überakkumulation des jeweiligen Branchenkapitals resultieren, ist die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse bei der RAG: während bisher die Stahlkonzerne neben der VEBA den Haupteinfluß ausübten, sehen die neuen Eigentumsverhältnisse seit 1984 wie folgt aus:

Tab. 12

Die Groß-Aktionäre der Ruhrkohle AG 1972 und 1984

1972 <sup>1</sup>	1984 <sup>2</sup>		
Gesellschaft	Prozent	Gesellschaft	Prozent
Gelsenberg AG	13,56	VEBA	37,1
VEBA AG	13,27	VEW (über die GEB-Holding)	21,7
Salzgitter AG	10,82	Thyssen Stahl AG	12,7
Hoesch AG	7,80	Holding Hoesch-Veba AG (davon Hoesch: 7,9%)	10,0
Mannesmann AG	7,71	Verwaltungsgesellschaft Ruhrkohle Beteiligung mbH	
F. Krupp Hüttenwerke AG	6,61	(RAG-Eigenbesitze)	10,0
Rheinstahl Energie GmbH	5,42	Gewerkschaft Alter Haase	
August Thyssen Hütte AG	5,15	(VEW)	0,2
Harpener AG	4,78	S. N. Sidechar (französisch)	8,3
Klöckner Industriewerke AG	4,66		
Niederrheinische Bergwerks AG	3,31		100,0
F. Heinrich AG (Steinkohlenbergwerk)	3,01		
Hamborner Bergbau AG	2,72		
Monopol Bergwerks-GmbH	2,53		
F. Thyssen Bergbau AG	2,06		
Bergwerksgesellschaft Walsum AG	1,83		
H. Robert AG (Steinkohlenbergwerk)	1,73		
Stumm AG	1,63		
Emscher-Lippe-Bergbau	1,58		
Gw. Alter Haase	0,225		

<sup>1</sup> Vgl. H. Bömer, Internationale Kapitalkonzentration und regionale Krisenentwicklung: Am Beispiel der Montanindustrie und der Montanregionen der Europäischen Gemeinschaft, Dortmund 1977, S. 116.

<sup>2</sup> Auskunft der Ruhrkohle AG, Nov. 1984.

Es wird aus dieser Tabelle klar ersichtlich, daß die derzeitigen Hauptabnehmer der Steinkohle inzwischen die RAG kontrollieren. Übrigens hat das Bundeskartellamt im Verein mit der Bundesregierung es leider verhindern können, daß die Landesregierung NRW über die West LB Einfluß auf die RAG gewinnen konnte. Die EVU's (VEW, VEBA, RWE indirekt) sind folglich demnächst in der Lage, die RAG-Kapazitäten im Umfang ihrer Kernkraftwerksüberkapazitäten zu senken.

Zugleich ist es wahrscheinlich, daß es zu einer weiteren Zentralisation des Kapitals im Bereich der EVU's kommen wird.

### *Soziale Auswirkungen*

Es bedarf keiner ausführlichen Beschreibung, um sich ausmalen zu können, was diese Perspektive für die Steinkohlereviere, die zugleich die Lastenträger der Stahlkrise sind, bedeuten wird. Allein für Dortmund würde die bereits beschlossene Teilschließung der Zeche Gneisenau im Jahre 1985 sowie die dann fällige Liquidierung der Schachtanlage Minister Stein die Vernichtung der ca. 10 000 letzten Arbeitsplätze im Bergbau bedeuten. Die indirekten Auswirkungen sind noch viel gravierender (vgl. Kasten).

### *Was wäre, wenn...*

...der deutsche Steinkohlenbergbau seine Förderung um jährlich 10 Mio Tonnen jährlich vermindern würde? Die Auswirkungen auf Produktion, Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen hat der Bergbau anhand eines Modells simuliert.

- Danach würden durch den Förderausfall vom Bruttoproduktionswert des deutschen Bergbaus (zur Zeit rund 21 Mrd DM) direkt rund 2,5 Mrd DM betroffen, weitere 300 Mio DM durch ausbleibende Investitionen und 3,5 Mrd DM in den nach- und vorgesetzten Bereichen. Das Produktionsvolumen würde demnach um 6,5 Mrd DM zurückfallen.
- An Arbeitsplätzen gingen insgesamt rund 50 000 verloren, davon 40 vH in mittelständischen Betrieben, drei Viertel davon im Revier. Derzeit sind im Berg-

bau rund 170 000 Leute beschäftigt, doch hängen an jedem Bergbauarbeitsplatz 1,2 bis 1,3 zusätzliche Arbeitsplätze, so daß heute vom Bergbau rund 400 000 Beschäftigte leben.

- Der Staat würde zwar 500 bis 600 Mio DM jährlich an Kokskohle-Beihilfe einsparen, die finanziellen Mehrbelastungen in den Etats für 50 000 zusätzliche Arbeitsplätze ohne Arbeit beliefen sich jedoch auf 1,5 Mrd DM. Per Saldo ergäbe sich also eine Mehrbelastung von 1 Mrd DM oder 100 DM pro Tonne Kohle.

Bei der derzeitigen Unterbeschäftigung würde eine Verminderung der Kohleförderung also die Arbeitslosigkeit fühlbar erhöhen und gleichzeitig den Staatssäckel noch stärker belasten. N. W.

aus »Der deutsche Bergbau sorgt sich um den langfristigen Kokskohle-Absatz« v. N. Welter, WAZ, 26. 10. 1984 (Berechnungsgrundlage: RWI-Gutachten zur Steinkohle, 1984).

### *3.2.2 Die Alternativen*

#### *3.2.2.1 Stellung der Steinkohle in einem arbeits- und umweltorientierten Konzept*

Bezüglich der generellen Konzeption ist auf den Teil A dieses Memorandum zu verweisen. Zunächst ist eine möglichst schnelle Entschwefe-

lung und Entstickung der Steinkohlekraftwerke durchzusetzen. Für das Ruhrgebiet würden diese Investitionen nach den derzeitigen Bestimmungen der GFAVO ca. 80 000–110 000 Beschäftigtenjahre für die Ruhrgebietswirtschaft bedeuten. Eine weitere Verschärfung der TA-Luft (etwa ein generelles Verbot für Anlagen größer 1 MWth, mehr als 400 mg SO<sub>2</sub>/cbm Rauchgas zu emittieren) würde den Markt für Entschwefelungsanlagen und Wirbelschichtfeuerungsanlagen erheblich ausdehnen. (J. Schneider, 1985, S. 78ff unter Verwendung der Input-Output-Tabelle des RWI für das RG, vgl. KÖPPEL 1984). Zugleich muß die Steinkohle zusätzlich Marktanteile am Wärmemarkt erhalten. Die wirksamste Form ist das Vorantreiben der Wärme-Kraft-Kopplung. Da im Ruhrgebiet relativ zahlreich mittelgroße Steinkohlekraftwerke vorhanden sind, müßten diese auf Wärmekraftkopplung und Wirbelschichtfeuerung umgerüstet werden. Diese Planung ist auf kommunaler Ebene mit den Stadtentwicklungsplänen zu verkoppeln (Informationen zur Raumentwicklung, 1984). Zugleich könnte als Sofortmaßnahme die Wärmeversorgung zahlreicher öffentlicher Gebäudekomplexe auf Steinkohle umgestellt werden.

Das Hauptproblem auf dem Wärmemarkt ist jedoch z. Z., daß erstens die Stromkonzerne mit Macht in den Wärmemarkt eindringen, daß zweitens die Stellung der Mineralölkonzerns auf dem Wärmemarkt sich aufgrund der sinkenden Weltmarktpreise zu festigen scheint und drittens die Gaskonzerns (und auch die Gasversorgungsunternehmen der meisten Stadtwerke!) ihrerseits mit aller Macht versuchen, ihren Marktanteil auf dem Wärmemarkt auszudehnen. Deshalb hat die Steinkohle unter den existierenden Marktbedingungen kaum Chancen, ihre Position zu stärken.

### *3.2.2.2 Bedeutung der Vergesellschaftung der Energiewirtschaft für das Ruhrgebiet*

Aus diesem Grunde ist die Vergesellschaftung der Energiewirtschaft, die einer an den Bedürfnissen des qualitativen Wachstums orientierten Energiepolitik keinen Widerstand mehr entgegensetzen würde, sondern sie vielmehr erst umfassend ermöglicht, dringend erforderlich. (Vgl. Teil A zur Energie- und Umweltpolitik). Das Ruhrgebiet (und dessen ‚Schreibtisch‘ Düsseldorf) ist das Stammgebiet und der Sitz der Hauptverwaltungen der führenden Energiekonzerne der Bundesrepublik. VEBA (Düsseldorf), RWE, Ruhrkohle, Ruhrgas (alle Essen), VEW (Dortmund) sowie die Kraftwerks- und Kraftwerkskomponentenbauer KWU (Mühlheim), GHH (Oberhausen) und Babcock (Oberhausen) haben ihren Sitz in diesem Zentrum der Energiewirt-

schaft der Bundesrepublik. Das auf Profitmaximierung orientierte Geschäftskonzept der Energiekonzerne, das zur Maximierung des Stromabsatzes und zu dem bereits beschriebenen unrationellen Energieeinsatz geführt hat, muß durchbrochen werden. Es liegt auf der Hand, daß die politische Bewegung, die dies zu bewerkstelligen hat, mächtig sein und eine Basis auch in der Belegschaft dieser Konzerne selbst finden muß. Weiterer Druck kann sich seitens der Kommunen entwickeln, die ihrerseits einen wesentlichen Einfluß auf die Geschäftspolitik der RWE und VEW ausüben und selbst immer heftiger durch eine aufgeklärte Umweltschutzbewegung unter Druck gesetzt werden, rationelle kommunale Energieversorgungskonzepte zu entwickeln und auch durchzusetzen. Das Beispiel Duisburg zeigt hierbei die große Bedeutung der Existenz von kommunalen Eigenbetrieben der Stromproduktion sowie von Querverbundunternehmen in kommunaler Hand. Im Beschäftigungsprogramm Ruhr müssen folglich Mittel für den verstärkten Ausbau rationeller Energiesysteme im großen Umfang bereitgestellt werden.

### *3.2.2.3 Kohleveredelung*

In Teil III 1. wurde auf das Konzept der Industrie- und Handelskammern hingewiesen, die energiewirtschaftliche Zentrumsfunktion für die Bundesrepublik durch den Zubau weiterer Großkraftwerke sowie die Errichtung von Kohlevergasungs- und Verflüssigungsanlagen zu stärken.

Der Versuch, die Steinkohle in der Bundesrepublik verstärkt für Kohlevergasung und Kohleverflüssigung zu nutzen, ist jedoch erstens bei den gegebenen Preisverhältnissen in nennenswertem Umfang nicht zu realisieren und zweitens zugleich für die BRD ökonomisch erst dann sinnvoll, wenn alle volkswirtschaftlich sinnvollen Energiesparmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Bei einer globalen Betrachtungsweise der Energieproblematik muß jedoch berücksichtigt werden, daß das derzeitige Überangebot auf den Weltmärkten für Primärenergieträger hauptsächlich das Ergebnis der Krise vor allem der Entwicklungsländer ist. Selbst beim Aufbau rationellster Energieversorgungsstrukturen wird daher der Weltprimärenergiebedarf weiter von 8 auf ca. 15 Terrawattjahre (1 TW = 1 Mrd. Tonnen Steinkohleeinheiten) steigen, wie aus der Energiewende-Studie des Öko-Instituts hervorgeht.

Da die Entwicklungsländer hauptsächlich auf die relativ leicht zu handhabenden Energieträger (Erdöl und Erdgas) angewiesen sein werden und die Erschöpfung vor allem des Erdöls im nächsten Jahrhun-

Tab. 13 Weltbevölkerung und Weltenergieverbrauch unter verschiedenen Annahmen

	Bevölkerung (Millionen)			Primär- Energieverbrauch				IIASA Szenario »niedriger Verbrauch«	bessere Nutzung, Komfort wie BRD heute*		
	1975			1975		2030 wie USA heute*			kW/Kopf	TW	
	1975	2000	2030	kW/Kopf	TW	kW/Kopf	TW		kW/Kopf	TW	
1. Nordamerika	236	284	315	11.27	2.66	11	3.47	15.71	4.95	2.5	0.79
2. Sowjetunion und Osteuropa	363	436	480	5.10	1.85	11	5.28	13.54	6.50	2.5	1.20
3. Westeuropa, Japan, Australien, Neusee- land, Südafrika und Israel	561	680	767	4.03	2.26	10	7.67	6.90	5.29	2.0	1.53
4. Latein-Amerika	319	575	797	1.06	0.34	6	4.78	3.05	2.43	1.7	1.35
5. Südasien, Südost- asien, Afrika (außer Nord- und Südafrika)	1422	2528	3550	0.23	0.33	6	21.30	0.77	2.73	1.7	6.04
6. Mittlerer Osten und Nordafrika	133	249	353	0.96	0.13	6	2.12	3.46	1.22	1.7	0.60
7. China und Zentral- planerische Staaten Asiens	912	1330	1714	0.51	0.47	8	13.71	1.44	2.47	2.0	3.43
Welt	3946	6082	7976	2.10	8.04		58.33		25.59		14.95

\* unter Berücksichtigung klimatisch unterschiedlichen Raumwärmebedarfs, aber ohne Klimatisierung.  
Quelle: Krause, Bossel, Müller-Reißmann, Energiewende, Frankfurt 1980.

dert absehbar ist, werden neben den regenerativen Energiequellen langfristig auch die Kohleveredelungstechnologien benötigt, um den Weltenergiebedarf zu befriedigen.

Im Ruhrgebiet sind entsprechende Anlagenbauer vorhanden (Krupp-Koppers, Uhde), die über den Betrieb von Pilot- und Demonstrationsanlagen befähigt werden müssen, auch auf diesem Gebiet des Anlagenbaus tätig zu werden bzw. zu bleiben. Es ist jedoch völlig abwegig, unter den heutigen Bedingungen und Preisrelationen darauf zu setzen, im Ruhrgebiet und generell in der Bundesrepublik aktuell große Kohlevergasungs- oder gar Verflüssigungsanlagen unter Verwendung von Hochtemperaturreaktoren zu errichten mit dem Ziel, in der Bundesrepublik das Benzin- und Gasangebot zu erweitern (!). Leider gibt es immer noch Kommunalpolitiker, die sich nur diesen Weg als Ausweg aus der Massenarbeitslosigkeit vorstellen können.

#### *4. Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum*

Zu den Dimensionen eines Beschäftigungsprogramms sind in der Einleitung bereits Angaben gemacht worden. Daß 5 Mrd. DM pro Jahr zusätzlich für das Ruhrgebiet notwendig und nicht gigantomanisch sind, um neben dem Arbeitsplatzeffekt der 35-Stunden-Woche einen Großteil der Massenarbeitslosigkeit durch Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen wirksam zu bekämpfen, wird auch aus dem Scheitern des Ruhrgebietsaktionsprogramms von 1979 deutlich, das trotz eines Gesamtvolumens von ca. 7 Mrd. DM für die Jahre 1980–1984 nicht hat verhindern können, daß sich die Arbeitslosenquote in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt hat.

Der nächste Schritt ist die Bestimmung der wichtigsten Felder qualitativen Wachstums im Ruhrgebiet sowie die Verteilung der Mittel auf diese Felder. In den zahlreichen Versuchen zur Erstellung qualitativer Wachstumsprogramme für Regionen finden sich – was nicht überrascht, weil es die Defizite des derzeitigen Wachstumstyps wider spiegelt – weitgehend die gleichen Wachstumsfelder. Regionsspezifisch sind höchstens die Proportionen zwischen den einzelnen Feldern sowie die jeweils konkrete planerische Umsetzung. Zu den bekanntesten Programmen zählt bisher das »Beschäftigungsprogramm Küste«, erstellt von der IG Metall Bezirksleitung Hamburg und der GEWOS GmbH Hamburg (Hrsg.). Es umfaßt folgende Bereiche:

**Tab. 14 Beschäftigungsprogramm Küste**  
**Übersicht über die Vorschläge in Kurzform (Mio. DM pro Jahr)**

Programmbereich/Maßnahmen	Förder- programm	Investi- tions- volumen	Beschäfti- gungs- effekt*
<b>Energieversorgung</b>			
1. Ausbau Kraft-Wärme-Kopplung, Fernwärme	100	300	5400
2. Nahwärmeausbau mit Blockheizkraftwerken	50	250	4500
3. Wärmedämmung an Wohnungen/Gebäuden	280	840	15100
4. Ausbau regenerativer Energiesysteme	90	220	4000
5. Demonstrativ-Projekt Kohlevergasung	50	140	2500
	570	1750	31500
<b>Umweltschutz</b>			
1. Elbe-Weser-Ems-Sanierung	50	140	2500
2. Gewässerschutz im ländlichen Raum	20	30	500
3. Umweltschonende Wasserversorgung	100	150	2700
4. Rauchgasentschwefelung Kohlekraftwerke	130	260	4700
5. Umweltsanierung Gewerbegebiete	20	150	2700
6. Lärmschutz an Durchgangsstraßen	30	60	1100
7. Lärmschutz am Arbeitsplatz	20	20	400
8. Müllverwertungskonzepte	20	20	600
9. Modernisierung der Abfallentsorgung	50	100	1800
10. Naturschutz und Grün-Pflege	50	50	1000
	490	980	18000
<b>Wohnungs- und Städtebau</b>			
1. Wohnungsbau in Bedarfsschwerpunkten	200	300	5400
2. Wohnungsmodernisierung	200	800	14400
3. Stadterneuerung, Wohnumfeldverbesserung	20	100	1800
	420	1200	21600
<b>Verkehrspolitik</b>			
1. Erhalt, Modernisierung Schienennetz	200	200	3600
2. Ausbau des ÖPNV in Großstädten	200	200	3600
3. Ausbau kombinierter Güterverkehr	40	40	700
4. Verkehrsberuhigung, Radwegebau	440	440	7900
<b>Bildungswesen</b>			
1. Überbetriebliche Aus- und Weiterbildung	20	20	400
2. Weiterbildung in Krisenbranchen	10	10	800
	30	30	1200
<b>Forschung, Technologie</b>			
1. Ausbau Innovationsberatung	10	10	100
2. Technologieförderung, Pilotprojekte	90	180	3200
	100	190	3300
<b>Gesamtprogramm</b>	<b>2070</b>	<b>4590</b>	<b>83500</b>

\* Überschlägige Abschätzung der Größenordnungen unter der Annahme, daß ein Investitionsvolumen von 100 Mio. DM im Durchschnitt einen Brutto-Beschäftigungseffekt von rund 1800 Mann-Jahre auslöst. Nicht berücksichtigt sind Substitutionsvorgänge in anderen Bereichen, die zu einem insgesamt niedrigeren Netto-Beschäftigungseffekt führen können; ebenfalls nicht berücksichtigt sind Multiplikatoreffekte (höhere Konsumgüter-Nachfrage bei gestiegenen Einkommen).

Quelle: IG Metall-Bezirk Hamburg und GEWOS, 1984.

Das »Beschäftigungsprogramm Ruhrgebiet« müßte neben den hier genannten Investitionsfeldern die Bereiche Gesundheitspolitik sowie Hochschulausbau zusätzlich enthalten. Außerdem ist es notwendig, kurzfristige Mittel für ein »Programm zur Förderung betrieblicher und regionaler Projekte Alternative Produktion« (Memo '84, S. 233) speziell für das Ruhrgebiet aufzulegen. Schließlich ist die Förderung der nichtetablierten Kulturinitiativen auch von beschäftigungspolitischer Bedeutung (Kurt Eichler, 1984).

Die Begründung für die Aufnahme des Gesundheitssektors liegt darin, daß im Ruhrgebiet nach wie vor von einer generellen Unterversorgung mit Gesundheitseinrichtungen ausgegangen werden muß, speziell die Versorgung der Emscher- und Lippezone ist aufgrund der starken Unterversorgung zu verbessern.

Die wachsende Bedeutung von Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen für die regionalen Arbeitsplatzperspektiven verlangt darüberhinaus, daß die ursprünglichen Ausbauplanungen für die Ruhrgebietshochschulen voll realisiert werden und der Ausbaustopp zurückgenommen wird.

Im Unterschied zum Beschäftigungsprogramm Küste kann die Relation Förderprogramm zu Investitionsvolumen überall dort, wo auch kommunale Eigenbeteiligung bei der Finanzierung vorausgesetzt ist, nicht so niedrig angesetzt werden, weil der Finanzspielraum der meisten Ruhrgebietskommunen im Durchschnitt noch geringer als der der Küstenregion ist.

Folgendes Programm soll als Vorschlag zur Diskussion gestellt werden:

*Tab. 15: Beschäftigungsprogramm Ruhr – Gesamtfördervolumen: 35 Mrd. DM/Laufzeit: 7 Jahre*

Programmbereich/Maßnahmen	Förder- programm Mio. DM pro Jahr	Investi- tions- volumen pro Jahr	Beschäfti- gungs- effekt <sup>2</sup> pro Jahr
<i>Energieversorgung</i>			
1. Ausbau Kraft-Wärme-Kopplung, Fernwärme, Wirbelschichtfeuerung	800	2400	43200
2. Nahwärmeausbau mit Blockheizkraftwerken	100	500	13500
3. Wärmedämmung an Wohnungen/Gebäuden	280	840	15100
4. Ausbau regenerativer Energiesysteme	90	220	4000
5. Demonstrations-Projekt Kohlevergasung	100	280	5000
	1370	4240	80800
<i>Umweltschutz</i>			
1. Emscher-Sanierung	100	280	5000
2. Sonst. Gewässerschutzmaßnahmen	40	60	1000

Programmbereich/Maßnahmen	Förder- programm Mio. DM pro Jahr	Investi- tions- volumen pro Jahr	Beschäf- tigungs- effekt <sup>2</sup> pro Jahr
3. Umweltschonende Wasserversorgung	200	300	5400
4. Rauchgasreinigung für Kraftwerke in Bund-, Länder- und Kommunaleigentum	500	1000	12200
5. Rekultivierung von Industriebrachen	200	300	5400
6. Lärmschutz an Straßen	50	100	1800
7. Lärmschutz am Arbeitsplatz	50	50	900
8. Modernisierung und Erweiterung der Abfallentsorgung	100	100	1800
9. Bodenentgiftungsprogramm	100	100	1800
10. Naturschutz- und Grünpflege	100	100	1800
	1440	2390	39800
<i>Wohnungs- und Städtebau</i>			
1. Wohnungsbau in Bedarfsschwerpunkten	200	300	5400
2. Wohnungsmodernisierung <sup>3</sup>	300	600	10800
3. Stadtneuerung, Wohnumfeldverbesserung	100	500	9000
	600	1400	25200
<i>Verkehrspolitik</i>			
1. Erhalt, Modernisierung Schienennetz	200	200	3600
2. Ausbau der S-Bahn und des Straßenbahnnetzes	200	300	5600
3. Senkung der Fahrpreise	200	—	—
4. Verkehrsberuhigung, Radwegebau	80	80	1400
	680	580	8600
<i>Gesundheitsversorgung</i>			
1. Krankenhausbau	200	200	3600
<i>Bildung und Kultur</i>			
1. Überbetriebliche Aus- und Weiterbildung	100	100	1800
2. Ganztagsgesamtschulen	100	100	1800
3. Lehrerbedarf decken	200	—	3600
4. Kultur vor Ort	50	—	900
	450	200	8100
<i>Hochschulen, Forschung, Technologie</i>			
1. Hochschulausbau	200	200	3600
2. Gewerkschaftliche Innovationsberatung	20	20	200
3. Technologieförderung Pilotprojekte	100	200	3600
	320	400	7400
<b>Gesamtvolumen</b>	<b>5060 Mrd.</b>	<b>9410</b>	<b>173500</b>

<sup>1</sup> Die Ausgaben müssen nicht unbedingt investiv verausgabt werden. Wo – wie im Bildungsbereich – das Hauptproblem bei der personellen Ausstattung besteht, können sie auch für Personalaufwendungen verwendet werden.

<sup>2</sup> Überschlägige Abschätzung der Größenordnungen unter der Annahme, daß ein Investitionsvolumen von 100 Mio. DM im Durchschnitt einen Brutto-Beschäftigungseffekt von rund 1800 Beschäftigungsjahren auslöst. Nicht berücksichtigt sind Substitutionsvorgänge in anderen Bereichen, die zu einem insgesamt niedrigeren Netto-Beschäftigungseffekt führen können (z. B. weniger Verkehrsunfälle vermindern Aufträge im Kfz-Gewerbe); die Multiplikatoreffekte sind nicht berücksichtigt. Es ist wahrscheinlich, daß ein Teil der Beschäftigungseffekte außerhalb des Ruhrgebiets anfällt.

<sup>3</sup> Die 25 %-Förderrelation wird auf 50 % angehoben, um die Mietsprünge zu verhindern.

## Energie

Auf den ersten Blick wirkt die Struktur der Energieversorgung im Ruhrgebiet vor dem Hintergrund alternativer Energieversorgungskonzepte positiv: 65 % der Kraftwerksleistung (öff. indust. und DB-Anteile) wird auf Basis von Steinkohle erzeugt, Kernkraftwerke gibt es im Ruhrgebiet bis auf den 1985 in Betrieb gehenden Versuchsreaktor THTR 300 in Hamm nicht, fast 30 % der Bevölkerung, die in der BRD mit Fernwärme versorgt wird, lebt in NRW und dort vorrangig im Ruhrgebiet. Dennoch gibt es im Ruhrgebiet vielfältigen Handlungsbedarf im Bereich der Energieversorgung.

### a) Ausstattung der Kraftwerke

Im Ruhrgebiet sind 12 Kraftwerke mit einer Gesamtbruttoengpaßleistung von ca. 1750 MW zu 100 % und weitere 7 Kraftwerke mit einer Gesamtbruttoengpaßleistung von ca. 635 MW für Kraft-Wärme-Kopplung ausgelegt. Weitere Anlagen, die entsprechende technische und räumliche Möglichkeiten bieten, sollten auf Kraft-Wärme-Nutzung umgestellt werden, anderenfalls sollte der Nutzungsgrad der Kraftwerke durch Auskopplung von Wärme erhöht werden. Dies ist im Gegensatz zur Kraft-Wärme-Kopplung, die eine größere Umstellung der Kesselanlagen erfordert, ohne größeren technischen Aufwand machbar und kann daher auch – bei gesicherter Wärmeabnahme – für ältere Kraftwerke sinnvoll sein.

Die Landesregierung betont die Notwendigkeit von Kraft-Wärme-Kopplung in ihren ›Positionen und Perspektiven‹ zur ›Energiepolitik in Nordrhein-Westfalen‹ (Düsseldorf, 1984) und fordert, daß neue Kraftwerke als Heizkraftwerke an für Fernwärme geeigneten Standorten gebaut werden. Dies stößt in der Realität auf massiven Widerstand vor allem der RWE, die den als Koppelprodukt erzeugten Strom nicht abnehmen wollen und somit die Planungen z. B. der STEAG für neue Heizkraftwerke konterkarieren.

Hier sind rechtliche Maßnahmen seitens der Landesregierung zu ergreifen, die den Bau neuer Kraftwerke als Heizkraftwerke für die Betreiber möglich machen (planerische Festlegungen, Preisgestaltung, vgl. MEMO '85 4.4.5 Widerstände und Hemmnisse gegen die Durchsetzung einer alternativen Energiepolitik).

Der Einsatz der Wirbelschichtfeuerung ist im Ruhrgebiet noch nicht weit fortgeschritten. Lediglich vier Anlagen mit 128 MW<sub>th</sub> werden, teils als Versuchsanlagen, betrieben, und die Stadtwerke Duisburg planen, eine 208 MW<sub>th</sub>-Anlage 1985 in Betrieb zu nehmen. Die weitere

Erforschung und der Betrieb von wirbelschichtbefeuerten Kraftwerken muß nicht zuletzt auch aus Umweltgründen (die verschiedenen Kohlearten des Ruhrgebiets würden allein durch die Umstellung auf Wirbelschicht zwischen 18 % und 60 % selbstentschwefelt) forciert werden.

### b) Wärmemarkt

Das Wärmebedarfspotential des Ruhrgebiets liegt zur Zeit bei ca. 21 000 MW<sub>th</sub> (A. Steiff, P. M. Weinspach). Ohne große ruhrgebiets-spezifische Untersuchungen kann die Erkenntnis, daß Energiesparen eine der wichtigsten Energiequellen ist, auch auf den Wärmemarkt des Ruhrgebiets bezogen werden. So würde der Einbau von Doppelfenstern und eine nachträgliche Außenwanddämmung in ruhrgebiets-typischen Siedlungsbereichen (Kerngebiete mit überwiegend Mehrfa-milienhäusern) pro km<sup>2</sup> den Wärmeleistungsbedarf um 60 MW (hier bei Geschoßflächenzahl 1,6 und Baujahr 1949–68) senken.

Wärmedämmungsmaßnahmen vor allem in Altbauquartieren müssen integraler Bestandteil örtlicher Energieversorgungskonzepte sein. Hierbei ist ein Schwerpunkt auf die mietneutrale Finanzierung zu legen. Planungen für den Wärmemarkt müssen mittelfristige Leis-tungsbedarfssenkungen mit einbeziehen. Vor diesem Hintergrund erscheint das Konzept der Fernwärmeschiene Ruhr überdimensioniert (Friedrich, U; Langer, D; 1985)

Gegenwärtig werden ca. 18 % des Wärmebedarfs des Ruhrgebiets aus Fernwärme gedeckt. Dies ist allerdings innerhalb des Ruhrgebiets von Stadt zu Stadt sehr unterschiedlich. In Essen z. B. gelang es der RWE in großem Umfang, die Wärmeversorgung über Strom/Nacht-speicheröfen durchzusetzen, während am Niederrhein (Duisburg, Dinslaken, Moers) ein großer Teil der Versorgung durch Fernwärme auf Basis von industrieller Abwärme und Kohleeinsatz, ergänzt durch Blockheizkraftwerke auf Erdgasbasis, erfolgt. Diese positiven Ansätze gilt es weiter auszubauen und auf andere Kommunen zu übertragen, zumal das Ruhrgebiet über eine relativ dezentrale Kraftwerksstruktur in Siedlungsnähe verfügt. Zur »Stärkung« der Fernwärme würde auch die Realisierung eines Abwärmeverwertungsgebots, das die Landesre-gierung in ihre gegenwärtigen Überlegungen einbezieht, beitragen.

### c) regenerative Energien und Kohleveredelung

Neben den kurz- und mittelfristig zu realisierenden Umstellungen der Energieversorgung müssen auch schon heute Investitionen für zukünf-tige Versorgungsstrukturen getätigt werden. Somit muß der Erfor-

schung regenerativer Energiequellen und des Sekundärrohstoffeinsatzes sowie dem Bau von entsprechenden Pilotprojekten in einem Beschäftigungsprogramm ein gewisser Stellenwert eingeräumt werden. Gleches gilt für die weitere Erforschung von Kohleveredelungsverfahren, deren Anwendung innerhalb eines integrierten Energiegesamtkonzepts auch zukünftig nicht zur Verfeuerung in Kraftwerken, doch aber zum Einsatz in industriellen Prozessen führen kann. In diesem Rahmen ist der Bau einer Demonstrationsanlage zur Kohlevergasung eine sinnvolle Investition, die nicht mit den ›Blütenträumen‹ einiger Kommunalpolitiker des Ruhrgebiets, die die Kohleveredelung in großem Maßstab betreiben und damit die Arbeitsmarktprobleme lösen wollen, verwechselt werden sollte.

## *Umwelt*

Die zur Verbesserung der Umweltqualität im Ruhrgebiet durchzusetzenden Forderungen sind heute leider oftmals Entsorgungsmaßnahmen. Neben der Beseitigung der aus Jahrzehnten kumulierten Belastungen werden vorsorgende Umweltschutzmaßnahmen (wie sie in diesem MEMO im Teil »Arbeitsorientierte Umweltökonomie« beschrieben sind) auch im Ruhrgebiet im Blickpunkt stehen müssen.

Energisch zurückzuweisen sind Forderungen der Ruhrgebietskammern, die zu einer Verschlechterung der Umweltsituation führen würden: »Keine Verabsolutierung des Umweltschutzes: Auf die notwendige Gesamtpolitik für Wachstum und Produktion, für Investitionen und Arbeitsplätze müssen alle Politikbereiche ausgerichtet werden. Dazu gehört auch die Umweltpolitik. (...) Einzelbelange, wie etwa der Immissionsschutz dürfen nicht verabsolutiert werden. Gerade industrielle Ballungsräume, wie das Ruhrgebiet, sind von einer Verschärfung umweltpolitischer Bestimmungen weit mehr betroffen als Regionen mit weniger dichtem Industriebesatz. (...) – Die Novellierung des TA Luft in der vorliegenden Form könnte in Teilräumen zu einer Blockade bereits geplanter Vorhaben führen. Hier müssen Erleichterungen Platz greifen. Bei der Formulierung von Umweltstandards für den gewerblichen Bereich müssen die Konsequenzen in bezug auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit stärker berücksichtigt werden. (...) – Industrie- und Gewerbegebiete stellen einen Engpaßfaktor dar. (...) dieser sollte nicht durch Ausweitung dieser Flächen (aufbereitete Industriebranchen, d.V.) als Grünflächen oder Wohngebiete verschärft werden. – (...) Von den Planungsbehörden ist

zu fordern, daß sie die sich aus dem Planungserlaß (Abstandserlaß, d. V.) ergebenden Möglichkeiten flexibel nutzen.« (IHK's des RG, Wirtschaftspolitik für das RG, Mühlheim 1982)

Diese programmativen Äußerungen der Kammern gelten nach wie vor und führen – verfolgt man den Argumentationsstrang weiter – ggf./falls es der Wettbewerb erfordert, zu regionsspezifischen Umweltstandards.

### a) Luft

Der jüngste SMOG-Alarm im Ruhrgebiet (Jan. 85 mit Erreichen der höchsten Alarmstufe) hat bundesweit verdeutlicht, was die Bevölkerung im Ruhrgebiet nicht zuletzt auch durch häufig auftretende Atemwegs- und Allergieerkrankungen längst weiß: der ›Himmel über der Ruhr‹ ist trotz messbarer Erfolge gegenüber früheren Jahren (Anfang der 60er sind bei ähnlicher SMOG-Lage Schadstoffkonzentrationen von 9,8 Milligramm  $\text{SO}_2/\text{m}^3$  Luft gemessen worden, Januar 85 1,7 Milligramm  $\text{SO}_2/\text{m}^3$  Luft, FAZ v. 26. 1. 1985) weiter sanierungsbedürftig. Ohne die negativen Folgen von Hausbrand und Autoverkehr beschönigen zu wollen, zeigte der SMOG-Alarm deutlich, daß die Hauptzielgruppe der Maßnahmen die Großindustrie und die Energieerzeugungsunternehmen sein müßten:

- lediglich die  $\text{SO}_2$ -Grenzwerte wurden im Ruhrgebiet überschritten (zum Alarm kam es, da  $\text{SO}_2$  die Leitgröße für den SMOG-Plan ist)
- $\text{CO-H}$  und  $\text{NO}_x$ -Konzentrationen sind nicht in vergleichbarer Stärke gemessen worden

Die folgende Tabelle verdeutlicht, daß Industrie und Kraftwerke die Hauptverursacher für  $\text{SO}_2$ -Emissionen sind.

Tab. 16

*Gesamtemissionen und Anteile der vier Energieverbrauchssektoren in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1982*

	CO	CH	$\text{NO}_x$	$\text{SO}_2$	Staub
Gesamtemissionen kt/a	8200	1600	3100	3000	700
	%	%	%	%	%
Kraftwerke/Fernheizwerke	0,4	0,6	27,7	62,1	21,7
Industrie	13,6	28,0	14,0	25,2	59,7
Haushalte und Kleinverbraucher	21,0	32,4	3,7	9,3	9,1
Verkehr	65,0	39,0	54,6	3,4	9,4

Quelle: Umweltbundesamt, 1984.

Doch die berechtigte Sorge der Bevölkerung um ihre Gesundheit darf nicht zur Vernichtung der Arbeitsplätze missbraucht werden. Vorschläge a lá Riesenhuber, der anlässlich der SMOG-Lage im Ruhrgebiet den forcierten Einsatz von Kernkraft- statt Kohlekraftwerken als umweltpolitische Maßnahme pries, und die Möglichkeiten der Aushebung der Kohlevorrangpolitik durch die Großfeuerungsanlagenverordnung weisen wir energisch zurück. Stattdessen ist die GFAVO sofort auch für Altanlagen anzuwenden und in allen Kraftwerken mit schwefelhaltigen Brennstoffen sofort mit dem Bau von Entschwefelungsanlagen zu beginnen.

1985 sind vier Kraftwerke (öffentliche und industrielle Anteile) teilweise – mit einer Leistung von 1754 MW – mit Rauchgasentschwefelungsanlagen ausgerüstet. Abzüglich nicht zu entsorgender Kraftwerke (z. B. Wasser...) ergibt sich ein zu entsorgendes Potential von ca. 11 000 MW. Dabei ist durch Auflagen zu gewährleisten, daß die relativ dezentrale Struktur der Kraftwerke erhalten bleibt.

Die Maßnahmen sind ebenfalls auf industrielle Großkraftwerke anzuwenden. Der NRW-Emissionsminderungsplan, der eine frühere und weitergehende Entgiftung der Kraftwerke in NRW vorsieht und dem die Kraftwerksbetreiber auf Drängen der Landesregierung NRW als »freiwillige Selbstverpflichtung« zugestimmt haben, geht somit in die richtige Richtung. (NRW-Lokaldienst aktuell v. 12. 11. 1984: Emissionsminderungsplan für Kraftwerke in NRW, Düsseldorf 1984) Problematisch ist jedoch die nichtvertragliche Fixierung sowie die Tatsache, daß die 8–15 Mrd. DM Umrüstungskosten für die 71 Anlagen (der RWE, VEWA, VEBA, STEAG, Elektromark und Gemeinschaftskraftwerke Weser), die etwa 80% des Stroms in NRW produzieren, über Preiserhöhungen hereingeholt werden sollen, was bei der derzeitigen Tarifstruktur vor allem die Kleinverbraucher trifft.

Tab. 17

Öffentliche Großkraftwerke (über 100 [96] MW) im Ruhrgebiet 1983

Anzahl	bis 200	201–300	301–500	501–600	601–700	1806	3458	Summe
	8	10	5	2	4	1	1	31
Gesamtnetto	1100	2500	2000	1200	2000	1800	3400	14240
Leistung (ca.)	MW	MW	MW	MW	MW	MW	MW	MW

Quelle: JB für Bergbau, Energie, Mineralöl und Chemie, eigene Berechnungen.

### b) Wasser

Aufgrund der Sicherheitsinteressen des Bergbaus entstanden im RG schon früh private Vergesellschaftungsformen zur Wasserbewirtschaftung, die zu einer Arbeitsteilung der Flüsse Ruhr (südl.) und Lippe (nördl.) auf der einen Seite und der Emscher (Mitte) geführt haben. Die Emscher ist ein offenes Abwassersystem, daß lediglich an einigen Zuflüssen über kleinere mechanische Zwischenklärwerke verfügt. Das Wasser der Emscher selbst wird nur vor Einleitung in den Rhein im Emschermündungsklärwerk Dinslaken dreistufig geklärt.

Mit anderen Worten, die Abwässer der Stadt Dortmund z. B. und der anliegenden Industriebetriebe fließen zunächst ca. 70 km durch das ganze RG, vielfach durch Wohnsiedlungen und werden erst dann geklärt.

Die Probleme geschlossener Abwasserleitungen in Bergsenkungsgebieten lassen sich heute technisch lösen. Daher fordern wir den Bau eines solchen Systems (eventuell mit Zwischenklärstufen) und die Wiederherstellung der Emscher als Fluß (Renaturierung). Ein sofortiger Beginn wäre bei den Zuläufen möglich.

### c) Boden

Im RG war das Bodenproblem bislang im wesentlichen auf die Frage des Landschaftsbildes (Abraumhalden, Kohlehalden, industrielle Brachflächen) und die ökonomisch/siedlungsstrukturellen Aspekte der Umwidmung von Brachflächen konzentriert. Erste Umweltkandale in Neubaugebieten in Dortmund (den neuen Eigenheimbesitzern traten beim Graben im Garten giftige Gase entgegen) lassen die bevorstehenden Altlastenprobleme nicht einmal annähernd erahnen.

Die vormalige Nutzung der vom Grundstücksfonds Ruhr gekauften Flächen dürfte ein Spiegelbild der Struktur der großen Brachflächen im RG sein. Insbesondere bei den ehemaligen Zechen/Kokereien und den Stahlbetrieben ist mit erheblichen Bodenverunreinigungen zu rechnen. Vor ihrer weiteren Nutzung müssen sie bis in eine Tiefe von mind. ca. 30 m untersucht und ggf. von ihren Altlasten gereinigt werden. Die Kosten dürfen nicht zu Lasten des Bodenfonds gehen, sondern sind von den Verursachern oder ihren Rechtsnachfolgern (z. B. der RAG) zu tragen.

Die Erfassung und Untersuchung ist auf weitere Brachflächen und auf noch bewirtschaftete Betriebe auszudehnen und ein Bodenentgiftungsplan Ruhrgebiet von der Landesregierung vorzulegen.

Weitere positive Auswirkungen im Umweltbereich sind durch verkehrs- und energiepolitische Maßnahmen (Ausbau ÖPNV, Ersatz des

Tab. 18

Im Rahmen des Grundstücksfonds Ruhr erworbene Brachflächen nach früherer Nutzung und Eigentümer

Frühere Nutzung	Fläche (m <sup>2</sup> )	% der Gesamtfläche	frühere Eigentümer
Zeche/Kokerei	2040613	60,6	RAG, Mannesmann, Fa. Seeland
Stahl	360046	10,7	Hoesch
Sonstige (Papierwerke, Kraft- werke u. a.m.)	375906	11,2	Linneborn, Harnisch- feger, Becher, DAB, Esch-Werke, Wollenhaupt
weitere Zechen oder Stahlwerke	588481	17,5	RAG, Thyssen, DVG
	3365046	100,0	

Quelle: Eigene Berechnungen nach LaReg NW, Politik für das RG, Aktionsprogramm Ruhr-Zwischenbericht, Düsseldorf 1983.

Hausbrände durch Fernwärme u. a. m.) zu erwarten und dringend notwendig.

## Verkehr

Die immer wieder in den Landesentwicklungsberichten NRW von der Landesregierung betonte Notwendigkeit des ÖPNV in den Ballungsgebieten des Landes findet in der verkehrspolitischen Realität im RG keine volle Widerspiegelung. Als die Landesregierung im Landesentwicklungsbericht 1980 ihren vorerst letzten S-Bahn- und Stadtbahn-Bedarfsplan (LaReg NW, Landesentwicklungsbericht 1980, Düsseldorf 1981) vorlegte, war ein gut ausgebautes Autobahnnetz im RG mit Nord/Süd-Abständen von 6 bis 10 km und Ost/West-Abständen von ca. 15 km bei einem ergänzenden, teilweise auch autobahnähnlichen Zubringersystem längst Realität.

Neben der zeitlichen Vorreiterrolle ist auch die Netzkonzeption des Individualverkehrs-Netzes für die polyzentrische Siedlungsstruktur des RG günstiger als die geplante radiale Ausrichtung des ÖPNV-Netzes. Hinzu kommt, daß das nördliche Ruhrgebiet schon in die Planung nur unzulänglich einbezogen wurde. Eine Realisierung dieser

Planungen verschiebt sich aus finanziellen Gründen zeitlich nach hinten. Diese Politik findet ihre Ergänzung in der Verkehrspolitik der einzelnen RG-Städte. Diese versuchen, den Interessen des Handelskapitals, speziell der Kaufhauskonzerne folgend, die Innenstädte für den Individualverkehr freizumachen und den ÖPNV auf wenigen Strecken als unterirdische Stadtbahn verkehren zu lassen. Da ca. 75–80 % des Verkehrs innerstädtischer Verkehr ist (B. Greuter, 1977), könnte auf kommunaler Ebene durch gezielte Schwerpunktsetzung zugunsten des ÖPNV demonstrativ eine Richtungsänderung der Verkehrspolitik gefordert und unterstützt werden. Doch auch hier sieht die Realität anders aus: massenhafter Abbau von Straßenbahnstrecken, Bau von Prestige-Projekten, die die kleinräumige Erreichbarkeit stark verschlechtern, und konkurrierendes Investitionsverhalten.

Die ÖTV-Dortmund stellt in ihrem Haushaltseinspruch dazu fest: »Es ist insbesondere darauf zu achten, daß nicht konkurrierende Ausgaben getätigt werden, wie z. B. bei der gleichzeitigen Erhöhung der Attraktivität der Innenstadt für den Individualverkehr durch den Bau einer Tiefgarage (zugleich ein Atombunker, d. V.) und den Bau der U-Bahn« (ÖTV, Jan. 1985). Verschärfend zu Ungunsten des ÖPNV kommt die Preisgestaltung des Tarifverbunds Rhein-Ruhr hinzu. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Nach der neuesten Tarif erhöhung im Januar 85 betragen die Fahrkosten für einen Besuch im Tierpark Dortmund für eine Familie mit zwei Kindern aus den Dortmunder Norden – in der Bahn gelöst – 18,- DM, haben sie vorgeplant, können sie auch für 14,40 DM ans Ziel gelangen, und beherrscht die Familie Feinheiten der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung, gar für 13,30 DM – immer noch ein stolzer Preis allein für die Fahrkosten von 5 km.

Auch die Nutzung des für innerstädtischen Kurzstreckenverkehr sinnvollsten Verkehrsmittels – des Fahrrads – stößt auf Schwierigkeiten: trotz günstiger Flächenreliefs gibt es kaum Fahrradwege im Ruhrgebiet, und die bestehenden Strecken führen i. d. R. an stark befahrenen Straßen entlang.

Nicht zuletzt auch aus Umweltgründen – die PKW-Benutzung verursacht bei gleichen Personentransportmengen gegenüber dem ÖPNV (Bus) 200 mal größere CO-Emissionen (SVU, Umweltgutachten 1978) – ist für das RG ein Großinvestitionsprogramm für den ÖPNV (Ausbau des S-Bahn-Netzes gemäß ursprünglicher Planung ergänzt durch bessere Tangentialverbindungen und besseren Nordausbau sowie Verbesserung der innerstädtischen Verbindungen) zu realisieren. Dies muß ergänzt werden durch den Bau getrennt geführter

Radwege und strikte Einschränkung des Individualverkehrs in den City-Bereichen, die geplanten Mittel für den Bau von Atombunker-Tiefgaragen sind für den ÖPNV zu nutzen. Die Preise für den ÖPNV sind mindestens so weit zu senken, daß sie günstiger liegen als die Autobenutzung. Das Beispiel Freiburg zeigt, daß allein über den Hebel einer akzeptablen Preisgestaltung – Einführung einer Öko-Karte für 38,- DM statt der bisherigen Monatskarte zu 51,- DM – relevante Fahrgastzuwächse (von Jan. '84: 2,67 Mio. auf Jan. '85: 4,09 Mio.) erzielt werden können. Günstige Preisangebote sind nicht nach Auslastungskriterien (der Tarifverbund Rhein-Ruhr bietet z. B. Sondertarife für Nutzung nach 9.00 Uhr morgens an), sondern nach sozialen Kriterien (freie/ermäßigte Fahrt für Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Rentner, Studenten) zu gewähren.

Im Bereich des gewerblichen Verkehrs sind verkehrspolitische Maßnahmen von der Bundesregierung, der Landesregierung und den Städten zu treffen, die vor allem den Massengüterverkehr wieder auf die Schiene zurückverlagern.

Da neben der höheren Flexibilität die Nutzung der Straße vor allem kostenmäßig günstiger für die Betriebe ist, sollten hier finanzielle Steuerungen gewählt werden. Die ÖTV-Dortmund fordert dazu: »Erhöhung der Gebühren: Bisherige Tabufelder kommunaler Finanzpolitik müssen zur Verbesserung der gemeindlichen Einnahmen bearbeitet werden. So sollten die Möglichkeiten nach § 4 Kommunal-Abgabengesetz NW hinsichtlich der übermäßigen Nutzung der öffentlichen Infrastruktur, da sie nicht durch die Gewerbesteuer abgedeckt wird, ausgeschöpft werden. § 4 Gebühren: Abs. 1 Die Gemeinden und Gemeindeverbände können Gebühren erheben. Abs. 2 Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistungen für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühr) erhoben werden.« (ÖTV-Dortmund, a.a.O.)

## *5. Stellung der Ruhrgebietswirtschaft im Konzept einer alternativen Wirtschaftspolitik*

Das von uns vorgestellte Programm beschränkt sich gemäß der Zielstellung auf Maßnahmekomplexe im Ruhrgebiet. Damit soll aber nicht der Eindruck erzeugt werden, als könne das RG seine Probleme aus eigener Kraft lösen. Abschließend sollen noch einige generelle Bemer-

kungen zur Stellung der Ruhrgebietswirtschaft im alternativen Entwicklungstyp des Memorandum gemacht werden.

Ein rein binnengewirtschaftlich – auf das Ruhrgebiet als Wirtschaftsraum – ausgerichtetes Konzept entspricht nicht seiner Bedeutung hinsichtlich der nationalen und internationalen Produktionsstrukturen vor allem im Grundstoff- und Produktionsgüterbereich sowie im Investitionsgüterproduzierenden Gewerbe (in Schwerpunktindustriezweigen liegt die Exportquote hier bei 40–70 %).

U. E. sind in die Einschätzung der Entwicklungsperspektiven des RG internationale Aspekte, d. h. vor allem die Perspektiven der Durchsetzung einer neuen Weltwirtschaftsordnung mit einzubeziehen. Dieser Aspekt der demokratischen Wirtschaftspolitik ist für das Ruhrgebiet von großer Bedeutung. Unter dem Vorzeichen einer gerechten und demokratischen Weltwirtschaftsordnung könnte das Produktionspotential des Ruhrgebiets mit zur Lösung globaler Probleme beitragen. Von einer solchen Politik würde der Maschinen- und Anlagenbau wichtige Impulse erhalten (Bergbaufördertechnik, Umweltschutzanlagen, Produktionsanlagen für die Energiewirtschaft u. ä.), denn die potentiellen Hauptabnehmer für derartige Anlagenkomplexe sind heute die Entwicklungsländer, während industrialisierte Staaten vorrangig Komponenten nachfragen.

Im folgenden soll versucht werden, an einigen Beispielen die strukturelle Wirkung wichtiger Alternativforderungen auf den RG-Arbeitsmarkt einzuschätzen: Wie ordnen sich die Arbeitsplätze zu? In welchen Branchen fallen sie an? Werden auch Arbeitsplätze für Frauen geschaffen?

Die Durchsetzung der Kohlevorrangpolitik als eines Kernelements alternativer Energiepolitik ist für das Ruhrgebiet, mit ca. 80 % der Steinkohleförderung der BRD, eine der wichtigsten Aufgaben im Rahmen alternativer Wirtschaftspolitik. Neben der Sicherung der Arbeitsplätze im Bergbau würde die Bergbaufördertechnik auf hohem Niveau weiterentwickelt werden können.

Starke Impulse für den Maschinen- und Anlagenbau im Ruhrgebiet werden von der Realisierung umwelt- und energiepolitischer Alternativen ausgehen. Umweltschutzinvestitionen der Industrie fallen zu über 90 % im Inland an und dort neben Hoch- und Tiefbauleistungen (18 %) vor allem im Maschinen- und Apparatebau (ca. 45 %), in der Elektrotechnischen Industrie (ca. 12 %) und als Engineeringaufträge (ca. 6 %) (Sprenger, 1979). Von einer Verschärfung der Umweltauflagen für die Industrie würde das Ruhrgebiet als Sitz und Produktionsstätte wichtiger Maschinen- und Anlagebaufirmen stark profitieren.

Für den Bau von Rauchgasentschwefelungsanlagen liegt eine Untersuchung (J. Schneider, a.a.O., S. 69ff) auf Basis einer Befragung von sechs der acht Anbieter und von Vertretern der Betreiberseite vor. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis: »Mit Ausnahme von Gebläsen und Meß- und Regeltechnik können alle Spezialteile aus dem Ruhrgebiet geliefert werden. Es gibt jedoch kein Element, dessen Lieferung ausschließlich aus dem Ruhrgebiet erfolgen könnte.« Der Auftragsteil, der neben Bau- und Montageleistungen im Ruhrgebiet verbleiben könnte, wird auf ca. 80 % geschätzt; lediglich im Raum Mannheim, Karlsruhe, Stuttgart wären höhere Anteile zu erzielen.

Umweltschutzinvestitionen der öffentlichen Hand verbleiben ebenfalls zu ca. 90 % im Inland und entfallen zu fast 80 % auf Hoch- und Tiefbau. Obwohl das Ruhrgebiet Sitz wichtiger Unternehmen der Bauwirtschaft ist, ist nicht damit zu rechnen, daß über die Gelder aus dem Ruhrgebietsprogramm hinaus Aufträge wirksam werden, da es aus technischen Gründen nicht notwendig ist, für diese Maßnahmen spezialisierte Firmen zu beauftragen.

#### Energieanlagen

Aus der Umrüstung von Kraftwerken auf Wirbelschichtfeuerung und der Realisierung einer stärker regional ausgerichteten Versorgungsstruktur auf Basis kleiner Einheiten könnten sich für den Kraftwerksbau Aufträge ergeben.

Beschäftigungssichernde Wirkungen würden sich desweiteren über die Lieferung von Vormaterial, z. B. Röhren und anderen Stahlerzeugnissen, auch für die Stahlindustrie ergeben. Eine Modellrechnung mithilfe von Input-Output-Tabellen hat ergeben, daß das 1984 von der Memorandumgruppe aufgestellt 30 Mrd. DM Sofortprogramm für qualitatives Wachstum die Nachfrage nach ca. 13 000 Beschäftigtenjahren in der Eisen- und Stahlindustrie der Bundesrepublik induzieren würde (Projekt F 10/84 – Montanstandort Saarland, Dortmund 1984).

Aus der Zuordnung der mit dem Beschäftigungsprogramm geschaffenen Arbeitsplätze wird deutlich, daß sich die Situation für Frauen auf dem RG-Arbeitsmarkt selbst durch die Realisierung des Programms in Kopplung mit Quotierung z. B. nicht automatisch verbessern wird. Ohne einer Reproduktion der gegebenen Rollenverteilung, wie sie in der Tabelle zum Ausdruck kommt, das Wort reden zu wollen, wird deutlich, daß sich kurz- und mittelfristig die Situation der Frauenarbeitsmöglichkeiten vor allem durch Ausdehnung des privaten und öffentlichen Dienstleistungsbereichs wird verbessern können.

Um langfristig die Arbeitsmöglichkeiten von Frauen in montanstrukturierten Ballungsgebieten mindestens den in anderen Ballungs-

Tab. 19

## Strukturanteil von Frauen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen RG Juni 1983

Land-, Forstwirtschaft, Fischerei	26,1 %
Energie, Bergbau	4,4 %
verarbeitendes Gewerbe	18,8 %
Baugewerbe	7,8 %
Handel	55,6 %
Verkehr, Nachrichten	22,9 %
Kredit, Versicherung	53,7 %
sonstige Dienstleistungen	64,9 %
Org. ohne Erwerbscharakter, private Haushalte	70,4 %
Gebietskörperschaften, Sozialversicherungen	50,6 %
<b>Gesamt</b>	<b>33,4 %</b>

Quelle: Statistisches JB 1984 der NW IHKs.

zentren anpassen zu können, sind nicht nur große Anstrengungen zur Schaffung von Frauenarbeitsplätzen notwendig, sondern aufgrund der weit verbreiteten Schichtarbeit überproportionale gesellschaftliche Aufwendungen für Familien- und Betreuungsdienste. Die Expansion des privaten Dienstleistungssektors hängt wesentlich von einer Steigerung der Massenkaufkraft der Bevölkerung ab.

## Literaturverzeichnis

- U. Bochum*, Industriepolitik in NW, Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit, FU Berlin, FSprint 2185, Berlin 1985
- H. Bömer*, Internationale Kapitalkonzentration und regionale Krisenentwicklung. Am Beispiel der Montanindustrie und der Montanregionen der Europäischen Gemeinschaft. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 5, Dortmund 1977
- ders.*, Regionale Strukturkrisen im staatsmonopolistischen Kapitalismus und marxistische Raumökonomie. Am Beispiel der Ruhrgebietskrise, in: Marxistische Studien. Jahrbuch des IMSF 2/1979
- H. Bömer*, Ohne Vergesellschaftung keine Krisenlösung. In: W. Gryczan u.a. (Hrsg.), Zukünfte für alte Industrieregionen. Raumentwicklungsstrategien in der Diskussion. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 38, Dortmund 1984
- R. Brune, H. Hennies-Rautenberg, K. Löbbe*, Wirtschaftsstrukturelle Bestandsaufnahme für das Ruhrgebiet – 1. Fortschreibung Essen 1978
- Bundesanstalt für Arbeit*, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1985
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, Drucksache 10/392
- Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung* (Hrsg.), Informationen zur Raumentwicklung, Energie und Umwelt, Heft 7/8 1984
- E. Dähne*, Zu einigen methodischen Problemen sozialwissenschaftlicher Regionalforschung. Voruntersuchung C im Rahmen des RKW-Projekts »Arbeitswirtschaftliche Strukturprobleme der Produktivitätsentwicklung«, Marburg 1967
- Deutscher Bundestag, Verwaltung*, Perspektiven der Kohlepolitik für die 90er Jahre – Kurzer Abriß mit Hilfe von Energiepfaden – (Bearbeitung Dr. Grupp), Bonn 1983
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Wochenbericht 44/1984
- DGB Landesbezirk NRW*, Stellungnahme zur Regierungserklärung von Ministerpräsident J. Rau vom 13.6.1984 über »Perspektiven der Technologie- und Forschungspolitik in NW«
- H.-F. Eckey*, Sektoraler Strukturwandel und seine Implikationen für die wirtschaftliche Entwicklung des Ruhrgebiets, in: KVR, 1983a
- K. Eichler*, Kulturentwicklungsplanung: Kulturpolitische Innovationen durch Planung. In: Mitteilungen des Informationskreises für Raumplanung 26, Dortmund, Sept. 1984
- Einemann, Lübbing*, Politische Alternativen in London – Beispielhafte Ansätze einer mobilisierenden Regionalpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Bremen 1982
- J. Eisbach*, Gründer- und Technologiezentren – Sackgassen kommunaler Wirtschaftsförderung, PIW-Studien 1, Bremen 1985
- D. Eissel*, Kommunale Haushaltspolitik in den 80er Jahren. Überkonsolidierung statt Beschäftigungsimpulse, in: WSI-Mitteilungen 12/1984, S. 702–708
- H. Estermann*, Grundstücksfonds und Development Corporations, Diss., Dortmund 1984
- U. Friedrich, D. Langer*, Energiewirtschaftliche Alternativen für das Ruhrgebiet, Diplomarbeit, Dortmund 1985
- J. Fricke*, Inhalte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im städtebaulichen Bereich (Diplomarbeit), Dortmund 1985
- J. Fricke, H. Gabriel, J. Schneider, H. Thyke*, Theorie regionaler Krisen und regionaler Handlungsbedarf im Ruhrgebiet, Diplomarbeit, Dortmund 1984
- H. Gabriel*, Rolle und Perspektiven der Montanindustrie in alten Montanregionen, Diplomarbeit, Dortmund 1984
- Gesamtverband des Steinkohlenbergbaus* (Hrsg.), Steinkohle 1982/83, Essen 1984
- K. Goldschmidt*, Rauchgasentschwefelung in Öl- und Steinkohlekraftwerken, in: VIK-Mitteilungen, 4/5.83

- B. Greuter, Verkehrspolitische Konzepte im Ruhrgebiet, in: L. Schröter u.a. (Hrsg.), *Aktuelle Probleme der Regionalentwicklung im Ruhrgebiet*, Dortmund 1977
- W. Gryczan u.a. (Hrsg.), *Zukünfte für alte Industrieregionen. Raumentwicklungsstrategien in der Diskussion*, Dortmund 1984
- H. G. Helms, *Auf dem Weg zum Schrottplatz. Zur Städtebaupolitik in den USA und in Canada*, Köln 1984
- I. Herrmann, C. Martiny, *Frauenerwerbstätigkeit im Strukturwandel des Ruhrgebiets* (Beiträge zur Sozialforschung NF 1/1983), Bochum 1983
- Hoesch-Krupp-Ruhrstahl AG, (Hrsg. DKP-Dortmund), *Dortmund 1982*
- Hoesch-Werke AG, *Geschäftsbericht 1983*, Dortmund 1984
- J. Huffschmid, *Die Wirtschaftskrise in der BRD: Tendenzen und Perspektiven*. In: *Marxistische Studien*, Jahrbuch des IMSF 6, Frankfurt 1983
- P. Hurler, *Regionale Arbeitslosigkeit in der BRD. Eine empirische Analyse ihrer Entwicklung, ihre Erscheinungsformen und ihre Ursachen*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 84, Augsburg 1982
- IG Metall Bezirksleitung Hamburg in Zusammenarbeit mit GEWOS GmbH, *Vorschläge für ein Beschäftigungsprogramm Küste*, Hamburg 1984
- Industrie- und Handelskammern Nordrhein-Westfalen – Gemeinsame Statistische Stelle, *Statistisches Jahrbuch der nordrhein-westfälischen IHS's*, lfd. Jg.
- Industrie- und Handelskammern des Ruhrgebiets, *Wirtschaftspolitik für das Ruhrgebiet*, Mülheim 1982
- H. W. Jablonowski, J. Offermanns, *Teilkrise ohne Ende, Gaiganz 1975*
- Jahrbuch für Bergbau, Energie, Mineralöl und Chemie, lfd. Jg.
- R. Judith, J. Peters, *Die Krise der Stahlindustrie – Krise einer Region – Das Beispiel Saarland*, Köln 1980
- P. Klemmer, *Referat zur ARPUD-Tagung 1983*, Dortmund 1983
- P. Klemmer, H. Schrumpf, *Die Auswirkungen der Stahlpolitik auf die Wirtschaftsstruktur des Ruhrgebiets* (Gutachten im Auftrage des Kommunalverband Ruhrgebiet), Sprockhövel 1983
- G. Knödgen, *Umweltschutz und industrielle Standortentwicklung*, Frankfurt/New York 1982
- M. Köppel, *Zur sektoralen Struktur der Ruhrwirtschaft – Konjunktur und Preiseinflüsse, Schlüsselsektoren und Standortfaktoren*, in: KVR 1983a
- ders., *Die Aktualisierung der Input-Output-Tabelle des RWI für das Ruhrgebiet*, in: *Mitteilungen des RWI* 1984
- Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR)/Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS), *Statistische Rundschau Ruhrgebiet*, lfd. Jg.
- KVR, *Städte- und Kreisstatistik Ruhrgebiet*, lfd. Jg.
- ders. (Hrsg.), *Strukturanalyse Ruhrgebiet*, Essen 1982
- ders. (Hrsg.), *Strukturanalyse Ruhrgebiet – Bilanz-Kritik-Perspektiven* – Essen 1983a
- ders. (Hrsg.), *Thesen zur Steinkohlenwirtschaft*, Essen 1983b
- ders. (Hrsg.), *Die Gemeindefinanzen im Ruhrgebiet*, Essen 1983c
- Krause/Bossel/Müller-Reißmann, *Energiewende, Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Kernenergie*, Frankfurt 1980
- L. Krickau/J. Olbrich, *Regionale Strukturpolitik mit Dienstleistungsbetrieben*, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 25, Dortmund 1982
- H. D. Krupinski, *Stadtentwicklung, Siedlungsstruktur und Energieversorgung in Nordrhein-Westfalen*, in: *Der Städteitag 1/85*
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (LDS), *Beiträge zur Statistik des Landes NW – Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in NW*
- ders., *Statistische Berichte, Bevölkerung und Erwerbsleben in NW, Ergebnisse des Mikrozensus*, lfd. Jg.

ders. (Hrsg.), Daten zur Umwelt Nordrhein-Westfalen: 1975–1982; Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallaufkommen, Abfallbeseitigung, wassergefährdende Stoffe – Unfälle, Umweltschutzinvestitionen, Düsseldorf 1984

*Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 1983

*Landesregierung Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), Politik für das Ruhrgebiet – Leistungen des Landes, Dokumentation der Ruhrkonferenz am 8./9. Mai 1979 in Castrop-Rauxel, Das Aktionsprogramm, Düsseldorf 1979

ders., Landesentwicklungsbericht 1980, Düsseldorf 1981

ders., Landesentwicklungsbericht 1982, Düsseldorf 1981

ders., Politik für das Ruhrgebiet – Aktionsprogramm Ruhr, Zwischenbericht, Düsseldorf 1983

*F. Landwehrmann*, Europas Revier, Düsseldorf 1980

*H. W. Lauffs, W. Zühlke*, Politische Planung im Ruhrgebiet, Göttingen 1976

*Der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), Energiepolitik in Nordrhein-Westfalen – Positionen und Perspektiven –, Düsseldorf 1984

*M. Müller, K. Vater unter Mitarbeit von B. Hombach*, Produktivkraft Solidarität. Wie die Krise des Reviers zu meistern ist, Bonn 1984

*L. Niethammer*, Nachindustrielle Urbanität im Revier?, in: Niethammer, Hombach, Fichter, Borsdorf, 1984

*L. Niethammer, B. Hombach, T. Fichter, U. Borsdorf*, »Die Menschen machen ihre Geschichte nicht aus freien Stücken, aber sie machen sie selbst« – Einladung zu einer Geschichte des Volkes in NRW, Berlin/Bonn 1984

*M. Pohl*, Wirtschaftsförderung in Großstädten, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 1/2 1982

*Projekt F 10/84*, Montanstandort Saarland – Krisenursachen und Entwicklungstendenzen, Abschlußbericht (heterographiert), Universität Dortmund, Dortmund 1984

*Projektgruppe Industriearbeit und Wohnen im Ruhrgebiet*, Inner- und außerbetriebliche Lebensverhältnisse von Arbeitnehmern – Zusammengefaßte Ergebnisse und Schlußfolgerungen, Beilage des Endberichts eines Forschungsprojektes im Auftrag des BMFT, Dortmund 1983

*Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)*, Zur volkswirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Bedeutung des Steinkohlenbergbaus – Gutachten im Auftrag des Gesamtverbandes des deutschen Steinkohlebergbaus, Essen 1984

*Tb. Rommelspacher*, Staat, Montankapital und Ruhrgebiet. In: Katalyse Technikergruppe, Ruhrgebiet – Krise als Konzept, Bochum 1982

*H. Schäfer*, Pilotstudie zur Wachstumssituation NRW's – Eine Analyse des Produzierenden Gewerbes, Düsseldorf 1983

*H. D. Schilling*, Stand und Aussichten der Wirtschaftsführung, in: Kommunalwirtschaft 2/83

*J. Schneider*, Neue Techniken umweltfreundlicher Kohlefeuerung im Ruhrgebiet. Arbeitsplatzsicherung durch (Um)nutzung regionaler industrieller Strukturen? Darstellungen am Beispiel von Rauchgasreinigungsanlagen in Großkraftwerken, Diplomarbeit, Dortmund 1985

*M. Schneidereit, H. Bömer*, Arbeitnehmerorientierte Alternative für das Ruhrgebiet: Einzige Chance für diese Krisenregionen, in: Arbeitskreis arbeitsorientierte Regionalwissenschaft (Hrsg.), Regionale Krisen und Arbeitnehmerinteressen, Köln 1981

*R. U. Sprenger unter Mitarbeit von G. Britschkat*, Beschäftigungseffekte der Umweltpolitik, Berlin 1979

*Stadt Dortmund*, Beschäftigungspolitische Initiativen der Stadt Dortmund, Ratsvorlage, Dortmund 1984

*Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland

*Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden 1984*

*Statistisches Landesamt Hamburg*, Statistisches Taschenbuch

*A. Steiff, P. M. Weinspach*, Probleme der Abwärmenutzung in Fernwärmesystemen im RG, in: KVR (Hrsg.): Rationelle Energieversorgung im Ruhrgebiet, 1981

*P. Strutynski* (Hrsg.), Arbeitnehmerinteressen – Regionalentwicklung – Strukturpolitik, Möglichkeiten und Ergebnisse regionalpolitischer Kooperation von Gewerkschaftern und Wissenschaftlern, in: Urbs et regio, Kasseler Schriften für Geographie und Planung, Heft 33, Kassel 1984

*Umweltbundesamt* (Hrsg.), Der Einfluß der Fahrgeschwindigkeit auf den Schadstoffausstoß von Kraftfahrzeugen, Berlin 1984

*Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR)*, Fahrpreisangebote

*VIK*, Statistik der Energiewirtschaft 1983/84

*J. Welsch*, Durch »Technologieparks« zu mehr Arbeitsplätzen? – Ein neuer Ansatz der Strukturpolitik aus gewerkschaftlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen 1/85

*N. Welter*, Nur der Absatz an die Kraftwerke ist langfristig gesichert. In: Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 26.10.1984

# Die Memoranden der »Arbeitsgruppe Alternative 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 für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1977
MEMORANDUM '78	»Alternativen der Wirtschaftspolitik« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1978 Köln 1978**
MEMORANDUM '79	»Vorrang für Vollbeschäftigung – Alternativen der Wirtschaftspolitik« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1979 Köln 1979*
MEMORANDUM '80	»Gegen konservative Formierung – Alternativen der Wirtschaftspolitik« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1980 Köln 1980**
SONDER-MEMORANDUM '80	»Beschäftigungspolitik statt Sparprogramme« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12/1980
MEMORANDUM '81	»Demokratische Wirtschaftspolitik gegen Marktmacht und Sparmaßnahmen« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1981 Köln 1981*, mit den Sonderbeiträgen: »Krise und Alternativen im Wohnungsbau« »Ein Beispiel gesellschaftlicher Strukturreformen: Die Vergesellschaftung der Eisen- und Stahlindustrie«
SONDER-MEMORANDUM '81	»Beschäftigungspolitik statt Sozialabbau« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 10/1981
MEMORANDUM '82	»Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung – Alternativen der Wirtschaftspolitik«

Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1982
Langfassung:	Köln 1982*, mit den Sonderbeiträgen: »Sicherung und Ausbau des Sozialstaats statt sozialer Demontage – Alternativen zur Finanzierung der Sozialpolitik« »Krise in der Berufsausbildung«
<b>SONDER-MEMORANDUM '82</b>	»Mehr Arbeitsplätze und soziale Sicherheit« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 11/1982
<b>MEMORANDUM '83</b>	»Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Vergesellschaftung – Alternativen zu Unternehmerstaat und Krisenpolitik« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1983
Kurzfassung:	Köln 1983*, mit den Sonderbeiträgen: »35 Stunden sind genug! Abbau der Massenarbeitslosigkeit und Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch Arbeitszeitverkürzung«***
Langfassung:	»Alternativen der Kommunalpolitik – Sicherung von Finanzstärke gegen autoritäre Konsolidierungspolitik und Sozialabbau«
<b>MEMORANDUM '84</b>	»Gegen soziale Zerstörung durch Unternehmerherrschaft – Qualitatives Wachstum, 35-Stunden-Woche, Vergesellschaftung« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1984
Kurzfassung:	Köln 1984*, mit den Sonderbeiträgen: »Vorlauf der Akkumulation – Schwäche des Verbrauchs: Zu den Ursachen der Wirtschaftskrise«
Langfassung:	»Bankenpolitik in der Krise«
<b>SONDER-MEMORANDUM '84</b>	»Zerstört der Streik den Aufschwung?« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 6/1984

\* Pahl-Rugenstein Verlag, Köln

\*\* Bund Verlag, Köln

\*\*\* als eigenständige Veröffentlichung zusätzlich beim Pahl-Rugenstein Verlag erschienen (Kleine Bibliothek 315)

## PIW-Studien

### Nr. 1

Joachim Eisbach

Gründer- und Technologiezentren

– Sackgassen kommunaler Wirtschaftsförderung

#### *Zusammenfassung*

50 bis 100 Kommunen in der Bundesrepublik planen oder betreiben gegenwärtig die Errichtung eines kommunalen Gründer- und Technologiezentrums (GTZ). In einigen Kommunen haben GTZ bereits ihren Betrieb aufgenommen.

Mittels der GTZ wollen die Kommunen zur Entlastung des regionalen Arbeitsmarktes sowie zur Stärkung der privatwirtschaftlichen Innovationsfähigkeit beitragen. Die an die Errichtung kommunaler GTZ geknüpften Erwartungen dürften jedoch verfehlt sein. Weder gibt es gegenwärtig genügend innovative Unternehmensgründer, um alle geplanten GTZ auslasten zu können, noch kann man davon ausgehen, daß durch die GTZ innovative Unternehmensgründungen angeregt werden. Diese Einschätzung wird durch ausländische Erfahrungen gestützt. Infolgedessen nimmt die interkommunale Konkurrenz um Gründer zu und/oder werden die Anforderungen an die sich um einen Platz in einem GTZ bewerbenden Unternehmen gesenkt. Dadurch aber wird das Konzept verwässert: die innovativen »Fühlungsvorteile«, die in den GTZ entstehen sollen, bleiben aus. Die GTZ degenerieren zu öffentlich subventionierten Gewerbehöfen. Auf der Grundlage von Umbaukosten in Höhe von DM 1.000,- je qm und Neubaukosten in Höhe von DM 2.000,- je qm belaufen sich die erforderlichen Zuschüsse zu den laufenden Betriebskosten auf mindestens DM 350.000,- bzw. DM 600.000,- pro Jahr, wenn man eine Auslastung von 50 % und eine monatliche Quadratmetermiete von DM 10,- zugrundelegt.

Darüber hinaus ist es fraglich, ob die GTZ die Arbeitsplätze bei den dort tätigen Unternehmen zu stabilisieren vermögen: Die GTZ begünstigen lediglich die Kostenseite der jungen Unternehmen, nicht aber deren Absatz. Die Insolvenzrisiken, denen junge Unternehmen in besonderem Maße ausgesetzt sind, werden damit nur hinausgezögert, nicht aber aufgehoben.

Nach allen bisherigen Erfahrungen ist es wahrscheinlich, daß Großunternehmen versuchen werden, sich erfolgreiche Unternehmen der GTZ anzugliedern, so daß die öffentliche Förderung innovativer Unternehmensgründungen zu einer Vorsubventionierung der Großindustrie wird.

Mit der Schaffung von Stellen in den Kommunalverwaltungen, die mit Aufgaben im Bereich der Beschäftigungsförderung, der Energieeinsparung, der Neukonzipierung der Abfallbeseitigung usw. betraut sind, vermögen die Kommunen dagegen zur Entlastung des regionalen Arbeitsmarktes und zur Verbesserung der Umwelt beizutragen.

Bremen, Februar 1985

34 S., Format A 4, Preis DM 4,- (zuzügl. Porto)

zu bestellen bei:

**PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung**  
Postfach 210309, 2800 Bremen 21

# GRÜN BUCH ÖKOLOGIE

Pahl-Rugenstein

Grumbach  
III

Jürgen Grumbach (Hrsg.)

## Grünbuch Ökologie III

Ein Jahrbuch. prv-aktuell. Kleine Bibliothek Band 344, 252 Seiten.

Das Grünbuch informiert über die Brennpunkte der umweltpolitischen Auseinandersetzungen und erörtert Alternativen. Es wendet sich an alle umweltpolitisch interessierten Bürger. Themen von Grünbuch III: Umweltpolitik der CDU/FDP-Regierung – Altlasten/Giftmüll – Trinkwasser und Ernährung – Saurer Regen – Energiepolitik – Ökologie und Gesellschaftspolitik.

**Ulrich Briefs**



**Informationstechnologien  
und Zukunft  
der Arbeit**  
**Mikroelektronik und  
Computertechnik**

**Pahl-Rugenstein**

**Ulrich Briefs**

**Informationstechnologien und Zukunft der Arbeit**

Ein politisches Handbuch zu Mikroelektronik und Computertechnik. Kleine Bibliothek  
Band 267, 211 Seiten.

Mikroelektronik und Computertechnik werden in den Betrieben zu verschärfter Rationalisierung und Kontrolle über die Beschäftigten eingesetzt. Massenarbeitslosigkeit, Entwertung traditioneller Berufsqualifikationen und neue Formen von Überwachung sind die Folgen. Das Buch zeigt alternative Anwendungsmöglichkeiten der Computertechnik auf.

**Frank Deppe**

**Gewerkschaftspolitik nach der Wende.  
Eine kritische Bestandsaufnahme**



Frank Deppe

## **Ende oder Zukunft der Arbeiterbewegung?**

Gewerkschaftspolitik nach der Wende. Eine kritische Bestandsaufnahme. Kleine Bibliothek Band 337, 314 Seiten.

Das Buch zeigt, wie grundlegend sich die gewerkschaftlichen Kampfbedingungen in den letzten Jahren geändert haben und welche neuen Aufgaben sich für die Gewerkschaften stellen. Es trägt dazu bei, programmatische Vorstellungen und strategische Politikmuster neu zu durchdenken und skizziert Perspektiven autonomer Gewerkschaftspolitik.

# 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 Bundesrepublik, im westlichen und östlichen Ausland sowie der Dritten Welt.

Ihre monatliche Chronik und ausführliche Dokumentation haben die „Blätter“ zu einem vielbenutzten Nachschlagewerk gemacht.

*Beiträge u. a. von*

*Wolfgang Abendroth, Robert C. Aldridge, Egon Bahr, Gert Bastian, Marieluise Beck-Oberdorf, Karin Benz-Overhage, Hans A. Bethe, William Borm, Karl D. Bredthauer, Ulrich Briefs, Reinhard Brückner, McGeorge Bundy, Wolfgang Däubler, Volkmar Deile, Frank Deppe, Walter Dirks, Lottemi Doormann, Thomas Ebermann, Konrad Ege, Daniel Ellsberg, Bernt Engelmann, Dieter Engels, Erhard Eppler, Walter Fabian, Valentin Falin, Rainer Falk, Georg Füllerth, Noel Gayler, Christian Götz, Helmut Gollwitzer, Norbert Greinacher, Bernd Greiner, Anton Andreas Guha, Wilhelm Hankel, Heinrich Hannover, Karl-Heinz Hansen, Hans G. Helms, Erika Hickel, Rudolf Hickel, Jörg Hirschmid, Mechthild Jansen, Gerhard Kade, Petra Kelly, George F. Kennan, Arno Klönne, Walter Kreck, Reinhard Kühnl, Oskar Lafontaine, Julius Lehlbach, Jo Leinen, Harald Mattfeldt, Robert S. McNamara, Klaus Naumann, Frank Niess, Emil C. Ndonde, Nikolai Portugall, Uta Ranke-Heinemann, Jürgen Reents, Helmut Ridder, Rainer Rilling, Gene La Rocque, Kurt Scharf, Rudolf Schöfberger, Dietrich Schulze-Marmeling, Ekkehard Sieker, Dorothee Sölle, Peter Starlinger, Franz Steinkühler, Wilhelm Steinmüller, Jeanie Wylie, Wolfgang Zellner, Karl-Georg Zinn*

## *Schwerpunkte der „Blätter“*

Internationale Politik, Rüstung/Abrüstung, Länderberichte, Politik der Bundesrepublik, Gesellschafts-, Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, demokratische Alternativen, Geschichte und Zeitgeschichte  
Einzelheft DM 7,00, im Abonnement DM 5,00, für Studenten, Wehrpflicht- und Zivildienstleistende DM 4,50

Probeheft kostenlos beim Verlag  
Gottesweg 54, 5000 Köln 51, Telefon 36 40 51

**Pahl-Rugenstein**



Mit dem „Memorandum '85“ legt die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ihr zehntes Gegengutachten zu den jährlichen Gutachten des „Sachverständigenrates“ der Bundesregierung vor. Wie vorhergesagt, hat die „Wende“ der Bevölkerung nur geschadet. Der „neue Aufschwung“ bedeutet gestiegene Arbeitslosigkeit, sinkende Realeinkommen, tiefe Einschnitte im „sozialen Netz“. Die Massenarbeitslosigkeit wird ausgenutzt zur Einkommens- und Vermögensumverteilung zugunsten der Reichen, zur politischen Einschüchterung der Gewerkschaften und zur „Lockung“ der sozialen Schutzrechte. Die Gewinne steigen, der „kleine Mann“ wird geschröpft, die Lage der arbeitenden Menschen verschlechtert sich weiter. Inzwischen kommt die Bundesregierung selbst nicht mehr umhin, das Scheitern ihrer Wirtschaftspolitik einzugestehen. Trotzdem hält sie an deren grundsätzlicher Ausrichtung fest, die wirtschaftliche und Arbeitsmarktentwicklung nur durch bessere Gewinnerwartungen der Unternehmer zu fördern.

Demgegenüber gibt die „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ für 1985/86 folgenden Orientierungsrahmen: Qualitatives Wachstum zur Verbesserung der individuellen und gesellschaftlichen Versorgung der Menschen durch Ausweitung der Masseneinkommen und Investitionen in Umweltschutz, Energieversorgung, öffentlichem Verkehr etc. – Arbeitszeitverkürzung bei vollem Einkommensausgleich – Demokratisierung und Vergesellschaftung der Produktion.

Das „Memorandum '85“ enthält eindeutige Forderungen: Einführung der sozialen Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit – ein 30-Milliarden-Investitionsprogramm für den Umweltschutz und alternative Energieversorgung – Vergesellschaftung der Energiewirtschaft.

Materialreiche Sonderbeiträge behandeln in diesem Jahr Alternativen für das Ruhrgebiet und für den Banksektor.