

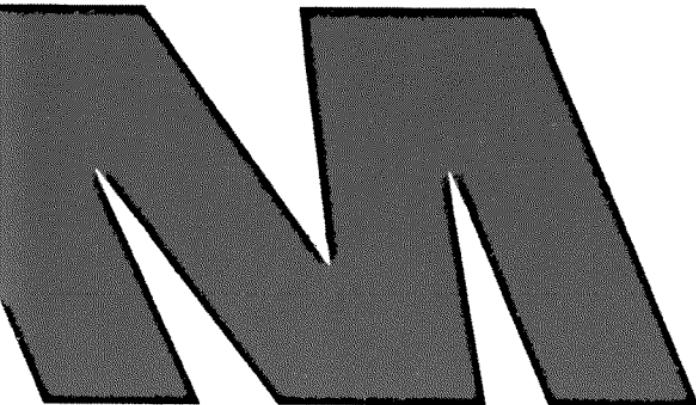
**Arbeitsgruppe  
Alternative Wirtschaftspolitik**

# **MEMORANDUM '88**

**Im Abschwung: Gegensteuern statt Steuerreform –  
Alternativen der Wirtschaftspolitik**

**mit Schwerpunktthemen**

- Regionalpolitik**
- Internationale Verschuldungskrise**



**PAHL-RUGENSTEIN**





# Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

# MEMORANDUM '88

Im Abschwung:  
Gegensteuern statt  
Steuerreform –  
Alternativen  
der Wirtschaftspolitik

Pahl-Rugenstein

© 1988 by Pahl-Rugenstein Verlag GmbH Köln  
Alle Rechte vorbehalten

Umschlaggestaltung: Reihenkonzept PRV

Gesamtherstellung: Plambeck & Co Druck und Verlag GmbH, Neuss

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

*Im Abschwung: Gegensteuern statt Steuerreform –  
Alternativen der Wirtschaftspolitik.* – Köln:

Pahl-Rugenstein, 1988

(Memorandum/Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik; 88)  
(Kleine Bibliothek; 490: Wirtschaft und Politik)

ISBN 3-7609-1203-6

NE: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum; 2. GT

# Inhalt

Vorwort	9
<b>I. Kurzfassung des Memorandum</b>	10
<i>Liste der Unterzeichner(innen)</i>	33
<b>II. Langfassung</b>	42
<b>1. Rekordniveau und neuer Anstieg: Mehr Arbeitslosigkeit und Armut</b>	43
1.1 Arbeitslosigkeit und Beschäftigung	43
1.2 Armut	56
Exkurs: Die Messung des Bedarfs: Regelsatz und Menschenwürde	58
1.3 Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses	66
1.3.1 Folgen des »Beschäftigungsförderungsgesetzes«	68
1.3.2 Zurück hinter 1938: Entwurf zu einem neuen Arbeitszeitgesetz	72
1.4 Die Umverteilung geht weiter	78
<b>2. Die Konjunktur: Abschwung mit unkalkulierbaren Risiken</b>	84
2.1 Der Abschwung hat begonnen	84
2.1.1 Die Investitionsschwäche	85
2.1.2 Der Konjunkturverlauf 1987: Konjunkturstütze Konsum	87
2.1.3 Umverteilung im Zyklus	91
2.1.4 Der neue Abschwung	93
2.2 Strukturprobleme im Abschwung	95
2.2.1 Weltwirtschaftliche Risiken	95

2.2.2	Nationale Strukturprobleme	99
2.2.3	Wirtschaftspolitischer Handlungsspielraum vertan	101
2.3	Stagnation oder kumulativer Abschwung?	103
2.3.1	Der wahrscheinliche Verlauf: Stagnation	103
2.3.2	Risiken einer neuen Rezession	107
2.3.3	Gegensteuern: Die Verantwortung der Wirtschaftspolitik	110
<b>3.</b>	<b>Finanzpolitik in der Krise: Falsche Steuerreform statt wirksamer Beschäftigungspolitik</b>	<b>112</b>
3.1	»Konsolidierungspolitik« im Dilemma	112
3.2	Die Steuerreform in drei Stufen: Sozial unausgewogen und beschäftigungspolitisch ungeeignet	121
3.2.1	Maßnahmen im Überblick	122
3.2.2	Umverteilungswirkungen: Sozial unausgewogen	129
3.2.3	Die Finanzierung: Einschränkung der Entlastung	136
3.2.4	Versteuerung der Zinserträge: Auf halbem Weg zur Quelle	147
3.2.5	Beschäftigungsprogramm statt Steuerreform	152
3.3	Kommunen: Opfer der Steuerreform	153
3.4	Ordnungspolitik durch Steuerreform: Das Ende von 100 Jahren Wohnreform	160
<b>4.</b>	<b>Regionen in der Krise: Utaugliche Konzepte – Kritik der Regionalpolitik</b>	<b>165</b>
4.1	Regionale Unterschiede nehmen zu	165
4.2	Entwicklungslinien in der Regionalpolitik	172
4.2.1	Kritik an der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschafts- struktur«	173

4.2.2	Konservative Konzepte	179
4.2.3	»Reform« der Gemeinschaftsaufgabe: Regionale Wirtschaftspolitik als Wachstums- und Modernisierungspolitik	182
4.2.3.1	Ausweitung der Fördergebietskulisse	182
4.2.3.2	Stärkung des regionalen Entwicklungspotentials	183
4.2.3.3	Mehr Innovationsanreize für die Unternehmen	186
4.2.4	Regionalpolitik als Technologiepolitik – Technologiepolitik als Regionalpolitik: Das Beispiel Baden-Württemberg	187
<b>5.</b>	<b>Gegensteuern gegen die Krise – die Alternativen</b>	<b>194</b>
5.1	Der Grundgedanke	194
5.2	Für Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst	202
5.3	Vorschläge für eine beschäftigungs- orientierte Regionalpolitik	217
5.3.1	Räumliche Aspekte alternativer Wirtschaftspolitik	217
5.3.2	Regionalisierung eines ›Beschäftigungs- programmes für qualitatives Wachstum‹	219
5.3.3	Reform der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung (GRW)	223
5.3.3.1	Bisherige Reformen waren unzureichend	223
5.3.3.2	Vorschlag für eine GRW-Reform	224
5.3.4	Auflagenpolitik	232
5.3.5	Demokratische Kontrolle	235
5.3.6	Sonderprogramm für Krisenbranchen und Krisenregionen	240

<b>5.4</b>	<b>Soziale Sicherung im Alter: Für eine alternative Rentenreform</b>	245
5.4.1	Die »Strukturreform« der Rentenversicherung: Fortsetzung der Sozialabbaupolitik droht	245
5.4.2	Zum Verhältnis von demographischen und ökonomischen Belastungen in der Rentenversicherung	246
5.4.3	Vorrang für eine aktive Beschäftigungspolitik	249
5.4.4	Der Übergang von der Bruttolohnorientierung zur Nettolohnorientierung der Renten: Sozial- und verteilungspolitisch unakzeptabel	251
5.4.5	Zentrale Aufgaben einer Strukturreform: Bekämpfung der Altersarmut	253
5.4.6	Die betriebliche Altersversorgung bildet keine Alternative zur lebensstandardsichernden Rentenversicherung	256
5.4.7	Ohne eine Harmonisierung der Alterssicherungs- systeme bleibt die Strukturreform Stückwerk	257
5.4.8	Finanzierungsalternativen: Erhöhung des Bundeszuschusses und Einführung eines Wertschöpfungsbeitrages der Arbeitgeber	258
5.4.9	Zukünftige Gestaltung des Übergangs in den Ruhestand	260
5.4.10	Eine Privatisierung der Altersvorsorge bringt den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen nur Nachteile	262
<b>5.5</b>	<b>Angriff auf die soziale Kranken- versicherung – für eine alternative Strukturreform im Gesundheitswesen</b>	265
<b>5.6</b>	<b>Wege zur Lösung der internationalen Schuldenkrise</b>	283
5.6.1	Ein Sofortprogramm	283
5.6.2	Längerfristige Perspektiven	296
<b>Tabellenanhang</b>		308

## Vorwort

Das *Memorandum '88* ist auf zwei Wochenendtagungen der »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik« diskutiert, von einer Endredaktion im Februar in die vorliegende Fassung gebracht und Ende April 1988 auf einer Pressekonferenz in Bonn der Öffentlichkeit vorgelegt worden.

Das *Memorandum '88* gliedert sich in zwei Teile:

I. Die Kurzfassung, die bis zum 7. April von über 800 Wirtschaftswissenschaftler(inne)n, sowie Gewerkschaftsfunktionär(inn)en und -sekretär(inn)en durch ihre Unterschrift unterstützt wurde;

II. Die Langfassung, die ausführliche Argumentationen und Begründungen enthält.

An der Ausarbeitung haben sich auf der Basis ausführlicher Diskussionen in einem größeren Kreis abschließend beteiligt: Gerhard Bäcker-Breil, Hermann Bömer, Ulrike Bohnenkamp, Heinz-J. Bontrup, Gerhard Bosch, Joachim Eisbach, Dieter Eißen, Volker Fischer, Jörg Goldberg, Heiner Heseler, Rudolf Hickel, Liselotte Hinz, Klaus Hofemann, Jörg Huffschmid, Ralf Kapschack, Dietrich Köppen, Hans-Peter Kremer, Hagen Kühn, Siegfried Leittretter, Klaus Novy, Peter Peschel, Jan Priebe, Eckart Reidegeld, Bernhard Roth, Herbert Schui, Johannes Steffen, Axel Troost, Gabriele Werner, Karl Georg Zinn.

Gleichzeitig mit diesem *Memorandum '88* ist als Sonderveröffentlichung der Konzentrations-AG innerhalb der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik die Studie »Wirtschaftsmacht in der Marktwirtschaft. Zur ökonomischen Konzentration in der Bundesrepublik« erschienen.

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

# Im Abschwung: Gegensteuern statt Steuerreform – Alternativen der Wirtschaftspolitik

## I. Kurzfassung

## Rekordniveau und neuer Anstieg: Mehr Arbeitslosigkeit und Armut

1. Der Konjunkturabschwung hat begonnen. In diesem und dem folgenden Jahr wird die Zahl der Arbeitslosen wieder deutlich steigen. Dies ist umso bedrohlicher, weil sie in den vorangegangenen fünf Jahren kaum zurückgegangen ist. 2,28 Millionen Menschen waren im Jahresdurchschnitt 1987 bei den Arbeitsämtern als Arbeitslose registriert, genauso viele wie im Jahr zuvor und rd. 400 000 mehr als 1982, auf dem Tiefpunkt der vorangegangenen Krise. Bereits im Laufe des vergangenen Jahres hat sich die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert: Im dritten und vierten Quartal 1987 lag die Zahl der Arbeitslosen über dem entsprechenden Vorjahresniveau. Ende 1987 waren saisonbereinigt sogar 87 000 Arbeitslose mehr als Ende 1986 registriert.

Tatsächlich spiegelt die Zahl der registrierten Arbeitslosen das Ausmaß der Massenarbeitslosigkeit nur unzulänglich wider. Unter Einbeziehung der „Stillen Reserve“ waren 1987 3,4 Millionen Menschen arbeitslos. Wie neuere Befragungsergebnisse zeigen, wird dabei die Stille Reserve noch unterschätzt. So hatten sich 1986 zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen allein 720 000 bundesdeutsche Frauen überwiegend mehrmals vergeblich um Arbeit bemüht, in der Stillen Reserve werden jedoch nur 450 000 Frauen erfaßt.

Der zur Behebung der Arbeitslosigkeit viel zu geringe Anstieg der Beschäftigtenzahlen um 600 000 während des vergangenen Aufschwungs ist mittlerweile zum Stillstand gekommen. Sie stagnieren seit Mitte des vergangenen Jahres. Im verarbeitenden Gewerbe, in dem es 1985 und 1986 noch eine überdurchschnittliche Zunahme der Arbeitsplätze gegeben hatte, ist im dritten Quartal 1987 erstmals wieder ein Rückgang der Beschäftigung eingetreten.

Frauen sind von der hohen Arbeitslosigkeit besonders betrof-

fen. In den 80er Jahren nahm die Zahl der arbeitsuchenden Frauen um fast 1 Million zu, doch die Zahl der Frauenarbeitsplätze stieg lediglich um 150 000. Die Arbeitslosenquote der Frauen liegt mit 10,2 % merklich höher als die der Männer (8,0 %). Zugleich sind Frauen am stärksten von Ausgrenzungsprozessen betroffen. Lediglich 52,9 % der arbeitslosen Frauen erhielten Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe (Männer: 72,9 %).

Die Situation der Arbeitslosen hat sich erneut verschlechtert, strukturelle Probleme haben an Bedeutung gewonnen. 1987 war fast jeder dritte Arbeitslose länger als 1 Jahr (1980 12,9 %), fast jeder sechste Arbeitslose sogar länger als 2 Jahre ohne Arbeit (1980 5,1 %). Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit betrug 13 Monate und hat sich damit in den 80er Jahren verdoppelt. Durch statistische Manipulationen sind diese Zahlen sogar noch geschönt worden.

In den vergangenen Jahren war das System der Arbeitslosenversicherung immer weniger in der Lage, die soziale Existenz der Arbeitslosen zu sichern. Das durchschnittliche Arbeitslosengeld lag 1987 bei DM 1 023, die Arbeitslosenhilfe bei DM 833. Real liegen beide unter dem Niveau von 1982. 1987 erhielten über 800 000 registrierte Arbeitslose keinerlei Unterstützung von den Arbeitsämtern. Von 1982 bis 1986 ist der Anteil der registrierten Arbeitslosen, die durch Lohnersatzleistung finanziert werden, kontinuierlich von 70,2 % auf 63,3 % gesunken. Erst 1987 wurde dieser Trend dadurch gestoppt, daß ein Teil des früheren Sozialabbaus rückgängig gemacht wurde. So wurde insbesondere für ältere Arbeitnehmer die Dauer des Arbeitslosengeldbezuges verlängert.

Ein weit stärkerer Anstieg der Arbeitslosigkeit ist in den vergangenen Jahren zum einen durch die Politik der Arbeitszeitverkürzung verhindert worden. Zum anderen haben arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entlastend gewirkt. 12 Mrd. DM gab die Bundesanstalt für Arbeit 1987 für Arbeitsbeschaffungs-

maßnahmen, Fortbildung und Umschulung, Kurzarbeit und die Vorruestandsregelung aus, die von 640 000 Personen in Anspruch genommen wurden. Um diese Zahl wäre die Arbeitslosigkeit ohne diese Maßnahmen höher gewesen. Allein gegenüber 1986 ist der Entlastungseffekt um 85 000 Personen gestiegen, gegenüber 1980 sogar um 280 000. Nunmehr scheinen allerdings fiskalische Probleme eine Grenze für die weitere Ausdehnung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu ziehen. Schon für 1988 ist ein Defizit in den Kassen der Bundesanstalt für Arbeit zu erwarten, das 1989 noch deutlich steigen wird. Denn selbst bei der optimistischen, jedoch unrealistischen Annahme eines zweiprozentigen Wirtschaftswachstums im Jahr 1988 würde die registrierte Arbeitslosigkeit um 40 000 steigen; bei einem Wirtschaftswachstum von 1 % ist ein Anstieg um über 100 000 Personen zu erwarten. Hierauf ist die Arbeitsmarktpolitik und die Bundesregierung jedoch nicht vorbereitet.

Die Arbeitsmarktverhältnisse haben sich in den 80er Jahren zwischen den Städten und Regionen in der Bundesrepublik Deutschland zunehmend auseinanderentwickelt. Besonders betroffen sind die Großstädte an der norddeutschen Küste und im Ruhrgebiet, in denen zumeist auch noch nach 1983 die Beschäftigung sank und die Arbeitslosenquote inzwischen teilweise mehr als doppelt so hoch liegt wie in süddeutschen Großstädten. Die Abwälzung der Krisenlasten vom Bund auf die Länder und insbesondere die Kommunen hat die Bedingungen für eine zielgerichtete, ursachenadäquate Beschäftigungspolitik verschlechtert. In den am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffenen Städten und Regionen sind die kommunalen Handlungsmöglichkeiten durch enorm gestiegene Sozialhilfeleistungen und krisenbedingte Einnahmeausfälle besonders eingeschränkt.

## Krisenregionen: Eskalation durch Betriebs-schließungen – Das Beispiel Rheinhausen

2. Wenn sektorale und regionale Krisen zusammentreffen, drohen die Strategien der dort ansässigen Unternehmen zu einer Verödung ganzer Regionen zu führen. Insbesondere die Politik der Stahlkonzerne hat zu einer nachhaltigen Erschütterung der industriellen Basis des Ruhrgebiets geführt. Sie haben in den vergangenen Jahren ihre Unternehmen diversifiziert, modernisiert und in neue Gewinnhöhen geführt. In der Weiterverarbeitung erzielen sie seit langem hohe Profite; auch ihre Stahlbetriebe arbeiten mittlerweile wieder überwiegend mit Gewinn. Die Kosten der riesigen Fehlinvestitionen in den 70er Jahren, die der eigentliche Grund für die aktuelle Stahlkrise sind, wurden auf die Beschäftigten und auf die Steuerzahler abgewälzt.

In der ersten Hälfte der 80er Jahre haben die Stahlkonzerne vorwiegend arbeitsplatzvernichtende Rationalisierungsmaßnahmen an den einzelnen Standorten durchgeführt. Mittlerweile zielt ihre Strategie überdies darauf, durch Produktionsverlagerungen im Zuge sogenannter Kooperationslösungen und Fusionen ganze Produktionsstätten zu schließen; so die Henrichshütte in Hattingen, die Maxhütte in Sulzbach-Rosenberg und das Kruppsche Stahlwerk in Rheinhausen. Die auf diese Weise erwarteten Kostensenkungen werden allein auf die privatwirtschaftliche Gewinnsituation der beteiligten Konzerne bezogen. Sie klammern die – durchaus auch quantifizierbaren – sozialen Kosten für die Menschen in den betroffenen Regionen ebenso aus, wie sie die drastische Verschlechterung der Lebensperspektiven für die heranwachsende Generation übergehen. Die Selbstverständlichkeit, mit der die Stahlkonzerne jede Verantwortung für die ökonomischen und sozialen Regionalstrukturen ablehnen, steht in krassem Gegensatz zu der Art und Weise, wie sie die infrastrukturelle Aus- und Zurichtung eben dieser Standorte auf die eigenen Bedürfnisse früher gefordert haben und dies auch noch heute bei Neuansiedlungen tun.

Die Vorgänge in Rheinhausen demonstrieren zum einen die bemerkenswerte Kaltschnäuzigkeit, mit der die Geschäftsleitung eines großen Konzerns eine kurz zuvor getroffene verbindliche Vereinbarung – das sog. Optimierungskonzept vom September 1987, in dem der Erhalt des Stahlstandortes Rheinhausen bei gleichzeitiger Vernichtung eines Teils der Arbeitsplätze festgelegt worden war – als gegenstandslos behandelt und bricht, sobald sich vorteilhaftere Gewinnperspektiven eröffnen. Sie demonstrieren zum anderen aber auch die prinzipielle Verantwortungslosigkeit privatkapitalistischer Orientierung gegenüber allen Erfordernissen, die jenseits der einzelwirtschaftlichen Gewinnmaximierung liegen und ökologische, soziale, regionale und gesamtwirtschaftliche Belange betreffen. Die gelegentlich immer noch aufgestellte Behauptung, daß diese Belange sich von selbst verwirklichen, wenn man dem freien Spiel der Marktkräfte nur genügend Raum gibt, ist durch die Wirklichkeit vielfach widerlegt.

Die Härte des Widerstands, den die Belegschaft des Stahlwerks und die Bevölkerung Rheinhausens den Plänen Krupps entgegengesetzt haben, hat die Geschäftsleitung des Konzerns offensichtlich selbst überrascht. Sie hat auch die Landesregierung veranlaßt, sich Gedanken über die Zukunft der Montanregionen zu machen; und selbst die Bundesregierung sah sich – allerdings nicht aus der Position prinzipieller Verantwortung heraus, sondern unter politischem Druck – veranlaßt, finanzielle Unterstützung hierfür in Aussicht zu stellen. Weder Bundes- noch Landesregierung stellen allerdings die Stilllegungspläne der Konzerne in Frage. Diese werden auch nur durch weitere Steigerung des Widerstandes von seiten der Betroffenen zu verhindern sein. Immerhin hat Rheinhausen hier ein Signal gesetzt, das auch insofern von Bedeutung ist, als es erstmals in größerem Ausmaß zu Solidaritätsaktionen von seiten der Belegschaften nicht unmittelbar betroffener Stahlkonzerne gekommen ist. Daß die Spaltungsstrategie der Konzerne nicht mehr ohne weiteres aufgeht, ist auf erhebliche Lernprozesse zurückzuführen. Diese können auch die Grund-

lage dafür sein, daß die Forderung nach Vergesellschaftung der Stahlindustrie und nach einer demokratischen Stahlpolitik an Boden gewinnt.

## Die Konjunktur: Abschwung mit unkalkulierbaren Risiken

3. Im Frühjahr 1988 befindet sich die Wirtschaft der Bundesrepublik bereits im Konjunkturabschwung. Das Wirtschaftswachstum hat sich schon 1987 deutlich verlangsamt, und die Investitionstätigkeit stagniert. Der private Verbrauch, der in den beiden vergangenen Jahren die wesentliche Konjunkturstütze war, steigt zwar noch, sein Wachstumstempo hat sich jedoch ebenfalls merklich verlangsamt. Nach wie vor ist der Außenhandelsüberschuß der Bundesrepublik hoch. Der Spielraum für weitere Expansion der deutschen Unternehmen auf den Weltmärkten ist jedoch geringer geworden: Die Verlangsamung der Konjunktur und der Investitionen, insbesondere in Westeuropa, der gesunkene Dollarkurs und Aufwertungsdruck, die dadurch bewirkte Stärkung der US-amerikanischen Konkurrenzposition sowie die anhaltende Nachfrageschwäche der Dritten Welt lassen eher eine Stagnation der Exporte bei wachsendem Importdruck als wahrscheinlich erscheinen.

Das Mißverhältnis zwischen Realinvestitionen und den Unternehmensgewinnen hat entscheidend zur Vertiefung der ökonomischen Probleme beigetragen. Die Summe aus Abschreibungen und Unternehmensgewinnen überstieg 1987 mit 470 Mrd. DM die Bruttoinvestitionen der Unternehmen (350 Mrd. DM) ganz erheblich um 120 Mrd. DM. Von 1982 bis 1987 haben die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 65 % zugenommen, während die Anlageinvestitionen nur um 18 % gestiegen sind. Im Ergebnis wurden die Gewinne zunehmend mehr für die Bildung von Geldvermögen als für Realinvestitionen verwandt. Begünstigt wurde dies durch die auch 1987

anhaltende Umverteilung der Einkommen. Über den gesamten Krisenzyklus ist die Lohnquote gesunken und hat 1987 den bislang tiefsten Stand seit 1960 erreicht. Die damit einhergehende kostenmäßige Entlastung der Unternehmen hat sich aber nicht in einer Verstärkung der Investitionstätigkeit niedergeschlagen. Auch wenn sich die Einkommensverteilung seit 1980 nicht geändert hätte, wären die Gewinne der Unternehmen immer noch mehr als ausreichend gewesen, um die tatsächlichen Investitionen zu finanzieren. In diesem Fall hätten 1987 die Nettolöhne und -gehälter um 90 Mrd. DM höher gelegen; die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wäre entsprechend belebt worden.

Die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung hat dazu beigetragen, daß der jüngste Konjunkturaufschwung so schwach ausgefallen ist. Sie hat zudem die Chancen des Aufschwungs nicht genutzt. Die beiden Eckpfeiler der bundesdeutschen Wachstumspolitik, die Umverteilung zugunsten der Gewinne und die Exportorientierung, erweisen sich nun im Abschwung als besondere Belastung: Die notwendige Korrektur der Ungleichgewichte im Welthandel macht einen Abbau des hohen Leistungsbilanzüberschusses der Bundesrepublik erforderlich. Während dies im konjunkturellen Aufschwung vergleichsweise unproblematisch gewesen wäre, würde ein Abbau des Außenhandelsüberschusses jetzt die Abschwungtendenzen verstärken.

Eine beschäftigungsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik, die der Stärkung des binnengesetzlichen Wachstums Vorrang einräumt und die Umsteuerung der Wirtschaft erleichtert, ist nicht einmal im Ansatz versucht worden. Wenn dennoch die öffentlichen Defizite nachhaltig gestiegen sind, so ist dies vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, daß durch Steuersenkungen und Umverteilungen zugunsten der Kapitalbesitzer sich deren Investitionstätigkeit und das Wachstum nicht in dem erhofften Maße belebt haben. Wegen der ausbleibenden zusätzlichen Steuereinnahmen konnten daher auch die öffentlichen

Haushalte nicht »konsolidiert« werden. Angesichts des Abschwungs wäre jetzt fiskalpolitisches Gegensteuern dringend erforderlich, die finanziellen Spielräume hierfür sind jedoch äußerst eng. Hinzu kommen weitere Strukturprobleme und Belastungen innerhalb des Systems der öffentlichen Haushalte, so die Finanzkrise gerade der Kommunen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit, die drohenden Defizite bei der Bundesanstalt für Arbeit sowie der wachsende Finanzierungsbedarf des EG-Haushalts, deren Lösung bei stagnierenden öffentlichen Einnahmen erschwert wird.

Es spricht einiges dafür, daß der Abschwung 1988 nicht notwendig in eine tiefe Rezession übergeht. Der private Verbrauch wird nicht zurückgehen. Auch ist die Bundesregierung 1988 im Gegensatz zu ihrer ursprünglichen Absicht nicht in der Lage, den Anstieg der Staatsdefizite zu verhindern. Sie ist damit zwar weit davon entfernt, eine antizyklische und beschäftigungsorientierte Politik zu betreiben, gleichwohl wirkt diese Haushaltspolitik nicht krisenverschärfend.

Für das Jahr 1989 hat die Bundesregierung jedoch beschlossen, das zu erwartende Wachstum des Haushaltsdefizits durch die Erhöhung der Tabak- und Mineralölsteuer sowie geringere Ausgabenzuwächse zu verhindern. Dabei ist davon auszugehen, daß sich infolge des Abschwungs sowie der Einnahmeausfälle durch die Steuersenkungen die Haushaltsrisiken noch vergrößern. Daher sind weitere Erhöhungen der Verbrauchsteuern sowie Ausgabenkürzungen zu erwarten. Als Folge der Steuersenkungspolitik, die die Haushaltslage verschlechtert, zeichnet sich eine erneute Etappe des Sozialabbaus ab. Dies würde wegen der Schwächung der binnengesellschaftlichen Nachfrage die Gefahr verstärken, daß der Abschwung in eine Rezession einmündet.

Besondere Gefahren für die konjunkturelle Entwicklung gehen gegenwärtig von der Weltwirtschaft aus. Der Börsenkrach, die starken Wechselkursschwankungen des Dollars und die inter-

nationale Verschuldungskrise sind Ausdruck einer bedrohlichen Deregulierung des internationalen Finanzsystems und struktureller Verwerfungen im internationalen Handels- und Kreditsystem. Der Abbau dieser Ungleichgewichte ist dringlich, bringt jedoch gegenwärtig die Gefahr einer Verstärkung der weltweiten Abschwungtendenzen mit sich. Aktuell steht dabei der Abbau der hohen Leistungsbilanzdefizite der USA im Vordergrund, der im wesentlichen über die Dollarabwertung betrieben wird. Für die Bundesrepublik bedeutet dies nicht nur eine Beschränkung der Exportmöglichkeiten in die USA, sondern auch eine verstärkte Konkurrenz auf Drittmarkten und im Inland (Importe) durch Anbieter aus dem Dollarraum. Ein Ausweichen auf andere Märkte ist infolge der internationalen Schuldenkrise und der Finanzprobleme der OPEC-Länder allenfalls bedingt möglich.

Eine Reduzierung der Leistungsbilanzüberschüsse der BRD ist aus langfristigen und wirtschaftsstrukturellen Erwägungen unabdingbar und erklärtes Ziel einer alternativen Wirtschaftspolitik. Erfolgt diese jedoch im konjunkturellen Abschwung, droht eine Verstärkung der Rezessionstendenzen. Dabei ist zu bedenken, daß die Wirtschaftsstruktur der BRD in den achtziger Jahren durch die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik so stark auf den Export ausgerichtet wurde, daß eine Umstellung der exportorientierten Schlüsselindustrien auf eine binnendifferenzierte Entwicklung nicht von heute auf morgen möglich sein wird. Erfolgt in dieser Situation nicht eine großdimensionierte sofortige Umsteuerung der Wirtschaft auf ein binnengestütztes Wachstum, so drohen von der außenwirtschaftlichen Flanke Gefahren, die durchaus zu einem kumulativen Abschwung führen können.

# Finanzpolitik in der Krise: Falsche Steuerreform statt wirksamer Beschäftigungspolitik

4. Anstatt alle Instrumente der Finanzpolitik auf den Abbau der Arbeitslosigkeit zu konzentrieren, zieht die Bundesregierung eine Politik der Steuersenkungen vor. Aus verteilungs-, wachstums- und beschäftigungspolitischen Gründen lehnen wir die in drei Stufen durchgesetzte Steuerreform ab.

Erstens ist festzuhalten, daß sich die Steuerentlastungen auf die Besserverdienenden konzentrieren, während die Arbeitnehmer im Durchschnitt zwar spürbar, jedoch in erheblich geringerem Ausmaß entlastet werden. Durch alle drei Stufen der Steuerentlastung von 1986, 1988 und 1990 wird ein „Fabrikant“ (verheiratet, 2 Kinder) mit einem Jahreseinkommen von 650 000 DM jährlich mit 35 408 DM (monatlich 2 951 DM) entlastet. Ein Durchschnittsverdiener mit gleichem Familienstatus und einem Einkommen von 42 700 DM zahlt demgegenüber monatlich lediglich 163 DM weniger an Steuern. Die Bezieher von Sozial-einkommen werden aus dieser Politik der Erhöhung der Netto-einkünfte völlig ausgeschlossen, während sie durch die 1989 geplanten Erhöhungen der Verbrauchsteuern belastet werden.

Zweitens geht die mit dieser Politik der Steuersenkung verbundene Hoffnung auf wirtschaftliche Wachstumsimpulse nicht auf. Im Gegenteil, bei den Spitzverdienern, wo sich die Steuervorteile konzentrieren, wird der private Konsum nicht zunehmen, sondern die Geldvermögensbildung ausgeweitet. Die vergleichsweise geringen Entlastungen bei den niedrigen Einkommen werden demgegenüber nicht ausreichen, um die Konsumnachfrage spürbar zu beleben. Schließlich gehen den Gebietskörperschaften Mittel zur Finanzierung einer zukunfts-orientierten und beschäftigungswirksamen Politik – vor allem auf der Ebene der Kommunen – verloren. Die Kommunen müssen 1990 voraussichtlich netto auf 2,6 Mrd. DM und im Rechnungsjahr 1992 auf 3,9 Mrd. DM verzichten.

Drittens ist ein auf die qualitativen Felder der gesellschaftlichen Produktion ausgerichtetes Beschäftigungsprogramm einer Politik der Steuersenkung deutlich überlegen, denn gerade auch angesichts der Umweltkrise nimmt die Notwendigkeit ökologischer Nach- und Vorsorgepolitik durch die Gebietskörperschaften zu.

Das Entlastungsvolumen der dritten Stufe der Steuerreform in Höhe von brutto knapp 40 Mrd. DM soll durch Einschränkungen bzw. Streichungen von Steuervergünstigungen und Sonderregelungen im bisherigen Einkommensteuerrecht finanziert werden. Die vom Bundesfinanzministerium vorgelegte Maßnahmenliste, die zu Mehreinnahmen von 18,8 Mrd. DM führen soll, enthält neben zahlreichen sinnvollen Vorhaben zum Abbau von Steuervergünstigungen im Unternehmensbereich allerdings auch Maßnahmen, die bei Teilen der Arbeitnehmer zu erheblichen Einkommensverlusten führen werden:

– Während die Steuerfreiheit bei betrieblich veranlaßten Bewirtungskosten nur auf 80 % gesenkt wird, wird die Steuerfreiheit auf Essenskostenzuschüsse von 1,50 DM zu Lasten der Arbeitnehmer völlig gestrichen.

– Durch die Zusammenlegung der bisherigen Werbungskostenpauschale mit dem Arbeitnehmer- und Weihnachtsfreibetrag zu einer einheitlichen Arbeitnehmer-Pauschale mit 2000 DM ergibt sich eine Schlechterstellung aller Arbeitnehmer, deren Werbungskosten höher als 920 DM ausfallen. Arbeitnehmer, die mit dem Pkw zur Arbeitsstätte fahren müssen, können trotz der Erhöhung der Kilometergeld-Pauschale auf 0,50 DM im Durchschnitt weniger Werbungskosten geltend machen.

– Die Einschränkung der Steuerfreiheit auf Lohnzuschläge infolge von Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit führt dazu, daß die davon besonders stark betroffenen Arbeitnehmer die Verlierer dieser dritten Steuerreformstufe werden: Während ein Rotationsdrucker (verheiratet, 2 Kinder) 1990 gegenüber heute brutto um 65 DM monatlich entlastet wird, führt die Einschränkung der Steuerbefreiung für Lohnzuschläge dazu, daß er – je nachdem, ob die gesetzliche Steuerbefreiung der Nacht-

zuschläge sich wie bisher auf 15 % des Grundlohnes oder wie (als Ausgleich für die zahlreichen Verschlechterungen) geplant künftig auf 25 % beläuft – monatlich insgesamt Nettoeinbußen von 457 DM bzw. 383 DM hinzunehmen hat. Ursache für die Nettomehrbelastung bei Arbeit unter erschwerten Bedingungen ist die Tatsache, daß künftig nur noch die gesetzlichen Regelungen für zuschlagsfähige Arbeitszeiten gelten sollen. Die tariflichen Vereinbarungen, die bisher Grundlage der Steuerbefreiung waren und gegenüber den gesetzlichen Festlegungen wesentlich günstiger ausfielen, sollen nach dem vorliegenden Referentenentwurf nicht mehr anerkannt werden. Damit diskriminiert die Steuerpolitik zentrale tarifliche Errungenschaften.

Die vorgesehene Ausgestaltung der Quellensteuer auf Zinseinkünfte lehnen wir ab, weil sie faktisch einer Abgeltungsteuer mit dem Bagatellsatz von 10 % gleichkommt. Vor allem die Übernahme des „Bankenerlasses“ in das Einkommensteuergesetz, der es den Banken untersagt, den Kundennamen dem Finanzamt mitzuteilen, behindert eine endgültige Versteuerung der Zinseinkünfte im Rahmen des Einkommensteuertarifs. Es gibt somit keine rechtliche Handhabe, dafür Sorge zu tragen, daß etwa die Spitz Verdienster zusätzliche Zinseinkünfte mit dem künftig geltenden Spitzensatz von 53 % versteuern. Vielmehr ist eine Versteuerung zum bagatellhaften Abgeltungsatz von 10 % zu erwarten.

Wir fordern, den Steuersatz der Quellensteuer auf 25 % und damit auf das Niveau der Kapitalertragsteuer bei Dividenden anzuheben. Um die endgültige Versteuerung im Rahmen des Lohn- und Einkommensteuergesetzes zu sichern, müssen künftig die Kreditinstitute den Finanzämtern Kontrollmitteilungen zustellen. Im Unterschied zur jetzt geplanten generellen Freistellung aller Zinseinkünfte auf Sparbücher, die der gesetzlichen Kündigungsfrist unterliegen, fordern wir eine Erhöhung der Freibetragsgrenzen (einschließlich Werbungskostenpauschale) von bisher 400/800 DM (Alleinstehend/Verheiratet) auf

2 000/4 000 DM. Von der Quellensteuer ausgenommen werden auf Antrag all diejenigen Konteninhaber/innen, die gegenüber ihrem Kreditinstitut eine schriftliche Erklärung abgeben, daß die zu erwartenden Zinseinnahmen die Freibetragsgrenzen (2 000/4 000 DM) nicht überschreiten. Die Überprüfung der Anträge erfolgt später im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuerabrechnung über die Kontrollmitteilungen bei den zuständigen Finanzämtern. Schließlich sind auch die Kommunen an der Kapitalertrag- und Quellensteuer, die bisher zur Hälfte auf den Bund und die Länder aufgeteilt werden, zu beteiligen, denn es handelt sich hier lediglich um ein gesondertes Erhebungsverfahren im Rahmen der Einkommenbesteuerung. Von den Einkommensteuern stehen allerdings 15 % den Gemeinden zu. Wird diese Beteiligung der Kommunen nicht gesichert, dann verlieren diese paradoixerweise durch die Einführung der zehnprozentigen Quellensteuer Steuereinnahmen.

## Gegensteuern gegen die Krise – Die Alternativen

5. Auch bei einem vergleichsweise milden Verlauf des Abschwungs ist in diesem Jahr mit einer Zunahme der hohen Massenarbeitslosigkeit zu rechnen. Langfristig werden sich die Arbeitsmarktbedingungen bei Fortsetzung der kapitalorientierten Wirtschaftspolitik weiter verschlechtern. In früheren Memoranden haben wir deutlich gemacht, daß auch günstigere demographische Entwicklungen nicht automatisch und in wenigen Jahren zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit führen. Wahrscheinlicher ist, daß die anhaltende Stagnation sehr schnell zu einem Anstieg der registrierten und nicht registrierten Arbeitslosigkeit auf über 4 Millionen führen wird. Dies hat eine weitere Polarisierung der Gesellschaft, eine verstärkte Ausgrenzung von Arbeitslosen sowie die Ausweitung ungeschützter und befristeter Arbeitsverhältnisse zur Folge und führt zu einer weiteren Zunahme von Armut.

Die Bundesregierung verfügt über keine Konzepte, um dem konjunkturellen Abschwung wirksam gegenzusteuern. Noch weniger ist sie in der Lage, den drohenden weltwirtschaftlichen Unsicherheiten zu begegnen. Vielmehr besteht die Gefahr, daß sie angesichts in der Krise sinkender Steuereinnahmen und wachsender Krisenkosten der Bekämpfung der Staatsdefizite Priorität einräumt und einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit hinnimmt. Die Kombination aus Steuersenkungen, die die oberen Einkommensbezieher überproportional entlasten, erhöhten Verbrauchsteuern, die die abhängig Beschäftigten besonders treffen, und einer neuen Runde der Ausgabenkürzungen im Sozialbereich, bei den öffentlichen Dienstleistungen und Investitionen würde zu einer weiteren Verschärfung der Krise führen.

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Menschen in der Bundesrepublik sowie die Beseitigung und präventive Verhinderung der ökologischen Zerstörung erfordert einen grundlegenden Kurswechsel der Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Umweltpolitik.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat in den vergangenen Jahren wiederholt die Möglichkeit und Machbarkeit eines alternativen wirtschaftlichen Entwicklungswegs dargestellt, der Vollbeschäftigung und soziale Sicherheit mit dem Umbau der Wirtschaft verbindet. Eine solche alternative Wirtschaftspolitik umfaßt drei programmatische Schwerpunkte

- a) eine Politik des qualitativen Wachstums, die durch Ausweitung öffentlicher Investitionen und Dienstleistungen in Feldern des gesellschaftlichen Bedarfs die Massenarbeitslosigkeit bekämpft und die ökologische Erneuerung ermöglicht;
- b) die beschleunigte Verkürzung der Arbeitszeit bei vollem Lohn- und Gehaltsausgleich für alle als Alternative zur Arbeitslosigkeit für viele;

c) die Demokratisierung der Wirtschaft als Alternative zur fortschreitenden Konzentration wirtschaftlicher Macht und zum zunehmenden Anpassungs- und Disziplinierungsdruck auf die abhängig Beschäftigten.

6. Angesichts der anhaltenden Krisentendenzen ist die Realisierung einer Politik des qualitativen Wachstums von besonderer Dringlichkeit.

Im MEMORANDUM '86 haben wir ausführlich unsere Forderungen nach einem 100-Milliarden-Beschäftigungsprogramm, das in einem Zeitraum von 2 Jahren realisiert werden kann und 800 000 Arbeits- sowie 100 000 Ausbildungsplätze schafft, dargestellt. Der Schwerpunkt dieses Programms liegt in den Bedarfsbereichen ökologische Infrastruktur, Energieeinsparung und Verkehrssanierung.

Im letztjährigen MEMORANDUM '87 hat unsere Arbeitsgruppe als Variante eines Beschäftigungsprogrammes den Vorschlag eines ökologischen Sofortprogrammes für einen Zeitraum von 5 Jahren vorgelegt. Dieses Sofortprogramm erfordert vor allem in den Bereichen ökologischer Infrastrukturmaßnahmen zusätzliche öffentliche Ausgaben von jährlich 52 Mrd. DM über 5 Jahre, denen allerdings steigende Einnahmen aus Abgaben und Gebühren gegenüberstehen. Bezogen auf die unmittelbaren Kosten, die den öffentlichen Haushalten entstehen, ergibt dieses langfristig angelegte Umweltpogramm in den nächsten 15 Jahren einen Gesamtfinanzierungsbedarf von 658 Mrd. DM in den folgenden vier Belastungsbereichen: Luftreinhaltung, einschließlich Fernwärmeausbau (92,5 Mrd. DM), Gewässerreinhaltung (42,2 Mrd. DM), Bodenschutz (84 Mrd. DM) und Lärmschutz bzw. Verkehrssanierung (439 Mrd. DM). Der jährliche Beschäftigungseffekt dieses ökologischen Sofortprogramms mit einem jährlichen Volumen von 52 Mrd. DM über 5 Jahre liegt bei rd. 670 000 neuen oder gesicherten Arbeitsplätzen. Darin sind Ausbildungsplätze bzw. Weiterbildungsaktivitäten sowie die Abschätzung der Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen noch nicht einbezogen. Insgesamt fallen

deshalb die Beschäftigungseffekte einer ökologischen Umbaustrategie noch höher aus.

Neben diesen unmittelbaren öffentlichen Ausgaben beinhaltet unser ökologisches Sofortprogramm – bei Verwirklichung des Verursacherprinzips in der Umweltpolitik – eine Reihe von administrativen Neuregelungen in Form von Auflagen (etwa Senkung von Grenzwerten) und Abgaben (etwa Erhebung von Schadstoffabgaben) sowie von staatlichen Ver- und Geboten.

Der Behauptung, daß ein solch großdimensioniertes Beschäftigungs- und ökologisches Umbauprogramm nicht finanziertbar und daher auch nicht umsetzbar sei, haben wir bereits in der Vergangenheit konkrete Finanzierungsmöglichkeiten entgegengestellt. Die Finanzierungsquellen bilden erhebliche Selbstfinanzierungseffekte (ca. 10 Mrd. DM), die Verbesserung des Steuer einzuges und die Einführung einer Quellensteuer auf Zinserträge von 25 % mit Kontrollmitteilungen an die Finanzämter (ca. 15 Mrd. DM), der Abbau von Steuersubventionen (10 Mrd. DM), gezielte Steuererhöhungen und eine Ergänzungsabgabe für Besserverdienende (ca. 10 Mrd. DM) sowie eine Ausweitung der programmbezogenen Nettokreditaufnahme.

Solange die Arbeitslosigkeit nicht abgebaut ist und die Ausgrenzung eines immer größeren Teils der Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung anhält, haben Maßnahmen zur materiellen Sicherung der Arbeitslosen einen hohen Stellenwert. Notwendig ist deshalb die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung für Arbeitslose. Die Mindestsicherung muß allen Arbeitslosen unabhängig von zurückliegenden Anwartschaftszeiten gewährt werden, also auch denjenigen Arbeitslosen, die aus dem (Aus-)Bildungssystem oder dem Reproduktionsbereich (Hausfrauen) kommen und Arbeit suchen. Die Höhe dieser vom Bund zu finanzierten Leistung soll dem tatsächlichen Bedarf der Unterstützungsempfänger entsprechen. Auf diese Höhe sollen auch die Sozialhilfesätze angehoben werden.

Das vorgeschlagene Beschäftigungsprogramm ist eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Gemeinden. Vor dem Hintergrund des Zusammentreffens von regionalen und sektoralen Krisen insbesondere an den Standorten der Stahl-, Bergbau- und Werftindustrie kommt der regionalen Ausrichtung der Politik des qualitativen Wachstums besondere Bedeutung zu. Die erforderlichen Mittel dafür sind zwar zentral bereitzustellen, über ihre Verausgabung ist jedoch vor Ort, an den Produktions- und Bedarfsstrukturen der Region ausgerichtet, zu entscheiden. Eine arbeitnehmerorientierte Regionalpolitik orientiert sich dabei an den Leitlinien, daß Arbeitsplätze dort zu schaffen sind, wo die Menschen wohnen und Arbeit suchen. Das Kapital ist dorthin zu lenken, wo die Arbeitsplätze fehlen oder wegfallen. Einer Kahlschlagsanierung von Regionen, wie sie aktuell den Städten des Ruhrgebiets droht, muß die staatliche Politik nachhaltig entgegensteuern.

Im einzelnen schlagen wir eine grundlegende, d. h. stärker an den Beschäftigungsproblemen ausgerichtete Reform der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) vor. Darüber hinaus fordern wir ein Sonderprogramm für Krisenregionen mit hohem Anteil von Montan- und Schiffbauindustrien, das vier Prioritäten setzt:

1. Die Sicherung des industriellen Bestandes in den Krisenregionen durch Modernisierung und Diversifizierung;
  2. Ein Moratorium und die anschließende zeitliche Streckung von Kapazitätsabbau und geplanten Betriebsstilllegungen. Beides darf nur in dem Maß durchgeführt werden, wie gleichwertige Ersatzarbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden.
  3. Den Aufbau von Beschäftigungs- und Entwicklungsgesellschaften;
  4. Die Planung und Demokratisierung des Strukturwandels durch die Bildung von regionalen Strukturräten.
- 
7. Entscheidende Bedeutung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kommt der weiteren Verkürzung der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich zu, denn auch ein umfassendes Beschäfti-

tigungsprogramm wird allein nicht ausreichen, um angesichts des beschleunigten technischen Wandels Vollbeschäftigung zu verwirklichen und dauerhaft zu sichern. Durch die Einführung der 38,5 Stunden-Woche für rund die Hälfte der Beschäftigten sind 150 000 bis 200 000 Vollzeitarbeitsplätze geschaffen und gesichert worden.

Die Ausdehnung dieser Arbeitszeitverkürzung auf andere Beschäftigtengruppen und die darüber hinausgehende Arbeitszeitverkürzung wird zweifellos ähnliche Wirkungen zeitigen. Die Verwirklichung der 35-Stunden-Woche für alle Arbeitnehmer würde selbst unter Berücksichtigung von Produktivitätseffekten zu 1,27 bis 1,63 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätzen führen.

Die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich ist auch für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes geboten. Dabei ist ein 100prozentiger Personalausgleich auch deshalb unabdingbar, weil andernfalls das öffentliche Leistungsangebot, das schon in den letzten Jahren in besonderem Maße unter der staatlichen Sparpolitik eingeschränkt worden ist, weiter ausgedünnt und verschechtert würde.

8. Die Demokratisierung wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse ist ein elementarer Bestandteil alternativer Wirtschaftspolitik, um die wachsende Konzentration wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse einzudämmen und Produktion und Bedarf an gesellschaftlichen Kriterien auszurichten.

Zur Demokratisierung gehören grundlegende Veränderungen von Entscheidungsprozessen in Betrieben sowie auf der Ebene der regionalen und sektoralen Wirtschaftspolitik. In unserer Stellungnahme vom Juli 1987 »Gegen Massenentlassungen und regionale Zerstörung: gesellschaftliche Steuerung der Stahlindustrie – Vorschläge zur Sicherung der Stahlstandorte« haben wir dargelegt, daß die Vergesellschaftung der Stahlindustrie ein wichtiges Instrument ist, um die kapitalorientierte Kahlschlagsanierung zu verhindern und eine zukunftsorientierte und beschäftigungssichernde Modernisierung der Stahlstandorte einzuleiten.

## Wege zur Lösung der internationalen Schuldenkrise

9. Dringend erforderlich ist eine Initiative der Bundesrepublik zur Lösung der internationalen Schuldenkrise. Eine vollständige Bedienung der Auslandsschulden durch die hochverschuldeten Entwicklungsländer ist nicht zu erwarten und würde die Weltwirtschaft auf lange Sicht belasten. Die Entwicklungsländer müßten hierzu jährliche Leistungsbilanzüberschüsse von ca. 160 Mrd. US-Dollar erzielen. Ein solcher Ressourcenabfluß aus den Schuldnerländern, wie er durch die Auflagenpolitik des Internationalen Währungsfonds gegenwärtig erzwungen wird, ist sozial nicht vertretbar und aus Entwicklungspolitischer Sicht absurd. Während in den hochentwickelten Industrieländern Exportüberschüsse einkommens- und beschäftigungsfördernd wirken, behindern sie in den Entwicklungsländern den Entwicklungsprozeß. Statt die knappen Produktionskapazitäten und das relativ geringe Potential qualifizierter Arbeitskräfte für den Ausbau der nationalen Produktions- und Infrastruktur und für die Verbesserung der inneren Güterversorgung nutzen zu können, müßten diese Länder ihre Waren auf überfüllten Märkten in den Industrieländern verschleudern und den Devisenerlös an die Gläubigerbanken abführen. Umgekehrt müßten die Gläubigerländer über Jahrzehnte hohe wachstumsämpfende Importüberschüsse im Handel mit den Entwicklungsländern hinnehmen, bei gleichzeitig unausgelasteten Produktionskapazitäten im Innern. Große Teile der Welt würden mit dieser Strategie der wirtschaftlichen Stagnation und sozialen Verelendung preisgegeben. Dies hätte verheerende Wirkungen für die wirtschaftliche und politische Stabilität der Weltwirtschaft und bedeutete eine langfristige Hypothek für den Welthandel. Eine Rückzahlung und Bedienung der Schulden wäre somit zum Nachteil sowohl der Schuldner- als auch der Gläubigerländer. Dies wird zunehmend auch von seiten einiger Regierungen und von Teilen der Gläubigerbanken erkannt. Erste praktische Konsequenzen hieraus wurden z. B. im sogenannten »Mexiko-Deal« gezogen. Solange es jedoch bei solchen Fall-zu-Fall-Lösungen bleibt, durch die jeweils nur die akutesten Problem-

fälle angegangen werden, muß mit einem langfristigen »Dahinschwelen« der Schuldenkrise mit negativen Auswirkungen für die Weltwirtschaft gerechnet werden. Erforderlich ist demgegenüber eine multilaterale Regelung der Schuldenkrise im Rahmen eines international ausgehandelten Gesamtkonzepts, das im wesentlichen folgende Punkte enthalten muß:

- Öffentlich vergebene Kredite an die Entwicklungsländer müssen weitgehend gestrichen werden. Die Kosten tragen die Entwicklungshilferats der Gläubigerländer, die entsprechend aufzustocken sind.
- Die Entschuldung von privat vergebenen Krediten wird einer neu einzurichtenden internationalen Organisation übertragen. Das Verhalten der Vertreter der Regierungen in dieser Institution wird unmittelbar von den nationalen Parlamenten kontrolliert.
- Diese internationale Organisation erwirbt alle gegenüber den Entwicklungsländern bestehenden Forderungen der Privatbanken. Diese geben ihre Forderungen mit einem Abschlag ab, der ca. 50 % des ursprünglichen Buchwertes beträgt.
- Die Refinanzierung der Bankenforderungen (bei einem Abschlag von 50 % sind das ca. 270 Mrd. \$) erfolgt durch die Ausgabe von Wertpapieren. Diese Papiere sind vorrangig in Form von unverzinslichen Zwangsanleihen durch jene Personen bzw. Unternehmen in den Schuldnerländern zu erwerben, die Auslandsvermögen in den Gläubigerländern halten. Vor allem infolge von Kapitalflucht ist z. B. das Auslandsvermögen Lateinamerikas auf ca. 200 Mrd. \$ angewachsen, bei ca. 400 Mrd. \$ Schulden. Diese Mittel müssen vorrangig zur Lösung der Schuldenkrise mobilisiert werden.
- Durch diese und einige weitere Maßnahmen reduzieren sich die Verbindlichkeiten der Entwicklungsländer auf ca. 240 Mrd. \$. Der erforderliche Schuldendienst hierauf dürfte die Größenordnung von 24 Mrd. \$ nicht überschreiten und für die meisten Schuldnerländer finanziertbar sein.
- Die Teilnahme eines Schuldnerlandes an diesem Entschuldungsplan setzt voraus, daß die UN-Menschenrechtscharta

eingehalten wird. Andere Bedingungen, wie sie z. B. bisher vom Internationalen Währungsfond gestellt werden, sind nicht zulässig.

Die drastische Reduzierung der Schuldenlast der Entwicklungsländer stellt eine notwendige Voraussetzung für die Einleitung eines neuen Entwicklungsprozesses dar. Dieser muß mit Maßnahmen verbunden werden, die zukünftig das Entstehen einer neuen Verschuldungskrise verhindern. Die wichtigsten Ursachen dieser Krise liegen in weltwirtschaftlichen Fehlentwicklungen (u. a. drastische Schwankungen von Rohstoffpreisen, Wechselkursen und Zinsen, Protektionismus der Industrieländer), die von den einzelnen Entwicklungsländern nicht zu beeinflussen waren. Eine Beendigung der Politik der hohen Leistungsbilanzüberschüsse – hier sind insbesondere die Bundesrepublik und Japan gefordert – und eine Neuregulierung des internationalen Währungs- und Finanzsystems sind zentrale Voraussetzungen für eine Stabilisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen der Entwicklungsländer und der Weltwirtschaft insgesamt. Notwendig ist zudem eine Stabilisierung der Rohstoff- und Agrarpreise (Ausgleichsfonds) und ein Abbau von Handelshemmnissen für Produkte aus den Entwicklungsländern insbesondere im Rahmen der EG. Dies soll nicht der Förderung von Exportoffensiven der Entwicklungsländer dienen, sondern ihnen eine längerfristige Kalkulation und Absicherung ihrer Exporterlöse ermöglichen. Damit werden die Voraussetzungen für eine kontrollierte Einbindung dieser Länder in die internationale Arbeitsteilung verbessert. Dabei können für die Mehrzahl der Entwicklungsländer Exporte nur ein begrenztes Mittel zur Finanzierung einer inneren Entwicklung darstellen. Die sozialen Verhältnisse im Inneren erfordern vor allem eine Versorgung mit Gütern zur Befriedigung von Grundbedürfnissen (Stärkung der inneren Absorption). Hinzu kommt ein erheblicher Importbedarf bei Investitionsgütern. Deshalb ist auch langfristig mit Handelsbilanzdefiziten und damit Bedarf an neuen Krediten zu rechnen. Eine wesentliche Lehre aus der gegenwärtigen Verschuldungskrise ist, daß diese

Neukredite zukünftig ausschließlich aus öffentlichen, möglichst internationalen Finanzquellen stammen und mit festen und niedrigen (subventionierten) Zinsen ausgestattet sein müssen. Auflagen, die eine allgemeine Steuerung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik der Kreditnehmerländer beinhalten, sind dabei unzulässig. Projektbezogene Auflagen hingegen, die eine sinnvolle investive, infrastrukturelle bzw. soziale Verwendung der Kredite gewährleisten, müssen in Zusammenarbeit mit demokratischen Institutionen des Schuldnerlandes erarbeitet werden.

*Die Kurzfassung des MEMORANDUM '88 wurde bis zum  
7. 4. 1988 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, Hamburg  
Udo Achten, GS, Düsseldorf  
Holger Aebker, GS, Bremen  
Helmut Ahrens, GS, Düsseldorf  
Jutta Ahrweiler, GS, Oberhausen  
Dr. Cornelia Alban, Osnabrück  
Werner Albrecht, GS, Nürnberg  
Jürgen Allemeyer, Hamburg  
Herbert Alles, PRV, Düsseldorf  
Jörg Andresen, Hamburg  
Dr. Jochen Anthes, WA, Köln  
Horst Arenz, Essen  
Dr. Helmut Arnold, Frankfurt  
Peter Artzen, GS, Essen  
Dr. Jupp Asdonk, WA, Bielefeld  
Brigitte Aulenbacher, Bielefeld

Erich Bach, GS, Lohr  
Jürgen Bachmann, Bremen  
Dr. Gerhard Bäcker-Breil, WR,  
Düsseldorf  
Manfred Balder, GS, Wiesbaden  
Peter Balluff, GS, Wiesbaden  
Berthold Balzer, GS, Frankfurt  
Botho Banik, BR, Hannover  
Rainer Barcikowski, GS, Düsseldorf  
Walter Bauer, BR, Kohlberg  
Bernhard Baumeister, Bremen  
Peter Baumeister, PR, Peine  
Hans Baur, GS, Gerlingen  
Hartmut Baur, PRV, Bielefeld  
Monika Bauseler, Bielefeld  
Herbert Bayer, GS, Rockenberg  
Monika Becher, GS, Mönchengladbach  
Elisabeth Becker-Töpfer, GS, Düsseldorf  
Ellen Beeftink, Essen  
Peter Behr, GS, Mönchengladbach  
Christoph Behrensdorf, BRV, Hannover  
Petra Beil-Borchers, GS, Bad Orb

Dr. Theodor W. Beine, PRV, Essen  
Rüdiger Beins, BR, Barsinghausen  
Melih Bekler, GS, Frankfurt  
Peter Berg, GS, Düsseldorf  
Thomas Bergmann, Rheda-Wiedenbrück  
Ulrich Bernath, WA, Oldenburg  
Klaus Betz, WA, Berlin  
Peter Beutler, Hamburg  
Wolfgang Bey, GS, Wolfsburg  
Dr. Heinz Bierbaum, GS, Frankfurt  
Monika Bietz, BR, Nieder-Olm  
Fritz Bilz, Köln  
Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden  
Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel,  
Hamburg  
Dr. Reinhard Bispinck-Hellmich, WR,  
Köln  
Wolfgang Bleyer, PR, Brake  
Dirk Blotevogel, GF, Bonn  
Herbert Bludau, WA, Paderborn  
Torsten Blunk, GF, Lehrte  
Dr. Manfred Bobke, WR, Düsseldorf  
Dr. Hermann Bömer, WA, Dortmund  
Dr. Burkard Bösche, Frankfurt  
Manfred Böttcher, GS, Hannover  
Gerd-Uwe Boguslawski, GS, Göttingen  
Ulrike Bohnenkamp, WA, Hattingen  
Clemens Bollen, GS, Ostrhauderfehn  
Heike Boller, BR, Saulheim  
Andreas Bollmann, Hamburg  
Dr. Heinz-J. Bontrup, WA, Bremen  
Ingo Boos, Sprockhövel  
Peter Borchert, BR, Bremen  
Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg  
Jürgen Born, BR, Fürth  
Dr. Gerhard Bosch, WR, Dortmund  
Günter Bote, PR, Oer-Erkenschwick  
Adi Brachmann, GS, Hannover  
Maren Bracker, WA, Helsa

Andreas Brändle, GS, Friedrichshafen  
Klaus Brands, Essen  
Arno Brandt, WA, Hannover  
Hannes Brandt, Hamburg  
Jutta Brandt, GS, Bad Orb  
Sonja Brauers, Butzbach  
Bernhard Braun, WA, Dortmund  
Hans-Hermann Braun, GS, Sande  
Peter Braun, BRV, Bünde  
Leo Braunleder, Wuppertal  
Hans-Erich Bremes, Hamm  
Karl Brenke, WR, Berlin  
Peter Brenner, GS, Hannover  
Dr. Ulrich Briefs, MdB, Bonn  
Walter Brinkmann, GF, Detmold  
Fritz Brodrick, Lünen  
Stephan Bröchler, Konstanz  
Gerd Brücker, GS, Frankfurt  
Ursula Bruns, WA, Detmold  
Angelika Buchholz, Hamburg  
Dr. Wiebke Buchholz-Will, GS, Nordhorn  
Michael Buchner, Hamburg  
Helmut Buck, Reutlingen  
Georg Büchner, PR, Frankfurt  
Axel Burgdorf, GF, Peine  
Harald Burglin, GS, Bochum  
Karin Busch, Hannover  
Klaus Busch, GS, Hannover  
Dr. Christoph Butterwegge, WA, Bremen  
Marielle Chochola, Bruckberg  
Fritz Cichy, Garbsen  
Rolf Claes, GS, Düsseldorf  
Wolfgang Collet, GS, Melsbach  
Volker Cosfeld, GS, Paderborn  
Dr. Eberhard Dähne, WA, Frankfurt  
Detlef Dahlbeck, BR, Bochum  
Prof. Dr. Dankwart Dankwerts, Duisburg  
Onno Dannenberg, GS, Bremen  
Christel Dasbach, Köln  
Jörg Daues, Hameln  
Manfred Degen, GS, Osnabrück  
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg  
Walter Deterding, GF, Garbsen  
Jürgen Deutscher-Mertens, GF, Gütersloh  
Günther Dick, Köln  
Hartmut Dieckmeyer, GS, Düsseldorf  
Hans-Jürgen Diedrich, GS, Ansbach  
Andreas Diers, Vechta

Jürgen Dietrich, BRV, Lingen  
Käthe Dinnebier, GS, Marburg  
Klaus-Peter Dittmar, GS, Baunatal  
Hans-Peter Dohmen, GS, Grevenbroich  
Ulrich Dolata, WA, Bremen  
Günter Domke, GS, Düsseldorf  
Brigitte Donath, GS, Spenze  
Werner Dreibus, GS, Biebergemünd  
Eva Dreyer, Essen  
Dietmar Düe, WA, Kassel  
Hubert Dünnemeier, GS, Sprockhövel  
Manfred Dürr, Abensberg  
Anja Düvel, GF, Wolfsburg  
Hasso Düvel, GS, Hannover  
Ulrike Düwel, GS, Wuppertal  
Dr. Georg Dumler, Marburg  
Angelika Ebeling, BR, Hannover  
Karl-Christian Ebenau, Petershagen  
Roman Eberle, GS, Köln  
Peter Eberth, Detmold  
Michael Ebling, Mainz  
Joe Ederer-Eckardt, GS, Hösbach  
Jutta Ehlers, GS, Braunschweig  
Hans Erich Ehms, GF, Hannover  
Detlev Ehrig, WA, Bremen  
Dr. Joachim Eisbach, WA, Bielefeld  
Monika Eisele, Heidelberg  
Bernd Eisenbach, GS, Darmstadt  
Dr. Dieter Eißen, WA, Gießen  
Manfred Endebrock, PRV, Nürnberg  
Dieter Engel, PR, Wiesbaden  
Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen  
Walter Erb, GS, Darmstadt  
Peter Ernst, BR, Schlangenbad  
Jürgen Erzigkeit, GF, Essen  
Norbert Ewald, Frankfurt  
Wolfgang Faissner, WA, Aachen  
Reinhold Falta, BR, Stadecken-Elsheim  
Prof. Dr. Helmut Fangmann, Hamburg  
Monika Faust, Hattingen  
Hinrich Feddersen, GS, Hamburg  
Dr. Peter Fehn, Hamburg  
Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg  
Angela Fiedler, WA, Berlin  
Fritz Fiehler, Hamburg  
Horst Fingerhut, Krefeld  
Prof. Dr. Wolfgang Chr. Fischer, Bremen  
Volker Fischer, Bremen  
Norbert Flach, GS, Amberg  
Herbert Flamme, BR, Hannover  
Christa Flierl, Hamburg  
Thomas Forth, WA, Duisburg

Uwe Foullong, GS, Düsseldorf  
Michael Frank, GS, Hildesheim  
Norbert Franzen, GS, Mönchengladbach  
Dr. Joke Frerichs, WA, Köln  
Elfriede Freudenberg, BRV, Celle  
Christel Freyer, WA, Berlin  
Hellmut Fried, GF, Neustadt  
Hartmut Friedrich, GS, Berlin  
Klaus Friedrich, Würzburg  
Kurt Fussangel, GS, Frankfurt  
  
Ullrich Galle, GS, Mainz  
Klaus Garbsch, Iserlohn  
Thomas Gauger, Krefeld  
Elmar Gayk, Hannover  
Jürgen Gebel, Nieder-Olm  
Andreas Gehrke, GS, Seelze  
Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach, Hagen  
Udo Gelhausen, Burscheid  
Rainer Gemander, Herford  
Swidbert Gerken, GF, Hannover  
Gerhard Gerlach, GS, Düsseldorf  
Dr. Hella Gerth-Wellmann,  
Wezembeek-Oppem  
Anja-Regina Gierschke, Bochum  
Werner Gierschke, GS, Bochum  
Herbert Gissel, GS, Frankfurt  
Dietmar Glaßer, GS, Solms  
Jürgen Glaubitz, GS, Düsseldorf  
Jochen Glenneschuster, Hannover  
Jürgen Göppner, GS, Nürnberg  
Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen  
Manfred Goertz, Aachen  
Peter Gohl, GF, Hamburg  
Ingrid Gohr-Anders, GS, Essen  
Dr. Jörg Goldberg, WA, Frankfurt  
Wolfgang Goldmann, Hannover  
Prof. Dr. Werner Goldschmidt,  
Hamburg  
Hans Golf, GS, Heubach  
Rainer Gotthardt, Hanau  
Arno Gottschalk, Bremen  
Dr. Gilberto Granados, WA, Aachen  
Günther Griesel, BR, Quickborn  
Herbert Grimm, BR, Dortmund  
Ralf Gronkowski, Enger  
Birgit Gross, Marburg  
Edith Großpietsch, GS, Sprockhövel  
Rainer Grothusen, GS, Hannover  
Klaus Grünewald, GS, Gröbenzell  
Dr. Jürgen Grumbach, Bielefeld  
Edeltraud Grund, Eltville  
Dr. Willem Gunnemann, Emstal  
Hidir Güntas, GS, Köln

Detlef Haag, GS, Ulm  
Wilfried Haarstrick-Pälloth, GS,  
Nürnberg  
Lutz Haase, BRV, Bad Salzuflen  
Klaus Hachenberg, GS, Hannover  
Wolfgang Haferkamp, Oberhausen  
Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf  
Hans Hahn, GS, Peiting  
Prof. Dr. Leonhard Hajen, Hamburg  
Günter Halm, BR, Bielefeld  
Andreas Hamm, GS, Hamburg  
Prof. Walter Hanesch, Frankfurt  
Monika Harder, BR, Fellbach  
Monika Hartjenstein-Lauenroth,  
Hattingen  
Rosmarie Hasenkox, GF, Köln  
Gerd Haucke, Hamburg  
Dr. Peter Hauschild, GS, Hamburg  
Lothar Havemann, Mainz  
Karl-Heinz Heer, BRV, Ludwigshafen  
Gottfried Heil, GS, Friedrichshafen  
Michael Heine, WA, Berlin  
Karin Heinemann, GF, Hannover  
Thorsten Heinsohn, GS, München  
Christian Heinz, GF, Mainz  
Horst Heinz, GF, Mainz  
Ulrich Heinz, BR, Marburg  
Dr. Michael Held, München  
Willi Hemer, GS, Bad Orb  
Harald Henke, GS, Düsseldorf  
Bernd Henn, GS, Salzgitter  
Lars Hennings, Elskop  
Dr. Detlef Hensche, GS, Stuttgart  
Dr. Frank William Hensley, GF,  
Dossenheim  
Karl-Heinz Heppner, Lemwerder  
Michael Hermund, GS, Bochum  
Peter Herrmann, Norderstedt  
Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen  
Frank Hesper, Hattingen  
Hermann Hibbeler, GS, Detmold  
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen  
Frank Hiebert, Saarbrücken  
Georg Hiermann, GS, Herzogenaurach  
Karlheinz Hiesinger, GS, Augsburg  
Peter Hildebrandt, GF, Garbsen  
Rolf Hinsche, GF, Husum  
Friedrich Hinterberger, WA, Gießen  
Lieselotte Hinz, Dortmund  
Peter Hlawaty, WA, Hamburg  
Olivier Höbel, Braunschweig  
Walter Högg, GS, Wehringen  
Christian Höhn, BR, München  
Heinz-Rudolf Hönings, Bremen

Martin von Hören, Köln  
Hans-Georg Hötger, GF, Mülheim  
Prof. Dr. Klaus Hofmann, Köln  
Achim Hoffmann, Witten  
Reiner Hofmann, Gründau  
Heinz-Gerd Hofschen, WA, Bremen  
Gerhard Hohgräbe, GF, Seelze  
Klaus Hohlweg, Unna  
Helmut Holtmann, Bremen  
Rolf-Dieter Homeyer, BR, Hannover  
Bernd Honsberg, GS, Kassel  
Günter Hoof, Wettringen  
Johann Horn, GS, Stein  
Roland Hornauer, GPRV, Erlangen  
Guido Hornkohl, Essen  
Dr. Axel Horstmann, Enger  
Alfred Hub, GS, Ludwigshafen  
Max Huber, PRV, Schwandorf  
Ulrich Huber, BR, Heidenheim  
Norbert Hüwel, GS, Dortmund  
Prof. Dr. Jörg Huffschild, Bremen  
Gerd Huhn, GS, Dortmund  
Alfred Hullmann, WA, Essen  
Dr. Klaus Humml, GS, Düsseldorf  
Dr. Ernst-Ulrich Huster, WA, Pohlheim

Horst Ihssen, BRV, Seelze  
Konrad Jäger, GS, Gießen  
Michael Jäkel, GS, Pulheim  
Johannes Jakob, GS, Lingen  
Harro Janouch, GF, Salzgitter  
Klaus Jatho, GF, Goslar  
Christoph Jetter, GS, Darmstadt  
Heinz Jewski, BR, Hannover  
Michael John, GS, Langweid  
Michel Judisch, GS, Landshut  
Fritz Jünemann, GS, Bochum  
Jürgen Jürgens, GS, Köln  
Wolfgang Jüttner, MdL, Hannover  
Kalle Jung, PR, Freiburg  
Michael Jung, Hamburg  
Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden  
Dr. Helga Jung-Paarmann, Steinhagen

Heinz Kaatsch, BR, Salzgitter  
Prof. Dr. Gerhard Kade, Berlin  
Jan Kahmann, GS, Bremen  
Dr. Marianne Kaiser, GF, Gelsenkirchen  
Josef Kaiser, Kressbronn  
Kurt Kaiser, Baunatal  
Hildegard Kaluza, WA, Bremen  
Ullrich Kaminski, WA, Berlin  
Ferdinand Kammering, BR, Ritterhude  
Irmtraud Kannen, Cloppenburg

Uwe Kantelhardt, Bielefeld  
Benno Kanthak, BR, Hannover  
Ralf Kapschack, Witten  
Heribert Karch, GS, Sprockhövel  
Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld  
Dr. Robert Katzenstein, Berlin  
Inge Kaufmann, GS, Düsseldorf  
Manfred Kays, GF, Braunschweig  
Hans Keller, GF, München  
Volker Kersting, Hamm  
Hans-Steffen Kerth, WA, Mainz  
Gisela Kessler, GS, Stuttgart  
Klaus Keßler, Lage  
Ralf Keusgen, Düsseldorf  
Christoph Keussen, Mannheim  
Klaus Keuter, Köln  
Karlheinz Kilb, GS, Kornwestheim  
Anton Kirchberger, Amberg  
Anita Kirfel, GS, Hagen  
Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin  
Jürgen Klaffke, GS, Essen  
Günar Klapp, GS, Duisburg  
Wilfried Klein, GF, Bonn  
Dr. Alfred Kleinknecht, WA, Maastricht  
Uwe Klemens, GS, Mainz  
Bernd Klemme, GF, Braunschweig  
Helmut Klingl, BRV, Amstetten  
Pat Klinis, GS, Mannheim  
Alfred Klose, GS, Hannover  
Dr. Johannes Klotz, WA, Marburg  
Dieter Knauß, GS, Waiblingen  
Werner Kneuer, GS, Passau  
Reinhold Knöll, Freiburg  
Manfred Knopf, GS, Lohr  
Michael Knuth, GS, Augsburg  
Hans-Rainer Koch, WA, Düsseldorf  
Klaus Kock, WA, Köln  
Paul Köhler, GS, Münzenberg  
Claus-Walter König, GS, Olching  
Otto König, GS, Hattingen  
Prof. Dietrich-W. Köppen, Velbert  
Ümit Köseoglu, GS, Krefeld  
Norbert Koesling, GS, Essen  
Dietmar Köster, Schwerte  
Harald Kolbe, Hannover  
Jörg Kolofik, GF, Nienstadt  
Matthias Kopp, GF, Berlin  
Norbert Koprek, GS, Emmerthal  
Rolf Krähmer, Köln  
Hagen Krämer, Bremen  
Ralf Krämer, Dortmund  
Horst Kraft, GS, Düsseldorf  
Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld  
Dieter Krause, GS, Bochum

Erika Krauth-Bromm, GS, Sprockhövel  
Günter Kreis, Nürnberg  
Jutta Krellmann, GS, Coppenbrügge  
Dr. Uwe Kremer, WA, Hannover  
Hans-Peter Kremer, GF, Dortmund  
Hans-Jürgen Kröger, WR, Bremen  
Ulrike Kröger, GS, Bremen  
Ulrich Kröpke, Bielefeld  
Dr. Stephan Krüger, WA, Berlin  
Heinrich Krüger, Berlin  
Lothar Krüger, Bonn  
Peter Krüger, BR, Gütersloh  
Reinhard Krüger, Hannover  
Siegfried Krupke, GS, Sprockhövel  
Bernd Kruppa, BR, Salzgitter  
Hans Werner Krusenbaum, GS, Mülheim  
Prof. Dr. Herbert Kubicek, Gutweiler  
Jürgen Kubig, GF, Lübeck  
Werner Kubitzka, GS, Lahstedt  
Hans Kuck, BR, Hannover  
Dr. Hagen Kühn, WA, Berlin  
Rolf Kühn, GF, Hannover  
Joachim Kuhnke, BR, Düsseldorf  
Brigitte Kurzer, BR, Hannover

Uwe Labudda, GF, Düsseldorf  
Dr. Michael Lacher, WA, Kassel  
Prof. Dr. Dieter Läßle, Hamburg  
Horst-Ludwig Lamb, Essen  
Dr. Christoph Landerer, GS, Berlin  
Wolfgang Lange, GS, Gevelsberg  
Wolfgang Lange, GF, Selze  
Bernd Lauenroth, GS, Hattingen  
Richard Lauenstein, GS, Hannover  
Gunter Laumann, GS, Frankfurt  
Harald Lehning, GS, Hamburg  
Ulrich Leicht, GF, Dortmund  
Bruno Leidenberger, GS,  
Mönchengladbach  
Siegfried Leittretter, Ratingen  
Rolf Lemm, GS, Düsseldorf  
Hans-Detlef Lentzsch, GS, Augsburg  
Günter Lenz, BR, Garbsen  
Marion-Isabel Lenz, Garbsen  
Jürgen Lerchner, GF, Wolfsburg  
Manfred Lesch, Frankfurt  
Jürgen Leydecker, GS, Wiesbaden  
Prof. Dr. Eberhard Liebau, Hamburg  
Dr. Heinrich Lienker, WA, Harsewinkel  
Norbert Limp, Duisburg  
Axel Lindenlaub, GS, Altbach  
Gerd Lobodda, GS, Nürnberg  
Walter Löchte, GS, Wächtersbach  
Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt

Cordula Lohaus, BR, Lahntal  
Uwe Loleit, GS, Herrenberg  
Günter Lorenz, GS, Ulm  
Dr. Ingrid Lotz-Ahrens, PR, Essen  
Brigitte Ludewig, Wolfsburg  
Prof. Günter Ludewig, Berlin  
Edo Lübbing, Bremen  
Günther Lüders, GF, Burgdorf  
Klaus Lutter, PR, Köln  
Roman Lutz, Essen  
Reinhard Lux, PRV, Lienen

Brigitte Maas, Berlin  
Wolf Mache, GS, Meerbusch  
Matthias Machning, Münster  
Dr. Friederike Maier, WA, Berlin  
Menne Maier, GS, Heidenheim  
Christiane Makus, Bochum  
Annette Malottke, GF, Düsseldorf  
Walter Malzkorn, GS, Lohmar  
Martina Manthey, Lehrte  
Heike Marker-Sträter, GF,  
Recklinghausen  
Rainer Maronde, BR, Lingen  
Hermann Marré, GF, Ratingen  
Heinz Martens, GS, Marburg  
Dr. Karlheinz Marth, GS, Ratingen  
Erwin Martin, GF, Lindhorst  
Gerhard Marx, GS, Augsburg  
Horst Mathes, GS, Bad Orb  
Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg  
Ewald Maurer, BR, Salzgitter  
Horst Maylandt, GS, Sprockhövel  
Christine Meier, GS, München  
Hartmut Meine, GS, Sprockhövel  
Wolfgang Meinhart, GS, Eckental  
Dr. Heinz-Rudolf Meißner, WA, Berlin  
Gerhard Meiwald, GS, Essen  
Klaus Mende, Schlangenbad  
Holger Menze, GF, Lage  
Dieter Mergelkuhl, BR, Bielefeld  
Ulrike Mertes, WR, Düsseldorf  
Tibor Meschede, GF, Nürnberg  
Rainer Metke, GS, Langelsheim  
Martina Metzger, Bonn  
Thomas Meyer-Fries, GS, Olching  
Klaus Meyer-Scholten, GF, Essen  
Wolfgang Minninger, BR, Hannover  
Franz-Josef Möllenbergs, Hagen  
Margret Möning-Raane, GS, Düsseldorf  
Michael Mohri, Wetter  
Gerhard Molthahn, GF, Hannover  
Marita Monse, GS, Baunatal  
Gisela Mühlberger, GS, Frankfurt

Bernhard Müller, GF, Wuppertal  
Hans-Joachim Müller, GS, Marburg  
Klaus Müller, Hattingen  
Michael Müller, MdB, Düsseldorf  
Rainer Müller, GS, Bremen  
Sigrid Müller-Gessinger, PR, Mainz  
Wilfried Mutschler, Bremen

Prof. Dr. Gerhard Naegele, Dortmund  
Prof. Dr. Bernhard Nagel, Kassel  
Dieter Nau, Frankfurt  
Klaus Ness, Peine  
Bernd Neubacher, PR, Lübeck  
Hertha Neubert, Steinheim  
Karl Neubert, GBRV, Steinheim  
Werner Neumann, GS, Bad Orb  
Wolfgang Niclas, GS, Erlangen  
Brigitta Nicolay-Mattes, Hagen  
Kirsten Nielsen, BR, Hannover  
Sabine Nielsen, GF, Hannover  
Jörg Niemann, GS, Warpe  
Wilfried Niggemeier, WA, Hattingen  
Udo Nobel, BR, Nordenham  
Edmund Nolle, Salzgitter  
Axel Nolte, GF, Wuppertal  
Dirk Nolte, WA, Aachen  
Dr. Hans-Bernhard Nordhoff, Kassel  
Prof. Dr. Klaus Novy, Köln  
Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin  
Günter Nürnberger, GF, Wedemark

Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken  
Siegfried Oesterle, BR, Waiblingen  
Jürgen Offermann, Wuppertal  
Hans Georg Ohms, BR, Laatzen  
Thorsten Ohst, GF, Braunschweig  
Ellen Orth-Hornkohl, Essen  
Willi Orzykowski, BR, Hannover  
Gabriele Ostermann, GS, Essen  
Günter Ott, GS, München  
Prof. Dr. Erich Ott, Künzell  
Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld

Ingrid Pälloth, GS, Nürnberg  
Holger Paetow, WA, Hamburg  
Joachim Paulke, GS, Duisburg  
Heinz Paul-Reichert, GS, Nürnberg  
Fritz Peckedath, GS, Lage  
Prof. Peter Peschel, Essen  
Horst Peter, MdB, Kassel  
Jörg Petersen, GF, Hamburg  
Astrid Petras, GF, Lehrte  
Berndt Petri, GS, Köln  
Ulrich Petri, GS, Lingen

Dr. Werner Petschick, GF, Frankfurt  
Heinz Pfäfflin, GS, Nürnberg  
Hermannus Pfeiffer, WA, Hamburg  
Werner Pfennig, GS, Stuttgart  
Dr. Helmut Pfister, PR, Erlangen  
Irmgard Pickerodt, Hannover  
Peter Pilarczyk, GS, Hannover  
Gerhard Pirner, BR, Sulzbach-Rosenberg  
Sigrid Pitsch, GF, Groß-Gerau  
Jürgen Planert, GS, Darmstadt  
Achim Plener, Wuppertal  
Elke Pörschke, GF, Hattingen  
Bernhard Pollmeyer, WA, Bremen  
Dr. Walter Popp, PR, Essen  
Hans-Georg Prause, Laatzen  
Werner Preissner, BRV, Hannover  
Gisa Prentkowski, GS, Düsseldorf  
Klaus Priester, WA, Frankfurt  
Prof. Dr. Jan Priewe, Darmstadt  
Karl Proll, BRV, Offenbach  
Erhard Pusch, GS, Nürnberg

Lilo Rademacher, GS, Friedrichshafen  
Winfried Radermacher, Aachen  
Wolfgang Räschke, GS, Coppenbrügge  
Peter Raetz, WA, Karlsruhe  
Jens Rannenberg, Langenhagen  
Prof. Winfried Raske, Berlin  
Ulla Regenhard, WA, Berlin  
Guido Reger, Hamburg  
Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen  
Hans-Joachim Reiman, GS, Bremen  
Jörg Reinbrecht, BR, Hannover  
Johannes-M. Reineke, WA, Detmold  
Rolf Reineking, Coppenbrügge  
Hartmut Reiners, WA, Köln  
Herbert Rensing, Aachen  
Thomas Ressel, Peine  
Dr. Joachim Reus, GS, Darmstadt  
Christa Revermann, WA, Essen  
Manfred Rey, GF, Berlin  
Dr. Jean Rhein, WA, Esch-sur-Alzette  
Harald Richter, Alsdorf  
Wolfgang Riedemann, GF, Solingen  
Frank Riegler, GS, Erlangen  
Dr. Rainer Rilling, Marburg  
Godela Rilling-Linde, GS, Marburg  
Sabine Rinck, GF, Mülheim  
Horst Rindfleisch, BR, Ronnenberg  
Dr. Charles Roberts, z. Z. Seychellen  
Bernd Rode, GS, Augsburg  
Wolf Jürgen Röder, GS, Tübingen  
Armin Röhder, GF, Wuppertal  
Thomas Rösel-Adler, Mainz

Jochen Röver, GS, Mühlheim  
Ilona Rogalski, GF, Frankfurt  
Rüdiger Romaker, Schloß Holte-  
Stukenbrock  
Bärbel Rompelien, GF, Essen  
Dr. Rolf Rosenbrock, WA, Berlin  
Marita Rosenow, GS, Wiefelstede  
Dr. Bernhard Roth, WA, Bremen  
Volker Roth, WA, Düsseldorf  
Peter Rothbart, GF, Seelze  
Karsten Rothe, GS, Gevelsberg  
Bodo Rotter, PRV, Sulzbach  
Holger Rottmann, GS, Lippstadt  
Albert Rozsai, GS, Frankfurt  
Andrea Ruby, Köln  
Hans-Peter Rudolph, GS, Kassel  
Karsten Rudolph, Wetter  
Hajo Rübsam, GS, Homberg/Efze  
Jürgen Rülicke, Berlin  
Jochen Rzaza, GS, Düsseldorf

Karl-Heinz Sahl, Wiesbaden  
Matthias Sauer, WA, Gießen  
Thomas Sauer, Köln  
Günter Sauter, BRV, Stuttgart  
Herbert Schaaff, WA, Tönisvorst  
Günther Schachner, GS, Peiting  
Dieter Schaefer, BR, Langenhagen  
Remo Schardt, GS, Mömbris  
Dr. Bodo Scharf, WR, Krefeld  
Karl Scheerer, GF, Ulm  
Gerhard Schellmann, BRV, Freiburg  
Bettina Schewe, Schenefeld  
Dr. Klaus-Dieter Schewe, WA,  
Schenefeld  
Claus-Peter Schiefer, GF, Hannover  
Andreas Schikora, Berlin  
Dr. Henning Schirner, WA, Nürnberg  
Michael Schlecht, GS, Stuttgart  
Walter Schlottau, WA, Berlin  
Thomas Schmahlfeldt, Köln  
Karl-Heinz Schmengler, GF, Detmold  
Detlef Schmidt, GS, Bottrop  
Detlev Schmidt, GS, Düsseldorf  
Hans H. Schmidt, GS, Friedrichshafen  
Norbert Schmidt, BR, Salzgitter  
Rainer Schmidt, GS, Gelsenkirchen  
Thomas Schmidt, GS, Düsseldorf  
Uwe Schmidt, BR, Gießen  
Werner Schmidt, Stuttgart  
Horst Schmitthennner, GS, Ehlscheid  
Christa Schmitthennner-Hundertmark,  
GS, Wuppertal  
Hans Schmitz, Leverkusen

Wolfgang Schnecking, Münster  
Eberhard Schneider, GS, Bruchsal  
Gerhard Schneider, GS, Aalen  
Gottfried Schneider, GS, Nürnberg  
Günter Schneider, GS, Unna  
Michael Schnitker, Rödinghausen  
Wilfried Schollenberger, Bielefeld  
Dieter Scholz, GS, Berlin  
Dieter Schormann, Troisdorf  
Manfred Schramm, MdB, Bremerhaven  
Waltraud Schrödter, Hamburg  
Dr. Lutz Schröter, Duisburg  
Dr. Bernd Schütt, GS, Friedrichsdorf  
Klemens Schüters, GS, Wiesbaden  
Hubert Schütz, GS, München  
Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz  
Dr. Michael Schuler, WA, Tecklenburg  
Anna Schulte, BR, Dortmund  
Hans-Peter Schulz, Köln  
Hartmut Schulz, GS, Sprockhövel  
Dr. Frank Schulz-Nieswandt, WA,  
Regensburg  
Arne Schumacher, GS, Bochum  
Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling,  
Frankfurt  
Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann,  
Bremen  
Helmut W. Schwarz, WA, Bremen  
Manfred Schweer, GF, Stadthagen  
Manfred Schweizer, GS, Neu-Ulm  
Frank Schwepppe, Lemgo  
Jürgen Schwiers, Hamburg  
Helga Schwitzer, GS, Hannover  
Reinhard Schwitzer, GS, Hannover  
Prof. Dietmar Seeck, Emden  
Rotraud Seifert, GF, Springe  
Wolfgang Seifert, Darmstadt  
Reinhard Seiler, GS, Lemgo  
Georg Seitz, BR, Erlangen  
Heidi Seitz, PR, Erlangen  
Werner Sesselmeier, Lappersdorf  
Thorsten Sieber, Lehrte  
Fritz Simon, GS, Bielefeld  
Uwe Skroblin, Wuppertal  
Gert Söhnlein, GS, Schnaittach  
Dr. Angelina Sörgel, WA, Bremen  
Mathias Sommerfeld, GS, München  
Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg  
Ernst Späth, GS, München  
Hans-Peter Speiser, Bremen  
Dr. Reinhold Spieker, WA, Hamburg  
Hermann Spieker, GS, Schleswig  
Dr. Bernd-Georg Spies, WA, Hamburg  
Robert Spitz, GS, Köln

Martina Stackelbeck, WA, Dortmund  
Prof. Dr. Georg Stamatis, Athen  
Jürgen Stamm, GS, Stuttgart  
Sybille Stamm, GS, Stuttgart  
Dr. Michael Stanger, WA, Berlin  
Hannelore Staps, Neuss  
Peter Staps, Neuss  
Heike Stark, GS, Hannover  
Johannes Steffen, WR, Bremen  
Klaus Steger, GS, Fürth  
Dietmar Stein, GS, Dannstadt-Schauernheim  
Wolfgang Steinwedel, Barsinghausen  
Klaus Stenzel, GS, Hameln  
Achim Steyer, BRV, Bremerhaven  
Helmut Stöckel, BR, Oberkochen  
Rüdiger Stolzenberg, GS, Marburg  
Dr. Detlev Sträter, WA, München  
Manfred Sträter, GS, Recklinghausen  
Dr. Gerlinde Strauss-Wieczorek, GS, Rüsselsheim  
Dr. Peter Strutynski, WA, Kassel  
Alphons Studier, Hamburg  
Bärbel Stut, Berlin  
Peter Stutz, Oldenburg  
Alexander Sühlo, Berlin  
Ortwin Swiderski, GS, Marl

Rudolf Tauber, Nürnberg  
Anne Tenbruck, Hamburg  
Antje Tewes, GS, Sprockhövel  
Karlheinz Tews, Hamburg  
Monika Thalneier, GS, Amberg  
Erika Thiel, BRV, Stuhr  
Armin Thiemann, BR, Hattingen  
Volker Thole, WA, Braunschweig  
Heinz Thüer, Duisburg  
Mathias Thurm, Berlin  
Ralf Tieck, GF, Bielefeld  
Andreas Tiedemann, GS, Sprockhövel  
Michael Tiemens, Oldenburg  
Barbara Tilch, GS, Nürnberg  
Walter Timpe, GF, Heinningen  
Dr. Hartmut Tofaute, WR, Düsseldorf  
Dr. Guido Tolksdorf, WA, Bielefeld  
Rudolf Topfstedt-Lohaus, GS, Göttingen  
Uwe Traber, PR, Berlin  
Hartmut Traut, WA, Siegen  
Klaus Trautwein, Berlin  
Gudrun Trautwein-Kalms, WR, Düsseldorf  
Dr. Axel Troost, WA, Bremen  
Manfred Ullrich, GS, Dortmund

Anni Ullrich-Schmidt, GS, Gießen  
Sabine Unger-Brinkmann, PR, Detmold  
Hermann Unterhinninghofen, GS, Frankfurt

Manfred Vathauer, WA, Hannover  
Eberhard Vetter, Freiburg  
Inge v. Virag, Elmshorn  
Robert v. Virag, GS, Elmshorn  
Dr. Alexander Voegele, Berlin  
Herbert Völler, Kassel  
Wolfgang Vogel, Erlangen  
Ingrid Vogt, GF, Hattingen  
Walter Vogt, GS, Hattingen  
Willi Vogt, GS, Herford  
Dr. Rainer Volkmann, WA, Hamburg  
Gert Volkmann, WR, Meerbusch  
Frank Vollmann, Bielefeld  
Günter Volz, GS, Fellbach  
Kristine Voss-Berg, PR, Düsseldorf  
Andreas de Vries, BR, Hannover  
Hans de Vries, GF, Seelze  
Jan de Vries, Bonn

Georg Wäsler, GS, München  
Anno Wagner, Mainz  
Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen  
Martina Walter, Hamburg  
Peter-Christian Walther, PR, Büttelborn  
Rolf Walther, GS, Stuttgart  
Gerd Wanders, Hattingen  
Hans-Dieter Warda, GS, Bergkamen  
Wilhelm Warner, WA, Hannover  
Dr. Ulrich Weber, Lünen  
Herbert Weber, Hamburg  
Marianne Weg, Düsseldorf  
Doris Wege, GS, Schlüchtern  
Bettina Wegner, WA, Köln  
Dieter Wehrhöfer, GF, Bielefeld  
Wolfgang Weiner, BR, Wölpinghausen  
Manfred Weiß, GF, Sulzbach-Rosenberg  
Hans-Jürgen Weißer, Freiburg  
Walter Weller, GS, Frankfurt  
Dr. Marianne Welteke, Hunzenberg  
Dr. Ulrike Wendeling-Schröder, WR, Düsseldorf

Mario Wenk, Mossautal  
Hermann Wenzel, GF, Hannover  
Gabriele Werner, WA, Bremen  
Rolf Werner, Hamburg  
Ulrich Westermann, Frankfurt  
Christian Wetekam, GF, Sinn-Fleisbach  
Gerhard Wick, GS, Glattbach  
Jörg Wiedemuth, WA, Düsseldorf

Reiner Wiegand, GS, Hemmingen  
Klaus Wiesenborn, GS, Kuchen  
Franziska Wiethold, GS, Ratingen  
Matthias Wilhelm, BR, Rethem/Aller  
Frank Wilhelmy, Bad Münster-Ebernburg  
Gerd Will, GS, Nordhorn  
Gert Wille, GF, Hannover  
Klaus Willkomm-Wiener, GS, Düsseldorf  
Prof. Dr. Tilmann Winter, Wiesbaden  
Rita Wißmann, GF, Paderborn  
Herbert Witt, Essen  
Herbert Wittek, BR, Salzgitter  
Alfred Wohlfart, GS, Ulm  
Holger Wohlleben, GS, Brake  
Dr. Frieder Otto Wolf, WA, Berlin  
Hans-Otto Wolf, BRV, Dortmund  
Jürgen Wolf, Braunschweig  
Rüdiger Wolff, GS, Düsseldorf  
Petra Wolfram, GS, Mainz  
Günter Wolters, GS, Essen  
Michael Wüst-Greim, GF, Wiesbaden

Dr. Herbert Wulf, WA, Pinneberg  
Dr. Beatrix Wupperman, WA, Hamburg

Prof. Dr. Ulrich Zachert, Apensen  
Gerhard Zambelli, GS, Heidelberg  
Jutta Zartner, Lage  
Burkhard Zastrow, Berlin  
Dr. Norbert Zdrowomyslaw, Hamburg  
Waldemar Zech, GF, Ludwigshafen  
Prof. Dr. Lothar Zechlin, Hamburg  
Prof. Dr. Axel Zerdick, Berlin  
Roland Ziemann, Hamburg  
Michael Zimball, GS, Göttingen  
Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg  
Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Aachen  
Gunnar Zirkler, BR, Garbsen  
Werner Zmuda, GS, Erkrath  
Erna Zmuda-Schamper, GS, Erkrath  
Horst Zöller, GS, Düsseldorf  
Johannes Zöller, GF, Köln  
Bruno Zwingmann, WR, Düsseldorf

## II. Langfassung des Memorandum

# 1. Rekordniveau und neuer Anstieg: Mehr Arbeitslosigkeit und Armut

## 1.1 Arbeitslosigkeit und Beschäftigung

Im Jahresschnitt 1987 lag die registrierte Massenarbeitslosigkeit mit rund 2,229 Millionen Personen auf gleich hohem Niveau wie im Vorjahr. Der leichte Rückgang der Zahlen im Jahre 1986 hat sich also nicht fortgesetzt, obwohl der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Entlastungsmaßnahmen nochmals ausgedehnt wurde. So stieg die Zahl der Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung sowie der betrieblichen Einarbeitung um über 66 000 oder 13 % an und erreichte einen Gesamtumfang von fast 600 000; rund zwei Drittel der betreffenden Personen waren vor Beginn der Maßnahmen arbeitslos gemeldet. Im Jahresschnitt befanden sich 306 300 Arbeitnehmer in solchen Bildungsmaßnahmen – 47 300 oder 18 % mehr als 1986. Die Zahl der jahresschnittlich in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigten betrug 114 700 Personen und lag damit um 12 300 oder 12 % über dem Stand des Jahres 1986. Arbeitslose, die das 58. Lebensjahr vollendet haben und ihre Bereitschaft erklären, zum nächstmöglichen Termin Altersruhegeld zu beantragen, müssen der Arbeitsvermittlung bekanntlich nicht mehr zur Verfügung stehen – sie erscheinen damit aber auch nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik. Jahresschnittlich nahmen 45 300 Personen diese Regelung in Anspruch – die Zahl der Arbeitslosen wurde dadurch gegenüber dem Vorjahr um 13 600 vermindert. Ohne den verstärkten Einsatz dieser drei Maßnahmen wäre die Zahl der registrierten Arbeitslosen um rund 75 000 höher gewesen. Im Jahresschnitt 1987 trug der Rekord-

Tabelle 1: Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik

Jahr	registrierte Arbeitslosigkeit		offizielle Arbeitslosenquote		Stille Reserve in Tsd.	Gesamt-Arbeitslosigkeit in Tsd.
	in Tsd. insg.	darunter Frauen	in % insg.	darunter Frauen		
1980	889	462	3,8	5,2	622	1 511
1981	1 272	619	5,5	6,9	748	2 020
1982	1 833	812	7,5	8,6	950	2 783
1983	2 258	985	9,1	10,1	1 120	3 378
1984	2 266	989	9,1	10,2	1 268	3 534
1985	2 304	1 015	9,3	10,4	1 212	3 516
1986	2 228	1 028	9,0	10,5	1 189	3 417
1987	2 229	1 021	8,9	10,2	1 182	3 411
1988 <sup>1</sup>	2 275				1 212	3 487

1 Schätzung des IAB

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

einsatz von rund 12 Mrd. DM aus der Kasse der Bundesanstalt für Arbeit für entlastende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu einer Verringerung der Zahl der registrierten Arbeitslosen in Höhe von fast 500 000 Personen bei.

Die im Jahresdurchschnitt 1987 noch relativ stabile Zahl registrierter Arbeitsloser verdeckt die bereits deutlich erkennbaren Anzeichen für einen nach unten gerichteten Arbeitsmarkttrend. In den beiden letzten Quartalen 1987 lag die Zahl der Arbeitslosen bereits wieder deutlich über den entsprechenden Vorjahreswerten; gleiches gilt für die saisonbereinigten Zahlen, die seit Juni 1987 durchgängig das Vorjahresniveau überschritten. Berücksichtigt man schließlich die jüngsten Manipulationen der Arbeitslosenstatistik, so erreichten die Arbeitslosenzahlen Ende 1987 den höchsten Dezember-Stand seit der Währungsreform. In die gleiche Richtung wies die Entwicklung beim Zuwachs der Erwerbstätigenzahlen: sie stiegen jahresdurchschnittlich nur noch um 150 000 – das waren rund 100 000 weniger als 1986.

Wieder steigende Arbeitslosenzahlen und merklich reduzierte Zuwachsraten bei den Erwerbstätigenzahlen sind die markantesten Eckpunkte einer »Eröffnungsbilanz« für die Arbeitsmarktentwicklung des laufenden Jahres. Die sich dahinter verborgenden Gefahren für den beginnenden konjunkturellen Abschwung können durch einen Vergleich mit den entsprechenden Zahlen des Jahres 1980 verdeutlicht werden; bezogen auf die Arbeitsmarktdaten war 1980 das Jahr vor dem letzten Abschwung – die Erwerbstätigenzahlen hatten ihren Höchststand erreicht, und die Zahl der Arbeitslosen zeigte erstmals eine wieder leicht steigende Tendenz (vgl. Tabelle 2). Im Abschwung kam es dann bis 1983 zum Abbau von 952 000 Arbeitsplätzen von abhängig Beschäftigten, die Arbeitslosigkeit stieg sogar um 1,370 Mio. Dieser Abbau von Arbeitsplätzen konnte auch in dem fünfjährigen Aufschwung nicht wieder kompensiert werden. 1987 lag die Zahl der abhängig Beschäftigten immer noch um 329 000 unter dem Niveau von 1980.

*Tabelle 2: Erwerbstätige und Arbeitslose*

Jahr	Erwerbstätige		Arbeitslose	jahresdurch- schnittlich in ABM Beschäftigte	jährliche Ein- tritte in FuU, betriebliche Einarbeitung
	insgesamt	abhängig Beschäftigte			
in 1000					
1980	26 328	23 009	889	41	247
1983	25 331	22 057	2 258	45	306
1987	25 955 <sup>1</sup>	22 680 <sup>1</sup>	2 229	115	596
Veränderung 1987 gegenüber 1980					
in 1000	— 373	— 329	+ 1 340	+ 74	+ 349
in %	— 1,4	— 1,4	+ 150,7	+ 180,5	+ 141,3

1 Schätzung des SVR

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, SVR 1987/88

Sollte die Arbeitsmarktentwicklung mit dem beginnenden wirtschaftlichen Abschwung eine auch nur annähernd vergleichbare Dynamik nach unten erreichen, so wird die Zahl der registrierten Arbeitslosen um das Jahr 1990 deutlich die 3-Millionen-Marke überschreiten. Begünstigt wird diese Gefahr dadurch, daß eine Ausweitung arbeitsmarktentlastender Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit aus finanziellen Gründen nicht in dem gleichen Umfang möglich sein wird wie in den vergangenen Jahren; die derzeitigen Auseinandersetzungen um die entsprechenden Positionen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit signalisieren hier eher ein »Ende der Fahnenstange«. Von Seiten der aus Beitragsmitteln finanzierten Arbeitsmarktpolitik ist daher kaum zusätzlicher kompensierender Flankenschutz zu erwarten. Ohne wirtschafts-, finanz- und beschäftigungspolitische Gegensteuerung droht daher ein Gesamtumfang der Arbeitslosigkeit (registrierte Arbeitslose plus stille Reserve) von 4 bis 5 Millionen Personen.

*Tabelle 3: Bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit*

Dauer der Arbeitslosigkeit	Bestand an Arbeitslosen (September 1987)			Anteil in % aller Arbeitslosen (Ende September)						
	insg.	davon Frauen	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
unter 1 Monat	255 583	120 151	21,2	18,3	14,9	11,5	11,6	12,3	12,2	12,1
1 bis unter 3 Monate	427 246	210 712	30,4	28,8	24,6	22,1	21,7	20,2	20,0	20,3
3 bis unter 6 Monate	336 129	166 771	18,8	19,5	18,3	17,0	16,2	15,8	15,6	16,0
½ bis unter 1 Jahr	417 822	200 953	16,7	20,5	24,2	24,5	21,7	20,7	20,2	19,8
1 bis unter 2 Jahre	331 874	166 155	7,8	9,1	13,5	17,7	17,3	16,9	16,3	15,8
2 Jahre und länger	338 296	159 840	5,1	3,9	4,4	7,2	11,5	14,1	15,6	16,1
Insgesamt	2 106 950	1 024 582	100,0	100,1	99,9	100,0	100,0	100,0	99,9	100,1
im Durchschnitt seit . . . Monaten arbeitslos	—	—	6,4	6,5	7,6	9,2	10,5	11,6	12,5	13,0

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Trotz der 1985 eingeführten Manipulation bei der statistischen Erfassung der Dauer der Arbeitslosigkeit stieg die Zahl der Langzeitarbeitslosen, deren Arbeitslosigkeit ein Jahr und länger betrug, auch im vergangenen Jahr um 2 % an. Mittlerweile ist bereits jeder dritte Arbeitslose ein Jahr oder länger und jeder sechste mindestens zwei Jahre ohne Arbeit. Nach der neuen Zählweise lag die Zahl der Langzeitarbeitslosen im September 1987 bei 670 170 Personen – nach dem bis einschließlich 1984 angewandten Verfahren dürfte sie sich auf 800 000 Personen zubewegen.

Die durchschnittliche Dauer der *abgeschlossenen* Arbeitslosigkeit hat sich mit rund 6,5 Monaten in den letzten drei Jahren kaum verändert. Weiterhin gestiegen ist demgegenüber die durchschnittliche Dauer der *anhaltenden* Arbeitslosigkeit – also derjenigen Personen, die sich im Arbeitslosenbestand befinden: hier stieg der Durchschnittswert von 12,5 Monaten im September 1986 auf 13 Monate im September des vergangenen Jahres an.

Ein nach wie vor gravierendes Problem stellt die mangelhafte finanzielle Absicherung der Arbeitslosen durch Leistungen des Arbeitsförderungsgesetzes dar. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld ist bekanntlich an strenge versicherungsrechtliche Voraussetzungen geknüpft, und die Bezugsdauer ist – gestaffelt nach Lebensaltersklassen – zeitlich begrenzt. Der im Prinzip zeitlich unbegrenzte Anspruch auf die niedrigere Arbeitslosenhilfe ist abhängig von einer Bedürftigkeitsprüfung – der gesetzliche Unterstützungssatz kann hiernach gekürzt oder ganz gestrichen werden.

In den vergangenen Jahren haben diese Konstruktionsprinzipien der Arbeitslosenversicherung vor dem Hintergrund hoher und langdauernder Arbeitslosigkeit dazu geführt, daß zum einen der Anteil von Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche kontinuierlich gestiegen ist und zum anderen innerhalb der Gruppe der Leistungsbezieher der Anteil der Arbeitslosengeld-empfänger ständig sank, während der der Arbeitslosenhilfe-

*Tabelle 4: Arbeitslose nach Art des Leistungsbezugs (Leistungsfälle im Jahresdurchschnitt)*

Jahr	registrierte Arbeitslose in 1 000		Leistungsfälle in 1 000				Leistungsfälle in %				Keine Leistungen oder Antrag noch nicht entschieden in %	
			Alg <sup>1</sup>		Alhi <sup>2</sup>		Alg <sup>1</sup>		Alhi <sup>2</sup>			
	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen
1980	889	462	454	246	122	38	51,1	53,2	13,7	8,2	35,2	38,5
1981	1 272	619	698	344	170	51	54,9	55,6	13,3	8,2	31,8	36,2
1982	1 833	812	926	402	291	79	50,5	49,5	15,9	9,7	33,6	40,8
1983	2 258	985	1 014	441	485	127	44,9	44,8	21,5	12,9	33,6	42,3
1984	2 266	989	859	376	598	157	37,9	38,0	26,4	15,9	35,7	46,1
1985	2 304	1 015	836	366	617	162	36,3	36,1	26,8	16,0	36,9	48,0
1986	2 228	1 028	800	371	601	164	35,9	36,1	27,0	16,0	37,1	48,0
1987	2 229	1 021	834	378	579	162	37,4	37,0	26,0	15,9	36,7	47,1

1 Arbeitslosengeld

2 Arbeitslosenhilfe

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

empfänger zunahm. Auch im vergangenen Jahr erhielten nur 1,4 von 2,2 Millionen Arbeitslosen geldliche Unterstützungsleistungen. Das Arbeitsförderungsgesetz gewährleistet also keineswegs eine flächendeckende Unterstützung der von Arbeitslosigkeit Betroffenen.

Allerdings hat sich diese Verringerung des Anteils der Leistungsbezieher 1987 nicht fortgesetzt: Erstmals seit sieben Jahren nahm der Anteil der Nicht-Leistungsempfänger leicht ab, sank der Anteil der Arbeitslosenhilfeempfänger und stieg jener der Bezieher von Arbeitslosengeld.

Diese Entwicklung ist in der Hauptsache auf Leistungsrechtsänderungen im Arbeitsförderungsgesetz zurückzuführen, die zum 1. Januar und vor allem zum 1. Juli vergangenen Jahres wirksam wurden. Mit diesen Maßnahmen, die einen Teil der vorausgegangenen Sozialdemontage zurückgenommen haben, wurde eine Verlängerung der durchschnittlichen Verweildauer im Arbeitslosengeldbezug erreicht; die Höhe der Leistungssätze wurde hingegen nicht verbessert.

Auch im laufenden Jahr ist mit einem weiteren Anstieg der Leistungsempfänger-Quote beim Arbeitslosengeld zu rechnen. Dies zum einen deswegen, da in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit der Anteil der Personen zunimmt, die wegen ihrer vorherigen Beschäftigung in der Regel die Anwartschaftsvoraussetzungen für den Lohnersatzleistungsbezug erfüllen. Eine Erhöhung der Leistungsempfängerquote könnte aber auch das Ergebnis des mit der 8. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes verschärf-ten Meldeverfahrens sein; wer sich nicht alle drei Monate beim Arbeitsamt meldet, wird künftig aus der Statistik gestrichen. Insbesondere bei denjenigen Arbeitslosen, deren Vermittlungsaussichten gering sind und die keinerlei Geldleistungen vom Arbeitsamt erhalten, ist daher mit einem stärkeren Herausdrängen aus der Statistik zu rechnen. Selbst unter sonst unveränderten Bedingungen erhöht sich allein hierdurch die Quote der Leistungsempfänger.

Nach wie vor sind Frauen von Arbeitslosigkeit besonders betroffen; sie stellen gegenwärtig fast die Hälfte aller Arbeitslo-

sen – weit mehr also, als ihrem Anteil an den Erwerbstätigen entspricht. Zwar ging die Frauenarbeitslosenquote im Jahre 1987 leicht zurück (von 10,5 % auf 10,2 %), sie liegt damit aber immer noch fast 30 % über der Arbeitslosenquote der Männer (8,0 %). Frauen müssen den zeitlich begrenzten Arbeitslosengeldanspruch häufiger voll ausschöpfen als Männer. Arbeitslosenhilfe erhalten sie vor allem aufgrund der sog. Bedürftigkeitsprüfung, d. h. der Tatsache, daß die Männer (noch) verdienen, in sehr viel geringerem Maße. Arbeitslose Frauen sind damit einerseits nach wie vor abhängig von ihren Männern, und sie sind deutlich stärker vom Ausgrenzungssprozeß aus dem Leistungsbezug des Arbeitsförderungsgesetzes betroffen. Unter den Beziehern von Arbeitslosengeld stellten Frauen im vergangenen Jahr noch den gleichen Anteil, den sie auch an den registrierten Arbeitslosen hatten (rund 45 %); von den Arbeitslosenhilfeempfängern waren allerdings nur noch rund 28 % Frauen. Rund drei Viertel jener Arbeitslosen, die nach Ausschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld keine Arbeitslosenhilfe erhalten, sind weiblichen Geschlechts. Die geschlechtspezifische Leistungsbezieherquote (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) betrug im vergangenen Jahr bei den Männern 72,3 %, bei den Frauen 52,9 %.

Die Arbeitslosigkeit konzentriert sich keineswegs nur auf bestimmte Personengruppen – immer deutlicher wird auch die regionale Ungleichverteilung von Arbeitslosigkeit. Schon allein aufgrund dieser Entwicklung regionaler Arbeitsmarktungleichgewichte entfernen wir uns immer mehr von der Verwirklichung des grundgesetzlichen Auftrages einer Gewährleistung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 GG) für die gesamte Bundesrepublik.

Seit jeher zählen Regionen wie Ostbayern, Ostfriesland oder auch das niedersächsische Zonenrandgebiet zu den von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Landstrichen; mittlerweile aber stehen auch die Montanreviere und die Küstenregion kaum besser da. Auf der Ebene der Bundesländer reichte die Skala der Arbeitslosenquoten 1987 von 5,1 % in Baden-Würt-

Tabelle 5: Regionales Gefälle der Arbeitslosigkeit

	Arbeitslosenquote		Erhöhung der Arbeitslosen- quote 1987 gegenüber 1980 (1980 = 100)	Abweichungen vom Bundes- durchschnitt in Prozentpunkten	
	1980	1987		1980	1987
Schleswig-Holstein	4,2	10,3	245	+ 0,4	+ 1,4
Hamburg	3,4	13,6	400	- 0,4	+ 4,7
Niedersachsen	4,7	11,4	243	+ 0,9	+ 2,5
Bremen	5,3	15,6	294	+ 1,5	+ 6,7
NRW	4,6	11,0	239	+ 0,8	+ 2,1
Hessen	2,8	6,7	239	- 1,0	- 2,2
Rheinland-Pfalz	3,8	8,1	213	0	- 0,8
Saarland	6,5	12,7	195	+ 2,7	+ 3,8
Baden-Württemberg	2,3	5,1	222	- 1,5	- 3,9
Bayern	3,5	6,6	189	- 0,3	- 2,3
Berlin (West)	4,3	10,5	244	+ 0,5	+ 1,6
Bundesrepublik	3,8	8,9	234	-	-

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

temberg bis 15,6 % in Bremen. Alleine im Ruhrgebiet waren vergangenes Jahr mehr Menschen arbeitslos gemeldet als in ganz Baden-Württemberg; und in den beiden Großstädten Hamburg und Köln wurden zusammen mehr Arbeitslose als in ganz Hessen gezählt – oder auch mehr als in den vier Großstadtbezirken Frankfurt, München, Nürnberg und Stuttgart insgesamt. Wie stark das regionale Gefälle der Arbeitslosigkeit mittlerweile ist, verdeutlicht die Spannweite von der niedrigsten zur höchsten Arbeitslosenquote: Ende Dezember 1987 lag sie in Göppingen bei 3,8 % und in Leer bei 21,9 %.

Das regionale Gefälle hat sich – bezogen auf die einzelnen Bundesländer – in den 80er Jahren deutlich erhöht. Bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 3,8 % in 1980 beließen sich die maximalen Abweichungen der Arbeitslosenquoten von diesem Durchschnittswert auf – 1,5 Prozentpunkte in Baden-Württemberg bzw. + 2,7 Prozentpunkte im Saarland. 1987 hat diese Streubreite deutlich zugenommen: Baden-Württemberg lag um 3,9 Prozentpunkte unter, Bremen um 6,7 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt.

Was hinsichtlich der Höhe der Arbeitslosenzahlen gilt, gilt in vergleichbarem Ausmaß auch für das regionale Gefälle bei der Dauer der Arbeitslosigkeit: In den Montanrevieren sind bereits rund 40 % der Arbeitslosen länger als ein Jahr erwerbslos; die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer liegt hier mehr als doppelt so hoch wie in Baden-Württemberg.

### *Neue Belastungen für die Bundesanstalt für Arbeit*

Bereits in den Jahren 1982 und 1983 war die Bundesanstalt für Arbeit, die gerade in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit eine besonders wichtige Aufgabe bei der Existenzsicherung Arbeitsloser spielt, eine Art »Sparkasse der Nation«. Über die Hälfte der Kürzungen im Zusammenhang mit den entsprechenden Bundeshaushalten ging zu Lasten der Arbeitslosen und Beitragszahler. Die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit wurden soweit gedrückt, daß trotz anhaltend hoher Massenarbeits-

losigkeit in den Jahren 1984, 1985 und 1986 ein Kassenüberschuß von insgesamt 5,5 Mrd. DM auflief.

Mit der siebten und achten Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes – letztere wird von den Koalitionsfraktionen schönfärberrisch als »Gesetz zur Ergänzung arbeitsmarktpolitischer Instrumente und zum Schutz der Solidargemeinschaft vor Leistungsmißbrauch« betitelt – greift der Finanzminister sehr nachhaltig in die Finanzreserven der Solidargemeinschaft ein. Die Überwälzung von Aufgaben, die bislang in die Zuständigkeit des Bundes gehörten, auf die Bundesanstalt entlastet den Bundeshaushalt jährlich um fast 1 Mrd. DM.

Die Gesetzesänderungen sehen vor, daß

- die Sprachförderung von Aussiedlern, Asylberechtigten und Kontingentflüchtlingen,
- die im Berufsbeihilfengesetz vorgesehene Förderung beruflicher Bildungsmaßnahmen und
- die Kosten für die Benachteiligtenprogramme

in Zukunft von der Bundesanstalt für Arbeit getragen werden.

Allgemein bildende Maßnahmen wie die Beseitigung von Bildungsdefiziten, der Erwerb des Hauptschulabschlusses oder die Verbesserung des Allgemeinwissens von Aussiedlern und Asylberechtigten lassen sich kaum als arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die zwingend der Bundesanstalt für Arbeit zuzuordnen sind, verstehen. Das eigentliche Ziel muß deshalb in der Entlastung des Bundeshaushaltes gesehen werden.

Eine weitere Stoßrichtung der Novelle liegt in der Demontage wichtiger Strukturelemente der Arbeitsvermittlung. Die bereits jetzt mögliche Einschaltung privater Dritter in die Arbeitsvermittlung, die schon im »Beschäftigungsförderungsgesetz« von 1985 eingeleitet wurde, wird mit der Zulassung von Rundfunk und Fernsehen als Werbeträger für Arbeitsangebote fortgesetzt. Die Stellenvermittlung Privater wird zudem erleichtert. Sie braucht nicht mehr von der Bundesanstalt genehmigt zu werden. Da zusätzliches Marketing von Stellen keineswegs das Angebot erhöht, bleibt als Ergebnis die weitere Aushöhlung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit.

Den Kostenabwälzungen und strukturellen Eingriffen stehen jedoch auch kleinere Leistungsverbesserungen gegenüber. Zu nennen ist hier die Verlängerung von Lohnkostenzuschüssen für ältere Langzeitarbeitslose. Acht Jahre lang kann das Arbeitsamt 75 % der Lohnkosten übernehmen. Die seit langem fällige Rücknahme der Kürzungspolitik steht allerdings nach wie vor aus. Noch immer erhalten ein gutes Drittel der Arbeitslosen keine Unterstützungszahlungen der Arbeitsämter; zudem wächst die Zahl der auf Sozialhilfe angewiesenen Arbeitslosen.

Als Eingeständnis des Versagens der offiziellen Arbeitsmarktpolitik muß der Versuch gewertet werden, durch weitere Manipulationen der Statistik den drohenden Anstieg der Arbeitslosigkeit zu bremsen. So sollen Arbeitslose – zumeist solche, die die Kürzungspolitik aus dem Unterstützungssystem ausgegrenzt hat – in Zukunft nur noch dann statistisch erfaßt werden, wenn sie sich alle 3 Monate erneut beim Arbeitsamt melden. Angesichts des maroden Stellenangebotes dürfte ein großer Teil der Arbeitslosen resignieren und in die stille Reserve abwandern.

Die Überwälzung von Aufgaben des Bundes auf die Bundesanstalt erhöht hier das Finanzdefizit 1988 auf 4,1 Mrd. DM, eine Summe, die zum größten Teil noch aus der Finanzreserve bezahlt werden kann. Stellt man für die Zukunft sinkende Beitragseinnahmen und steigende Ausgaben aufgrund wieder zunehmender Arbeitslosenzahlen in Rechnung, vergrößert sich 1989 das Defizit leicht auf 5 Mrd. DM. Der Spielraum für heute dringend erforderliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ist bereits jetzt nicht mehr gegeben. Gegenwärtig werden die Ausgaben für wichtige Qualifizierungsprojekte bereits eingeschränkt; notwendige Sonderprogramme in der Stahlindustrie, beim Bergbau und den Werften, die in erheblichem Maße über Qualifizierungsprojekte abgewickelt werden, sind zukünftig nicht mehr zu finanzieren.

## 1.2 Armut

Vor allem infolge der nach wie vor drückenden Arbeitsmarktlage ist die Zahl der Sozialhilfeempfänger auch im Jahre 1986 (letzte verfügbare Daten) wieder deutlich (+ 7,5 %) gestiegen – insgesamt über 3 Millionen Personen bezogen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt und/oder Hilfe in besonderen Lebenslagen. Allein die Zahl der auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesenen Personen betrug 1986 mehr als 2,2 Millionen. Unter Berücksichtigung der Dunkelziffer der Armut von rund 50 % vertieft sich die Spaltung der bundesdeutschen Bevölkerung – die Zahl derjenigen, die unter der Armutsgrenze liegen, beläuft sich auf über 5 Millionen Personen.

Die bereits über die letzten Jahre deutlich erkennbaren Strukturverschiebungen innerhalb der Armutsbewölkerung haben sich auch 1986 fortgesetzt: Die Bedeutung von Arbeitslosigkeit als Hauptursache der Gewährung laufender Hilfe zum Lebensunterhalt hat weiter zugenommen. Die Zahl der wegen Arbeitslosigkeit auf laufende Hilfe angewiesenen Haushalte

*Tabelle 6: Empfänger von Sozialhilfe (in 1 000)*

Hilfeart	1963	1973	1978	1983	1984	1985	1986
Hilfe zum Lebensunterhalt	838	918	1 335	1 725	1 837	2 058	2 239
1963 = 100	100	110	159	206	219	246	267
Hilfe in besonderen Lebenslagen	839	1 064	1 078	1 016	1 046	1 104	1 195
1963 = 100	100	127	128	121	125	132	142
insgesamt <sup>1</sup>	1 491	1 730	2 119	2 436	2 569	2 808	3 019
1963 = 100	100	116	142	163	172	188	202

1 Die Gesamtzahl entspricht nicht der Summe der beiden Gruppen, da Doppelzählungen herausgerechnet sind.

Quelle: Statistisches Bundesamt

stieg gegenüber dem Vorjahr um 108 000 oder 35 % auf 417 103 Haushalte. Da die sozialhilfe-statistische Kategorie »Verlust des Arbeitsplatzes« längst nicht den Gesamtumfang der durch Arbeitslosigkeit verursachten Armut erfaßt, dürfte sich die Zahl der infolge von Arbeitslosigkeit verarmten Haushalte auf deutlich über eine halbe Million belaufen. Unmittelbare Folge dieser Verschiebung unter den Hauptursachen der Hilfegewährung ist ein steigender Anteil sozialhilfebedürftiger Personen in den mittleren und jüngeren Altersklassen.

Zweifelhaft ist, ob die Leistungsverbesserungen im Arbeitsförderungsgesetz zukünftig dieser Entwicklung entgegenwirken können. Denn durch diese Maßnahmen wurde bisher lediglich die Verweildauer jener Personen im Arbeitslosengeldbezug verlängert, die auch nach bis dahin geltendem Leistungsrecht bereits die Voraussetzung für den Leistungsbezug erfüllten. Die Hürde »Anwartschaftsvoraussetzung« wurde hingegen nicht herabgesetzt. Damit aber unterblieb die sozialpolitisch

*Tabelle 7: Haushalte, die laufende Hilfen zum Lebensunterhalt empfangen, nach Hauptursache der Hilfegewährung*

Jahr	Haushalte insgesamt	Unzureichende Versicherungs- oder Versor- gungsansprüche	Verlust des Arbeits- platzes	Unzureichen- des Erwerbs- einkommen	Ausfall des Ernährers
1978	530 829	137 175	76 580	34 040	57 970
1980	823 951	212 470	80 893	55 659	108 377
1982	969 195	234 516	158 731	56 714	121 869
1983	1 055 239	236 807	203 616	64 081	135 300
1984	1 105 994	220 823	249 729	73 723	135 677
1985	1 237 458	221 240	308 790	86 668	153 838
1986	1 336 714	209 635	417 103	88 965	160 269
Veränderungen bis 1986					
1978 = 100	252	153	545	261	276
1982 = 100	138	89	263	157	132

Quelle: Statistisches Bundesamt

dringend notwendige Ausweitung des durch Leistungen des Arbeitsförderungsgesetzes erfaßbaren Personenkreises. Sämtliche in den letzten Jahren erschienenen Regional-Studien zur Neuen Armut weisen aus, daß der überwiegende Teil der wegen Arbeitslosigkeit auf Sozialhilfe angewiesenen Personen keinerlei Leistungen der Arbeitsämter erhält – d. h. nicht einmal die an eine Bedürftigkeitsprüfung gebundene Arbeitslosenhilfe. Da auch an der unzureichenden Höhe von Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe keine Verbesserungen vorgenommen wurden, wird der Anstieg von Sozialhilfebedürftigkeit durch die Verbesserungen im Arbeitsförderungsgesetz voraussichtlich nur in relativ geringem Umfang gemindert werden können.

## Exkurs

### Die Messung des Bedarfs: Regelsatz und Menschenwürde

Die Frage nach dem Niveau der materiellen Absicherung der Armen in der Bundesrepublik gewinnt vor dem Hintergrund steigender Sozialhilfeempfängerzahlen zunehmend an Bedeutung. Nach dem Bundessozialhilfegesetz sollen die laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt die Führung eines Lebens ermöglichen, das der »Würde des Menschen entspricht«. Diese laufenden Hilfen werden anhand von Regelsätzen bestimmt, die nach einem spezifischen Bedarfsbemessungssystem, dem »Warenkorb«, traditionell ermittelt wurden.

Seit sich die Krise des Arbeitsmarktes deutlich in steigenden Sozialhilfeauffwendungen niederschlägt, ist sowohl das Bedarfsbemessungssystem als auch die Höhe der Regelsätze strittig. Die Auseinandersetzung um diese Fragen erreichte zu Beginn der 80er Jahre einen Höhepunkt, als sich zeigte, daß eine zeitgemäße Weiterentwicklung, eine Befriedigung des aufgestauten Nachholbedarfs und eine angemessene Bewertung des »Warenkorbs« nach Einschätzung von Experten eine ca. 30pro-

zentige Regelsatzerhöhung verlangt hätten. Als Interessenvertreter der kostentragenden Kommunen stellten die kommunalen Spitzenverbände daraufhin diese Steigerung und gleichzeitig das gesamte »Warenkorbsystem« der Ermittlung der Regelsätze in Frage.

Ausgehend von einem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände wurde nach heftigen Auseinandersetzungen beschlossen, den Bedarf der Sozialhilfeempfänger künftig in erster Linie aus der Verbrauchsstatistik zu ermitteln. Dies ist der Hintergrund der sich über Jahre erstreckenden Diskussion eines neuen Bedarfsbemessungssystems, des sog. »Statistik-Modells«. Ausgangspunkt dieses Verfahrens ist das tatsächliche Verbrauchs- und Ausgabeverhalten bestimmter sozialer Gruppen im unteren Einkommensbereich, aus dem ein Regelsatz errechnet wird, der dem Menschenwürdepostulat des Bundessozialhilfegesetzes und der Verfassung entsprechen soll.

Durch bundespolitische Festschreibungen wurde während der ersten Hälfte der 80er Jahre der Anstieg der Regelsätze »gedeckelt«, so daß heute trotz spürbarer Erhöhungen der Regelsätze in den Jahren seit 1985 nicht mehr davon ausgegangen werden kann, daß sie ein Niveau aufweisen, das dem Menschenwürdepostulat entspricht.

Lange Jahre ist das reale Versorgungsniveau der Sozialhilfeempfänger sogar zurückgegangen. Verglichen mit der Entwicklung des Reallohnindex und dem realen Rentenniveau wird deutlich, daß die Sozialhilfeempfänger materiell vereidendeten und von der »üblichen« Einkommensentwicklung der Rentner und Lohnempfänger vollkommen abgehängt worden sind, das Leistungsniveau der Sozialhilfe mithin völlig unzureichend geworden ist (vgl. Tabelle 8).

Andere Berechnungen zeigen, daß durch das fiskalpolitisch motivierte Herabdrücken der Regelsätze im Zeitraum 1982–1984 alleinstehenden Hilfebedürftigen Einkommenseinbußen in Höhe von 20 DM monatlich zugemutet wurden. Bei Ehepaaren summieren sich diese Einbußen auf durchschnittlich 36 DM monatlich und bei Alleinstehenden mit zwei Kindern unter 16 Jahren auf durchschnittlich etwa 41 DM.

Tabelle 8: Nominal- und Realentwicklung des Eckregelsatzes sowie Reallohnindex und reales Rentenniveau im Bundesgebiet, 1962–1986

Jahr	Eckregelsatz Bundesgebiet: Nominalent- wicklung DM	Index der Nominal- entwicklung 1962 = 100	Preisindex <sup>1</sup> 1962 = 100	Eckregelsatz Bundesgebiet: Index der Real- entwicklung 1962 = 100	Reallohn-Index <sup>2</sup> 1962 = 100	Reales Rentenniveau <sup>3</sup> 1962 = 100
1962	107	100	100	100	100	100
1963	107	100	103	97	104	103
1964	114	107	106	100	109	108
1965	118	110	111	100	117	114
1966	120	112	115	97	119	119
1967	129	121	117	103	117	126
1968	131	122	119	103	123	134
1969	137	128	122	105	134	142
1970	155	145	126	115	149	146
1971	188	176	132	133	154	147
1972	203	190	139	136	158	148
1973	218	204	149	137	163	151
1974	236	221	159	139	165	158
1975	252	236	170	139	163	165
1976	268	250	178	141	169	174
1977	287	268	185	145	175	187

Jahr	Eckregelsatz Bundesgebiet: Nominalent- wicklung DM	Index der Nominal- entwicklung 1962 = 100	Preisindex <sup>1</sup> 1962 = 100	Eckregelsatz Bundesgebiet: Index der Real- entwicklung 1962 = 100	Reallohn-Index <sup>2</sup> 1962 = 100	Reales Rentenniveau <sup>3</sup>
						1962 = 100
1978	290	271	189	143	179	201
1979	297	278	195	142	185	203
1980	309	289	205	141	186	201
1981	328	307	218	141	183	198
1982	338	316	230	137	180	198
1983	345	322	238	135	179	198
1984	356	333	244	136	183	200
1985	385	360	249	145	182	202
1986	394	368	250	147	181	207

1 Preisindex für die Lebenshaltung von 2-Personen-Haushalten von Renten- und Sozialhilfeempfängern

2 Reallohnindex des Wochenlohns der Arbeiter in der Industrie

3 Renten der Arbeiter und Angestellten bei vierzig Versicherungsjahren mit dem Preisindex für die Lebenshaltung von 2-Personen-Haushalten von Renten- und Sozialhilfeempfängern bereinigt

Quelle: Armin Tschoepe: Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe nach §22 BSHG, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 67 (1987) 12, S. 441

An Entwicklungen des Jahres 1987 läßt sich verdeutlichen, daß trotz dieser unübersehbaren Vereinigungstendenzen auch weiterhin fiskalisch-opportunistisch mit dem Postulat der Verwirklichung der Menschenwürde und dem Lebenshaltungsniveau der Sozialhilfeempfänger umgegangen wird. Zugleich wird im folgenden ein in der breiteren Öffentlichkeit unbekanntes Entscheidungsverfahren über die Regelsatzfestlegung verdeutlicht, das dem wachsenden und zentralen Stellenwert dieser Frage nicht länger angemessen ist.

Auf der 63. Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Länder (ASMK) wurde im September 1987 der Beschuß gefaßt, das neu entwickelte Bedarfsbemessungssystem, das »Statistik-Modell«, zu einer geeigneten Grundlage zur Festsetzung der Regelsätze in der Sozialhilfe zu erklären. Die Arbeits- und Sozialminister bzw. -senatoren kamen überein, in ihren jeweiligen Ländern die Umsetzung des »Statistik-Modells« einzuleiten. Zwar verzeichnete man keine Gegenstimme bei diesem Beschuß und der angesprochenen Empfehlung, aber die Länder Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein enthielten sich der Stimme.

Dieser Beschuß würde bei konsequenter Umsetzung in den Ländern eine 10prozentige Erhöhung der Regelsätze erzwingen. Während nun diese Erhöhung der Regelsätze für die Wohlfahrtsverbände die unterste Grenze des Vertretbaren markiert, wird sie samt dem »Statistik-Modell« von den Betroffenen-Initiativen als unzulänglich abgelehnt.

Ganz anders motiviert sind die Stellungnahmen der Kostenträger zu diesem Beschuß: Ihnen bietet das »Statistik-Modell«, dereinst von ihnen selbst mit dem Ziel der Kostenersparnis propagiert, offensichtlich immer noch zu viel. Inzwischen ist es zu einer schlagkräftigen Abwehrfront gegen den Beschuß der ASMK gekommen. Eine »fachpolitische« Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sieht u. a. Kumulationsvorteile bei großen Bedarfsgemeinschaften und beklagt eine Verletzung des »Abstandsgebotes« zu den unteren Lohngruppen, ohne zu fragen, ob diese Lohngruppen

zur Führung eines Lebens ausreichen, das der Würde des Menschen entspricht.

Es mehren sich darüber hinaus die Zeichen, daß die Enthaltungen auf der 63. Konferenz der Arbeits- und Sozialminister bzw. -senatoren eigentlich ablehnende Stellungnahmen waren. Niedersachsen lehnt inzwischen das »Statistik-Modell« offen als ungeeignet ab. In Bremen ist die Umsetzung Ende des Jahres 1987 völlig offen. Ähnliche Reaktionen kommen aus anderen Bundesländern. Inzwischen hat die Länderfinanzministerkonferenz das neue Bedarfsbemessungssystem in seiner gegenwärtigen Form als ungeeignet bezeichnet. Auf diesem Standpunkt steht inzwischen auch die Innenministerkonferenz. Die Landesfinanzminister haben zudem unter Vorsitz des Bundesfinanzministers beschlossen, sich gegen eine Erhöhung der Sozialhilfe zu wenden. So haben also selbst die Minister und Senatoren, die für eine Umsetzung des »Statistik-Modells« votierten, keine uneingeschränkte Rückendeckung in ihren jeweiligen Regierungen.

Vor dem Hintergrund dieser Aktivitäten ist inzwischen die Frage zu stellen, ob das in vielerlei Hinsicht kritikwürdige »Statistik-Modell« mehr als nur eine Episode darstellt. Offenbar vertragen die politischen, fiskalischen und sozialen Verhältnisse der Bundesrepublik gegen Ende der 80er Jahre überhaupt keine feststehenden Methoden der »Quantifizierung der Menschenwürde« mehr, da so ein fiskalisch-opportunistisches Vorgehen, eine Fixierung des Unterstützungs niveaus der Armutsbevölkerung »nach Kassenlage« erschwert wird. Von einem solchen fiskalisch-opportunistischen Vorgehen wäre auch dann zu sprechen, wenn die nach dem »Statistik-Modell« angezeigte 10prozentige Erhöhung der Regelsätze über Jahre verteilt und gestreckt erfolgen würde.

Dafür, daß sich die »Kassenlage« der Kostenträger der Sozialhilfe (vor allem der Kommunen) bessern wird, spricht zu Beginn des Jahres 1988 wenig. Das Rekorddefizit des Bundes und die nicht zuletzt durch die achte Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes verursachte kritische Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit verhindern beschäftigungspolitische Initiativen

bzw. eine bessere finanzielle Absicherung der Arbeitslosen. Während von dieser Seite und von der konjunkturellen Entwicklung die Sozialhilfebedürftigkeit zunehmen wird, entzieht die geplante (teilweise schon vorgezogene) Steuerreform den Kommunen Einnahmen; die verbleibenden Einnahmen wiederum werden von der konjunkturellen Entwicklung negativ beeinflußt werden. Diese wahrscheinliche Zukunftsentwicklung wird nicht zuletzt dazu beitragen, daß die Gewährleistungspraxis der Sozialhilfe weiter verschlechtert wird etwa durch Verschärfungen der Sozialhilferichtlinien, die Verkürzung des Beratungsanspruchs, den Einsatz der »Hilfe zur Arbeit« als eine Art »zweiter Bedarfsprüfung« u. a. m.

Vor diesem Hintergrund ist die von den Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Bremen und Saarland Ende Januar gestartete Initiative, den Bund zur Hälfte an der »Bewältigung der Soziallasten« zu beteiligen, als ein Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen. Dieser Vorschlag könnte den finanziellen Spielraum eröffnen, der nötig ist, um eine Verbesserung der Sozialhilfe durchzuführen. Insgesamt gesehen greift diese Initiative jedoch zu kurz, ist nicht auf eine Beseitigung oder Verminderung der Verarmungsrisiken abgestellt, und ihre Erfolgschance ist eher gering zu veranschlagen.

Die drohende Gefahr, daß zukünftig die Sozialhilfeempfänger bzw. die Armutsbevölkerung vollends vom »Zug der Zeit« materiell abgehängt und verelendet wird, kann nur durch politische Entscheidungen abgewendet werden, die in klarem Gegensatz zur derzeitigen Politik stehen:

1. Durch eine aktive Beschäftigungspolitik wäre auf die Gesellschaftsverhältnisse verändernd einzuwirken, die materielle Not, soziale Ausgliederung und gesellschaftliche Polarisierung unablässig hervorbringen. Gelingt es nicht, die Quellen der Not zu verstopfen, ist Sozialhilfe stets finanziell überlastet und gesellschaftspolitisch ineffektiv.

2. Insbesondere wenn die Initiative der Länder, den Bund an den Sozialhilfeausgaben zu beteiligen, nicht realisiert wird, ist

durch ein Notprogramm die finanzielle Lage derjenigen Kommunen zu heben, bei denen hohe Sozialausgaben mit schwacher Finanzkraft zusammentreffen. Schließlich ist eine Gemeindefinanzreform zu fordern, die der Auszehrung der Kommunalfinanzen entgegenwirkt.

3. Die der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssysteme, insbesondere die Leistungen der Arbeitslosenversicherung, müssen erheblich verbessert werden. Die Mechanismen der Leistungsverkürzung und Aussteuerung sind aufzuheben. Der Bund muß sich stärker an der Absicherung der Arbeitslosigkeit beteiligen. Die nicht erst mit der achten Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes einsetzende Überwälzung von Finanzierungslasten auf die Arbeitslosenversicherung ist rückgängig zu machen. Vor dem Hintergrund der bestehenden, dringend zu bekämpfenden Verarmungsrisiken, der zunehmenden Zerrüttung langfristig stabiler, sozial abgesicherter und angemessen bezahlter Arbeitsverhältnisse ist eine bedarfsorientierte Mindestsicherung, d. h. ein Mindestniveau der Geldleistungen, einzubauen, das ein Leben in »Menschenwürde« real ermöglicht. Eine derartige Sockelung der Geldleistungen ist sowohl bei Arbeitslosigkeit als auch im Falle der Invalidität und des Alters erforderlich.

4. Ein jährlicher Armutsbericht der Bundesregierung soll zur Politisierung eines der bedrückendsten sozialen Gegenwartsprobleme beitragen. Ziel einer solchen Politisierung sollte u. a. sein, daß über die mit der Armut zusammenhängenden Probleme nicht länger ohne Beteiligung der Betroffenen und der breiteren Öffentlichkeit fiskal-opportunistisch verhandelt und entschieden werden kann.

Durch eine aktive Beschäftigungspolitik, ein Notprogramm und eine Verstärkung der der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssysteme würden die Kommunen den Spielraum wiedergewinnen, der zur Anhebung der laufenden Leistungen der Sozialhilfe auf das Niveau der bedarfsorientierten Mindestsicherung erforderlich ist. Die bedarfsbezogene Mindestsicherung ist für alle Zweige des Systems sozialer Sicherung und für

die Sozialhilfe auf einheitlichem Niveau festzusetzen und nach dem Warenkorbprinzip zu ermitteln. Mehrbedarfeszuschläge und in angemessenem Umfang auch Kosten der Unterkunft sind einzurechnen. Die Vergabekriterien für die Mindestsicherung müssen durch Einschränkung des unterhaltsverpflichteten Personenkreises und durch Erhöhung der Freigrenzen weniger diskriminierend ausgestaltet werden (vgl. ausführlicher dazu: *Memorandum '85*, S. 152 ff.; *Memorandum '87*, S. 214 ff.).

Sollte es nicht gelingen, wesentliche Schritte des umrissenen Konzepts zu realisieren, droht die Fortsetzung der schon seit Jahren anhaltenden Zerstörung einer bedarfsorientierten Armenpolitik. Dies bedeutet steigende Not für die bereits jetzt Armen und trostlose Perspektiven für alle die, die von sozialem Abstieg bedroht werden.

### 1.3 Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses

In den letzten Jahren haben instabile Beschäftigungsverhältnisse rasch zugenommen. 1984 hatten 83,6 % aller abhängigen Beschäftigten eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung. 1986 waren es nur noch 80,0 %. Immer weniger Menschen in der Bundesrepublik wiesen in den letzten Jahren ein stabiles Beschäftigungsverhältnis auf. Bezieht man das gesamte Erwerbspersonenpotential, also auch die registrierten Arbeitslosen und die stille Reserve als Bestandteil der flexiblen Reservearmee ein, so ist der Anteil der unbefristet Vollzeitbeschäftigten von 72 % 1984 auf 69,4 % 1986 gesunken. Das in vielen politischen und gewerkschaftlichen Auseinandersetzungen um tariflichen und gesetzlichen Schutz erkämpfte Normalarbeitsverhältnis beginnt abzubrockeln. Dies ist zum ersten eine direkte Folge der Massenarbeitslosigkeit. Mit der hohen Arbeitslosigkeit hat sich die Verhandlungsposition der Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt beträchtlich verschlechtert. Arbeitsbedingungen werden zunehmend diktieren und nicht mehr ausgehandelt. Die Arbeitgeber haben insbesondere in den

Bereichen Gestaltungsmöglichkeiten, in denen gesetzliche oder tarifliche Regelungen der Arbeitsverhältnisse fehlen. Das Arbeitsrecht und die Tarifverträge begrenzen die regelmäßige Wochenarbeitszeit zwar nach oben; vor allem in den 80er Jahren wurde jedoch deutlich, daß die wohl gravierendste Regelungslücke in der Nichtbegrenzung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit nach unten lag. Die Unternehmer sind völlig frei, beim Abschluß eines Arbeitsverhältnisses jede Arbeitszeit unterhalb der regelmäßigen tariflichen Arbeitszeit anzubieten. Zunehmend wird diese Regelungslücke genutzt, und es werden insbesondere Arbeitsverträge unterhalb der Sozialversicherungsgrenze angeboten. Von politischer Seite ist diese Ent-

*Tabelle 9: Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse  
– in 1000 –*

	1984	1985	1986
1. Unbefristete Vollzeitbeschäftigte <sup>1</sup>	18 406	18 049	17 943
2. Teilzeitbeschäftigte insgesamt	2 901	2 885	2 996
a) davon unbefristet <sup>2</sup>	2 686	2 628	2 694
3. Befristete Beschäftigte	925 <sup>3</sup>	1 509 <sup>4</sup>	1 794 <sup>5</sup>
4. Arbeitnehmer insgesamt	22 017	22 186	22 431
-----	-----	-----	-----
5. (2a und 3) in % von 4	16,4 %	18,6 %	20,0 %
-----	-----	-----	-----
6. Arbeitslose	2 266	2 304	2 228
7. Stille Reserve <sup>6</sup>	1 268	1 212	1 189
8. Summe 4+6+7	25 551	25 702	25 848
-----	-----	-----	-----
9. (2a+3+6+7) in % von 8	28,0 %	29,8 %	30,6 %

1 Einschließlich Auszubildende

2 Berechnet auf der Grundlage der EG Arbeitskräftestichprobe, des Mikrozensus und der FORSA-Umfrage

3 EG Arbeitskräftestichprobe

4 Mikrozensus

5 FORSA Umfrage

6 Berechnet vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

wicklung nicht nur hingenommen, sondern noch gefördert worden. So zählen beispielsweise nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz die geringfügig Teilzeitbeschäftigten nicht mehr zur Zahl der Beschäftigten eines Betriebes, nach der sich der betriebliche Kündigungsschutz bemisst. Im wesentlichen kann die Politik hier jedoch als eine Politik des Unterlassens gekennzeichnet werden, da bestehende Regelungslücken nicht gefüllt wurden.

Zum zweiten ist die Zunahme flexibler bzw. instabiler Arbeitsverhältnisse Resultat politischer Eingriffe. Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz wird der Kündigungsschutz eingeschränkt und der Einsatz von Leiharbeitern erleichtert. Dieses Gesetz zielt vor allem auf eine Ausdehnung der Randbelegschaften. Die Eingriffe in das Streikrecht und das Betriebsverfassungsgesetz sollen kollektive Handlungsmöglichkeiten der Belegschaften einschränken und damit den Vorrang von individuellem, in diesem Falle gleich abhängigem, Handeln vor kollektivem Handeln absichern, das durch verbindliche Normen erst individuelle Aktionsspielräume auf dem Arbeitsmarkt eröffnet. Die nächste Etappe der Deregulierung zielt mit dem Arbeitszeitgesetz auf die Flexibilisierung des betrieblichen Einsatzes der Stammbelegschaften. Die etappenweise und zeitlich gestreckte Deregulierung ließ bei manchen Beschäftigten die Illusion aufkommen, daß nur einige Randgruppen betroffen würden. Diese Illusion erweist sich bei Betrachtung des Gesamtpaketes als trügerisch.

Im folgenden sollen kurz die Auswirkungen des »Beschäftigungsförderungsgesetzes« und die wesentlichen Inhalte des Arbeitszeitgesetzes gekennzeichnet werden.

### *1.3.1 Folgen des »Beschäftigungsförderungsgesetzes«*

Das am 1. Mai 1985 in Kraft getretene »Beschäftigungsförderungsgesetz« hat mittlerweile deutliche Spuren auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen. Bis dahin war eine Befristung eines Arbeitsvertrages nur bei Vorliegen eines rechtfertigenden

Grundes möglich. Mit dem »Beschäftigungsförderungsgesetz« wurde dieser Arbeitnehmerschutz jedoch teilweise außer Kraft gesetzt: befristete Verträge können ohne einen rechtfertigenden Grund bis zu 18 Monaten (bei Unternehmensgründungen und in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten bis zu 24 Monaten) ausgedehnt werden, und Leiharbeitnehmer können bis zu 6 Monaten (bisher 3 Monate) an den gleichen Entleiher ausgeliehen werden.

Das »Beschäftigungsförderungsgesetz« hat zu einer kräftigen Expansion der ungesicherten Randbelegschaften beigetragen. Der Anteil der befristet Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten hat sich von 1984 bis 1986 von 4,2 % auf rund 8 % verdoppelt. Besonders verbreitet sind befristete Tätigkeiten bei Teilzeitbeschäftigten. Dies belegt, daß die Dispositionsmöglichkeiten über die Dauer der durchschnittlichen Arbeitszeit und die Länge des Arbeitsverhältnisses zunehmend kombiniert genutzt werden.

Die Zahl der befristet beschäftigten Arbeitnehmer ist heute fast ebenso hoch wie die Zahl der registrierten Arbeitslosen. Als potentielle Arbeitslose müssen die etwa 2 Millionen »Zeitverträgler« bereits auf dem Arbeitsmarkt Ausschau halten.

Allein vom Sommer 1984 bis zum Herbst 1986 erhöhte sich ihre Zahl um 800 000 bis 900 000. Dennoch hat dieses Gesetz keine Einstellungswelle ausgelöst. Der Beschäftigungsanstieg blieb insgesamt weit hinter der Entwicklung der Zeitverträge zurück. So wurden in erheblichem Umfang vormals unbefristete Arbeitsverträge über den Weg der Entlassung und nachfolgender Wiedereinstellung in befristete Arbeitsverhältnisse umgewandelt.

Ein Zehntel aller im November 1986 befristet Beschäftigten hatte bereits zuvor beim selben Unternehmen einen befristeten Vertrag gehabt. Umwandlungen einer befristeten Arbeitsstelle in einen Dauerarbeitsplatz sind hingegen viel seltener. Nur 3 % der unbefristet Beschäftigten hatten vorher beim selben Arbeitgeber mit einem befristeten Arbeitsvertrag gearbeitet. Die Behauptung der Bundesregierung, mit dem »Beschäftigungsförderungsgesetz« könne das Beschäftigungsniveau positiv

beeinflußt werden, hat sich als falsch erwiesen. Selbst der Sachverständigenrat kommt zu dem Ergebnis, daß die Erleichterung von Einstellungen und Entlassungen zwar bisher ungenutzte Produktivitäts- und Rentabilitätsvorteile eröffnet hat, hingegen »ein quantitativer empirischer Nachweis für eine positive Beschäftigungswirkung letztendlich nicht zweifelsfrei zu führen (ist).« (Jahresgutachten 1987/88, Ziffer 389)

Insgesamt hat das »Beschäftigungsförderungsgesetz« einen schlechenden Umbau des Arbeitsmarktes begünstigt. Den bisher vorliegenden Untersuchungsergebnissen zum Trotz behauptet der Sachverständigenrat: »Daß sich die befürchtete Spaltung der Arbeitnehmerschaft in Stammbelegschaft und Randbelegschaft, die sozial gewichtige Einwände gegen sich hat, verstärken könnte, hat bisher keine Bestätigung gefunden« (Ziffer 391). Doch die amtliche Arbeitslosenstatistik belegt das Gegenteil:

Gegenwärtig müssen sich etwa 400 000 bzw. jeder sechste der neu gemeldeten Arbeitslosen im Jahr deshalb bei den Arbeitsämtern registrieren lassen, weil der Zeitvertrag ausläuft. Befristete Beschäftigte tragen ein überdurchschnittliches Arbeitsmarktrisiko. 1986 haben bereits 17,2 % der Arbeitslosen ihren Arbeitsplatz verloren, weil der Arbeitsvertrag automatisch auslief.

Obwohl sich die steigenden Arbeitsmarktrisiken erst mit zeitlicher Verzögerung in der Arbeitslosenstatistik bemerkbar machen, steigt der Anteil der Arbeitnehmer, die nach Auslaufen des Zeitvertrages arbeitslos werden, kontinuierlich. Trotz Wirtschaftsaufschwung und steigender Beschäftigtenzahl war der Anteil der Arbeitnehmer, die nach Auslaufen des Zeitvertrages arbeitslos wurden, 1986 mehr als doppelt so hoch wie im Krisenjahr 1982.

Von den arbeitslosen Angestellten kommt mittlerweile etwa jeder Vierte aus einem befristeten Arbeitsverhältnis. Auch bei den Frauen sind überdurchschnittlich viele Arbeitslosmeldungen auf das Ende einer befristeten Beschäftigung zurückzuführen.

*Tabelle 10: Zugänge in Arbeitslosigkeit nach befristeter Beschäftigung (ohne ABM und ohne Ausbildungsverhältnisse) in % aller Zugänge aus abhängigen Arbeitsverhältnissen*

Jahr	Männer	Frauen	insgesamt
1982	6,8	10,9	8,4
1983	9,5	13,7	11,1
1984	10,5	16,2	12,8
1985	14,3	18,4	16,0
1986	16,0	18,8	17,2

Quelle: W. Adamy, Beschäftigungsförderungsgesetz – Brücke zu Arbeit oder zu Arbeitslosigkeit, in: Soziale Sicherheit 6/1987, S. 166

Viele melden sich dabei nicht einmal arbeitslos, weil sie in der kurzen Zeit keine Leistungsansprüche aufbauen konnten und kaum Hoffnung haben, daß ihnen die Arbeitsämter eine Stelle vermitteln. Sie schlagen sich durch, mal hier ein Job, mal da eine Aushilfstätigkeit. Instabile Beschäftigung, Mehrfacharbeitslosigkeit und die dadurch bedingten Risiken nehmen deutlich zu.

Allein im vergangenen Jahr vermittelten die Arbeitsämter 716 621 Arbeitsstellen, die bis zu 7 Tagen befristet waren; von den verbleibenden 1,3 Mio. Arbeitsvermittlungen über 7 Tage waren 1987 nochmals 43,1 % befristet.

Mehr und mehr Arbeitnehmer müssen sich mit einer Folge von befristeten Arbeitsverhältnissen zufrieden geben. Fast ein Viertel (22 %) der schon längere Zeit berufstätigen Arbeitnehmer, die Ende 1986 befristet arbeiteten, hatten nach einer gewerkschaftlichen Studie schon bei ihrer letzten Tätigkeit ein befristetes Arbeitsverhältnis gehabt.

Sehr schnell wird hier eine negative Berufskarriere eingeleitet, weil sogenannte »Job-Hopper« als unzuverlässig gelten. Die Chancen der betroffenen Arbeitnehmer, im Beruf dauerhaft Fuß zu fassen, werden so immer ungünstiger. Für viele Arbeitnehmer sind Zeitverträge folglich mit einer Verschlechterung der individuellen Arbeitsmarktchancen verbunden.

### *1.3.2 Zurück hinter 1938: Entwurf zu einem neuen Arbeitszeitgesetz*

Während die erste Etappe der gesetzlichen Deregulierung der Arbeitsverhältnisse auf die Ausweitung der Randbelegschaften zielte, geht es mit dem Entwurf eines Arbeitszeitgesetzes um die Flexibilisierung des Einsatzes der Stammbelegschaften. Dieser Entwurf wurde schon 1984 in den Bundestag eingebracht, dann aber wohl aus zwei Gründen nicht weiterverfolgt. Zum einen sollte der Widerstand gegen eine Deregulierung durch eine zeitliche Streckung der Maßnahmen geschwächt werden. Zum andern sollten erst die Tarifabschlüsse vor allem im Metallbereich 1984 und 1987 abgewartet werden; denn das Arbeitszeitgesetz verändert die »Geschäftsgrundlage« der Tarifverträge und hätte u. U. die Ablehnung von Flexibilisierungsvorschlägen der Unternehmerseite in den Verhandlungen erhöht.

In der Begründung des »Entwurfs eines Arbeitszeitgesetzes« der Bundesregierung heißt es, wie bisher »solle die Gesundheit der Arbeitnehmer durch Begrenzung der höchstzulässigen täglichen Arbeitszeit durch Festlegung von Mindestruhepausen... sowie durch eine Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen geschützt werden«. Es gehe nur um eine Entbürokratisierung und Modernisierung des Gesetzes sowie um einen »praxisnahen, sachgerechten und effektiven Arbeitsschutz«.

Im wesentlichen ist in dem Entwurf den Sach- und Effektivitätsgesichtspunkten der Arbeitgeberseite Rechnung getragen worden, da entscheidende Schutzworschriften aufgeweicht worden sind:

1) Die tägliche Arbeitszeit kann ohne jede Begründung auf 10 Stunden verlängert werden, wenn im Durchschnitt von 3 Monaten 8 Stunden werktäglich nicht überschritten werden (§ 1). Der Vorschlag des Bundesrates, den Ausgleichszeitraum auf 4 Monate zu erweitern, ist schon akzeptiert worden. Danach können 4 Monate lang 60 Stunden pro Woche gearbeitet werden, wenn nur in den beiden Monaten zuvor und danach zum Ausgleich durchschnittlich 20 Stunden pro Woche gear-

beitet wird. Die tägliche Höchstarbeitszeit und die Dauer des Ausgleichszeitraumes können noch durch Tarifvertrag oder auf Weisung des Arbeitgebers in der Landwirtschaft, in Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen, öffentlichen Verwaltungen, Stiftungen und Kirchen sowie durch Ausnahmegenehmigungen der Aufsichtsbehörden bzw. Rechtsverordnungen der Bundesregierung (soweit dies aus betrieblichen Gründen erforderlich ist und wenn dem kein Tarifvertrag entgegensteht) erweitert werden. Die bisherige normale Arbeitszeit von täglich 8 Stunden ist damit zu einer rein statistischen Durchschnittsgröße degradiert; die täglichen, wöchentlichen und monatlichen Höchstarbeitsgrenzen sind gegenüber der alten Arbeitszeitordnung erweitert worden, obgleich dies eine beträchtliche Gefährdung der Arbeitnehmer beinhaltet: Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz hat festgestellt, daß die Hälfte aller tödlich Verunglückten die letzten 7 Tage vor ihrem Unfall mehr als 40 bis 42 Stunden gearbeitet haben. Das Arbeitszeitgesetz enthält außerdem keinerlei Definition von Mehrarbeit und legt keine Mehrarbeitsvergütungen mehr fest (wie noch die Arbeitszeitordnung in den §§ 6 und 15). Saisonal schwankende Wochenarbeitszeiten sollen also durch den Abbau von Überstundenzuschlägen für die Unternehmen auch noch finanziell attraktiv gemacht werden.

2) Die Ruhepausen von Männern und Frauen werden angeglichen, wodurch vor allem längere Ruhepausen für Frauen bei überlangen Arbeitszeiten gekürzt werden (bisher 1 Stunde Pause bei mehr als 9 Stunden täglicher Arbeitszeit, jetzt eine dreiviertel Stunde Pause). Schutzvorschriften sind entfallen, nach denen für Pausen besondere Räume vorzusehen sind und eine Beschäftigung im Betrieb gestattet ist (z. B. keine Arbeitsbereitschaft während der Pausen) (AZO § 12, 2). Pausen müssen nicht mehr vorher festgelegt werden und können damit in Form einer Rufbereitschaft je nach Kundenandrang oder Maschinenlauf flexibel, d. h. kapazitätsorientiert, eingebaut werden. Die Ruhezeiten zwischen zwei Arbeitsschichten von bisher 11 Stunden können in bestimmten Bereichen (Krankenhäuser, öffentliche Verwaltungen etc.) verringt werden.

## Übersicht 1: Neuregelungen im Arbeitszeitgesetz – Entwurf 1987

Regelungsgegenstand	AZO 1938	AZGE 1987 Bundesregierung	DGB-Forderungen zum Arbeitszeitgesetz
tägliche Höchstarbeitszeit	8 Std.	8–10 Std.	8 Std.
Wochenarbeitstage	6	6	5
wöchentliche Höchstarbeitszeit	48 Std.	48–60 Std.	40 Std.
Mehrarbeit	ab 9 bzw. 49 Std.	keine Regelung	nur ausnahmsweise; grundsätzlich Freizeitausgleich
Nachtarbeit	Verbot für Arbeiterinnen	erlaubt	Verbot für alle Frauen und grundsätzlich Einschränkung auch für Männer
Sonntagsarbeit	grundsätzlich verboten; Ausnahmen	Ausweitung wegen „Wettbewerb“	nur für unumgängliche Fälle
Pausen	Frauen ● 20 Minuten bei 4 1/2–6 Std. Arbeitszeit ● 30 Minuten 6–8 Std. ● 45 Minuten 8–9 Std. ● 60 Minuten über 9 Std.  Männer ● 30 Minuten über 6 Std. ● Kurzpausen in Schichtbetrieben	Männer und Frauen ● 20 Minuten 4 1/2–6 Std. ● 30 Minuten 6–9 Std. ● 45 Minuten über 9 Std.	● Erholzeiten bzw. bezahlte Kurzpausen bei maschinenabhängiger Arbeit ● 30 Minuten bezahlte Arbeitsunterbrechung im Mehrschichtbetrieb

3) Im Grundsatz bleibt Sonntags- und Feiertagsarbeit zwar untersagt. Durch einen weiten Ausnahmekatalog, der die bisherigen Ausnahmen in der Gewerbeordnung bei weitem überschreitet, wird dieses Sonntagsarbeitsverbot durchlöchert. Bis-her hieß es in der Gewerbeordnung, daß Sonntagsarbeit erlaubt ist, wenn sie zur »Verhütung des Verderbens oder des Mißlin-gens von Arbeitsergebnissen« notwendig ist. Nach der Regie-rungsvorlage soll Sonntagsarbeit jetzt zusätzlich möglich sein »bei Arbeiten, die aus chemischen, biologischen, technischen oder physikalischen Gründen einen ununterbrochenen Fort-gang auch an Sonn- und Feiertagen erfordern« (Arbeitszeitge-setz-Entwurf § 7, 1, 19), wobei kein Verderben von Rohstoffen oder hoher Ausschuß mehr erforderlich ist. Die Bundesregie-rung kann zusätzlich für bestimmte Bereiche aus Gründen des »Gemeinwohls« Ausnahmebestimmungen erlassen, ebenso für Betriebe, in denen eine Unterbrechung nur mit »erheblichen Schwierigkeiten möglich ist«. Hier besteht genügend Spiel-raum, auch rein wirtschaftliche »Schwierigkeiten« zu berück-sichtigen oder als »Gemeinwohl« auszugeben, so daß die Bun-desregierung sehr flexibel eine Ausweitung der Betriebszeiten in einzelnen Branchen genehmigen kann (z. B. in der Chip-Produktion oder in der Textilindustrie).

4) Angeblich aus Gründen der »Gleichbehandlung von Frauen und Männern« wird das Nachtarbeitsverbot für Arbei-terinnen aufgeweicht. Zunächst wurde die Nacht definitorisch verkürzt. Sie beginnt jetzt erst um 22.00 gegenüber früher um 20.00 Uhr. Ferner kann Nacharbeit für Arbeiterinnen aus »gewichtigen Gründen« genehmigt werden. Schließlich gilt das Nachtarbeitsverbot nur für Schichten von mindestens 7 Stun-den. Arbeiterinnen können also nachts durchaus teilzeitbe-schäftigt werden, oder falls sie vollzeitbeschäftigt sind, kann ihre Schicht in die Nacht hineinreichen oder in ihr beginnen. Damit sind alle vollkontinuierlichen Schichtmodelle auch in reinen Frauenbetrieben denkbar. Einem kürzlich vorgelegten Gutachten zur Nacharbeit ist zu entnehmen, daß bei nachts arbeitenden Frauen die Schlafdefizite besonders hoch sind, da die Frauen durch Haushalt und Kinder tagsüber zusätzlich

belastet werden. Der DGB folgert: »Da die Mehrfachbelastung nicht Männer, sondern wegen der traditionellen Rollenverteilung nur Frauen trifft, ist u. E. der Schluß zwingend, daß Nachtarbeit für Frauen schädlicher ist als für Männer, die, wenn sie in Nachtarbeit tätig sind, von Familienmitgliedern – ebenfalls aufgrund des traditionellen Rollenverständnisses – mehr Rücksichtnahme verlangen können und erhalten, als sie nachtarbeitenden Frauen von Familienmitgliedern entgegengebracht würde.« Diese Position erscheint angesichts der gesundheitsschädlichen Auswirkungen der Nachtarbeit für alle unzureichend. Die GRÜNEN gehen daher zu Recht einen Schritt weiter. Sie wollen Nachtarbeit für Männer und Frauen gleichermaßen untersagen und nur begrenzte Ausnahmen zulassen.

5) Schließlich verkehrt das Gesetz das Regel-Ausnahme-Verhältnis im Arbeitsschutz. Alle Vorschriften enthalten so viele Ausnahmeregelungen, daß in Zukunft u. U. selbst die aufgeweichten Mindestgrenzen des Arbeitszeitgesetzes zur Ausnahme werden können. Dabei sind folgende Typen von Ausnahmen vorgesehen: Erstens gelten die Vorschriften nicht für bestimmte Branchen (z. B. tägliche Höchstarbeitszeit gilt nicht für Krankenhäuser, öffentliche Verwaltung etc.). Zweitens können Bund, Länder oder Aufsichtsbehörden Ausnahmeverordnungen erlassen, die nicht mehr wie bisher durch »dringende Bedürfnisse« sondern z. T. nur durch »betriebliches Interesse« (bei der Höchstarbeitszeit und z. T. bei der Sonntagsarbeit und Nachtarbeit von Arbeiterinnen) zu rechtfertigen sind. Drittens ist der Spielraum für abweichende Tarifvereinbarungen erweitert (z. B. bei der täglichen Höchstarbeitszeit, der Festlegung des Ausgleichszeitraums, Vereinbarungen von 12-Stunden-Schichten an Sonntagen). Viertens schließlich können Ausnahmen auch durch Betriebsvereinbarungen festgelegt werden, soweit Tarifverträge das zulassen. Da die Gewerkschaften im Vertrauen auf die Gültigkeit der Arbeitszeitordnung in der Vergangenheit vielfach darauf verzichtet haben, parallele oder bessere Schutzworschiften in den Tarifverträgen zu verankern, sind die Tarifverträge voller Regelungslücken. Die Unternehmer werden Druck auf die schwächsten Betriebs-

räte (u. U. mit einer nichtgewerkschaftlichen Mehrheit) ausüben, um Vorreiterregelungen zu vereinbaren. Deren Verallgemeinerung sollen sich die Gewerkschaften in den folgenden Tarifverhandlungen nur schwer entziehen können, da sich ja ansonsten die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Betrieben auseinander entwickeln. Zudem können abweichende Regelungen z. B. bei der Höchstarbeitszeit bzw. dem Ausgleichszeitraum von nichttarifgebundenen Betrieben durch Betriebsvereinbarung oder bei Nichtbestehen eines Betriebsrates durch schriftliche Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer übernommen werden. Ausnahmeregelungen werden sich damit also sehr schnell in Kleinbetrieben und Unternehmen, die nicht dem Arbeitgeberverband angehören, verbreiten. Gerade dort, wo der innerbetriebliche »Anwalt« der Beschäftigten, der Betriebsrat, fehlt, wird der Arbeitsschutz de facto außer Kraft gesetzt. Durch diese gestaffelten Ausnahmeregelungen ist in das Gesetz eine Deregulierungs dynamik eingebaut, die sich aus der verschärften Konkurrenz zwischen Betrieben ergibt und der notfalls durch staatliche Eingriffe nachgeholfen wird.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß die minimalen Schutzvorschriften des Gesetzes im Laufe seiner Beratung noch weiter verschlechtert werden. So hat der Bundesrat schon angemahnt, daß »wichtige Einrichtungen wie z. B. die Datenverarbeitungsanlagen ohne größere Hemmnisse auch zur Nachtzeit und an Wochenenden genutzt werden können«. Die Bundesregierung will dies überprüfen, beruhigt den Bundesrat aber mit dem Hinweis, daß sie »lebenswichtigen Interessen« der Industrie bereits mit ihren Ermächtigungen nach § 9, Abs. 1 Nr. 2 Rechnung tragen kann.

Das Gesetz wird nicht mehr wie andere Deregulierungspläne mit dem Argument eingebracht, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Zu offensichtlich ist die arbeitsplatzsparende Wirkung eines flexibleren Einsatzes der Arbeitskraft. Gesundheit und außerbetriebliche Lebensplanungen spielen praktisch überhaupt keine Rolle mehr in diesem Gesetz. Alle denkbaren

Modelle der variablen Arbeitszeit und der Verlängerung der Betriebszeiten, die in der rasch wachsenden Branche der Arbeitszeitberater ausgeheckt werden, sind auch praktizierbar, insbesondere in Kombination mit Teilzeit und befristeter Beschäftigung. Das Haupthindernis für die volle Ausschöpfung des Arbeitszeitgesetzes sind die Tarifverträge. Die Arbeitgeber werden in die kommenden Tarifverhandlungen als »Gegenleistung« schon für Lohnerhöhungen und erst recht für weitere Arbeitszeitverkürzungen Forderungen zur Anpassung der Tarifverträge an die Arbeitszeitordnung einbringen. Die Gewerkschaften sollen wieder aus der Offensive, in die sie durch ihre erfolgreiche Arbeitszeitpolitik gelangt sind, in die reine Defensive gedrängt werden.

## 1.4 Die Umverteilung geht weiter

Wegen der sinkenden Preise für die Importe konnten die Gewinn- und Lohneinkommen im vergangenen Jahr insgesamt rascher steigen als das reale Brutto-Sozialprodukt. Die Importpreise sanken weiter, jetzt vor allem bedingt durch den Verfall des Dollarkurses, so daß sich die Austauschbedingungen der Bundesrepublik mit dem Ausland abermals nachhaltig verbesserten. Die Folge war, daß trotz eines nur noch anderthalbprozentigen Produktionswachstums im Inland real drei Prozent mehr zu verteilen und zu verwenden blieben. Die Tarifpolitik hat den auf diese Weise erweiterten Verteilungsspielraum nicht registrieren und daher auch nicht voll ausschöpfen können. Gleichwohl stieg der Netto-Lohn der Arbeitnehmer real nochmals um 1,6 %. Damit erreichten die Netto-Reallöhne erstmals wieder den Stand des Jahres 1980. Die Wiedererlangung des schon vor sieben Jahren einmal erreichten Lebensstandards beinhaltet natürlich keine Kompensation der zwischenzeitlichen Einbußen, und es bedeutet bei inzwischen beträchtlich größerem Sozialprodukt auch nicht, daß die damaligen Verteilungsrelationen wiederhergestellt wären. Diese verschoben sich

vielmehr weiter zu Lasten der Arbeitnehmer. 1987 sank die bereinigte Lohnquote weiter auf 60,6 % und lag damit unter dem Niveau von Anfang der 60er Jahre (vgl. Tabellenanhang A 11).

Auch die Massenkaufkraft insgesamt (Arbeitnehmer- und Transfereinkommen) reichte 1987 wieder an das Niveau von 1980 heran. Die preisbereinigten Kapitaleinkommen überragten es jedoch um mehr als 40 % (vgl. Tabellenanhang A 9 und A 10). Die Umverteilung zu ihren Gunsten hat sich mit einem realen Plus von 5,4 % auch im letzten Jahr fortgesetzt, obwohl bei nur noch schwacher Produktionsentwicklung eher das Gegenteil zu erwarten war. Ein Grund dafür ist auch die Entwicklung der Besteuerung, an der die Entlastungen aus 1986 nichts Grundlegendes geändert haben.

#### *Steuerbelastung in %*

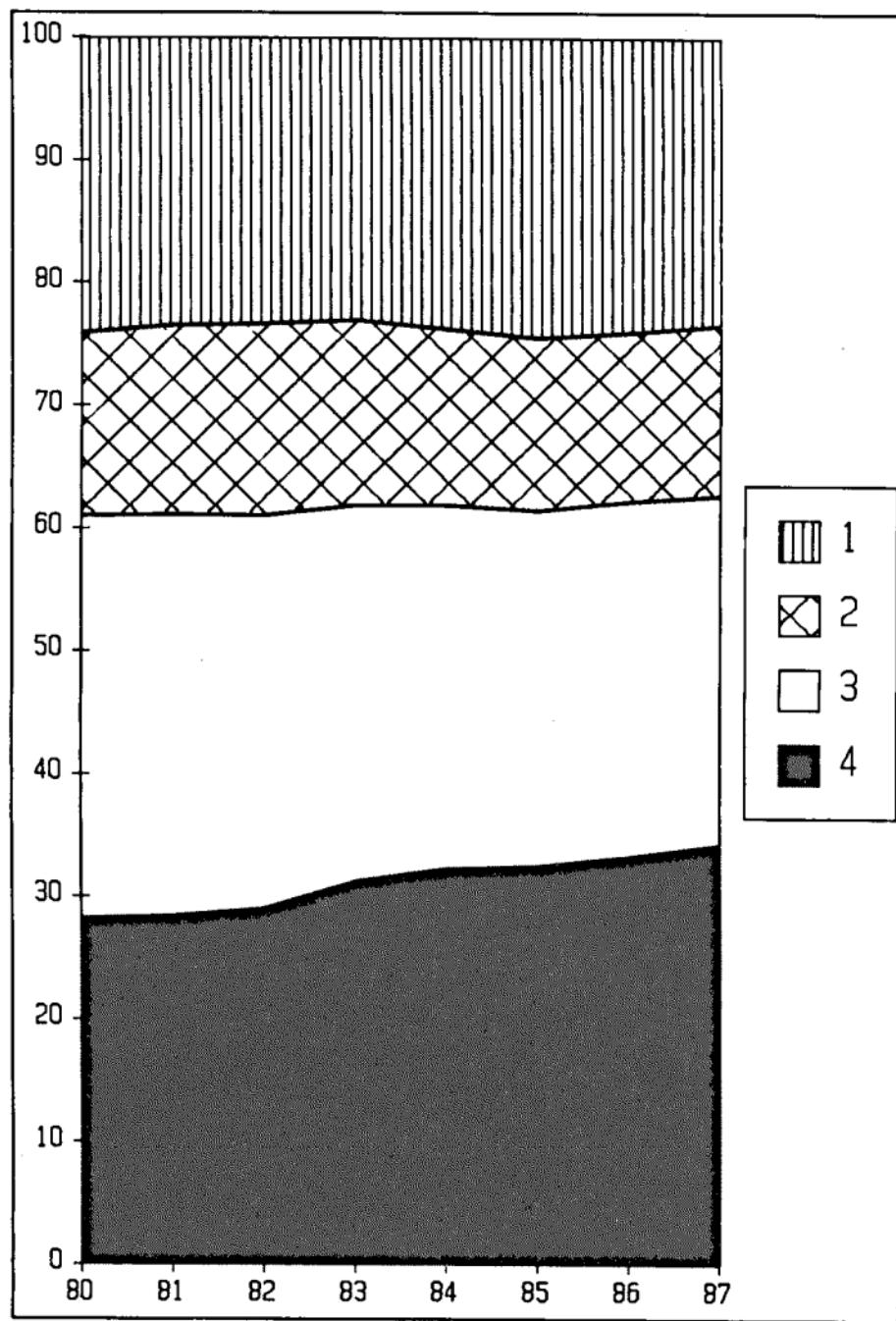
Jahr	Lohn	Gewinn
1980	16,2	19,7
1981	16,2	18,5
1982	16,8	18,4
1983	17,3	15,6
1984	17,8	15,0
1985	18,5	16,0
1986	18,2	14,8
1987	18,8	13,4

(Lohn: Bruttolohn- und Gehaltssumme; Gewinn: private Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen; Steuern: Lohnsteuer/Gewinn- und Vermögensteuern)

Quelle: Tabelle A10 und A12 im Tabellenanhang

1987 wurden fast sieben Prozent mehr Bruttogewinne erzielt, aber 3,5 % weniger Steuern darauf gezahlt als im Vorjahr. Bei derart ausgeprägten Korrekturen der Verteilungsergebnisse durch den Staat kann sich eine Gesamtbetrachtung der Einkommens- und Kaufkraftrelationen nicht sinnvoll allein an

Schaubild 1: Einkommensanteile netto in % des BSP



1 Staat

2 Sozialtransfers

3 Lohn

4 Kapital

Bruttogrößen orientieren. Darüber hinaus müssen die ausgewiesenen privaten Nettogewinne noch um die entsprechenden Abschreibungen aufgestockt werden. Nur so entsteht eine den Nettoarbeitseinkommen vergleichbare Größe, die die Gesamtkaufkraft der Kapitaleinkommen repräsentiert. Wegen der Einbeziehung der Abschreibungen und als Ausdruck aller inlandsverfügbarer Kaufkraft ist unsere Bezugsbasis das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen.

*Tabelle 11: Netto-Einkommensquoten in % des Bruttosozialprodukts (zu Marktpreisen)*

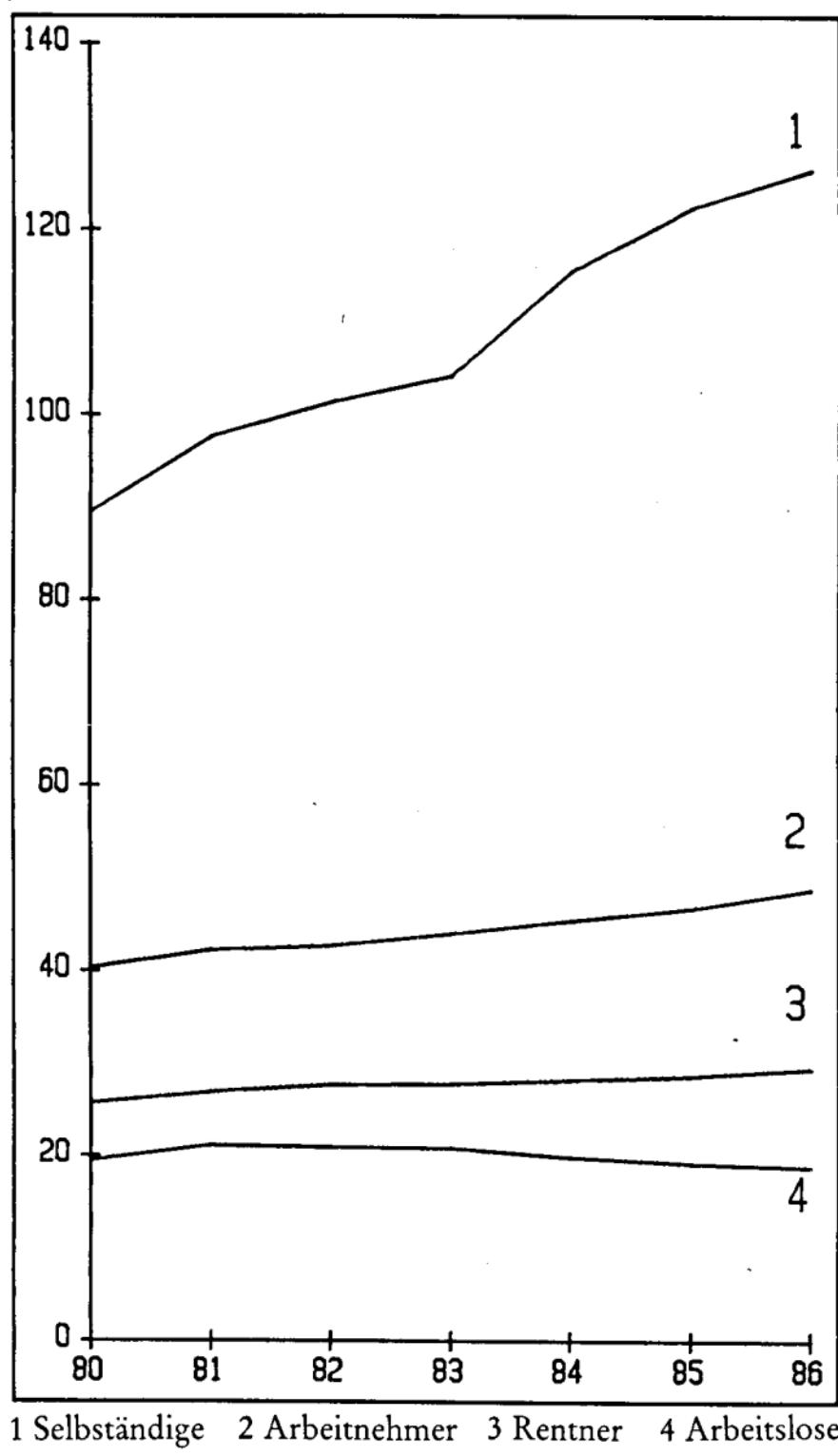
Jahr	Staat <sup>1</sup>	Sozial-transfers	Löhne <sup>2</sup>	Massen-	Kapital-
				einkommen <sup>2</sup> (2+3)	einkommen <sup>2</sup> (2+3)
1	2	3	4	5	
1980	24,1	14,9	32,8	47,7	28,2
1981	23,5	15,4	32,7	48,1	28,4
1982	23,4	15,6	32,0	47,6	29,0
1983	23,1	15,1	30,6	45,7	31,2
1984	23,8	14,4	29,6	44,0	32,2
1985	24,5	14,1	29,0	43,1	32,4
1986	24,0	13,8	29,0	42,8	33,2
1987	23,4	13,9	28,5	42,4	34,2

1 Verfügbares Staatseinkommen (= Steuern + SV-Beiträge - Transfers - Subventionen - Zinssaldo) ohne freiwillige SV-Beiträge, aber mit staatlichen Abschreibungen und vor Abzug anderer als der Sozialtransfers

2 jeweils wie alle anderen Größen ohne Preisbereinigung

Diese Nettoquoten zeigen deutlich (Tabelle 11), in welchem Ausmaß sich die schon zuvor begonnene Umverteilung von Löhnen zu Kapitaleinkommen seit 1982 beschleunigte. Deren Tempo hat sich seither nicht verringert, obwohl inzwischen die Zahl der Lohn- und Gehaltsempfänger größer geworden ist. Die obige Entwicklung belegt auch, daß die Schrumpfung des Nettolohnanteils nicht etwa dazu diente, über höhere Sozialtransfers die Arbeitslosigkeit oder die Renten zu finanzieren.

*Schaubild 2: Verfügbare Haushaltseinkommen  
jährlich in Tsd. DM*



Auch deren Anteil wurde zurückgedrängt. Einziger Nutznießer der beträchtlichen Umschichtungen in der Verteilung waren die Kapitaleinkommen. In einer Gegenüberstellung mit der Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen deuten sie sich bereits an (vgl. Schaubild 2).

Die Selbständigenhaushalte konnten ihr Nettoeinkommen seit 1980 um über 41 % erhöhen und verfügten zuletzt durchschnittlich (einschließlich der Landwirte) über mehr als 126 000 DM jährlich. Die kräftigste Aufstockung erfolgte 1984, also ein Jahr nach der stärksten Expansion der Kapitaleinkommen. Die großen Gewinnzuwächse wurden mangels betrieblicher Verwendungsmöglichkeit verstärkt ausgeschüttet bzw. privat entnommen. Die Haushaltseinkommen der Arbeitnehmer stiegen von 1980–86 mit 21 % etwas stärker als die individuellen Nettolöhne (18 %; vgl. Tabellenanhang A 12).

Die seit 1983 schrumpfenden Haushaltseinkommen Arbeitsloser (– 3,3 %) wurden in ihrer Wirkung noch durch Preiserhöhungen verstärkt. Real ergab sich eine 8prozentige Kaufkrafteinbuße binnen drei Jahren – ein Ergebnis der Abdrängung vieler Arbeitsloser in die Arbeitslosen- und Sozialhilfe, aber auch der Kürzung des Arbeitslosengeldes. Das durchschnittliche Jahreseinkommen einer Arbeitslosenfamilie betrug 1986 nur 18 800 DM. Pro Familienmitglied und Monat standen damit nur ca. 700 DM zur Verfügung. Verglichen mit einem Arbeitnehmerhaushalt (48 800 bzw. 1 540 DM) hatten Arbeitslosenfamilien damit nur noch 45 % des Einkommens je Familienmitglied zur Verfügung, drei Jahre zuvor waren es noch 55 %. Gegenüber den Selbständigen, die pro Kopf durchschnittlich über monatlich 3 400 DM verfügten, lag das Einkommen der Arbeitslosenfamilienmitglieder lediglich bei einem Fünftel.

## 2. Die Konjunktur: Abschwung mit unkalkulierbaren Risiken

### 2.1 Der Aufschwung hat begonnen

Der Konjunkturzyklus, der mit der Krise von 1980/82 begonnen hatte, ist 1987 zu Ende gegangen. Der etwa fünfjährige Aufschwung war dabei außerordentlich schwach und zögernd. Seine Hauptmerkmale waren, verglichen mit vorangegangenen konjunkturellen Belebungsphasen:

- ein sehr niedriges Wirtschaftswachstum;
- stagnierende Investitionen bei hohen eigenen Finanzierungsmitteln;
- weiter rückläufige Beschäftigung und steigende Arbeitslosigkeit;
- ein kräftiger Zuwachs der Exporte, ein hoher Außenbeitrag;
- eine massive Umverteilung zu Lasten der Löhne und Gehälter;
- stabile Importpreise.

Markant schlägt sich die überzyklische Wachstumsverlangsamung in der Beschäftigungsentwicklung nieder. Die Zahl der abhängig Beschäftigten erhöhte sich zwischen 1976 (Beschäftigungstiefpunkt des letzten Zyklus) und 1980 immerhin noch um 1,1 Millionen. Zwischen 1983 (letzter Beschäftigungstiefpunkt) und 1987 errechnet sich nur noch ein Zuwachs um 600 000 Arbeitnehmer. Wurde 1980 der vorangegangene zyklische Beschäftigungsgipfel (1973) nochmals minimal überschritten, so liegt die Beschäftigung 1987 um fast 400 000 unter dem Stand von 1980.

Tabelle 12: Drei Konjunkturzyklen im Vergleich<sup>1</sup>

Zyklus	1966–1973	1974–1980	1981–1987
Kapitalstock <sup>2</sup>	+ 5,4	+ 3,7	+ 2,8
Abhängig Beschäftigte	+ 0,6	+ 0,1	- 0,2
Privater Verbrauch	+ 4,6	+ 2,8	+ 1,5
Staatsverbrauch	+ 3,8	+ 2,9	+ 1,4
Investitionen insg.	+ 3,8	+ 0,9	- 0,2
- Ausrüstungen	+ 4,9	+ 3,4	+ 1,7
- Bauten	+ 2,7	0,0	- 1,4
Export	+ 8,9	+ 4,9	+ 3,8
Bruttonsozialprodukt	+ 4,1	+ 2,4	+ 1,5
Industrieproduktion <sup>3</sup>	+ 4,8	+ 1,0	- 0,7

1 Jahresdurchschnittliche Veränderungen in %, feste Preise

2 Bruttoanlagevermögen der Unternehmen

3 Produzierendes Gewerbe

Quellen: Stat. Bundesamt

### 2.1.1 Die Investitionsschwäche

Die Schwäche der Investitionstätigkeit ist eine für alle Wirtschaftsbereiche zutreffende Erscheinung, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. So nahmen die realen Ausrüstungsinvestitionen des Unternehmenssektors weiter zu. Allerdings errechnet sich für den Zeitraum 1981 bis 1987 nur eine jahresdurchschnittliche Zuwachsrate von 1,7 % – der Stand von 1980 wurde nur um etwa 10 % übertroffen. Im Unternehmenssektor haben die industriellen Investitionen 1985/86 vorübergehend stark expandiert. Auf längere Sicht allerdings scheint die Investitionstätigkeit bei den Unternehmen des Dienstleistungsgerwerbes überdurchschnittlich zuzunehmen.

Die Investitionen der Gebietskörperschaften und des Wohnungsbaus haben dagegen real abgenommen. Der Staat – in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – hat 1987 real etwa 10 % weniger investiert als 1980. Im Wohnungs-

bau haben die Investitionen über den Zyklus hinweg stagniert, bei rückläufiger Tendenz in den letzten Jahren.

Eine »durchaus beachtliche Investitionsdynamik« (SVR, Z. 102) entwickelten dagegen die Unternehmen des Dienstleistungsgewerbes im weiteren Sinne. Hervorzuheben ist zunächst die starke Expansion der Investitionen der Bundespost: Mehr als ein Drittel der Investitionszunahme des Unternehmenssektors (ohne Wohnungsbau) entfällt auf dieses Unternehmen, das seine Investitionen real um etwa 70 % zwischen 1980 und 1987 ausgedehnt hat. Dies dürfte vor allem mit der Einführung neuer Technologien zusammenhängen. Die Schwächen der anderen Bereiche können dadurch aber nicht ausgeglichen werden. Eine besondere »Investitionsdynamik« ist außerdem nur noch bei den Kreditinstituten und bei den »übrigen Dienstleistungsunternehmen« auszumachen. Da letztere inzwischen mehr als halb soviel wie die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes investieren, ist eine Erklärung dieser vergleichsweise starken Investitionszunahme erforderlich. Zwischen 1980 und 1987 haben die nominalen Anlageinvestitionen dort um etwa 50 % zugenommen, von 30 auf etwa 45 Mrd. DM jährlich. Dieser Anstieg lässt sich aber weitgehend durch die Zunahme der Investitionen des Anlagenleasing erklären, die nach Angaben des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung im gleichen Zeitraum um nominal gut 14 Mrd. DM (von 13 auf 27,5 Mrd. DM) ausgeweitet wurden. »Verleaste« Ausrüstungen, Fahrzeuge und Gebäude werden dann statistisch als Investitionen der »Übrigen Dienstleistungsunternehmen« erfaßt, wenn die Leasinggeber rechtlich selbständige Unternehmen sind – dies ist aber inzwischen in fast allen Leasing-Geschäften die Regel. Da etwa 36 % der geleasten Anlagen auf die Industrie entfallen (18 % auf den Handel), korrigiert sich dadurch das Bild der industriellen Investitionsschwäche etwas. Zu erwähnen ist aber auch, daß inzwischen 15 % der Leasing-Investitionen auf Pkw-Vermietungen an Private entfallen, das Bild der »dynamischen« Investitionen im Dienstleistungsbereich also hierdurch etwas korrigiert wird. 1986 entfallen etwa 4 Mrd. DM an zusätzlichen »Investitionen« auf geleaste private Pkw.

Ohne die Leasingbranche ergibt sich bei den »Übrigen Dienstleistungsunternehmen« im Zeitraum 1980/87 also nur eine minimale Zunahme der nominalen Bruttoanlageinvestitionen von rund 17 auf 18 Mrd. DM. Hier zeigt sich nebenbei, zu welch falschen Schlußfolgerungen inzwischen die nach dem »Eigentümerkonzept« berechneten Investitionsstatistiken führen können.

Tatsächlich gilt also das Prädikat der Investitionsschwäche im abgelaufenen Zyklus für fast alle Sektoren – mit nur sehr wenigen Ausnahmen, welche besonders die Kreditinstitute, die Bundespost und die vier großen Exportsektoren (Pkw, Maschinen, Elektro, Chemie) betreffen.

Die Hintergründe zunehmender Investitionen in diesen Sektoren sind die Bedeutungszunahme der Finanzdienstleistungen, die Rationalisierung vor allem im Zusammenhang mit der Kommunikationstechnologie und Marktanteilsgewinne im Außenhandel. Dies reicht aber bei weitem nicht aus, um die Investitionsschwäche in der übrigen Wirtschaft zu kompensieren. Die Rationalisierungsinvestitionen führen im Gegenteil zu einer Effektivierung des Anlagenbestandes und bilden somit den Hintergrund sinkender Ausrüstungsinvestitionsquoten.

### *2.1.2 Der Konjunkturverlauf 1987: Konjunkturstütze Konsum*

Auf der Nachfrageseite ist der Private Verbrauch die maßgebliche konjunkturelle Triebkraft geblieben. Er hat zwar schwächer als 1986, aber doch weit kräftiger als die übrigen großen Nachfrageaggregate zugenommen. Der Zuwachs der Arbeits- und Sozialeinkommen hat – bei unveränderter gesamtwirtschaftlicher Sparquote – eine fast gleichgroße Zunahme der Konsumnachfrage ausgelöst. Die erneute Verbesserung der Terms of Trade mit dem Ausland (Rückgang der Importpreise von 6 % bei fast stabilen Exportpreisen) hat zu einer annähernden Stabilität der Verbraucherpreise geführt und so auch bei weiter rückläufiger Lohnquote einen deutlichen Kaufkraftzu-

wuchs ermöglicht. Ohne diese importierte Preisstabilität, welche sowohl dem Preisverfall für Rohstoffe (Rückgang des Dollarkurses um ein Drittel seit 1980) als auch dem Rückgang des Dollarkurses seit Anfang 1985 geschuldet ist, wäre die Kraft der konjunkturellen Belebung sicher schon früher erschöpft gewesen. Der Aufschwung wurde insbesondere durch den Preisverfall für Rohöl zum Jahreswechsel 1985/86 verlängert.

Die Jahre 1986/87 zeigen aber auch, welch unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Wirkungen ein kräftiger Kaufkraftzuwachs entfaltet, abhängig von seiner Verteilung: Die ebenfalls teilweise ölpresbedingte kräftige Ausdehnung der Unternehmensgewinne um netto 6,5 % ging einher mit einer Abschwächung der Investitionsdynamik. Die weit höheren Kaufkraftgewinne im Unternehmenssektor lösten dort keine zusätzliche Investitionsnachfrage aus, während der Anstieg der Masseneinkommen (Nettoarbeitseinkommen und Sozialeinkommen) um 3,5 % mit einer gleichgroßen Erweiterung der Privaten Nachfrage verbunden war.

Die öffentliche Haushaltspolitik hat – zum Teil unbeabsichtigt – 1987 geringfügig zur Stabilisierung der Konjunktur beigetragen, die Effekte blieben aber gering. Der Staatsverbrauch expandierte zwar ungefähr im Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, aber langsamer als im Jahre 1986. Die öffentlichen Investitionen, die sich 1986 etwas erholt hatten, stagnierten real. Da aber gleichzeitig die öffentlichen Einnahmen (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) langsamer als die Ausgaben zunahmen, erhöhte sich der Finanzierungssaldo sehr deutlich um 14 Mrd. auf etwa 38 Mrd. DM. Da die Erhöhung des öffentlichen Finanzierungssaldos wesentlich auf den Rückgang der »Vermögenseinkommen« der öffentlichen Haushalte um 5½ Mrd. DM (vor allem Bundesbankgewinn) zurückzuführen ist, bewirkt die Vergrößerung des öffentlichen Finanzierungssaldos keine entsprechende Nachfragesteigerung.

Die Lohnsteuern und Sozialbeiträge sind ähnlich stark bzw. stärker als die öffentlichen Ausgaben angestiegen. Der scharfe Rückgang der Körperschaftsteuereinnahmen und der starke Anstieg der Lohnsteuern dürfte zudem strukturell zur relativen

Schwächung der Nachfrage beigetragen haben, während die vergleichsweise kräftige Steigerung der Sozialeinkommen die Konsumnachfrage stimuliert hat.

Die *Anlageinvestitionen* sind deutlich langsamer gestiegen als im Vorjahr, wobei die Stagnation der öffentlichen Bauinvestitionen und der deutliche Rückgang der Wohnbauten ausschlaggebend waren. Die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen haben in etwa im Tempo des Vorjahres zugenommen und fielen mit rund 4 % stärker als die gesamte Endnachfrage aus. Allerdings überwogen nun wieder mehr als in den Vorjahren die Rationalisierungsinvestitionen.

Der Auslastungsgrad des industriellen Kapitalstocks ging leicht zurück. Festzuhalten bleibt aber, daß die Verbesserung des Auslastungsgrades im Konsumgüterbereich dort kaum zusätzliche Erweiterungsinvestitionen ausgelöst hat, während der Auslastungsgrad im Investitionsgüterbereich gesunken ist und zum Jahresende 1987 um etwa 2 % unter dem Vorjahresstand lag. Die verschiedenen Unternehmensbefragungen machen deutlich, daß der Investitionszyklus 1987 ausgelaufen ist. Die schon vor dem Börsenkrach vom 19. Oktober erfragten Investitionspläne ergeben das Bild einer annähernden Stagnation der realen Investitionsvorhaben (ca. + 1 %). Erste Umfragen nach dem Krach zeigten, »daß sich die Kürzung der Investitionsbudgets voraussichtlich in engen Grenzen halten dürfte« (Ifo-Schnelldienst 35–36/1987, S. 21).

Der *Außenbeitrag* der Bundesrepublik, d. h. der Überschuß der Waren- und Dienstleistungsexporte über die entsprechenden Importe, blieb – gerechnet zu jeweiligen Preisen – auf dem sehr hohen Stand von etwa 110 Mrd. DM. Klammt man die Preisverschiebungen aus, so hat er sich allerdings deutlich zurückgebildet: Das Importvolumen ist bei stagnierendem Exportvolumen erheblich angestiegen. Während das Niveau des bundesdeutschen Außenhandelsüberschusses immer noch sehr hoch ist, gingen konjunkturell vom Außenhandel eher prozyklische Einflüsse aus. Die einseitige Exportorientierung, die den letzten Abschwung abgemildert und die Belebung

Tabelle 13: Gesamtwirtschaftliche Eckdaten 1986/1987<sup>1</sup>

	1986	1987 <sup>2</sup>
Erwerbstätige	+ 1,0	+ 0,6
Arbeitsvolumen (Arbeitsstunden)	+ 0,3	- 0,2
Arbeitslose (in 1 000)	3 417	3 411
darunter: Registrierte	2 228	2 229
Stille Reserve	1 189	1 182
Bruttonsozialprodukt	+ 2,5	+ 1,7
Produzierendes Gewerbe	+ 2,1	- 0,3
Privater Verbrauch	+ 4,3	+ 3,0
Staatsverbrauch	+ 2,3	+ 1,5
Anlageinvestitionen	+ 3,1	+ 1,5
Außenbeitrag (Mrd. DM)	nominal real <sup>3</sup>	1 10,6 65,5 47,6
Export <sup>3</sup>	- 0,2	+ 0,3
Löhne und Gehälter <sup>4</sup>	brutto netto	+ 5,0 + 5,3 + 3,7 + 2,4
Gewinne <sup>5</sup>	brutto netto	+ 9,8 + 11,3 + 4,6 + 6,3
Soziale Leistungen (Übertragungen)	+ 3,2	+ 5,2

1 Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr, Preise von 1980

2 Vorläufige Zahlen, 4. Quartal geschätzt

3 Waren und Dienstleistungen, Preise von 1980

4 Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit bzw. Nettolohn- und Gehaltssumme

5 Brutto- bzw. Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen

Quellen: Stat. Bundesamt, IAB-Mitteilungen 3/1987

zunächst stimuliert hatte, erweist sich nun als konjunkturelle Hypothek. Das »Umsteuern« von der Export- zur Binnenkonjunktur ist nicht gelungen. Dies hätte im übrigen auch eine völlig andere binnenmarktorientierte Wirtschaftspolitik erfordert.

Schon die bloße Verlangsamung des Wirtschaftswachstums hat 1987 am Arbeitsmarkt deutliche Spuren hinterlassen. Zwar hat die Beschäftigtenzahl im Jahresdurchschnitt immerhin noch

um 150 000 zugenommen, die registrierte Arbeitslosigkeit lag jahresdurchschnittlich nur minimal über dem Vorjahresstand – im Jahresverlauf wurden die Veränderungen jedoch sichtbarer. Saisonbereinigt ist die schwache Zunahme der Beschäftigtenzahlen zum Jahresende hin gestoppt worden, die Arbeitslosenzahl lag um fast 100 000 über dem Vorjahresstand. Saisonbereinigt hat sie im Jahresverlauf deutlich zugenommen. Dies, obwohl die Auswirkungen von zusätzlichen Arbeitszeitverkürzungen, von Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen nochmals entlastend wirkten und obwohl die Statistik dadurch verfälscht wird, daß Personen im »Erziehungsurlaub« weiterhin als Beschäftigte geführt werden.

Die zyklisch abwärts gerichtete Tendenz der Konjunktur zeigt sich stärker im Produktionsbereich: Hier ging die Erzeugung im Jahresdurchschnitt 1987 bereits leicht zurück, wobei die verbrauchsnahen Bereiche noch etwas expandierten. Auch die Beschäftigtenziffern und das Arbeitsvolumen waren abwärts gerichtet. Wenn auch inzwischen nur noch die Hälfte der Bruttowertschöpfung der Unternehmen auf das Warenproduzierende Gewerbe entfällt, so ist deren Entwicklung doch – locker – verbunden mit der Wertschöpfung in weiten Teilen der anderen Sektoren, einschließlich der Dienstleistungen. Ein merklicher zyklischer Rückgang im Produzierenden Bereich – und damit wird allgemein gerechnet – wird auch weite Teile der Dienstleistungen nicht unberührt lassen.

### *2.1.3 Umverteilung im Zyklus*

Die funktionale Verteilung des Volkseinkommens – die zwischen »Arbeit« und »Kapital« – hat sich weiter deutlich zugunsten der Kapitaleinkommen verschoben. Über den gesamten Zyklus hinweg ist die »Lohnquote« gesunken. Noch deutlicher zeigen die Nettobeträge die Dynamik des Umverteilungsprozesses. Über den gesamten Zyklus hinweg sind die Nettolöhne (Summe) um etwa 90 Mrd. DM gestiegen, die privaten Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen stiegen

Tabelle 14: Entwicklung der Lohnquote (in %)

Jahr	tatsächlich <sup>1</sup>	bereinigt <sup>2</sup>
1961	62,4	61,8
1965	65,3	62,3
1970	68,0	62,9
1975	73,1	66,1
1980	73,5	64,9
1981	74,4	65,6
1982	73,8	65,2
1983	71,6	63,5
1984	70,3	62,2
1985 <sup>3</sup>	69,7	61,7
1986 <sup>3</sup>	68,8	60,8
1987 <sup>3</sup>	68,6	60,6

1 Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in % des Volkseinkommens

2 Lohnquote bei konstant gehaltenem Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen im Jahre 1960

3 Vorläufige Ergebnisse

Quelle: SVR, Jahrestatistiken 1987/88

um über 200 Mrd. DM (vgl. Tabellenanhang A9 und A10). Die Nettoinvestitionen der Unternehmen dagegen gingen zwischen 1980 und 1987 um etwa 15 Mrd. DM auf 115 Mrd. DM zurück. Auf den Aufschwung 1983–1987 bezogen: In der Zeit von 1982 bis 1987 wuchsen die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 65 %, die Anlageinvestitionen (in Preisen von 1980) dagegen nur um 8 %. Die Summe der eigenen Finanzierungsmittel der Unternehmen (ohne Wohnungswirtschaft) übersteigt seit 1983 regelmäßig die Summe der Nettoarbeitsinkommen; die Selbstfinanzierungsquote der Unternehmen, in der die selbsterwirtschafteten Mittel den Investitionen gegenübergestellt werden, erreichte 1986 93 % (vgl. Tab. A 18 im Tabellenanhang). Der Fremdmittelbedarf des Unternehmenssektors schrumpfte auf knapp 15 Mrd. DM.

Eine Konstanz der Verteilungsquote seit 1980 hätte die Unternehmensinvestitionen von der Finanzierungsseite her in keiner Weise beeinträchtigen müssen: Selbst wenn man – wie der Sachverständigenrat – die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um einen »kalkulatorischen Unternehmerlohn« und um die Vermögenseinkommen der privaten Haushalte bereinigt, überstiegen die Abschreibungen zusammen mit den so definierten Unternehmergeginnen im engeren Sinne die Summe der Bruttoinvestitionen der Unternehmen beträchtlich (470 Mrd. DM Abschreibungen und Gewinne gegenüber 350 Mrd. DM Unternehmensinvestitionen). Die Summe der Nettolöhne und -gehälter wäre dagegen 90 Mrd. DM höher und entsprechend auch die Nachfrage. Selbst wenn man für bestimmte Perioden einen positiven Zusammenhang zwischen Unternehmergeginnen und Investitionen sieht, so sind in den 80er Jahren Proportionen erreicht, in denen der Umverteilungsprozeß gesamtwirtschaftlich eindeutig kontraproduktiv ist. Die sowohl vom Sachverständigenrat als auch von der Bundesbank konstatierte Tatsache, daß die erreichte nachhaltige Besserung der Finanzierungsbedingungen der Unternehmen sich eben nicht in einer entsprechenden Kräftigung der Unternehmensinvestitionen niedergeschlagen hat, führt dort trotzdem nicht zu einer Korrektur der wirtschaftspolitischen Empfehlungen. Dies ist auch nicht zu erwarten, solange niedrige Investitionen auf unzureichende Gewinne zurückgeführt werden und sich die Wirtschaftspolitik auf die Steigerung der Profite konzentriert.

#### *2.1.4 Der neue Abschwung*

Im Frühjahr 1988 befindet sich die Wirtschaft der Bundesrepublik bereits im zyklischen Abschwung der Konjunktur. Wie weiter unten gezeigt werden soll, spricht derzeit viel dafür, daß der Rezessionsverlauf zunächst nicht durch einen scharfen Einbruch von Produktion und Nachfrage gekennzeichnet sein wird. Gegenwärtig überwiegen noch Stagnation bzw. ein nur

leichter Rückgang der Erzeugung, so daß sich im Jahresdurchschnitt 1988 gegenüber 1987 möglicherweise noch ein leichter realer Zuwachs um ca. 1 % ergeben könnte. Dies hängt jedoch nur mit dem statistischen »Wachstumsüberhang« am Jahresende 1987 zusammen. Auch 1980 nahm das Bruttonsozialprodukt im Jahresdurchschnitt real noch um 1,5 % zu, obwohl die zyklische Krise 1980/82 bereits im Frühjahr eingesetzt hatte.

Die aktuelle Situation ist durch folgende Faktoren gekennzeichnet:

- Der Private Verbrauch steigt zwar noch an, sein Zuwachstempo hat sich aber deutlich abgeschwächt.
- Die industrielle Produktion stagniert, die Auftragseingänge tendieren nach unten.
- Der Investitionszyklus läuft aus, die Gesamtinvestitionen stagnieren.
- Belastend für die Konjunktur ist der größtenteils recht hohe und unfreiwillige Aufbau von Vorratslagern, der noch 1987 konjunkturstützend gewirkt hatte.
- Die Ausgabenplanungen der öffentlichen Haushalte wirken jetzt wieder restriktiv, wobei vor allem die ungünstige Haushaltsslage der Kommunen die öffentliche Investitionsnachfrage beeinträchtigt.
- Bei nach wie vor hohem Außenbeitrag scheinen die Expansionsspielräume des bundesdeutschen Exports auf den Weltmärkten nur noch gering zu sein. Die Verlangsamung der Konjunktur und der Investitionen insbesondere in Westeuropa, der Aufwertungsdruck auf die DM, die Stärkung der us-amerikanischen internationalen Konkurrenzposition und die anhaltende Nachfrageschwäche der Dritten Welt machen eine Stagnation der Exporte bei eher zunehmendem Importdruck wahrscheinlich.

Obwohl der konjunkturelle Abschwung zumindest zunächst ohne scharfe Einbrüche abzugehen scheint, ist der Eintritt in eine neue zyklische Krise mit großen wirtschafts- und sozialpolitischen Gefahren verbunden. Denn im Zuge eines annähernd fünfjährigen Konjunkturaufschwungs konnte keines der in den

70er Jahren auftauchenden Strukturprobleme nationaler wie internationaler Natur auch nur teilweise gelöst werden. Selbst eine milde Rezession wird den Druck dieser Strukturverzerrungen unmittelbar verstärken.

## 2.2 Strukturprobleme im Abschwung

Während noch vor wenigen Monaten von einem »spannungsfreien« Verlauf der konjunkturellen Belebung gesprochen worden war, hat der Börsenkrach vom 19. Oktober 1987, der Dollarverfall und die seither anhaltende verstärkte Unruhe an den Aktien- und Devisenbörsen offengelegt, in welchem Maße die Weltwirtschaft und die Wirtschaft der Bundesrepublik von ökonomischen Ungleichgewichten bedroht ist.

### 2.2.1 Weltwirtschaftliche Risiken

Den wichtigsten Hintergrund der beklagten internationalen Ungleichgewichte, wie sie sich u. a. in Börsen- und Devisenturbulenzen bemerkbar machen, bildet das Mißverhältnis zwischen Real- und Geldkapitalinvestitionen. Der Kapitalstock nimmt in allen großen kapitalistischen Ländern deutlich langsamer zu als in den vorangegangenen Perioden. In einem großen Teil der Länder der Dritten Welt, darunter vor allem in den hochverschuldeten lateinamerikanischen Schwellenländern und in Afrika, sind die Investitionen auf ein Niveau zurückgegangen, bei dem der Kapitalstock kaum noch wachsen dürfte. Dagegen wächst die Liquidität trotz der in den kapitalistischen Industrieländern vergleichsweise stabilen Güterpreise beschleunigt. Dies hat nur zum Teil mit den Wechselkursinterventionen der Notenbanken zugunsten des Dollar zu tun. Allgemein ist von einer Expansion aller Arten von Finanzkapitalanlagen zu berichten, wobei zugleich ein ausgeprägter Trend zur Internationalisierung der Geld- und Kapitalmärkte zu registrieren ist.

Bis Mitte 1987 schwoll der Umfang der internationalen Bankausleihungen auf 3,6 Billionen Dollar an, gegenüber weniger als 2 Billionen Ende 1980 und etwa 150 Mrd. Dollar Mitte der 70er Jahre. Das Niveau der Aktienkurse hatte sich zwischen Mitte 1982 und Mitte 1987 etwa vervierfacht. Das weltweit monierte niedrige Niveau der Investitionen, die nur noch langsame, trendmäßige Zunahme des Kapitalstocks – aus ökologischen Gründen ist eine Verlangsamung teilweise durchaus notwendig – geht einher mit einer relativen Verselbständigung der Geldvermögensbildung gegenüber der Erzeugung von Gütern und Diensten. Dies war – wie wir im *Sondermemorandum vom 12. November 1987* zum Börsenkrach ausgeführt haben – auch der entscheidende Faktor für den Börsenkrach und die beklagte »Volatilität« der monetären Verhältnisse.

Bestandteile dieser Ungleichgewichte sind Strukturverzerrungen im Welthandel und die damit verbundenen internationalen Kapitalströme und Zahlungsbilanzdefizite bzw. -überschüsse. Das auffallendste Ungleichgewicht ist hier zunächst die Tatsache, daß die summierten Leistungsbilanzsalden der Welt, welche sich bei korrekter Erfassung auf Null ausgleichen müßten, seit 1981/82 ein Defizit aufweisen, welches jährlich zwischen 70 und 100 Mrd. Dollar liegt. Es finden offensichtlich in großem Umfang Gewinntransfers statt, die statistisch derzeit nicht erfaßt werden. Anzunehmen ist, daß es sich hier vor allem um einen Ressourcenabzug aus der Dritten Welt zugunsten der kapitalistischen Industrieländer handelt, d. h. daß dem Defizit in den zusammengefaßten Leistungsbilanzen der Dritten Welt (etwa 50 Mrd. Dollar) in Wirklichkeit ein Überschuß in den Leistungsbilanzen der kapitalistischen Industrieländer entspricht, welcher dort aber nicht adäquat erfaßt wird. (Die Statistik weist 1986 auch für den Block der Industrieländer ein Defizit von 15 Mrd. Dollar aus.) Es ist anzunehmen, daß neben der Belastung durch niedrige Rohstoffpreise und einen exorbitanten Schuldendienst die Dritte Welt als Gesamtblock (bei durchaus notwendigen Differenzierungen der Betrachtung) auch noch einer Auszehrung im Rahmen von in den kapitalistischen Ländern nicht erfaßten Gewinnabzügen unterliegt. Es

sollte nicht vergessen werden, daß dieses Ungleichgewicht mehr als alle US-Defizite die Lebenslage von zwei Dritteln der Menschheit dramatisch beeinträchtigt.

In diesem Zusammenhang wirkt die trotz oder wegen aller »Feuerwehraktionen« und Umschuldungsaktionen weiter steigende Verschuldung der Dritten Welt als wichtiges Moment weltwirtschaftlicher Strukturverzerrungen. Obwohl die Schuldensumme im laufenden Jahr auf fast 1 250 Mrd. Dollar ansteigen wird (nebenbei liegt der absolute Zuwachs zwischen 1984 und 1988 mit 300 Mrd. Dollar nicht niedriger als der zwischen 1980 und 1984), dürften jedoch die unmittelbaren Gefahren für das internationale Finanzsystem eher abgenommen haben (vgl. Teil 5.6.1).

Neben den katastrophalen Auswirkungen auf einen großen Teil der Bevölkerung dieser Länder – welche allerdings derzeit offensichtlich weder als politisches noch als unmittelbar ökonomisches Problem begriffen und daher in der Rubrik »Hilfe und Wohltätigkeit« abgehandelt werden – muß die Verschuldung als Blockade der weltwirtschaftlichen Entwicklung begriffen werden. Das Importvolumen der Entwicklungsländer ist seit 1982 absolut zurückgegangen, während das Exportvolumen seither deutlich angestiegen ist, vor allem bei Industriewaren. Hinzu kam eine drastische Verschlechterung der Austauschverhältnisse (terms of trade) der Entwicklungsländer. Diese Faktoren bewirkten eine Beschränkung des Welthandelsvolumens. Die vergleichsweise geringe Bedeutung des Dritte-Welt-Handels für den Welthandel insgesamt und speziell für den Außenhandel der Bundesrepublik darf nicht den Blick dafür trüben, daß ohne eine Lösung der Schuldenkrise die Ungleichgewichte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ein wichtiger dauerhafter Krisenfaktor der Weltwirtschaft bleiben.

Die Tatsache, daß auf drei Fünftel der Weltbevölkerung nur ein Fünftel des Welthandelsvolumens (davon mehr als die Hälfte Rohstoffe) entfällt, zeigt die Einseitigkeit der gegenwärtig ablaufenden Internationalisierungsprozesse. Durch Ressourcenumverteilung werden die Renditen in den entwickelten kapitalistischen Ländern auf Kosten vor allem der verschulde-

ten Staaten aufgebessert, ohne daß es gelingt, in den schwach entwickelten Ländern selbst eine Entwicklungsdynamik in Gang zu setzen.

Das Hauptaugenmerk der Öffentlichkeit und der Ökonomen gilt aber dem Ungleichgewicht innerhalb des Lagers der entwickelten kapitalistischen Industrieländer: dem Überschuß in den Leistungsbilanzen von Japan und der Bundesrepublik und dem Defizit in den Bilanzen der USA. Mit etwa 156 Mrd. Dollar waren 1987 die USA im Minus, mit etwa 85 bzw. 45 Mrd. Dollar waren Japan bzw. die Bundesrepublik im Plus. Trotz der Halbierung des Dollarkurses gegenüber DM und Yen seit dem Frühjahr 1985 sind die Ungleichgewichte in nominaler Rechnung nicht reduziert worden. Eine Tendenz zum Abbau zeigt sich allerdings bei einer Volumenbetrachtung.

Um den unter diesen Bedingungen erforderlichen Kapitalzufluß sicherzustellen, müssen die Zinsen in den USA höher sein als in der EG und Japan. Besonders gegenüber der Bundesrepublik haben die USA eine Absenkung der Zinsen (nach anfänglichem Zögern der Bundesbank) durchsetzen können, so daß sich folglich auch ein Spielraum für Zinssenkungen in den USA ergeben hat. Dessen ungeachtet sind die USA allerdings einstweilen genötigt, mit ihren Zinsen gegen berechtigte Abwertungserwartungen hinsichtlich des Dollar zu konkurrieren, was die Möglichkeiten zu Zinssenkungen in den USA einengt. Andererseits jedoch verfolgen die USA die Politik, das Handelsbilanzdefizit durch Dollarabwertung zu beseitigen. Wenn die konkurrierenden Zinsen in Japan und der EG niedrig bleiben, so werden die USA ihre Zinsen in dem Maße absenken können, wie sich klare Anzeichen ergeben, daß ihre Handelsbilanz als Ergebnis der Abwertung zum Gleichgewicht tendiert. Es ist klar, daß der US-Außenhandel dann nicht mehr Stütze der Weltkonjunktur sein kann. Dies verbindet sich mit den Effekten des aus internen Gründen bereits begonnenen Konjunkturabschwunges in der Bundesrepublik und anderen Überschüßländern; der Abschwung wird aus diesem Grund verstärkt werden. Kompensieren ließen sich diese Effekte nur dann, wenn die Masseneinkommen und damit der private

Verbrauch kräftig steigen und die Defizite der öffentlichen Haushalte wachstumswirksam in einem hinreichenden Ausmaß erhöht werden.

Als Strukturproblem eigener Art erweisen sich die durch den Börsenkrach, den Dollarkursverfall und die anhaltenden Turbulenzen auf den Geld- und Kapitalmärkten offengelegten Zustände im internationalen Finanzsystem. Es wurde ein Grad der öffentlichen »Deregulierung« erreicht, der inzwischen auch von den nationalen und internationalen geldpolitischen Institutionen als Problem gesehen wird. Angesichts der Konkurrenz um einen vorderen Platz in der Rangfolge der Währungen, um das Gewicht als Bankplatz und als Kapitalmarkt ist dieser Prozeß nur schwer zu stoppen. Die noch nicht einmal statistisch voll erfaßbaren, geschweige denn kontrollierbaren internationalen Geld- und Kapitalströme erschweren die erforderliche Kontrolle der nationalen und internationalen Geld- und Finanzpolitik, beschränken also – solange man diesen Zustand als gegeben hinnimmt – die wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit. Im Zuge einer herannahenden Rezession der kapitalistisch dominierten Weltwirtschaft muß sich eine derartige Blockierung der wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume durch das Gewicht der monetären Unruheherde zusätzlich fatal auswirken.

## *2.2.2 Nationale Strukturprobleme*

Wie wenig ein fünfjähriger Konjunkturaufschwung zur Entschärfung der die gegenwärtige Krisenperiode kennzeichnenden strukturellen Ungleichgewichte beigetragen hat, zeigt sich deutlich bei einem Blick auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik. Ein zentrales Moment dieser Disproportionen ist die bereits oben skizzierte Auseinanderentwicklung zwischen der außerordentlich günstigen Ertragssituation der Unternehmen einerseits und der unzureichenden Endnachfrage andererseits. Das Mißverhältnis zwischen gesamtgesellschaftlichen Realinvestitionen – darunter insbesondere Investitionen zur Anpassung

der wirtschaftlichen Struktur an die Erfordernisse eines ökologischen und sozialen Wachstumstyps – und dynamischen Unternehmensgewinnen ist ein Schlüssel zum Verständnis der strukturellen Disproportionen, die auf dem ökonomischen Prozeß lasten.

Zu den strukturellen Ungleichgewichten gehört an erster Stelle die anhaltende Massenarbeitslosigkeit, welche nicht nur die Grundlage großer sozialer Probleme ist, sondern auch die gewaltigste Vergeudung von Ressourcen darstellt, die sich unser Land »leistet«. Der Spielraum für wirksame beschäftigungspolitische Maßnahmen, den der Konjunkturaufschwung seit 1983 geschaffen hatte, wurde nur in geringem Umfang genutzt. Die Tatsache, daß der Beschäftigungsanstieg schon vor dem eigentlichen Eintritt in eine neue Rezession ins Stocken gekommen ist, daß die Arbeitslosenziffern bereits im letzten Aufschwungjahr wieder angestiegen sind, ist ein besorgniserregendes Alarmzeichen. Die Entwicklung der letzten fünf Jahre macht aber auch deutlich, daß dieser Zustand regierungsauftraglich »akzeptiert« wird, denn ein beschäftigungspolitischer Handlungsbedarf wird von den wirtschaftspolitischen Verantwortungsträgern trotz anderslautender Deklarationen nicht gesehen.

Während einige wichtige Wirtschaftszweige in den vergangenen Jahren eine ausgesprochene Prosperität erlebt haben, ist gleichzeitig die Zahl der Krisenbranchen angewachsen. Neben der Stahlindustrie und den Werften sind der Kohlebergbau, die Landwirtschaft und die Bauwirtschaft dem Druck spezifischer langfristiger Strukturprobleme ausgesetzt. Diese Probleme werden sich in einer Rezession verstärkt stellen. Während die betroffenen Unternehmen die aus den Branchenkrisen resultierenden Folgen für die Verwertungsbedingungen des investierten Kapitals zum großen Teil bewältigen konnten, wachsen die wirtschaftlichen und sozialen Folgen zu Regionalkrisen mit Rückwirkungen auf die staatliche Handlungsfähigkeit und die Lage der regional gebundenen mittelständischen Wirtschaft.

Wie bei jedem Konjunkturabschwung steigen auch diesmal die Defizite der öffentlichen Haushalte. Allerdings ist diese

wachsende Neuverschuldung zu einem großen Teil auf die zweite Stufe der Steuerreform zurückzuführen, so daß mit den aufzunehmenden Krediten keine Projekte finanziert werden, mit denen eine Reihe von ökologischen und Strukturproblemen gelöst werden könnten. Durch diese Politik schafft die Bundesregierung keinen Spielraum, in den Stahl- und Werftregionen andere Erwerbszweige zu fördern, die Finanzen der Gemeinden aufzubessern, den Bereich der Landwirtschaft neu zu ordnen bzw. allgemein eine vermehrt binnengewirtschaftliche Orientierung der Wirtschaft einzuleiten. Im Gegenteil: die Bundesregierung konstatiert nun einen »Konsolidierungszwang«, der zu Verbrauchsteuererhöhungen und Ausgabeneinsparungen führen wird und damit die Entwicklung der privaten und öffentlichen Nachfrage schwächt.

Die bereits in früheren Memoranden skizzierte und kritisierte einseitige Exportlastigkeit der bundesdeutschen Ökonomie macht sich als besonderes Problem bemerkbar. Die – notwendige – Korrektur der Ungleichgewichte im Welthandel (für die Bundesrepublik gehört dazu auch das Ungleichgewicht im Handel mit den meisten EG-Ländern) macht einen Abbau des hohen Leistungsbilanzüberschusses der Bundesrepublik erforderlich. Während eine solche Überschußreduzierung im Zuge konjunktureller Belebungstendenzen vergleichsweise unproblematisch ist, stellt die damit verbundene Beschränkung der Exporte und Zunahme der Importe am Beginn einer Rezession ein zusätzliches Gefahrenmoment dar. Angesichts der bundesdeutschen Exportstruktur trifft ein solcher Abbau der außenwirtschaftlichen Überschüsse insbesondere die exportlastigen Investitionsgüterindustrien, die den industriellen Akkumulationsprozeß im Aufschwung wesentlich bestimmt hatten.

### *2.2.3 Wirtschaftspolitischer Handlungsspielraum vertan*

Unabhängig von der Frage, ob die bevorstehende Rezession lediglich zu einer Stagnation der wirtschaftlichen Leistung führt

oder ob es zu einem »selbsttragenden« Abschwung mit kumulativen Schrumpfungsprozessen der Produktion und der Beschäftigung kommt, steht die staatliche Wirtschaftspolitik nun mit leeren Händen vor den sich erneut zuspitzenden Strukturproblemen. Mißt man sie an den öffentlich deklarierten Zielen, sieht ihre Bilanz negativ aus. Jetzt sieht sich die Bundesrepublik mit Aussicht auf steigende Arbeitslosenziffern, rapide anwachsende Defizite in den öffentlichen Haushalten und in den Sozialversicherungen und auf eine zunehmende Armut bei Teilen der Bevölkerung konfrontiert.

Positiv erscheint dagegen die Bilanz, wenn die unmittelbaren Interessen der eigentlichen »Klienten« der Konservativen betrachtet werden. Die Verteilungserfolge, die die Gewerkschaften in den Jahren der relativen Vollbeschäftigung 1961 bis 1973 durchsetzen konnten, wurden vollständig zunichte gemacht. Umverteilung und massive Steuersenkungen für die Unternehmensgewinne haben die Ertragslage nachhaltig verbessert. Die Konkurrenzfähigkeit der strukturbestimmenden internationalen Konzerne und Wirtschaftszweige konnte verteidigt werden, angesichts der zunehmenden internationalen Rolle des japanischen Wirtschaftsraumes ein wichtiger Erfolg. Die wirtschaftliche Nutzung der neuen Rationalisierungstechnologien realisiert sich rasch.

Diese »Erfolge« wurden – wie oben gezeigt – errungen um den Preis massiver sozialer und wirtschaftlicher Strukturverzerrungen. Die nationalen Leistungs- und Zahlungsbilanzungleichgewichte, die Unruhe an den Finanzmärkten, der Wirkungsverlust nationaler Wirtschaftspolitiken, die einseitige Exportabhängigkeit der Bundesrepublik, die massiven regionalen und sektoralen Krisen und die hohen sozialen und ökologischen Lasten bedrohen die Stabilität der Gesamtökonomie und damit aber auch die Entwicklungs- und Verwertungsperspektiven der Unternehmen. Die strukturellen Hypotheken, mit denen die Bundesrepublik in die neue Rezession eintritt, sind größer denn je. Daher ist nicht auszuschließen, daß im weiteren Verlauf eines zunächst voraussichtlich eher milden konjunktuellen Abschwungs sich die rezessiven Tendenzen vergrößern

und einem kumulativ sich verstärkenden Kriseneinbruch Platz machen.

## 2.3 Stagnation oder kumulativer Abschwung?

Gegenwärtig ist noch nicht klar absehbar, ob die neue Rezession in der Bundesrepublik einen vergleichsweise milden Verlauf nehmen wird oder ob ein tiefer Einbruch zu befürchten ist. Zur Zeit scheinen aber die Faktoren zu überwiegen, die zumindest zunächst eher für einen milden Verlauf sprechen. Dies schließt allerdings nicht aus, daß sich im Zuge der Rezession noch ungünstigere konjunkturelle Konstellationen herausbilden – dies hängt in hohem Maße davon ab, ob es international wieder zu einem synchron verlaufenden Abschwung kommt, der auch den südostasiatischen Raum erfa st.

### 2.3.1 *Der wahrscheinliche Verlauf: Stagnation*

Ausgangspunkt ist die Tatsache, daß der fünfjährige Aufschwung nur flach verlaufen ist, daß insbesondere die Investitionen mit kapazit tserweiternden Effekten auf einem recht niedrigen Niveau geblieben sind. In der Industrie sind die Produktionskapazitäten (nach den Untersuchungen des Ifo-Instituts) weniger als halb so stark gewachsen wie im vorangegangenen Aufschwung 1976/1980. Zwar hat auch die Endnachfrage deutlich langsamer zugenommen als in der vorangegangenen Belebungsphase, es ist aber in geringerem Umfang zum zyklischen Aufbau von gesamtwirtschaftlichen Überkapazitäten gekommen. Ende 1987 war die Kapazitätsauslastung daher mit 85 % (in der Industrie) noch vergleichsweise hoch. Wie weiter unten gezeigt werden soll, verlief die Kapazitätsentwicklung allerdings strukturell ungleichmäßig.

Es wurde bereits oben darauf verwiesen, daß sich die Ertragsverh ltnisse und die Finanzierungsbedingungen der Unternehmen praktisch über den gesamten Zyklus hinweg

verbessert haben. Die Masse der Unternehmen verfügt also vor dem Abschwung über große finanzielle Reserven. Diese Ansammlung von liquiden Mitteln bzw. der Abbau von Fremdkapital in weiten Bereichen der privaten Wirtschaft hat in hohem Maße zur Schwäche des Aufschwungs beigetragen und somit wesentlich die Wachstums- und Strukturprobleme geprägt. In der Rezession ist eine solche finanzielle Stabilität bis hin zu einem Teil der kleinen und mittleren Betriebe aber ein Moment, durch das die Auswirkungen von zyklischen Nachfragerückgängen auf die Investitionsentscheidungen der Unternehmen (jedenfalls soweit es sich um gegenüber Nachfrageschwankungen »autonome« Investitionen handelt) abgemildert werden.

So sehr der niedrige Dollarkurs und das anhaltend depressive Niveau der Rohstoffpreise die Exportmöglichkeiten der Bundesrepublik beschränken, so sind dies doch Faktoren, welche die Terms of Trade der Bundesrepublik stützen und ein vergleichsweise stabiles Niveau der Verbraucherpreise in der Bundesrepublik gewährleisten. Daher ist zumindest für 1988 nicht mit einem Rückgang der Kaufkraft der Löhne, Gehälter und Sozialeinkommen zu rechnen, der Anstieg der Nettoreallöhne (Kaufkraft der Nettoeinkommen je Beschäftigten) wird sich verhalten fortsetzen. Auch wenn die Beschäftigung etwas schrumpft, ist daher davon auszugehen, daß der Private Verbrauch nicht zurückgehen wird. Zwar sind die Effekte der zweiten Stufe der Steuerreform (1988) für die Kaufkraft der unteren und mittleren Einkommen gering und werden zudem noch durch die höheren Beitragssätze der Krankenkassen vermindert, gleichwohl ist der Anstieg der Lohnsteuerprogression im laufenden Jahr gestoppt. Bereits beschlossene sozialpolitische Verbesserungen (z. B. Verlängerung des »Erziehungsurlaubs«) stützen die Sozialeinkommen und damit ebenfalls die Konsumnachfrage. Der konjunkturelle Stabilisierungseffekt des Konsums wird zwar 1988 an Gewicht verlieren, trotzdem aber rezessive Tendenzen bremsen.

Die Geldpolitik der Bundesbank verfolgt gegenwärtig einen Kurs niedriger Zinsen. Mit 2,5 % ist der Diskontsatz so niedrig

wie noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik. Die Umlaufrendite der festverzinslichen Wertpapiere beträgt im Dezember 1987 5,8 %. Es ist wahrscheinlich, daß angesichts der niedrigen Refinanzierungskosten der Banken bei der Bundesbank der Kreditzins bei weiter rückläufiger Konjunktur und sinkender Kreditnachfrage weiter nachgeben wird. Dies kann sicherlich eine Rezession nicht verhindern (ebenso wie Zinssubventionen für öffentliche und private Investitionen), immerhin entfällt damit aber der Faktor »Zinserhöhungen«, durch den die mit einer beginnenden Rezession verbundene Geldverknappung Krisenprozesse verstärkt.

Ein großes konjunkturpolitisches Gefahrenmoment beinhaltet der bereits oben diskutierte Wiederanstieg der öffentlichen Defizite. Zunächst erscheint allerdings absehbar, daß dem keine Ausgabenkürzungen in den zentralen Haushalten folgen werden. Das Problem ist, daß solche Einschränkungen bei einem Teil der Kommunen die Folge der dort drastisch geschrumpften Finanzspielräume sein können. Somit kommt der Frage, ob die öffentlichen Ausgaben dem Rückgang der Einnahmen folgen, eine erhebliche konjunkturelle Bedeutung zu. Derzeit wird davon ausgegangen, daß der Anstieg der Defizite 1988 insgesamt in Kauf genommen wird, was zwar weit entfernt ist von der notwendigen antizyklischen Ausgabenpolitik (schon jetzt wirkt die Ausgabenpolitik eher prozyklisch), einem rapiden Einbruch aber doch entgegensteht. Schon für 1989 aber besteht die Absicht, über Verbrauchsteuererhöhungen einen schärferen »Konsolidierungsdruck« auszuüben.

Ein außerordentlich wichtiger Faktor ist die Entwicklung im Welthandel. Angesichts der hohen, auch strukturell verfestigten Abhängigkeit der Bundesrepublik vom Außenhandel liegt hier ein großes konjunkturelles Unsicherheitsmoment. Es ist davon auszugehen, daß der Abbau der amerikanischen Handelsbilanzdefizite 1988 Wirkungen auf den Welthandel entfalten wird. Die US-Exporte sind in den letzten Monaten deutlich angestiegen, während die Importe nur noch minimal gewachsen sind. Bei einem nur noch langsam wachsenden Welthandelsvo-

lumen kommt es zu einer gewissen Umverteilung der Absatzmärkte. Die Bundesrepublik sieht sich also nicht nur ungünstigeren Konkurrenzpositionen im Dollar-Raum gegenüber, es kommt vielmehr zu einem allgemeinen Anwachsen des Importdrucks. Bleibt der Dollarkurs niedrig (was einen gewissen Wiederanstieg auf z. B. 1,80 DM einschließt), dann wird dies den realen Außenbeitrag der Bundesrepublik stark beschränken. Der nominale Außenbeitrag wird allerdings aus Gründen veränderter Preisrelationen noch hoch bleiben – wodurch das inländische Preisniveau und damit vor allem der Private Verbrauch gestützt wird.

Für die weltwirtschaftlichen Folgen dieses Umverteilungsprozesses der Importmärkte sind zwei Momente von Bedeutung: Einmal stellt sich die Frage, ob die steigenden US-Exporte in den USA wirksam die vor allem vom öffentlichen und privaten Verbrauch ausgehenden rezessiven Tendenzen so abmildern können, daß es zu keinem Rückgang der US-Märkte und damit der US-Importe kommt. Immerhin entfällt auf die USA etwa ein Fünftel der Welt-Importe. Es macht einen wichtigen Unterschied, ob der Abbau der US-Handelsdefizite durch Importbeschränkungen oder durch Exportsteigerungen zustande kommt. Weiterhin ist wichtig, ob den steigenden US-Exporten eine wachsende internationale Nachfrage auf den Weltmärkten entspricht. Dies hängt wesentlich davon ab, ob die inneren Märkte vor allem der Überschüßländer zumindest nicht schrumpfen. Immerhin ist derzeit festzustellen, daß es in Japan teilweise gelingt, im Zuge einer stärker binnenmarkt-orientierten Politik den wachsenden US-Exporten gewisse Expansionsspielräume zu eröffnen. Wachsen die Märkte Japans und auch des südostasiatischen Raums, so würde dies den Importdruck auf Westeuropa etwas mindern und die konjunkturellen Auswirkungen der erforderlichen Korrekturen der internationalen Handelsbilanzungleichgewichte abmildern. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß auf Westeuropa fast 40 % der Weltimporte entfallen, während Japan und der südostasiatische Raum trotz einer gegenwärtig recht hohen Zuwachsrate der Importe nur rund 10 % der Weltausfuhren aufnehmen.

Schließlich besteht die Gefahr, daß der Exportdruck der USA die Ausfuhrmöglichkeiten der verschuldeten Entwicklungsländer, insbesondere natürlich der lateinamerikanischen Staaten, trotz der Dollarorientierung dieser Länder zusätzlich beeinträchtigt. Eine Lösung des Verschuldungsproblems, die die inneren Wachstumsmöglichkeiten der Schuldnerländer verbessert, ist daher auch aus weltwirtschaftlichen Gründen dringend geboten – die Aussichten dafür sind allerdings in absehbarer Zukunft gering.

### *2.3.2 Risiken einer neuen Rezession*

Die Darstellung der aktuellen Situation spricht zwar eher für einen zunächst milden Verlauf der Rezession im Jahre 1988, trotzdem sind Gefahrenmomente vorhanden, die in der weiteren Zukunft einen scharfen »kumulativen« Einbruch der Konjunktur, einen kräftigen Investitionsrückgang, einen Beschäftigteinbruch und einen deutlichen Rückgang des Sozialprodukts auslösen könnten.

- a) So ist zunächst darauf zu verweisen, daß das Tempo der gesamtwirtschaftlichen Kapazitätserweiterung im Verhältnis zur Entwicklung der Endnachfrage zwar verhaltener geblieben ist als in vorangegangenen Aufschwüngen, der Aufbau und die Erweiterung der Produktionskapazitäten aber in den exportorientierten Investitionsgüterindustrien sogar noch etwas rascher verlaufen ist als im Aufschwung 1976/80. Dort sinkt im übrigen auch die Kapazitätsauslastung recht deutlich. Die gesamtwirtschaftliche Investitionsdynamik wird aber gerade von diesen Bereichen stark beeinflußt. Hier liegt also ein Moment der Labilität für den gesamtwirtschaftlichen Investitionsprozeß, welches bei einem deutlichen Rückgang der Exporte sicherlich einen zyklischen Schrumpfungsprozeß befördern würde. Auch ist daran zu erinnern, daß die neuen Rationalisierungstechniken zur Effektivierung des Gesamtkapitalbestandes führen, die Produktionskapazitäten verschieden-

lich also rascher zunehmen als der Kapitalstock. Die potentielle Kapitalproduktivität (Verhältnis zwischen potentiellem Nettoproduktionsvolumen und Bruttoanlagevermögen) in der Industrie steigt seit 1984 leicht an.

- b) Wie oben dargestellt, besteht darüber hinaus die Gefahr, daß die Korrektur der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte im Zuge stagnierender Weltimportmärkte umschlägt in eine neue Weltwirtschaftskrise. Wie gezeigt, hängt dies unter anderem davon ab, ob die Aufnahmefähigkeit der westeuropäischen Märkte entsprechend erweitert wird, d. h. vor allem, ob die konjunkturunterstützende Wirkung des hohen Außenbeitrages der Bundesrepublik durch eine Ausweitung der Binnennachfrage ersetzt wird. Für eine solche westeuropäische Orientierung kommt der Bundesrepublik nicht nur wegen ihres großen ökonomischen Gewichts eine zentrale Bedeutung zu. Die Handels- und Leistungsbilanzen der westeuropäischen Nachbarländer werden schließlich durch den Druck der bundesdeutschen Exportüberschüsse auch in Westeuropa so belastet, daß eine entsprechende Ausweitung der Einfuhren zum Ausgleich der Defizite der USA und der Dritten Welt kaum erwartet werden kann, wenn die Ungleichgewichte innerhalb Westeuropas nicht abgebaut werden. Dies macht eine Reduktion der Überschüsse der Bundesrepublik auch gegenüber den westeuropäischen Handelspartnern erforderlich.
- c) Es wurde oben angenommen, daß die öffentlichen Haushalte auf das Anwachsen der Defizite 1988 nicht mit scharfen Ausgabenbeschränkungen reagieren. Es besteht aber die Gefahr, daß sich im Zuge der zunächst milden Rezession (welche gleichwohl die Defizite weiter anwachsen lassen würde) doch politische Orientierungen durchsetzen, die einer Neuauflage der »Haushaltsoperationen« der Jahre 1980 bis 1983 das Wort reden. Verbrauchsteuererhöhungen, Beschränkungen bei den Sozialausgaben und im Personalbereich der öffentlichen Haushalte würden in Verbindung mit der Realisierung der dritten Stufe der Steuerreform, welche dann noch

schärfere Umverteilungswirkungen entfalten würde, in Richtung auf einen kumulativen ökonomischen Schrumpfungsprozeß wirken.

d) Ähnliche Gefahren können auf dem Gebiet der Lohn- und Tarifpolitik drohen. Oben wurde gezeigt, wie wichtig eine gewisse Stabilität des Privaten Verbrauchs für den Verlauf der Rezession ist. Dies erfordert, daß die Tarifabschlüsse sowohl bei der Arbeitszeitentwicklung als auch bei den Löhnen und Gehältern zumindest an die Ergebnisse der letzten Jahre anknüpfen. Der Trend zu kürzeren Wochenarbeitszeiten, der in den letzten Jahren zu einem – wenn auch schwachen – Beschäftigungsanstieg geführt hat, darf nicht zum Stillstand kommen. Gleichzeitig müssen die Lohn- und Gehaltsabschlüsse auch bei einer leicht rückläufigen Beschäftigung (womit auch bei einem milden Rezessionsverlauf zu rechnen ist) die Stabilität der Massenkaufkraft gewährleisten. Die Spielräume bei den Unternehmen für entsprechende Tarif erhöhungen auch bei einer sich leicht belebenden Inflation sind, wie oben gezeigt, reichlich vorhanden. Dies ändert allerdings nichts daran, daß die öffentlichen und privaten Arbeitgeber in den Tarifverhandlungen die rezessiven Erscheinungen nutzen werden, um das Niveau der Abschlüsse zu reduzieren.

e) Schließlich muß darauf hingewiesen werden, daß im Zuge auch einer zunächst flach verlaufenden Rezession die ohnehin labilen Geld-, Devisen- und Kapitalmärkte zusätzlichem Druck ausgesetzt sind. Trotz des Börsenkrachs vom 19. Oktober 1987 ist das Niveau der Aktienkurse an den Weltbörsen immer noch spekulativ überhöht, ein oder mehrere neue »Kräche« sind im Zuge verschlechterter »realwirtschaftlicher« Aussichten durchaus möglich. Man kann davon ausgehen, daß der Börsenkrach vom Oktober die rezessiven Tendenzen zwar verstärkt hat, bislang einschneidende Rückwirkungen aber noch nicht eingetreten sind. Bei neuen Kurseinbrüchen ist nicht auszuschließen, daß die bislang offensichtlich nicht allzu tiefen Rückwirkungen für den Privaten Verbrauch und die Unternehmensinvestitio-

nen weit folgenschwerer sein können, wenn sich die konjunkturellen Abschwungmomente stärker bemerkbar machen. Zudem ist darauf zu verweisen, daß insbesondere die japanischen und die US-Börsen die Kursrückgänge bislang in Grenzen halten konnten, neue »Kräche« also noch einen erheblichen »Spielraum« besitzen.

### *2.3.3 Gegensteuern: Die Verantwortung der Wirtschaftspolitik*

Selbst wenn man den günstigen Fall einer lediglich durch Stagnation der wirtschaftlichen Leistung gekennzeichneten Rezession in der Bundesrepublik annimmt, muß auf der Grundlage der derzeitigen wirtschafts- und sozialpolitischen Konstellation davon ausgegangen werden, daß die Arbeitslosenzahl 1988 wieder kräftig zunimmt: Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erwartet für 1988 bei einem jahresdurchschnittlichen Bruttosozialprodukt-Wachstum um ein Prozent (was, wie oben gezeigt, Stagnation im Jahresverlauf bedeutet) einen Rückgang der Erwerbstätigenzahl um 25 000, während das Erwerbspersonenpotential um 120 000 zunimmt. Eine Zunahme der Arbeitslosigkeit um rund 150 000 im Jahresdurchschnitt und eine Gesamtarbeitslosenzahl (registrierte Arbeitslose und Stille Reserve) von annähernd vier Millionen in der saisonalen Spitze des Winters 1988/89 gehören schon zum »Szenario« eines sehr milde verlaufenden Abschwungs. Dies stellt das Wirtschafts- und Sozialsystem vor neue Belastungen, deren ökonomische, soziale und politische Folgen nicht überschaubar sind. Wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen, wie wir sie in unserem *Sondermemorandum vom 12. November 1987*, nach dem Börsenkrach, forderten, sind schon aus diesem Grunde dringlich. Darüber hinaus aber wurde oben gezeigt, daß eine Selbstverstärkung der rezessiven Tendenzen unter bestimmten Bedingungen nicht ausgeschlossen ist. Die Funktion und Richtung der staatlichen Wirtschaftspolitik stellt dabei einen der wichtigen nationalen Einflußfaktoren dar. Das große

Gewicht Westeuropas für die Entwicklung der Weltmärkte und die zentrale Stellung der Bundesrepublik als großes Überschussland auch innerhalb dieser Region beinhaltet eine große wirtschaftliche Verantwortung. Der Versuch, rezessive Tendenzen durch weitere Exportorientierung auf Kosten des Binnenmarktes zu bekämpfen, würde weltwirtschaftlich Prozesse fördern, die sehr rasch negativ auf die Gesamtwirtschaft zurückslagen würden. »Die Abkehr von der riskanten Exportorientierung ist dringend geboten. Es geht dabei um eine Stärkung der binnengesellschaftlichen Wachstumskräfte und damit einhergehend auch um eine Steigerung der Importe.« (*Sondermemorandum 1987*)

### 3. Finanzpolitik in der Krise: Falsche Steuerreform statt wirksamer Beschäftigungspolitik

#### 3.1 »Konsolidierungspolitik« im Dilemma

##### *Ziele der finanzpolitischen Wende*

Die politische Wende ist von der Bundesregierung vor allem auch mit dem Ziel des Abbaus der Neuverschuldung propagiert worden. Mittlerweile wird in allen aktuellen Dokumenten zur Rechtfertigung dieser finanzpolitischen Wende darauf hingewiesen, daß erst die »solide Konsolidierungspolitik« der Bundesregierung seit Ende 1982 die Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum und die Ausweitung von Arbeitsplätzen geschaffen hätte. Was sind jedoch die Ziele und Wirkungen dieser finanzpolitischen Wende? Die angebotsorientierte Finanzpolitik zielt auf eine umfassende Instrumentalisierung der öffentlichen Haushalte zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, d. h. zur Stärkung der hochkonzentrierten Unternehmenswirtschaft. Die Instrumente dieser kapitalstärkenden Finanzpolitik sind: Die Staatsausgaben werden gegenüber der Rate des Wirtschaftswachstums langsamer ausgeweitet (Senkung der Staatsquote), während sie gleichzeitig zugunsten der Gewinnwirtschaft umgeschichtet werden. Die Senkung der Steuern gegenüber dem Volkseinkommen (Senkung der Steuerquote) soll damit ermöglicht werden. Der Schwerpunkt der steuerlichen Entlastungsmaßnahmen konzentriert sich jedoch auch hier wieder auf die Unternehmen. So wurde der Unternehmensbereich allein in den Jahren 1983–1986 um knapp 20 Mrd. DM durch steuergesetzliche Maßnahmen entlastet (vgl. *Memorandum '86*, S. 158 ff.). Diese

Finanzpolitik der Umverteilung wird mit der Forderung nach einem rigorosen Abbau der jährlichen Neuverschuldung verbunden. Die Bundesregierung hat deshalb immer wieder proklamiert, sie würde die jährliche Neuverschuldung des Bundes auf 20 Mrd. DM zurückführen.

### *Gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklung – Folge der neuen Finanzpolitik*

Die Bilanz dieser angebotsorientierten Finanzpolitik zeigt: Während dadurch die Gewinnwirtschaft gestärkt wurde, haben sich gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen ergeben.

Zum einen hat die im Namen der »Konsolidierung« angepriesene, faktisch jedoch auf die Ausweitung des Spielraums für Kapitalstrategien ausgerichtete Haushaltspolitik die Ausschöpfung qualitativer Wachstumspotentiale und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen verhindert. Die gegenüber früheren Phasen vergleichsweise geringe Kraft wirtschaftlichen Wachstums im jüngsten konjunkturellen Aufschwung ist eben auch eine Folge dieser Wende-Finanzpolitik. Die konjunkturelle Besserung nach 1982 auf diese »Konsolidierungs-Politik« ursächlich zurückzuführen, gehört deshalb zu einer der vielen Legenden der Bundesregierung und der sie rechtfertigenden Wirtschaftswissenschaft.

Die Haushalte der Gebietskörperschaften geraten mittlerweile voll in den Strudel des wirtschaftlichen Abschwungs. Der Rückgang öffentlicher Einnahmenzuwächse infolge wirtschaftlicher Stagnation wird durch die zum 1. 1. 1986 und 1. 1. 1988 vollzogenen beiden Stufen der Steuerentlastung verschärft. Dies vor allem deshalb, weil sich jetzt zeigt, daß die Hoffnung dieser Angebotspolitik, über Steuersenkungen das privatwirtschaftliche Wachstum zu stärken, um darüber auch wieder öffentliche Einnahmen zur Refinanzierung der Steuerausfälle zurückzugewinnen, auch in der mittleren Frist nicht aufgeht.

Angesichts dieser gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonstellation überrascht es nicht, daß sich die Finanzplanung des

Bundes, die propagandistisch immer noch von den unterstellten Segnungen der Angebotsstärkung ausgeht, nicht verwirklichen lässt. Die eklatanten Diskrepanzen zwischen den Zielen der Finanzplanung und den Istwerten werden bei der Entwicklung der Neuverschuldung des Bundes sichtbar, deren Abbau ja zum eigenständigen Gütesiegel der angebotsorientierten Finanzpolitik hochstilisiert wurde. Gegenüber der der sozialliberalen Bundesregierung zugeschriebenen »ruinösen Schuldenwirtschaft« sollte ab 1983 schrittweise die Neuverschuldung (Bruttokreditaufnahme minus Anschlußfinanzierung im Rahmen der Tilgung) auf jährlich ca. 20 Mrd. DM zurückgeführt werden, d. h. die Gesamtschulden sollten deutlich langsamer anwachsen. Anfangs schien dieses Ziel auch realisierbar zu sein. Gegenüber der höchsten Neuverschuldung der Vorgängerregierung in 1981 mit 37,4 Mrd. DM konnte in den Jahren 1985 und 1986 die über die Anschlußfinanzierung im Rahmen der Tilgung hinausgehende Neuverschuldung auf 22,4 bzw. 22,9 Mrd. DM zurückgeführt werden (vgl. Tabelle 15).

### *Bundesbankgewinne und Neuverschuldung*

Der seit 1983 zuerst langsamere Anstieg der Nettokreditaufnahme durch den Bund lässt sich seriöserweise jedoch nur beurteilen, wenn die Gewinnausschüttungen der Deutschen Bundesbank an den Bund berücksichtigt werden. Vor allem aufgrund steigender Zinserträge auf Bundesbankguthaben im In- und Ausland sowie einer Höherbewertung der Dollarbestände in der Phase der Aufwertung des US-Dollar sind in den Jahren 1985 und 1986 auch die ausgeschütteten Bundesbankgewinne auf den Spitzenbetrag von 12,9 bzw. 12,7 Mrd. DM gestiegen (vgl. Tabelle 15). Zwischen 1983 und 1986 wurden dem Bundeshaushalt insgesamt 48 Mrd. DM aus Bundesbankgewinnen zugeführt. Gesamtwirtschaftlich wirken diese ausgeschütteten Bundesbankgewinne wie eine »kostenlose« Geldschöpfung, denn diese ist weder mit Zins- noch Tilgungsverpflichtungen verbunden. Deshalb konnte die zinsbelastende

Tabelle 15: Eckwerte zur Entwicklung des Bundeshaushalts von 1981–1988

Jahr	Nettokredit- aufnahme in Mrd. DM	Gewinnaus- schüttung der Bundesbank in Mrd. DM <sup>1</sup>	Öffentliche In- vestitionen in Mrd. DM <sup>2</sup>	Ausgaben in % gegenüber Vorjahr	Einnahmen in % gegenüber Vorjahr
1981	37,4	2,3	30,5	8,0	3,7
1982	37,2	10,5	32,0	5,0	6,1
1983	31,5	11,0	31,3	0,8	3,8
1984	28,3	11,4	33,6	2,0	3,9
1985	22,4	12,9	33,4	2,1	5,0
1986	22,9	12,7	32,8	1,7	1,7
1987	Entwurf	22,3	7,0	34,6	2,7
	Vorl. Ist	27,5	7,3	k.A.	2,9
1988	Entwurf <sup>3</sup>	29,3	6,0	34,2	2,4 <sup>5</sup>
	Korrektur <sup>4</sup>	über 40	0,4 <sup>6</sup>	k.A.	k.A.

1 Gegenüber dem Entstehungsjahr der Bundesbankgewinne (Bilanzierungsdatum jeweils der 31. 12. eines Jahres) wird die Gewinnausschüttung an den Bund im Bundeshaushalt des Nachfolgejahres berücksichtigt

2 Investive Ausgaben innerhalb der Ausgaben der Kapitalrechnung

3 Ende 1987 verabschiedeter Bundeshaushaltsplan für 1988

4 Korrektur gegenüber dem Ende 1987 verabschiedeten Bundeshaushaltsplan für 1988

5 Entwurf 1988 zu Soll von 1987

6 Schätzung der Bundesbankgewinnabführung für 1988 aufgrund der Wertberichtigungen bei den Dollar-Beständen der Deutschen Bundesbank innerhalb der vorläufigen Bilanz zum 31. 12. 1987

Quellen: Finanzbericht 1988; Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank 1986

jährliche Nettokreditaufnahme über die Kapital- und Geldmärkte deutlich vermindert werden. Diese Hinweise richten sich nicht prinzipiell gegen die Nutzung der Bundesbankgewinne zur Finanzierung des Bundeshaushalts. Vielmehr gilt: Die Nutzung dieser Finanzierungsquelle, die jedoch nicht an volkswirtschaftlich vergleichsweise irrelevante Bewertungsbedingungen der Bilanz der Deutschen Bundesbank gebunden sein sollte, ist sinnvoll, sofern sie beispielsweise der Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen dient. Kritisiert werden muß jedoch, daß die Bundesregierung den Zusammenhang zwischen dem Abbau der jährlichen Neuverschuldung und den Bundesbankgewinnen in der finanzpolitischen Diskussion verdrängt. Weiterhin ist in Erinnerung zu rufen, daß der heutige Bundesfinanzminister noch in seinen ersten finanzpolitischen Grundsatzreden im Deutschen Bundestag die Abschaffung der Bundesbankausschüttung wegen inflationärer Gefahren dieser Form der Geldschöpfung gefordert hatte, jedoch, wie sich jetzt zeigt, ohne ihre Nutzung schon früher in haushaltspolitische Schwierigkeiten geraten wäre. Anstatt solche Bundesbankgewinne in die Finanzierung einer aktiven Beschäftigungspolitik einzubeziehen, sind sie in eine Haushaltspolitik eingeflossen, die die Unternehmen allgemein sowie die Rüstungswirtschaft speziell gestärkt und den ökologischen Umbau versäumt hat.

### *Ungeplanter Schuldenberg 1988*

Bereits für das vergangene Haushaltsjahr 1987 hat sich gezeigt, daß die geplante Nettokreditaufnahme nicht einzuhalten war. Nach dem vorläufigen Istwert liegt sie nun um 5,2 Mrd. DM über dem geplanten Wert von 22,3 Mrd. DM. Diese Korrektur ist vor allem auf eine Abweichung der tatsächlichen Steuereinnahmen gegenüber den ursprünglichen Planschätzungen zurückzuführen. Die erste Stufe der Steuerentlastung zum 1. 1. 1986 sowie die niedrige Rate wirtschaftlichen Wachstums (vorläufig 1,7 % statt erwarteter 2,5 %) verlangen ihren Tribut.

Tempo und Ausmaß der »Nachbesserungen« bei der Neuverschuldung des Bundes für das laufende Jahr 1988 sind in der Finanzgeschichte der Bundesrepublik Deutschland einmalig. Während im Dezember letzten Jahres der Bundeshaushaltsplan 1988 endgültig verabschiedet wurde, mußte bereits Anfang Januar dieses Jahres gegenüber der geplanten Neuverschuldung von 29,3 Mrd. DM für das laufende Jahr eine Anhebung auf 30 Mrd. DM vorgenommen werden (vgl. Tabelle 15).

Die auch durch die Bundesregierung eingestandenen Ursachen für diese Entwicklung liegen zum einen in den bei der Planung nicht berücksichtigten zusätzlichen Finanzanforderungen durch die EG (ca. 4 Mrd. DM). Zum anderen zeichnet sich jetzt bereits ab, daß statt der eingeplanten 6 Mrd. DM die Bundesbankausschüttung auf unter eine halbe Million im laufenden Jahr schrumpfen wird. Dies kommt daher, daß sich die Deutsche Bundesbank im Rahmen ihrer Bilanzerstellung zum 31.12. 1987 veranlaßt sah, vor allem ihre Dollarbestände neu zu bewerten. In der letzten Dezemberwoche sanken die Währungsreserven aufgrund dieser Bewertungsanpassungen um etwa 8 Mrd. DM auf 120 Mrd. DM. Da der Dollar bisher mit 1,7275 DM bei der Bewertung der Währungsreserven durch die Deutsche Bundesbank berücksichtigt wurde, jedoch zum Jahrresultimo nur noch 1,5815 DM betrug, mußte diese Minderung um 14,5 Pfennig bei der Bewertung der Dollarbestände berücksichtigt werden (pro Pfennig Wertberichtigung beim Dollar werden 500 Mio. DM kalkuliert).

Darüber hinaus zeichnen sich weitere Risiken ab, die auf eine erneute Ausweitung der Neuverschuldung sogar über 40 Mrd. DM hinaus hinweisen: Nach den Ratsbeschlüssen der EG von Anfang Februar werden die Belastungen des Bundes bereits in diesem Jahr um über 4 Mrd. DM steigen und in den Folgejahren stufenweise auf 10 Mrd. DM anwachsen. Ursache dafür ist vor allem der Einbezug der Wirtschaftskraft in die Beitragsbemessung. Zudem unterstellen die bisherigen Steuerschätzungen für den Bundeshaushalt 1988 ein reales Wirtschaftswachstum von 2,5 % (nominal 4,5 %). Diese Annahme ist selbst nach dem »Jahreswirtschaftsbericht« für dieses Jahr unrealistisch. Wie in

der Konjunkturanalyse dieses Memorandum belegt, muß für dieses Jahr auf dem Pfad des wirtschaftlichen Abschwungs mit Stagnation gerechnet werden. Die Nichteinhaltung der unrealistischen Annahmen der Finanzplanung führt jedoch zu milliardenschweren Einnahmeausfällen in den Haushalten der Gebietskörperschaften. Weiterhin wird die mit einem Volumen von über 13 Mrd. DM ab 1.1. 1988 wirksame zweite Stufe der Steuerentlastung Einnahmeausfälle verursachen, denn die angebotsorientierte Logik der Steuernungspolitik, derzufolge sich durch die Ausweitung des privatwirtschaftlichen Spielraums das Wirtschaftswachstum und damit die Steuereinnahmen ausweiten, geht nicht auf. Schließlich bilden nicht Liquiditätsengpässe der Wirtschaft, sondern fehlende Nachfrage und entsprechend pessimistische Absatzerwartungen die zentrale Ursache stagnativer Entwicklung.

Gesamtwirtschaftlich kommt es jedoch jetzt darauf an, diese ungeplante Ausweitung der Neuverschuldung auf jeden Fall hinzunehmen und nicht mit einer Streichung von Ausgaben und/oder der Erhöhung spezieller bzw. allgemeiner Verbrauchsteuern zu reagieren, denn damit würde die ohnehin zu schwache binnengesetzliche Nachfrage weiter gedämpft. Eine Beschleunigung des Abschwungs und ein Arbeitsplatzabbau wären die Folgen einer derartigen »Konsolidierungspolitik«. Die Bundesregierung hat sich darauf verständigt, die überplanmäßige Neuverschuldung wenigstens für das laufende Jahr hinzunehmen. Dabei grenzt es an finanzpolitischen Zynismus, wenn diese Hinnahme der Neuverschuldung jetzt als ein Eingehen auf die »Forderungen der Gewerkschaften sowie der internationalen Partner nach expansiver Finanzpolitik« – so der Bundesfinanzminister – verkauft wird. Tatsache ist hingegen, daß diese höchste Neuverschuldung des Bundes in der Geschichte der Bundesrepublik eben nicht zur Finanzierung öffentlicher Investitionen mit dem Ziel des Abbaus der Arbeitslosigkeit eingesetzt worden ist.

Die Konzeptionslosigkeit dieser Finanzpolitik besteht darin, den Anstieg der Neuverschuldung trotz der längst absehbaren Risiken der binnengesetzlichen und außenwirtschaftlichen Entwicklung

nicht planmäßig einzusetzen, sondern lediglich für die kurze Frist als unvermeidbar hinzunehmen. Wenn jetzt zur ideologischen Rechtfertigung dieses faktisch der Angebotsstärkung dienenden Kurses der Eindruck erweckt wird, hier würde aus Sorge um die Arbeitsplätze infolge einer möglichen konjunktuellen Abschwächung die Beanspruchung der Kreditmärkte in diesem Ausmaß ‚gewollt‘, dann muß festgehalten werden: Die Bundesregierung sieht wirtschaftlich und finanzpolitisch keine Abschwungrisiken und damit auch keinen Handlungsbedarf. Die aktive Nutzung der Finanzpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird bis auf den heutigen Tag strikt abgelehnt. Im Gegenteil, Beschäftigungsprogramme für qualitatives Wachstum und der Einsatz öffentlicher Kredite werden als volkswirtschaftlich schädlich zurückgewiesen.

Über diese Ablehnung einer aktiven Beschäftigungspolitik kann auch das Ende 1987 verabschiedete Zinsverbilligungsprogramm für die Kommunen und die mittelständische Wirtschaft nicht hinwegtäuschen. Danach sollen langfristige Investitionen der Kommunen sowie Investitionsmaßnahmen des Mittelstands durch die Herabschleusung des Kapitalmarktzinses um 2 Prozentpunkte verbilligt werden. Die Behauptung, diese über den Bundeshaushalt finanzierte Zinsverbilligung würde bei den Kommunen Investitionen im Umfang von 15 Mrd. DM und bei der mittelständischen Wirtschaft von 6 Mrd. DM auslösen, ist völlig unrealistisch. Kommunen vor allem in Krisenregionen fehlt es überhaupt an Mitteln, zusätzliche öffentliche Investitionen und die damit verbundenen Folgekosten zu finanzieren. Um die kommunale Investitionskraft zu stärken und die damit verbundenen Arbeitsplätze zu schaffen, bedarf es einer dauerhaften Stärkung ihrer Finanzkraft sowie eines Beschäftigungsprogramms. Wenn damit zukunftsorientierte Produktionsfelder erschlossen werden, ist angesichts der aktuell nicht ausgeschöpften qualitativen Wachstumspotentiale neben dem Einsatz anderer Finanzierungsinstrumente die Nutzung der öffentlichen Kreditfinanzierung wegen der damit verbundenen Selbstfinanzierungseffekte volkswirtschaftlich rational.

## *Haushaltsrisiken 1989 und die Folgen*

Während für das laufende Jahr die nach den Worten des Bundeskanzlers »schicksalhaft über uns gekommene Neuverschuldung« aus pragmatischen Gründen hingenommen wird, stellt sich die Lage aller Voraussicht nach im kommenden Haushaltsjahr 1989 völlig anders dar. Die Bundesregierung hat sich bereits zu Beginn dieses Jahres darauf festgelegt, die »überplanmäßige« Neuverschuldung mit dann weit mehr als 10 Mrd. DM wieder energisch zurückzuführen. Die vorgesehenen Instrumente dazu sind: eine »konsequente Ausgabenbegrenzung«, die Erhöhung spezieller Verbrauchsteuern (Tabak- und Mineralölsteuer) sowie Maßnahmen zum Subventionsabbau.

Gesamtwirtschaftlich verbinden sich mit einer derartigen Politik Risiken für die Konjunktur und die Beschäftigung: Die angekündigte Politik der nochmaligen Verlangsamung des Ausgabenwachstums würde zu einer weiteren Schwächung der binnengesamtwirtschaftlichen Nachfrage im kommenden Jahr führen. Die ohnehin wegen des Abschwungs schon großen Haushaltsprobleme würden sich erheblich verschärfen. Dies vor allem auch deshalb, weil sich diese Politik auf eine erneute Runde des Sozialabbaus konzentrieren wird. Die geplante Erhöhung der speziellen Verbrauchsteuern steht nicht nur im Widerspruch zur propagierten Politik der Steuersenkung. Gerade die Bezieher von Transfereinkommen (Arbeitslose, Sozialhilfebezieher, Rentner, Schüler und Studenten etwa), die von der Steuersenkung nichts abbekommen, werden durch diese Politik der Erhöhung der indirekten Steuern am stärksten belastet. Überdies droht die Gefahr, daß angesichts der Haushaltsrisiken trotz aller gegenteiligen Schwüre auch die Mehrwertsteuersätze erhöht werden, die ja ohnehin 1992 den EG-Werten angepaßt werden müssen. Diese Politik führt zur Schwächung der binnengesamtwirtschaftlichen Nachfrage, weil etwa auf die Mineralölversteuerung mit Einschränkungen an anderen Stellen des Budgets privater Haushalte reagiert werden muß. Wird zudem die angebotsorientierte Politik des Subventionsabbaus nach dem Muster etwa der Finanzierung der dritten Stufe der Steuerentla-

stung für 1990 durchgeführt, dann sind erneute Belastungen der Arbeitnehmerhaushalte vorprogrammiert. Dabei sind die hier beschriebenen Haushaltsrisiken für 1989 auf der Annahme einer konjunkturell günstigen Entwicklung, von der die Bundesregierung ausgeht, abgeschätzt worden. Wenn aber die bisher noch für 1989 geplante Gewinnausschüttung der Deutschen Bundesbank von 5,5 Mrd. DM (im Finanzplan von 1989 bis 1991 insgesamt 15,5 Mrd. DM) ausbleiben sollte und sich die konjunkturelle Krise vertieft, dann würden sich die Haushaltsprobleme zusätzlich ausweiten. Die Gefahr einer noch intensiveren neuen Runde des Sozialabbaus sowie der bisher immer wieder bestrittenen Erhöhung der Mehrwertsteuersätze rückt dann endgültig ins Zentrum der Finanzpolitik.

Aus dieser angebotsorientierten Finanzpolitik gibt es nur einen Weg, der von unserer Arbeitsgruppe in den letzten Jahren detailliert entwickelt und gefordert worden ist: Mit einem Beschäftigungsprogramm in Feldern qualitativen Wachstums lässt sich ein Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit sowie einer sozial- und ökologieverträglichen Produktionsentwicklung leisten. Soweit sich die Staatsverschuldung neben anderen Finanzierungsmitteln auf die Realisierung dieses Beschäftigungsprogramms konzentriert, ist sie volkswirtschaftlich rational und zukunftsorientiert, weil sie künftigen Generationen vernünftige Entwicklungsbedingungen vererbt.

### 3.2 Die Steuerreform in drei Stufen: Sozial unausgewogen und beschäftigungspolitisch ungeeignet

Ziel der angebotsorientierten Finanzpolitik ist es, über die Senkung der direkten Steuern höheres Wirtschaftswachstum und höhere Gewinne hervorzurufen. Wenn Steuererhöhungen vorgenommen werden, dann konzentrieren sich diese auf die indirekten Steuern, also die speziellen Verbrauchsteuern sowie die Mehrwertsteuer.

Der Schwerpunkt steuerlicher Entlastung liegt auf der Unternehmenswirtschaft. Im *Memorandum '86* wurde gezeigt, daß zwischen 1983 und 1986 durch eine Vielfalt von Maßnahmen (u. a. Senkung des Vermögensteuersatzes, Verdoppelung des Verlustvortrags bei den Gewinnsteuern, Wegfall eines Teils bei der Hinzurechnung von Dauerschulden bzw. Zinsen im Rahmen der Gewerbesteuer, Sonderabschreibungen) der Unternehmenssektor bereits um knapp 20 Mrd. DM entlastet worden ist. Diese steuerpolitischen Maßnahmen fügen sich in eine schon seit den sechziger Jahren beobachtbare Begünstigung des Unternehmenssektors ein. Demgegenüber hat sich trotz einiger Verbesserungen in den siebziger Jahren der Anteil der Lohnsteuern an den gesamten Steuern auf über 30 % verdreifacht (vgl. Tabelle A16 im Tabellenanhang). Die durchschnittliche Grenzbelastung der Löhne und Gehälter, d. h. die Belastung einer zusätzlich verdienten Mark mit Steuern, hatte mit im Durchschnitt von 1980–1985 knapp 31 Pfennigen (zusammen mit den Sozialversicherungsabgaben 53,4 Pfennig) einen Spitzenwert erreicht. Wegen dieser Ausweitung der Belastung der Löhne und Gehälter mußte sich die Steuerreform der Bundesregierung seit 1986 auf eine Reduzierung der Lohn- und Einkommensteuer konzentrieren. Die Entlastungen bei den Lohn- und Gehaltsempfängern machen jedoch die vorangegangene Belastungsausweitung nicht annähernd wett.

### *3.2.1 Maßnahmen im Überblick*

Die in drei Stufen projektierte Steuerreform wird vor allem mit der Absicht verfolgt, den privatwirtschaftlichen Ausgabenspielraum auszuweiten. Die Senkung des Anteils der Steuern am Volkseinkommen (Steuerquote) sowie der Neuverschuldung der Gebietskörperschaften sollen die Beanspruchung des Produktionspotentials durch den Staat zurückdrängen sowie die Einkommensverteilung zu Gunsten der Gewinne verändern. Dem liegt die Ideologie zugrunde, privatwirtschaftliche Ausgaben seien grundsätzlich einer aufgabenorientierten Ausgaben-

politik der Gebietskörperschaften überlegen. Die gesamtwirtschaftlich schädlichen Wirkungen einer derart ausgerichteten Politik lassen sich an dem folgenden Widerspruch verdeutlichen: Während wegen pessimistischer Absatzerwartungen im Unternehmenssektor die Liquidität zunimmt, d. h. die Verausgabung der unternehmerischen Finanzmittel für die Produktion abnimmt, sehen sich vor allem die Kommunen in Krisenregionen mit einem unstreitig zukunftsorientierten Investitionsbedarf konfrontiert, den sie jedoch nicht finanzieren können, weil bereits die Abwicklung des Verwaltungshaushalts schon schwere Probleme auslöst. Die Konzentration volkswirtschaftlicher Finanzmittel auf gesellschaftlich sinnvolle Produktionsfelder wäre zugleich mit der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen verbunden. Das in drei Stufen gezündete »Jahrhundertwerk der Steuerreform« gibt jedoch privatwirtschaftlichen Ausgaben den Vorrang und verfehlt somit wachstums-, Verteilungs- und beschäftigungspolitisch vernünftige Ziele. Es schränkt darüber hinaus die Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften ein; die Kommunen stehen vor der fiskalischen Katastrophe.

Das gesamte Projekt der Entlastung bei der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer konzentriert sich auf die folgenden drei Stufen:

- Stufe 1 ab 1.1. 1986: Entlastungsvolumen von 10,9 Mrd. DM;
- Stufe 2 ab 1.1. 1988: Entlastungsvolumen von 13,7 Mrd. DM (dieses setzt sich zusammen aus den bereits am 26.6. 1985 gesetzlich festgelegten 8,5 Mrd. DM und einem Vorab aus der für 1990 geplanten dritten Stufe mit 5,2 Mrd. DM);
- Stufe 3 ab dem 1.1. 1990 geplant: Nettoentlastungsvolumen von 20 Mrd. DM (Bruttoentlastung 39 Mrd. DM, davon werden ca. 19 Mrd. DM durch Streichung von lohn- und einkommensteuerwirksamen Vergünstigungen finanziert).

Die in diesen drei Stufen realisierten Maßnahmen zur Senkung der Lohn- und Einkommensteuer (einschließlich der Körperschaftssteuer) sind in den folgenden Tabelle zusammengefaßt.

## Übersicht 2: Überblick zu den Maßnahmen der Steuerreform 1986/1988 und 1990

### 1. Echte Nettoentlastung durch Maßnahmen von 1986–1990

Stufe 1 (ab 1. 1. 1986)	10,9 Mrd. DM	19,4 Mrd. DM
Stufe 2 (ab 1. 1. 1988)	8,5 Mrd. DM	
(Vorab aus 1990 ab 1. 1. 1988)	5,2 Mrd. DM	

### Geplante Steuerreform

zum 1. 1. 1990 echte Entlastung\* 20 Mrd. DM

Summe 44,6 Mrd. DM

\* Der Gesamtrahmen der Entlastung beläuft sich auf 39 Mrd. DM. Vereinbart wurde jedoch, insgesamt 19 Mrd. DM durch Abbau von „Steuer-Subventionen und Sonderregelungen“ zu finanzieren. Damit beträgt die Netto-Entlastung („echte“ Steuerentlastung) lediglich 20 Mrd. DM.

### 2. Gesetzliche Grundlagen

#### Stufe 1 und 2:

„Gesetz zur leistungsfördernden Steuersenkung und zur Entlastung der Familie (Steuersenkungsgesetz 1986/88) vom 26. 6. 1985“

#### Vorab aus der Steuerreform von 1990:

„Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes (Steuersenkungs-Erweiterungsgesetz 1988) vom 14. 7. 1987“

#### Geplante Steuerreform 1990:

„Koalitionsvereinbarung“ der Bundesregierung vom Juli 1988 (Die Vereinbarung über die Finanzierung der 19 Mrd. DM ist hier für den Herbst 1988 festgelegt worden.)

### 3. Die Maßnahmen

Entlastungen

#### Stufe 1

- Erhöhung der Kinderfreibeträge von 432 auf 2 484 DM\* 5,2 Mrd. DM
- Erhöhung der Grundfreibeträge um 324/648 DM auf 4 536/9 072 (Alleinstehende/Verheiratete) 2,1 Mrd. DM
- Verbesserung im Steuertarif (Abflachung des Progressionstarifs) 3,6 Mrd. DM

\* einschließlich: Haushaltssreibetrag für Alleinstehende mit mindestens einem Kind, Erhöhung der Ausbildungsfreibeträge

#### Stufe 2

- Weitere Verbesserung des Steuertarifs (Abflachung der Progressionszone) 8,5 Mrd. DM

*Vorab aus 1990 (zum 1. 1. 1988)*

- Aufstockung bei der Abflachung des Progressionstarifs (Grenzsteuersätze) 3,0 Mrd. DM
- Erneute Anhebung des Grundfreibetrags um 216/432 auf 4 752/9 504 DM (Alleinstehende/Verheiratete) sowie entsprechende Erhöhung des Haushaltsfreibetrags auf 4752 DM 1,4 Mrd. DM
- Erhöhung der Ausbildungsfreibeträge auf das Niveau von 1984 sowie der anrechnungsfrei bleibenden Beträge von eigenen Einkünften der Kinder 0,3 Mrd. DM
- Verbesserung der Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Betriebe von 10 auf 20 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten sowie Zeitraumerweiterung (3 Jahre) 0,5 Mrd. DM

*Koalitionsvereinbarung zur Steuerreform 1990\**

*(einschließlich des Vorabs zum 1. 1. 1988)*

- Anhebung des Grundfreibetrags auf 5 616/11 232 DM (Alleinstehende/Verheiratete) 7,0 Mrd. DM
- Senkung des Eingangssatzes von bisher 22 % auf 19 %; Verkürzung der unteren Proportionalzone von bisher 18 000/36 000 DM auf 8 100/16 2000 DM 6,7 Mrd. DM
- Einführung eines linear-progressiven Tarifs (Begradi- gung der Progression) 23,7 Mrd. DM
- Senkung des Spitzensteuersatzes von bisher 56 % auf 53 %; Vorverlegung des Beginns des Spitzensteuersatzes (obere Proportionalzone) von 130 000/260 000 DM auf 120 000/240 000 DM 1,0 Mrd. DM
- Anhebung des Kinderfreibetrags auf 3024 DM 2,0 Mrd. DM
- Anhebung sonstiger familienbezogener Freibeträge (Ausbildung, Haushalt, Unterhalt) 0,6 Mrd. DM
- Verbesserung des Vorwegabzugs für Versorgungsauf- wendungen 0,6 Mrd. DM
- Verbesserung der Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Betriebe von 10 auf 20 %, verteilt auf 3 Jahre 0,5 Mrd. DM
- Absenkung der Körperschaftsteuer für einbehaltene Gewinne von 56 % auf 50 % 2,3 Mrd. DM

\* Diese Maßnahmen führen netto zu einer Entlastung der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtigen von ca. 20 Mrd. DM, denn 19 Mrd. DM sollen (vgl. unter 1) durch den Abbau von Steuersubventionen und Sonderregelungen aufgebracht werden. Weiterhin werden von dem Gesamtpaket von ca. 44 Mrd. DM in 1990 5,2 Mrd. DM mit Wirkung vom 1. 1. 1988 vorgezogen.

schaftsteuer) sind im beigefügten »Überblick« systematisch unter Berücksichtigung der Zurechnung der Entlastungswirkungen auf Einkommensgruppen ausgewiesen.

Die Entlastungsmaßnahmen konzentrieren sich auf zwei steuersystematisch unterschiedliche Bereiche:

Erstens erfolgt in der ersten und dritten Stufe eine Anhebung der Kinderfreibeträge von 432 DM vor 1986 auf insgesamt 3 024 DM nach 1990. Weiterhin werden seit dem 1.1. 1988 die Ausbildungsfreibeträge für Kinder angehoben (unter 18 Jahre auswärts untergebracht auf 1 800 DM, über 18 Jahre zu Hause auf 2 400 DM, auswärts untergebracht auf 4 200 DM). Im Unterschied zum Grundfreibetrag (»Nullzone«) mindern diese Freibeträge das zu versteuernde Einkommen. Aufgrund der Tarifstruktur führen die für alle absolut gleichen Freibeträge mit steigendem zu versteuerndem Einkommen zu wachsenden Steuerentlastungen. Während der Spitzenverdiener nach dem für 1990 geplanten Tarif (Steuersatz in der oberen Proportionalzone 53 %) durch den dann geltenden Kinderfreibetrag von 3 024 DM pro Kind um 1 602 DM im Jahr entlastet wird, erhält der Steuerzahler mit einem künftigen Steuersatz von 19 % – wegen der verkleinerten unteren Proportionalzone grob gerechnet – eine Entlastung von 575 DM.

Zweitens konzentrieren sich die Steuersenkungen auf die Veränderung der bisherigen Tarifstruktur für die Lohn- und Einkommensteuer.

Im Schaubild 3 wird die für 1990 geplante Tarifstruktur der seit dem 1.1. 1988 geltenden gegenübergestellt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der zum Vergleich herangezogene Tarifverlauf die beiden Stufen von 1986 und 1988 bereits enthält. Dies betrifft vor allem die Progressionszone, die mit den beiden ersten Stufen bereits schrittweise abgeschwächt worden ist. Folgende Veränderungen der Tarifstruktur sind zu bewerten:

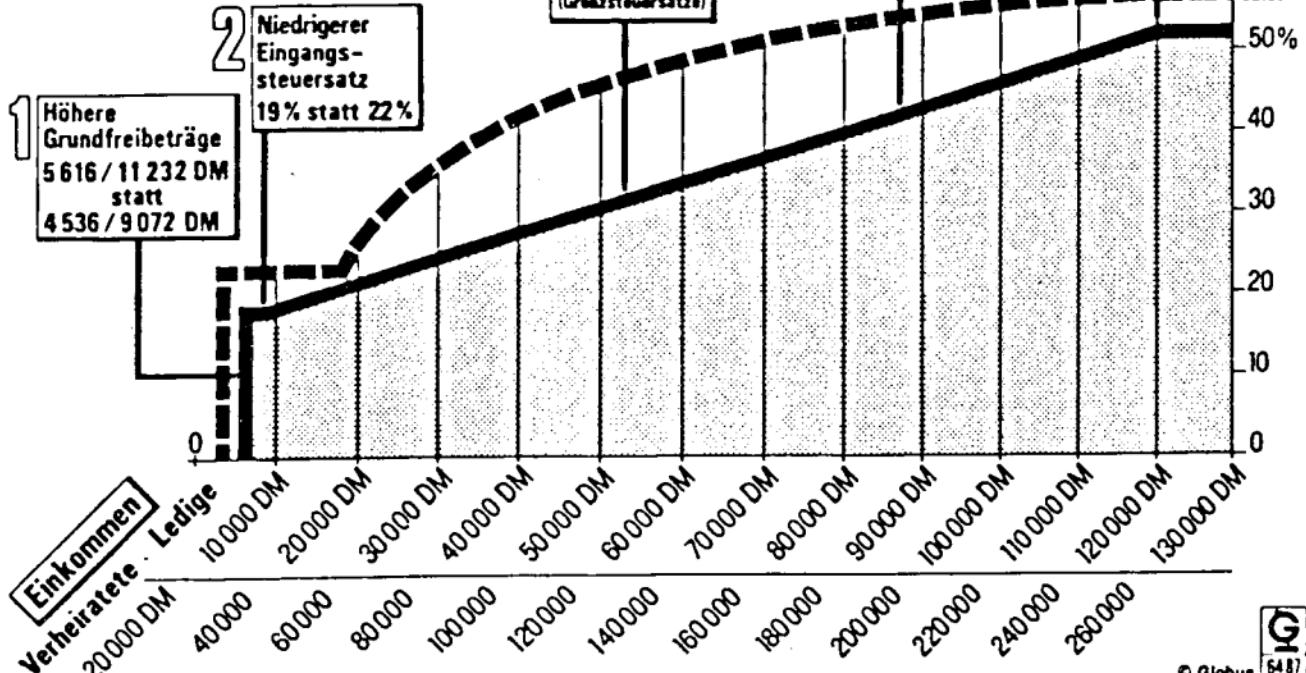
– Die Zone, innerhalb derer die Einkommen nicht zu versteuern sind, wird durch die Anhebung des Grundfreibetrags auf 5 616/11 232 DM (Alleinstehend/Verheiratet bzw. Grund-/Splittingtarif) gegenüber 4 536/9 072 DM in 1988 bzw. 324/648 DM vor 1986 ausgeweitet.

Schaubild 3:

## Ab 1990: Neuer Einkommensteuer-Tarif

Verlauf der Steuersätze (Grenzsteuersätze)

— gegenwärtig  
— ab 1990



– Der verbleibende Steuersatz in der unteren Proportionalzone wird von bisher 22 % auf den Stand von 19 %, der zwischen 1965 und 1974 galt, gesenkt. Zugleich wird die Proportionalzone verkürzt. Der gleichbleibende Steuersatz von 19 % gilt für Einkommensteile über dem Grundfreibetrag bis 8 100/16 200 DM (bisher 18 000/36 000 DM).

– Der Bereich der Progressionszone gilt künftighin für zu versteuernde Einkommen von über 8 100/16 200 DM bis einschließlich 120 000/240 000 DM. Die Verschiebung dieser Zone in Richtung niedrigerer zu versteuernder Einkommen ist wegen der Senkung des Steuersatzes in der unteren Proportionalzone sowie des Spaltensteuersatzes in der oberen Proportionalzone erforderlich geworden. Kernstück der Tarifreform ist hier die Neugestaltung der Progressionszone. Die für 1990 vorgesehene Begründigung des Verlaufs ansteigender Grenzsteuersätze wurde bereits mit der ersten und zweiten Stufe vorbereitet. In der ersten Stufe war zur Abflachung des Progressionstarifs eine Entlastung um 3,6 Mrd. DM und bei der zweiten Stufe von 1988 um 3 Mrd. DM eingeleitet worden. Die Linearisierung in 1990 bringt nochmals Entlastungen um ca. 23 Mrd. DM. Künftighin steigen in der Progressionszone die Grenzsteuersätze stetig und gradlinig von 19 % (Eingangssatz) auf 53 % (Spaltensteuersatz). Während in der bis 1985 gültigen Progressionszone vor allem in dem unteren Bereich die Besteuerung einer zusätzlich verdienten Mark überproportional schnell anwuchs, wird künftig der Anstieg der Grenzsteuersätze gleichmäßig über die gesamte Progressionszone verteilt. Diese Begründigung führt deshalb bei den Arbeitnehmern, deren nominaler Einkommensanstieg durch den bisher beschleunigten Anstieg der Grenzsteuersätze im unteren Bereich dieser Progressionszone besonders stark belastet wurde, zu spürbaren Entlastungen. Dies gilt es bei der verteilungspolitischen Bewertung der Steuersenkungspolitik zu berücksichtigen.

– In der oberen Proportionalzone, deren Eingang auf zu versteuernde Einkommen von 120 000/240 000 DM abgesenkt wird, beträgt der Spaltensteuersatz künftighin anstatt 56 nur noch 53 %. Gleichzeitig wird der Körperschaftsteuersatz für

nicht ausgeschüttete Gewinne ab 1990 von 56 auf 50 % (bei Sparkassen von bisher 50 auf 46 %) gesenkt. Diese stärkere Entlastung der Kapitalgesellschaften ist verteilungspolitisch nicht akzeptabel und steuersystematisch problematisch, weil gegenüber den Personengesellschaften diese Unternehmensform steuerlich bevorteilt wird.

### *3.2.2 Umverteilungswirkungen: Sozial unausgewogen*

Bei der Bewertung der verteilungs- und konjunkturpolitischen Wirkungen dieser Steuerentlastungen in drei Stufen ist es erforderlich, auf folgende grundsätzliche Zusammenhänge hinzuweisen:

*Erstens* bleibt festzuhalten, daß diese Politik der Nettoeinkommenssteigerung durch Steuerentlastungen den Beziehern von Transfereinkommen – beispielsweise den Arbeitslosen, Sozialeinkommensbeziehern, Rentnern, Schülern und Studenten – weder direkt noch indirekt zugutekommt. Wenn also diese Steuerentlastungen unter das übergeordnete Ziel einer gerechteren Einkommensverteilung gestellt werden und der Stärkung der konsumtiven Nachfrage dienen sollen, dann müßte auch eine entsprechende Anhebung dieser Transfereinkommen erfolgen. Ansonsten würde sich die ohnehin existierende Kluft zwischen den vergleichsweise niedrigen Transfer-einkommen und den nochmals in sich stark ungleich verteilten Erwerbs- und Besitzeinkommen, die sich nach der Besteuerung der Bruttoeinkünfte ergeben, vertiefen. Dies vor allem auch, weil die geplanten Erhöhungen der Verbrauchsteuern die Kaufkraft der Transfereinkommensbezieher empfindlicher belasten, während sie aus der Steuerentlastung keinen Nutzen ziehen.

*Zweitens* läßt sich die Umverteilungswirkung dieser Steuerentlastungen nicht nur auf der Basis der für 1990 geplanten Tarifstruktur beurteilen. Selbst wenn alle Steuerzahler formal gleiche Abzugsrechte haben, bewirkt die Tarifstruktur faktisch eine einkommensabhängig unterschiedliche Entlastung. (Am

Beispiel der Kinderfreibeträge, die allen Steuerzahlern in gleicher Weise zustehen, kann hier deutlich gemacht werden, daß ein Steuerzahler mit dem künftigen Spitzensteuersatz von 53 % gegenüber einem Steuersatz in der unteren Proportionalzone (19 %) um 1 027 DM stärker entlastet wird.) Die hierbei angeführte Begründung, die Kindererziehung des Spitzenverdieners sei mit höheren Kosten verbunden, zementiert die strukturelle Schlechterstellung des weniger verdienenden Arbeitnehmers.

*Drittens* zeigt sich vor allem bei der verteilungspolitischen Rechtfertigung der Steuerentlastungen von 1986–1990 wie sich die Bundesregierung irreführender Argumente bedient. Beispielsweise heißt es, mit der Erhöhung der Grundfreibeträge in zwei Stufen auf 5 616/11 232 DM (Grund-/Splittingtabelle) würden die unteren Einkommensbezieher um ca. 9,1 Mrd. DM in der Gesamtwirkung nach 1990 entlastet. Oder aber es wird die verteilungspolitische Bevorteilung der unteren Lohn- und Gehaltsbezieher wie folgt behauptet: »Die Senkung des Eingangssteuersatzes von 22 Prozent auf 19 Prozent führt allein zu Steuerentlastungen von 6,7 Mrd. DM. Dagegen bringt die Senkung des Spitzensteuersatzes von 56 Prozent auf 53 Prozent Steuerentlastungen von nur 1 Mrd. DM« (BMF-Finanznachrichten vom 5. 1. 1988). Diese Argumentation verschweigt, daß die mit dem Spitzensteuersatz belegten Steuerzahler von allen, vor der oberen Proportionalzone liegenden Entlastungen im Rahmen der Tarifreform gleichermaßen profitieren. Nach der Tarifstruktur werden die in der Zone des Spitzensatzes liegenden (zu versteuernden) Einkommen jeweils innerhalb der vier Zonen besteuert und dann zur Gesamtbelaistung zusammengefügt. Die Spitzenverdiener profitieren von der gesamten *Grundentlastung*, die sich aus vier Elementen zusammensetzt: Erhöhung der Grundfreibeträge, Senkung des Eingangsteuersatzes, Begradigung der Progressionszone sowie die Reduzierung des Spitzensteuersatzes. Wie oben bereits entwickelt, muß in die verteilungspolitische Wertung auch noch die Tatsache einbezogen werden, daß die für alle Steuerzahler gleichen Kinder- sowie Ausbildungsfreibeträge, die das zu versteuernde Einkommen vermindern, den Verdienern in der oberen Pro-

portionalzone absolut die größte Entlastung bringen. Wegen dieses Zusammenwirkens der Grundentlastung mit der absolut höheren Entlastung bei Kinder- und Ausbildungsfreibeträgen müssen die Steuerentlastungen absolut bei den Verdienern in der oberen Proportionalzone am höchsten ausfallen. Die ab 1990 geltenden Veränderungen der Tarifstruktur unterhalb der Zone des Spitzensteuersatzes führen jedoch auch bei Arbeitnehmerhaushalten zu zwar vergleichsweise deutlich niedrigeren, aber spürbaren Entlastungen.

Viertens ist zu berücksichtigen, daß sich die Änderung der Tarifstruktur nur auf die endgültig zu versteuernden Einkommen bezieht. Die Möglichkeiten, das Bruttoeinkommen durch Abzüge zu verkleinern, sind jedoch sehr unterschiedlich verteilt. Im *Memorandum '86* ist diese faktische Ungleichheit, die sich bei formal gleichermaßen zugestandenen Abzügen vom Bruttoeinkommen ergibt, ausführlich beschrieben worden. Die Chancen zur Nutzung von Tatbeständen zur Verringerung des zu versteuernden Einkommens wachsen mit dessen Höhe. Während die Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen aus unselbständiger Arbeit genau festgelegt sind, ergeben sich bei der Ermittlung der zu versteuernden Einkommen von Unternehmern und Selbständigen wegen berücksichtigungsfähiger Betriebskosten große Gestaltungsmöglichkeiten. Das in diesem Zusammenhang angeführte Vergleichsbeispiel gilt es in Erinnerung zu rufen: Die Unternehmerin kann den Lohn für ihren Chauffeur als Betriebskosten absetzen; die berufstätige Mutter hingegen erhält jedoch nur einen »symbolischen Kummerbetrag« in Form des Kindererziehungsfreibetrags als Abzugsmöglichkeit zugestanden. Die sich mit wachsenden Bruttoeinkommen ausweitenden Chancen zur Verringerung der zu versteuernden Einkommen erklären auch die Tatsache, daß der faktische Verlauf des Einkommensteuertarifs gegenüber dem theoretischen Tarifmuster wesentlich weniger scharf verläuft. An dieser Bevorzugung höherer Einkommensbezieher ist durch die Steuerreform nur wenig geändert worden.

*Übersicht 3: Entlastungsbeispiele zur Steuerreform – Aufteilung auf die drei Entlastungsstufen*

Jahres- einkom- men <sup>1</sup> 1990	Entlastung durch die Steuerreform										verbleibende Belastung 1990		
	insgesamt (1990/1985)			1. Stufe (1986/1985)		2. Stufe (1988/1986)		3. Stufe (1990/1988)					
	Alleinstehend (Stkl. I)		Verheiratet 2 Kinder (Stkl. III/2)		Allein- stehend (Stkl. I)	Verhei- ratet 2 Kinder (Stkl. III/2)	Allein- stehend (Stkl. I)	Verhei- ratet 2 Kinder (Stkl. III/2)	Allein- stehend (Stkl. I)	Verhei- ratet 2 Kinder (Stkl. III/2)	Alleinstehend (Stkl. I)		
	DM	DM	% <sup>3</sup>	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	% <sup>2</sup>	DM	% <sup>2</sup>
<i>I. Arbeitnehmer</i>													
Angelernter Arbeiter <sup>4</sup>	22 500	634	23,2	1 402	100,0	72	1 046	47	94	515	262	2 099	9,3
Arbeiterin in der elektro- techn. Industrie	33 646	1 050	18,0	1 930	57,6	131	1 046	221	94	698	790	4 780	14,2
Arbeiter in der Lederverarbeitung	37 019	1 374	19,7	2 016	51,1	199	1 022	318	94	857	900	5 618	15,2
Durchschnittsverdiener	42 707	1 767	19,9	1 966	40,2	266	928	524	94	977	944	7 109	16,6
Bankangestellte	47 619	2 424	22,3	2 018	34,1	359	928	749	94	1 316	996	8 457	17,8
Industriearbeiter	48 195	2 488	22,4	2 024	33,5	370	928	776	94	1 342	1 002	8 630	17,9
Bergarbeiter	49 401	2 680	23,0	2 010	32,0	417	908	812	94	1 451	1 008	8 964	18,1
Chemiearbeiter	54 049	3 327	24,3	2 110	28,7	481	916	1 037	98	1 809	1 096	10 339	19,1
Arbeiter in der Mineralölverarbeitung	64 598	4 901	26,4	2 422	23,5	660	922	1 533	232	2 708	1 268	13 679	21,2
Angestellter	67 291	5 138	26,2	2 482	22,6	690	938	1 600	314	2 848	1 230	14 442	21,5
Angestellter im Bergbau	76 208	6 367	26,6	3 304	23,6	800	1 148	1 951	588	3 616	1 568	17 561	23,0
Verkaufsleiter <sup>4</sup>	120 000	10 451	22,5	9 432	29,1	1 395	2 218	2 869	2 494	6 187	4 720	36 014	30,0
Manager <sup>4</sup>	180 000	12 171	15,5	17 664	28,5	1 536	3 074	2 977	4 702	7 658	9 888	66 252	36,8
												44 218	24,6

<i>II. Selbständige</i>															
Gewerbetreibender <sup>4</sup>	60 000	4 507	28,1	2 424	30,4	575	756	1 287	122	2 645	1 546	11 550	19,3	5 546	9,2
Handwerker <sup>4</sup>	85 000	8 004	28,3	4 584	28,5	905	1 292	2 206	802	4 893	2 490	20 241	23,8	11 490	13,5
Steuerberater <sup>5</sup>	139 136	11 168	20,0	12 074	30,6	1 502	2 494	2 975	3 122	6 691	6 458	44 758	32,2	27 358	19,7
Rechtsanwalt <sup>5</sup>	143 987	11 306	19,3	12 780	30,6	1 536	2 570	2 977	3 328	6 793	6 882	47 219	32,8	28 996	20,1
Arzt <sup>5</sup>	221 478	13 404	13,4	21 832	26,9	1 536	3 688	2 977	5 396	8 891	12 748	86 429	39,0	59 274	26,8
Fabrikant <sup>4</sup>	650 000	25 734	7,8	35 408	11,4	1 536	4 280	2 976	5 954	21 222	25 174	303 197	46,6	274 572	42,2

1 Bei Arbeitnehmern: Bruttojahreslohn nach statistischen Erhebungen für 1986 fortgeschrieben mit 3,5 % jährlich bis 1990

Bei Selbständigen: Einkünfte nach Ergebnissen der Einkommensteuerstatistik 1983 mit 3 % jährlich bis 1990 fortgeschrieben

2 In % des Jahreseinkommens

3 Entlastung in % der bisherigen Steuerschuld

4 Kein statistischer Fall, ausgewähltes Beispiel

5 Wegfall des Freibetrags für freie Berufe berücksichtigt

Quelle: Material des BMF

### Neuregelung:

Anhebung des Grundfreibetrages auf 5 616/11 232 DM; Senkung des Eingangssatzes auf 19 % (bisher 22 %); Ende der unteren Proportionalzone bei 8 100/16 200 DM (bisher 18 000/36 000 DM); Begradiung der Tarifprogression; Absenkung des Spitzensatzes auf 53 % (bisher 56 %); Beginn der oberen Proportionalzone bei 120 000/240 000 DM (bisher 130 000/260 000 DM); Zusammenfassung und Erhöhung des bisherigen Werbungskosten-Pauschbetrags (564 DM), Arbeitnehmer-Freibetrags (480 DM) und des Weihnachts-Freibetrags (600 DM) zu einer einheitlichen Arbeitnehmer-Pauschale von 2 000 DM; Wegfall des Sonderausgaben-Pauschbetrags (bisher 270/540 DM); Erhöhung des Kinderfreibetrags auf 3 024 DM; Anhebung des Vorwegabzugs auf bis zu 4 000/8 000 DM (bisher bis zu 3 000/6 000 DM) bei Kürzung um 12 % des Bruttolohnes bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung; Wegfall des Freibetrags für freie Berufe (bisher bis zu 1 200 DM).

### Steuerberechnung:

Lohnsteuer-Jahresausgleich bzw. Einkommensteuerveranlagung mit Berücksichtigung von üblichen Pausch-, Freibeträgen und Aufwendungen.

Werbungskosten: Bei unterdurchschnittlichen Einkommen bisher 564 DM (Werbungskosten-Pauschbetrag); bei mittleren Einkommen bisher 1 200 DM; bei höheren Einkommen (ab Angestellter) bisher 1 800 DM, nach neuem Recht 2 416 DM (Auswirkung der von 36 auf 50 Pfennig angehobenen Kilometer-Pauschale).

Übersicht 3 zeigt die steuerlichen Entlastungswirkungen insgesamt sowie für die einzelnen drei Stufen für unterschiedliche Einkommenstypen. Dazu wird bei den Arbeitnehmern der Bruttojahreslohn auf der Basis von 1986 mit 3,5 % und bei den Selbständigen auf der Basis der Einkommensteuerstatistik von 1983 mit 3 % bis 1990 fortgeschrieben. Bei der für 1990 vorgesehenen dritten Stufe ist zumindest zum Teil der Abbau von Steuervergünstigungen und Sonderregelungen gegengerechnet worden (vgl. bei der Berechnung der Nettoentlastung die Angaben zur »Neuregelung« in Übersicht 3).

Folgende Aussagen lassen sich hinsichtlich der Verteilungswirkungen der gesamten Steuerentlastungsmaßnahmen machen:

Erstens: Mit wachsendem Jahreseinkommen nimmt – wie bereits prinzipiell begründet – die zurechenbare Steuerentlastung zu. Während ein Bezieher eines Jahreseinkommens von 650 000 DM (»Fabrikant«, verheiratet, 2 Kinder) durch alle drei Stufen ab 1990 eine jährliche Entlastung von 35 408 DM (mtl. 2 951 DM) erfährt, beträgt diese für den (statistischen) Durchschnittsverdiener (verheiratet und 2 Kinder) 1 966 DM (mtl. 163 DM). Die Entlastung eines vom Familienstatus her vergleichbaren Arztes mit 21 832 DM – bzw. eines Fabrikanten – liegt gegenüber einem angelernten, verheirateten Arbeiter mit zwei Kindern 15mal bzw. 25mal so hoch. Die vierfache Grundentlastung sowie die besseren Gestaltungsmöglichkeiten bei den Abzügen und eine stärkere Entlastung bei abzugsfähigen Freibeträgen bewirken dieses Verteilungsgefälle.

Zweitens: Die steuerlichen Maßnahmen innerhalb des für Arbeitnehmerhaushalte relevanten Tarifs führen zwar gegenüber den Spitzenverdienern zu deutlich geringeren, jedoch spürbaren Entlastungen. Die mit den drei Stufen bewirkten Steuerentlastungen bei Alleinstehenden streuen gegenüber dem Durchschnitt stärker als bei Verheirateten mit Kindern. Ein alleinstehender Industriearbeiter kann mit einem Rückgang der Besteuerung um 2 488 DM (mtl. 207 DM) rechnen, während – im Widerspruch zur Betonung der familienpolitischen Orientierung dieser Steuerreform – ein verheirateter Industriearbeiter

mit zwei Kindern lediglich eine Entlastung von 2 024 DM (mtl. 169 DM) einkalkulieren kann.

In der allgemeinen politischen sowie der konjunkturorientierten Auseinandersetzung um diese Maßnahmen zur Entlastung der Lohn- und Einkommensteuer muß die Tatsache berücksichtigt werden, daß Arbeitnehmer gegenüber der bisherigen Steuerlast eine monatlich spürbare Erhöhung ihrer Netto-löhne im Durchschnitt erfahren. Durch diese Entlastung der Lohn- und Gehaltsbezieher, die freilich gegenüber den Spitzen-verdienern um ein Vielfaches geringer ausfällt, ist nach den vorliegenden Untersuchungen zur Einkommensverwendung immerhin in der Gesamtwirkung mit einer leichten Stärkung des privaten Konsums zu rechnen.

Die Verteilungs-, Nachfrage- und Beschäftigungswirkungen der gesamten Steuerreform sind jedoch erst vollständig bewertbar, wenn die Finanzierung der dritten Stufe der Steuerreform für 1990 mit ca. 20 Mrd. DM berücksichtigt wird. Durch die Einkommenslage der Arbeitnehmer belastenden Maßnahmen des Abbaus von bisherigen Steuervorteilen reduzieren sich generell die Entlastungsvorteile, die gegenüber den Spitzenverdienern ohnehin schwächer ausfallen. Für die Gruppe der Arbeitnehmer, die tariflich abgesichert in Nachschichten sowie sonn- und feiertags arbeiten, führt, wie noch zu zeigen sein wird, die für 1990 geplante Finanzierung dieser Steuersenkungspolitik netto zu einer Mehrbelastung. Durch die Einschränkung der bisherigen Steuerfreiheit der Lohnzuschläge für diese Arbeitszeiten sind die Betroffenen die großen Verlierer dieser Steuerreform, da bisher tariflich abgesicherte Arbeit unter zeitlich erschwerten Bedingungen steuerpolitisch diskriminiert werden soll.

Wird diese zwischen 1986 und 1990 realisierte Politik der Steuersenkung in die Struktur der gesamten Einkommensverteilung eingebettet, dann läßt sich eine dreifache Polarisierungswirkung erkennen: Die Einkommenslage der Bezieher von Transfereinkommen – vor allem der auf die Arbeitslosenversicherung und/oder Sozialhilfe Angewiesenen – verschlechtert sich relativ, weil die Erwerbseinkommensbezieher entlastet

werden und damit deren Nettoeinkommen steigen. Die Polarisierung zwischen Menschen außerhalb und innerhalb des Erwerbssystems vertieft sich. Gleichzeitig lassen sich mit Bezug auf die steuerlichen Entlastungen zwei grundsätzlich unterschiedlich betroffene Gruppen identifizieren. Gegenüber den hohen Entlastungen der Spitzenverdiener erhalten die Arbeitnehmer- und Angestelltenhaushalte wesentlich geringere, aber eben immer noch für diese Einkommensschichten spürbare Steuernachlässe. Wegen dieser Spürbarkeit bei der Mehrheit der abhängig Beschäftigten entsteht die Gefahr, daß diese Steuerreform trotz der erheblichen Bevorteilung oberer Einkommensschichten breite Akzeptanz findet, während sich die Lage der Transfereinkommensbezieher relativ verschlechtert. Deshalb ist es um so wichtiger, die gesamte Verteilungswirkung zwischen den drei Gruppen sowie die beschäftigungs-politische Ineffizienz dieser Steuerreform zu betonen.

### *3.2.3 Die Finanzierung: Einschränkung der Entlastung*

Die Bruttoentlastung in der dritten Stufe der Steuerreform (vgl. zu den Maßnahmen Übersicht 2), die im Entstehungsjahr 1990 voraussichtlich ein Volumen von 39,5 Mrd. DM umfassen wird, soll durch Einschränkungen bzw. Streichungen von »Steuervergünstigungen und Sonderregelungen« im bisherigen Einkommensteuerrecht, die zu Mehreinnahmen von 18,8 Mrd. DM führen können, finanziert werden. Tabelle 16 gibt über die Auswirkungen der Bruttosteuerentlastungen sowie der Steuermehreinnahmen durch den Abbau von Steuervergünstigungen, unterteilt nach dem Entstehungsjahr und den Rechnungsjahren sowie den Gebietskörperschaften, Auskunft. Die im weiteren kritisierten Angaben zu den Einzelmaßnahmen beziehen sich auf den Referentenentwurf aus dem Bundesfinanzministerium. Im Gesetzgebungsverfahren, das bis September abgeschlossen sein soll, können sich, wie die ersten Reaktionen auf diesen

Tabelle 16: Finanzielle Auswirkungen der Steuerreform 1990

Maßnahmen	Steuermindereinnahmen/Steuermehreinnahmen in Mio. DM															
	Entstehungsjahr 1990 <sup>1</sup>				Rechnungsjahre <sup>2</sup>											
					1990			1991			1992					
	Insg.	davon:			Insg.	davon:		Insg.	davon:		Insg.	davon:				
		Bd.	Ld. <sup>3</sup>	Gem.		Bd.	Ld. <sup>3</sup>		Bd.	Ld. <sup>3</sup>		Bd.	Ld. <sup>3</sup>	Gem.		
- Steuermindereinnahmen durch Steuerentlastungen (-)	39 450	16 955	17 361	5 134	35 195	15 128	15 492	4 575	40 585	17 446	17 863	5 276	43 070	18 509	18 954	5 607
- Steuermehreinnahmen durch den Abbau von Steuervergünstigungen (+)	18 847	8 136	8 190	2 521	12 786*	5 737	5 788	1 261	14 449	6 604	6 544	1 301	16 186	7 273	7 241	1 672
- Saldo (-)	20 603	8 819	9 171	2 613	22 409	9 391	9 704	3 314	26 136	10 842	11 319	3 975	26 884	11 236	11 713	3 936

\* Einschließlich der einmaligen Mehreinnahme aus der Umstellung der Auszahlung der Arbeitnehmer-Sparzulage auf die Finanzämter ab 1990 in Höhe von 2,3 Mrd. DM.

1 In den ersten 12 Monaten der Wirksamkeit der Rechtsänderung entstehende Steuermehr- bzw. Steuermindereinnahmen. Bei auslaufenden Regelungen teilweise unterschiedliche Entstehungsjahre. In der Finanzplanung ist bereits berücksichtigt, daß das Gesetz zur Überleitung steuerrechtlicher Vorschriften für Erfinder und der Freibetrag nach § 14 a Abs. 5 EStG nicht über den 31. 12. 1988 hinaus verlängert werden.

2 Kassenmäßige Auswirkungen der Rechtsänderung.

3 Gemeindesteuern der Stadtstaaten dem Länderaufkommen zugerechnet.

Referentenentwurf zeigen, durchaus noch Veränderungen ergeben.

Im Rahmen der verteilungspolitischen Beurteilung ist die Zurechnung der Maßnahmen auf die Arbeitnehmerhaushalte einerseits und die Unternehmer andererseits von entscheidender Bedeutung. Insgesamt zeigt sich, daß bei der Streichung bzw. Einschränkung von Steuervergünstigungen auch die Unternehmensbesteuerung spürbar berücksichtigt wird. In Tabelle 17 sind die wichtigsten Maßnahmen nach dem Muster des Bundesfinanzministeriums zusammengefaßt. Nach dieser Zurechnung fallen im Bereich der Unternehmensbesteuerung Vergünstigungen im Umfang von 5,9 Mrd. DM (31,2 % der Gesamtsumme) weg, während sich die Arbeitnehmerbesteuerung um 4,1 Mrd. DM (21,6 %) erhöht. Die »sonstigen Maßnahmen zur gleichmäßigeren Besteuerung«, die vor allem die gruppenspezifisch schwer zurechenbare Einführung einer Quellensteuer von 10 % auf die Zinserträge enthalten, umfassen 7,4 Mrd. DM (39,5 %). Diese Bündelung der einzelnen Maßnahmen ist zweifellos problematisch. So müßte einerseits die Einführung der Quellensteuer auf Zinserträge nach den Bereichen Arbeitnehmerhaushalte sowie den der Einkommensteuer unterliegenden Unternehmen unterschieden werden. Andererseits wirken sich angesichts der vergleichsweise niedrigen Einkommenslage und mangelnder Überwälzungsmöglichkeiten Kürzungen im Bereich der Arbeitnehmerbesteuerung erheblich stärker als im Bereich der Unternehmensbesteuerung aus. Dazu ein Beispiel: Die Einschränkung der Steuerfreiheit für Lohnzuschläge auf Sonn-, Feiertags- und Nacharbeit belastet das Budget eines Arbeitnehmers empfindlich stärker als der Unternehmer durch die Einschränkung des steuerlichen Abzugs auf betrieblich veranlaßte Bewirtungskosten betroffen wird. Zudem muß die nach Einkommensgruppen unterschiedene Beteiligung an der Finanzierung der Steuerentlastung durch den Abbau von Steuervergünstigungen mit den faktischen Entlastungen saldiert werden. Hier zeigt sich eine deutliche Diskrepanz: Während die Arbeitnehmereinkommen gegenüber den Unternehmenseinkommen (brutto) vergleichsweise

*Tabelle 17: Abbau von Steuersubventionen und Sonderregelungen im Rahmen der Finanzierung der Brutto-Steuerentlastung ab 1. 1. 1990*

Maßnahme	Steuermehreinnahmen in Mio. DM (Entstehungsjahr 1990 <sup>1</sup> )			Anteil am Gesamtvolume in %	
	insges.	davon: Bund	Länder <sup>2</sup>		
I. Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung (einschließlich freie Berufe sowie der Einschränkung der Berlin- und Regionalförderung)	5 887	2 489	2 487	911	31,2
II. Maßnahmen im Bereich der Arbeitnehmerbesteuerung	4 065	1 728	1 771	566	21,6
III. Sonstige Maßnahmen zur gleichmäßigeren Besteuerung	7 445	3 248	3 341	856	39,5
IV. Maßnahmen im Bereich der steuerlichen Behandlung von Privatausgaben	1 440	670	586	184	7,6
V. Maßnahmen zur Rechtsbereinigung	10	1	5	4	0,05
<b>Gesamtsumme I-V</b>	<b>18 847</b>	<b>8 136</b>	<b>8 190</b>	<b>2 521</b>	<b>100</b>
<i>Beispiele aus den Maßnahmebereichen</i>					
aus I:					
– Abschaffung des Freibetrags für freie Berufe	200	71	75	54	
– Einschränkung des steuerlichen Abzugs bei betrieblich veranlaßten Bewirtungskosten auf 80 %	100	35	38	27	
– Anhebung des Regelsatzes bei Nutzung des PKW privat auf 35 %	100	41	35	24	
– Aufhebung der Steuerfreiheit der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen	100	28	45	27	
aus II:					
– Schaffung einer einheitlichen Arbeitnehmerpauschale sowie Erhöhung der Kilometer-Pauschale auf 0,50 DM	1 200	510	523	167	
– Senkung der Steuerfreiheit von Lohnzuschlägen auf Sonntags-, Nacht- und Feiertagsarbeit	300	128	131	41	
– Steuerfreiheit bei Belegschaftsrabatten auf 2 400 DM begrenzt	200	85	87	28	
– Aufhebung des Essensfreibetrags von 1,50 DM	1 000	425	436	139	
aus III:					
– Einführung der Kapitalertragsteuer von 10 % auf Zinserträge (saldiert)	4 300	2 188	2 182	– 70	

1 in den ersten 12 Monaten der Wirksamkeit der Rechtsänderungen

2 Gemeindesteuern der Stadtstaaten dem Länderaufkommen zugerechnet

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Material für die Presse, 14. 1. 1988

geringer entlastet werden, ergibt sich bei Teilen der Arbeitnehmer eine vergleichsweise stärkere Belastung durch den Abbau von Steuervergünstigungen. Arbeitnehmer, deren Arbeitszeit sich auf Nachschichten sowie Sonn- und Feiertagsarbeit konzentriert, sind wegen der Einschränkung der bisherigen Steuerfreiheit für entsprechende Lohnzuschläge die Verlierer dieser Steuerreform. Die in den drei Stufen verwirklichten Steuerentlastungen fallen geringer als die Mehrbelastung durch den Abbau der Steuerfreiheit für diese Arbeitszeiten aus. Arbeit unter erschwerten zeitlichen Bedingungen wird somit diskriminiert. Wird die für 1989 geplante Erhöhung der Tabak- und Mineralölsteuer hinzugenommen, so können sich die Steuerentlastungen zusammen mit dem Abbau von Steuervergünstigungen bei vielen Arbeitnehmerhaushalten zu einer steuerlichen Mehrbelastung saldieren. Sollten auch die Mehrwertsteuersätze angesichts wachsender Haushaltsprobleme noch angehoben werden, dann sehen sich nicht nur die Transfereinkommensbezieher, sondern viele Arbeitnehmer/-innen mit zusätzlichen steuerlichen Belastungen konfrontiert.

Desweiteren trifft die dem Bereich der Unternehmensbesteuerung zugerechnete Einschränkung der Steuerfreiheit der gemeinnützigen Wohnungs- und Siedlungsunternehmen, deren Tätigkeit auf Vermietung begrenzt ist, sowie die Aufhebung der Steuerfreiheit der Unternehmen, die als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannt sind, vor allem die Mieter im Bereich des bisher gemeinnützigen Wohnungsbaus (vgl. Teil 3.4).

Im Rahmen der politischen Wertung dieses Abbaus von Steuervergünstigungen muß jedoch zur Kenntnis genommen werden, daß zumindest ansatzweise Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung geplant sind, die in der Phase der sozialliberalen Regierungskoalition von den damaligen Oppositionsparteien noch als »sozialistische Marterwerkzeuge« abgetan wurden. Dies trifft nicht nur für die zwar bagatellhafte Einführung einer Quellensteuer von 10 % auf die Zinserträge zu. Weitere Beispiele zum Abbau von Steuervergünstigungen im Unternehmensbereich sind (vgl. Tabelle 17):

Ab 1990 sollen die Finanzämter den privaten Nutzungsanteil von Pkws im Normalfall – gegenüber den bisherigen 20–25 % – mit 30–35 % ansetzen, d. h. deren Verrechnung als steuermindernde Betriebskosten wird eingeschränkt. Die betrieblich veranlaßten Bewirtungskosten sollen nicht mehr voll, sondern nur noch zu 80 % abzugsfähig sein. Die steuerliche Anerkennung von Sammelwertberichtigungen bei Kreditinstituten wird für die Wirtschaftsjahre, die nach dem 30. 12. 1989 enden, aufgehoben. Dabei kann die gewinnerhörende Auflösung der in Vorjahren gebildeten Sammelwertberichtigungen auf 1989–1991 verteilt werden. Ökologisch unverständlich ist in diesem Zusammenhang der Verzicht auf die Verlängerung der Sonderabschreibungen für abnutzbare Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, die dem Umweltschutz dienen, über den 31. 12. 1989 hinaus.

Zu den einzelnen Maßnahmen im Rahmen des Abbaus von bisherigen Steuervergünstigungen für Arbeitnehmer ist festzuhalten:

– Gegenüber der bisherigen Regelung werden der Arbeitnehmerfreibetrag (480 DM), die Werbungskosten (564 DM) sowie der Weihnachtsfreibetrag (600 DM) zu einer *Arbeitnehmer-Pauschale*, die nach spontanen Protesten auf 2000 DM nachgebessert wurde, zusammengelegt. Um daraus folgende Benachteiligungen bei Arbeitnehmern, die den Pkw zum Erreichen ihrer Arbeitsstätte benötigen, zu mildern, wird der Kilometer-Pauschbetrag für Fahrten zwischen der Wohnung und Arbeitsstätte von 0,36 auf 0,50 DM erhöht. Dem »Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium« ist zuzustimmen, wenn dieser in seiner Stellungnahme zum vorgesehenen »Abbau von Steuersubventionen und Sonderregelungen« festhält, daß damit eine »Schlechterstellung all jener Arbeitnehmer, deren Werbungskosten höher als 920 DM sind«, bewirkt wird (Werbungskostenpauschale + Weihnachts- und Arbeitnehmerfreibetrag = 1644 DM; zu DM 2000 fehlen 356 DM; die Werbungskostenpauschale von 564 DM + 356 DM ergeben 920 DM). Die Zusammenfassung führt bei einem Arbeitnehmer

ohne Pkw-Nutzung bis zu einem maximalen Verlust an abzugsfähigen Werbungskosten von 1080 DM. Die Verluste eines Pkw-Nutzers lassen sich anhand des folgenden Beispiels zeigen: Ein Arbeitnehmer, der 220 Arbeitstage jeweils für die Hin- und Rückfahrt 24 km benötigt und ansonsten keine weiteren Werbungskosten deklariert, kann trotz der Erhöhung des Kilometer-Pauschbetrags nur noch 341 DM weniger in Abzug bringen (ohne Erhöhung dieses Kilometer-Pauschbetrags läge der Abzugsverlust allerdings bei 981 DM). Der Verlust des gesonderten Arbeitnehmer- sowie Weihnachtsfreibetrags ist steuersystematisch unakzeptabel. Zum einen dient die Arbeitnehmerpauschale dem Nachteilsausgleich, der sich aus dem sofortigen Abzug der Lohnsteuern gegenüber den Steuern aus der Einkommensveranlagung ergibt. Zum anderen galten die Weihnachtsfreibeträge in der Vergangenheit als eine Erhöhung der Arbeitnehmerfreibeträge, die gerechtfertigt ist. Die Werbungskostenpauschale, die die mangelnden Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber Unternehmern auszugleichen hat, ist seit 1958 nicht mehr geändert worden. Durch die Zusammenfassung aller drei Elemente zum Arbeitnehmer-Pauschbetrag erfolgt gegenüber der Veranlagung zur Einkommensteuer eine strukturelle Benachteiligung der Arbeitnehmer, denn für die Mehrheit gehen zumindest Teile des Arbeitnehmer- und Weihnachtsfreibetrags verloren. Deshalb muß diese Maßnahme, die 1,2 Mrd. DM den öffentlichen Haushalten bringen soll, zurückgenommen werden.

– Eine einschneidende Maßnahme im Rahmen der Arbeitnehmerbesteuerung sieht die Einschränkung der *Steuerfreiheit der Lohnzuschläge* auf Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit vor. Um die Belastungswirkungen bei den Betroffenen abschätzen zu können, ist zu sehen, daß das Einkommensteuergesetz im § 3b EStG die Regelungen zur Einschränkung der Besteuerung auf Lohnzuschläge dem Grunde und der Höhe nach festgelegt hat. Während nach dem bisherigen Gesetz auch die im Tarifvertrag vereinbarten Zuschlagsregelungen für diese Arbeitszeiten bei der Besteuerung berücksichtigt wurden, sieht der Referentenentwurf zur Finanzierung der dritten Stufe der

Steuerreform für 1990 die Streichung dieser Tarifvertragsklause vor. Generell ist jedoch festzustellen, daß die tarifvertraglichen Vereinbarungen vor allem über die Dauer der Nachschicht-, Sonn- und Feiertagsarbeit günstiger als die gesetzlichen Regelungen ausfallen. *In der folgenden Übersicht* sind die tariflich vereinbarten zuschlagsfähigen Arbeitszeiten in der Druckindustrie den gesetzlich fixierten Zeiträumen gegenübergestellt. So definiert das Einkommensteuergesetz beispielsweise die Dauer der Nachschicht von 20 bis 6 Uhr, während der Tarifvertrag der Druckindustrie den Zeitraum von 18 bis 6 Uhr festlegt. Durch Streichung der tariflichen Regelungen zur

### Zuschlagsfähige Arbeitszeiten in der Druckindustrie

Für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit gibt es steuerfreie Zuschläge, die in % vom Stundenlohn berechnet werden. Nach den Bestimmungen des Paragraphen 3b des Einkommensteuergesetzes (EStG) sind die Zuschläge dem Grunde und der Höhe nach entweder im Gesetz – in diesem Fall im § 3b EStG – oder in einem Tarifvertrag festzulegen. In der Druckindustrie ist eine tarifvertragliche Regelung vereinbart, die besser auf die Branchenbedürfnisse abgestimmt und großzügiger ist als die gesetzliche. Künftig soll nur noch die gesetzliche Regelung greifen. Die zeitlichen und prozentualen Unterschiede zwischen beiden Regelungen ergeben sich aus den folgenden Gegenüberstellungen:

#### NACHTSCHICHT

##### Dauer

Laut Gesetz: 20 Uhr bis 6 Uhr  
Laut Tarif: 18 Uhr bis 6 Uhr

##### Steuerfreie Zuschläge

Laut Gesetz: generell 15 %  
Laut Tarif: bis 24 Uhr 23 %,  
ab 0 Uhr 45 %

#### SONNTAG

##### Dauer

Laut Gesetz: 0 Uhr bis 24 Uhr  
Laut Tarif: 6 Uhr bis 6 Uhr

##### Steuerfreie Zuschläge

Laut Gesetz: 50 %  
Laut Tarif: 88 bis 100 %

#### Steuerfreie Antrittsgebühr

Laut Gesetz: keine  
Laut Tarif: 100 DM

#### FEIERTAG

##### Dauer

Laut Gesetz: 0 Uhr bis 24 Uhr  
Laut Tarif: 0 Uhr bis 6 Uhr

##### Steuerfreie Zuschläge

Laut Gesetz: 125 %  
(150 % am 1. 5. und 25. 12.)  
Laut Tarif: 150 %

#### Steuerfreie Antrittsgebühr

Laut Gesetz: keine  
Laut Tarif: 100 DM

Besteuerung der Zuschläge auf Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit werden die Beschäftigten, deren Arbeitszeiten sich hier konzentrieren, zu den großen Verlierern dieser Steuerreform. Wohl auch als Reaktion auf die massiven Proteste gegen

*Tabelle 18: Monatliche Brutto-Steuerentlastung und Nettoeineinbußen eines Rotationsdruckers*

Steuerklasse I (ohne Kinder), II (ohne Kinder) sowie Steuerklasse III/2 (mit zwei Kindern) und einem Bruttogehalt von 3 587 DM

Arbeitsbedingungen: Im Acht-Wochen-Turnus 2 Frühschichten (6–15.30 Uhr); eine Mittelschicht (14–22 Uhr); zwei Spätschichten (18–5 Uhr) und drei Nachschichten (20–6 Uhr); in dieser Zeit an fünf Sonntagen und (rechnerisch) an 1,5 Feiertagen, wobei Sonn- und Feiertagsarbeit auch anteilig in die Nacht entfällt

	Monatliche Brutto- Steuerentlastung 1990 gegenüber 1988 <sup>1</sup>	Monatliche Netto- eineinbußen 1990 gegenüber 1988 <sup>2</sup>	
		T <sup>-15</sup> 90	T <sup>-25</sup> 90
Steuerklasse I <sub>oK</sub>	192 DM	565 DM	457 DM
Steuerklasse II <sub>oK</sub>	60 DM	461 DM	387 DM
Steuerklasse III <sub>2K</sub>	65 DM	457 DM	383 DM

*Erläuterungen:*

I<sub>oK</sub> = Steuerklasse I ohne Kinder      T<sup>-15</sup><sub>90</sub> = Tarif bei 15 % steuerfreien

II<sub>oK</sub> = Steuerklasse II ohne Kinder      Nachtzuschlägen 1990

III<sub>2K</sub> = Steuerklasse III mit 2 Kindern      T<sup>-25</sup><sub>90</sub> = Tarif bei 25 % steuerfreien  
Nachtzuschlägen 1990

1 Bruttosteuerentlastung 1990 gegenüber heutigem Tarif ohne Berücksichtigung der Streichung von Steuervorteilen in 1990

2 Bruttosteuerentlastung 1990 gegenüber heutigem Tarif unter Berücksichtigung der Streichung von Steuervorteilen in 1990; hier insbesondere wirksam die Rücknahme der tarifvertraglichen Regelungen bei der Nachschicht, Sonn- und Feiertagsarbeit = Nettoeineinbußen

Quelle: H.-G. Heine, Auswirkungen der Steuerreform auf Schichtarbeiter, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. 2. 1988

diese steuerliche Diskriminierung von Tarifvereinbarungen, die eine höhere Belastung der Betroffenen in diesen Arbeitszeiten als das Steuergesetz anerkennen, überlegt das Bundesfinanzministerium eine Erhöhung der Steuerfreiheit auf Lohnzuschläge im Rahmen der Nachtarbeit von bisher 15 auf 25 % des Grundlohns. Das Beispiel eines typischen Rotationsdruckers (verheiratet und 2 Kinder) mit einem monatlichen Bruttogehalt von 3 587 DM zeigt (vgl. Tabelle 18): Die Steuerentlastung in 1990 wird sich gegenüber dem heutigen Steuerrecht auf brutto 65 DM belaufen. Durch die Einschränkung der Steuerfreiheit insbesondere bei den Zuschlägen auf Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit wird dieser Rotationsdrucker trotz dieser Bruttoentlastung mit 456 DM (bei Behaltung der steuerfreien Zuschläge in Höhe von 15 % des Grundlohns) bzw. 383 DM (Erhöhung auf 25 % des Grundlohns) netto mehr belastet. Die Finanzierung der Steuerentlastungen führt somit bei diesem Betroffenen zu starken monatlichen Nettoeinbußen in 1990 gegenüber heute. Als Resultat verschiedener Tarifauseinandersetzungen ist von den Beteiligten die besondere Belastung der Betroffenen durch Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit anerkannt worden. Der Gesetzgeber jedoch diskriminiert diese tariflichen Errungenschaften. Die in gesundheitlich belastenden Zeiten arbeitenden Beschäftigten werden steuerlich zusätzlich zur Staatsfinanzierung herangezogen.

Diese Maßnahme muß voll zurückgenommen werden, denn hier wird der Arbeit unter erschwerten Bedingungen nicht Rechnung getragen. Ansonsten wird der Arbeitnehmer mit seiner erschwerten Leistungserbringung aus dem von der Bundesregierung immer wieder propagierten Prinzip, »Leistung müsse sich wieder lohnen«, völlig ausgeschlossen. Die steuersystematische Rechtfertigung durch den »Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium«, der diese Maßnahme begrüßt, gleicht einer Bauernfängerei. Der Beirat weist darauf hin, daß »Beschwernisse, die mit unterschiedlichen Arbeitsbedingungen verbunden« seien, nicht über Steuernachlässe kompensiert werden dürften. Zum einen ist wohl kaum zu erwarten, daß die dadurch bewirkten Nettolohnausfälle im Rahmen

einer Erhöhung der Zuschläge auf den Grundlohn abgefangen werden. Wenn schon zum anderen auf diese Arbeitsformen aus volkswirtschaftlichen Gründen nicht verzichtet werden kann, dann ist die steuerliche Sonderbehandlung dieser Leistungserbringung unter erschwerten Bedingungen gerechtfertigt.

– Mit der Aufhebung des *Essensfreibetrags* von 1,50 DM bei unentgeltlicher oder verbilligter Abgabe einer Mahlzeit an Arbeitnehmer verbindet das Bundesfinanzministerium die Erwartung zusätzlicher Steuereinnahmen in Höhe von 1 Mrd. DM. Da zu erwarten ist, daß die Streichung dieses Essensfreibetrags an die Arbeitnehmer per Preiserhöhung weitergewälzt wird, muß mit einer Belastung im Monat von ca. 10 DM (beim Grenzsteuersatz von 33 %) gerechnet werden. Stellt man diesem Abbau der Nettolöhne und -gehälter die Einschränkung des steuerlichen Abzugs bei betrieblich veranlaßten Bewirtungskosten auf 80 % gegenüber, die lediglich ca. 100 Mio. DM Zuwachs an Steuereinnahmen einbringt, dann offenbart sich die Verteilungspolitische Ungerechtigkeit, denn schließlich verfügen die Unternehmen durchaus über die Möglichkeit, diese Einschränkung des steuerlichen Abzugs zu kompensieren.

Auf weitere zum Teil einschneidende Maßnahmen im Bereich der Arbeitnehmerbesteuerung wird an dieser Stelle nicht eingegangen (Erhöhung der Lohnsteuerpauschsätze für Teilzeitbeschäftigte, Ausweitung des Lohnsteuerpauschatzes für bestimmte Zukunftssicherungsleistungen einschließlich freiwilliger Vorsorgeleistungen des Arbeitgebers zugunsten der Arbeitnehmer, Einschränkung der Förderung der Vermögensbildung, Einführung eines Pauschbetrags für Aufwendungen für das häusliche Arbeitszimmer eines Arbeitnehmers mit 800 DM, Aufhebung der Steuerfreiheit von Kapitalabfindungen im öffentlichen Dienst, Beschränkung der Steuerfreiheit bei Belegschaftsrabatten auf 2 400 DM – bei Pkws mit Preisabschlägen verbunden).

Auch für Arbeitnehmer/-innen ist zumindest zum Teil die Einführung der allgemeinen Verzinsung von Steuernachforderungen und Steuererstattungen relevant. Dabei schwächt die Einführung einer Karentzeit von 15 Monaten bei Steuernach-

forderungen und Steuererstattungen seit ihrer Entstehung die Wirkungen bei der Arbeitnehmerbesteuerung im Unterschied zur Einkommensteuerveranlagung ab.

### *3.2.4 Versteuerung der Zinserträge: Auf halbem Weg zur Quelle*

Die Einführung einer Quellensteuer mit einem Satz von 10 % auf die Zinseinkünfte zur Finanzierung der für 1990 geplanten Bruttosteuerentlastung mußte schon allein deshalb zu heftigen Kontroversen führen, weil die heutigen Regierungsparteien Vorschläge zur Erhebung einer Quellensteuer während der sozialliberalen Regierungskoalition noch scharf attackierten. Um diese prinzipielle Kritik an allen Formen einer Quellenbesteuerung der Zinserträge, die vor allem die Bankenverbände vorbringen, bewerten zu können, muß diese Maßnahme im Rahmen des heute geltenden Einkommensteuerrechts beurteilt werden. Dieses Einkommensteuerrecht fordert von jedem Bezieher von Zinseinkommen, daß er unter Berücksichtigung eines Freibetrags (300/600 DM) sowie einer Werbungskostenpauschale (100/200 DM) die Zinserträge deklariert. Ob jedoch korrekte Angaben zur Versteuerung der Zinseinkünfte im Rahmen der Steuererklärung abgegeben werden, kann und darf bisher durch die Finanzämter nicht überprüft werden. Während im Bereich der Zinseinkünfte die Steuererklärung dem einzelnen überlassen bleibt, sichert der »Bankenerlaß« (BMF-Schreiben vom 31. Aug. 1979, Bundessteuerblatt I S. 590), daß die Banken gegenüber den Finanzämtern keine Kontrollmitteilungen abgeben dürfen. Die Folge dieser Verfahrensweise ist eine weitverbreitete Hinterziehung der Steuern auf Zinserträge.

Wenn also mit der Einführung der Quellensteuer ein Verfahren installiert werden soll, das die Versteuerung dieser Zinserträge unter Berücksichtigung von Freibeträgen zu sichern hat, dann geht es nicht um die Schaffung einer neuen Steuer, sondern lediglich um den Vollzug des geltenden Einkommensteuerrechts. Um diesen zu gewährleisten, müssen die Steuern

auf Zinserträge an der Quelle, also nicht beim einzelnen Steuer-subjekt, sondern bei den Kreditinstituten und Kapitalsammel-stellen abgeschöpft werden. Dieses Quellenabzugsverfahren zur Sicherung der Kapitalertragsteuer wird bei den sich aus Aktienbesitz ergebenden Dividenden bereits praktiziert. Auf Dividenden und sonstige Bezüge aus Aktien wird ein Kapitaler-tragsteuersatz in Höhe von 25 % erhoben. Da weiterhin die ausgeschütteten Gewinne der Kapitalgesellschaften trotz der Senkung des Steuersatzes für einbehaltene Gewinne von 56 auf 50 % nach 1990 mit 36 % belastet werden und sich somit für den einzelnen Dividendenbesitzer ein gesamtes steuerliches Vorab von 61 % (36 % + 25 %) ergibt, ist es angesichts des dann geltenden Spitzensteuersatzes von 53 % für alle Steuer-zahler rational, dieses zu hohe Vorab im Rahmen der Steuerer-klärung zu deklarieren.

Bei der Einführung der Besteuerung der Zinseinkünfte an der Quelle sieht die Bundesregierung einen Steuersatz von 10 % vor. Die Besteuerung bezieht sich auf die Zinsen aus Schuld-scheindarlehen, Schuldverschreibungen, Guthaben und Einla-gen bei Kreditinstituten und Bausparkassen sowie auf Aus-schüttungen auf Investmentanteilscheine. In Abweichung vom bisher geltenden Recht werden auch die Zinserträge auf Lebensversicherungen mit einer Laufzeit von über 12 Jahren, die über den Rechnungszins (derzeit 3,5 %) hinausgehen, der Kapitalertragbesteuerung unterzogen. Anleihen, die in DM von ausländischen Emittenten aufgelegt werden (DM-Aus-landsanleihen), unterliegen jedoch nicht der Besteuerung an der Quelle. Entscheidend ist weiterhin, daß Zinsen auf Sparbücher mit gesetzlicher Kündigungsfrist der Besteuerung nicht unter-zogen werden sollen. Sie machen mit mehr als 400 Mrd. DM gut zwei Drittel und damit den größten Brocken der gesamten Spareinlagen aus. Lohnsteuerzahler bis zu einem zu versteuern-den Einkommen von 24 000/48 000 DM (Grund-/Splittingta-belle) werden auch künftig auf der Basis eines Antrags vom Quellenabzug freigestellt. Schließlich wird wie bisher bei der Versteuerung der Zinserträge ein Sparerfreibetrag (plus Wer-bungskostenpauschale) von 400/800 DM beibehalten. Unter

der Annahme eines durchschnittlichen Zinssatzes von 5 % auf das Geldvermögen ergibt sich für Verheiratete beispielsweise eine Steuerfreiheit bis zu einem Vermögenstitel von 16 000 DM.

Die Schätzung der mit der Einführung der Quellensteuer verbundenen Einnahmen ist wegen der Dunkelziffer über die bisherigen Steuerhinterzieher äußerst schwierig. Geht man von der Geldvermögensrechnung für die privaten Haushalte der Deutschen Bundesbank aus, dann müßten bei einem Steuersatz von 10 % sowie unter Herausrechnung der nicht zu berücksichtigenden bzw. freigestellten Formen der Geldvermögen knapp 10 Mrd. DM Steuereinnahmen erwartet werden. Das Bundesfinanzministerium prognostiziert im Rechnungsjahr 1990 demgegenüber ein Steuereinnahmenplus von 4,3 Mrd. DM. Dabei handelt es sich um eine saldierte Größe, denn die Kommunen verlieren ca. 70 Mio. DM (vgl. Tabelle 17). Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, daß sich Bund und Länder die Kapitalertragsteuern jeweils zur Hälfte teilen. Im Ausmaß des Steuerabzugs an der Quelle der Kapitaleinkünfte gehen den Kommunen im Rahmen ihres 15prozentigen Anteils an der Einkommensteuer paradoxausweise Einnahmen verloren. Die Kommunen hätten nur dann Zuwächse aus ihrem Anteil an der Einkommensteuer zu erwarten, wenn mit dieser Einführung der Quellensteuer die Bereitschaft zunehmen würde, Zinseinkünfte im Rahmen des Lohnsteuerjahresausgleichs bzw. der Einkommensteuererklärung zu deklarieren.

Das ab 1990 vorgesehene Verfahren der Quellenbesteuerung kann jedoch das Ziel, die Zinseinkünfte voll zu versteuern, nicht erfüllen. Die Gefahr, daß die Quellensteuer von 10 % auf Zinseinkünfte als Abgeltungssteuer genutzt wird, ist groß. Dies vor allem deshalb, weil der »Bankenerlaß« in seinem Kerngehalt jetzt per Gesetz festgeschrieben werden soll. Damit ist es den Finanzämtern verboten, Kontrollmitteilungen der Kreditinstitute über ihre Bankkunden anzufordern bzw. Nachforschungen vorzunehmen. Die Quellensteuer wird somit ohne Angabe von Bankkundennamen pauschal an die Finanzämter durch die Kreditinstitute und Kapitalsammelstellen überwiesen. Im Unterschied zum bisherigen Stand werden damit ab

1990 zwar die Zinserträge mit 10 % an der Quelle besteuert, die volle Versteuerung bleibt jedoch nach wie vor der Entscheidung des Zinseinkommensbeziehers im Rahmen seiner Steuererklärung überlassen. Mit diesem Verfahren ist die Anwendung des geltenden Einkommensteuerrechts über die Abgeltungssteuer hinaus nicht gesichert. Der Artikel 17 des Referentenentwurfs sieht zwar eine Form der Amnestie für bisherige Steuerhinterzieher vor. Danach dürfen die Finanzämter ordnungsgemäße Zins-Nacherklärungen, die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ab 1986 bis 1990 abgegeben werden, nicht zum Anlaß nehmen, Nachforschungen zu den Zinseinnahmen für die Zeit vor 1986 anzustellen (Verwertungsverbot). Dieses Verwertungsverbot wird jedoch eher dazu führen, Zinserträge nicht zu deklarieren, um sich ab 1990 mit der Abgeltungssteuer von 10 % zu begnügen, denn die Finanzämter, die bei der plötzlichen Angabe der Zinserträge die bisherige Steuerhinterziehung sehen, jedoch nichts unternehmen dürfen, werden den/die Betroffene(n) insgesamt mit großem Mißtrauen behandeln.

Wenn aber die bisher ehrlichen Zahler von Steuern auf Zinseinkünfte sehen, daß nicht bei allen Betroffenen ein konsequenter Einzug erfolgt, kann es sein, daß künftig auch sie selber auf die vollen Angaben verzichten. Die daraus resultierenden Einnahmeverluste könnten jedoch insgesamt geringer als der Zugewinn aus dem Quellenabzugsverfahren ausfallen. Alles deutet darauf hin, daß dieses Quellenabzugsverfahren zu einer Reduktion der Besteuerung der Zinserträge im Rahmen der Einkommensteuer auf eine bagatellhafte Abgeltungssteuer führen wird.

Im *Memorandum '84* ist bereits die »Notwendigkeit eines geeigneten Quellenabzugsverfahrens, um die gesetzlich festgelegte Abgabepflicht auf Zinserträge aus Geld- und Kapitalvermögen durchzusetzen«, begründet worden. Gegenüber dem ab 1990 durch die Bundesregierung geplanten Verfahren der Besteuerung an der Quelle ist zu fordern:

– Um die vorsorgende Vermögensbildung bei Arbeitnehmern und Transfereinkommensbeziehern zu stärken, sind die Sparerfreibeträge (einschließlich Werbungskostenpauschale)

von bisher 400/800 DM auf 2 000/4 000 DM (Alleinstehend/Verheiratet) zu erhöhen. Bei einem Zinssatz von 5 % sind damit die Zinseinnahmen aus Geldvermögen bis zu 40 000/80 000 DM steuerfrei. Angesichts dieser Anhebung kann auf die Herausnahme der Sparguthaben mit gesetzlicher Kündigungsfrist aus der Besteuerung verzichtet werden.

– Der Quellensteuersatz auf Zinseinkünfte sollte 25 % betragen und damit dem auch künftig geltenden Vorabzug auf Dividenden angeglichen werden. Die Festlegung dieses Steuersatzes ist jedoch nur akzeptabel, wenn der »Bankenerlaß« und damit die Kundenanonymität gegenüber den Finanzämtern aufgehoben wird. Über die Abgabe von Kontrollmeldungen an die Finanzämter ist die endgültige Besteuerung der Zinseinkünfte im Rahmen des Einkommensteuertarifs zu sichern. Wenn die Bundesregierung ohnehin davon ausgeht, mit ihrem Verfahren zur »Steuerehrlichkeit hinzuführen«, dann sollte die Kontrolle dieser Steuerehrlichkeit auch keine zusätzlichen Probleme schaffen. Ausgenommen von der 25prozentige Quellensteuer werden auf Antrag all diejenigen Konteninhaber/-innen, die gegenüber ihrem Kreditinstitut eine schriftliche Erklärung abgeben, daß die zu erwartenden Zinseinnahmen die Freibetragsgrenzen (2 000/4 000 DM) nicht überschreiten. Die Überprüfung der Anträge erfolgt später im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuerabrechnung über die Kontrollmitteilungen bei den zuständigen Finanzämtern.

– Die Kapitalertragsteuern, die bisher je zur Hälfte dem Bund und den Ländern zufließen, müssen steuersystematisch wie die Einkommensteuern behandelt und verteilt werden. Für den Bezieher von Dividenden und Zinseinkommen handelt es sich hier um einen Vorababzug im Rahmen der Einkommensteuer. Bei der Verteilung der gesamten Einkommensteuer würden dann neben dem Bund und den Ländern auch die Gemeinden im Rahmen ihres derzeitigen Anteils von 15 % beteiligt. Die derzeit geplante Quellensteuer mit einem Satz von 10 % führt paradoxalement zu Einnahmeausfällen bei den Kommunen (1990 von 70 Mio. DM), wenn sie lediglich zu einer Abgeltungssteuer führt.

### 3.2.5 Beschäftigungsprogramm statt Steuerreform

Aus verteilungs-, wachstums- und beschäftigungspolitischen Gründen ist die in drei Stufen durchgesetzte Senkung der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer prinzipiell abzulehnen. Daran ändert die Tatsache nichts, daß auch die Arbeitnehmereinkommen zwar wesentlich geringer als die Spitzeneinkommen, jedoch spürbar entlastet werden. Angesichts der wirtschaftlichen Wachstumsprobleme sowie der von hohem Niveau aus erneut steigenden Arbeitslosigkeit müssen alle Finanzmittel der Gebietskörperschaften auf die Durchsetzung eines qualitativen Beschäftigungsprogramms konzentriert werden. Makroökonomische Untersuchungen zeigen, daß demgegenüber die Beschäftigungseffekte, soweit sie aus einer steuerlichen Entlastung der Lohn- und Gehaltsbezieher resultieren und damit den privaten Konsum stärken, deutlich niedriger ausfallen. Beschäftigungsprogramme sind Steuersenkungsprogrammen nicht nur arbeitsmarktpolitisch überlegen. Sie ermöglichen die Realisierung zukunftsorientierter, gesellschaftlicher Produktion, die wegen mangelnder einzelwirtschaftlicher Rentabilität ansonsten nicht stattfände, jedoch für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eine zentrale Voraussetzung bildet. Da es politisch wenig sinnvoll wäre, die bereits realisierten Steuerentlastungen von 1986 und 1988 wieder rückgängig zu machen und damit durchaus auch Entlastungswirkungen bei den Arbeitnehmereinkommen gesichert bleiben, wird jedoch gefordert: Die für 1990 geplante dritte Stufe der Steuerreform mit einem Bruttoentlastungsvolumen von ca. 40 Mrd. DM ist zu streichen.

Anstatt dieser erneuten Steuersenkung ist endlich ein Beschäftigungsprogramm zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch die Sicherung qualitativen Wachstums zu verwirklichen. Zur Finanzierung eines Beschäftigungsprogramms sind neben anderen Instrumenten die Quellensteuer unter Sicherung der vollen Verrechnung im Rahmen der Einkommensbesteuerung sowie die Staatsverschuldung einzusetzen. Des Weiteren sind die geplanten Maßnahmen zum »Abbau von Steuervergünstigun-

gen und Sonderregelungen« unter Verteilungs- und beschäftigungspolitischen Kriterien zu durchforsten und die verbleibenden steuerlichen Mehreinnahmen ebenfalls zur Finanzierung des Beschäftigungsprogramms zu nutzen.

Zentrale Felder beschäftigungs- und ökologieorientierter öffentlicher Investitionspolitik liegen bei den Kommunen. Die Finanzen der Kommunen aber werden durch die auf Bundesebene durchgesetzte Politik der Steuersenkung eingeschränkt und diese somit einerseits zum prozyklischen Verhalten und andererseits zum Verzicht auf beschäftigungsschaffende Infrastrukturmaßnahmen gezwungen.

### 3.3 Kommunen: Opfer der Steuerreform

Zur Abschätzung der Größenordnung der finanziellen Einbußen, die von den Kommunen als Folge der Steuersenkung 1990 erneut getragen werden müssen, gibt es bisher nur grobe Angaben. Die Bundesregierung rechnet brutto mit Steuerausfällen von 5,1 Mrd. DM in 1990 (Entstehungsjahr). Wegen der Beteiligung der Kommunen an den Maßnahmen zum »Abbau von Steuervergünstigungen« in Höhe von 2,5 Mrd. DM wird sich aller Voraussicht nach der Netto-Steuerausfall auf 2,6 Mrd. DM in 1990 belaufen (vgl. Tabelle 16). Diese Nettoverluste werden aber 1983 bereits ca. 3,9 Mrd. DM (Rechnungsjahr) betragen. Der direkte Einnahmeverlust ist vor allem auf den 15prozentigen Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer sowie die Nichtbeteiligung an der Quellensteuer zurückzuführen. Wegen der Steuerverluste der Länder als Folge der Reform muß unter Zugrundelegung der gegebenen Steuerverteilung weiterhin damit gerechnet werden, daß die Landeszusweisungen im Rahmen des Steuerverbundes des kommunalen Finanzausgleichs gleichfalls gekürzt werden. Insoweit sind auch indirekte Belastungswirkungen dieser Steuersenkungen bei den Kommunen zu erwarten. Mittelbar entstehen so überschlägig und im Durchschnitt der Länder Verluste von nahezu 3,7 Mrd. DM.

Der Gesamtverlust aus den direkten (2,6 Mrd. DM) und indirekten (3,7 Mrd. DM) Wirkungen summiert sich 1990 voraussichtlich auf über 6,3 Mrd. DM. Wird jedoch ein Teil des Steuerentlastungspaketes durch die für 1989 angekündigte Erhöhung der Mineralöl- und Tabaksteuer finanziert, dann ist der Bund der alleinige Gewinner. Die Gemeinden gehen bei dieser Steuererhöhung leer aus. Bei einer nicht auszuschließenden Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt würden der Bund mit 6,5 Mrd. DM und die Länder mit 3,5 Mrd. DM beteiligt. Aus der Sicht der Kommunen würde die Mehrwertsteueranhebung auf 15 % nicht nur keine Steuereinnahmen bringen, sondern belastend wirken, weil sich ihre Käufe verteuern würden, ohne daß gesichert wäre, daß die Länder über ihren anteilsspezifischen Zugewinn an der Mehrwertsteuer ausreichend Ausgleichsmittel an die Kommunen weitergeben würden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen eher, daß die Länder ihre Finanzprobleme u. a. durch Kürzung von Zuweisungen an die Kommunen weiterwälzen.

Unter dem Strich muß daher damit gerechnet werden, daß die Kommunen nur unzureichend mit Kompensationen dieser Steuerverluste rechnen können. Das Bundesfinanzministerium hat deshalb den Kommunen prophylaktisch »eine restriktive Ausgabenpolitik« empfohlen, um die auf Bundesebene festgelegten Einnahmeausfälle künftig abfangen zu können. Die Spitzenverbände der Kommunen haben wegen dieser Belastungswirkungen gegen die Steuersenkungen scharf protestiert und darauf hingewiesen, daß die wahrscheinliche Folge nicht akzeptable Kürzungen der kommunalen Investitionen sein werden, die bekanntlich zwei Drittel der gesamten öffentlichen Investitionen umfassen. Damit würden die gesamtwirtschaftliche Nachfrage geschwächt und zukunftsorientierte Produktionsaufgaben vor allem im Bereich ökologischer Stadtpolitik nicht ausreichend wahrgenommen.

Unter Berücksichtigung der damals bekannten Entlastungspläne zur Steuersenkung 1990 haben die kommunalen Spitzenverbände im Juni 1987 eine Alternativrechnung vorgelegt, die düstere Aussichten prognostiziert und die ohnehin schlechten

Erwartungen des Gemeindefinanzberichts vom Anfang des Jahres 1987 (vgl. Der Städetag 2/1987) nach unten korrigiert. Wie die Tabelle 19 zeigt, ist die prognostizierte Ausgabenentwicklung durch eine ungebrochene Ausweitung der Sozialausgaben gekennzeichnet. Von 1987 bis 1990 muß als Folge der Massenarbeitslosigkeit mit einer Zunahme der Sozialausgaben

*Tabelle 19: Entwicklung der Gemeindehaushalte bis 1991<sup>1</sup> in Mrd. DM*

Ausgabe-/Einnahmeart	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<i>Ausgaben</i>						
Personalausgaben	54,5	57,0	59,0	61,0	63,2	65,4
Lfd. Sachaufwand	33,9	35,0	36,3	37,6	38,9	40,3
Soziale Leistungen	24,7	26,5	28,0	29,7	31,5	33,4
Zinsen	7,7	7,8	8,2	8,6	9,1	9,8
Sachinvestitionen	34,6	37,0	37,0	37,0	34,3	33,9
Sonstige Ausgaben	16,2	16,7	17,2	17,8	18,3	18,8
Insgesamt	171,7	180,0	185,7	191,7	195,3	201,6
<i>Einnahmen</i>						
Steuern <sup>2</sup>	58,8	60,6	62,0	65,1	64,1	67,0
Staatl. Zuw. insges. <sup>3</sup>	44,9	46,5	47,1	48,1	48,5	50,0
Gebühren u. ä.	35,3	36,7	37,8	39,0	40,1	41,3
Sonstige Einnahmen	31,0	31,7	32,3	33,0	33,6	34,3
Insgesamt	170,0	175,5	179,2	185,2	186,3	192,6
<i>Finanzierungssaldo</i>	<i>– 1,6</i>	<i>– 4,5</i>	<i>– 6,5</i>	<i>– 6,5</i>	<i>– 9</i>	<i>– 9</i>

1 Alternativrechnung der kommunalen Spitzenverbände für die Sitzung des Finanzplanungsrates am 3. Juni 1987

2 Unter Berücksichtigung der kassenmäßigen Steuermindereinnahmen durch die geplanten Steuerentlastungen 1988/1990 (brutto)

3 Unter Berücksichtigung der Auswirkungen der geplanten Steuerentlastungen 1988/1990 (netto) im Steuerverbund der kommunalen Finanzausgleiche

Quelle: Hanns Karrenberg: Steuerentlastungen und Kommunalfinanzen, in: Der Städetag H. 9/1987

um weitere 5 Mrd. DM gerechnet werden. Deshalb fordern wir auch in diesem Memorandum die Rückwälzung dieser Krisenkosten auf den Bund, der durch den Verzicht auf aktive Beschäftigungspolitik diese Fehlentwicklung mitverschuldet hat.

Angesichts der sozial und konjunkturell nicht akzeptablen Einsparmöglichkeiten bei Personal- und Sachausgaben, die in den letzten Jahren zu Lasten der Versorgung ohnehin bedrohlich gekürzt worden sind, werden sich weitere Ausgabenkürzungen daher auf die Investitionstätigkeit der Kommunen belastend auswirken. Theoretisch wäre es möglich, das notwendige Investitionsvolumen durch vermehrte Kreditaufnahme abzusichern. Das über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) umgesetzte Zinsverbilligungsprogramm für die Kommunen zum 1.1. 1988 kann auf breiter Front jedoch die Investitionstätigkeit nicht spürbar erhöhen: Den Kommunen sind im Unterschied zu Bund und Ländern enge haushaltsrechtliche Grenzen für eine Kreditaufnahme gesetzt. Ausfälle an Steuereinnahmen können in der genannten Höhe kaum auf diesem Wege ausgeglichen werden. Die Abhängigkeit der Kreditaufnahme von der »freien Spitze«, d.h. von den Überschüssen der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben (Verwaltungshaushalt minus die Pflichtzuführung zum Vermögenshaushalt (zur Bedienung der Schulden)), macht deutlich, daß die Kommunen kaum Handlungsspielraum für eine aktive Politik der Kreditaufnahme haben.

Zinsverbilligungsprogramme können durch die Kommunen nur genutzt werden, wenn die Finanzierung der verbleibenden Zinsen sowie der jährlichen Tilgung gesichert ist. Diese Voraussetzung trifft für die Gemeinden in finanzschwachen Regionen jedoch nicht zu. Bei den wohlhabenderen Gemeinden wird es hingegen zu Mitnehmereffekten bei der Durchführung ohnehin geplanter Investitionen kommen. Nach einem zaghaf-ten Anstieg der Investitionstätigkeit seit 1985, der allerdings den Einbruch zu Anfang der 80er Jahre um rund 10 Mrd. DM bzw. um - 25 % nicht ausgleichen konnte, muß daher befürchtet werden, daß es angesichts der rapide verschlechterten Mög-

lichkeit der Eigenfinanzierung von kommunalen Investitionen trotz des Zinsverbilligungsprogrammes zu einem neuerlichen Rückgang kommen wird. Ein Absacken der kommunalen Investitionen wird dabei wohl kaum – wie die Vergangenheit lehrt – durch aufgestockte Investitionszuweisungen des Bundes und des jeweiligen Landes kompensiert. Insgesamt wird daher die kommunale Investitionstätigkeit bereits 1988 wieder zusammenbrechen. Notwendige Investitionen im Umweltbereich, etwa zur Minderung der Altlasten, zur effektiven Abfallwirtschaft, zur Reinhaltung von Wasser, Boden und Luft sowie zur Gebäudepflege und zur ökologischen Stadterneuerung werden unter solchen Bedingungen nicht realisiert werden können. Die Alternativrechnung der Spitzenverbände ist dabei in mehreren Punkten sogar noch verhältnismäßig optimistisch: Erstens geht sie von den viel zu hohen Prognosen der Wachstumsraten aus, die die Bundesregierung vorgelegt hatte und die inzwischen allen Wirtschaftsforschungsinstituten als nicht realisierbar gelten. Zweitens wird nicht berücksichtigt, daß aufgrund der gegenüber der Planung in diesem Jahr auf über 40 Mrd. DM angestiegenen Verschuldung (zu den Ursachen vgl. Teil 3.1) erneut Kürzungen der Bundeszuschüsse für kommunale Aufgaben (Straßenverkehr) wahrscheinlich werden. Drittens wird unterstellt, daß die Kommunen relativ elastisch auf einen beachtlichen Anstieg des Finanzierungsdefizits (fünffache gegenüber 1986) reagieren werden. Gerade in letzter Zeit haben die Kommunen eher restriktiv, d. h. mit nachlassender Investitionstätigkeit, auf einen anwachsenden negativen Finanzierungssaldo geantwortet. Theoretisch bliebe noch die Möglichkeit, die Einkommensteuerausfälle durch Erhöhung der Gebühren und/oder Hebesätze auf Grund- und Gewerbesteuer teilweise zu kompensieren. Angesichts bereits überdurchschnittlich hoher Zuwachsraten bei den Gebühreneinnahmen in den 80er Jahren ist in vielen Bereichen die rechtlich mögliche und ökonomisch realisierbare Grenze der Belastung jedoch nahezu erreicht. Ein weiterer enormer Anstieg dieser unsozialen Kaufkraftabschöpfung privater Haushalte dürfte in Zukunft nicht möglich sein. Für die Hebesätze gilt, daß hier zwar noch

ein Spielraum aus unserer Sicht gegeben ist. So liegt – trotz enormer Gewinne nach Steuern der Unternehmen – die Gewerbesteuerbelastung auf dem Niveau des Jahres 1975. Seit 1983 betrug der durchschnittliche Anstieg der Hebesätze nur 0,8 %; der absolute Wert der Hebesätze liegt inzwischen im Bundesdurchschnitt bei 360. Angesichts des erbitterten Widerstandes der örtlichen Unternehmen und ihres politischen Einflusses lassen sich kompensierende Hebesatzerhöhungen jedoch kaum durchsetzen. Ohnehin hat der Bundesgesetzgeber die Gewerbesteuer derart reduziert, daß zur Zeit nur noch rund ein Drittel der Betriebe zahlen müssen; 1975 waren es noch zwei Drittel. Ohne eine umfassende Gemeindefinanzreform – wie wir sie im *Memorandum '83* gefordert haben – werden die Kommunen kaum in der Lage sein, ihre Ausgabentätigkeit zu verstetigen, geschweige denn, notwendige soziale und ökologische Investitionen zu finanzieren. Die geplante Steuer senkung von 1990 hingegen verschärft diese Entwicklung.

Besonders drastisch ist die Lage dabei in den Städten, die schon bisher kaum oder überhaupt nicht mehr in der Lage waren, ihren Haushalt auszugleichen. Im Mittelpunkt der besonders stark belasteten Städte stehen dabei die Städte des

#### *Übersicht 4: Finanzielle Auswirkungen der Steuerreform 1988/1990 im Stahlrevier*

	Arbeitslosenquote in %	Verluste an Einkommensteuern als Folge der Steuer senkungen in Mio. DM	
		1988	1990
Duisburg	15,9	6,6	55,5
Oberhausen	15,0	2,7	23,0
Bochum	16,0	5,2	43,1
Dortmund	16,7	7,3	61,1
Hagen	12,1	2,8	23,8

Quellen: Landesarbeitsamt NRW, Presseinformation Nr. 35, Mai 1987; H. Karrenberg, a.a.O.

Ruhrgebiets sowie der Stadtstaat Bremen: Deren Misere zeigt sich in wachsenden Sozialausgaben infolge der hohen Arbeitslosenraten bei gleichzeitig sinkenden Anteilen an der Einkommensteuer wegen der Zunahme der Sozialeinkommensbezieher. Bereits 1986 waren über 40 große Städte nicht in der Lage, ihren Verwaltungshaushalt auszugleichen. Sie konnten weder die haushaltsrechtliche Pflichtzuführung zur ordentlichen Schuldentilgung leisten noch Eigenmittel für die Investitionstätigkeit aufbringen. Nach bisherigen Ergebnissen der Haushaltsberechnungen werden es Anfang 1988 bereits über 50 sein. Wie die folgende Übersicht 4 zeigt, hatten die Stahlstandorte in Nordrhein-Westfalen zum Teil registrierte Arbeitslosenquoten von 15 %. Der Handlungsbedarf in diesen Städten ist schon von daher enorm. An Stelle einer Hilfe müssen Städte wie Duisburg, Dortmund oder Oberhausen infolge der Steuersenkung jedoch damit rechnen, daß 1990 zusätzliche Verluste in Millionenhöhe entstehen. Duisburg, das bereits im Mai 1987 eine Arbeitslosenquote von offiziell 15,6 % registrierte und dessen Arbeitsmarktprobleme sich noch weiter verschärfen, hatte bereits im Jahre 1986 einen Fehlbetrag von 118,2 Mio. DM im Verwaltungshaushalt. Rund 62 Mio. DM werden in den beiden Haushaltsjahren 1988/90 als Folge der Steueränderung als Verlust hinzukommen. Will man das Stahlrevier nicht abschreiben, dann ist der öffentliche Verlust an Handlungsmöglichkeiten durch die gigantische Steuersenkung aufzugeben. Man muß im Gegenteil ein qualitatives Wachstumsprogramm auflegen, das ähnlich dem mittelfristigen Zukunftsinvestitionsprogramm von 1977, allerdings mit besonderer Schwerpunktsetzung zugunsten der stark belasteten Städte, den vor Ort spürbaren sozialen und ökologischen Herausforderungen angemessen entspricht.

Bei den Vorschlägen zu einer beschäftigungsorientierten Regionalpolitik (vgl. Teil 5.3) wird gezeigt, daß bundeseinheitliche Beschäftigungsprogramme communal verwirklicht werden müssen. Unter dieser Aufgabenstellung und angesichts der Finanzierungsprobleme im Durchschnitt der Gemeinden insbesondere in den Problemregionen ist der immer wieder erhobene

Vorschlag, die Gewerbesteuer zu streichen, unsinnig, ja verfassungswidrig. Im Gegensatz dazu kommt es darauf an, die kommunale Finanzkraft durch eine Ausweitung der Gewerbesteuer in Richtung der kommunalen Wertschöpfungsteuer sowie durch die Neuordnung des föderalen Steuersystems, stärkere Zuweisungen durch Bund und Land und die Verbesserung des interkommunalen Finanzausgleichs zu stärken.

### 3.4 Ordnungspolitik durch Steuerreform: Das Ende von 100 Jahren Wohnreform

Zur Finanzierung der dritten Stufe der Steuerreform hat die Regierungskoalition auch Eingriffe in den gemeinnützigen Wohnungsbau geplant. Im Referentenentwurf heißt es lapidar: »Die Steuerfreiheit gemeinnütziger Wohnungs- und Siedlungsunternehmen wird ... aufgehoben. Mehreinnahmen 100 Mio. DM.« Diese beiläufige Anmerkung aus finanzpolitischer Sicht bedeutet aber nichts anderes als die Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG), das das Wirken von mehr als 1900 unterschiedlichsten Unternehmen regelt, die über 3,4 Mio. Wohnungen verfügen mit mehr als 8 Millionen Bewohnern.

Was werden die Folgen sein? Nachdem es schon im Bereich der privatwirtschaftlichen Träger zu einer dramatischen Erosion der Bestände im »Sozialen Wohnungsbau« gekommen ist (einerseits kein Neubau, andererseits laufen die Bindungen in den Altbeständen normal oder durch vorzeitige Ablösung der öffentlichen Mittel aus), so daß diese im nächsten Jahrzehnt fast gänzlich verschwunden sein werden, kommt nun der Totalangriff auf den Rest: auf die Bestände der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, wozu immerhin jede vierte Mietwohnung in der Bundesrepublik zählt. Was nach 1990 in und mit diesen Beständen geschehen wird, hängt einmal von den nun im Referentenentwurf vorgelegten Übergangsbestimmungen, zum anderen vom Typ und Träger des Wohnungsunternehmens ab.

Von den 1798 gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (GWU) waren 1986 1182 in der Rechtsform der *Genossenschaft*. Diese zwei Drittel der Unternehmen halten jedoch nur ca. ein Drittel der Bestände, d. h. sie sind die kleineren Unternehmen (mit durchschnittlich 867 Wohnungen). Obwohl es politisch aus dem Finanzministerium hieß, man wolle die Genossenschaften als Selbsthilfeinrichtungen wegen des gemeinschaftlichen Eigentums fördern, bedeutet der vorliegende Gesetzesentwurf das Gegenteil.

Zum einen beschränkt der Gesetzesentwurf die Genossenschaften in ihrem Geschäftskreis außerordentlich und entgegen ihrer bisherigen Praxis (bei Strafe des Verlustes der Steuerfreiheit): Eigene Spareinrichtungen, der Bau und Betrieb von wohnergänzender Infrastruktur, Betreuungs- und Eigentumsmaßnahmen sollen unmöglich gemacht werden. Schon diese Beschränkung des Geschäftskreises wird die meisten Genossenschaften in die Steuerpflicht treiben.

Zum zweiten entfallen die steuerlichen Entlastungen nach § 10e Einkommensteuergesetz beim Genossenschaftseigentum. Auf diese Weise wird dem Genossenschaftsgedanken jede Zukunft genommen. Selbst die Altgenossenschaften sind gefährdet: Die nun mögliche Auflösung und Privatisierung der Stillen Reserven könnte manche Mitgliedschaft in die Versuchung bringen, ihre Genossenschaften aufzulösen, die gemeinnützig angesammelten Stillen Reserven in das private Vermögen zu transferieren und dann noch die Sonderabschreibungen nach § 10e Einkommensteuergesetz in Anspruch zu nehmen. Für die verbleibenden Vermietungsgenossenschaften gilt allerdings, daß sie aufgrund ihres Mitgliederbezuges Mieterhöhungsspielräume (nach Abschaffung des Kostenmietprinzips des WGG) nur sehr begrenzt werden ausschöpfen können; hierin besteht schließlich der Vorteil des genossenschaftlichen Wohnens.

Für die 587 gemeinnützigen Gesellschaften (AG und GmbH) sind generelle Aussagen schwierig, da es Gesellschaften in der Hand der gewerblichen Wirtschaft (industrieverbundene Gemeinnützige), in der Hand der Kommunen, Länder oder

anderer Parafiszi sowie jene freier Träger (Kirchen, Gewerkschaften) gibt. Anders als die NEUE HEIMAT haben viele dieser Unternehmen über die Jahrzehnte riesige Stille Reserven angehäuft, die nach WGG stiftungsähnlich gebunden sind, d. h. dem Zugriff und der Zweckentfremdung seitens der Eigentümer entzogen sind. Durch Wegfall des WGG sind nun die Erlöse aus Verkäufen frei verfügbar, und viele industriegebundene Wohnungsunternehmen werden aufgrund veränderter Standortinteressen ihr Vermögen mobilisieren und aus der Wohnungswirtschaft herausziehen. Selbst dort, wo dies kurzfristig nicht möglich ist, stehen Mietsteigerungen und Neuverschuldung der Bestände an. Diese Milliardengeschenke an die gewerbliche Wirtschaft gehören zu den größten Skandalen dieses Gesetzespaketes.

Auch im größten Block der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, denen in Landes- und Kommunalbesitz, steht wahrscheinlich Schlimmes bevor. Die fiskalpolitischen werden die sozialpolitischen Interessen verdrängen. Die Verfügbarkeit der Stillen Reserven wird bei den Kämmerern Begehrlichkeiten wecken. Nicht nur konservativ verwaltete Städte, sondern auch hoch verschuldete sozialdemokratische Gemeinden werden beginnen, die besseren Bestände zu verkaufen, um die Kommunalhaushalte zu entlasten. In den anderen Beständen wird man die Mieterhöhungsspielräume ausschöpfen.

Insgesamt würde die geplante faktische Auflösung des gemeinnützigen Wohnungsbaus durch die fiskalische Hintertür einen Schlußstrich unter 100 Jahre wohnreformerischer Bemühungen setzen. Dies wäre in mehrererlei Hinsicht ein Skandal:

1) Das über 100 Jahre durch öffentliche Förderung, Mietzahlungen, Selbsthilfeleistungen und Wertsteigerungen über die Nominalanteile hinzugewachsene Vermögen von 3,4 Mio. Wohnungen – wird von den Verbänden auf mehrere 100 Mrd. DM geschätzt – ist durch das WGG stiftungsähnlich gebunden, also Sozialkapital. Mit der Steuerbefreiung fällt die Vermögens- und Überschüßbindung sowie die Dividendenbegrenzung. Damit können die Eigentümer der Kapitalgesellschaften über das bislang stiftungsähnlich gebundene Sozialkapital frei verfü-

gen. Dies wäre die größte Verschleuderungsaktion quasi-öffentlichen Vermögens in der Geschichte der deutschen Wohnungspolitik. Für einen Finanzminister wäre das eine unhaltbare Umverteilungspolitik zu Lasten des Staates. Für die Sozial- und Wohnungspolitiker wäre es der Ausverkauf des Sozialstaates, der sozialen Wohnungspolitik; ein Beutezug einer kleinen Gruppe von Industrien (hinter den industriegebundenen Gemeinnützigen) zu Lasten von Hunderttausenden von Mietern und Millionen von Steuerzahlern.

2) Die Mieten, heute noch nach dem Kostenprinzip gebunden, werden freigegeben. Das bedeutet sofortige Mietsteigerungen im Altbaubestand, der bisher sehr preisgünstig war. Im sozialen Wohnungsbau der Nachkriegszeit erfolgen die Mietsteigerungen frei erst nach Auslaufen der Bindungen und je nach Marktlage.

3) Das Dauerwohnrecht, ursprünglich zentraler Bestandteil des neuen Wohnleitbildes der Wohnreformbewegung, war, wie die NH-Verhältnisse zeigten, ohnehin längst nicht mehr absolut gegeben. Die nach dem Wegfall des WGG freie Verfügung über die Verkaufserlöse wird Verkaufswellen (vor allem bei den werksgebundenen Unternehmen) auslösen, die über Mietdruck, Umwandlungen, Weiterverkäufe und Eigenbedarfsanmeldungen viel Unruhe in die einst befriedeten Siedlungen hineinragen werden.

4) Skandalös ist aber auch das politische Vorgehen: Während sich Parteien, Parlament (zuletzt im Parlamentarischen Untersuchungsausschuß NH) und vor allem der zuständige Wohnungsbauminister in den letzten Jahren alle für Erhalt und Novellierung des WGG ausgesprochen haben, wird jetzt gleichsam durch die Hintertür der Steuerreform ohne Fachkenntnis und öffentliche Debatte mit unzutreffender Begründung (»Mehreinnahmen 100 Mio. DM«) ein Gebäude zum Einsturz freigegeben, das heute noch im internationalen Vergleich des sozialen Wohnungsbaus seinesgleichen sucht. Das Perfide daran ist, daß die Wirkungen erst allmählich einsetzen, der Verlust spät und individuell registriert wird, so daß es jetzt nicht zum Aufstand der 8 Millionen betroffenen Bürger

kommt; Geheimdiplomatie zu Lasten der Bürger, zugunsten einiger Wirtschaftsgruppen und konservativer Ordnungspolitiker; und für die Oppositionsparteien deshalb so dramatisch, weil sie einen Ausverkauf, eine Verschleuderungsaktion auch bei Regierungswechsel nicht mehr rückgängig machen können. 100 Jahre Wohnreform in Gestalt der 3,4 Mio. Wohnungen sind der öffentlichen Verpflichtung entglitten.

5) Schließlich ist sogar die fiskalpolitische Begründung falsch: 100 Mio. DM sind nicht zu erwarten. Im Gegenteil, die in der privaten Wohnungswirtschaft übliche Bilanzierung wird bei Anwendung auf die vormals Gemeinnützigen zu vermutlich noch höheren Steuerausfällen führen; außerdem wird die bislang solide, bewohnerorientierte Verwaltung durch kapitalorientierte Steuersparzwänge destabilisiert.

Die Liquidierung des gemeinnützigen Wohnungsbaus demonstriert den staatlichen Abschied von der Vorstellung einer Wohnungswirtschaft, in der die Wohnung nicht eine beliebige Ware ist, sondern als Lebensmittelpunkt einen sicheren Ort nachbarschaftlicher Lebenskultur darstellt. Die deutsche Wohnreformbewegung hat mit ihrer bunten Vielfalt von Tausenden gemeinnütziger Träger bis zur Nazi-Zeit Siedlungen, Architekturen und Lebensformen hervorgebracht, die pionierhaft waren und bis heute Weltruf genießen. Auch wenn die Nachkriegsentwicklungen der Gemeinnützigen dieser kulturellen Tradition kaum noch gerecht wurde, nicht zuletzt aufgrund politischer Vorgaben, so waren sie bis heute zu ihrem größten Teil Bastionen preiswerten, sozialen und bei den Genossenschaften auch selbstverwalteten Wohnens.

## 4. Regionen in der Krise: Untaugliche Konzepte – Kritik der Regionalpolitik

### 4.1 Regionale Unterschiede nehmen zu

Die Arbeits- und Lebenschancen sind in der Bundesrepublik für die Arbeitnehmer und ihre Familien zunehmend ungleich verteilt. Seit Mitte der 70er Jahre ist die Arbeitslosigkeit radikal angestiegen, gleichzeitig aber haben sich gravierende Unterschiede zwischen den Regionen und Städten herausgebildet. Auffällig ist zunächst ein deutliches Gefälle zwischen den norddeutschen und süddeutschen Regionen. Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsentwicklung fallen im Süden der Bundesrepublik deutlich günstiger aus als im Norden. Entsprechend gibt es auch gravierende Unterschiede in der Höhe der Arbeitslosigkeit, in der Betroffenheit von Dauerarbeitslosigkeit und im Anteil von Sozialhilfeempfängern.

In den vier norddeutschen Küstenländern lag im September 1986 die Arbeitslosenquote mit 12 % doppelt so hoch wie in den beiden süddeutschen Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern (5,8 %). Ähnlich hoch wie in den Küstenländern war die Arbeitslosigkeit auch in Nordrhein-Westfalen (11,5 %) und im Saarland (14,5 %). Auch im Jahre 1987 haben sich diese Arbeitsmarktunterschiede zwischen den Bundesländern weiter verfestigt. Wie stark die Arbeitsmarktverhältnisse zwischen den einzelnen Regionen und Städten mittlerweile voneinander abweichen, macht folgender Vergleich deutlich: In dem süddeutschen Arbeitsamtsbezirk mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit betrug im Oktober 1987 die Arbeitslosenquote 3,5 %, in einer norddeutschen Stadt mit der höchsten Arbeitslosenquote betrug sie 17,6 %. Selbst süddeutsche Arbeitsamtsbezirke mit

hoher Arbeitslosigkeit (beispielsweise Schwandorf: 10,3 %) weisen gleichwohl noch relativ günstige Werte auf, die nur wenige norddeutsche Arbeitsamtsbezirke erreichen. In den meisten Regionen der nördlichen Bundesländer liegt die Arbeitslosigkeit weit höher.

Trotz dieses günstigen Bildes im regionalen Vergleich gilt es festzuhalten, daß die Arbeitslosenquoten auch in den meisten süddeutschen Regionen die Dimension der Massenarbeitslosigkeit erreicht haben. Selbst im Landesarbeitsamtsbezirk Baden-Württemberg, der die Besonderheit aufweist, daß in keinem seiner 24 Arbeitsamtsbezirke die bundesdurchschnittliche Arbeitslosenquote überschritten wird, gibt es Problemregionen. Die Spannbreite der inneren Differenzierung hat zugenommen: 1978 betrug die niedrigste Arbeitslosenquote 1,7 % und die höchste 4 %. Im Durchschnitt des Jahres 1986 lag die günstigste Quote bei 3,4 % und die schlechteste bei 8,1 %. In rund 40 % der baden-württembergischen Arbeitsamtsbezirke, darunter auch in Stuttgart, Waiblingen und Nagold, ist die Arbeitslosigkeit von 1978 bis 1986 stärker gestiegen als im Bundesdurchschnitt.

Die unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklung zwischen den norddeutschen und süddeutschen Ländern ist nur ein sehr grober und methodisch unzureichender Indikator für die regionalen Probleme in der Bundesrepublik.

Eine Betrachtung nach Regionstypen gibt weitere Aufschlüsse. Sie zeigt, daß die sogenannten altindustrialisierten Regionen seit den 70er/Anfang der 80er Jahre einen neuen Problemtyp bilden. Die Bedingungen auf den Arbeitsmärkten haben sich zwischen den Ballungsräumen der Bundesrepublik – nachfolgend abgebildet durch die Kernstädte der jeweiligen Ballungsräume – gerade in den 80er Jahren zunehmend auseinanderentwickelt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung in den ländlichen Regionen: Sowohl die Beschäftigungsentwicklung als auch die Entwicklung der Arbeitslosigkeit verlief günstiger als im Bundesdurchschnitt. Inzwischen liegt die Arbeitslosenquote in den ländlich geprägten Regionen

*Tabelle 20: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in ausgewählten Städten und Regionen in %*

	insgesamt	sekundärer Sektor	tertiärer Sektor		
	Veränderung	Anteil	Verände-	Anteil	Verände-
	1983–1986	1986	1983–1986	1986	1983–1986
<b>STÄDTE</b>					
Hamburg	– 1,9	28,1	– 6,5	71,5	6,2
Bremen	0,4	36,4	– 1,0	63,3	1,3
Hannover	– 1,2	36,2	– 4,7	63,5	1,1
Dortmund	– 1,4	44,3	– 6,1	55,2	2,6
Bochum	1,7	51,2	4,2	48,4	5,4
Duisburg	– 2,5	54,1	– 9,9	45,6	7,9
Oberhausen	– 5,0	53,6	– 11,6	45,7	4,0
Frankfurt	3,9	31,2	– 0,4	68,6	6,0
Nürnberg	2,2	43,6	0,7	56,1	3,4
Stuttgart	3,0	42,6	2,5	57,1	3,5
München	3,2	35,6	0,8	64,0	4,5
Bundesgebiet	2,9		1,1	50,3	4,8
<b>REGIONEN</b>					
Altindustrialierte	– 0,3	51,4	– 3,7	48,0	3,6
andere hochverdichtete	3,0	45,1	1,1	54,1	4,7
mit Verdichtungsansätzen	3,3	50,6	2,0	47,9	4,9
ländliche Regionen	4,1	54,8	2,8	43,3	6,0
große Kernstädte	1,4	40,0	– 1,5	59,6	3,4
hochverdichtetes Umland	4,3	57,4	2,5	41,5	6,9
ländliches Umland	3,8	54,7	2,2	43,3	6,1
mittlere Kernstädte	2,1	40,2	1,3	59,4	2,7

Quelle: BfLR, Laufende Raumbeobachtung, Heft 28, Bonn 1987

(8,0 %) unter dem Bundesdurchschnitt (9,1 %, September 1986). Dies gilt selbst für ehemalige Problemregionen wie das ländlich strukturierte Gebiet Oberfranken/Oberpfalz (September 1986: 7,5 %).

Die geringere Arbeitslosenquote ist nicht zuletzt auf eine beachtlich günstigere Beschäftigungsentwicklung in den ländlichen Regionen zurückzuführen. Zwischen 1970 und 1986 stieg die Beschäftigung in den ländlich geprägten Regionen um 13,3 %, und zwar insbesondere in den süddeutschen ländlichen Regionen (+ 13,6 %, Alpenvorland + 21,4 %). In jüngster Zeit tritt die positive Entwicklung besonders deutlich hervor. Von 1983 bis 1986 ist für diesen Regionstyp ein Beschäftigungswachstum von 4,1 % zu verzeichnen, während im Bundesdurchschnitt die Beschäftigung im gleichen Zeitraum nur um 2,9 % gestiegen ist.

Langfristig am ungünstigsten verlief die Arbeitsplatzentwicklung und die Arbeitslosigkeit in den sogenannten altindustrialisierten Regionen des Ruhrgebiets, des Aachener Raums und des Saarlands (- 7,1 %) sowie in den norddeutschen Großstädten. In den Agglomerationsräumen des mittleren Ruhrgebiets ging zwischen 1970 und 1986 sogar jeder fünfte Arbeitsplatz verloren (- 21,3 %).

Insbesondere in den 80er Jahren verstärkten sich die Unterschiede in den Arbeitsmarktbedingungen der Großstädte. Die Großstädte des Nordens und des Ruhrgebiets verzeichneten eine weit ungünstigere Beschäftigungsentwicklung. Hier hielt der Arbeitsplatzabbau auch nach 1983 noch an, während im Bundesgebiet eine moderate Zunahme der Beschäftigung zu verzeichnen war. In den vier süddeutschen Großstädten ist seit Beginn der 80er Jahre hingegen ein Zuwachs an Arbeitsplätzen erfolgt. Auffällig ist, daß die negative Arbeitsplatzentwicklung der Ruhrgebietstädte überwiegend auf Arbeitsplatzverluste im Produzierenden Gewerbe zurückzuführen ist, während im Dienstleistungsbereich die Entwicklung im Durchschnitt nicht negativer verlief als in den süddeutschen Zentren. Die ungünstige Beschäftigungsentwicklung schlägt sich in extremen Unterschieden im Niveau, der Entwicklung und der Struktur

*Tabelle 21: Arbeitslosigkeit in ausgewählten Städten und Regionen*

	Arbeitslosenquote		Dauerarbeitslosigkeit	
	in % 1986	Veränderung 1984–1986 in %	Anteil in % 1985	Veränderung 1983–1985 in %
<b>STÄDTE</b>				
Hamburg	13,0	17,9	32,9	58,9
Bremen	15,2	4,9	36,3	38,4
Hannover	12,9	4,2	38,3	19,3
Dortmund	16,9	0,9	44,3	18,1
Bochum	15,5	3,4	41,4	23,2
Duisburg	16,0	– 5,4	42,5	11,6
Oberhausen	13,6	7,6	36,6	24,5
Frankfurt	6,6	1,0	26,7	18,5
Nürnberg	7,8	– 17,8	30,2	– 16,6
Stuttgart	4,7	– 8,2	19,3	– 14,8
München	6,2	– 2,3	24,7	– 3,5
Bundesgebiet	10,3	– 1,0	30,9	9,4
<b>REGIONEN</b>				
Altindustrialierte	14,6	+ 2,6	38,7	20,4
andere hochverdichtete	9,2	0,3	30,3	9,2
mit Verdichtungsansätzen	10,2	– 2,8	29,2	6,9
ländliche Regionen	11,0	– 4,5	27,7	0,4
große Kernstädte	11,0	2,8	34,2	15,8
hochverdichtetes Umland	8,6	– 2,2	30,4	7,7
ländliches Umland	10,9	0,3	30,1	8,4
mittlere Kernstädte	11,0	– 0,2	31,3	12,2

Quelle: BfLR, Laufende Raumbeobachtung, Heft 28, Bonn 1987

der Arbeitslosigkeit nieder (siehe Tabelle 21). So sind in Dortmund, Duisburg und Bochum mehr als 40 % der Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung, in Stuttgart hingegen knapp 20 %. Die ungünstige Entwicklung am Arbeitsmarkt und insbesondere die Abdrängung der Arbeitslosen aus den Sicherungssystemen spiegelt sich in den Städten durch wachsende Zahlen von Sozialhilfeempfängern wider (vgl. auch Teil 1.2 sowie 3.3).

Offensichtlich hat die disparitäre und ungleiche Entwicklung der Wirtschaft und der Krisenfolgen in der Bundesrepublik bereits ein solches Ausmaß erreicht, daß es zwischen den Regionen kein einigermaßen gleichverteiltes materielles Interesse an der Überwindung der Probleme der Massenarbeitslosigkeit mehr gibt und auch eine regionale und sektorale gezielte Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf Schwierigkeiten stößt. Diese Vertiefung der Unterschiede der materiellen und sozialen Arbeits- und Lebensbedingungen zwischen den Beschäftigten verschiedener Branchen und Regionen ist sicher ein nicht unerheblicher Grund dafür, daß der bundesweite Druck in Richtung einer beschäftigungswirksamen Wirtschaftspolitik nicht so ausgeprägt ist, wie es die Durchschnittszahlen der Arbeitslosigkeit vermuten lassen müßten.

Hintergründe für die disparitäre räumliche Entwicklung sind in einem Bündel von Ursachen zu sehen, auf das wir an dieser Stelle nicht weiter eingehen können. Beispielhaft seien aber einige Faktoren für die Situation im Ruhrgebiet näher ausgeführt, da diese Region zur Zeit von krisenhaften Prozessen besonders nachhaltig betroffen ist.

Als erster wichtiger Faktor ist der enge Zusammenhang zwischen regionalen und sektoralen Entwicklungsprozessen zu nennen. In den aktuellen Auseinandersetzungen in den Wirtschaftszweigen Kohle und Stahl geht es um weit mehr als um die Frage nach der Zukunft »alter« Industrien. Es geht um die Perspektive einer ganzen Region und der dort lebenden Menschen. Arbeitsplatzverluste in einer Gesamthöhe von mindestens 150 000 stehen in den kommenden Jahren an: Die jüngste

Kohlerunde hat einen Abbau von rund 30 000 Arbeitsplätzen im Steinkohlebergbau bis 1995 vereinbart, die Stahlindustrie hat die Verringerung der Belegschaften um bis zu 35 000 in den nächsten Jahren angekündigt. Hinzu kommen Folgearbeitsplatzverluste, die das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) auf 1,7 Arbeitsplätze pro vernichtetem Montanarbeitsplatz beziffert. Ersatzarbeitsplätze sind in den betroffenen Regionen nicht in Sicht – trotz der »Frankfurter Vereinbarung« zwischen IG Metall und der Stahlindustrie. Angesichts der ohnehin schon katastrophalen Arbeitsmarktlage in den Bergbaurevieren und an den Stahlstandorten hätte die Realisierung dieser Pläne des Arbeitsplatzabbaus den finanziellen Kollaps zahlreicher Kommunen und die soziale Verödung ganzer Regionen zur Folge.

Verschärft wird diese Entwicklung noch durch räumlich gezielte Strategien wichtiger Konzerne. So haben beispielsweise die großen Montankonzerne bis Ende der 60er Jahre über ihr Bodenmonopol im Ruhrgebiet gezielt die Ansiedelung montanfremder Firmen verhindert – und somit einen wesentlichen Beitrag zur Tiefe der gegenwärtigen Regionalkrise im Revier geleistet. Auch für viele periphere Regionen ist ihre Rolle im Gefüge der funktionalen Arbeitsteilung aus arbeitsmarktpolitischer Sicht problematisch. Oftmals waren/sind dort Betriebsstätten dominierend, über deren Entwicklung außerhalb der Region entschieden wird und die kaum höherwertige Arbeitsplätze bieten.

Neben den ökonomischen Prozessen wirken natürlich auch Aktivitäten verschiedener Politikbereiche insbesondere über deren Investitionstätigkeit räumlich selektiv. Das gilt für die Investitionen der Bundespost und Bundesbahn ebenso wie für technologiepolitische Programme oder auch für die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit sowie anderer Bereiche. Zum Teil ist sogar zu vermuten, daß öffentlich geförderte Vorhaben mittelbar auch zur Verschärfung regionaler Disparitäten beitragen. Wir wollen uns an dieser Stelle allerdings nicht mit der Raumwirksamkeit bedeutender öffentlicher Investitionsfelder auseinandersetzen, sondern beschränken uns in der folgenden

Analyse schwerpunktmäßig auf den Bereich, der *explizit* auf die regionale Ebene zielt und vom Anspruch her der beschriebenen disparitären Entwicklung entgegensteuern soll.

## 4.2 Entwicklungslinien in der Regionalpolitik

Die beschriebenen zunehmenden regionalen Unterschiede haben die Diskussion um regionalpolitische Strategien in der Bundesrepublik neu belebt. Dies drückt sich nicht zuletzt auch im Umgang mit einem der wichtigsten regionalpolitischen Instrumente, der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW), aus. Einerseits wird versucht, bestehende Instrumente den neuen regionalen Problemstrukturen anzupassen, d. h. vor allem, sie in altindustrialisierten Regionen zur Gegensteuerung gegen die Massenarbeitslosigkeit zu nutzen. Andererseits wird versucht, bestehende Erfolgsdefizite zum Anlaß zu nehmen, sich politisch vom grundgesetzlich verankerten Anspruch der Ausgleichsaufgabe zu verabschieden. Beides ist problematisch.

Im einen Fall wird die Regionalpolitik mit Aufgaben überfrachtet, die sie nicht zu leisten in der Lage ist (Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit) – im anderen Fall werden regionalpolitische Ansprüche im Sinne einer bewußten Einflußnahme auf die Lebensbedingungen in den Regionen der Bundesrepublik völlig aufgegeben. Neben diesen beiden Positionen sind jedoch auch regionalpolitische Reformbemühungen zu verzeichnen wie z. B. Reformversuche der GRW. Andere Ansätze – allen voran in Baden-Württemberg – zielen darauf, andere Politikfelder (besonders die Technologiepolitik) nahtlos als Regionalpolitik zu »verkaufen« und sich damit regionalpolitischer Verantwortung im engeren Sinne zu entziehen.

#### *4.2.1 Kritik an der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«*

Die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) ist 1969 unter den Vorzeichen positiver gesamtwirtschaftlicher Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen institutionalisiert worden. Massenarbeitslosigkeit im heutigen Sinne war selbst in den Problemregionen nicht der Regelfall. Damals waren die räumlichen Disparitäten in der Bundesrepublik vor allem durch den sog. »Stadt-Land-Gegensatz« geprägt. Die Aufgabe der GRW war und ist es, auf die private Investitionsentscheidung dahingehend Einfluß zu nehmen, daß Investitionen in Problemregionen getätigt werden, um damit die ökonomische Basis für den Ausgleich der Lebensbedingungen zu gewährleisten. Angesichts der oben beschriebenen Herausbildung neuer Problemregionen (besonders Küsten- und Montanregionen) und in Ermangelung anderer zentral finanzierter und regional gezielt einsetzbarer Programme (wie z. B. eines Beschäftigungsprogramms für qualitatives Wachstum) haben insbesondere die Bundesländer, deren Wirtschaftsstruktur durch die sog. alten Industrien geprägt ist, immer wieder auf nachhaltige Reformen bei der GRW gedrängt.

Heute sind 50 % der bundesrepublikanischen Fläche mit rd. 30 % der Einwohner in regulären Fördergebieten (16 Aktionsräume des 16. Rahmenplanes) erfaßt. Damit wird das Dilemma der GRW deutlich. Sie wird in von sektoralen Krisenprozessen betroffenen Regionen oftmals als alleiniges Allheilmittel zur strukturellen Gesundung mißverstanden. Darüber geht der Anspruch des räumlichen Ausgleichs zunehmend verloren. Der richtige Grundanspruch, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu schaffen, wird in seiner konkreten Ausgestaltung den neuen regional-, beschäftigungs- und umweltpolitischen Herausforderungen, die sich gegenüber 1969 gravierend verändert haben, nicht angepaßt. Dies ist unser Hauptkritikpunkt an der GRW. Sie zeigt sich neueren ökonomischen Erkenntnissen und regionalpolitischen Herausforderungen gegenüber nicht ausreichend

aufgeschlossen. Dies gilt sowohl in der Indikatoren- als auch – noch deutlicher – in der Instrumentenentwicklung.

Das Gesamtkonzept der GRW als Anreizsystem mit dem Ziel der Umlenkung von Wachstumspotentialen in strukturschwache Regionen ist auf die Bedingungen einer kräftig wachsenden Ökonomie, auf Vollbeschäftigung, Arbeitskräfteknappheit in Verdichtungsgebieten, mobiles Kapital und ausreichende Nachfrage zugeschnitten, auf Bedingungen also, die seit nunmehr über 10 Jahren nicht mehr gegeben sind. Bis Mitte der 70er Jahre galt, außer bei einigen Kritikern, die Formel »Gewinne von heute – Investitionen von morgen – Arbeitsplätze von übermorgen« als klassischer wirtschaftspolitischer Dreisatz. Auch in der damals etablierten GRW wurden bei entsprechender Förderung privater Investitionen beschäftigungspolitische Implikationen als automatisch eintretend unterstellt. Während jedoch heute, auch bis in Kreise konservativer Ökonomen hinein, dieser Automatismus zumindest in Frage gestellt wird, hält die GRW vom Grundsatz her an dieser Fördermentalität fest. Der Erkenntniswandel, daß positive Beschäftigungs- und Umweltimplikationen nur durch entsprechende zusätzliche Maßnahmen sicherzustellen sind, spiegelt sich im GRW-Instrumentarium nicht wider. Ähnlich unflexibel wie gegenüber allgemeinen ökonomischen Erkenntnisprozessen zeigt sich die GRW auch gegenüber regionalökonomischen Neuerungen. Der Bedeutungszunahme regionalinterner Entwicklungsprozesse (Förderung endogener Potentiale) wird in der GRW-Förderung bis heute nur unzureichend Rechnung getragen.

Mangelnde Dynamik besteht jedoch nicht nur bezüglich neuer ökonomischer Erkenntnisse, sondern auch bezüglich der Flexibilität in der Anpassung an neue Problemdimensionen. Die Ausgleichsaufgabe unterliegt in ihrer Ausgestaltung historischen Wandlungen. Dies spiegelt sich in der Indikatoren- und Instrumentenentwicklung der GRW jedoch kaum wider. Zur Zeit der Etablierung der GRW war die Arbeitslosigkeit kein wesentlicher Faktor in den regionalen Disparitäten; das ist heute anders. Auch die finanziellen Dimensionen zwischen den

Ländern haben sich verschoben. Neu hinzugekommen ist die Sensibilität für regional unterschiedliche Umweltstandards. All dies greifen die GRW-Reformen nur unzureichend oder gar nicht auf.

Diese mangelnde Flexibilität führt zu im nachfolgenden näher beschriebenen Problemen wie mangelnde Effizienz und hohe Mitnahmeeffekte, nicht ausreichende Einbeziehung altindustrialisierter Agglomerationen und fehlende Stärkung regionalinterner Prozesse.

### *Mangelnde Effizienz der GRW*

Die in der Förderstatistik ausgewiesenen Erfolge sind methodisch äußerst zweifelhaft. Sie basieren auf der beim Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft geführten Antragsstatistik, die Plan-

*Tabelle 22: Verteilung der Bundesmittel der GRW auf die Länder gemäß 16. Rahmenplan*

Land	Landesanteil in %	Anteil an den Baransätzen 1987 in Mio. DM
Schleswig-Holstein	12,45	68,66
Niedersachsen	25,40	140,08
Bremen	0,74	4,08
Nordrhein-Westfalen	15,05	83,00
Hessen	8,24	45,44
Rheinland-Pfalz	8,85	48,81
Saarland	4,91	27,08
Baden-Württemberg	0,55	3,03
Bayern	23,81	131,32
insgesamt	100,00	551,50

Quelle: Bundestagsdrucksache 11/583, S. 10

daten für zu schaffende Arbeitsplätze enthält. Diese Plandaten werden auch nach erfolgten Prüfungen durch die Landesverwaltungen, Landesrechnungshöfe und Finanzämter nicht korrigiert.

Die Herkunft der jährlich rd. 2 Mrd. DM GRW-Mittel (ohne Bürgschaften) gliedert sich wie folgt auf:

- ca. 1,1 Mrd. DM (1987: 1,10 Mrd.; 1988: ca. 1,14 Mrd.) werden als Haushaltsmittel jeweils zur Hälfte vom Bund und von den Ländern aufgebracht.
- Weitere über 1 Mrd. DM sind geschätzte Steuerausfälle (vgl. 16. Rahmenplan, S. 175; andere Schätzungen sprechen sogar von 1,5 Mrd. DM Steuerausfällen pro Jahr), die durch die Gewährung der regionalen Investitionszulage entstehen. Sie schlagen zu 47 % im Bundeshaushalt, zu 47,5 % in den Landeshaushalten und zu 5,1 % in den Gemeindehaushalten zu Buche.

Neben den in der Tabelle 22 erfaßten Mitteln werden noch Regionalhilfen über Sonderprogramme der Gemeinschaftsaufgabe verteilt:

- So werden für die Arbeitsmarktregionen Dortmund–Unna, Duisburg–Oberhausen, Bochum, Amberg, Schwandorf, Saarbrücken und Primasens zwischen 1988 und 1991 zusätzliche Bundesmittel in Höhe von 180 Mrd. zur Verfügung gestellt (NRW: 90 Mio., Saarland 45 Mio., Bayern 22,5 Mio., Rheinland-Pfalz 22,5 Mio.).
- Bremen erhält 1988 und 1989 zusätzlich insgesamt 20 Mio.
- Niedersachsen erhält zwischen 1987 und 1989 für seine Schiffbauregionen 30 Mio.
- Schleswig-Holstein erhält für seine Schiffbauregionen zwischen 1987 und 1989 50 Mio.
- Die Arbeitsmarktregion Aachen erhält für 4 Jahre Bundesmittel in Höhe von 100 Mio. DM.

Auch sind mit den Zahlen weder die Dauerhaftigkeit der Arbeitsplätze und deren Qualität, noch die evtl. mit einer Förderung von Zweiggründungen und Verlagerungen verbundenen Verluste in anderen Regionen erfaßt.

Arbeitsplatzziele sind nur bedingt (bei Erweiterungsinvestitionen) Maßstab für die Gewährung von Regionalbeihilfen. Für die Höhe der Beihilfen sind sie nicht relevant. Hierfür wird die Höhe der Investitionskosten herangezogen. Dies führt zu einer Bevorteilung kapitalintensiver Investitionen. Angesichts allgemeiner Daten zum Investitionsverhalten von Unternehmen kann hieraus der Schluß gezogen werden, daß diese Form der Beihilfengewährung zu einer überproportionalen Förderung von Großunternehmen führt, da diese meistens kapitalintensiver investieren als klein- und mittelständische Firmen.

Eine pauschale Förderung gemäß der Investitionshöhe ohne Berücksichtigung der Finanzkraft des zu fördernden Unternehmens programmiert Mitnahmeeffekte vor. Gerade bei Großunternehmen sind die bei diesem Anreizsystem unterstellten Liquiditätshemmnisse nicht der ausschlaggebende Faktor für oder gegen eine Investitionsentscheidung. Klein- und mittelständische Unternehmen hingegen, für die eine mangelnde Finanzausstattung u. U. ausschlaggebend bei der Investitionsentscheidung sein kann, werden jedoch infolge des Zuschußkriteriums *Investitionshöhe* unterproportional berücksichtigt.

Verschärft wird diese Bevorteilung von – in der Regel liquiden – Großunternehmen noch durch die theoretische Grundlage der GRW, das Export-Basis-Konzept. Dieses unterstellt, vereinfacht formuliert, daß nur die Unternehmen zur Verbesserung der ökonomischen Situation einer Region beitragen, die in hohem Maße über Absatzbeziehungen außerhalb der Region (Export) verfügen. Firmen mit vorwiegend regionalinternen Absatzbeziehungen sind folglich nicht förderwürdig. Folge dieses Ansatzes ist die fast ausschließliche Förderung *industrieller* Unternehmen, da Dienstleistungsunternehmen nur in den seltensten Fällen über regionale externe Beziehungen verfügen. Ordnet man dieses Grundförderkriterium Betriebsgrößen zu,

lässt sich feststellen, daß größere Unternehmen in der Regel eher und in größerem Maße über Exportbeziehungen verfügen als kleinere Unternehmen wie beispielsweise kleine Handwerksbetriebe mit hohem regionalen Dienstleistungsanteil.

Insgesamt bestehen Zweifel, ob die durchaus positive Entwicklung in den durch die regionale Wirtschaftsförderung begünstigten Regionen bis zur Mitte der 70er Jahre – allerdings bei weiterhin vorhandenen Disparitäten – auf das bedingte Umlenken des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotentials und auf regionalpolitische Interventionen zurückzuführen ist. Große Skepsis besteht zudem hinsichtlich der Stabilität und der Qualität der zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze (Zweigbetriebsgründungen, »verlängerte Werkbänke«, Unterrepräsentanz von »starken« Industriezweigen und forschungsintensiven Branchen bei den Ansiedlungsfällen).

Trotz aller Kritik an der GRW sollte jedoch bedacht werden, daß sie keineswegs vollkommen wirkungslos ist. Die neueste, methodisch wohl anspruchsvollste Effizienzanalyse, die nach wie vor viele Fragen offenläßt, bescheinigt der GRW im Zeitraum 1978–1982 folgende Wirkungen:

– In den Förderregionen sei durch ein Subventionsvolumen von jährlich etwa 1 Mrd. DM ein zusätzliches Investitionsvolumen von insgesamt 2 Mrd. DM angestoßen worden, welches ca. 14 % der insgesamt in diesen Regionen getätigten Investitionen der Unternehmen entspricht.

– Jährlich seien rund 28 000 Arbeitsplätze durch die GRW gesichert bzw. geschaffen worden. Die Abnahmerate der Industriebeschäftigung in den Fördergebieten habe daher jährlich nur – 0,5 % betragen (Nicht-Fördergebiete – 1,2 %); ohne GRW hätte die Abnahmerate bei – 1,7 % gelegen. Ob die positivere Entwicklung in den Fördergebieten auf Kosten der ungünstigeren in den Nicht-Fördergebieten gegangen ist (was aufgrund des unterstellten Wirkungsmechanismus zu vermuten ist), wurde nicht abgeschätzt. Das Wirtschaftswachstum wurde durch die Regionalförderung in den Fördergebieten um 0,7 Prozentpunkte angehoben.

- Aus der Studie errechnet sich ein jährlicher Subventionsaufwand von durchschnittlich 41 700 DM je geschaffenen oder gesicherten Arbeitsplatz (einschließlich Steuervergünstigungen).
- Die jährliche Wirkung der GRW auf Wachstum, Investitionen und Beschäftigung entspreche in etwa der einer Zinssenkung um 2 Prozentpunkte oder der einer Steigerung der Kapazitätsauslastung um einen Prozentpunkt. Mithin wird deutlich, wie stark die Entwicklung in den strukturschwachen Regionen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beeinflußt wird. Allerdings ist aufgrund der Erfahrungen im Konjunkturzyklus seit 1983 zu erwarten, daß sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Regionen der Förderkulisse deutlich unterdurchschnittlich abbildet.

Sollte diese Wirkungsanalyse annähernd zutreffend sein, dann besteht Anlaß zu der Vermutung, daß mit dem gleichen Subventionsvolumen eine wesentlich größere Beschäftigungswirkung erzielt werden kann. Dies setzt jedoch voraus, daß eine grundlegende GRW-Reform – wie wir sie in ihren Grundzügen im Alternativteil darstellen – durchgeführt würde, die gezielt und sehr flexibel an betrieblichen und lokalen Entwicklungssproblemen der jeweiligen Region ansetzt. Bei einer höheren Beschäftigungswirksamkeit einer reformierten GRW ließe sich überdies eine Mittelaufstockung durchaus rechtfertigen.

#### *4.2.2 Konservative Rezepte*

Bereits im Jahresgutachten 1984/85 hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) festgestellt, daß die staatliche Regionalpolitik die Situation in den ländlichen, wenig verdichteten Gebieten seit Mitte der 70er Jahre nicht mehr wesentlich verbessern konnte. Gleichzeitig habe sich die Differenzierung zwischen den industriellen Verdichtungsräumen verstärkt – mit ungünstigen

Ergebnissen für altindustrielle Regionen und Vorteilen für Dienstleistungs-, Forschungs- und Entwicklungszentren. Aus der zutreffenden Beurteilung, daß die Zukunftsperspektiven der ländlichen Räume wenig günstig sind und daß die ökonomische Erneuerung der altindustriellen Regionen deren Regenerationsfähigkeit bei weitem überfordert, wird allerdings nicht die Konsequenz gezogen, das Instrumentarium der Regionalpolitik (insbesondere der GRW) hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen einer stärkeren Anpassung und Erfolgskontrolle zu unterziehen, geschweige denn, andere regionalpolitische Instrumente (so den Artikel 104 a IV des Grundgesetzes) und raumwirksame Politiken zu aktivieren.

Vielmehr empfehlen konservative Ökonomen und Regionalwissenschaftler den strukturschwachen und altindustriellen Regionen ein »Mehr« an Flexibilität und Anpassungsbereitschaft, um vorhandene Wachstumspotentiale zu mobilisieren. Die angeblich hier besonders stark ausgeprägte Subventionsmentalität soll zugunsten einer größeren Eigeninitiative und -verantwortung der Regionen überwunden werden.

Durch eine »Regionalisierung der Regionalpolitik« sollen die einzelnen Gebietskörperschaften weitgehend selbst über ihre Zukunft entscheiden. Die Vorschläge gehen soweit, daß die regionale Förderung dann auslaufen soll, wenn Mißerfolge Zweifel an der Entwicklungsfähigkeit der Regionen begründen, wie der Sachverständigenrat bereits in seinem Gutachten 1984/85 ausführte (Ziffer 421).

Dieses Konzept nimmt geschickt ein allgemein verbreitetes Unbehagen an der Unübersichtlichkeit politischer Entscheidungsabläufe und den Wunsch nach Dezentralisierung auf. An eine Demokratisierung politischer und ökonomischer Entscheidungsprozesse ist dabei jedoch nicht gedacht. Mit P. Klemmer weist einer der führenden konservativen Regionalwissenschaftler vielmehr ausdrücklich darauf hin, daß dieses Modell keinen Platz biete für die vom DGB geforderten Strukturbiräte.

Das ist verständlich, wenn man sich die inhaltliche Zielsetzung nach Flexibilisierung und Dezentralisierung ansieht. Danach sollen Umweltschutzbestimmungen, Steuergesetze und

Arbeitsschutz den jeweiligen regionalen Erfordernissen angepaßt werden.

Auch die Lohn- und Tarifpolitik soll größere regionale Flexibilität und Differenzierung zeigen. Denn gemäß der neoklassischen Doktrin ist in den Regionen mit Beschäftigungsproblemen die Arbeit, gemessen an der Bewertung durch den Markt, zu teuer (vgl. SVR 1984/85 Ziffer 425). So soll eine Politik der Lohnsenkung bzw. der Abkoppelung von der allgemeinen Lohnentwicklung zur wesentlichen Voraussetzung für die positive Entwicklung der Krisenregionen werden.

Hohe regionale Preis- und Kostenflexibilität, Förderung der Eigeninitiative (wirkliche Gewerbefreiheit), die Schaffung eines guten Klimas vor Ort – all dies soll dazu dienen, einen interregionalen Wettbewerb in Gang zu setzen, in dem sich die einzelnen Regionen immer neu behaupten müssen. Diese Vorstellungen münden im Vorschlag »Freier Produktionszonen« (»free enterprise zones«) mit Zoll- und Steuerfreiheit, administrativen Erleichterungen, Befreiung von statistischen Informationspflichten etc. »In solchen Zonen (können) neue institutionelle Regelungen zunächst in einem empirischen Experiment auf ihre Tauglichkeit hin (überprüft werden). Damit ließen sich auch dann leichter Widerstände überwinden, die bei einer flächendeckenden Lösung zu erwarten wären« (SVR 1984/85, Ziffer 418).

Hinter dieser Variante der Deregulierung verbirgt sich nichts anderes als eine massive Begünstigung der Unternehmen, die, bezogen auf verschiedenste Zugeständnisse, heute schon im Wettbewerb um Ansiedlungen im Rahmen kommunaler Wirtschaftsförderung praktiziert wird.

Die Umsetzung einer solchen Konzeption führt nicht zum Abbau regionaler Disparitäten. Im Gegenteil, sie zielt vielmehr explizit auf die Schaffung neuer regionaler Disparitäten in den Arbeits- und Lebensverhältnissen. Wie sonst könnte die Forderung nach unterschiedlichen Lohn- und Umweltstandards und unterschiedlicher Arbeitsschutz- und Steuergesetzgebung interpretiert werden? Letztlich läuft dies auf eine regionale Erpressungsstrategie hinaus. Regionen mit hoher Arbeitslosig-

keit werden mit dem Versprechen der Schaffung von Arbeitsplätzen genötigt, stark umweltbelastenden Investitionen ohne entsprechende Umweltschutzmaßnahmen zuzustimmen und auf erkämpfte Arbeitsschutznormen zu verzichten. All das möglichst noch unter Inkaufnahme niedrigerer Löhne als in anderen Regionen.

#### *4.2.3 »Reform« der Gemeinschaftsaufgabe: Regionale Wirtschaftspolitik als Wachstums- und Modernisierungspolitik*

Die »Institution« Gemeinschaftsaufgabe hat unter Beibehaltung ihrer Grundkonzeption in unterschiedlicher Weise auf veränderte Anforderungen reagiert. Sie hat mit der Ausweitung der Fördergebietskulisse, aber auch der Fördertatbestände und -instrumente einen neuen Rahmen und erste Ansätze für eine an endogenen Entwicklungspotentialen orientierte regionale Entwicklungspolitik abgesteckt. Dieser Rahmen wird jedoch verbunden mit der Hinwendung auf eine ausschließlich an Kapitalinteressen orientierte Modernisierungspolitik im Sinne einer an quantitativen Zielen orientierten Wachstumspolitik sowie mit der Abwehr arbeitsplatzbezogener Auflagen und Kriterien – so etwa Ablehnung von Regelungen, die

- die Qualität der zu fördernden Arbeitsplätze und die damit zusammenhängenden Beschäftigungsverhältnisse genauer festlegen wollen,
- eine stärkere Orientierung und verbindliche Festlegung von quantitativen Arbeitsplatzzielen beinhalten.

##### *4.2.3.1 Ausweitung der Fördergebietskulisse*

Die letzte, 1986 vollzogene Neuabgrenzung der Fördergebiete hat nur bedingt zu einer Korrektur und einer an den realen Problemlagen orientierten Auswahl von Förderregionen geführt. Auch bei dieser Neuabgrenzung wurde trotz einer stärkeren Gewichtung der regionalen Arbeitslosenquote ein

Abgrenzungssystem gewählt, das alte Industriegebiete vernachlässigt und sie oftmals nur über Ausnahmeregelungen in die Förderung einbezieht.

Grundlage für die Bestimmung der Förderbedürftigkeit von Regionen war ein Gesamtindikator, der sich aus den Einzelindikatoren Bruttowertschöpfung je Einwohner (Gewichtung 22,5 %), Bruttolohn und -gehalt der abhängig beschäftigten Personen (Gewichtung 22,5 %), regionale Arbeitslosenquote im 5-Jahres-Durchschnitt (Gewichtung 45 %) und Infrastruktur (Gewichtung 10 %) zusammensetzt. Infolge der höheren Gewichtung der Arbeitslosigkeit sind Arbeitsmarktregionen in altindustrialisierten Agglomerationen in die Förderung aufgenommen worden, teilweise jedoch durch Sonderregelungen.

Die Arbeitsmarktregionen Dortmund-Unna und Gelsenkirchen sind durch die Sonderregelung »Extremwertausgleich«, begründet mit der extrem hohen Arbeitslosigkeit, in die Regelförderung der Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen worden. Die Arbeitsmarktregionen Duisburg-Oberhausen und Bochum (mit Hattingen und Witten) konnten nur über ein befristetes Sonderprogramm in der Gemeinschaftsaufgabe verbleiben. Beide Regionen verfehlten den Schwellenwert, der auf Basis des Gesamtindikators für die Förderbedürftigkeit festgelegt wurde. Die Arbeitsmarktregion Aachen ist wegen der schon 1986 absehbaren Schließung einer Zeche (Eschweiler Bergwerksverein) Anfang dieses Jahres in ein befristetes Sonderprogramm aufgenommen worden, obwohl sie, gemessen am Gesamtindikator, im Vergleich zu anderen Regionen die Förderbedürftigkeit verfehlt. Der Problemdruck ist in dieser Region inzwischen jedoch so hoch, daß der Planungsausschuß nicht umhin kam, einer befristeten regionalpolitischen Förderung zuzustimmen.

#### *4.2.3.2 Stärkung des regionalen Entwicklungspotentials*

Wenn im Rahmen der GRW von der Entfaltung regionaler Entwicklungspotentiale gesprochen wird, ist damit *nicht* gemeint, daß sich die Regionalpolitik nunmehr gezielt im Sinne

eines qualitativen Wachstumspfades an den regionalen Bedarfs- und Nachfragestrukturen orientiert und ihre Maßnahmen darauf abstimmt. Es geht vielmehr lediglich um die auf quantitative Ziele hin orientierte Aktivierung regionaler Wachstumspfade. Dies geschieht zum einen durch die Ausweitung von Fördermöglichkeiten für verschiedene Sektoren, zum anderen durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen insbesondere des Dienstleistungssektors.

Das Grundkonzept der GRW beinhaltete lange Jahre die Beschränkung der Förderung auf den industriellen Sektor als Träger des regionalen Wirtschaftswachstums (Export-Basis-Konzept als theoretische Grundlage). Mit dieser Orientierung wurden für die regionale Entwicklung relevante Bereiche, so Teile der Dienstleistungsproduktion und Handwerksbetriebe, aus der Förderung ausgeklammert. Darüber hinaus wurden die Wachstumspotentiale von Vorleistungsproduktionen für die auf den überregionalen Absatz zielenden Unternehmen sowie die Wachstumseffekte von importsubstituierenden Produktions vernachlässigt.

Diese Beschränkung ist inzwischen korrigiert worden. Es können unter bestimmten Bedingungen sowohl Investitionen in Betrieben mit Vorleistungsproduktionen als auch in Dienstleistungsbetrieben gefördert werden (so etwa Investitionen in Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen, Datenverarbeitungsfirmen, Verlagen, betriebswirtschaftlichen oder technologischen Unternehmensberatungsfirmen, Laborleistungen für die gewerbliche Wirtschaft u. a. m.). Damit greift die GRW die Bedeutungszunahme regionalinterner Faktoren zum Teil auf. Im Unterschied zu früher ist heute auch die Erschließung von *Gewerbe*flächen (früher nur *Industrie*flächen) förderfähig.

Neu ist ebenfalls, daß in Kenntnis der Flächenengpässe insbesondere in Verdichtungsgebieten auch die Wiederaufbereitung ehemaliger Industrie- und Gewerbe~~flächen~~ gefördert werden kann. Die Förderung von Industrie- und Gewerbe~~flächen~~-recycling im Zuge der GRW ist dabei einer Erschließung neuer Gewerbe~~flächen~~ vorzuziehen, da sie als ressourcenschonende Strategie neuen umweltpolitischen Erfordernissen eher gerecht

wird. Angesichts der Problemdimension im Altlastenbereich kann die Dekontaminierung von Böden jedoch nicht allein aus GRW-Mitteln erfolgen. Andere Programme sind daher hinzuzuziehen.

In den Gremien der Gemeinschaftsaufgabe hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß Bestimmungsgrund für die Wettbewerbsfähigkeit und damit Entwicklungsperspektiven von Regionen auch der Faktor »Humankapital« ist. Durch die Bemessung der Regionalhilfen an den Investitionskosten richten sich Anreize mehr an kapitalintensive Betriebe und orientieren sich nicht an der Qualität der mit den Investitionen zu schaffenden Arbeitsplätze. Gerade aber hochwertige Arbeitsplätze sind nicht selten unterdurchschnittlich mit Sachkapital ausgestattet, so daß hier die auf Investitionskosten ausgerichtete Förderung nur bedingt greift. 1981 ist ein Förderansatz (ein Bonus) für die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze eingeführt worden (die Förderung ist erst Ende 1987 durch die EG genehmigt worden!).

»Als hochwertig gelten Arbeitsplätze mit Bedeutung für die Innovationsfähigkeit des Betriebes und mit einem Jahreseinkommen von mindestens 60 000 DM brutto, insbesondere

- für kaufmännische und technische Angestellte mit Aufsichts- und Dispositionsbefugnis,
- im Forschungs-, Entwicklungs- und Planungsbereich.« (16. Rahmenplan, S. 30)

Der größte Teil der Investitionshilfen wird jedoch weiterhin durch die Höhe der Sachkapitalkosten bestimmt.

Ein zweiter, damals in der Diskussion befindlicher Ansatz, nämlich förderfähigen Betrieben einen besonderen Förderansatz für die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze *wahlweise* zur normalen Investitionsförderung anzubieten (mit der Konsequenz, daß insbesonders solche Investitionen begünstigt werden, die besonders viele hochwertige Arbeitsplätze schaffen), wurde aus ordnungspolitischen Gründen abgelehnt, da er sich in der Tendenz in Richtung Arbeitsplatzförderung bewegen würde.

#### *4.2.3.3 Mehr Innovationsanreize für die Unternehmen*

Die Innovationsfähigkeit der ansässigen Unternehmen (z. B. Anzahl des F+E-Personals), die Ausstattung mit F+E-Einrichtungen (Hochschulen, Institute, Transferstellen) gilt als wichtige Determinante regionaler Entwicklungsmöglichkeiten. Hier setzt insbesondere die Technologiepolitik der Länder an. Während sich die Forschungs- und Technologiepolitik des Bundes eher auf die Förderung von Großunternehmen und Forschungsinstitutionen, die ihren Standort häufig in den expansiven Verdichtungsgebieten haben, bezieht, orientiert sich die Förderpolitik der Länder mehr oder weniger stark auf kleine und mittlere Unternehmen sowie zunehmend auch auf für Regionen besonders relevante Technologiebereiche.

Anknüpfend an die vermuteten Engpässe und Hemmnisse der Innovationsfähigkeit der Betriebe werden forschungs- und technologiepolitische Beratung sowie Personalkosten- und Entwicklungszuschüsse angeboten, der Informationstransfer verbessert und Technologietransferstellen sowie auf bestimmte technologische Entwicklungen ausgerichtete Technologiezentren eingerichtet.

Die auf Investitionshilfen ausgerichtete traditionelle regionale Wirtschaftsförderung knüpft hier an und bildet zunehmend ein Element dieser Innovationsorientierung:

- So können, da sich bei innovativen Investitionen ein großer Teil der entstehenden Kosten nicht auf die physische Anlage, sondern auf konzeptionelle Arbeiten bezieht, diese in die Investitionsförderung einbezogen werden: Kosten für den Erwerb von Patenten und Lizzenzen, für die Beschaffung eines Investitions- und Anwendungskonzepts, Software-Pakete sowie Kosten für Einweisung/Schulung des Personals werden im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung bezuschusst.

- Die Möglichkeiten für eine Investitionsförderung in der Gründungsphase wurden intensiviert (z. B. bei Verlagerung aus einem Technologiezentrum in ein eigenes Gebäude).

- Die Kumulierung von F+E-Zulage und Investitionszulage ist bis zu einer bestimmten Grenze erlaubt, so daß Unterneh-

men in Förderregionen bessere Förderkonditionen genießen als die in anderen Regionen.

– Die Infrastrukturförderung wurde um technologie- und dienstleistungsorientierte Einrichtungen ergänzt: Es wird davon ausgegangen, daß sich hinsichtlich der Infrastrukturausstattung neue und veränderte Bedarfe ergeben. Seit 1983 können neben der schon erwähnten Gewerbegebietseröffnung und Wiedernutzbarmachung von brachliegendem Gelände die Errichtung und der Ausbau von Forschungs-, Innovations-, Technologie- und Güterzentren bzw. -parks u. ä. gefördert werden.

Vorerst befristet bis 1987 konnten die Errichtung oder der Ausbau von Einrichtungen zur Nutzung neuer Techniken zur Individualkommunikation (Telematik, Telehäuser) gefördert werden (GRW als Mittel zur Durchsetzung der Dienste der Post u. ä.).

Eine direkte und selektive Förderung der Entwicklung neuer Produkte/Verfahren bzw. deren Einsatz, aber auch die Förderung innovativer neuer Arbeitsstrukturen, die unmittelbar auf die Qualität der geförderten Arbeitsplätze wirken, wird jedoch abgelehnt.

#### *4.2.4 Regionalpolitik als Technologiepolitik – Technologiepolitik als Regionalpolitik: Das Beispiel Baden-Württemberg*

Das Land Baden-Württemberg kann nur noch in minimalen Gebieten mit wenigen 10 000 Einwohnern (Grenzgebiete zu Fördergebieten von Bayern) das traditionelle Instrumentarium der Regionalpolitik (GRW) einsetzen. Die Europäische Gemeinschaft untersagt hier aufgrund der positiven wirtschaftsstrukturellen Situation eine Regionalförderung. Dennoch findet in diesem Land eine auf Wachstum und Innovation abzielende, regional abgestufte und differenzierte Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung statt.

Die Landesregierung unter Lothar Späth geht davon aus, daß die Zukunft des Industrielandes Baden-Württemberg nur gesichert werden kann, wenn es gelingt, in den wichtigen Feldern der technologischen Innovation den Anschluß an die Weltspitze zu erreichen, um auf diesem Niveau international konkurrenzfähig zu bleiben. Diesem Ziel werden Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiepolitik rigoros untergeordnet. Wissenschafts- und Forschungspolitik werden zum Bestandteil einer großangelegten offensiven Industriepolitik. Seit Anfang der 80er Jahre wird dieses Konzept unter Nutzung von eigens jeweils einberufenen Sachverständigenkommissionen und Zukunftskongressen ausgearbeitet. Schwerpunktthemen sind die Exportförderung, Förderung neuer Kommunikationstechniken, Forschung, Zukunftsperspektiven gesellschaftlicher Entwicklung sowie Zukunftschancen eines Industrielandes. Zur Zeit konzentriert sich die Konzeptionsarbeit auf die Kommission »Forschung Baden-Württemberg 2000«, die die wesentlichen Perspektiven für die Wissenschaft und Forschungsstruktur in Baden-Württemberg erarbeiten soll. Für die Landespolitik besitzen die Entwicklung und der Ausbau einer unternehmensnahen Forschungsinfrastruktur zur raschen Entwicklung und Umsetzung technologischer Innovationen absolute Priorität. Die Landespolitik kann hier aufgrund ihrer Zuständigkeit diesen Umbau aktiv betreiben. Die Finanzmittel werden über großangelegte Umschichtungsprozesse zur Verfügung gestellt. Einen Schwerpunkt dieser Strategie bildet die beschleunigte Umsetzung wissenschaftlicher Forschung in die technologisch-ökonomische Anwendung; Instrumentarien wurden eigens für diesen Zweck entwickelt. Eine weitere Komponente ist die spezielle Förderung der Innovation in Mittel- und Kleinbetrieben und die Förderung von Unternehmensneugründungen in »High-Tech«-Bereichen. Dazu wurde eine eigene Beratungsinstanz für das gesamte Land mit direktem Zugang zum Ministerpräsidenten eingerichtet. Während sich also diese Forschungsstrategie direkt auf die Bedürfnisse der Großunternehmen konzentriert, wird parallel auch der Mittelstand gezielt eingebunden.

## *Forschungsstrukturpolitik*

Baden-Württembergs Strukturpolitik ist durch einen landes-spezifischen Ansatz geprägt, der sich an den jeweiligen Besonderheiten des regionalen Wirtschaftsraumes orientiert und versucht, die dort vorhandene Forschungsinfrastruktur darauf auszurichten bzw. zu entwickeln. Die Forschung wird durch diese Schwerpunktsetzung nahezu vollständig den Verwertungsinteressen der Industrie unterworfen. Die Kosten werden jedoch über den öffentlichen Haushalt finanziert. Anhand einiger Beispiele lässt sich dieses Politikmuster präzisieren:

– Der Rhein-Neckarraum – in Verbindung mit Rheinland-Pfalz – ist der Schwerpunkt der Chemischen Industrie in Baden-Württemberg. In diesem Raum wird schon seit Jahren die biowissenschaftliche Forschung ausgebaut.

– Im Raum Mittlerer Neckar, Schwerpunkt der Maschinen-, Fahrzeugbau- und Elektronikindustrie, wird die Forschung im Bereich Mikroelektronik und Informatik ausgebaut. Die Glasfaserverkabelung als Modellversuch der Bundespost wird hier vorzeitig durchgeführt.

– Südbaden und das Oberrheingebiet sollen zum badisch-elsässischen Silicon-Valley mit den Schwerpunkten Informatik, Robotik, Künstliche Intelligenz (Einbeziehung des EUREKA-Projektes) ausgebaut werden. Dabei soll das grenzüberschreitende Zusammenwirken im Dreiländereck zwischen den dortigen Hochschulen, den Wirtschaftsverbänden und Unternehmen gefördert werden. Von da aus wird angestrebt, in Kooperation mit dem zweitgrößten wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Ballungsraum Frankreichs zu treten, der Region Alpes-Rhône. 1985 wurde bereits das deutsch-französische Institut für Automation und Robotik als erste Forschungseinrichtung, die aus einem deutschen und einem französischen Zweig besteht, eingerichtet. Weiterhin wird Ulm Forschungs-universität, die eng mit dem von Daimler-Benz projektierten Forschungszentrum zusammenarbeiten soll. Diese Einrichtung ist auf den Einsatz von zusätzlich 5 000 bis 7 000 Mitarbeitern angelegt.

– In Tübingen besteht der Forschungsschwerpunkt Neue Materialien (Grundlagenforschung für Werkstoffe und Sensoren). In den letzten Jahren wurden an den Universitäten Karlsruhe, Stuttgart und Ulm vier weitere Forschungsinstitutionen für Informatik, Medizintechnik, Mikroelektronik und Laser-technologie eingerichtet.

Zur Forschungsinfrastruktur gehört auch die Schaffung eines leistungsstarken, schnellen Datenübertragungsnetzes. Entsprechend hat der Ministerrat des Landes Baden-Württemberg im Juni 1987 beschlossen, schrittweise ein hochmodernes Datenverbundnetz der Deutschen Bundespost aufzubauen. Dieses Datennetz soll: die Universitäten untereinander und die Universitäten mit der Wirtschaft verbinden; die geplante grenzüberschreitende Zusammenarbeit unterstützen; die Nutzung der Großrechenanlagen erweitern; den raschen Datenaustausch mit europäischen und außereuropäischen Forschungseinrichtungen ermöglichen.

Die Forschungsausgaben des Landes wurden in den letzten fünf Jahren erheblich ausgeweitet und auf die Schwerpunkte Ingenieur-, Mathematik- und Naturwissenschaften ausgerichtet. Insgesamt stiegen die Ausgaben für Wissenschaft und Forschung um 26 %. Der Anteil der Forschungsausgaben am gesamten Haushalt des Landes hat sich von 11,6 % auf 12,5 % erhöht. Allerdings, die Dimension der Ausrichtung von Wissenschaft und Forschung wird erst deutlich, wenn die innere Umwälzung der Hochschulen mitbetrachtet wird. Diese Umstrukturierung wird jedoch nicht über zusätzliche Mittel, sondern interne Umverteilung finanziert.

### *Zur inneren Umwälzung der Hochschulen*

Damit die technologische Modernisierung der baden-württembergischen Industrie mit dem Weltmarktempo Schritt halten kann, wird die Infrastruktur der Hochschulen und der Landesforschungseinrichtungen mit einschneidenden und schnell wirkenden Maßnahmen umgebaut. Diese umfassende Umstrukturierung leitete die baden-württembergische Landesregierung 1983 ein. In dieser Diskussion mit den Hochschulen (Tonba-

cher Gespräche) sicherte die Landesregierung den Rektoren der Hochschulen einen Stellenstreichungsstopp unter der Bedingung, daß die Hochschulen mit den vorhandenen Kapazitäten selbstständig und freiwillig den erforderlichen Umbau der Wissenschaftsorganisation durchführen, zu. Die Bereitschaft dazu wurde durch das Versprechen zusätzlicher Förderungsmittel versüßt. Die bis 1986 von den Hochschulen vorgelegten Strukturrentwicklungspläne entsprachen aber offensichtlich nicht den umfassenden Vorstellungen der Landesregierung. Entsprechend ihrer bereits früher ausgesprochenen Drohung setzte sie inzwischen eine von den Hochschulen unabhängige Expertenkommission »Forschung Baden-Württemberg 2000« ein, die ihre Ergebnisse spätestens 1988 vorlegen wird. Sie soll die Forschungslandschaft Baden-Württembergs für 1990 definieren und daraus die Leitlinien der Hochschulentwicklung, die großteils im Widerspruch zu den Vorstellungen der Hochschulen stehen, ableiten.

### *Technologietransfer – Wirtschaftsförderung*

Bereits seit 1984 verfügt Baden-Württemberg über ein flächen-deckendes Netz der Technologieberatung, das zwischenzeitlich weiter verfeinert wurde und sich um die Hochschulen des Landes gruppiert. So bestanden 1986 an 5 der 9 wissenschaftlichen Hochschulen in Baden-Württemberg institutionalisierte Stellen des Wissens- und Technologietransfers. Die übrigen vier Universitäten hatten Technologiebeauftragte bestellt. Die Steinbeisstiftung organisiert darüber hinaus den technischen Beratungsdienst an 16 der 22 Fachhochschulen. Daran beteiligt sind 127 hauptberufliche Mitarbeiter und 1 188 Professoren und Assistenten. Die Schlüsselstellung im organisierten Technologietransfer nehmen die Technologie- und Beratungsstellen der Industrie- und Handelskammern ein (zur Zeit 13 Innovations- und Technologieberatungsstellen im gewerblichen Kammerbereich). Daneben gibt es (Stand 1986) neun Technologieparks für »high-tech«-Unternehmensgründer. Wie auch bundesweite Untersuchungen zeigen, sind von diesen staatlich subventionierten Einrichtungen nennenswerte Beschäftigungseffekte in

der Region nicht zu erwarten. Inzwischen wird ein zweites Netz von Technologiezentren und Fachberatungsstellen in enger Kooperation mit der Wirtschaft aufgebaut. 1986 gab es bereits 30 Technologiezentren an Fachhochschulen in Kooperation mit Wirtschaftsverbänden, elf Fachberatungsstellen an der Universität Karlsruhe, an vier Instituten der Fraunhofergesellschaft und an den beiden Großforschungseinrichtungen. Daneben wurden Forschungszentren für Angewandte Forschung in Kooperation von Wirtschaft und Hochschulen errichtet.

### *Kurze Einschätzung*

Selbst die baden-württembergische Landesregierung beurteilt nur sehr zurückhaltend die positive Arbeitsplatzwirkung der ergriffenen Maßnahmen. Argumentiert wird mit der Zukunftsicherung. Sicher ist aber, daß mit dieser unternehmensnahen Technologiepolitik die Gewinnmöglichkeiten der Unternehmen ausgeweitet und die Kosten für die Forschung zunehmend auf den Staat überwälzt werden.

Die großzügige Subventionierung der Unternehmen durch den Landeshaushalt ohne arbeitsmarktpolitische und umweltpolitische Auflagen bzw. Gegenleistungen zielt bei deren Nichteinhaltung zunächst auf den alten Wettkampf um die günstigeren Ansiedlungsbedingungen unter dem »high-tech«-Etikett. Wie aber das Beispiel der Ansiedlung von Daimler-Benz in Heidelberg zeigt, findet auch in traditionellen Produktionsbereichen ein harter Konkurrenzkampf statt.

Die sozialen gesellschaftlichen Auswirkungen dieser aggressiven Technologiepolitik sind enorm. Die Gewerkschaften sind jedoch bei dieser Politik vollständig ausgeschlossen. Sie waren in keiner Kommission beteiligt und wurden auch nicht angehört, weil sie als anachronistische »Dinosaurier«, die in die »high-tech«-Moderne nicht passen, abgetan werden. Arbeitnehmerrelevante Technikgestaltung ist deshalb kein bedeutendes Thema an den Hochschulen Baden-Württembergs. Sozial- und Gesellschaftswissenschaften werden abgebaut bzw. nur soweit gefördert, als sie der Erforschung und Förderung der

Akzeptanz dieser techno-ökonomischen Strategie nützen. Ökologische Aspekte spielen kaum eine Rolle, da schlüssig unterstellt wird, neue Technologien seien per se umweltfreundlich.

Diese ausschließliche Exportorientierung verschärft die Abhängigkeit von der Entwicklung der Weltmärkte und der Währungsrelationen und vernachlässigt binnengesellschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten. Das baden-württembergische »Modell« gilt zunehmend den anderen, auch den SPD-regierten Bundesländern als Orientierung für die Regional- und Technologiepolitik.

# 5. Gegensteuern gegen die Krise – die Alternativen

## 5.1 Der Grundgedanke

Die fünf Jahre andauernde konjunkturelle Belebungsphase hat aufgrund ihrer Schwäche nicht zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Eindämmung der zunehmenden sozialen Verarmung beigetragen. Im Gegenteil: 1987 lag die Zahl der registrierten und nicht registrierten Arbeitslosen um über 600 000 über dem Niveau von 1982 und sogar um fast 2 Millionen über dem Stand von 1980. Insbesondere durch die steigende Arbeitslosigkeit bedingt hat die Zahl der in Armut Lebenden mit über fünf Millionen Menschen einen neuen Höchststand erreicht.

In der jetzigen Abschwungphase werden bei einer Fortsetzung der kapitalorientierten Politik der Bundesregierung die Verhältnisse noch erheblich verschlechtert. Ein rascher Anstieg der Gesamtarbeitslosigkeit in den kommenden Jahren auf 4 bis 5 Millionen Menschen und eine weitere Ausweitung der an oder unter der Armutsgrenze lebenden Personen aufgrund der zunehmenden Ausgrenzung von Arbeitslosen aus dem System der sozialen Sicherung prägen die nächste Zeit.

Die zunehmende Differenzierung und Polarisierung wird auch durch die für 1990 vorgesehene dritte Stufe der Steuerreform zementiert. Die steigenden staatlichen Defizite, die auf die bereits umgesetzten Steuerentlastungen sowie die konjunkturelle Abschwächung zurückzuführen sind, lassen es sehr wahrscheinlich werden, daß eine neue Runde des Sozialabbaus sowie empfindliche Einschnitte im Bereich der kommunalen Dienst- und Sozialleistungen bevorstehen.

Auch im Bereich der Umweltpolitik haben die von den Bonner Regierungsparteien bisher ergriffenen Maßnahmen einer weiteren Zerstörung und Vergiftung der Umwelt nicht entscheidend entgegengewirkt. In diesem Politikfeld ist ebenfalls eine grundlegende Umorientierung der Politik dringend erforderlich, um die aus den Umweltproblemen resultierenden Gefahren einzugrenzen und abzuwehren.

Um die Arbeitslosigkeit deutlich zu verringern, die wirtschaftliche und soziale Lage der Menschen in der Bundesrepublik wesentlich zu verbessern und der zunehmenden Umweltschädigung entschieden entgegenzuwirken, ist eine grundlegende Veränderung des Kurses der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik geboten. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik versucht bereits seit vielen Jahren, in kritischer Auseinandersetzung mit der herrschenden Wirtschafts- und Sozialpolitik, zur Konzeption und konkreten Ausarbeitung einer an den Interessen der Lohn-, Gehalts- und Sozialeinkommensabhängigen orientierten Politik beizutragen und die Notwendigkeit und Machbarkeit eines alternativen wirtschaftlichen Entwicklungsweges zu verdeutlichen. Die Hauptelemente einer solchen alternativen Wirtschaftspolitik, die von uns in den letzten Jahren in unterschiedlicher Ausführlichkeit und Gewichtung im einzelnen herausgearbeitet worden sind, bestehen aus:

– einer *Politik des qualitativen Wachstums*, die den Abbau der Massenarbeitslosigkeit durch gezielte öffentliche Investitionen in Bereichen dringenden gesellschaftlichen Bedarfs sowie durch eine Ausweitung der Beschäftigung in zentralen Bereichen des öffentlichen Dienstes mit einer arbeitsorientierten Umweltpolitik verbindet. Mit einer solchen Politik kann gleichzeitig dem begonnenen ökonomischen Abschwung, der zunehmenden räumlichen Fehlsteuerung und den daraus resultierenden regionalen Disparitäten sowie der weiteren Zerstörung der Umwelt entgegengewirkt werden. Darüber hinaus muß die unverzügliche Einführung einer bedarfsoorientierten Mindestsicherung bis zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit die Ausgrenzung und Verarmung verhindern.

- einer beschleunigten *Politik der Arbeitszeitverkürzung* bei vollem Lohn- und Gehaltsausgleich für alle als Alternative zur existenzbedrohenden Arbeitslosigkeit für viele;
- der *Schaffung von mehr Demokratie und gesellschaftlicher Lenkung* in der Wirtschaft als Alternative zur forcierten Konzentration und steigendem Disziplinierungs- und Anpassungsdruck sowie der krisenhaften Steuerung durch die private Gewinnwirtschaft.

Diese drei Kernpunkte einer alternativen Wirtschaftspolitik ergänzen sich und sind als Elemente eines alternativen Entwicklungstyps aufeinander angewiesen. Es wird immer deutlicher, daß durch eine Politik der Arbeitszeitverkürzung allein die Massenarbeitslosigkeit genauso wenig beseitigt werden kann wie durch ein ausschließliches Setzen auf eine Politik qualitativen Wachstums in Form eines umfangreichen, langfristig ausgerichteten öffentlichen Beschäftigungs- und Umweltprogrammes. Beides ist wiederum nur wirkungsvoll durchsetzbar, wenn im Kampf um mehr Demokratie in der Wirtschaft, also gegen die Alleinverfügung des privaten Kapitals über Art, Umfang und regionale Verteilung der Produktion, Erfolge erzielt werden können.

Auch wenn unsere Arbeitsgruppe immer wieder auf diesen Zusammenhang der einzelnen Kernpunkte einer alternativen Wirtschaftspolitik hingewiesen hat, haben wir seit einigen Jahren darauf verzichtet, in jedem Memorandum ein umfassendes Gesamtsystem der Alternativen vorzulegen, um Platz für die Ausarbeitung und Darstellung von Alternativpositionen in weiteren Politikfeldern zu gewinnen. Wir weisen im folgenden daher kurz auf einige bereits in früheren Jahren ausformulierte Konzeptionen hin.

a) Eine *Politik des qualitativen Wachstums* stand insbesondere in den letzten beiden Memoranden im Zentrum unserer Alternativvorschläge. Im *Memorandum '86* haben wir ausführlich unsere Forderung nach einem 100-Milliarden-Beschäftigungsprogramm, das in einem Zeitraum von zwei Jahren realisiert

werden kann und 800 000 Arbeits- sowie 100 000 Ausbildungsplätze schafft, dargestellt. Der Schwerpunkt dieses Programms liegt in den Bedarfsbereichen ökologische Infrastruktur, Energieeinsparung und Verkehrssanierung.

Im letztjährigen *Memorandum '87* hat unsere Arbeitsgruppe als Variante eines Beschäftigungsprogrammes den Vorschlag eines ökologischen Sofortprogrammes für einen Zeitraum von fünf Jahren vorgelegt. Dieses Sofortprogramm erfordert vor allem in den Bereichen ökologischer Infrastrukturmaßnahmen zusätzliche öffentliche Ausgaben von jährlich 52 Mrd. DM über fünf Jahre, denen allerdings steigende Einnahmen aus Abgaben und Gebühren gegenüberstehen. Bezogen auf die unmittelbaren Kosten, die den öffentlichen Haushalten entstehen, ergibt dieses langfristig angelegte Umweltpogramm in den nächsten 15 Jahren einen Gesamtfinanzierungsbedarf von 658 Mrd. DM in den folgenden vier Belastungsbereichen: Luftreinhaltung einschließlich Fernwärmeausbau (92,5 Mrd. DM), Gewässerreinhaltung (42,2 Mrd. DM), Bodenschutz (84 Mrd. DM) und Lärmschutz bzw. Verkehrssanierung (439 Mrd. DM). Der jährliche Beschäftigungseffekt dieses ökologischen Sofortprogramms mit einem jährlichen Volumen von 52 Mrd. DM über fünf Jahre liegt bei rund 670 000 neuen oder gesicherten Arbeitsplätzen. Darin sind die Ausbildungsplätze bzw. Weiterbildungsaktivitäten sowie die Abschätzung der Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen noch nicht einbezogen. Insgesamt fallen deshalb die Beschäftigungseffekte einer ökologischen Umbaustrategie noch höher aus.

Neben diesen unmittelbaren öffentlichen Ausgaben beinhaltet unser ökologisches Sofortprogramm – bei Verwirklichung des Verursacherprinzips in der Umweltpolitik – eine Reihe von administrativen Neuregelungen in Form von staatlichen Ver- und Geboten, Auflagen (etwa Senkung von Grenzwerten) und Abgaben (etwa Erhebung von Schadstoffabgaben). Im einzelnen fordern wir hierbei erneut:

- die Neugestaltung des Verursacherprinzips durch Einführung einer verschuldungsunabhängigen Haftung der Verursacher, durch die Beweislastumkehr (der vermutete Verursacher

wird beweispflichtig) sowie durch die Einführung der Verbandsklage;

- die schärfere Kontrolle der Verursacher durch bessere personelle Ausstattung der Vollzugsbehörden, durch neue Meßtechniken, durch mehr Transparenz, u. a. das Recht der Bürger auf Akteneinsicht;
- schärfere Sanktionen bei Verstößen gegen die Umweltgesetze, notfalls auch durch sozialverträglich zu gestaltende Produktionsstillegungen.

Der Behauptung, daß ein solch großdimensioniertes Beschäftigungs- und ökologisches Umbauprogramm nicht finanziertbar und daher auch nicht umsetzbar sei, haben wir bereits in der Vergangenheit konkrete Finanzierungsmöglichkeiten entgegengestellt. Stichwortartig handelt es sich hierbei um:

- erhebliche Selbstfinanzierungseffekte, die sich durch den Abbau der Arbeitslosigkeit und die infolgedessen geringeren Ausgaben für Sozialtransfers sowie steigende Steuereinnahmen ergeben (bei 670 000 Arbeitsplätzen ca. 10 Mrd. DM);
- die Verbesserung des Steuereinzuges, d. h. insbesondere Kampf gegen Steuerhinterziehung, eine Kapitalertragsteuer auf Zinseinnahmen im Quellenabzugsverfahren von 25 % mit Kontrollmeldungen der Kreditinstitute an die Finanzämter als Alternative zur geplanten Regelung der Bundesregierung (vgl. ausführlich Teil 3.2.4) (15 Mrd. DM);
- den Abbau beschäftigungsunwirksamer und/oder ökologisch schädlicher Steuersubventionen (10 Mrd. DM);
- gezielte Steuererhöhungen für Besserverdienende durch eine Anhebung des Spitzesteuersatzes der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf 60 % sowie die Einführung einer Ergänzungsabgabe für Einkommen über 60 000/120 000 DM (8 Mrd. DM);
- den Verzicht auf die für 1990 vorgesehene 3. Stufe der Steuerreform, die die öffentlichen Haushalte ab 1990 um netto über 20 Mrd. DM jährlich belastet;
- eine deutliche Ausweitung der programmbezogenen Nettokreditaufnahme, deren ökonomische Wirksamkeit bei Aus-

gabenprogrammen wesentlich höher als bei Steuersenkungen ist.

Solange die Arbeitslosigkeit nicht abgebaut ist und die Ausgrenzung eines immer größeren Teils der Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung anhält, haben Maßnahmen zur materiellen Sicherung der Arbeitslosen einen hohen Stellenwert. Notwendig ist deshalb die Einführung einer *bedarfsorientierten Mindestsicherung für Arbeitslose*. Die Mindestsicherung muß allen Arbeitslosen unabhängig von zurückgelegten Anwartschaftszeiten gewährt werden, also auch denjenigen Arbeitslosen, die aus dem (Aus-)Bildungssystem oder dem Reproduktionsbereich (Hausfrauen) kommen und Arbeit suchen. Die Höhe dieser vom Bund zu finanzierenden Leistung soll dem tatsächlichen Bedarf der Unterstützungsempfänger entsprechen. Auf diese Höhe sollen auch die Sozialhilfesätze angehoben werden.

- b) Der größte Beitrag, die Arbeitslosigkeit zu senken, muß durch die rasche *Durchsetzung der 35-Stundenwoche* bei vollem Einkommensausgleich für alle kommen. Zuletzt haben wir uns ausführlich mit der Notwendigkeit und Finanzierbarkeit einer solchen Arbeitszeitverkürzung in der überarbeiteten Sonderveröffentlichung »35 Stunden sind genug!« Anfang letzten Jahres befaßt. Angesichts der aktuellen Tarifauseinandersetzungen um die Arbeitszeitverkürzung werden in diesem Memorandum die Beschäftigungs- und Kosteneffekte einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit im Öffentlichen Dienst auf 35 Stunden behandelt.
- c) Zentraler Bestandteil einer alternativen Wirtschaftspolitik ist die Forderung nach einer *Demokratisierung der Wirtschaft*. Hierzu sind von uns in den vergangenen Jahren umfassende Analyser und Forderungen für die Bereiche Soziale Sicherungssysteme, Wohnungsbau, Stahl- und Werftenindustrie, Energiewirtschaft sowie den Bankensektor entwickelt worden. Die Notwendigkeit einer umfassenden Demokratisierung als

Alternative zur ständig steigenden Konzentration der Wirtschaft wird auch durch die zusammen mit diesem Memorandum erschienene Sonderveröffentlichung unserer Arbeitsgruppe »Wirtschaftsmacht in der Marktwirtschaft – Zur ökonomischen Konzentration in der Bundesrepublik« umfassend herausgearbeitet.

Im Juni 1987 wurde mit unserer Stellungnahme »Gegen Massenentlassungen und regionale Zerstörung: Gesellschaftliche Steuerung der Stahlindustrie – Vorschläge zur Sicherung der Stahlstandorte« (vgl. MEMO-FORUM Nr. 11) aufgezeigt, daß die Vergesellschaftung der Stahlindustrie in Verbindung mit Arbeitszeitverkürzungen sowie weiteren Schutzmaßnahmen für die Stahlstandorte die geplante Arbeitsplatzvernichtung verhindern und die betroffenen Stahlstandorte erhalten kann.

Im Mittelpunkt des Alternativteiles dieses Memorandum steht neben der Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst der Versuch, aus der vorstehenden Analyse der herrschenden Regionalpolitik erste Ansätze von Alternativen zu entwickeln. Begründet wird die Notwendigkeit der Regionalisierung des von uns geforderten Beschäftigungsprogrammes. Damit verbunden ist: eine grundlegende Reform der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung (GRW), die Forderung nach einem Sofortprogramm für Krisenbranchen und Krisenregionen sowie nach einer Ausweitung demokratischer Kontrollen.

Im Bereich der Sozialpolitik wird in diesem Memorandum die Forderung nach einer grundlegenden Strukturreform der Rentenversicherung in das Zentrum der Alternativen gestellt.

Darüber hinaus werden einige grundsätzliche Veränderungen im Bereich des Gesundheitswesens gefordert, die den geplanten Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich der gesetzlichen Krankenkassen entgegengesetzt werden.

Die Analyse der Probleme der internationalen Verschuldungskrise und der dort verfolgten Interessen waren Gegenstand der

letzten beiden Memoranden. In diesem Jahr stehen nach einer kurzen Einschätzung der aktuellen Entwicklungen alternative Lösungsansätze und Forderungen an die Bundesregierung sowie das bundesdeutsche Bankensystem im Mittelpunkt. Des Weiteren werden Vorstellungen und Forderungen entwickelt, wie nach einer Streichung bzw. erheblichen Reduzierung der Schuldenlasten der Entwicklungs- und Schwellenländer eine neue, alternative Entwicklungspolitik zu gestalten ist.

## 5.2 Für Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst

Seit der Durchbrechung des 40-Wochenstunden-Tabus in der Metall- und Druckindustrie 1984 ist auch in weiteren Tarifbereichen die Arbeitszeit verkürzt worden. Ende 1986 galten wöchentliche Arbeitszeiten von unter 40 Stunden für die Eisen- und Stahlindustrie (38 Std.), die Metallverarbeitende Industrie (38,5 Std.) und das Metallverarbeitende Handwerk (39,5 Std.), die Holzverarbeitung (38,8 Std.), die Druckindustrie (38,5 Std.), den Einzelhandel (38,5 Std.) sowie für die Volkswagen AG und einige Luftverkehrsgesellschaften und Verlage. Unter Berücksichtigung der 1987 in Kraft getretenen Vereinbarungen beträgt die Wochenarbeitszeit zur Zeit im Durchschnitt aller Arbeitnehmer in den Tarifbereichen von DGB-Gewerkschaften 39,3 Stunden. Dabei konnte die in den Tarifverträgen zum Teil enthaltene Arbeitszeitdifferenzierung bei der betrieblichen Umsetzung in engen Grenzen gehalten werden.

Durch die Einführung der 38,5-Stunden-Woche für knapp die Hälfte der Beschäftigten sind – wie Untersuchungen bestätigen – 150 000 bis 200 000 Vollzeitarbeitsplätze geschaffen oder gesichert worden (vgl. *Memorandum '87*, S. 199 ff.). Die öffentlichen Haushalte dürften dadurch um rund 4 Mrd. DM entlastet worden sein, darunter durch zusätzliche Steuereinnahmen von rund 1 Mrd. DM.

Zweifellos werden weitere Arbeitszeitverkürzungen vergleichbare Beschäftigungseffekte zeitigen. Rechnerisch würde die Einführung der 35-Stunden-Woche für alle Beschäftigten 2,55 Mio. Arbeitsplätze schaffen. Selbst unter Berücksichtigung eines um die Hälfte oder ein Drittel geringeren tatsächlichen Beschäftigungseffekts entstünden Arbeitsplätze für 1,27 bis 1,66 Millionen Menschen. Vor dem Hintergrund des

begonnenen konjunkturellen Abschwungs werden die Arbeitsplatzeffekte jedoch weniger in neu geschaffenen, sondern vor allem in gesicherten Arbeitsplätzen in Erscheinung treten.

Die beschäftigungspolitischen Auswirkungen des Vorrustandes wurden bei seiner Verabschiedung bei weitem überschätzt. Man sprach 1983/84 von 500 000 oder gar 900 000 potentiellen Inanspruchnehmern. Solche Größenordnungen beruhten nicht auf seriösen Analysen. Vielmehr hatten sie die Funktion, die Politik der Wochenarbeitszeitverkürzungen zu behindern. Nur ein Teil der Gewerkschaften hat denn auch Tarifverträge zum Vorruststand abgeschlossen. Ende März 1987 betrug die Zahl der Vorruststandsgeldempfänger 81 000. Saldiert man Wiederbesetzung von Arbeitsplätzen und Vermeidungen von Entlassungen, so wurde der Arbeitsmarkt um ca. 50 000 Personen entlastet. Dieser Beschäftigungseffekt konzentriert sich jedoch auf einzelne Branchen und ist dort nicht unbeträchtlich. So beschäftigt das Baugewerbe 7 % aller Arbeitnehmer, stellt aber 40 % aller Vorruststandsgeldempfänger. Anfang 1988 hat die Bundesregierung beschlossen, den Vorruststand 1990 auslaufen zu lassen. Er hat offensichtlich seine Dienste im Kampf gegen die Wochenarbeitszeitverkürzung erfüllt. Außerdem sollen damit auch wieder ältere Arbeitnehmer der Flexibilisierungspolitik der Unternehmen zugeführt werden. Damit erweist sich eine kürzlich veröffentlichte Polemik der Arbeitgeber gegen das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, die älteren Vorruststandsgeldempfänger zählten nicht zur Stillen Reserve, als Makulatur.

Arbeitszeitverkürzungen sind jedoch nicht nur aufgrund aktueller konjunktureller Entwicklungen zur Stützung der Beschäftigung erforderlich. Auch die absehbare langfristige Arbeitsmarktentwicklung macht sie unverzichtbar. In einer Prognose der Arbeitsmarktentwicklung bis zum Jahr 2000 geht das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg (IAB) von einer Zunahme der Arbeitslosigkeit unter den ungünstigsten Bedingungen auf 7,5 Mio. Personen insgesamt, davon 4,5 Mio. registrierte Arbeitslose, aus. Auch bei günstigeren Varianten der Entwick-

lung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt löst sich das Problem der Arbeitslosigkeit keineswegs von selbst, wie zuweilen angesichts der demographischen Entwicklung von der Bundesregierung und vom Sachverständigenrat behauptet wird (vgl. *35 Stunden sind genug*, Köln 1987, S. 15 ff.).

In seiner Arbeitsmarktprognose geht das IAB von jährlichen Arbeitszeitverkürzungen in Höhe von 1,0 bis 1,3 % aus. Läßt man den Teilzeiteffekt außer acht, dann entspricht dies einer jährlichen Wochenarbeitszeitverkürzung von knapp einer halben Stunde. Das würde bedeuten, daß im Jahre 2000 die 33- bis 34-Stundenwoche durchgesetzt ist – anderenfalls fällt die Arbeitslosigkeit noch höher als vom IAB geschätzt aus. Angesichts einer tariflichen Wochenarbeitszeit von 39,3 Stunden (1987) im Durchschnitt aller Vollzeitbeschäftigte wird deutlich, daß der Kampf für weitere Arbeitszeitverkürzungen eine zentrale Aufgabe der Gewerkschaften im nächsten Jahrzehnt bleiben wird. Für die Aufrechterhaltung der beschäftigungspolitischen Erfolge der bislang erreichten Arbeitszeitverkürzung kommt es darauf an, deren Tempo weiter zu steigern. Wir haben die Notwendigkeit und Finanzierbarkeit der Einführung der 35-Stundenwoche im *Memorandum '87* ausführlich begründet. Im folgenden beschränken wir uns auf die Beschäftigungs- und Budgeteffekte einer Wochenarbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst.

### *Für eine kräftige Verkürzung der Wochenarbeitszeit im Öffentlichen Dienst*

In ihrer Erklärung zur Tarifrunde 1988 vom 20. 11. 1987 bringt die große Tarifkommission der ÖTV ihre Entschlossenheit zum Ausdruck, »eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit durchzusetzen, die den Öffentlichen Dienst der 35-Stunden-Woche ein großes Stück näher bringt«. Weiterhin heißt es dort: »Die geforderten 5 Prozent beziffern das Gesamtvolumen für Arbeitszeitverkürzung und Einkommenserhöhung. Die

Wochenarbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich hat dabei Vorrang.« Als Begründung für die Forderung werden vor allem der Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen angeführt. Daher wird es auch als notwendig betrachtet, »für die Verkürzung der Wochenarbeitszeit den entsprechenden Personalausgleich vorzunehmen«. Die Forderung nach einer Verkürzung

*Tabelle 23: Beschäftigungswirkungen der 35-Stunden-Woche im öffentlichen Dienst auf der Grundlage des Personalstandes vom 10. 6. 1986*

	Personal insgesamt in 1 000	Vollzeitbeschäftigte Personal in 1 000	Beschäfti- gungseffekt	Teilzeitbeschäftigte Personal in 1 000	Beschäfti- gungseffekt
– nach Statusgruppen –					
Beamte	1 838	1 691	241 800	147	21 000
Angestellte	1 860	1 474	210 700	386	55 200
Arbeiter	1 241	959	137 100	282	40 300
Ins gesamt	4 939	4 124	589 000	815	116 000
– nach einzelnen Bereichen –					
Bund <sup>1</sup>	330	311	44 400	18	2 500
Länder	1 922	1 559	223 000	362	51 700
Gemeinden	1 255	970	138 000	284	40 600
Bahn	288	285	40 700	3	430
Post	529	440	62 900	89	12 700
rechtlich selbständige Wirtschafts- unternehmen	272	262	37 600	10	1 440

1 ohne Soldaten

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen, Beschäftigungseffekte jeweils gerundet

zung der Wochenarbeitszeit bei Personal- und vollem Einkommensausgleich ist demnach der – in erster Linie beschäftigungspolitisch begründete – Schwerpunkt der Tarifbewegung 1988 im Öffentlichen Dienst.

Bei der Einführung der 35-Stunden-Woche im Öffentlichen Dienst in einem Schritt ergäben sich Beschäftigungseffekte in Höhe von rechnerisch knapp 650 000 Beschäftigten. Dabei werden zwei Teilzeitarbeitsplätze zu einem Vollzeitarbeitsplatz gerechnet (vgl. Tabelle 23).

Im Unterschied zur Arbeitszeitverkürzung im privatwirtschaftlichen Bereich, in dem das Gewinnstreben die Aufrechterhaltung der Produktion und damit Neueinstellungen erzwingt, wird über das Leistungsangebot im Öffentlichen Dienst in erster Linie politisch entschieden. Voraussetzung für eine Mehrbeschäftigung im Öffentlichen Dienst infolge von Arbeitszeitverkürzungen ist die Aufrechterhaltung des bisherigen Leistungsangebots. Da dieses bereits jetzt vielfach nicht ausreicht, trotz hoher Arbeitsbelastung der Beschäftigten – z. B. in Krankenhäusern, Kindergärten oder in der Altenpflege –, halten wir weitere Einschränkungen, wie sie im Vor-

*Tabelle 24: Beschäftigungs- und Budgeteffekte einer Wochenarbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst*

Wochenarbeitszeit in Stunden	Beschäftigungseffekt in Vollzeitstellen	Kosten in Mrd. DM	Kosten- entlastung in Mrd. DM	Netto- budgeteffekt in Mrd. DM
39	115 900	5,5	2,5	3,0
38	238 300	11,2	5,2	6,0
37	367 400	17,3	8,0	9,3
36	502 900	23,5	11,0	12,5
35	647 000	30,5	14,2	16,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, IAB; eigene Berechnungen

feld der Tarifverhandlungen von einigen öffentlichen Arbeitgebern angedroht worden sind, für nicht vertretbar. Die Tarifauseinandersetzung um die Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst muß daher im Zusammenhang mit den Aktionen gegen die Einschränkung öffentlicher Leistungen oder der Schließung öffentlicher Einrichtungen gesehen werden.

Würde der tatsächliche Effekt der Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst deutlich niedriger ausfallen als der rechnerische Effekt, würde dies den Abbau von öffentlichen Leistungen bedeuten. Wir gehen bei der Berechnung der Beschäftigungs- und Kosteneffekte der Arbeitszeitverkürzung folglich von einer hundertprozentigen Beschäftigungswirksamkeit aus. Damit sind noch keine dringend erforderlichen Leistungsverbesserungen verbunden.

Die Beschäftigungseffekte einer schrittweisen Verkürzung der Wochenarbeitszeit gibt Tabelle 24 wieder. Auf der Grundlage der angegebenen Beschäftigungseffekte errechnen sich die Kosten und Einsparungen für die Öffentlichen Haushalte (Budgeteffekt) unter der Annahme eines vollen Lohnausgleichs. Die infolge der Einführung der 35-Stunden-Woche erforderliche Zahl von Neueinstellungen nach Statusgruppen wird mit dem Durchschnittsbruttoeinkommen einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (1986) in den jeweiligen Statusgruppen multipliziert, womit sich die zusätzlichen Ausgaben für die öffentlichen Haushalte ergeben. Beim rechnerischen Beschäftigungseffekt sind das 30,5 Mrd. DM. In Tabelle 25 ist die Berechnung der Kosten (sowie der Einsparungen) beispielhaft für die 35-Stunden-Woche vorgenommen worden. Die Kosten (und Entlastungen) einer schrittweisen Verwirklichung der 35-Stunden-Woche sind dementsprechend berechnet worden.

Den zusätzlichen Ausgaben stehen aufgrund der höheren Beschäftigung Minderausgaben bei der Arbeitslosenversicherung und Mehreinnahmen an Steuern gegenüber. Bei der Berechnung der Entlastungseffekte wird davon ausgegangen, daß die Neueinstellungen entsprechend den Anteilen der Leistungs- (Arbeitslosengeld, -hilfe) und Nichtleistungsempfänger

*Tabelle 25: Budgeteffekte der 35-Stunden-Woche im öffentlichen Dienst*

*Mehrausgaben*

	Beschäftigungs- effekt insgesamt	Durchschnitts- bruttoarbeits- kosten (1986)	zusätzliche Aus- gaben insgesamt beim rechneri- schen Beschäf- tigungseffekt
	in 1 000 <sup>1</sup>	in DM	in Mrd. DM
Beamte/Richter	252	49 000	12,3
Angestellte	238	50 000	11,9
Arbeiter	157	40 000	6,3
Summe	647		30,5

*Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen*

	Personen in 1 000	Durchschnitt- liche Mehraus- gaben und Mindereinnah- men (1985) in DM	Mehrausgaben und Minder- einnahmen für Arbeitslose <sup>2</sup> in Mrd. DM
von den Neueinge- stellten erhielten zuvor:			
Arbeitslosengeld	154	30 355	4,6
Arbeitslosenhilfe	115	27 715	3,1
keine Leistungen	378 <sup>3</sup>	16 904	6,4
Summe	647		14,2

1 zwei Teilzeitarbeitsplätze entsprechen dabei einem Vollzeitarbeitsplatz

2 entsprechend dem rechnerischen Beschäftigungseffekt

3 Registrierte Arbeitslose ohne Leistungsbezug und nichtregistrierte Arbeitslose aus der Stillen Reserve

Quelle: Statistisches Bundesamt, IAB; eigene Berechnungen

an der Gesamtzahl der Arbeitslosen vorgenommen werden. Dabei haben wir unterstellt, daß ein Drittel der Neueinstellungen aus der »Stillen Reserve« und zwei Drittel aus dem jeweiligen Kreis von registrierten, arbeitslosen Leistungs- und Nichtleistungsempfängern resultiert. Die fiskalischen Entlastungseffekte durch die Verringerung der Arbeitslosigkeit belaufen sich auf 14,2 Mrd. DM.

Die Budgeteffekte einer Einführung der 35-Stunden-Woche im Öffentlichen Dienst bei vollem Personalausgleich werden durch die kumulativen Belastungseffekte bei einer schrittweisen Annäherung, wie sie die Tabelle 24 ausweist, sichtbar. Notwendige begleitende Maßnahmen zur Finanzierung der 35-Stunden-Woche sind vor allem für Städte und Gemeinden auf eine Besserstellung ihrer fiskalischen Spielräume auszurichten. Der Vorschlag der Ministerpräsidenten der norddeutschen Länder zur Übernahme von 50 % der kommunalen Sozialhilfeargabnissen durch den Bund wäre ein Weg in die richtige Richtung.

Für die öffentlichen Haushalte zusammengenommen ergeben sich damit zusätzliche Ausgaben von netto 16,3 Mrd. DM. Mit der Durchsetzung der 35-Stunden-Woche in anderen Wirtschaftsbereichen würden die Arbeitslosigkeit weiter abgebaut und die Mehrausgaben bzw. Einnahmeausfälle der öffentlichen Hand infolge von Arbeitslosigkeit zusätzlich gesenkt werden.

### *Arbeitszeitverkürzung als Beitrag zur Humanisierung der Arbeit im Öffentlichen Dienst*

Arbeitszeitverkürzung versteht sich nicht nur als Beitrag zum Abbau von Massenarbeitslosigkeit. Sie ist auch – und das gilt selbstverständlich auch für den Öffentlichen Dienst – ein Beitrag zur Humanisierung der Arbeit und schließlich auch eine Chance, individuelle Lebensbedürfnisse in einem höheren Maße realisieren zu können. Arbeitszeitverkürzung bedeutet eben nicht nur mehr Zeit für die abhängig Beschäftigten, sondern mehr Zeitsouveränität, mehr Zeit für Familie und Partner-

## *Arbeitszeitgestaltungen im öffentlichen Dienst*

- Auf den Intensivstationen der Krankenhäuser muß in Wechselschicht gearbeitet werden.

Das bedeutet z. B.: Auf eine Woche Tagdienst von 7.00 Uhr bis 15.30 Uhr folgt eine Woche Spätdienst von 15.00 Uhr bis 23.00 Uhr, darauf folgt eine Woche Nachtdienst von 22.30 Uhr bis 7.30 Uhr. Selbstverständlich wird auf der Intensivstation auch am Wochenende gearbeitet. Innerhalb von zwei Wochen gibt es zwei arbeitsfreie Tage. Hiervon soll ein freier Tag auf einen Sonntag fallen.

Auch in der allgemeinen Krankenpflege ist Schichtarbeit erforderlich, um eine umfassende Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. So endet die Spätschicht oft um 21.00 Uhr, und die Frühschicht beginnt bereits um 6.00 Uhr. Das bedeutet Aufstehen mitten in der Nacht.

- Kindergärten sind oft täglich 9½ Stunden geöffnet, von 7.30 Uhr bis 17.00 Uhr, an fünf Tagen in der Woche. Das bedeutet: Mal beginnt die Arbeitszeit um 7.30 Uhr und endet um 15.30 Uhr, mal beginnt sie um 9.00 Uhr und endet um 17.00 Uhr. In einem Zeitraum von acht Wochen ergibt sich bei der Berechnung des Durchschnitts der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit eine regelmäßige Arbeitszeit von 40 Stunden wöchentlich.

- Müllabfuhr sowie Straßen- und Kanalreinigung gehören zum unverzichtbaren Dienstleistungsangebot für den Bürger. Die Abfallmengen werden ständig größer. Unsere Kollegen in diesen Bereichen müssen ihre Arbeit unter erheblichen Beinträchtigungen ihrer Gesundheit wahrnehmen.

Der fließende Verkehr und die damit verbundene Gefahr von Unfällen beeinflussen die Arbeitsbedingungen ebenso nachhaltig wie die Einwirkungen von Lärm und Abgasen. Selbst aus engen Hinterhöfen und Kellern müssen Mülltonnen oft über Treppen oder schmale Gänge von Hand abtransportiert werden. Neben diesen für jedermann sichtbaren Belastungen darf nicht vergessen werden, daß von den Abfällen vielfach Gesundheitsgefährdungen ausgehen.

Das gilt natürlich erst recht für die Kollegen, die in der Kanal- und Straßenreinigung tätig sind. Teilweise ist die Tätigkeit in der Kanalisation nur noch mit schwerem Atemschutzgerät möglich. Die zahlreichen Erkrankungen und das häufig vorzeitige Ausscheiden aus dem Dienst machen die Folgen dieser Arbeitsbedingungen deutlich.

- Für viele Bürger ist es selbstverständlich und sie sind darauf angewiesen, daß Busse und Bahnen pünktlich verkehren. Das gewährleisten unsere Kolleginnen und Kollegen bei den Verkehrsbetrieben, sowohl im Fahr- und Verkehrsdiensst als auch im technischen Bereich oder in der Verwaltung. Gerade die Fahrer/innen von Bussen und Bahnen sind von einer geregelten Arbeitszeit weit entfernt. Eine gleichmäßige Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Wochentage gibt es nicht.

Die tägliche oder wöchentliche Arbeitszeit ist sehr unterschiedlich geregt. Nur im Durchschnitt sind es 40 Stunden.

Die Bürger erwarten, daß Busse und Bahnen regelmäßig und pünktlich verkehren, von früh morgens bis nach Mitternacht, manchmal sogar rund um die Uhr.

Darauf muß der Dienstplan Rücksicht nehmen. Dienstbeginn um 15.50 Uhr und Dienstende um 1.00 Uhr nachts kommen ebenso vor wie ein Dienst von 3.50 Uhr bis 9.30 Uhr oder von 12.40 Uhr bis 21.10 Uhr.

Besonders belastend sind die sogenannten geteilten Schichten oder Dienste, wie sie bei Verkehrsbetrieben häufig vorkommen. Darunter versteht man z. B. eine Arbeitszeit von 8.00 Uhr bis 13.00 Uhr, zwei Stunden freie Zeit und von 15.00 Uhr bis 18.30 Uhr.

Auch der technische Bereich bleibt von Schichtarbeit nicht verschont. Die Fahrzeuge sind stets einsatzbereit zu halten.

- In den Altenpflegeheimen muß Tag und Nacht gearbeitet werden. So arbeitet z. B. eine Dauernachtwache von 20.00 Uhr abends bis 7.00 Uhr morgens, auch an Wochenenden. Nach einer bestimmten Anzahl von Nachtwachen ist ein längerer Zeitraum frei, so daß sich eine durchschnittliche Arbeitszeit von 40 Stunden wöchentlich ergibt.

- In der Kfz-Zulassungsstelle arbeiten Verwaltungsangestellte und Beamte jeden Tag acht Stunden mit einer unbezahlten Pause von 30 Minuten, fünf Tage in der Woche. Morgens um 7.30 Uhr öffnet der Schalter – bis 13.00 Uhr. Um 16.00 Uhr ist Dienstschluß, wenn nicht Überstunden geleistet werden müssen. Die Beschäftigten in der Zulassungsstelle fühlen sich oft ausgelaugt und abgespannt. Die Schlange vor ihren Schaltern wird nicht kürzer. Niemand wartet gern, und dies bekommen sie zu spüren.

Auszugsweise zitiert nach ÖTV-Hauptvorstand, Tarifinfo zur Arbeitszeitverkürzung Nr. 5 vom 9.11.1987

schaft sowie mehr Zeit für soziales, kulturelles und politisches Engagement. Dies geht in der öffentlichen Diskussion um Arbeitszeitverkürzung leider allzuoft unter, da sich die Kontroversen im allgemeinen auf die Beschäftigungswirkungen und Finanzierungsprobleme zuspitzen und letztendlich auch darauf reduziert werden. Für Arbeitszeitverkürzung gibt es gute beschäftigungspolitische, aber auch gute soziale und individuelle Gründe, die sie in ihrer Gesamtheit zu einer weitreichenden gesellschaftspolitischen Forderung machen.

Häufig wird die Auffassung vertreten, daß es sich im öffentlichen Dienst um besonders privilegierte Arbeitsplätze handelt. Tabelle 22 ist zu entnehmen, daß von den 4,9 Mio. Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes 37 % Beamte (unkündbar), hingegen bereits 38 % Angestellte und 25 % Arbeiter/-innen sind. Von den Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes sind insgesamt zwei Drittel dem mittleren/einfachen Dienst zuzurechnen. Unter diesen rund 3 Millionen Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes, die dem mittleren/einfachen Dienst zuzurechnen sind, befinden sich immerhin 85 % aller beschäftigten Frauen des Öffentlichen Dienstes. Es ist also nicht zu erkennen, welches besondere Privileg der Arbeit im Öffentlichen Dienst (Einkommenshöhe bzw. Kündigungsschutz) einen Verzicht auf die Forderung nach Arbeitszeitverkürzung legitimieren könnte.

Entgegen verbreiteter Meinung sind auch die Arbeitsbedingungen im Öffentlichen Dienst alles andere als vorbildlich. Es wird überdurchschnittlich viel in Wechseldienst und Nachschicht, an Wochenenden und Feiertagen sowie in Form des geteilten Dienstes gearbeitet. Die Tätigkeiten sind nicht selten mit Gesundheitsgefährdungen und Unfallgefahren verbunden. Mehrarbeit in Form von Überstunden sind alltägliche Praxis. Würde die Zahl der geleisteten Überstunden durch Neueinstellungen ersetzt werden, entspräche dies der Schaffung von rund 80 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen. Eine deutliche Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit hätte nicht nur den Effekt einer Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen. Sie wäre zugleich ein Beitrag zum Abbau von Belastungen für die öffentlich

Bediensteten mit positiven Rückwirkungen auf die Qualität und Effektivität des Bürgerservices.

Selbst die dem Öffentlichen Dienst allenthalben zugeschriebene überdurchschnittlich hohe Arbeitsplatzsicherheit nimmt ab: Die sogenannte Sparpolitik führt – neben der Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben – laufend auch zum Personalabbau. Dabei wird häufig auch eine sinkende Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen aufgrund eines durch die Sparpolitik verursachten verschlechterten Leistungsangebots zum Vorwand für weitere Kürzungen herangezogen. Das Beispiel Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) macht es deutlich: Der Stillegung von Linien folgen längere Wartezeiten, weniger Fahrgäste und weniger Einnahmen. Dies bewirkt höhere Verluste, die weitere Stillegungen und wachsende Begünstigung des individuellen Personennahverkehrs nach sich ziehen. – Die Mittel der sogenannten Sparpolitik sind Abbau von Planstellen und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Ihre ideologische Legitimationsfigur ist das Subsidiaritätsdenken.

Ebenfalls zu Personalabbau führt die Rationalisierung der Arbeit im Öffentlichen Dienst. Ihre Mittel sind die Einführung neuer Technik und die Intensivierung der Arbeit. Ihre ideologische Legitimationsfigur ist das Kostendenken. Es ist wenig dagegen einzuwenden, daß sich der Öffentliche Dienst zur Verbesserung des Bürgerservices moderner Technik bedient und seine Arbeit an Effizienzkriterien gemessen wird. Es ist jedoch nicht einzusehen, daß die neue Technik als bloßes Rationalisierungsinstrument statt als Möglichkeit zur Verbesserung bzw. zur schnelleren Bewältigung der öffentlichen Aufgaben und zur Ausweitung des persönlichen Bürgerkontaktees genutzt wird. Genauso wenig ist einzusehen, daß im Öffentlichen Dienst generell einzelwirtschaftliche Leistungskriterien gelten sollen. Diese sind für öffentliche Produktion im allgemeinen weder anwendbar noch tauglich, da ja gerade systematisches Marktversagen in bestimmten Bereichen die öffentliche Produktion hervorbringt.

Zu den Leistungskriterien im Öffentlichen Dienst wie Gesetzlichkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit muß auch das

Kriterium der Bürgernähe zählen. Neben den berechtigten Bürgerinteressen müssen gleichgewichtig auch die Interessen der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes Berücksichtigung finden.

Parallel zu »Sparpolitik« und Rationalisierung werden Teilzeitarbeit und Zeitarbeit (insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) ausgebaut. 770 000 Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes arbeiten in Teilzeitform (17 %). 82 % dieser Teilzeitbeschäftigte sind Angestellte und Arbeiter/innen; der Frauenanteil an den Teilzeitbeschäftigten des Öffentlichen Dienstes liegt über 90 %. Über 250 000 der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes arbeiten in Zeitarbeitsverhältnissen, davon 50 000 in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Bei der Hälfte der Zeitarbeitsverhältnisse handelt es sich wiederum um Teilzeitarbeit, wobei die Teilzeitarbeit unter 19 Stunden bereits häufiger vorkommt als die Teilzeitarbeit über 19 Stunden. Selbst bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind fast 20 % in Teilzeitform beschäftigt. Die Zahl der in Form von Honorar- und Werkverträgen Beschäftigten wird auf etwa 100 000 geschätzt. – Insgesamt steigt im Öffentlichen Dienst der Anteil derjenigen Personen, die in Teilzeitarbeit, befristet bzw. auf andere Art unstetig beschäftigt sind. Überdurchschnittlich zeigt sich diese Tendenz der Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses im Öffentlichen Dienst in den Bundesländern, bei den Angestellten, den weiblichen Beschäftigten sowie im Bereich Bildung/Wissenschaft/Jugend.

Flexibilisierung der Arbeit und Erschließung zusätzlicher Aufgaben im öffentlichen Interesse sind die Rechtfertigungsvokabeln. Die Realität ist wachsender Arbeitsdruck einerseits und Mißbrauch des Arbeitsförderungsgesetzes als Instrument zum Planstellenabbau andererseits. Eine merkliche Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst würde die durch diese Tendenzen wachsende Arbeitsplatzunsicherheit und die damit verbundene inhumane Arbeitsplatzangst reduzieren.

Das durch Arbeitszeitverkürzung freiwerdende Arbeitszeitvolumen könnte – neben der Schaffung von neuen Stellen – dazu genutzt werden, ungeschützte Teilzeitarbeit unter 19

Stunden in Teilzeitstellen von mindestens 19 Stunden umzuwandeln, Teilzeitarbeit in Vollzeitstellen zu überführen, ABM in Planstellen zu verwandeln, alle Auszubildenden nach Beendigung ihrer Ausbildung in unbefristete Vollzeitstellen zu übernehmen und insgesamt dem Planstellenabbau Einhalt zu gebieten.

### *Personal- und Einkommensausgleich zur Absicherung des Erfolges einer Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst*

Für die Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst ist eine Vereinbarung über einen Personalausgleich erforderlich, der den Beschäftigungseffekt gewährleistet: Er sichert die vorhandenen und schafft zusätzliche Arbeitsplätze. Eine Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst darf keine Leistungseinschränkungen und auch keine Abwälzung öffentlicher Aufgaben im Sinne von Privatisierung nach sich ziehen. Daher ist es um so wichtiger, gerade im Öffentlichen Dienst den Beschäftigungseffekt einer Arbeitszeitverkürzung hundertprozentig abzusichern, d. h. einen Personalausgleich im Umfang der Arbeitszeitverkürzung vorzunehmen. Es kommt hinzu, daß sich im Öffentlichen Dienst – unabhängig von einer Arbeitszeitverkürzung – in den letzten Jahren ein personeller Nachholbedarf eingestellt hat: im Umweltschutz, in der Abfallbeseitigung, beim Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs, in der Energie- und Wasserversorgung, im Wohnungs- und Städtebau, bei sozialen Diensten sowie im Bildungs- und Gesundheitswesen – in Bereichen also, in denen die Marktkräfte versagen und dem öffentlichen Sektor deshalb wichtige Schutz-, Ausgleichs- und Initiativfunktionen zukommen. Eine Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst sowie der Stau unbewältigter Probleme und der Druck der (Zukunfts-)Aufgaben führen zur Notwendigkeit umfangreicher personeller Aufstockungen.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich im Öffentlichen Dienst als besorgniserregende Tendenz die zunehmende Abschwä-

chung seiner beschäftigungspolitischen Kompensationsfunktion, die er als Teil des tertiären Sektors in der Vergangenheit stets wahrgenommen hat. Von 1985 auf 1986 (Stichtag: 30. Juni) ist die Beschäftigtenzahl im Öffentlichen Dienst zwar per Saldo noch um 32 347 gestiegen. Dahinter verbergen sich allerdings nur 2 903 zusätzliche Vollzeitarbeitsplätze gegenüber 29 444 zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen. Ferner verdeckt dieser Anstieg die Tatsache, daß im gleichen Zeitabschnitt in anderen Bereichen des Öffentlichen Dienstes kräftig Stellen abgebaut wurden: bei der Bundespost 7 700 und bei der Bundesbahn 9 700.

Der volle Einkommensausgleich schließlich sichert den Beschäftigungseffekt einer Arbeitszeitverkürzung im Öffentlichen Dienst von der Seite der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Kaufkraft) her ab. Hinzu kommt, daß er der unsozialen Einkommensumverteilung der vergangenen Jahre entgegenwirkt. Schließlich sollte nicht übersehen werden, daß der Öffentliche Dienst nicht nur bei Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen, sondern auch bei den Einkommen im Vergleich zur übrigen Wirtschaft unterdurchschnittlich abschneidet. Während beispielsweise die Einkommen der Angestellten in der Privatwirtschaft seit 1975 immerhin um 61 % angestiegen sind, nahmen sie bei den Angestellten des Öffentlichen Dienstes im gleichen Zeitraum lediglich um 45 % zu. Dies ist wohl Grund genug, auch hier einen Nachholbedarf zu konstatieren und – neben der Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich – zusätzlich eine Einkommenserhöhung einzufordern.

## 5.3 Vorschläge für eine beschäftigungsorientierte Regionalpolitik

### 5.3.1 Räumliche Aspekte alternativer Wirtschaftspolitik

Den Hauptelementen alternativer Wirtschaftspolitik – Arbeitszeitverkürzung, Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum und Demokratisierung – kommt aus räumlicher Sicht ein unterschiedlicher Stellenwert zu.

Die Arbeitszeitverkürzung ist in allen Regionen der Bundesrepublik das wichtigste Element zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Sie sollte jedoch – außer in branchenbedingten Ausnahmefällen (beispielsweise Lebensarbeitszeitverkürzung im Montanbereich) – nicht räumlich selektiv eingesetzt werden. Somit ist sie zwar in allen Regionen unabdingbarer Bestandteil eines arbeitnehmerorientierten Alternativkonzeptes, bietet aber *kaum* Ansatzpunkte, den bestehenden regionalen Unterschieden in der Arbeitsmarktsituation entgegenzuwirken.

Auch die Demokratisierungselemente einer alternativen Wirtschaftspolitik sollten nicht räumlich selektiv eingesetzt werden, sondern mittelfristig überall integraler Bestandteil alternativer Entwicklungsprozesse sein. Als zentrales Element zur Mobilisierung sozialer Innovationen spielt die Demokratisierung in den nachfolgenden Ausführungen eine wichtige Rolle.

Dennoch ist festzuhalten, daß insbesondere in der Diskussion um überbetriebliche Mitbestimmungsformen im Zuge von Beschäftigungsgesellschaften bzw. Entwicklungsgesellschaften gerade in den von sektoralen Krisenprozessen besonders

betroffenen Regionen (wie Küste und Ruhrgebiet) diesbezügliche Forderungen bereits besonders weit entwickelt sind. Es ist daher auch sinnvoll, dem Stand der Diskussion »vor Ort« Rechnung tragend, dort im Sinne von Pilotprojekten überbetriebliche Mitbestimmungs-, Entscheidungs- und Kontrollgremien in der regionalen Wirtschaftsförderung schon heute zu etablieren bzw. zu stärken.

Aus räumlicher Sicht kommt einem Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum im Kontext alternativer Wirtschafts- und Sozialpolitik der wichtigste Stellenwert zu. Ein Teil dieser Mittel sollte natürlich bundesweit flächendeckend verausgabt werden, da davon auszugehen ist, daß in allen Regionen gesellschaftliche Bedarfe bestehen. Darüber hinaus bietet ein Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum jedoch auch die Möglichkeit, unterschiedlichen regionalen Anforderungen Rechnung zu tragen und steuernd zu wirken.

Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen disparitären Entwicklung in den Regionen der Bundesrepublik und insbesondere in Anbetracht der unterschiedlichen Finanzkraft der einzelnen Länder und Kommunen zur Gegensteuerung aus eigener Kraft, haben wir schon im *Memorandum '86* betont, daß das von uns geforderte Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum zwar zentral zu finanzieren, jedoch regional differenziert zu verausgaben ist. Kriterien zur unterschiedlichen Verausgabung sind vor allem die regionalen Arbeitsmarktprobleme und die regionalen Ausstattungsdefizite in Feldern qualitativen Wachstums.

Darüber hinaus ist es aus räumlicher Sicht vor allem wichtig, auf die private Investitionsentscheidung Einfluß zu nehmen. Sie ist das determinierende Element der regionalen Arbeitsmarktentwicklung und gleichzeitig auch der stofflichen Struktur der Produktion in einer Region.

Die enge Verknüpfung sektoraler und regionaler Entwicklungsprozesse ist der Grund dafür, daß nachhaltige Krisenprozesse wie beispielsweise heute im Ruhrgebiet ohne investitionslenkende Maßnahmen – also industriepolitisches Handeln im engeren Sinne – nicht zu lösen sind. Nach Kriterien wie

Arbeitsmarktrelevanz einer Entscheidung, Investitionshöhe und Innovationsfähigkeit einer Investition muß zur Steuerung der Kapitalmobilität in bestimmten Fällen auch auf Investitionsge- und -verbote zurückgegriffen werden (beispielsweise Verbot von Massenentlassung, Verbot von Betriebsverlagerungen, Ansiedlungsgebot für halböffentliche Forschungsinstitutionen u. ä.).

Auch die traditionelle Regionalpolitik versucht, auf die private Investitionsentscheidung Einfluß zu nehmen. Dies geschieht nicht über ein Ge-/Verbotssystem, sondern durch Investitionsanreize. Doch zwischen Ge-/Verboten einerseits und Anreizpolitik andererseits ergibt sich ein breiter Gestaltungsspielraum für derartige Programme. Eine Reform dieses Systems müßte insbesondere darauf abheben, die Mitnahmeeffekte zu begrenzen und somit zu einer Effektivierung des Mitteleinsatzes beizutragen. In diesem Kontext kommt der Reform der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung (GRW) als einem bestehenden, explizit regional ausgerichteten Förderungsinstrumentarium sowie der Ausschöpfung bestehender beschäftigungs- und umweltorientierter Auflagemöglichkeiten eine wichtige Rolle zu.

### *5.3.2 Regionalisierung eines ›Beschäftigungsprogramms für qualitatives Wachstum‹*

Neben dem Aspekt der räumlich selektiven Steuerung ökonomischer Prozesse mit dem Ziel, Ungleichgewichte der Entwicklung in der Bundesrepublik auszugleichen, gewinnt der räumliche Aspekt auch aus Sicht der Regionen selbst zunehmend an Bedeutung. Die Herausarbeitung, Stabilisierung und Weiterentwicklung ›endogener Potentiale‹ wird zunehmend als Aufgabe der Regionalentwicklung benannt. Wenn dies nicht argumentativ mißbraucht wird, um sich von der grundgesetzlich verankerten Ausgleichsaufgabe zu verabschieden, ist dies sicher auch eine wichtige Herausforderung für alternative Strategien.

Mit den 1985 für das Ruhrgebiet vorgelegten Vorschlägen haben wir einen ersten Schritt der Regionalisierung alternativer Wirtschaftspolitik entwickelt (vgl. *Memorandum '85*). Diese Vorschläge werden heute – angesichts der zugespitzten Diskussion um Kohle und Stahl – in breiten Kreisen des Reviers intensiver diskutiert, als es zum Zeitpunkt des Erscheinens der Vorschläge der Fall war.

Die regionalspezifische Erarbeitung der Verteilung eines zentral finanzierten Beschäftigungsprogramms ist ein Erfordernis, das sich vor allem auch aus der inhaltlichen Struktur der Felder qualitativen Wachstums ergibt. Unsere Vorschläge in den Bereichen Energie, Umwelt, Verkehr und anderen Feldern setzen oftmals sehr direkt an der Lebensumwelt der einzelnen Bürgerinnen und Bürger an. Vor diesem Hintergrund sind Forderungen nach Demokratisierung des Entscheidungsprozesses über diese Investitionen »vor Ort« ein unabdingbarer Bestandteil, um zu inhaltlich sinnvollen Forderungen zu kommen.

Gleichzeitig wird hierdurch die abstrakte Forderung nach einem Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum transparenter, da für den einzelnen die damit verbundenen Verbesserungen der Lebensbedingungen nachvollziehbar werden. Regionalisierung ist somit auch ein Element der Demokratisierung und Mobilisierung. Angesichts der immer noch großen Skepsis weiter Teile der Bevölkerung gegenüber Beschäftigungsprogrammen, wie sie jüngst in einer INFAS-Umfrage zu Tage trat, ist auch dieser Aspekt der Regionalisierung höchst relevant.

Aus der Regionalisierung eines Beschäftigungsprogramms für qualitatives Wachstum ergeben sich jedoch auch neue Anforderungen. So tauchen beispielsweise Fragen nach der räumlichen Zuordnung der geschaffenen Arbeitsplätze auf oder Fragen nach Produkten für qualitative Wachstumsfelder.

Letztere werden oftmals unter dem Stichwort »alternative Produkte« zusammengefaßt. Stofflich handelt es sich dabei um eine breite Palette. Sie reicht von ökologischen Baustoffen über Rauchgasentschwefelungsanlagen, Katalysatoren bis hin zur

soft-ware für Umweltkontrollsysteme und Energieberatungsdienstleistungen. Gemeinsam ist diesen Produkten also nicht eine bestimmte stoffliche Eigenschaft, sondern vielmehr die Tatsache, daß ihre *massenhafte* Nachfrage vor allem politisch induziert ist. Politisch induzierte Nachfrage in diesem Sinne gilt es zu differenzieren. Zum einen in öffentliche Nachfrage in Feldern qualitativen Wachstums, die durch entsprechende finanzpolitische Entscheidungen (für ein Beschäftigungsprogramm) erzeugt wurde; und zum anderen in private Nachfrage, die durch staatliche Gebote, Verbote, Auflagen und Subventionen hervorgerufen wird. Hierbei kann es sich sowohl um industrielle Investitionen (wie z. B. Rauchgasreinigung) als auch um privaten Verbrauch (z. B. Katalysator) handeln. Alternative Produkte können somit Güter sein, die verbraucht werden, aber auch Produktionsmittel (z. B. Prozeßinnovationen im Umwelt- und Energiebereich).

Eine regional differenzierte Verausgabung gemäß dem Bedarf in der jeweiligen Region gewährleistet nicht automatisch auch, daß die Arbeitsplatzeffekte in dieser Region wirksam werden. So kann es angesichts der Vorteile der territorialen Arbeitsteilung nicht im Sinne einer volkswirtschaftlich sinnvollen Alternativstrategie sein, in jeder Region gemäß ihrem Bedarf auch die entsprechende Produktion vollständig aufzubauen. Nicht alle regionalen Bedarfssfelder sollen aus eigener Kraft produktionsseitig bedient werden. Z. B. mündet ein Teil der von uns vorgeschlagenen Investitionen in die Bauwirtschaft, die in der Regel in allen Arbeitsmarktregionen ausreichend vorhanden ist. Die diesbezüglichen Investitionen werden vermutlich zu großen Teilen »vor Ort« auch beschäftigungswirksam. Ein anderer Teil beispielsweise im Bereich der Umweltschutzinvestitionen und im Bereich alternativer Energieversorgung hingegen entfällt produktionsmäßig auf Maschinen- und Anlagebauinvestitionen. Hierfür eine umfassende Produktpalette in jeder Region aufzubauen, wäre volkswirtschaftlich kaum sinnvoll, zumal bei einer Typisierung der Nachfragefelder oftmals eine Gleichartigkeit des Kanons alternativer Vorstellungen (Energie, Umwelt, Soziales u. a. m.) festzustellen ist.

Somit gilt es Kriterien zu benennen, wo welche alternativen Produktionsstätten gefördert werden. Ein wichtiger Bestandteil bei der Realisierung alternativer Wirtschafts- und Sozialpolitik muß neben der regionalen Bedarfserfassung auch die regional-orientierte Investitionssteuerung für alternative Produkte sein, denn es kann nicht Sinn einer volkswirtschaftlich orientierten Strategie sein, in allen Standorten zwar alternative aber gleiche Produktion aufzubauen. Dies würde sozusagen zu ›alternativer Überproduktion‹ führen.

Ein Auswahlkriterium zur Vermeidung dieser Effekte könnte eine regionalorientierte Spezialisierung der Produktion sein. Dabei gilt es, Produkte gesellschaftlichen Bedarfs zu benennen, die sowohl hinsichtlich ihres Gebrauchswerts als auch hinsichtlich der Produktionsstrukturen bei ihrer Herstellung mit den Regionalstrukturen korrespondieren. Das heißt u. a.:

– Die Produkte sollten einen starken regionalen Markt haben. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, wenn nicht nur reine Produktionsbetriebe aufgebaut werden sollen, sondern die Betriebe auch vor- und nachgelagerte produktionsorientierte Dienstleistungen umfassen sollen. Vor allem für die anwendungsorientierte Forschung und Weiterentwicklung von Produkten kann die relative räumliche Nähe komparative Vorteile mit sich bringen. Ein starker regionaler Markt schließt natürlich Absatzbeziehungen, die diesen überschreiten, nicht aus.

– Die Produkte und Dienstleistungen sollten so ausgewählt sein, daß sie an dem in der Region vorhandenen Problemlösungspotential anknüpfen, besonders an den Fertigungskenntnissen der Beschäftigten. Diese gilt es durch Forschung und Fortbildung weiterzuentwickeln.

In der regionalen Wirtschaftsförderung gibt es bereits erste Ansätze, die – im weitesten Sinne – mit dem vorab skizzierten Grundgedanken einer regionalorientierten Steuerung korrespondieren. So beinhaltet das seitens der Landesregierung NRW aufgelegte Programm ›Zukunftsinitiative Montanregionen (ZIM)‹ den Gedanken, die Vergabe der Programmittel mit

einem mehr oder minder in sich geschlossenen regionalen Entwicklungskonzept zu verbinden. Die Projekte sollten, soweit möglich, aufeinander abgestimmt sein. Die einzelnen beantragenden Institutionen sollten sich u.a. auch als regionale Akteure verstehen und als solche mit anderen Akteuren der Region und deren Projektvorstellungen kooperieren.

Dieser Ansatz der Mittelvergabe korrespondiert mit dem sich in der kommunalen Wirtschaftsförderung abzeichnenden Trend der Bestandssicherung. Eine Projektförderung zur Schaffung neuer Arbeitsplätze im Rahmen eines regionalen Entwicklungsprogramms bietet eher die Möglichkeit, auch zur Stabilisierung der vorhandenen Arbeitsplätze beizutragen, da bei einem solchen Vorgehen beispielsweise auch die Organisation von regionalinternen Zuliefer- und Absatzbeziehungen in die Mittelvergabe einbezogen werden könnte.

### *5.3.3 Reform der Gemeinschaufgabe regionale Wirtschaftsförderung (GRW)*

Die in Kapitel 4.2.1 ausgeführten Kritikpunkte an der GRW lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Agglomerationen mit erheblichen Arbeitsmarktproblemen sind unterrepräsentiert;
- die Förderung eigenständiger regionaler Entwicklungspotentiale ist kaum möglich;
- die traditionelle Industrieförderung ist überbetont;
- insbesondere hohe Mitnahmeeffekte führen zu relativ geringer arbeitsmarktpolitischer Effizienz;
- die Koordination mit anderen Politikfeldern, gewerkschaftliche Mitbestimmung und Erfolgskontrolle sind mangelhaft.

#### *5.3.3.1 Bisherige Reformen waren unzureichend*

Reformen der GRW sind immer wieder an dem erforderlichen Konsens von Bund und Ländern gescheitert und verwässert

worden. Die jüngsten Veränderungen haben zwar einige Verbesserungen gebracht und weisen zum Teil in die richtige Richtung, jedoch ist die Durchschlagskraft der GRW angesichts steigenden Handlungsdrucks nicht grundlegend verbessert worden. Im Kern handelt es sich um folgende Maßnahmen, die 1985 vom Planungsausschuß der GRW beschlossen wurden:

- Die »Positivliste« der förderfähigen Sektoren, denen »volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit« gemäß Investitionszulagengesetz zugebilligt wird, wurde um einige Sparten produktionsorientierter Dienstleistungen erweitert.
- Um jenen Kritikern entgegenzukommen, die mangelnde Humankapital- und Innovationsförderung beklagen, werden besondere, zusätzliche Investitionskostenzuschüsse bis zu DM 25 000 für die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze (Jahreseinkommen über DM 60 000) gewährt.
- Auch einige »immaterielle« Wirtschaftsgüter wie Patente und Lizenzen, Investitionskonzepte u.ä. werden gefördert, soweit es sich um investive Ausgaben handelt.
- Unternehmensgründungen werden stärker gefördert.
- Die Liste der förderfähigen Infrastruktur wird erweitert vor allem um Technologiezentren und Einrichtungen der »Telematik«.
- Das je Arbeitsplatz förderfähige Investitionsvolumen wird von 6 auf 2 Mio. DM gesenkt. Mithin können immer noch bei einem Maximalsatz von 25 % 0,5 Mio. DM an Subventionen pro Arbeitsplatz vergeben werden.

Noch steht eine Bilanz der Erfahrungen mit diesen Neuerungen aus.

### *5.3.3.2 Vorschlag für eine GRW-Reform*

Vorrangiges Ziel ist die Entfaltung und Stärkung des in der Region vorhandenen Entwicklungspotentials an Arbeitskraft, Qualifikationen, Kreativität, Kapital und Infrastruktur sowie die Verhinderung der Ausdünnung, des Absterbens oder des

Abflusses dieses Entwicklungspotentials in andere Regionen. Ergänzend muß Entwicklungspotential aus hochentwickelten Wachstumszentren abgezogen und regional umverteilt werden. Es geht nicht um regionale Erhaltungssubventionen, sondern um Entwicklungssubventionen, die vor allem Arbeitsplätze erhalten, sinnvoll umstrukturieren und neue schaffen.

Dabei soll der kapitalistische Konkurrenz- und Konzentrationsprozeß nicht als marktwirtschaftlicher Imperativ hingenommen werden, der zur Auslese der wettbewerbsstärksten Betriebe, Unternehmen und Regionen und zum Ruin oder zur nachhaltigen Schwächung der Unterlegenen führt; statt dessen soll direkt in diesem Auslesemechanismus staatlich interveniert werden: Im Vordergrund sollte die Verhinderung von Massenentlassungen, das Auffangen und Umstrukturieren von gefährdeten Betrieben stehen, die hierzu aus eigener Kraft nicht in der Lage sind. In diesem Sinne geht es um »Bestandspflege« und regionalen Umbau, nicht um die Hoffnung auf Industrieansiedlung oder einfach monetäre Transfers von außen. Nicht die großflächige pauschale Investitionsprämierung soll im Zentrum der reformierten GRW stehen, sondern eine regionale Industrie-, Gewerbe- und Infrastrukturpolitik, die an realen Entwicklungsdefiziten ansetzt.

Dabei sollen die Erfahrungen aus anderen Ländern, beispielsweise aus London (Greater London Enterprise Board), sowie konzeptionelle Überlegungen aus dem Bereich der Rüstungskonversion, der Schaffung kommunaler Entwicklungszentren (z. B. Zatu in Nürnberg-Erlangen oder EWZ in Dortmund), aus Alternativplänen zum Auffangen existenzgefährdeter Betriebe (z. B. Mönninghoff, Hattingen, Maxhütte, Beschäftigungsgesellschaften in der Stahlindustrie) und aus regionalen Entwicklungskonzeptionen (z. B. Küstenstrukturprogramm der IG-Metall) einbezogen werden.

Auch eine reformierte GRW kann lediglich ein Element zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in der jeweiligen Region sein. Sie kann das Ausbleiben einer expansiven, beschäftigungsorientierten globalen Wirtschaftspolitik nicht ersetzen, ebensowenig ist sie Ersatz für umfassende

Arbeitszeitverkürzungen. Aber sie kann ein wichtiger Bestandteil einer Konzeption qualitativen Wachstums auch in strukturschwachen Regionen werden, insbesondere wenn sie mit verschiedenen anderen Politikbereichen eng verzahnt wird.

Die folgenden Vorschläge beziehen sich auf die Schwerpunktorte in der Förderkulisse der GRW. Wünschenswert wäre eine verbesserte Abgrenzung der Förderregionen durch eine höhere Gewichtung arbeitsmarktbezogener Indikatoren (Arbeitslosenquote, Stille Reserve, Pendlersalden, Abwanderungssalden, Arbeitsplatzqualität); dadurch würden die altindustrialisierten Ballungsgebiete mit hoher Arbeitslosigkeit, jedoch relativ guter Infrastrukturausstattung in stärkerem Maße in die Förderung einbezogen.

### *Übergang von der pauschalen Investitionsförderung zur Projektförderung*

Um die Mitnehmereffekte zu minimieren und gezielter und flexibler an den jeweiligen Engpässen eines antragstellenden Betriebes oder einer öffentlichen Institution ansetzen zu können, sollten statt der pauschalen Investitionszulagen und -zuschüsse Fördermittel in Höhe von maximal 100 000 DM pro geschaffenen oder gesicherten Arbeitsplatz vergeben werden können, und zwar flexibel als Investitionskostenzuschuß, als befristete Lohnkostensubventionen, als Zinsverbilligung, als Finanzierung einer Beratungsdienstleistung, als F+E-Subvention, als Bürgschaft oder auch als Eigenkapitalzuschuß.

Der Maximalbetrag wird entsprechend dem jetzigen Fördergefälle (15–25 %) gestaffelt. Im Durchschnitt einer Förderregion (siehe Rahmenplan) sollte der Subventionswert pro Arbeitsplatz nicht über dem derzeitigen Niveau von ca. DM 42 000 liegen. Investitionen, die ausschließlich Rationalisierungscharakter haben, werden in der Regel nicht mehr gefördert; es ist zu vermuten, daß die Mitnehmereffekte hier besonders groß sind, da diese Investitionen meist aus eigener Kraft aus Rationalisierungsgewinnen finanziert werden.

Das Investitionszulagengesetz, das Zonenrandförderungsgesetz und das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesse-

nung der regionalen Wirtschaftsstruktur sind entsprechend zu ändern.

Antragstellende Gewerbebetriebe haben keinen Rechtsanspruch auf Förderung. Die Entscheidung über die Förderung obliegt den Landeswirtschaftsministerien bzw. untergeordneten Behörden. Sie entscheiden auf Basis der Vorschläge der »vor Ort« befindlichen Kontrollgremien (regionaler Strukturrat).

Bei der Förderung sind arbeitsplatzbezogene Auflagen festzulegen. Voraussetzung ist die Vorlage oder Ausarbeitung einer mittelfristigen Unternehmensplanung, der der Betriebsrat zustimmen muß. Jeder Antrag muß mit einer betriebswirtschaftlichen Beratung einhergehen. Vorrangig sollten Klein- und Mittelbetriebe gefördert werden sowie Betriebe mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Ausbildungsstellen und qualifizierten Frauenarbeitsplätzen. Auch Kleinstbetriebe, Genossenschaften und selbstverwaltete Betriebe sind förderungsfähig. An die Stelle des Kriteriums des überregionalen Absatzes als Nachweis der volkswirtschaftlichen Förderungswürdigkeit tritt die Einzelfallprüfung des Beschäftigungseffektes. Betriebe werden nicht gefördert, wenn dadurch Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen regionsansässigen Betrieben erzielt werden und sich für die Region kein Nettovorteil ergibt.

Darüber hinaus können auch größere Betriebe gefördert werden, sofern sie Existenzgefährdet sind oder Massenentlassungen drohen. In diesen Fällen sollte eine Förderung nur dann vorgenommen werden, wenn ein Umbaukonzept ausgearbeitet werden kann, das mittelfristig die Existenzfähigkeit des Betriebes ohne Subventionen sichern kann. Die Erarbeitung derartiger Sanierungs- und Umbaukonzepte sollte hohe Förderpriorität haben. Betriebsräte erhalten ein Initiativrecht zur Beantragung von Beratungsdienstleistungen; die Förderbehörde kann dann ihrerseits die Unternehmensleitung ansprechen.

### *Erfolgskontrollen*

Für jedes Jahr, in dem ein durch GRW-Förderung geschaffener Arbeitsplatz nicht besetzt wird, muß ein Fünftel des Subventionswertes zurückgezahlt werden. Diese Regelung gilt bereits

jetzt für Investitionskostenzuschüsse zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze. Die derzeitige Regelung für die Investitionszuschüsse wird ersatzlos abgeschafft: Danach kann bisher von einer Rückforderung abgesehen werden, »wenn die Dauerarbeitsplätze aufgrund erheblicher, im Zeitpunkt des Investitionsbeginns unvorhersehbarer struktureller Anpassungen an für das Unternehmen relevante grundlegende Marktveränderungen weggefallen sind« (16. Rahmenplan, S. 30). Bei den Erfolgskontrollen sind die Betriebsräte und die Arbeitsämter zu beteiligen.

### *Förderung der kommunalen Infrastruktur*

Besonders finanzschwache Städte und Gemeinden in den Förderregionen können bei der Finanzierung von Infrastrukturaufgaben durch Investitionskostenzuschüsse oder langfristige Zinssubventionen über die Bevorzugung im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms hinaus unterstützt werden. Gefördert werden nicht nur die wirtschaftsnahe Infrastruktur wie Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten, Einrichtungen der Berufsbildung etc., sondern auch Investitionen in die ökologische Infrastruktur. Förderauflage ist, daß mindestens die Hälfte des geförderten Nettoproduktionswertes von Unternehmen produziert wird, die ihren Sitz in der jeweiligen oder einer anderen GRW-Förderregion haben. Die Förderung von Technologieparks und Einrichtungen der Telematik wird an verschärzte Auflagen gebunden. Nur Einrichtungen, die nachgewiesenermaßen nicht von den Nutzern aus eigener Kraft finanziert werden können, werden subventioniert. Erfolgsgebundene Rückzahlungsmodalitäten, Aufenthaltsdauer und Mitbestimmungsprozeduren insbesondere bei Transferzentren sind im Zuge der Subventionsvergabe zu regeln.

### *Regionale Entwicklungsgesellschaften*

Im Rahmen der GRW können kommunale oder in Eigentum des jeweiligen Landes befindliche Entwicklungsgesellschaften

(auch in gemischtwirtschaftlicher Unternehmensform) gefördert werden, und zwar unabhängig von den unmittelbar in diesen Institutionen geschaffenen Arbeitsplätzen. Ziel der Entwicklungsgesellschaften ist die Erforschung und Entwicklung von Produkten, die in regionsansässigen Unternehmen produziert werden können, insbesondere in Klein- und Mittelbetrieben, die zu eigener F+E nur unzulänglich in der Lage sind. Förderungsfähig sind auch neue oder diversifizierte Produkte, die in »Beschäftigungsgesellschaften« oder in Rüstungsbetrieben zwecks Änderung der Produktpalette entwickelt und produziert werden. Bei der F+E-Förderung steht nicht die Grundlagenforschung, sondern *anwendungsnahe F+E* für eine klar definierte Zielgruppe potentieller Produzenten in der Region im Zentrum der Förderung. Hierbei kann u. U. aus dem Blickwinkel des Transfers eine parallele F+E von Vorteil sein. Die Eigentums- und Verfügungsrechte über die F+E-Resultate in Form von Pilotprodukten, Patenten, Lizzenzen, Marktanalysen und Unternehmenskonzepten liegen bei den Länderwirtschaftsministerien. Für die F+E-Tätigkeit werden Kriterien der Umwelt- und Sozialverträglichkeit angelegt.

Die Entwicklungsgesellschaften arbeiten eng mit den GRW-geförderten Betrieben zusammen, ferner mit den Hochschulen und sonstigen Forschungseinrichtungen des Landes. Die Grundfinanzierung sollte durch das BMFT – unabhängig von der GRW – im Rahmen der Forschungs- und Technologieförderung für Existenzgründungen, Klein- und Mittelbetriebe erfolgen. Bestehende Innovationszentren, Technologietransferstellen, Technologiefabriken etc. können in die Entwicklungsgesellschaften integriert werden. Die Entwicklungsgesellschaften sind gemeinnützige Unternehmen; ihre Tätigkeit wird vom Bund koordiniert. Kleine und mittlere Betriebe, Betriebsräte wie auch Bürgerinitiativen können F+E-Vorschläge unterbreiten. Seitens des BMFT sollten als F+E-Schwerpunkte innerhalb der Entwicklungsgesellschaften insbesondere die Bereiche Energietechnik (Energieeinsparung, regenerative Energiequellen), Umwelttechnik, Verkehrssysteme und Informations- und Kommunikationstechnologien gefördert werden.

### *Demokratisierung der GRW*

Derzeit ist die GRW bürokratisch und autoritär konzipiert. Gewerkschaftsvertreter werden praktisch nicht in Aufstellung und Vollzug der Rahmenpläne einbezogen, Betriebsräte überhaupt nicht. Auch die Landtage und die Kommunalparlamente sowie die Arbeitsverwaltungen der Bundesanstalt für Arbeit befassen sich selten mit der GRW. Notwendig ist die Einrichtung von *regionalen Strukturräten*, die sich aus Vertretern des Landes, der Gewerkschaften und Arbeitgeber zusammensetzen. Aufgabe der Strukturräte ist die Beteiligung bei der Aufstellung, der Schwerpunktfestlegung, dem Vollzug und der Erfolgskontrolle der »*regionalen Aktionsprogramme*«. Weiter müssen die Betriebsräte und Arbeitsämter in diesen Prozeß einbezogen werden. Die Ansiedelung dieser Strukturräte ist noch zu diskutieren. Um eine weitere Bürokratisierung zu vermeiden, sollte an bestehenden Institutionen angeknüpft werden, wenn diese, unter Berücksichtigung funktionaler Zusammenhänge, weiterentwickelt werden können.

### *Verknüpfung der GRW mit anderen Politikfeldern*

Da die Forschungs- und Technologiepolitik erhebliche raumordnungsrelevante Auswirkungen hat, die im Rahmen der GRW nicht aufgefangen oder gelenkt werden können, muß die Forschungs- und Technologiepolitik direkt auf regionalpolitische Ziele hin orientiert werden. Die Verzahnung beider Politikbereiche wird für den Erfolg der regionalen Wirtschaftspolitik immer wichtiger. Dies gilt in gleicher Weise für die in den letzten Jahren stark zunehmende Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesländer.

Zur Schaffung aktuellen Handlungsspielraums ist auch die Verzahnung der GRW mit der Arbeitsmarktpolitik wichtig. Die Bundesanstalt für Arbeit könnte beispielsweise in den GRW-Regionen ein Kontingent von zusätzlichen ABM-Stellen sowie ein bestimmtes Kontingent an F+E-Mitteln und Lohnkostenzuschüssen bereitstellen. Die rechtlichen Voraussetzungen zur Förderung entlassungsbedrohter Arbeitnehmer in Pro-

blemregionen durch die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik müssen durch entsprechende Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes hergestellt werden. Mittel der Bundesanstalt sollten ergänzend zur GRW auch räumlich gezielt eingesetzt werden. Denkbar ist in diesem Zusammenhang beispielsweise auch die Förderung von Arbeitszeitverkürzung, die über die tarifvertraglich vereinbarten Arbeitszeiten hinausgeht. Sie darf nur mit Zustimmung der Betriebsräte durchgeführt werden. Dies könnte in ausgewählten Regionen – analog zu Regelungen im Stahlbereich – durch die Ausdehnung der Kurzarbeit auf bis zu drei Jahre geschehen.

### *Ansatzpunkte für sofortige Aktivitäten*

Die grundlegende Reform der GRW erfordert einen weitgehenden Konsens von Bund und Ländern. Mehrere Gesetzesänderungen, die auch der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, sind unvermeidlich. Solange dieser Konsens ausbleibt, verharrt die GRW auf einem »Minimalkonsens«, der relativ teuer, wenig wirksam und den Problemen völlig unangemessen ist. Daher sollten Teile der skizzierten Reform u. U. auch über andere Wege realisiert werden.

Zunächst könnte die Idee der Projektförderung mit Schwerpunkt auf dem Ziel der Verhinderung von Massenentlassungen in kleinem Maßstab auch durch die *Bundesländer* eingeführt werden (etwa analog zur Politik der »enterprise boards« in verschiedenen »metropolitan areas« in England). Dies könnte durch die Bündelung von Regionalförderungsmitteln der Länder, Mitteln für Bürgschaften der Länder, Mitteln der Forschungs- und Technologiepolitik der Länder (etwa Förderung von Innovationszentren, Technologieparks etc.) und Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit geschehen.

Unabhängig von der skizzierten Reform der GRW sollte auch die Forschungs- und Technologiepolitik des Bundes stärker auf die Probleme der Klein- und Mittelbetriebe in Krisensituationen orientiert werden. Ebenso könnten die Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit stärker auf die Probleme der

strukturschwachen Länder konzentriert werden. Dies gilt vor allem für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, deren Anspruchsvoraussetzungen so geändert werden müßten, daß sie für entlassungsbedrohte Arbeitnehmer im alten Betrieb oder in neu zu gründenden Beschäftigungsgesellschaften zugeschnitten sind.

Auf der Basis des bestehenden Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und des geltenden Investitionszulagengesetzes werden *kleinere Reformen* immer wieder durchgeführt. Bei zukünftigen Veränderungen sollte die Erweiterung der »Positivliste« der förderungsfähigen Gewerbebranchen vorrangig berücksichtigt werden, indem jedwede Schaffung von Dauerarbeitsplätzen gefördert wird (positive regionale Netto-Effekte sind entscheidend). Ebenso dringlich ist – analog zu Ansätzen in der EG-Regionalförderung – die Umstellung auf Projektförderung.

### *5.3.4 Auflagenpolitik*

Gerade unter den Vorzeichen knapper Kommunal- und Landesmittel sollten diese in der regionalen Wirtschaftsförderung effektiver eingesetzt werden, um positive Beschäftigungswirkungen nicht dem Zufall zu überlassen. Hierzu könnten sinnvolle Auflagen für Investitionszuschüsse und Auftragsvergaben einen Beitrag leisten. Gleichzeitig wäre dies eine Möglichkeit der Unterstützung alternativer Projekte, als erster Schritt zu einem alternativen Entwicklungskonzept.

#### *Beschäftigungsorientierte und umweltbezogene Auflagen*

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit formulierte die Wirtschaftsförderungspolitik in den letzten Jahren zwar ausdrücklich beschäftigungspolitische Ziele, in der Praxis blieb dieser Anspruch jedoch zumeist uneingelöst. Im Gegenteil: Mit dem Hinweis auf mangelnde Alternativen wurden unternehmerische Investitionsentscheidungen uneingeschränkt akzeptiert und bezuschußt. Vor den Gegnern dieser

angebotsorientierten Regionalpolitik wurde die Gefahr der Abwanderung von Unternehmen beschworen. Die allgemein formulierten Beschäftigungsziele wurden den Investoren also in den meisten Fällen entweder nicht abverlangt oder ihre Einhaltung wurde nicht kontrolliert. Dabei verzichtete die Regionalpolitik nicht nur auf Beschäftigungsauflagen, sondern auch auf die für ein qualitatives Wachstum unerlässlichen Umweltauflagen.

In beiden Bereichen ergeben sich aber prinzipiell gute Ansatzpunkte für eine Auflagenpolitik. So könnten einerseits die eigenen Investitionen von Regionen/Kommunen und den öffentlichen Unternehmen bevorzugt in Bereichen erfolgen, die zum Umweltschutz und damit zum qualitativen Wachstum beitragen. Hierunter fallen z. B. eine ökologisch ausgewogene Stadtsanierung, Maßnahmen zur Energieeinsparung oder der Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs. Die Vergabe öffentlicher Aufträge in diesen Bereichen muß mit Beschäftigungsauflagen versehen werden, deren Einhaltung überprüft wird. Andererseits muß auch die Gewährung von Investitionszuschüssen an private Investoren mit Umwelt- und Beschäftigungsauflagen verbunden werden. Schon bei der Auswahl der zu fördernden Unternehmen müssen ökologische und Arbeitsmarktgesichtspunkte ins Kalkül gezogen werden; die genaue Ausgestaltung der Auflagen kann dann im Prozeß der Einigung über die Zuschußhöhe erfolgen.

### *Zielgruppenorientierte Beschäftigungsauflagen*

Angesichts der Struktur von Arbeitslosigkeit ist es sinnvoll, die Beschäftigungsauflagen weiter zu differenzieren. Die Einstellung der am Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Personengruppen sollte speziell gefördert werden. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sind bei annähernd gleichen Angeboten jene Unternehmen vorzuziehen, die Arbeitslose aus den genannten Personengruppen, also insbesondere arbeitslose Jugendliche, ältere Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und vor allem Frauen einstellen (Bevorzugtenregelung).

Die bisher weitestgehende Bevorzugtenregelung praktiziert

die nordrhein-westfälische Landesregierung. Sie hat die Verdingungsordnung für Leistung (VOL) und die Verdingungsordnung für Bauleistung (VOB) bereits 1984 um eine Bevorzugtenregelung zugunsten von Lehrlingsausbildungsbetrieben erweitert. Diese Regelung wurde 1986 um einen Mädchenbonus ergänzt. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge werden also bei gleichwertigen Angeboten jene Bieter bevorzugt, die eine höhere Anzahl von Auszubildenden in Ausbildungsberufen von mindestens dreijähriger Dauer haben. Dabei werden die Ausbildungsplätze von weiblichen Auszubildenden doppelt bewertet. Neben dem unmittelbaren Vorteil, den Anbieter mit einem höheren Anteil weiblicher Auszubildender haben, trägt diese Regelung auch zu einer Bewußtseinsänderung bei, da mit ihr u. a. Klein- und Mittelbetriebe erreicht werden können, die eher traditionelle Rollenverteilungen bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen reproduzieren.

Die Bevorzugtenregelung sollte sowohl die Ausbildungsplätze als auch die in den Unternehmen bestehende Arbeitsplatzstruktur und die neu geschaffenen Arbeitsplätze berücksichtigen. Auch bei der Gewährung von Investitionszuschüssen ist ein ähnliches Verfahren anwendbar. Unternehmen, die »schwer vermittelbare« Arbeitslose einstellen, sollten über die normale Zuschußhöhe hinaus einen Bonus erhalten.

Die Bevorzugtenregelung und das Bonussystem sind auch ein gutes Mittel, um die Frauenbeschäftigung zu fördern. Es ist allerdings darauf zu achten, daß dabei für Mädchen und Frauen vor allem mehr *qualifizierte* Ausbildungs- und Arbeitsplätze geschaffen werden. In diesem Zusammenhang ist zu überlegen, ob die Förderung von Frauenbeschäftigung nicht als ein eigenständiges Ziel der regionalen Wirtschaftsförderung betrachtet werden muß, das neben dem allgemeinen Beschäftigungsziel und der Förderung des qualitativen Wachstums schon im Vorfeld der Vergabe öffentlicher Aufträge und bei der Auswahl der zu fördernden einzelwirtschaftlichen Investitionen berücksichtigt werden muß, wie dies erstmalig in dem schon erwähnten NRW-Programm »Zukunftsinitiative Montanregionen« versucht wurde.

## *Kontrolle und Sanktionen*

Ebenso wichtig wie die Formulierung von Auflagen ist es, ihre Einhaltung durch die Vereinbarung von Sanktionen im Nichterfüllungsfall zu gewährleisten und zu kontrollieren. Neben den Auflagen sollte auch ein Zeitplan über die durchzuführenden Investitionen vereinbart werden, der ebenfalls verbindlichen Charakter hat.

Der Objektivität halber muß die Kontrolle über die Einhaltung der Auflagen und des Zeitplanes organisatorisch und personell unabhängig von der Vergabe der Aufträge und der Förderung von Investitionen sein. Für diesen Zweck sollte eine eigenständige Kontrollinstanz geschaffen werden, die z. B. im Arbeitsministerium/Arbeitsressort angesiedelt und um Vertreter der Arbeitsverwaltung und der Gewerkschaften ergänzt werden könnte. Diese Kontrollinstanz muß auch befugt sein, gegebenenfalls Sanktionen durchzuführen. Werden die Auflagen bei öffentlichen Aufträgen nicht eingehalten, so sollten die im Vorfeld vereinbarten Kürzungen der Fördermittel tatsächlich durchgesetzt werden. Handelt es sich um Investitionszuschüsse, so müssen Unternehmen, die die Auflagen nicht erfüllen, diese Zuschüsse vollständig zurückzahlen. Sind mit diesen Unternehmen darüber hinaus Darlehensverträge abgeschlossen worden, so sollten diese ebenfalls gekündigt werden. Bei zeitlicher Verzögerung der Investitionsdurchführung sollte ein abgestufter Sanktionsmechanismus greifen.

### *5.3.5 Demokratische Kontrolle*

Der allgemeine Anspruch auf demokratische Kontrolle des Ressourceneinsatzes und der Produktionsziele richtet sich aus regionaler Sicht zusätzlich auf die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, auch gegen die Marktlogik. Eine Regionalpolitik mit dieser Zielsetzung bedarf aber einer entsprechenden Veränderung der institutionalen Bedingungen. Um Maßnahmen, wie sie inhaltlich in den vorangegangenen Abschnitten

beschrieben wurden, durchzusetzen und abzusichern, müssen die Entscheidungsprozesse auf der Unternehmens- und auf der staatlichen Ebene geöffnet werden.

Die Forderung nach Demokratisierung umfaßt drei Schwerpunkte:

– Demokratisierung der regional relevanten Investitionsentscheidungen, das umfaßt insbesondere die privaten Kapazitäts- und Standortentscheidungen, von denen die örtlichen und die regionalen quantitativen und qualitativen Arbeitsbedingungen primär abhängen;

– Demokratisierung der zentralstaatlichen Hilfs- und Förderpolitik, deren Ausgestaltung über die regionale Krisenbewältigung mit entscheidet;

– Demokratisierung der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, für die die Kommunen und andere Entscheidungsträger verantwortlich sind.

### *Sektorale Steuerung*

Diese Forderung richtet sich insbesondere auf Maßnahmen gegen die Liquidierung ganzer Betriebe und Betriebsteile, die Verlagerung von Betrieben und die Vernichtung von Kapazitäten und Arbeitsplätzen. In den einzelbetrieblichen Mitbestimmungsrechten ist daher das Verbot von Massenentlassungen bzw. die Pflicht des Nachweises von Ersatzarbeitsplätzen zu verankern.

Wenn aber örtlich wirksame Krisen und Fehlentwicklungen, wie sie durch Strukturänderungen, aber auch durch Überakkumulation und Fehlentscheidungen verursacht werden, rechtzeitig erkannt und nicht erst in ihrem manifesten Stadium bekämpft werden sollen, dann müssen die Kontroll- und Regulierungsmöglichkeiten auf einer überbetrieblichen Ebene institutionalisiert werden. In Produktionsbereichen, in denen die Standort- und Kapazitätsentscheidungen massive Konsequenzen für die örtliche Beschäftigungslage haben, ist eine mittel- und langfristige räumliche Steuerungsstrategie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene unabdingbar. Örtliche Probleme können

heute oftmals ohne direkte und indirekte gesamtwirtschaftliche Einflußnahme kaum gelöst werden.

Eine gesellschaftliche Kontrolle der örtlichen und regionalen Konsequenzen der privaten Kapitalakkumulation setzt die Einrichtung von sektoralen Planungs- und Entscheidungsgremien auf gesamtwirtschaftlicher Ebene voraus. Mit einer wirksamen Beteiligung der Arbeitnehmerinteressen müßten hier sektorale Entwicklungsziele formuliert werden, die am gesellschaftlichen Bedarf orientiert sind und eine ebenfalls an gesellschaftlichen Anforderungen ausgerichtete räumliche Verteilung der Produktionspotentiale beinhalten.

Die Handlungsmöglichkeiten dieser Strukturgremien sollen nicht auf Beratungs- und Empfehlungsfunktionen beschränkt sein, vielmehr sollte ihnen ein bestimmtes Steuerungspotential zur Verfügung stehen, das z.B. zur aktiven Investitionslenkung geeignet ist.

Diese sektoralen Strukturgremien ersetzen jedoch nicht die unter bestimmten Bedingungen notwendige Vergesellschaftung einzelner Branchen (beispielsweise Stahl). Dies gilt vor allem dann, wenn sich zeigt, daß Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten nicht ausreichen und regionale Dauerkrisen nicht vermieden werden. Dies gilt auch, wenn einzelne Branchen nicht mehr kontrollierbare Machtpositionen erlangen, die weit über ihren eigentlichen Tätigkeitsbereich hinausgehen, wie dies im Bereich der Großbanken der Fall ist. Auch hier ist die Herausnahme aus der privaten Verfügung und die Übernahme in die gesellschaftliche nur logisch.

### *Regionale Kontrollgremien und Strukturräte*

Die Bewältigung regionaler Krisen- und Anpassungsprozesse bedarf der staatlichen Unterstützung. Sie beschränkt sich gegenwärtig weitgehend auf die von Bund und Ländern als Gemeinschaftsaufgabe durchgeführte Regionalförderung, auf deren Problematik hingewiesen wurde. Eine wirksame Kontrolle der Fördermaßnahmen in Richtung qualitativer Lösungen kann nur durch Veränderungen auch im institutionalen

Bereich abgesichert werden. Arbeitnehmerinteressen müssen schon auf der zentralen Beratungs- und Entscheidungsebene, gegenwärtig im Planungsausschuß, an der konzeptionalen Ausgestaltung beteiligt werden. Das gilt verstärkt für die dezentrale Mittelverteilung in den Regionen. Die eigentliche Festlegung der einzelnen Fördermaßnahmen und die Kontrolle ihrer Wirksamkeit darf nicht an der Gruppe der Betroffenen vorbei durchgeführt werden.

Eine Kontrolle der hier betriebenen Politik ist zunächst an die vorgegebene institutionale Struktur von Beratungs-, Empfehlungs- und Entscheidungsprozessen gebunden. Sie läuft auch hier vor allem auf eine stärkere Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen durch die Verankerung gewerkschaftlicher Mitwirkungsrechte in den verschiedenen Gremien hin aus. Allerdings sollte die Gefahr einer fachpolitischen Zersplitterung und der Druck der kommunalen Konkurrenzsituation nicht unterschätzt werden.

Über den engeren örtlichen Bezugsrahmen hinaus muß eine qualitative Wachstumspolitik in der Region an Entwicklungs konzepten orientiert werden, die den spezifischen Interdependenzen und Wachstumspotentialen in einem größeren räumlichen Zusammenhang Rechnung tragen und die privaten Produktions- und Akkumulationsentscheidungen stärker mit einbeziehen.

In der Einrichtung Regionaler Strukturräte sehen wir – in Übereinstimmung mit gewerkschaftlichen Vorstellungen – eine Chance, dem regionalen Planungsprozeß die erforderliche Breite und eine demokratische Grundlage zu geben; sie sollten paritätisch von Arbeitnehmern und Unternehmen und unter der Beteiligung öffentlicher Entscheidungsträger besetzt werden.

Gestützt auf eine ausreichende Informations- und Forschungsgrundlage, könnten diese Strukturgremien im Rahmen eines öffentlichen Auftrags vor allem folgende Aufgaben übernehmen:

– eine Analyse des regionalen Arbeits- und Produktionspotentials, der internen Verflechtungsstrukturen und der externen

Nachfrage- und Lieferbeziehungen, sowie eine laufende Beobachtung der Produktionsprozesse und der Investitionspläne im privaten und öffentlichen Bereich;

- eine Bestandsaufnahme der regionalen Infrastruktur – vor allem in den Bereichen Wohnung, Verkehr, Bildung und Soziale Dienste – mit einer detaillierten Defizitanalyse;
- eine laufende kleinräumige Untersuchung der regionalen Umweltbelastungen;
- die Ableitung regionaler Entwicklungsziele aus diesen Potential- und Bedarfsanalysen, die Formulierung von Förderschwerpunkten und die Auswahl einzelner Projekte;
- Vorschläge zur Finanzierung der Fördermaßnahmen durch die öffentlichen Träger, u. a. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe und anderer Programme, aber auch aus eigenen Fördermitteln;
- die Beteiligung an Beschäftigungs- und Entwicklungsgesellschaften und ähnlichen Projekten;
- die Bereitstellung von Informationen und Beratungen.

Den Strukturräten sollten also nicht nur Empfehlungsrechte sondern durchaus auch eigene Handlungsspielräume zugewiesen werden. Ihre besondere Bedeutung würde aber auf der Planungsebene liegen. Sie hätten hier eine wichtige Koordinationsfunktion zwischen den zahlreichen verschiedenen privaten und öffentlichen Entscheidungsträgern in der Region. Die Frage der räumlichen Abgrenzung scheint über funktionale Kriterien, etwa auf der Basis einzelner oder zusammengefaßter Arbeitsmarktregionen lösbar.

Unter dem gegenwärtigen Krisendruck, der die bisher bestehenden Disparitäten weiter verschärft, aber auch weniger betroffene Orte und Regionen zunehmend erfaßt, wird eine Neuorientierung der Planung in den Regionen und für die Regionen dringender. Als Gegenstrategie zu verwertungsorientierten Konkurrenzvorstellungen ist sie für eine alternative Regionalpolitik kaum verzichtbar, auch wenn sie nur schrittweise durchgesetzt werden kann.

### 5.3.6 Sonderprogramm für Krisenbranchen und Krisenregionen

Der Problemdruck, regional gezielt zu handeln, ist angesichts der Verknüpfung sektoraler und regionaler Krisenprozesse in den Montanregionen und an der Küste besonders hoch. Hattingen und Rheinhausen im Ruhrgebiet, aber auch die Werftenschließungen und die Maxhütte stehen hier exemplarisch für die tiefen Regionalkrisen infolge sektoraler Umbruchprozesse. Das Kapital hat die sogenannten Krisenbranchen weitgehend aufgegeben bzw. reduziert diese auf einen hochproduktiven strategischen Kernbestand. Im *Stahl-Sondermemorandum 1987* haben wir als Beispiel dafür die Politik der Stahlkonzerne ausführlich beschrieben (vgl. MEMO-FORUM Nr. 11). Sie haben in der Vergangenheit die Stahlerzeugung aus dem Konzernverbund ausgegliedert und auch ihre Beteiligung an den Werften weitgehend aufgegeben. Ganze Standorte stehen in ihrer Sanierungsstrategie zur Disposition oder sind bereits geschlossen worden. Mit der Entwicklung im Schiffbau wie der Schließung der »AG Weser« in Bremen und HDW in Hamburg haben wir uns schon früher ebenfalls auseinandergesetzt, beispielsweise im *Werft-Sondermemorandum* (vgl. MEMO-FORUM Nr. 9).

Eine frühzeitige Modernisierung und Umstrukturierung der Krisenbetriebe wurden von den Kapitaleignern unterlassen oder verhindert. Dabei haben die Stahlkonzerne durchaus ihre Konzernstrukturen diversifiziert. Fast alle verfügen über hochprofitable Weiterverarbeitungsbetriebe. Doch diese Diversifizierung erfolgte nicht an den alten Standorten, sondern wurde oft durch Beteiligung an prosperierenden Unternehmen in anderen Regionen der Bundesrepublik oder durch Direktinvestitionen im Ausland vorgenommen. Die Folgen dieser marktwirtschaftlichen Krisensanierung, die mit hohen staatlichen Subventionen gefördert wurde, tragen die betroffenen Arbeitnehmer und die Kommunen.

Angesichts dieser disparitären Regional- und Branchenentwicklung ist eine grundlegende Neuorientierung der Strukturpolitik gerade für die Krisenregionen geboten. Eine arbeitneh-

merorientierte Wirtschaftspolitik orientiert sich dabei an den Leitlinien, daß Arbeitsplätze dort zu schaffen sind, wo die Menschen wohnen und arbeiten wollen. Das Kapital muß dorthin gelenkt werden, wo Arbeitsplätze fehlen. Einer passiven Sanierung von Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, wie sie heute schon zu beobachten ist und wie sie von Kapitalvertretern zynisch mit Verweis auf die angebliche Überbevölkerung des Ruhrgebiets legitimiert wurde, ist nachhaltig entgegenzusteuern.

Da jedoch mit einer unverzüglichen Realisierung alternativer Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Breite des von uns geforderten Kanons (mit den Hauptelementen 35-Stundenwoche und Beschäftigungsprogramm von jährlich 50 Mrd. DM) nicht begonnen wird, sollte zumindest in den Krisenregionen sofort ein Sonderförderungsprogramm etabliert werden, um die grundgesetzlich geforderte Ausgewogenheit der Arbeits- und Lebensbedingungen in den Regionen der Bundesrepublik wiederherzustellen. Wir schlagen ein Sonderprogramm für Regionen mit besonders hohem Anteil von Montan- und Schiffbauindustrie vor. Dieses Sonderprogramm gliedert sich in vier Schwerpunkte:

1. Sicherung des industriellen Bestands in den Montan- und Werftregionen durch Modernisierung und Diversifizierung;
2. Moratorium und zeitliche Streckung des unvermeidbaren Kapazitätsabbaus und der geplanten Betriebsstilllegungen, bis in ausreichendem Maße Ersatzarbeitsplätze geschaffen sind;
3. Aufbau von Beschäftigungs- und Entwicklungsgesellschaften;
4. Planung und Demokratisierung des Strukturwandels durch Bildung von regionalen Strukturräten.

Die Sicherung des industriellen Bestands ist eine unerlässliche Voraussetzung, um dem Arbeitnehmer in Krisenregionen eine Zukunftsperspektive zu schaffen. Bestandssicherung bedeutet zwar einerseits, daß unter Einsatz auch staatlicher Finanzmittel die bestehende Produktion erhalten wird. Im Zentrum der Bestandssicherung muß jedoch andererseits die Förderung der Modernisierung, der Produktinnovation und der Entwicklung

neuer Produktlinien stehen. Die Verwirklichung der von uns geforderten Politik des qualitativen Wachstums ist dabei die beste Gewähr, daß eine solche Innovationspolitik auch auf eine entsprechende Nachfrage trifft.

Eine regionale Strukturpolitik, die der Bestandssicherung Priorität gibt, muß nicht darauf hinauslaufen, jeden heute noch bestehenden Arbeitsplatz und Betrieb in den Krisenbranchen dauerhaft zu erhalten. Langfristig wird der Anteil der Bundesrepublik am Weltstahlverbrauch weiter sinken. Wachsende Importkonkurrenz, material- und energiesparende Technologien, Substitution von Stahl durch Kunststoffe und insbesondere die weiterhin steigende Produktivität werden auch bei einer beschäftigungsorientierten Politik des qualitativen Wachstums dazu führen, daß die Zahl der Arbeitsplätze langfristig in der Bundesrepublik sinkt. Gleichermaßen ist die langfristige Sicherung der gesamten Schiffsneubaukapazität angesichts der weiter wachsenden Konkurrenz aus Schwellenländern in der Bundesrepublik nicht sicherzustellen.

Im Vordergrund der von uns vorgeschlagenen alternativen Wirtschaftspolitik steht nicht der Erhalt jedes heute bestehenden Arbeitsplatzes, sondern die Sicherung und Schaffung sinnvoller und zukunftsorientierter Arbeitsplätze für jeden, der Arbeit sucht. Im Gegensatz dazu bedroht die marktradikale Kahlschlagsanierung in der Stahl- und Werftindustrie die Existenz ganzer Regionen. Unabhängig von betriebswirtschaftlichen profitorientierten Konzernstrategien ist daher gegenwärtig die Verhinderung von weiteren Betriebsstilllegungen die Voraussetzung für einen zukunftsorientierten Strukturwandel in den Regionen.

Wir schlagen daher den zeitlich begrenzten Verzicht auf Betriebsstilllegungen vor. Jede weitere Kapazitätseinschränkung in der Montan- und Werftindustrie ist künftig an die Bedingung zu knüpfen, daß zuvor und in mindestens gleichem Umfang Ersatzarbeitsplätze in zukunftsorientierten Bereichen geschaffen werden. Solche Ersatzarbeitsplätze können sowohl in den bestehenden Betrieben und Abteilungen, wie auch durch Aufbau neuer Sparten und Betriebe innerhalb des Konzernverbun-

des oder durch die Neugründung von Unternehmen geschaffen werden.

Die Umstrukturierung der Krisenbranchen und der Strukturwandel in den Krisenregionen bedarf einer Integration der regionalen Wirtschaftsförderung des Bundes, der Länder und der Gemeinden, der Strukturpolitik und der Arbeitsmarktpolitik. Insbesondere durch Ausweitung der öffentlichen Investitionen der Kommunen kann zudem die Nachfrage geschaffen werden, die eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Modernisierung und Diversifizierung von Betrieben ist. Darüber hinaus bietet das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium vielfältige Möglichkeiten, die Bestandserhaltung mit der Umstrukturierung zu verbinden. Statt Entlassungen und Arbeitslosigkeit zu finanzieren, sollten Arbeitnehmer im Betrieb unter Beibehaltung ihres Beschäftigungsverhältnisses weiterqualifiziert werden; Kurzarbeit und Fortbildungs- und Umschulungs-Maßnahmen bieten bei einer entsprechenden Anordnungspraxis der Arbeitsverwaltung schon unter den heute bestehenden gesetzlichen Bestimmungen weitreichende Möglichkeiten. Der Aufbau neuer Produktionssparten und Betriebe kann durch Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüsse sowie durch gezielte Forschungs- und Technologieförderprogramme unterstützt werden.

Einen wichtigen Ansatzpunkt zur Verwirklichung dieser Politik bieten die von der IG Metall vorgeschlagenen Beschäftigungsgesellschaften oder Entwicklungsgesellschaften für die Stahl- und die Werftindustrie. Die Beschäftigungsgesellschaften Stahl sollen als Tochtergesellschaften der jeweiligen Stahlkonzerne und mit öffentlicher Beteiligung gegründet werden. Sie haben die Aufgabe, die bestehenden Arbeitsverhältnisse und das Einkommen der von Entlassung bedrohten Arbeitskräfte zu sichern, Forschung, Entwicklung und Produktionsinnovation auszuweiten, die Arbeitnehmer weiterzuqualifizieren und die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen zu beschleunigen. In solchen Beschäftigungsgesellschaften können sowohl von Entlassung bedrohte Arbeitnehmer weiterqualifiziert als auch – in Zusammenarbeit mit den bestehenden Forschungs- und Ent-

wicklungsabteilungen oder den Marketingabteilungen der Konzerne – neue Produktlinien erarbeitet und neue Marktpotentiale erschlossen werden.

In ähnliche Richtung zielt auch der Vorschlag zur Bildung einer Entwicklungsgesellschaft für den Schiffbau. Anders allerdings als in der Stahlindustrie fehlen den meisten Werften nach 10 Krisenjahren sowohl die finanziellen Mittel als auch die Forschungs-, Entwicklungs- und Planungsabteilungen, um die zukunftsorientierte Umstrukturierung des verbliebenen Rests des deutschen Schiffbaus in Angriff zu nehmen. Die Entwicklungsgesellschaft soll daher den Modernisierungs- und Qualifizierungsprozeß in den verbliebenen Werften ermöglichen und forcieren.

Von entscheidender Bedeutung ist die Einbindung solcher Beschäftigungs- und Entwicklungsgesellschaften in eine regionale Entwicklungsplanung und Strukturpolitik. Bisher gibt es hierfür nur wenige Ansätze in einzelnen Regionen. Regionale Entwicklungsprogramme wurden bisher weitgehend ohne Beteiligung der Betroffenen entwickelt und basierten zu wenig auf dem in der Region vorhandenen Produktions- und Qualifikationspotential und dem regionalen Bedarf. Weitergehende Vorschläge, wie sie insbesondere die Gewerkschaften mit dem Beschäftigungsprogramm Küste oder den Ergebnissen des Projekts Strukturwandel und Perspektiven der Metallindustrie an der Ruhr vorgelegt haben, fanden bisher kaum Eingang in die staatliche Politik.

Um den Einsatz der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Instrumente und des Beschäftigungsprogramms besser mit der regionalen Entwicklung und den regionalen Bedürfnissen in Übereinstimmung zu bringen, schlagen wir die sofortige Bildung von regionalen Strukturräten in den Krisenregionen vor, die den Strukturwandel vor Ort demokratisch steuern.

## 5.4 Soziale Sicherung im Alter: Für eine alternative Rentenreform

### 5.4.1 *Die »Strukturreform« der Rentenversicherung: Fortsetzung der Sozialabbaupolitik droht*

Die seit einigen Jahren intensiv geführte Diskussion um die Zukunft der Alterssicherung wird beherrscht von den sich abzeichnenden gravierenden Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur und -entwicklung in der Bundesrepublik: Modellberechnungen zufolge wird die Wohnbevölkerung von rd. 61 Millionen Menschen im Jahre 1985 auf gut 59 Millionen im Jahr 2000 und auf knapp 47 Millionen im Jahre 2030 sinken; die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird sogar von rd. 34 Millionen (1985) auf knapp 22 Millionen (2030) zurückgehen. Dieser absolute Rückgang wird überlagert von Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung; immer mehr älteren Menschen werden immer weniger Personen jüngeren Alters gegenüberstehen. Der sogenannte Altenquotient, der das zahlenmäßige Verhältnis der älteren Menschen zu jenen im erwerbsfähigen Alter (20 bis unter 60 Jahre) ausdrückt, wird dementsprechend von ca. 36 % (1985) auf 50,7 % (2010) und auf ca. 81 % (2030) steigen; statistisch entfallen heute auf einen älteren Menschen knapp drei Personen im Erwerbsalter – im Jahre 2030 wird sich die Relation auf 1 zu 1,2 verschlechtert haben. Diese Berechnungen beruhen auf der Annahme, daß die niedrige Geburtenhäufigkeit der vergangenen Jahre unverändert anhält, daß sich die Lebenserwartung weiter langsam erhöht und daß die Zahl der ausländischen Bevölkerung unverändert bleibt.

Wer – so die naheliegende Frage – soll angesichts stagnierender Geburtenraten und weiter steigender Lebenserwartung in

Zukunft die Renten finanzieren? Die Antworten der Politik lassen sich dahingehend bündeln, daß zur Dramatisierung kein Anlaß bestehe – vorausgesetzt, es würden frühzeitig, also hier und heute, Maßnahmen zur Anpassung der Rentenversicherung an die demographische Entwicklung ergriffen. Weitgehend konzensträchtiger Kernpunkt der unter dem Etikett »Strukturreform« anvisierten Maßnahmen ist: Die sich in Zukunft verstärkenden Lasten der Alterssicherung sollen auf alle Beteiligten – gemeint sind Rentner, Beitragszahler und Staat – »gleichmäßig« verteilt werden. Hinter derart verschlüsselten Formulierungen verbergen sich ein Abgehen vom derzeitigen Rentenanpassungsverfahren, Beitragssatzerhöhungen sowie eine Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung.

Angesichts der mittlerweile vorliegenden »Diagnosen« und »Therapie«-Vorschläge läßt die bevorstehende politische Auseinandersetzung um die Zukunft der Alterssicherung zwei Gefahren-Punkte erkennen:

Die hauptsächlichen Verursachungsfaktoren der gegenwärtigen und erst recht künftigen Finanzierungsprobleme – die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung – werden als vorrangige politische Handlungsfelder im Rahmen einer Alterssicherungs-Strukturreform in geradezu fahrlässiger Weise verdrängt oder doch sträflich vernachlässigt.

Die Maßnahmen drohen auf ein einziges Sicherungssystem, die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), beschränkt zu werden. Für Beitragszahler und Rentner könnte sich die »Strukturreform« daher auf Altbekanntes reduzieren: auf Leistungsabbau und Beitragserhöhungen.

#### *5.4.2 Zum Verhältnis von demographischen und ökonomischen Belastungen in der Rentenversicherung*

Für die gegenwärtige und zukünftige Finanzlage der Alterssicherung ist die Bevölkerungsentwicklung weder die einzige

noch die wichtigste Bestimmungsgröße. Durch die Begrenzung der Analyse auf die Bevölkerungszahlen und -relationen und deren finanzielle Folgen für die Rentenversicherung gerät völlig aus dem Blickfeld, daß

- die Renten, wie alle anderen Sozialleistungen auch, aus dem jeweils erwirtschafteten Volkseinkommen und nicht aus demographischen Quoten finanziert werden;
- die Bevölkerungsentwicklung im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang gesehen werden muß und letztlich die ökonomischen Bedingungen, nämlich die Entwicklung von Wachstum, Produktivität, Beschäftigung und Einkommensverteilung, für die Finanzierbarkeit der Altersleistungen ausschlaggebend sind;
- die demographischen Verschiebungen sich auf das gesamte Sozialleistungssystem auswirken und in anderen Bereichen auch zu finanziellen Entlastungen führen.

Wie wenig aussagefähig *allein* die Bevölkerungsentwicklung für die Rentenfinanzen ist, zeigt sich, wenn man die Finanzlage der letzten Jahre betrachtet. Der Altersaufbau der Bevölkerung (Verhältnis der über 60jährigen zu der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20–60 Jahre) = Altenquotient) hat sich für die Rentenversicherung *positiv* entwickelt. Der Altenquotient ist von 39,3 % im Jahr 1975 auf 36,1 % im Jahr 1985 gefallen und wird erst nach 1995 das Niveau von 1975 wieder erreicht haben (und in den Jahren danach steil ansteigen). Wenn es trotz dieser demographischen *Entlastungen* zu Finanzierungskrisen gekommen ist, dann liegt der Grund dafür in der Arbeitsmarktentwicklung. Die anhaltend hohe Massenarbeitslosigkeit wirkt sich unmittelbar auf die Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung aus. Durch Unterbeschäftigung verringern sich die Einnahmen, da die Zahl der versicherungs- und beitagspflichtigen Beschäftigten sinkt, während die Ausgaben steigen, da die Zahl der Rentner wächst. Jeder Arbeitslose mehr bedeutet im Prinzip einen Beitragszahler weniger. Hätten wir derzeit Vollbeschäftigung, läge die Zahl der Beitragszahler um rd. 3,5 Millionen Personen höher und die Zahl der Rentner um etwa 0,5 Millionen niedriger. Der Beitragssatz

zur GRV müßte bei gleichem Leistungsniveau dann nur ca. 16 % betragen.

Maßgeblich für die Finanzlage der Rentenversicherung ist also nicht die Altersstruktur der gesamten Bevölkerung, sondern das Verhältnis von Rentnern zu beitragszahlenden Versicherten. Es kommt nicht auf die erwerbsfähige, sondern auf die erwerbstätige Bevölkerung an. Es spricht nun vieles dafür, daß trotz der rückläufigen Zahl der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter die Zahl der tatsächlich Erwerbstätigen in den nächsten Jahren nicht zurückgehen wird, wenn für eine aktive Beschäftigungspolitik, die die Arbeitslosen integriert und neue Arbeitsplätze schafft, Sorge getragen wird.

In den vorherrschenden Modellrechnungen werden sowohl die Wanderungsbewegungen (Zahl der ausländischen Wohn- und Erwerbsbevölkerung) als auch die Erwerbsbeteiligung (Erwerbsquote) konstant gesetzt. Diese Annahme ist bei einer längerfristigen Betrachtung aber unzulässig. Das Erwerbsverhalten ist keine unabhängige, statische Größe, sondern wird ganz maßgeblich durch die Arbeitsmarktlage und die demografische Verschiebung geprägt. Kommt es ab der Jahrtausendwende zu dem prognostizierten starken Rückgang der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter und verringert sich zugleich die Arbeitslosigkeit in Richtung Vollbeschäftigung, so ist zu erwarten, daß

- die altersspezifischen Erwerbsquoten steigen, da die frühzeitige, arbeitsmarktbedingte Verdrängung älterer Arbeitnehmer von ihrem Arbeitsplatz entfällt;
- die frauenspezifische Erwerbsquote überproportional steigt, da durch die Arbeitslosigkeit viele Frauen in die »stille Reserve« abgedrängt werden und die Frauenerwerbsquote in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich niedrig liegt;
- eine erneute Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer einsetzt;
- insofern die Beitragssätze zur GRV weit weniger stark ansteigen, als dies aus der Entwicklung des Altersaufbaus der gesamten Bevölkerung zu erwarten ist.

### 5.4.3 Vorrang für eine aktive Beschäftigungspolitik

Die ökonomischen Bedingungen können also die demographischen Belastungen wesentlich *entschärfen*. Sie können sie aber auch *verschärfen*, wenn es trotz rückläufiger Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auch über das Jahr 2000 hinaus bei der Massenarbeitslosigkeit bleibt und eine wachsende Zahl älterer Menschen *und* Arbeitslose finanziert werden müssen. Die Bewältigung der demographischen Belastungen auch ohne Leistungskürzungen und Beitragssatzerhöhungen lässt sich um so eher und leichter erreichen, je mehr sich die Politik auf den Abbau der Arbeitslosigkeit und die Erhöhung des Beschäftigungsstandes, auf ein qualitatives Wachstum und auf die Erhöhung der Arbeitnehmereinkommen konzentriert. Sinkende Bevölkerungszahlen bedeuten schließlich selbst bei stagnierendem Sozialprodukt rein rechnerisch immer noch steigenden Wohlstand pro Einwohner. Und der sogenannte »Generationsvertrag«, der die Kinder von heute die Renten von morgen zahlen lässt, ist auch z. B. durch eine Erhöhung der Geburtenrate solange nicht zu sichern, wie es die Gesellschaft und die verantwortliche Politik nicht an allererster Stelle darauf anlegen, eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen zur Verfügung zu stellen, die mit Beitrags- und Steuerzahldern besetzt sind!

In der öffentlichen Diskussion ist von dieser Zielsetzung im Zusammenhang mit der Zukunft der Alterssicherung nur wenig die Rede. Die ökonomischen Risiken und Zukunftsaufgaben werden durch die Konzentration der Diskussion auf die Bevölkerungsentwicklung ausgeklammert. Eine ursachenadäquat denkende und handelnde Politik mit dem Ziel der Alterssicherung in der Zukunft muß ihren Aktionskern auf die Bereiche einer beschäftigungssichernden und -schaffenden Wirtschafts- und Finanzpolitik legen, statt isolierte Änderungen im Rentenrecht vornehmen zu wollen.

Würde durch eine entsprechende Politik ein Abbau der Arbeitslosigkeit erreicht, dann ergäben sich nicht zuletzt finanzielle *Entlastungen*. Es vermindern sich die Ausgaben

- der Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld, Arbeitsmarktpolitik) und des Bundes (Arbeitslosenhilfe),
- der Sozialhilfe für Arbeitslose,
- der Rentenversicherung für die arbeitsmarktbedingten Frühverrentungen.

Zu diesen Ausgabenminderungen kommen die Einsparungen bei den Ausgaben für Kriegsfolgelasten, die in den nächsten Jahrzehnten automatisch auslaufen werden. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß gerade wegen der niedrigen Geburtenrate der Anteil der sozial- und bildungspolitischen Ausgaben für Kinder und Jugendliche an den gesamten Sozialausgaben tendenziell sinkt.

*Aktueller Handlungsbedarf* bei der Rentenversicherung lässt sich aus *demographischen* Gründen nicht rechtfertigen. Die ab 1990/1991 drohenden Finanzierungsprobleme sind primär ökonomisch bedingt. Die offensichtliche Bereitschaft der Bundesregierung, Arbeitslosigkeit bis weit über die Jahrtausendwende hinaus als unvermeidbar zu akzeptieren, verschärft die Finanzierungsprobleme der Sozialleistungen immer mehr: Bei rückläufiger Erwerbsbevölkerung müssen eine steigende Zahl von Rentnern *und* Arbeitslose finanziert werden, während gleichzeitig die Zahl der Erwerbstätigen weitgehend konstant bleibt oder sogar abzusinken droht. Die Rentenversicherung wird in einer solchen politischen und ökonomischen Konstellation in einen gleichsam objektiv erscheinenden Zugzwang gesetzt, Leistungen zu begrenzen und Beiträge zu erhöhen. Am nachhaltigsten für die zukünftige Höhe der Renten wird sich die beabsichtigte Änderung des Rentenberechnungs- und Anpassungsverfahrens auswirken. Dabei können die zukünftigen Finanzbelastungen infolge der Bevölkerungsverschiebungen in 25 Jahren (2010/2015) oder gar in 45 Jahren (2030) bei der Umlagefinanzierung, auf der die Rentenversicherung basiert, ohnehin nicht vorweggenommen werden.

#### *5.4.4 Der Übergang von der Bruttolohnorientierung zur Nettolohnorientierung der Renten: Sozial- und verteilungspolitisch unakzeptabel*

Nahezu durchgängig und mit erheblichem Nachdruck wird in der politischen Diskussion eine baldige Änderung des derzeitigen Rentenberechnungs- und -anpassungsverfahrens gefordert. Renten und Arbeitnehmereinkommen sollen sich in Zukunft – wie es heißt – »gleichgewichtig« entwickeln. Im Klartext bedeutet dies: Die infolge der gesetzlichen Eingriffe seit Mitte der 70er Jahre bereits deutlich modifizierte Bruttolohnbezogenheit der Renten soll ab Anfang der 90er Jahre endgültig aufgegeben und aller Wahrscheinlichkeit nach durch eine lineare Nettolohnorientierung abgelöst werden. Die zentrale Bedeutung einer solchen Verfahrensänderung erklärt sich aus deren finanziellen Folgewirkungen: Wenn das durchschnittliche Nettoeinkommen der Arbeitnehmer infolge steigender Steuer- und Beitragsbelastung schwächer zunimmt als das Bruttoeinkommen, dann ist eine Orientierung der Renten am verfügbaren Einkommen mit deutlich geringeren Ausgabenzuwachsen der Rentenversicherung verbunden. Verkannt wird bei dieser rein finanziertypischen Betrachtung allerdings die nach wie vor zentrale sozialpolitische Bedeutung der Bruttolohnorientierung für die Lebenssicherung im Alter.

In ihrem Gutachten aus dem Jahre 1983 vertritt die Mehrheit der »Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme« die Ansicht, daß eine altersgemäße Lebensstandardsicherung dann gegeben sei, wenn das Nettoalterseinkommen nach 40 bis 45 Versicherungsjahren 70 bis 90 % des Nettoarbeitseinkommens betrage. Dieses Ziel ist bis heute nicht erreicht; das Netto-Rentenniveau eines Durchschnittsverdieners betrug im Jahre 1986 nach 40 Versicherungsjahren 63,7 % – erst nach 45 Versicherungsjahren lag es mit 71,6 % recht knapp innerhalb der sozialpolitischen Zielmarge. Eine »gleichgewichtige Entwicklung« von verfügbaren Löhnen und Renten, wie sie mit einer linearen Nettolohnorientierung verfolgt werden soll, würde das

Erreichen einer altersgemäßen Lebensstandardsicherung innerhalb der GRV unmöglich machen.

Entgegen einer verbreiteten Annahme könnte ein Anfang der 90er Jahre ins Auge gefaßter Übergang zur Nettolohnorientierung nicht einmal das gegenwärtige Netto-Rentenniveau halten: Die angekündigte Steuersenkung wird zeitlich vor der Änderung des Rentenanpassungsverfahrens in Kraft treten. Die zwangsläufige Folge ist ein unter den heutigen Stand sinkendes Netto-Rentenniveau, da die durchschnittlichen Nettoarbeits-einkommen der Arbeitnehmer im Jahre des Inkrafttretens der Steuersenkung ausnahmsweise einmal stärker steigen werden als die für die dann noch gültige Rentenanpassungsformel maßgeblichen durchschnittlichen Bruttoarbeitseinkommen. Wird danach dann zu einer reinen Nettolohnorientierung der Renten übergegangen, so würde die alleine infolge der »kalten Progression« wieder steigende durchschnittliche Abgabenbelastung der Aktiven den Renten umgehend anpassungsmindernd in Rechnung gestellt werden; das gesenkte Netto-Rentenniveau würde für alle Zukunft festgeschrieben.

Zum anderen ergeben sich mit einer Änderung des Rentenanpassungsverfahrens Probleme bei der Frage, wie Änderungen in der steuerlichen Abgabenbelastung der Erwerbstätigen gemessen werden sollen; beim derzeitigen bruttolohnorientierten Verfahren entstehen diese Probleme nicht. Zwar könnte bei einer Nettolohnorientierung die Änderung der Abgabenbelastung eines durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmers herangezogen werden, doch würden bei einem solchen Vorgehen einer niedrigen Rente bei deren Anpassung Steuerbelastungen in Rechnung gestellt werden, die ein vergleichbarer, unterdurchschnittlich verdienender Arbeitnehmer eben nicht hat.

Zu welch absurdem Folgen eine lineare Nettolohnorientierung bei Rentenberechnung und -anpassung führt, zeigt folgender Fall: Sollte die Politik schließlich eines Tages gewillt und in der Lage sein, die verteilungspolitisch begründete Forderung nach Erhöhung des Spitzensteuersatzes umzusetzen, so hätte dies eine Erhöhung der durchschnittlichen Steuerbelastung und damit gleichzeitig eine Verminderung des nettolohnbezogenen

Rentenanpassungssatzes zur Folge; Steuererhöhungen für Millionäre würden automatisch die Einkommensposition der Rentner verschlechtern – ein zweifellos paradoxes Ergebnis. Aus den genannten sozial- und verteilungspolitischen Gründen ist ein Übergang zur reinen Nettolohnorientierung der Renten nicht vertretbar.

#### *5.4.5 Zentrale Aufgabe einer Strukturreform: Bekämpfung der Altersarmut*

Mit ihrem Prinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit gewährleistet die gesetzliche Rentenversicherung nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen eine den Lebensstandard absichernde Rente: Vorausgesetzt werden eine lebenslange, ununterbrochene versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit auf Vollzeitbasis (mindestens 40 Versicherungsjahre) und ein zumindest durchschnittliches Arbeitseinkommen. Bezogen auf den Versichertenrentenbestand (Altersruhegelder und EU-Renten) der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung von Anfang 1987 wurden diese Voraussetzungen von nur rund 46 % der Männer und ganzen 4,4 % der Frauen uneingeschränkt erfüllt, während 19 % der Männer und 84 % (!) der Frauen beide Voraussetzungen nicht erfüllten. An dem die Rentenformel prägenden gesellschaftlichen Leitbild des lebenslang vollerwerbstätigen Durchschnittsverdiener »scheitern« fast alle Frauen – aber auch erstaunlich viele Männer.

So bedeutend die Beibehaltung des bruttolohn- und beitragsbezogenen Versicherungsprinzips ist, so wenig entsprechen die aus seiner rentenpolitischen »Verabsolutierung« resultierenden Sicherungslücken unserem Verständnis einer solidarischen Alterssicherung für die gesamte Bevölkerung. Alterssicherungspolitik muß mehr sein als die Fortschreibung der ungleichen Erwerbs- und Einkommenschancen sowie der Differenzierungs- und Sanktionsmechanismen des Arbeitsmarktes: Die Rentenversicherung muß sich verantwortlich erklären für das

Problem der Altersarmut. Neben dem erforderlichen Ausbau von Rentenversicherungspflicht und Rentenversicherungsschutz bedeutet dies für die Strukturreform vor allem: Entfristung der sogenannten ›Rente nach Mindesteinkommen‹ sowie Einführung einer bedarfsorientierten Mindestrente, die das Versicherungsprinzip ergänzt und im Unterschied zur Rente nach Mindesteinkommen ausschließlich aus Steuermitteln des Bundes zu finanzieren ist. Das Ziel einer Entfristung der Rente nach Mindesteinkommen, die sich gegenwärtig nur auf Pflichtbeitragszeiten vor 1973 auswirkt, besteht darin, auch nach 1972 liegende Zeiten geringen Arbeitsentgelts rentenmäßig so zu bewerten, als ob wenigstens 75 % des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten erreicht worden wäre; aber selbst bei Umsetzung dieser Forderung bedürfte es bei einer lebensdurchschnittlichen Entgeltrelation von 75 % einer Versicherungszeit von rund 35 Jahren, um im Alter nicht auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen zu sein. Solange derartige, vergleichsweise kontinuierliche Versicherungsverläufe gerade von vielen Frauen nicht nachgewiesen werden können, sind ergänzende Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut notwendig. Dies muß Aufgabe einer bedarfsorientierten, zu geringe Alterseinkommen aufstockenden Mindestrente sein.

Grundgedanke einer bedarfsorientierten Mindestsicherung (die nicht mit den wirtschaftsliberalen Grundsicherungsmodellen zu verwechseln ist, die die Sozialversicherung ersetzen wollen) ist es, die Bewältigung des Problems von Verarmung und Ausgrenzung wieder in diejenigen Institutionen »zurückzuholen«, die für die Sicherung bei dem betreffenden Lebensstatbestand zuständig sind. Armut soll wieder »eingegrenzt«, die Sozialhilfe von ihrer Rolle eines Lückenbüßers für Mängel im sozialen Sicherungssystem soweit wie möglich befreit werden. Durch die Grundsicherung soll erreicht werden, daß bestehende Versicherungsleistungen, die – bei Berücksichtigung anderer Einkommen (Einkommensanrechnung) – unter dem Grundsicherungsniveau liegen, auf dieses *aufgestockt* werden. Dieser Aufstockungsbetrag ist nachrangig. Auf diese Weise wird eine quasi automatische Absicherung der betroffe-

nen Personen *innerhalb* des jeweils zuständigen Sicherungszweiges erreicht. Die Dunkelziffer jener, die Anspruch auf Ergänzung aus der sozialen Grundsicherung haben, diese aber aus unterschiedlichen Gründen nicht geltend machen, würde damit gegen null gehen. Die Ergänzung der versicherungs- und beitragsförmig gestalteten Sozialleistungssysteme durch die Einbeziehung eines bedarfsbegründeten Sockels entlastet die Sozialhilfe und schafft ihr Raum, sich auf die Bewältigung persönlich-individueller Notlagen zu konzentrieren. Oberhalb der Grundsicherung liegen wie bislang die einkommens- und beitragsbezogenen Versicherungsleistungen. Bedarfsorientiert heißt, daß die Leistungen nur dann gewährt werden, wenn der Bedarf nicht durch anderweitiges Einkommen und (verwertbares) Vermögen gedeckt werden kann. Allerdings soll im Unterschied zur bisherigen Praxis der Kreis unterhaltpflichtiger Personen (auf Ehepartner einerseits und Eltern minderjähriger, unverheirateter Kinder andererseits) eingeschränkt werden. Die Leistungen der Grundsicherung sollen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Sie werden im Auftrag des Bundes durch die jeweils zuständigen Institutionen erbracht. Die Rentenaufstockung nach dem Konzept der bedarfsorientierten Mindestrente ist keine Ideallösung; sie trägt allerdings der Tatsache Rechnung, daß die erforderlichen Langfristmaßnahmen, die sowohl innerhalb wie außerhalb des Systems der Rentenversicherung zu ergreifen sind, ihre Wirkungen nur zeitverzögert entfalten können.

Sozialpolitik wird allerdings in ihrem Handlungsspielraum überfordert, wenn sie nur auf die Herrschaft der Ökonomie reagiert und versucht, deren Defizite nachträglich auszugleichen. Armutsbekämpfung aber darf sich an der sozialstaatlichen Gestaltung der Ökonomie nicht vorbeidrücken; Abbau der Arbeitslosigkeit und Verallgemeinerung des Arbeitsmarktzugangs, Verteidigung und Ausbau des Normalarbeitsverhältnisses, Verbesserung der Berufschancen von Frauen, Verringerung der Lohnunterschiede – all dies sind unverzichtbare Handlungsfelder, um in Zukunft Altersarmut zu verhindern und die Rentenversicherung auf eine stabilere Basis zu stellen.

#### *5.4.6 Die betriebliche Altersversorgung bildet keine Alternative zur lebensstandardsichernden Rentenversicherung*

Einen zentralen Eckpfeiler der rentenpolitischen Zukunftsdiskussion bildet die Hoffnung, Ausbau und Erhöhung des Verbreitungsgrades der betrieblichen Altersversorgung (BAV) in der Privatwirtschaft könnten Kürzungen im Bereich der GRV kompensieren – und damit das gegenwärtige Alterssicherungsniveau nicht nur halten, sondern eventuell zukünftig sogar noch erhöhen. Eine derartige Umorientierung der Alterssicherungspolitik wäre allerdings vor allem aus folgenden Gründen fatal: Setzen wir ein gleiches Sicherungsniveau voraus, so ergeben sich aus einer Verlagerung der Gewichte zwischen GRV und BAV gesamtwirtschaftlich keinerlei Kosteneinsparungen – und Finanzierungsprobleme werden auch nicht etwa dadurch leichter lösbar, daß sie auf die einzelbetriebliche Ebene verlagert werden. Will man den Unternehmenssektor in Zukunft stärker an der Finanzierung der Alterssicherung beteiligen, so kann dieses Ziel mit einiger Aussicht auf Erfolg nur »flächen-deckend« sowie unter Anlegung einheitlicher, nicht nach einzelbetrieblichen Kräfteverhältnissen varierender Belastungskriterien geschehen.

Zum anderen ist aber auch zu bedenken, daß alle vorhandenen Modelle betrieblicher Altersversorgung auf der Leistungsseite sehr viel restriktiver ausgestaltet sind als die GRV; wer bereits als Rentenversicherter aufgrund eines diskontinuierlichen Erwerbsverlaufs und geringen Verdienstes nur eine geringe Rente bezieht und damit versorgungsmäßig zu den Problemfällen zählt, der wird erst recht durch die noch viel weiteren Maschen der BAV hindurchfallen. Nicht ohne Grund sind es hauptsächlich Frührentner, Frauen, geringer qualifizierte Arbeitnehmer, Beschäftigte aus unterdurchschnittlich entlohnten Berufsgruppen oder aus Betrieben mit geringem Lohnniveau sowie Teilzeit- und Kurzfristbeschäftigte, die durch die BAV gar nicht oder nur weit unterdurchschnittlich

erfaßt werden. Die Leistungskriterien der BAV tragen demnach zu einer Verstärkung der Verteilungsdisparitäten im Alter bei. An der Notwendigkeit, bestehende Sicherungslücken innerhalb des Systems der GRV schließen zu müssen, kann also auch ein Ausbau der BAV nicht vorbeiführen.

#### *5.4.7 Ohne eine Harmonisierung der Alterssicherungssysteme bleibt die Strukturreform Stückwerk*

Bevor sich die gegenwärtige Alterssicherungspolitik mit Akribie allein einer Änderung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung zuwendet, besteht Handlungsbedarf auch und gerade bezüglich der Harmonisierung der Alterssicherungssysteme – also hauptsächlich zwischen GRV und Beamtenversorgung. Denn wenn die Alterssicherung infolge demographischer Strukturveränderungen vor große Schwierigkeiten gestellt wird, dann folgt hieraus zwingend – eben wegen der Abhängigkeit beider Systeme von der Finanzierung aus dem jeweiligen Sozialprodukt –, daß zwischen Rentenversicherung und Beamtenversorgung eine grundsätzliche Lasten- und Leistungsge rechtigkeit gegeben sein muß. Dieser Sachverhalt begründet vor allem zwei Forderungen: die Linearisierung des Steigerungssatzes in der Beamtenversorgung sowie die Beteiligung der Beamten an den Kosten ihrer Alterssicherung.

Die Forderung nach Linearisierung des Steigerungssatzes entspricht zum einen dem Gleichbehandlungserfordernis innerhalb der Beamtenversorgung, wonach längere Dienstzeiten auch ein höheres Versorgungsniveau garantieren müssen, und sie entspricht dem Harmonisierungserfordernis zwischen Rentenversicherung und Beamtenversorgung. Die derzeitige Regelung, wonach eine gleiche Zahl von Dienst- bzw. Versicherungsjahren bemerkenswert unterschiedliche Wirkungen auf die Berechnung des Sicherungsniveaus im Alter hat, ist angesichts der derzeit diskutierten Zukunftsszenarien sozial- und alterssicherungspolitisch nicht länger vertretbar.

Haupteinnahmequelle der GRV bilden mit rund 80 % die Beitragszahlungen; im Unterschied hierzu erfolgt die Finanzierung der Beamtenversorgung aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Einmal angenommen, die Beamtenversorgung würde hier und heute auf eine Beitragsfinanzierung umgestellt werden, so belief sich der erforderliche Beitragssatz auf weit über 36 % (GRV: 18,7 %). Diese Relationen verdeutlichen, daß Finanzierungs-Diskussionen der Alterssicherung keineswegs auf die GRV beschränkt werden können – und sie zeigen auch, daß die Probleme in der GRV keineswegs am stärksten ausgeprägt sind. Nur weil die Beamtenversorgung über allgemeine Haushaltssmittel – und nicht, wie die GRV, über einen Sonderhaushalt – abgewickelt wird, sind die potentiellen Belastungen dort weniger sichtbar. Die schrittweise Einführung eines Versorgungsbeitrages der Beamten bis zur Höhe des Arbeitnehmer-Anteils zur Rentenversicherung würde einen tragenden Gedanken der Alterssicherung verwirklichen: die Beteiligung aller Erwerbstätigen an der Finanzierung ihrer Alterssicherung innerhalb des jeweiligen Systems sowie die Beteiligung aller Gesicherten an den zukünftig zu erwartenden Belastungen. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, daß die niedrige Nettoeinkommensposition der Beamten im einfachen und mittleren Dienst eine Belastung durch Versorgungsbeiträge nicht zuläßt. Um bei diesen Gruppen eine sozialpolitisch unakzeptable Veränderung des Nettoeinkommens zu vermeiden, müssen bei Erhebung des Versorgungsbeitrags hier die Bruttoeinkommen entsprechend angehoben werden.

#### *5.4.8 Finanzierungsalternativen: Erhöhung des Bundeszuschusses und Einführung eines Wertschöpfungsbeitrages der Arbeitgeber*

Außer über Beiträge finanziert sich die Rentenversicherung durch einen Zuschuß des Bundes; dieser Bundeszuschuß ist zum einen Ausdruck der Tatsache, daß es verteilungspolitisch

ungerechtfertigt wäre, die Vielzahl der der GRV übertragenen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben alleine über Beiträge zu finanzieren, und zum anderen ist er Ausdruck der allgemeinen Sicherungsfunktion, die der Bund für die Leistungsfähigkeit und Stabilität der Rentenversicherung zu übernehmen hat. Mit der Rentenreform von 1957 wurde die Höhe des Bundeszuschusses auf 31,9 % der Rentenausgaben festgelegt; da seine seitherige Entwicklung allerdings nicht an die Ausgaben der Rentenversicherung, sondern an die Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte gebunden ist, betrug sein Anteil an den Rentenausgaben zuletzt (1986) nur noch 17,7 %.

Soll die Rentenversicherung auch unter schwierigen Rahmenbedingungen funktionsfähig bleiben, muß der Bund aus Verteilungs-, sozial- und gesellschaftspolitischen Gründen zur Bewältigung der Probleme beitragen und seinen entsprechenden Finanzierungsverpflichtungen nachkommen: Spätestens also ab Beginn der »kritischen« Jahre um 2010 muß der Anteil des Bundes an den Rentenausgaben 30 % erreicht haben. Seine Entwicklung ist im Rahmen der Reform an die Rentenausgaben sowie den Beitragssatz zur Rentenversicherung zu binden.

Der zentrale Ansatzpunkt, um die Aufbringung derart erhöhter Finanzmittel für die Alterssicherung gewährleisten zu können, ist die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit; alleine ihre fiskalischen Kosten belaufen sich gegenwärtig auf 50 bis 60 Mrd. DM jährlich (Steuer-/Beitrags-Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben der Gebietskörperschaften/Sozialversicherungsträger). Vollbeschäftigungspolitik ist somit Grundlage auch und gerade einer sozial akzeptablen Alterssicherungspolitik. Zur Bewältigung erhöhter finanzieller Anforderungen an den Bundeshaushalt tragen aber auch die auslaufenden Kriegsfolgelasten (1985 rd. 17 Mrd. DM) bei. Und schließlich wird auch die Frage nach Umschichtungen innerhalb des Bundeshaushalts von den politischen Entscheidungsträgern jedes Haushaltsjahr erneut zu beantworten sein.

Obwohl es in der anstehenden politischen Auseinandersetzung um die Reform der Alterssicherung vordringlich auf eine deutliche Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversiche-

rung ankommt, darf dies nicht zu einer Hintenanstellung der Forderung nach einem alternativen wertschöpfungsbezogenen Arbeitgeberbeitrag führen.

Bei dieser Forderung geht es allerdings nicht um eine auf-kommensneutrale Ersetzung des bisherigen lohnbezogenen Arbeitgeberbeitrages, sondern um dessen Ergänzung durch einen wertschöpfungsbezogenen Beitrag – nur so macht der Wertschöpfungsbeitrag einen finanziierungs- und verteilungspolitischen Sinn. Da sich ein derartiger Beitrag an der tatsächlichen, einzelwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen bemessen soll (in die Bemessungsgrundlage »Wertschöpfung« würden die Lohnbestandteile, die bereits vom lohnbezogenen Arbeitgeberbeitrag erfaßt werden, nicht eingehen), würden vor allem jene Unternehmen zusätzlich zur Finanzierung herangezogen, die kapitalintensiv produzieren und/oder hohe Gewinne erwirtschaften. Auf der anderen Seite wäre die zusätzliche Belastung derjenigen Unternehmen vergleichsweise gering, die lohnintensiv produzieren oder die sich in einer schlechten wirtschaftlichen Lage befinden. Der Unternehmenssektor insgesamt hat allerdings höhere Aufwendungen für die Rentenversicherung zu leisten, als dies unter sonst unveränderten Bedingungen der Fall wäre.

#### *5.4.9 Zukünftige Gestaltung des Übergangs in den Ruhestand*

Von besonderer Bedeutung für die Finanzierbarkeit der Rentenversicherung ist die Erwerbsquote bei den älteren Arbeitnehmern, denn das durchschnittliche Ruhestandsalter beeinflußt sowohl die Ausgabenseite als auch die Einnahmenseite. Je früher der Austrittszeitpunkt aus dem Arbeitsleben einsetzt, um so höher wird die Zahl der Rentner, um so länger wird die Rentenbezugsdauer und um so geringer wird die Zahl der Beitragszahler. Bei einem späten Austrittszeitpunkt gilt das Gegenteil. Da liegt die Forderung nahe, die gesetzlichen Alters-

grenzen in der Rentenversicherung nach oben zu schieben, um die Finanzlage zu stabilisieren. Eine nähere Analyse der Entwicklung des Rentenzugangsalters lässt jedoch erkennen, daß der durchschnittliche Ruhestandsbeginn mehr von der Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsentwicklung bestimmt wird als von den gesetzlichen Altersgrenzen. In den letzten zehn Jahren ist das durchschnittliche Rentenzugangsalter im Schnitt deutlich gesunken. Ausschlaggebend für diese Vorverlagerung des Ruhestandsbeginns war der Druck der Massenarbeitslosigkeit insbesondere auf die älteren Arbeitnehmer. Durch Frühpensionierungen, durch die hohe Inanspruchnahme des Arbeitslosenruhegelds und der Altersgrenze von 60 Jahren für Schwerbehinderte und Frauen scheiden viele Arbeiter und Angestellte frühzeitig aus dem Arbeitsleben aus. In vielen Fällen handelt es sich hierbei um eine versteckte Arbeitslosigkeit; die Rentenversicherung trägt einen Teil des Beschäftigungsrisikos. Auch das hohe Niveau an (überwiegend frühzeitig bezogenen) Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten wird durch die Arbeitsmarktlage beeinflußt.

Bei einer Entspannung des Arbeitsmarktes dürfte es insofern zu einem schnellen und freiwilligen Wiederanstieg der altersspezifischen Erwerbsquoten kommen, ohne daß es dafür gesetzlicher Veränderungen der Altersgrenzen bedarf. Das Rentenalter in der Bundesrepublik ist nach oben hin flexibel: Es kommt auf die ArbeitskräfteNachfrage und die Bereitschaft der Unternehmen an, solche Arbeitsplätze einzurichten, die altersgerecht sind und den älteren Arbeitnehmern die Möglichkeit geben, auf eigenen Wunsch auch länger im Arbeitsleben zu verbleiben. Soll die hohe Rate der Frühinvalidität gesenkt werden, so bedarf es darüber hinaus einer effektiven betrieblichen Humanisierungs- und Gesundheitspolitik. Es ist geradezu widersinnig, nur die Frage der gesetzlichen Altersgrenze zu thematisieren, die sozialen, finanziellen und arbeitsmarktpolitischen Folgen der Frühinvalidität aber weiterhin zu vernachlässigen.

Vollbeschäftigung ist Voraussetzung für ein freiwilliges Anheben des Rentenzugangsalters. Eine zwangsweise Herauf-

setzung des Ruhestandsalters durch Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen oder durch Verschärfung der Zugangs- und Anspruchsvoraussetzungen würde im Zustand der Unterbeschäftigung die Arbeitslosigkeit verschärfen und dementsprechend die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit erhöhen.

Die Einführung versicherungsmathematischer Abschläge beim Bezug vorzeitiger Altersrenten halten wir für einen völlig untauglichen und sozial unakzeptablen Weg, um zu einer finanziellen Entlastung der Rentenversicherung zu kommen. Die Möglichkeit, bei Erwerbsunfähigkeit, Schwerbehinderung oder nach einjähriger Arbeitslosigkeit vorzeitig in den Ruhestand gehen zu können, steht und fällt mit der Gewährleistung eines ausreichenden Versorgungsniveaus im Alter. Versicherungsmathematische Abschläge würden aber zu erheblichen Rentenkürzungen führen und gefährden die Lebenslage aller, die vor Beginn der Regelaltersgrenze ihre Erwerbstätigkeit aufgeben müssen oder wollen. Altersarmut würde sich zuspitzen. Eine versicherungsmathematische Rentenberechnung zerstört die Grundlagen der Sozialversicherung. Auch hierbei gilt, daß durch rentenrechtliche Manipulationen das Problem der Erwerbstätigkeit im Alter nicht gelöst werden kann. Der Schlüssel zu einer freiwilligen Anhebung des Rentenzugangsalters liegt bei den Betrieben und Unternehmen, bei der Quantität und Qualität der Arbeitsplätze. Es ist dringend an der Zeit, daß sich die sozialpolitischen Energien auf die Schaffung und Gestaltung von Arbeitsplätzen konzentrieren.

#### *5.4.10 Eine Privatisierung der Altersvorsorge bringt den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen nur Nachteile*

Sich abzeichnende Finanzbelastungen lassen sich – entgegen interessierten Behauptungen aus marktliberaler Sicht – auch durch eine Privatisierung der Alterssicherung nicht umgehen oder auch nur besser bewältigen. Auch bei privaten Vorsorge-

formen müssen die im Erwerbsleben stehenden Primäreinkommensbezieher Einkommens- und damit Güteransprüche auf die Nicht-Erwerbstätigen übertragen. Ein gesamtgesellschaftlich unverändertes Vorsorgeneveau vorausgesetzt, bleiben etwa beim Übergang von der Sozialversicherung zur privaten Lebensversicherung die volkswirtschaftlichen Kosten unverändert; an die Stelle der dem Solidargedanken folgenden einheitlichen Sozialversicherungsbeiträge würden risikobezogene Prämien treten, die keineswegs das Belastungsniveau, wohl aber die personelle Belastungsstruktur gravierend verschieben würden. Da bei den Privatversicherungen der Solidarausgleich fehlt, würden gerade jene Personen finanziell am stärksten belastet, die aufgrund ihres Geschlechts, ihres Alters oder ihrer Berufssituation die höchsten Risiken tragen, während die »guten Risiken« mit einer Entlastung rechnen könnten.

So wenig durch einen Übergang zur Privatversicherung das gesamtwirtschaftliche Belastungsniveau verringert werden kann, so aussichtslos ist es, durch Vermögensbildung spätere Belastungen »vorzufinanzieren« und damit leichter lösen zu wollen. »Angesparte« Ansprüche auf Güter und Dienstleistungen aus vorausgegangenen Jahren, etwa durch Vermögensbildung oder Kapitaldeckung, kann es gesamtwirtschaftlich nicht geben – Wertpapiere oder Sparkonten lassen sich nicht »aufessen«. Die ältere Generation kann nur dann Ansprüche auf das laufende Sozialprodukt realisieren, wenn die erwerbstätige Generation den entsprechenden Anteil der von ihr erzeugten Wertschöpfung abtritt. Diese »Abtretung« erfolgt heute im Wege von Steuern und Sozialabgaben; bei privatisierter Vorsorge würde sie z. B. in Form des Erwerbs von Kapitalanteilen seitens der jüngeren Generation erfolgen, welche von der älteren Generation sukzessive veräußert werden müssten. Steigt allerdings der Anteil älterer Menschen – und genau dies ist Konsens aller Modellrechnungen – und damit auch der Anteil derjenigen, die zur Lebenslagesicherung Vermögen veräußern müssen, während gleichzeitig die Zahl der jüngeren Kaufwilligen oder -fähigen sinkt, so hat dies drastische Wertänderungen zu Lasten der älteren Generation zur Folge: Der realisierbare

Preis für die überlebensnotwendigen Vermögensveräußerungen sinkt. Zurückhaltend formuliert ist private Vorsorge als gesellschaftliches Alterssicherungskonzept zumindest ebenso riskant wie die heutige Umlagefinanzierung – und dies, ohne die notwendigen Elemente sozialen Ausgleichs auch nur ansatzweise aufweisen zu können.

## 5.5 Angriff auf die soziale Krankenversicherung – Für eine alternative Strukturreform im Gesundheitswesen

### *Allgemeine Einschätzung*

Die geplante »Strukturreform im Gesundheitswesen« soll 14,5 Mrd. DM der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung einsparen. Im Text des Bundesarbeitsministeriums heißt es, die Hälfte dieser Einsparungen solle zu einer Beitragssenkung um einen Prozentpunkt führen, die andere Hälfte solle für neue Aufgaben verwendet werden. Es kann hier noch nichts darüber gesagt werden, mit welchen Modifikationen im einzelnen das Konzept realisiert wird. Die Rede zu dessen Präsentation im Deutschen Bundestag eröffnete der Bundesarbeitsminister mit dem Satz: »Wir haben es geschafft: Die Weichen für eine solidarische Erneuerung unserer Krankenversicherung sind gestellt.« Im wesentlichen geht es aber darum, den Beitragssteigerungen der Krankenkassen dadurch zu begegnen, daß man die Ausgaben einschränkt, die Versicherten belastet und die verschiedenen Ursachen des Problems weiter bestehen läßt bzw. sogar (direkt oder indirekt) verstärkt. Sieht man einmal von neokonservativen Verschärfungen und populistischen Verzierungen ab, so handelt es sich im Prinzip um den bislang gravierendsten Markstein auf dem Weg der sogenannten Kostendämpfungsgesetze, der seit 1977 von den »Machern« um den Kanzler Helmut Schmidt eingeschlagen wurde. In unseren Memoranden haben wir frühzeitig darauf hingewiesen, daß hier nicht nur das falsche Ziel angestrebt wird – Ausgaben statt Wirksamkeit (Effizienz) –, sondern dieses auch zwangsläufig verfehlt werden muß.

Ohne die Zerrüttung der sozialen Sicherung im Krankheitsfall lassen sich die Finanzierungsschwierigkeiten des Gesundheitssystems nur durch konsequente Reformpolitik auf ein erträgliches Maß herabmildern. Die Konsequenz des derzeitigen Gesetzesvorhabens liegt jedoch einzig in der Rigorosität, mit der soziale Lebenslagerisiken individualisiert und vermarktet werden sollen.

Erklärtes Ziel dieser – ebenso wie der vorherigen – Vorhaben zur Kostendämpfung ist die *Beitragsstabilität bzw. -senkung*. Betrachtet man daher zunächst einmal die Dynamik der Finanzentwicklung in den gesetzlichen Krankenkassen auf der Ausgaben- und der Einnahmeseite, zeigt sich folgendes:

In den steigenden *Ausgaben* für Gesundheitssicherung und Krankenversorgung drückt sich kein überzogenes Versorgungsniveau aus. Die wichtigsten Faktoren sind vielmehr Ergebnis erstens der Entwicklung eines Krankheitsspektrums, auf das das Gesundheitswesen völlig unzureichend eingestellt ist. Als Beispiel sei nur das enorme Problem der chronischen Erkrankungen genannt. Zweitens ist der hohe finanzielle Aufwand nicht in erster Linie Zeichen eines überhohen Standards, den man bei entsprechend propagierter oder erzwungener Askese gefahrlos »zurückstutzen« kann. Es besteht keine »Überversorgung«, sondern eine *Fehlversorgung*: Übermäßigen Angeboten (z. B. im diagnostischen Bereich und bei Arzneimitteln) stehen erhebliche Defizite (z. B. in der medizinischen und pflegerischen Qualität, in der Psychiatrie usw.) gegenüber. *Gefordert ist nicht Abbau, sondern Umorientierung*. Die erhebliche Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen ist keine Art von »Luxuskonsum«, sondern im wesentlichen die Folge langandauernder Nichtberücksichtigungen der menschlichen Lebensqualität und Gesundheit bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Gesellschaft. Drittens ist die Dynamik der Ausgabenentwicklung entscheidend geprägt durch die grundlegende Struktureigenschaft des Gesundheitswesens: Dieses ist zu wesentlichen Teilen ein privatwirtschaftlich ausgenutzter »Selbstbedienungsladen« auf der Basis solidarischer Finanzierung.

Was die *Einnahmeseite* angeht, so wird das Problem sehr deutlich, wenn man sich vor Augen hält, daß bei der fast völligen Beitragsfinanzierung der Krankenkassen, deren Finanzierung von zwei Faktoren abhängt: der *Lohnhöhe und Beschäftigung*. Die Einnahmesituation verschlechterte sich also als unmittelbare Folge der Massenarbeitslosigkeit und der relativen Verteilungsverluste bei den Löhnen und Gehältern. Wenn sich die Inanspruchnahme der Leistungen nicht ebenfalls (vergleichbar dem privaten Konsum) diesen Faktoren angepaßt hat, dann hat das einen einfachen Grund: Durch rückläufige Beschäftigung und stagnierendes Einkommen werden weder die gesundheitlichen Belastungen eines Menschen abgebaut noch werden seine Krankheiten geheilt oder gelindert. Sofern also die Gesundheitsleistungen nicht verbilligt und/oder effizienter werden, folgt aus diesem Sachverhalt zwingend eine sich öffnende Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen. Hier wird die gesundheitspolitische Unsinnigkeit der herrschenden Strategie einer grundlohn- bzw. einnahmorientierten Ausgabenpolitik im Gesundheitswesen offenbar. Gesundheitsausgaben sind am *Bedarf* (d. h. dem Bedarf der Versicherten und nicht dem der Anbieter) und nicht an der Grundlohnentwicklung zu orientieren. Das seit Mitte der siebziger Jahre herrschende Konzept der »Einnahmorientierung« ist faktisch nichts anderes als der Versuch, den Druck, den die industrielle Reservearmee auf die Löhne ausübt, auch auf die Gesundheitssicherung der Arbeitnehmer zu verlängern. Selbst unter den Bedingungen der erheblichen Mängel im Gesundheitswesen würde eine energische Reduzierung der Arbeitslosigkeit die Einnahmen der Krankenkassen in einem Maße stärken, daß auf absehbare Zeit für die Stabilität der Beiträge gesorgt wäre und erhebliche Mittel für gezielte Verbesserungen frei würden.

Die Haushalte der gesetzlichen Krankenversicherungen (GKV) sind inzwischen zu einem Medium gesamtwirtschaftlicher Umverteilungsstrategien des Bundes geworden. Subjektiv sicherlich aufrichtige Sparbemühungen beispielsweise einzelner Krankenkassen werden in dieser Richtung instrumentalisiert. So haben schon in der Vergangenheit die Bundesregierungen

den Krankenkassen erhebliche Einnahmeansprüche gegenüber den Rentenversicherungsträgern und der Bundesanstalt für Arbeit gekürzt, um sich selbst vom Druck auf Bundeszuschüsse zu entlasten. Ohne diese Taktik der »Verschiebebahnhöfe« würden der GKV jährlich schätzungsweise 15 Mrd. DM zusätzlich zufließen.

Auch der jetzt vorliegende Gesetzesentwurf enthält wieder diese Strategie der Entlastung des Bundes: Die längst überfällige Sicherung bei Pflegebedürftigkeit wird nun in Ansätzen begonnen. Aber sie wird nicht steuerfinanziert, sondern den Krankenversicherungen aufgebürdet, die sie durch Streichungen und Selbstbeteiligungen finanzieren sollen. Es erfolgt eine Umverteilung von den Kranken auf die Schwer- und Schwerpflegebedürftigen; in der Sprache des Sozialministers entsteht »eine neue Balance zwischen Solidarität und Eigenverantwortung«! Solidarausgleich? Es findet noch nicht einmal ein risikobezogener Finanzausgleich zwischen den einzelnen Kassen und Kassenarten statt. Der Beitrag von Versicherten, die Arbeiter sind und die in Krisenregionen mit hoher Arbeitslosigkeit, niedrigen Löhnen und überdurchschnittlichem Krankheitsrisiko wohnen, liegt um fünf Prozent des Bruttolohns höher als der Beitrag in Kassen mit »guten Risiken«.

### *Zum Gesetzesvorhaben im einzelnen*

Die Bedeutung des Gesetzesvorhabens beschränkt sich nicht auf die ökonomische Umverteilung. Aber hier wird sein arbeitnehmerfeindlicher Charakter besonders sichtbar: Von den vorgeblichen Einsparungen sollen (vgl. Übersicht 4) etwa 8 Mrd. DM unmittelbar durch Leistungskürzungen und Belastungen der Versicherten aufgebracht werden. Bei den Leistungserbringern sind 5,8 Mrd. DM angegeben. Nun ist es schon eine sonderbare »neue Balance«, wenn jeweils den chronisch-kranken älteren Sozialversicherten (als Hauptbelasteten) ebenso wie der Pharmazeutischen Industrie etwas abgenommen wird. Schlicht demagogisch sind diese rechnerischen Gegenüberstellungen jedoch allein schon aufgrund der völlig unterschiedli-

## Übersicht 4: Offizielle Bilanz der „Strukturreform“

I) Leistungskürzungen und Belastungen der Versicherten	Mio. DM
– Wegfall des Sterbegeldes .....	1 100
– Zuzahlung zum Zahnersatz (50 % der Behandlungs- und – bislang – 60 % der Materialkosten) .....	2 600
– Einschränkung bei Kieferorthopädie (Indikation) .....	200
– Selbstbehalt bei Abbruch von kieferorthopädischer Behandlung ..	70
– Neue Festbeträge für Brillen (keine Zahlung von Gestellen) .....	700
– Kontaktlinsen nur im Rahmen des Aufwandes für Brillen .....	75
– Festbeträge für Heil- und Hilfsmittel (u. a. Massage) .....	260
– Festbeträge für Hörgeräte .....	170
– Halbierung der Zuschüsse für Kuren .....	200
– Ausschluß unwirtschaftlicher Arzneimittel (Negativliste) .....	300
– Ausschluß bestimmter Heil- und Hilfsmittel .....	215
– Einschränkungen bei Fahrtkosten (Taxi usw.) .....	800
– Einschränkungen von Kostenübernahme bei Behandlung im Ausland .....	150
– Festbeträge für wirkstoffgleiche Arzneimittel (nur der Preis des billigsten Präparates wird von der Kasse getragen) .....	800
– Erhöhung der Zuzahlung bei Arzneimitteln von 2 auf 3 DM je Verordnung .....	400
<i>Leistungskürzungen und Belastungen der Versicherten insgesamt</i> .....	8 040
II) Einsparungen bei den Leistungserbringern	
– Umstellung der Handelsspanne der Apotheken von Prozent- auf Festbeträge .....	400
– Veränderung der Kassenrabatte bei den Apotheken .....	200
– „Solidarbeitrag“ der Arzneimittelhersteller (allgemeine Preissenkung um 10 %) .....	1 700
– Abbau von Verweildauer und Fehlbelegung in Krankenhäusern ..	1 500
– Einspareffekte durch die „Kumulation der dynamischen Wirkung der Maßnahmen“ .....	2 000
<i>Einsparungen bei Leistungserbringern insgesamt</i> .....	5 800
III) Neue Leistungen für die Versicherten	
– Zahnärztliche Vorsorgeuntersuchung und Gruppenprophylaxe ..	525
– Gesundheits-Check-ups für bestimmte Altersgruppen .....	200
– Förderung der häuslichen Pflege .....	6 470
– Bonus bei Inanspruchnahme zahnärztlicher Prophylaxe .....	nicht
– Beitragsrückerstattung bei Nicht-Inanspruchnahme .....	quantifi- zierbar

chen Verbindlichkeit: Die Kürzungen und Mehrbelastungen werden gesetzlich bis ins Kleinste festgelegt, sie sind damit verbindlich. Im Unterschied dazu handelt es sich bei dem überwiegenden Teil der angeblichen Einsparungen bei den Leistungserbringern entweder um vage Absichten mit unklaren Realisierungschancen (»Solidarbeitrag« der Arzneimittelhersteller 1,7 Mrd. DM) oder um völlig ungedeckte Phrasen (»die Kumulation der dynamischen Wirkungen der Maßnahmen« ca. 2,0 Mrd. DM) oder gar um Effekte, die unter gegebenen Bedingungen und ohne Flankierungen von den Anbietern in Form von Qualitätsverschlechterung auf die Patienten abgewälzt werden (»Abbau von Verweildauer und Fehlbelegung« in Krankenhäusern 1,5 Mrd. DM). Zieht man diese Summe einmal ab, dann verbleiben ganze 400 Mio. DM.

### *Kürzungen, Zuzahlung und Beitragsrückgewähr*

Ohne die Einsparungen durch die geplanten Festbeträge werden die Versicherten mit über 6 Mrd. DM allein durch die Kürzung und Ausgrenzung von Leistungen und Zuzahlungsregelungen belastet. Die Bundesregierung will dies mit einer einprozentigen Beitragssenkung verrechnet wissen. Diese Senkung ist aber schon unwahrscheinlich, wenn man nur die Fiktion der Einsparungen und »Solidarbeiträge« der Leistungsanbieter, die ja die Deckung sein sollen, heranzieht. Überdies ist sie nicht zu erwarten, da der bevorstehende konjunkturelle Rückgang die Einnahmen drastisch verschlechtern wird. Aber selbst im unwahrscheinlichen Falle der Beitragssenkung bliebe den Versicherten insgesamt ein Defizit von mehreren Milliarden DM. Insbesondere die Streichung des Sterbegeldes (durchschnittlich etwa 3 500 DM) und die erheblichen Zuzahlungen beim Zahnersatz sind so gravierend, daß wahrscheinlich nun zusätzlich zur GKV noch private Versicherungen abgeschlossen werden müssen. Das dürfte auch beabsichtigt sein.

Die Selbstbeteiligungen (die z. B. bei den gestrichenen Fahrtkosten nun 100 % betragen) sind keine Senkungen, sondern Umverlagerungen der Kosten auf die Versicherten mit dem höchsten Krankheitsrisiko. Unter dem Motto »Solidarität neu

bestimmen« (Blüm) müssen künftig chronisch-kranke, meist ältere Menschen (Sozialrentner) von einem Monatseinkommen ab 1 200 DM für jede Fahrt zum Arzt oder Zahnarzt selbst aufkommen, auch wenn sie gehbehindert sind. Unterhalb der Härtefallgrenze sind – wohl im Zuge der von den Konservativen geforderten Entbürokratisierung! – Nachweise der Bedürftigkeit und der medizinischen Notwendigkeit vorzulegen. Und woher soll ein Rentner mit einem Einkommen von 1 200 DM die 1 000 oder 2 000 DM nehmen, die künftig für Zuzahlungen zum Zahnersatz durchaus fällig werden können?

Eine globale Gegenüberstellung von Beitragsentlastungen und Belastungen durch Kürzung und Zuzahlung verbietet sich auch deshalb, weil die *Belastungen bei den Personengruppen kumulieren, die das höchste Krankheitsrisiko haben*. Dieses ist aufgrund der unterschiedlichen Arbeits- und Lebensbedingungen sozial höchst ungleich verteilt (so beispielsweise die Krankenstände von Arbeitern und Angestellten oder die mehr als doppelt so hohe Frühinvalidität in den Arbeiterrentenversicherungen). Nach einer Berechnung des Wissenschaftlichen Instituts der Ortskrankenkassen entfallen auf nur 10 % der Versicherten mit den höchsten Risiken 35,1 % der ambulanten und 54,1 % der zahnärztlichen Behandlungen, 51,1 % des Medikamentenverbrauchs, 79,4 % der Heil- und Hilfsmittel, 98,6 % des Zahnersatzes und 99,6 % der stationären Behandlung. Das ist die Verteilung der Kürzungen und Zuzahlungen! Durch nichts als durch die Logik dieses »Klassenkampfes von oben« ist es zu begründen, daß die geplanten 6 Mrd. DM Einsparungen auf Kosten der Gruppen gehen, die kräcker sind, ohnehin eine geringere Lebenserwartung haben und den unteren Einkommensgruppen angehören.

Dieses Vorgehen wird komplettiert und verstärkt durch die geplante *Beitragsrückzahlung* bei Nichtinanspruchnahme von Leistungen der Krankenkassen, die schrittweise eingeführt werden soll. Hier wird die Axt am Stamm der Sozialversicherung angelegt. Soweit hier das Solidarprinzip realisiert ist, besteht es vor allem darin, daß Gesunde für die Kosten der Kranken aufkommen. Jetzt sollen umgekehrt die Einnahme-

ausfälle, mit denen Gesundheit und Verzicht auf Inanspruchnahme belohnt wird, zusätzlich aus den Beiträgen der anderen finanziert werden. Erste, sehr vorsichtige Schätzungen rechnen mit einer daraus resultierenden Beitragserhöhung von einem halben Prozentpunkt.

Die geplanten Verschlechterungen sind so gravierend, daß man folgende Verstärkung der *Privatisierungstendenzen* mit Sicherheit erwarten kann: Der Teil der Versicherten mit einem Einkommen über der Versicherungspflichtgrenze, dessen Gesundheitsrisiken zum Abschluß einer Privatversicherung befähigt, wird den gesetzlichen Krankenkassen endgültig verlorengehen. Die verbleibenden Besserverdienenden mit hohen Risiken werden – in einer Art umgekehrter Solidarität – von den Pflichtversicherten subventioniert. Auch das Geschäft mit Zusatzversicherungen (z. B. Zahnersatz) wird aufblühen.

Zusammenfassend: Notwendig ist die Beibehaltung des *Sterbegeldes* sowie der *Kostenübernahme* bei Fahrten zu Behandlungen sowie die volle Kostenübernahme beim Zahnersatz. Dringend nötige und mögliche Kostensenkungen bei Zahnersatzleistungen sind an die Zahnärzte zu adressieren. Durch Standardisierung des Leistungsangebots und transparente Qualitätskontrolle können hier Kürzungen vorgenommen werden, die unmittelbar kostenwirksam sind, ohne das Versorgungsniveau zu senken. Aus gesundheits- und verteilungspolitischen Gründen müssen sämtliche *Zuzahlungsregelungen* entfallen. Hier wurden – z. B. für die Zuzahlungen im Krankenhaus – seitens der Bundesregierungen Versprechungen gemacht, die bereits schon im Referentenentwurf gebrochen werden.

### *Festbeträge*

Etwa weitere 2 Mrd. DM sollen durch die Einführung von Festbeträgen bei Arzneimitteln, Brillen, Hörgeräten, Heil- und Hilfsmitteln eingespart werden. Im Prinzip soll künftig bei therapeutisch gleichwertigen Medikamenten nur das preisgünstigste voll von der Kasse bezahlt werden. Bei Verordnung teurerer Medikamente muß der Differenzbetrag vom Versicherten übernommen werden.

Diese Regelung ist widersprüchlich. Positiv daran ist zu bewerten, daß damit der ansonsten vernachlässigte Aspekt des Gebrauchswertes der Medikamente eingeführt wird. Es wird nicht mit irgendwelchen indirekten »ökonomischen Hebeln« operiert, sondern es würde hier direkt die Nützlichkeit eines Produkts festgestellt werden müssen. Dabei könnten Kriterien und Methoden für die Bestimmung von Standards und solche Standards selbst entwickelt werden, die erste instrumentelle Voraussetzungen einer bedarfs- und qualitätsorientierten effizienten medizinischen Versorgung sein könnten. Neben der Frage, mit welchen Gegenstrategien die Pharmakonzernne diese Regelung verhindern, verwässern oder (zumindest) unterlaufen werden, stehen der Regelung viele Zweifel und Einwände entgegen, die sich vor allem aus dem wirtschafts- und sozialpolitischen Kontext ergeben, in dem sie kreiert und praktiziert werden soll:

- Da es keine objektive feststellbare Wertigkeit geben kann, hängt der Charakter der Regelung vor allem von der Zusammensetzung der Kommissionen ab. Wie sind die Versicherten- und Patienteninteressen vertreten?
- Die therapeutische Wirksamkeit entscheidet sich letztlich erst im individuellen Fall. Davon abstrahierend können nur Richtlinien festgelegt werden, von denen es möglich sein muß, ohne jede Zuzahlung abzuweichen.
- Die im BMA-Entwurf angesprochenen wirkstoffgleichen Arzneimittel als relativ einfache Fälle machen nur ein Marktsegment von allenfalls 25 % aus. Wie sollen die »restlichen« drei Viertel behandelt werden?
- Durch die abermalige drastische Erhöhung der Arzneimittelpflegebühr von 2 auf 3 DM pro verordnetem Mittel als »Übergangsregelung« bürdet man den Versicherten (vgl. oben bei Zuzahlung) das Risiko auf, daß diese Frage niemals gelöst werden wird, zumal es viele Interessen gibt, die bestrebt sein werden, Lösungen zu boykottieren. Die Zuzahlung als eine Art von Strafsteuer für Patienten muß entfallen.
- Der Nutzen von physiotherapeutischen Maßnahmen und von nicht wenigen »Heil- und Hilfsmitteln« wird – verglichen

mit dem von ärztlichen Leistungen oder Medikamenten – weitgehend gering geschätzt, nicht zuletzt deshalb, weil sich damit keine besonders schlagkräftige Lobby verbindet. Darum werden sich hier Festgeldregelungen als schmerzhafte Einschnitte und/oder Zuzahlungen für viele Patienten auswirken.

### *Regelungen bei Leistungsanbietern*

Soweit für die Anbieter von Leistungen einige kleine Einschränkungen vorgesehen sind, sind diese im positivsten Falle unzureichend oder kosmetisch, zumeist jedoch eher problemverschärfend. Im einzelnen:

**Krankenhäuser:** Die Kassen sollen bei Unwirtschaftlichkeit und mangelndem Bedarf Verträge mit Krankenhäusern kündigen können. Da die Kündigung der Zustimmung des Landes bedarf, das Land aber damit seinem eigenen Landeskrankenshausplan widersprechen würde, weiß man nicht, ob dieser Punkt unter Demagogie oder Inkompotenz eingestuft werden soll. Der Einweisung ins Krankenhaus soll eine Preisvergleichsliste zugrundeliegen. Geht der Patient in eine Klinik mit höherem Pflegesatz, so hat er die Differenz selbst zu bezahlen. Das ist ein Hebel zur systematischen Zerrüttung der Krankenhausversorgung: Bislang existieren keine ausreichenden Maßstäbe und Instrumente zu einer wirksamen *Beurteilung, Sicherung und Kontrolle der medizinischen und pflegerischen Leistungsqualität im Krankenhaus*. Die Krankenversicherungen bezahlen Preise und kennen nicht die Qualität der Gegenleistung. Im Interesse der Patienten und der Beschäftigten in den Krankenhäusern ist zunächst einmal eine wirksame Sicherung und Kontrolle der Leistungsqualität unbedingt erforderlich. *Erst im Hinblick auf transparente Qualitätsstandards kann überhaupt die Wirtschaftlichkeit beurteilt werden.* Wer von »Wirtschaftlichkeit« spricht – wie der Gesetzesentwurf –, ohne Standards der Leistungsqualität auch nur zu kennen, der meint tatsächlich nur Kürzung, Abbau und Verschlechterung. Denn ohne transparente Qualitätsstandards werden aufgrund solcher Preisvergleichslisten die Krankenhäuser um den niedrigsten Pflegesatz konkurrieren, wobei Qualitätsverschlechterung (in der Regel

über Personalverknappung) ein bevorzugter Parameter sein wird. Solche nicht budgetierbaren, weil qualitativen Elemente der Sicherung im Krankheitsfall kommen noch zu den erheblichen finanziellen Belastungen hinzu.

Ein Schritt in die richtige Richtung könnte die geplante Möglichkeit zur vorstationären Diagnostik und nachstationären Behandlung im Krankenhaus sein. Es würden hier vorhandene Kompetenzen und Kapazitäten sinnvoll ausgelastet. Indem man dies aber nicht den Kassen und Krankenhäusern, sondern den kassenärztlichen Vereinigungen (die einzelne Krankenhaus(chef)ärzte ermächtigen) überordnet, ist eine positive Wirkung unwahrscheinlich.

*Arzneimittel:* Neben einigen Modifikationen beim Kassenrabatt und den Apothekenzuschlägen sowie der Möglichkeit, daß nun die Apotheker auch einzelne Tabletten verkaufen dürfen (Maßnahmen, gegen die nichts einzuwenden ist), soll nun die Arzneimittelindustrie einen sogenannten *Solidarbeitrag* leisten. »Wir erwarten einen Solidarbeitrag der Pharma industrie. Ohne diesen Solidarbeitrag ist diese Krankenversicherungsreform nicht zu machen.« (Blüm) Aber mit wem sollen nun multinationale Kapitalgesellschaften »solidarisch« sein, außer mit sich selbst? Dies sind unverbindliche Phrasen zur Vortäuschung einer »ausgewogenen« finanziellen Belastung. Auf der einen Seite gesetzlich fixierte und auf Jahre gültige Verschlechterungen für die Sozialversicherten und auf der anderen Seite der Appell für eine einmalige Spende an die Pharma industrie. Möglicherweise wird sie sich sogar auf einen Teil der erbetenen 1,7 Mrd. DM einlassen, um im damit verbundenen Theaterdonner die Rücknahme (»Modifikation«) der unbequemen Festbetragsregelung bei Medikamenten untergehen zu lassen.

Zu fordern sind gesetzlich geregelte Abschöpfungen bei den von den Krankenkassen finanzierten überhöhten Gewinnen der Arzneimittel- und Geräteindustrie und die verbindliche Verwendung dieser Abschöpfungen für die Gesundheitssicherung. Vor allem muß die Arzneimittelversorgung der GKV auf eine neue Grundlage gestellt werden. Von einem (möglichst) unabhängigen Arzneimittel institut ist eine permanent zu überarbei-

tende *Positivliste der verordnungsfähigen Medikamente* zu erstellen (zur Regulierung des Pharma-Marktes vgl. *Memorandum '82*, S. 247 f.).

**Ärzte und Zahnärzte:** Ein wesentlicher Konstruktionsmangel des Gesundheitswesens ist das Monopol der kassenärztlichen Niederlassung für die ambulante medizinische Versorgung. Inadäquanz im Hinblick auf die Erfordernisse der heutigen Massenerkrankungen, Übermedikalisierung und -diagnostizierung sowie hohe wirtschaftliche Aufwendigkeit sind die sich wechselseitig bedingenden Kennzeichen. Dieses Monopol wird jedoch nicht einmal gelockert, um wenigstens in Modellen alternative Formen ambulanter Versorgung zu ermöglichen. Kooperative und konsultative ärztliche Arbeitsweisen, deren Integration mit anderen nichtmedizinischen und sozialen Betreuungsformen sowie die Verzahnung mit der Krankenhausversorgung etwa werden weiterhin ausgeschlossen bleiben. Die Strukturen der ambulanten Versorgung als der zentrale strategische Punkt des gesamten Gesundheitswesens bleiben von dieser »Strukturreform« gänzlich unberührt.

Vorgesehen ist die Verpflichtung der Ärzte und Zahnärzte, künftig den Kassen ihre Abrechnungsunterlagen zu übermitteln und sich stichprobenartigen Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu unterziehen. Solche Dinge sind beispielsweise im Krankenhaus schon lange selbstverständlich. Dennoch werden sie großzügig entschädigt: Durch weitere Restriktionen bei der Zulassung von Medizinstudenten hält die Bundesregierung den Kassenärzten die Konkurrenz vom Leibe (was übrigens viel sinnvoller durch die Sanierung und den Ausbau der öffentlichen Gesundheitsdienste geschehen könnte).

Des Weiteren wird ihnen mit dem Ausbau der *Vorsorge* eine weitere Einkommensquelle eröffnet. Dabei ist der sozialmedizinische Nutzen eines beabsichtigten Gesundheits-Check-up für über 35jährige Versicherte äußerst fragwürdig. Unter dem gleichen Aspekt sind auch die finanziellen Anreize zur Teilnahme an zahnärztlicher Prophylaxe zu beurteilen, die zudem unsinnigerweise erst in einem Bonus beim späteren Zahnersatz bestehen sollen. Wirksame Zahnprophylaxe auf international

praktiziertem Niveau hingegen ließe sich schwerlich mit den Einkommensinteressen der Zahnärzte verbinden, wie die Proteste, bei kleinsten Versuchen einzugreifen, zeigen.

Im Unterschied zu den Gruppen, die von der Bundesregierung zur Finanzierung ihrer Sparreform drastisch herangezogen werden, würde ein dreijähriges Einfrieren der Honorarsummen für die kassenärztliche und kassenzahnärztliche Versorgung keine sozialen Härten hervorrufen, aber erhebliche Mittel freisetzen.

Allerdings sind gegenüber allgemeinen Volumenbegrenzungen erhebliche Einschränkungen zu machen. Einerseits ist die Einkommensstreuung sehr groß. Hier müßten progressive Abstriche vorgenommen werden, die in diesem Falle allein durch die drastische Reduzierung der Vergütung von technischen Leistungen, die nämlich in den oberen Einnahmeregionen überproportional erbracht werden, erzielt werden könnten und auch zu zusätzlichen Einsparungen führen würden. Zum anderen ist bei Globalbegrenzungen unbedingt durch flankierende Maßnahmen, d. h. durch Kontrollen, zu verhindern, daß die ja weiterhin uneingeschränkt vorhandene private Eigentümerautonomie dazu genutzt wird, die Einkommensstrategie zu Lasten der Patienten und der in den Praxen Beschäftigten durchzusetzen.

### *Einstieg in die Absicherung Pflegebedürftiger*

Die häusliche Pflege für Schwer- und Schwerstpflegebedürftige soll zur Leistung der Krankenkasse werden. Zu fordern ist die umfassende soziale Absicherung im Pflegefall und die Schaffung der personellen und institutionellen Voraussetzungen dafür, daß die Pflege dort stattfinden kann, wo sie vorteilhaft ist und gewünscht wird. Je geringer die öffentlichen Angebote sind, desto wahrscheinlicher ist die weitere Vermarktung der Pflegebedürftigkeit bei überhöhten Pflegesätzen. Die Bundesregierung entlastet die Staatshaushalte von dieser längst überfälligen Finanzierungsaufgabe und überträgt sie den ohnehin überforderten gesetzlichen Krankenkassen. Notwendig ist die Finanzierung aus Steuermitteln, ein Bundespflegesatz und der

Ausbau einer sozialen Infrastruktur zur Förderung aller Pflegebereiche von der häuslichen bis zur humanen Heimpflege.

### *Neuregelungen in der gesetzlichen Krankenversicherung*

Am Beispiel der Krankenversicherung und ihren wenig beachteten Privatisierungserscheinungen lässt sich erkennen, daß die Entsolidarisierungstendenzen kein reines Bewußtseinsproblem sind, sondern durch reale und beeinflußbare Entwicklungen gefördert werden. So gibt es bereits 5,4 Millionen Voll- und 4,5 Millionen Zusatzversicherte in den privaten Krankenversicherungen. Wenn durch weitere Aufweichungen der Versicherungspflicht diese Tendenz weitergetrieben wird, so kann sich ein wachsender und relevanter Anteil der Bevölkerung (es sind dies gerade die artikulationsfähigsten Gruppen) weiteren Verschlechterungen und Verteuerungen der GKV-Leistungen individuell entziehen. Sie sind nicht mehr betroffen, wenn die Sozialversicherung allmählich auf eine Minimalsicherung reduziert wird. Mahnendes Beispiel ist die Thatcher-Politik in Großbritannien, der die fast reibungslose Destruktion der sozialen Alterssicherung gelingen konnte, weil ein relevanter Teil der sicher und gutbezahlten Beschäftigten über die Betriebe privatversichert ist. Die Bedeutung einer möglichst hohen Pflichtversicherungsgrenze für die Entwicklung im Gesundheitswesen kann also nicht hoch genug veranschlagt werden.

Mit der geplanten Einführung einer Versicherungspflichtgrenze auch für Arbeiter (wie bisher für Angestellte) beweist die Bundesregierung, daß sie diesen Zusammenhang verstanden hat. Sie schwächt damit den Solidarausgleich, vergrößert die Beitragsdifferenz zwischen gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen, eröffnet letzteren neue Märkte und schwächt das – ohnehin schwache – Widerstandspotential gegen weitere Zerrüttungen der Gesundheitssicherung und Krankenversorgung.

Eine wichtige und zentrale Forderung, deren Realisierung eine Grundlage für Reformen der sozialen Sicherung und Versorgung im Krankheitsfall bildet, ist darum die *Aufhebung der*

*Versicherungspflichtgrenze*. Im Sinne eines wirksameren Solidarausgleichs ist zudem die *Beitragsbemessungsgrenze* der Krankenversicherung deutlich anzuheben sowie ein *kassenartenübergreifender Finanzausgleich* für bestimmte Risiken (z. B. Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Behinderte) und zum Ausgleich der Grundlöhne auf regionaler Ebene einzuführen.

Erst auf dem Boden solcher veränderten Regelungen lässt sich tatsächlich eine Gleichstellung zwischen Arbeitern und Angestellten in der Krankenversicherung herbeiführen. Erst wenn die Kassen unter gleichen wirtschaftlichen Voraussetzungen die Möglichkeit haben, um Versicherte mittels versichertenbezogener Leistungen zu konkurrieren, ist eine Wahlfreiheit für Angestellte und Arbeiter auch in deren Interesse. Unter den gegebenen, von der Bundesregierung noch verschärften Bedingungen würde dies aber den Weg zur Armenkasse bedeuten.

### *Perspektiven*

Im *Memorandum '82* (S. 191 ff.) haben wir bereits aufgezeigt, daß die Finanzierung einer solidarischen und bedarfsorientierten Sozial- und Gesundheitspolitik nicht nur notwendig, sondern auch möglich ist. Gesundheitssicherung und Krankenversorgung können durchaus im Rahmen der jetzigen finanziellen Größenordnung erheblich verbessert werden.

Generell zielt unser Gesamtkonzept der *Politik des qualitativen Wachstums* auf Reformen in Richtung eines wirksamen, sozialen Gesundheitssystems: Die Realisierung von Beschäftigungsprogrammen, kombiniert mit dem Wegfall (zumindest der deutlichen Anhebung) der Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenze, sowie ein *kassenartenübergreifender Finanzausgleich* schaffen die notwendigen Mittel für Reformen. Wie internationale Erfahrungen über die gesundheitlichen Wirkungen von Umweltschutzinvestitionen und -maßnahmen zeigen (z. B. in der Luftreinhaltung), wäre in einem mittelfristigen Zeitraum mit dem sichtbaren Rückgang bei bestimmten Volkskrankheiten (z. B. chronische Bronchitis) zu rechnen.

Die Grundkonzeption für ein effizienteres Gesundheitswe-

sen haben wir im *Memorandum '82* skizziert und sie in der Kritik des Gesetzesvorhabens der Bundesregierung durch Forderungen zu dort angesprochenen Fragen ergänzt. Eine alternative Gesundheitspolitik im Interesse der Sozialversicherten ist an zwei grundsätzliche Veränderungen der jetzt herrschenden Politik geknüpft:

*Erste Voraussetzung* ist die Neugestaltung des *Produktionsbereichs*. Die sozialen Kosten der Produktion, die Bedingungen der Arbeit und die Beschaffenheit des Warenangebots dürfen nicht mehr länger im unangetasteten Hoheitsbereich privatwirtschaftlicher Entscheidungen verbleiben. Sonst hat Gesundheit keine Chance. Prävention ist mehr als »gesundes Verhalten« in der Freizeit- und Konsumsphäre, wie dies von den Konservativen, zusammen mit individuellen Schuldzuweisungen an die Kranken, propagiert wird.

Wirksame *Prävention* zur Beseitigung und Verminderung pathogener Faktoren in der Arbeits- und Lebenswelt ist vorrangig, unter anderem durch:

- die Verbesserung des betrieblichen Arbeitsschutzes durch die Ausweitung von verbindlicheren Gesundheitsrechten der Beschäftigten;
- stärkere Kompetenzen für die gesetzlichen Krankenversicherungen zur Bekämpfung von arbeits- und umweltbedingten Erkrankungen und deren Ursachen;
- den Ausbau des öffentlichen Gesundheitsdienstes zu einer kompetenten Institution für Umweltkontrollen, Lärbekämpfung, Luft- und Wasserreinhaltung usw. auf kommunaler Ebene.

Die *zweite Voraussetzung* für eine problem- und bedarfsbezogene Gesundheitspolitik besteht darin, daß die Strukturen des Gesundheitssystems zur Disposition stehen müssen. Dabei kommt es keineswegs auf den »großen Wurf« an. Zu sehr sind hier ökonomische Probleme der Verteilung mit Machtproblemen und Interessenkonstellationen nicht nur im, sondern auch am Gesundheitswesen und nicht zuletzt mit Lernproblemen verknüpft. Notwendig ist es jedoch, sofort Schritte in die richtige Richtung zu unternehmen. An vorrangiger Stelle geht

es dabei um die generelle *Umorientierung der medizinischen Versorgung*. Die kurative, am Organismus des bereits erkrankten Menschen ansetzende Medizin stößt sichtbar und spürbar an die Schranken ihrer Wirksamkeit. Die hohen Aufwendungen in diesem Bereich müssen darum nicht abgebaut, sondern umorientiert werden auf die Aufgaben, die mit den Mitteln der modernen Medizin tatsächlich erfüllbar sind. Für viele Menschen geht es heute nicht mehr darum, daß mit immer neuem Aufwand und zusätzlichen Belastungen Versuche der »Heilung« unternommen werden, sondern daß bei chronischen Erkrankungen Symptome gelindert werden, daß geduldig die Fähigkeit gefördert wird, aktiv am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Die medizinische Versorgung wird auf die für sie nicht erreichbaren Ziele verschwendet, und das Erreichbare wird nicht angestrebt.

Eine auf dieses Grundproblem bezogene *ambulante Versorgung* muß die allgemeinärztlichen Tätigkeiten verstärken und die spezialärztliche Versorgung in den Kliniken konzentrieren.

Weiterhin ist hier eine möglichst institutionelle Verknüpfung mit psychosozialen Betreuungsfunktionen nötig. Es muß die rechtliche Möglichkeit für die Einrichtung von fächerübergreifenden ambulanten Einrichtungen geschaffen werden, die auch nichtärztliche Gesundheitsberufe wie Sozialarbeiter, Gemeindeschwestern, Psychotherapeuten gleichberechtigt einbeziehen. Hier sind auch adäquate Finanzierungsformen zu entwickeln, da die derzeit gängigen Honorierungsverfahren allein auf die Standesinteressen der Ein-Mann-Praktiker zugeschnitten sind. Eine Mindestforderung besteht darin, die kassenärztlichen Vereinigungen zu verpflichten, in größerem Umfang solche Modelle bei institutioneller Förderung zuzulassen.

Die *Krankenhäuser* sollen allmählich zur Stätte spezialärztlicher und pflegerischer, sowohl ambulanter als auch stationärer Versorgung entwickelt werden. Hier bietet das europäische Ausland viele Erfahrungen. Erforderlich ist nicht eine generelle Expansion. Jedoch bedarf die Krankenpflege dringlich der Sanierung ihrer Personalsituation. Hier rangiert die Bundesrepublik im internationalen Vergleich an unterer Stelle. Die Indu-

strialisierung und Enthumanisierung der Krankenpflege darf nicht weitergetrieben werden.

Die Berücksichtigung der psychosozialen Individualität jedes Patienten ist weder als ethisches Beiwerk noch als Sonderleistung für Zuzahler zu betrachten, sondern Grundlage der Wirksamkeit. Die große, in vielen Fällen sogar entscheidende Bedeutung der körperlich-seelischen Befindlichkeit für die therapeutische Situation kann nicht mehr ernsthaft bestritten werden. Die dazu erforderliche Pflege, Zuwendung und Aufklärung durch das medizinisch-pflegerische Personal ist nicht allein eine Frage der subjektiven Humanität, sondern ein unlösbares Problem von Strukturen, Ausstattung, Qualifikation und qualitätsorientierter Leistung, in der sich eine humane Medizin entfalten kann. Hauptprobleme sind die überkommenen Hierarchien und die systematische Unterbewertung der Pflege.

Die inhaltliche Umorientierung der Medizin wird der *Rehabilitation* neue Bedeutung verleihen. Darin muß diese institutionell den ambulanten und stationären Einrichtungen zugeordnet werden, was sie aus ihrem gegenwärtig eher abseitigen Status befreien würde.

Besonders vordringlich in der aktuellen Gesundheitspolitik ist die verbindliche und transparente Festlegung, *Sicherung und Kontrolle von medizinischen und pflegerischen Qualitätsstandards*, bei der alle Aspekte einer an der Individualität des Patienten orientierten Versorgung einbezogen sein müssen. Wenn solche Standards der Qualität nicht massiv politisch in den Vordergrund gerückt werden, dann wird selbst das jetzt erreichte Versorgungsniveau durch die forcierte Ökonomisierung zerstört. Erst im Hinblick auf transparente Qualitätsstandards kann tatsächlich die Wirtschaftlichkeit der Leistungen und Institutionen beurteilt werden.

## 5.6 Wege zur Lösung der internationalen Schuldenkrise

### 5.6.1 Ein Sofortprogramm

Eine ordnungsgemäße Tilgung und Verzinsung der Auslandschulden durch die Entwicklungsländer wird zunehmend nicht mehr erwartet. Diese Einsicht hat sich bei den Gläubigern allgemein durchgesetzt, auch wenn viele Maßnahmen und politische Erklärungen den Eindruck erwecken sollen, als ob dies durch Verbesserung oder Wiederherstellung der Exportfähigkeit der Schuldnerländer möglich sei, also durch eine verbesserte Produktionsbasis. Hierauf zielt erklärtermaßen die Weltbank ab mit ihrer sektoralen Entwicklungspolitik, ihren Strukturanzapungsdarlehen und ihrer Orientierung der Wirtschaft der Schuldnerländer auf den Export.

Selbst wenn es gelingen würde, eine entsprechende Produktionsbasis für den Export in den Schuldnerländern herzustellen, indem eine geschickte und effiziente Verknüpfung der Weltbankpolitik mit Direktinvestitionen von transnationalen Unternehmen erreicht wird – etwa im Rahmen der debt-swaps –, so sind Exportüberschüsse der Schuldnerländer in der erforderlichen Größenordnung von rund 160 Mrd. US-Dollar jährlich nicht zu verwirklichen. Exportüberschüsse dieser Größenordnung sind notwendig, um die ausstehenden Kredite zu verzinsen und zu tilgen und um diejenigen Devisen zu verdienen, die als Gewinne aus Direktinvestitionen aus dem Land fließen.

Exportüberschüsse der Entwicklungsländer in der genannten Höhe sind aus folgenden drei Gründen nicht realisierbar:

1. Die Entwicklung der Weltmärkte und das Wachstum der westlichen Industriezentren lassen dies nicht zu. Exportüber-

schüsse der Schuldnerländer erfordern Handelsbilanzdefizite der Gläubigerländer (nur diese sind neben einigen Erdölexporten des Nahen Ostens überhaupt zu zusätzlichen Importen in der Lage). Handelsbilanzdefizite aber schwächen das Wirtschaftswachstum ab (vgl. ausführlicher hierzu *Memorandum '87*, S. 109 ff.). Niedriges Wachstum wieder mindert den Import. Zu beachten ist ebenfalls, daß bei schlechter Konjunktur und daher sinkender Nachfrage nach Produkten der Schuldnerländer sich die Terms of Trade für diese Länder, d. h. die Exportmenge, die für eine importierte Gütereinheit zu zahlen ist, weiter ungünstig entwickeln werden. Bei weiter sinkenden Preisen für die Exportgüter der Schuldnerländer und steigenden oder unveränderten Preisen für die Importgüter lassen sich die Exportüberschüsse dieser Länder nicht steigern. Dies um so weniger, wenn die exportierten Mengen in die Industrieländer wegen geringem Wachstum dort (als Kombination aus Konjunkturabschwung und Handelsbilanzdefiziten) nicht gesteigert werden können. Auch wenn diese Entwicklung durch hinreichende Haushaltsdefizite in den Industrieländern abgemildert werden kann, verbleibt ein beträchtlicher konjunkturer Rest, der die Exportmöglichkeiten der Schuldnerländer erheblich einengt. Sicherlich versucht die Währungs- und Geldpolitik der USA gegenwärtig, diesen Bewegungsspielraum zu vergrößern: Indem der Dollar und mit ihm die Währungen der Schuldnerländer, die sich fast ausnahmslos am Dollar orientieren, abgewertet werden, ergeben sich Konkurrenzvorteile für die Exporte der Schuldnerländer im EG-Raum und in Japan bzw. in Ländern, die bis dahin Importe aus der EG und Japan aufgenommen haben (von Bedeutung sind hier vor allem Produkte der Verarbeitenden Industrie mit traditionellem technischen Standing).

Soweit aber die Währungspolitik der USA die Exporte der EG-Länder und Japans in die USA und in dritte Länder senkt bzw. auch die Importe in die EG-Länder und nach Japan selbst zunehmen, werden sich dort die Exportüberschüsse zurückbilden. Da die Konjunktur dieser beiden Industriezentren sich bis dahin wesentlich auf den Exportüberschuß gestützt hat, wird

dies das Wachstum mindern und sich folglich auch negativ auf die Importmengen auswirken. Welcher Effekt schließlich überwiegt, ist offen: Die Konkurrenzvorteile, die sich aus der Dollarabwertung ergeben (d. h. die aus der Exportpreis-Senkung folgenden positiven Mengeneffekte) können vollständig kompensiert werden durch die negativen Mengeneffekte, die aus einer Minderung der Exportüberschüsse der EG und Japans, aus den hieraus folgenden wachstumsdämpfenden Effekten und den entsprechend verminderten Importen dieser Länder resultieren.

2. Anhaltende Exportüberschüsse der Schuldnerländer hemmen deren Wachstum, gefährden – aus dem Interesse der Gläubiger beurteilt – deren politische Stabilität, so daß ein geordneter Schuldendienst nicht mehr erwartet werden kann.

Hierbei ist zu beachten, daß die Effekte von Exportüberschüssen in Entwicklungsländern und entwickelten Industrieländern sehr unterschiedlich sind. In den entwickelten Ländern regen Exportüberschüsse die binnenländische Nachfrage an und damit die binnenländische Produktion. Dies, weil die Lage hier charakterisiert ist durch eine unzureichende Binnennachfrage auf der einen, überschüssiges Kapital und nicht ausgelastete oder nicht auslastbare Kapazitäten auf der anderen Seite. Oder allgemeiner: Aufgrund des hohen Entwicklungsstandes der Produktivkräfte, der Arbeitsproduktivität und des relativ hierzu niedrigen Masseneinkommens und privaten Verbrauchs nutzen die entwickelten westlichen Länder ihre wirtschaftlichen Ressourcen nur zu einem Teil.

Anders dagegen in den Entwicklungsländern. Sicherlich regen auch hier Exportüberschüsse die binnenländische Nachfrage an: Die in der Exportwirtschaft verdienten Einkommen werden nachfragewirksam. Aber da die ökonomischen Ressourcen nur unzureichend entwickelt sind, führen Exportüberschüsse als realer Nettoabfluß von Waren nur dazu, daß das Entwicklungstempo weiter verlangsamt wird. Qualifizierte Arbeitskräfte und Produktionsanlagen stellen Exportgüter her und nicht – was in Schwellenländern möglich wäre – Produk-

tionsmittel, Infrastruktur usw. Folglich wird die Nachfrage aus dem im Exportgeschäft verdienten Einkommen auf ein unzureichendes binnenländisches Angebot treffen.

Dies um so mehr, als die vom Internationalen Währungsfonds verordnete Austeritätspolitik auch die technische Leistungsfähigkeit der Produktionsstätten vermindert hat (mangelnde Instandhaltung der Anlagen wegen unzureichender Importe von Ersatzteilen aus Gründen der Devisenknappheit, krisenbedingte Bankrotte). Folglich wird die wegen der Exportüberschüsse steigende Nachfrage zu steigenden Preisen und/oder zu steigenden Importen führen. Vermieden werden könnte dies durch Direktinvestitionen, d. h. durch den Aufbau von Produktionsstätten mit Hilfe von Auslandskapital (auf diese Strategie setzt die Weltbank in ihrer Entwicklungspolitik). Aber auch ein solches Vorgehen kann die anstehenden Fragen nur für die kurze Frist lösen. Denn Direktinvestitionen erfordern Gewinne; und da die transnationalen Unternehmen über kurz oder lang den stets geforderten freien Kapitalverkehr nutzen werden, d. h. Gewinne zurückführen werden, sind wiederum Exportüberschüsse notwendig, um die Devisen hierfür zu verdienen. Direktinvestitionen – in der politischen Diskussion als positiver Beitrag zur Entwicklung herausgestellt – werden daher auch für die lange Frist die weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte weiter akzentuieren – neue Kredite ebenso. Denn jede Entwicklung, die anhaltende Exportüberschüsse erfordert, bewirkt in den entwickelten Ländern Handelsbilanzdefizite, verursacht Wachstumseinbußen dort, verstärkt den protektionistischen Druck und vermehrt die Konflikte darüber, welches der entwickelten Länder die Hauptlast der Exporte aus den Schuldnerländern tragen soll. Diese Konflikte werden um so schärfer ausfallen, weil sich auch im Handel unter den entwickelten kapitalistischen Ländern erhebliche Handelsbilanzungleichgewichte ergeben haben.

Doch auch abgesehen von diesem langfristigen Entwicklungsaspekt: Exportüberschüsse der Schuldnerländer müssen unmittelbar politisch destabilisierend wirken. Exportüberschüsse mindern in den Entwicklungsländern die im Inland

verfügbare Warenmenge. Ebenso, wie diese die Entwicklung der ökonomischen Ressourcen hindert, wird die Menge der im Binnenland bereitgestellten Konsumgüter gesenkt. Die Versorgung der Bevölkerung, ohnehin schon auf einem zu niedrigen Niveau, wird hierdurch weiter verschlechtert. In welche Richtung sich auch immer die innenpolitische Lage dieser Länder verändern wird, ein Ergebnis ist in jedem Fall gewiß, nämlich die endgültige Suspendierung des Schuldendienstes.

Das Festhalten an einer Entwicklungsvorstellung, deren Konsequenzen Exportüberschüsse und Ressourcenverlust bei den Entwicklungsländern und Handelsbilanzdefizite und Nicht-Nutzung eigener Ressourcen bei den entwickelten Ländern sind, ist zum Nachteil für die Entwicklung beider Ländergruppen.

3. Die Lebensbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten der Menschen in entwickelten *und* Entwicklungsländern sind eingeschränkt nicht durch den naturgegebenen Zwang unzureichender Ressourcen, sondern durch deren unzweckmäßige Nutzung. Die Erweiterung dieser einstweiligen Grenzen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung ist daher eine Notwendigkeit, eine Forderung nach Verwirklichung der Menschenrechte in allgemeiner Form, so wie das beispielsweise in internationalen Übereinkommen angelegt ist (International covenant on civil and political rights, International convention on economic, social and cultural rights, in Kraft seit 1976; European social charter, in Kraft seit 1965). Auch wenn diese Konventionen gegenwärtig nicht allgemein geltende gesetzliche und Verfassungsnorm sind, so verdeutlichen sie doch einen Stand der politischen Entwicklung, der Forderungen, der Vorstellung von Notwendigkeiten, die mit den Maßnahmen, wie sie die Geschäftswelt der Gläubigerländer, der Internationale Währungsfond (IWF) und die Weltbank zur Lösung der Schuldensfrage ergreifen, nicht in Einklang stehen. Auch an diesem Sachverhalt ist anzuknüpfen, wenn es um eine Alternative bei der Regelung der internationalen Schulden geht.

Eine Rückzahlung der Schulden ist also nicht möglich, ebenso wenig Zinszahlungen, wie sie die Kreditverträge vorsehen. Dies wegen der hiermit verknüpften Handelsbilanzungleichgewichte und ihrer Konsequenzen, wegen der unzureichenden ökonomischen Leistungsfähigkeit der Schuldner und der sozialen Folgen, wenn diese Leistungsfähigkeit überbeansprucht wird. Tilgung und Zinszahlungen, oder genauer, die Konsequenzen, die sich hieraus notwendigerweise für die Bevölkerung der Entwicklungs- und Industrieländer ergeben, sind im Sinne allgemeiner politischer und ethischer Prinzipien nicht vertretbar.

Eine Alternative, die Schuldenfrage zu lösen, hat sich hieran zu orientieren, und ebenso daran, daß angesichts der Zahlungsschwierigkeiten der Schuldner die Praxis bereits eine Vielzahl von pragmatischen Fall-zu-Fall-Regelungen und -Einrichtungen entwickelt hat. Eine Alternative muß auch diese Realitäten beachten.

Mit der spektakulären Wertberichtigungsaktion der US-Banken vom Mai 1987 ist neue Bewegung ins Schuldenmanagement gekommen. In Reaktion auf das brasilianische Zahlungsmoratorium haben unter Führung der Citibank die Banken ihre Rückstellungen auf zunächst 25–30 % der Problemkredite erhöht. Damit sind nun auch die für das internationale Schuldenmanagement immer noch tonangebenden US-Institute in der Lage, die Umschuldungsabkommen flexibler zu gestalten.

Das vor allem auf die Sicherung der Zinszahlungen abgestellte »fresh money«-Konzept kann zunehmend durch alternative Konstruktionen ersetzt werden. Der »von-Fall-zu-Fall«-Strategie auf Seiten der Schuldner schließen sich nun – so Alfred Herrhausen (Deutsche Bank) – auch »case-by-case«-Lösungen auf Seiten der Gläubigerbanken an, d. h. je nach Kapital- und Reservestärke sowie Interessenlage differenziert.

In die Umschuldungen von 1987 ist dieser sogenannte »Menü-Ansatz« bereits eingeflossen. Statt sich am Neukredit zu beteiligen, stand beispielsweise den kleineren Banken die Option offen, ihre ausstehenden Forderungen in handelbare, langfristige Anleihen des Schuldnerlandes (sogenannte »Exit

Bonds«) zu wandeln und sich damit aus dem weiteren Umschuldungsprozeß zu verabschieden. Im Gegenzug müssen sie aber eine deutlich niedrigere Verzinsung in Kauf nehmen; sie tauschen also Sicherheit gegen Profit.

Von wachsender Bedeutung sind weiterhin die Debt-Equity-Swaps, d. h. die Umwandlung von Krediten in Beteiligungen an Unternehmen des Schuldnerlandes (vgl. hierzu *Memorandum '87*, S. 103). Im November 1987 hat nun auch das in dieser Hinsicht lange Zeit widerstrebende Brasilien ein umfangreiches Swap-Programm aufgelegt.

Die Voraussetzung für derartige Techniken ist die Marktgängigkeit von Schuldtiteln. Die Umwandlung von Krediten in handelbare Wertpapiere – die sogenannte Verbriefung von Forderungen (»Securitization«) – steht deshalb gegenwärtig im Mittelpunkt des Schuldenmanagements der Banken mit dem Ziel, das Risiko auf mehrere Schultern zu verteilen. Als Emittenten solcher Papiere kommen erstens die Schuldnerländer selbst in Frage, wobei öffentliche Institutionen der Gläubigerländer die Anleihen ganz oder teilweise garantieren, oder aber zweitens eine multilaterale Organisation wie etwa die Weltbank oder eine neu zu gründende Tochter.

Entscheidend und deshalb wesentlicher Gegenstand von Diskussionen und Verhandlungen ist natürlich die konkrete Ausgestaltung dieser Papiere hinsichtlich Laufzeit, Verzinsung, Nennwert und Garantien. Die Schuldnerländer drängen darauf, daß der auf dem Zweitmarkt für Schulden gegenwärtig gebotene Diskont von durchschnittlich schon 50 % nicht nur den Gläubigern oder Investoren im Rahmen von Debt-Equity-Swaps zugute kommt, sondern endlich zur Reduzierung der Schulden beiträgt. So hat etwa der brasilianische Finanzminister im September 1987 einen Vorschlag unterbreitet, der die Umwandlung der Hälfte der seit Februar nicht mehr bedienten mittel- und langfristigen Schulden von 68 Mrd. US-Dollar in Staatsanleihen mit 25- bis 30jähriger Laufzeit und deutlich unter dem Markt liegender Verzinsung vorsah, womit der niedrigen Zweitmarktnotierung Rechnung getragen werden sollte. Die Banken und US-Finanzminister Baker lehnten zu

diesem Zeitpunkt noch kategorisch ab. Im Dezember fand dann aber ein vergleichbarer Plan für Mexiko die volle Unterstützung, gar Beteiligung des Schatzamtes.

Das Arrangement ist in Zusammenarbeit mit der mexikanischen Regierung, dem US-Schatzamt und der US-Großbank Morgan Guaranty ausgearbeitet worden. Die Teilhabe gerade der Morgan Guaranty erklärt sich daraus, daß diese Bank einen sehr großen Teil der Bankenforderungen gegenüber Mexiko hält. Im einzelnen ist folgendes vorgesehen: Die mexikanische Regierung legt eine Anleihe in Höhe von 10 Mrd. US-Dollar mit einer Laufzeit von 20 Jahren auf. Die Zinsen für diese Anleihe sind variabel; sie liegen um 1% Prozentpunkte über dem jeweiligen Libor-Satz. Morgan Guaranty (und andere Banken) tauschen ihre alten Buchkredite gegen diese Anleihe aus. Dies aber mit einem Abschlag von etwa 30 %. Für die 10-Milliarden-Anleihe kann Mexiko also 14–15 Mrd. US-Dollar an Altschulden tilgen. Die Tilgung der *neuen* Mexiko-Anleihe (nicht aber die Zinszahlungen) ist durch folgendes Arrangement garantiert: Mexiko hat eine Anleihe des US-Schatzamtes erworben. Hierbei handelt es sich um sogenannte Zero-Bonds. Diese Bonds wurden für 2 Mrd. US-Dollar erworben; nach 20 Jahren werden sie einen Wert von 10 Mrd. US-Dollar haben. Dies, weil auf diese Bonds keine laufenden Zinszahlungen erfolgen, sondern die Zinsen jeweils zum Kapital geschrieben werden. Die US-Zero-Bonds hat Mexiko bei der US-Zentralbank hinterlegt, so daß die Mexiko-Anleihe in 20 Jahren aus dieser dann fälligen Anleihe des US-Schatzamtes getilgt werden kann.

Die Lage für Mexiko wird durch dieses Geschäft insofern erleichtert, weil Mexiko nun keine laufenden Tilgungszahlungen auf 14–15 Mrd. US-Dollar Schulden zu leisten hat. Ebenfalls verringern sich die laufenden Zinszahlungen, da nun nicht mehr rund 14 Mrd. US-Dollar, sondern nur noch 10 Mrd. US-Dollar verzinst werden müssen. Zum Teil aber wird dieser Vorteil dadurch aufgezehrt, daß der Zins für die neue mexikanische Anleihe um 13/16 Prozentpunkte höher liegt, als dies bei den abgelösten Altschulden der Fall war.

Die USA aber haben deutlich gemacht, daß ein derartiges Programm nur für Schuldner in Frage kommt, die – wie Mexiko – bereit sind, die Sanierungsprogramme des IWF zu erfüllen und ihre Volkswirtschaften an die Bedingungen des Weltmarktes anzupassen. Die Ablehnung des ähnlich angelegten brasilianischen Vorschlags dürfte insbesondere hierin zu suchen sein, hat sich das Land doch in jüngster Zeit als ein zu wenig fügsamer Schuldner gezeigt.

Das US-Finanzministerium hat sich mit dem Mexiko-Deal hinter ein Vorgehen gestellt, das die Banken zur Hinnahme von teilweisen Verlusten auffordert. Dies ist insofern ein erster größerer Schritt in Richtung auf Schuldenreduzierung. Die Einsicht wächst, daß angesichts der wirtschaftlichen Misere und wachsender sozialer Unruhen in diesen Ländern ein teilweiser Forderungsverzicht unvermeidbar ist, bevor die Schuldner von sich aus – und dann von den Gläubigern kaum noch zu kontrollieren – die Bedienung der Schulden grundsätzlich verweigern. Es gehe, so verlautet aus dem Milieu der Weltbank, um einen von den Metropolen kontrollierten Erlaß von Schulden, und das sei etwas völlig anderes als die Verweigerung der Zahlungen durch die Schuldner.

Soweit, was sich jetzt schon abzeichnet, die Zahlungsfähigkeit der Schuldner weiter nachläßt, was nicht nur die Stabilität des internationalen Finanzsystems, sondern auch das politische Machtgefüge in Frage stellen könnte, wird sich das politische Management der Schulden auch bereitfinden, einer Lösung zuzustimmen, die von nicht wenigen Banken favorisiert wird: Hiernach sollen diese ihre Problemforderungen (auch mit kräftigem Abschlag) an einen von der Weltbank oder einer anderen internationalen Organisation getragenen Fonds übertragen, der im Gegenzug eigene Anleihen ausgibt. Detaillierte Vorschläge sind schon seit längerem von der Weltbank ausgearbeitet. Der sogenannte Mistry-Plan etwa, benannt nach dem Berater des Präsidenten Barber Conable, sieht die Schaffung einer Schulden-Umwandlungsfazilität (»Debt Restructuring Facility«, DRF) vor, die bei einem Anleihenvolumen von 300 Mrd. US-Dollar und einem angenommenen Diskont von 25–30 % den

Banken innerhalb weniger Jahre 400–450 Mrd. US-Dollar an Problemkrediten abnehmen könnte. Für die Schuldner würde dies eine Minderung der Schulden von 100–150 Mrd. US-Dollar bedeuten.

Der Stand des gegenwärtigen Schuldenmanagements macht deutlich, daß die Gläubiger bereits daran gehen, ihre Forderungen zu reduzieren. Allerdings lassen die gegenwärtigen Regelungen noch keinen bewußt konzipierten Gesamtplan erkennen. Vorwiegend sind vielmehr kaufmännische Erwägungen seitens der Banken mit dem Ziel, ihre Aktiva um uneinbringliche Forderungen zu bereinigen. Allgemeine Regelungen deuten sich im Rahmen der erwähnten Debt-Restructuring-Facilities und der bereits praktizierten B-Darlehen der Weltbank an. Kennzeichnend hierfür, wie auch für den Mexiko-Deal und die Exit-Bonds, sind folgende Charakteristika (die nicht sämtlich für jede der praktizierten Lösungen zutreffen):

Die Banken nehmen Abschreibungen auf ihre Forderungen vor, die sich an deren Sekundärmarkten orientieren. Die Forderungen werden bzw. sollen von öffentlichen, überstaatlichen Einrichtungen übernommen werden (dies ist auch bei den B-Darlehen der Weltbank praktisch der Fall). Die Forderungen werden in Wertpapiere mit langer Laufzeit umgewandelt (etwa 30 Jahre) und niedrig verzinst.

Sämtliche Arrangements dieser Art sind derzeit noch an die Bedingung geknüpft, daß die Schuldner die Auflage des IWF und der Weltbank akzeptieren. Die zitierten Überlegungen der Weltbank deuten allerdings an, daß sich diese Bedingungen künftig auch an der politischen Leistungsfähigkeit der Schuldner orientieren können, ohne daß den Gläubigern allerdings die Kontrolle des Schuldenmanagements entgleiten soll.

Eine Lösung der Schuldenfrage entsprechend den skizzierten ökonomischen und politischen Gegebenheiten setzt sich offenbar bereits durch. Auf der Grundlage dieser Fakten läßt sich ein alternatives Modell konzipieren.

Offiziellen Schätzungen zufolge werden sich die Schulden der Entwicklungsländer Ende 1988 auf insgesamt 1 247,8 Mrd.

US-Dollar belaufen (vgl. Tabelle 26). Dieser Betrag ist in der folgenden Weise zu reduzieren bzw. gegen Null zu führen:

1. Die Kredite, die die Regierungen der Gläubigerländer an Entwicklungsländer vergeben haben, werden ersatzlos gestrichen. Die Kosten tragen die jeweiligen Entwicklungshilfeäts der Länder. Diese Etats sind entsprechend aufzustocken.
2. Eine von der Weltbank oder dem IWF zu gründende Unterorganisation befaßt sich mit der Abwicklung der Entschuldung.

*Tabelle 26: Schulden der Entwicklungsländer 1986–1988<sup>1</sup>  
Stand jeweils Jahresende, in Mrd. US-Dollar*

	1986	1987	1988
- Entwicklungsländer insgesamt	1 113,5	1 210,9	1 247,8
- Entwicklungsländer ohne Ölexporteure des Mittleren Ostens <sup>2</sup> (= kapitalimportierende Entwicklungsländer)	1 048,9	1 140,5	1 177,3
darunter:			
- gegenüber öffentlichen Gläubigern	383,9	441,6	471,2
- gegenüber den der Bank für Internationale Zahlungsausgleich berichtenden Banken <sup>3</sup>	536	536	

1 ohne IWF-Kredite

2 Ölexporteure des Mittleren Ostens (= kapitalexportierende EL) sind Iran, Irak, Kuwait, Libyen, Oman, Katar, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate

3 Die Werte in dieser Zeile ergeben sich aus der BIZ-Statistik wie folgt: NON-OPEC Developing Countries + OPEC other than Middle East + Zypern, Griechenland, Portugal, Türkei, Jugoslawien, Südafrika + Ungarn, Polen, Rumänien.

Quellen: IWF, World Economic Outlook, Oct. 1987, Tab. A 47 and A 48; Bank für Internationale Zahlungsausgleich, Entwicklung des internationalen Bankgeschäfts und der internationalen Finanzmärkte, Okt. 1987, Tab. 4a

Ihr Eigenkapital, soweit erforderlich, wird von den Gläubigerländern entsprechend ihren Forderungen insgesamt aufgebracht.

3. Entgegen der bisherigen Praxis wird das Verhalten der Vertreter der Regierungen im IWF und der Weltbank, und ebenso in der neu zu gründenden Unterorganisation, von den jeweiligen Länderparlamenten unmittelbar bestimmt und kontrolliert.

4. Die neu zu gründende Unterorganisation erwirbt alle gegenüber Entwicklungsländern bestehenden Forderungen, soweit nicht Sonderziehungsrechte des IWF und niedrig verzinsten Forderungen von Weltbank-Unterorganisationen.

a) Die Banken geben ihre Forderungen mit einem Abschlag ab, der durchschnittlich etwa 50 % des ursprünglichen Buchwertes beträgt. Die individuellen Abschläge orientieren sich am Sekundärmarktwert der Forderungen. Hierin besteht der Beitrag der Banken zur Schuldenstreichung, den diese aufgrund ihrer Rückstellungen und steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten ohne Gefahr leisten können.

b) Die Weltbank bringt ihre Forderungen ebenfalls in den neuen Fonds ein; desgleichen die zu ihrer Refinanzierung notwendigen Verbindlichkeiten. Niedrig verzinst, langfristige Darlehen der bereits existierenden Weltbankeinrichtungen (IDA etc.) verbleiben bei diesen Organisationen.

5. Die Refinanzierung der Bankenforderungen (bei einem Abschlag von 50 % etwa 270 Mrd. US-Dollar) erfolgt durch die Ausgabe von Wertpapieren. Diese Wertpapiere sind zu erwerben:

a) in Form von Zwangsanleihen durch die Bürger und privaten Organisationen der Schuldnerländer, die Auslandsvermögen in den Gläubigerländern halten (allein das Auslandsvermögen Lateinamerikas beträgt rund 200 Mrd. US-Dollar – gegenüber rund 400 Mrd. US-Dollar Schulden). Diese Zwangsanleihen werden nicht verzinst. Sie können in Landeswährung der jeweiligen Schuldnerländer konvertiert werden. Sie werden

dann als Forderungen gegenüber den jeweiligen Zentralbanken gehalten. Sie begründen keinen Rechtstitel zum Kauf staatlichen Produktivvermögens oder staatlicher Finanzeinrichtungen in den Schuldnerländern (Dept-to-Equity-Swap sind ausgeschlossen).

b) Wertpapiere, die in dieser Form nicht untergebracht werden können, werden von den Zentralbanken der Gläubiger nach einem Quotenverfahren entsprechend dem Engagement der Banken vor Wertberichtigung ihrer Forderungen hereingenommen. Sie sind nicht verzinslich. Eine Alternative besteht darin, diese Wertpapiere den Entwicklungsländern als eine Form von internationaler Liquidität (vergleichbar mit Sonderziehungsrechten) durch den IWF zur Verfügung stellen zu lassen. Unterstellt, es handelt sich hier um ein Volumen von 135 Mrd. US-Dollar (die Hälfte der ursprünglichen Bankforderungen nach Wertpapierberichtigung um 50 %), so wird dies die jeweils nationale Liquidität bzw. – die Alternative – die internationale Liquidität nicht in einem solchen Ausmaß erhöhen, daß von einer Monetisierung der internationalen Schulden Inflationseffekte ausgehen. Notfalls ist die Ausgabe dieser Wertpapiere zeitlich zu strecken.

6. Die Zinsen auf die vormaligen Verbindlichkeiten der Schuldnerländer gegenüber öffentlichen internationalen Einrichtungen (mit Ausnahme des IWF), so gegenüber der Weltbank, werden schrittweise gegen Null geführt. Entsprechend verfügt der neu zu gründende Fonds nicht mehr über Zinseinnahmen. Da aber andererseits die Verbindlichkeiten der Weltbank (zur Refinanzierung der von ihr vergebenen Kredite) vom Fonds übernommen worden sind, die weiter verzinst werden müssen, ergibt sich eine negative Zinsdifferenz zu Lasten des Fonds. Diese wird aus den öffentlichen Haushalten der OECD-Länder nach einem auszuhandelnden Schlüssel finanziert. Es ist zu erwägen, ob die Refinanzierungsmasse in der langen Frist von den Mitgliedsländern des IWF erworben und gegebenenfalls als Grundlage für die Schaffung von internationaler Liquidität verwendet wird. Dies erfordert allerdings, dem

IWF langfristig die Befugnis einer internationalen Zentralbank einzuräumen. Dies erfordert weiterhin, die Mitgliedschaft aller Länder im IWF anzustreben.

7. Es verbleiben etwa 240 Mrd. US-Dollar als Verbindlichkeiten der Entwicklungsländer gegenüber privaten Nicht-Banken. Der erforderliche Schuldendienst dürfte die Größenordnung von 24 Mrd. US-Dollar jährlich nicht übersteigen. Sofern dies für einzelne Entwicklungsländer eine nicht-finanzierbare Last darstellt, übernimmt der Fonds diese Verbindlichkeiten und behandelt sie wie die vormaligen Verbindlichkeiten gegenüber der Weltbank.
8. Die Teilnahme eines Schuldnerlandes an diesem Abwicklungsplan setzt voraus, daß die UN-Menschenrechtscharta in dem betreffenden Land eingehalten wird. Die UNO überprüft dies. Andere Bedingungen, so wie sie derzeit vom IWF und der Weltbank gestellt werden, sind nicht zulässig.

Eine solche Abwicklung der Schuldenfrage macht einen Neubeginn möglich. Allerdings darf die neue Lage von den Entwicklungsländern nicht dazu genutzt werden, sich erneut zu verschulden. Dies würde lediglich, ähnlich wie in den 30er Jahren und jetzt, eine erneute Schuldenkrise verursachen. Die Entwicklung darf – dies ist eingangs dargestellt – sich nicht auf der Basis von Krediten und von Exportüberschüssen der Kreditnehmer vollziehen. Denn auf dieser Grundlage ergeben sich internationale wirtschaftliche Ungleichgewichte, die für alle beteiligten Länder – auch für die entwickelten – von Schaden sind.

### *5.6.2 Längerfristige Perspektiven*

Die Streichung bzw. drastische Reduzierung der Schuldenlast der Entwicklungsländer stellt eine unabdingbare Vorausset-

zung für die Einleitung einer neuen, alternativen Entwicklungspolitik dar. Eine längerfristige Perspektive bietet dies jedoch nur, wenn zugleich Maßnahmen eingeleitet werden, die das Entstehen einer neuen Verschuldungskrise zukünftig verhindern. Denn jene Faktoren, die zur Entstehung der Kreditkrise geführt haben, sind mit einer Schuldenstreichung nicht beseitigt. Dabei ist umstritten, welche Rolle externe, d. h. von einzelnen Entwicklungsländern kaum beeinflußbare Entwicklungen und interne, quasi »selbstverschuldete« Faktoren bei der Entstehung der Finanzkrise gespielt haben. So betont z. B. der IWF die überragende Rolle innerer Verschuldungsursachen, während weltwirtschaftliche Verwerfungen nur verstärkend gewirkt hätten. Die Konsequenz dieser Sichtweise sind von Fall zu Fall unterschiedliche Anpassungsprogramme (Auflagen) für die Schuldnerländer und die Ablehnung multilateraler Verhandlungen zur Lösung des Problems.

Die starke Betonung der internen Krisenursachen ist jedoch nicht haltbar. Die Tatsache, daß in einem eng begrenzten Zeitraum ab 1982 eine große Zahl von Entwicklungsländern mit sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Strukturen in Zahlungsschwierigkeiten geraten sind, ist hierfür ein Indiz. Schätzungen gelangen zu dem Ergebnis, daß ca. ½ des Verschuldungszuwachses der nicht-erdölexportierenden Entwicklungsländer externen »Schocks« geschuldet sind. Wesentlich waren bis 1982 der zweifache Ölpreisanstieg in den 70er Jahren, die Exportausfälle (Preisverfall und Mengenrückgänge) der Entwicklungsländer durch die Weltwirtschaftskrise 1981/82 sowie die drastischen Zinssteigerungen Anfang der 80er Jahre. Hinzu kamen wachsende tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse der Industrieländer für Agrar- und Industrieprodukte aus der Dritten Welt (vgl. Weltentwicklungsbericht 1987, S. 12). Seit 1984 wurden die Handelsbilanzen der Entwicklungsländer zudem durch einen historisch einmaligen Verfall der Rohstoffpreise belastet, die real auf das Niveau von 1930 gefallen sind. Die ölexportierenden Länder mußten 1985/1986 eine Halbierung der Ölpreise gegenüber 1982 hinnehmen und erlitten dadurch hohe Devisenverluste. Systematisiert las-

sen sich folgende externe Ursachen der internationalen Finanzkrise ausmachen:

1. starke Schwankungen in der Nachfrage der Industrieländer nach den Exportprodukten der Entwicklungsländer sowie eine zunehmende Behinderung dieser Exporte;
2. unvorhersehbare Preisschwankungen bei wichtigen Exportgütern der Entwicklungsländer;
3. starke, sprunghafte Veränderungen der Zinsen und Wechselkurse (Dollarkurs).

Diese Entwicklungen wirkten nicht immer in die gleiche Richtung und belasteten nicht alle Schuldnerländer in gleichem Maße. So führten Zinssenkungen und die Nachfragebelebung in den USA z. B. 1984 zu einer deutlichen Verbesserung der Leistungsbilanzsituation einer Reihe lateinamerikanischer Schuldnerländer. Solche günstigen weltwirtschaftlichen Konstellationen waren jedoch Ausnahmeerscheinungen in einer zunehmend von Turbulenzen gekennzeichneten Weltwirtschaft. Dagegen wurden sprunghafte Veränderungen weltwirtschaftlicher Rahmendaten (Wechselkurse, Zinsen, Rohstoffpreise) seit Mitte der siebziger Jahre zur Regel. Dies hatte im wesentlichen zwei Ursachen:

*Erstens* die Deregulierung des internationalen Währungs- und Finanzsystems durch die Aufkündigung des Bretton-Wood-Abkommens in 1973. Seither werden die Wechselkurse durch einen Mix aus Marktsteuerung und nationalen Interventionen beeinflußt (»verschmutztes« Floating). Zugleich entfielen internationale Regulierungen über die Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten. Dies ging mit der raschen Entwicklung eines kaum regulierten, internationalen Kreditsystems durch die privaten Banken einher. Eine Folge u. a. war, daß die Entwicklungsländer zunehmende Leistungsbilanzdefizite nicht mehr über den Internationalen Währungsfonds und andere internationale Institutionen, sondern über die vermeintlich weniger konditionierte Kreditaufnahme bei den Privatbanken finanzieren konnten. Während die Integration der Weltwirtschaft seit 1973 durch eine starke Ausweitung der Handels- und Kapitalströme, vor allem aber durch den Aufbau des weltwei-

ten Kreditsystems erheblich zugenommen hat, entfielen somit gleichzeitig wesentliche Regulierungen bzw. wurden dringend erforderliche Steuerungsmaßnahmen (z. B. im internationalen Kreditsystem) nicht eingeführt. Die gewaltigen Fehlentwicklungen, die in der internationalen Finanzkrise zum Vorschein kommen, zeigen die Grenzen marktwirtschaftlicher Steuerungsprinzipien im internationalen Währungs- und Kreditsystem. »Von-Fall-zu-Fall«-Regelungen zwischen den führenden Industrieländern vermochten dieses Manko nicht zu kompensieren und stellen einen Rückfall hinter multilaterale Vereinbarungen und Regelungen dar.

Zweitens der zunehmende Konkurrenzkampf der Zentren der Weltwirtschaft (USA, EG, Japan), der die alleinige Vorherrschaft der USA in der Nachkriegszeit abgelöst hat. Infolge der Exportoffensiven Japans und der EG-Staaten sowie der Dollarüberbewertung Anfang der 80er Jahre sind zwischen diesen Metropolen gewaltige Ungleichgewichte (Handelsbilanzdefizite bzw. -überschüsse, USA größter Nettoschuldner der Welt) entstanden, deren die Beteiligten durch Wechselkursänderungen, zinspolitische Strategien und handelspolitische Maßnahmen (verschiedene Formen des Protektionismus) Herr zu werden versuchen. In der heutigen Weltwirtschaft dominieren wieder »beggar my neighbour«-Strategien. Multilaterale Vereinbarungen werden inzwischen teilweise durch Absprachen bzw. Abkommen zwischen den Wirtschaftsblöcken und den führenden Industrieländern ersetzt.

Die Schuldnerländer sind von diesen Auseinandersetzungen, die über Zinsen, Wechselkurse und offene und versteckte Protektionismen geführt werden, und von den Wachstumsschwankungen der führenden Industrieländer stark betroffen, ohne selbst als Akteure die weltwirtschaftlichen Bedingungen entscheidend beeinflussen zu können. Sie werden unter diesen Bedingungen nicht nur ihren Schuldendienst nicht erwirtschaften können, sondern auch ihrer internen Entwicklungsmöglichkeiten beraubt.

Angesichts der Dominanz externer Einflüsse kamen Unterschieden in den Entwicklungswegen der einzelnen Länder,

d. h. internen Ursachen nur eine sekundäre, wenngleich nicht unbedeutende Rolle bei der Entstehung der Verschuldungskrise zu. Ohne Zweifel floß – insbesondere in den autoritär bzw. diktatorisch regierten Entwicklungsländern – ein erheblicher Teil der Kredite in Militärausgaben, in den Luxuskonsum der Oberschichten sowie in staatliche Prestigeobjekte. Von größerer Bedeutung war jedoch die Kapitalflucht aus den Schuldnerländern, die in den achtziger Jahren große Dimensionen angenommen hat. Auf diesem Weg floß ein erheblicher Teil der Kapitalzuflüsse – Schätzungen sprechen von bis zu 50% – wieder ab und verschärfte damit die Finanzierungsprobleme erheblich (vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 1/1987, S. 8). Ein bedeutender Teil der Kredite wurde jedoch – als Beispiele hierfür stehen Mexiko und Brasilien – für Infrastrukturmaßnahmen und Industrialisierungsprojekte verwandt, in der Erwartung, damit zukünftig die Exportfähigkeit zu steigern bzw. die Importabhängigkeit zu mindern. Teilerfolge in diesen Bereichen reichten jedoch nicht aus, um den explodierenden Schuldendienst unter verschlechterten weltwirtschaftlichen Absatzbedingungen erwirtschaften zu können. Hinzu kommt, daß wegen der Zuspitzung der internationalen Finanzkrise wichtige Projekte nicht bis zur Fertigstellung weiterfinanziert werden konnten und zu Investitionsruinen verkamen.

Aus der Skizzierung und Gewichtung der Ursachen der internationalen Finanzkrise wird deutlich, daß die Gefahr einer Neuauflage auch nach einer Reduzierung der Schuldenlast groß ist. Da die Hauptursachen dieser Fehlentwicklung nicht bei den Entwicklungsländern selbst, sondern in der Funktionsweise und den Machtverhältnissen der kapitalistischen Weltwirtschaft liegen, bleibt den einzelnen Schuldnerländern nur ein geringer Handlungsspielraum.

Denkbar – und vereinzelt gibt es auch Vorschläge in diese Richtung – wäre in dieser Situation eine weitgehende Abkopplung vom Weltmarkt. Ein solcher mehr oder weniger autarker Entwicklungsweg stellte jedoch selbst für die größeren Entwicklungsländer keinen realistischen Ausweg dar. Denn zum einen wurden durch die bisherige Ausrichtung auf den Welt-

markt in der Regel starke, langfristige Importabhängigkeiten bei Vorprodukten, Ersatzteilen, Investitionsgütern und Nahrungsmitteln geschaffen, und zum anderen bedeutete dies den Verzicht auf die mögliche Nutzung der Vorteile einer internationalen Arbeitsteilung und Kooperation, die unter günstigeren weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen den Entwicklungsprozeß erleichtern und Entwicklungskosten senken könnte. Eine weitgehend autarke Entwicklung wäre ein mit hohen sozialen Kosten verbundener und von der Not aufgezwungener Weg, der keine Alternative für die Mehrheit der Entwicklungsländer bieten kann.

Angesichts der ungleichen Machtverteilung in der Weltwirtschaft, der Interessengegensätze zwischen den reichen, dominierenden Industrieländern und der Dimension der zwischenzeitlich entstandenen Ungleichgewichte zwischen den Metropolen selbst und den Industrie- und Entwicklungsländern sind schnelle Verbesserungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklungsländer nicht zu erwarten. Immerhin wird bereits seit den siebziger Jahren über eine »Neue Weltwirtschaftsordnung« (NWO) diskutiert – zahlreiche Dokumente sind hierzu von internationalen Organisationen verabschiedet worden –, ohne daß wesentliche Verbesserungen erreicht worden sind. Eine solche Neuordnung läge jedoch nicht nur im Interesse der Entwicklungsländer, sondern auch in jenem der Industrieländer, deren wirtschaftliche, soziale und (friedens-)politische Zukunft durch die gegenwärtigen Ungleichgewichte ebenfalls bedroht ist. Deshalb ist es – trotz der geringen Erfolge in der Vergangenheit – notwendig, Grundelemente für die Neugestaltung der Weltwirtschaft und der Entwicklungspolitik zu formulieren und zugleich aufzuzeigen, welche eigenständigen Schritte die Bundesrepublik in diese Richtung ergreifen kann. Solche Grundelemente sind insbesondere:

## *1. Stabilisierung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Handelsbedingungen für die Entwicklungsländer*

Hierzu kann die Bundesrepublik selbst bzw. vermittelt über die EG einen erheblichen Beitrag leisten, durch eine Politik, die mittelfristig eine ausgeglichene Leistungsbilanz verwirklicht. Dieses im Stabilitätsgesetz fixierte Ziel erfordert die Erschließung interner Wachstumsfelder in der BRD und der EG. Seine Verwirklichung bedeutete den Fortfall einer wichtigen Störung der internationalen Handelsbeziehungen. Eine Reduzierung der internationalen Handelsungleichgewichte wirkt protektionistischen Tendenzen entgegen, mindert den Anpassungsdruck auf die Währungen und dämmt die Neuverschuldung der Defizitländer ein.

Notwendig ist zudem eine verstärkte Regulierung des internationalen Kreditsystems. Die internationale Finanzkrise hat gezeigt, daß das private Bankensystem offensichtlich nicht in der Lage ist, die Risiken der internationalen Kreditvergabe zu kalkulieren. Eine nationale Kontrolle der Auslandskreditvergabe durch konsolidierte Bilanzen und eine Begrenzung der Auslandskredite (Beispiel BRD) reicht hier nicht aus, um dem Vordringen unkontrollierbarer internationaler Finanzplätze einen Riegel vorzuschieben. Hier sind wesentlich rigider internationale Vereinbarungen und Mindeststandards sowie die Errichtung einer internationalen Kontrollinstanz erforderlich. Zudem muß vor allem den Entwicklungsländern der Zugang zu öffentlichen Krediten erleichtert und auf diese Weise eine Aufnahme von privaten Krediten unattraktiv gemacht werden (vgl. 2.).

Schließlich steht eine Stabilisierung der Rohstoffpreise durch international finanzierte Ausgleichsfonds (buffer stocks) nach wie vor auf der Tagesordnung. Die Bundesrepublik gehört bisher – aus marktideologischen Erwägungen – zu den Gegnern solcher Stabilisierungsfonds. Marktwirtschaftliche Gesichtspunkte sind jedoch in den Wirtschaftsbeziehungen zu den Entwicklungsländern fehl am Platze, da die Anwendung konkurrenzwirtschaftlicher Prinzipien auf ökonomisch völlig

ungleiche Handelspartner – entsprechend der Marktlogik – zum »Bankrott« der Unterlegenen führt. Auf lange Sicht wird deshalb angesichts der ungleichen Ausgangsbedingungen ein Werttransfer zwischen »Nord« und »Süd« stattfinden müssen. Das bedeutet auch, daß Exporte der Entwicklungsländer nur in Grenzen einen Entwicklungsbeitrag leisten können. Die soziale Lage in diesen Ländern erfordert vor allem eine Bedienung des Binnenmarktes mit Agrarprodukten und Gütern zur Befriedigung von Grundbedürfnissen (Stärkung der inneren Absorption). Hinzu kommt ein erheblicher Importbedarf bei Investitionsgütern. Dies bedeutet auch auf längere Sicht Handelsbilanzdefizite der Entwicklungsländer. Die innere Absorption dieser Länder muß gesteigert und nicht – wie dies die Auflagenpolitik des Internationalen Währungsfonds bezweckt – gesenkt werden. Nur ein Teil der Handelsdefizite kann somit durch die Vermarktung von Produktionsüberschüssen auf dem Weltmarkt finanziert werden. Begünstigt werden muß diese Vermarktung durch stabilisierte Agrar- und Rohstoffpreise sowie durch den Abbau der Agrarüberschüsse der EG und den Abbau von Handelsschranken für Agrar- und Industrieprodukte aus den Entwicklungsländern. Eine Exportoffensive – etwa nach dem Muster der Exportdiktatur Süd-Korea – in die Industrieländer stellt jedoch keine Alternative für die Entwicklungsländer dar. Sie würde rasch an protektionistische Grenzen stoßen. Aber auch die Entwicklung neuer Produktionstechnologien in den Industrieländern setzt einer solchen Strategie Grenzen: Mit dem Sinken des Lohnkostenanteils am Produktwert wird die regional dezentralisierte Produktion in den Industrieländern für viele »traditionelle« Güter erneut rentabel. Die in den siebziger Jahren diskutierte »neue internationale Arbeitsteilung«, die den Entwicklungsländern standardisierte Produktionsanempfehlungen wollte, bietet für die meisten Entwicklungsländer heute keine Perspektive. Die wenigen Plätze in dieser Arbeitsteilung sind bereits überbesetzt (vor allem durch südostasiatische Länder), und die meisten dieser Länder sehen ihre Chancen heute in einer raschen Modernisierung ihrer Ökonomien mit neuen Technologien und höherwertigen Produkten.

Exportorientierte Entwicklungsmodelle, dies zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, stellen für jene Entwicklungsländer, die auf diesem Weg in die gegenwärtige Schuldenklemme geraten sind, auch zukünftig keine Perspektive dar. Ihre zukünftigen Handelsbilanzdefizite erfordern deshalb neue Finanzierungsmethoden.

## *2. Neue Finanzquellen für die Entwicklungsländer*

Nach einer weitgehenden Schuldenstreichung besteht ein erheblicher Bedarf an »frischem« Geld für die Entwicklungsländer. In den letzten Jahren flossen aus den hochverschuldeten Ländern mehr Finanzmittel ab, als neue Kredite an sie vergeben wurden. Private Kredite gab es im wesentlichen nur noch zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit der Schuldnerländer. Angesichts der Erfahrungen mit der internationalen Finanzkrise wäre es fatal, zukünftig die Kreditversorgung der Entwicklungsländer erneut über das private Bankensystem abwickeln zu wollen. Vielmehr müssen an die Stelle privater Kredite wieder öffentliche Finanzquellen treten. Dazu sind die Finanzmittel des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken erheblich auszuweiten. Hierzu kann die Bundesrepublik einen erheblichen Beitrag leisten. Sinnvoll ist z. B. der Vorschlag, für ein »Zukunftsprogramm Dritte Welt« 1 Milliarde DM aus dem Verteidigungshaushalt einzusparen und internationalen Entwicklungsorganisationen zur Verfügung zu stellen. Erforderlich ist die Vergabe langfristiger Kredite mit festen, subventionierten Zinsen. Auflagen, die auf eine allgemeine Steuerung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik und damit auf eine Untergrabung der nationalen Souveränität abzielen, müssen entfallen. Notwendig sind jedoch Auflagen, die eine Verwendung der Kredite für sinnvolle investive, infrastrukturelle und soziale Maßnahmen gewährleisten können und damit verhindern, daß Kredite für militärische Beschaffungen und Luxusimporte verwandt werden. Welche Maßnahmen für die Entwicklung eines Landes

sinnvoll sind, kann und darf nicht über die Köpfe der Betroffenen hinweg in internationalen Gremien allein entschieden werden. In den Entscheidungsprozeß über kreditfinanzierte Projekte müssen deshalb demokratische Institutionen und Organisationen aus dem jeweiligen Entwicklungsland (Gewerkschaften, Bauernvereinigungen etc.) einbezogen werden. Zugleich erfordert die Formulierung einer sozial und investiv orientierten Auflagenpolitik für kreditfinanzierte Projekte eine wesentliche Verstärkung des Einflusses der Entwicklungsländer beim IWF und der Weltbank.

Zusätzlich zu einer zinsgünstigen Kreditvergabe müssen verstärkt nicht rückzahlbare Mittel an die Entwicklungsländer fließen, um damit einen Realtransfer zu finanzieren. Für die Industrieländer käme dies einer keynesianisch ausgerichteten Beschäftigungspolitik gleich, da hierdurch nichtgenutzte Produktionskapazitäten mobilisiert und zusätzliche Einkommen geschaffen werden. Unterstützungsamt ist der Vorschlag, einen internationalen Sonderfonds zu schaffen, der aus abrüstungsbedingt freiwerdenden Mitteln aus Ost und West finanziert wird. Mit einer solchen Internationalisierung der zu vergebenden Mittel kann vermieden werden, daß Finanztransfers an Entwicklungsländer mit Kaufauflagen bei den Geberländern verknüpft werden.

### *3. Hilfe zu einer binnenorientierten Entwicklung*

Durch die internationale Finanzkrise wurde deutlich, daß auch hohe Finanztransfers an die Entwicklungsländer nicht notwendig deren »Entwicklung« förderlich sind. Primär hatte dies seine Ursachen in den ungünstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Eine Rolle spielten jedoch auch interne Defizite. Vorschläge wie »ein Marshall-Plan für die Dritte Welt« (Hankel) setzen zu Recht an dieser Problematik an. Danach sollen den Entwicklungsländern zwar die Schulden erlassen werden, die nationalen Schuldner (Unternehmen etc.) sollen jedoch nunmehr anstelle von Schuldendienstzahlungen an aus-

ländische Banken diese Mittel in einen nationalen Entwicklungsfonds (Gegenwertfond) einzahlen. Auf diese Weise soll die Herausbildung eines nationalen Kapitalmarktes eingeleitet und zugleich Mittel für Infrastruktur-, Bildungs- und Kulturinvestitionen bereitgestellt werden, für deren Erstellung Devisen in der Regel nicht erforderlich sind. Mit der Benennung dieser zentralen Entwicklungsaufgaben wird jedoch zugleich deutlich, daß der Begriff »Marshall-Plan« eher irreführend ist. Den Entwicklungsländern fehlt das, was im Nachkriegseuropa reichlich vorhanden war und worauf der schnelle Erfolg der Dollarhilfen basierte: qualifizierte Facharbeiter, Experten für die Verwaltung, die Wirtschaft und das Finanzwesen, Bildungs- und Kultureinrichtungen und eine entwickelte Verkehrsinfrastruktur. Eine Unterstützung der Entwicklungsländer beim Abbau dieser Defizite ist vergleichsweise wenig devisaufwendig und erfordert einen verstärkten Transfer von Bildung, Wissen, Qualifikationen, Erfahrungen und nicht zuletzt Produktionslizenzen.

Voraussetzung für eine solche interne Entwicklung ist die Ersetzung autoritärer bzw. diktatorischer Systeme durch demokratisch kontrollierte Regierungen. In fast allen Entwicklungsländern ist zudem eine Landreform und die Zurückdrängung der ökonomischen und politischen Macht weniger reicher Familien erforderlich. Dieser Demokratisierungsprozeß kann von außen unterstützt werden, ohne die Souveränität der Entwicklungsländer zu beeinträchtigen. Begünstigte Kredite bzw. nicht rückzahlbare Finanztransfers dürfen nur solche Länder erhalten, die nicht von der UNO wegen andauernder Menschenrechtsverletzungen angeklagt sind. Militär- und Polizeihilfen für Diktaturen sind einzustellen.

Zu einer Stärkung binnenorientierter Entwicklungen können auch regionale Handels- und Wirtschaftsabkommen der Entwicklungsländer untereinander beitragen. Eine gezielte Ausweitung und Förderung des Handels zwischen den Entwicklungsländern – etwa durch den Abbau von Handelsschranken und durch gegenseitige Begünstigungen – könnte die Abhängigkeit von den Industrieländern mindern. Bisher sind Versu-

che zur Gründung regionaler Wirtschaftsgemeinschaften von Entwicklungsländern in Afrika und Lateinamerika allerdings gescheitert. Offensichtlich dürfen die Ziele einer regionalen Kooperation nicht allzu hoch gesteckt werden. Zudem ist eine direkte finanzielle und beratende Unterstützung solcher Vorhaben durch die regionalen Entwicklungsorganisationen und andere internationale Organisationen erforderlich.

# Tabellenanhang

*Tabelle A1: Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik*

Jahr	registrierte Arbeitslosigkeit in Tsd.		offizielle Arbeitslosenquote in %		Stille Reserve in Tsd.	Gesamt- Arbeitslosigkeit in Tsd.
	insg.	darunter Frauen	insg.	darunter Frauen		
1980	889	462	3,8	5,2	622	1 511
1981	1 272	619	5,5	6,9	748	2 020
1982	1 833	812	7,5	8,6	950	2 783
1983	2 258	985	9,1	10,1	1 120	3 378
1984	2 266	989	9,1	10,2	1 268	3 534
1985	2 304	1 015	9,3	10,4	1 212	3 516
1986	2 228	1 028	9,0	10,5	1 189	3 417
1987	2 229	1 021	8,9	10,2	1 182	3 411
1988 <sup>1</sup>	2 275				1 212	3 487

1 Schätzung des IAB

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

*Tabelle A2: Jährliche Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und betrieblichen Einarbeitung im Bundesgebiet*

Jahr	jährliche Eintritte	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
1980	246 975	-
1981	279 507	+ 13,2 %
1982	265 527	- 5,0 %
1983	306 201	+ 15,3 %
1984	353 140	+ 15,3 %
1985	409 300	+ 15,9 %
1986	530 042	+ 29,5 %
1987	596 394	+ 12,5 %

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

*Tabelle A3: Beschäftigte Arbeitnehmer in Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (Jahresdurchschnitt)*

Jahr	beschäftigte Arbeitnehmer	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
1980	41 251	-
1981	38 461	- 6,8 %
1982	29 189	- 24,1 %
1983	44 680	+ 53,1 %
1984	70 983	+ 58,9 %
1985	87 025	+ 22,6 %
1986	102 400	+ 17,7 %
1987	114 698	+ 12,0 %
1988 <sup>1</sup>	110 000	- 4,1 %

1 Haushaltsplan der BA

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

*Tabelle A4: Dauer der Arbeitslosigkeit (Durchschnitt in Monaten)*

Dauer der Arbeitslosigkeit	Bestand an Arbeitslosen (September 1987)		Anteil in % aller Arbeitslosen (Ende September)							
	insg.	davon Frauen	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
unter 1 Monat	255 583	120 151	21,2	18,3	14,9	11,5	11,6	12,3	12,2	12,1
1 bis unter 3 Monate	427 246	210 712	30,4	28,8	24,6	22,1	21,7	20,2	20,0	20,3
3 bis unter 6 Monate	336 129	166 771	18,8	19,5	18,3	17,0	16,2	15,8	15,6	16,0
½ bis unter 1 Jahr	417 822	200 953	16,7	20,5	24,2	24,5	21,7	20,7	20,2	19,8
1 bis unter 2 Jahre	331 874	166 155	7,8	9,1	13,5	17,7	17,3	16,9	16,3	15,8
2 Jahre und länger	338 296	159 840	5,1	3,9	4,4	7,2	11,5	14,1	15,6	16,1
Insgesamt	2 106 950	1 024 582	100,0	100,1	99,9	100,0	100,0	100,0	99,9	100,1
im Durchschnitt seit . . . Monaten arbeitslos			6,4	6,5	7,6	9,2	10,5	11,6	12,5	13,0

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle A5: Arbeitslose nach Art des Leistungsbezugs (Leistungsfälle im Jahresdurchschnitt)

Jahr	registrierte Arbeitslose in 1 000		Leistungsfälle in 1 000				Leistungsfälle in %				Keine Leistungen oder Antrag noch nicht entschieden in %	
			Alg <sup>1</sup>		Alhi <sup>2</sup>		Alg <sup>1</sup>		Alhi <sup>2</sup>		in %	
	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen
1980	889	462	454	246	122	38	51,1	53,2	13,7	8,2	35,2	38,5
1981	1 272	619	698	344	170	51	54,9	55,6	13,3	8,2	31,8	36,2
1982	1 833	812	926	402	291	79	50,5	49,5	15,9	9,7	33,6	40,8
1983	2 258	985	1 014	441	485	127	44,9	44,8	21,5	12,9	33,6	42,3
1984	2 266	989	859	376	598	157	37,9	38,0	26,4	15,9	35,7	46,1
1985	2 304	1 015	836	366	617	162	36,3	36,1	26,8	16,0	36,9	48,0
1986	2 228	1 028	800	371	601	164	35,9	36,1	27,0	16,0	37,1	48,0
1987	2 229	1 021	834	378	579	162	37,4	37,0	26,0	15,9	36,7	47,1

1 Arbeitslosengeld

2 Arbeitslosenhilfe

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

*Tabelle A6: Monatlicher Durchschnittsbetrag bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe*

Jahr	Arbeitslosengeld <sup>1</sup>	Arbeitslosenhilfe <sup>1</sup>
1982	975,13	793,53
1983	959,34	801,83
1984	937,40	800,74
1985	951,20	800,88
1986	980,02	816,06
1987	1 023,07	833,00

1 Ohne Sozialversicherungsbeiträge

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

*Tabelle A7: Empfänger von Sozialhilfe (in 1 000)*

Hilfeart	1963	1973	1978	1983	1984	1985	1986
Hilfe zum Lebensunterhalt	838	918	1 335	1 725	1 837	2 058	2 239
1963 = 100	100	110	159	206	219	246	267
Hilfe in besonderen Lebenslagen	839	1 064	1 078	1 016	1 046	1 104	1 195
1963 = 100	100	127	128	121	125	132	142
insgesamt <sup>1</sup>	1 491	1 730	2 119	2 436	2 569	2 808	3 019
1963 = 100	100	116	142	163	172	188	202

1 Die Gesamtzahl entspricht nicht der Summe der beiden Gruppen, da Doppelzählungen herausgerechnet sind.

Quelle: Statistisches Bundesamt

*Tabelle A8: Haushalte, die laufende Hilfen zum Lebensunterhalt empfangen, nach Hauptursache der Hilfegewährung*

Jahr	Haushalte insgesamt	Unzureichende Versicherungs- oder Versor- gungsansprüche	Verlust des Arbeits- platzes	Unzureichen- des Erwerbs- einkommen	Ausfall des Ernährers
1978	530 829	137 175	76 580	34 040	57 970
1980	823 951	212 470	80 893	55 659	108 377
1982	969 195	234 516	158 731	56 714	121 869
1983	1 055 239	236 807	203 616	64 081	135 300
1984	1 105 994	220 823	249 729	73 723	135 677
1985	1 237 458	221 240	308 790	86 668	153 838
1986	1 336 714	209 635	417 103	88 965	160 269
<b>Veränderungen bis 1986</b>					
1978 = 100	252	153	545	261	276
1982 = 100	138	89	263	157	132

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle A9: Kaufkraft der Masseneinkommen

	Brutto- löhne (nom.) <sup>1</sup>	Netto- löhne (nom.) <sup>1</sup>	Netto- löhne (real) <sup>2</sup>	Sozial- transfers (nom.) <sup>3</sup>	Mass- senein- kommen (2 + 4)	Massenkaufkraft (5 in Preisen von 1980)	1980 = 100
	1	2	3	4	5	6	
- Mrd. DM -							
1974	469,6	342,4	442,4	134,7	477,1	616,4	86,9
1975	485,9	355,4	433,4	167,9	523,3	638,2	90,0
1976	518,2	369,8	432,0	173,0	542,8	634,1	89,4
1977	555,9	392,5	442,5	186,5	579,0	652,8	92,0
1978	592,1	422,4	463,7	195,9	618,3	678,7	95,7
1979	637,0	456,1	480,6	207,0	663,1	698,7	98,5
1980	690,2	487,2	487,2	222,0	709,2	709,2	100,0
1981	719,4	505,8	475,8	238,2	744,0	699,9	98,7
1982	734,8	510,8	456,5	249,7	760,5	679,6	95,8
1983	745,8	513,4	444,1	254,0	767,4	663,8	93,6
1984	767,0	523,4	442,1	255,6	779,0	657,9	92,8
1985	798,5	535,9	442,9	260,1	796,0	657,9	92,8
1986	838,3	564,5	467,7	268,5	833,0	690,1	97,3
1987	870,5	578,5	478,1	282,5	861,0	711,6	100,3
Veränderung zum Vorjahr in %							
1975	3,5	3,8	-2,0	24,6	9,7	3,5	
1976	6,6	4,1	-0,3	3,0	3,7	-0,6	
1977	7,3	6,1	2,4	7,8	6,7	2,9	
1978	6,5	7,6	4,8	5,0	6,8	4,0	
1979	7,6	8,0	3,6	5,7	7,2	2,9	
1980	8,4	6,8	1,4	7,2	7,0	1,5	
1981	4,2	3,8	-2,3	7,3	4,9	-1,3	
1982	2,1	1,0	-4,1	4,8	2,2	-2,9	
1983	1,5	0,5	-2,7	1,7	0,9	-2,3	
1984	2,8	1,9	-0,4	0,6	1,5	-0,9	
1985	4,1	2,4	0,2	1,8	2,2	0,0	
1986	5,0	5,3	5,6	3,2	4,6	4,9	
1987	3,8	2,5	2,2	5,2	3,4	3,1	
74/87 %	85,4	69,0	8,1	109,7	80,5	15,4	
80/87 %	26,1	18,7	-1,9	27,3	21,4	0,3	

1 Lohn- und Gehaltssumme in jeweiligen Preisen

2 Lohn- und Gehaltssumme in Preisen von 1980

3 Renten, Unterstützungen und ähnliches laut Deutsche Bundesbank

Quellen: SVR, Jahresgutachten 1987/88; DIW-Wochenbericht 1-2/1988

Tabelle A10: Kaufkraft der Kapitaleinkommen

	Private Brutto- gewinne <sup>1</sup>	Gewinn- steuern	Private Netto- gewinne <sup>1</sup>	Private Abschrei- bungen	Kapital- ein- kommen (3 + 4)	Kaufkraft (5 in Preisen von 1980) <sup>2</sup>	
	1	2	3	4	5	6	7
– Mrd. DM –							
1974	211,2	47,8	163,4	101,4	264,8	356,4	85,1
1975	220,7	45,7	175,0	110,8	285,8	370,2	88,4
1976	257,7	54,0	203,7	118,3	322,0	401,0	95,8
1977	271,7	66,5	205,2	126,5	331,7	398,2	95,1
1978	297,4	65,7	231,7	136,2	367,9	421,4	100,7
1979	319,1	66,1	253,0	148,2	401,2	431,9	103,2
1980	316,0	62,1	253,9	164,7	418,6	418,6	100,0
1981	319,0	59,0	260,0	178,3	438,3	417,8	99,8
1982	334,8	61,6	273,2	189,8	463,0	429,1	102,5
1983	384,7	60,0	324,7	199,5	524,2	476,5	113,8
1984	424,6	63,8	360,8	209,5	570,3	506,5	121,0
1985	450,4	71,7	378,7	218,5	597,2	521,6	124,6
1986	494,7	73,1	421,6	226,1	647,7	558,4	133,4
1987	528,5	70,5	458,0	234,7	692,7	588,5	140,6
Veränderung zum Vorjahr in %							
1975	4,5	-4,4	7,1	9,3	7,9	3,9	
1976	16,8	18,2	16,4	6,8	12,7	8,3	
1977	5,4	23,1	0,7	6,9	3,0	-0,7	
1978	9,5	-1,2	12,9	7,7	10,9	5,8	
1979	7,3	0,6	9,2	8,8	9,1	2,5	
1980	-1,0	-6,1	0,4	11,1	4,3	-3,1	
1981	0,9	-5,0	2,4	8,3	4,7	-0,2	
1982	5,0	4,4	5,1	6,4	5,6	2,7	
1983	14,9	-2,6	18,9	5,1	13,2	11,0	
1984	10,4	6,3	11,1	5,0	8,8	6,3	
1985	6,1	12,4	5,0	4,3	4,7	3,0	
1986	9,8	2,0	11,3	3,5	8,5	7,1	
1987	6,8	-3,6	8,6	3,8	6,9	5,4	
74/87 %	150,2	47,5	180,3	131,5	161,6	65,1	
80/87 %	67,2	13,5	80,4	42,5	65,5	40,6	

1 Brutto- bzw. Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen abzüglich Zinssaldo Staat

2 Der Kaufkraftberechnung wurde der Preisindex für Anlageinvestitionen zugrundegelegt

Quellen: SVR, Jahresgutachten 1987/88; DIW-Wochenbericht 1-2/1988

*Tabelle A11: Entwicklung der Lohnquote (in %)*

Jahr	tatsächlich <sup>1</sup>	bereinigt <sup>2</sup>
1961	62,4	61,8
1965	65,3	62,3
1970	68,0	62,9
1975	73,1	66,1
1980	73,5	64,9
1981	74,4	65,6
1982	73,8	65,2
1983	71,6	63,5
1984	70,3	62,2
1985 <sup>3</sup>	69,7	61,7
1986 <sup>3</sup>	68,8	60,8
1987 <sup>3</sup>	68,6	60,6

1 Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in % des Volkseinkommens

2 Lohnquote bei konstant gehaltenem Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen im Jahre 1960

3 Vorläufige Ergebnisse

Quelle: SVR, Jahresgutachten 1987/88

Tabelle A12: Entwicklung des Durchschnitts-Reallohns

	Summe Brutto- löhne Mrd. DM	Durchschnittsbetrag je Arbeitnehmer monatlich					Reallohn (Preise von 1980)
		Brutto- lohn DM	Lohn- steuer DM	Soz.vers. beiträge DM	Netto- lohn DM		
1974	469,6	1 728	264	204	1 260	1 627	92,2
1975	485,9	1 839	269	225	1 345	1 640	93,0
1976	518,2	1 968	306	258	1 404	1 640	93,0
1977	555,9	2 102	343	275	1 484	1 673	94,8
1978	592,1	2 216	344	291	1 581	1 735	98,4
1979	637,0	2 342	356	309	1 677	1 767	100,2
1980	690,2	2 499	404	331	1 764	1 764	100,0
1981	719,4	2 621	424	354	1 843	1 733	98,2
1982	734,8	2 729	458	374	1 897	1 695	96,1
1983	745,8	2 817	486	392	1 939	1 677	95,1
1984	767,0	2 892	514	405	1 973	1 666	94,4
1985	798,5	2 987	552	431	2 004	1 656	93,9
1986	838,3	3 101	563	450	2 088	1 729	98,0
1987	870,5	3 199	602	471	2 126	1 757	99,6
Veränderung zum Vorjahr in %							
1975	3,5	6,4	1,9	10,3	6,7	0,8	
1976	6,6	7,0	13,8	14,7	4,4	0,0	
1977	7,3	6,8	12,1	6,6	5,7	2,0	
1978	6,5	5,4	0,3	5,8	6,5	3,7	
1979	7,6	5,7	3,5	6,2	6,1	1,8	
1980	8,4	6,7	13,5	7,1	5,2	-0,2	
1981	4,2	4,9	5,0	6,9	4,5	-1,8	
1982	2,1	4,1	8,0	5,6	2,9	-2,2	
1983	1,5	3,2	6,1	4,8	2,2	-1,1	
1984	2,8	2,7	5,8	3,3	1,8	-0,7	
1985	4,1	3,3	7,4	6,4	1,6	-0,6	
1986	5,0	3,8	2,0	4,4	4,2	4,4	
1987	3,8	3,2	6,9	4,7	1,8	1,6	
74/87 %	85,4	85,1	128,0	130,9	68,7	8,0	
80/87 %	26,1	28,0	49,0	42,3	20,5	-0,4	

Quellen: SVR, Jahresgutachten 1987/88; DIW-Wochenbericht 1-2/1988

Tabelle A13: Entwicklung der Altersrenten

Jahr	Anpassungssatz in %		Erhöhung im Jahres- durchschnitt in % <sup>2</sup>	Preisindex für die Lebens- haltung von Renten- und Sozialhilfe- haushalten <sup>3</sup>	Reale Renten- erhöhung	Monatliche Eckrente <sup>4</sup> netto in DM (jeweils am 1. Juli)
	brutto	netto <sup>1</sup>				
1980	4,0	4,0	4,0	5,5	- 1,5	1 096
1981	4,0	4,0	4,0	6,1	- 2,1	1 139
1982	5,76	5,76	5,8	5,7	+ 0,1	1 205
1983	5,59	4,59	2,3	3,4	- 1,1	1 260
1984	3,4	1,3	2,9	2,4	+ 0,5	1 276
1985	3,0	1,4	1,4	2,0	- 0,7	1 294
1986	2,9	2,1	1,8	0,2	+ 1,6	1 322
1987	3,8	3,03	2,6	- 0,4	+ 3,0	1 361

1 Differenz zur Bruttoanpassung durch den individuellen Beitrag der Rentner zur Krankenversicherung der Rentner

2 Ab 1983 erfolgt die Rentenanpassung jeweils zur Jahresmitte

3 Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

4 Bei einer persönlichen Bemessungsgrundlage von 100 % (Durchschnittsverdienst) und 40 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren nach Abzug des individuellen KVdR-Beitrages

Quellen: BMA, Sozialbericht 1986 und Arbeits- und Sozialstatistik 1987; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Rentenversicherung in Zahlen 1987

Tabelle A14: Daten zur Konjunkturentwicklung

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 <sup>1</sup>	1988 <sup>1</sup>
- Jahresdurchschnitt in 1 000 -																
Erwerbstätige	26 922	26 565	25 810	25 591	25 547	25 699	26 047	26 328	26 144	25 709	25 331	25 363	25 540	25 796	25 955	25 960 <sup>2</sup>
abh. Beschäftigte	22 906	22 640	22 014	21 939	22 029	22 264	22 663	23 009	22 869	22 436	22 057	22 097	22 274	22 525	22 680	22 680 <sup>2</sup>
reg. Arbeitslose	273	582	1 074	1 060	1 030	993	876	889	1 272	1 833	2 258	2 266	2 304	2 228	2 235	2 320 <sup>2</sup>
- Veränderung zum Vorjahr in % -																
Bruttosozialprodukt <sup>3</sup>	4,7	0,2	- 1,5	5,6	2,7	3,3	4,0	1,5	- 0,0	- 1,0	1,9	3,3	2,0	2,5	1,5	1,5
Privater Verbrauch <sup>3</sup>	3,1	0,7	3,2	3,7	4,3	3,8	3,6	1,2	- 0,5	- 1,3	1,7	1,5	1,8	4,3	2,5	2,5
Staatsverbrauch <sup>3</sup>	5,0	4,0	3,7	1,5	1,4	3,8	3,4	2,6	1,8	- 0,8	0,2	2,4	2,1	2,3	2,0	1,5
Anlageinvestitionen <sup>3</sup>	- 0,3	- 9,6	- 5,3	3,6	3,6	4,7	7,2	2,8	- 4,8	- 5,3	3,2	0,8	0,1	3,1	1,5	1,5
Ausrüstungsinvest. <sup>3</sup>	- 0,5	- 11,1	- 0,4	5,9	7,8	8,0	9,6	2,6	- 4,3	- 6,7	5,6	- 0,0	9,4	4,1	4,0	2,0
Bauten <sup>3</sup>	- 0,2	- 8,9	- 7,6	2,4	1,3	2,8	5,8	2,9	- 5,1	- 4,3	1,7	1,6	- 5,6	2,4	- 0,5	1,0
Exporte <sup>3</sup>	10,1	12,1	- 6,7	9,9	3,3	4,1	4,5	5,3	8,2	3,2	- 0,5	9,0	7,2	- 0,2	0,0	2,5
Importe <sup>3</sup>	4,3	2,2	- 0,6	10,5	3,6	5,5	10,5	3,7	- 1,2	- 0,1	0,6	5,3	4,7	3,5	3,5	4,0
Außenbeitrag in % BSP <sup>3</sup>	0,6	3,0	1,4	1,3	1,2	0,9	- 0,6	- 0,2	2,5	3,5	3,1	4,3	5,2	4,0	2,9	2,5

1 Schätzung SVR

2 Schätzung des DIW, Wochenbericht 1-2/1988

3 In Preisen von 1980

Quelle: SVR, Jahresgutachten 1987/88

*Tabelle A15: Finanzwirtschaftliche Eckwerte der öffentlichen Haushalte<sup>1</sup>*

		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 <sup>a</sup>	1987 <sup>b</sup>
Ausgaben (ohne Schuldentilgung) <sup>3</sup>	Mrd. DM % <sup>2</sup>	509,2 8,4	541,8 6,4	561,6 3,7	570,1 1,5	583,6 2,4	604,0 3,5	627,4 3,9	651,0 4,0
Personalausgaben	Mrd. DM % <sup>2</sup>	162,5 8,0	172,5 6,3	177,2 2,7	182,1 2,8	184,9 1,5	191,7 3,6	200,4 4,5	209,0 4,0
Sachinvestitionen	Mrd. DM % <sup>2</sup>	60,0 12,5	57,0 - 4,2	52,0 - 8,7	48,5 - 6,7	47,6 - 1,9	50,0 4,9	53,0 6,1	55,0 3,5
Steuern	Mrd. DM % <sup>2</sup>	365,0 6,5	370,2 1,5	378,5 2,3	396,2 4,7	414,6 4,6	437,0 5,4	452,6 3,6	467,0 3,5
Zinsen	Mrd. DM % <sup>2</sup>	29,2 18,3	36,4 24,0	44,9 23,3	51,1 13,8	53,3 4,3	55,8 4,6	57,6 3,3	59,5 3,5
Zinslastquote <sup>4</sup>	%	5,7	6,7	8,0	9,0	9,1	9,2	9,2	9,1
Finanzierungssaldo	Mrd. DM	-57,1	-75,7	-69,9	-55,3	-46,5	-39,3	-41,9	-54,5
Finanzierungssaldoquote <sup>5</sup>	%	-	3,8	- 4,9	- 4,4	- 3,3	- 2,6	- 2,1	- 2,2
Staatsquote <sup>6</sup>	%	33,9	33,9	31,5	31,8	31,3	31,4	31,0	30,9
Steuerquote <sup>7</sup>	%	24,6	24,0	23,7	23,6	23,4	23,7	23,2	23,1
Nachrichtlich: Wachstum des Sozialprodukts in jeweiligen Preisen	% <sup>2</sup>	6,3	4,0	3,4	5,2	5,3	4,2	5,6	3,5

<sup>a</sup> vorläufige Ergebnisse

<sup>b</sup> Schätzung nach SVR, Jahresgutachten 1987/88

<sup>1</sup> Bund, LAG, ERP-Sondervermögen, EG-Anteile, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände (Abgrenzung nach der Finanzstatistik)

<sup>2</sup> Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

<sup>3</sup> Gesamtausgaben nach Abzug der Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften (Zuweisungen/Darlehn) einschließlich der Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischer Rechnung

<sup>4</sup> Anteil der Zinsen an den gesamten Staatsausgaben

<sup>5</sup> Anteil des Finanzierungssaldos am Bruttosozialprodukt zu laufenden Preisen

<sup>6</sup> Ausgaben der öffentlichen Haushalte in % des Produktionspotentials in laufenden Preisen (lt. SVR)

<sup>7</sup> Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte in % des Bruttosozialprodukts

Quellen: Finanzberichte; SVR, Jahresgutachten

Tabelle A16: Entwicklung relevanter Eckwerte des Steuersystems<sup>1</sup>

Jahr	Volkswirt- schaftl. Steuer- quote (%)	Steuerauf- kommen insgesamt <sup>2</sup>	Lohn- steuer	Veranlagte Einkom- mensteuer	Körper- schafts- steuer	Steuern vom Umsatz <sup>3</sup>	Mineral- ölsteuer	Tabak- steuer	Ver- mögen- steuer	Kraft- fahrzeug- steuer	Gewerbe- steuer <sup>4</sup>
– Kassenaufkommen in Millionen DM –											
1960	22,6	68 448	8 102	8 963	6 510	16 851	2 664	3 537	1 100	1 475	7 433
1965	23,0	105 463	16 738	14 798	8 170	24 814	7 428	4 697	1 880	2 624	10 283
1970	22,8	154 137	35 086	16 001	8 717	38 564	11 512	6 537	2 877	3 830	12 117
1975	23,5	242 068	71 191	28 001	10 054	54 083	17 121	8 886	3 339	5 303	20 897
1980	24,6	364 991	111 559	36 796	21 323	93 448	21 351	11 288	4 664	6 585	27 960
1981	24,0	370 319	116 559	32 928	20 162	97 789	22 180	11 253	4 687	6 593	26 069
1982	23,7	378 702	123 407	30 602	21 458	97 717	22 835	12 208	4 982	6 689	26 103
1983	23,6	396 575	128 889	28 275	23 675	105 871	23 338	13 881	4 992	6 984	26 184
1984	23,5	414 697	136 350	26 368	26 312	110 483	24 033	14 429	4 492	7 284	28 320
1985	23,7	437 201	147 630	28 569	31 836	109 825	24 521	14 452	4 287	7 350	30 759
1986	23,2	452 437	152 233	29 881	32 302	111 139	25 644	14 480	4 396	9 356	31 987
1987 <sup>5</sup>	23,1	468 500	164 000	30 000	29 300	117 600	25 900	14 600	5 100	8 400	32 700

Jahr	Volkswirt- schaftl. Steuer- quote (%)	Steuerauf- kommen insgesamt <sup>2</sup>	Lohn- steuer	Veranlagte Einkom- mensteuer	Körper- schaft- steuer	Steuern vom Umsatz <sup>3</sup>	Mineral- ölsteuer	Tabak- steuer	Ver- mögen- steuer	Kraft- fahrzeug- steuer	Gewerbe- steuer <sup>4</sup>
- Anteile der Steuern am gesamten Steueraufkommen in % -											
1960		100	11,8	13,1	9,5	24,6	3,9	5,2	1,6	2,2	10,9
1965		100	15,9	14,0	7,7	23,5	7,0	4,5	1,8	2,5	9,8
1970		100	22,8	10,4	5,7	25,0	7,5	4,2	1,9	2,5	7,9
1975		100	29,4	11,6	4,2	22,3	7,1	3,7	1,4	2,2	8,6
1980		100	30,6	10,1	5,8	25,6	5,8	3,1	1,3	1,8	7,7
1981		100	31,5	8,9	5,4	26,4	6,0	3,0	1,3	1,8	7,7
1982		100	32,6	8,1	5,7	25,8	6,0	3,2	1,3	1,8	6,9
1983		100	32,5	7,1	6,0	26,7	5,9	3,5	1,3	1,8	6,6
1984		100	32,9	6,6	6,3	26,6	5,8	3,5	1,1	1,8	6,8
1985		100	33,8	6,5	7,3	25,1	5,6	3,3	1,0	1,7	7,0
1986		100	33,6	6,6	7,1	24,6	5,7	3,2	1,0	2,1	7,1
1987 <sup>5</sup>		100	35,0	6,4	6,3	25,1	5,5	3,1	1,1	1,8	7,0

1 Für die Steuern wird jeweils das Kasseneinkommen ausgewiesen

2 Ohne buchmäßige Mehreinnahmen aus Regierungskäufen im Ausland – 1970 ohne Zölle auf Regierungskäufe im Ausland, ab 1971 einschließlich, von 1969 bis 1971 ohne Vergütungen an die Importeure aufgrund des Absicherungsgesetzes

3 Bis 1967 Umsatzsteuer, Umsatzausgleichsteuer, Beförderungsteuer; ab 1968 Umsatzsteuer (MWSt) und Einfuhrumsatzsteuer, 1969 bis 1972 einschließlich Straßengüterverkehrsteuer

4 Gewerbeertrag- und Gewerbekapitalsteuer einschließlich Lohnsummensteuer (ab 1980 Lohnsummensteuer-Reste)

5 Schätzungen des BMF

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1988

*Tabelle A17: Mittelaufkommen und Mittelverwendung der Unternehmen (Produzierendes Gewerbe und Handel)*

Jahr	Bruttoinvestitionen	Eigenfinanzierung darunter:	in Mrd. DM					Eigenfinanzierungsquote in %	Eigenfinanzierungsquote unter Einschluß der Rückstellungen
			- Abschreibungen	- Veränderungen des Eigenkapitals	- Zuführung zu den Rücklagen	Fremdfinanzierung darunter:	- Zuführung zu Rückstellungen		
1969	85,4	54,1	42,3	8,8	3,0	77,6	7,5	63,3	72,1
1970	103,9	60,4	47,6	7,8	5,0	80,6	10,4	58,1	68,1
1971	102,2	68,3	52,0	15,4	0,9	72,4	11,6	66,8	78,2
1972	94,9	66,3	56,2	8,3	1,7	77,3	11,9	69,9	82,4
1973	103,7	71,9	60,6	6,0	5,3	60,4	11,6	69,3	80,5
1974	92,1	69,6	61,8	7,7	0,2	38,5	14,0	75,6	90,8
1975	68,9	67,0	62,0	6,2	- 1,2	19,5	16,0	97,1	120,5
1976	115,2	83,5	66,9	10,4	6,1	81,4	24,3	72,5	93,6
1977	92,0	75,6	69,1	7,1	- 0,6	32,3	10,5	82,2	93,6
1978	103,9	84,7	73,5	5,5	5,7	70,7	14,3	81,5	95,3
1979	127,6	93,6	79,1	4,1	10,4	93,2	19,4	73,4	88,6
1980	143,2	93,4	89,2	5,8	3,4	88,7	18,3	65,2	78,0
1981	121,2	85,4	90,9	3,7	- 9,2	63,5	8,3	70,5	77,3
1982	100,5	91,1	94,9	1,3	- 5,1	16,1	20,1	90,7	110,6
1983	114,1	110,1	99,9	6,5	3,7	60,6	31,7	96,5	124,3
1984	131,3	122,8	106,1	9,3	7,4	75,0	35,2	93,5	120,3
1985	132,1	120,5	109,5	5,8	5,2	48,2	23,9	91,3	109,3
1986	119,0	137,0	114,5	4,0	18,5	18,0	24,5	115,1	135,7

Quellen: 1969–79: Deutsche Bundesbank, Jahresabschlüsse der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland 1965 bis 1981 (Sonderdrucke der Dt. Bundesbank, Nr. 5); 1980–86: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, verschiedene Jahre, jeweils Ausgabe November

*Tabelle A18: Vermögensbildung der Unternehmen (ohne Wohnungswirtschaft) und ihre Finanzierung*

Jahr	Bruttoinvestitionen	Eigenfinanzierung darunter: – Ersparnis	– Vermögensüber- tragungen (Saldo)	– Abschreibungen	Eigenfinanzierungs- quote <sup>1</sup>	nachrichtlich: Ersparnis d. Untern. mit eigener Rechts- persönlichkeit <sup>2</sup>		Ersparnis d. Untern. ohne eigene Rechts- persönlichkeit <sup>3</sup>
1960	50,4	38,2	19,5	0,8	17,9	75,8	12,6	22,4
1965	73,4	51,5	16,0	2,5	33,0	70,2	16,0	16,6
1969	90,6	63,3	14,5	4,9	43,8	69,9	22,9	10,4
1970	106,4	71,6	15,3	5,8	50,5	67,3	15,6	18,2
1971	107,9	71,6	8,1	6,2	57,3	66,4	17,1	12,9
1972	109,8	78,5	9,1	6,8	62,7	71,5	23,1	3,4
1973	120,6	85,3	8,8	7,5	69,1	70,7	31,2	– 5,1
1974	107,5	81,3	– 5,6	9,0	77,9	75,6	24,6	– 5,7
1975	98,1	86,9	– 7,7	9,0	85,5	88,6	23,2	– 11,9
1976	128,4	108,4	4,1	12,9	91,3	84,4	32,1	– 3,0
1977	137,0	116,7	5,9	13,9	96,9	85,2	33,0	– 6,4
1978	147,9	144,0	25,8	14,3	103,8	97,4	44,8	– 4,1
1979	185,2	150,9	22,3	16,4	112,2	81,5	51,6	– 13,4
1980	189,2	135,2	– 4,9	16,9	123,2	71,4	45,7	– 30,5
1981	166,0	119,2	– 29,6	15,6	133,2	71,8	50,6	– 55,9
1982	163,2	132,0	– 26,7	16,7	142,0	80,9	48,6	– 46,2
1983	184,2	172,4	6,5	17,0	149,0	93,6	63,1	– 29,4
1984	197,3	174,1	– 2,9	21,5	155,5	88,2	72,6	– 38,6
1985	205,2	176,7	– 7,2	21,8	162,1	86,1	77,7	– 44,0
1986	215,9	201,5	13,2	20,9	167,4	93,3		

1 Eigenfinanzierung in % der Bruttoinvestitionen

2 Unverteilte Gewinne, brutto

3 Nichtentnommene Gewinne, brutto

Quellen: Bruttoinvestitionen, Eigenfinanzierung, Eigenfinanzierungsquote: 1960–76: Deutsche Bundesbank, Zahlenübersichten und methodische Erläuterungen zur gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank 1960 bis 1982; 1977–86: Deutsche Bundesbank, Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung Jahre 1977 bis 1986, Frankfurt, Oktober 1987

Ersparnis der Unternehmen: SVR, Jahresgutachten 1987/88

Tabelle A19: Außenbeitrag und Außenhandelsquoten der BRD

	Export <sup>1</sup> Mrd. DM in jeweiligen Preisen	Import <sup>1</sup>	Außen- beitrag	Export- quote <sup>3</sup>	Import- quote <sup>3</sup> in %
1960	60,68	52,75	7,93	20,1	17,4
1965	87,19	86,86	0,33	19,0	18,9
1970	152,93	138,80	14,13	22,6	20,6
1971	169,75	154,82	14,93	22,6	20,6
1972	185,13	167,23	17,90	22,5	20,3
1973	217,06	188,44	28,62	23,7	20,5
1974	278,98	235,04	43,94	28,3	23,9
1975	271,23	241,18	30,05	26,4	23,5
1976	309,03	279,92	29,11	27,6	24,9
1977	325,83	296,68	29,15	27,2	24,8
1978	344,70	307,22	37,48	26,8	23,9
1979	377,42	366,10	11,32	27,1	26,3
1980	422,30	425,27	- 2,97	28,6	28,8
1981	482,11	466,86	15,25	31,3	30,3
1982	517,54	480,07	37,47	32,4	30,0
1983	524,83	486,82	38,01	31,3	29,1
1984	590,78	535,91	54,87	33,6	30,5
1985 <sup>2</sup>	650,20	573,01	77,19	35,5	31,3
1986 <sup>2</sup>	639,78	529,20	110,58	33,0	27,3
1987 <sup>2</sup>	635,00	523,50	112,00	31,5	26,0

1 Waren und Dienstleistungen

2 Vorläufige Ergebnisse

3 In vH des Bruttoinlandsprodukts

Quellen: SVR, Jahresgutachten 1987/88; DIW-Wochenbericht 1-2/1988

Tabelle A20: Warenausfuhr nach Ländergruppen (Anteile in %)

	Export insgesamt	EG der 12	übrige westeuro- päische Länder	außer- euro- päische Industrie- länder	darunter		Entwick- lungsländer	Soziali- stische Länder
					USA	Japan		
1960	100,0	40,3	23,3	12,7	7,9		18,5	3,8
1965	100,0	46,8	22,2	12,7	8,0		14,2	3,2
1970	100,0	49,8	19,7	14,2	9,1	1,6	11,9	2,9
1971	100,0	50,0	19,2	14,4	9,7	1,3	12,0	3,0
1972	100,0	50,6	19,2	13,6	9,3	1,3	11,4	3,2
1973	100,0	50,8	18,6	13,0	8,5	1,5	11,4	3,4
1974	100,0	48,5	18,1	12,3	7,5	1,4	13,9	4,5
1975	100,0	46,9	18,3	10,2	5,9	1,1	16,4	7,5
1976	100,0	49,0	18,2	9,5	5,6	1,1	16,2	8,1
1977	100,0	48,0	18,2	10,4	6,7	1,1	17,0	9,1
1978	100,0	48,7	17,2	11,0	7,1	1,2	16,6	8,6
1979	100,0	51,4	17,7	10,4	6,6	1,3	14,3	6,1
1980	100,0	51,1	18,3	9,9	6,1	1,1	14,7	6,5
1981	100,0	49,1	17,0	10,8	6,5	1,2	17,7	8,8
1982	100,0	50,5	16,7	10,7	6,6	1,2	16,9	8,9
1983	100,0	50,4	17,1	11,5	7,6	1,3	15,5	7,3
1984	100,0	49,9	17,0	14,1	9,6	1,4	13,8	5,7
1985	100,0	49,8	17,6	14,7	10,3	1,5	12,4	4,7
1986	100,0	50,8	18,6	14,8	10,5	1,7	10,6	3,4
1987	100,0	52,7	18,9	14,0	9,5	2,0	9,9	2,7

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte

Tabelle A21: Warenausfuhr nach Ländergruppen (Veränderungen in %)

	Export insgesamt	EG der 12	übrige westeuro- päische Länder	außer- euro- päische Industrie- länder		darunter USA	darunter Japan	Entwick- lungsländer	Soziali- stische Länder
– Zuwachsrraten in % –									
1960–1970	161,3	222,8	121,0	190,4	203,6	–	67,1	96,2	136,5
1970–1974	84,1	79,1	69,2	60,3	51,6	65,7	115,1	191,7	191,9
1975–1979	41,9	55,4	36,5	45,0	57,9	76,6	23,7	14,8	8,1
1980–1987	50,4	54,9	55,5	113,5	132,6	166,3	1,1	– 37,3	18,6
1960–1987	999,2	1336,1	792,8	1108,4	1226,2	–	485,7	682,4	898,2
1970–1987	320,7	344,8	303,9	316,1	336,8	438,8	250,5	298,9	322,1

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte

Tabelle A22: Wareneinfuhr nach Ländergruppen (Anteile in %)

	Import insgesamt	EG der 12	übrige westeuro- päische Länder	außer- euro- päische Industrie- länder	darunter		Entwick- lungs- länder	Soziali- stische Länder
					USA	Japan		
1960	100,0	39,5	14,6	18,8	14,0	0,0	22,1	6,6
1965	100,0	46,6	12,6	17,5	13,1	0,0	18,9	6,7
1970	100,0	51,5	11,9	16,4	11,0	1,9	16,1	6,3
1971	100,0	53,6	11,1	15,3	10,3	2,1	15,9	7,2
1972	100,0	55,9	11,0	13,6	8,4	2,5	15,2	6,5
1973	100,0	54,4	10,9	13,6	8,4	2,5	16,4	7,2
1974	100,0	50,2	10,2	12,6	7,8	1,9	22,4	13,2
1975	100,0	51,9	10,4	12,9	7,7	2,3	19,9	11,0
1976	100,0	50,6	10,8	13,2	7,9	2,4	20,4	11,0
1977	100,0	50,5	11,4	12,8	7,2	2,8	20,4	10,0
1978	100,0	51,7	12,7	12,5	7,2	2,9	17,9	8,0
1979	100,0	50,8	12,5	12,5	6,9	2,7	18,6	9,2
1980	100,0	48,6	12,8	13,1	7,5	3,1	20,4	11,0
1981	100,0	48,9	13,0	13,4	7,7	3,5	19,4	10,1
1982	100,0	49,8	13,2	13,0	7,5	3,4	19,5	8,7
1983	100,0	51,0	14,2	12,9	7,1	3,8	16,2	7,0
1984	100,0	50,0	14,2	13,6	7,2	4,2	16,1	6,3
1985	100,0	50,8	14,5	13,5	7,0	4,2	15,5	5,8
1986	100,0	52,2	15,5	14,3	6,5	5,8	12,8	3,2
1987	100,0	52,6	16,0	14,4	6,3	6,2	12,2	2,7

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte

*Tabelle A23: Bestand an unmittelbaren und mittelbaren bundesdeutschen Direktinvestitionen im Ausland nach Anlageländern<sup>1</sup>*

	alle Länder	EG der 12	übrige westeuro- päische Länder	außer- euro- päische Industrie- länder	Entwicklungslander ohne OPEC			OPEC	Regional nicht aufteilbar <sup>2</sup>
					darunter USA	darunter	Amerika		
– Bestand am Jahresende in Mrd. DM –									
1976	48,4	19,5	6,1	10,3	6,6	7,9	6,1	0,8	1,9
1977	52,1	20,6	7,1	11,6	8,1	8,1	6,2	0,8	2,1
1978	60,1	23,3	7,4	14,4	10,7	9,2	7,2	1,1	2,0
1979	70,3	27,7	8,1	19,2	14,8	9,9	7,8	1,2	2,0
1980	84,5	32,5	8,8	23,9	18,3	12,8	10,1	1,7	2,2
1981	101,9	34,6	10,3	33,0	25,7	15,5	12,1	2,1	3,0
1982	109,2	35,9	10,3	36,6	28,4	16,3	12,6	2,2	3,3
1983	123,5	38,9	11,5	44,8	34,9	17,1	12,8	2,6	3,7
1984	145,6	46,9	12,9	54,7	43,8	20,9	16,2	3,1	4,2
1985	147,8	50,6	13,6	54,9	44,8	19,0	14,5	2,9	2,4
– Anteile in % –									
1976	100	40,3	12,6	21,3	13,6	16,3	12,6	1,7	3,9
1979	100	39,4	11,5	27,3	21,1	14,1	11,1	1,7	2,8
1982	100	32,9	9,4	33,5	26,0	14,9	11,5	2,0	3,0
1985	100	34,2	9,2	37,1	30,3	12,9	9,8	2,0	1,6
– Veränderungen 1976 = 100 –									
1980	174,6	166,7	144,3	232,0	277,3	162,0	165,6	212,5	115,8
1985	305,4	259,5	223,0	533,0	678,8	240,5	237,7	362,5	126,3
									260,7

1 Unmittelbare bundesdeutsche Direktinvestitionen im Ausland abzüglich Direktinvestitionen bei abhängigen Holdinggesellschaften im Ausland zuzüglich Investitionen der Holdinggesellschaften (unmittelbare Direktinvestitionen im Ausland)

2 Kredite der abhängigen Holdinggesellschaften an andere ausländische verbundene Unternehmen

Quellen: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte 4/1980, 1/1981, 10/1981 sowie Die Kapitalverflechtung der Unternehmen mit dem Ausland nach Ländern und Wirtschaftszweigen 1979 bis 1985, Beilage zu den Stat. Beiheften, Reihe 3, Nr. 3/1987



# *Memoranden und Stellungnahmen 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**
Kurzfassung:	
Langfassung:	
MEMORANDUM '79	»Vorrang für Vollbeschäftigung – Alternativen der Wirtschaftspolitik« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1979 Köln 1979*
Kurzfassung:	
Langfassung:	
MEMORANDUM '80	»Gegen konservative Formierung – Alternativen der Wirtschaftspolitik« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1980 Köln 1980**
Kurzfassung:	
Langfassung:	
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«
Kurzfassung:	
Langfassung:	

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« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1982
Kurzfassung:	Köln 1982*, mit den Sonderbeiträgen: – »Sicherung und Ausbau des Sozialstaats statt sozialer Demontage – Alternativen zur Finanzierung der Sozialpolitik« – »Krise in der Berufsausbildung«
Langfassung:	»Mehr Arbeitsplätze und soziale Sicherheit« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 11/1982
SONDER-MEMORANDUM '82	»Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Vergesellschaftung – Alternativen zu Unternehmerstaat und Krisenpolitik« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1983
MEMORANDUM '83	Köln 1983*, mit den Sonderbeiträgen: – »35 Stunden sind genug! Abbau der Massenarbeitslosigkeit und Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch Arbeitszeitverkürzung***« – »Alternativen der Kommunalpolitik – Sicherung von Finanzstärke gegen autoritäre Konsolidierungspolitik und Sozialabbau« »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« – »Bankenpolitik in der Krise«
Langfassung:	»Zerstört der Streik den Aufschwung?« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 6/1984 MEMO-FORUM Nr. 3, Juni 1984
SONDER-MEMORANDUM '84	

## MEMORANDUM '85

Kurzfassung:

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

Langfassung:

in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1985

Köln 1985\*, mit den Sonderbeiträgen:

- »Wirtschaftsdemokratische Alternativen für den Banksektor«
- »Alternativen für das Ruhrgebiet«

## MEMORANDUM '86

Kurzfassung:

»Für eine beschäftigungspolitische Offensive  
– Sofortmaßnahmen für zwei Millionen Arbeitsplätze«

Langfassung:

in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1986

Köln 1986\*

## STELLUNGNAHME

»Die Werften haben eine Zukunft – Alternativen zum Arbeitsplatzabbau«

in: MEMO-FORUM Nr. 9, Oktober 1986

## SONDER-MEMORANDUM '86

»Vor dem Abschwung: Schönfärberei und wirtschaftspolitisches Versagen«

in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 1/1987

MEMO-FORUM Nr. 10, Dezember 1986

## MEMORANDUM '87

Kurzfassung:

»Am Beginn des Abschwungs: Mit Arbeitszeitverkürzung und Umweltprogrammen gegen die Krise«

Langfassung:

in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1987

Köln 1987\*

## STELLUNGNAHME

»Gegen Massenentlassungen und regionale Zerstörung: Gesellschaftliche Steuerung der Stahlindustrie – Vorschläge zur Sicherung der Stahlstandorte«

in: MEMO-FORUM Nr. 11, Juni 1987

## SONDER-MEMORANDUM '87

»Börsen- und Dollarkrise – Gefahren für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung: wachstums- und beschäftigungspolitische Initiative erforderlich«

in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12/1987

MEMORANDUM '88

»35 Stunden sind genug! Abbau der Massenarbeitslosigkeit und Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch Arbeitszeitverkürzung« (völlig überarbeitete Neuausgabe), Köln 1987\*

Kurzfassung:

»Im Abschwung: Gegensteuern statt Steuerreform – Alternativen der Wirtschaftspolitik«

Langfassung:

in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 6/1988  
Köln 1988\*

»Wirtschaftsmacht in der Marktwirtschaft – Zur ökonomischen Konzentration in der Bundesrepublik«, Köln 1988\*

\* Pahl-Rugenstein Verlag, Köln

\*\* Bund Verlag, Köln

\*\*\* als eigenständige Veröffentlichung zusätzlich beim Pahl-Rugenstein Verlag erschienen (Kleine Bibliothek 315)

## Verlagsanzeigen



Arbeitsgruppe  
Alternative Wirtschaftspolitik

# **WIRTSCHAFTSMACHT IN DER MARKTWIRTSCHAFT**

Zur ökonomischen Konzentration  
in der Bundesrepublik

**PAHL-RUGENSTEIN**

ISBN 3-7609-1182-X · DM 16,80

**NEU**

**5. AUFLAGE. VÖLLIG ÜBERARBEITETE NEUAUSGABE**

Kleine Bibliothek 315. 107 Seiten, DM 9,80



Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

**35 Stunden sind genug**

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

*Mit umfassenden Beiträgen*

- \* zu den Erfahrungen mit der 38,5-Stunden-Woche
- \* zur Auseinandersetzung mit der Flexibilisierungsstrategie der Arbeitgeber

## MEMO-FORUM

### Zirkular der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

#### Nr. 4, Oktober 1984 (88 S.)

- Pro und Kontra wertschöpfungsbezogener Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung
- Die Militarisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen
- SCHWERPUNKTTHEMA: "FRAUENARBEIT IN DER KRISE"
  - Aspekte gegenwärtiger Frauenarbeitsmarkt
  - Besondere Betroffenheit von Frauen durch Sozialabbau;
  - Sozialabbau und "neue Mütterlichkeit": Das Patriarchat verteilt die Arbeit um

#### Nr. 6, Juni 1985 (70 S.)

- Entkopplung von Arbeit und Einkommen?
  - Zur Diskussion über Mindesteinkommen
- SCHWERPUNKTTHEMA: VERGESELLSCHAFTUNG
  - Wirtschaftsdemokratie, Vergesellschaftung und alternative Wirtschaftspolitik
  - Vergesellschaftung: objektive Tendenz, systemstabilisierende Funktion, Kampfforderung der Arbeiterbewegung; oder was?
  - Dokumentation: Stahlpolitischs Programm der IG-Metall

#### Sonderheft Nr.2, Februar 1986 (82 S.)

##### 10 JAHRE ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK

– Erfahrungen, Wirkungen, Aufgaben – mit Beiträgen von Jörg Hufschmid, Rudolf Hickel, Herbert Schui, Margit Scherb, Michael Müller, Hubert Kleinert, Detlef Hensche und Heinz Jung  
Buchbesprechung

#### Nr. 9, Oktober 1986 (88 S.)

- Stellungnahme: Die Werften haben eine Zukunft – Alternativen zum Arbeitsplatzabbau
- SCHWERPUNKTTHEMA: SOZIALPOLITIK
  - Sozialpolitische Umverteilung und private Produktion
  - Grundsicherung statt Erwerbsbeteiligung? – Arbeitsmarktpolitische Aspekte der Diskussion um die Grundsicherung
  - Krankenversicherung und Gesundheitspolitik – Zur Einführung in Strukturen und Probleme
  - Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung – Argumente und Scheinargumente
  - Begriff, Ideologie und Bedeutung des kapitalistischen Privateigentums – Zur Kontroverse um die Forderung nach Vergesellschaftung

Einzelheft: jeweils DM 3,–; ab 10 Exemplare DM 2,50

zu bestellen bzw. abonnieren bei:  
**ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK**  
Postfach 33 04 47, 2800 Bremen 33

#### Nr. 5, Februar 1985 (76 S.)

- Weltmarktabhängigkeit: Damoklesschwert über einer alternativen Wirtschaftspolitik (II)
- SCHWERPUNKTTHEMA: GIBT ES TECHNOLOGISCHE ARBEITSLOSIGKEIT?
  - R. Hickel, Technologische Arbeitslosigkeit – Gibt's die?
  - J. Hufschmid, Technologische Arbeitslosigkeit als Zukunftsperspektive des Kapitalismus?
  - K. G. Zinn, Technologische Arbeitslosigkeit – Analytischer Irrtum oder neue Erkenntnis?
  - J. Priebe, Technologischer Fortschritt als Wachstumsbremse?

#### Nr. 7, November 1985 (110 S.)

- Grundzüge arbeitnehmerorientierter Kommunalpolitik in Großbritannien
- Frauen als Arbeitsmarktreserve oder Gewinner der Krise?
- Ansätze alt. Verfassungsinterpretation als Element zur demokratischen Umgestaltung der Wirtschaft?
- Selbstkostenpreisbildung – ein Mittel zur Kosten- und Preissenkung bei Rustungsgütern?
- Wege zur Vollbeschäftigung: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Alternativen für Österreich
- Rüstungsausgaben und wirtschaftliche Stagnation – zur Position der Memoranden

#### Nr. 8, Juli 1986 (68 S.)

- Solidaritätsaufruf: Gegen Arbeitslosigkeit, für Vollbeschäftigung
- Profitratene Entwicklung und Krisenzzyklus
- Zum wirtschaftspolitischen Leitantrag der SPD
- Regionale Disparitäten und Süd-Nordgefälle in der BRD
- Bestellung von Sachverständigen nach § 80 (3) Betriebsverfassungsgesetz
- Selbstorganisationen – zu einigen Rezeptionsdefiziten der Memoranden

#### Nr. 10, Dezember 1986 (72 S.)

- SONDERMEMORANDUM – Vor dem Abschwung: Schönfärberei und wirtschaftspolitisches Versagen
- Weiterhin Vorrang für die militärische Aufrüstung – Zum Bundeshaushalt und der Entwicklung der Militärausgaben im Zeitraum 1982 - 1987
- Wirtschaftsrecht in der ökonomischen Krise
- Alles wieder im Lot? – Anmerkungen zum West-Berliner „Wirtschaftswunder“

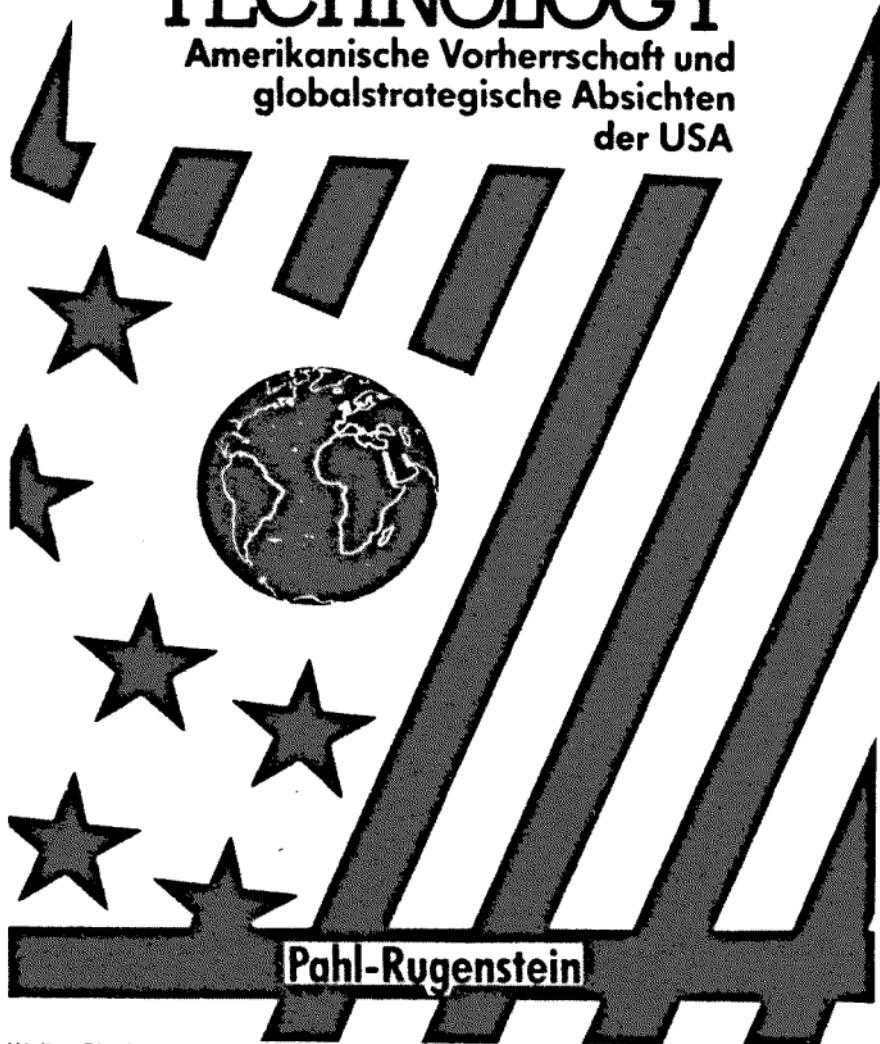
#### Nr. 11, Juni 1987 (112 S.)

- Stellungnahme: Gegen Massenentlassungen und regionale Zerstörung: Gesellschaftliche Steuerung der Stahlindustrie – Vorschläge zur Sicherung der Stahlstandorte
- Ökologischer Umbau der Wirtschaft – Strategien einer neuen Strukturpolitik
- Beschäftigungs- und Qualifikationsprogramme gegen Berufs- und Arbeitsnot junger Menschen – Perspektiven statt Maßnahmen
- Überlegungen zur materiellen Grundsicherung von Frauen
- Privatisierung der Bundespost verfassungswidrig?

Walter Stock

# HIGH TECHNOLOGY

Amerikanische Vorherrschaft und  
globalstrategische Absichten  
der USA



Walter Stock

## **High Technology**

Amerikanische Vorherrschaft und globalstrategische Absichten der USA.  
Kleine Bibliothek Band 390, 200 Seiten.

Eröffnen die Hochtechnologien den USA einen Ausweg aus der Krise? Begründen sie eine internationale amerikanische Überlegenheit? Sind sie die Wunderwaffe für eine amerikanische Vorherrschaft? Der Autor untersucht Möglichkeiten und Grenzen der USA. Er behandelt die sich verschärfende Technologiekonkurrenz USA-Japan-Westeuropa, die Unterordnung der Forschung unter Konzern- und Rüstungsstrategien, die Auswirkungen modernster Informationstechnologien u. v. a.

Huffschmid/Voß/Zdrowomyslaw



# **Neue Rüstung** **Neue Armut**

**Aufrüstungspläne  
und Rüstungsindustrie  
in der Bundesrepublik  
bis zum Jahr 2000**

**Pahl-Rugenstein**

Jörg Huffschmid/Werner Voß/Norbert Zdrowomyslaw

## **Neue Rüstung – Neue Armut**

Aufrüstungspläne und Rüstungsindustrie in der Bundesrepublik bis zum Jahr 2000.  
Kleine Bibliothek Band 368, 230 Seiten

Die Autoren untersuchen die Struktur der bundesdeutschen Rüstungsindustrie sowie deren Vorbereitung auf eine neue Aufrüstungswelle und die ideologische Offensive für mehr Rüstung. Die wichtigsten Beschaffungsvorhaben werden dargestellt und die beteiligten Firmen porträtiert. Das Buch zeigt aber auch konkrete Alternativen.

# Blätter für deutsche und internationale Politik

Die „Blätter“ sind die auflagenstärkste und meistabonnierte politisch-wissenschaftliche Monatsschrift in deutscher Sprache. Sie analysieren und dokumentieren wesentliche Fragen der Politik und Gesellschaft in der BRD, im westlichen und östlichen Ausland sowie der Dritten Welt. Ihre monatliche Chronik und ausführliche Dokumentation haben die „Blätter“ zu einem beliebten Nachschlagewerk gemacht.

#### *Themen der letzten Hefte u. a.:*

Alternativen zur „Feminisierung der Armut“ · Ausstieg aus der Atomwirtschaft als Einstieg in einen alternativen Entwicklungsprozeß · Wie rechts ist die CDU? · Europa – eine zwingende Utopie · Gorbatschow: Keiner will länger auf die alte Art und Weise leben · Aufgeklärter Konservatismus? · „Künstliche Intelligenz“ und Verantwortung der Wissenschaftler · Eine neue Mehrheit für eine neue Politik · Was heißt neues Denken im Atomzeitalter? · Das Netzwerk der Großbanken · Quotierung – Reizwort oder Anreiz? Gewerkschaften und Gleichberechtigung · Wege zur Sicherheitspartnerschaft · Schwellenländer als High-Tech-Konkurrenz · Bonn und SDI · Warum ist die Solidaritätsbewegung mit Südafrika in der Bundesrepublik nicht stärker? · Umbau der Industriegesellschaft · Volkssouveränität oder Sicherheitsstaat · Wer WAA sät, erntet Widerstand · Alternative Wirtschaftspolitik · Neues Geschichtsbewußtsein und Relativierung des Nationalsozialismus

#### *In den letzten Heften schrieben u. a.*

Gisela Albrecht · Robert C. Aldridge · Till Bastian · Igor Bestuschew-Lada · William Borm · Ulrich Briefs · Frank Deppe · Horst Ehmke · Valentin Falin · Rainer Falk · Heinz Galinski · Anton-Andreas Guha · Heinrich Hannover · Detlef Hensche · Jörg Huffschmid · Mechthild Jansen · Hubert Kleinert · Walter Kreck · Reinhard Kühn · Annette Kuhn · Julius Lehlbach · Hans Mommsen · Helmut Ridder · Karin Roth · Hermann Scheer · Henning Schierholz · Jürgen Seifert · Dorothee Sölle · Eckart Spoo · Peter Starlinger · Joseph Weizenbaum

Einzelheft DM 7,50, im Abonnement DM 5,10, für Studenten, Wehrpflicht- und Zivildienstleistende DM 4,60  
Probeheft kostenlos beim Verlag  
Gottesweg 54, 5000 Köln 51, Telefon 36 00 20

**Pahl-Rugenstein**



Im **MEMORANDUM '88** werden nach einer ausführlichen Beschreibung der sozialen Lage der abhängig Beschäftigten und Sozialeinkommensbezieher die Ursachen und Risiken des gegenwärtigen konjunkturellen Abschwungs analysiert. Ferner werden in zwei umfangreichen Kapiteln die Finanz- und Steuerpolitik der Bundesregierung kritisiert und die Schwächen der herrschenden Regionalpolitik herausgearbeitet.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat in den vergangenen Jahren wiederholt die Möglichkeit und Machbarkeit eines alternativen wirtschaftlichen Entwicklungsweges dargestellt, der – durch eine Politik des qualitativen Wachstums, der beschleunigten Arbeitszeitverkürzung und der Demokratisierung der Wirtschaft – Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit und die Beseitigung und präventive Verhinderung der ökologischen Zerstörung verbindet.

Schwerpunkte des diesjährigen Alternativteils sind die Forderung nach einer deutlichen Verkürzung der Arbeitszeit im Öffentlichen Dienst bei vollem Einkommens- und Personalausgleich, Vorschläge für eine beschäftigungsorientierte Regionalpolitik sowie die Forderung nach alternativen Strukturreformen im Bereich der Rentenversicherung und des Gesundheitswesens. Einen weiteren Schwerpunkt bilden Vorschläge und Forderungen zur Lösung der internationalen Verschuldungskrise.

In der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik sind Wissenschaftler aus Universitäten, Forschungsinstituten und Gewerkschaften zusammengeschlossen. Mit ihrem **MEMORANDUM '88** legt sie zum 1. Mai 1988 ihr dreizehntes Gutachten seit 1975 vor.

ISBN 3-7609-1203-6 · DM 14,80