

Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM '98

Bewegung in Europa, Blockade in Deutschland – Kurswechsel für Beschäftigung

PapyRossa Verlag

Inhalt

I. Kurzfassung des Memorandum	9
Liste der UnterzeichnerInnen	48
II. Langfassung des Memorandum	57
1. 15 Jahre Angebotspolitik in Deutschland – eine Bilanz	58
1.1 Die theoretischen Grundlagen des Angebotskonzeptes und ihre Widersprüche	60
1.2 Die Aktionsfelder der Angebotspolitik	64
1.3 Die Wirkungen der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik	74
1.4 Perspektiven der Angebotspolitik	82
2. Niedriglöhne als Irrweg – Arbeitsmarktpolitik am Ende?	85
2.1 Abschied des Bundes vom Arbeitsmarkt	85
2.2 Mehr Beschäftigung durch Niedriglöhne?	92
2.3 Bereits existent: Armut trotz Arbeit	99
3. Mehr Armut und mehr Reichtum – weitere Polarisierung	109
3.1 Personelle Verteilung: Die Entwicklung der Einkommensverhältnisse in den privaten Haushalten	110
3.2 Mehr Armut	118
3.3 Mehr Reichtum	124
4. Steuer- und Finanzpolitik – Gewinnpflege statt Beschäftigungsförderung	128
4.1 Staatliche Reichtumspflege zu Lasten nachhaltiger Entwicklung	128

© 1998 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln
Alle Rechte vorbehalten
Umschlag: Willi Hölzel
Satz: dtp-studio Volker Hirsekorn
Druck: Interpress

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme
Bewegung in Europa, Blockade in Deutschland – Kurswechsel für Beschäftigung /
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. - Köln: PapyRossa-Verl., 1998
(Memorandum / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ; 98)
ISBN 3-89438-151-5
NE: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum; 2. GT

4.2 Umverteilung durch Steuerpolitik: Förderung von Vermeidung, Verlagerung, Hinterziehung	132
4.3 Einzelne Vorschläge zur Steuerreform	143
5. Vollbeschäftigung durch Wachstum? – Kurswechsel für mehr Arbeitsplätze	148
5.1 Chancen und Grenzen wirtschaftlichen Wachstums	148
5.2 Arbeitszeitverkürzung	156
5.3 Öffentliche Beschäftigungssektor	160
6. Neue Bundesländer – Angleichung nicht in Sicht	167
7. Globalisierung – neue Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik	184
8. Trotz Neoliberalismus und Währungsunion – Bewegung für eine andere Politik in Europa	200
8.1 Wirtschaftliche Entwicklung in Europa	202
8.2 Die beschäftigungspolitischen Vorstellungen der Europäischen Kommission	208
8.3 Vorrang für Beschäftigung in Frankreich	218
8.4 Amerika: trotz steigender Beschäftigung kein Vorbild	228
8.5 Europa und Amerika zwischen Konkurrenz und Kooperation	232

Vorwort

Das MEMORANDUM '98, das Ende April auf einer Pressekonferenz in Bonn der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, gliedert sich wie in den vergangenen Jahren in zwei Teile:

I. die Kurzfassung, die bis Ende März von über 700 WirtschaftswissenschaftlerInnen sowie GewerkschaftsfunktionärInnen und -sekretärInnen durch ihre Unterschrift unterstützt wurde;

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

Mehr Informationen über die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sind im Internet zu bekommen (<http://www.barkhof.uni-bremen.de/kua/memo>). Dort finden sich auch eine Liste aller Publikationen der Gruppe sowie ein Index über alle Themen, die in den Memoranden behandelt wurden und eine Übersicht über alle MEMORANDUM-Ausgaben. Darüber hinaus werden dort aktuelle Veröffentlichungen einzelner Mitglieder sowie Termine und Kooperationspartner aufgeführt.

Im Mai 1997 haben europäische WirtschaftswissenschaftlerInnen in einer Deklaration und einem Memorandum mit dem Titel: „Full Employment, Social Cohesion and Equity – Alternatives to Comprehensive Austerity“ die neoliberale Konzeption der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion kritisiert. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik für Europa existiert seit 1995. Die erste Konferenz, an der ÖkonomInnen aus zehn EU- und zwei mitteleuropäischen Staaten teilgenommen haben, wurde von VertreterInnen der Memorandum-Gruppe mitorganisiert. Auch über die europäische Memorandum-Gruppe können nähere Informationen auf der Internet-Seite nachgelesen werden.

*Kontaktanschrift: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik,
Postfach 33 04 47, 28334 Bremen*

Bewegung in Europa – Blockade in Deutschland Kurswechsel für Beschäftigung

Kurz vor dem Beginn der Währungsunion ist Bewegung in die europäische Wirtschaftspolitik gekommen. Die neue französische Regierung hat einen Kurs eingeschlagen, der dem Kampf für Vollbeschäftigung höchste Priorität gibt. Die dabei eingesetzten Instrumente – öffentliche Beschäftigungsprogramme, Arbeitszeitverkürzungen, Stärkung der Massenkaukraft und Umverteilung von oben nach unten – stehen im völligen Gegensatz zu dem bislang vorherrschenden Kurs der Ausgabenkürzungen, des Sozialabbaus und der Umverteilung von unten nach oben. In Schweden hat die Regierungspartei das Ende des Sozialabbaus verkündet und beschlossen, „das Sparziel dem Ziel der Vollbeschäftigung unterzuordnen“. In Italien werden drastische Arbeitszeitverkürzungen als Mittel gegen die Arbeitslosigkeit vorbereitet, und selbst die englische Regierung ergreift arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die das bislang herrschende neoliberale Muster sprengen. Soziale Bewegungen und politischer Protest haben unübersehbar einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel auf die Tagesordnung in Europa gesetzt.

Nur die deutsche Bundesregierung verharrt in völliger Bewegungslosigkeit. Wenn sie aktiv wird, betätigt sie sich als Bremser, Blockierer und Lehrmeister in Europa. Unbeeindruckt von den wirklichen Verhältnissen verkündet sie die Heilsbotschaft des freien Marktes und kämpft noch gegen die Inflation, wo längst Preisstabilität herrscht. Gegenüber der nach wie vor steigenden Arbeitslosigkeit im eigenen Land verhält sie sich ebenso ignorant wie arrogant. Ihre Wirtschaftspolitik erschöpft sich in Gewinnpflege und Schönfärberei. Auf Jahr für Jahr steigende Arbeitslosenzahlen reagiert sie Jahr für Jahr mit der Ankündigung, nun sei das Ende der Talsohle erreicht und fortan gehe es wieder aufwärts. Aufwärts entwickeln sich aber nur Gewinne und Reichtum bei wenigen auf der einen und Unsicherheit, Arbeitslosigkeit und Armut bei vielen auf der anderen Seite.

Mit dieser Politik fügt die Bundesregierung dem eigenen Land Schaden zu. Wegen des großen Gewichtes der deutschen Wirtschaft und des starken Einflusses deutscher Wirtschaftspolitik in Europa kann überdies die deutsche Bewegungslosigkeit den Fortschritt der Veränderungen in Europa erheblich behindern und deutscher Widerstand ihren Erfolg möglicherweise verhindern. Aus beiden Gründen ist ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel in Deutschland dringend erforderlich. Seine Grundlage kann nur der soziale Protest und die politische Bewegung sein, die aus der Kritik an der herrschenden Wirtschaftspolitik und ihren verheerenden Folgen für die Mehrheit der Menschen entstehen. Darüber hinaus bedarf es einer wirtschaftspolitischen Konzeption, die zeigt, daß und wie auch unter den gegenwärtigen internationalen Bedingungen eine vernünftige, d.h. den gesellschaftlichen Wohlstand für alle Menschen bewahrende und steigernde Organisation der Wirtschaft möglich ist. Zu beidem will dieses Memorandum beitragen.

I. Umverteilung, soziale Zersetzung und Perspektivlosigkeit für die Mehrheit: Wirtschaftspolitik in Deutschland

1. Trotz des konjunkturellen Aufschwungs ist die Zahl der Arbeitslosen in der Bundesrepublik auch im vergangenen Jahr erneut um fast eine halbe Million auf 4,4 Millionen gestiegen, die der Erwerbstätigen um knapp eine halbe Million gesunken. Im Februar 1998 waren rund 5 Millionen Menschen als Arbeitslose registriert. Zu diesen offiziellen Arbeitslosen müssen noch 3,3 Millionen Personen in der sog. „stillen Reserve“ gerechnet werden, die zwar keine Arbeit haben, sich aber, weil sie weder Chancen auf Vermittlung noch Anspruch auf Unterstützung haben, nicht als arbeitslos registrieren lassen. Auch die Menschen, die sich in befristeten Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen (0,4 Millionen), in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (0,3 Millionen) sowie in befristeten Rehabilitationsmaßnahmen (0,1 Millionen) befinden, benötigen nach deren Ablauf eine

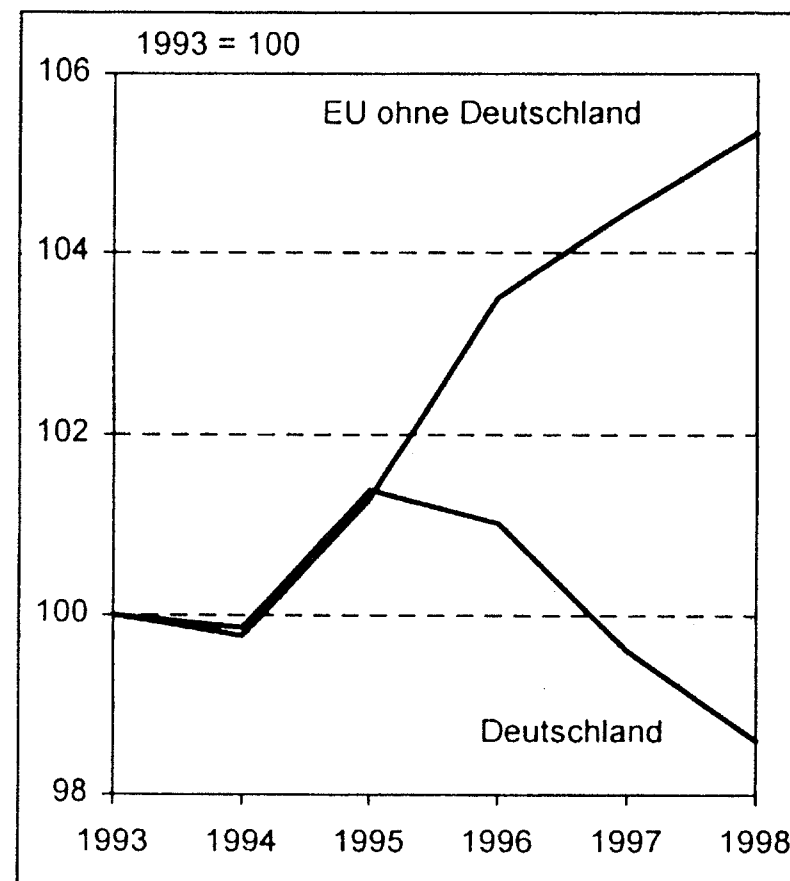
reguläre Arbeit. Insgesamt fehlen in Deutschland, dem größten und reichsten Land der EU, Arbeitsplätze – und damit gesicherte Einkommen – für 8,5 Millionen Personen. Das sind mehr als ein Fünftel (22,1 vH) der Erwerbspersonen und entspricht einem Viertel der Erwerbstätigen. Der Prozeß, der immer mehr Menschen von der Teilnahme am Arbeitsleben und von der damit verbundenen materiellen Sicherheit und gesellschaftlichen Integration ausschließt, geht Jahr für Jahr weiter.

2. Die Bundesregierung und die Unternehmerverbände machen mittlerweile nicht einmal mehr den Versuch, diese katastrophale Entwicklung von einem zum nächsten Rekord der Massenarbeitslosigkeit mit Argumenten zu erklären, die auch nur den Schein von Plausibilität haben. Ihre Verlautbarungen haben die Form versteinelter Rituale angenommen, bei denen die Wirklichkeit kaum eine Rolle mehr spielt:

- Nach wie vor ist von unzureichender Wettbewerbsfähigkeit in der globalisierten Weltwirtschaft die Rede – obgleich die deutschen Aussenhandelsüberschüsse Jahr für Jahr steigen, deutsche Unternehmen weltweit die meisten Patente pro Einwohner und pro Einheit des Sozialproduktes halten und die deutschen Anteile beim Weltexport seit Jahren steigen. Daß auch der deutsche Kapitalexport boomt, spiegelt die Stärke deutscher Unternehmen auf dem Weltmarkt wider. Selbst von einigen Managern der Industrie wird mittlerweile gefordert, das Gerede von der deutschen Standortchwäche angesichts der exzellenten Situation der meisten Unternehmen endlich einzustellen.
- Nach wie vor ist von einer zu hohen Lohnkostenbelastung die Rede, obgleich die Lohnstückkosten – in denen auch alle Lohnnebenkosten enthalten sind! – seit Jahren fallen und sich nirgendwo so günstig für die Unternehmen entwickelt haben wie in Deutschland: 1996 und 1997 sind sie hier um 0,4 vH bzw. um 1,8 vH gesunken, in den anderen Ländern der EU (auf die drei Viertel des deutschen Außenhandels entfallen) dagegen um 2,1 vH bzw. 0,9 vH und in den USA um 2,2 vH bzw. 1,0 vH gestiegen. Und diese Unterschiede in der Lohnstückkostenentwicklung der letzten Jahre sind nicht neu, sondern nur die Fort-

Lohnstückkosten¹⁾

in Landeswährung



1) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Einheit des realen Bruttoinlandsprodukts.

Quellen: OECD; Eurostat; Nationalstatistiken und Schätzungen des DIW. 1998 Prognose des DIW

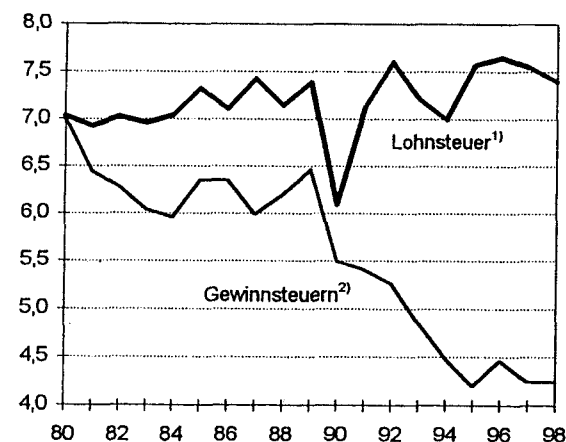
DIW 1998

setzung einer Entwicklung, die mit kleinen Unterbrechungen seit Anfang der 80er Jahre andauert.

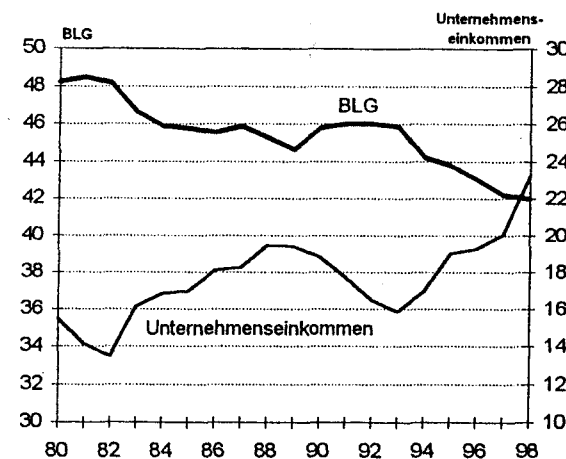
- Unverdrossen wird das Märchen von der übermäßigen Steuerbelastung deutscher Unternehmen verbreitet – obwohl diese keine seriöse Untersuchung bestätigen konnte. Insgesamt führen die zahlreichen Möglichkeiten zur Verminderung der Bruttogewinne um Abschreibungen, Absetzungen und sonstige Abzüge, bevor die Besteuerung ansetzt, zu einer im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Steuerbelastung. Die Besteuerung der gewinnbezogenen Einkommen ist seit Beginn der 80er Jahre von 38 vH auf rund 22 vH zurückgegangen. Bei den 30 größten börsennotierten Unternehmen des DAX ist der Anteil der Steuern am vorsteuerlichen Gewinn von 54 vH in 1989 auf 31,4 vH in 1995 gesunken; manche deutsche Spitzenkonzerne zahlen – weil sie die zahlreichen Steuervermeidungsmöglichkeiten in Deutschland nutzen oder in ausländische Steueroasen ausweichen – überhaupt keine Steuern mehr. Daher ist es nicht erstaunlich, daß der Anteil der Gewinnsteuern am Bruttoinlandsprodukt seit 1990 von 6 vH auf 4 vH gesunken ist.

- Nach wie vor behauptet die Bundesregierung, die öffentlichen Kassen würden durch die ausufernden Ansprüche des deutschen Sozialsystems belastet – obwohl dieses Sozialsystem seit Beginn der 80er Jahre Jahr für Jahr beschnitten und empfindlich gekürzt wird und die Defizite der Sozialversicherungen ausschließlich durch den Einnahmeausfall infolge hoher Arbeitslosigkeit und niedriger Lohn- und Gehaltseinkommen sowie durch die Art der Finanzierung der deutschen Einheit verursacht werden. Allein durch die Tatsache, daß mindestens 5,6 Millionen Personen in Deutschland in rund 4,5 Millionen Beschäftigungsverhältnissen geringfügig beschäftigt sind und fast eine weitere Million Personen scheinselfständig arbeiten, gehen den Sozialversicherungen jährlich mindestens 20 Mrd. DM verloren. Weitere 7 Mrd. DM sind durch die Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder – wo sie aufgrund der massiven Proteste erhalten blieb – durch eine entsprechende Verminderung von Weihnachts- oder Urlaubsgeld weggefallen.

Gewinn und Lohnsteuern in vH des normalen BIP



Bruttolohn- und -gehaltssumme (BLG) und Unternehmenseinkommen³) in vH des normalen BIP



1) Lohnsteuer vor Abzug des Kindergeldes zzgl. anteiliger Solidaritätszuschlag, abzgl. Erstattungen an Arbeitnehmer (§46 EStG) - 2) Veranlagte Einkommenssteuer zzgl. Erstattungen an Arbeitnehmer (§46 EStG), Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, anteiliger Solidaritätszuschlag, Zinsabschlag, Vermögensteuer und Gewerbesteuer. - 3) Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen abzgl. Vermögenseinkommen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW

DIW 1997

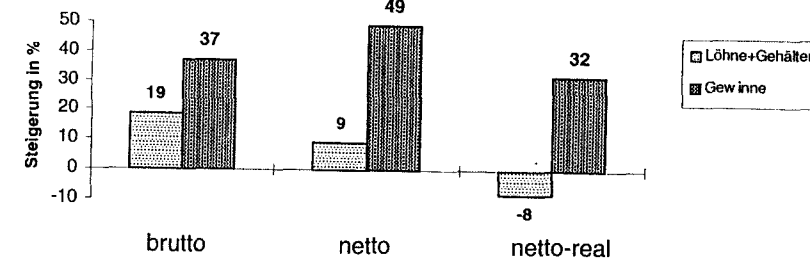
3. Der Ritualisierung bei der Erklärung der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit entspricht die Perspektivlosigkeit im politischen Umgang mit ihr. Unbeeindruckt durch die offensichtliche beschäftigungspolitische Erfolglosigkeit setzt die Bundesregierung ihre Politik zur Verbesserung der Gewinnperspektiven für die Unternehmen fort. Sie senkt die Unternehmenssteuern, fordert die Fortsetzung der „moderaten Lohnpolitik“, intensiviert den Sozialabbau und appelliert an die ArbeitnehmerInnen, einen langen Atem zu haben und gelegentlich auch an die Unternehmer und Kommunen, doch bitte Arbeitsplätze zu schaffen. Die zahlreichen Innovations- und Zukunftskongresse der Parteien und der Regierung spiegeln in der Regel nur die Hilf-, Konzeptions- und Perspektivlosigkeit der Veranstalter wider. Nach wie vor fehlen eine vernünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzeption und der politische Wille und die Energie, diese unter Einsatz des makroökonomischen Steuerungsinstrumentariums um- und auch gegen Widerstand durchzusetzen.

Statt dessen besteht der harte Kern der von der Regierung und den Unternehmen größtenteils gemeinsam betriebenen Politik unverändert in:

- der radikalen Umverteilung von Einkommen und Vermögen von unten nach oben,
- der Zersetzung regulärer Arbeitsverhältnisse und der sozialen Sicherheit,
- dem schrittweisen Systemumbau durch die Zerstörung gesellschaftlicher Solidarität und demokratischer Strukturen in einer auf überwiegend abhängige Arbeit gegründeten Gesellschaft.

Umverteilung findet auf zwei Wegen statt: Zunächst steigen die auf den Märkten durchgesetzten Gewinne der Unternehmen sehr viel stärker als die Löhne und Gehälter: Während die ArbeitnehmerInneneinkommen zwischen 1991 und 1997 nominal und brutto um 19 vH zunahmen, stiegen die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 37 vH, also fast doppelt so stark. Die staatliche Steuer- und Abgabepolitik korrigiert diese Schieflage nicht, sondern vertieft sie durch die unterschiedliche Belastung der Bruttoeinkommen. Während den ArbeitnehmerInnen nur knapp zwei Drittel ihrer Bruttoeinkommen zur Verfügung stehen, liegt dieser Anteil für

Entwicklung der Löhne und Gehälter und der Gewinne von 1991 bis 1997



die Unternehmenseinkommen bei neun Zehnteln. Im Ergebnis nahmen die Nettoarbeitseinkommen seit 1991 nur um 9 vH zu, also halb so stark wie die Bruttoeinkommen. Die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen stiegen dagegen um 49 vH, also mehr als fünf mal so stark. Nach Abzug der Preissteigerungen für den privaten Verbrauch (17 vH) sanken die Löhne und Gehälter in diesem Zeitraum netto um 8 vH, die Gewinne dagegen stiegen um 32 vH. Die von Unternehmenseite angesichts der Massenarbeitslosigkeit vorgebrachte Behauptung, es fehle nicht an Arbeit, sondern nur an „bezahlbarer Arbeit“, muß angesichts dieser Verteilungsverhältnisse als Hohn erscheinen. Sie verdeutlicht aber auch, daß es keine natürliche Grenze oder „Sättigung“ der Gewinnansprüche gibt. Geschäftsleitungen von Unternehmen werden immer behaupten, ihre Gewinne seien noch nicht hoch genug. Sie führen den Verteilungskampf in Permanenz, und sie gewinnen ihn, solange die ArbeitnehmerInnen diesem Kampf ausweichen. Ungleiche Einkommensverteilung schlägt sich in ungleicher Vermögensverteilung nieder, und diese wird durch die Erträge aus Geldvermögen, die in neue Geldvermögensbildung fließen, kumulativ weiter verschärft. Wachsende Armut und wachsender Reichtum sind somit zwei Seiten einer Medaille. In der Zeit von 1989 bis 1993, in der die Zahl der Arbeitslosen um ein gutes Viertel, die der SozialhilfeempfängerInnen um 40 vH zunahm, wuchs auf der anderen Seite auch die Zahl der Vermögensmillionäre in Westdeutschland um ein Viertel. Durch die Streichung der Vermögensteuer ab 1997 setzt die Bundesregierung in dieser Entwicklung einen – in Europa fast einzigartigen – zusätzlich polarisierenden gesellschaftspolitischen Akzent.

Zersetzung regulärer Arbeitsverhältnisse: Die durch die hohe Arbeitslosigkeit ohnehin bewirkte Verunsicherung und die Angst um den Arbeitsplatz bei denjenigen, die noch einen haben, werden durch die forcierte Einführung instabiler und nicht existenzsichernder Arbeitsverhältnisse weiter vertieft: Befristete Arbeitsverträge, geringfügige und sonstige atypische Beschäftigungsverhältnisse werden mit dem Versprechen propagiert und eingeführt, daß dadurch insgesamt mehr Arbeitsplätze entstünden. Dies ist bisher nicht eingetreten und ist auch in Zukunft nicht zu erwarten. Was eintritt und zu erwarten war, ist die Verdrängung normal gesicherter Arbeit und die Ausbreitung von Armut trotz Arbeit. Mittlerweile gibt es – je nach Haushaltssituation – zwischen einer halben und anderthalb Millionen Personen, deren Einkommen unter dem Sozialhilfeniveau liegt. Es ist allerdings blanker Zynismus, wenn hieraus die Schlußfolgerung gezogen wird, die Sozialhilfe müsse weiter gekürzt werden, damit auch bei diesen Löhnen ein Anreiz zur Arbeit bestehen bleibe. Nicht die zu hohe Sozialhilfe, sondern die skandalös niedrigen Löhne sind das eigentliche Problem. Sie sind das Resultat einer seit Beginn der 80er Jahre planmäßig betriebenen Politik sozialer Zersetzung. Schon zu Beginn der 90er Jahre lebten mehr als ein Zehntel (11 vH) aller Vollzeitbeschäftigten und fast ein Viertel (23,9 vH) aller vollzeitbeschäftigten Frauen in Deutschland aufgrund niedriger Löhne mit einem Einkommen, das weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens aller Beschäftigten betrug. Bezogen auf das Durchschnittseinkommen der Männer lag der Anteil der in Armut lebenden – wohlgemerkt: vollzeiterwerbstätigen! – Frauen sogar bei fast einem Drittel (31,5 vH). Diese Quoten sind in den letzten Jahren weiter gestiegen. Die soziale Substanz der Erwerbsarbeit, die nicht nur in existenzsicherndem Einkommen, sondern auch in der Gewißheit besteht, vor sozialen Notlagen geschützt in Zusammenarbeit mit anderen die eigenen Fähigkeiten entfalten zu können, wird durch ungeschützte und nicht existenzsichernde Arbeitsverhältnisse nachhaltig untergraben. Dies wirkt auf diejenigen zurück, die noch ein reguläres Arbeitsverhältnis haben. Dieser einschüchternde Breiteneffekt ist auch – viel mehr als die Schaffung neuer Arbeitsplätze – der Zweck der aktuellen Politik.

Systemumbau: Die vom bayerischen Ministerpräsidenten vorge-

schlagene Regionalisierung der Sozialversicherungen und Neuordnung des Finanzausgleichs zielt auf einen weiteren umfassenden Abbau des verfassungsmäßig gebotenen sozialen Zusammenhaltes und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und bedroht damit eine wesentliche gesellschaftliche Grundlage des demokratischen Zusammenlebens. Dazu passen die verschiedenen politischen Vorstöße des Präsidenten des Bundesverbandes der Deutschen Industrie zur Liquidierung der Flächentarifverträge durch die Aufforderung zum systematischen Tarifbruch sowie zum umfassenden political re-engineering der (zu langwierigen) demokratischen Entscheidungsprozesse und der (zu umständlichen) föderalen Strukturen in der Bundesrepublik, weil beides der Wirtschaft schade.

4. Die vorstehend skizzierten Hauptlinien der Politik werden von uns kritisiert, weil sie zur weiteren Erhöhung der Arbeitslosigkeit, zur sozialen Polarisierung und zur Aushöhlung der sozialen Substanz einer demokratischen Gesellschaft beitragen. Wir beurteilen aber auch die verschiedenen Vorschläge kritisch, sich in der bestehenden Massenarbeitslosigkeit so gut es geht einzurichten und ihre Lasten solidarisch und gerecht zu verteilen. Da Vollbeschäftigung ohnehin nicht wiederhergestellt werden könne, komme es vor allem darauf an, das Beste daraus zu machen und die Lage z.B. durch Umverteilung der verbliebenen Arbeit und Verzicht auf einen entsprechenden Teil des Einkommens für alle erträglich zu gestalten. Diese gutgemeinte Haltung wird gelegentlich durch die These überhöht, Vollbeschäftigung sei nicht nur unmöglich, sondern auch gar nicht wünschbar. Diese Behauptung ist deshalb so gefährlich, weil sie mit der Verwechslung zweier Probleme den Widerstand gegen Arbeitslosigkeit schwächt. Das traditionelle Konzept von (übrigens nie ganz erreichter) Vollbeschäftigung, das durch einen in der Regel männlichen und überwiegend in der Industrie arbeitenden Vollzeitbeschäftigten gekennzeichnet war, aus dessen Einkommen sich die ganze Familie reproduzieren konnte, entspricht nicht den neuen Realitäten zunehmender Frauenerwerbstätigkeit, veränderter Sektorenstrukturen und den Umwälzungen im Arbeitsprozeß. Insofern ist unstrittig, daß das Konzept der Vollbeschäftigung neu bestimmt wer-

den muß. Diese Notwendigkeit einer Neubestimmung sollte aber nicht mit der Aufgabe des Anspruchs auf Vollbeschäftigung verwechselt werden, des Anspruchs nämlich, daß alle Personen, die arbeiten können und wollen, einen ihrer Qualifikation – die im übrigen kontinuierlich durch bezahlte Weiterbildung verbessert werden sollte – entsprechenden Arbeitsplatz erhalten und in die Lage versetzt werden, mit dem Einkommen aus dieser Arbeit sich und Kinder zu reproduzieren. Auf das Ziel der Verwirklichung einer in diese Richtung entfalteten Vollbeschäftigung zu verzichten, halten wir weder für ökonomisch begründet noch für gesellschaftspolitisch akzeptabel.

5. Es ist offensichtlich, daß die Politik zur Verbesserung der Angebotsbedingungen durch Lohnsenkungen und Sozialabbau für die Unternehmen gesamtwirtschaftlich zu einer Drosselung der Binnen Nachfrage führt, daher das Wachstum bremst und die Arbeitslosigkeit in die Höhe treibt. Die Bundesregierung hofft, dieses gesamtwirtschaftliche Problem durch besondere Förderung und Forcierung des Exportes lösen zu können. Mit 917 Mrd. DM (Preise von 1991) haben bundesdeutsche Ausfuhren von Gütern und Dienstleistungen 1997 einen neuen Rekord erreicht. Die leichte Belebung der Konjunktur im vergangenen Jahr – die Wachstumsrate des BIP stieg von 1,4 vH in 1996 auf 2,2 vH – wurde im wesentlichen durch die Zunahme der Ausfuhren um 11,2 vH getragen, während die großen Aggregate privater Verbrauch (+0,4 vH), Staatsverbrauch (+0,8 vH) und Anlageinvestitionen (+0,2 vH) kaum zunahmen. Für dieses Jahr erwartet die Bundesregierung das gleiche Muster eines exportgetragenen Wachstums bei praktisch stagnierenden privaten und staatlichen Verbrauchsausgaben.

Diese Perspektive ist jedoch mittelfristig nicht durchhaltbar. Während nämlich mehr Ausfuhren für Unternehmen ein geeigneter Weg zur Überwindung ihrer Absatzprobleme sein mögen, taugen sie aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nur sehr beschränkt zum Ausgleich der Binnenmarktschwäche. Denn den Ausfuhren stehen Einfuhren gegenüber, die einen Teil der im Inland anfallenden Einkommen absorbieren und den durch Export zusätzlich geschaffenen Einkommen gegenübergestellt werden müssen. Nur der Überschuß der Ex-

porte über die Importe, der Außenbeitrag, könnte zur Überwindung der Nachfrageschwäche beitragen. Dafür ist er aber viel zu klein. Er lag 1997 mit 31,3 Mrd. DM (Preise von 1991) bei 1,0 vH des Bruttoinlandsproduktes. Selbst wenn dieser Außenbeitrag in einem Jahr um 50 vH zunähme, würde das nur zu einer Steigerung des BIP um 0,5 vH führen. Die Tatsache, daß die deutsche Wirtschaft seit langem auch in Aufschwungsphasen der Konjunktur sehr viel langsamer wächst als früher, ist auch darauf zurückzuführen, daß die Politik fast ausschließlich auf hohe Exporte und – im Vergleich dazu natürlich viel geringere – Außenhandelsüberschüsse gesetzt hat. Eine Erhöhung des Außenbeitrags in Dimensionen, die zur dauerhaften Beschleunigung des Wachstums führten, ist zudem aus zwei Gründen nicht wünschenswert: Erstens würde sie auf Kosten der Handelspartner gehen und insofern zur Zunahme der internationalen ökonomischen Konflikte führen. Zweitens ist die damit verbundene Steigerung der Ferntransporte auch ökologisch sehr schädlich.

Die beiden einzigen Jahre relativ kräftigen Wachstums in diesem Jahrzehnt dagegen waren die, in denen durch außerordentlich hohe Staatsverschuldung Transfers nach Ostdeutschland finanziert wurden, die einen Konsumboom verursachten, der auch positive Wirkungen auf die Investitionen hatte (während der Export stark zurückging). Dies verweist auf die auch heute unvermindert wesentliche Rolle des privaten Verbrauchs. Er belief sich 1997 auf 1.759 Mrd. DM (in Preisen von 1991), das sind 56,7 vH des BIP. Eine Zunahme um nur 5 vH würde schon einen Wachstumsschub von 2,8 vH des BIP auslösen und zu einer entsprechenden Ausweitung der Investitionen führen. Letztlich ist eine nachhaltige Entwicklung nicht möglich, wenn der private und/oder kollektive Endverbrauch nicht steigt. Er wird aber in erster Linie – als privater Verbrauch – durch die Lohn- und Gehaltseinkommen, in zweiter Linie – als kollektiver Endverbrauch – durch die Entwicklung der öffentlichen Abgaben finanziert. Wenn privater und öffentlicher Verbrauch nicht nachhaltig steigen, gibt es keine Verbesserung der Absatzaussichten für die Unternehmen. Sie werden daher nicht investieren, sondern ihre Gewinne in in- und ausländische Finanztitel stecken. Stagnierende Produktion und höhere Arbeitslosigkeit sind die Folgen.

Die Bundesregierung handelt permanent entgegen diesen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen und vertieft somit die Wachstums- und Beschäftigungskrise, statt sie zu bekämpfen:

- Die *Geldpolitik* hält an ihrem beschäftigungsfeindlichen Kurs des knappen Geldes fest und hat dies im Herbst mit einer Zinserhöhung erneut unterstrichen.
- Die *Haushaltspolitik* trägt zum einen durch die Kürzungen von Sozialausgaben zum Verfall der kaufkräftigen Nachfrage bei. Zum anderen begünstigt sie durch Steuerstreichungen, -vergünstigungen und -senkungen für Unternehmen und Reiche die Nettoeinkommen gerade der Gruppen, die sie am wenigsten konsumtiv oder investiv wieder ausgeben. Den Ausfall der Einnahmen aus Einkommen- und Gewinnsteuern (und aus der ab 1997 abgeschafften Vermögensteuer) kompensiert die Regierung durch weitere Kürzungen im Sozialbereich und die Anhebung der Mehrwertsteuer. Gleichzeitig allerdings stellt sie trotz der ansonsten beklagten Mittelknappheit bedenkenlos Geld für unsinnige oder gefährliche Superprojekte wie den Transrapid und den Eurofighter zur Verfügung.
- Die *Einkommenspolitik* propagiert und fördert durch entsprechende gesetzliche Regelungen und Verwaltungsanordnungen die weitere Ausbreitung von Niedriglohnsektoren und erklärt damit die Ursache des Problems – fehlende Massenkaukraft – zu seiner Lösung.

6. In der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in *Ostdeutschland* hat es 1997 einen Einschnitt gegeben, dessen Konsequenzen bedrohlich sind. Zum ersten mal seit 1992 nahm das BIP weniger stark zu als in Westdeutschland. Dies wird nach den Prognosen auch 1998 der Fall sein. Der ohnehin mit großen Strukturproblemen belastete Aufholprozeß der neuen Bundesländer ist zumindest unterbrochen, wenn nicht beendet, ohne daß das Produktivitäts- und Einkommensniveau Westdeutschlands auch nur annähernd erreicht wurde. Nach wie vor entfallen auf Ostdeutschland zwar 18 vH der Erwerbstätigen in Deutschland, aber nur 9 vH des BIP, 6 vH der industriellen Wertschöpfung und knapp 3 vH des Exportes deutscher Unterneh-

men. Die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Beschäftigten lagen 1997 bei weniger als drei Vierteln (73,8 vH) des westdeutschen Niveaus, und die Arbeitslosenquote stieg auf das Doppelte der westdeutschen. Wenn jetzt das ostdeutsche Wachstum zurückbleibt, wird sich der große Abstand in Produktivität, Einkommen und Wohlstand zwischen beiden Teilen Deutschlands weiter vergrößern.

Die chronischen Strukturschwächen der ostdeutschen Wirtschaft – das Fehlen großer forschungsintensiver Unternehmen, Managementdefizite, regionale Zersplitterung, der Mangel an Kooperationsverbünden etc. – machen sich unter diesen Bedingungen besonders nachteilig bemerkbar. Sie führen dazu, daß die hohe Abhängigkeit Ostdeutschlands von westdeutschen Transfers noch für lange Zeit bestehen wird. Die von der Bundesregierung bis zum Jahre 2004 zugesagten Mittel, die sich nach dem derzeitigen Stand auf rund 140 Mrd. DM pro Jahr belaufen, werden nicht ausreichen, um die Lebensqualität der ostdeutschen Bevölkerung auch nur zu halten, geschweige denn wesentlich zu verbessern. Zudem ist es sehr fraglich, ob diese Zusagen angesichts der selbstverschuldeten Mittelknappheit und des bereits einsetzenden Zerfalls der Solidarität zwischen den Bundesländern eingehalten werden. Damit sind ein weiteres überdurchschnittliches Wachstum der Arbeitslosigkeit sowie eine Zuspitzung sozialer und ökonomischer Konflikte in Ostdeutschland – und eine weitere Entfremdung zwischen Ost- und Westdeutschland – vorprogrammiert.

Diese bedrohliche Perspektive kann weder auf neue, vorher nicht bekannte Tatsachen noch auf die Erblasten der früheren DDR zurückgeführt werden. Sie ist vielmehr das Ergebnis einer Politik, die das insgesamt schwächere ökonomische Potential der ehemaligen DDR sehenden Auges zerstörte, um die politische Einheit über die Bühne zu bringen. Die Erblasten der ostdeutschen Wirtschaft werden immer mehr zu den Erblasten einer rücksichtslosen Durchsetzung der Währungsunion und einer Zerschlagung bestehender Produktionsstrukturen und -zusammenhänge durch die westdeutsche Wirtschaftspolitik.

II. Trotz Neoliberalismus und Währungsunion: Bewegung für eine andere Politik in Europa

7. Die Entscheidung über die Länder, die an der am 1.1.1999 beginnenden Währungsunion teilnehmen sollen, und über die geplanten Umtauschkurse ihrer nationalen Währungen zum EURO macht die tatsächliche Einführung der Währungsunion zwar sehr wahrscheinlich, beseitigt aber ihre Gefahren und Risiken nicht. Im Gegenteil, zunächst entstehen neue Unsicherheiten, denn die jetzt fixierten Umtauschkurse müssen bis zum 31.12.1998 gegen die Attacken von Spekulanten verteidigt werden. Solche Angriffe werden deshalb stattfinden, weil schon die Entscheidung über die teilnehmenden Länder politisch umstritten ist und die Festlegung der Umtauschkurse nicht minder kontroverse Reaktionen auslösen wird. Eine erfolgreiche Verteidigung dieser Entscheidung gegenüber allen spekulativen Angriffen erfordert den unbedingten Willen der beteiligten Zentralbanken und Regierungen, die – selbstverständlich und zu Recht auch unter Berücksichtigung politischer Gesichtspunkte festgelegten – Umtauschkurse, die ja bis Ende 1998 noch tatsächliche Wechselkurse sind, unter allen Umständen und unter Einsatz aller verfügbaren Instrumente – Devisenreserven und administrative Maßnahmen – zu verteidigen. Ob eine solche Bereitschaft tatsächlich besteht, muß angesichts der fundamentalistischen Position der Bundesbank und einiger Regierungen bezweifelt werden. Wenn sie aber nicht besteht und es den „Märkten“ gelingt, andere Umtauschkurse durchzusetzen oder gar einzelne Länder aus der Reihe der Teilnehmerländer hinauszuschießen, wäre die Währungsunion schon vor ihrem Beginn außerordentlich stark diskreditiert.

Neben diesem unmittelbaren Zusatzrisiko bleibt aber das „normale“ Risiko bestehen, das mit der in Maastricht 1991 beschlossenen und in Amsterdam 1997 bekräftigten Zielsetzung der Währungsunion verbunden ist. Es besteht darin, daß die Währungsunion nicht – wie nach offiziellen Erklärungen beabsichtigt – zur engeren und solidarischen Einigung Europas führt, sondern polarisierend wirkt, weil sie die Arbeitslosigkeit nicht bekämpft und die bereits heute großen

Unterschiede in und zwischen den Ländern der EU und zwischen der EU und den Nicht-EU-Mitgliedern in Europa weiter verschärft. Die Kompetenz für die Geldpolitik in Europa geht ab 1999 ausschließlich auf das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) mit der Europäischen Zentralbank (EZB) als Kern über, und die im Vertrag vorgezeichnete geldpolitische Linie soll kaum Spielraum für die Unterstützung europäischer Beschäftigungs- und Wachstumsorientierung lassen. Eine gemeinsame und verbindliche europäische Beschäftigungspolitik ist auch nach der im Juni 1997 in Amsterdam beschlossenen Einführung eines Beschäftigungskapitels in den EG-Vertrag nicht vorgesehen. Die – immer schon vorgeschriebene – Koordinierung nationaler Wirtschaftspolitiken hat nur empfehlenden Charakter, und konsequente nationale Politik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird durch die vertraglichen Beschränkungen der öffentlichen Ausgaben stark behindert und teilweise unmöglich gemacht. Im EG-Vertrag ist europäische Wirtschaftspolitik auf die langfristige Fortsetzung der Austeritätspolitik angelegt, und der sog. Stabilitätspakt von Amsterdam hat diese Orientierung noch einmal unterstrichen.

Wegen dieser beschäftigungsfeindlichen Ausrichtung und der Tendenz zur Auflösung des – ohnehin noch nicht starken – sozialen Zusammenhaltes in Europa haben wir die konkrete Konstruktion der Europäischen Währungsunion – nicht den Gedanken einer Währungsunion an sich – seit Jahren kritisiert und gefordert, daß vor ihrer Einführung das gemeinsame wirtschaftspolitische Instrumentarium nicht nur zur Bekämpfung der Inflation, sondern auch und vor allem zum wirksamen Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, für sozialen Ausgleich und umweltverträgliches Wachstum weiterentwickelt und eingesetzt werden solle. Mit dieser Forderung haben wir uns nicht durchsetzen können. Die Kritik an der Währungsunion hat sich statt dessen in Deutschland überwiegend in eine Richtung entwickelt, die unserer Position ganz entgegengesetzt ist: Mit der Kampagne gegen einen „weichen EURO“ werden diffuse Ängste der BürgerInnen geschürt, wird der irrationale Stabilitätsfundamentalismus weiter verfestigt und nationalistisches Konkurrenzdenken angeheizt. Die in der Öffentlichkeit vielfach zu beobachtende Arroganz und die Überheb-

lichkeit gegenüber anderen, als „scheinsolide“ oder „unsolide“ abqualifizierten Ländern, Regierungen und Völkern, die noch viele Jahre benötigten, um das deutsche Niveau zu erreichen (und sich, wenn sie es denn überhaupt ernsthaft wollten, zu diesem Zweck noch sehr anstrengen müßten), wird zunehmend unerträglich und entwickelt sich zu einem eigenständigen politischen Konfliktelement in Europa.

Wenn die Währungsunion 1999 beginnt, kommt es darauf an, erstens die im Vertrag vorhandenen engen Spielräume für eine Beschäftigungspolitik zu nutzen, zweitens sie auszuweiten und drittens längerfristig auf eine Veränderung des Vertrages in Richtung auf eine ausgewogenere wirtschaftspolitische Orientierung hinzuarbeiten.

8. In den letzten Jahren hat es jedoch auch positive Entwicklungen gegeben. Sie haben dazu geführt, daß die Bedingungen für eine Veränderung der wirtschaftspolitischen Weichenstellung in der Währungsunion sich ein wenig verbessert haben. Mittlerweile läuft nämlich nicht mehr alles in Europa so, wie sich die Deutsche Bundesbank dies in ihrem Stabilitätsfundamentalismus vorstellt. Dies wird erstens schon auf der höchsten Ebene des Vertrags und der Gipfeltreffen deutlich. Zweitens kommt es in den zunehmenden sozialen Bewegungen gegen Arbeitsplatz- und Sozialabbau im Namen Europas zum Ausdruck. Drittens stellt die Politik der seit einem Jahr amtierenden französischen Regierung den eindrucksvollen Versuch dar, einen anderen wirtschaftspolitischen Weg einzuschlagen.

Die ersten Spalten und Risse – Haarrisse noch – im Gebälk des europäischen Neoliberalismus haben sich im vergangenen Jahr gezeigt:

- Die Bundesregierung konnte die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den EG-Vertrag trotz massiven Widerstandes nicht verhindern – wenn sie auch erfolgreich in dem Bemühen war, dieses Kapitel weitgehend zahnlos zu machen.
- Sie konnte auch die Durchführung eines Sondergipfels über Beschäftigung in Europa im November nicht blockieren – hat es allerdings vermocht, auch diesen mit unverbindlichen Empfehlungen enden zu lassen.

- Vor allem aber ist der Stabilitätspakt nicht so extrem rigide ausgefallen, wie sich die Bundesregierung das gewünscht hatte: Statt des von ihr geforderten Automatismus, mit dem eine Geldstrafe fällig wird, wenn ein Land die zulässigen Grenzen für die staatliche Neuverschuldung überschreitet, muß in jedem einzelnen Fall hierüber politisch entschieden werden – was es möglich macht, auf einen solchen Beschluß auch zu verzichten.
- Schließlich hat sich insbesondere die deutsche Bundesbank auch nicht mit ihrem Wunsch durchsetzen können, die Währungsunion mit einem möglichst kleinen Kreis von Ländern zu beginnen, die ganz auf der deutschen Stabilitäts-Linie liegen. Eine größere Zahl der teilnehmenden Länder eröffnet aber immerhin die Möglichkeit, auch andere als fundamentalistische Gesichtspunkte in die europäische Geldpolitik einzubringen, auch wenn der Spielraum hierfür aufgrund der Vertragslage gering ist.

Darüber hinaus hat in so gut wie allen Ländern der EU mittlerweile auch auf Parlaments- und Regierungsebene eine intensive Diskussion über das neoliberale Modell eingesetzt, das im Vertrag von Maastricht seinen Niederschlag gefunden hat. Angestoßen und getragen wurde diese Diskussion durch den gewachsenen und weiter wachsenden Protest sozialer Bewegungen gegen die Verschlechterung der materiellen Lebensbedingungen, die ihnen im Namen Europas auferlegt wird. Eine breite öffentliche Diskussion über die realitätsfernen Annahmen und Abstraktionen sowie über die handfesten Interessen von Minderheiten, die hinter diesem wirtschaftstheoretischen Glaubensbekenntnis und wirtschaftspolitischen Kreuzzug stehen, schafft aber die besten Voraussetzungen für eine weitergehende politische Bewegung, die beides überwindet.

9. Die bedeutendste reale Herausforderung des neoliberalen Einheitsdenkens in der EU stellt gegenwärtig die neue Wirtschaftspolitik der französischen Regierung dar. Sie ist das Ergebnis des zunehmenden Widerstandes der Menschen in Frankreich gegen den rücksichtslosen Sozialabbau, den die Regierung Juppé unter Hinweis auf die von der EU ausgehenden Zwänge betrieben hatte. Er hatte sich bereits 1995 und 1996 in massiven Streiks und sozialen Protestbewegungen

Herausforderung an den Neoliberalismus – Vorrang für Beschäftigungspolitik in Frankreich

Die wichtigsten Maßnahmen

1. Stärkung der Massenkaukraft

- Steigerung des gesetzlichen Mindestlohnes um 4 vH auf 5.240 ffrs. für 2,2 Millionen Beschäftigte.
- Erhöhung der Unterstützungszahlung für SchulanfängerInnen von 420 auf 1.000 ffrs.
- Senkung der Krankenkassenbeiträge für ArbeitnehmerInnen bei gleichzeitiger – geringerer – Erhöhung der allgemeinen Sozialversicherungsabgabe. Nettoentlastung für ArbeitnehmerInnen um 30 Mrd. ffrs. (= 2 vH für niedrige Einkommen) bei gleichzeitig höherer Besteuerung von Kapitalerträgen.

2. Öffentlich finanzierte Beschäftigungsprogramme

- Schaffung von 350.000 Arbeitsplätzen in neuen Berufsfeldern im öffentlichen Sektor.
- Finanzielle Unterstützung von 350.000 neuen Arbeitsplätzen im privaten Sektor.

3. Arbeitszeitverkürzung

- Verabschiedung eines Gesetzes, das die Verminderung der gesetzlichen Regelarbeitszeit von 39 auf 35 Stunden für private Unternehmen mit über 20 Beschäftigten bis zum Jahre 2000 und für kleinere Unternehmen bis zum Jahre 2002 vorsieht.
- Die vorzeitige Umsetzung dieser Arbeitszeitverkürzung bei gleichzeitiger Neueinstellung (mindestens 6 vH) wird mit staatlichen Subventionen gefördert.
- Zusätzliche Subventionen gibt es für weitere Arbeitszeitverkürzungen auf 32 Stunden ab dem Jahre 2002.

niedergeschlagen, die von einer Mehrheit der Bevölkerung unterstützt wurden. Im Sommer 1997 hat dieser Protest – sowie eine völlige Fehleinschätzung der Stimmung im Lande durch den französischen Staatspräsidenten – zur Abwahl der Regierung geführt. Die neue Regierung unter dem sozialistischen Premierminister Jospin stellte – trotz ihrer Einbindung in den Vertrag von Amsterdam – den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ins Zentrum ihrer Politik. Sie setzt dabei nicht auf Deregulierung, Niedriglöhne und Kostensenkung für die Unternehmen, sondern nutzt das vorhandene – im übrigen auch in anderen Ländern bestehende – wirtschaftspolitische Instrumentarium zur Stärkung der Massenkaukraft, für öffentlich finanzierte Beschäftigungsprogramme und gesetzlich vorgeschriebene spürbare Arbeitszeitverkürzungen sowie für eine Korrektur der Verteilungsverhältnisse. (Vergleiche die Übersicht und im einzelnen Kapitel 8, Abschnitt 3)

Diese Neuausrichtung der Politik hat – wahrscheinlich zur Verblüffung deutscher Neoliberaler – weder zum Zusammenbruch der Wirtschaft noch zum fluchtartigen Verlassen des Landes durch die Unternehmen geführt, die allerdings harten Widerstand gegen die Arbeitszeitverkürzung angekündigt haben. Wenn die Regierung gegenüber diesem Widerstand – bei allen Kompromissen im einzelnen – trotzdem ihren Kurs beibehalten will, wird sie nach wie vor auf die Unterstützung und den Druck der sozialen Bewegungen angewiesen sein. Zunächst entwickelt sich die wirtschaftliche und soziale Lage allerdings günstig: Der Mitte des Jahres begonnene Konjunkturaufschwung hat sich fortgesetzt, und die Zahl der Arbeitslosen – die in Deutschland weiter zugenommen hat – ist im Dezember 1997 um 2,8 vH gegenüber dem Vormonat und 1997 insgesamt um 1,7 vH gegenüber 1996 zurückgegangen. Bei den jungen Arbeitslosen, für die ein bereits im vergangenen Herbst greifendes Beschäftigungsprogramm aufgelegt wurde, betrug der Rückgang der Arbeitslosigkeit auf Jahresbasis immerhin 12,5 vH.

10. Die neue französische Wirtschaftspolitik stellt einerseits eine Ermutigung für einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel in anderen Ländern der EU dar. In Italien wird mittlerweile die gesetzliche

Einführung der 35-Stunden-Woche intensiv auch auf Regierungsebene diskutiert. Die schwedische Regierung hat ihren Sparkurs weitgehend revidiert. Selbst die ab Mai 1997 neu amtierende englische Regierung hat – bei aller neoliberalen Rhetorik – einige problemgruppenbezogene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verabschiedet, die nicht ohne weiteres als Fortsetzung der alten Politik abzuqualifizieren sind.

Andererseits bedeuten diese ersten Schritte für eine wirtschaftspolitische Wende keinesfalls den Durchbruch oder auch nur den Beginn einer unaufhaltbaren Fortschrittsdynamik in Europa. Die neue französische Politik muß gegenwärtig in einem überwiegend feindlichen, weil von marktradikalen und stabilitätsfundamentalistischen Positionen dominierten Umfeld in Europa operieren. In diesem Umfeld geben die deutsche Bundesregierung und mehr noch die deutsche Bundesbank nach wie vor den Ton an. Beide haben bereits einmal, zu Beginn der 80er Jahre, wesentlich dazu beigetragen, daß eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik in Frankreich zum Scheitern gebracht wurde. Beide haben sich auch in den letzten Jahren mit zunehmender Borniertheit und Härte als Bremser und Blockierer jeder Änderung oder Lockerung des strikten Austeritätskurses profiliert und derartige Abweichungen vom deutschen Pfad der Tugend wo immer möglich verhindert.

- Als die Bundesregierung bemerkte, daß der Wortlaut des Maastrichter Vertrages bei vernünftiger Interpretation mehr wirtschaftspolitischen Spielraum enthält, als es die neoliberale Denkverengung zuläßt, hat sie versucht, diesen Spielraum durch den Stabilitätspakt zu eliminieren, und dies ist ihr weitgehend – wenn auch nicht vollständig – gelungen.
- Bei der Regierungskonferenz 1996/97 hat die Bundesregierung zunächst gegen die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den EG-Vertrag gekämpft und dann versucht, die in dem Entwurf dieses Kapitels vorgesehenen verbindlichen Maßnahmen der Beschäftigungspolitik zu verhindern. Ersteres gelang ihr nicht, letzteres aber wohl.
- Ähnlichen Bremserfolg hatte die Bundesregierung beim Luxemburger Beschäftigungsgipfel im November 1997: Als sie ihn nicht

verhindern konnte, sorgte sie dafür, daß er weitgehend unverbindlich blieb.

- Schließlich hat die deutsche Regierung beim Gipfel im Dezember auch durchgesetzt, daß der französische Wunsch nach einer stärkeren und verbindlicheren wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedern – gedacht als Parallele und Gegenstück zum geldpolitischen Zentralismus – abgelehnt wurde.

11. Es kennzeichnet also einerseits die Veränderung des wirtschaftspolitischen Klimas in der EU, daß das Thema Arbeitslosigkeit und Beschäftigung nicht mehr ausgeklammert werden kann und daß rein neoliberale Strategien mehr und mehr in die Kritik geraten. Es kennzeichnet andererseits aber auch die Machtverhältnisse in Europa, daß diese Strategien nach wie vor – mit wenigen Ausnahmen – die wirtschaftspolitische Realität bestimmen. Um diese Kräfteverhältnisse zu verändern, ist vor allem eine Änderung des wirtschaftspolitischen Kurses in Deutschland erforderlich. Die deutsche Bundesregierung und die Deutsche Bundesbank sind – das läßt sich ohne Übertreibung sagen – die größten und mächtigsten Hindernisse für die Neuorientierung der Wirtschaftspolitik in Europa. Eine Unterstützung dieser Neuorientierung in Deutschland sollte daher vor allem darin bestehen, Druck auf die Bundesregierung auszuüben, daß Deutschland alles unterläßt, was den Erfolg der neuen beschäftigungspolitischen Ansätze in Europa und insbesondere in Frankreich be- oder verhindern könnte. Dazu gehört in erster Linie, daß die Bundesbank nicht versucht, durch eine Heraufsetzung der Zinsen den Aufschwung in Frankreich zu torpedieren, und die Bundesregierung nicht versucht, durch eine fundamentalistisch-restriktive Interpretation der Konvergenzkriterien den Kreis der Länder klein zu halten, die der Europäischen Währungsunion ab 1.1.1999 angehören. Die bescheidenen Leitlinien des Beschäftigungsgipfels von Luxemburg sind im Sinne einer Selbstverpflichtung aufzufassen und streng durchzuführen, und die wirtschaftspolitische Koordinierung nach Art. 103a sollte – wie es die französische Regierung vorgeschlagen hat – sehr viel intensiver und mit der Vorgabe konkreter gemeinsamer Ziele hinsichtlich der Beschäftigung und des sozialen Ausgleichs erfolgen. Hierzu gibt es viele

Möglichkeiten, die über die unverbindlichen Minimalanforderungen hinausgehen.

Wesentlich für den Fortschritt der europäischen Einigung wird in den nächsten beiden Jahren die mittelfristige Finanzplanung der EU sein. Hier sollte die Bundesregierung ihre Blockadehaltung aufgeben und einer deutlichen Steigerung des EU-Haushaltes zustimmen, ohne die weder das engere Zusammenwachsen der Länder der EU erfolgen noch der Beitritt der osteuropäischen Staaten ernsthaft angegangen werden kann.

Hinsichtlich der Währungsunion wird es in den nächsten Monaten darauf ankommen, die Anfang Mai verkündeten Umtauschkurse der nationalen Währungen gegen spekulative Angriffe zu verteidigen, auch wenn dies einen hohen Mitteleinsatz der Zentralbanken erfordert. Dies kann außer durch gemeinsame Zentralbankinterventionen mit der gemeinsam verabredeten Einführung einer Devisenumsatzsteuer und – sofern das nicht ausreicht – durch die Wiedereinführung befristeter Kapitalverkehrskontrollen erfolgen. Beide Instrumente stehen auch nach dem Beginn der Währungsunion gegenüber Drittwährungen zur Verfügung.

Dringend notwendig ist zudem gemeinsames Handeln aller EU-Mitgliedsländer in der Steuerpolitik, denn die gegenwärtige Steuerkonkurrenz der Mitgliedsländer hat bereits eine Abwärtsspirale bei den nationalen Steuereinnahmen in Gang gesetzt und die finanzielle Basis für aufgabengerechtes staatliches Handeln ausgezehrt. Um diesen Trend zu stoppen, müssen zunächst und vor allem die Steuer-oasen in der EU beseitigt und muß die Steuerflucht aus der EU heraus verhindert werden. Dies kann durch eine Angleichung der Gewinn- und Kapitalertragsteuern auf EU-Ebene und durch eine gemeinsame Besteuerung von Kapitalabflüssen erfolgen. Eine Aufteilung der Einnahmen aus der Devisenumsatzsteuer auf die EU und die Mitgliedsländer würde die Einnahmebasis beider erheblich stärken.

Vor dem Hintergrund zunehmender Unzufriedenheit mit dem neoliberalen Kurs in der EU markiert die französische Wende einen *Aufbruch* zu einer solchen Neuorientierung. Wenn es gelingt, auch in Deutschland eine ähnliche Wende herbeizuführen, wäre das der *Durchbruch* für Europa. Dazu ist ein Regierungswechsel zwar eine

notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Es ist vielmehr ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel erforderlich, der auf einem neuen wirtschaftspolitischen Leitbild, auf makroökonomischer Kompetenz und auf der Entschlossenheit beruht, beides auch gegen Widerstand durchzusetzen.

III. Mobilisierung für den Kurswechsel: Beschäftigungspolitik in Deutschland

12. Der wirtschaftspolitische Kurswechsel, der erforderlich ist, um Massenarbeitslosigkeit und soziale Polarisierung zu überwinden, kann nur gelingen, wenn der in Deutschland vorherrschende Marktfundamentalismus zurückgewiesen wird. Dieser Lehre zufolge sind Märkte die einzig effizienten Steuerungsmechanismen der Wirtschaft. Wirtschaftspolitik hat sich darauf zu beschränken, die Märkte offen und das Geld knapp zu halten. Alles andere erledigt der Markt, und es steht weder der Gesellschaft und schon gar nicht ihren politischen Institutionen zu, über die Qualität von Marktergebnissen zu befinden.

Der zweifelhafte Vorteil dieses Denkmusters besteht darin, daß es keine besonderen Analyseanstrengungen erfordert, sondern in missionarischer Vereinfachung gepredigt werden kann. Dieser Vorteil geht allerdings zu Lasten der Realitätstüchtigkeit. Denn bei genauerer Betrachtung ergibt sich ein anderes Bild.

Funktionierende Märkte erfüllen wichtige und effiziente Lenkungs-funktionen in einem bestimmten gesellschaftlichen Rahmen und sind insofern unverzichtbar für eine komplexe Wirtschaft. Sie haben aber auch Defizite, und sie können den gesellschaftlichen Rahmen, in dem sie operieren, nicht selbst in gesellschaftlich vernünftiger Weise gestalten. Marktprozesse werden durch das Gewinnstreben von Unternehmen getrieben. Sie können daher keine Güter produzieren, die allen Mitgliedern der Gesellschaft unabhängig von ihrem Einkommen zur Verfügung stehen sollten und wesentlich für die Leistungsfähigkeit von Marktwirtschaften sind: soziale Sicherheit, Bil-

dung, Gesundheit, Rechtssicherheit, Infrastruktur. Sich selbst überlassen, neigen Märkte einerseits zu Vermachtung und andererseits dazu, sich rücksichtslos gegenüber Mensch und Umwelt zu verhalten. Das kann zu betriebswirtschaftlichen Gewinnen, wird aber gleichzeitig zu volkswirtschaftlichen Schäden führen: Zerstörung der natürlichen Umwelt etwa durch Schadstoffemissionen in Wasser und Luft, Gesundheitsschäden durch übermäßige Beanspruchung der Arbeitskraft, gesellschaftliche Schäden durch Zerstörung von Familien und Solidarität usw. Sich selbst überlassene Märkte produzieren starke Ungleichheiten der Einkommensverteilung und – daraus resultierend – gesamtwirtschaftliche Nachfrageschwäche und Krisen. Unter dem Druck eines Finanzsektors, dessen nationale und internationale Beweglichkeit aufgrund technologischer Entwicklungen und politischer Deregulierung und Liberalisierung außerordentlich groß geworden ist, orientieren sich auch Produktionsunternehmen immer öfter an der Perspektive kurzfristiger Gewinne und verlieren die Fähigkeit, sich an langfristigen strategischen Zielen auszurichten.

Eine leistungsfähige und an hohem Lebensstandard für alle orientierte Organisation der Wirtschaft braucht einen gesellschaftlichen Rahmen, innerhalb dessen Unternehmen operieren und Märkte funktionieren können. Sie braucht ferner korrigierende und steuernde Eingriffe gegenüber den sozialen, ökologischen und gesamtwirtschaftlichen Fehlleistungen des Marktes. Beides kann nicht durch Vereinfachung geschaffen werden, sondern bedarf der differenzier-ten Analyse und differenzierenden Praxis. Die Grundlage dieser Analyse und Praxis kann in einer demokratischen Gesellschaft nur die öffentliche Diskussion, Willensbildung und Entscheidung über den gesellschaftlichen Rahmen und die Leitbilder oder Eckpunkte sein, an denen wirtschaftliche Entwicklung sich orientieren sollte. Diese Diskussion kommt auch in Deutschland in Gang. Sie reicht auch über den Kreis der Gewerkschaften hinaus, wie beispielsweise das jüngste gemeinsame Wort der beiden christlichen Kirchen zur sozialen Lage eindrucksvoll belegt.

Als derartige wirtschaftspolitische Leitbilder hatten wir in den letzten Jahren immer wieder *Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit, ökologische Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit* vorgeschlagen.

Wir fühlen uns hierin auch dadurch bestätigt, daß sich auch in anderen europäischen und außereuropäischen Ländern die Diskussion über Alternativen zum Neoliberalismus an diesen oder sehr ähnlichen Leitbildern orientiert. Dabei halten wir prinzipiell alle vier Ziele für gleichermaßen wichtig. Faktisch aber kommt der Vollbeschäftigung deshalb eine Schlüsselfunktion zu, weil die hohe Arbeitslosigkeit nicht nur die materielle Lage und soziale Sicherheit der unmittelbar Betroffenen schädigt und das ökonomische Potential der Gesellschaft verschwendet, sondern auch politisch so stark einschüchtert, daß Fragen der ökologischen Krise und sozialen Gerechtigkeit aus der öffentlichen Diskussion verdrängt werden. Erfolgreiche Beschäftigungspolitik ist daher nicht nur für sich, sondern auch als Zugang zu den anderen Zielen eine Voraussetzung. Hierauf werden wir uns daher im folgenden konzentrieren.

13. Als Instrumente der Beschäftigungspolitik schlagen wir auch in diesem Memorandum die mehrfach erläuterten Maßnahmen vor:

a. *Öffentlich finanzierte Investitionsprogramme.* An Bedarf für derartige Investitionen fehlt es nicht. Er reicht vom sozialen Mietwohnungsbau über die Verbesserung der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur, die Dezentralisierung und den Umbau der Energieversorgung, die materielle Forschungsinfrastruktur bis zur ökologischen Altlastensanierung. Derartige Programme haben neben dem Beschäftigungseffekt auch einen strukturellen und ökologischen Lenkungseffekt, der im Sinne des ökologischen Umbaus, des regionalen Ausgleichs und der sektorspezifischen Modernisierung genutzt werden kann und soll. Überdies fehlen nach wie vor zukunftsweisende Investitionen in Ostdeutschland. Das Argument der Bundesregierung, mit dem derartige Beschäftigungsprogramme abgelehnt werden, es handle sich nur um kurzfristige Strohfeuer, sticht nicht: Zum einen verbessern derartige Investitionen auch die Angebots- und Kostenbedingungen ganz im Sinne der neoklassischen Theorie. Zum anderen lösen sie Multiplikator- und Akzeleratoreffekte aus, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit das Wachstum über den Anfangseffekt hinaus ankurbeln. *Wir schlagen vor, fünf Jahre lang jeweils 120 Mrd. DM für derartige Investitionsprogramme einzuset-*

zen und damit eine Million Arbeitsplätze zu schaffen. Zur Frage der Finanzierung eines solchen Programmes weisen wir bereits an dieser Stelle auf den hohen Selbstfinanzierungseffekt erfolgreicher Beschäftigungspolitik hin. Im übrigen werden wir zu dieser Frage weiter unten Stellung nehmen.

b. *Ausbau der Arbeitsmarktpolitik.* Die wesentliche Funktion arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen besteht darin, drohende Arbeitslosigkeit mit den sozialen und Dequalifikationsfolgen auch dann zu verhindern, wenn Unternehmen Belegschaften abbauen oder Betriebe schließen. In dieser Hinsicht sind in den letzten Jahren mit großer Energie und Kreativität Formen entwickelt worden, die über eine bloße Verwahrung von Arbeitslosen hinausgehen – wenn sie auch die hohe Arbeitslosigkeit nicht aus der Welt schaffen können. Die Bundesregierung hat die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren jedoch drastisch eingeschränkt und damit zum weiteren Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit – ganz besonders in Ostdeutschland – beigetragen. *Wir schlagen vor, diese Entwicklung umzukehren und unter Einsatz von 25 Mrd. DM zusätzliche 500.000 Arbeits- und Weiterbildungsplätze zu schaffen.*

c. *Lohnkostensubventionen.* Dieses Instrument kann allerdings nicht generell angewandt werden, weil die Höhe der Lohnkosten überwiegend kein Grund für Probleme in den Betrieben ist. Bei kleineren und mittleren Betrieben kann dies aber dennoch gelegentlich der Fall sein, insbesondere in Übergangs- und konjunkturellen Krisenphasen. Hier können Lohnkostensubventionen zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sinnvoll sein. Sie sollten jedoch befristet vergeben und ihre Beschäftigungswirkung sollte genau überprüft werden. Es muß verhindert werden, daß Lohnkostensubventionen als Einstieg in einen dauerhaften Niedriglohnsektor mißbraucht werden. *Wir schlagen vor, zur Unterstützung von 500.000 Neueinstellungen in mittelständischen Unternehmen 20 Mrd. DM bereitzustellen.*

14. Ein zentrales Element der Beschäftigungspolitik ist der Ausbau statt des aktuell betriebenen drastischen Abbaus der Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Dies betrifft zum einen den traditionellen öffentlichen Dienst, der seine Aufgaben wegen akuten Personalman-

gels immer schlechter erfüllt. Davon sind diejenigen besonders hart betroffen, die nicht in der Lage sind, sich ersatzweise entsprechende Dienstleistungen – in Privatschulen, Privatkliniken, Privatuniversitäten, teuren Kultureinrichtungen oder als private Sicherheitsdienste etc. – über den Markt zu beschaffen. Der generelle Personalabbau im öffentlichen Dienst muß daher gestoppt werden, in den Bereichen des wachsenden Dauerbedarfs muß zusätzliches Personal eingestellt werden. Dies steht einer Modernisierung, Entbürokratisierung und größerer BürgerInnennähe des öffentlichen Dienstes sowie einer Reform und Entrümpelung des Dienstrechtes nicht entgegen, sondern ist seine Voraussetzung.

Darüber hinaus schlagen wir den Aufbau eines zusätzlichen öffentlichen Beschäftigungssektors (ÖBS) vor. In ihm sollen gemeinwohlorientierte Arbeiten geleistet werden, für die es keine Marktnachfrage im herkömmlichen Sinne, wohl aber gesellschaftlichen Bedarf gibt. Die Grundlage dieses Vorschlages ist die folgende beschäftigungspolitische Konzeption: In dem Maße, wie die Privatwirtschaft nicht in der Lage ist, über die Marktmechanismen für Vollbeschäftigung zu sorgen, steht der Staat – aus sozialen ebenso wie aus gesamtwirtschaftlichen Gründen – in der Pflicht, Beschäftigung auch über den traditionellen öffentlichen Dienst hinaus zu schaffen. Damit sollte klar sein, daß der ÖBS nicht in Konkurrenz zum öffentlichen Dienst tritt und ihn schon gar nicht verdrängen, sondern sich neben und zusätzlich zu ihm entfalten soll. In ihm werden zusätzliche Arbeiten – zu normalen tariflichen Bedingungen und mit normalen unbefristeten Arbeitsverträgen (die beispielsweise als Pionierprojekt Teilzeitarbeit mit voller sozialer Absicherung vorsehen könnten) – von denen geleistet, die auf den herkömmlichen privaten und öffentlichen Arbeitsmärkten keine Beschäftigung finden. Die aus der Not geborene Politik zur Beseitigung hoher Arbeitslosigkeit schafft so zugleich die Chance zusätzlichen gesellschaftlichen Nutzens und Wohlstands. Tätigkeitsfelder, in denen derartige Arbeiten geleistet werden können, gibt es genug, z.B. Betreuung und Beratung im schulischen, sozialen, ökologischen und kulturellen Bereich (Schulaufsicht, Nachhilfeunterricht, Sportbetreuung, Stadtführungen, Jugendhilfe, Kultur-, Freizeit- und Qualifizierungsprojekte etc.).

Zur Finanzierung des ÖBS sollte ein zentraler „Fonds für gesellschaftliche (soziale, kulturelle und ökologische) Gemeinschaftsaufgaben“ eingerichtet werden, der zunächst eine zentral aufzubringende Grundausrüstung in Höhe von 50 Mrd. DM erhält und an dessen laufender Finanzierung sich die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungsträger bzw. die Bundesanstalt für Arbeit in dem Maße beteiligen, wie sie durch die im ÖBS entstandene zusätzliche Beschäftigung finanziell (durch zusätzliche Steuereinnahmen und geringere Ausgaben zur Unterstützung Arbeitsloser) entlastet werden. In diesem Umfang findet nach einer gewissen Anlaufphase eine Selbstfinanzierung statt; anstelle schädlicher Arbeitslosigkeit wird nützliche Arbeit finanziert. Darüber hinaus werden aber zusätzliche Mittel in dem – wechselnden – Umfang bereitgestellt werden müssen, der der beschäftigungspolitischen Pufferfunktion des ÖBS entspricht: die Arbeitskräfte in sinnvolle Erwerbsarbeit zu bringen, die vom regulären privaten und öffentlichen Arbeitsmarkt nicht aufgenommen werden. Die Vergabe der Gelder und die Kontrolle über ihre Verwendung unterliegen selbstverständlich dem ordentlichen parlamentarischen Haushaltsverfahren. Die Organisation und Durchführung der konkreten Tätigkeiten und Projekte des ÖBS sollten aber große Spielräume für die Entscheidungen kleiner Einheiten auf regionaler und lokaler Basis lassen, um so den erwünschten föderalen, kooperativen und demokratischen Charakter des ÖBS zu stärken. *Wir schlagen vor, mit dem Einsatz von 50 Mrd. DM 1 Million Arbeitsplätze im ÖBS zu schaffen.*

15. *Arbeitszeitverkürzung* bleibt ein unverzichtbarer Ansatz der Beschäftigungspolitik. Wenn das nachgefragte Arbeitsvolumen sinkt, kann die Zahl der Beschäftigten durch die Verringerung des individuellen Arbeitsangebotes, d.h. die Kürzung der Arbeitszeit, vergrößert werden. Daß Arbeitszeitverkürzungen ab einer bestimmten Schwelle beschäftigungswirksam sind, kann theoretisch nicht ernsthaft bestritten und empirisch nicht bezweifelt werden. Die Erfahrungen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre sind jedenfalls eindeutig positiv und haben zu einer Zunahme der Zahl der Arbeitsplätze in Westdeutschland um zwischen 700.000 und 1 Million geführt.

In den 90er Jahren ist jedoch nicht nur die faktische Arbeitszeitverkürzung, sondern auch die politische Diskussion darüber in Deutschland zum Erliegen gekommen – im Unterschied zu fast allen anderen europäischen Ländern. Das liegt zum einen an dem geänderten politischen Kräfteverhältnis, das die Arbeitgeber zum arbeitszeitpolitischen roll-back nutzen. Sie fordern, daß die Beschäftigten wieder länger – und obendrein ohne Lohnausgleich – arbeiten sollen; und die öffentlichen Arbeitgeber spielen bei dieser Attacke eine unrühmliche Vorreiterrolle. Der faktische Stillstand der arbeitszeitpolitischen Diskussion ist aber zum anderen auch auf schlechte Erfahrungen der Beschäftigten zurückzuführen: Viele Bereiche haben von der Arbeitszeitverkürzung kaum profitiert; darüber hinaus ist Verkürzung der Arbeitszeit oft mit Intensivierung der Arbeit und rein arbeitgeberorientierter Flexibilisierung verbunden gewesen; schließlich hat Arbeitszeitverkürzung faktisch regelmäßig Einkommenseinbußen mit sich gebracht. Insbesondere diese letzteren wollen die Beschäftigten, deren reale Nettoeinkommen gegenwärtig durchschnittlich um 7 vH unter dem Niveau von 1991 liegen, nicht erneut hinnehmen – und sehr viele können sich einen erneuten Verzicht auch gar nicht leisten.

Trotz dieser Erfahrungen führt jedoch kein Weg an der Notwendigkeit vorbei, zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit auch kräftige Arbeitszeitverkürzungen durchzusetzen. Daß dies auch durchaus zentraler Bestandteil von Regierungspolitik sein kann, zeigt das Beispiel Frankreich: Dort wurde im Februar dieses Jahres ein Gesetz zur Einführung der 35-Stunden-Woche bis zum Jahre 2000 (für kleinere Betriebe bis 2002) verabschiedet. Bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von 39 Stunden bedeutet das eine Verkürzung um gut 10 vH. Eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit um den gleichen Prozentsatz würde in Deutschland – bei einem Ausgangswert von durchschnittlich 37,4 Wochenstunden im Jahre 1997 – zu einer Durchschnittsarbeitszeit von 33,7 Stunden führen – und die deutschen Unternehmen nicht stärker belasten als die Unternehmen des wichtigsten Handelspartners Frankreich. Bei einer nur 50 prozentigen Umsetzung in zusätzliche Beschäftigung führt ein solcher Schritt zu 1,7 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätzen. Natürlich ist

dies eine schematische Rechnung, deren konkrete Umsetzung unterschiedliche Formen der Arbeitszeitverkürzung erfordert. Sie ist aber möglich und wird in Frankreich angegangen.

Die Notwendigkeit weiterer Arbeitszeitverkürzungen und die Erfahrungen der Vergangenheit legen die Schlußfolgerung nahe, daß die Verminderung der Arbeitszeit und die Steigerung der Realeinkommen nicht als sich ausschließende Alternativen angesehen werden dürfen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist dies ohnehin einleuchtend: Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich führen faktisch zu einem Schrumpfen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit zum weiteren Arbeitsplatzabbau. Die Lohnkostensteigerungen, die mit steigenden Realeinkommen bei kürzerer Arbeitszeit einhergehen, sollten nicht übertrieben werden: Sie werden zum Teil durch sinkende Kapitalkosten bei steigender Kapazitätsauslastung, zum Teil durch steigende Arbeitsproduktivität kompensiert (die freilich auch den Beschäftigungseffekt mindert). Bei kleinen und mittleren Unternehmen, bei denen Arbeitszeitverkürzungen und Lohnsteigerungen erhebliche Übergangsprobleme schaffen würden, können zeitlich befristete Lohnkostensubventionen gewährt werden, sofern die Arbeitszeitverkürzung tatsächlich mit Neueinstellungen verbunden wird. Dies kann aber nicht die Regel sein. Die Regel vielmehr sollte lauten: Soweit die Kombination von Arbeitszeitverkürzungen und Realeinkommenssteigerungen zu einem Anstieg der Gesamtstückkosten und einer Verminderung der Profitspanne sowie der Gewinnquote führt, würde dies eine Teilkorrektur der enormen Umverteilung zugunsten der Gewinne einleiten, die seit nunmehr fast 20 Jahren anhält und die Lohn- und Gehaltsquote auf ihren niedrigsten Wert seit den 60er Jahren gedrückt hat. Diese Rückverteilung ist aus sozialen und Gerechtigkeitsgründen seit langem überfällig. Sie ist aber auch gesamtwirtschaftlich geboten, denn die zunehmende Ungleichverteilung ist ein zusätzlicher Grund für niedrige Wachstumsraten und hohe Arbeitslosigkeit

16. Keiner dieser beschäftigungspolitischen Hebel kann alleine die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik überwinden. Im Rahmen einer Gesamtstrategie, die alle Maßnahmen gleichzeitig und koordi-

niert einsetzt, kann ihre Wirkung jedoch sehr eindrucksvoll sein, wie die zusammenfassende Übersicht zeigt:

Maßnahme	Beschäftigungswirkung in Millionen
Arbeitszeitverkürzung um 10 vH	1,7
Öffentlicher Beschäftigungssektor	1,0
Öffentliches Investitionsprogramm	1,0
Ausbau der Arbeitsmarktpolitik	0,5
Lohnkostensubventionen	0,5
Zusammen	4,7

IV. Steuerpolitik zur Finanzierung und Gestaltung des Kurswechsels

17. Vorschläge für eine offensive staatliche Beschäftigungspolitik finden sich immer wieder mit der Frage konfrontiert, ob und wie sie zu finanzieren seien. Zur Beantwortung dieser Frage verweisen wir – und nicht nur wir – zunächst immer wieder auf den hohen *Selbstfinanzierungseffekt*, der eintritt, wenn die vorgeschlagene Politik greift und tatsächlich zu mehr Beschäftigung führt. Dann fließen den öffentlichen Haushalten mehr Steuern und den Sozialversicherungsträgern mehr Beiträge zu, die Bundesanstalt für Arbeit muß weniger Unterstützungszahlungen leisten, und die Gemeinden werden in geringerem Maße durch Sozialhilfe belastet. Insofern ist die Beschäftigungspolitik eine ertragbringende staatliche Tätigkeit, die, bis die Erträge fließen, durch *Nettokreditaufnahme* vorfinanziert werden sollte. Die parteienübergreifende Tabuisierung der staatlichen Neuverschuldung ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ebenso unberechtigt, wie es die der Fremdfinanzierung unternehmerischer Investitionen wäre. Verständlich wird die Angst vor weiterer Schuldenaufnahme allerdings angesichts der damit verbundenen hohen Zinsbelastungen, die den Handlungsspielraum der öffentlichen Haushalte

stark einschränken. Diese Zinsbelastung hat jedoch nichts mit der Neuverschuldung an sich zu tun, sondern ist Ausdruck ihrer konkreten Organisation. Daß staatliche Schuldenaufnahme über den Kapitalmarkt abgewickelt wird, entspricht nicht ihrem Wesen, sondern den Interessen der AnbieterInnen von Geldvermögen und insbesondere denen der Finanzinstitutionen, die daran verdienen. Die Alternative hierzu sind zinslose Notenbankkredite. Sie könnten ohne technische Probleme und in den hier zur Debatte stehenden Grenzen und unter den gegebenen wirtschaftlichen Bedingungen unterausgelasteter Produktionskapazitäten ohne Inflationsgefahren vergeben werden und würden staatliche Beschäftigungspolitik erheblich verbilligen. Dies wurde übrigens vor zehn Jahren auch noch von sozialdemokratischen Politikern gefordert. Wir plädieren daher dafür, das insgesamt von uns für erforderlich gehaltene jährliche Finanzvolumen in Höhe von 215 Mrd. DM zur Hälfte durch Neuverschuldung zu finanzieren und von dieser Neuverschuldung einen erheblichen Teil durch zinslosen Notenbankkredit aufzubringen. Die Tatsache, daß hierzu unter Bedingungen der Europäischen Währungsunion eine Änderung des EU-Vertrages erforderlich wäre, sollte nicht davon abhalten, die Vernünftigkeit einer solchen Finanzierung weiter zu verdeutlichen.

Im übrigen reden wir nicht einer grenzenlosen staatlichen Schuldenaufnahme das Wort. Wir bestehen aber auf der öffentlichen Verantwortung für eine funktionsfähige Wirtschaft, zu der wir in der Perspektive auch die Gewährleistung von Vollbeschäftigung und in kurzer Frist eine energische Politik zur Verminderung der Arbeitslosigkeit zählen. In dem Maße wie diese Politik greift, entfällt von dieser Seite die Notwendigkeit weiterer Neuverschuldung. Sie wird immer dann wieder aktuell, wenn es etwa aufgrund konjunktureller Einbrüche zur Notwendigkeit stabilisierenden staatlichen Gegensteuerns kommt. Ein Beispiel hierfür ist England, wo die Zulassung einer deutlich überdurchschnittlichen Neuverschuldung in der Krise 1992/93 zu einem ebenso deutlich überdurchschnittlichen Wachstum in den Jahren danach geführt hat – und die Neuverschuldung mittlerweile nicht nur, aber auch aufgrund dieser Entwicklung stark gesunken ist. Allgemein läßt sich sagen, daß Staatsverschuldung dann sinnvoll ist, wenn durch ihren Einsatz eine zeitlich befristete Krise

oder Destabilisierung behoben wird und danach keine zusätzlichen Mittel mehr erforderlich sind. Insofern wäre diese staatliche Schuldenaufnahme ein Übergangsphänomen.

18. Die Finanzierung öffentlicher *Daueraufgaben* sollte demgegenüber nicht durch Schuldenaufnahme, sondern durch reguläre Steuereinnahmen erfolgen. Wesentlich bei der Bestimmung der Höhe der Steuereinnahmen muß also in jedem Fall die politische, in einem transparenten demokratischen Verfahren gefällte Entscheidung darüber sein, was in einer Gesellschaft als öffentliche Daueraufgabe anzusehen und also auch aus dem gemeinsam aufzubringenden Steueraufkommen zu finanzieren ist. Steuern haben insofern in erster Linie eine Finanzierungsfunktion für den öffentlichen Gesamthaushalt. Darüber hinaus ist Steuerpolitik natürlich immer auch Strukturpolitik und kann daher auch zur bewußten Lenkung und Gestaltung wirtschaftlicher Strukturen und Entwicklungen eingesetzt werden.

Hinsichtlich der *Höhe der Steuereinnahmen insgesamt* sehen wir für die absehbare Zukunft keinen Spielraum für eine allgemeine Senkung der Steuern. Der Umfang der öffentlichen Aufgaben wird in Zukunft nicht ab-, sondern zunehmen. Insbesondere wird der private Sektor nicht so stark wachsen, daß alle Personen, die eine Erwerbsarbeit suchen, dort eine Beschäftigung finden werden. Der von uns oben skizzierte ÖBS wird also eine öffentliche Daueraufgabe werden und daher auch aus regulären Staatseinnahmen zu finanzieren sein. Auch die Erfordernisse der Regional-, Struktur- und Sozialpolitik werden wachsen. Selbst wenn es aufgrund einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik wieder zu mehr Beschäftigung und Steuereinnahmen kommt, wird daher keine allgemeine Steuersenkung möglich. Eher wird es nötig sein, die Steuerquote anzuheben und gleichzeitig die Steuerstruktur verteilungspolitisch zugunsten der niedrigen Einkommensgruppen zu korrigieren.

Bei den *Lenkungsaufgaben* des Steuersystems halten wir die Orientierung an sozialer Gerechtigkeit, an ökologischer Nachhaltigkeit und am Schutz der Produktionswirtschaft vor den destabilisierenden Gefahren des freien Kapitalverkehrs für vordringlich:

a. Die *soziale Gerechtigkeit* des Steuersystems ist seit Antritt der Regierung Kohl in besonderem Maße unter die Räder gekommen. Auf die skandalöse Auseinanderentwicklung von Lohn- und Gewinnbesteuerung haben wir oben schon hingewiesen. In den 15 Jahren dieser Koalition ist das Aufkommen aus veranlagter Einkommensteuer von 31 Mrd. DM auf 4,5 Mrd. DM gesunken, ihr Anteil am gesamten Steueraufkommen von 8,1 vH auf 0,6 vH, also auf ein Viertel zurückgegangen. Der Anteil aller Steuern auf Gewinne, Kapitalerträge und veranlagte Einkommen hat sich von 15,0 vH in 1982 auf 7,9 vH im vergangenen Jahr halbiert, während der Anteil der Lohnsteuern (einschl. Ergänzungsabgabe) von 32,6 vH auf 34,7 vH wuchs. Am stärksten aber nahm die Umsatzsteuer zu: 1982 lag ihr Anteil am Steueraufkommen bei 25,8 vH, im vergangenen Jahr bei 30,4 vH. Wäre die Steuerverteilung 1997 noch die gleiche gewesen wie 1982, dann hätten die ArbeitnehmerInnen 17 Mrd. DM weniger Lohnsteuer und die VerbraucherInnen 37 Mrd. DM weniger Umsatzsteuern, die BezieherInnen von Gewinnen, Kapitalerträgen und veranlagten Einkommen dagegen 57 Mrd. DM *mehr* Steuern zahlen müssen. Es ist offensichtlich, daß diese Umverteilung das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit kraß verletzt.

Zur Korrektur dieser steuerpolitischen Ungerechtigkeit schlagen wir vor:

- am *unteren Ende der Einkommensteuer*: die Erhöhung des Grundfreibetrags auf 16.000/32.000 DM sowie die Absenkung des Eingangssteuersatzes auf 19 vH zur Entlastung der unteren Einkommensgruppen. Der Anstieg der Nettoeinkommen bei den hiervon begünstigten Gruppen wird zu einer Belebung der konsumtiven Nachfrage führen und daher beschäftigungsfördernd wirken.
- am *oberen Ende der Einkommensteuer*: die Beibehaltung des Spitzensteuersatzes von 53 vH und seine Anwendung auch auf gewerbliche Einkünfte; die Beibehaltung der oberen Proportionalzone bei 120.000/240.000 DM. Gleichzeitig fordern wir die radikale Beschränkung der Möglichkeiten, die Bemessungsgrundlage durch Absetzungen, Sonderabschreibungen, Vor- und Rückträge von Verlusten oder Gewinnen zu vermindern; die volle Besteuerung von Veräußerungsgewinnen für Wertpapiere und

Immobilien, die Einführung des Wertaufholungsgebotes und die radikale Beschränkung degressiver Abschreibungsmöglichkeiten.

- die Wiedereinführung der *Vermögensteuer* für private Haushalte mit einem Freibetrag von 500.000 DM pro Haushalt und einem ab 500.000 DM bis 10 Mio. DM linear von 1 vH bis 3 vH steigenden Satz.
- den Ersatz der Gewerbebeertragsteuer durch eine kommunale *Wertschöpfungsteuer*, die auch von Selbständigen aufzubringen ist und sicherstellen soll, daß den Gemeinden auch weiterhin Einnahmen zufließen, die den bisherigen Einkünften aus der Gewerbebeertrag- und Gewerbekapitalsteuer (1997 rund 49 Mrd. DM) entsprechen.

b. Der *ökologische Umbau* der Wirtschaft ist in den letzten Jahren weitgehend aus der öffentlichen Diskussion verdrängt und von der politischen Tagesordnung gestrichen worden. Dabei haben die Probleme und Gefahren der Umweltzerstörung nicht ab-, sondern zugenommen. Insbesondere der individuelle Automobilverkehr erlebt einen neuen Aufschwung, und die Verringerung der Luftverschmutzung pro Auto wird durch die größere Automobildichte weit überkompensiert. Der Energieverbrauch und die CO₂-Emission sind nach einem leichten Rückgang in den 80er Jahren mittlerweile wieder stark gewachsen, und eine energiepolitische Wende ist nicht in Sicht. Zum Anhalten und zur Umkehr dieser Entwicklung sind einerseits strengere administrative Vorschriften wie Verbote und Grenzwerte und die Kontrolle ihrer Einhaltung sowie andererseits umfangreiche öffentliche Investitionen in eine ökologisch verträgliche Infrastruktur erforderlich. Ökologischer Umbau muß aber auch durch Steuerpolitik unterstützt werden. Zu diesem Zweck schlagen wir vor:

- die schrittweise Erhöhung der *Mineralölsteuer* um 5 DM innerhalb der nächsten zehn Jahre, beginnend ab 1999. Unter der Annahme eines in der Anfangsphase nur leicht zurückgehenden Benzinverbrauchs infolge der schrittweisen Verteuerung ist mit einem Aufkommen von zunächst rund 11 Mrd. DM zu rechnen.
- die Einführung einer schrittweise steigenden Mengensteuer auf den Verbrauch von Energie und Strom, ausgenommen regenerative Energien.

Das Aufkommen aus den ökologischen Lenkungssteuern sollte – abweichend vom ansonsten geltenden Prinzip der Nichtzurechnung von bestimmten Einnahmen auf spezifische Ausgaben – zur finanziellen Unterstützung des ökologischen Umbaus – Altlastensanierung, Förderung regenerativer Energieträger, Ausbau des ÖPNV – genutzt werden.

c. Die Entwicklung nationaler und internationaler Finanzmärkte ist in den letzten 20 Jahren durch umfangreiche Deregulierungen und Liberalisierungen politisch forciert worden. Dies hat die wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten von Regierungen eingeschränkt und die Stabilität der internationalen Währungsbeziehungen erschüttert. Um diese Störfaktoren wenigstens teilweise zu neutralisieren, schlagen wir die Einführung einer *Devisentransaktionssteuer* in Höhe von 1 vH vor. Sie würde kurzfristige Kapitalbewegungen, die auf die Ausnutzung zwischenstaatlicher Zinsdifferenzen oder auf Spekulationsgewinne aus erwarteten Wechselkursveränderungen abzielen, erheblich verteuern und daher einschränken. Die Verteuerung der internationalen Handelsströme durch diese Steuer kann demgegenüber dadurch verhindert werden, daß die Einfuhrumsatzsteuer um den Prozentsatz der Devisentransaktionssteuer gesenkt wird. Unter der Annahme einer Verminderung der Devisentransaktionen um die Hälfte würde das Aufkommen aus der Steuer rund 30 Mrd. DM betragen. Bei Beginn der Währungsunion sollte diese Transaktionssteuer von der EU insgesamt erhoben werden – auch um die Mitglieder der EU zu schützen, die nicht Mitglieder der Währungsunion sind.

19. Die skizzierten Vorschläge für einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel in Deutschland verstoßen offensichtlich gegen den vorherrschenden politischen und wirtschaftswissenschaftlichen Grundkonsens, der besagt, daß allein der Markt – und das heißt letztlich der Gewinn privater Unternehmen – über Arbeit, soziale Sicherheit und Wohlstand der Menschen befindet und Wirtschaftspolitik daher nur die Aufgabe hat, den Kräften des Marktes alle Freiheiten zu verschaffen. Die Forderung, angesichts der katastrophalen Ergebnisse einer Politik, die dieser Maxime folgt, gezielte Wirtschaftspolitik zur

Herstellung stabiler wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse zu betreiben, wird nicht nur auf Widerspruch, sondern, wenn sie zur politischen Forderung wird, auch auf Widerstand derer stoßen, die von den bestehenden Verhältnissen profitieren. Der Versuch, diesen Interessen durch Kompromisse und Mäßigung entgegenzukommen und einen Ausgleich zu suchen, ist in den vergangenen Jahren brüsk zurückgewiesen worden. Er hat nicht verhindert, daß die Lage erneut schlechter geworden ist: Lohnmäßigung hat zu niedrigeren Löhnen, aber nicht zu mehr, sondern zu weniger Beschäftigung geführt. Ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel in der von uns vorgeschlagenen Art hat die ökonomische Vernunft und die soziale Gerechtigkeit auf seiner Seite. Er bedarf aber zusätzlich der Durchsetzungsmacht. Daß Politik gegen den Neoliberalismus tatsächlich möglich ist, belegt das französische Beispiel. Frankreich zeigt aber auch, daß es dazu nur kommt, wenn Beschäftigte und Arbeitslose, Gewerkschaften und Parteien bereit sind, für einen solchen Wechsel auf die Straße zu gehen, zu mobilisieren und politischen Druck auf allen Ebenen der Gesellschaft zu organisieren. Auf diesen Druck kommt es jetzt auch in Deutschland besonders an.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM '98 wurde bis zum 25.3.1998 von folgenden Personen unterstützt:

Abkürzungen:

BR = Betriebsrat(rätin)	PR = Personalrat(rätin)
BRV = Betriebsratsvorsitzende(r)	PRV = Personalratsvorsitzende(r)
GF = Gewerkschaftsfunktionär(in)	WA = Wissenschaftliche(r) Angestellte(r)
GS = Gewerkschaftssekretär(in)	WR = Wissenschaftliche(r) Referent(in)

Udo Abelmann, GS, Aschaffenburg	Herbert Bayer, GS, Frankfurt
Udo Achten, Düsseldorf	Wolfgang Bayer, WA, Bonn
Prof. Dr. Eberhard Ackermann, Rostock	Steffen Becker, WA, Giessen
Prof. Dr. Marek Adamiec, Lodz	Karin Beckmann, Hannover
Andrea Adrian, WA, Bremen	Dr. Peter Behnen, Breitnau
Jörg Ahlborn, GS, Bovenden	Dr. Theodor W. Beine, Isselburg
Annemarie Ahler-Echterhoff, Wuppertal	Anke Beins, PR, Ostermunzel
Michael Ahlmann, BR, Bremen	Rüdiger Beins, PRV, Ostermunzel
Jutta Ahrweiler, GS, Oberhausen	Hartmut Belitz, GF, Hannover
Detlef Ahting, GS, Braunschweig	Günter Bell, Köln
Anne Allex, WA, Bonn	Christiane Benner, GS, Frankfurt
Karin Alltrock, GS, Everswinkel	Georg Benz, Frankfurt
Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin	Andreas Beran, Hamburg
Dr. Werner Anton, WA, Merseburg	Peter Berg, GS, Düsseldorf
Lutz Apel, GS, Bremen	Dirk Bergrath, Köln
Horst Arenz, WA, Essen	Stefan Bethe, Bonn
Hilde Arndt-Burglin, PRV,	Klaus Betz, WA, Berlin
Gelsenkirchen	Sabine Beutert, Köln
Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden	Wolfgang Bey, GS, Chemnitz
Peter Artzen, GS, Wehrheim	Sven Beyersdorff, BR, Bremen
Sylvia Artzen, GS, Wehrheim	Ortwin Bickhove-Swidorski, GS, Dülmen
Dr. Jupp Asdonk, WA, Bielefeld	Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken
Karin Auras, Cramme	Dr. Uta-Maritta Biermann, WA, Mainz
Diana Auth, Göttingen	Frank Biesinger, Hechingen
	Ina Biethan, GF, Braunschweig
Andreas Bach, Dortmund	Monika Bietz, Nieder-Olm
Erich Bach, GS, Frankfurt	Fritz Bilz, GS, Köln
Günter Bachmann, GS, Sprockhövel	Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden
Prof. Dr. Kurt Bader, Lüdershausen	Matthias W. Birkwald, Köln
Klaus Baete, Schwanewede	Norbert Birkwald, GS, Mörfelden-
Berthold Balzer, GS, Frankfurt	Walldorf
Ulf Bangert, Hannover	Heinrich Birner, GS, München
Rainer Barcikowski, GS, Düsseldorf	Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
Klaus Barthel, MdB, Kochel	Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg
Gabi Basner, PRV, Fürstenwalde	Dr. Reinhard Bispinck, WR, Düsseldorf
Ronald Battenhausen, GS, Hanau	Heinrich Bleicher-Nagelsmann, GS,
Hans Baur, GS, Bonlanden	Stuttgart

Dirk Blotevogel, GF, Bonn
 Jürgen Boeckh, Bochum
 Alwin Boekhoff, GS, Oldenburg
 Dr. Hermann Bömer, WA, Dortmund
 Norbert Bömer, BRV, Dortmund
 Prof. Dr. Siegfried Bönisch, Leipzig
 Manfred Böttcher, GS, Hannover
 Gerd-Uwe Boguslawski, GS, Northeim
 Manfred Bohle, Düsseldorf
 Heike Boller, Saulheim
 Uwe Bonsack, Bochum
 Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Isernhagen
 Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg
 Dr. Joachim Borner, WA, Berlin
 Elke Brachmann, Wiesbaden
 Rolf Bräuer, WA, Ilsede
 Klaus Brands, Essen
 Monika Brandt, GS, Dortmund
 Sonja Brauers, Plön
 Peter Braun, BRV, Bünde
 Prof. Dr. Karl-Heinz Braun, Magdeburg
 Leo Braunleder, Wuppertal
 Hans-Erich Bremes, Hamm
 Prof. Dr. Ulrich Briefs, Paris
 Mathias Brodkorb, Rostock
 Fritz Brodrick, WA, Lünen
 Theresa Bruckmann, Essen
 Gerd Brücker, GS, Erfurt
 Karin Brugger, GS, Salzgitter
 Dr. Wiebke Buchholz-Will, GS,
 Nordhorn
 Dr. Gerhard Buck, Berlin
 Andreas Bürkle, Hechthausen
 Michael Büttner, Bochum
 Martin Buhl, PR, Lüdenscheid
 Eva Bulling-Schröter, MdB, Ingolstadt
 Dr. Udo Bullmann, WA, Gießen
 Harald Burglin, Gelsenkirchen
 Kai Burmeister, Lübeck
 Klaus Busch, GS, Bremen
 Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Köln

Martine Colonna, Hamburg
 Peter-Martin Cox, Idstein

Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt

Adelheid Danielowski, Hannover
 Gerhard Dehling, Sulzbach-Rosenberg
 Dr. Judith Dellheim, Berlin
 Jörg Deml, Bremen
 Olaf Denker, GS, Lingen
 Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
 Dr. Regine Deschle, Rostock
 Walter Deterding, GF, Hannover
 Richard Detje, Ahrensburg
 Dr. Hans Diefenbacher, WR, Mannheim
 Andreas Diers, Bremen
 Reinhard Dietrich, Bremerhaven
 Berthold Dietz, Münster
 Frauke Dittmann, Hamburg
 Martina Ditzell, GS, Northeim
 Florian Dohmen, WA, Viersen
 Jochen Dohn, Hanau
 Wolfgang Dohn, BRV, Hanau
 Dr. Ulrich Dolata, Bremen
 Günter Domke, GS, Düsseldorf
 Prof. Dr. Klaus Dorner, Aachen
 Klaus Dräger, WR, Köln
 Michael Duchrow, Osterholz-Scharmbeck
 Dr. Dietmar Düe, Kassel
 Hubert Dünneheimer, GS, Sprockhövel
 Ulrike Düwel, GS, Wuppertal
 Angelica Dullinger, PR, Kochel
 Georg Dybe, WA, Berlin

Angelika Ebeling, BR, Hannover
 Michael Ebenau, GS, Cospeda/Jena
 Claudia Eberhard, Hannover
 Raimund Echterhoff, GS, Wuppertal
 Jutta Ehlers, GS, Wolfenbüttel
 Monika Eisele, Ubstadt-Weiher
 Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
 Stephan Elkins, WA, Leipzig
 Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen
 Gerd Emich, Kulmbach
 Gisela Emons, WA, Köln
 Gerhard Endres, Baldham
 Dieter Engel, PR, Wiesbaden
 Rainer Engelke, BR, Hannover
 Walter Erb, GS, Darmstadt
 Harald Esker, GS, Oldenburg
 Norbert Ewald, WA, Frankfurt

Rainer Falk, Bonn
 Reinhold Falta, BR, Stadecken-Elsheim
 Prof. Dr. Eugen Faude, Berlin
 Hinrich Feddersen, GS, Hamburg
 Dr. Peter Fehn, WA, Hamburg
 Johann-Peter Feicht, Detmold
 Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg
 Dr. Kurt Fenske, Berlin
 Bernhard Feuling, KBR, Weinheim
 Harald Fiedler, GS, Friedrichsdorf
 Josef Filipppek, PR, Lüdenscheid
 Meinolf Finke, Castrop-Rauxel
 Prof. Dr. Dietrich Fischer, Golm
 Volker Fischer, WA, Bremen
 Tino Fleckenstein, Kleinostheim
 Helmut Fleischer-Brachmann, Wiesbaden
 Uwe Foullong, GS, Neuss
 Elmar Frank, Dortmund
 Michael Frank, GS, Hildesheim
 Ulf-Birger Franz, Hannover
 Günter Frech, GF, Hamburg
 Guido Freisewinkel, GF, Hattingen
 Otfried Frenzel, Chemnitz
 Dr. Joke Frerichs, WA, Köln
 Dr. Petra Frerichs, WA, Köln
 Klaus Friedrich, BR, Würzburg
 Andreas Frohberg, GS, Aachen
 Michael Fuest, Lingen
 Kurt Fussangel, Schwanewede

Dr. Irene Gallinge, Berlin
 Prof. Dr. Rainer Gamp, Hilders
 Elmar Gayk, Hannover
 Jürgen Gebel, Nieder-Olm
 Andreas Gehrke, GS, Ronnenberg
 Ralf Gerhardt, Herzogenrath
 Gerhard Gerlach, GS, Düsseldorf
 Volker Gerwers, Bochum
 Karl Gesau, GS, Halberstadt
 Dr. Jürgen Glaubitz, GS, Düsseldorf
 Heiko Glawe, WA, Bremen
 Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen
 Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt
 Prof. Dr. Hanna Grabley, Bad Saarow
 Angelika Gramkow, MdL, Schwerin
 Stefan Gress, Schwäbisch-Gmünd

Günther Griesel, Quickborn
 Herbert Grimberg, GS, Hamburg
 Herbert Grimm, GF, Dortmund
 Thomas Grobe, PR, Hannover
 Kay Brita Gröting, Herdecke
 Andreas Grossmann, Hameln
 Edith Großpietsch, GS, Sprockhövel
 Edith Gross, GS, Brüssel
 Dr. Rainer Grothusen, WR, Hamburg
 Prof. Dr. Dr. Josef Gruber, Hagen
 Walter Gruber, Salzgitter
 Hidir Gürakar, Bad Säckingen
 Claus-Harald Güster, GS, Wuppertal
 Dr. Wolfgang Güttler, WA, Halle
 Prof. Dr. Karl-Diether Gussek, Halle
 Michael Gustke, GS, Hattenhofen

Siegfried Hägele, GBR, Schwäbisch
 Hall
 Sylvia S. Hämmerle, Karlsruhe
 Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
 Helmut Hahne, Hannover
 Renate Hakvoort, Krefeld
 Andreas Hallbauer, Berlin
 Peter Hartges, Aachen
 Monika Hartjenstein-Lauenroth,
 Hattingen
 Jochen Hartwig, St. Gallen
 Michael Hartwig, WA, Hamburg
 Rosmarie Hasenkox, GF, Wuppertal
 Wolfgang Haupt, GS, Renningen
 Patrick Hausmann, Bremen
 Dr. Gert Hautsch, BRV, Frankfurt
 Lothar Havemann, WA, Bremen
 Helga Hecht, BR, Bielefeld
 Gottfried Heil, GS, Friedrichshafen
 Stefan Heimlich, GS, Utzberg
 Rainer Heinrich, GS, Berlin
 Christian Heinz, GF, Mainz
 Horst Heinz, GF, Mainz
 Ulrich Heinz, WA, Marburg
 Reinhard Helle, PRV, Lippstadt
 Julius Heller, Tübingen
 Ronald Heller, Neuenhagen
 Wolfgang Henning, Königsutter/
 Schleppau

Peter Henrich, Flemlingen
 Dr. Detlef Hensche, GS, Stuttgart
 Dr. Frank W. Hensley, WA, Dossenheim
 Karl-Heinz Heppner, Bremen
 Michael Hermund, GS, Bochum
 Dr. Peter Herrmann, Co Cork/Irland
 Ursula Hertel-Lenz, MdA, Berlin
 Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen
 Dr. Horst Hesse, Leipzig
 Hermann Hibbeler, PRV, Lage
 Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
 Georg Hiermann, Herzogenaurach
 Uwe Hiks, MdB, Bonn
 Ralf Himmelreicher, WA, Bremen
 Antje Hinrichs, BR, Friedrichshafen
 Frank Hinrichs, Rostock
 Rolf Hinsche, GF, Husum
 Nicolaus Hintloglou, GS, Düsseldorf
 Lieselotte Hinz, GS, Düsseldorf
 Olivier Höbel, GS, Braunschweig
 Christian Höhn, BR, München
 Jürgen Hölterhoff, Bielefeld
 Heinz-Rudolf Hönings, Köln
 Hans-Georg Hötger, GF, Mülheim
 Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln
 Beate Hoffmann, GF, Hanau
 Bernhard Hoffmann, GF, Eppelheim
 Joachim Hoffmann, GF, Münster
 Reiner Hofmann, Gründau
 Heinz-Gerd Hofsch, WA, Bremen
 Helmut Holtmann, Bremen
 Ralf Holzer, BRV, Hamburg
 Thorsten Hoops, Hannover
 Hella Hoppe, WA, Aachen
 Roland Hornauer, PRV, Erlangen
 Ulrich Huber, BR, Heidenheim
 Prof. Dr. Jörg Huffscheid, Sudwalde
 Gerd Huhn, GS, Dortmund
 Alfred Hullmann, Essen
 Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim

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

Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin
 Konrad Jäger, GS, Gießen
 Michael Jäkel, GS, Köln
 Rainer Jäkel, GS, Düsseldorf
 Dr. Dieter Janke, Leipzig
 Leo Jansen, Herzogenrath
 Antje Jess, Hannover
 Christoph Jetter, Darmstadt
 Heinz Jewski, Hannover
 Berith Jordan, GS, Lüdershausen
 Dr. Heiner Jüttner, Aachen
 Horst-Albert Jung, PR, Gevelsberg
 Kalle Jung, PRV, Freiburg
 Karin Junge-Kühne, GS, Detmold
 Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden

Prof. Dr. Gisela Kahl, Jena
 Josef Kaiser, GS, Ulm
 Kurt Kaiser, GS, Baunatal
 Hildegard Kaluza, Bremen
 Jannis Kamianos, Lohr
 Ullrich Kaminski, WA, Berlin
 Harald Kampffmeyer, Berlin
 Ralf Kapschack, Witten
 Heribert Karch, GS, Berlin
 Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld
 Dr. Robert Katzenstein, Kleinmachnow
 Manfred Kays, Braunschweig
 Hans-Steffen Kerth, Bonn
 Gisela Kessler, GS, Stuttgart
 Prof. Rolf Kessler, Frankfurt
 Gunnar Ketzler, WA, Aachen
 Thomas Keuer, GS, Duisburg
 Reinhard Kiel, GS, Frankfurt
 Prof. Dr. Thomas Kieselbach, Bremen
 Wolfgang Killig, GF, Hamburg
 Hans Kirchgässner, BR, Friedrichshafen
 Holger Kirchhöfer, Düsseldorf
 Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
 Martin Klauss, Freiburg
 Til Klein, Hamburg
 Tim Klein, Köln
 Wilfried Klein, Bonn
 Hans Klinker, GS, Bamberg
 Alfred Klose, Hannover
 Dr. Heidi Knake-Werner, MdB, Bonn

Dieter Knauß, GS, Waiblingen
 Werner Kneuer, GS, Passau
 Reinhard Knisch, GS, Rostocker
 Wulfshagen
 Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf
 Stefanie Knoth, Frankfurt
 Hajo Koch, Dortmund
 Dr. Klaus Kock, WA, Dortmund
 Otto König, GS, Hattingen
 Margit Köppen, GS, Köln
 Prof. Dietrich-W. Köppen, Velbert
 Dietmar Köster, Wetter
 Jörg Köther, Springe
 Harald Kolbe, GS, Hannover
 Jannis Komianos, GS, Lohr
 Prof. Christian Kopetzki, Kassel
 Norbert Koprak, Hameln
 Prof. Dr. Reinhold Kowalski, Berlin
 Ralf Krämer, Dortmund
 Horst Kraft, GS, Mülheim/Ruhr
 Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld
 Dieter Krause, GS, Witten
 Hans-Peter Krebs, Frankfurt
 Jutta Krellmann, GS, Brunnighausen
 Peter Kremer, WA, Dortmund
 Heiko Kretschmer, Hamburg
 Daniel Kreutz, MdL, Düsseldorf
 Siegi Kreuzer, GS, München
 Hans Jürgen Kröger, WR, Bremen
 Ulrike Kröger, GS, Bremen
 Ulrich Kröpke, Bielefeld
 Michael Krug, GF, Neureichenau
 Peter Krug, BR, Bremen
 Peter Kruse, GF, Oldenburg
 Volker Kruse, Oldenburg
 Werner Krusenbaum, GS, Mülheim
 Dr. Sabine J. Kryszon, WR, Berlin
 Jürgen Kubig, GF, Lübeck
 Werner Kubitz, GS, Salzgitter
 Michael Kuehn, Münster
 Dr. Hagen Kühn, WA, Berlin
 Dr. Wolfgang Kühn, Berlin
 Eike Kühne, GS, Detmold
 Barbara Künemund, GS, Detmold
 Marianne Kugler-Wendt, GS, Heilbronn
 Rolf Kulas, GS, Oberhausen

Peter Kurbjuweit, GS, Hameln
 Wilfried Kurtzke, Bremen
 Prof. Dr. Ingrid Kurz-Scherf,
 Rauschenberg
 Michael Kutner, Wiesbaden
 Dr. Eberhard Langer, MdL, Chemnitz
 Markus Lauber, Köln
 Bernd Lauenroth, GS, Hattingen
 Jörg Lauenroth-Mago, GS, Rätzlingen
 Richard Lauenstein, GS, Lehrte
 Christian Lauschke, Lübeck
 Dr. Steffen Lehnendorff, WA, Köln
 Dr. Jürgen Leibiger, Dresden
 Ulrich Leicht, BRV, Dortmund
 Bruno Leidenberger, Fellbach-Oettingen
 Prof. Dr. Gerhard Leithäuser, Bremen
 Holger Lengfeld, WA, Berlin
 Günter Lenz, BRV, Wedemark
 Manfred Lesch, Frankfurt
 Renate Licht, GS, Erfurt
 Georg Liebl, GS, Leidersbach
 Inge Lies-Bohlmann, GS, Sittensen
 Hartmut Lind, Bad Münster
 Godela Linde, GS, Marburg
 Axel Lippek, Bochum
 Hauke Lippert, Hamburg
 Prof. Dr. Hans Peter Litz, Oldenburg
 Gerd Lobodda, GS, Stein
 Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt
 Walter Lohne, Aachen
 Sabine Lorenz, Lemgo
 Brigitte Ludewig, GS, Chemnitz
 Doris Ludwig, GS, Düsseldorf
 Sibylle Lust, GS, München
 Wolf Mache, GS, Meerbusch
 Karl Mai, Halle
 Christiane Makus, Bochum
 Peter Malcherek, GS, Göttingen
 Frank Mannheim, Hannover
 Heike Marker-Sträter, Recklinghausen
 Peter Marquard, Freiburg
 Christa Martens, Dortmund
 Heinz Martens, GS, Düsseldorf
 Markus Marterbauer, WA, Wien

Gerhard Marx, GS, Braunschweig
 Christel Mathes, GF, Offenbach
 Martin Mathes, Düsseldorf
 Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg
 Horst Maylandt, GS, Sprockhövel
 Christine Meier, GS, Düsseldorf
 Hartmut Meine, GS, Hannover
 Dr. Heinz-Rudolf Meißner, WA, Berlin
 Ortrun Meißner, Berlin
 Niels Memmen, Oldenburg
 Rainer Mempel, WA, Krefeld
 Helmut Menzel, GS, München
 Rainer Metke, GS, Harsleben
 Gerhard Mette, GS, Curau
 Irmgard Meyer, GF, Frankfurt
 Thomas Meyer-Fries, München
 Jörg Miehe, Göttingen
 Benjamin Mikfeld, Bochum
 Gerd Minnerop, GBRV, Dortmund
 Armin Mittelstädt, Bremen
 Rainer Moeckel, BR, Hamburg
 Andrea Mögling, Essen
 Margret Mönig-Raane, GS, Düsseldorf
 Peter Mogga, GS, Stolberg
 Annegret Mohr, Bonn
 Dr. Erhard Moosmayer, Bonn
 Dr. Bernd Müller, Dresden
 Dr. Michael Müller, MdB, Düsseldorf
 Klaus Müller, Kiel
 Petra Müller, GF, Hamburg
 Prof. Dr. Eva Müller, Taucha
 Prof. Dr. Gerhard Müller, Taucha
 Sigrid Müller-Gessinger, PR, Mainz
 Charles Mündler, GS, Berlin
 Rolf-Dieter Münster, WA,
 Herzogenrath-Kohlscheid
 Manfred Muster, GS, Bremen
 Uwe Myler, BR, Freiburg
 Prof. Dr. Gerhard Naegele, Köln
 Andrea Nahles, Bonn
 Martin Nees, GS, Radebeul
 Hans-Georg Nelles, BRV, Düsseldorf
 Arno Netzbandt, WA, Oldenburg
 Bernd Neubacher, BR, Lübeck
 Reinhard Neubauer, BRV, Göttingen

Roland Neuhaus, Kiel
 Dr. Gerd-Erich Neumann, GF, Stralsund
 Dr. Uwe Neumann, Magdeburg
 Prof. Dr. Franz Neumann, Pohlheim
 Felicitas Nick, GS, Göttingen
 Prof. Dr. Harry Nick, Berlin
 Gerd Nickel, GS, Zirndorf
 Wolfgang Niclas, GS, Erlangen
 Dr. Werner Nidetzky, Ellwangen
 Achim Niederbrüning, PR, Bremen
 Gerd Nierenköther, GS, Kassel
 Andreas Nolte, GS, Wolfsburg
 Jens-Olaf Nuckel, Quickborn
 Ralf Oberheide, BR, Springe
 Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken
 Dr. Volker Offermann, Golm
 Jürgen Offermann, GS, Wuppertal
 Dr. Matthias Offermanns, WA,
 Grevenbroich
 Bernd Ohms, Bremen
 Ellen Olbertz, WA, Aachen
 Hans-Joachim Olczyk, Oldenburg
 Brigitte Ostmeyer, BR, Holzgerlingen
 Prof. Dr. Erich Ott, Künzell
 Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld
 Holger Paetow, WA, Hamburg
 Heinz Paul, GS, Nürnberg
 Mehrdad Payandeh, Hamburg
 Josef Peitz, GS, Germering
 Axel Peters, GS, Köln
 Dr. Thieß Petersen, WA, Kiel
 Berndt Petri, GS, Köln
 Ulrich Petri, GS, Stuttgart
 Arno Peukes, WA, Ostbeuren
 Heinz Pfäfflin, WA, Nürnberg
 Walter Pfau, Ludwigsau
 Dieter Pfeiffer, GS, Magdeburg
 Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
 Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguhn
 Werner Pfennig, GS, Stuttgart
 Dr. Helmut Pfister, WA, Erlangen
 Holger Pflaumbaum, BRV, Bremerhaven
 Klaus Pickshaus, GS, Frankfurt
 Wolfgang Pietzek, Engen

Michael Pilz, GS, Hanau
 Matthias Pippert, WA, Oldenburg
 Achim Plener, Frankfurt
 Prof. Meike Plesch, Hamburg
 Heinz Plezia, Hamburg
 Jörg Pöse, Mainz
 Dr. Ralf Pohl, WA, Theisenort
 Wolfgang Polt, Boulogne-Billancourt
 Uschi Prahm, Oldenburg
 Ute Preuninger-Veit, GS, Stuttgart
 Prof. Dr. Klaus Priester, Speyer
 Martin Prinz, Hagen

Gunter Quaißer, WA, Aachen

Silke Raab, WA, Aachen
 Lilo Rademacher, GS, Friedrichshafen
 Winfried Rademacher, GS, Aachen
 Wolfgang Räschke, GS, Brüninghausen
 Bodo Ramelow, GF, Erfurt
 Prof. Winfried Raske, Berlin
 Alexander Recht, Köln
 Manfred Reck, GS, Wolfsburg
 Ralf Redeker, BR, Bielefeld
 Dr. Günter Reese, Bühlstedt
 Dr. Ulla Regenhard, WA, Berlin
 Frank Rehberg, WA, München
 Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen
 Hans-Joachim Reimann, GS, Bremen
 Jörg Reinbrecht, GS, Hannover
 Christian Reinke, Rostock
 Jörg Reitzig, Hamburg
 Carmen Remus, St. Wendel
 Thomas Ressel, GS, Kelkheim
 Dr. Norbert Reuter, WA, Aachen
 Hans Dieter Reuter, Erndtebrück
 Dr. Edelbert Richter, MdB, Weimar
 Dr. Gerhard Richter, Dresden
 Ursula Richter, Dresden
 Wolfgang Riedemann, Münster
 Anne Rieger, GS, Stuttgart
 Frank Riegler, GS, Erlangen
 Dr. Rainer Rilling, WA, Marburg
 Friedrich Rische, GF, Düsseldorf
 Dr. Charles Roberts, Riyadh/Saudi-Arabien

Andrea Röber, Wolfsburg
 Hermann Römer, Bad-Nauheim
 Jochen Röver, GF, Mühlheim
 Dr. Bärbel Rompeltien, WA, Essen
 Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Berlin
 Dr. Volker Roth, Düsseldorf
 Peter Rothbart, Seelze
 Albert Rozsai, GS, Düsseldorf
 Andrea Ruby, Köln
 Hans-Peter Rudolph, GS, Kassel
 Hajo Rübsam, GS, Homberg
 Michael Ruhland, GF, Radevormwald

Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld
 Marion Salot, WA, Bremen
 Günter Sanné, Eschborn
 Dr. Thomas Sauer, WA, München
 Günther Sauter, Stuttgart
 Enzo Savarino, GS, Friedrichshafen
 Dr. Herbert Schaaff, Kempen
 Marcel Schaller, Unterschleißheim
 Gerald Scheidler, Altenstadt
 Dr. Henner Schellschmidt, Borgholzhausen
 Manfred Scherbaum, GS, Sprockhövel
 Dr. Klaus-Dieter Schewe, WA, Oldenburg
 Dr. Andreas Schikora, Berlin
 Django Schins, Aachen
 Dominik Schirmer, München
 Michael Schlecht, GS, Stuttgart
 Thorsten Schlitt, Wuppertal
 Walter Schlottau, WA, Berlin
 Dr. Josef Schmee, WA, Wien
 Richard Schmid, GS, Oldenburg
 Detlef Schmidt, GS, Gladbeck
 Dr. Ingo Schmidt, WA, Göttingen
 Gabriele Schmidt, GS, Gladbeck
 Hans Schmidt, GS, Friedrichshafen
 Norbert Schmidt, Salzgitter
 Rainer Schmidt, GS, Gelsenkirchen
 Uwe Schmidt, BR, Biebertal
 Werner Schmidt, Stuttgart
 Martin Schmidt-Zimmermann, Braunschweig
 Horst Schmitthenner, GF, Niedernhausen

Christa Schmitthenner-Hundertmark, GS, Niedernhausen
 Gerhard Schneider, GS, Ellwangen
 Günter Schneider, Unna
 Michael Schnitker, Bielefeld
 Wolfgang Schöll, GS, Lohr
 Ursula Schönberger, MdB, Bonn
 Andreas Schönfeld, BR, Hannover
 Wilfried Schollenberger, Heidelberg
 Rüdiger Scholz, Kamen
 Michael Schottes, Hattingen
 Margit Schratzenstaller, WA, Gießen
 Waltraut Schrödter, GS, Lübeck
 Dr. Ursula Schröter, WA, Berlin
 Bernd Schüngel, Berlin
 Dr. Bernd Schütt, GS, Friedrichsdorf
 Hubert Schütz, München
 Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz
 Dr. Karsten Schuldt, WA, Teltow
 Dr. Michael Schuler, WA, Tecklenburg
 Thorsten Schulten, WA, Düsseldorf
 Hans-Peter Schulz, GF, Wuppertal
 Hartmut Schulz, GS, Seevetal
 Jan Pieter Schulz, Hamburg
 Svenja Schulze, MdL, Hattingen
 Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling, Frankfurt
 Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann, Bremen
 Ingo Schwan, BRV, Kassel
 Helmuth W. Schwarz, Willich
 Marcus Schwarzbach, BR, Kassel
 Manfred Schweizer, GS, Neu-Ulm
 Helga Schwitzer, GS, Hannover
 Reinhard Schwitzer, GS, Hannover
 Prof. Dietmar Seeck, Emden
 Eckhart Seidel, Berlin
 Reinhard Seiler, GS, Lemgo
 Georg Seitz, BR, Erlangen
 Thorsten Sieber, Lehrte
 Friedrich Siekmeier, GF, Bremen
 Carsten Sieling, MdB, Bremen
 Fritz Simon, GS, Bielefeld
 Jutta Simon, Bielefeld
 Ralf Sitte, WA, Köln
 Gert Söhnlein, GS, Kist

Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg
 Thomas Sorg, BRV, Altbach
 Siegfried Soth, Essen
 Georg Sperber, BR, Sulzbach-Rosenberg
 Peter Spiekermann, GS, Melle
 Frank Spieth, GS, Erfurt
 Martina Stackelbeck, WA, Dortmund
 Prof. Dr. Georg Stamatis, Athen
 Jürgen Stamm, GS, Stuttgart
 Sybille Stamm, GS, Stuttgart
 Almut Steckhan-Rosien, Hannover
 Theo Steegmann, Duisburg
 Johannes Steffen, WR, Bremen
 Lars Stegenwaller, WA, Bremen
 Jochen Steinhilber, Marburg
 Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin
 Klaus Stenzel, GS, Hameln
 Bernhard Stöver, GS, Frankfurt
 Rüdiger Stolzenberg, GS, Marburg
 Prof. Dr. Brigitte Stolz-Willig, Bad Vilbel
 Dr. Detlev Sträter, WA, München
 Manfred Sträter, GS, Recklinghausen
 Maritta Strasser, WA, Köln
 Andreas Strauch, WA, Hannover
 Dr. Gerlinde Strauss-Wieczorek, GS, Rüsselsheim
 Dr. Peter Strutyński, WA, Kassel
 Klaus Stürmann, BRV, Hamburg
 Helmut Süllwold, GS, Dortmund
 Prof. Dr. Gerd Syben, Bremen

Claudia Temps, Dortmund
 Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig
 Prof. Dr. Manfred Teschner, Darmstadt
 Antje Tewes, GS, Gründau
 Karlheinz Tews, Hamburg
 Erika Thiel, BRV, Stuhr
 Helmut Thiel, Lüdenscheid
 Reinold E. Thiel, Frankfurt
 Andreas Thomsen, BR, Oldenburg
 Andreas Tiedemann, GS, Sprockhövel
 Michael Tiemens, Eppstein
 Dr. Lothar Tippach, WA, Leipzig
 Peter Torchalla, Neustadt

Klaus Trautwein, Wetzlar
Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, WR,
Düsseldorf
Albrecht Triller, Eberswalde
Prof. Dr. Wolfram Triller, Gröbzig
Dr. Axel Troost, Bremen
Manfred Tybussek, GF, Mühlheim/Main

Manfred Ullrich, GS, Dortmund
Hermann Unterhinninghofen, GS,
Frankfurt
Hans-Jürgen Urban, GS, Frankfurt

Gerd Vatterot, GS, Oberhausen
Dr. Alexander Voegele, Berlin
Heribert Völler, Kassel
Wolfgang Vogel, Erlangen
Alfred Voges, BR, Steinfurt
Dr. Rainer Volkmann, WA, Hamburg
Gert Volkmann, Krefeld
Klaus-Peter Volkmann, GS, Mülheim
Günter Volz, GS, Schwäbisch Hall
Dr. Günter Vornholz, Hannover
Andreas de Vries, BR, Hannover
Jan de Vries, GS, Hannover

Georg Wäsler, GS, München
Dr. Alexandra Wagner, WA, Düsseldorf
Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen
Prof. Dr. Dieter Walter, Strausberg
Claudia Walther, Aachen
Otto Wanner, Hamburg
Dr. Bert Warich, WA, Berlin
Wilhelm Warner, WA, Hannover
Dr. Hans Watzek, Berlin
Uta-Heike Wauer, GF, Salzgitter
Dr. Roberta Weber, Idstein
Dr. Ulrich Weber, Lünen
Marianne Weg, Wiesbaden
Doris Wege, GS, Frankfurt
Ralf Weggenmann, Frankfurt
Dr. Bettina Wegner-Reimers,
Gundelfingen
Doris Weist-Knauß, PR, Waiblingen

Christina Wemheuer, GS, Göttingen
Michael Wendl, GS, München
Klaus Wendt, Heilbronn
Sebastian Wertmüller, GF, Göttingen
Ulrich Westermann, Frankfurt
Karl-Peter Wettstein, MdL, Plankstadt
Jörg Wiebking, Bad Nenndorf
Jörg Wiedemuth, GS, Erkrath
Hans-Joachim Wiedorn, Lingen
Roland Wiegmann, Hamburg
Angelika Wiese, GS, Düsseldorf
Michael Wiese, GS, Herne
Franziska Wiethold, GS, Ratingen
Matthias Wilhelm, GF, Hannover
Dr. Frank Wilhelmy, WA, Bonn
Gerd Will, GS, Nordhorn
Gert Wille, PRV, Hannover
Klaus Willkomm-Wiemer, GS,
Frankfurt
Burkhard Winseman, WA, Bonn
Siegfried Wöhler, GS, Frankfurt/Oder
Dr. Stephan Wohanka, Berlin
Dr. Frieder Otto Wolf, MdEP, Berlin
Hans-Otto Wolf, BR, Dortmund
Rüdiger Wolff, GS, Düsseldorf
Petra Wolfram, GS, Sprockhövel
Michael Wüst-Greim, Wiesbaden
Dr. Beatrix Wupperman, WR, Bremen

Burkhard Zastrow, Berlin
Margrit Zauner, WA, Berlin
Prof. Dr. Norbert Zdrawomyslaw,
Hamburg
Philip Zeschmann, Trier
Helga Ziegert, GS, Bremen
Aline Zieher, GS, Hamburg
Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg
Jörg Zimmermann, GS, Erfurt
Dirk Zirnsak, Soest
Johannes Zöllner, Köln
Dietmar Zoll, WA, Schwerin
Rainer Zugehör, WA, Bonn
Thomas Zwiebler, BR, Peine

II. Langfassung des Memorandum

1. 15 Jahre Angebotspolitik in Deutschland – eine Bilanz

Schon seit Mitte der siebziger Jahre, umfassend aber erst mit der konservativen „Wende“ des Jahres 1982, hat sich in der Wirtschaftstheorie und in der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland eine Konzeption durchgesetzt, die im Folgenden als ‘Angebotsorientierung’ bezeichnet werden soll. Der Siegeszug dieses Konzepts in Deutschland war im übrigen auch Ausdruck der ‘Globalisierung’ auf dem Gebiet der Wirtschaftstheorie: Mit dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods setzten sich weltweit ähnliche als neoliberal oder auch neoklassisch bezeichnete wirtschaftspolitische Paradigmen durch. Angebotsorientierung, Neoliberalismus und Neoklassik treffen selbstredend nicht immer identische Aussagen und operieren teilweise auf der Grundlage unterschiedlicher politischer und ökonomischer Gesellschaftstheorien.

Nach einer mehr als 15jährigen Hegemonie des Konzepts der Angebotsorientierung in Deutschland erscheint es gerechtfertigt, Anspruch und Wirklichkeit aneinander zu messen. Dabei sollen im Folgenden die deutschen Erfahrungen im Mittelpunkt stehen, obwohl ähnliche Prozesse in allen entwickelten Ländern abgelaufen sind und insbesondere in Westeuropa zunehmend die europäische Ebene der Wirtschaftspolitik wichtiger geworden ist. Vielfach war die Herausbildung der Europäischen Union sogar ein Hebel zur Umsetzung neoliberaler Ansätze auch auf nationaler Ebene (vgl. Kapitel 8).

Eine solche Bilanz der angebotsorientierten Politik erscheint um so notwendiger, als nicht wenige ihrer Verfechter – angesichts von Wachstumsschwäche, Rekordarbeitslosigkeit und Verarmungstendenzen bei Teilen der Bevölkerung – Rechtfertigungsstrategien entwickeln, welche die verfassungsmäßigen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland als eines sozialen Rechtsstaates in Frage zu stellen drohen: Das Prinzip der Sozialpflichtigkeit des Eigentums wird ausgehöhlt und die föderale Struktur des Landes angegriffen. Gerade

weil die praktischen Ergebnisse der Angebotspolitik zunehmend Zweifel an der Tauglichkeit des Konzepts nähren, ist eine Radikalisierung seiner Anhänger nicht auszuschließen.

So äußert z.B. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seinem Jahresgutachten 1997 die Befürchtung, daß die von ihm empfohlene wirtschaftspolitische Strategie der Angebotsorientierung unter Hinweis auf die dramatische Situation am Arbeitsmarkt in „Zweifel“ gezogen werden könnte. „Die Kritik geht mitunter so weit, die gesamte Misere als Ergebnis von fünfzehn Jahren verfehlter, nämlich angebotsorientierter Politik zu werten.“ (S. 6)

Im Bemühen, die Angebotsorientierung zu rechtfertigen und gegen empirisch begründete Kritik zu immunisieren, werden zwei Typen von Argumenten vorgebracht:

- Wie weiter unten noch näher gezeigt wird, sind die von der Angebotstheorie behaupteten Wirkungszusammenhänge empirisch nicht falsifizierbar. Wenn die Lohnhöhe negativ die Beschäftigung bestimmt, dann beweist die Existenz von Arbeitslosigkeit *immer*, daß die Löhne zu hoch sind. Niedrige Investitionen sind *immer* der Beleg für unzureichende Gewinne bzw. Gewinnerwartungen. Das Konzept der „beschäftigungsorientierten Lohnpolitik“ ist die praktische Nutzanwendung dieser Tautologie: Diese muß so lange Lohnsenkungen akzeptieren, wie Unterbeschäftigung herrscht.
- Bislang sei in Deutschland überhaupt keine richtige Angebotspolitik realisiert worden. Steigende Arbeitslosigkeit und niedrige Investitionsraten verwiesen auf institutionelle Verkrustungen, die dies bislang verhindert hätten. Es ist daher nur konsequent, wenn die so gegen die Wahrnehmung der Wirklichkeit immunisierten Vertreter dieser Strategie die Verfassungsgrundlagen des Landes angreifen und – wie Industriepräsident Henkel – offen zum Bruch von Verträgen aufrufen.

Der SVR erklärt die offensichtlich desaströsen Ergebnisse der bisherigen Wirtschaftspolitik daher auch mit der Behauptung, die Angebotspolitik sei in der Vergangenheit eben nicht konsequent genug durchgeführt worden. Die „Forderungen des Tagesgeschäfts“ hätten

dazu geführt, daß die empfohlene angebotsorientierte Konzeption nicht in einem ausreichend glaubwürdigen und kohärenten Ausmaß umgesetzt worden sei.

Diese Behauptung entlarvt sich schnell als Schutzargument, wenn man die wichtigsten Maßnahmen der Vergangenheit Revue passieren läßt. Unter dem Vorzeichen der Angebotsorientierung haben sich im wirtschaftlichen und sozialen System der Bundesrepublik einschneidende Veränderungen vollzogen. Allerdings ist einzuräumen, daß immer noch radikalere Lösungen denkbar gewesen wären, die bislang am direkten oder befürchteten Widerstand der Betroffenen gescheitert sind.

Bevor die Maßnahmen der Angebotspolitik in ihren Hauptzügen dargestellt werden, soll kurz auf die theoretischen Grundlagen des Konzepts eingegangen werden (vgl. auch MEMORANDUM '82, S. 96ff.).

1.1 Die theoretischen Grundlagen des Angebotskonzeptes und ihre Widersprüche

Es war der Ausbruch der Weltwirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre, der einem wirtschaftstheoretischen Denken wieder zum Durchbruch verhalf, welches vierzig Jahre lang (seit der Krise und Depression von 1929) kaum noch eine Rolle gespielt hatte. Die Krise 1974/75 und die folgende Periode der „Stagflation“ (sinkende Wachstumsraten, steigende Arbeitslosigkeit, hohe Inflationsraten) gaben scheinbar jenen recht, die Staatsinterventionismus, Vollbeschäftigungspolitik und den Ausbau des Sozialstaats schon immer kritisiert hatten. Die Eingriffe des Staates (vor allem im Sinne von mehr sozialer Sicherheit) hätten die Selbstregulierungsfähigkeit der Märkte untergraben, die Unternehmen risikoscheu gemacht und die individuelle Leistungsbereitschaft abgetötet. Im Mittelpunkt der angebotspolitischen Forderungen steht also die Befreiung der Märkte von störenden staatlichen Eingriffen im Interesse der lohnabhängigen Be-

völkerungsmehrheit. Der Staat habe nicht in die Wirtschaft zu intervenieren, sondern lediglich die Rahmenbedingungen privaten Handelns zu sichern. Die von staatlicher Vormundschaft befreiten Märkte würden aus sich heraus dafür sorgen, daß die wirtschaftlichen Ressourcen effizient genutzt werden. Im Unterschied zum Konzept der „sozialen Marktwirtschaft“ Ludwig Erhardts sind demnach die wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse der Marktprozesse, insbesondere die Verteilungsverhältnisse, von der Politik zu akzeptieren – politisch motivierte Korrekturen daran gelten als marktwidrig. Die mit der Marktwirtschaft verbundenen Risiken dürften in der Regel nicht sozial abgefangen werden, da dies die individuelle Leistungsbereitschaft und damit die Marktgesetze behindern würde. Arbeitslosigkeit und Verarmung sind daher notwendige Momente und Begleiterscheinungen freier Märkte. Auch wird die Ansicht der Theoretiker der „sozialen Marktwirtschaft“ nicht geteilt, daß kapitalistische Märkte strukturell zur Vermachtung und Monopolbildung neigten. Wettbewerbspolitik im Sinne von Marktstrukturpolitik (Fusionskontrolle) spielt im Angebotskonzept daher kaum eine Rolle.

Damit stand die Angebotspolitik von Anfang an im Widerspruch zu den wirtschaftspolitischen Gründungsideen der Bundesrepublik Deutschland. Die 'Väter' der „sozialen Marktwirtschaft“ hielten zwar ebenfalls die Märkte für die beste und effizienteste Organisationsform der Wirtschaft, wandten sich aber explizit gegen marktliberale Positionen, denen zufolge die Ergebnisse der Marktprozesse von der Politik hinzunehmen seien. Notwendig seien sowohl die politische Sicherung des Marktes gegen privaten Machtmißbrauch und Monopol Tendenzen (Wettbewerbspolitik) als auch eine soziale Korrektur der Verteilungsergebnisse. Die marktwirtschaftliche Ordnung sei „nur ein überaus zweckmäßiges Organisationsmittel, ..., und es wäre ein verhängnisvoller Irrtum, der Automatik des Marktes die Aufgabe zuzumuten, eine letztgültige soziale Ordnung zu schaffen und die Notwendigkeiten des staatlichen und kulturellen Lebens von sich aus zu berücksichtigen.“ (Müller-Armack 1946, S. 106) Genau dies aber will die Angebotspolitik. Die Gestaltung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Ordnung soll den Bedürfnissen des Marktes untergeordnet werden. Ja, mehr noch, der Markt soll letzten Endes

auch die gesellschaftlichen Wertvorstellungen prägen in dem Sinne, daß als gerecht zu betrachten sei, was der Markt hervorbringt.

Neben der Freisetzung der Marktdynamik bezieht sich ein zweites wichtiges Element der Angebotsorientierung auf die Geldpolitik. Hier hat der Staat (in Gestalt der Notenbank) die Aufgabe, im Zuge der Sicherung der Rahmenbedingungen jene Geldmenge bereitzustellen, die zur Finanzierung des Wirtschaftswachstums als notwendig erachtet wird. Diesem Konzept zufolge wird die Inflation nicht durch unternehmerische Preissetzungen verursacht, sondern allein durch falsche Geldpolitik. Die Geldpolitik hat demnach die einzige Funktion, die Geldversorgung der Wirtschaft so sicherzustellen, daß die Inflation niedrig bleibt. Steigende Inflationsraten – wodurch auch immer verursacht – müßten durch Geldverknappung bekämpft werden. Antizyklische Konjunkturpolitik und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sind demnach nicht Gegenstand der Geldpolitik. Da dem angebotsorientierten Konzept zufolge die Staatsverschuldung in der Regel inflationär wirkt und die Kredite für Private verteuert, wendet sie sich auch gegen beschäftigungsfördernde Finanzpolitik und strebt die Minimierung der staatlichen Kreditaufnahme an (siehe Maastricht-Kriterien).

Die aus dieser Rezeptur folgende Wirtschaftspolitik konzentriert sich also im Kern auf zwei Zielkomplexe:

- die Befreiung der Märkte von regulierenden Eingriffen. Die Selbstheilungskräfte des Marktes werden demzufolge aus sich heraus die bestehenden Wachstumsblockaden überwinden und die Nutzung der vorhandenen wirtschaftlichen Ressourcen (darunter auch des Humankapitals) sichern. Eine explizite Nachfragesteuerung erübrigt sich also.
- die Sicherung der Geldwertstabilität durch eine strikte Begrenzung des Geldmengenwachstums nach Maßgabe der Zunahme des durch Sachinvestitionen bestimmten Produktionspotentials.

Das theoretisch begründete wirtschaftspolitische Programm der Angebotspolitik erscheint so auf den ersten Blick bescheiden. Es ist ein Konzept des Minimalstaats, bei dem diesem lediglich die Aufgabe zugeschrieben wird, die „Rahmenbedingungen“ zu sichern und Markteingriffe abzubauen.

Allerdings ist weder theoretisch noch in der Praxis klar zu definieren, wo die „Rahmenbedingungen“ aufhören und die Markteingriffe beginnen. Außerdem ist auch den Anhängern der Angebotspolitik durchaus klar, daß es wichtige wirtschaftliche Bereiche gibt, in denen die Aufgaben nicht Märkten und privaten Anbietern überlassen werden können. So weist der SVR selbst darauf hin, daß der staatlichen Wirtschaftspolitik im internationalen Standortwettbewerb eine wichtige Rolle zukommt. Dazu gehören u.a. die Bereitstellung der Infrastrukturen, die Gestaltung des Bildungswesens, die Sicherung des sozialen Friedens und der Arbeitszufriedenheit, der Schutz der Umwelt und die Förderung von Forschung und Entwicklung. Es ist klar, daß die Angebotsbedingungen der Wirtschaft auch von der Qualität dieser Voraussetzungen abhängen. Alles dies sind staatliche Aufgaben, zu deren Finanzierung der Staat in die Marktprozesse eingreifen muß. Für diese wesentlichen Handlungsfelder der Wirtschaftspolitik bietet die Angebotstheorie keine bzw. eine falsche Orientierung.

Tatsächlich berücksichtigt die Angebotspolitik nur die mikro-ökonomische, d.h. einzelwirtschaftliche Seite der Angebotsbedingungen. „Der Blick richtet sich ... vor allem auf die Verbesserung der mikro-ökonomischen Investitionsbedingungen.“ (SVR 1997, S. 172) Diese bestehen zum einen aus dem „individuellen Ertrag des Wirtschaftens“ und zum anderen aus der größtmöglichen Bewegungsfreiheit des privaten Unternehmens. In den Mittelpunkt der Angebotspolitik rücken damit konkret die einzelwirtschaftliche Rendite und die Handlungsfreiheit des Privatunternehmens. In der Praxis zielt die Angebotspolitik also auf Umverteilung zugunsten der Einzelunternehmen, auf Steuerentlastung der Unternehmensgewinne, auf die Verminderung der Regulierungsdichte und auf die Privatisierung wirtschaftlicher Aktivitäten der öffentlichen Hand. Da es keinerlei ‘objektiven’ Maßstab für die optimale Rendite und Unternehmensfreiheit gibt und geben kann, werden die Erwartungen und ‘subjektiven’ Einschätzungen der Märkte – d.h. der Einzelunternehmen – zum Orientierungspunkt der Wirtschaftspolitik. In den angebotstheoretischen Analysen wimmelt es daher – entgegen ihrem eigenen Anspruch, nur objektive und meßbare Kategorien zu verwenden – nur so von subjektiven Kategorien wie „Vertrauen“, „Erwartungen“, „Neigung-

gen“, „Verlässlichkeit“ usw. Diese Kriterien lassen sich allerdings immer nur indirekt, d.h. vermittelt durch die Ergebnisse des unternehmerischen Markthandelns erfassen. Die Zufriedenheit des Unternehmers zeigt sich dadurch, daß er investiert. Tut er das nicht, dann ist er eben – mit Recht – unzufrieden und die Wirtschaftspolitik hat für mehr Zufriedenheit zu sorgen. Wird dann immer noch nicht investiert, so fehlt eben das Vertrauen in das Andauern dieses Zufriedenheitszustandes, usw. Die Angebotstheorie kennt per Definition immer nur eine Ursache für wirtschaftliche Probleme aller Art: unzulängliche mikro-ökonomische Angebotsbedingungen.

1.2 Die Aktionsfelder der Angebotspolitik

Die effizienteste Nutzung der Ressourcen der Volkswirtschaft kann den Angebotstheoretikern zufolge am besten dadurch gesichert werden, daß private Anbieter – d.h. gewinnorientierte Unternehmen – unbehindert tätig werden. Dies tun sie nur, wenn die „mikro-ökonomischen Investitionsbedingungen“ stimmen. Die einzelwirtschaftlichen Erträge aber werden vor allem durch Löhne, durch soziale Leistungen und durch Steuern geschmälert. Außerdem gilt es, den Tätigkeitsbereich gewinnorientierter Unternehmen dort auszuweiten, wo er durch den angeblich immer weniger effizienten Staat besetzt wird. Die Verteilungspolitik, die soziale Sicherung, das Steuersystem und die Privatisierung waren daher die vier wichtigsten Handlungsfelder der Angebotspolitik in den letzten 15 Jahren.

Verteilungspolitik und die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen

Als wichtigstes ertragsschmälerndes Hemmnis erscheint dem privaten Anbieter und damit auch dem Angebotspolitiker der Arbeitslohn. Daß der Arbeitslohn gleichzeitig eine wichtige Grundlage für die Entwicklung der Nachfrage und die Finanzierung der unabdingba-

ren staatlichen Produktionsvoraussetzungen ist, kann den im Konkurrenzkampf stehenden einzelnen privaten Anbieter naturgemäß nicht interessieren.

Eigentlich nur der Deregulierung der Märkte verpflichtet, gerät der Angebotspolitiker auf dem Arbeitsmarkt – wo sich der Arbeitslohn herausbildet – in ein Dilemma. Denn die Arbeitsmärkte sind nun einmal durch strukturelle Machtungleichgewichte gekennzeichnet, zu deren Korrektur sich gesellschaftliche Regulierungsverhältnisse herausgebildet haben, auf die – wie auch der Angebotstheoretiker weiß – im Interesse der Funktionsfähigkeit der Wirtschaft nicht ganz verzichtet werden kann. Welches sind aber nun notwendige Arbeitnehmerschutzrechte, und wo beginnt die Marktverzerrung? Da die Angebotspolitik nicht in der Lage ist, den ‘optimalen’ Freiheitsgrad der Arbeitsmärkte anzugeben, orientiert sie sich hilfsweise an den Verteilungsverhältnissen. Der marktliberale Angebotspolitiker wird so faktisch zum interessen gebundenen Verteilungspolitiker. Der Grad, bis zu dem die Arbeitsmärkte dereguliert werden müssen, ergibt sich aus jenen Verteilungsverhältnissen, welche die Gütermärkte – d.h. die Einzelunternehmen – als notwendig erachten, um letztere zur Übernahme von Investitionsrisiken zu veranlassen. Die Angebotspolitik auf den Arbeitsmärkten ist daher faktisch nichts anderes als eine Politik zur Begrenzung der Arbeitnehmerschutzrechte und der gewerkschaftlichen Verhandlungsmacht. Die Deregulierung ist ein Instrument der Umverteilung zugunsten der Gewinne.

Die Arbeitsbeziehungen werden in Deutschland auf zwei verschiedenen Ebenen reguliert, durch Gesetze einerseits und durch Verträge zwischen den Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Rahmen der verfassungsmäßig garantierten Tarifautonomie andererseits. Die Angebotspolitik hat dementsprechend sowohl durch Veränderungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen als auch durch Beeinflussung der tariflichen Arbeitsbeziehungen interveniert.

Auf der gesetzlichen Ebene sind folgende wichtige Einzelmaßnahmen zu nennen:

- die Lockerung des Kündigungsschutzes und die Förderung von befristeten Arbeitsverträgen (Beschäftigungsförderungsgesetz, Kündigungsschutz);

- die Vergrößerung der Freiräume der Tarifpartner bei der Festlegung der Arbeitszeiten (Arbeitszeitgesetz, Nacht- und Wochenendarbeit, Ladenschlußgesetz, Flexibilisierungsspielräume auf gesetzlicher wie tarifvertraglicher Ebene);
- die Schwächung der gewerkschaftlichen Kampfkraft im Fall von Arbeitskonflikten (§ 116 Arbeitsförderungsgesetz);
- die Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall;
- die Einschränkung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit.

Für die Gestaltung der konkreten Arbeitsbeziehungen sind in Deutschland die Tarifverträge wichtiger als die gesetzlichen Bestimmungen. Die große Mehrheit der relevanten Arbeitsbedingungen wird zwischen den Tarifgegnern ausgehandelt. Daher stellt die Verschiebung der Kräfteverhältnisse im Zuge steigender Arbeitslosigkeit den wichtigsten Hebel zur Durchsetzung von Veränderungen im Sinne der Angebotstheorie dar. Tatsächlich gehört es zu den Grundannahmen der Angebotstheorie, daß eine gewisse Arbeitslosigkeit konstitutiv ist für das Funktionieren der Arbeitsmärkte. Die Beseitigung der Arbeitslosigkeit kann daher nie ein wirtschaftspolitisches Ziel der Angebotspolitik sein.

Die wichtigste Veränderung besteht hier in der Tatsache, daß sich die gewohnte tarifpolitische Schlachtordnung – Gewerkschaften stellen Forderungen auf, Arbeitgeber halten dagegen – verändert hat. Immer häufiger stellen auch die Unternehmer aktiv Forderungspakete auf und versuchen, eine Absenkung tariflicher Standards durchzusetzen. Interessanterweise gelang dies bei der Arbeitszeit zunächst im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um die 35-Stunden-Woche, deren Einleitung mit einer Erweiterung der Flexibilisierungsspielräume einherging. Ein weiterer Anlaß für tarifpolitische Verschlechterungen war die gesetzliche Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Zwar gelang es den Gewerkschaften vielfach, dieses Prinzip trotz der veränderten Gesetzeslage tariflich zu verankern. Dafür mußten aber in der Regel deutliche Verschlechterungen an anderer Stelle hingenommen werden.

Hinzu kommt, daß es zunehmend zu einer Aushöhlung tariflicher Regelungen durch Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene gekom-

men ist. Denn im betrieblichen Maßstab sind die Arbeitnehmer eher erpreßbar: Vor die Alternative „Arbeitsplatz oder soziale Rechte“ gestellt, sitzen die Belegschaften am kürzeren Hebel.

Daneben gelang es den Arbeitgebern in zunehmendem Umfang, Ausnahmetatbestände festzulegen, die den Betrieben unter bestimmten Bedingungen Abweichungen von den tariflichen Standards erlauben. Anknüpfungspunkte sind einmal wirtschaftliche Schwierigkeiten der Betriebe und zum anderen die Standards bestimmter besonders schwacher Beschäftigtengruppen. Verschiedentlich wurde versucht, nur noch „Regelungskorridore“ durchzusetzen, die den Betrieben von vornherein Abweichungen von den tariflichen Festlegungen erlauben. Bestimmten Tarife früher das unbedingt einzuhaltende Mindestniveau der Arbeitsbedingungen, so sind heute immer mehr Abweichungen nach unten betrieblicher Verhandlungsgegenstand.

Bilanziert man die Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Deregulierung, so kann festgehalten werden, daß positive beschäftigungspolitische Wirkungen nicht nachweisbar sind. Vor allem die Senkung des Kündigungsschutzes und die Absenkung der Tarifstandards für bestimmte Beschäftigtengruppen haben keine nachweisbaren spezifischen Effekte auf die Arbeitslosigkeit. Dies entspricht im übrigen auch historischen Erfahrungen.

Einschnitte im System der sozialen Sicherung

Der Abbau des als überzogen dargestellten Sozialstaats stellte einen anderen Schwerpunkt des Programms der angebotsorientierten Politik dar. Der „Wohlfahrtsstaat“ gilt als Hauptfeind der Angebotspolitik, weil seine Einschränkung positive angebotspolitische Wirkungen auf vier verschiedenen Ebenen gleichzeitig entfaltet:

- Der Zwang für Arbeitslose und Beschäftigungssuchende, niedrigere Einkommen und schlechtere Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, wird verstärkt. Dies beinhaltet ebenfalls den Zwang für die Betroffenen, eine Entwertung ihrer Qualifikation hinzunehmen. Der Abbau des Systems der sozialen Sicherung schwächt

die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer und ist damit ein wichtiger Hebel der Umverteilung.

- Die Einsparung von öffentlichen Mitteln zu Lasten sozialer Leistungen erlaubt eine Reduzierung von Steuern und Abgaben und erleichtert damit ebenfalls die Senkung der Arbeitskosten und die Erhöhung der Gewinne.
- Die Schwächung des Solidarprinzips und die Verbreitung eines entsprechenden gesellschaftlichen Klimas schiebt die Verantwortung für durch die Gesellschaft geschaffene Probleme dem Einzelnen zu. Damit wird die Grundlage für kollektive Handlungsmuster in den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen geschwächt.
- Neue rentable Betätigungsfelder für private Unternehmen vor allem im Bereich des Versicherungswesens eröffnen große Kapitalanlagemöglichkeiten.

Die nach 15 Jahren zu konstatierenden Veränderungen im System der sozialen Sicherung ergeben sich als Resultat einer Vielzahl von z.T. widersprüchlichen Einzelmaßnahmen, die erst in ihrer Gesamtheit ihre verhängnisvolle Wirkung entfalten.

Vor allem in den 80er Jahren fällt auf, daß – vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen um die 35-Stunden-Woche – Maßnahmen im Vordergrund standen, durch die der Abbau der Beschäftigung in den Unternehmen und die 'Verschlankung' der Belegschaften auf Kosten der Sozialversicherungen (z.B. Vorruhestandsgeld, Erziehungsgeld) abgefedert werden sollte. Dazu zählen die zeitweilige Verlängerung der Anspruchsdauer in der Arbeitslosenversicherung für ältere Arbeitslose, die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung und Erleichterungen für ältere Personen beim Ausscheiden aus dem Betrieb. Dies hat die Finanzen der Sozialversicherungsträger stark belastet und so Beitragsanhebungen und Leistungsver schlechterungen begründet. Gerade die Auseinandersetzung um die Lebensarbeitszeitverkürzung belegt dieses Muster: Zunächst als Allheilmittel für Arbeitsmarktp Probleme alternativ zur Wochenarbeitszeitverkürzung empfohlen, wurde schon 1989 beschlossen, zur Entlastung der Rentenversicherung die Lebensarbeitszeit zu verlängern.

Auch ist als Ergebnis der Vielfalt der Träger und Finanzierungsformen immer wieder das Bemühen spürbar, kurzfristig Finanzierungslasten von einem zum anderen zu verschieben (z.B. Krankenversicherung der Rentner). Auch bei der Einführung der Pflegeversicherung spielten solche Aspekte eine Rolle (Entlastung bei der Sozialhilfe). Heute wird von den Angebotspolitikern anklagend auf die mit der Pflegeversicherung verbundene Erhöhung der Lohnnebenkosten verwiesen, obwohl damals zur Kompensation eben dieses Effekts ein Feiertag abgeschafft worden war.

1. Insgesamt weisen die unzähligen Veränderungen im System der sozialen Sicherung vier Merkmale auf: Die Beitragssätze sind stark angestiegen. Lag die prozentuale Belastung der Bruttoarbeitseinkommen 1983 noch bei 35 vH, so stieg diese Quote bis 1998 auf rund 42 vH. Kosten wurden in hohem Maße auf die BeitragszahlerInnen abgewälzt. Gemessen an der Finanzierung des Sozialbudgets stieg der Anteil der Haushalte (d.h. der beitragszahlenden ArbeitnehmerInnen) zwischen 1983 und 1995 von 26,8 auf 30,9 vH, während der Finanzierungsanteil der öffentlichen Haushalte und der Unternehmen zurückging.

2. Das Leistungsniveau ist in allen Zweigen der Sozialversicherung deutlich abgesenkt worden. Dabei ist vor allem der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Sozialleistungen mehrfach gelockert worden, die Sozialleistungen wurden im Verhältnis zu den kaum noch steigenden Löhnen und Gehältern reduziert.

3. Insbesondere in der Arbeitslosenversicherung und bei der Sozialhilfe sind jene Instrumente ausgebaut worden, mit denen die Betroffenen zur Annahme von schlecht bezahlten, niedrig qualifizierten und schlecht abgesicherten Beschäftigungsverhältnissen gezwungen werden können. Wie das Beispiel der 620-DM-Arbeitsverhältnisse zeigt, führt das auch zu einer weiteren Aushöhlung der Finanzierungsbasis des Systems der sozialen Sicherung.

4. Das Niveau der Selbstbeteiligung der Versicherten an den Leistungen ist angehoben worden. Der Anreiz für Besserverdienende, private Lösungen zu wählen, wurde erhöht. Dies führt in der Folge ebenfalls zu einer Aushöhlung der Grundlagen des Systems der so-

zialen Sicherung und bereitet den Boden für weitere Leistungsver-schlechterungen.

In der jüngeren Vergangenheit wird die Frage der sogenannten Lohnnebenkosten in den Mittelpunkt der Debatte gerückt. Die Beitragsbelastung habe ein untragbares Niveau erreicht. Die Senkung der Lohnnebenkosten gilt weithin als Patentrezept sowohl unter Angebots- wie unter Nachfragegesichtspunkten.

Dem ist entgegenzuhalten, daß es trotz steigender Beiträge zur Sozialversicherung in den letzten Jahren per Saldo zu einer deutlichen Senkung des gesamten Lohnkostenanteils am Sozialprodukt gekommen ist, ohne daß dies neue Arbeitsplätze geschaffen hätte. Es gibt keinen Grund anzunehmen, daß ausgerechnet eine Reduktion der Beitragssätze zur Sozialversicherung die Unternehmer eher zu Neueinstellungen veranlassen würde als Tarifabschlüsse unter der Inflationsrate.

Auch die Einbeziehung des Nachfrageaspekts würde an dieser Feststellung nichts ändern. Denn eine Senkung der Beitragssätze würde mit einer Verschlechterung der Leistungen einhergehen, so daß den relativen Kaufkraftgewinnen bei den Nettoarbeitseinkommen Kaufkraftverluste bei den Sozialeinkommen gegenüberstehen würden. Nur wenn die durch Beitragssenkung bei den Sozialversicherungsträgern entstehenden Finanzierungslücken vollständig durch Steuern gefüllt würden, wären positive Beschäftigungswirkungen zu erwarten – nicht wegen der Absenkung der Lohnkosten, sondern wegen der Nachfragewirkung. Dies ist allerdings angesichts der Finanzierungsprobleme in den öffentlichen Haushalten nicht zu erwarten.

Steuer- und Finanzpolitik

Die einzelwirtschaftliche Borniertheit der Angebotstheorie wird am Beispiel der Steuer- und Finanzpolitik besonders deutlich. Zwar ist auch den Angebotspolitikern bewußt, daß Finanzpolitik vor allem die Aufgabe hat, „ein angemessenes Angebot an öffentlichen Gütern sicherzustellen“ (SVR 1997, S. 173). Bei der Diskussion über Steu-

ern und öffentliche Kreditaufnahme müßte der Ausgangspunkt also der Bedarf an öffentlichen Gütern und Leistungen sein. Diese Fragestellung liegt aber völlig außerhalb des Blickwinkels der Angebotspolitiker, für die gute Angebotsbedingungen identisch sind mit der Garantie hoher einzelwirtschaftlicher Renditen. Hier gelte es, „Anreize“ zu schaffen, indem diese „möglichst wenig durch Steuern und Abgaben beeinträchtigt“ werden (ebd., S. 172). Wie bei den Arbeitslöhnen bleibt die Angebotstheorie aber jeden empirisch faßbaren Hinweis für dieses „möglichst“ schuldig – die ‘richtige’ Steuerbelastung ergibt sich allein aus den einzelwirtschaftlichen Reaktionen der Unternehmen. Der Grad der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben wird zu einer Restgröße der einzelwirtschaftlichen Gewinnerwartungen. Die Angebotstheorie erweist sich als unfähig, das Spannungsverhältnis zwischen einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Rationalität eines kapitalistischen Systems zu erfassen und begünstigt daher in ihren wirtschaftspolitischen Empfehlungen systematisch die einzelwirtschaftlichen Gewinninteressen.

Die Grundlinie in der Finanz- und Steuerpolitik der letzten 15 Jahre ergibt sich dementsprechend aus den Bemühungen

- die Besteuerung der Unternehmensgewinne „möglichst“ stark zu reduzieren,
- die direkte Besteuerung der Gewinne und Arbeitseinkommen zu Lasten der indirekten Besteuerung des Verbrauchs umzustrukturieren,
- die gesamtwirtschaftliche Steuerquote zu senken und
- die öffentliche Kreditaufnahme zurückzuführen.

Auf der Ausgabenseite erforderte dies einschneidende Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben, womit schon mit der „Operation ‘82“ begonnen worden war. Im Ergebnis wurden vor allem die öffentlichen Investitionen massiv zurückgeführt. Im öffentlichen Dienst wurde das Personal von 1991 bis 1996 um 11,4 vH abgebaut. Da empirisch begründete Vorstellungen über Umfang, Struktur und Funktionsweise der öffentlichen Leistungen fehlen, kam es auch in jenen Bereichen zu Leistungsver-schlechterungen, die – wie z.B. im Bildungssektor – entscheidend sind für die Zukunftsfähigkeit des Landes.

Die Sparbemühungen auf der Ausgabenseite hatten überwiegend kontraproduktive Wirkungen, da sie die wirtschaftliche Dynamik von der Nachfrageseite her untergruben, die Arbeitslosigkeit vergrößerten und so im Ergebnis zusätzliche Belastungen für die öffentlichen Haushalte mit sich brachten. Eine bloß reaktive Sparpolitik ist letzten Endes einer aktiven Finanzpolitik auch auf dem Gebiet der Staatsverschuldung unterlegen. Der Anschluß der DDR beinhaltete neue und zusätzliche große Aufgaben für die öffentlichen Haushalte. Trotzdem wurde der finanzpolitische „Konsolidierungskurs“ nach einer kurzen, unfreiwilligen Unterbrechung weiter verfolgt, obwohl die Restrukturierung der Wirtschaft der fünf neuen Bundesländer eine produktive Aufgabe ist und für lange Zeit eine aktive Kreditfinanzierung gerechtfertigt hätte.

Auf der Einnahmeseite wurde eine Fülle von steuerpolitischen Maßnahmen ergriffen, die per Saldo sowohl eine spürbare Senkung der gesamtwirtschaftlichen Steuerbelastung als auch eine starke Umverteilung der Steuerlasten mit sich brachten. Dazu zählt die Abschaffung zahlreicher Einzelsteuern auf Gewinne und Vermögen wie der Kuponsteuer (1985), der Börsenumsatzsteuer (1991), der Vermögensteuer (1997), der Gewerbesteuer (1998). Wichtige Entlastungen für die Unternehmen brachte auch das „Standortsicherungsgesetz“ von 1994, in dessen Gefolge u.a. die Körperschaftsteuer für Gewinne von Kapitalgesellschaften und der Spitzensteuersatz für gewerbliche Einkünfte gesenkt wurden. Gleichzeitig wurden Mehrwertsteuer und Mineralölsteuer erhöht, letztere nicht aus ökologischen Gründen, sondern um Haushaltslöcher zu stopfen. Die Besteuerung der Zinserträge wurde durch die Einführung einer Quellensteuer und die Erhöhung der Freibeträge umgestellt. Mehrfach wurden die Sätze der Einkommensteuer reduziert (drei Stufen der Steuerreform von 1986, 1988 und 1990).

Einschneidender als durch die Veränderung der Steuersätze wurden die Gewinne durch die Vergrößerung bzw. intensivere Nutzung von Steuervermeidungstatbeständen entlastet. Dazu zählt die verbesserte Möglichkeit der Unternehmen, Verlustvorträge bzw. Verluste der Vergangenheit (Verlustrückträge) steuermindernd geltend zu machen. Die Internationalisierung der Produktion und die Dul-

dung von Steueroasen erleichtert es zunehmend, Unternehmenserträge steuersparend zu verschieben. Zusätzliche Steuersparmöglichkeiten wurden im Zusammenhang mit der Restrukturierung der ehemaligen DDR-Wirtschaft eingeräumt.

Das Ergebnis der Steuerpolitik hatte vor allem in den 90er Jahren einschneidende Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen und damit auf die Fähigkeit des Staates, seine Aufgaben zu erfüllen. Die Deutsche Bundesbank spricht gar von einer „Erosion der Steuerbasis“, was sich in der Entkoppelung zwischen Wirtschaftswachstum und Steuereinnahmen seit 1993 niederschlägt. Stieg das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) zwischen 1993 und 1996 um rund 3,5 vH jährlich, so erhöhten sich die Steuereinnahmen nur um 2,25 vH (3 vH bei Berücksichtigung der Umstellung der Kindergeldauszahlung). 1996 und 1997 sind die Steuereinnahmen sogar absolut zurückgegangen. Die Erosion der Steuerbasis hat inzwischen ein Ausmaß erreicht, welches zutreffende Steuervorausschätzungen faktisch unmöglich macht. Die Finanzpolitik kann so kaum noch zukunftsorientiert agieren, sondern nur noch reagieren auf den immer unkalkulierbarer werdenden Fluß der kassenmäßigen Steuereinnahmen.

Privatisierung und Deregulierung der Gütermärkte

Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und die Erschließung von neuen Leistungsfeldern für anlagesuchendes privates Kapital gehört ebenfalls zum Forderungskatalog der Angebotspolitik. Hier zog sich der Staat meist schon in den 80er Jahren zunächst aus verschiedenen industriellen Produktionsbereichen ganz oder teilweise zurück. Dazu zählen insbesondere VEBA, VIAG, Volkswagen und Salzgitter AG. In den neunziger Jahren wurde verstärkt versucht, Kernbereiche öffentlicher Leistungen in private Rechtsform zu überführen und möglichst auch materiell zu privatisieren, vor allem Bundespost, Telekom, Bundesbahn und Luftverkehr. Außerdem wurden zahlreiche kommunale Versorgungseinrichtungen (z.B. Stadtwerke) privatisiert und/oder für private Anbieter geöffnet. Hierbei hat im übrigen auch der Ausbau der Europäischen Union als Hebel gedient.

Die Privatisierungspolitik hat zu einer Erschließung von zahlreichen, bislang der öffentlichen Hand vorbehaltenen Bereichen für private Leistungsanbieter geführt. Dies wird vielfach mit Deregulierung gleichgesetzt. Tatsächlich führt die Privatisierung von öffentlichen Leistungen und die Öffnung für private Anbieter aber vielfach zu einer Vergrößerung der Regulierungsdichte. Denn wie exemplarisch im Telekommunikationsbereich deutlich wird, macht es die Zulassung von privaten Anbietern notwendig, die Verbraucher vor Mißständen zu schützen und eine ausreichende Bedarfsdeckung auch dort zu sichern, wo dies privat nicht rentabel zu bewerkstelligen ist. Dort entstehen neue Aufgaben für den Staat, der kontrollierend und regulierend intervenieren muß, um Mißbräuche durch gewinnorientierte Privatunternehmen zu verhindern.

1.3 Die Wirkungen der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik

Der Rückblick auf die wichtigsten angebotspolitischen Maßnahmen zeigt, daß sich in der Tat einschneidende Veränderungen der einzelwirtschaftlichen Angebotsverhältnisse vollzogen haben. Nach 15 Jahren muß sich die Angebotspolitik daher fragen lassen, ob die anvisierten und in Aussicht gestellten Ergebnisse eingetreten sind. Der Einwand, die Maßnahmen seien nicht konsequent und radikal genug umgesetzt worden, kann nicht akzeptiert werden, schon deshalb nicht, weil die Angebotstheorie keinerlei objektive Kriterien dafür angeben kann, wann die Märkte als ausreichend liberalisiert und funktionsfähig angesehen werden können. Es wird immer nur von den wirtschaftlichen Ergebnissen her begründet, ob die Politik ausreichend konsequent durchgeführt wurde.

Auch wenn das neoliberale Programm nicht auf allen Gebieten voll durchgezogen werden konnte, müßten doch positive Effekte der bisher durchgeführten Veränderungen nach 15 Jahren zumindest in der Tendenz sichtbar geworden sein.

Um dies zu überprüfen, sollen im folgenden einige wichtige ökonomische und soziale Indikatoren im Zeitvergleich dargestellt werden.

Das *wirtschaftliche Wachstum* hat sich im Zeitraum der achtziger und neunziger Jahre nicht beschleunigt. Das BIP nahm in den 70er Jahren real um jahresdurchschnittlich 3,1 vH zu, in den 80er Jahren um 1,8 vH und in den 90ern um 2,5 vH. Sieht man von dem kurzen Einigungsboom der Jahre 1990/91 ab, welcher die Ergebnisse der 90er Jahre 'schönt', so übersteigt die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes kaum einmal die Marke von drei Prozent. Trotzdem bleibt festzuhalten, daß die realen Pro-Kopf-Volkseinkommen weiter angestiegen sind, von 33.200 DM im Jahre 1983 auf 41.600 DM im Jahre 1996 (in Preisen von 1991, Früheres Bundesgebiet), also um ca. 25 vH. Die Menge der zur Verteilung stehenden Güter und Leistungen wird damit weiterhin jedes Jahr größer. Allerdings partizipieren die Arbeiter und Angestellten an diesem Produktionszuwachs in den 80er und 90er Jahren nicht mehr. Die *Nettoreallöhne je Beschäftigten* liegen 1997 nur um etwa ein Prozent über dem Stand von 1980. In den neunziger Jahren sind sie sogar um etwa 8 Prozent gesunken.

Der *Auslastungsgrad des Produktionspotentials* sinkt vor allem in den 90er Jahren deutlich ab. Die vom SVR berechnete Auslastungsquote sinkt von über 97 vH in den 70er Jahren auf 96,5 vH in den 80ern und auf weniger als 96 vH in den 90ern, obwohl sich die Wachstumsrate des Produktionspotentials ebenfalls abschwächt (SVR 1997, S.42). Im 'Aufschwung' seit 1993 beläuft sie sich nur noch auf etwa 94 vH.

Die *Beschäftigungslücke*, d.h. die Differenz zwischen dem Erwerbspersonenpotential und der Zahl der Erwerbstätigen, erreicht in ganz Deutschland 8,5 Millionen Personen (1997) oder 22,1 vH der Erwerbstätigen. In den alten Bundesländern ist die Lücke mit 5,5 Millionen Erwerbspersonen (nicht eingerechnet Personen in ABM, FuU sowie befristeten RehaMaßnahmen) prozentual nur wenig geringer. Dabei sind noch nicht jene Erwerbstätigen berücksichtigt, die gegen ihren Willen in Teilzeitarbeitsverhältnissen arbeiten müssen. Mitte der achtziger Jahre lag die Unterbeschäftigung noch bei 3,5 Millionen, rund 10,5 vH des Erwerbspersonenpotentials.

Eine Strategie, die angetreten ist, eine effizientere Nutzung der produktiven Ressourcen des Landes zu gewährleisten, kann wohl kaum spektakulärer scheitern. Noch niemals in der Geschichte der Bundesrepublik sind in diesem Ausmaß produktive Ressourcen vergeudet worden.

Gleichzeitig verbesserten sich jene Indikatoren drastisch, die sich auf die „mikro-ökonomischen Investitionsbedingungen“ beziehen. Auf diesem Gebiet hat die Angebotspolitik einen durchschlagenden Erfolg gehabt. Die bereinigte *Lohnquote* sank im früheren Bundesgebiet von 66,2 vH (1980) auf 61,0 vH (1994). Man muß bis in die fünfziger Jahre zurückgehen, um so niedrige Werte wiederzufinden.

Obwohl die Rendite der Unternehmen im Mittelpunkt der Angebotstheorie steht, ist deren empirische Berechnung unzuverlässig und umstritten. Hier sei als Indikator die vom SVR berechnete *Kapitalrendite* (ohne Zinskosten) gewählt. Sie wird u.E. systematisch zu niedrig ausgewiesen, u.a. weil vorab ein „kalkulatorischer Unternehmerlohn“ abgezogen wird, der 1994 immerhin 134 Mrd. DM betrug. Die so ermittelte Rendite beläuft sich in den 70er Jahren auf 8,25 vH, geht in den 80ern leicht auf 7,7 vH zurück und steigt in den 90ern wieder auf gut 9 vH. Inzwischen liegt sie (bezogen auf die alten Bundesländer) wieder über zehn Prozent. Dieser Anstieg ist um so bemerkenswerter, als der oben dargestellte nachfragebedingte Rückgang der Kapazitätsauslastung die Renditen drückt.

Die Belastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen mit *Steuern und Abgaben* sank zwischen 1980 und 1997 deutlich von 38 auf 22 vH, was die Unternehmen und die Angebotspolitiker allerdings nicht davon abhält, weiter über 'drückende' Abgabenlasten zu klagen. Tatsächlich ist nach Angaben der Deutschen Bundesbank die gesamtwirtschaftliche Steuerquote von knapp 25 vH 1980 auf weniger als 22 vH 1997 zurückgegangen. Innerhalb des Steueraufkommens sank der Anteil der direkten Steuern auf Gewinne und Arbeitseinkommen von über 50 vH 1985 auf 44 vH 1997. Faßt man die um die Steuerrückerstattungen bereinigte veranlagte Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer als Gewinnsteuer im engeren Sinne zusammen, so sank deren Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen von rund 18 vH 1985 auf gut 10 vH 1996. Bezogen auf

die direkten Steuern geht der Anteil von 36 auf 23 vH zurück. Auch im internationalen Vergleich liegt die deutsche Steuerquote deutlich unter dem Stand der meisten europäischen Länder und ist nur minimal höher als jene der USA und Großbritanniens.

Während es der Angebotspolitik gelang, die Verteilungsverhältnisse deutlich zugunsten des privaten Kapitals zu verschieben, die Gewinnsteuern zu senken, den Anstieg der Lohnkosten zu stoppen und umzukehren und so die Ertragsverhältnisse der Unternehmen umfassend zu verbessern, blieben die erwarteten Investitionszuwächse und mehr noch die zusätzlichen Arbeitsplätze aus. So stiegen die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen von 215 Mrd. DM im Jahre 1980 auf 692 Mrd. DM 1996 (+322 vH). Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die Bruttoinvestitionen nur von 279 auf 653 Mrd. DM (+234 vH). Während die so definierten Gewinne und Vermögenseinkommen sich nominal mehr als verdreifachten, stiegen die Investitionen nur um gut das Doppelte. Die drastische Verbesserung der Ertrags- und Finanzierungsverhältnisse der Unternehmen bewirkte keine Stärkung der Investitionsdynamik.

Zwar erhöhte sich die Zahl der Erwerbstätigen im früheren Bundesgebiet im Vergleichszeitraum noch leicht (von 27,1 Millionen 1980 auf ca. 27,9 Millionen 1996). Dies war aber ausschließlich den Arbeitszeitverkürzungen zu verdanken. Denn das in Stunden gemessene Arbeitsvolumen ist im Vergleichszeitraum deutlich von 47,2 auf 43,4 Mrd. Stunden (- 8 vH) gesunken (vgl. Tab. 1 im Tabellenanhang).

Der Mißerfolg des Angebotskonzepts auf dem Gebiet von Investitionen und Arbeitsplätzen wird eindringlich belegt durch einen Blick auf den laufenden Konjunkturzyklus, der mit der Krise von 1992/93 eingesetzt hatte. Dies war im übrigen die zweittiefste Krise in der Geschichte der Bundesrepublik.

1998 (DIW-Prognose und SVR, JG1997/1998) verändern sich gegenüber dem Krisenjahr 1993:

- das reale Bruttoinlandsprodukt um 319 Mrd. DM (+ 11 vH),
- die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 334 Mrd. DM (+ 64 vH),
- die Anlageinvestitionen um 31 Mrd. DM (+ 4,8 vH),
- die Zahl der Erwerbstätigen um minus 1,34 Millionen (- 3,8 vH),

- die Nettolohn- und Gehaltssumme von 978 auf 995 Mrd. DM, d.h. um 1,7 vH,
- der Exportüberschuß spektakulär von 16 auf 117 Mrd. DM,
- der Außenbeitrag von minus 11 Mrd. DM auf plus 69 Mrd. DM.

Tatsächlich ist es also gelungen, im laufenden Konjunkturzyklus die internationale Konkurrenzfähigkeit der Bundesrepublik bei im internationalen Vergleich deutlich sinkenden Lohnkosten drastisch zu verbessern. Dies spiegelt sich im Anstieg des Exportüberschusses und des Außenbeitrags wider. Ebenso deutlich haben sich die Unternehmensgewinne verbessert. Zurückgeblieben ist dagegen die Inlandsnachfrage. Vor allem fällt auf, daß die Investitionen im Aufschwung nur sehr verzögert und langsam angestiegen sind. Auch ist der laufende Zyklus der erste in der Geschichte der Bundesrepublik, in dem die Beschäftigung trotz der Belebung absolut weiter zurückgegangen ist. Da der Belebung völlig die binnenwirtschaftliche Grundlage fehlt, gefährden die Auswirkungen der Krise in Asien trotz ihrer begrenzten Wirkungen auf die deutsche Außenwirtschaft den ohnehin schwachen Aufschwung.

Der Anstieg der Kapitalrenditen bewirkte also ebenso wenig wie der Rückgang der Lohnstückkosten und die Steigerung der Exportüberschüsse eine Belebung der Akkumulationsdynamik, von der Schaffung von Arbeitsplätzen ganz zu schweigen. Erstmals in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik folgte einem erfolgreichen Exportboom keine entsprechende Belebung der Binnennachfrage.

Sämtliche Indikatoren (vgl. Tab. 4 und 5 im Tabellenanhang) zeigen, daß sich der von der Angebotspolitik behauptete positive Wirkungszusammenhang zwischen hohen Gewinnen und niedrigen Lohnkosten einerseits und steigenden Investitionen und zusätzlicher Beschäftigung andererseits in den letzten 15 Jahren nicht hergestellt hat. Die Hauptthese der Angebotstheorie wurde durch die Wirklichkeit in kaum zu überbietender Deutlichkeit widerlegt. Das Gegenteil der angekündigten Ergebnisse ist eingetreten. Zu behaupten, dies würde sich grundlegend ändern, wenn das Angebotskonzept noch radikaler und konsequenter umgesetzt würde, spricht für einen hohen Grad ideologischer Verstrickung und Realitätsblindheit.

Ebenso erfolgreich wie auf dem Gebiet der Umverteilung war die

Angebotspolitik auf dem Gebiet der Inflationsbekämpfung. Der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte, dessen Veränderung allgemein als Inflationsrate bezeichnet wird, erhöhte sich in den 70er Jahren um fast 5 vH im Jahresdurchschnitt. In den 80ern sank die Jahresrate auf knapp 3 vH und liegt in den 90ern nur noch bei 2,5 vH. Im laufenden Konjunkturaufschwung beträgt sie weniger als 2 vH. Dies ist um so bemerkenswerter, als in den achtziger und beginnenden neunziger Jahren die Aufwertung der DM in der Regel Entlastung an der Preisfront gebracht hatte. Dies ist in der jüngeren Vergangenheit – u.a. in Vorbereitung der europäischen Währungsunion – kaum noch der Fall gewesen. Trotzdem bewegt sich die Inflationsrate weiter auf einem so niedrigen Niveau, daß verschiedentlich schon von Deflation gesprochen wird. (Tatsächlich berücksichtigt die Berechnung der Inflationsrate Qualitätsverbesserungen nur unzureichend, so daß Preiserhöhungen statistisch überzeichnet werden). Vor dem Hintergrund niedriger Inflationsraten hat sich auch das nominale Zinsniveau auf einem vergleichsweise niedrigen Stand stabilisiert.

Tatsächlich war und ist die Geldpolitik ein wichtiger Hebel zur Durchsetzung der angebotspolitischen Orientierung. Sie wird faktisch als lohn- und finanzpolitisches Disziplinierungsmittel eingesetzt. Zwar ist durchaus unsicher, ob eine expansive Geldpolitik mit niedrigen Zinsen die Investitionstätigkeit und damit die wirtschaftliche Dynamik nachhaltig stimulieren kann. Gut belegt ist aber der gegenteilige Zusammenhang: Eine restriktive Geldpolitik kann über hohe Zinsen die wirtschaftliche Dynamik bremsen und so durch Nachfragebeschränkung und Arbeitslosigkeit zu einer Senkung der Inflationsraten beitragen. Eine antizyklische und beschäftigungsorientierte Finanzpolitik wird dadurch erschwert. Eine solche Politik hat die Bundesbank in den letzten 25 Jahren mit „Erfolg“ durchgeführt. In jeder der drei letzten größeren Rezessionen (1974/75, 1981/82, 1992/93) betrieb die Bundesbank eine Politik, die unter dem Vorzeichen der Inflationsbekämpfung den Weg in die Rezession über Geldmengenbegrenzung und hohe Zinsen förderte. Niedrige Inflationsraten wurden so erreicht um den Preis von Wachstumsverlangsamung und zunehmender Arbeitslosigkeit.

Dagegen blieb die angekündigte segensreiche Wirkung des stabilen Geldwerts auf Investitionen und Beschäftigung weitgehend aus. Auch der langfristige Effekt auf das Zinsniveau ist fragwürdig. Zwar sind die nominalen Zinsen in der Tat gesunken. Die realen, d.h. um die Inflationsrate bereinigten Zinsen sind aber nicht zurückgegangen. In den 80er und 90er Jahren lag das Realzinsniveau in Deutschland sogar um etwa ein Prozent über dem Stand der 70er Jahre. Wenn überhaupt so sind es aber die Realzinsen, die – vor allem bei Bauinvestitionen – die Investitionsentscheidungen beeinflussen. Im übrigen entspricht es der Logik der Angebotspolitik, durch relativ hohe Zinsen die Sparkapitalbildung zu stimulieren. Das Ergebnis war aber nicht – wie angekündigt – eine Belebung der Realinvestitionen, sondern eine Aufblähung der Finanzkapitalanlagen.

Mit einem gewissen Erfolg haben Angebotspolitik und konservative Wende auch dazu beigetragen, das soziale und kulturelle Klima des Landes zu verändern. Sie waren angetreten, die 'Versorgungsmentalität' zu brechen. Das Grundmuster ist die Individualisierung von Risiken. Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Fortschritt waren bis in die 70er Jahre hinein als Grundlage für die Ausweitung sozialer Sicherheit betrachtet worden. Sowohl individuelle (Alter, Krankheit usw.) wie gesellschaftlich verursachte Risiken (insbesondere Arbeitslosigkeit) sollten durch solidarisch funktionierende Einrichtungen abgefangen werden, wobei wirtschaftlicher und technischer Fortschritt die Mittel bereitstellten. Diese Einrichtungen sollten jedem Menschen die materiellen Möglichkeiten sichern, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Die marktwirtschaftliche Einkommensbildung, so die Vertreter der sozialen Marktwirtschaft, erzeugt Einkommensunterschiede, die „sozial unerwünscht“ sind. Diese Einkommensunterschiede müssen durch soziale Transfers korrigiert werden. Das Ausmaß der Korrekturen ergibt sich aus einem gesellschaftlichen Konsens über Mindestansprüche an eine menschenwürdige Lebensführung, welche sich mit der Zunahme des gesellschaftlich produzierten Reichtums und der Produktivität naturgemäß ebenfalls verändern.

Der Angebotstheorie zufolge aber schwächen solche sozialen Transfers ebenso wie die gesellschaftliche Übernahme von Lebens-

risiken die Leistungsbereitschaft, oder genauer die Bereitschaft, schlecht bezahlte und belastende Arbeiten anzunehmen. Da im Weltbild der Angebotstheorie Märkte tendenziell immer zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage neigen, kann es auch auf dem Arbeitsmarkt – neben zeitlich befristeter Friktions- und Sucharbeitslosigkeit – eigentlich keine strukturellen Ungleichgewichte in Form von Dauerarbeitslosigkeit geben, wenn der Lohnmechanismus funktioniert. Die Existenz von Dauerarbeitslosigkeit ist demnach immer Indikator eines gestörten Preismechanismus. Sie wird verursacht durch die – 'freiwillige' – Weigerung der Arbeitsuchenden, ihre Preise zu senken, d.h. niedrigere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Dies ist nur möglich, weil das System der sozialen Sicherung Beschäftigungsrisiken abfedert. Wie oben gezeigt, wurde das System der sozialen Sicherheit daher als wichtiger Störfaktor bei der Preisbildung auf den Arbeitsmärkten begriffen und in den letzten 15 Jahren vielfach in die gewünschte Richtung verändert.

Eine solche Strategie kann nur dann politisch umgesetzt werden, wenn die sich aus den Märkten ergebenden Verteilungsverhältnisse gesellschaftlich akzeptiert werden. Die Vorstellung eines gesellschaftlich bestimmten Mindeststandards für die Lebenslage, auf welchen jedes Mitglied der Gesellschaft einen Rechtsanspruch hat, muß aufgegeben werden. Dies impliziert die Hinnahme von wachsenden Unterschieden zwischen arm und reich, zwischen den gesellschaftlichen Gruppen und damit letzten Endes auch die Zerstörung von allgemein akzeptierten Wertvorstellungen. Die Angebotstheorie impliziert die Zulassung von sozialen Verhältnissen, in denen sich völlig verschiedene Welten innerhalb einer Gesellschaft nebeneinander entwickeln; Welten, in denen materielle Sorgen völlig unbekannt sind, bestehen in unmittelbarer Nachbarschaft von 'Gegenwelten', in denen alles Streben der Sicherung des bloßen physischen Überlebens gilt. Eine so zerrissene Gesellschaft kann auf Dauer im Rahmen demokratischer Institutionen und Verhältnisse nicht existieren. Mit der Zerstörung des sozialen Konsens wird früher oder später auch der demokratische Konsens in Mitleidenschaft gezogen werden.

Eine solche Tendenz zum Zerfall der Gesellschaft ist hierzulande etwa im Vergleich zu den USA erst in Ansätzen spürbar. Man sollte

sich allerdings bewußt sein, daß soziale Zerfallsprozesse, einmal angestoßen, sehr schwer und nur mit hohen Kosten umzukehren sind. So werden z.B. in den USA inzwischen 4,0 vH des Bruttosozialprodukts für die Bewältigung der Kriminalität, aber lediglich 0,55 vH für die Arbeitsmarktpolitik ausgegeben (Schäfer 1997, S. 38).

1.4 Perspektiven der Angebotspolitik

Wie die Erfahrungen mit der Angebotspolitik und vor allem die Debatten der jüngeren Vergangenheit zeigen, hat die neoliberale Angebotsstrategie einen eingebauten 'Radikalisator'. Einmal die Axiome von der Selbstregulierungsfähigkeit des Marktes und der individuellen Risikoverarbeitung akzeptiert, können wirtschaftliche Probleme aus dieser Sicht immer nur durch zu wenig Angebotspolitik verursacht worden sein. Der wachsende Widerspruch zwischen steigenden Gewinnen einerseits und stagnierenden Investitionen und sinkender Beschäftigung andererseits wird mit dem Hinweis beantwortet, daß es immer darauf ankomme, „wie die wirtschaftspolitischen Bedingungen des Investierens – die Angebotsbedingungen – eingeschätzt werden“ (SVR 1997), d.h. also nicht, wie sie tatsächlich sind. Die Einschätzung der Renditen durch die Unternehmen hängt aber von deren Erwartungshorizont ab. Diese Erwartungen werden u.a. durch internationale Entwicklungen bestimmt: „Die in Deutschland erzielbaren Renditen sind nicht im Zeitvergleich, sondern im Standortvergleich zu bewerten.“ (Ebd.) Der internationale Wettlauf um höhere Renditen prägt die Erwartungshaltungen. Je erfolgreicher die Umverteilungspolitik, desto höher die Erwartungen. Jeder Umverteilungserfolg in einem Land erhöht den Erwartungshorizont und das Anspruchsniveau der weniger erfolgreichen Konkurrenten. In der Praxis wird dem Management der großen Unternehmen oft für einen bestimmten Zeitraum eine bestimmte Rendite als Zielvariable vorgegeben, die Höhe dieser Rendite aber bemißt sich an den erfolgreichsten Unternehmen.

In dem Maße, wie die Angebotspolitik erfolgreich ein Klima schafft, in dem die Gewinnerwartungen steigen, wird sich auch das Investitionsverhalten verändern. In dem Maße, wie die Verhältnisse am Arbeitsmarkt sinkende Löhne durchsetzbar machen, werden sich die Erwartungen auf weiter sinkende Löhne richten. Da die Angebotspolitik niemals empirisch überprüfbare Kriterien für die angestrebten Ergebnisse ihrer Politik angeben kann, löst sie eine sich selbst verstärkende Spirale von steigenden Gewinnerwartungen, sinkenden sozialen Standards und zerfallenden gesellschaftlichen Strukturen aus. Die Angebotspolitik produziert und steigert ein unternehmerisches Anspruchsniveau, welches letzten Endes die Bereitschaft zur Übernahme von Risiken mindert. Warum sollten Unternehmen risikoreiche Erweiterungsinvestitionen vornehmen, wenn sie durch die Verschlechterung von Lohn- und Arbeitsbedingungen und die Reduzierung von Steuern bequeme Renditen erwirtschaften können?

Die Gefährlichkeit und Schädlichkeit des neoliberalen Paradigmas liegt daher nicht in dieser oder jener sozialreaktionären Maßnahme, sondern in der vollständigen Entpolitisierung und Entgesellschaftung der Ökonomie. Im Kontext des neoliberalen Dogmas ist das Kriterium für die Beurteilung einer wirtschaftspolitischen Maßnahme immer die Funktionsweise des Marktes. Alles ist gut, was den Markt befreit. Die Ergebnisse des Marktwirkens dagegen entziehen sich der politischen Beurteilung. Die Gesellschaft wird durch den Markt ersetzt.

Dagegen sind sowohl in Deutschland wie auch international in der jüngeren Vergangenheit zunehmend Zweifel am Dogma von der Selbstregulierungsfähigkeit der Märkte, an der neoliberalen „pensée unique“ (Forrester) laut geworden.

Diese Zweifel machen sich an Entwicklungen auf drei Ebenen fest:

- Insbesondere auf den Finanzmärkten rufen die unkontrollierten Bewegungen der Geldkapitale immer wieder Erschütterungen hervor, deren Schäden mit dem politisch gesteuerten Einsatz öffentlicher Mittel begrenzt werden müssen (zuletzt in der Asienkrise). Wenn die freien Märkte zur Selbstregulierung neigen, warum muß die Politik dann ausgerechnet auf den am wenigsten regulierten Märkten, den Finanzmärkten, immer wieder

Feuerwehr spielen und private Kapitalrisiken mit Hilfe von öffentlichen Mitteln abfangen?

- In der internationalen Konkurrenz um Standorte wird zunehmend deutlich, daß die Herstellung günstiger „mikro-ökonomischer Investitionsbedingungen“ nicht ausreicht, um die Nase vorne zu haben. Mindestens ebenso wichtig ist die Existenz von intakten öffentlichen Infrastrukturen, eines leistungsfähigen Bildungssystems, einer effizienten Innovationsförderung usw. Diese Maßnahmen müssen finanziert werden. Die Angebotstheorie bietet mit ihrer einseitigen Fixierung auf das einzelwirtschaftlichen Gewinnmaximum keine Orientierung für ein modernes System kapitalistischer Regulierung.
- Schließlich ruft auch die Zuspitzung bestimmter sozialer Konflikte und Unruhen, welche die Funktionsweise des politischen Systems bedrohen, Zweifel an den Ergebnissen der Angebotspolitik hervor. Der Zerfall gesellschaftlicher Strukturen, die Aufgabe von gesellschaftlich akzeptierten gemeinsamen Werten und die Ausgrenzung marginalisierter Gruppen schlagen auf die Stabilität des politischen Systems zurück und bedrohen damit jene Rahmenbedingungen, ohne die Märkte nicht funktionieren.

Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, daß die derzeit wachsenden Zweifel an den Selbstheilungskräften des Marktes quasi automatisch wirtschaftspolitischen Konzepten zum Durchbruch verhelfen, welche die ökonomischen Prozesse den Zielen von Vollbeschäftigung, sozialem Ausgleich und Gerechtigkeit und ökologischer Tragfähigkeit unterordnen wollen. Zwar scheinen die Chancen zu einer solchen grundlegenden Umorientierung vor dem Hintergrund der oben skizzierten politischen Veränderungen vor allem in Europa (vgl. Kapitel 8) gegenwärtig in der Tat größer denn je zu sein. Entscheidend sind aber nicht Verschiebungen im politischen Farbenspektrum, entscheidend ist vielmehr die Fähigkeit, der Marktideologie umsetzbare Alternativen entgegenzustellen, welche den veränderten Bedingungen und Bedürfnissen der Bevölkerungsmehrheit entsprechen, und diese gleichzeitig mit den sozialen Bewegungen zu verbinden.

2. Niedriglöhne als Irrweg – Arbeitsmarktpolitik am Ende?

2.1 Abschied des Bundes vom Arbeitsmarkt

1997 war wieder ein Rekordjahr der Massenarbeitslosigkeit im Nachkriegsdeutschland. Mit insgesamt 4,384 Millionen (West: 3,02 Mio., Ost: 1,363 Mio.) registrierten Arbeitslosen lag ihre Zahl im Jahresdurchschnitt um 10,6 vH (West: 8,0 vH, Ost: 16,7 vH) über dem Vorjahresniveau. Die Arbeitslosenquote, bezogen auf alle abhängig Beschäftigten, belief sich auf 12,7 vH (West: 11,0 vH, Ost: 19,5 vH). In den neuen Ländern war der Anstieg der Arbeitslosigkeit zu gut einem Drittel alleine dem Abbau aktiver Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesregierung geschuldet. Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben den gesamtdeutschen Arbeitsmarkt 1997 nur noch um 1,1 Millionen Personen entlastet. Insgesamt fehlten 1997 in ganz Deutschland – einschließlich der in Vollzeitäquivalente umgerechneten KurzarbeiterInnen, befristet in ABM Beschäftigten, TeilnehmerInnen an Weiterbildungsmaßnahmen und der stillen Reserve – rund 8,5 Millionen Arbeitsplätze. Im laufenden Kalenderjahr wird diese sozialpolitische Skandalmarke allen Prognosen zufolge weiter steigen.

Mitte Januar 1996 kündigte der Bundeskanzler an, die Massenarbeitslosigkeit bis zum Jahre 2000 halbieren zu wollen. Aktueller Anlaß war das gemeinsam mit Vertretern von Gewerkschaften und Wirtschaft geschmiedete „Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung“. Seit diesem Zeitpunkt bis zum heutigen Tage wurden zwar eine ganze Reihe der seinerzeitigen Beschlüsse – vorrangig in Gestalt weiteren drastischen Sozialabbaus – umgesetzt. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen hat sich damit allerdings nicht verringert, sondern ist im Gegenteil seither um rund 20 vH gestiegen. Nach Bekanntgabe der Dezemberzahlen des Arbeitsmarktes hat sich der Bundeskanzler

Anfang Januar von seinem selbstgesteckten Ziel inzwischen auch offiziell verabschiedet. Die vermeintlich zur Zielerreichung seither durchgesetzten massiven Verschlechterungen im sozialen und arbeitsrechtlichen Bereich bleiben hingegen auch weiterhin in Kraft.

Die herrschenden Rezepte zur Bekämpfung der steigenden Arbeitslosigkeit sind mehr denn je Ausfluß der Bestrebungen, die jeweiligen Zuständigkeiten auf die nächsthöhere oder -tiefere Ebene abzuwälzen; insbesondere beim Bund, der zuständig ist für die Zahlung von Arbeitslosenhilfe, sowie bei den Kommunen, die die Sozialhilfe auszahlen. Steigende Finanzierungsprobleme veranlassen die Gebietskörperschaften zu Befreiungsschlägen, um sich der Arbeitslosen und der damit verbundenen finanziellen Belastungen zu entledigen. Dabei wird, wie schon in zahlreichen Memoranden kritisiert, unbeirrt an der Grundannahme festgehalten, die bestehende Arbeitslosigkeit sei hauptsächlich Folge mangelnder Arbeitsanreize, zu hoher Löhne und/oder auf persönliche Defizite der Arbeitslosen – Alter, Behinderung, Geschlecht, Nationalität oder fehlende bzw. falsche Qualifikation – zurückzuführen, die deren Vermittelbarkeit beeinträchtigen; kurz, Arbeitslose seien entweder nicht bereit zur Arbeitsaufnahme, weil sie sich im sozialen Netz bequem eingerichtet hätten, und/oder weil sie zu einer „Problemgruppe“ am Arbeitsmarkt gehörten.

Dabei zeigt bereits eine simple Betrachtung der groben Arbeitsmarktdaten, daß die anhaltende Massenarbeitslosigkeit bedingt ist durch den kärglichen Bestand an offenen Stellen, also durch die Knappheit an Erwerbsarbeitsmöglichkeiten.

Die gesetzlichen Instrumente zur Eingliederung Arbeitsloser in den allgemeinen Arbeitsmarkt stellen sich demgegenüber dar als Kombination aus restriktiv ausgerichtetem Leistungsrecht und Zwangsmaßnahmen, die sämtlich die vorgebliche Inflexibilität und mangelnde Anpassungsfähigkeit der Arbeitslosen beheben sollen. Staatliches Handeln bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit reduziert sich immer mehr auf einen Rückzug aus der finanziellen Verantwortung für die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung: Die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben werden drastisch gekürzt, von Beschäftigungspolitik im Sinne der Schaffung zusätzlicher Arbeits-

plätze ist schon lange nicht mehr die Rede. Im Gegenteil, immer mehr Aufgaben, die ureigene Aufgaben eines Gemeinwesens darstellen, etwa die Vermittlung in Arbeit, werden privatwirtschaftlichen, gewinnorientierten Unternehmen übertragen.

Moralische Rechtfertigung findet dies im Verweis auf die „Eigenverantwortung“ der abhängig Beschäftigten und Arbeitslosen, die als freie Individuen ihr eigenes Geschick selbst in die Hand nehmen müßten, statt sich auf die Hilfe des Staates zu verlassen. Begleitet wird der finanzielle Rückzug von einer verstärkten Etablierung autoritärer, „nicht-fiskalischer“ Zwangsmaßnahmen und Sanktionsinstrumente. Wie in vielen anderen Bereichen öffentlicher Aufgaben macht sich auch in der Arbeitsmarktpolitik ein „autoritärer Staat“ breit.

Die gegenwärtig praktizierten und debattierten Konzepte orientieren zunehmend auf die Bereitstellung des wachsenden Reserveheeres zur Errichtung eines Niedriglohnssektors, dessen Dienste all diejenigen, die über ein entsprechendes Einkommen verfügen, zu billigen Preisen ordern können: „Im Schweiß deines Angesichts sollst du dein Brot verdienen. Außer du besitzt zufällig Vermögen.“ (Michał Kalecki).

Arbeitsmarktrelevante Gesetzesänderungen

In Zeiten von Massenarbeitslosigkeit bedarf es verstärkter Anstrengungen in der Arbeitsmarktpolitik, zumal der Anteil der Langzeitarbeitslosen ständig steigt (1997 war über ein Drittel aller Arbeitslosen bereits länger als ein Jahr ohne Erwerbstätigkeit, davon war wiederum über die Hälfte bereits über zwei Jahre arbeitslos). Ohne Möglichkeiten, Qualifikationen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie ABM und Weiterbildung aufrechtzuerhalten bzw. anzupassen, verschlechtern sich die Chancen der von Arbeitslosigkeit Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt laufend weiter. Im März 1997 wurde mit der Verabschiedung des reformierten Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), das seit Januar 1998 als Drittes Buch (SGB III) in das Sozialgesetzbuch integriert ist, eine „neue Arbeitsmarktpolitik“ eta-

bliert, die jedoch nicht auf einer in sich geschlossenen Konzeption zur planvollen Unterstützung von Arbeitslosen mit aktiven Arbeitsförderungsmaßnahmen basiert. Ihr Hauptanliegen ist vielmehr die Einsparung von 29 Mrd. DM bei der Arbeitslosenversicherung allein zwischen 1998 und 2000. So waren beispielsweise aufgrund der laufenden Kürzungen beim Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit im November 1997 im Vergleich zum Vorjahr ca. 325.000 Personen weniger in AB- und FuU-Maßnahmen beschäftigt.

Viele weitere Änderungen stehen unter dem Zeichen einer strikten Sparpolitik. Das berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt für Beschäftigte in ABM beispielsweise wurde von 90 vH auf 80 vH des Tarifentgeltes für vergleichbare ungeforderte Beschäftigung herabgesetzt. Skandalös sind die Einsparungen bei der Eingliederungsförderung Behindertener: Ein Rechtsanspruch auf besondere berufsfördernde Leistungen zur Rehabilitation besteht nur noch dann, wenn diese Leistungen wegen Art und Schwere der Behinderung oder zur Sicherung des Eingliederungserfolges erforderlich sind. Für alle übrigen Behinderten gibt es nur noch Ermessensleistungen. Schließlich wurde die Altersgrenze für den verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld angehoben; langjährig beschäftigte Arbeitnehmer können nunmehr erst mit 57 Jahren (statt wie bisher mit 54 Jahren) bis zu 32 Monaten Arbeitslosengeld beziehen.

Diese Arbeitsmarktpolitik, die entgegen der bisherigen AFG-Programmatik nicht mehr explizit dem Ziel der Vollbeschäftigung verpflichtet ist, übt durch eine Vielzahl finanzieller Sanktionsmöglichkeiten massiven Druck auf die Arbeitslosen aus. Über ein ganzes Bündel materieller Verschlechterungen bekommen sie deutlich zu spüren, daß die Ursachen ihrer mißlichen Lage bei ihnen selbst zu suchen und somit die Anpassungslasten auch hauptsächlich von ihnen alleine zu tragen seien.

Exakt dieser Logik folgen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des neuen SGB III: Mittels sog. „Trainingsmaßnahmen“ beispielsweise soll nicht nur die Eignung von Arbeitslosen für bestimmte Tätigkeiten, sondern vor allem auch ihre Arbeitsbereitschaft und -fähigkeit überprüft werden. Derselbe Geist spricht aus dem „Eingliederungsvertrag“, der Arbeitgebern die Einstellung von Langzeit- oder ande-

ren schwervermittelbaren Arbeitslosen in Form eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses über die Dauer von längstens sechs Monaten ermöglicht. Der Eingliederungsvertrag begründet kein Arbeitsverhältnis; der Arbeitgeber kann jederzeit ohne Angabe von Gründen kündigen. Für Fehltage erhält er vom Arbeitsamt eine Erstattung der Lohnkosten (einschließlich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung).

Von steigendem Druck auf die Arbeitslosen zeugen u.a. auch die verschärften Meldebestimmungen. Wer nicht alle drei Monate unaufgefordert persönlich beim Arbeitsamt vorspricht, fällt aus dem Leistungsbezug und der Statistik heraus. Arbeitslose können außerdem zum regelmäßigen Nachweis von „Eigenbemühungen“ verpflichtet werden – eine Umkehr der Beweispflicht, da bislang die Arbeitsämter gegenüber den Arbeitslosen Arbeit „nachweisen“ mußten. Die Rückwirkungen dieser Beschlüsse auf die Arbeitsbelastung der Arbeitsämter, die seit Jahren die steigende Flut an Arbeitslosen mit immer weniger SachbearbeiterInnen bewältigen müssen, sind bereits spürbar.

Über verschärfte Sanktionen wie etwa die anspruchslöschende Wirkung von Sperrzeiten werden Arbeitslose gezwungen, eigentlich unzumutbare, durch die Lockerung der Kriterien jedoch als „zumutbar“ umdefinierte Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen. Dies führt zu einem verschärften Verdrängungswettbewerb im unteren Einkommens- und Qualifikationssegment. Dabei lehnten 1997 nicht einmal 20.000 Arbeitslose eine angebotene Stelle ab. Seit April 1997 ist es nur noch unter Inkaufnahme einer zwölfwöchigen Sperrzeit möglich, nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit eine Stelle abzulehnen, deren Nettoentgelt mindestens die Höhe der bezogenen Arbeitslosenunterstützung erreicht. Bei mehrfacher Arbeitslosigkeit setzen die verschärften Zumutbarkeitskriterien eine Spirale nach unten in Gang. Weiterhin wird die Abschaffung der Berufsbindung als zumutbar erachtet, ebenso wie die Inkaufnahme von täglich drei Stunden Wegezeit. In dieselbe Richtung gehen die bereits 1996 in Kraft getretenen jährlichen Kürzungen der Arbeitslosenhilfe um drei Prozent („Marktwert“-Taxierung). Materielle Verschlechterungen ergeben sich auch durch die Neuregelung der Anrechnung von Abfin-

dungen auf Arbeitslosengeld und -hilfe: Abfindungen, die aufgrund der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses gezahlt wurden, werden (nach Überschreitung eines Freibetrages) generell auf die Hälfte des Arbeitslosengeldes angerechnet. Und schließlich können durch die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen keine neuen Anwartschaften mehr auf Lohnersatzleistungen erworben werden.

Die disziplinierende Ausrichtung des Arbeitsförderungsrechts wird flankiert durch den Abbau von Arbeitnehmerrechten: Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (April 1997) läßt mittlerweile eine verlängerte Überlassungsdauer von Leiharbeitnehmern an denselben Entleiher von nunmehr zwölf Monaten sowie den wiederholten Abschluß befristeter Arbeitsverträge zu, – auch hier zeigt sich also die Tendenz, die vielfach beschworene „Flexibilisierung“ des Arbeitsmarktes gleichzusetzen mit der Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen und der Auflösung sog. Normal-Erwerbsbiographien. Seit Ende 1996 findet das Kündigungsschutzgesetz nurmehr für Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten Anwendung. Gesetzlich festgeschrieben ist inzwischen auch die Einschränkung der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen sowie die Verlängerung der Höchstdauer für die Befristung von Arbeitsverhältnissen ohne das Erfordernis eines sachlichen Grundes auf 24 Monate und die Möglichkeit der dreimaligen Befristungsverlängerung. Ebenso verankert wurde die Kürzung der Entgeltfortzahlung für die ersten sechs Krankheitswochen auf 80 vH des durchschnittlichen Arbeitsentgelts.

Die Beschäftigungsmaßnahmen der Kommunen

Die wachsende Arbeitslosigkeit ist der bestimmende Faktor für die steigenden Sozialhilfeausgaben der Kommunen. Immer mehr Arbeitslose (inzwischen 1,3 Millionen) sind Langzeitarbeitslose (über ein Jahr arbeitslos) und beziehen nurmehr Arbeitslosenhilfe. Für eine zunehmende Anzahl von Arbeitslosen sinkt das Niveau dieser eigentlich als Lohnersatzleistung gedachten Unterstützungszahlungen, da sie mit jedem Jahr zusätzlicher Arbeitslosigkeit um 3 vH gekürzt werden und weil sich die Leistungen der Arbeitslosenversicherung

aufgrund der Aufgabe der Berufs- und Statussicherung auf sinkende Nettoeinkommen beziehen. Damit wächst der Anteil derjenigen, deren Arbeitslosenhilfeansprüche nicht mehr existenzsichernd sind und die daher ergänzend Sozialhilfe beantragen müssen.

2,73 Millionen SozialhilfeempfängerInnen gab es zum Jahresende 1996 in Deutschland, von denen ca. 675.000 als „arbeitsfähig“ gelten. Mit immer „innovativeren“ Methoden versuchen die Kommunen sich zumindest der Zahlungsverpflichtung für diese „Arbeitsfähigen“ zu entledigen, indem diese in mehr oder meist weniger reguläre Arbeitsverhältnisse, die zudem auf in der Regel ein Jahr befristet sind, vermittelt werden. Eine Weigerung der Betroffenen zieht zwangsweise Kürzungen der Sozialhilfe nach sich.

Mittlerweile beschäftigen die Kommunen rund 200.000 SozialhilfeempfängerInnen – das sind 67 vH mehr als noch 1994 – in „gemeinnützigen Arbeiten“ nach Paragraph 19 BSHG, vielfach in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften. Die Beschäftigung weiterer 100.000 ist Hauptziel der sog. Beschäftigungsinitiative der Bonner Koalition vom Anfang des Jahres. Der zweite Arbeitsmarkt soll offenbar endgültig in die finanzpolitische Verantwortung der Kommunen überführt werden und die beschäftigungspolitische Verantwortung des Zentralstaates ersetzen.

In dieses Bild paßt auch das Vorgehen einer steigenden Zahl von Kommunen, die nach dem Beispiel der Niederlande private Gesellschaften engagieren, welche gegen eine Erfolgsprämie von mehreren Tausend Mark Stellen in der Privatwirtschaft für SozialhilfeempfängerInnen akquirieren. Neben der weiteren faktischen Privatisierung der Arbeitsvermittlung deutet dieses Vorgehen auf eine immer konsequentere Ausrichtung des deutschen Sozialsystems hin zu einem „work-fare“-System, in dem Sozialtransfers nur noch erhält, wer bereit ist, dafür eine Gegenleistung zu erbringen – in Form von Billigjobs oder Pflichtarbeit. Weigern sich SozialhilfeempfängerInnen, ihre Arbeitskraft solcherart zu Markte zu tragen, erfolgen Sanktionen (in diesem Falle wird der hoheitliche Akt perfiderweise auch noch von Privaten ausgelöst) in Form von Kürzungen oder gar völligem Entzug der Sozialhilfe.

Die Konditionen dieser Arbeitsverhältnisse sind absolut minimal:

Vermittlungen, für die die Erfolgsprämie kassiert werden darf, beziehen sich typischerweise auf Stellen, für die ein Arbeitsvertrag auf mindestens sechs Monate abgeschlossen wird und in denen der Nettoverdienst mindestens 1.500 DM beträgt. Eine Weiterbeschäftigungsverpflichtung nach Ablauf dieser Zeit besteht nicht. Häufig sind die vermittelten Arbeitsbereiche Niedriglohn-Dienstleistungen in privaten Haushalten, deren Nettoentlohnung die Sozialhilfe nur geringfügig übersteigt. Doch auch wenn Stellen in kleinen und mittleren Betrieben vermittelt werden (diese Betriebe sind die Hauptzielgruppe der privaten Jobvermittler), handelt es sich um wenig qualifizierte, in den unteren Lohngruppen angesiedelte Arbeitsplätze. Die Unternehmen haben damit endlich ihre ständig geforderte „Flexibilisierung“ – billige Arbeitskräfte, die nach Bedarf eingestellt und ebenso schnell wieder auf die Straße gesetzt werden können.

2.2 Mehr Beschäftigung durch Niedriglöhne?

Die anhaltend hohe und weiter steigende Massenarbeitslosigkeit sowie die auf ihrem Nährboden wachsende Zahl prekärer, ungeschützter und/oder niedrig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse bilden die zentrale Ursache für die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungskassen. Entgegen allen in der öffentlichen Debatte gehegten und gepflegten Vorurteilen krankt der Sozialstaat nicht an einem von ihm vermeintlich gewährten „Vollkasko-Schutz“ oder einer „Rundum-Versorgung“, ausschlaggebend sind vielmehr die Beitragsausfälle infolge von Massenarbeitslosigkeit, staatlichem Sozialabbau sowie vorsätzlicher oder mindestens grob fahrlässiger Förderung bzw. billiger Inkaufnahme der „Flucht aus der Sozialversicherung“ durch die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien:

- 1996 beliefen sich die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit auf 159 Mrd. DM. Den vier Sozialversicherungszweigen entgingen hierdurch saldierte Einnahmen in Höhe von 36 Mrd. DM.

- Die inzwischen schätzungsweise sechseinhalb Millionen geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse verursachen Beitragsausfälle von zusammen rund 16 Mrd. DM jährlich.
- Durch fehlende Sozialversicherungspflicht bei Scheinselbstständigkeit entgehen laut Arbeitsministerium alleine der Rentenversicherung jährlich rund 3,3 Mrd. DM – ein Volumen, das an der unteren Schätzgrenze liegt.
- Die nur vor dem Hintergrund steigender Massenarbeitslosigkeit überhaupt durchsetzbare gesetzliche Kürzung der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall bzw. deren tarifvertragliche Kompensation beim Weihnachts- und Urlaubsgeld etc. führen nun ihrerseits zu Beitragsausfällen bei der Sozialversicherung in Höhe von zusammen etwa 7 Mrd. DM pro Jahr.

Gleichsam in Verkehrung der ökonomischen und sozialen Zusammenhänge nimmt in der Öffentlichkeit die Zahl jener Vorschläge zu, die vor diesem Hintergrund allen Ernstes die Ursachen des Problems explizit als geeignetes Instrument zu seiner Lösung propagieren: die Etablierung eines breiten, sozial- und arbeitsrechtlich minder- oder ungeschützten Niedriglohnsektors – also Lohn- und Sozialdumping – als Weg zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit.

Die Sozialstaats- oder Armutsfalle

Vor allem bezogen auf SozialhilfeempfängerInnen wird gemeinhin unterstellt, bei ihrer Arbeitslosigkeit handele es sich hauptsächlich um ein motivationales Problem: Wegen der „opulenten“ Höhe des Sozialhilfeniveaus fehle es an Anreizen zur Aufnahme auch niedrig entlohnter Tätigkeiten; mittels einer „verbesserten Abstimmung“ von Lohn- und Transfersystem könnte demgegenüber der Sprung aus dem Sozialhilfebezug ins Erwerbsleben befördert und so die Arbeitslosigkeit reduziert werden.

Bereits die empirischen Fakten führen die ideologisch-propagandistische Gleichsetzung von Sozialhilfe mit sozialer Hängematte ad absurdum:

- Von den etwa 2,73 Millionen EmpfängerInnen laufender Hilfe

zum Lebensunterhalt sind nur 675.000 – also gerade 27 vH – auch tatsächlich potentiell erwerbsfähig; bei der überwiegenden Mehrheit handelt es sich nämlich um Alte, Behinderte, Alleinerziehende oder Kinder, denen keine Erwerbstätigkeit zuzumuten ist.

- Nach der jüngsten Sozialhilfestatistik beziehen Alleinstehende und Ehepaare ohne Kinder im Durchschnitt deutlich länger Leistungen der Sozialhilfe als etwa Familien mit zwei oder mehr Kindern, obwohl bei ersteren das durch Erwerbstätigkeit zu erzielende Zusatzeinkommen – also die vermeintlich fehlende finanzielle Anreizfunktion – deutlich höher ausfällt.
- Ein internationaler Vergleich zeigt zudem, daß der Anteil der länger anhaltenden Sozialhilfebezugszeiten bei Familien und Alleinerziehenden deutlich geringer ist als in anderen Staaten. Dies gilt auch und gerade im Vergleich mit den USA, deren bisheriges Sozialhilfesystem ein deutlich niedrigeres Sicherungsniveau kennt und dennoch längere Bezugsdauern aufweist. Von einer durch das bundesdeutsche Sozialhilfesystem induzierten Arbeitslosen- oder Armutsfalle kann also keineswegs gesprochen werden (Duncan et al. 1994).
- Und schließlich besteht seit 1996 die gesetzliche Verpflichtung, daß bei Verweigerung einer (Pflicht-)Arbeit der Regelsatz – „in einem ersten Schritt“ – um 25 vH zu kürzen ist und unter bestimmten weiteren Voraussetzungen der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe sogar völlig entfallen kann.

Die Freistellung eigenen Erwerbseinkommens von der bedarfsmindernden Anrechnung auf die Sozialhilfe ist zweifelsohne begrenzt. Die gegenwärtige Regelung dieses Freibetrages für zusätzlich erzielttes Erwerbseinkommen gewährt als Sockelbetrag 25 vH des Eckregelsatzes; darüber hinausgehendes Einkommen (Steigerungsbetrag) wird zu 85 vH bedarfsmindernd berücksichtigt, und sobald beide Beträge zusammen 50 vH des Eckregelsatzes erreichen, wird der überschüssende Teil des Erwerbseinkommens in voller Höhe auf die Sozialhilfe angerechnet. Im Durchschnitt der alten Länder führt die gegenwärtige Anrechnungspraxis dazu, daß Erwerbseinkommen oberhalb eines monatlichen Nettobetrages von 1.031 DM das Ge-

samteinkommen des Sozialhilfeempfänger-Haushalts nicht mehr erhöhen.

Für einen Ein-Personen-Haushalt (Vier-Personen-Haushalt) veranschlagt das für die Sozialhilfe zuständige Bundesgesundheitsministerium den durchschnittlichen Bedarf an laufender plus einmaliger Hilfe zum Lebensunterhalt in den alten Ländern (Stand Juli 1997) auf 1.149 DM (2.864 DM) monatlich. Durch niedrig entlohnte oder nur in geringem Umfang ausgeübte Erwerbsarbeit kann das Gesamteinkommen derzeit um maximal 269 DM, das sind 50 vH des Eckregelsatzes im Durchschnitt der alten Länder, erhöht werden.

Aus gutem Grund kennt die Sozialhilfe keine dauerhaft unterschiedlichen Bedarfsniveaus für Personen bzw. Haushalte, die „aus der Sozialhilfe heraus“ eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, und solche, die als bereits Erwerbstätige hilfebedürftig werden. Bei einer Erhöhung des anrechnungsfreien Absetzbetrages würde damit automatisch der Kreis der Anspruchsberechtigten unter den bereits Erwerbstätigen vergrößert. Dieser Zusammenhang läßt sich anhand des Vorschlages der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) für einen Kombi-Lohn, der bei der Sozialhilfe für Erwerbstätige einen nach der Haushaltsgröße gestaffelten und zudem merklich erhöhten Absetzbetrag vorsieht, verdeutlichen:

Bei einem Alleinstehenden erhöhte sich demnach der Grenzbeitrag des Bruttoarbeitsentgelts, bis zu dem der Bezug ergänzender Sozialhilfe möglich wäre, von derzeit etwa 1.812 DM auf 2.347 DM – bei einer vierköpfigen Familie von knapp 3.294 DM auf 4.663 DM (Stand: Juli 1997). Dieser Wert liegt deutlich oberhalb des gegenwärtigen durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts in Westdeutschland.

Daß die BDA und andere derartige Vorschläge nicht unterbreiten, um bessere Lebensbedingungen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger zu eröffnen, liegt bei hinreichender Lebenserfahrung auf der Hand. Folgerichtig belassen es die Arbeitgeber bei ihrem Kombi-Lohn-Modell nicht bei der Forderung nach einer Erhöhung des Absetzbetrages; diese Seite der Medaille ist vielmehr untrennbar verbunden mit der Forderung nach Absenkung der Tariflöhne in den unteren Gruppen um 20 vH bis 30 vH. Ziel ist ein breiter Niedriglohnsektor mit Hungerlöhnen, der über sozialstaatliche Subventio-

nierung auf Sozialhilfeniveau aufzustocken wäre. Am Ende stünde der nackte ökonomische Arbeitszwang, dem administrativ durch die über die vergangenen Jahre verschärften disziplinarischen Instrumente des Bundessozialhilfegesetzes Nachdruck verliehen würde. Und auch das Sozialhilfeniveau selbst müßte infolge des bestehenden Lohnabstandsgebots, das sich u.a. am (zunächst ja deutlich erhöhten) Absatzbetrag orientiert, mittelfristig automatisch drastisch sinken.

Aufstockung von Niedriglöhnen: Kombi-Lohn, Negativsteuer und Bürgergeld

Der Kombi-Lohn ist also nur Mittel zum Zweck, um das gesamte Tarif- und Sozialgefüge nach unten zu drücken – ein Zusammenhang, der in der öffentlichen Rezeption dieses Vorschlages weitgehend unberücksichtigt geblieben ist, was auch die Zustimmung bei Teilen der Gewerkschaften und der SPD erklärt. In einem breiten Spektrum von Marktradikalen (wie Milton Friedman) bis zu Linkslibertären (Fritz W. Scharpf, Claus Offe) werden inzwischen Konzepte zur Schaffung von Niedriglohn-Sektoren und die Subventionierung der dort Beschäftigten durch eine Negative Einkommensteuer bzw. ein 'Bürgergeld' vertreten: in dieser Kombination könne verhindert werden, daß die Beschäftigten bei einer Entlohnung entsprechend ihrer Grenzproduktivität zu 'working poor' absteigen. Einer der Protagonisten der Negativen Einkommensteuer faßt die Erwartungen an dieses Instrument folgendermaßen zusammen: „Zusätzliche Arbeitsverhältnisse können nun mit einer negativen Einkommensteuer deshalb realisiert werden, da die Unternehmen Arbeitsplätze zu einem geringeren Produktlohn anbieten können, welche die Arbeitnehmer auch nachfragen, weil das daraus resultierende Erwerbseinkommen durch den zusätzlichen Transfer erhöht wird, und dadurch der Konsumlohn steigt.“ (Sesselmeier 1997, S. 65)

Das faktische Fehlen von über acht Millionen Arbeitsplätzen wird nicht mit der mangelnden Binnennachfrage und der unzureichenden Investitionstätigkeit der Unternehmen in Verbindung gebracht. Im Mittelpunkt steht vielmehr weiterhin die Argumentationsfigur des

zu hohen Lohnes. Entsprechend wären die tarifpolitischen Folgen, die sich in der Konsequenz des Modells ergäben: Die der Sozialhilfe faktisch innewohnende Funktion eines Mindestlohnes würde ausgehebelt und der Druck auf die Gewerkschaften, sich nicht länger der Einführung neuer Leichtlohngruppen zu widersetzen, verstärkt. Schließlich würden die nicht existenzsichernden Löhne ja nun durch öffentliche Subvention auf ein Mindestniveau aufgestockt. In der Folge werden die Arbeitgeber versuchen, diesen Niedriglohnsektor zu verallgemeinern, so daß das gesamte Lohngefüge unter Druck gerät. Die ohnehin schwache Kaufkraft der Masseneinkommen – die bereinigte westdeutsche Lohnquote weist gegenwärtig den niedrigsten Wert seit den 60er Jahren aus – würde noch weiter geschwächt. Eine Schwächung müßten aber auch die Gewerkschaften selber hinnehmen, da mit der Förderung von Billigarbeitsplätzen eine weitere Segmentierung und Differenzierung der ArbeitnehmerInnen einherginge, so daß die Durchsetzung gemeinsamer Interessen der Lohnabhängigen noch schwerer zu organisieren wäre. Zum anderen müßten sie zusätzlich zu ihrer Funktion als Interessenvertretung der Lohnabhängigen auf der Primärverteilungsebene auch noch Einfluß nehmen auf die Höhe der staatlichen Transferleistungen, ohne daß ihnen allerdings die hierfür erforderlichen Durchsetzungsinstrumentarien auf der Ebene der Sekundärverteilung zur Verfügung stehen.

Und schließlich bestehen die sozialen Risiken nicht nur in der zunehmenden Gesellschaftsspaltung, sondern insbesondere in der – in der öffentlichen Debatte ebenfalls weitgehend unberücksichtigten – mangelnden Absicherung bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und im Alter. Bekanntlich orientiert sich das Sozialversicherungssystem auf der Leistungsseite weitgehend an den nach der Einkommenshöhe entrichteten Beiträgen; selbst wenn es also gelänge, die Einkommensverluste infolge der Absenkung des Tariflohnes bzw. der Einführung neuer Niedriglohngruppen durch staatliche Transfers auszugleichen, so ist bei den vorliegenden Modellen doch ausdrücklich keine Aufstockung der geringeren Ansprüche bei abgeleiteten Lohnersatzleistungen vorgesehen. Der Verweis auf die Sozialhilfe bzw. ein nur das Existenzminimum garantierendes Bürgergeld ist damit vorprogrammiert.

Hoffnungsträger Dienstleistungssektor: Steuerliche Absetzbarkeit von Haushaltshilfen, 'Dienstleistungsgutscheine' und Dienstleistungs-Agenturen

Die Forderung nach Lohndumping und Etablierung eines Niedriglohnsektors wird vorrangig im Hinblick auf den Dienstleistungssektor erhoben. Insbesondere im Bereich der gering qualifizierten haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen wird ein unausgeschöpftes Reservoir an zukünftigen Beschäftigungsverhältnissen vermutet. Angesichts der geringeren Arbeitsproduktivität dürften sich die dortigen Löhne und Gehälter allerdings nicht an jene der Industrie und der produktionsorientierten Dienstleistungen anlehnen, da zu den entsprechenden Preisen keine ausreichende Nachfrage nach diesen Dienstleistungen zustande käme.

Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen daher die gering qualifizierten Tätigkeiten in privaten Haushalten; die Etablierung einer „DienstbotInnen-Gesellschaft“ würde allerdings mit fatalen sozial- und verteilungspolitischen Auswirkungen erkaufte:

- Als Zielgruppe für diese Arbeitsplätze werden nahezu ausschließlich Frauen gesehen; bereits heute stellen sie 90 vH der Beschäftigten in privaten Haushalten. Anstatt die Reproduktionsarbeit auf beide Geschlechter zu verteilen, würden diese Tätigkeiten als Leitbild für weibliche Beschäftigung fortgeschrieben, und zwar durch die gering entlohnte Tätigkeit von Frauen, die zusätzlich den eigenen Haushalt zu versorgen hätten (vgl. Notz 1997).
- Bei einer individuellen Anstellung in den nachfragenden Haushalten erlebten 'feudale' Abhängigkeitsverhältnisse eine Renaissance, so daß auch kaum Qualitätsstandards der Tätigkeit oder auch Mindeststandards der Arbeitsbedingungen gesichert werden könnten.
- Auch bei einer Subventionierung dieser Tätigkeiten wie etwa durch die steuerliche Förderung (seit dem Jahressteuergesetz 1997 können private Haushalte bis zu 18.000 DM pro Jahr steuermindernd für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geltend machen) oder durch die Ausgabe von Dienstleistungs-

gutscheinen an anspruchsberechtigte Haushalte, die dann bei anerkannten Agenturen eingelöst werden können (so der Gesetzesentwurf der SPD), verbleibt das Problem, daß die Subventionseffekte bei den oberen Einkommensschichten am höchsten sind und untere Einkommensgruppen sich keine Haushaltshilfe von mehr als zwei bis vier Wochenstunden leisten können. Die Beschäftigungseffekte wären insgesamt als eher gering einzuschätzen (vgl. Sitte 1997).

Ein richtiger Ansatz besteht allerdings in der Konzeption von Dienstleistungsagenturen, wie sie in einigen Bundesländern bereits modellhaft erprobt werden. Bei einer Anstellung in diesen Agenturen können nicht nur Tätigkeiten in verschiedenen Haushalten gebündelt werden, so daß ein sozialversicherungspflichtiges und existenzsicherndes Einkommen erreicht werden kann; auch eine Professionalisierung von Dienstleistungen durch eine beständige Qualifizierung der Beschäftigten ist hierdurch möglich (Weinkopf 1997). Anstatt allerdings die Haushalte zu subventionieren, die dann die Dienstleistungsagenturen in Anspruch nehmen, wäre es sinnvoller, letztere direkt zu fördern. Da die Agenturen nicht notwendigerweise einen Gewinn erzielen müssen und beispielsweise als Genossenschaft oder gemeinnütziger bzw. sozialer Betrieb organisiert sein können, würde so ihre Existenz teilweise abgesichert und ein Baustein eines öffentlichen Beschäftigungssektors geschaffen.

2.3 Bereits existent: Armut trotz Arbeit

Niedriglöhne

Der gesellschaftspolitische Skandal besteht nicht in einer imaginären „Sozialhilfefalle“, aus der kein Entrinnen in die Erwerbstätigkeit möglich ist, sondern in der massiven Zunahme von Lohnverhältnissen, die nicht mehr existenzsichernd sind. So weist die Sozialhilfestatistik für Ende 1995 eine Zahl von 109.188 erwerbstätigen Emp-

fängerInnen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt aus. Das waren 7,2 vH aller EmpfängerInnen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren. Diese Zahl erfaßt allerdings nur einen kleinen Ausschnitt der Wirklichkeit, da zusätzlich zu der registrierten Zahl von erwerbstätigen SozialhilfebezieherInnen noch die Zahl derjenigen gerechnet werden muß, die aus Scham bzw. Stolz, aus Angst vor der Heranziehung von Verwandten zur Unterhaltspflicht und vor allem aus Unkenntnis über vorhandene Ansprüche auf Leistungen der Sozialhilfe verzichten. Die gemeinhin angenommene „Dunkelziffer der Armut“ von 100 vH – auf jeden Leistungsempfänger kommt eine weitere anspruchsberechtigte Person – ist für dieses Armutssegment viel zu niedrig angesetzt.

Die tatsächliche Dunkelziffer könnte nur mittels einer repräsentativen Befragung ermittelt werden, in der die tatsächlichen individuellen Sozialhilfeansprüche überprüft würden. Anhaltspunkte liefert bislang die einzige empirische Studie zu dieser Frage, die von einer Arbeitsgruppe am Fachbereich Sozialarbeit der Fachhochschule Frankfurt durchgeführt worden ist (Roth 1997). Der Anteil der sozialhilfeberechtigten ArbeitnehmerInnen an allen Befragten ist hier überhöht, da überproportional viel Arbeiterhaushalte und Angehörige unterer Angestelltenhaushalte an der Untersuchung teilgenommen haben. Aufschlußreich ist allerdings die ermittelte Dunkelziffer, da nur jeder zehnte sozialhilfeberechtigte Haushalt seinen Anspruch auch wahrnimmt; rechnet man diese Dunkelziffer hoch, so wären Ende 1995 insgesamt rund 1,2 Millionen Bedarfsgemeinschaften, bei denen Einkünfte aus abhängiger Beschäftigung die Haupteinkommensart bilden, sozialhilfeberechtigt gewesen. Selbst das für die Sozialhilfe zuständige Bundesgesundheitsministerium geht davon aus, daß gegenwärtig nur gut 20 vH der berechtigten Erwerbstätigen ihren Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe auch tatsächlich geltend machen. Weit über eine halbe Million Personen wären demnach zu Entgelten beschäftigt, die zusammen mit evtl. weiteren Haushaltseinkommen keine Sicherung auf dem ohnehin viel zu niedrigen Sozialhilfeniveau gewährleisten.

Daß die Annäherung bzw. Überschneidung von ArbeitnehmerIn-

neneinkommen mit Sozialhilfeansprüchen mit der Größe des Haushaltes – also insbesondere der Zahl der Kinder – steigt, darf umgekehrt nicht dazu führen, dieses Problem ausschließlich als eines des unzureichenden Familien- bzw. Kinderlastenausgleiches zu betrachten; teilweise reicht das Arbeitseinkommen auf Grundlage von Vollzeiterwerbstätigkeit selbst bei einer alleinstehenden Person kaum aus, den entsprechenden Sozialhilfebedarf zu überschreiten. Belegt wird dies durch einen Blick auf die tariflich vereinbarten Einkommen in der BRD: So existiert weiterhin eine Vielzahl von Tarifbereichen, in denen die jeweils untersten Vergütungsgruppen ein Entgelt von weniger als 2.000 DM garantieren (wobei die Spannweite bereits bei 1.252 DM beginnt) und selbst die mittleren Vergütungsgruppen unter 2.500 DM liegen. Neben regionalen Schwerpunkten existiert insbesondere eine Konzentration in einzelnen Branchen, wobei es sich überwiegend um klassische Frauen-Branchen und um von Strukturkrisen betroffene Bereiche handelt, wie insbesondere Schuhindustrie, Textil- und Bekleidungsindustrie, Papierverarbeitung, Hotel- und Gaststättengewerbe, Gebäudereinigung, Einzelhandel und natürlich personenbezogene Dienstleistungen wie das Friseur- und Bäckerhandwerk (vgl. Bispinck 1997).

Eine Quantifizierung der Gesamtzahl der 'working poor' läßt sich über die Höhe der Löhne nur treffen, wenn ein bestimmtes Niveau als 'gerecht' in Relation zum Durchschnittseinkommen bestimmt wird; in Anknüpfung an die Definition von 'relativer Armut' (Armut ist gegeben, sobald ein Haushalt weniger als 50 vH des gewichteten durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens bezieht) hat das WSI als Indikator für Armut in der Arbeit ein Vollzeit-Arbeitseinkommen von weniger als 50 vH des durchschnittlichen Einkommens der ganzjährig beschäftigten Deutschen gewählt; Grundlage für diese Festsetzung ist die Überlegung, daß hierdurch sowohl das Gewicht der Sonderzahlungen als auch die Möglichkeit von Lohndiskriminierung aufgrund ausländischer Nationalität berücksichtigt werden kann. Wendet man diese Armutsschwelle auf die Datenbasis – Grundlage ist die Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit – an, so zeigt sich, daß im Zeitverlauf der Anteil der Niedriglöhne zugenommen hat. Der Zeitraum nach 1990 war datenmäßig noch nicht erfaßt;

mit der forcierten Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse dürfte sich dieser Trend aber eher noch verstärkt haben.

Die Einkommensarmut aller Vollzeitbeschäftigten, also nicht nur der ganzjährig Beschäftigten, beträgt nach diesem Maßstab im Jahr 1990 10,8 vH, wobei die Differenzierung nach Geschlecht deutlich zeigt, daß insbesondere Frauen von Armut in der Arbeit betroffen sind: Fast jede vierte Frau in einer Vollzeiterwerbstätigkeit verdiente weniger als 50 vH des Einkommens eines ganzjährig beschäftigten Deutschen. Wählt man als Bezugsbasis für die Armutsgrenze das Durchschnittseinkommen nur der deutschen Männer, so wird die Einkommensdiskriminierung von Frauen noch deutlicher: Fast jede dritte Frau – 31,5 vH – hat weniger als 50 vH; gleichzeitig wird deutlich, daß auch die Einkommensarmut von Männern deutlich ansteigt, also die vielfach als Therapie geforderte zunehmende Einkommensspreizung längst ein Faktum ist (vgl. Schäfer 1996, S. 69).

Atypische Beschäftigung

Mit der Debatte darüber, ob bzw. wie geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zurückgedrängt und in die Sozialversicherungspflicht einbezogen werden könnten, ist das Augenmerk wieder stärker auf das Ausfransen des Normalarbeitsverhältnisses gerichtet worden. Seit Beginn der 80er Jahre hat sich in nahezu allen Branchen die Ausbreitung sogenannter atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeit, abhängige Selbständigkeit) verstärkt.

Der Hintergrund dieser Entwicklung besteht in der unternehmerischen Strategie, Kostenvorteile durch eine Steigerung interner und externer Flexibilität zu erzielen; vor allem mit den Randbelegschaften, die Tätigkeiten ausführen, für die keine speziellen betrieblichen Qualifikationen erforderlich sind, werden die Vertragsverhältnisse und arbeitsrechtlichen Bindungen flexibel gestaltet. Gleichzeitig sind viele Beschäftigte infolge des Drucks der Massenarbeitslosigkeit sowie des staatlichen Sozialabbaus gezwungen, prekäre Beschäftigungsverhältnisse einzugehen. Nicht zuletzt wurden atypische Be-

schäftigungsverhältnisse durch Flexibilisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen des Gesetzgebers zusätzlich gefördert.

Der Gesamtumfang atypischer Beschäftigung ist schwer zu ermitteln, da unterschiedliche Formen in Kombination auftreten können; zudem ist das offizielle Interesse, Licht in diese Grauzone des Arbeitsmarktes zu bringen, nicht sehr ausgeprägt, so daß keine umfassende Untersuchung dieser Beschäftigungsformen vorhanden ist. Die folgenden Zahlen basieren auf verschiedenen Arbeiten und Berechnungen und sind daher lediglich Annäherungen an die Wirklichkeit.

Teilzeitbeschäftigung

Die seit Jahren zu beobachtende Zunahme der Teilzeitbeschäftigung trug wesentlich zu der Ausweitung der Beschäftigung in den 80er Jahren bei und setzt sich auch angesichts der Verringerung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den 90er Jahren fort. So stieg die Zahl der Teilzeitbeschäftigten im Zeitraum zwischen 1976 und 1985 um 17,3 vH an, während die Zahl der Vollzeitbeschäftigten nur um 1,7 vH wuchs. Diese Zunahme erfolgte nahezu ausschließlich im Arbeitszeitbereich von weniger als 20 Wochenstunden, so daß von den Teilzeitbeschäftigten 43 vH unterhalb der Kurzzeitzgrenze der Arbeitslosenversicherung und immer noch 30 vH unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze lagen (vgl. Büchtemann 1990, S. 238f).

Von 1990 bis 1994 stieg die Zahl der Teilzeitarbeitsplätze in Westdeutschland noch einmal um 649.000 an, während sich gleichzeitig die Zahl aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse um 523.000 reduzierte; entsprechend erhöhte sich die Teilzeitquote (vgl. Kohler/Spitznagel 1995). 1995 umfaßte die Teilzeitbeschäftigung ca. 5,3 Millionen und damit etwa 16,3 vH aller Erwerbstätigen; mit einem Anteil von etwa 89 vH ist Teilzeitarbeit vorwiegend Frauenarbeit. Während von den männlichen Arbeitnehmern nur 3 vH teilzeitbeschäftigt sind, beträgt dieser Anteil bei den Frauen ein gutes Drittel (im Westen 37,3 vH, im Osten 20,1 vH).

Geringfügige Beschäftigung

Zwischen 1987 und 1997 hat die Zahl der geringfügig Beschäftigten in den alten Bundesländern um 74 vH zugelegt. Alleine seit 1992 nahm die Zahl dieser Jobs einer im Auftrage des BMA durchgeführten Untersuchung zufolge gesamtdeutsch von 4,45 Millionen auf 5,63 Millionen zu. Das Berliner DIW gelangte für das Frühjahr 1996 mit schätzungsweise 6,7 Millionen geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen und 5,4 Millionen geringfügig Beschäftigten zu vergleichbaren Größenordnungen. Überschlägig 5 vH des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens werden somit in Gestalt geringfügiger Beschäftigung erbracht. Nach Schätzungen der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft arbeiten in bundesweit mehr als 650.000 Betrieben ausschließlich geringfügig Beschäftigte.

Geringfügige Beschäftigung ist insbesondere dann prekär, wenn sie die einzige Form der Erwerbstätigkeit darstellt, da sie als alleinige Einkommensquelle nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Analysen, die auf Grundlage des (westdeutschen) Sozio-Ökonomischen Panels durchgeführt worden sind, weisen auf der Haushaltsebene (hierbei gehen die einzelnen Haushaltsmitglieder mit einem gewichteten Pro-Kopf-Einkommen ein) nach, daß jene Haushalte, in denen Personen leben, die ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, nicht nur ein deutlich geringeres Pro-Kopf-Einkommen erzielen, sondern daß deren Armutsrisiko nahezu doppelt so groß ist wie beim Bevölkerungsdurchschnitt: Während bei diesem nur 12,6 vH der Haushalte ein Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 50 vH des Durchschnittseinkommens erzielen, sind es bei jenen 22,2 vH (Ochs 1996).

Befristete Beschäftigung

Die Ergebnisse des Mikrozensus von 1985 bis 1994 zeigen, daß auch die befristete Beschäftigung bei insgesamt rückläufiger Beschäftigung weiter ansteigt. Nach der Auswertung des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hatten 1995 in Westdeutsch-

land 1,286 Millionen Erwerbspersonen befristete Arbeitsverhältnisse; gegenüber 1993 stieg der Anteil von 5,0 vH auf 5,7 vH. In Ostdeutschland beträgt dieser Anteil – befördert durch das starke Gewicht von Maßnahmen des Arbeitsförderungsgesetzes, wie ABM-Stellen und Maßnahmen nach § 249h AFG – sogar 11,5 vH.

Von einer Befristung überproportional betroffen sind ArbeitnehmerInnen unter 25 Jahren. Im Westen beträgt ihr Anteil 15,5 vH (1993: 12,6 vH), im Osten 18,9 vH (1993: 13,0 vH). Aufgeschlüsselt nach dem Qualifikationsprofil zeigt sich, daß sowohl Personen ohne Berufsausbildung (22,8 vH), aber auch HochschulabsolventInnen (14,0 vH) überdurchschnittlich häufig befristet beschäftigt sind.

Leiharbeit

Durch fortschreitende Deregulierung der Schutzvorschriften und die Attraktivität dieser Beschäftigungsform für Firmen, denen so ein flexibler Personaleinsatz ermöglicht wird, ist hier in den letzten Jahren eine deutliche Expansion zu beobachten. Daten liefern die von der Bundesregierung regelmäßig vorzulegenden Berichte zur Arbeitnehmerüberlassung; die hierfür herangezogenen Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit sind vom IAB einer gründlichen Prüfung unterzogen worden (alle Angaben nach Rudolph/Schröder 1997):

- Leiharbeiter sind zum überwiegenden Teil Männer; ihre Beschäftigung in Leiharbeit ist allerdings stärker konjunkturabhängig als die der Frauen.
- In der Altersstruktur sind Personen unter 35 Jahren deutlich überrepräsentiert; während ihr Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1995 nur 42,8 vH (Männer) bzw. 46,6 vH (Frauen) betrug, lag er bei den Leiharbeitnehmern bei 59,8 vH bzw. 66,2 vH.
- Bei der Berufsstruktur von Leiharbeitnehmern läßt sich ein deutlicher geschlechtsspezifischer Unterschied ausmachen: Während Männer überwiegend im gewerblichen Bereich tätig sind, ist das typische Tätigkeitsfeld von Frauen der Bürobereich; beide weisen allerdings einen hohen Anteil bei Hilfstätigkeiten aus.

- Leiharbeitnehmer verdienen deutlich weniger als vergleichbare Beschäftigte in der Gesamtwirtschaft und erreichen im Schnitt nur noch 63,4 vH von deren Arbeitsentgelt. „Im Vergleich der Jahre 1980, 1990 und 1995 läßt sich feststellen, daß die Lohnabstände zwischen Leiharbeitskräften und beruflich vergleichbaren Arbeitskräften in anderen Wirtschaftszweigen gewachsen sind“ (Rudolph/Schröder 1997, S. 117), und zwar von 77,4 vH aus um 14 Prozentpunkte.

Die Leiharbeitnehmerquoten scheinen für eine geringe Bedeutung dieser Beschäftigungsform zu sprechen. Arbeitsmarktpolitisch relevant ist allerdings die Gesamtzahl der jährlich getätigten Überlassungsfälle, da diese Zahl anzeigt, in welchem Umfang die gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung in Konkurrenz zur Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit steht und insofern die Schaffung regulärer Arbeitsplätze verhindert. In der Fortschreibung einer von der Bundesanstalt für Arbeit in den Jahren 1986 und 1987 durchgeführten Sondererhebung, in der die befragten Verleihunternehmen die Überlassungsfälle in einem Einjahreszeitraum angaben, errechnet der DGB so für das Jahr 1994 eine Zahl von über eine Million Überlassungsfälle. Damit ist jeder vierte Arbeitseinsatz durch Verleihunternehmen „vermittelt“ worden. Dabei wird naturgemäß nur die Größenordnung des legalen Verleihgewerbes erfaßt; der illegale Arbeitnehmerverleih dürfte die Zahl der amtlich erfaßten Arbeitnehmerüberlassung um ein Mehrfaches überschreiten.

Abhängige Selbständige

Über die Zahl der abhängigen Selbständigen liegt eine Untersuchung des IAB vor. Da der Umfang dieser Form der atypischen Beschäftigung notwendigerweise von der Abgrenzung zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit abhängt, ist in der IAB-Untersuchung von verschiedenen Modellannahmen ausgegangen worden. So ergibt sich nach den vom Bundesarbeitsgericht (BAG) formulierten Kriterien die Zahl von 179.000 abhängigen Selbständigen (0,57 vH aller Haupterwerbstätigen), während sich auf Grundlage eines in den

letzten Jahren entwickelten alternativen Modells eine Zahl von 410.000 Personen (1,31 vH aller Haupterwerbstätigen) errechnet (vgl. Dietrich 1996). Das BAG-Modell für die Unterscheidung von Selbständigen und abhängig Beschäftigten basiert auf dem Leitbegriff der persönlichen Abhängigkeit, die sich durch die Merkmale der inhaltlichen, zeitlichen und örtlichen Weisungsbindung der personellen und materiellen Eingliederung in den Betrieb des Auftragsgebers definiert. Demgegenüber orientiert sich das „Alternativmodell“ an dem Leitbegriff des Unternehmensrisikos, also der wirtschaftlichen (Un-)Abhängigkeit, und stellt dabei die Kriterien der eigenen Unternehmensorganisation, die Zahl der Auftraggeber, die Verteilung der Chancen und Risiken und die freiwillige Übernahme des Unternehmensrisikos in den Mittelpunkt. Nicht eindeutig zuzuordnen sind je nach Abgrenzung zwischen 225.000 („Alternativmodell“) und 280.000 („BAG-Modell“) Personen, sogenannte „Semiabhängige“, die Merkmale sowohl von abhängiger als auch von selbständiger Erwerbstätigkeit aufweisen; hier könnte der Erwerbsstatus nur durch eine gerichtliche Einzelfallprüfung geklärt werden.

Demgegenüber schätzt die Deutsche Angestelltengewerkschaft auf der Basis einer hochgerechneten Befragung von Betriebsräten das Potential auf 1 Million Scheinselbständige im Hauptberuf und 1,5 Millionen Personen im Nebenberuf. Nach Schätzungen des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie sind alleine im Baugewerbe 150.000 ausländische Scheinselbständige beschäftigt.

Indem atypische Beschäftigungsverhältnisse nicht auf Kontinuität, Dauer und Vollzeit angelegt sind, bergen sie besondere Risiken in sich. Diese Risiken sind nicht nur auf die Beschäftigung selbst beschränkt, sondern betreffen ebenso die soziale Sicherung der Betroffenen. Die zentrale Problematik atypischer Beschäftigung besteht darin, daß sich die Leistungen der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland vor allem hinsichtlich des Eintritts des Versicherungsfalles, der Leistungsform und der Leistungshöhe am Idealtyp des Normalarbeitsverhältnisses orientieren. Atypische Beschäftigungsverhältnisse waren für die materielle Sicherung der Betroffenen so lange unproblematisch, wie sie als Zuverdienst gedacht waren (wie die geringfügige Beschäftigung) bzw. sich auf der Haushaltsebene

(so bei teilzeitbeschäftigten Ehegatten) ein ausreichendes Einkommen ergab.

Die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses hat mittlerweile ein Ausmaß angenommen, das auch Neo-Konservative nicht länger unberücksichtigt lassen können; beispielhaft steht hierfür die von den Landesregierungen Bayerns und Sachsens eingesetzte sogenannte 'Zukunftskommission', die in ihrem Bericht formuliert: „Probleme wirft diese Entwicklung jedoch auf, wenn Nicht-Normalarbeitsverhältnisse nicht zusätzlich neben Normalarbeitsverhältnisse treten, sondern an deren Stelle. Das ist aber in Deutschland wie in den zahlreichen frühindustrialisierten Ländern der Fall, wo seit geraumer Zeit trotz steigenden Anteils von Nicht-Normalarbeitsverhältnissen der Erwerbstätigenanteil sinkt oder allenfalls konstant bleibt. Dann bedeutet die Zunahme von Nicht-Normalarbeitsverhältnissen häufig eine Verminderung der Qualität der Erwerbsarbeit bei sinkendem Lebensstandard der so Beschäftigten.“ (Zukunftskommission 1996, S. 65) Anstatt dieser richtigen Analyse nun den Schluß folgen zu lassen, daß es um eine Zurückdrängung atypischer Beschäftigung gehen muß, sehen sie in der Ausbreitung dieser Beschäftigung keine politisch induzierte Entwicklung, sondern einen säkularen Trend, der sich nicht mehr aufhalten läßt. In der Konsequenz folgt hieraus die Forderung, die soziale Sicherung weitgehend von der Erwerbsarbeit zu lösen und auf eine Grundsicherung zu reduzieren, da mit der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses nicht nur Sicherungslücken für die in atypischen Beschäftigungsformen Erwerbstätigen entstehen, sondern sich auf dieser Grundlage auch Schwierigkeiten für die Finanzierung der in lebenslanger Vollzeitbeschäftigung erworbenen Ansprüche ergeben, die sich in steigenden Sozialversicherungsbeiträgen, und damit wachsenden Lohnnebenkosten, ausdrücken. Stattdessen fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine Re-Regulierung atypischer Beschäftigung, um – insbesondere durch die Einbeziehung in die Sozialversicherungspflicht – die individuellen Folgen für die Beschäftigten abzufedern, aber auch, um durch die arbeitsmarktpolitische Ordnungsfunktion dieser Instrumente dazu beizutragen, daß derartige Beschäftigungsverhältnisse an Attraktivität für die Unternehmen verlieren.

3. Mehr Armut und mehr Reichtum – weitere Polarisierung

Seit Heiner Geißler Mitte der 70er Jahre die „neue“ soziale Frage entdeckte, sind eine Fülle von Untersuchungen und Berichten erschienen, die eine deutliche Verschärfung der Armutsproblematik nachweisen (vgl. Geißler 1976). Die „Verreichung“ in höheren Gesellschaftsschichten stellt dagegen wissenschaftlich wie politisch eine Art unerforschten und brachliegenden Kontinent dar. Entsprechend gerechtfertigte, parlamentarische Initiativen zur Einrichtung einer laufenden offiziellen Reichtums- und Armutsberichterstattung stoßen jedoch seitens der derzeitigen Bundesregierungsvertreter auf kopfschüttelndes Unverständnis. Dies, obwohl mit dem Gesetz über die Errichtung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage aus dem Jahre 1963 für dieses Gremium auch die Aufgabe vorgesehen ist, „die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen“ zu untersuchen. In den jährlichen Gutachten des Sachverständigenrates sind umfassendere Verteilungsberichte jedoch nur sporadisch zu finden. Zudem spielt in der offiziellen Theorie und Statistik nach wie vor die sogenannte funktionelle Primärverteilung eine dominante Rolle, d.h. die Frage, wieviel Volkseinkommen auf Kapital und Arbeit entfällt, steht im Vordergrund des Interesses. Die Tatsache, daß die strukturbereinigte Bruttolohnquote in den alten Bundesländern seit 1980 von 66,2 vH nahezu kontinuierlich auf 61,0 vH in 1994 gesunken ist, kann allerdings regelmäßig mit dem Hinweis verharmlost werden, daß es noch eine Querverteilung (Besitzeinkommen der Arbeitnehmer, also Einkünfte wie Miet- und Pachteinkommen, Zinsen, Dividenden usw., die ohne aktuellen Arbeitseinsatz entstehen) sowie eine staatliche Sekundärverteilung (Steuern, Sozialleistungen und Sozialversicherungsleistungen) gibt, so daß letztlich eine Kenntnis der „tieferen“ Verteilungsstrukturen unmöglich sei, weil der Sozialstaat hin und her verteile.

Seit 1962 wird das verfügbare Einkommen, in welchem die skiz-

zierten Umverteilungswirkungen berücksichtigt sind, alle fünf Jahre mittels einer Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes (EVS) bei zuletzt (1993) 45.000 Haushalten (1998: 74.000) erhoben. Das verfügbare Einkommen ist definiert als Summe aus Nettoarbeitseinkommen, Besitzeinkommen, Sozial(versicherungs)leistungen und Transfers aller Haushaltsmitglieder abzüglich eventueller Konsumentenkreditzinsen, die vom Statistischen Bundesamt nicht als verfügbares Einkommen gewertet werden. Das verfügbare Einkommen reflektiert somit methodisch sämtliche Wirkungen von Quer- und Sekundärverteilung und ist damit geeignet, die sogenannte personelle Einkommensverteilung, d.h. das „tatsächliche“ Einkommen der Haushalte bzw. Haushaltsmitglieder wiederzugeben. Es muß allerdings angenommen werden, daß die im Rahmen der EVS ermittelte Verteilung der verfügbaren Einkommen die Öffnung der Einkommensschere unterzeichnet, da sehr geringe Einkommen (kein fester Haushalt) und sehr hohe Einkommen (mangelnde Teilnahmebereitschaft) nicht erfaßt werden.

3.1 Personelle Verteilung: Die Entwicklung der Einkommensverhältnisse in den privaten Haushalten

Der relative Armutsbegriff definiert Armutslagen als die Unfähigkeit, eine Teilhabe an gesellschaftlichen Standardaktivitäten zu finanzieren, woraus in die Gefahr sozialer Ausgrenzung und entsprechender psychischer Deprivation erwächst. Relative Armut ist keine Kalorienfrage, sondern äußert sich darin, Geburtstagsfeiern, Kino- und Gaststättenbesuche, Klassenfahrten der Kinder, Vereinsmitgliedschaften, Bildungsausgaben, Altersvorsorge etc. nicht oder nur unter erheblichen Einschränkungen finanzieren zu können.

In der ökonomischen Armutsforschung ist das *verfügbare Einkommen* eine der wesentlichen Größen zur Beschreibung von Verteilungsentwicklungen und gilt als anerkannter Fachbegriff. Mit der Benutzung von Armutsdefinitionen auf der Basis des verfügbaren Einkom-

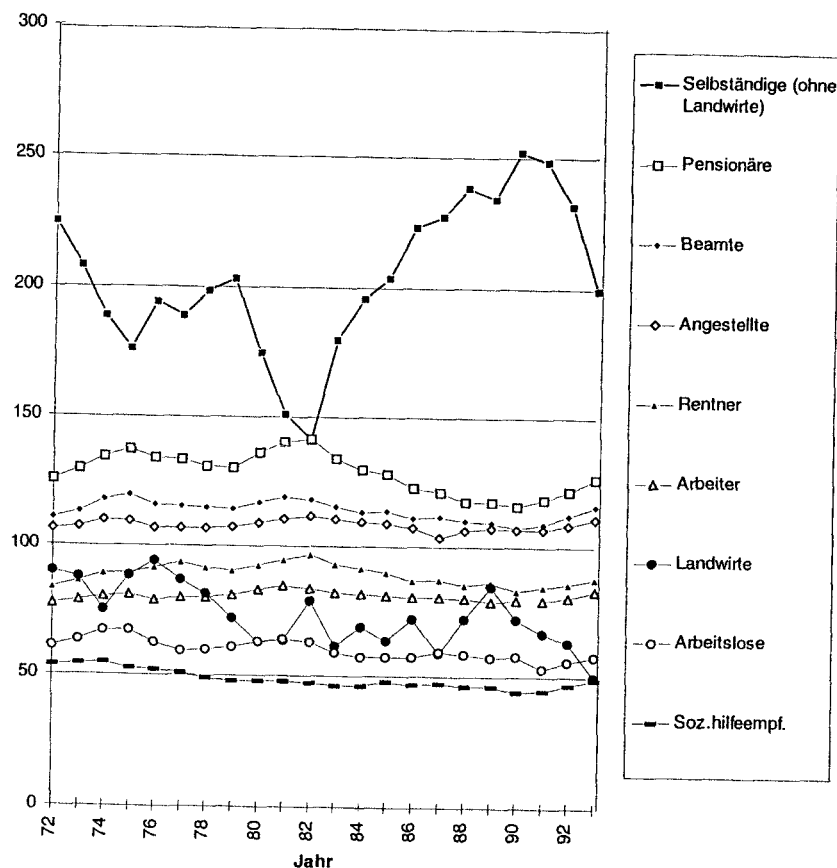
mens verlasse man allerdings, so der weit verbreitete Vorwurf, den wissenschaftlichen Bereich: Armutsdefinitionen seien keine wissenschaftlichen Begriffe, weil sie nicht allgemein festgelegt werden könnten. In der Armutsforschung herrscht dagegen ein breiter Konsens hinsichtlich des Armutsbegriffs: Ein Haushalt gilt demzufolge als arm, wenn sein verfügbares Einkommen je Haushaltsmitglied weniger als 50 vH des durchschnittlich in allen Haushalten verfügbaren Pro-Kopf-Einkommens beträgt, wobei unterschiedliche Haushaltszusammensetzungen (z.B. auf Grund der Kinderzahl) durch Bedarfsgewichtungen berücksichtigt werden können. Dieser Festlegung haben sich auch die OECD und die Europäische Kommission angeschlossen, und man findet sie in nahezu jeder jüngeren Untersuchung zur Armutsentwicklung. Ganz im wissenschaftlichen Sinne und in dem Bewußtsein, daß der Armutsbegriff relativ zu formulieren ist, bedienen Armutsforscher sich weiterer Armutsgrenzen. Die 60-Prozentgrenze des Durchschnittseinkommens gilt als sogenannte milde Armut, die 40-Prozentgrenze als harte Armut, während ein Unterschreiten der 50-Prozentgrenze als einfache Armut bezeichnet wird. Mit der Akzeptanz dieser Begrifflichkeiten ist allerdings die wissenschaftliche Problematik der Armutsforschung noch nicht erschöpft.

Basis der Armutsforschung sind Untersuchungen der personellen Verteilung und deren Entwicklung, da nur diese die tatsächlichen Einkommensverhältnisse zwischen den einzelnen Haushaltsgruppen (z.B. Selbständige, Arbeitnehmer, Sozialhilfehaushalte etc.) widerspiegeln vermag. Hinzu kommt, daß Armutsforschung nur dann einen handlungsleitenden Charakter haben kann, wenn sie in der Lage ist, Risikogruppen zu identifizieren, also z.B. Arbeitslose, Arbeitnehmer mit großen Familien, Alleinerziehende und deren Kinder, Rentnerinnen, Jugendliche etc. Diese Aggregationen werden von der laufenden amtlichen Statistik nicht geliefert.

Ein weiteres Problem der Armutsforschung besteht darin, daß der Vergleich unterschiedlicher Haushaltseinkommen die Personenanzahl innerhalb der Haushalte (Haushaltsgröße) nicht ohne weiteres vernachlässigen darf. Einen Einpersonenhaushalt mit 3.000 DM verfügbarem Einkommen wird man nicht als arm bezeichnen wollen.

Umfaßt der Haushalt allerdings 3 bis 4 Personen, so können bereits die Mietbelastungen zu Armutsverhältnissen führen. Der exakte Vergleich von Haushaltseinkommen wird daher in der Armutsforschung an der Größe des verfügbaren Einkommens je Verbrauchereinheit festgemacht, wobei nach Lebensalter unterschiedliche Verbrauchsniveaus berücksichtigt werden. Höchstens ein erwachsenes Haushaltsmitglied wird mit einem Verbrauchsfaktor von 1 (= 100 vH) berücksichtigt. Für jedes weitere Haushaltsmitglied ab 14 Jahren wird ein Verbrauchsfaktor von 0,7 (=70 vH), für Kinder unter 14 Jahren ein Verbrauchsfaktor von 0,5 (=50 vH) angenommen. Ein Haushalt mit 2 Erwachsenen und einem Kind unter 14 Jahren (Verbrauchsfaktor: $1,0 + 0,7 + 0,5 = 2,2$) hat also bei einem verfügbaren Monatseinkommen von 3.000 DM ein Einkommen je Verbrauchereinheit von rund 1.363 DM ($=3.000/2,2$). Mit diesem Verfahren wird versucht, den Einkommensvergleich um zwei verzerrende Einflüsse zu bereinigen. Zum ersten wird berücksichtigt, daß größere Haushalte je Haushaltsmitglied gesehen einen geringeren Unterhaltsbedarf haben, da sie die sogenannten „economies of scale“ nutzen können (gemeinsame Nutzung von Haushaltsgeräten, Mengenrabatte beim Einkauf, geringere Mietkosten je Kopf im Vergleich zu kleinen Haushalten etc.). Zum zweiten wird der Tatsache Rechnung getragen, daß jüngere Haushaltsmitglieder in der Regel ein geringeres Verbrauchsniveau haben, das sich als Prozentsatz des Erwachsenenbedarfs ausdrücken läßt. Mit Hilfe dieser Verbrauchsfaktoren bzw. sogenannten Äquivalenzziffern läßt sich das verfügbare Einkommen je Verbrauchereinheit bzw. das sogenannte Netto-Äquivalenzeinkommen für jeden beliebig großen und altersmäßig beliebig zusammengesetzten Haushalt berechnen. Dies ist der methodisch exakteste Einkommensvergleich, den man zwischen Haushalten vornehmen kann. Die Kritik am Äquivalenzeinkommensverfahren bezieht sich weniger auf die Methode selbst als auf die Festlegung der Äquivalenzziffern bzw. die Interpretation der Ergebnisse (vgl. Faik 1997). Das Äquivalenzeinkommen vernachlässigt insbesondere bei großen Haushalten mit hohen Einkünften „qualitative Aspekte“ bzw. täuscht über disponible Gelder hinweg. Im Mittel der Jahre 1984 bis 1993 etwa lag das verfügbare Einkommen jedes Haushaltsmitglieds in Selbständi-

Schaubild 1: Verfügbares Einkommen je Verbrauchereinheit in Prozent des durchschnittlichen Verbrauchereinkommens (=100) in westdeutschen Privathaushalten (1972-93)*



Quelle: Stat. Bundesamt, Verfügbares Einkommen, Zahl der Haushalte und Haushaltsmitglieder nach Haushaltsgruppen, Wiesbaden 1994

genhaushalten rund 30.450 DM/Jahr höher als im Durchschnitt der Arbeiterhaushalte. Eine entsprechende Kapitalanlage mit einer Laufzeit über 18 Jahre und einer sechsprozentigen Verzinsung führt zu einer Geldvermögensakkumulation in Höhe von rund 1 Million DM und könnte damit jedem Zögling des durchschnittlichen Selbständigenhaushalts mit der Volljährigkeit auch den Millionärsstatus garantie-

ren. Es ist eben nicht nur ein quantitativer Unterschied bzw. ein Äquivalenzziffernproblem, ob auf ein Baby als Haushaltsmitglied ein Monatseinkommen von rund 1.600 DM (1991, Arbeiterhaushalt) oder von rund 5.000 DM (1991, Selbständigenhaushalt) entfällt.

Obschon die personelle Verteilung von den dominanten Verteilungstheorien und den amtlichen Jahresstatistiken vernachlässigt wird, kann die langfristige Entwicklung der verfügbaren Einkommen durch Kombination von empirischen Erhebungen und Modellrechnungen nachvollzogen werden. Eine sehr anschauliche Darstellung leistet das Konzept der relativen Wohlstands- bzw. Einkommenspositionen. Hierbei werden die unterschiedlichen Durchschnittseinkommen in den verschiedenen Haushaltskategorien als Prozentsätze des durchschnittlichen Einkommens aller privaten Haushalte angegeben. Als Indikator für das Haushaltseinkommen kann der oben skizzierte Maßstab des nach Verbrauchsniveau gewichteten, verfügbaren Pro-Kopf-Einkommens (Nettoäquivalenzeinkommen) gewählt werden, so daß ein methodisch kaum zu beanstandendes Bild der personellen Verteilung und ihrer Entwicklung entsteht (vgl. Schaubild 1).

Man erkennt deutlich, daß fast alle Haushaltsgruppen zwischen 1980 und 1994 eine Stagnation bzw. sogar ein Sinken ihrer relativen Einkommensposition zu verzeichnen hatten. Die einzige Gruppe, die sich von diesem „gesamtwirtschaftlichen“ Trend absetzen konnte, sind die Selbständigen außerhalb der Landwirtschaft. Ihr durchschnittliches, bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen stieg von 1982 bis Anfang der 90er Jahre vom knapp Eineinhalbfachen auf mehr als das Zweieinhalbfache des Durchschnitts an. Zudem ist erkennbar, daß das Pro-Kopf-Einkommen in Sozialhilfehaushalten Anfang der 70er Jahre bei einem Niveau von rund 53 bis 54 vH des Durchschnitts lag. Das Unterschreiten der 50-Prozentgrenze (1978) mündete in den 80er Jahren in einen nahezu kontinuierlichen Abwärtstrend, der 1990 mit 45 vH seinen vorläufigen Tiefpunkt erreichte. Sozialhilfeempfängerhaushalte müssen der Armutsregel zufolge also nicht nur als arm klassifiziert werden, sondern sie sind in den 80er Jahren an ihrer relativen Einkommensposition gemessen auch immer ärmer geworden.

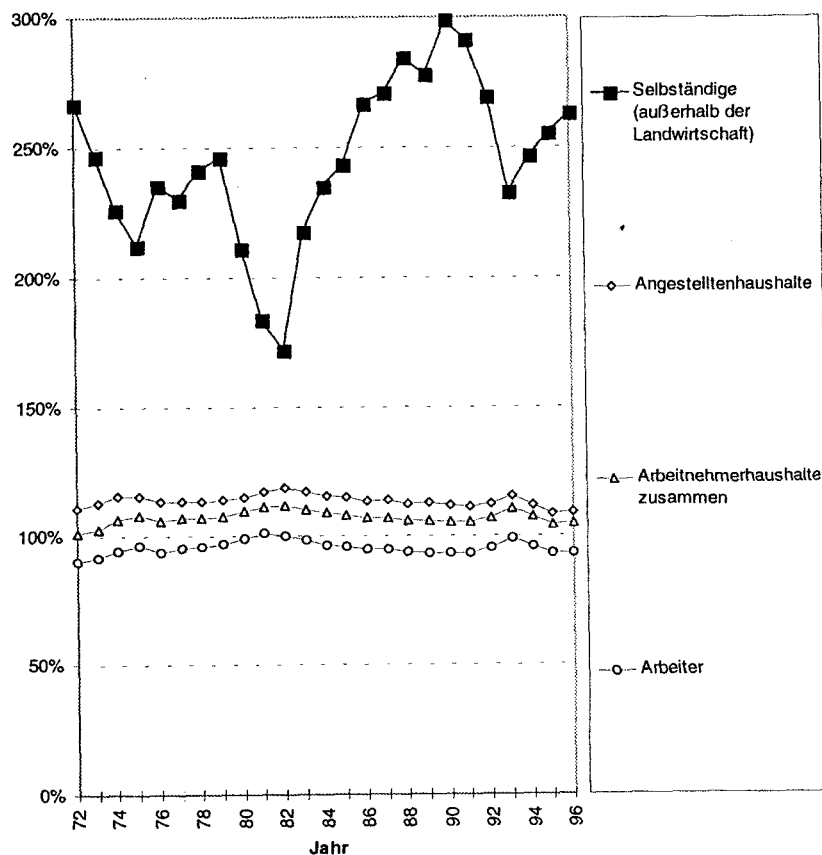
Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat 1995

eine gleichartig angelegte Studie zur Entwicklung der relativen Einkommenspositionen vorgelegt, welche die obigen Ergebnisse weitgehend bestätigt. Lediglich für die Haushaltsgruppe der Selbständigen außerhalb der Landwirtschaft werden deutlich andere Ergebnisse festgestellt (vgl. Bedau 1995). Während die amtliche Statistik für das Jahr 1982 den historischen Tiefstand der Selbständigeneinkommen mit dem 1,4-fachen des Durchschnitts berechnet, weist das DIW mit dem 1,8-fachen des Durchschnitts einen wesentlich deutlicheren Abstand aus. Vergleicht man die Selbständigeneinkommen nach DIW-Berechnung mit den amtlichen „Modellrechnungen“ für den Zeitraum 1990 bis 1993, kommt man zu noch deutlicheren Diskrepanzen: Während das Statistische Bundesamt bei den verfügbaren Einkommen der Selbständigen einen Abwärtstrend vom Zweieinhalbfachen des Durchschnitts auf das Zweifache registriert, weist die DIW-Untersuchung einen – bis auf das Jahr 1992 – kontinuierlichen Aufwärtstrend mit Werten zwischen knapp 2,5 und 2,7 aus. Derartige Disparitäten zwischen den beiden Rechnungen sind bei den anderen Haushaltsgruppen nicht vorzufinden. Offensichtlich sind von den Schwierigkeiten der Erfassung bzw. Modellberechnung der verfügbaren Einkommen im wesentlichen nur die Selbständigenhaushalte „betroffen“.

Betrachtet man die verfügbaren Haushaltseinkommen ohne Gewichtung nach Haushaltszusammensetzung und Altersstruktur, so zeigt sich eine noch deutlichere Öffnung der Einkommensschere zwischen Selbständigenhaushalten und anderen Haushaltskategorien. Die ungewichtete Darstellung erlaubt auch eine einfache Fortschreibung der verfügbaren Einkommen über die jüngsten, amtlichen Daten des Jahres 1993 hinaus. Die Abschätzung des Entwicklungstrends kann vorgenommen werden, indem die Selbständigeneinkommen mit der Zuwachsrate des Nettobetrages entnommener Gewinne und der Vermögenseinkommen der privaten Haushalte oder, in der bevorzugten Praxis des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI), mit der Zuwachsrate des Nettoeinkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen hochgerechnet werden. Die Arbeitnehmereinkommen können mit der Zuwachsrate der Nettolohn- und -gehaltssumme fortgeschrieben werden. Derartige Schätzverfahren erlauben zumindest eine sichere

Abschätzung des Entwicklungstrends. Die Hochrechnung auf der Grundlage der amtlichen Daten (Stat. Bundesamt, 1994) zeigt, daß die Einkommensposition der Arbeitnehmerhaushalte auf die 100-Prozentmarke zuläuft, d.h. auf den allgemeinen Einkommensdurch-

Schaubild 2: Verfügbares Einkommen in westdeutschen Privathaushalten in Prozent des Durchschnittseinkommens aller Privathaushalte (1972-96)*



* Eig. Berechnungen und Darstellung. Daten nach: Stat. Bundesamt, Verfügbares Einkommen, Zahl der Haushalte und Haushaltsmitglieder nach Haushaltgruppen, Wiesbaden 1994; Verfügbares Selbständigeneinkommen hochgerechnet mit den Zuwachsraten der Nettoeinkommen aus entnommenen Gewinnen und Vermögen; Verfügbares Einkommen von Arbeitnehmerhaushalten hochgerechnet mit den Zuwachsraten der Nettolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten.

schnitt aller Privathaushalte sinkt. Die Arbeitnehmerhaushalte haben allein in den wenigen Jahren seit 1993 rund 6 Prozentpunkte ihrer Wohlfahrtsposition verloren, während die Selbständigenhaushalte sich um 30 Prozentpunkte verbessern konnten (vgl. Schaubild 2).

Nach Angaben des WSI ist die relative Einkommensposition der Arbeitnehmerhaushalte 1995 sogar erstmals unter die 100-Prozentmarke, d.h. den Einkommensdurchschnitt aller Haushalte gefallen. Beamten- und Angestelltenhaushalte verloren allein im Zeitraum zwischen 1993 und 1996 rund 10, Arbeitnehmerhaushalte 8 Prozentpunkte ihrer am verfügbaren Einkommen gemessenen Wohlfahrtsposition. Während Beamtenhaushalte 1996 noch rund 120 vH des durchschnittlich verfügbaren Einkommens erhielten, liegen Angestelltenhaushalte nur noch knapp über der 100-Prozentlinie, obschon in der Gruppe der Angestelltenhaushalte abhängig beschäftigte Manager mit weit überdurchschnittlichem Einkommen geführt werden. Das verfügbare Einkommen von Arbeiterhaushalten ist im angegebenen Zeitraum von 94,7 vH des Durchschnittseinkommens auf 86,7 vH gesunken (vgl. Schäfer 1997, S. 679f.).

Die Verteilungsberichte des WSI bevorzugten in jüngerer Zeit die ungewichtete Einkommensdarstellung, insbesondere weil der Vergleich der Haushaltsnettoeinkommen mit dem Durchschnittsnettoeinkommen eine bessere Darstellung der Umverteilungseffekte erlaubt, da Steuern und Abgaben am Einkommen orientiert sind und nur ein geringer Teil der Sekundärverteilung (Kindergeld) von der Haushaltgröße abhängt. Die ungewichtete Rechnung des WSI zeigt einen noch dramatischeren Aufwärtstrend der Selbständigeneinkommen vom rund 2,3-fachen des Durchschnitts Anfang der 80er Jahre auf das rund 3,5-fache im Jahre 1995. Alle anderen Haushaltstypen verzeichnen auch in der Rechnung des WSI bei der Entwicklung der ungewichteten Einkommensposition eine Stagnation bzw. ein Sinken ihrer Wohlfahrtsposition (vgl. Schäfer 1997, S. 678ff.). Die quantitativen Unterschiede in den Rechnungen lassen sich nicht auf abweichende Hochrechnungsverfahren zurückführen, sondern sind in der Tatsache begründet, daß Untersuchungen zur Entwicklung verfügbarer Einkommen auf unterschiedliche Datenquellen zurückgreifen können. Da dies jedoch an den Trendaussagen nichts zu ändern

vermag, wird die Tatsache, daß es ein dramatisches Auseinanderlaufen von Selbständigeneinkommen und übrigen Haushaltseinkommen gibt, um so mehr bestätigt.

Die Öffnung der Einkommensschere auf der Ebene der verfügbaren Einkommen spiegelt den Trend der ungleichen Steuer- und Abgabenlastverteilung wider: steigende Belastung der Arbeitseinkommen und Entlastung bei Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen. Der Anteil des Netto- am Bruttoeinkommen (Nettoquote) bei den Arbeitseinkommen lag 1980 bei 58,6 vH und ist bis 1997 kontinuierlich auf 51,4 vH und damit den tiefsten Stand seit den sechziger Jahren gefallen. Die Nettoquote der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen ist dagegen im selben Zeitraum von 77,9 vH nahezu stetig auf 91,8 vH und damit einen historischen Höchststand gestiegen.

Bekannterweise sind nominale Steuersätze aufgrund der vielfältigen Steuergestaltungsmöglichkeiten nicht geeignet, die tatsächliche Umverteilungsbelastung der Haushalte abzubilden. Hierzu muß letztlich die Differenz zwischen Haushaltsbruttoeinkommen und verfügbarem Einkommen des Haushalts ermittelt werden, z.B. als Prozentsatz des Bruttoeinkommens. Diese sogenannte Umverteilungsquote der Haushalte betrug 1980 bei den Selbständigen rund 30,8 vH, d.h. nahezu ein Drittel des Bruttoeinkommens wurde für öffentliche Zwecke abgeführt. 1996 lag die Umverteilungsbelastung der Selbständigen bei nur noch 17,4 vH, während sie bei Arbeitnehmerhaushalten von rund 23 vH (1980) auf über 30 vH (1996) gestiegen ist (vgl. Schäfer 1997, S. 679f.).

3.2 Mehr Armut

Die Diskussion über Art und Bestimmungsfaktoren sozialen Fortschritts wurde und wird in den Wirtschaftswissenschaften ebenso kontinuierlich wie kontrovers geführt. Wenn man so will, scheidet sich der Geist der Ökonomen an dieser Frage seit Generationen. Auf

der einen Seite wird behauptet, nur wirtschaftliches Wachstum sei wirksame Armutsbekämpfung bzw. Wachstum stelle an sich eine Form des sozialen Fortschritts dar, der auch den wirtschaftlich Schwächeren zugute käme. Die entsprechenden Verteilungswirkungen des Wachstums werden bescheiden, aber optimistisch mit dem „Pferdeäpfeltheorem“ skizziert: Wenn die Pferde gut gemästet sind, dann fallen auch genügend Pferdeäpfel ab, an denen sich die Spatzen nähren können. Auf der anderen Seite gibt es, soweit man die Diskussion der Sozialen Frage dogmengeschichtlich zurückverfolgen kann, die Erkenntnis, daß wirtschaftliches Wachstum nicht im Selbstlauf Armutserscheinungen beseitigt, – und dementsprechend die Forderung nach systematischer Sozialpolitik. Schwächere Wachstumsraten oder sogar ein Ende des Wachstums, so die einen, bedeuteten, daß das wirtschaftsbelastende Übel Sozialstaat zurückzuschrauben sei, weil man dann wieder zu mehr Wachstum käme. Die anderen betonten, daß gerade in stagnierenden oder sogar schrumpfenden Volkswirtschaften eine Beibehaltung und Ausdehnung sozialpolitischer Grundsätze gefordert sei. Die alte dogmengeschichtliche Frage „Wachstum oder Sozialpolitik?“ stellt sich jedoch möglicherweise als falsch gestellt dar, bzw. die Situation ist noch konfliktreicher, als üblicherweise angenommen wird. Auch in ausgeprägteren Wachstumsphasen läßt sich eine deutliche Tendenz zur weiteren Einkommensspaltung nachweisen, d.h. selbst in Konjunkturaufschwüngen, die angeblich für alle von Vorteil sind, kommt es zu mehr Armut und mehr Reichtum.

Als ein Beispiel für diese These sei der letzte abgeschlossene Konjunkturaufschwung von 1983 bis 1986 angeführt, der 25 vH mehr Sozialhilfeempfänger und 25 vH mehr Besserverdienende (über 100.000 DM deklariertes Einkommen) hervorbrachte. Wachstum ist kein Garant für soziale Gerechtigkeit.

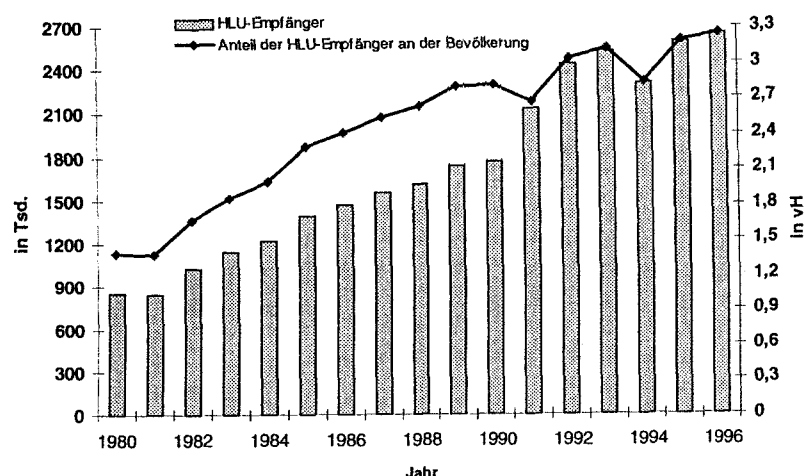
Sozialhilfeentwicklung nach amtlichen Daten

In der Sozialhilfestatistik werden die verschiedenen Arten der Sozialhilfe erfaßt. Neben der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) gibt es die Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) wie z.B. die Hil-

fe zur Pflege, Hilfe für werdende Mütter, Eingliederungshilfe u.a. In der Öffentlichkeit werden unter Sozialhilfeempfängern typischerweise diejenigen verstanden, die HLU beziehen und außerhalb von Einrichtungen leben, obwohl ein kleiner Teil der HLU-Empfänger innerhalb von Pflege- und Betreuungseinrichtungen lebt. In der Erfassung dieser Sozialhilfeempfänger im engeren Sinne hat es im Jahr 1993 eine wichtige Änderung gegeben, die die Erstellung von Zeitreihen erschwert: Der Sozialhilfebezug von geduldeten Ausländern und Asylbewerbern wurde mit dem Asylbewerberhilfegesetz 1993 aus der Sozialhilfestatistik herausgenommen.

Die Gesamtzahl der Sozialhilfeempfänger im engeren Sinne, d.h. der Bezieher von HLU außerhalb von Einrichtungen, ist von 0,9 Millionen Personen im Jahre 1980 auf 2,7 Millionen Personen (in etwa 1,3 Millionen Haushalten) in 1996 gestiegen. Der im Schau-

Schaubild 3: Anzahl der Empfänger von HLU (außerhalb von Einrichtungen) in absoluten Zahlen und in Relation zur Bevölkerungszahl*



* Quelle: Statistisches Bundesamt; ab 1991 gesamtdeutsche Daten; eigene Darstellung; ab 1994 statistische Entlastung durch Asylbewerberhilfegesetz: Asylbewerber und „geduldete“ Ausländer werden nicht mehr in der Sozialhilfestatistik geführt; 1996 geschätzt

bild erkennbare Rückgang der Sozialhilfeempfänger im Jahr 1994 ist alleine auf die erwähnte Herausnahme von Asylbewerbern und geduldeten Ausländern aus der Statistik zurückzuführen. Ab 1995 befinden sich die Zahlen wieder im Aufwärtstrend. Damit lebten 1996 3,3 vH der Bevölkerung in Deutschland von Sozialhilfe. Im Vergleich zu 1980 (1,5 vH der Bevölkerung) stellt dies einen Anstieg um 120 vH dar.

Ein Einwand gegen die oben skizzierte Entwicklung wäre, daß insbesondere die starke Zunahme der Sozialhilfeempfängerzahlen seit Anfang der 90er Jahre mit der deutsch-deutschen Vereinigung zu begründen sei. Demzufolge wäre es unzulässig, ab 1991 mit gesamtdeutschen Datenreihen zu operieren, da damit die Armutsentwicklung durch ein historisches Ereignis mit besonders schwierigen ökonomischen Umstellungen in unzulässiger Weise betont werde.

Allerdings zeigt eine differenzierte Betrachtung nach Ost- und Westdeutschland kein besseres Bild. 1996 lebten im früheren Bundesgebiet 2,4 Millionen Menschen von HLU. Der Anteil der HLU-Empfänger an der westdeutschen Bevölkerung hat sich von rund 1,4 vH in 1980 auf 3,6 vH in 1996 mehr als verdoppelt. In den neuen Ländern sind 0,3 Millionen Menschen als HLU-Empfänger ausgewiesen, d.h. es wird ein Bevölkerungsanteil von rund 1,9 vH in der Statistik registriert.

Während westdeutsche Frauen Anfang der 60er Jahre noch eine rund doppelt so hohe Sozialhilfeempfängerquote gegenüber Männern aufwiesen, nämlich 1,7 vH gegenüber 0,9 vH, ist heute das Risiko, auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen zu sein, für Männer und Frauen nahezu gleich hoch.

Schlüsselt man die Sozialhilfeempfänger nach Altersgruppen auf, so ergibt sich auch ein Zweifel an der Gewichtigkeit der immer wieder vorgebrachten Behauptung, Armut sei selbstverschuldet: Zum 31.12.1995 waren von den HLU-Beziehern rund 17,5 vH Personen unter 7 Jahren und 15,7 vH Personen zwischen 7 und 15 Jahren; also ein Drittel aller HLU-Empfänger sind also Kinder.

Zusätzlich zur HLU wird in bestimmten Fällen auch Hilfe in besonderen Lebenslagen gewährt. Auch hier steigen die Zahlen seit den 80er Jahren kontinuierlich an. Wies die Statistik im Jahr 1980

noch 1,1 Millionen Fälle aus, so waren dies im Jahr 1993 bereits 1,9 Millionen Fälle. (Neuere Daten fehlen aufgrund der lückenhaften Erhebung in einigen Bundesländern.)

Verdeckte Armut

In der Armutsforschung wird die verdeckte Armut mit rund 50 bis 100 vH der Sozialhilfeempfängerzahl beziffert. Auf zwei Sozialhilfeempfänger kämen also ein bis zwei Personen, die aus Scham, Unkenntnis oder der Furcht, ihre Kinder würden herangezogen, berechnete Sozialhilfeansprüche nicht geltend machen. Diese Personen tauchen in der Sozialhilfestatistik dementsprechend nicht auf. Das sozioökonomische Einkommenspanel des DIW (SOEP), das jährlich rund 4.600 westdeutsche und ca. 2.200 ostdeutsche Haushalte befragt, liefert jedoch eine Erfassung bzw. Schätzung der gesamtgesellschaftlichen Armutsverhältnisse, also auch der verdeckten Armut.

Tabelle 1: Armutsquoten 1985 und 1995

(Bezugsgröße: Durchschnittseinkommen in Westdeutschland)

	1985 West- deutschland	1995 Deutschland		
		Insgesamt	Westdeutschland	Ostdeutschland
40 vH-Schwelle	5,0	5,9	6,0	5,3
50 vH-Schwelle	11,9	12,5	12,8	11,6

Quelle: DIW-Wochenbericht 50/96, S. 871

Wie Tabelle 1 veranschaulicht, ist die Armutspopulation mit rund 12 vH der Bevölkerung anzusetzen, also dem Doppelten der Sozialhilfeempfängerquote. Mehr als 20 vH der Bevölkerung liegen nach den SOEP-Daten unterhalb der 60 vH-Schwelle, befinden sich also in sogenannter milder Armut. Die Betroffenheit von milder Armut macht nach anderen Untersuchungen weit mehr als das Doppelte der geläufigen Armutsquote an der 50 vH-Linie aus, d.h. der Niedrigeinkommens-

bereich oberhalb der 50-Prozentgrenze ist relativ dicht besetzt. Da dieser Personenkreis zumindest als stark armutsgefährdet betrachtet werden kann, bedeutet eine ausschließliche Bezugnahme auf die 50-Prozentgrenze eine tendenzielle Verharmlosung des Armutsproblems.

Der Verteilungsvergleich zwischen alten und neuen Bundesländern wird von der Antwort auf eine grundlegende Frage beeinflusst: „Sind wir schon eine einzige vereinigte Gesellschaft, oder kann man noch mit guten Gründen von zwei Teilgesellschaften in Ost und West ausgehen?“ (Hauser 1997, S. 64f.) Von der Antwort auf diese Frage hängt es ab, ob man bei Verteilungsanalysen auf einen gesamtdeutschen Einkommensdurchschnitt abstellt und entsprechende Armutsquoten ableitet oder die Durchschnitte der jeweiligen Teilgesellschaften zugrundelegt. Das DIW hat sich in der oben gezeigten Analyse dazu entschlossen, den westdeutschen Durchschnitt zur Basis zu machen, da sich die ostdeutschen Bürger, entsprechenden Befragungen zufolge, an diesem orientieren. Alternative Rechnungen, die auf der Grundlage der Einkommensdurchschnitte der jeweiligen Teilgesellschaften operieren, kommen zu den in Tabelle 2 dargestellten Armutsquoten.

Tabelle 2: Armutsquoten nach alternativen Armutsgrenzen

(Bezugsgröße: Durchschnittseinkommen im jeweiligen Landesteil)

Landesteil	Armutsgrenze	1990	1995
Westdeutschland	40 vH	4,2	5,7
	50 vH	10,6	11,9
	60 vH	18,9	21,6
Ostdeutschland	40 vH	0,9	2,6
	50 vH	3,7	8,0
	60 vH	10,7	13,6

Quelle: Becker, I., Hauser, R. (1997), S. 72

Für Westdeutschland wird ersichtlich, daß sich die Armutsquote beim Übergang an den jeweiligen Armutsgrenzen wie folgt entwikk-

kelt: Unterhalb der 40-Prozentgrenze leben etwa 5 vH, unterhalb der 50-Prozentgrenze etwa 10 vH und unterhalb der 60-Prozentgrenze etwa 20 vH der Bevölkerung. Die Daten zeigen unabhängig von der jeweiligen Armutsgrenze, daß die ostdeutsche Armut 1990 weit unter der westdeutschen lag, um dann insbesondere an der 40- bzw. 50-Prozentgrenze bis 1995 rasant zu wachsen. Allerdings ist das westdeutsche Maß der relativen Armut (noch) nicht erreicht, was vor allem damit zu begründen sein dürfte, daß gerade bedarfsorientierte Sozialleistungen westdeutschen Niveaus auf den Osten übertragen wurden, während der Einkommensdurchschnitt nach wie vor hinter dem westdeutschen rangiert.

Das überraschende Ergebnis, daß ostdeutsche Armutsquoten unabhängig vom zugrundegelegten Einkommensdurchschnitt, also auch auf der Basis des durchschnittlichen Einkommens im Westen, niedriger sein sollen als die entsprechenden Quoten in Westdeutschland, hat unseres Wissens in der Armutsforschung noch keine abschließende Klärung gefunden. Eine Erklärung wäre die Tatsache, daß die ostdeutschen Arbeitnehmer und insbesondere Arbeitnehmerinnen vor bzw. im Ruhestand die vom westdeutschen Rentenrecht für den Bezug der „Eckrente“ geforderten 45 Jahre Erwerbsbiographie eher nachweisen können als die durchschnittlichen RuheständlerInnen im Westen. Dies deutet darauf hin, daß in den neuen Bundesländern die Altersarmutsquoten unter den westdeutschen liegen. Dies bedeutet dann aber auch, daß die Armutsquoten für Ostdeutschland vermutlich wesentlich höher liegen, wenn man nur die Erwerbsbevölkerung berücksichtigt.

3.3 Mehr Reichtum

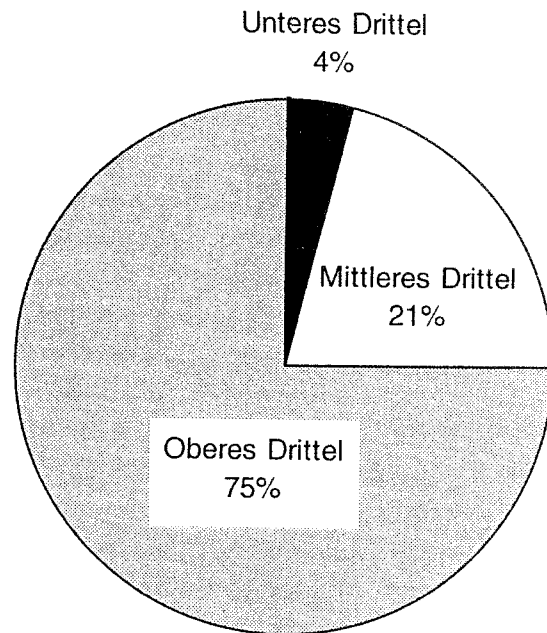
Ein pragmatischer Reichtumsbegriff wurde von Huster geprägt. Demnach ist reich, wer über mehr als das Doppelte des Durchschnittseinkommens verfügt, wobei in ähnlicher Weise nach Haushaltsgößen gewichtet werden kann. Legt man diesen Begriff zugrunde, so las-

sen die Einkommensteuerstatistik wie auch die SOEP-Daten vermuten, daß die Anzahl reicher Haushalte sich in den 80er Jahren in etwa verdoppelt hat, nämlich von knapp einer Million auf knapp zwei. Die Verteilungsentwicklung seit Beginn der 80er Jahre läßt sich also in einer Formel zusammenfassen: mehr Arme *und* mehr Reiche.

Ein zweiter Blick auf die Entwicklung der letzten 15 Jahre zeigt, daß zwischen 1980 und 1995 die gesamte westdeutsche Produktion preisbereinigt und pro Kopf der Bevölkerung, also vom Baby bis zum Greis, um rund 25 vH gestiegen ist. Wenn nun gleichzeitig deutlich ansteigende Armutstendenzen registriert werden, so muß sich die Verteilung der Güter bzw. Einkommen von unten nach oben konzentriert haben. Das obere Drittel der westdeutschen Bevölkerung verfügt nach amtlicher Statistik (EVS) über rund 56 vH des verfügbaren Einkommens, auf das untere Drittel entfallen knapp 17 vH, d.h. die oberen 33 vH der Haushalte haben im Vergleich zu den unteren 33 vH mehr als das dreifache an verfügbarem Einkommen. Das mag man noch, wie es die neoklassische Verteilungstheorie tut, mit natürlichen Leistungsunterschieden begründen wollen, aber die spezifischen Möglichkeiten, ein hohes Einkommen mittels Geldvermögenseinsatz langfristig zu potenzieren, führen auf Dauer zu deutlichen Spaltungen in einen vermögensreichen und einen vermögensarmen Bevölkerungsteil. Die Geldvermögensverteilung laut EVS weist für das obere Drittel der westdeutschen Privathaushalte rund 75 vH des gesamten privaten Geldvermögens aus, während auf das untere Drittel knapp 4 vH entfallen (vgl. Schaubild 4). Das heißt, die Relation 17 zu 56 beim Einkommen verschärft sich beim Geldvermögen auf 4 zu 75, also vom rund Dreifachen auf das knapp Zwanzigfache – wie gesagt, ohne die mit der EVS nicht erfaßbaren Spitzeneinkommen bzw. -vermögen.

Ein vom WSI unternommener Versuch, für Gesamtdeutschland entsprechende Schätzkorrekturen vorzunehmen, führt zu dem Ergebnis, daß sich rund 75 vH des Geldvermögens allein auf das obere Fünftel der Privathaushalte konzentrieren, wobei allein die obersten 5 vH mehr als 40 vH des Geldvermögens auf sich vereinigen, d.h. rund 10 vH mehr, als von der EVS ausgewiesen werden (vgl. Schäfer 1996, S. 610). Der gesamte Immobilienbesitz konzentriert sich

Schaubild 4: Geldvermögensverteilung unter westdeutschen Privathaushalten



* Quelle: DIW, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

laut EVS auf die Hälfte der Bevölkerung, wobei 15 vH der Immobilienbesitzer über rund 60 vH der Einheitswerte verfügen. Obschon diese Ergebnisse aus stichprobenbasierten Erhebungen folgen, bleibt das Ergebnis plausibel: Gesamtwirtschaftliche Verteilungsdisparitäten des laufenden Einkommens potenzieren sich beim Vermögen um ein Vielfaches. Der Rechtfertigung solcher Verhältnisse an Hand des Theorems der natürlichen Leistungsunterschiede können Untersuchungen entgegengehalten werden, die zu dem Ergebnis kommen, daß physische und psychische Fähigkeiten der Individuen eine Gleichverteilung um einen Mittelwert aufweisen, also deutliche Links- oder Rechtsverschiebungen der personellen Einkommensverteilung nur schwerlich allein mit individuellen Leistungsunterschieden erklärt werden können, sondern hier auch Einflüsse „außerhalb“ des Individuums wirksam sein müssen.

Im übrigen mag der Hinweis gerechtfertigt sein, daß das im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt hohe Einkommens- und Versorgungsniveau am Ende des 20. Jahrhunderts nicht nur dem aktuellen Leistungsvermögen heute lebender Wirtschaftssubjekte entspringt, sondern auf einer jahrzehnte- und jahrhundertelangen technologischen Entwicklung fußt. Die Entwicklung eines hohen Niveaus laufender Produktions- und Einkommensentstehung ist, so gesehen, erst auf Grund einer weit zurückreichenden Generationenleistung möglich und keinesfalls ausschließlich heutigen Individuen zurechenbar, obschon diese in den entsprechenden Konsumtionsgenuß kommen (können). Auch in wirtschaftlicher Hinsicht läßt sich von der „Gnade der späten Geburt“ sprechen.

4. Steuer- und Finanzpolitik – Gewinnpflege statt Beschäftigungsförderung

4.1 Staatliche Reichtumspflege zu Lasten nachhaltiger Entwicklung

Die Finanzpolitik der Bundesregierung hat auch im letzten Jahr ihren Kurs der Angebotsorientierung intensiviert. Sie wird dabei von dem Ziel angeleitet, den öffentlichen Sektor der einzelwirtschaftlich ausgerichteten Marktlogik unterzuordnen. Die Ergebnisse dieser Politik lassen sich wie folgt zusammenfassen: Während vor allem mit den Instrumenten der Steuerpolitik die Nettogewinne der Unternehmen und Bezieher hoher Einkommen entlastet werden, verschärft die Kürzungspolitik, die sich auf die Sozialausgaben konzentriert, die Wachstums- und Beschäftigungskrise. Politik, die auszieht, die staatliche Neuverschuldung nachhaltig zu reduzieren, sieht sich am Ende nicht in der Lage, dieses Ziel zu erreichen.

Aus der Sicht der Bundesregierung zählt die weiter abgeschmolzene Steuerbelastung der Unternehmen und Vermögenden zur Erfolgsbilanz. Die Gewinnsteuern haben mittlerweile einen Tiefstand erreicht. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt ist in den neunziger Jahren von 6 vH auf 4 vH zurückgegangen. Seit 1997 wurde die Vermögensteuer für private Haushalte und Unternehmen abgeschafft. Die geplante Kompensation über die Erhöhung der Erbschaft- und Schenkungsteuer ist kaum der Rede wert. Ab 1998 wird nun auch in Westdeutschland die Gewerbesteuer nicht mehr erhoben. Hinzugekommen sind eine Vielzahl von Steuerrechtsänderungen zugunsten der Unternehmen.

Die Bundesregierung zählt auch den Rückgang der auf den jeweils Betroffenen entfallenden sozialen Leistungen als Erfolg. Dabei steht der fiskalische Zweck, Ausgaben einzusparen, nicht einmal im Vordergrund. Vielmehr dient diese soziale Schrumpfpolitik dem

ordnungspolitischen Ziel, existentiellen Druck zur Annahme billigerer Jobs wirksam werden zu lassen: Wer arbeitslos ist und weniger soziale Absicherung erhält – so die neoliberale Devise –, sieht sich eher gezwungen, einen Billigjob anzunehmen. Die Tatsache, daß zwischen 1992 und 1997 der Anteil sozialer Leistungen am Bruttoinlandsprodukt von 24 vH auf knapp 26 vH gestiegen ist, steht zu dieser Aussage nur scheinbar im Widerspruch. Die Ausweitung der gesamten Sozialleistungsquote ist maßgeblich auf die gestiegene Zahl derjenigen, die auf Sozialtransfers angewiesen sind, zurückzuführen. Beispielsweise hat die Zahl der Arbeitslosen, Sozialhilfeempfänger und Rentner deutlich zugenommen. Die Ausweitung der Sozialleistungsquote geht also mit Kürzungen pro Transferbezieher einher.

Zur neoklassischen Finanzpolitik gehört die Reduzierung der öffentlichen Neuverschuldung. Anstatt deren gesamtwirtschaftlich positive Funktionen hervorzuheben, wird zu diesem Finanzierungsinstrument behauptet, es würde privatwirtschaftliche Investitionen verdrängen. Gemessen an der eigenen Zielsetzung konnte die Bundesregierung kaum Erfolge beim Abbau der Neuverschuldung verzeichnen. Nur um den Preis der Belastung der Binnennachfrage ist es gelungen, das Staatsdefizit gemessen am Bruttoinlandsprodukt 1997 auf 3,0 vH zu reduzieren. Diese Maastricht-Hysterie hat Arbeitsplätze gekostet. Mittlerweile nimmt jedoch die Einsicht zu, daß die beiden Fiskalkriterien Neuverschuldung (maximal 3 vH) bzw. Schuldenstand (maximal 60 vH) gegenüber dem Bruttoinlandsprodukt selbst bezogen auf das Ziel Geldwertstabilität des EURO unsinnig sind. So ist beispielsweise parallel zur vergleichsweise höheren Neuverschuldungsquote in Deutschland die Inflationsrate auf unter 2 vH zurückgegangen. Wird die Qualitätsverbesserung der erfaßten Produkte berücksichtigt, so kann durchaus von einer deflationären Entwicklung der DM gesprochen werden. Katastrophal sind die Folgen dieser Finanzpolitik, die die Staatsausgaben zugunsten der Maastricht-Kriterien reduzierte. Nicht nur in Deutschland, sondern in nahezu allen Ländern der EU hat die Schuldendeckelung à la Maastricht die gesamtwirtschaftliche Entwicklung belastet. Durch Kürzungen staatlicher Ausgaben vor allem im Sozialbereich sowie

bei öffentlichen Investitionen ist die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zurückgeschraubt worden und sind als Folge Produktion sowie Beschäftigung gesunken. So überrascht es nicht, daß am Ende infolge dieser prozyklischen Politik die Neuverschuldung nicht nachhaltig zurückgeführt werden konnte, weil die Steuereinnahmen geringer ausgefallen sind. Die Angebotsdoktrin vermag diese gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen nicht zu erkennen. Jedenfalls steht fest, daß mit dieser restriktiven Finanzpolitik – durch eine knappe Geldversorgung der Deutschen Bundesbank verstärkt – ökonomische Produktions- und Beschäftigungschancen verspielt worden sind. Der durch die Bundesregierung betonte Teil-Erfolg, nämlich die Neuverschuldungsquote an die Maastricht-Meßlatte von 3 vH angepaßt zu haben, erweist sich für die Gesamtwirtschaft als brutale Fehlleistung: Wirtschaftliche Wachstumsschwäche, extrem hohe Fiskalkosten der Massenarbeitslosigkeit und unzureichende Steuereinnahmen sind maßgeblich durch die gesamtwirtschaftlich blinde Angebotspolitik produziert worden.

Am Ziel, die Zahl der registrierten Arbeitslosen bis zum Ende dieses Jahrtausends wenigstens zu halbieren, ist die gewinnpflegende Finanzpolitik gescheitert. Sicherlich wird die hohe Massenarbeitslosigkeit gerade auch in diesem Wahljahr durch die Bundesregierung beklagt werden. Jedoch ist mit einer kritischen Überprüfung und schließlich einer massiven Korrektur einer Finanzpolitik zu Lasten der Arbeitsplätze nicht zu rechnen. Im Gegenteil, die Beschäftigungskrise gerät zur stupiden Verpflichtung, noch konsequenter die Unternehmen von Steuern zu entlasten und staatliche Ausgaben abzubauen. Diese angebotspolitische Rechthaberei ist mit dem Arzt zu vergleichen, der mangels Wirkung seiner Rezeptur nicht die Ursachen der Krankheit kritisch überprüft, sondern auf der Grundlage seiner Fehldiagnose die Dosis untauglicher Medikamente erhöht, obwohl es dem Patienten ständig schlechter geht. Diese Finanzpolitik ist nicht in der Lage, die Massenarbeitslosigkeit abzubauen. Da die Bundesregierung ihre angebotsorientierte Finanzpolitik dennoch fortsetzt, erhärtet sich der Eindruck, daß jenseits des Wehklagens über die hohe Arbeitslosigkeit die Beschäftigungskrise gar nicht mehr ernsthaft bekämpft werden soll. Vielmehr gilt nur noch das verabsor-

bierte Ziel, Einkommen und Macht in der Gesellschaft zugunsten der Unternehmen und Vermögensstarken umzuverteilen. Die Arbeitslosigkeit produziert eben nicht nur Verlierer, sondern auch Gewinner. Ohne den Druck der Massenarbeitslosigkeit wäre der massive Abbau sozialer Leistungen und Schutzrechte während der letzten Jahre nicht durchsetzbar gewesen. Damit wird aber auch deutlich, daß die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit nicht nur eine Frage richtiger Konzepte ist, vielmehr diese gegen harte ökonomische Widerstände durchzusetzen sind. Ein „Bündnis für Arbeit“ kann nur dann Erfolge verzeichnen, wenn die unersättlichen Einkommens- und Machtansprüche der Unternehmenswirtschaft zurückgedrängt werden.

Die Finanzpolitik ist nicht nur gemessen an der Beschäftigungskrise gescheitert. Die krampfhaft fixierte kurzfristige Renditemaximierung der Unternehmen und kurzfristige Nutzenoptimierung steht zum Ziel, Politik und Wirtschaft auf die Durchsetzung einer nachhaltigen Entwicklung auszurichten, im völligen Widerspruch. Auch in ökologischer Hinsicht begibt sich Angebotspolitik zum Ziel einer nachhaltigen Entwicklung in Widerspruch. Dies zeigt sich insbesondere bei der Steuerpolitik. Selbst auf einen zaghaften Einstieg in die ökologische Steuerreform ist in den letzten Jahren verzichtet worden. Erhöhungen der Mineralölsteuer standen ausschließlich unter dem Ziel, öffentliche Einnahmen zur Finanzierung der deutschen Einigung zu mobilisieren. Dabei sind die Vorteile einer ökologischen Steuerreform unübersehbar: Einnahmen aus den Ökosteuern sollten vorrangig zum umweltbezogenen Um- und Ausbau der Infrastruktur genutzt werden. Schließlich ändern ökologische Preissignale ökonomisches Verhalten und befördern den produktionstechnischen Suchprozeß nach ökologischen Innovationen. Die Finanzpolitik hat weder einen positiven Beitrag für die Arbeit noch für die Umwelt geleistet, sondern vielmehr die Zukunft dieses Lebens- und Produktionsstandorts massiv belastet.

Die Fehlentwicklungen der vulgärökonomischen Finanzpolitik der Bundesregierung sind unübersehbar: Hohe Massenarbeitslosigkeit, ökologischer Rückschritt, sozialstaatliche Demontage und verpaßte Wachstumschancen sind die negativen Markenzeichen. Letztlich

verzeichnet die „Erfolgsbilanz“ lediglich Rekorde bei der Umverteilung zugunsten der Einkommens- und Vermögensstarken. Zu dieser Finanzpolitik im Bannkreis ökonomischer und ökologischer Krise gibt es eine machbare Alternative. Sie richtet sich positiv an den Kriterien nachhaltiger Entwicklung aus: Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, massive Reduzierung der Arbeitslosigkeit, sozialer Ausgleich und Abbau ökologischer Belastungen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat seit Jahren ein finanzpolitisches Konzept entwickelt, das unter dem Doppelziel Arbeit und Umwelt steht. Die Grundlagen und Instrumente sind in den letzten Jahren herausgearbeitet und jeweils in den Memoranden vorgestellt worden. Zur Gesamtbewertung dieser machbaren Alternativen ist es erforderlich, auch die Aussagen in den letzten Memoranden, die hier nur stichwortartig berücksichtigt werden können, einzubeziehen.

4.2 Umverteilung durch Steuerpolitik: Förderung von Vermeidung, Verlagerung, Hinterziehung

Nach fünfzehn Jahren Angebotsorientierter Finanz- und Wirtschaftspolitik leiden die öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften unter massiven Einnahmeverlusten. Die Ursachen sind: wachsende Kosten durch die Massenarbeitslosigkeit und sinkende Steuereinnahmen infolge legal gewollter Steuervermeidung und illegaler Steuerhinterziehung. Anstatt an diesen Ursachen anzusetzen, konstruiert die Bundesregierung den Sachzwang immerwährender Ausgabenkürzungen. Dahinter verbirgt sich die ordnungspolitische Vorstellung, ohnehin sei jede privat ausgegebene DM einer öffentlichen Verwendung haushoch überlegen. Im Mittelpunkt steht die Pflege privaten Reichtums, während die öffentliche Armut steigt. Ernsthaft läßt sich jedoch das angemessene Ausmaß der Einnahmen öffentlicher Haushalte nur bestimmen, wenn die Aufgaben des Staats definiert sind. Neoliberale Finanzpolitik reduziert den öffentlichen Sektor auf die Rolle des Kostgängers einer aus sich selbst heraus

stabilisierungsfähigen Privatwirtschaft. Die Forderung nach einer Verbetrieblichung staatlicher Politik, d.h. deren Ausrichtung an einzelwirtschaftlichen Interessen, führt zwangsläufig zu einer Gefährdung nachhaltiger Entwicklung. Denn staatliche Politik wird auch künftig maßgeblich durch die Schwerpunkte des Marktversagens bestimmt. Dazu gehören: Sicherstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, Umverteilung der Markteinkommen zugunsten der sozial Benachteiligten, vor allem durch Infrastruktur und Armutsbekämpfung, gesamtwirtschaftliche Steuerung hinsichtlich qualifizierten Wirtschaftswachstums und hoher Beschäftigung, Ausgleich regionaler und sektoraler Fehlentwicklungen sowie nachhaltiger ökologischer Umbau. Auf der Basis dieser ökonomischen Staatsaufgaben, die nicht Ausdruck staatsbürokratischer Hirngespinnste, sondern objektive Folgen marktwirtschaftlicher Begrenztheit und Fehlleistungen sind, muß deren Finanzierung sichergestellt werden. Die wichtigsten Finanzierungsinstrumente sind: öffentliche Abgaben, hier insbesondere die Steuern, sowie die Nettokreditaufnahme.

Zur Neuverschuldung des Staats: Im Gegensatz zur neoliberalen Behauptung, die öffentliche Kreditaufnahme würde privatwirtschaftliche Wirtschaftsaktivitäten verdrängen, läßt sich zeigen, daß die jährliche Neuverschuldung positiven Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung haben kann. Die privaten Haushalte in Deutschland verwenden auch im internationalen Vergleich einen vergleichsweise großen Teil ihres verfügbaren Einkommens für die Geldvermögensbildung. Diese Ersparnisse, die noch um das ebenfalls vergleichsweise hohe Unternehmenssparen erhöht werden, belasten dann nicht die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, wenn sie durch die Kreditfinanzierung von Nachfrage an anderer Stelle der Volkswirtschaft verausgabt werden. Hierfür kommen nur die privaten Investitionen, Exportüberschüsse und Staatsausgaben in Frage. Da in den letzten Jahren der Anteil kreditfinanzierter Unternehmensinvestitionen zurückgegangen ist, muß der Staat mit seiner Kreditaufnahme – trotz des hohen Exportüberschusses – einspringen. Wird diese Rolle des „Lückenbüßers“ nicht übernommen, dann gelingt es nicht, die mit der Produktion entstandenen Einkommen in vollem Umfang in Nachfrage zu transformieren. Die Folge ist ein sich verstärkender

Nachfrageausfall, der Produktionsrückgänge und wachsende Arbeitslosigkeit nach sich zieht. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß durch die Abschöpfung der Geldvermögensbildung über staatliche Kreditaufnahme öffentliche Projekte finanziert werden können, die der Wirtschaft zu gute kommen. Der vielfach zitierte Hinweis, mit der Staatsverschuldung würden künftige Generationen belastet, zeugt zudem von mangelnden ökonomischen Kenntnissen. Zum einen schlägt die öffentlich besorgte Erbschaft positiv zu Buche, wenn etwa der Staat mit der Kreditfinanzierung entsprechender Projekte eine bessere Lebens- und Umwelt schafft. Zum anderen stehen den Zinszahlungen in der Zukunft Zinseinkünfte an die Gläubiger des Staates gegenüber, d.h. die Schulden werden auch an die Vermögensbesitzer der nächsten Generation vererbt.

Staatliche Kreditfinanzierung ist immer dann dringend erforderlich, wenn im Zusammenspiel einzelwirtschaftlicher Entscheidungen die Produktionsmöglichkeiten mangels gesamtwirtschaftlicher Nachfrage nicht ausgeschöpft werden. Antizyklische Fiskalpolitik dient dem Ziel, zusätzliche Nachfrage und damit zusätzliche Produktion zu schaffen. Nicht nur konjunkturell, sondern auch mittelfristig ist eine kompensierende Finanzpolitik nach der hier beschriebenen Art geboten. Denn in der mittleren Frist zeigt sich, daß die marktwirtschaftlich generierte Nachfrage nicht ausreicht, die Wachstumsmöglichkeiten auszuschöpfen. Dem Staat kommt daher die Aufgabe zu, diese Lücke durch die Kreditfinanzierung öffentlicher Projekte im Dienste der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit zu finanzieren.

Der Umfang der jährlichen öffentlichen Kreditaufnahme durch die Beanspruchung der Geld- und Kapitalmärkte stößt allerdings an eine entscheidende Grenze. Soweit nicht genügend Wirtschaftswachstum generiert wird, behindern gegenüber den Steuereinnahmen steigende Zinsausgaben die Realisierung einer gesamtwirtschaftlich notwendigen Kompensationspolitik mit den Instrumenten öffentlicher Kreditfinanzierung. Um die öffentliche Zinsfalle zu vermeiden, jedoch den gesamtwirtschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden, wiederholt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ihren Vorschlag, die öffentliche Kreditaufnahme auch über die Notenbank

abzuwickeln. Notenbankkredite sind nach dem Maastrichter Vertrag derzeit der Europäischen Zentralbank untersagt. Dies kann jedoch nicht zum Denkverbot über alternative öffentliche Finanzierungsinstrumente führen. Schließlich werden auch die Grundlagen der Europäischen Währungsunion weiterentwickelt werden müssen.

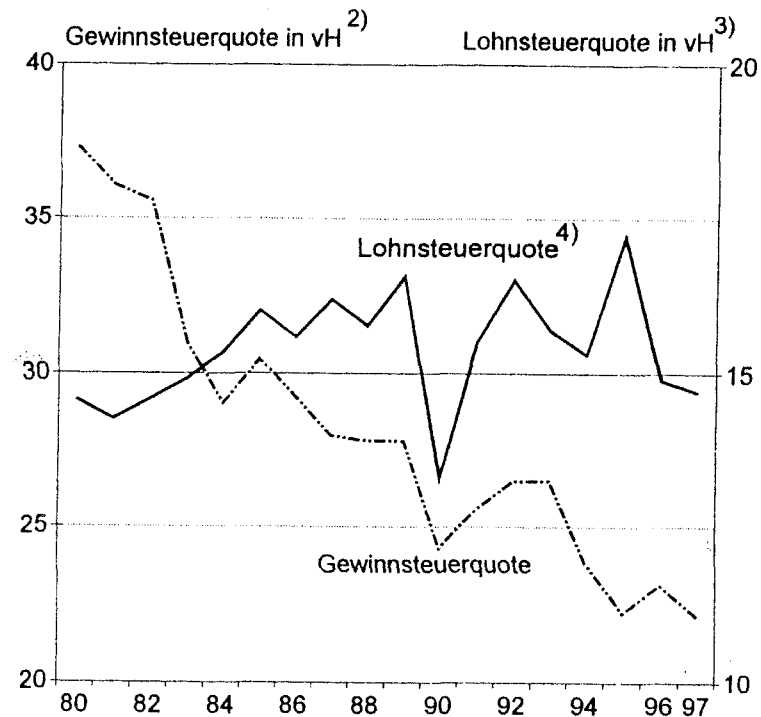
Zur Steuerpolitik: Im Zentrum der dauerhaften Finanzierung öffentlicher Auf- bzw. Ausgaben steht das Steuersystem. Liegt der steuerliche Finanzierungsbedarf fest, so stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien die Steuerlast zu verteilen ist. In der langen Geschichte der Besteuerung hatte sich der Grundsatz der Lastverteilung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit herausgebildet: Mit wachsenden Einkommen und Vermögen sollte der Beitrag zum Steueraufkommen zunehmen. Je nach Ausprägung der sog. Opfertheorien kann bei Berücksichtigung des gleichen Grenzopfers, das den Tarifverlauf der Besteuerung bestimmt, eine progressive Belastung abgeleitet werden. Steigt die Leistungsfähigkeit um eine Einheit, so nimmt die Grenzsteuerbelastung (konstant) zu (lineare Progression im Tarifverlauf der Einkommensteuer). Das Prinzip der Leistungsfähigkeit orientiert sich an dem Ziel, die Steuerlast einigermaßen gerecht zu verteilen.

Diesen Grundsatz gerechter Verteilung der Steuerlast hat die Bundesregierung seit Jahren aufgekündigt. An dessen Stelle ist die angebotsorientierte Steuerlehre getreten: Die Besteuerung nach der sog. Effizienzdoktrin soll dazu beitragen, die einzelwirtschaftlichen Investitionsbedingungen zu stärken. Das Prinzip, je weniger Steuern, um so besser für die Unternehmen und Vermögenden, wird in den Mittelpunkt gerückt. Neoliberale Ordnungspolitik zielt darauf ab, wenn schon öffentliche Aufgaben finanziert werden müssen, dann sollen nicht maßgeblich die Unternehmen, sondern die Bezieher von Masseneinkommen die öffentliche Rechnung begleichen. Auch hier zeigt sich, wie durch die Verbetrieblichung der Steuerpolitik gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zerschnitten werden. Denn Steuern kommen der Privatwirtschaft als öffentliche Ausgaben sowie über die Sicherung allgemeiner Produktionsvoraussetzungen (Infrastruktur) wieder zu gute. Dabei läßt sich der Grundirrtum angebotsorientierter Steuerpolitik an einem Beispiel deutlich machen: Steuerent-

lastungen für die Unternehmen und Vermögenden beschränken die Finanzierung öffentlicher Ausgaben für Forschung und Bildung. Die daraus resultierende Fehlentwicklung wird jedoch erst zeitverzögert bei den Unternehmen spürbar. Deshalb fällt dem Staat die Aufgabe zu, die mittelfristig negativ wirkende Kurzfrustrationalität zu beschränken. Öffentliche Güter lassen sich – das hat bereits Adam Smith in seinem Buch „Wealth of Nations“ 1776 betont – auf der Grundlage einzelwirtschaftlicher Rationalität nicht sicherstellen. Diese ökonomische Begründung staatlicher Aufgaben straft diejenigen Lügen, die Adam Smith als Kronzeugen einer durch und durch entstaatlichen Marktwirtschaft beanspruchen.

Es stellt sich die Frage, inwieweit die angebotsorientierte Steuerpolitik die Entwicklung der Steuerlastverteilung verändert hat. Klar erkennbar ist, daß die Bundesregierung bei der Realisierung ihres Ziels, das Steuersystem nach der Angebotsdoktrin umzubauen, Erfolge vorzuweisen hat. Vielfältige Maßnahmen haben zur Reduktion der Unternehmensteuern geführt. So ist der Anteil der Gewinnsteuern am Bruttoinlandsprodukt in den neunziger Jahren von 6 vH auf 4 vH zurückgegangen. Die Gewinnsteuern (veranlagte Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer, Vermögen- und Gewerbesteuer) im Verhältnis zum Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sind von 38 vH Anfang der achtziger Jahre auf 22 vH 1996 zurückgeführt worden. Die Unternehmensteuern tragen heute nur noch unter 7 vH – gegenüber 24 vH 1970 – zum gesamten Steueraufkommen bei. Zur Senkung der Unternehmensteuern haben maßgeblich beigetragen: Reduktion der Steuersätze für einbehaltene Gewinne im Rahmen der Körperschaftsteuer auf 45 vH, für gewerbliche Einkünfte auf 47 vH sowie für ausgeschüttete Gewinne auf 30 vH; Steuerrückzahlung für vor 1990 einbehaltene und später ausgeschüttete Gewinne; Gewährung zahlreicher Steuervergünstigungen beim „Aufbau Ost“ (Förderzone); Abschaffung der Vermögen- und Gewerbekapitalsteuer. Allerdings gehört nicht nur die Senkung der Unternehmensteuern zum Konzept der regierungsoffiziellen Finanzpolitik. Da die Steuerquote (gesamtes Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) mit derzeit knapp 24 vH sich

Gewinn und Lohnsteuerquote¹⁾



1) Gewinnsteuern: Veranlagte Einkommensteuer vor Abzug der Arbeitnehmererstattungen nach §46 EStG, Solidaritätszuschlag (anteilig), nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer und Gewerbesteuer. Lohnsteuer: Lohnsteuer nach Abzug der Erstattungen nach §46 EStG, Solidaritätszuschlag (anteilig). - 2) In vH der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen. - 3) In vH der Bruttolohn- und -gehaltssumme. - 4) Von 1996 an wird die Quote durch die Kindergeldreform nach unten gedrückt.

DIW 1997

über einen längeren Zeitraum kaum verändert, müssen gegenüber diesen unternehmensbezogenen Entlastungen auch Belastungen zunehmen. Die Steuerlast der Bezieher von Masseneinkommen ist gestiegen. Instrumente dazu sind vor allem die Lohn- und Mehrwertsteuer. Die Lohnsteuerquote (Lohnsteuer im Verhältnis zur Brutto-lohn- und -gehaltssumme), die konjunkturell stark schwankt, bewegt sich mit durchschnittlich 15 vH auf mittelfristig vergleichsweise hohem Niveau. Die steuerpolitisch erzeugte Gerechtigkeitslücke wächst. Dazu trägt auch die Ausweitung der Mehrwertsteuer bei. Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW-Wochenbericht 38-39/1996) zeigt, daß durch den von 15 vH auf 16 vH bzw. 17 vH angehobenen Normalsteuersatz ab einem monatlich ausgabefähigen Einkommen privater Haushalte von über 5.000 DM die relative Steuerbelastung mit darüber hinaus wachsendem Einkommen kontinuierlich abnimmt (Belastungsregression). Bis zu diesem Einkommen steigt jedoch die relative Belastung. Zwar ist die Konsumquote vergleichsweise hoch, jedoch schlagen bei extrem niedrigen Einkommen die vergleichsweise hohen Konsumausgaben, die nur mit 7 vH (Nahrungsmittel, Bücher und Zeitungen) bzw. überhaupt nicht besteuert werden (etwa Medikamente, Mieten, Bankdienstleistungen) durch. Die höchste relative Belastung wird bei 5.000 DM ausgabefähigem Einkommen privater Haushalte erreicht.

Durch die Angebotspolitik mit den Instrumenten Senkung der Lohnzuwächse und Unternehmenssteuern werden die Masseneinkommen stark belastet, damit wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage reduziert. Hinzu kommen Produktionsverluste infolge der Einsparpolitik im öffentlichen Sektor. Schließlich gibt es keine Garantie dafür, daß die Unternehmen steigende Nettogewinne in die Finanzierung von Sachinvestitionen lenken. Vor allem attraktive Renditen auf den weltweiten Kapitalmärkten ziehen diese Gewinne an. Investitionsattentismus und Beschäftigungsrückgang sind die Folge. Die Bundesregierung nimmt ihr Politikscheitern nicht zum Anlaß, eine grundsätzliche Wende zu vollziehen. Im Gegenteil, rechthaberisch und tautologisch wird davon ausgegangen, daß die steuerpolitische Rezeptur noch zu schwach ausgefallen sei. Die Steuerreform '99 sieht weitere Maßnahmen zur Senkung der Gewinnsteuern vor.

Gegenüber der für untere Einkommensbezieher geplanten Entlastung würden die Steuerausfälle für Einkommens- und Vermögensstarke deutlich höher ausfallen.

Ausgangspunkt dieser angebotsorientierten Steuerpolitik ist die Behauptung, die unternehmerische Steuerlast sei im historischen wie im internationalen Vergleich viel zu hoch. Dabei fällt auf, daß bei diesen Belastungsvergleichen der Blick nahezu ausschließlich auf die Steuersätze und deren Verlauf eingeengt wird. Die durch das Gesetz gewollten Steuersätze sind im internationalen Vergleich aus deutscher Sicht in der Tat sehr hoch. Entscheidend ist jedoch die effektive Steuerbelastung. Dies ergibt sich aus der Multiplikation des Steuersatzes mit dem zu versteuernden Einkommen. Im internationalen Vergleich bietet das deutsche Steuerrecht erheblich mehr legale Möglichkeiten, diese Bemessungsgrundlage zu reduzieren. Deshalb fällt die effektive Steuerlast im Vergleich für deutsche Unternehmen erheblich geringer aus. Die Untersuchung des Ifo-Instituts zeigt: Um eine reale Nachsteuerrendite von 5 vH zu erreichen, ist die erforderliche Vorsteuerrendite für deutsche Unternehmen im Durchschnitt geringer als in den wichtigen Handelspartnerländern (Ifo-Studien 24/1996). Beobachtet wird sogar eine Paradoxie, die sich jedoch schnell aufklären läßt. Für Deutschland liegt je nach der Kapitalstruktur (Eigen- und Fremdfinanzierung) die Vorsteuerrendite nicht über, sondern unter der Normgröße von 5 vH nach Steuern. Gemessen an der Fünfprozentnorm können die Kapitalgesellschaften im Zuge der Besteuerung ihre Renditeposition verbessern. Die Ursachen liegen in den Steuerprivilegien und hohen Grenzsteuersätzen. So können Zinsausgaben infolge der Fremdfinanzierung steuerermäßigend abgezogen werden. Je höher der Grenzsteuersatz ausfällt, um so üppiger fällt die zinsbedingte Steuerersparnis aus. Der hohe Grenzsteuersatz erhöht auch die Steuerersparnis im Zuge der Nutzung steuerlicher Abschreibungen.

Den kritischen Punkt der deutschen Unternehmensbesteuerung stellen somit nicht die im internationalen Vergleich hohen Grenzsteuersätze dar, sondern die vielfältigen rechtlich gewollten Möglichkeiten, die Steuerzahlungen zu reduzieren. Die vielen Instrumente der Steuervermeidung sind in ihrer Gesamtwirkung kaum noch trans-

parent. Hier liegt auch der Grund dafür, daß die Schätzungen der Steuereinnahmen durch den „Arbeitskreis Steuerschätzung“ in den letzten Jahren dramatisch daneben lagen. Das liegt daran, daß die Einnahmewirkungen der Steuerprivilegien kaum noch zuverlässig zu quantifizieren sind. Mittlerweile spricht auch die Bundesregierung von „Steuererosion“. Dabei ist die spürbare Entkoppelung zwischen Wirtschaftswachstum einerseits und Steuereinnahmen andererseits vorrangig Ergebnis einer Politik, die die Einkommensstarken und Vermögenden durch Steuergeschenke entlasten will.

Die vielen Instrumente der Steuervermeidung sind mittlerweile sattsam bekannt: hohe Abschreibungen bzw. Sonderabschreibungen, Bildung von Rückstellungen und stillen Reserven (etwa niedrige Wertansätze bei Vorräten), überzogene interne Verrechnungspreise von Unternehmen, vor allem die seit 1990 zeitlich und vom Umfang her unbegrenzten Verlustvorträge, Begünstigung von Veräußerungsgewinnen, Steuerfreiheit von Gewinnen bei Unternehmensumwandlungen und -fusionen, Verlustzuweisungsprojekte durch Beteiligungen an Bauprojekten sowie am Schiff- und Flugzeugbau (seit dem 25.4.1996 sind Verlustzuweisungen beim Schiffbau auf höchstens 100 vH der Kapitalanlage beschränkt), Verlagerung von Unternehmensgewinnen in das Ausland mit geringerer Steuerbelastung (etwa über Belgien, die Niederlande und Irland).

Eine Untersuchung von O. H. Jacobs und Ch. Spengel zur Entwicklung der Steuerbelastung der dreißig größten DAX-Unternehmen hat gezeigt, daß der Anteil der Steuern an den vorsteuerlichen Unternehmensgewinnen (nach handelsrechtlicher Veröffentlichung) von 54 vH 1989 auf 31,4 vH 1995 zurückgefallen ist. 1995 lag nach einer anderen Untersuchung die Belastung der Aktiengesellschaften in Großbritannien bei 39,4 vH. Wie die Methoden der Steuervermeidung genutzt werden, zeigen viele große Unternehmen mit Sitz in Deutschland: 1995 zahlte die Siemens AG auf die Inlandsumsätze keine Steuern. Die Daimler Benz AG hat angekündigt, bis zum Ende des Jahrtausends keine Steuern mehr zu bezahlen. In den letzten Jahren nutzen die beiden Konzerne folgende Instrumente: Verlustvorträge, die seit 1990 unbegrenzt gelten und mit Gewinnen verrechenbar sind; Beanspruchung einer Regelung durch das „Standortsiche-

rungsgesetz“ (Erstattung für nachträgliche Ausschüttung von Dividenden, wobei die Differenz zwischen 56 vH und 36 vH durch den Staat übernommen wurde); Reduktion der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen auf kurzfristige Spekulationsgewinne.

In einer 1997 vorgelegten „Denkschrift“ des Rechnungshofs von Baden-Württemberg ist für 870 Steuerfälle zwischen 1990 und 1994 die Geltendmachung von Verlusten zur Verminderung der effektiven Steuerschulden untersucht worden. Einbezogen in die Untersuchung wurden für fünf Vollzugszeiträume deklarierte positive Einkünfte von mehr als 250.000 DM sowie die Geltendmachung negativer Einkünfte von mehr als 100.000 DM aus anderen Einkunftsquellen. Dabei ging es auch darum, die eingesetzten Verlustbringer zu spezifizieren: Vermietung/Verpachtung, Beteiligungen an Immobilienfonds und Schiffen (als Verlustzuweisungsgesellschaften) und vieles mehr. Fazit der Untersuchung: Mit steigenden positiven Einkünften wachsen die beanspruchten steuerlichen Verluste. Einkommensmillionäre machen ca. 55 vH Verluste geltend. Trotz günstiger Konjunktur stagnierte von 1990-1994 die Summe der deklarierten positiven Einkünfte. Dies deutet durchaus auf zu geringe Einkommensangaben hin. Dagegen wuchsen die deklarierten Verluste. Diese Methoden der Steuervermeidung bestimmen die Belastung der untersuchten Einkommensstarken. In keinem der fünf Jahre erreichte die durchschnittliche Belastung die Fünfzigprozentgrenze. Die Gruppe der Steuerpflichtigen mit über 2 Mio. DM pro Jahr erreichte gegenüber dem Spitzensteuersatz von 53 vH die höchste feststellbare effektive Belastung von lediglich 47 vH. Die Zahl derer, die den höchsten Grenzsteuersatz mit 53 vH erreichten, ist im betrachteten Zeitraum deutlich gesunken. Die durchschnittliche Besteuerung liegt bei allen Einkommensmillionären deutlich niedriger.

Bezogen auf die Belastung sind also nicht die tariflichen Grenzsteuersätze maßgeblich, sondern die politisch gewollten Instrumente der Steuervermeidung. Zu diesen Möglichkeiten der Steuervermeidung zählt auch die Verlagerung der Besteuerung in Steueroasen in der EU. Bekanntes Beispiel ist Irland: Durch Firmensitzverlagerung wird die dort erheblich niedrigere Steuerbelastung durch Aktiengesellschaften genutzt. Gleichzeitig werden Kredite an die deut-

schen Töchter vergeben, die ihrerseits dann die Steuerbefreiung für Zinsausgaben geltend machen. Schließlich ist die illegale Steuervermeidung in die effektive Belastungsrechnung einzubeziehen. Viele Indikatoren und Rechnungen weisen auf zunehmende Steuerverluste infolge illegaler Steuerhinterziehung und Wirtschaftskriminalität hin.

Die Steuereinnahmen wieder an die Belastungsverläufe, die durch die gesetzliche Tarifgestaltung gewollt sind, anzupassen, ist die wichtigste Aufgabe einer kommenden Steuerreform. Dazu werden die folgenden Maßnahmen vorgeschlagen:

- Legale Instrumente der unternehmerischen Steuervermeidung müssen vor allem dann abgebaut werden, wenn sich die Vorteile für die Nettogewinne nicht in wachsender Produktion und Beschäftigung niederschlagen. Schließlich führt die undifferenzierte Förderung über steuerlich geltend zu machende Abschreibungen und Verlustzuweisungsgesellschaften auch zu ökonomischen Fehlallokationen, wie die Bauentwicklung in Ostdeutschland zeigt.
- In einem weiteren Schritt müssen wenigstens in der EU die Steueroasen stillgelegt werden. Binnenmarkt und Währungsunion vertragen sich nicht mit länderspezifisch ermöglichtem Wettbewerb um Steuersenkung. So muß die unterschiedliche Besteuerung der Zinserträge abgeschafft werden. So lange in Luxemburg gegenüber Deutschland die Zinserträge nicht besteuert werden, werden die Versuche zur Steuerhinterziehung kein Ende finden. Bei der Harmonisierung der Mehrwertsteuer gibt es keinen Zeitdruck. Das derzeitige Übergangsregime kann noch für einige Jahre genutzt werden. Jedoch sollten mittelfristig die Steuersätze harmonisiert werden. Dabei ist es zur Entlastung der unteren Einkommensbezieher wichtig, die für den Grundbedarf erforderlichen Waren und Dienstleistungen überhaupt nicht bzw. nur geringfügig zu besteuern. Würde auf diese Differenzierung der Steuersätze verzichtet, so wäre die relative Belastung der unteren Einkommensbezieher am größten; sie nähme schließlich mit wachsendem Einkommen ab. Für Luxusgüter sollte ein deutlich über dem Normalwert liegender Steuersatz durch alle EU-Mitgliedsländer eingeführt werden.

- Illegale Steuerhinterziehung wie überhaupt die wachsende Wirtschaftskriminalität müssen strikt bekämpft werden. Dazu gehören verschärfte Steuerkontrollen sowie regelmäßige Betriebsprüfungen.

4.3 Einzelne Vorschläge zur Steuerreform

Die Reform des Steuersystems ist zweifellos eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben. Dabei muß es auch um die Herstellung von Transparenz gehen. Vereinfachung der Besteuerung kann jedoch nicht ein Ziel für sich sein. Vielmehr kommt es darauf an, die Zwecke der Besteuerung zu bestimmen und erkennbar zu machen. Steuern dienen allgemein dem Zweck, staatliche Aus- bzw. Aufgaben zu finanzieren. Im Unterschied zur Blickverengung auf die Unternehmen durch die Angebotslehre muß deutlich werden, daß es sich hier nicht nur um eine hoheitliche Abschöpfung privater Wertschöpfung handelt, sondern der Staat in die Lage versetzt wird, wichtige Voraussetzungen und Flankierungen zugunsten der Gesamtwirtschaft sicherzustellen. Insoweit muß Steuerpolitik als zentraler Bestandteil der Politik ebenfalls in den Dienst nachhaltiger Entwicklung gestellt werden. Dazu gehört vor allem die ökologische Steuerreform. Auf der Basis des steuerlichen Finanzbedarfs kommt es darauf an, die Steuerlast gerecht zu verteilen. In diesem Kontext ist eine nachhaltige Steuerreform gefordert, die sich wieder am Prinzip der Leistungsfähigkeit orientiert. In den letzten Jahren hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine Fülle von Vorschlägen zu einer alternativen Steuerreform unterbreitet. Die Vorschläge werden nachfolgend zusammengefaßt:

Steuerreform '99: Der durch die neoliberale Politik behauptete Bedarf, die Spitzensteuersätze senken zu müssen, ist nicht gegeben. Denn die effektive Steuerbelastung liegt wegen der vielen Steuervermeidungsmöglichkeiten bereits jetzt deutlich niedriger. Der Spitzensteuersatz von 53 vH bei der Einkommensteuer wird effektiv kaum

bezahlt. Die durchschnittliche Grenzbelastung liegt bei 39 vH. Worauf es nunmehr ankommt, ist der Abbau von Steuerprivilegien. Nur so kann die dramatische Erosion der Steuerbasis gestoppt werden. Dabei ist es durchaus möglich, den Spitzensteuersatz gleichsam symbolisch unter 53 vH zu senken, wenn gleichzeitig die Steuervorteile der Spitzenverdiener so abgebaut werden, daß die effektive Grenzbelastung am Ende höher gegenüber dem derzeit niedrigen Stand ausfällt.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* unterbreitet an dieser Stelle nochmals ihre Vorschläge zur Reform der Einkommensteuer:

Tarifverlauf: Hier wird der heutige Spitzensteuersatz ebenso wie der Einstieg in die oberere Proportionalzone beibehalten, um auf die Streichung wichtiger Steuervorteile für die abhängig Beschäftigten verzichten zu können. Durch die Erhöhung des Grundfreibetrags in Höhe des Existenzminimums von 16.000 DM (alleinstehend), die Senkung des Eingangssteuersatzes auf 19 vH und einem langsameren Anstieg der Zone konstant steigender Grenzsteuersätze (lineare Progression) würden die Masseneinkommen tariflich entlastet. Für die Gesamtwirkung entscheidend ist die Finanzierung der Steuerausfälle, die durch die Senkung des Tarifverlaufs entstehen (vgl. MEMORANDUM '97, S. 156).

Gegenfinanzierung: Der aufkommensneutralen Gegenfinanzierung dienen u.a.: volle Besteuerung der Gewinne bei Veräußerungen von Wertpapieren und Immobilien; Einführung des Wertaufholungsgebots (bei Wegfall des Grundes für die Wertminderung über außerplanmäßige Abschreibungen Aufhebung der niedrigeren Bewertung); Pauschalwertberichtigungen einschränken; Abzinsungsverbot für Rückstellungen; zeitliche Befristung und quantitative Begrenzung des Verlustvortrags entsprechend dem derzeitigen Verlustrücktrag; Streichung bzw. Beschränkung der degressiven Abschreibungen. Die bisherige steuerliche Entlastung der Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit sollte beibehalten werden, da es sich um erschwerte Arbeit handelt und mit einem Ausgleich durch Lohnerhöhungen im Zuge der Abschaffung nicht zu rechnen wäre. Der Gegenfinanzierung dienen auch die Steuermehreinnahmen, die durch die Abschaffung des Ehegattensplittings erzielbar sind.

Mehrwertsteuer: Die Tendenz, die direkten Steuern zugunsten der Mehrwertsteuer auszuweiten, lehnen wir strikt ab. Die Besteuerung muß auch künftig am Prinzip der Leistungsfähigkeit – also nicht an der Konsumtion – ausgerichtet werden. Würde nur der Normalsatz bei der Mehrwertsteuer, der ab April 1998 16 vH beträgt, gelten, so würde die Möglichkeit einkommensschwacher Haushalte, konsumtive Ausgaben zu tätigen, massiv belastet. Derzeit wird diese Belastung durch die Tatsache abgeschwächt, daß wichtige Güter und Dienstleistungen des Grundbedarfs überhaupt nicht bzw. nur mit 7 vH besteuert werden. Vorschläge aus der Finanzwissenschaft, diese Ausnahmen gegenüber der Besteuerung nach dem Normalsteuersatz abzuschaffen, kritisieren wir wegen ihrer unsozialen Wirkungen. An Zynismus grenzen die Vorschläge, den Spitzensatz der Einkommensbesteuerung senken zu wollen, um die Steuerausfälle durch höhere Mehrwertsteuersätze aufzufangen. Wir bestehen auf einer Reform der Mehrwertsteuersätze. Die Nullbesteuerung sollte auf weitere lebensnotwendige Güter und Dienstleistungen ausgeweitet werden. Dazu zählen z.B. Medikamente. Auch bei der Besteuerung zu 7 vH müßten weitere wichtige Güter und Dienstleistungen Berücksichtigung finden. Jenseits des Normalsteuersatzes ist die höhere Besteuerung von Luxusgütern durchaus sinnvoll.

Vermögenssteuer: Die seit 1997 abgeschaffte Vermögenssteuer ist für die privaten Haushalte wieder einzuführen. Dabei ist eine den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts entsprechende Gestaltung der Vermögenssteuer durchaus möglich. Im Sinne des Gebrauchsvermögens sind hohe Freibeträge (etwa pro Haushalt 500.000 DM für Hausbesitz) sinnvoll. Wichtig wäre es aber, die Gestaltung der Tarife künftig progressiv auszurichten. Vorgeschlagen wird ab einem Vermögen von 500.000 DM (nach Abzug des Freibetrags) ein Steuersatz von 1 vH, der bis 10 Mio. DM linear auf 3 vH steigt und darüber hinaus konstant bleibt. Dadurch könnten die Bundesländer Steuermehreinnahmen von mehr als 60 Mrd. DM realisieren.

Gewerbesteuer: Die Gewerbeertragsteuer ist nach der Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer nur noch ein Torso kommunaler Einnahmen. Auch die ersatzweise Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer ist nicht sinnvoll. Wir plädieren nochmals – übrigens

ähnlich wie seit Jahren der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ – für die Einführung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer, deren Erhebung auf Selbständige ausgeweitet werden sollte. Damit sollten die ca. 40 Mrd. DM Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer im Jahre 1996 den Kommunen auf der Basis einer eigenen Steuer verfügbar gemacht werden.

Devisenumsatzsteuer: Die jüngsten spekulativen Krisen auf den Devisenmärkten bestärken uns, nochmals nachhaltig die Einführung einer Devisenumsatzsteuer zu fordern. Sie soll mit 1 vH auf alle Kassa- und Termingeschäfte auf den Devisenmärkten sowie auf alle Ausleihungen an Gebietsfremde (einschließlich der ausländischen Filialen, Niederlassungen und Töchter deutscher Unternehmen) erhoben werden. Diese Devisenumsatzsteuer zielt auf die Eindämmung kurzfristiger Gewinnmitnahmen im Rahmen spekulativer Geschäfte. Um deren Effizienz zu erhöhen, ist es sinnvoll, umgehend und in einem Schritt eine Devisenumsatzsteuer in der EU einzuführen. Sie sollte mit der Festlegung der „unwiderruflichen“ Umtauschkurse der Mitgliedsländer der Währungsunion starten. Damit ließen sich Spekulationen gegen das Gitter der Umtauschkurse bis zu deren endgültiger Fixierung zum 1.1.1999 zumindest verringern. Die Einnahmen könnten für den mit der Währungsunion wachsenden Bedarf an regionaler Strukturpolitik eingesetzt werden.

Ökologische Steuerreform: Angesichts der wachsenden Umweltbelastungen infolge privatwirtschaftlicher Preiskalkulation ist der Einstieg in die ökologische Steuerreform unverzüglich vorzunehmen. Deutschland als Lebens- und Produktionsstandort kann sich einen weiteren ökologischen Stillstand nicht leisten. Dabei müßte sich der Einstieg auf die zwei Schwerpunkte ökologischer Belastung richten: den Automobilverkehr sowie die Energie.

Wir schlagen über einen Zeitraum von zehn Jahren die schrittweise Erhöhung der *Mineralölsteuer* um 5 DM, d.h. um 50 Pfennige pro Jahr vor. Diese Ökosteuer berücksichtigt einerseits die durch die private Nutzung des Automobils nicht erfaßten gesellschaftlich-ökologischen Kosten. Andererseits löst nur eine nachhaltige Erhöhung der privaten Preise der PKW-Nutzung um die ökologisch wahren Ko-

sten Verhaltensänderungen aus, an deren Ende die Umweltbelastung nachhaltig zurückgehen würde. Um starke Belastungen, die sich wegen der Trennung zwischen Wohn- und Arbeitsort im ländlichen Raum konzentrieren, abfedern zu können, müssen angemessene Entfernungspauschalen berücksichtigt werden. Die Einnahmen aus der Ökosteuer sollten auch zum Ausbau des öffentlichen Fern- und Nahverkehrs benutzt werden.

Nochmals fordern wir, die durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) vorgeschlagene *Energiesteuer* (außer bei den regenerativen Energieträgern) einzuführen. Als Mengensteuer wird der Steuersatz so festgelegt, daß ein für alle Energieträger gemeinsamer Grundpreis von 9 DM je Gigajoule jährlich um 7 vH steigt. Demnach würde der Preis für Strom der privaten Haushalte innerhalb von zehn Jahren gegenüber dem Referenzszenario um 46 vH, der der Industrie um 96 vH steigen. Im ersten Jahr ist mit einem Aufkommen von über 9 Mrd. DM zu rechnen, das schließlich bis zum Jahr 2005 auf 120 Mrd. DM ansteigen würde. Energieintensive Betriebe hätten mit einer größeren Belastung durch die Energiesteuer zu rechnen. Wir schlagen vor, das gesamte Aufkommen aus der Energiesteuer in Programme zur Effizienzsteigerung der Energienutzung zu lenken und damit zur Energieeinsparung zu nutzen. Mit dieser Energiesteuer würde der Druck in Richtung von Produkt- und Prozeßinnovationen ökonomisch sinnvoll verstärkt. Eine EU-Richtlinie, die allerdings durch die Bundesregierung blockiert wird, weist in eine ähnliche Richtung. Selbstverständlich wäre es ratsam, diese Energiesteuer auf EU-Ebene verbindlich einzuführen. Solange sich aber die EU als entscheidungsunfähig erweisen sollte, müßte in jedem Fall die Bundesregierung die Pionierrolle übernehmen. Allerdings weisen gegenwärtig die steuerpolitischen Signale der Bundesregierung unter dem Ziel angebotsorientierter Politik in die entgegengesetzte Richtung.

5. Vollbeschäftigung durch Wachstum? – Kurswechsel für mehr Arbeitsplätze

5.1 Chancen und Grenzen wirtschaftlichen Wachstums

Wirtschaftliches Wachstum gilt heute weithin als das meistversprechende Mittel, Arbeitslosigkeit zu beseitigen. Selbst die ernüchternden Erfahrungen der letzten 15 Jahre, in denen trotz positiver Wachstumsraten die Arbeitslosigkeit auf immer neue Rekordniveaus gestiegen ist, konnten diese Überzeugung nicht erschüttern. Im Gegenteil: Je höher die Arbeitslosigkeit und je größer die sozialen Verwerfungen, desto lauter ertönt der Ruf nach höherem Wachstum. Hierin dürfte auch der Grund zu sehen sein, warum die wirtschaftspolitischen Programme der etablierten Parteien immer ähnlicher und Flexibilisierung, Deregulierung, Liberalisierung, (Sozial-)Staatsabbau, Lohnzurückhaltung etc. als unverzichtbare Instrumente propagiert werden, um höhere Wachstumsraten und auf diesem Wege eine Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Krise zu erreichen. Im Kern, so scheint es, dreht sich die Auseinandersetzung auf politischer Ebene nur noch um die Dosis der anzuwendenden Maßnahmen. Allenfalls gibt es noch Unterschiede in den Wegen, mit denen mehr Wachstum realisiert werden soll. Wachstumskritische Debatten der Vergangenheit sind nach und nach verstummt; der naive Wachstumsglaube dominiert wie kaum jemals zuvor.

In der jüngeren Vergangenheit gab es noch Stimmen, die vor unabsehbaren ökologischen Schäden und vor einem nachfolgenden Generationen bedrohenden Ausverkauf von Ressourcen warnten. Seit aber der Bundespräsident in seiner Berliner Rede solche Mahnungen mit der ganzen Autorität seines Amtes pauschal der „Schwarzmalerei“ bezichtigt und „Angstszenerien“ den Kampf angesagt hat, ist das Klima für Wachstumskritiker noch rauher geworden. Während diese ökologisch fundierte Diskussion Teilen der Bevölkerung

noch rememberlich ist, scheint eine viel tiefer und fundamentaler ansetzende Kritik angesichts der ständigen Beschwörung von Innovation, Dynamik, Wettbewerbsfähigkeit und technischem Fortschritt mittlerweile vergessen oder zumindest erfolgreich verdrängt worden zu sein. Gemeint sind jene wachstumskritischen Stimmen, die vor einem sozialpsychologischen und/oder ethisch-moralischen Hintergrund die Frage nach dem grundsätzlichen *Sinn* weiteren Wachstums in Ländern mit wachsendem materiellen Überfluß gestellt haben. Solche Fragen müßten gerade dort im Mittelpunkt der gesellschaftlichen Debatte stehen, wo eine ständig expandierende Marketingindustrie es auch mit Hilfe wachsender finanzieller Aufwendungen nicht vermag, die zunehmende Kluft zwischen kontinuierlich ansteigender Produktionsfähigkeit und rückläufiger Konsumbereitschaft – vor allem in den oberen Einkommensschichten – zu schließen. John Maynard Keynes (1983, S. 84f. u. S. 98) hat in seiner empirisch gut bestätigten „grundlegenden psychologischen Regel“ bereits 1936 auf das Phänomen hingewiesen, daß mit steigendem Einkommen die Ersparnisbildung überproportional ansteigt, was eine abnehmende Konsumbereitschaft impliziert. Für entwickelte industrielle Gesellschaften bedeutet dies, daß sie notwendigerweise zunehmend mit dem Problem des Übersparens konfrontiert sind; je ungleicher sich die Einkommensentwicklung vollzieht, desto stärker. Während der vorhandene Bedarf in den unteren Gesellschaftsschichten wegen fehlender Kaufkraft nicht gedeckt werden kann, ist andererseits in den oberen Einkommensschichten zwar reichlich Kaufkraft vorhanden, jedoch mangelt es hier an Konsumwilligkeit, da die Konsumdringlichkeit bei wachsender Ausstattung mit Gütern und Dienstleistungen sukzessive ab- und die Ersparnisbildung zunimmt.

Sich aus dieser Konstellation ergebende wachstumsdämpfende bzw. -begrenzende Prozesse werden kaum diskutiert. Nach wie vor baut man in der Wirtschaftstheorie wie in der Wirtschaftspolitik auf die These von der Unbegrenztheit menschlicher Bedürfnisse. Ohne diese – im übrigen nie näher erläuterte – Prämisse würde eine wesentliche Legitimation für Wachstum in hochproduktiven Industriegesellschaften fehlen (vgl. Reuter 1998, S. 41-45; MEMORANDUM

'97, S. 190ff.). Allenfalls in vertrauter Runde wird z.B. zugestanden, daß Wohlstand und Wachstum immer weniger miteinander zu tun haben, um dann im nächsten Augenblick vor Mikrofon oder Kamera Wachstum als Universalmittel zur Überwindung fast aller irdischen Probleme, und Deregulierung, Flexibilisierung und Dynamik als hierfür unverzichtbar zu erklären. Für eine aufgeklärte Diskussion von Wachstumschancen *und* Wachstumsgrenzen scheint es derzeit entweder schon zu spät oder noch zu früh zu sein, in jedem Fall ist sie gegenwärtig unerwünscht.

Ein Blick in die jüngste Wirtschaftsgeschichte wirkt allerdings ernüchternd. Eine Analyse historischer und zeitgenössischer Wachstumsverläufe entwickelter Industriegesellschaften dämpft jede Art von Wachstumseuphorie gehörig – insbesondere mit Blick auf den Arbeitsmarkt: Die empirische Prüfung der Bedingungen und Möglichkeiten, über wirtschaftliches Wachstum Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen, verweist einmal mehr auf „Grenzen des Wachstums“.

Selbst wenn völlig unkritisch unterstellt wird, daß ein ständig steigendes Sozialprodukt automatisch zu höherem Wohlstand führt und von der Gesellschaft auch gewollt wird, zeigt ein Blick in die Statistik, daß hierfür immer weniger Menschen, in jedem Fall aber immer weniger Arbeitsstunden gebraucht werden. Die Entwicklung des Produktivitätsfortschritts, also der Fähigkeit, mit sinkendem Arbeitsinsatz ein konstantes oder sogar höheres Sozialprodukt zu erzeugen, war in der Vergangenheit geradezu dramatisch. Waren 1960 noch 56,1 Mrd. Arbeitsstunden notwendig, um ein Bruttoinlandsprodukt von einer Billion DM zu erwirtschaften, wurde 1997 in Westdeutschland mit nur noch knapp 44 Mrd. Arbeitsstunden ein Bruttoinlandsprodukt von über 2,8 Billionen DM produziert (in Preisen von 1991). Mit nur noch 80 vH der Arbeitsstunden wurde also ein fast dreifacher realer Produktionswert geschaffen.

Diese grundsätzlich positive Entwicklung hat mit Blick auf die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit jedoch den Effekt, daß im Zeitverlauf ein immer höheres Sozialprodukt benötigt wird, um einen zusätzlichen Arbeitsplatz zu schaffen. Hätte man beispielsweise unter den gegenwärtigen gesamtdeutschen Produktivitätsbedingungen allein die 1997 durchschnittlich rund 4,4 Millionen offiziell regi-

strierten Arbeitslosen in Lohn und Brot bringen wollen, wäre ein zusätzliches Bruttoinlandsprodukt von rund 400 Mrd. DM bzw. ein Wachstum des 1997er Bruttoinlandsprodukts um 13 vH nötig gewesen. Geht man realistischerweise von 4,7 Millionen Arbeitslosen aus und legt die höhere westdeutsche Produktivität zugrunde, hätte das Bruttoinlandsprodukt sogar um 450 Mrd. DM oder 17 vH steigen müssen (wiederum in Preisen von 1991). Da neben den registrierten Arbeitslosen noch eine sogenannte „stille Reserve“ von gut drei Millionen Arbeitslosen existiert, die in der amtlichen Statistik nicht oder nicht mehr auftauchen, wäre jedoch selbst ein Wachstum von 17 vH bei weitem noch zu niedrig, um einen arbeitsmarktpolitisch befriedigenden Zustand herzustellen. Niemand wird behaupten, daß derartige Wachstumsraten von einem auf das andere Jahr zu erzielen sind. Selbst im Wachstumsboom des Wiederaufbaus der 1950er Jahre lag die durchschnittliche Wachstumsrate bei weit unter 10 vH. Nur einmal – im Jahr 1955 – gab es in der Bundesrepublik ein Wachstum, das mit einem Zuwachs von 12 vH gegenüber dem Vorjahr über dieser Marge lag. Sobald man das Wachstumsziel jedoch über mehrere Jahre verteilt zu erreichen gedenkt, erhöht sich der nötige Sozialproduktzuwachs in Abhängigkeit vom *weiteren* Produktivitätsfortschritt ständig.

Selbst wenn man davon ausgeht, daß das Sozialprodukt auch in Zukunft mehr oder weniger stark steigt, sorgt der ständig voranschreitende Produktivitätsfortschritt dafür, daß in jedem Fall relativ weniger Arbeit gebraucht wird. Bevor überhaupt ein einziger Arbeitsplatz zusätzlich entsteht, muß Jahr für Jahr zunächst die sogenannte „Beschäftigungsschwelle“ überschritten werden. In den 1970er Jahren lag diese Schwelle noch bei rund drei Prozent. Obwohl sich der Produktivitätsfortschritt in den 1980er Jahren etwas verlangsamt hat, sind auch heute mindestens zwei Prozent jährliches Wachstum allein zur bloßen Status-quo-Sicherung auf dem Arbeitsmarkt nötig. Erst ein Wachstum oberhalb dieser Schwelle erhöht das gesamtwirtschaftliche Angebot an Arbeitsplätzen.

Der Produktivitätsfortschritt läßt sich also gewissermaßen aus zwei Perspektiven betrachten. Einerseits bewirkt er, daß mit sinkendem Arbeitseinsatz ein immer höheres Sozialprodukt erwirtschaftet wird

– ein gesamtgesellschaftlich positiv zu bewertendes Faktum. Mit Blick auf die Massenarbeitslosigkeit hat der Produktivitätsfortschritt andererseits den Nachteil, daß ein immer höheres Sozialprodukt benötigt wird, um den Beschäftigtenstand bei gleichbleibenden individuellen Arbeitszeiten wenigstens konstant zu halten.

Die Entwicklung der Bundesrepublik wie die anderer Industriestaaten zeigt allerdings, daß die Wachstumsraten seit den 1950er Jahren tendenziell zurückgehen. Ein hoher individueller und kollektiver Bedarf infolge des Zweiten Weltkriegs (Wiederaufbau, aufgestaute Bedürfnisse) war die historisch einmalige Ursache für die hohen Wachstumsraten der unmittelbaren Nachkriegszeit. Mit der Überwindung der Kriegsfolgen zeigt der Trend kontinuierlich nach unten, was sich vor allem durch die zwischenzeitlich erreichte hohe Ausstattung mit Konsumgütern, also mit Sättigungstendenzen in reifen Industriegesellschaften plausibel erklären läßt und von namhaften Ökonomen wie John Maynard Keynes und Jean Fourastié bereits früh prognostiziert wurde. Statt sich auf diese neue Situation einzustellen, ist die heutige Wirtschaftspolitik aber immer noch in erster Linie die gleiche alte Wachstumspolitik (zur Sättigungsdiskussion vgl. u.a. Zinn 1984; Hatzold 1987; Schlecker 1989).

Wer Massenarbeitslosigkeit durch Wachstum beseitigen will, muß jedoch die Frage plausibel beantworten können, warum und auf welche Weise sich ein nunmehr bereits seit über 40 Jahren zu beobachtender Trend kontinuierlich zurückgehender Wachstumsraten plötzlich wieder umkehren lassen sollte. Es müßte auch plausibel dargelegt werden, wie ein Wachstum und damit ein Bedarf, wie ihn bislang nicht einmal die Folgen eines „totalen Krieges“ hervorrufen konnten, gewissermaßen „künstlich“ erzeugt werden kann. Auch die Frage nach dem Sinn derartig hoher wirtschaftlicher Zuwächse in den westlichen Überflußgesellschaften müßte früher oder später beantwortet werden. Auf jeden Fall aber wäre die volkswirtschaftlich interessante Frage zu beantworten, wie mittels der derzeit verfolgten Lohnkostensenkungsstrategie dauerhaftes Wachstum erzeugt werden kann, wo doch gerade „Kosten“ in Form von Arbeitseinkommen die Massennachfrage und damit wesentlich die Absatzmöglichkeiten, also das Wachstum, bestimmen.

Die Wachstums- und Innovationsstrategie steht viel zu selbstverständlich und viel zu unangefochten im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Debatte. Würden deren zahlreiche Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft unter dem gleichen Rechtfertigungsdruck stehen wie diejenigen, die etwa in weiterer Arbeitszeitverkürzung oder der Schaffung von öffentlich geförderter Arbeit wesentliche Instrumente zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit sehen, wäre man einer Politik der wirksamen Bekämpfung von Arbeitslosigkeit näher. Um die Selbstblockade der Wirtschaftspolitik aufzubrechen, bedarf es einerseits einer Entmythologisierung der Bedingungen, Möglichkeiten und Konsequenzen von wirtschaftlichem Wachstum und andererseits einer vorurteilsfreien und alle gesellschaftlichen Kräfte berücksichtigenden Auseinandersetzung über realistische, zeitgemäße und umsetzbare Alternativen. Es würde deutlich werden, daß es ohne eine Reduzierung der Arbeitszeit und ohne ein gezieltes öffentliches Engagement zur Schaffung von Erwerbsarbeit in reifen Industriegesellschaften keine „Voll“beschäftigung mehr geben wird. Insofern sind Frankreich und Italien mit den jüngsten Beschlüssen zur gesetzlichen Verankerung der 35-Stunden-Woche auf dem richtigen und vor allem dem einzig erfolgversprechenden Weg zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit. Die Französin Viviane Forrester (1997, S. 206) hat die Botschaft, mittels einer forcierten radikalliberalen Strategie ließe sich wie in alten Zeiten durch privatwirtschaftliche Anreize genügend Wachstum und in der Folge genug Erwerbsarbeit schaffen, so daß sie irgendwann einmal wieder für alle reichen wird, in das Reich der Mythologie verbannt: „Angesichts dieser Verhältnisse ist es doch seltsam, daß nie daran gedacht wird, das Fehlen der Erwerbsarbeit zur *Grundlage* von Zukunftsüberlegungen zu machen, anstatt so viel unfruchtbares und gefährliches Leid hervorzurufen, indem man ihr Fehlen leugnet und als einfaches Zwischenspiel darstellt, das man ignoriert oder auszugleichen, vielleicht sogar zu unterdrücken vorgibt. Der Zeitraum dafür ist unbegrenzt, er wird ständig verlängert, während sich unterdessen Unglück und Gefahr ausbreiten.“

Der breite Erfolg dieses Buches deutet darauf hin, daß immer mehr Menschen die Problematik eines zunehmenden Mangels an her-

kömmlicher Erwerbsarbeit erkennen und sich nicht mehr mit einer Wirtschaftspolitik zufriedengeben wollen, die die Anzahl der zur Verfügung stehenden Erwerbsarbeitsplätze allein „dem Markt“ überläßt und genauso hilf- wie tatenlos zuschaut, wenn die Arbeitslosenzahlen Rekord um Rekord brechen.

Vor dem Hintergrund dieser pessimistischen Einschätzung der Möglichkeiten, mit einer angebotsorientierten Wachstumsstrategie in einem signifikanten Umfang zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit beitragen zu können, erscheint die Suche nach realistischen Alternativen dringlicher denn je. Die Dimension der mittlerweile entstandenen Arbeitsplatzlücke von fast fünf Millionen offiziell registrierten Arbeitslosen und noch einmal gut drei Millionen nicht registrierten Arbeitssuchenden (die „stille Reserve“) erfordert ein qualifiziertes Maßnahmenbündel. Einer Wirtschaftspolitik, die einseitig ohne jeglichen Erfolg auf eine immer weitergehende Verbesserung der Angebotsbedingungen setzt, sind wirtschaftspolitische Alternativkonzepte (im Plural) entgegenzusetzen. Bereits in der Vergangenheit hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hierzu überzeugende Konzepte vorgelegt. Sie gewinnen angesichts der Jahr für Jahr desolater werdenden arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Lage an Überzeugungskraft. Die Ratlosigkeit, die sich demgegenüber angesichts der unübersehbaren Folgen neoliberaler Wirtschaftspolitik in den verantwortlichen politischen Kreisen und ihren wirtschaftspolitischen Beratergremien breitmacht, kommt schlaglichtartig im jüngsten Sachverständigenratsgutachten zum Ausdruck. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, der sich bekannterweise aus entschiedenen Verfechtern der praktizierten neoliberalen Angebotspolitik zusammensetzt und sich seit langem einem ausschließlich wachstumsorientierten Kurs verpflichtet fühlt, ist angesichts der verheerenden Resultate des von ihm in der Vergangenheit unterstützten wirtschaftspolitischen Kurses im jüngsten Jahresgutachten 1997/98 auf die Idee verfallen, der Wirtschaftspolitik der vergangenen 15 Jahre nun das Prädikat „Angebotspolitik“ abzusprechen. Auf diese Weise versucht man offensichtlich das Eingeständnis des eigenen konzeptionellen Scheiterns weiter hinauszuzögern. Unter der Überschrift „Dringend: Die Verbesserung der

Angebotsbedingungen“ findet sich der Hinweis, daß eine echte Angebotspolitik noch ausstehe, da sich die Politik „bereits in den achtziger Jahren von ihrer grundsätzlichen Angebotsorientierung durch die Forderungen des Tagesgeschäftes (hat) abbringen lassen (...)“ (Sachverständigenrat 1997, S. 5ff.). Ungeachtet aller negativen Ergebnisse ihrer in der Vergangenheit bereits umgesetzten wirtschaftspolitischen Forderungen, deren angebotstheoretische Orientierung außer jeder Frage steht, mahnen die „Fünf Weisen“ weiterhin die gleichen alten Konzepte an, die unbeirrt als Schlüssel zu mehr Wachstum und Beschäftigung propagiert werden: eine verstärkte Haushaltskonsolidierung (Sparpolitik), eine „moderate“ Lohnpolitik und eine straffe Geldpolitik.

Demgegenüber setzt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* auf ein Maßnahmenbündel, das von der Überzeugung getragen ist, daß eine für einen Abbau der Arbeitslosigkeit signifikante Reaktivierung privatwirtschaftlich initiierten Wachstums ein Unterfangen ist, das – wie die Vergangenheit bereits zur Genüge gezeigt hat – zum Scheitern verurteilt ist. Statt dessen bedarf es unterschiedlichster Formen einer mehr oder weniger direkten Regulierung wirtschaftspolitischer Abläufe, die für hochentwickelte und hochproduktive Industriegesellschaften unverzichtbar zur Lösung arbeitsmarkt-, verteilungs- und sozialpolitischer Probleme sind. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat in diesem Zusammenhang seit jeher auf die Bedeutung öffentlicher Investitionsprogramme zur Anregung der Beschäftigung und auf die Unverzichtbarkeit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik – nicht zuletzt im Zusammenhang mit den Folgen der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands – hingewiesen. Im folgenden soll aus gegebenem Anlaß insbesondere auf zwei Instrumente eingegangen werden, die zum einen – wie im Falle der Arbeitszeitverkürzung – aus dem gesellschaftlichen Blickwinkel zu geraten drohen und zum anderen – wie im Falle des Öffentlichen Beschäftigungssektors – noch kaum Gegenstand öffentlicher Debatten sind. Beiden Instrumenten wird eine herausragende Bedeutung hinsichtlich einer wirksamen und kurzfristig greifenden Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit beigemessen.

5.2 Arbeitszeitverkürzung

Die Bedeutung von Arbeitszeitverkürzung ergibt sich unmittelbar aus der Erkenntnis, daß die Wachstumskräfte, denen in der Vergangenheit zumindest phasenweise eine erträgliche Situation auf dem Arbeitsmarkt zu verdanken war, zunehmend schwächer werden. Wenn aber Wachstum nach den Erfordernissen des Arbeitsmarktes nicht mehr herstellbar ist, somit unter bestehenden Arbeitszeitverhältnissen kein zur Vollbeschäftigung notwendiges Arbeitsvolumen mehr geschaffen werden kann, bleibt nur die tendenzielle Anpassung individueller Arbeitszeiten an das vorhandene Arbeitsvolumen. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit hat sich die Verkürzung der Wochenarbeitszeit als die beschäftigungswirksamste Variante erwiesen, wenn sie in genügend großen Schritten durchgesetzt wird. Andere Formen wie die Verkürzung der Monats-, Jahres- und Lebensarbeitszeit, die Einrichtung von Langzeit-Arbeitszeitkonten zur Anpassung an individuelle, familienspezifische Situationen können ergänzend hinzukommen bzw. sinnvoll mit der Kürzung der Wochenarbeitszeit verknüpft werden. Entscheidend ist, daß neue Arbeitsplätze entstehen bzw. eine Bestandssicherung erreicht wird.

Rein rechnerisch wäre eine Reduktion der Arbeitszeit je Erwerbstätigem um rund 13 vH nötig, um beim gegenwärtigen Arbeitsvolumen von rund 54 Mrd. Arbeitsstunden fünf Millionen Arbeitslose zusätzlich zu beschäftigen, und eine Verkürzung um rund 19 vH, um auch für die stille Reserve zusätzliche Erwerbsarbeitsplätze bereitstellen zu können. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß eine Reduzierung der Arbeitszeit nicht zu zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten im Verhältnis 1:1 führt. Die durch forcierte Arbeitszeitverkürzung induzierte Ausschöpfung von Produktivitätsreserven zusammen mit dem ohnehin im Zeitverlauf stattfindenden Produktivitätsfortschritt führt in der Praxis zu einem deutlich geringeren Beschäftigungseffekt von Arbeitszeitverkürzung.

Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ist die Jahresarbeitszeit der Arbeitnehmer zwischen 1960 und 1981 um rund 20 vH zurückgegangen, d.h. um etwa 1 Pro-

zent pro Jahr. Allein durch die Arbeitszeitverkürzung im Jahr 1979 (gegenüber 1973) konnte für 824.000 Personen Beschäftigung erhalten oder geschaffen werden. IAB-Modellrechnungen für den Zeitraum von 1985 bis heute ergeben 1 Mio. Arbeitsplätze durch Arbeitszeitverkürzungen; Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) für den Zeitraum von 1985 bis 1990 kommen auf rund 700.000 Arbeitsplätze. Der Gesamtbeschäftigungseffekt von 1960 bis heute beläuft sich auf etwa 8 Millionen Arbeitsplätze. Doch der Prozeß der Arbeitszeitverkürzung in Westdeutschland ist mit minus 0,8 vH in 1994, minus 0,6 vH in 1995 und nur noch minus 0,3 vH in 1996 praktisch zum Stillstand gekommen. In diesem Zusammenhang stellen die im Jahr 1997 geleisteten 1,8 Mrd. Überstunden einen Skandal dar. Bei einem gesamtdeutschen Arbeitsvolumen von 53,6 Mrd. Stunden im Jahr 1997 würde ihr vollständiger Abbau einem Beschäftigungszuwachs von immerhin 3,3 vH entsprechen.

Auch wenn sich aus Überschlags- und Modellrechnungen nur grobe Anhaltspunkte für die Wirkungen von Arbeitszeitverkürzungen ergeben, ist doch unbestritten, daß zur Überwindung der zwischenzeitlich entstandenen Massenarbeitslosigkeit eine drastische Reduzierung der individuellen Arbeitszeiten notwendig wäre. Anstelle einer der Lage angepaßten intensiven Thematisierung der Möglichkeiten und Strategien einer derartigen Arbeitszeitverkürzung ist gegenwärtig das Klima für Arbeitszeitpolitik in Deutschland auf politischer, aber auch auf gewerkschaftlicher Ebene äußerst schlecht. Der Prozeß der Arbeitszeitverkürzung ist hier im Unterschied zu Frankreich und Italien fast vollständig zum Stillstand gekommen. Anders als in Frankreich ist es für die Situation in Deutschland jedoch richtig, daß die Arbeitszeit Verhandlungsposition der Tarifvertragsparteien bleibt. Eine gesetzliche Flankierung durch die Abschaffung einer heute möglichen, allerdings völlig unzeitgemäßen 60-Stunden-Woche ist allerdings sinnvoll.

Für die Arbeitgeberseite war Arbeitszeitverkürzung aus durchsichtigen Gründen immer schon „Teufelszeug“. Dennoch gab es in der Vergangenheit auf der Ebene der Politik – sogar bis in das Regierungslager hinein – ein explizites Eintreten für weitere Verkürzun-

gen der Arbeitszeit. Das vorläufige Ende der Diskussion über Möglichkeiten und Umfang von Arbeitszeitverkürzung dürfte eine Spätfolge der vorangegangenen „Standortdebatte“ sein, die, von den Wirtschaftsverbänden initiiert, mit zum Teil abenteuerlichen Argumenten eine schwindende Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft aufgrund vielfältiger kostentreibender politischer und gewerkschaftlicher Einflüsse behauptet hat. Wenn auch von unterschiedlichster Seite die These von der Wettbewerbsschwäche der deutschen Wirtschaft regelmäßig überprüft und immer wieder fundiert zurückgewiesen wurde, hat sie dennoch offensichtlich ein Klima geschaffen, in dem über wirtschaftspolitische Maßnahmen, die – trotz aller gemeldeten Gewinnrekorde – auch nur andeutungsweise mit „Belastungen“ für die Wirtschaft verbunden sein könnten oder denen von interessierter Seite solche Belastungen nachgesagt werden, nicht mehr vorurteilsfrei diskutiert werden kann. So richtig die Forderung nach Arbeitszeitverkürzung auch ist, derzeit scheinen deutsche Politiker eher davon überzeugt zu sein, daß ein erneuter Vorstoß in Richtung Arbeitszeitverkürzung einem öffentlichen Harakiri gleichen würde.

Dieses Zurückschrecken vor der Forderung nach Arbeitszeitverkürzung von maßgeblichen Kräften bis weit in die Sozialdemokratie und auch Bündnis 90/Die Grünen hinein wird dadurch gefördert, daß auch von seiten der Gewerkschaften derzeit wenig argumentative Rückendeckung zu erwarten ist. Hierfür gibt es jedoch nachvollziehbare Gründe. Zum einen wurden in der Vergangenheit immer wieder kleine Schritte der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnverzicht der Beschäftigten erkaufte, *ohne* daß positive Ergebnisse hinsichtlich der individuellen wie der kollektiven Beschäftigungssituation für die einzelnen ArbeitnehmerInnen ersichtlich wurden. Die Arbeitslosigkeit stieg weiter an, der eigene Arbeitsplatz fiel dennoch der Rationalisierung zum Opfer, Kurzarbeit konnte nicht verhindert werden etc. Gleichzeitig stellen sich für die/den durchschnittliche(n) Beschäftigte(n) die letzten 16 Jahre als Zeit einer realen Einkommensstagnation dar: Der Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts in Westdeutschland um knapp 30 vH seit 1980 ist an den abhängig Beschäftigten vorbeigegangen. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum in den gegenwärtigen Tarifauseinandersetzungen

Lohnsteigerungen für die Gewerkschaften Priorität haben, während das Thema Arbeitszeitverkürzung deutlich in den Hintergrund getreten ist.

Insofern sind die Schwierigkeiten der Durchsetzung weiterer Arbeitszeitverkürzung auch objektive Folge der wachsenden Ungleichverteilung des Sozialprodukts. Die gewaltigen Produktivitätsfortschritte, die zu einer immer kapitalintensiveren Produktion führen, benachteiligen den Faktor Arbeit, da die ihm zufließenden Einkommensströme sinken, während der Faktor Kapital immer größere Anteile des volkswirtschaftlichen Mehrprodukts auf sich vereinen kann. *Um den Gedanken der Arbeitszeitverkürzung in den Gewerkschaften zu revitalisieren, dürfen Arbeitszeitverkürzung und reale Lohnerhöhung nicht als Gegensatzpaar gesehen werden.* Zur Stärkung der Binnennachfrage und zum Abbau der Arbeitslosigkeit sind Arbeitszeitverkürzung und reale Lohnerhöhung notwendig. Sie sind Instrumente, eine Partizipation der breiten Bevölkerung am Produktionsergebnis zu gewährleisten und damit die wachsende Einkommens- und Vermögenspolarisierung an der Wurzel zu bekämpfen. Die Partizipation am erwirtschafteten Sozialprodukt würde für die Arbeitslosen durch die Arbeitszeitverkürzung ermöglicht, für die Erwerbstätigen durch die realen Lohnsteigerungen.

Auch wenn die gegenwärtige gesellschaftliche Lage einen Diskurs über Arbeitszeitverkürzung enorm erschwert, führt an weiteren Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung kurz- und erst recht langfristig kein Weg vorbei. Mit der früher oder später einsetzenden Wachstumsernüchterung wird sich das gesellschaftliche Klima für die Umsetzung von Arbeitszeitverkürzung notwendigerweise verbessern. Insofern sind bereits heute alle Chancen zu nutzen, die gesamtgesellschaftliche Notwendigkeit von Arbeitszeitverkürzung in hochproduktiven Industriegesellschaften deutlich herauszustellen. Darüber hinaus unterstreicht auch der in Zukunft zu erwartende Anstieg der Arbeitsproduktivität die Bedeutung weiterer Arbeitszeitverkürzung. Für die Bundesrepublik liegen Schätzungen vor, wonach bei Ausnutzung aller bereits heute möglichen Rationalisierungspotentiale, d.h. bei vollständigem Einsatz der heute bereits einsetzbaren Technik, rund neun Millionen Arbeitsplätze, also mehr als ein Vier-

tel aller gegenwärtigen Arbeitsplätze, wegfallen würden. Insofern offenbart die gegenwärtige Lage, ebenso wie Analysen über die zukünftige Entwicklung, daß sich ohne eine drastische Verkürzung der individuellen Arbeitszeit die desolante Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht durchgreifend beheben lassen wird.

5.3 Öffentliche Beschäftigungssektor

Es hieße die Möglichkeiten von Arbeitszeitverkürzung überschätzen, würde man sie als alleiniges Mittel zur Überwindung der Arbeitslosigkeit propagieren. Angesichts des aufgelaufenen Problems des massenhaften Fehlens von Erwerbsarbeitsplätzen bedarf es auch solcher Maßnahmen, die gewissermaßen am anderen Ende ansetzen, also auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze bzw. auf die Erweiterung des Arbeitsvolumens gerichtet sind. Während sich bei der privatwirtschaftlichen Nachfrage zunehmend eine relative Sättigung bemerkbar macht, gibt es offensichtlich einen wachsenden kollektiven Bedarf, den das privatwirtschaftlich gesteuerte Wirtschaftssystem nicht zu befriedigen vermag, da er mehr dem Reproduktions- als dem Produktionsbereich zuzurechnen ist und sich der Reproduktionsbereich einer Gesellschaft schon immer einer Organisation über Märkte gegenüber als sperrig erwiesen hat. Wiederholt hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* auf den vorhandenen Widerspruch hingewiesen: Zurückgehender privater Nachfrage nach Erwerbsarbeit steht ein wachsender Bedarf an gesellschaftlich notwendiger Arbeit gegenüber. Daher geht der Gesellschaft auch nicht die Arbeit aus, sondern Arbeiten, die für die Gesellschaft in hohem Maße nützlich sind, werden durch das privatwirtschaftlich organisierte Wirtschaftssystem immer weniger berücksichtigt. Öffentlich geförderter Beschäftigungspolitik muß daher in entwickelten industriellen Gesellschaften eine hohe und wachsende Bedeutung hinsichtlich der Koordination von Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und kollektivem Bedarf zugemessen werden. Aus diesem Grunde kommt

der Einrichtung und öffentlichen Förderung eines neuen Beschäftigungssektors eine herausragende Bedeutung zu.

Bereits in den vorangegangenen Memoranden wurde die Bedeutung und die Notwendigkeit eines Öffentlichen Beschäftigungssektors (ÖBS) ausführlich erörtert. Es wurde einerseits herausgestellt, daß die Forderung nach Einführung eines ÖBS gewissermaßen eine Weiterentwicklung der herkömmlichen Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des „Zweiten Arbeitsmarktes“ darstellt. Im Falle von gesellschaftlich verursachter Arbeitslosigkeit erhält öffentliche Arbeitsmarktpolitik dem Individuum Arbeit und Einkommen. Wenn das privatwirtschaftlich abgeforderte Arbeitsvolumen aufgrund gestiegener gesamtwirtschaftlicher Produktivität und zunehmender Sättigungstendenzen im privaten Bereich kleiner wird und in der Folge die Arbeitslosigkeit immer neue Rekorde bricht, besteht für einen gemeinwohlorientierten Staat geradezu die Notwendigkeit, öffentliche Arbeitsplätze ohne die traditionelle Arbeitsmarktpolitik kennzeichnende zeitliche Limitierung zu schaffen. Auf der anderen Seite wurde darauf verwiesen, daß es sich hier nicht um die Schaffung von Arbeitsplätzen der Arbeitsplätze wegen handelt, sondern daß sinnvolle und notwendige Arbeitsplätze geschaffen werden könnten, die auf die Befriedigung eines wachsenden gesamtgesellschaftlichen Bedarfs an Arbeit im ökologischen, sozialen und kulturellen Bereich gerichtet sind. Im Kern geht es um die Schaffung neuer Formen bezahlter Arbeit, die aus dem gesellschaftlichen Mehrprodukt, also durch Umverteilung des gesellschaftlich erwirtschafteten, aber sich zunehmend in privaten Händen konzentrierenden Reichtums zu finanzieren sind. Der ÖBS steht damit nicht in Konkurrenz zum bestehenden öffentlichen Dienst, sondern beinhaltet eine Erweiterung und Ergänzung traditioneller öffentlicher Aufgaben vor dem Hintergrund einer durch die Massenarbeitslosigkeit überforderten Arbeitsmarktpolitik bei einem gleichzeitigen Anstieg kollektiver Aufgaben. Bereits in den vorangegangenen Memoranden wurde auf die Bedeutung des öffentlichen Dienstes und die gesamtgesellschaftlich negativen Folgen eines weitergehenden Stellenabbaus hingewiesen.

Der ÖBS, der den staatlichen Verantwortungsbereich über den öffentlichen Dienst hinaus erweitert, würde einem Grundwiderspruch

unserer Wirtschaftsweise entgegenwirken, daß nämlich auf der einen Seite ein Zwang zur Produktivitätssteigerung und damit zur Minimierung der eingesetzten Arbeit besteht, während auf der anderen Seite die geleistete (in der Folge schwindende) Erwerbsarbeitszeit als allgemeingültiger Maßstab die Verteilung des Sozialprodukts regeln soll. Nur solange durch genügend hohes Wirtschaftswachstum die infolge des Fortschritts der Arbeitsproduktivität „freigesetzten“ Arbeitskräfte neue Beschäftigungsmöglichkeiten finden, lassen sich systemsprengende Regulierungsprobleme vermeiden. Sobald sich das Wachstum – wie für unsere Zeit kennzeichnend – abschwächt und unter die Steigerungsrate des Produktivitätsfortschritts fällt, ergeben sich folgenreiche Verteilungsprobleme, solange die Verteilung von Einkommen und Arbeit weiterhin nach dem Regulierungsprinzip der frühen Industriegesellschaft erfolgt. Insofern hat der ÖBS die Funktion, Einkommensströme, die zur Aufrechterhaltung einer wirtschaftlichen Entwicklung auf Vollbeschäftigungsniveau notwendig sind, zu erhalten. Mit der Einrichtung eines ÖBS wäre also notwendigerweise eine Korrektur der Einkommens- und Vermögensverteilung verbunden.

Materiell wäre ein ÖBS in den Bereichen anzusiedeln, für die es keine Marktnachfrage im herkömmlichen Sinne gibt. Im Kern geht es um gemeinnützige Arbeiten im Rahmen eines Non-Profit-Sektors. Bereits Anfang der 1990er Jahre arbeitete etwa eine Million Menschen mit einem Ausgabenvolumen von über 80 Mrd. DM in diesem Sektor (Zimmer 1996, S. 39). Insofern gibt es einen großen Bereich von Tätigkeiten, die zwischen Privatwirtschaft, „Zweitem Arbeitsmarkt“ und Öffentlichem Dienst anzusiedeln sind. Ein ÖBS müßte also nicht aus dem Nichts geschaffen werden, sondern könnte sich auf bereits vorhandene Strukturen gemeinwirtschaftlicher Organisationen stützen, die im Rahmen eines ÖBS zusammengefaßt und organisiert werden könnten. Ein ÖBS ist nicht primär ein Instrument der Versicherung gegen Arbeitsmarktrisiken. Mit ihm würden derartige Risiken durch die Schaffung neuer gemeinnütziger Arbeitsplätze abgebaut. Damit würden nicht nur Menschen wieder in Lohn und Brot gebracht und wesentliche individuelle Probleme gelöst, sondern gleichzeitig Arbeiten erledigt, die drängende gesamtgesellschaftliche Probleme lösen helfen würden.

Ein ÖBS würde sich hinsichtlich seiner spezifischen Organisationsstruktur von den Strukturen des bestehenden öffentlichen Dienstes unterscheiden. Kleine, unter direkter Beteiligung der betroffenen Bevölkerung zu gründende Einheiten auf lokaler bzw. regionaler Ebene wären in der Lage, eine neue Qualität hinsichtlich einer föderalen, kooperativen und demokratischen Ausgestaltung des ÖBS sicherzustellen. Zur Finanzierung wäre ein Fonds für soziale, kulturelle und ökologische Gemeinschaftsausgaben zu bilden, aus dem für die einzelnen Einheiten auf den verschiedenen staatlichen Ebenen die nötigen finanziellen Mittel fließen könnten. Die Organisation könnte sich an den vorhandenen Strukturen von selbstverwalteten Institutionen wie z.B. Trägergesellschaften oder Landesagenturen orientieren, so daß die einzelnen Einheiten innerhalb des ÖBS einer direkteren gesamtwirtschaftlichen Steuerung zugänglich wären und gleichzeitig Handlungsspielräume „vor Ort“ erhalten blieben. Auf diese Weise könnte eine enge Kooperation zwischen Arbeitsmarkt-, Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik gewährleistet werden, wobei aber für die konkrete Umsetzung der einzelnen Projekte die einzelnen Träger auf den verschiedenen staatlichen Ebenen zuständig und verantwortlich wären. Hierbei käme den auf den jeweiligen Ebenen zu bildenden, alle relevanten Interessengruppen widerspiegelnden Verwaltungsräten die Aufgabe zu, zwischen gesamtgesellschaftlichen Ansprüchen und den Interessengruppen und spezifischen Anforderungen auf den lokalen Ebenen zu vermitteln.

Da der ÖBS nicht profitorientiert ist, also nicht die Erzielung von Gewinn Gegenstand der Aktivitäten ist, sondern die Durchführung sozialer, kultureller und ökologischer Angelegenheiten, die von hohem Nutzen für die Gesellschaft sind, im Mittelpunkt steht, erscheinen solche Rechtsformen geeignet, die die Gemeinwirtschaftlichkeit des ÖBS sichern. Wegen vielfältiger Beschränkungen, denen die wirtschaftlichen Aktivitäten von Genossenschaften, gemeinnützigen Vereinen, gemeinnützigen GmbHs und Stiftungen unterliegen, wird es möglicherweise notwendig sein, neue, speziell auf die Anforderung eines ÖBS abgestimmte Rechtsformen zu entwickeln, die mehr Flexibilität und Spielraum für wirtschaftliche Aktivitäten lassen. Das Konzept der „Sozialen Betriebe“, die von der Rechtsform

her wie ein privates Unternehmen geführt werden können, gleichzeitig – wenn auch in ihrem Fall nur für eine bestimmte Zeitspanne – öffentliche Mittel erhalten, könnte als Modell dienen, das ausgebaut werden könnte.

In den Memoranden der letzten Jahre wurde bereits darauf hingewiesen, daß ein besonderes Merkmal des ÖBS die Tatsache ist, daß hier im Unterschied zum „Zweiten Arbeitsmarkt“, der wegen seiner erklärten „Brückenfunktion“ zum „Ersten Arbeitsmarkt“ grundsätzlich nur zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse bietet, unbefristete Stellen geschaffen werden. Die Beschäftigten des ÖBS würden normale, tariflich gebundene Arbeitsverhältnisse mit den jeweiligen Projektträgern eingehen. Unbefristete Arbeitsverhältnisse sind selbstverständlich nicht mit Anstellungen auf Lebenszeit zu verwechseln. Sie können wie bei jedem privaten Unternehmen aufgelöst werden, wenn dies die betriebliche Lage erfordert. Unbefristete Verträge verunmöglichen keine Kündigung, sie sichern jedoch die Rechte der betrieblichen Interessenvertretung, etwa indem soziale Auswahlkriterien zu vereinbaren sind, Abfindungen gezahlt werden müssen etc.

Hinsichtlich der Finanzierung des ÖBS wurde darauf hingewiesen, daß unter den Bedingungen hoher Massenarbeitslosigkeit eine erhebliche Selbstfinanzierungsquote besteht, die sich daraus ergibt, daß Kosten, die mit Arbeitslosigkeit verbunden sind, wegfallen. Legt man nur die derzeitigen Ausgaben für Arbeitslosigkeit zugrunde und vernachlässigt, was Arbeitslosigkeit die Gesellschaft wirklich kostet (in Form von entgangenem Sozialprodukt, psychosozialen Kosten etc.), so kommt man nach IAB-Angaben für das Jahr 1996 auf 159 Mrd. DM (direkte Ausgaben für Leistungen an Arbeitslose, Mindereinnahmen an Beiträgen und direkten und indirekten Steuern). Auf den einzelnen Arbeitslosen bezogen ergibt sich hieraus für 1996 ein Betrag von 40.076 DM pro Jahr, wovon aber nur 14.057 DM an direkten Zahlungen, also 35 vH der tatsächlichen Kosten von Arbeitslosigkeit, in den Taschen des durchschnittlichen Arbeitslosen landen. Geht man von den reinen durchschnittlichen Kosten je Arbeitslosem von rund 40.000 DM aus, ergibt sich überschlägig, daß die Schaffung eines Arbeitsplatzes im ÖBS zu rund 50 Prozent bereits durch Einsparungen an anderer Stelle gedeckt ist. Allerdings ist dies

mit Blick auf die Praxis nur bedingt richtig, da Bund, Länder und Gemeinden von den Kosten der Arbeitslosigkeit unterschiedlich betroffen sind. Mit Blick auf das Arbeitslosengeld entfallen beispielsweise rund 70 vH der Ausgaben und Mindereinnahmen auf die Bundesanstalt für Arbeit, neun Prozent auf den Bund, knapp acht Prozent auf die Länder, rund drei Prozent auf die Gemeinden und elf Prozent auf die übrigen Sozialversicherungsträger. Bei der Arbeitslosenhilfe sieht es etwas anders aus; hier wird vor allem der Bund mit rund 70 vH belastet. Die Gemeinden sind mit rund fünf Prozent und die Bundesanstalt für Arbeit ist mit nur sieben Prozent betroffen. Insofern ist unter den gegenwärtigen Finanzierungsmodalitäten von Arbeitslosigkeit das Argument einer hohen Selbstfinanzierungsquote für die unterschiedlichen Gebietskörperschaften nicht in gleichem Maße stichhaltig. Mittels der Schaffung eines Finanzierungs- und Verrechnungssystems zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften wäre deshalb sicherzustellen, daß die Ebene, die Arbeitsplätze im Rahmen des ÖBS schafft und finanziert, nicht nur die fiskalischen Belastungen, sondern auch die vollen gesamtfiskalischen Entlastungen verbuchen kann. Damit wäre eine erste, wesentliche Hürde bei der Schaffung von Arbeitsplätzen im ÖBS beseitigt.

Wenn auch auf diesem Wege eine hohe Selbstfinanzierungsquote erreicht werden kann, ist der ÖBS zweifellos von einem hohen und dauerhaften Zufluß öffentlicher Mittel abhängig. Eine solche Aufgabe ist nur über Steuern zu bewerkstelligen. Bei der Erhebung von Steuern für die Finanzierung des ÖBS kommt es entscheidend darauf an, daß der Faktor Arbeit nicht zusätzlich belastet wird, sondern der Faktor Kapital (Gewinne, Vermögen, Geldeinkommen) wieder stärker in die gesamtgesellschaftliche Verantwortung genommen wird. So könnte etwa das Steueraufkommen aus einer progressiven Vermögensteuer und aus einer Devisentransaktionssteuer (vgl. Kapitel 4 „Steuerpolitik“), für die jeweils überzeugende Argumente vorliegen und die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits seit langem gefordert werden, ganz oder teilweise für die Finanzierung des ÖBS verwendet werden. Auch wäre den sogenannten „Besserverdienenden“ eine zeit- und zweckgebundene Ergänzungsabgabe zuzumuten, zumal sie dafür eine Gegenleistung in Form

von sozialen, kulturellen und ökologischen Dienstleistungen im Rahmen des ÖBS erhalten würden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die Einführung eines ÖBS nicht nur auf eine Korrektur der bestehenden Ungleichverteilung von Erwerbsarbeit unter den Bedingungen eines wachsenden sozialen, kulturellen und ökologischen Bedarfs zielt, sondern gleichzeitig auf eine Korrektur der bestehenden Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen, die zu wachsender Armut in einem der reichsten Länder der Welt geführt hat. Damit wird er zum Instrument, den *öffentlichen Wohlstand* zu Lasten des sich immer stärker *privat konzentrierenden Reichtums* zu erhöhen.

6. Neue Bundesländer – Angleichung nicht in Sicht

Acht Jahre nach der DM-Einführung in Ostdeutschland und wenige Monate vor der Bundestagswahl im Herbst 1998 wird nicht zuletzt auch die wirtschaftliche und soziale Lage in den neuen Ländern zum Kriterium für die Politik der Regierungskoalition und vor allem des Bundeskanzlers, der während dieser gesamten historischen Periode die Richtlinien der Politik bestimmte.

Eine widersprüchliche Lage

Am Ende der relativ kurzen Transformationsperiode von 1990 bis 1997 bietet die wirtschaftliche Lage in Ostdeutschland ein widersprüchliches Bild.

Die Mehrheit der ostdeutschen Bürger empfindet gegenüber ihrer DDR-Vergangenheit einen deutlichen Zuwachs an materieller Lebensqualität. Sie verfügt über eine konvertierbare Währung, über freie Märkte für Konsumgüter, verbesserte ihre Wohnverhältnisse durch Neubauten und insbesondere umfangreiche Modernisierungen im Wohnungsbestand, nutzt eine bereits weitgehend modernisierte Infrastruktur und erfreut sich der Reisefreiheit. Die Privatisierung der staatlichen Unternehmen schuf nur einen kleinen Sektor moderner, leistungsfähiger Betriebe, die zunehmend auf überregionalen und zaghaft auch auf internationalen Märkten Fuß fassen. In den traditionellen Industriestandorten entwickeln sich nur spärlich neue Produktionsstrukturen, entstehen Technologieparks, sporadisch Kooperationsverbünde zwischen den Betrieben und auch zwischen Unternehmen und öffentlichen sowie privaten FuE-Einrichtungen.

Gleichzeitig sind ernsthafte wirtschaftliche und soziale Probleme entstanden, die für eine lange Periode die weitere Entwicklung schwer

belasten werden. Sie lassen sich mit zwei wesentlichen Merkmalen kennzeichnen:

- Ostdeutschland ist im Rahmen der EU und der Bundesrepublik zu einer großen strukturschwachen deindustrialisierten Region geworden mit allen daraus resultierenden sozialen Folgen in bisher nicht gekannten Ausmaßen.
- Die ökonomische und soziale Entwicklung ist weit hinter den politischen Zielstellungen der Bundesregierung zurückgeblieben; die Angleichung des ostdeutschen an das westdeutsche Produktivitäts- und Einkommensniveau und damit die *eigenständige Reproduktionsfähigkeit* der neuen Länder sind in weite Ferne gerückt. Das hat, insbesondere im Hinblick auf die rund doppelt so hohe Arbeitslosenquote in Ost- gegenüber Westdeutschland, politische Konsequenzen für die gesamte Bundesrepublik.

Die Versuche der Regierungskoalition, der ostdeutschen Bevölkerung die Ergebnisse ihrer Politik positiv darzustellen, verlieren zunehmend ihre Wirksamkeit. Wiederum blickt der Ostdeutsche, wenn er seine sozialökonomische Lage bewertet, nach Westen.

Die Wirtschaft wächst im Osten langsamer als im Westen

Da die Strukturschwächen der Wirtschaft in Ostdeutschland offensichtlich sind, versucht die Regierungskoalition den Eindruck zu verbreiten, ein weiterhin anhaltender Aufholprozeß gegenüber dem früheren Bundesgebiet werde bis etwa 2004 – bis zu diesem Jahr hat sie nun die besondere Wirtschaftshilfe Ost verlängert – die wesentlichsten wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen Ost und West ausgleichen. Die Wirklichkeit vermittelt ein anderes Bild. Erst 1992 setzte – die ostdeutsche Industrieproduktion war auf etwa 35 vH ihres Standes von 1989 gestürzt – der massiv staatlich geförderte „Aufschwung Ost“ ein. Sein Tempo beschleunigte sich bis 1994, als die Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr auf rund 10 vH angestiegen war, die der Industrieproduktion sogar auf 18 vH. Für mindestens zehn Jahre hätten derartige Zuwachsraten den ostdeutschen Aufschwung vorantreiben müssen, um die

Produktivitäts- und Einkommenslücke deutlich zu verkleinern, und vor allem, um neue Arbeitsplätze zu schaffen. Das erwies sich jedoch als ein Wunschtraum.

1997 nahm das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt gegenüber dem Vorjahr nur noch um 1,6 vH zu und wuchs damit langsamer als in Westdeutschland. Nach den Prognosen der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute wird das auch in diesem Jahr so sein.

Diese Entwicklung stellt eine Zäsur dar. Sie signalisiert, daß der Aufholprozeß gegenüber Westdeutschland zumindest unterbrochen ist, obwohl die politische Zielstellung, Ostdeutschlands Produktivitäts- und Einkommensniveau dem Westdeutschlands anzugleichen, noch keineswegs erreicht ist (vgl. Tabellen im Anhang). Sollte diese Ost-West-Wachstumsdifferenzierung anhalten, vergrößert sich auch der Produktivitätsabstand zwischen Ost- und Westdeutschland.

Konjunktureller Aufschwung im Verarbeitenden Gewerbe?

Auch das Verarbeitende Gewerbe verlangsamte nach dem Höhepunkt von 1994 deutlich sein Wachstumstempo: Es halbierte sich 1995 auf 7,5 vH, sank auf rund 4,8 vH in 1996, um im letzten Jahr auf rund 8 vH wieder anzusteigen. Der Aufhol Schub flachte folglich stark ab, und zusätzlich geriet 1996 das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschlands unter den Druck der Rezession im Westen. Auf die dann wieder einsetzende Beschleunigung des Wachstums wirkten mehrere günstige Entwicklungstendenzen ein.

Einmal wurden die Modernisierungsinvestitionen der vergangenen Jahre wirksam, die sich in zunehmender Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen niederschlugen.

Zusätzlich stieg der bisher spärliche Auslandsumsatz der ostdeutschen Unternehmen in den ersten neun Monaten 1997 gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum um 28 vH. Davon profitierten vor allem die potentiell FuE-intensiven Branchen des Maschinenbaus, der elektrotechnischen und elektronischen Industrie. Die industriellen Unternehmen in den neuen Ländern profitierten mithin am westdeutschen Exportboom einmal direkt mittels eigenem Auslandsum-

satz, vor allem aber indirekt infolge von Zulieferungen an Produzenten von Exportgütern im früheren Bundesgebiet.

Diese positive Entwicklung ist aber zu relativieren. Deutlich schwächer als der Export wuchs der Inlandsumsatz. In der Industrie insgesamt nahm er in den ersten neun Monaten 1997 gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahres nur um 4 vH zu, darunter die Produktion von Investitionsgütern um 3 vH. Hier widerspiegeln sich zwei längerfristig wirkende negative Entwicklungstendenzen:

- *Rückläufige Investitionen:* Schnellten die nominalen Zuwachsraten der Investitionen in der ostdeutschen Industrie, dem wichtigsten Wirtschaftssektor für eine aufholende Modernisierung, zunächst auf 21 vH (1992) und 15 vH (1993) empor, so gab es bereits 1996 einen Rückgang von rund 8 vH gegenüber dem Vorjahr, und für 1997 werden in Ostdeutschlands Industrie um etwa weitere 4 vH geringere Investitionen als 1996 geschätzt (vgl. ifo-Schnelldienst 15/1997).
- *Vermindertes Wachstum des privaten Verbrauchs:* Die deutliche Verlangsamung der Realeinkommen (Löhne, Gehälter, Renten) wirkt sich inzwischen auf die Verbrauchsausgaben der Bevölkerung aus. Eine kurzfristige Umkehr dieser Tendenz ist nicht zu erwarten.

Die Investoren anziehende Erschließung und Modernisierung ostdeutscher Industriepotentiale ist folglich abgeschlossen. Für westliche Investoren interessante Anlagemöglichkeiten sind im wesentlichen ausgeschöpft; die weitere Entwicklung ist nun nur noch wie überall abhängig von der Dynamik der Märkte und der Konkurrenz regionaler und nationaler Standorte in Europa. Eine fortgesetzte, großzügige öffentliche Wirtschaftsförderung kann diesen Grundtrend nur modifizieren, nicht umkehren.

Chronische Strukturschwächen sind entstanden

Die mit der Transformation und im Ergebnis der öffentlichen Förderung entstandenen Potentiale der Wirtschaft in den neuen Ländern bieten sehr ungünstige Voraussetzungen für einen künftigen dyna-

mischen Aufholprozeß. Das betrifft insbesondere die Industrie, von deren Entwicklung sowohl weitere Produktivitätsfortschritte abhängen als auch die Verminderung der Transferabhängigkeit vom früheren Bundesgebiet. Dafür ist sie jedoch nicht nur quantitativ zu schwach, sie ist vor allem qualitativ ungenügend entwickelt. Die westdeutschen und ausländischen Investoren interessierten sich vorrangig für Unternehmen, die Waren für regionale und lokale Märkte erzeugten, sie eroberten damit den ostdeutschen Markt, schufen aber keine Basis für eine überregionale und insbesondere internationale Expansion der Industrie am ostdeutschen Standort. Die folgenden Strukturschwächen verdeutlichen dies:

- *Es dominieren kleine und mittlere Betriebe, Großbetriebe sind kaum vorhanden.* Damit fehlen gerade jene Potentiale, auf die sich einerseits die Massenfertigung und andererseits Forschung und Entwicklung sowie Innovationen konzentrieren und von denen entscheidend Produktivitätsfortschritte und Exporte abhängen.

Im Jahre 1996 befanden sich zwar rund 17 vH der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland, aber sie realisierten nur knapp 6 vH des industriellen gesamtdeutschen Umsatzes und ganze 2,5 vH der Industrieexporte Deutschlands. Besonders schwach sind die potentiell FuE-intensiven Branchen der ostdeutschen Wirtschaft aus der Transformation hervorgegangen. Das sind z.B. die Chemie, der Maschinenbau, die Elektronik u. a. In der Industrie betrug 1996 ihr Anteil am deutschen Gesamtpotential 4,8 vH, am Export dieser Zweige gar nur zwei vH. Während in Westdeutschland 60 vH der Produktion aus diesen Branchen kommen, sind es im Osten 40 vH

- *Große Defizite bei den Betrieben im Osteigentum.* Die übergroße Mehrheit der Unternehmen des Produzierenden Gewerbes in den neuen Ländern gehört ostdeutschen Eigentümern. Aber obwohl sie fast 90 vH der Betriebe besitzen, erzielten sie 1996 nur etwas mehr als zwei Fünftel des Umsatzes. Bedeutend höhere Umsatzanteile konzentrieren sich auf Betriebe mit westdeutschen bzw. ausländischen Eigentümern, eine Folge der Tatsache, daß sie die wenigen Großbetriebe und vor allem die starken Mittelbetriebe dominieren.

Tabelle 3: Eigentumsstruktur der Unternehmen im Produzierenden Gewerbe Ostdeutschlands 1995/1996

Eigentümer	Betriebe	Beschäftigte	Geschäftsvolumen ¹	Stammkapital
in vH				
Ostdeutsche	86	58	42	22-29
Westdeutsche	12	31	41	51-44
Ausländer	1	6	11	7
Öffentliche Hand	1	5	6	20
Insgesamt	100	100	100	100

1) In der Regel Umsatz

Quelle: IWH, Wirtschaft im Wandel, 1/1998, S. 13

Diese Eigentumsstruktur ist eine große Hypothek und ein schwer zu kalkulierendes Risiko für die künftige Entwicklung. Die Betriebe im Ostmanagement sind

- *klein* (93 vH beschäftigen jeweils nicht mehr als 100 Mitarbeiter, 43 vH weniger als 20),
- *umsatzschwach* (ihre Konkurrenten im westdeutschen Eigentum erwirtschaften je Betrieb im Durchschnitt einen siebenmal höheren Umsatz),
- *kapitalarm* (nach Untersuchungen der Bundesbank lag die Eigenkapitalquote in „kleinen Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 5 Mio. DM bei rund 9 vH, während sie bei großen von 50 Mio. DM und mehr im Durchschnitt 32 vH betrug“ [SVR 1997, S. 125]. Auch hier spiegelt sich die weitaus günstigere Situation der im Westeigentum befindlichen Unternehmen wider. Die Eigenkapitalschwäche der Betriebe im Osteigentum ist eine wesentliche Ursache für die außerordentlich hohe Insolvenzrate in den neuen Ländern.)

– *Schwache Marktpositionen und ungenügende Kooperation.* Vor allem die Masse der Unternehmen im reinen Ostmanagement, aber

auch einige westliche Investoren starteten mit großen Konkurrenznachteilen, die bis heute nicht überwunden werden konnten. Die Fiktionierung der Kombinate und die damit verbundene Zerschlagung der gewachsenen Produktionsstrukturen infolge der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt (THA) ließ eine Vielzahl von kleinen, von einander isolierten, unverbundenen Unternehmen entstehen, die für sich nicht nur neue Märkte erschließen, sondern auch neue Zulieferer und Kooperationspartner finden mußten, zumal sie nur über eine drastische Verminderung der Fertigungstiefe und hochgradige Spezialisierung Überlebenschancen besaßen. Nach Untersuchungen vergleichbarer Unternehmen in Ost- und Westdeutschland ergab sich, daß „ostdeutsche Unternehmen zu einer Niedrigpreisstrategie gezwungen (seien), um überhaupt in lokale und überregionale Märkte vorstoßen zu können“. In ihrer Produktivität stünden diese Betriebe westlichen Konkurrenten keineswegs nach, vielmehr könnten die produzierten Mengen „nur zu verhältnismäßig niedrigen Preisen abgesetzt werden“. (SVR 1997, S. 7)

Auf einen weiteren, deutlich, transformationsbedingten Unterschied zwischen west- und ostdeutschen Unternehmen macht der Sachverständigenrat aufmerksam. So ergab sich für 1995 ein Materialeinsatz in ostdeutschen Betrieben von 49,3 vH des Bruttoproduktionswertes, in westdeutschen aber nur von 38,9 vH. „Entsprechend lag auch der Anteil der Bruttowertschöpfung am Produktionswert in den neuen Ländern mit 29,5 vH deutlich unter dem im früheren Bundesgebiet von 34,4 vH. Das kann beispielsweise daran liegen, daß die Unternehmen aufgrund niedriger Bestellmengen höhere Preise für Vorleistungen zu zahlen haben, oder auch daran, daß die Fertigungstiefe in den Unternehmen geringer ist.“ (Ebenda, S. 123) Beides ist, wie detaillierte Untersuchungen in ostdeutschen Betrieben eindeutig belegen, tatsächlich der Fall.

Nur langsam setzt sich ein mühseliger Prozeß der Vernetzung zwischen den Unternehmen in den neuen Ländern durch, bilden sich neue Einkaufs- und Kooperationsverbünde. Die hohen Umsätze der Unternehmen im westdeutschen Eigentum ergeben sich nicht zuletzt dadurch, daß es sich dabei um fest in Firmenverbünden, oft in Konzernen integrierte Produktionsstätten handelt. Sie erschließen sich

damit eine Fülle von Konkurrenzvorteilen, Bezugs- und Lieferverbünde, die Outsidern verschlossen bleiben.

Aus dem THA-Vermögen gründeten sich auch viele kleine FuE-intensive, innovative Unternehmen aus, deren Erzeugnisse noch in den Kombinat eine hohe Produktionsreife erlangt hatten. Aber auch sie mußten für den Markteintritt einen transformationsbedingten Preis zahlen. Der Absatz ihrer Erzeugnisse gelang nämlich in der Regel nur, wenn sie in hohem Maße auf die spezifischen Wünsche ihrer Kunden, meist westdeutsche oder ausländische Konzerne, eingingen. Nach neueren Untersuchungen in vergleichbaren Betrieben Ost- und Westdeutschlands zeigten sich bedeutende Unterschiede in den Fertigungstypen.

Tabelle 4: Vergleich zwischen Betrieben in Ost- und Westdeutschland nach Fertigungstypen 1995

Fertigungstypen	Anteil der Betriebe in vH	
	Ostdeutschland	Westdeutschland
Herstellung kunden-spezifischer Produkte	63	49
Programm, kunden-spezifische Varianten	34	46
Programmfertigung	3	5

Quelle: IWH, Wirtschaft im Wandel, 1/1998, S. 6

Kundenspezifische Fertigung, überwiegend für Konzerne, wird in der Regel nicht entsprechend dem realen Aufwand der Produzenten bezahlt, zumal wenn sie als Newcomer in den Markt einsteigen. Der große Produktivitätsrückstand dieser ostdeutschen Unternehmen gegenüber ihren westdeutschen Konkurrenten – sie lagen 1995 bei 51 vH des Niveaus gleichartiger Betriebe im Westen (vgl. IWH 1998) – offenbart diesen Zusammenhang. Er ist zugleich auch die Ursache

dafür, daß viele dieser Betriebe, trotz der großzügigen öffentlichen FuE-Förderung, nicht in der Lage waren, ihren innovativen Vorsprung zu halten und auszubauen, sondern zunehmend in technologischen Rückstand und in den Konkurs geraten.

Dienstleistungen – keine eigenständige Wachstumsreserve

Da die industrielle Entwicklung keine Aussichten für einen neuen nachhaltigen Wachstumsschub, vor allem nicht im Hinblick auf den Zuwachs an Arbeitsplätzen, bietet, interpretiert die Regierungskoalition den weltweiten Strukturwandel als eine Chance für Ostdeutschland, zum Standort expandierender, moderner Dienstleistungen zu werden.

Die empirische Entwicklung aber zeigt, daß es sich auch hier um Wunschträume handelt.

Tabelle 5: Bruttowertschöpfung und Investitionen in Dienstleistungsunternehmen Ostdeutschlands

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH					
BWS, in Preisen von 1991	18,6	9,7	8,7	7,8	4,7	2,5
Investitionen in jew. Preisen	42,0	49,2	41,9	20,5	3,9	-1,0

Quellen: SVR, Jahresgutachten 1997/98, S. 117 (Presseexemplar), ifo Schnelldienst, Nr. 29/1997, S. 15

Deutlich zeigt die Tabelle, daß sich nach einem starken Aufhol-schub das Wachstum des Dienstleistungsbereiches verlangsamte; d.h. seine Entwicklung hat sich dem erreichten Niveau der Wirtschaft in Ostdeutschland angepaßt. Bereits 1995 war in Ost und West die rela-tive Anzahl der Beschäftigten in diesen Wirtschaftsbereichen insge-

samt gleich groß, auf je 10.000 Einwohner waren in Ostdeutschland 2.648 Personen in Dienstleistungsunternehmen beschäftigt, im früheren Bundesgebiet 2.689 (IWH 1997a). Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, daß die Entwicklung der Investitionen nun keinen besonderen Nachholbedarf mehr signalisiert. Wie auch in der Industrie deutet sich im Dienstleistungsbereich eine Phase normaler, von der weiteren allgemeinen und konjunkturellen Nachfrage abhängiger Entwicklung an. Zudem bestätigt das Wachstum im Dienstleistungsbereich der neuen Länder den Zusammenhang, daß es keine vom Produzierenden Gewerbe, insbesondere von der Industrie, unabhängige Entwicklung nehmen kann.

Hohe Transferabhängigkeit – Konsequenz der Transformationsstrategie

Die besorgniserregende Bilanz des „Aufbaus Ost“ gipfelt in der außerordentlich hohen Abhängigkeit der neuen Bundesländer von Transfers aus dem früheren Bundesgebiet. Nach den letzten vorliegenden amtlichen Daten für 1994 deckte das in den neuen Bundesländern produzierte Bruttoinlandsprodukt nur zwei Drittel des konsumtiven und investiven Verbrauchs in dieser Region. An dieser immensen Disproportion hat sich bis heute kaum etwas verändert.

Wie der neue Bundesbeauftragte für den „Aufbau Ost“, Rudi Geil, sofort nach seinem Amtsantritt Mitte 1997 versicherte, werde er sich dafür einsetzen, daß bis zum Jahre 2004 jährlich 140 Mrd. DM als öffentliche Transfers von West nach Ost fließen. Das aber ist keine ausreichende Sicherung für die Lebensqualität der ostdeutschen Bevölkerung, wenn die folgenden Entwicklungstendenzen berücksichtigt werden.

Seit 1993, dem Höhepunkt dieser Leistungen mit 173 Mrd. DM, sind sie kontinuierlich auf 146 Mrd. DM für 1998 (Regierungsentwurf) gesenkt worden. Dieser Betrag ist gegenwärtig in der Regierungskoalition und zwischen den Ministerpräsidenten der Länder hart umstritten. Angesichts der schweren Haushaltskrise ist es deshalb sehr wahrscheinlich, daß hier weitere Abstriche erfolgen. Das be-

trifft beispielsweise den Finanzausgleich zwischen westlichen und östlichen Ländern, wofür 1998 noch 36 Mrd. DM vorgesehen sind.

Während die Regierung den Unternehmen durch verbindliche Förderrichtlinien weiterhin Investitionszulagen und andere Subventionen bis 2004 gewährt, sind die Transfers für Sozialleistungen in doppelter Hinsicht nicht gesichert:

- Einmal verminderten sie sich bereits von 84,7 Mrd. DM 1996 auf 81 Mrd. DM (Regierungsentwurf) für das laufende Jahr. Die Regierungskoalition hat offen angekündigt, daß insbesondere bestimmte Sozialleistungen (Renten, Sozial- und Arbeitslosenhilfe) in ihrer gegenwärtigen Höhe nicht mehr bezahlbar seien. Die Minderung dieser Ausgaben ist wesentliches Element ihrer Reformstrategie zur Sicherung des Standortes Deutschland.
- Zum anderen ist kaum daran zu zweifeln, daß die Zahl der Arbeitslosen in Ostdeutschland weiter ansteigen wird. Dann aber werden die gegenwärtigen Transfers der Bundesanstalt für Arbeit, der Rentenversicherung und aller anderen sozialen Einrichtungen nicht mehr ausreichen; dann bleibt folglich nur die Alternative, diese Leistungen zu kürzen, da die Regierung wachsende Ausgaben in diesem Bereich ausschließt.

Die viel zu geringe Beschäftigung, die außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit und das niedrige Einkommensniveau, also Ergebnisse der generellen Strukturschwächen, erfordern die enormen Zuschüsse für soziale Leistungen. Um hier spürbare Veränderungen zu bewirken, müßten die Investitionen für neue, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze, vorrangig in industriellen Großbetrieben, in den nächsten fünfzehn Jahren um etwa 10 vH jährlich anwachsen. Eine derartige langfristige Dynamik ist bisher nirgendwo auf der Welt beobachtet worden.

Erblasten und Löhne sind keine Ursachen für die Rückständigkeit

Die Regierungskoalition, unterstützt von einigen Experten aus Wissenschaftseinrichtungen, behauptet, der gegenwärtig noch immer große wirtschaftliche Rückstand in Ostdeutschland und das ab-

geschwächte Wachstum seien die Folge von DDR-Erblasten und überhöhten Löhnen. Beides ist wissenschaftlich nicht haltbar:

- Die Ost-West-Lohnstückkostendifferenz (Löhne je Einheit Bruttowertschöpfung) ergibt sich aus vielen Unterschieden, die absolut nicht lohn-, vielmehr transformationsbedingt sind, also vor allem aus den Schwächen der Wirtschaftsstrukturen (geringer Industriebesatz, kaum Großbetriebe, wenig FuE-intensive Unternehmen etc.). Wird der *Lohnanteil am Umsatz* nach Branchen und Betriebsgrößen betrachtet, so ergibt sich bereits seit 1995 fast Parität zwischen Ost- und Westdeutschland. Das beweist, daß sich die Löhne dem Niveau der Produktivität und den Absatzbedingungen der Unternehmen angepaßt haben und keineswegs überhöht sind. Mit dieser Entwicklung ist der Weg einer raschen Angleichung des ostdeutschen an das westdeutsche Lohnniveau, ursprünglich ein wesentliches Ziel der Regierungskoalition, längst verlassen. Gegenwärtig klaffen noch immer große Differenzen zwischen den Löhnen und Gehältern in Ost- und Westdeutschland (vgl. Tabellen 6 bis 8 im Anhang).
- Natürlich prägten anfangs die weithin verschlissenen Produktionskapazitäten der VEB und die großen Mängel in der DDR-Infrastruktur sehr ungünstige Ausgangspositionen für die Angleichung an das westdeutsche Produktivitätsniveau. Das gegenwärtig erreichte Produktivitätsniveau in Ostdeutschland aber ergibt sich im wesentlichen aus der Leistungsfähigkeit *neu geschaffener bzw. umstrukturierter Unternehmen*, deren Ausrüstungen insgesamt bereits das technische Niveau gleichartiger westdeutscher Betriebe erreicht haben. Die trotz beträchtlicher Subventionen drastisch verlangsamte Investitionsentwicklung, vor allem in der Industrie, beweist diesen Zusammenhang. Die verschlissenen (nicht die modernen!) Ausrüstungen und Kapazitäten der VEB sind längst stillgelegt; das gegenwärtige Produktivitätsgefälle gegenüber Westdeutschland wird im wesentlichen von den Strukturschwächen der transformierten ostdeutschen Wirtschaft bestimmt.
- Ein sehr geringer Teil der gegenwärtigen Produktivitätslücke zwischen Ost und West kann auf noch vorhandene Unterschiede in

der Qualität der wirtschaftsnahen Infrastruktur zurückgeführt werden. Dies aber ist auch eine Folge der restriktiven Haushaltspolitik der Bundesregierung und der Finanzschwäche ostdeutscher Kommunen und Länder.

Fortsetzung der bisherigen Politik bringt keine Lösung der Probleme

Als Schwerpunkte ihrer künftigen „Aufbau Ost“-Politik hat die Regierungskoalition, sollte sie wieder ins Amt gewählt werden, die Investitionsförderung und den Druck auf die Löhne und Sozialleistungen deutlich gemacht. Wie die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts hinlänglich beweisen, kann eine solche Strategie nur die weitere Polarisierung der Vermögen und Einkommen bewirken; ein Wachstumsschub oder gar neue Arbeitsplätze sind davon nicht zu erwarten.

Nicht zuletzt das klägliche Scheitern der „Gemeinsamen Initiative“ von Bundesregierung und Wirtschaftsverbänden im Mai 1997, die Beschäftigung in den neuen Bundesländern zu stabilisieren und ab 1998 jährlich 100.000 Arbeitsplätze zusätzlich zu schaffen, läßt keinen Zweifel an der Erfolglosigkeit ihrer Politik. Die reale Entwicklung in den neuen Ländern zeigt eine der verkündeten Absicht konträr entgegenlaufende Tendenz. Ein beträchtlicher Zuwachs an Arbeitslosigkeit ergab sich, auch aus den verminderten Ausgaben des Bundes für ABM und Umschulungen.

Tabelle 6: Arbeitsmarktbilanz für Ostdeutschland

	1996	1997	1998
	1.000 Personen		
Erwerbstätige im Inland	6.294	6.125	6.060
darunter abhängig Beschäftigte	5.754	5.575	5.500
Arbeitslose	1.169	1.355	1.479
ABM	278	235	240
Berufliche Vollzeitweiterbildung	230	175	125

Quelle: IWH, Wirtschaft im Wandel, Nr. 15/1997, S. 17

Tabelle 7: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen

Jahr	Insgesamt	Land- u. Forst- wirtschaft, Fischerei	Energie, Bergbau	Verar- beitendes Gewerbe	Bau- gewerbe	Handel, Verkehr, Nachrichten- übermittlung	Dienst- leistungs- unternehmen	Staat, priv. Haush., Organ. ohne Erwerbszweck
<i>Entwicklung 1996 gegenüber 1989 (1989 = 100)</i>								
Früheres Bundes- gebiet 1996	101,8	73,4	85,4	86,7	100,9	104,1	131,0	104,3
Neue Bundes- länder 1996	64,6	22,0	26,9	29,4	167,5	72,8	219,4	65,2
<i>Entwicklung 1996 gegenüber 1991 (1991 = 100)</i>								
Deutschland 1996	94,4	68,1	71,7	76,8	110,1	95,3	121,0	92,9
Struktur (Insgesamt = 100)								
Früheres Bundesgebiet	100	3,3	1,6	31,0	6,6	19,0	19,2	19,3
1991	100	2,7	1,4	26,7	6,6	19,1	23,2	20,3
Neue Bundesländer	100	6,2	3,2	28,0	9,6	17,0	12,7	23,3
1991	100	3,4	1,5	15,9	16,7	17,5	21,6	23,4
Deutschland	100	3,9	1,9	30,4	7,2	18,6	17,9	21,2
1996	100	2,8	1,4	24,8	8,4	18,8	22,9	20,9

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Keime von Entwicklungen, die diese Tendenz von rückläufiger Beschäftigung und steigender Arbeitslosigkeit umkehren könnten, sind nicht in Sicht. Wohl aber lassen sich Zusammenhänge in der ostdeutschen Wirtschaft erkennen, die eine weitere Öffnung der Schere zwischen Arbeitsplätzen und Arbeitslosen bewirken. Hier soll nur auf drei wichtige Zusammenhänge dieser Art verwiesen werden:

- Ein großer Teil der Beschäftigten in der ostdeutschen Wirtschaft insgesamt arbeitet in Bauten, die vor 1991 geschaffen wurden. Nach Berechnungen des DIW betraf dies im Jahre 1995 rund 75 vH aller Arbeitsplätze (IWH 1998). Dies ist nicht verwunderlich, da 54 vH des einsetzbaren gesamten Anlagevermögens in Ostdeutschland aus Bauten besteht und weil aus dem THA-Vermögen, vor allem in der Industrie, auch moderne, profitabel nutzbare Ausrüstungen privatisiert wurden. Es ist nun zu erwarten, daß Rationalisierungsinvestitionen in den nächsten Jahren die Altersstruktur des Anlagevermögens weiter verbessern, zumal sie mit beachtlichen Subventionen gefördert werden. Derartige Investitionen aber haben, wie alle empirischen Erfahrungen belegen, hohe Freisetzungseffekte.
- Weitere Investitionen aber bewirken zugleich einen beachtlichen Kapazitätseffekt. Wiederum nach den Berechnungen des DIW ergäbe sich infolge der bereits erfolgten Modernisierung des Anlagekapitals, die künftig nur geringe Abgänge erwarten lasse, ein Wachstum des Bruttoanlagevermögens in Ostdeutschland um 6 vH jährlich, wenn bis zum Jahre 2010 die Investitionen auf dem Niveau von 1995 stagnierten. Um einen solchen Kapazitätswachstum auch auslasten zu können, erforderte dies, bei gegenwärtig kaum zu bestimmenden Beschäftigungseffekten, „einen Anstieg des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts von mindestens 5 vH im Durchschnitt der Jahre bis 2010“ (ebenda, S. 5). In den Jahren von 1991 bis 1997 betrug die durchschnittliche Zuwachsrates des BIP rund 6 vH, und dabei gab es in den drei Jahren von 1992 bis 1994 Raten von jeweils 7,8 vH, 9,3 vH und 9,6 vH, die in keinem der Jahre bis 2010 mehr zu erwarten sind. Folglich ist es sehr wahrscheinlich, daß die ostdeutschen Investitionen in der gegenwärtig überschaubaren Zukunft über-

wiegend auf Rationalisierung statt Kapazitätserweiterung zielen werden.

- Der Euro wird ab 1999 die DM ablösen. Damit sind einschneidende Veränderungen in den europäischen Wettbewerbsbedingungen verbunden. Profitieren werden jene Regionen, die wesentliche ökonomische Vorteile zu bieten haben. Die Wirtschaft in Ostdeutschland aber ist damit nicht ausgestattet. So steht auch hier zu vermuten, daß die Einführung des Euro eher weitere Kapazitäten und Arbeitsplätze vernichten, als neue schaffen wird.

Aus all diesen Gründen werden West-Ost-Transferleistungen für lange Zeit zumindest im bisherigen Umfang erforderlich bleiben.

Ansätze für eine neue Wirtschaftspolitik gegenüber Ostdeutschland

Schwerpunkte einer neuen, weit über 2004 hinausgehenden, besonderen Wirtschafts- und Investitionsförderungs politik für die Verbesserung des Produktivitäts- und Einkommensniveaus und insbesondere für die Schaffung von Arbeitsplätzen in den neuen Ländern sollten sein:

- eine selektive, auf zehn Jahre ausgelegte Investitionsförderung des Bundes, die sich vorrangig auf die Installation neuer Technologien sowie wachstums- und beschäftigungsintensiver Kapazitäten in der Industrie konzentriert;
- beträchtliche Aufstockung der Mittel für öffentliche infrastrukturelle Projekte im kommunalen und staatlichen Bereich. Dies vor allem auch deshalb, um die Altlasten an Umweltschäden (Sanierung von Braunkohlentagebauen und Deponien mit Industriemüll) weiter zu vermindern, aber auch, um der akuten Krise in der Bauwirtschaft zu begegnen;
- ungekürzte Fortführung der existierenden besonderen Förderprogramme für KMU, die auf ihre komplexe Entwicklung zielen (Liquiditätshilfen, Kreditvergünstigungen, FuE-Zuschüsse, Hilfen für die Markterschließung) ebenfalls für die nächsten zehn Jahre;
- bevorzugter Ausbau der öffentlich geförderten Beschäftigung vor allem in den Problemregionen Ostdeutschlands;

- Sicherung der Sozialleistungen für ostdeutsche Bürger durch die Schaffung eines gerechten gesamtdutschen Lastenausgleichs zu Gunsten der ostdeutschen Versicherungsträger (bei Gleichstellung mit westdeutschen Problemregionen).
- Trotz dieser Maßnahmen wird sich die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland weiter massiv erhöhen – eine Quote von über 25 vH offiziell registrierter Arbeitsloser darf nicht als Schwarzmalerei abgetan werden. Daher sind arbeitsmarktpolitische Sonderprogramme für Ostdeutschland unverzichtbar. Eine Verkürzung der Arbeitszeit auf das westdeutsche Niveau bei vollem Lohnausgleich, der vom Staat zu tragen wäre, brächte ca. 200.000 Arbeitsplätze. Ein weiteres Arbeitsbeschaffungsprogramm bzw. 249h-Maßnahmen im Umfang von weiteren 200.000 Arbeitsplätzen sind dringend erforderlich und würden brutto ca. 8 bis 10 Mrd. DM kosten, netto aber nur mit ca. 2 bis 4 Mrd. DM zu Buche schlagen.

7. Globalisierung – neue Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik

Daten und Trends der Globalisierung

„Globalisierung“ hält sich seit langer Zeit als Modethema Nr. 1 in der öffentlichen Diskussion. Trotzdem gehen die Vorstellungen, was Globalisierung ist oder nicht ist, ob es sie überhaupt gibt und, wenn ja, wie weit sie geht, immer noch weit auseinander. Für die einen meint Globalisierung, daß 'Arbeit so billig wird wie Dreck', für die anderen ist sie nur eine Erfindung des Kapitals, um die Arbeitnehmer zu weiterem Lohnverzicht zu erpressen.

Das vorherrschende Verständnis von Globalisierung impliziert, daß der Weltmarkt politisches Handeln für einzelne Nationalstaaten unmöglich macht. Dabei handelt es sich um die reine Ideologie des Neoliberalismus. In dem Maße, wie Globalisierung hier zur „Catch-all-Kategorie“ wird, wächst die Gefahr, daß Internationalisierung an sich für die wachsenden Probleme der Industrieländer, der Schwellenländer und der Entwicklungsökonomien verantwortlich gemacht wird.

Aus ökonomischer Sicht ist „Globalisierung“ die jüngste Stufe eines lang anhaltenden Internationalisierungsprozesses der Weltwirtschaft. Um die Konsequenzen dieses Prozesses für die Wirtschaftspolitik einzuschätzen, ist es zweckmäßig, die Globalisierungssphäre nach den verschiedenen *Märkten* zu unterscheiden, auf denen der Internationalisierungsprozeß ganz unterschiedlich weit fortgeschritten ist.

Die internationalen *Finanzmärkte* sind seit den siebziger Jahren am schnellsten gewachsen. Die Anleihen auf den internationalen Kapitalmärkten sind heute 42mal so hoch wie 1972. Insbesondere aber ist der Umfang der in Umlauf befindlichen Derivate und Devisen viel stärker gewachsen als der Umfang der Aktien- und Anleiheemissionen und die Kreditvergabe. Allein der Umsatz börsengehan-

delter Derivate erreichte 1995 rund 334 Billionen Dollar. Die Ursachen für die explosionsartige Entwicklung liegen zum einen in der Verlangsamung des Wachstums in den Industrieländern. Bei gleichzeitiger Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der Gewinne suchten die Vermögensbesitzer alternative Verwendungen für ihren Profit. Das erhöhte das Angebot auf den internationalen Finanzmärkten. Zum anderen wird mit Hilfe der Finanzmarktinstrumente versucht, das höhere Risiko im System frei floatender Wechselkurse zu verringern. Die heute gegebene kurzfristige Mobilität von Geld und Kapital und die Existenz selbständiger Spekulationsströme führen zu einer hohen Systemfragilität der internationalen Finanzmärkte. Die jüngsten Ereignisse in Asien zeigen, daß sektoral und regional begrenzte Finanzkrisen sich güterwirtschaftlich ausbreiten können.

Die Internationalisierung in der Realwirtschaft betrifft die *Gütermärkte* und die Internationalisierung der Produktion. Schaut man sich die Zunahme der Weltexporte und der weltweiten Direktinvestitionen in der Zeit von 1972 bis 1995 an, so sieht man, daß 1995 weltweit 13mal so viel Waren exportiert wurden wie Anfang der 70er Jahre und daß 18mal so viel Investitionen im Ausland vorgenommen wurden.

Die Verflechtung der nationalen Volkswirtschaften durch Warenhandel ist die „Urform“ der Internationalisierung der Wirtschaft. Sowohl vor dem Ersten Weltkrieg, zur Zeit des Kolonialismus und Imperialismus, als auch nach dem Zweiten Weltkrieg wuchs der Warenhandel erheblich schneller als die Produktion. In der zweiten Periode ging seine Expansion mit der Zunahme des intra-industriellen Handels einher, d.h. des Handels mit gleichartigen Gütern. Bei industrieller Massenproduktion sind die fixen Kosten sehr hoch. Aber je höher der Absatz, desto niedriger sind die Stückkosten. Der internationale Handel bietet hier die Möglichkeit, durch Massenproduktion eine Abnahme der Stückkosten zu realisieren. Über 60 vH des Außenhandels der größeren EU-Staaten ist heute intra-industrieller Handel. Auch die Kosten des Welthandels sind in den letzten zwanzig Jahren erheblich gesunken. Das gilt zuallererst für die Energie- und Transportkosten von Gütern, in denen zudem die ökologischen

Schäden unberücksichtigt bleiben. Hinzu kamen die institutionellen Erleichterungen, z.B. durch die handelspolitische Liberalisierung. Nachdem der Welthandel im Zuge der Weltwirtschaftskrise Ende der 20er, Anfang der 30er Jahre durch protektionistische Abschottung der Märkte und Abwertungswettläufe der Währungen zusammengebrochen war, wurden die Handelshemmnisse nach dem Zweiten Weltkrieg wieder abgebaut.

Neben dem Warenhandel sind die *Direktinvestitionen* zum zweiten Standbein eines zunehmend verwobenen Netzes internationaler Transaktionen geworden. Mit einer Direktinvestition werden, im Unterschied zur reinen Finanzinvestition, langfristige Verbindungen und die Kontrolle in einem Unternehmen im Ausland begründet.

In den 50er und 60er Jahren, den Zeiten hoher Wachstumsraten, wuchsen die Auslandsinvestitionen aller Länder doppelt so schnell wie die Weltwirtschaft. Das Wachstum verlangsamte sich im Gefolge der beiden Rezessionen in den 70er Jahren. Es erlebte einen neuen Aufschwung – mit Wachstumsraten von 24 vH p.a. – ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Von 1990 bis 1992 verursachte die konjunkturelle Abflachung auch einen Rückgang der Direktinvestitionsströme. Danach gab es einen weiteren Boom: Von 1993 bis 1996 verdoppelte sich die Summe der Direktinvestitionszuflüsse von 174 Mrd. \$ auf 349 Mrd. \$ (UN 1997, S. 303).

Hinsichtlich der Struktur der Direktinvestitionen lassen sich drei Aussagen über den bisherigen Trend der Internationalisierung der Produktion machen:

- Auffällig ist *erstens* die *Dominanz der alten Industrieländer*, nicht nur als Geber-, sondern auch als Empfängerländer von Direktinvestitionen. Wenn Unternehmen im Ausland investieren, gehen sie nicht vorrangig in sogenannte Billiglohnländer. Internationale Kapitalverflechtung durch Direktinvestitionen ist immer noch überwiegend Angelegenheit der Industrieländer selbst:
- 1996 kamen 85 Prozent der Direktinvestitionen aus Industrieländern;
- 60 Prozent der Direktinvestitionen gingen in Industrieländer;
- die USA sind auch heute noch mit jeweils rund 25 vH das größte Ursprungs- und Empfängerland von Direktinvestitionen.

In den letzten Jahren hat der Anteil der Entwicklungs- und Schwellenländer als Empfänger von Direktinvestitionen wieder stark zugenommen. Er war von 25-40 Prozent der weltweiten Direktinvestitionszuflüsse zu Anfang der 80er Jahre vor allem im Gefolge der Schuldenkrise auf 10-15 Prozent zu Ende der Dekade zurückgegangen. Von 1994 bis 1996 flossen aber wieder im Durchschnitt 35,1 vH der weltweiten Direktinvestitionen in diese Ländergruppe. Dabei gibt es eine starke regionale Konzentration: Zwei Drittel flossen nach Süd-, Ost- und Südostasien – 40 Prozent allein nach China. Ursächlich für die Trendwende der Investitionen in Entwicklungsländern in den 90er Jahren waren die nachhaltig höheren Wachstumsraten in Asien und die andauernde Privatisierung und Liberalisierungswelle, vor allem in Lateinamerika. Ob die Attraktivität der asiatischen Länder für Direktinvestitionen unter der jüngsten Finanzkrise leiden wird, bleibt abzuwarten. Attraktiver werden Investitionen in den Ländern, die abgewertet haben. Die jährlichen Direktinvestitionen in den mittel- und osteuropäischen Ländern haben sich von 1991 bis 1996 etwa verfünffacht. Trotzdem entfielen auf sie 1996 nur 3,3 Prozent der weltweiten Direktinvestitionen.

Zusammenfassend kann man festhalten: Die alten Industrieländer stehen im Zentrum des Investitionsinteresses, aber die neuen Wachstumspole in Asien ziehen zunehmend Investitionen an.

– *Zweitens* ist die regionale Konzentration der Investitionen hervorzuheben, so daß man eher von *globaler Regionalisierung* sprechen sollte. Zwar investieren die jeweiligen Kernländer der Triade (USA, Japan, EU) in den Kernländern anderer Triadeteile, und es entsteht eine Integration *zwischen* den Polen der Triade. Es dominieren aber nach wie vor Handel und Investitionen *in* der eigenen Region. Unternehmen investieren schwerpunktmäßig *innerhalb* des eigenen Triadensegments: So wickeln die EU-Staaten 72 Prozent ihres Handels und 49 Prozent ihrer Investitionen intraregional, d.h. mit und in anderen EU-Staaten ab.

– *Drittens* existieren heute ganz *unterschiedliche Stufen der Unternehmensinternationalisierung* nebeneinander. Zwar hat sich die Zahl der international tätigen Unternehmen nach UN-Angaben in den letzten zwanzig Jahren von 7.000 auf 45.000 im Jahr 1995 mehr

als versechsfacht, aber die Transnationalisierung ging mit einer weiter steigenden Unternehmenskonzentration einher. Die wahren Akteure der Globalisierung sind die 100 größten Konzerne. Ihre Umsätze machen ein Viertel der Umsätze aller 45.000 multinationalen Unternehmen aus. Den mit der Globalisierung einhergehenden Machtzuwachs der multinationalen Unternehmen erkennt man auch an der dramatischen Zunahme von Fusionen und Übernahmen. 78 vH der neuen Kapitalanlagen im Ausland waren 1996 solche Mergers & Acquisitions (vgl. UN 1997, S. XVII). Sie zielen auf den Erwerb strategischer Unternehmensteile, von Fähigkeiten und Märkten, aber sie schaffen in der Regel keine neuen Arbeitsplätze im Investitionsland. Im Gegenteil, ihr Konsolidierungseffekt geht oft mit dem Abbau von Arbeitsplätzen im In- und Ausland einher.

Neben diesen wirklichen „global players“ gibt es aber ein großes Spektrum unterschiedlich weit internationalisierter Unternehmen. Es reicht von Unternehmen, die für den nationalen Markt oder den Export produzieren, bis zu Unternehmen, die vielleicht nur eine oder wenige Tochtergesellschaften haben.

Gemessen am Anteil der Zulieferungen aus dem Ausland sowie am Anteil der Auslandsinvestitionen an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen ist die pharmazeutische Industrie mit Abstand am weitesten internationalisiert. In der Metallbranche hat die Computerindustrie den höchsten Internationalisierungsgrad. Danach folgen die Elektroindustrie und mit einigem Abstand die Automobilindustrie.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß sich die Weltökonomie in einem Prozeß der Globalisierung befindet, der von einigen „global players“ angeführt wird, aber in den meisten Branchen eher noch am Anfang steht. Diesen Prozeßcharakter erfaßt die OECD, wenn sie Globalisierung definiert als: *„die jetzt erreichte heutige Form der internationalen Produktion [...], in der ein zunehmender Teil der Wertschöpfung und der Vermögen weltweit durch ein System eng vernetzter privater Netzwerke produziert und verteilt wird. Große multinationale Unternehmen, die innerhalb konzentrierter Angebotsformen operieren und die Vorteile finanzieller Globalisierung voll ausschöpfen können, stehen im Zentrum dieses Prozesses.“*

Voraussetzung für die Explosion der Direktinvestitionen waren die

zunehmende Deregulierung und die Erleichterung durch die mikroelektronischen Kommunikationstechnologien. Von dem Abbau von Hindernissen und Beschränkungen für internationale Kapitalbewegungen profitierte nicht nur der Banken- und Finanzsektor. Auch Beschränkungen und Genehmigungspflichten für Direktinvestitionen im Ausland wurden von den Industrieländern beinahe vollständig abgeschafft. Das zuletzt verhandelte multilaterale Investitionsabkommen der OECD-Länder (MAI = Multilateral Agreement on Investment) ist ein weiterer Schritt in diese Richtung.

Neue Formen der Unternehmensorganisation

Nicht nur das Ausmaß der Internationalisierung der Produktion hat sich seit den achtziger Jahren erhöht; die Formen der Internationalisierung verändern sich auch qualitativ. Die „global players“, die auch Schlüsselfunktionen ins Ausland verlagert haben und bei denen alle Unternehmensfunktionen weltweit verteilt und integriert sind, passen ihre internationalen Organisationsstrukturen den veränderten Bedingungen der Märkte und den veränderten Akkumulationsbedingungen des Kapitals an. Als sich die Effizienzeigenschaften der tayloristischen Arbeitsorganisation seit Ende der siebziger Jahre erschöpften und die Zuwachsraten der Produktivität fielen, reagierten sie mit einer Vielzahl neuer Konzepte der Betriebs- und Arbeitsorganisation, die auf die flexible Anpassung an Kundenwünsche und auf die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse zielen.

Diese betrieblichen Reorganisationskonzepte haben zusammen mit dem Einzug der Mikroelektronik in allen Bereichen der Ökonomie für einen neuen Produktivitätsschub und eine Verbesserung der Gewinnsituation der Unternehmen gesorgt, wenn auch nicht alle das gleiche Tempo durchhalten konnten.

Das Ende der Nachkriegsprosperität hat auch die Formen der Internationalisierung nicht unberührt gelassen. Vielmehr werden die im Inland erprobten neuen Formen der Unternehmensorganisation auf die internationale Ebene des Gesamtkonzerns ausgedehnt. Daraus entsteht ein neuer Trend internationaler Vernetzung, den man

sich an der Matrixorganisation des Metallmischkonzerns Asea Brown Boveri (ABB) gut klarmachen kann. ABB gehört zu den zwanzig größten Multinationals der Welt und will in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren in allen drei Regionen der Triade gleichgewichtig vertreten sein. Drei regionale Zentralen in Europa, Amerika und Asien betreuen schon jetzt ihre Märkte als 'Insider'. Quer dazu gibt es weltweite Verantwortlichkeiten der regionalen Profitcenter für bestimmte Produktionsfelder. So sind zum Beispiel die Regionalholding Europa für Kraftwerke und die Regionalholding Amerika für Stromübertragung und -verteilung zuständig. Eine regionale Führung dient also „zwei Herren“, dem weltweiten Geschäftsfeld und der eigenen Region. Diese Strategie macht betriebswirtschaftlich Sinn: Einerseits entstehen zusätzliche Fertigungskapazitäten in wachstumsstarken Märkten, andererseits dient der Aufbau regionaler Schwerpunkte innerhalb globaler Beschaffungsnetzwerke dazu, flexibel und schnell auf Kundenwünsche zu reagieren. Globalisierung in diesem Sinne wird weiterhin die Domäne weltweit agierender Konzerne bleiben. Zunehmend gerät aber auch die mittelständische Industrie unter Druck, ihren Großkunden, z.B. aus der Automobilindustrie, in deren Auslandsmärkte zu folgen. Auch die Zulieferer gehen immer häufiger mit Produktionsstätten in andere Weltregionen. In Zukunft ist damit zu rechnen, daß regionale Produktions- und Lieferverbände, wie sie im Inland bestehen, zunehmend auch in verschiedenen Weltregionen aufgebaut werden.

Neben den Direktinvestitionen, bei denen die Produktions- und Lieferverflechtungen unternehmensintern bleiben, läßt sich ein zweiter Trend der industriellen Organisation erkennen, bei der die räumliche Zergliederung der ursprünglichen Wertkette nicht unternehmensintern, sondern unternehmensextern erfolgt. Produktions- und Dienstleistungsfunktionen werden durch *Outsourcing* an fremde Lieferanten vergeben. Die Herstellerfirma behält sich selbst den Markennamen und die strategischen Kernfunktionen wie Produktforschung und Entwicklung, Konstruktion und Marketing vor, gibt aber die Produktion komplett oder in Teilen bei unabhängigen Lieferanten in Auftrag. Ein Teil der Herstellungsfunktionen geht an Produzentennetzwerke über, in denen hochspezialisierte Zulieferer die

Markenfirma mit kompletten Sets von Produkten und Serviceleistungen bedienen. Vorreiter für diese Netzwerkorganisation à la Adidas – der Sportartikelhersteller hat keine eigenen Produktionsstätten mehr – ist die amerikanische Computerindustrie. Die marktschaffenden innovativen Kapazitäten bleiben im Stammunternehmen, während in der Produktion durch die Auslagerung enorme Einspar-effekte aus Größenvorteilen erzielt werden.

Obwohl dieses „amerikanische Modell“ heute noch nicht allzu weit verbreitet ist, geht der Trend in andere Länder und in andere Branchen. Grundlage dafür ist die Teilebereinigung und Modularisierung. Dazu werden die Einbauteile, die in ganz verschiedene Endprodukte und Modelle eingehen, immer weiter standardisiert.

Die Globalisierungsperspektiven sind allerdings von Branche zu Branche unterschiedlich. In der Automobilindustrie und im Maschinenbau geht die Standardisierbarkeit der Komponenten längst nicht so weit, und die Schnittstellen zwischen den Komponenten sind komplizierter. Die hohen Anforderungen an die Gesamtfunktionsfähigkeit des Produkts werden hier eine sehr komplexe internationale Integration eher behindern.

Neue Herausforderungen an politische Regulierung

Angesichts zunehmender Auslandsverflechtung auch der Produktion stellt sich die Frage, ob Unternehmen gegenüber ihrem Heimatstandort gleichgültig und heimatlos werden.

Hier gibt es zwei verschiedene Einflüsse, die *beide* Gültigkeit beanspruchen können. *Einerseits* gibt es Eigenschaften des nationalen und regionalen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, die für ein Unternehmen ein wichtiges Vermögen darstellen, auf das es nicht einfach verzichten kann. Das „nationale Innovationssystem“ besteht aus den Institutionen eines Landes und der Art und Weise ihres Zusammenwirkens. Dazu gehören: die Qualifikation der Beschäftigten, die Industriestruktur eines Landes, der technologische Entwicklungsstand und die Universitäten und Forschungseinrichtungen.

Die Facetten, die den nationalen Vorteil bestimmen, haben eine

wesentliche Eigenschaft. Sie sind nicht von heute auf morgen entstanden, sondern wurden im Laufe von Jahrzehnten langsam aufgebaut – mit anderen Worten: sie sind kumulativ. Wie eine Volkswirtschaft, ein Unternehmen oder eine Region heute aussieht, hängt davon ab, was auf ihrem Entwicklungspfad in der Vergangenheit passiert ist. Das „nationale Innovationssystem“ enthält eine Menge „stillschweigendes Wissen“. Solches Erfahrungswissen ist in den Köpfen von Individuen und in der Organisation von Unternehmen und nationalen Institutionen vorhanden. Es ist an Personen gebunden und mit Traditionen, wie z.B. dem deutschen Facharbeitersystem oder der Ingenieurausbildung, verknüpft. Es wird von KollegInnen in einem Unternehmen oder den Beschäftigten in einer Region geteilt. Es entspricht den Kenntnissen, die gerade in den Branchen wichtig sind, in denen eine Region besonders stark ist, z.B. im Maschinenbau, in der Automobilindustrie etc. Die gewachsenen regionalen und internationalen Innovationssysteme erklären zum großen Teil den Reichtumsvorsprung der Industrieländer.

Andererseits sind immer mehr Informationen weltweit übertragbar. Die Informations- und Kommunikationsindustrien ermöglichen, daß technologisches Wissen heute gespeichert und kodifiziert und international übertragen werden kann. Dadurch verändert sich die relative Bedeutung von kodifizierter Information einerseits und Erfahrungswissen andererseits. Kumuliertes stilles Wissen, das dazu beigetragen hat, technologische Vorsprünge der alten Industrieländer aufrechtzuerhalten, verliert in der Folge relativ an Bedeutung. Immer mehr Daten und Informationen können an einem Ort der Welt gespeichert und an anderen Orten bearbeitet und verarbeitet werden, oder es kann mit ihrer Hilfe produziert werden.

Wenn früher jahrelange Ausbildung innerhalb eines nationalen Innovationssystems vorausgesetzt war, um bestimmte Fähigkeiten zu erlangen, dann gilt heute immer häufiger die Devise: „Man kann ein passabler Koch werden, indem man nur ein Kochbuch liest.“ Die verringerte Bedeutung stillen, kumulativen Wissens ist eine der nachhaltigsten Konsequenzen der neuen mikroelektronisch basierten Industrien, denn sie kann bewirken, daß Technologie leichter national und international übertragbar wird. Darin liegt für neu industriali-

sierte Länder und Entwicklungsländer durchaus eine Chance, Quantensprünge in der Produktivität zu erreichen.

Allerdings wird erfolgreiche technologische Innovation auch in Zukunft nicht ohne stilles Wissen auskommen. Mit dem neuen mikroelektronischen Paradigma werden neue Formen von Erfahrungswissen in der Herstellung und Anwendung der neuen Technologien erforderlich.

Um die Beschäftigungskrise der Industrieländer zu überwinden, ist mehr gefordert als die angebotsseitige Modernisierung. Deshalb greift auch die Rede von den Chancen und Risiken oder von den Gewinnern und den Verlierern der Globalisierung ins Leere. Es ist bezeichnend, daß gerade Exportnationen wie die Bundesrepublik sich durch die scheinbaren Zwänge des Weltmarkts besonders betroffen wähnen. Der „Chancenult“ und die darauf fußende Politik des Standortwettbewerbs verkennen, daß es nicht die Internationalisierung ist, die arbeitslos macht, sondern die neoliberale Abwicklung von Ökonomie und Gesellschaft. Er ignoriert den notwendigen Zusammenhang von Produktions- und Konsumtionsmodellen in einer Volkswirtschaft ebenso wie die Grenzen des Beschäftigungszuwachses im traditionellen Wachstumsmodell.

Auf diesen beiden Ebenen liegt aber der Unterschied zwischen der heutigen Situation und der Prosperitätsphase nach dem Zweiten Weltkrieg. Vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Ende der siebziger Jahre gehörten Massenproduktion von Konsum- und Investitionsgütern und der Wohlfahrtsstaat, der sozialen Fortschritt sicherte, zusammen. Starke Gewerkschaften haben eine Einkommensverteilung erkämpft, die gewährleistete, daß die bei Ford und VW produzierten Autos ihren Absatz auf den eigenen Märkten der Industrieländer fanden. Denn zum 'Fordismus', dem Akkumulationssystem der ersten zwanzig Jahre, gehörte auch das stetige Wachstum des Massenkonsums und die sozialstaatliche Regulierung. Produktivitätsbezogene Lohnzuwächse und lohnbezogene Sozialeinkommen schufen kaufkräftige Massennachfrage. Der Sozialstaat sicherte den Lohnabhängigen – je nach Ausgestaltung des nationalen Sozialsystems – eine gewisse soziale Absicherung, auch im Alter, bei Krankheit, Arbeitslosigkeit usw.

Heute ist der Zusammenhalt von Produktions- und Verteilungsformen, der die lange Wohlstandsphase der Industrieländer kennzeichnete, gefährdet. Dahinter steht die gezielte politische Zerschlagung sozialer und demokratischer Strukturen.

Die politische und gewerkschaftliche Aufgabe ist es, der weiteren Zerrüttung des Sozialstaats Einhalt zu gebieten. Das wird nicht gehen, indem man das bestehende System 1:1 zu retten versucht. Es erfordert vielmehr neue Regulierungsformen, die den Zusammenhalt von Produktion und Nachfrage unter den neuen, „postfordistischen“ Gegebenheiten wiederherstellen können. Ohne *Regulierung der Nachfrageseite* wird fehlender Absatz die Spaltung in Modernisierungsgewinner und -verlierer weiter verschärfen.

Der Nationalstaat muß deshalb ein eigenständiges 'postfordistisches' Konsummodell sichern. Speziell die deutsche Bundesregierung hat jedoch seit langem auf eine Makropolitik verzichtet und dringend notwendiges wirtschafts- und beschäftigungspolitisches Handeln durch einen ideologisch verkürzten Globalisierungsdiskurs ersetzt. Die marktorthodoxe Vision des minimalen Staats ist dabei, einen global desorganisierten Kapitalismus durchzusetzen, der sowohl die Grundlagen der nationalen Innovationssysteme wie die der Sozialsysteme zerstört.

Deshalb geht es zuallererst darum, daß Nationalstaaten ihre freiwillig aufgegebenen makroökonomischen Kompetenzen zurückerobern. Denn bislang verfügen allein die Nationalstaaten über die demokratische Legitimation, sich um die Begrenzung der sozialen Konflikte und die Umverteilung der Einkommen zu kümmern. Letztere ist aber unvermeidlich, wenn die finanziellen Mittel für eine aktive Beschäftigungspolitik, für Bildungs- und Technologiepolitik und für ein breites Angebot öffentlicher Dienstleistungen aufgebracht werden sollen.

Darüber hinaus aber müssen sich die Staaten aktiv in der *Regulierung des Internationalisierungsprozesses* engagieren. Der unbestreitbaren Globalisierung der Finanzmärkte und der im Prozeß befindlichen Globalisierung der Produktion entspricht keine ebenso globale Regulationsweise. Die Nationalstaaten müssen deshalb zum Auf- und Ausbau verbindlicher Netze, Institutionen und Verfahren internatio-

nal Kooperation und Koordination mit dem Ziel ausgeglichener Außenwirtschaftsbeziehungen bereit sein.

Prioritäre Ansatzpunkte für eine erweiterte weltwirtschaftliche Koordinierung liegen auf den folgenden Ebenen:

- Erstens sollte die *währungspolitische Kooperation* erweitert werden mit dem Ziel, die Entwicklung der Wechselkurse zu stabilisieren.
- Zweitens sollten die kurzfristigen spekulativen internationalen Geld- und Kapitalbewegungen eingeschränkt werden. Die Besteuerung der kurzfristigen Devisengeschäfte (Tobin-Steuer), Zinsausgleichssteuern oder Hinterlegungspflichten sind hierfür geeignete Instrumente. Sie können jedoch nicht von einem einzelnen Land der europäischen Union allein eingeführt werden. Deshalb sollten die Tobin-Steuer und andere, den Spekulationsgewinn mindernde Maßnahmen sofort in eine gemeinsame europäische Währungspolitik einbezogen werden.
- Drittens sollten die Risiken der internationalen Kreditvergabe und des internationalen Anleihe- und Aktienhandels stärker überwacht werden. Dazu sollten die Eigenkapitalvorschriften der Kreditinstitute erstens auf Derivate und andere off-balance-Positionen und zweitens auf alle Finanzinstitute ausgedehnt werden.
- Viertens ist die Stärkung des sozialen Zusammenhaltes eine wichtige Voraussetzung bei der Förderung globaler Kooperation. Alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union müssen an einem Strang ziehen, um Fortschritte bei der Umwelt-, Sozial- und Beschäftigungspolitik zu erzielen. Gelingt die europäische Vorreiterrolle nicht, verschlechtert das die Aussichten für eine globale Regulierung ganz enorm.
- Fünftens muß auf die Internationalisierung der Wirtschaft mit der *Internationalisierung der Gewerkschaften* geantwortet werden. Heute ist eine neue Welle gewerkschaftlichen Drucks erforderlich, um wieder tragfähige Regelungen des Verhältnisses von Kapital, Staat und Arbeit aufzubauen. Das ist diesmal nur in internationaler Kooperation möglich. Eine Internationalisierungsstrategie der Gewerkschaften muß deshalb als eigenständiges Element neben die verstärkte Kooperation der National-

staaten und andere institutionelle Regelungen der internationalen Beziehungen treten.

Globalisierung und nachholende Entwicklung in der Dritten Welt

Eine herausgehobene Rolle für ein weltweites „Gleichgewicht“ im Rahmen verstärkter Internationalisierung spielt die Art und Weise der Integration der Dritten Welt; denn die globale Liberalisierung von Handel und Direktinvestitionen sowie die Deregulierung der Finanzmärkte setzen neue Bedingungen für die nachholende Entwicklung der Dritten Welt.

Seit den siebziger Jahren ist es zu einer verstärkten ökonomischen Differenzierung in der Welt gekommen. Der Unterschied zwischen Dritter und Erster Welt ist gewachsen, aber innerhalb der Dritten Welt haben sich die Unterschiede ebenfalls verstärkt. Schließlich sind die einzelnen Länder durch größere innere Verteilungsgegensätze gekennzeichnet. Bislang jedenfalls kann von einem durch die Globalisierung hervorgerufenen Trend zur Konvergenz nicht die Rede sein.

Um die aktuellen und potentiellen Auswirkungen der Globalisierung differenziert beurteilen zu können, seien zunächst die oben dargestellten drei Ebenen der Märkte betrachtet. Betrachtet man die Gütermärkte, so ist der Anteil der Entwicklungsländer an den Weltexporten vor allem bei Fertigerzeugnissen und Halbfabrikaten deutlich gestiegen. Dieser Anstieg ist allerdings sehr ungleich verteilt und entfällt ganz überwiegend auf die südostasiatischen Staaten, während der Anteil Afrikas am Welthandel mit 1,2 Prozent nur noch marginal ist. Das Problem ist die Angebotsstruktur der meisten Entwicklungsländer, in der nach wie vor Rohstoffe dominieren. Der Rohstoffhandel hat aber wenig Wachstumspotential und unterliegt zudem eigenen Zwängen, bei denen arme Anbieter in der Regel schwache Marktpositionen haben. Positive Effekte wären zu erwarten, wenn die Industrieländer auch auf jenen Märkten mit der Liberalisierung ernst machten, auf denen Entwicklungsländer gewisse Vorteile haben (Agrarmärkte, Textilien). Die Welthandelsordnung

unter dem WTO-System und die Auflagen von Weltbank und Währungsfonds setzen im Prinzip allgemeingültige Regeln für die ganze Welt. Ungleiches wird gleich behandelt, statt die ungleichen Ausgangsbedingungen in Rechnung zu stellen. Durch das Regime des Freihandels wird der notwendige Strukturwandel hin zu Produkten mit höherer Wertschöpfung erschwert. Das Verbot des Einsatzes handelspolitischer Instrumente muß für die ärmeren Länder dringend wieder gelockert, Übergangszeiten müssen deutlich verlängert werden.

Die Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern haben sich – wie oben gezeigt – nach der Schuldenkrise positiv entwickelt, aber an der Tendenz zur Herausbildung von internationalen Produktionszusammenhängen sind Entwicklungsländer nur in Einzelfällen beteiligt. Auch die Internationalisierung der Finanzmärkte hat potentiell positive Auswirkungen. Die Knappheit von Kapital muß kein Entwicklungsproblem mehr darstellen. Allerdings zeigt die Erfahrung, daß das Kapital in der Regel dorthin strömt, wo die gemessen an den Risiken höchsten Renditen winken. Und dies ist definitionsgemäß nur selten in unterentwickelten Ländern der Fall. Um Auslandskapital anzulocken, müssen die ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen für Entwicklung bereits gegeben sein. Hier drehen sich die Probleme der Entwicklungsländer nicht nur im Kreis, es besteht auch die Gefahr, dass sie sich bei Löhnen, Steuererleichterungen und Umweltauflagen gegenseitig niederkonkurrieren, um ausländische Investitionen anzuziehen. Internationale Abkommen wie die WTO-Verträge oder das geplante Multinationale Investitionsabkommen (MAI) sind deswegen für Entwicklungsländer nichts wert, wenn sie nicht zugleich Pflichten für die investierenden Unternehmen und die Industrieländer und das Verbot von sich neutralisierenden Subventionen an Transnationale Unternehmen enthalten.

Bei genauerer Betrachtung wird deutlich, daß der Zusammenhang zwischen Globalisierung und Entwicklung auf der rein ökonomischen Ebene kaum geklärt werden kann. Der Zugang zu Absatzmärkten, Kapital und Know-how ist zwar theoretisch erleichtert. Dies wirkt aber nur dann entwicklungsfördernd, wenn die Grundbedingungen für Entwicklung schon gegeben sind. Es muß also nach den Bedingungen von Entwicklung und Unterentwicklung gefragt werden.

Dabei sind zwei Momente festzuhalten:

- Entwicklungsländer sind wesentlich durch Desintegration ihrer Nationalökonomien sowohl auf der Ebene der Wert- und Preisverhältnisse als auch der Güterkreisläufe gekennzeichnet. Es wird – nach einem Satz von Julius Nyerere – produziert, was nicht konsumiert wird, und konsumiert, was nicht produziert wird.
- Die nationalen Innovationssysteme von Ländern („Standorten“) sind – wie oben gezeigt – durch ein System von ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen bestimmt, zu deren Grundbestandteil funktionierende und allgemein akzeptierte Institutionen (Recht, Eigentum, Verträge, Geld, Verbände, Infrastrukturen) gehören. Dieser institutionelle Rahmen hat sich in den Industrieländern in einem langen Entwicklungsprozeß zum Nationalstaat herausgebildet. In der Entwicklungstheorie besteht heute Einmütigkeit in der Feststellung, daß das Fehlen bzw. die Schwäche dieses institutionellen Rahmens das wichtigste Entwicklungshemmnis darstellt.

Um nachholende Entwicklung zu ermöglichen und die Chancen der Internationalisierung nutzen bzw. deren Gefahren bekämpfen zu können, brauchen Entwicklungsländer funktionierende Verwaltungen, ausreichende Infrastrukturen, akzeptierte Rechts- und Eigentumsverhältnisse, eine arbeitsfähige Justiz und integrierte Märkte. Solange derartige feste institutionelle Rahmenbedingungen, die für die alten Industrieländer im Rahmen der Nationalstaaten hergestellt wurden, nicht gegeben sind, wird das Kapital die Entwicklungsländer weiterhin fliehen. Daher muß die Aufmerksamkeit verstärkt der Frage gelten, wie die Globalisierung diesen Prozeß der ‘nachholenden Institutionenbildung’ in den Entwicklungsländern beeinflusst. Hier spielen die internationalen Entwicklungsagenturen eine kaum zu überschätzende – allerdings aktuell zumindest sehr zwiespältige, vielfach auch negative – Rolle. Multilaterale und nationale Geberinstitutionen bestimmen inzwischen in praktisch allen Ländern der Dritten Welt die Formulierung der Entwicklungsstrategien bis zu den Details der Wirtschaftspolitik. Sie definieren auch den Grad der Öffnung dieser Länder gegenüber den Weltmärkten. Unabhängig von ihrem Inhalt fehlt es fast immer an der Verankerung dieser Konzepte

in der Gesellschaft. Die derzeit dominierende Form der Internationalisierung als Komplex von *Weltmarktkonkurrenz und Geberpräsenz*, so wie er für die große Mehrheit der Entwicklungsländer charakteristisch ist, dürfte daher per Saldo die Chancen einer ‘nachholenden Institutionenbildung’ im Rahmen des Nationalstaates und damit einer nachholenden Entwicklung insgesamt eher verschlechtern.

8. Trotz Neoliberalismus und Währungsunion – Bewegung für eine andere Politik in Europa

Immer neue Rekorde der Arbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, ein Rückgang von Investition und Ersparnis bei gleichzeitigem Wachstum der Gewinn- und Vermögenseinkommen – das ist die ökonomische Hinterlassenschaft von Monetarismus und Angebotspolitik. Was aber noch schwerer wiegt, ist folgendes: Zwei Jahrzehnte des Anti-keynesianismus haben einen Konsens geschaffen, der ein Abweichen vom Pfad der Umverteilung zu Gunsten der Bezieher von Gewinn- und Vermögenseinkommen politisch nahezu unmöglich macht. Es sind weniger die ökonomischen Barrieren, die einem beschäftigungsorientierten Paradigmenwechsel derzeit im Wege stehen. Hinderlich ist vielmehr der politische Totalitarismus von Monetarismus und Angebotspolitik, der Alternativen nahezu undenkbar gemacht und Parteienpluralismus zunehmend der wirtschaftspolitischen 'Gleichschaltung' unterworfen hat. Angesichts der aufgelaufenen Staatsschulden gilt eine kreditfinanzierte Erhöhung der Staatsausgaben nicht als Mittel der Nachfrage- und Beschäftigungspolitik, sondern als Hazardeursspiel zur Wiederbelebung der Inflation. Zudem gilt eine steuer- oder lohnpolitisch angestoßene Nachfrageerhöhung, die gleichfalls für mehr Beschäftigung sorgen könnte, als Gefährdung des 'Standortes'.

Auch die Europäische Währungsunion, deren 'heiße Phase' gerade begonnen hat, steht noch ganz unter dem Eindruck dieses anti-keynesianischen Grundkonsenses. Unter dem Sparzwang, den die Maastrichtkriterien den nationalen Regierungen dauerhaft auferlegen, bleibt wenig fiskalpolitischer Spielraum für beschäftigungsorientierte Ansätze auf nationaler Ebene.

Außerdem zeigt die in einigen der Kernländer der EU erfolgte Rückkehr sozialdemokratischer bzw. sozialistischer Parteien zur Regierungsmacht eine Krise konservativ-liberaler Politik an. Hierin finden sich auch erste Ansatzpunkte einer beschäftigungspolitischen

Wirtschaftspolitik. Die Arbeitszeitverkürzungen in Frankreich und Italien sind zwar noch nicht umgesetzt, der Luxemburger Beschäftigungsgipfel hat kaum greifbare Resultate gebracht, aber noch vor wenigen Jahren wäre weder das eine noch das andere denkbar gewesen. Ob sich ein entsprechender Politikwechsel durchsetzen und stabilisieren läßt, ist aber noch offen. Die Krise des Neoliberalismus muß weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene notwendigerweise durch eine Renaissance des Keynesianismus gelöst werden. Denkbar sind auch zwei andere Szenarios:

1. Wenn den sozialdemokratischen bzw. sozialistischen Regierungen in Europa keine spürbare Verbesserung der Beschäftigungslage gelingt, kann der monetaristisch-angebotspolitische Kurs wieder aufgenommen und noch radikalisiert werden. Die im Namen eines beschäftigungsorientierten Keynesianismus aufgenommenen Kredite und steuerpolitischen Umverteilungen könnten als standortgefährdender Vorwand genommen werden, um die noch immer bestehenden Basisinstitutionen der europäischen Wohlfahrtsstaaten zu zerstören.

2. Denkbar ist ebenso, daß die Phase wohlfahrtsstaatlicher Deregulierungen zu Ende geht und durch eine Phase wettbewerbsstaatlicher Regulierungen abgelöst wird. Der Monetarismus behauptet ja lediglich, daß staatliche Nachfragesteuerung nicht zu mehr Beschäftigung, sondern zu Inflation führt. Hieraus läßt sich zwar die Ablehnung wohlfahrtsstaatlicher Interventionen ableiten, keinesfalls aber die Durchsetzung des Laissez-Faire-Prinzips.

Wo sich die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Monetarismus auf eine am Produktionspotential ausgerichtete Geldmengensteuerung zur Vermeidung von Inflation beschränken, umfaßt die Angebotspolitik ein ganzes Konzept von Maßnahmen zum Abbau wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen und zur gleichzeitigen Förderung der Wettbewerbsfähigkeit. Die politische Förderung bestimmter Technologien, Qualifikationen und Infrastrukturinvestitionen ist alles andere als Deregulierung, es handelt sich hierbei um die politische Regulierung der Wettbewerbsfähigkeit. Nicht die Frage Regulierung oder Deregulierung entscheidet also darüber, ob derzeit ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel in Europa stattfindet oder

nicht. Vielmehr muß geprüft werden, ob sich wirtschaftspolitische Maßnahmen finden lassen, welche dem noch immer herrschenden Antikeynesianismus zuwiderlaufen und den Kern eines dauerhaften Alternativmodells bilden können.

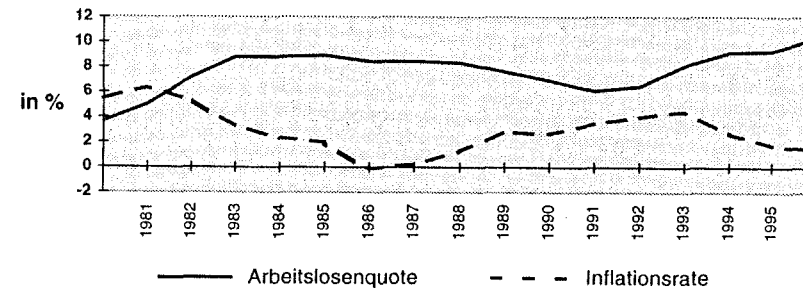
Mit einem Regierungswechsel mag sich zwar die wirtschaftspolitische Rhetorik ändern, dies muß aber nicht unbedingt auf einen Politikwechsel hindeuten. Zudem ist das angebotspolitische Konzept durchaus nicht so beschränkt, wie die marktradikale Begleitmusik mitunter vermuten läßt. Es reicht bis hin zu Instrumenten, die im Rahmen eines keynesianischen Wohlfahrtsstaates der Schaffung von Beschäftigung und einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung dienen können. Hierzu zählen etwa arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Förderung Langzeitarbeitsloser und niedrigqualifizierter Arbeitskräfte oder die Einführung einer steuerfinanzierten Grundsicherung. Unter den gesamtwirtschaftlichen Restriktionsbedingungen des Monetarismus führen solche Maßnahmen jedoch nicht zu einem Abbau, sondern zur Zunahme der Ungleichheit. Sie eröffnen weder einen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt noch ermöglichen sie eine erwerbsunabhängige Existenz und führen statt dessen zur Entstehung eines Niedriglohnssektors. Der 'Welfare-' wird dann zum 'Workfare-State'.

Im folgenden soll untersucht werden, inwieweit sich derzeit Elemente eines beschäftigungsorientierten Keynesianismus oder auch nur einer modernisierten Version des Neoliberalismus in der europäischen Wirtschaftspolitik finden lassen.

8.1 Wirtschaftliche Entwicklung in Europa

Trotz zum Teil beträchtlicher Unterschiede in den nationalen Politikmodellen lassen sich einige allgemeine Trends in der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklung Europas ausmachen. Die konservativ-liberale Wende am Ende der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre war im Namen anhaltenden Wachstums, steigender Beschäfti-

Schaubild 1: Arbeitslosigkeit und Inflation in Deutschland 1980 bis 1996



Quelle: Deutsche Bundesbank, SVR. Alle Werte gelten nur für Westdeutschland.

gung und eines Rückgangs der Inflation erfolgt. Von diesen drei Zielen konnte nur eines erreicht werden: der Rückgang der Inflation. Angesichts eines im Trend gesunkenen Wachstums, rückläufiger Investitions- und steigender Arbeitslosenquoten ist ein Rückgang der Inflation ohne Probleme zu erreichen. Bleibt die konjunkturelle Entwicklung hinter dem Wachstum des Produktionspotentials zurück, besteht eine Käufermarktsituation. Trotz oligopolistischer Marktstrukturen sind nennenswerte Preissteigerungen in diesem Fall kaum durchsetzbar. Reicht die Nachfrageentwicklung dagegen aus, das Produktionspotential auszulasten, können Inflationstendenzen durch restriktive Geldpolitik zurückgedrängt werden – allerdings zu Lasten des Nachfragewachstums. In beiden Fällen wird die keynesianische Vermutung, daß Inflation und Beschäftigung in einem entgegengesetzten Verhältnis zueinander stehen, bestätigt. Unabhängig davon, ob anhaltende Nachfrageschwäche oder restriktive Geldpolitik für den Rückgang der Inflation verantwortlich waren, empirisch läßt sich ein gleichzeitiger Anstieg der Arbeitslosigkeit feststellen. Entgegen der monetaristischen Auffassung, derzufolge Preisniveaustabilität Wachstum und Beschäftigung fördern, verminderte sich die Inflation auf Kosten des Beschäftigungsniveaus.

Tabelle 8: Daten zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in ausgewählten Ländern Europas

		1980	1985	1990	1995	1997
Schuldenstand	Deutschland	31,7	41,7	43,8	58,1	61,8
	Frankreich	20,1	31,0	35,4	52,8	57,9
	Großbritannien	54,3	53,8	35,3	54,2	54,7
	Italien	58,1	82,3	98,0	124,4	122,4
Profitquote	Deutschland	25,5	29,3	32,3	32,1	34,2
	Frankreich	23,6	26,2	31,6	32,9	33,8
	Großbritannien	25,5	27,8	24,3	27,8	28,1
	Italien	27,4	27,6	27,8	33,3	32,2
Sparquote	Deutschland	21,7	22,0	24,9	21,3	20,7
	Frankreich	23,6	18,9	21,5	19,7	19,9
	Großbritannien	18,0	17,6	14,4	13,8	13,9
	Italien	24,7	21,5	19,5	20,6	21,4
Investitionsquote	Deutschland	22,6	19,5	20,9	21,7	20,7
	Frankreich	23,0	19,3	21,4	18,0	17,6
	Großbritannien	18,0	17,0	19,6	15,1	15,2
	Italien	24,5	20,7	20,3	17,3	17,1

Erläuterungen: Alle Angaben in vH

Schuldenstand = Konsolidierte Bruttostaatsschuld nach Maastrichter Definition in vH des Bruttoinlandsproduktes zu laufenden Preisen

Profitquote = Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen in vH des Bruttoinlandsproduktes zu Faktorkosten, bereinigt um die Veränderungen des Anteils unselbständig Beschäftigter an den Erwerbstätigen

Sparquote = Bruttoersparnis der gesamten Volkswirtschaft in vH des Bruttoinlandsproduktes zu laufenden Preisen

Investitionsquote = Bruttoanlageinvestitionen der gesamten Volkswirtschaft zu Wiederbeschaffungspreisen in vH des Bruttoinlandsproduktes zu laufenden Preisen

Quelle: Europäische Wirtschaft, Nr. 64, 1997

Der trendmäßige Rückgang des Wachstums in Europa war nicht nur mit einem gleichzeitigen Rückgang von Beschäftigung und Inflation, sondern auch mit einer anhaltenden Umverteilung verbun-

den. Infolge einer Entkopplung von Produktivitäts- und Reallohnentwicklung kam es in allen Ländern der Europäischen Union zu einer sinkenden Lohnquote bzw. einem Anstieg der Profitquote.

Infolge der zurückbleibenden Lohnentwicklung, und durch die Steuerpolitik noch begünstigt, kam es nach den Krisen der siebziger Jahre auch zu einem Wiederanstieg der Profitraten. Dennoch blieb ein Investitionsboom aus. Im Gegenteil: Auch der gegenwärtige Konjunkturaufschwung brachte keine Umkehr der trendmäßig sinkenden Investitionsquoten, der Aufschwung bleibt daher labil und wird durch die derzeit allenthalben unternommenen Bemühungen zum Abbau der Budgetdefizite zusätzlich geschwächt. Unter diesen Bedingungen steht im übrigen das fiskalische Konvergenzprogramm der Maastrichter Verträge auf höchst unsicheren Füßen. Trotz rückläufiger Defizite ist der Schuldenstand in der EU bis 1996 auf einen Stand angestiegen, der das 60-Prozent-Kriterium bei weitem überschreitet. Bei unzureichenden gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten kann die Verringerung der laufenden Neuverschuldung und damit die Kürzung der Staatsausgaben keinen Abbau der aufgelaufenen Schulden bewirken. Die Steuereinnahmen sind unter diesen Bedingungen viel zu gering, um Schuldentilgungen vorzunehmen, ohne der Gesamtwirtschaft weitere Kaufkraft zu entziehen und damit die Wachstumsschwäche zu befestigen. Tatsächlich ist der gegenwärtige Konjunkturaufschwung zu schwach, um die Staatsverschuldung zu senken: Zwar ist die jährliche Nettoneuverschuldung im Durchschnitt aller EU-Länder von 6,4 vH 1993 auf 2,7 vH gemessen am Bruttoinlandsprodukt gesunken. Im selben Zeitraum ist der Schuldenstand aber von 66,6 vH des Bruttoinlandsproduktes auf 72,4 vH gestiegen.

Unterschiede in den nationalen Politikmodellen

Obwohl die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Ländern der EU große Ähnlichkeiten aufweist, gibt es doch beträchtliche Unterschiede bei deren politischer Verarbeitung. Da ein ausführlicher Ländervergleich an dieser Stelle keinen Raum findet, sollen nur einige

Anmerkungen zu den Ländern gemacht werden, die in letzter Zeit häufig als Vorbilder einer beschäftigungsorientierten Politik genannt werden. Dies sind Dänemark, Großbritannien und die Niederlande. Diese drei Länder weisen gegenüber dem Rest der EU einen überdurchschnittlichen Anteil am gegenwärtigen Konjunkturaufschwung auf. Der Vollständigkeit halber ist hier auch Irland zu nennen, dem als 'europäischem Tiger' aber kaum Vorbildfunktion für die entwickelten Länder der EU zukommt und das zudem aus seinen hohen Wachstumsraten bislang nur geringe Beschäftigungssteigerungen ziehen konnte.

Unterschiedlich sind bei den drei zuvor genannten Ländern jedoch die Wege, auf denen sie zu ihren überdurchschnittlichen Wachstumsraten gelangten. In Großbritannien war hierfür wesentlich der Ausstieg aus dem Europäischen Währungssystem 1992 und die anschließende nominale Abwertung des Pfund verantwortlich. In den Niederlanden wird der Aufschwung durch eine bereits in den achtziger Jahren erfolgte reale Abwertung des Gulden verstärkt. In beiden Ländern sind Leistungsbilanzüberschüsse für den konjunkturellen Erfolg verantwortlich. Da nicht alle Außenhandel treibenden Länder gleichzeitig Überschüsse in der Leistungsbilanz aufweisen können, handelt es sich im Falle Großbritanniens und der Niederlande nicht um zusätzliches Wachstum, sondern um die Umverteilung einer internationalen Nachfragemenge. Nur am Rande sei bemerkt, daß wachstumsfördernde Effekte durch den Außenhandel eher bei ausgeglichenen Leistungsbilanzen zu erwarten sind. Leistungsbilanzungleichgewichte weisen auf die Verlagerung von Beschäftigung von einem in ein anderes Land hin. Sie müssen aber keinesfalls mit Steigerungen von Produktivität und Einkommen verbunden sein, die sich aus einer Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung ergeben können.

Etwas anders stellt sich die Situation in Dänemark dar, wo angesichts eines niedrigen Ausgangsniveaus der Staatsverschuldung zu Beginn der neunziger Jahre eine expansive Fiskalpolitik selbst im Rahmen der Maastrichter Konvergenzkriterien möglich war.

Gleichwohl muß festgehalten werden, daß das überdurchschnittliche Wachstum wohl zur Stabilisierung des Beschäftigungsniveaus

beigetragen, aber kaum zum Rückgang der Arbeitslosenzahlen geführt hat. Dafür nämlich sind in allen drei Ländern arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die zu einer Umverteilung des Arbeitsvolumens führen, verantwortlich. Die starke Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung – man könnte ebensogut von einer Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich sprechen – spielt dabei eine herausragende Rolle. Bei der Gestaltung dieser Maßnahmen sind nun große Unterschiede festzustellen, die sich zu einem guten Teil aus der wirtschaftspolitischen Tradition des jeweiligen Landes erklären lassen. Großbritannien kehrte unter dem Thatcherismus zu seinen wirtschaftsliberalen Wurzeln zurück, die nach dem Zweiten Weltkrieg durch tiefgreifende wohlfahrtsstaatliche Reformen beschnitten worden waren. Nach einer beispiellosen Zurückdrängung gewerkschaftlicher Einflußnahme und drastischem Sozialabbau ist die Zunahme der Beschäftigung – ähnlich wie in den USA – von einer überdurchschnittlichen Zunahme atypischer Beschäftigungsformen, die in ihrer Mehrheit keine Vollzeitbeschäftigung erlauben, und von Lohnspreizung begleitet.

Dagegen sind Teilzeitbeschäftigung und Sozialabbau in Dänemark und den Niederlanden von sozialstaatlichen Regulierungen verschiedener Art begleitet. Positiv sind in Dänemark die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Bildungs- und Erziehungsurlaub zu nennen, weil sie die in vielen Ländern zu beobachtende Spaltung zwischen normaler und prekärer Beschäftigung durchbrechen. In den Niederlanden ist insbesondere die Alterssicherung positiv hervorzuheben, die über eine Volksversicherung, der alle NiederländerInnen unabhängig von ihrem sozialen Status angehören, finanziert wird. Auch im Falle von Teilzeitbeschäftigung kann hierdurch ein Abrutschen in die Altersarmut als Folge unzureichender Rentenversicherungsbeiträge verhindert werden. Allerdings sind diese positiven Gesichtspunkte sozialstaatlicher Regulierung in beiden Ländern von verschärften Zumutbarkeits- und Ausschlußkriterien begleitet, deren Erfüllung dem Bezug von Sozialleistungen vorausgesetzt ist.

Was in einzelnen Ländern in der Abwahl konservativ-liberaler Regierungen und in schärfer werdenden sozialen Konflikten aufscheint, äußert sich auf der europäischen Ebene in einem vorsichtigen Wechsel der politischen Tagesordnung. Zwar dominiert noch

immer die monetaristisch-angebotsorientierte Logik, die dem Maas-trichter Vertrag ihren Stempel aufgedrückt hat. Mit der Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in eben diesen Vertrag sowie einem EU-Beschäftigungsgipfel machen sich jedoch Akzentverschiebungen bemerkbar, die dieser Logik nicht unbedingt entsprechen.

8.2 Die beschäftigungspolitischen Vorstellungen der Europäischen Kommission

Quantitativ verbindlichen beschäftigungspolitischen Ansätzen verweigert sich die Europäische Kommission nach wie vor.

Dafür sorgt seit Beginn der europäischen Beschäftigungsdiskussion das Triumvirat aus Kanzler, Außen- und Finanzminister, das in Deutschland für Europapolitik zuständig ist. Unterstützt wird es von Arbeitgebern, Banken-, Handels-, Industrie- und Versicherungs-Interessenverbänden sowie konservativ-liberalen Wirtschaftsforschungsinstituten, die sich mit der ganzen ökonomischen und politischen Macht der größten Industrienation Europas sämtlichen Gegenforderungen aus anderen EU-Ländern entgegenstemmen.

Dabei hat die Arbeitslosigkeit in der EU mittlerweile ein enormes Ausmaß angenommen. Die Arbeitslosenquote betrug 1996 beinahe 11 vH (über 18 Millionen offiziell Arbeitslose) (vgl. Tabelle 9); knapp ein Drittel der betroffenen Personen ist bereits seit über zwei Jahren arbeitslos (vgl. Tabelle 10). Wie Tabelle 10 zeigt, sind Frauen (mit 12,6 vH im Jahr 1996) und besonders Jugendliche unter 25 Jahren (mit 21,7 vH im Jahr 1996) überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Wiederbeschäftigungsquoten (der Anteil derjenigen Arbeitslosen, die innerhalb des Berichtsjahres wieder eine Anstellung auf dem regulären Arbeitsmarkt finden) liegen bei etwa einem Drittel bei den Männern und etwa einem Viertel bei den Frauen.

Tabelle 9: Arbeitslosigkeit in der EU

	1980	1989	1996	1980	1989	1996
	Arbeitslose ¹⁾ in 1000			Arbeitslosenquoten ²⁾ in vH		
Belgien	369	419	410	9,1	10,2	9,8
Dänemark	176	263	167	6,7	9,2	6,0
Deutschland ³⁾	899	2032	3530	3,4	7,3	9,0
Finnland			385			15,7
Frankreich	1451	2532	3146	6,4	10,8	12,4
Griechenland	37	118	380 ⁴⁾	4,2 ⁵⁾	7,6	9,1 ⁴⁾
Großbritannien+Nordirland	1591	1799	2349	6,0	6,4	8,2
Irland	101	232	177	8,3	17,8	12,3
Italien	1580	3911	2732	8,0	16,7	12,0
Luxemburg	1	2	5	0,7	1,4	3,1
Niederlande	325	390	467	6,2	6,7	6,3
Österreich			166			4,4
Portugal	285	312	348	7,8	6,8	7,3
Schweden			439			10,0
Spanien	1277	2550	3528	9,9	17,8	22,2
EU-Länder insgesamt			18231			10,9

¹⁾ Alle Personen, die offiziell als arbeitsuchend registriert sind, Jahresdurchschnitt

²⁾ Anteil an den zivilen Erwerbspersonen, Jahresdurchschnitt

³⁾ Bis einschl. 1989 früheres Bundesgebiet

⁴⁾ Zahl für 1995

⁵⁾ Zahl für 1981

Quelle: Statistisches Jahrbuch für das Ausland 1997

Tabelle 10: Frauen-, Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit in der EU

	Arbeitslosen- quote Frauen in vH 1996	Arbeitslosen- quote unter 25 in vH 1996	Langzeitarbeitslose in vH ¹⁾ 1995	
			über 12 Monate	über 24 Monate
Belgien	12,8	22,9	62,4	40,2
Dänemark	7,4	8,2	28,1	11,7
Deutschland	10,2	9,6	48,3	27,5
Finnland	16,2	35,3	32,4	17,2
Frankreich	14,6	28,9	40,0	20,0
Griechenland	13,8 ²⁾	27,9 ²⁾	30,9	27,8
Großbritannien				
+Nordirland	6,5	15,5	43,5	27,6
Irland	13,0	18,6	59,9	42,4
Italien	16,3	33,5	62,3	41,9
Luxemburg	4,8	7,8	20,0	
Niederlande	8,2	11,5	43,6	28,1
Österreich	5,3	6,0	26,9	15,0
Portugal	8,3	16,7	48,5	19,9
Schweden	9,4	21,1	20,0	
Spanien	29,5	41,9	54,6	35,8
EU-Länder insgesamt	12,6	21,7	48,6	29,3

¹⁾ Als Anteil an den gesamten Arbeitslosen

²⁾ 1995

Quelle: Statistisches Jahrbuch für das Ausland 1997

Grundkonzeption der Währungsunion und Beschäftigung

Trotz der sich verschlechternden Arbeitsmarktlage sind auf europäischer Ebene nur schwache beschäftigungspolitischen Impulse zu verzeichnen. Deutschland scheint es fürs erste gelungen zu sein, den

nicht nur von Frankreich ausgehenden Wunsch nach einer aktiveren beschäftigungspolitischen Rolle von EU-Gremien und -Budget auf die Installierung eines zahnlosen Beschäftigungskapitels zu reduzieren. Unablässig wird von deutschen Politikern betont, daß auch künftig beschäftigungspolitischen Initiativen entschiedener Widerstand entgegengesetzt werden wird. Demgegenüber wurde gerade von deutscher Seite auf einem mit konkreten Vorgaben und Sanktionen ausgestalteten Stabilitätspakt zur Sicherung monetärer Stabilität bestanden.

Das Idealbild einer geldwertstabilen, schuldenfreien Währungsgemeinschaft wird als „Beste aller Welten“-Szenario skizziert, in dem dann automatisch auch alle anderen Probleme wie Arbeitslosigkeit oder Armut gelöst sind. Dieser liberalen Modellwelt entspricht die Konzeption der europäischen Währungsunion, in der nur die Länder Mitglieder werden können, die die Konvergenzkriterien erfüllen. Treten später bei Mitgliedsländern monetäre Instabilitäten auf, werden die im sog. Stabilitätspakt vereinbarten Sanktionsmechanismen angewendet.

In einer Welt, in der ein hoher Beschäftigungsstand nur mittelbar über stabile Preise, die das Wirtschaftswachstum begünstigen, und über solide Staatsfinanzen erreichbar ist, ist eine eigenständige Beschäftigungspolitik denn auch unnötig, wenn nicht sogar schädlich, da entsprechende fiskalpolitische Interventionen den Selbstheilungsmechanismus des Marktes nur behindern. Daher ist der Politikbereich „Beschäftigungspolitik“ kein Bereich, für den die Europäische Union als zuständig betrachtet wird, so wie sie etwa für die Geldpolitik via Europäische Zentralbank zuständig sein wird. Es gibt demnach in der offiziellen europäischen Politik keine Perspektiven für Beschäftigungspolitik, und es soll auch keine geben, sofern sie nicht als „Flexibilisierung“ und „Deregulierung“ von Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmärkten verstanden wird.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Im Juni 1997 wurde auf dem Amsterdamer Gipfel der Stabilitäts- und Wachstumspakt verabschiedet, dessen Inhalte in der öffentli-

chen Diskussion, die sich vor allem auf das von Frankreich geforderte Beschäftigungskapitel konzentrierte, weitgehend unbeachtet blieben. Dieser – von Deutschland unter der Federführung von Finanzminister Theo Waigel initiierte – Stabilitätspakt kapriziert sich auf das Konvergenzkriterium Nettoneuverschuldungsquote, also die Nettoneuverschuldung eines Jahres bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP): Der Grenzwert von maximal 3 vH ist nicht nur im Beitrittsjahr einzuhalten, sondern monetäre Stabilität soll nachhaltig („sustainable“) garantiert werden. Der Stabilitätspakt will daher sicherstellen, daß mittelfristig die öffentlichen Haushalte ausgeglichen werden. Länder, die „übermäßige Defizite“ machen, sich also pro Jahr mit über 3 vH vom BIP neu verschulden, erhalten „Empfehlungen“ vom Rat der Finanzminister zum Abbau ihres Defizits und sind zur Verabschiedung von „Stabilitätsprogrammen“ verpflichtet. Je nach Ursache für die Verschuldung werden diese Defizitländer außerdem mit Sanktionen belegt. Diese kann der Rat mit Zweidrittel-Mehrheit beschließen, wenn das Defizit unter normalen konjunkturellen Bedingungen 3 vH übersteigt. Nur eine Rezession – definiert als ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts von über 2 vH – bewahrt davor, – ein Fall, der im übrigen in den letzten Jahrzehnten in europäischen Ländern nur vier Mal vorgekommen ist.

Diese Sanktionen bestehen, immer der monetären Logik des gesamten Vertragswerks folgend, in Geldbußen: zunächst in unverzinslichen Einlagen bei der Europäischen Zentralbank in Höhe von 0,2 vH des BIP plus 10 vH des Betrags, um den die zulässige Neuverschuldung überschritten worden ist (insgesamt dürfen die Einlagen bis zu 0,5 vH des BIP jährlich erreichen). Die Einlagen werden jährlich fällig. Ist die Neuverschuldung nach einem Jahr noch nicht im Griff, d. h. immer noch über den verordneten 3 vH des BIP, wandeln sich diese unverzinslichen Einlagen in Geldbußen um. Damit werden den Sünderländern weitere Sparzwänge auferlegt: Diese fallen gewissermaßen in die Schuldenfalle und müssen weitere Konsolidierungsanstrengungen unternehmen, um ihre zwangsweise weiter vergrößerten Defizite wieder abzubauen, – ein hoffnungsloses Unterfangen, das in einer Abwärtsspirale aus abgewürgter Konjunktur und Arbeitslosigkeit enden muß.

Der ökonomische Sinn einer Begrenzung der Staatsschulden ist dabei nach wie vor heftig umstritten. Zwei Argumente werden von der traditionellen Theorie meist ins Spiel gebracht: Erstens bestehe ein direkter Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Preisstabilität, da eine kreditfinanzierte Erhöhung der Staatsausgaben und damit der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage automatisch Preiserhöhungen bewirke. Dieses Argument gilt – und das auch nur in der kurzen Frist – lediglich bei Vollbeschäftigung; in der derzeitigen Situation mit unterausgelasteten Produktionskapazitäten sowie einer steigenden Zahl Arbeitsuchender sind durch eine staatliche Nachfrageerhöhung keine preistreibenden Effekte zu erwarten. Dennoch werden in fahrlässiger Weise in dieser Mainstream-Argumentation häufig die besonders bei den Deutschen vorhandenen historischen Erfahrungen der Hyperinflationen dieses Jahrhunderts instrumentalisiert und völlig irrationale Inflationsängste beschworen. Zweitens wird argumentiert, daß es durch die erhöhte Kreditnachfrage des Staates auf den Kapitalmärkten zu Zinserhöhungen kommen müsse, die wiederum die private Nachfrage nach Krediten zur Finanzierung von Investitionen verdrängen würden; es fände ein sogenanntes Zins-Crowding-Out statt. Auch die Richtigkeit dieser Behauptung hängt natürlich von den unterstellten Rahmenbedingungen ab. Jedoch ist auf den Kapitalmärkten – nicht zuletzt durch die politisch gewollte Umverteilung hin zu den Kapital- und Vermögensbesitzern – ein zunehmendes Angebot zu verzeichnen, was einen Anstieg der Zinsen durch die staatliche Kreditnachfrage unwahrscheinlich erscheinen läßt. Wichtig ist dagegen einzig das Argument, daß eine wachsende staatliche Verschuldung mit steigenden Zinsbelastungen einhergeht, die einen immer größeren Teil der Staatsausgaben binden.

Das Beschäftigungskapitel im Maastrichter Vertragswerk

Beschäftigung schaffen à la Maastricht und Amsterdam bedeutet, mit Lohnsenkungen, Deregulierung und Flexibilisierung die unterstellte Eurosklerose zu überwinden und so das europäische Beschäftigungswunder zu bewirken. Diesem Credo entspricht das sogenannte

Beschäftigungskapitel, das als Zugeständnis an die neugewählte französische Regierung im Juni 1997 in Amsterdam an das Maastrichter Vertragswerk angehängt wurde.

Zwar wurde das Ziel der Geldwertstabilität, das den Vertrag von Maastricht dominiert, um das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes ergänzt, was als unabdingbare Voraussetzung einer glaubhaften Beschäftigungspolitik begrüßenswert ist. Erreicht werden soll der hohe Beschäftigungsstand jedoch im wesentlichen durch eine bessere Koordination der nationalen Politiken zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – wobei aufgrund der steigenden Sparzwänge de facto immer weniger zu koordinieren bleibt. Die Europäische Investitionsbank soll bei der Kreditvergabe stärker auf Beschäftigungseffekte der geförderten Projekte achten, und bestehende EU-Programme sollen sich stärker auf Beschäftigungswirkungen konzentrieren, – alles recht unkonkret formulierte Maßnahmen, die zudem keinerlei zusätzliche Finanzmittel erfordern dürfen. Ebenso wolkig ist die Festlegung, daß der Ministerrat den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten sowie „innovative Politikansätze“ fördern kann und daß ein Beschäftigungsausschuß eingerichtet wird, der die Beschäftigungssituation überwachen soll.

Als „Etappensieg des Interventionismus“ wurde dieses Beschäftigungskapitel nach seiner Veröffentlichung verdammt. Wie wenig Anlaß zu einer derartigen Beurteilung besteht, zeigen die Hausaufgaben, die die Kommission bis Anfang Oktober 1997 erledigt hat: Vorbereitend zum Gipfel in Luxemburg wurden Leitlinien zur Beschäftigungspolitik vorgeschlagen und ein Beschäftigungsreport veröffentlicht, der unter anderem sogenannte „best practices“ enthält, also Beispiele von beschäftigungspolitischen Maßnahmen einzelner EU-Länder, die als Vorbild zur Nachahmung empfohlen werden, – etwa die „Jobmaschinen“ in den Niederlande oder Großbritannien.

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien setzen sich zum Ziel, die Erwerbstätigenquote (Erwerbstätige im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung) mittelfristig von derzeit 60,4 vH auf 65 vH zu erhöhen, die Arbeitslosigkeit von derzeit 11 vH auf 7 vH zu senken und 25 vH (statt bisher 10 vH) der Arbeitslosen „Trainingsmaßnahmen“ anzubieten. Dazu ist eine Schaffung von 12 Millionen Jobs nötig; die

Empfehlungen, wie diese zu schaffen seien, werden in den „Leitlinien für 1998“ auf folgende vier Kernpunkte kondensiert:

1. *Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit:* Dazu gehören die „Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhütung der Langzeitarbeitslosigkeit“, indem „allen Jugendlichen ein Neuanfang in Form einer Ausbildung, einer Umschulung, einer Berufserfahrung, eines Arbeitsplatzes oder einer anderen die Beschäftigungsfähigkeit fördernden Maßnahme ermöglicht wird, ehe sie sechs Monate lang arbeitslos sind“ und „den arbeitslosen Erwachsenen durch eines der vorgesehenen Mittel oder genereller durch individuelle Betreuung in Form von Berufsberatung ebenfalls ein Neuanfang ermöglicht wird, ehe sie zwölf Monate lang arbeitslos sind“. Auch soll ein „Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen“ angestrebt werden, in dem die „Leistungs- und Ausbildungssysteme ... so zu überprüfen und so anzupassen (sind), daß sie ... den Arbeitslosen klare Anreize bieten, Arbeits- oder Ausbildungsmöglichkeiten zu suchen und zu nutzen“. Schließlich sind auch „die Sozialpartner nachdrücklich aufgefordert, ... zusätzliche Möglichkeiten für Ausbildung, Berufserfahrung, Praktika ... zu schaffen“.

2. *Entwicklung des Unternehmergeistes:* Kernpunkt ist hier die „leichtere Gründung und Führung von Unternehmen durch klare, dauerhafte und berechenbare Vorschriften und durch die Verbesserung der Bedingungen für die Entwicklung der Risikokapitalmärkte“ und die Empfehlung, „die administrativen und steuerlichen Belastungen der mittelständischen Wirtschaft (zu) reduzieren und (zu) vereinfachen“.

3. *Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer:* Eine „Modernisierung der Arbeitsorganisation“ vor allem durch „Regelungen betreffend Jahresarbeitszeiten, Arbeitszeitverkürzungen, Reduzierung der Überstunden, Ausbau der Teilzeitarbeit, lebenslange Weiterbildung und Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit“ wird hier gefordert. Daneben soll eine „Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen“ angestrebt werden.

4. *Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit:* Im Mittelpunkt stehen hier die „Bekämpfung der Diskriminierung zwischen Frauen und Männern“, die „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“,

die „Erleichterung der Rückkehr in das Arbeitsleben“ und die „Förderung der Eingliederung Behinderter in das Erwerbsleben“.

Der massive Widerstand Deutschlands, schon Wochen vor dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel lautstark artikuliert, hat jedoch auch hier diejenigen Ansatzpunkte, an denen konstruktiv hätte angeknüpft werden können, verhindert. Statt einer verbindlichen Festlegung quantitativer beschäftigungspolitischer Ziele ist wieder nur eine gestärkte staatliche Autorität übriggeblieben, die zunehmenden Druck auf die Arbeitslosen zur Annahme auch unterwertiger Beschäftigung ausübt, wenn sie ihre Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme nicht aufs Spiel setzen wollen. Auch abgesehen von ihrer quantitativen Unverbindlichkeit und Unkonkretheit setzen diese Richtlinien sämtlich nicht da an, wo der tatsächliche Grund für die europäische Massenarbeitslosigkeit liegt: in einer zunehmend polarisierten Verteilungssituation, zunächst zwischen Arbeit und Kapital und fortgesetzt in der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung. Der Massenkaufkraft werden damit immer mehr ihre Einkommensgrundlagen entzogen; die sich verschlechternden Absatzchancen der Unternehmen resultieren in arbeitsparender Rationalisierung und sinkenden Erweiterungsinvestitionen. Der Kaufkraftverlust der immer zahlreicher werdenden Arbeitslosen tut sein übriges zur Vergrößerung des Nachfragemangels.

Der Luxemburger Beschäftigungsgipfel

Aufschlußreich, aber wenig ermutigend bezüglich eines politischen Richtungswechsels war der Luxemburger Beschäftigungsgipfel im November vergangenen Jahres. Zur Erinnerung: Die Revision des Maastrichter Vertrages zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die letzten Sommer auf den Weg gebracht wurde, umfaßt u.a. die Aufnahme eines eigenen Kapitels zur Beschäftigungspolitik. Darin wurde festgelegt, daß die EU-Mitgliedstaaten jährliche Berichte zu Beschäftigungslage und -politik vorlegen müssen. Auf deren Grundlage können Ministerrat und Kommission der EU politische Empfehlungen aussprechen. Diese sind aber in keiner Weise

bindend; beschäftigungspolitische Handlungskompetenzen wurden ausdrücklich nicht auf die EU-Ebene verlagert.

Im Vorfeld des Luxemburger Gipfels gab es nun Vorschläge und Forderungen von Seiten der EU-Kommission und der französischen Regierung, verbindliche Regelungen für eine europäische Beschäftigungspolitik zu erlassen. So wurde erstens die Schaffung eines europäischen Wirtschaftsrates vorgeschlagen, der der Europäischen Zentralbank an die Seite gestellt und für die Koordination der Finanz- und damit auch einer möglichen Beschäftigungspolitik zuständig sein sollte. Zweitens gab es die Forderung, analog zu den monetären Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages numerische Zielgrößen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit festzulegen.

Nichts davon ist geschehen. Dokumentiert schon das Beschäftigungskapitel des Maastricht-Vertrages beschäftigungspolitische Handlungsunwilligkeit, so bleiben auch die Beschlüsse des Luxemburger Gipfeltreffens unverbindlich. Konkrete Vorgaben zum Abbau der Arbeitslosigkeit wurden nicht beschlossen; die beschäftigungspolitische Zuständigkeit der Nationalstaaten im Namen des Subsidiaritätsprinzips wurde bestätigt. Gegen alle Forderungen, den Abbau der Arbeitslosigkeit zu einem prioritären Ziel der Wirtschaftspolitik in der EU zu machen, wurde damit die monetaristische Grundkonzeption der Wirtschafts- und Währungsunion ein weiteres Mal bekräftigt.

Innerhalb eines halben bzw. eines ganzen Jahres soll Jugendlichen unter 25 Jahren und Langzeitarbeitslosen eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme angeboten werden; worin diese zu bestehen habe, wurde jedoch offen gelassen. Insgesamt sollen für 20 Prozent aller Arbeitslosen in einem Land arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verfügung stehen. Auch hierin kann kaum ein politischer Kurswechsel gesehen werden: Selbst nach einigen Jahren der Kürzungen in diesem Bereich befinden sich beispielsweise 23 Prozent der Arbeitslosen in Deutschland in AB-Maßnahmen, Fortbildung und Umschulung o.ä.

Bereits die Leitlinien der EU-Kommission blieben in dem makroökonomischen Rahmen, den die wirtschaftliche Entwicklung Europas derzeit vorgibt und der weiter oben grob skizziert worden ist.

Ansätze, diesen Rahmen selbst durch makropolitische Interventionen zu verändern, wurden nicht vorgestellt. Doch auch die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die in den Leitlinien gemacht wurden, sind durch den Luxemburger Gipfel weiter verwässert worden. Insbesondere von einer Förderung der Chancengleichheit war auf dem Gipfel nicht mehr die Rede. Angesichts der von Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich betroffenen Frauen, Jugendlichen und des hohen Anteils der Langzeitarbeitslosen besteht hier jedoch Handlungsbedarf, der auch innerhalb des gegebenen makroökonomischen Rahmens umgesetzt werden könnte. Hier sei nochmals auf Dänemark verwiesen, weil die Segmentation des Arbeitsmarktes dort weit weniger vorangeschritten ist als in den anderen EU-Ländern.

Die in Europa noch immer bestehende Dominanz von Monetarismus und Angebotsökonomie stellt eine entscheidende Handlungsrestriktion der Regierung der pluralistischen Linken in Frankreich dar.

8.3 Vorrang für Beschäftigung in Frankreich

Wenige Tage nach dem Amtsantritt der aus vier linken Parteien bestehenden Koalitionsregierung hat Premierminister Lionel Jospin Mitte Juni in Amsterdam den „Pakt für Stabilität und Wachstum“ unterschrieben, der das neoliberale Zwangskorsett für die Haushaltspolitik der Mitgliedsländer der EU weiter verfestigt. Maßgeblich für diese Unterschrift dürfte der Druck der britischen und deutschen Regierung gewesen sein, dem sich Jospin nur um den Preis der Isolierung innerhalb der EU hätte entziehen können. Kaum nach Paris zurückgekehrt, verkündete er am 19. Juni in Paris in seiner Regierungserklärung ein wirtschaftliches Programm, das die Akzente ganz anders setzt: Der Kampf gegen Arbeitslosigkeit und für mehr Beschäftigung habe absoluten Vorrang für seine Regierung, und dieser Kampf werde im wesentlichen durch die Stärkung der privaten Massenkaufkraft, die Schaffung von Stellen mit öffentlichen Mitteln und die politische Forcierung von Arbeitszeitverkürzungen ohne Einkom-

mensverlust geführt werden. Das war eine unmißverständliche Absage an den neoliberalen Stabilitäts- und Deregulierungsfundamentalismus, der glaubt, niedrige Inflationsraten und flexibilisierte Arbeitsmärkte führten zu Wachstum und mehr Beschäftigung. In den folgenden sechs Monaten hat die Regierung der „pluralistischen Linken“ begonnen, ihre Wahlversprechen und ihr Regierungsprogramm umzusetzen.

Aufschwung und Umverteilung von oben nach unten stabilisieren den Haushalt

Der Widerspruch zwischen Amsterdamer „Stabilitäts“kurs und expansiver nationaler Wirtschaftspolitik hat sich bislang noch nicht besonders stark bemerkbar gemacht, weil der Regierung die positive konjunkturelle Entwicklung zur Hilfe kam: Die Wachstumsrate des BIP stieg von 1,5 vH in 1996 auf 2,5 vH in 1997, und für 1998 wird mit 3,0 vH gerechnet. Wie in Deutschland wird das Wachstum vor allem vom Export getragen, der 1997 um 10 vH stieg. Der private Verbrauch, von dem letztlich die Dauerhaftigkeit der Konjunktur abhängt, hat dagegen von Mitte 1996 bis Mitte 1997 nicht zugenommen und steigt erst seit dem dritten Quartal letzten Jahres. Die Inflationsrate ist 1997 auf 1,4 vH gesunken. Die Kapitalrendite steigt seit Jahren und erreichte 1997 knapp 16 vH; das war etwas mehr als die deutsche und die italienische und deutlich mehr als die englische und japanische Profitrate (rund 13 H), allerdings weniger als die US-amerikanische (19 vH) und die kanadische (20 vH).

Wohl zur Überraschung der Regierung war es nicht besonders schwierig, die öffentlichen Haushalte soweit zu konsolidieren, daß das öffentliche Defizit sowohl für 1997 als voraussichtlich auch 1998 in der Nähe der Drei-Prozent-Marke liegt. Dazu haben in erster Linie die zusätzlichen wachstumsbedingten Steuereinnahmen beigetragen. Zweitens wurden einige Ausgaben gekürzt, am stärksten – nämlich um 2 Mrd. ffers. für 1997 und 8 Mrd. ffers. für 1998 – die Rüstungsausgaben. Im sozialen Bereich wurden das Kindergeld für Besserverdienende sowie die Subventionen für Haushaltshilfen ge-

kürzt – kleine Maßnahmen der Umverteilung zu Lasten der höheren Einkommensschichten. Ferner werden die Steuerbefreiungen für Investitionen in die französischen Überseegebiete und in Handelsschiffe gekürzt. Größere – und haushaltswirksame – Umverteilungen in gleiche Richtung gab es drittens bei den öffentlichen Einnahmen: Die Körperschaftsteuer für Unternehmen mit über 50 Millionen ffrs. Umsatz (das sind 20 vH aller französischen Unternehmen) wurde – zunächst auf 1997 und 1998 befristet – von 36,6 vH auf 41,6 vH, die Steuer auf Veräußerungsgewinne von 19,0 vH auf 41,6 vH und die Kapitalertragsteuer von 20,9 vH auf 25 vH heraufgesetzt. Eine weitere für 1998 beschlossene Maßnahme ist die Erhöhung der Mineralölsteuer um 8 centimes pro Liter bei gleichzeitiger Steuersenkung für umweltfreundliche Autos.

Beschäftigungspolitik

Gemäß ihrer Ankündigung verfolgt die Regierung drei Hauptlinien beim Kampf gegen die Arbeitslosigkeit: die Stärkung der Massenkaukraft, die öffentliche Finanzierung zusätzlicher Arbeitsplätze und die politische Forcierung von Arbeitszeitverkürzungen. Auf allen drei Gebieten sind im letzten Halbjahr 1997 wesentliche Maßnahmen ergriffen und Weichen gestellt worden.

a. Ankurbelung des privaten Verbrauchs

Zu diesem Zweck ergriff die Regierung drei Maßnahmen:

- Sie setzte den gesetzlichen Mindestlohn um vier Prozent auf 5.240 ffrs. (=ca. 1.700 DM) herauf; dies kommt 2,2 Millionen Beschäftigten zugute, ca. 10 vH der Beschäftigten insgesamt.
- Sie erhöhte die einmalige Unterstützungszahlung für SchulanfängerInnen von 420 auf 1.000 ffrs.
- Sie senkte die Krankenkassenbeiträge der ArbeitnehmerInnen von 5,5 vH auf 0,75 vH. Gleichzeitig wurde allerdings die erst 1991 eingeführte allgemeine Sozialsteuer (CSG= Contribution sociale généralisée) – die auf 95 vH der Bruttoeinkommen und auf alle anderen Einkommensarten, also auch *Kapitalerträge*,

Mieteinnahmen u.a. erhoben wird – von 3,4 vH auf 7,5 vH erhöht. Insgesamt ergibt sich dadurch bei den ArbeitnehmerInnen eine Entlastung von 30 Mrd. ffrs. (9 Mrd. DM), für niedrige Einkommen sind das rund 2 vH. Die Besteuerung von Kapitalerträgen steigt dadurch von 20,9 vH auf 25,0 vH und bringt rund 20 Mrd. ffrs. Mit der Kaufkraftsteigerung ist also eine Umverteilung zugunsten der Löhne und Gehälter und zu Lasten der Kapitaleinkommen verbunden.

b. Schaffung öffentlich finanzierter Beschäftigung für junge Arbeitslose (bis 26 Jahre)

Die Arbeitslosigkeit von Personen unter 27 Jahren liegt zur Zeit bei über 25 vH und ist damit mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittliche Arbeitslosenrate (12,3 vH nach der standardisierten Arbeitslosenstatistik der EU, derzufolge die Arbeitslosenrate in Deutschland bei gut 9 vH statt bei – nach deutscher Erhebungsmethode gemessen – 12 vH liegt). In den nächsten fünf Jahren sollen 700.000 Arbeitsplätze für diesen Personenkreis mit öffentlichen Mitteln geschaffen werden, 350.000 im öffentlichen Sektor, 350.000 in privaten Unternehmen. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde im September 1997 vorgelegt und mittlerweile verabschiedet.

Die Stellen im öffentlichen Sektor sind ausschließlich für neue Berufsfelder vorgesehen, die neuen gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechen. Dabei handelt es sich insbesondere um die Versorgung älterer Menschen, Umweltschutz, Aufrechterhaltung sozialer Beziehungen, Sicherheitsdienste z.B. auf Schulhöfen, in Parkhäusern und Supermärkten, Hausmeister, Betreuung von Strafgefangenen, Personal für Nachhilfeunterricht, Information, Bildung und Kultur. Es wird ausdrücklich bestimmt, daß es nicht darum geht, traditionelle Stellen im öffentlichen Dienst durch dieses Programm zu besetzen (der Stellenabbau im öffentlichen Dienst wurde gestoppt), sondern neue Berufsfelder für die Versorgung neuer Bedürfnisbereiche zu erschließen.

Das Gesetz sieht drei Schritte vor, von denen die beiden ersten bereits abgeschlossen sind:

- Zunächst wurden die neuen Bedürfnisse in enger Kooperation

mit Gemeinden, Regionen, Arbeitsamtsbezirken, sozialen Gruppen und WissenschaftlerInnen definiert.

- Im zweiten Schritt wurden 22 diesen neuen Bedürfnissen entsprechende Berufsbilder und Qualifikationsprofile entwickelt.
- Der dritte Schritt besteht in der Einstellung von jungen Arbeitslosen für diese sozial nützlichen Tätigkeiten. Dabei gibt es je nach Qualifikation und Anforderungen zunächst eine Ausbildungs- und Qualifizierungsphase. Für 1997 sollte es 30.000, 1998 soll es dann 120.000 und in den beiden Folgejahren noch einmal je 100.000 neue Arbeitsplätze geben.

Die Einstellung erfolgt bei Körperschaften und juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie bei Vereinen. Sie ist zunächst auf fünf Jahre befristet, soll aber auf Dauer angelegt werden. Die Bezahlung erfolgt nach Qualifikation, mindestens aber nach dem gesetzlichen Mindestlohn. 80 vH des Lohnes plus evtl. Gemeinkosten trägt der Zentralstaat, 20 vH muß der jeweilige öffentliche Träger (in der Regel die Kommunen) selbst aufbringen. Das erfordert eine durchschnittliche Finanzspritze von 92.000 ffrs. pro Jahr und Arbeitsplatz. Hierfür sind 10 Mrd. ffrs. in den Haushalt 1998 eingestellt.

Die gleichen Konditionen (Finanzierung von 80 vH für fünf Jahre) gelten für Stellen, die in der Privatwirtschaft geschaffen werden.

c. Arbeitszeitverkürzung

Die Regierung hatte in der Regierungserklärung vom 19. Juni 1997 angekündigt, die gesetzliche Arbeitszeit, die 1936 durch die Volksfrontregierung von 48 auf 40 Stunden und 1981 durch Mitterrand auf 39 Stunden herabgesetzt worden war, auf 35 Stunden zu senken – und dies ohne Lohnverlust. Diese Ankündigung wurde auf einer gemeinsamen Konferenz mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden im Oktober 1997 konkretisiert und teilweise abgeschwächt. Ein entsprechender Gesetzentwurf ist im Dezember 1997 vom Ministerrat verabschiedet worden und steht im Frühjahr dieses Jahres in der Nationalversammlung zur Verabschiedung an.

Die beiden wichtigsten „Konkretisierungen“ und Abschwächungen gegenüber der ursprünglichen pauschalen Ankündigung „35 Stun-

den ohne Lohnverlust“ betreffen zum einen den Kreis der betroffenen Unternehmen (und damit ArbeitnehmerInnen) und zum anderen die Frage des Lohnausgleichs:

- Das Gesetz bezieht sich zunächst nur auf die *Unternehmen des privaten Sektors mit über 20 Beschäftigten*. Es betrifft damit – auf der Grundlage der Beschäftigtenzahl und -struktur von Mitte 1997 – nur 9,5 Millionen Personen oder knapp die Hälfte (48,0 vH) der unselbständig Beschäftigten (19,8 Millionen). Mitte 1997 gab es in Frankreich 25,4 Millionen Erwerbspersonen, davon waren 3,2 Millionen (=12,6 vH) arbeitslos und 22,3 Millionen erwerbstätig. Von den Erwerbstätigen waren 2,5 Millionen selbständig oder mithelfende Familienangehörige, bleiben 19,8 Millionen unselbständig Beschäftigte. Hiervon arbeiteten ein knappes Drittel, nämlich 6,3 Millionen im öffentlichen Sektor (einschl. Sozialversicherungen), weitere 4,0 Millionen in privaten Unternehmen mit bis zu 20 Beschäftigten. Für die kleinen Unternehmen ist der Beginn der gesetzlichen 35-Stunden-Woche um zwei Jahre bis Anfang 2002 verschoben. Für den öffentlichen Sektor, der prinzipiell auch betroffen sein soll, ist kein Termin festgelegt.
- Die Frage des Lohnausgleichs ist im Gesetz nicht geregelt, sondern soll den Verhandlungen zwischen den Tarifpartnern bzw. zwischen Geschäftsleitungen und BelegschaftsvertreterInnen überlassen bleiben.

Die Regierung unterstützt die zügige Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung mit relativ hohen Prämien: Bei zehnprozentiger Verminderung der Arbeitszeit – das wäre eine Kürzung von der jetzt gültigen gesetzlichen Arbeitszeit von 39 Stunden auf die angepeilten 35 Stunden pro Woche – und 6 vH Neueinstellungen erhalten die Unternehmen eine jährliche pauschale Lohnsubvention von 9.000 ffrs. pro neuen Arbeitsplatz im Jahre 1998; das entspricht 4,5 vH der durchschnittlichen Arbeitskosten. Diese Subvention verringert sich im Laufe von fünf Jahren auf 5.000 ffrs., ehe sie ausläuft. Über die gesamte Zeit von fünf Jahren beträgt die Verminderung der Arbeitskosten im Durchschnitt 2,5 vH. Die Pauschalierung der Lohnkostensubvention bewirkt eine Bevorzugung der Einstellung von weniger

qualifizierten und daher auch geringer bezahlten Arbeitskräften, was von der Regierung auch explizit angestrebt wird.

Interessant ist der Vergleich des Projektes der Linksregierung zur Verkürzung der Arbeitszeit mit einem ähnlichen Gesetzesvorhaben der Regierung Juppé, dem im Jahre 1996 verabschiedeten *Loi Robien*. Letzteres sah ebenfalls erhebliche Subventionen für Arbeitszeitverkürzungen mit Neueinstellungen vor: Bei einer Verminderung auf 35 Wochenstunden und Neueinstellung von 10 vH werden die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung um 40 vH gesenkt, was gut 10 vH der gesamten Arbeitskosten ausmacht. Die Subventionen waren also größer als beim aktuellen Projekt, dafür war allerdings auch die Anforderung an Neueinstellungen größer (plus 10 vH statt plus 6 vH). Die beiden wesentlichen Unterschiede:

- Das *Loi Robien* sah ausschließlich freiwillige Vereinbarungen auf Unternehmens- bzw. Tarifvertragebene vor, während die Linksregierung eine bindende gesetzliche Verpflichtung zur Verkürzung der Arbeitszeit enthält.
- Die Inanspruchnahme der Subventionen nach dem *Loi Robien* führt zwangsläufig zu einer Aushöhlung der Finanzierungsbasis des Sozialsystems (durch die Verminderung der Arbeitgeberbeiträge), während die Subventionierung nach den Vorstellungen der Linksregierung aus dem Haushalt erfolgt.

Die Vorlage des Gesetzentwurfes zur Arbeitszeitverkürzung hat zu harten Reaktionen der Unternehmerverbände und zum Rücktritt des Vorsitzenden des CNPF (nationaler Arbeitgeberverband) geführt. Der Nachfolger hat einen harten Konfrontationskurs gegenüber der Regierung angekündigt. Der Verlauf und Ausgang der Auseinandersetzungen werden entscheidend für die Wirksamkeit des Gesetzes sein.

Die Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung werden unterschiedlich eingeschätzt:

- Nach Berechnungen der französischen Zentralbank, die auf Daten des Arbeitsministeriums aufbauen, kann mit 700.000 neuen Arbeitsplätzen gerechnet werden. Von dieser Zahl hat sich der Notenbankpräsident allerdings sogleich distanziert.
- Das französische Konjunkturforschungsinstitut OFCE (Obser-

vatoire francaises des conjonctures économiques) schätzt, daß 480.000 bis 700.000 Arbeitsplätze geschaffen werden.

- Das Wirtschaftsministerium hat drei verschiedene Szenarios präsentiert: Nach dem günstigsten entstehen 550.000 neue Arbeitsplätze, nach dem ungünstigsten – das eine totale und erfolgreiche Blockade von Seiten der Unternehmer voraussetzt – gehen 20.000 Stellen verloren.

Offensichtlich hängt der Beschäftigungseffekt in hohem Maße von der Energie ab, mit der die Arbeitszeitverkürzung umgesetzt und akzeptiert wird. Auch bei den günstigen Varianten ist allerdings offensichtlich, daß durch die Arbeitszeitverkürzung auf 35 Stunden höchstens ein Viertel der gegenwärtigen Arbeitslosen Beschäftigung finden wird. Es kommt also darauf an, daß die Regierung die Beschäftigungspolitik in den drei eingeschlagenen Bahnen nicht nur durchhält, sondern auch ausweitet, wenn nachhaltige Erfolge erzielt werden sollen. Vom Wachstum, auch wenn es sich weiterhin positiv entwickelt, ist kein spürbarer Arbeitsplatzeffekt zu erwarten: Wachstumsraten von bis zu drei Prozent werden durch das Produktivitätswachstum und den Anstieg des Arbeitsangebots weitgehend beschäftigungspolitisch neutralisiert. Um die Arbeitslosigkeit wirklich nachhaltig zu senken und sich der Vollbeschäftigung anzunähern, wird es also notwendig sein, die beiden anderen Hauptlinien der Beschäftigungspolitik langfristig auszubauen und zu verstärken: Der Aufbau des öffentlich finanzierten Beschäftigungssektors muß über die fünf bisher vorgesehenen Jahre hinaus verlängert, quantitativ ausgedehnt und qualitativ auch auf Problemgruppen ausgerichtet werden. Und bei der Arbeitszeitverkürzung wird es notwendig sein, sie zum einen auf die bisher nicht betroffenen kleinen Unternehmen und den öffentlichen Bereich auszuweiten und zweitens über die zehnprozentige Kürzung hinauszugehen und die 32- oder 30-Stunden-Woche anzupeilen. Diese Perspektive ist während der Beratungen des Gesetzentwurfes betont und konkretisiert worden: Unternehmen, die bis zum 1.1.2003 die Arbeitszeit um 15 vH verkürzen und die Zahl der Beschäftigten um 9 vH steigern, erhalten für die zweite Etappe (die Verkürzung von 35 auf 32 Stunden) weitere 4.000 ffrs. pro Arbeitsplatz.

Die Regierung Jospin hat durch ihre Maßnahmen begonnen, mit dem Neoliberalismus als vorherrschendem wirtschaftspolitischen Denk- und Politikmuster zu brechen und einen anderen Weg einzuschlagen. Sie trifft damit sowohl beim französischen Unternehmerverband als auch bei einigen Nachbarn in Europa – in erster Linie Deutschland – auf harten Widerstand.

Ab 1999 wird die französische Regierung mit einer strikt an der Stabilität des Geldwertes orientierten Geldpolitik der Europäischen Zentralbank konfrontiert sein, die ihr das Leben und eine expansive Beschäftigungspolitik erheblich erschweren wird. Ob sich der französische Notenbankpräsident im Europäischen Zentralbankrat für eine beschäftigungskonforme Geldpolitik, z.B. durch niedrige Zinsen, einsetzen wird, erscheint sehr fraglich. Und wenn er es täte, erscheint es noch fraglicher, ob er sich damit gegenüber der Bundesbank und ihren Bündnispartnern im Rat durchsetzen könnte. Auch hinsichtlich der Haushaltspolitik wird der Druck ab 1999 enorm zunehmen – obgleich eine antifranzösische Koalition zur Verhängung von Defizitstrafen vermutlich nicht zustande kommt (weil es zu viele andere betroffene Länder geben wird). Der Druck wird vor allem von der deutschen Seite kommen und die französische Regierung immer wieder vor die Alternative stellen, entweder zurückzustecken oder den Konflikt mit Deutschland auszuhalten.

Wenn die französische Wirtschaftspolitik diesem Druck widersteht und bei ihrem beschäftigungsorientierten Kurs bleibt und andererseits die Mehrheit der anderen EU-Mitgliedsländer und insbesondere Deutschland am neoliberalen Kurs festhalten, kann es zu massiver (Real- und Finanz-)Kapitalflucht kommen. Hiergegen wäre die Regierung geldpolitisch weitgehend machtlos, da sie nicht mehr über die Zinsautonomie verfügt. Wenn sie weiterhin beschäftigungsorientierte Politik betreiben will, stehen ihr theoretisch drei Wege zur Verfügung, die alle gleichermaßen konfliktgeladen sind:

- Sie kann zum einen zusätzliche (in EURO denominierte) Staatsanleihen auflegen und sich damit tiefer in die Staatsverschuldung begeben. Dabei dürfte die Erwartung realistisch sein, daß

ein Erfolg der so finanzierten Beschäftigungspolitik nicht nur die Haushaltsposition verbessert (und die Sanktionen finanzierbar macht), sondern auch den europäischen Druck auf die Zentralbank verstärkt, den beschäftigungsfeindlichen Stabilitätsfundamentalismus aufzugeben und einen Kurs der wirtschaftspolitischen Vernunft einzuschlagen.

- Sie kann zum anderen versuchen, Beschäftigungspolitik ohne zusätzliche Defizite zu betreiben, indem sie den zaghaft begonnenen Kurs der Umverteilung von oben nach unten fortsetzt und intensiviert. Das aber würde die Kapitalflucht verstärken, die nicht durch – im Binnenmarkt nicht zulässige – Kapitalverkehrsbeschränkungen aufzuhalten wäre. Allerdings könnte Kapitalflucht durch verschiedene Arten von Sondersteuern behindert werden, auch wenn das zu neuen innereuropäischen Konflikten führen würde.
- Drittens kann sie versuchen, Beschäftigungspolitik durch Umverteilung zu Lasten der Beschäftigten (Lohnkürzung, Sozialabbau, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, Gewinnförderung) zu betreiben. Das wäre das Einschwenken auf den neoliberalen Kurs und eine Aufgabe des Anspruchs, ein spezifisch europäisches Sozialmodell zu verwirklichen. Ein solcher Kurswechsel würde zwar den Beifall der deutschen Regierung finden, aber (hoffentlich) auf den erbitterten Widerstand der französischen Bevölkerung stoßen.

Die Probleme für die französische Regierung beginnen erst. Sie steht von innen und außen unter erheblichem Druck. Die Gefahr, daß sie diesem nachgibt und auf den neoliberalen Kurs einschwenkt, ist nicht von der Hand zu weisen. Es wäre nicht das erste Mal, daß eine sozialdemokratisch geführte Linksregierung, vor die Wahl gestellt, harte Konflikte insbesondere gegenüber dem deutschen Nachbarn zu riskieren oder zurückzustecken, sich für letzteres entscheidet. Das ruhmlose Ende des Mittelmeerrandschen Aufbruchs Anfang der 80er Jahre ist bekannt – und wird immer wieder als Beleg für die Unmöglichkeit eines solchen Aufbruchs angeführt. Ein erneutes Zurückweichen wäre zwar immer noch kein Beleg für diese Unmöglichkeit. Es wäre aber eine schwere Niederlage für die Linke in ganz

Europa. Daher ist es wichtig, daß dem neoliberalen Druck etwas entgegengesetzt wird: Die sozialen Kräfte in Frankreich scheinen dies zu erkennen und ihre Mobilisierung aufrecht zu halten. Ebenso wichtig ist es aber auch, den äußeren Druck zu vermindern. Das kann vor allem dadurch geschehen, daß ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel in Deutschland durchgesetzt wird. Die wirtschaftspolitische Wende in Frankreich markiert den *Aufbruch* zu einer anderen Politik in Europa, eine Wende in Deutschland wäre der Durchbruch.

8.4 Amerika: trotz steigender Beschäftigung kein Vorbild

Öfter als Frankreich, dessen jüngste Entwicklung hier als Beispiel eines wirtschaftspolitischen Kurswechsels vorgestellt wurde, werden üblicherweise die USA als Vorbild genannt. In der Tat ist der gegenwärtige Konjunkturaufschwung dort stärker als in Europa, und – das ist entscheidend – er hat zu einem beachtlichen Rückgang der Arbeitslosenquote geführt. Die landläufige Rede von der ‘Job-Maschine’ ist durchaus nicht aus der Luft gegriffen. Wie diese Maschine funktioniert, soll nun kurz umrissen werden. Dabei – das sei an dieser Stelle schon vorweggenommen – wird deutlich werden, daß die Job-Maschine mit ihrem wichtigsten Rohstoff – der menschlichen Arbeitskraft – in verschwenderischer Weise umgeht. Hierin liegt auch der Grund, weshalb den USA nur in einer sehr spezifischen Weise eine Vorbildfunktion zukommt.

Makroökonomische Politik

Während die europäische Öffentlichkeit unter ‘Amerikanisierung’ zumeist den rücksichtslosen Abbau von Gewerkschaftsrechten und sozialen Regulierungen versteht, bleibt die Makropolitik, wie sie in den USA betrieben wird, zumeist außerhalb des Interesses. Dabei

wäre gerade hier von den USA etwas zu lernen. Während in Europa schon die theoretische Möglichkeit makroökonomischer Steuerung im Namen von Globalisierung und Maastricht bestritten wird, verfolgen US-Regierung und Zentralbank in diesem Punkt einen ganz pragmatischen Kurs. Nach der Rezession zu Beginn der neunziger Jahre wurde mindestens bis 1994 eine stark expansive, seither eine eher neutrale Geldpolitik verfolgt. Gleichzeitig konnte die Fiskalpolitik im Aufschwung das laufende Budgetdefizit abbauen. In diesem Jahr erwartet die US-Regierung sogar einen ausgeglichenen Haushalt, ohne daß hierdurch kontraktive Wirkungen auf die Konjunktur absehbar sind.

Tabelle 11: Entwicklung der US-Wirtschaft von 1991 bis 1997

Jahr	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BIP-Wachstum	-1,0	2,7	2,3	3,5	2,0	2,8	3,7
Budgetdefizit	-4,6	-4,7	-3,9	-3,0	-2,3	-1,4	-1,6
Arbeitslosenquote	6,8	7,5	6,9	6,1	5,6	5,4	4,7

Quelle: Economic Report of the President 1997. DIW-Wochenberichte 44/97 sowie 1-2/98

Das Wachstum gibt die prozentuale Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr an, das Budgetdefizit den Anteil in vH am BIP.

Infolge des mit 1 vH schwachen jahresdurchschnittlichen Produktivitätswachstums zwischen 1980 und 1996 ist die Beschäftigungsschwelle in den USA sehr gering. Sobald das reale BIP-Wachstum 1 vH übersteigt, kommt es also zu steigender Beschäftigung und damit sinkender Arbeitslosenquote. Die wichtigste Ursache der schwachen Produktivitätsentwicklung dürfte in der Sektorstruktur der US-Ökonomie zu finden sein. Obwohl der anhaltende Aufschwung mittlerweile auch eine höhere Zahl qualifizierter und gut bezahlter Arbeitsverhältnisse gebracht hat, liegt das Schwergewicht

im Bereich arbeitsintensiver Dienstleistungen. Das Wachstum in den USA wird also stark von einer Zunahme der Beschäftigtenzahl und einem steigenden Arbeitsvolumen getragen. Infolge geringer Produktivität der Mehrzahl der zusätzlichen Arbeitsplätze ist die Entlohnung in diesem Bereich aber sehr niedrig.

Institutionelle Bedingungen am Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt ist in den USA in weit geringerem Maße reguliert, als dies in Kontinentaleuropa der Fall ist. Die ohnehin große Mobilität und die Wochenarbeitszeit erhöhten sich in den letzten Jahren – häufig auf Kosten des Familienzusammenhalts – weiter. Aufgrund der dauerhaften Schwächung der Gewerkschaften sind die Nominallöhne unter Druck geraten, außerdem machen atypische Beschäftigungsverhältnisse mittlerweile einen sehr großen Anteil der Gesamtbeschäftigung in den USA aus.

Die Tatsache, daß in den letzten Jahren sowohl Arbeitsplätze in den oberen Einkommensschichten entstanden sind als auch gleichzeitig die Zahl der 'Working Poor' stark angewachsen ist, hat zu einer extremen Ungleichverteilung der Einkommen geführt.

Tabelle 12: Entwicklung der realen Haushaltseinkommen nach Einkommensgruppen

Zeitraum	unterstes Fünftel	2. Fünftel	3. Fünftel	4. Fünftel	oberstes Fünftel	oberste 5 Prozent
1966-1979	20	19	25	29	30	28
1979-1993	-15	-8	-3	5	18	29

Quelle: Economic Report of the President 1996

Tabelle 12 zeigt, daß sich die Einkommensentwicklung seit den achtziger Jahren insgesamt verlangsamt hat, sie zeigt aber vor al-

lem, daß es zu einer enormen Polarisierung gekommen ist. Für drei Fünftel der Haushalte sind die Einkommen gesunken, und zwar um so mehr, je niedriger die Einkommensklasse ist. Dagegen konnten die reichsten fünf Prozent bis dato ungekannte Einkommenszuwächse realisieren. Die Armut hat als Folge dieser Einkommenspolarisierung trotz anhaltenden Wirtschaftswachstums stark zugenommen. Ein Siebtel der Bevölkerung lebt heute in Armut, die dazu noch viel restriktiver definiert ist als in der EU. Allerdings ist auch zu vermerken, daß der über zwei Jahrzehnte anhaltende Trend einer zunehmenden Polarisierung derzeit gestoppt ist. In den Jahren von 1993 bis 1995 wies das ärmste Fünftel mit 3,4 vH höhere Einkommenszuwächse auf als das reichste Fünftel mit 1,3 vH. Ein Grund hierfür dürfte darin bestehen, daß die Mindestlöhne in den vergangenen Jahren mehrfach angehoben wurden, zuletzt im September 1997 von \$ 4,75 auf \$ 5,15.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß das generelle Sicherungsniveau bei Arbeitslosigkeit und Armut wesentlich niedriger ist – und damit der Zwang zur Aufnahme von schlecht bezahlten Jobs höher – als in Kontinentaleuropa. Nachdem die im ersten Wahlkampf von Clinton versprochenen Sozialreformen am Widerstand der Republikaner scheiterten, sind 1996 extrem tiefe Einschnitte in das ohnehin löchrige soziale Sicherungsnetz vollzogen worden, so z.B. die Abschaffung des Rechtsanspruchs zur Bundesfinanzierung der Sozialhilfe (Aid to Families with Dependent Children), ihre Kann-Einführung sowie die Bezugsbegrenzung auf maximal fünf Jahre der gesamten Lebenszeit.

Wachstum allein ist demnach keine Garantie für steigenden gesellschaftlichen Reichtum, hierfür bedarf es zugleich einer gleichmäßigeren Beteiligung der gesamten Bevölkerung. Kann man von den USA lernen, daß makroökonomische Politik möglich ist, so ist von Europa vielleicht zu lernen, daß gesellschaftlicher Zusammenhalt ohne einen entwickelten Sozialstaat nicht zu haben ist. Dies ist freilich eine Lektion, die auch innerhalb Europas erst wieder begriffen werden muß, weil dessen sozialstaatliche Institutionen fast zwei Jahrzehnte lang zurückgestutzt wurden, – anstatt sie weiterzuentwickeln.

8.5 Europa und Amerika zwischen Konkurrenz und Kooperation

Weiter oben wurde die Frage gestellt, ob nach den Wahlsiegen der Linken in Italien, Frankreich und Großbritannien ein Come-Back sozialdemokratischer oder sozialistischer Wirtschaftspolitik kommen werde. Diskutiert wurde diese Frage vor dem Hintergrund eines noch weitgehend intakten Antikeynesianismus, der linke Regierungen vor das wohl unlösbare Problem stellt, einerseits ein höheres Beschäftigungsniveau und eine gleichmäßigere Einkommensverteilung zu schaffen, andererseits aber den angebotspolitischen Umbau vom Wohlfahrts- zum Wettbewerbsstaat weiterzutreiben. Dieser Umbau hat über die EU hinaus politische und ökonomische Bedeutung. Genauer: Die Gestaltung der internationalen Beziehungen der EU hängt auch davon ab, ob die Schaffung eines sozialstaatlich integrierten Europas gelingt oder ob mit der Währungsunion ein weiterer Schritt zur Herausbildung eines europäischen Machtblockes vollzogen wird. Im ersten Fall wären die internationalen Beziehungen der EU durch Kooperation, im zweiten Fall durch Konkurrenz geprägt.

Um die Aussichten für eine kooperative Gestaltung internationaler Beziehungen im Unterschied zur imperialistischen Konkurrenz abschätzen zu können, ist neben der wirtschaftspolitischen Ausrichtung im Inneren ökonomischer Integrationsräume auch nach deren gegenseitigen wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen zu fragen. Dem internationalen Währungsregime kommt dabei eine herausragende Stellung zu. Tatsächlich würde mit dem Euro erstmals seit dem Aufstieg der USA zur kapitalistischen Hegemonialmacht eine ernstzunehmende Alternative zum Dollar als internationaler Leitwährung bestehen, die mehr als nur regionale Bedeutung erlangen könnte. Die damit verbundene Gefahr einer verschärften Währungskonkurrenz, mit deren Hilfe um Exportmärkte und internationale Kapitalanlagen gerungen werden könnte, ist auch mit Blick auf Handels- und Investitionsströme von Interesse. Hier lassen sich mit Nordamerika, Westeuropa und Ostasien drei Wirtschaftsgroßräume ausmachen, die durch einen überdurchschnittlichen Anteil

innerregionaler Handels- und Investitionsströme gekennzeichnet sind. Inwiefern diese Triade in Konkurrenzbeziehungen zueinander steht, läßt sich nun nicht an Wirtschaftsaktivitäten innerhalb einer Region, sondern nur an intraregionalen Aktivitäten abschätzen. Dabei wird schnell ersichtlich, daß die verschiedenen Pole der Triade über den hohen Anteil innerregionaler Verflechtungen hinaus wenig miteinander gemeinsam haben.

Nordamerika wird vollständig durch die USA dominiert, die Wirtschaftsbeziehungen der beiden anderen NAFTA-Staaten Kanada und Mexiko sind fast vollkommen auf die USA ausgerichtet. Letztere wiederum weisen seit Jahren Leistungs- und Kapitalbilanzdefizite auf. Die Fähigkeit, Defizite in der Leistungsbilanz dauerhaft über den Zufluß ausländischen Kapitals finanzieren zu können, spricht für die Vormachtstellung der USA auf dem Weltmarkt. Trotz der Schuldenakkumulation, die mit dem anhaltenden Kapitalzustrom verbunden ist, gelten Anlagen in US-Dollar offenbar als sicher und rentabel. Ganz anders stellt sich die Situation in Ostasien dar: Hier weist Japan anhaltende Überschüsse in Leistungs- und Kapitalbilanz auf, während die meisten der südostasiatischen 'Tiger'-Staaten durch komplementäre Defizite gekennzeichnet sind.

Während Nordamerika von den USA mit ihren anhaltenden außenwirtschaftlichen Defiziten und Ostasien von Japan mit seinen dauerhaften Überschüssen dominiert werden, stellt sich die Situation in Westeuropa anders dar. Hier gibt es mit Frankreich, Italien, Großbritannien und Deutschland eine ökonomische Führungsgruppe, die aber weder durch eine anhaltende Defizit- noch Überschuldsituation in ihren Außenbeziehungen geprägt ist. Selbst Deutschland, das lange Zeit eine ähnliche merkantilistische Strategie wie Japan verfolgte, wies als Folge des Importbooms, den die deutsche Einheit ausgelöst hat, Leistungsbilanzdefizite auf. Erst im vergangenen Jahr näherte sich die Leistungsbilanz einem Ausgleich.

Entscheidend ist an dieser Stelle, daß die EU als ein Wirtschaftsraum ohne eindeutige Hegemonialmacht gegenüber dem Rest der Welt nahezu ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht aufweist.

Wie labil das Verhältnis zwischen diesen unterschiedlich charakterisierten Triadeblöcken ist, kann an der aktuellen Finanzkrise Ost-

asiens gezeigt werden. Die schuldenfinanzierte Industrialisierung der südostasiatischen 'Tiger'-Staaten gefährdet zunächst die Stellung Japans am Weltmarkt. Schuldenkrise und Währungsabwertungen in Südostasien bedrohen einerseits Japans Exporte in diese Region und können andererseits eine Entwertung der Auslandskredite, die Japan dorthin in besonders hohem Maße vergeben hatte, bewirken. Mit dem Merkantilismus Japans gerät auch dessen Stellung in der Triadenkonkurrenz unter Druck. Während die südostasiatische Krise auf Japan übergreift und dessen Stellung in der Region schwächt, steigt der Einfluß internationalen Kapitals durch die auflagengebundene Kreditvergabe des Internationalen Währungsfonds.

Mit dieser Kräfteverschiebung wird deutlich, daß die ökonomische Integration des ostasiatischen Triadepols äußerst fragil war: Anders als Mexiko und Kanada bzw. die südeuropäische Peripherie, die ökonomisch wie politisch eindeutig unter der Vorherrschaft Nordamerikas bzw. der europäischen Kernstaaten stehen, war Südostasien zu keiner Zeit fester Bestandteil des japanischen Machtbereiches. Treffender kann es als ein umkämpftes Anlagefeld internationalen Kapitals verstanden werden. Verliert Japan in diesem Kampf nun an Bedeutung, weil es stärker als die USA und die EU von Währungs- und Schuldenkrise betroffen ist, gewinnt gleichzeitig die Konkurrenz zwischen den beiden letztgenannten an Bedeutung.

Die unzureichende Integration Ostasiens läßt also Zweifel an der gängigen Rede von der Triadenkonkurrenz aufkommen. Dies gilt nicht nur aufgrund des Bedeutungsverlustes, den Japan in der Region als Folge der gegenwärtigen Krisenprozesse hinzunehmen hat. Es gilt auch mit Blick auf Währungskonkurrenz und politische Integration. Erscheint eine 'Asiatische Währungsunion' auf absehbare Zeit völlig undenkbar, so kann doch andererseits die Rolle des Dollar als wichtigster internationaler Anlage- und Reservewährung von keiner anderen nationalen Währung der Welt herausgefordert werden. Kommt es nun aber nach der Euro-Einführung zu einer Diversifizierung der Weltwährungsreserven in Richtung Euro, könnte es für die USA schwierig werden, ihr Leistungsbilanzdefizit weiterhin zu finanzieren. Gerät dessen laufende Finanzierung jedoch ins Stokken, steht die gesamte Auslandsverschuldung der USA zur Disposi-

tion. Soll sie bedient werden, müßte die Inlandsnachfrage der USA drastisch gesenkt werden, um ausreichende Mittel zur Schuldentilgung mobilisieren zu können. Wenn dies nicht geschieht, kommt es in allen Teilen der Welt zu Vermögensverlusten, weil Forderungen gegenüber den USA abgeschrieben werden müßten. In beiden Fällen wäre Japan besonders betroffen, weil es in viel höherem Maße als die EU als Waren- und Kapitalexporteur in den USA engagiert ist.

Insgesamt scheint sich die internationale Konkurrenz also immer mehr auf die transatlantische Achse Europa – Nordamerika zuzuspitzen. Ob sich dieser ökonomische Wettbewerb zur imperialistischen Konkurrenz zweier Machtblöcke ausweitet, hängt unter anderem davon ab, mit welcher binnen- und außenwirtschaftlichen Orientierung die Europäische Währungsunion verbunden wird. Dient sie im wesentlichen dazu, die regionale Wirtschaftsentwicklung gegenüber internationalen Währungskrisen abzusichern, so ist dagegen nichts einzuwenden. Wird sie aber als Instrument im Kampf um Anlagesphären und Absatzmärkte genutzt, sind über internationale Ungleichgewichte in der Ökonomie auch verschärfte politische Spannungen zu erwarten.

Literaturangaben

- Becker, I., Hauser, R. (Hrsg.) (1997): Einkommensverteilung und Armut, Frankfurt/New York
- Bedau, K.-D. (1995): Relative Einkommenspositionen der westdeutschen Haushaltsgruppen in den achtziger und neunziger Jahren, in: DIW-Wochenbericht Nr. 18
- Bedau, K.-D. (1996): Zuwanderung vergrößert Einkommensungleichheit und Einkommensarmut in Deutschland geringfügig. Neue Ergebnisse des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), in: DIW-Wochenbericht Nr. 10
- Bedau, Klaus-Dietrich (1996): Mehrwertsteuererhöhung trifft die Haushalte unterschiedlicher Einkommenshöhe annähernd gleich, in: DIW-Wochenbericht Nr. 38-39
- Dietrich, Hans (1996): Empirische Befunde zur 'Scheinselbständigkeit', IAB-Werkstattbericht Nr. 7
- Duncan, Greg J./Voges, Wolfgang/Hauser, Richard, u.a. (1994): Armuts- und Sozialhilfedynamiken in Europa und Nordamerika, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 5
- Faik, J. (1997): Institutionelle Äquivalenzskalen als Basis von Verteilungsanalysen – Eine Modifizierung der Sozialhilfe-Skala, in: Becker, I., Hauser, R., (Hrsg.), a.a.o.
- Forrester, Viviane (1997): Der Terror der Ökonomie, Wien
- Geißler, Heiner (1976): Die neue soziale Frage. Analysen und Dokumente, Freiburg
- Hatzold, Otfried (1987): Bevölkerungsrückgang und Sättigungstendenzen auf den Konsumgütermärkten, in: Marketing, Heft 1
- Heise, Arne (1996): Arbeit für Alle – Vision oder Illusion?, Marburg
- IWH (1997a): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland; Sechzehnter Bericht in Institut für Wirtschaftsforschung Forschungsreihe, Heft 6
- IWH (1997b): Wirtschaft im Wandel, Heft 15
- IWH (1998): Wirtschaft im Wandel, Heft 1
- Jacobs, Otto H./Spengel, Christoph: Entwicklung der Steuerbelastung der DAX-Unternehmen von 1989 bis 1994, Universität Mannheim (Manuskript)
- Keynes, John Maynard (1983): Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes (1936), 6. Aufl., Berlin
- Köddermann, Ralf/Wilhelm, Markus (1996): Umfang und Bestimmungsgründe einfließender und ausfließender Direktinvestitionen ausgewählter Industrieländer – Entwicklung und Perspektiven; in: IFO-Studien zur Strukturforchung Nr. 24
- Müller-Armack, A. (1946): Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg
- Notz, Gisela (1997): Wi(e)der die Rückkehr der Dienstbotinnengesellschaft, in: SPW, Heft 5
- Ochs, Christiane (1996): Nur ein kleiner Zuverdienst? Geringfügige Arbeitsverhältnisse, in: Pohl, G./Schäfer, C., (Hrsg.): Niedriglöhne. Hamburg
- Reuter, Norbert (1998): Zwischen Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität. Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen, Marburg
- Roth, Rainer (1997): Über den Lohn am Ende des Monats. Armut trotz Arbeit, Frankfurt/M. Eigenverlag der AG TuWas
- Sachverständigenrat (1997): Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft. Jahresgutachten 1997/98 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Deutscher Bundestag. 13. Wahlperiode, Drucksache 13/9090
- Schäfer, Claus (1996): Mit falschen Verteilungs-“Götzen“ zu echten Standortproblemen. Zur Entwicklung der Verteilung in 1995 und den Vorjahren, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10
- Schäfer, Claus (1997): Verteilungspolitik: Chronik eines angekündigten politischen Selbstmords. Zur Verteilungsentwicklung in 1996/97 und den Vorjahren, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10
- Schlecker, Thomas (1989): Die Entwicklung der Nachfrage nach langlebigen, hochwertigen Gebrauchsgütern und nach Dienstleistungen. Eine Überprüfung der Sättigungshypothese, Rheinfelden/Freiburg/Berlin
- Sesselmeier, Werner (1997): Negative Einkommensteuer und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung, in: Sozialer Fortschritt, Heft 3
- Sitte, Ralf (1997): Rückkehr der Dienstboten? Der begrenzte Nutzen von Lohnsubventionen bei einfachen Dienstleistungen, in: Sozialer Fortschritt, Heft 8
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1994): Verfügbare Einkommen, Zahl der Haushalte und Haushaltsmitglieder nach Haushaltsgruppen, Wiesbaden
- Teichmann, Dieter/Zwiener, Rudolf (1997): Steuerreform 1998/99: Kein

Durchbruch bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit; in: DIW-Wochenbericht Nr. 15

UN, World Investment Report, 1997

Weinkopf, Claudia (1997): Stellungnahme zur Anhörung 'Förderung der Beschäftigung in privaten Haushalten durch Dienstleistungsgutscheine und Dienstleistungsagenturen' am 16. April 1997 im Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages, Ausschußdrucksache 13/1013

Zimmer, Annette (1996): Dem Boom eine Chance, in: Mitbestimmung, Heft 7/8

Zinn, Karl Georg (1984): „Sättigung“ im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 35, Heft 1

Zukunftskommission (1996): Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen. Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Teil 1: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, Bonn

Tabellenanhang

Tabelle Nr. 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit

Jahr	Einwohner	Erwerbs- personen	Erwerbstätige		Arbeitsvolu- men aller Erwerbstätigen
			insgesamt	abhängig Beschäftigte	
			1.000 Personen		Mio. Stunden
Früheres Bundesgebiet					
1980	61.566	27.948	27.059	23.897	47.213
1985	61.024	28.897	26.593	23.559	44.899
1989	62.679	29.799	27.658	24.647	45.591
1990	63.726	30.369	28.479	25.453	45.872
1991	64.485	30.662	29.189	26.136	46.450
1992	65.289	30.943	29.457	26.390	47.196
1993	65.740	30.947	29.002	25.931	45.892
1994	66.007	30.872	28.656	25.570	45.290
1995	66.342	30.648	28.466	25.367	44.420
1996	66.583	30.578	28.166	25.055	43.860
1997	66.653	30.912	27.891	24.713	43.420
Neue Bundesländer					
1989	16.434		9.747	9.560	
1990	16.028		8.820	8.568	
1991	15.790	8.503	7.321	6.950	11.091
1992	15.685	7.895	6.387	5.969	10.948
1993	15.598	7.693	6.219	5.757	10.826
1994	15.531	7.798	6.330	5.829	10.807
1995	15.476	7.792	6.405	5.881	10.700
1996	15.429	7.795	6.294	5.749	10.410
1997	15.409	7.470	6.106	5.543	9.980
Deutschland					
1991	80.275	39.165	36.510	33.086	57.541
1992	80.975	38.838	35.844	32.359	58.144
1993	81.338	38.640	35.221	31.688	56.718
1994	81.539	38.670	34.986	31.399	56.097
1995	81.818	38.440	34.871	31.248	55.120
1996	82.012	38.373	34.460	30.804	54.260
1997	82.061	38.381	33.997	30.256	53.400

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle Nr. 2: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen

Jahr	Insgesamt	Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	Energie, Bergbau	Verarbeitendes Gewerbe	Baugewerbe	Handel, Verkehr, Nachrichtenübermittlung	Dienstleistungsunternehmen	Staat, priv. Haush., Organ. ohne Erwerbszweck
1.000 Personen								
Früheres Bundesgebiet								
1989	27.658	1.028	472	8.692	1.833	5.158	4.992	5.483
1991	29.189	970	460	9.060	1.930	5.547	5.592	5.630
1995	28.466	801	404	7.767	1.966	5.447	6.357	5.716
1996	28.166	755	403	7.532	1.850	5.370	6.538	5.718
1997	27.891	722		9.488		5.307	6.683	5.691
Neue Bundesländer								
1989	9.747	976	350	3.408	628	1.513	619	2.255
1991	7.321	454	233	2.049	705	1.241	932	1.707
1995	6.405	225	110	1.035	1.092	1.124	1.309	1.510
1996	6.294	215	94	1.003	1.052	1.101	1.358	1.471
1997	6.106	211		2.049		1.065	1.381	1.400
Deutschland								
1991	36.510	1.424	693	11.109	2.635	6.788	6.524	7.736
1995	34.871	1.026	514	8.802	3.058	6.571	7.666	7.226
1996	34.460	970	497	8.535	2.902	6.471	7.896	7.189
1997	33.997	933		11.537		6.372	8.064	7.091

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle Nr. 3: Arbeitslose und Stille Reserve

Jahr	Registrierte Arbeitslose		Arbeitslosenquote*		Stille Reserve**	Beschäftigungslücke
	Insgesamt	dar. Frauen	Insgesamt	dar. Frauen		
	1.000 Personen		in vH		1.000 Personen	
Früheres Bundesgebiet						
1980	889	462	3,8	5,2	453	1.342
1985	2.304	1.015	9,3	10,4	1.189	3.493
1989	2.038	968	7,9	9,4	1.239	3.277
1990	1.883	915	7,2	8,4	1.164	3.047
1991	1.689	792	6,3	7,0	1.332	3.021
1992	1.808	826	6,6	7,2	1.520	3.328
1993	2.270	993	8,2	8,4	1.806	4.076
1994	2.556	1.094	9,2	9,2	1.981	4.537
1995	2.565	1.101	9,3	9,2	2.278	4.843
1996	2.796	1.180	10,1	9,9	2.435	5.231
1997	3.021	1.280	11,0	10,7	2.500	5.521
Neue Bundesländer						
1990	241	127			197	438
1991	913	530	10,3	12,3	730	1.643
1992	1.170	741	14,8	21,2	1.283	2.453
1993	1.149	734	15,8	21,0	1.377	2.526
1994	1.142	741	16,0	21,5	1.158	2.300
1995	1.047	660	14,9	19,3	1.029	2.076
1996	1.169	674	16,7	19,9	872	2.041
1997	1.364	762	19,5	22,5	810	2.174
Deutschland						
1991	2.602	1.322	7,3	8,5	2.062	4.664
1992	2.978	1.567	8,5	10,2	2.803	5.781
1993	3.419	1.727	9,8	11,3	3.183	6.602
1994	3.698	1.835	10,6	12,0	3.139	6.837
1995	3.612	1.761	10,4	11,4	3.307	6.919
1996	3.965	1.854	11,5	12,1	3.307	7.272
1997	4.384	2.042	11,4	13,3	3.310	7.694

* Arbeitslose in vH der abhängigen zivilen Erwerbspersonen

** Zur Stillen Reserve gehören die Arbeitskräfte, die nicht beschäftigt, aber auch nicht arbeitslos gemeldet sind. Dazu gehören auch diejenigen Personen, die gegenwärtig an Fortbildungsmaßnahmen u.ä. teilnehmen. Nicht in der Stillen Reserve sind Beschäftigte in AB-Maßnahmen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle Nr. 4: Bruttoinlandsprodukt, Verteilung des Volkseinkommens

Jahr	Bruttoinlandsprodukt	Volkseinkommen	Einkommen aus unselbständiger Arbeit		Einkommen aus Unternehmertätigkeit u. Vermögen		Lohnquote	
			brutto	netto	brutto	netto	unbereinigt	bereinigt*
Mrd. DM in jeweiligen Preisen							vH	
Früheres Bundesgebiet								
1980	1.472	1.140	864	506	276	215	75,8	66,2
1985	1.823	1.407	1.026	571	380	309	73,0	63,6
1989	2.224	1.738	1.222	672	516	426	70,3	60,9
1990	2.426	1.892	1.317	744	575	494	69,6	60,1
1991	2.648	2.042	1.422	779	620	529	69,6	60,1
1992	2.813	2.140	1.516	819	624	534	70,8	61,1
1993	2.841	2.122	1.530	829	592	496	72,1	62,2
1994	2.962	2.200	1.555	816	645	567	70,7	61,0
Deutschland								
1991	2.854	2.227	1.612	900	616	521	72,4	72,4
1992	3.079	2.374	1.741	954	633	533	73,4	73,1
1993	3.164	2.401	1.778	978	623	519	74,1	73,5
1994	3.328	2.510	1.824	973	686	598	72,7	71,9
1995	3.460	2.615	1.883	976	732	655	72,0	71,2
1996	3.542	2.674	1.903	1.000	772	692	71,2	70,2
1997	3.642	2.747	1.907	981	840	777	69,4	68,1

* bereinigte Lohnquote: - Früheres Bundesgebiet: konstant gehaltener Anteil der abhängig Beschäftigten des Jahres 1960
 - Deutschland: konstant gehaltener Anteil der abhängig Beschäftigten des Jahres 1991

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Tabelle Nr. 5: Konjunkturdaten der Bundesrepublik

Jahr	Bruttoinlandsprodukt	Privater Verbrauch	Staatsverbrauch	Investitionen		Außenhandel		Kapazitätsauslastung*	
				Ausrüstungen	Bau	Exporte	Importe	Verarbeitendes Gewerbe	
Veränderung in vH gegenüber dem Vorjahr (in Preisen von 1991)								vH	
Früheres Bundesgebiet									
1984	2,8	1,5	2,4	- 0,5	1,6	9,0	5,3	80,3	
1985	2,0	1,4	2,1	9,4	-5,6	6,8	3,7	83,7	
1986	2,3	3,4	2,6	4,1	2,7	0,0	3,5	84,1	
1987	1,5	3,4	1,5	4,5	0,0	0,4	4,2	83,8	
1988	3,7	2,7	2,1	6,3	3,1	5,5	5,1	86,1	
1989	3,6	2,8	- 1,6	8,8	4,4	10,2	8,3	88,3	
1990	5,7	5,4	2,2	13,2	4,9	11,0	10,3	89,4	
1991	5,0	5,6	0,4	10,0	2,7	12,6	13,1	87,3	
1992	2,2	2,1	4,2	- 5,4	3,8	4,2	3,0	83,4	
1993	-2,0	-0,1	- 0,3	-18,2	-3,6	- 2,4	- 4,9	78,8	
1994	2,1	0,9	1,4	- 3,0	1,3	7,9	8,5	82,7	
1995	1,5	-1,3						84,8	
1996	1,3	-3,7						82,5	
1997	2,2	-1,9							
Deutschland									
1992	2,2	2,8	4,3	- 3,5	9,7	- 0,3	2,0	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer
1993	-1,2	0,1	- 0,5	-14,4	1,3	- 5,0	- 5,9	82,7	72,6
1994	2,7	1,2	2,1	- 1,0	6,5	7,9	7,7	84,8	76,6
1995	1,8	1,8	2,0	1,6	0,3	6,6	7,3	82,5	78,7
1996	1,4	1,4	2,6	1,9	-3,1	5,1	2,8	86,1	80,0
1997	2,2	0,2	- 0,4	3,9	-2,2	10,7	7,0		

* Betriebliche Vollauslastung = 100 vH

Quellen: Statistisches Bundesamt, IFO-Institut für Wirtschaftsforschung

Tabelle Nr.6: Arbeitszeiten und Bruttoverdienste der ArbeiterInnen in der Industrie

Jahr	Bezahlte Wochenstunden			Bruttostundenverdienste			Bruttomonatsverdienste		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Stunden				DM					
Früheres Bundesgebiet									
1990	39,7	39,9	38,4	20,21	21,17	15,49			
1992	39,0	39,3	37,7	22,68	23,7	17,51	3.848	4.054	2.861
1993	38,0	38,2	36,7	23,93	24,91	18,48	3.952	4.140	2.947
1994	38,3	38,6	37,1	24,66	25,65	19,03	4.125	4.318	3.072
1995	38,5	38,8	37,2	25,57	26,59	19,73	4.284	4.484	3.188
1996	37,7	37,9	36,7	26,39	27,40	20,46	4.330	4.519	3.257
Neue Bundesländer									
1992	40,9	41,1	40,0	13,41	13,82	10,74	2.397	2.478	1.869
1993	41,2	41,4	40,1	15,57	16,02	12,16	2.798	2.890	2.122
1994	40,1	40,3	38,8	16,95	17,45	13,42	2.969	3.071	2.270
1995	39,6	39,7	39,0	18,23	18,75	14,51	3.155	3.256	2.461
1996	39,5	39,6	39,1	18,92	19,45	15,27	3.265	3.364	2.594
Neue Bundesländer (Früheres Bundesgebiet = 100)									
1992	104,9	104,6	106,1	59,1	58,3	61,3	62,3	61,1	65,3
1996	104,8	104,5	106,5	71,7	71,0	74,6	75,4	74,4	79,6

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Tabelle Nr.7: Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste von ArbeiterInnen und Angestellten

Jahr Monat	Verarbeitendes Gewerbe		Baugewerbe		Großhandel		Einzelhandel		Kredit- und Versicherungsgewerbe	
	West- deutschland	Ost- deutschland	West- deutschland	Ost- deutschland	West- deutschland	Ost- deutschland	West- deutschland	Ost- deutschland	West- deutschland	Ost- deutschland
DM										
1995	4.915	3.341	4.720	3.552	4.629	3.266	3.702	2.811	5.161	3.734
1996	5.049	3.540	4.764	3.620	4.773	3.403	3.805	2.985	5.333	4.018
Juli 1997	5.127	3.657	4.907	3.711	4.859	3.515	3.892	3.100	5.442	4.215
Ostdeutschland (Westdeutschland = 100)										
1995	100	68,0	100	75,3	100	70,6	100	75,9	100	72,4
1996	100	70,1	100	76,0	100	71,3	100	78,4	100	75,3
Juli 1997	100	71,3	100	75,6	100	72,3	100	79,7	100	77,5

Der Bruttoverdienst umfaßt alle Beträge, die die Beschäftigten in der Abrechnungsperiode erhalten haben, das ist der tarifliche oder frei vereinbarte Verdienst einschließlich tariflicher und außertariflicher Leistungs-, Sozial- und sonstiger Zulagen und Zuschläge.

Nicht zum Bruttoverdienst rechnen alle Beträge, die nicht oder nicht ausschließlich der Arbeitstätigkeit im Berichtszeitraum zuzurechnen sind: Nachzahlungen, einmalige Zahlungen, Gratifikationen, Jahresabschlußprämien, Gewinnanteile.

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Tabelle Nr. 8: Reallöhne und Arbeitsproduktivität

Jahr	Brutto- lohn je abhängig Beschäftigten	Netto- lohn	Preisindex für die Le- benshaltung	Reallohn	Bruttoinlands- produkt je Erwerbstätigen	Geleistete Arbeitsstunden je Erwerbstätigen
	DM			1991 = 100		Std.
Früheres Bundesgebiet						
1980	2.474	1.765	74,6	94,5	82,5	1.689
1985	2.949	2.020	90,2	89,4	88,9	1.554
1990	3.501	2.434	96,5	100,7	97,6	1.530
1991	3.712	2.504	100	100	100	1.510
1992	3.929	2.618	104,0	100,5	100,9	1.515
1993	4.030	2.690	107,7	99,7	100,3	1.525
1994	4.110	2.690	110,6	97,1	103,6	1.483
1995	4.240	2.690	112,5	95,5	105,8	1.467
1996	4.320	2.790	114,1	97,6	108,4	1.449
1997	4.360	2.780	116,1	95,6	112,0	1.434
Neue Bundesländer						
1991	1.790	1.370	100	100	100	1.515
1992	2.450	1.760	113,5	113,2	123,8	1.714
1993	2.840	2.030	125,4	118,2	138,8	1.741
1994	3.010	2.110	130,0	118,5	149,8	1.707
1995	3.210	2.220	132,7	122,1	155,9	1.671
1996	3.310	2.350	135,6	126,5	162,3	1.654
1997	3.370	2.360	138,4	124,4	170,5	1.634

Bei den ausgewiesenen Daten für 1996 ist zu beachten, daß durch eine geänderte Verbuchungs- und Auszahlungspraxis der Kindergeldzahlungen ein einmaliger Steigerungseffekt in der Nettolohnentwicklung ausgewiesen wird.

(Gutachten des SVR 1997/98 Ziffer 116). Ausgewiesen wird für 1997 gegenüber 1991 eine Steigerung der gesamten Nettolohnsumme von 9,1 vH, ohne diese Veränderung der Verrechnung ist sie nur um 6,75 vH gestiegen. Diese Differenz entspricht für das frühere Bundesgebiet einem Nettolohnbetrag von monatlich 60 DM, für die neuen Bundesländer von etwa 42 DM.

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Tabelle Nr. 9: Außenhandel nach Hauptpartnerländern

Jahr	Einfuhr	Ausfuhr	Ausfuhr- überschuß	Außen- beitrag	Saldo der Leistungs- bilanz	Außenwert der DM real*	Anteil der Länder 1996 in vH				
						1972 = 100	an der Ausfuhr	an der Einfuhr			
Früheres Bundesgebiet											
1980	341,4	350,3	8,9	- 6,9	-24,3	100,4	Frankreich	10,9	Frankreich	10,6	
1985	463,8	537,2	73,4	63,9	51,6	85,6		Vereinigtes Königreich	8,0	Niederlande	8,6
1990	550,6	642,8	92,2	142,0	78,6	91,9		USA	7,8	Italien	8,2
1991	633,1	648,4	15,3	152,2	X	X		Niederlande	7,4	USA	7,3
Deutschland								Italien	7,4	Vereinigtes Königreich	6,8
1991	643,9	665,8	21,9	- 2,3	-30,0	89,9		Belgien-Luxemburg	6,2	Belgien-Luxemburg	6,3
1992	637,5	671,2	33,7	- 0,9	-30,2	93,2		Österreich	5,6	Japan	5,1
1993	566,5	628,4	61,9	17,8	-23,6	96,2		Schweiz	4,9	Schweiz	4,1
1994	617,0	690,6	73,6	21,0	-33,4	96,4		Spanien	3,6	Österreich	3,8
1995	664,2	749,5	85,3	26,6	-33,8	101,0		Japan	2,7	Spanien	3,3
1996	690,4	788,9	98,5	43,1	-19,7	98,0		Schweden	2,4	China	2,7
1997	765,5	887,3	121,7	61,2	.	93,0		Polen	2,1	Rußland	2,3

* Außenwert gegenüber den 18 Industrieländern, bereinigt um das Verhältnis der Preisentwicklung der Verbraucherpreise

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen

Tabelle Nr. 10: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten in der Bundesrepublik 1991 - 1997

Jahr	Insgesamt	darunter:							Steuer- quote bezogen auf das BIP	Verschuldung der öffent- lichen Haushalte**
		Lohnsteuer	veranlagte Einkommen- steuer*	Zins- abschlag	Körperschaft- steuer	Solidaritäts- zuschlag	Gewerbe- steuer	Umsatz- steuer		
Mrd. DM									vH	Mrd. DM
1991	661,9	214,2	41,5	-	31,7	10,5	41,3	179,7	23,2	1.173,9
1992	731,7	247,3	41,5	-	31,7	13,0	44,8	197,7	23,8	1.345,2
1993	749,1	258,0	33,2	10,8	27,8	0,1	42,3	216,3	23,7	1.509,2
1994	786,2	266,5	25,5	13,7	19,6	1,6	44,1	235,7	23,6	1.662,2
1995	814,3	282,7	14,0	12,8	18,1	26,3	42,2	234,6	23,5	1.996,0
1996	800,0	251,3	11,6	12,1	29,5	26,1	45,9	237,2	22,6	2.129,3
1997	794,5	250,5	4,5	11,5	31,5	25,5	47,5	241,5	21,8	
Anteile der Steuerarten am Gesamtaufkommen in vH									1991 = 100	
1991	100,0	32,4	6,3	-	4,8	1,6	6,2	27,1	X	100
1992	100,0	33,8	5,7	-	4,3	1,8	6,1	27,0	X	114,6
1993	100,0	34,4	4,4	1,4	3,7	0,0	5,6	28,9	X	128,6
1994	100,0	33,9	3,2	1,7	2,5	0,2	5,6	30,0	X	141,6
1995	100,0	34,7	1,7	1,6	2,2	3,2	5,2	28,8	X	170,0
1996	100,0	31,4	1,5	1,5	3,7	3,3	5,7	29,7	X	181,4
1997	100,0	31,5	0,6	1,4	4,0	3,2	6,0	30,4	X	
Entwicklung 1997 zu 1991, 1991 = 100										
	120,0	116,9	10,8	106,5***	99,4	242,9	115,0	134,4		

*verrechnet mit Lohnsteuerentlastung ** Bund, Länder, Gemeinden *** 1993 = 100

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Tabelle Nr. 11: Rentabilitätskennziffern der Produktionsunternehmen in Westdeutschland (ohne Wohnungsvermietung)

Jahr	Sach- vermögen	Eigen- mittel	Unternehmens- einkommen gewinne		Rendite auf Eigenkapital* Sachkapital**		Rate der Belastung Erträge durch Zinsen***	
			Mrd. DM		vH			
1980	1.246	719	209	146	20,3	16,7	8,3	5,0
1985	1.506	855	255	175	20,5	16,9	7,8	4,5
1989	1.759	1.034	343	254	24,6	19,5	7,4	4,3
1990	1.863	1.122	398	290	25,9	21,4	8,7	5,4
1991	1.992	1.178	432	311	26,4	21,7	9,0	5,7
1992	2.069	1.158	426	288	24,8	20,6	9,4	6,0
1993	2.069	1.149	395	255	22,1	19,1	8,9	5,5
1994	2.083	1.137	432	298	26,2	20,7	8,1	4,9
1995	2.084	.	451	.	.	21,7	.	.
1996	2.080	.	457	.	.	22,0	.	.

Unternehmensgewinne = Erträge bzw. Belastungen

* Unternehmensgewinne in vH der Eigenmittel

** Unternehmenseinkommen in vH des Sachvermögens

*** Zinserträge bzw. -aufwendungen zuzüglich Ausschüttungen in vH des Forderungsvermögen bzw. der Verbindlichkeiten

Quelle: DIW

Tabelle Nr. 12: Einkommen aus entnommenen Gewinnen und Vermögen sowie Investitionen der Unternehmen

Jahr	Einkommen insgesamt	davon aus		Bruttoinvestitionen der Unternehmen			
		entnommenen Gewinnen	Vermögen	Insgesamt	Aus- rüstungen	Bau	dar. Wohn- bauten
Mrd. DM in jeweiligen Preisen							
Früheres Bundesgebiet							
1980	251	178	73	279	121	158	100
1985	339	230	109	313	147	166	101
1989	462	329	134	396	195	201	118
1990	521	369	152	452	226	226	136
1991	557	381	176	504	255	249	151
1992	567	375	192	519	245	274	170
1993	543	349	195	478	202	276	178
1994	486	196	289	193			
Deutschland							
1991	632	451	181	581	293	288	168
1992	681	476	205	622	287	335	195
1993	696	484	212	604	248	356	213
1994	754	534	220	640	247	393	244
1995	794	579	215	659	251	408	257
1996	833	620	213	653	257	396	257
Entwicklung 1991 = 100							
1991	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1992	107,8	105,6	113,3	107,1	98,0	116,4	116,2
1993	110,1	107,3	117,4	104,0	84,7	123,7	126,5
1994	119,3	118,5	121,5	110,1	84,2	136,6	144,9
1995	125,6	128,4	118,6	113,4	85,6	141,8	152,7
1996	131,8	137,4	117,6	112,5	87,8	137,6	153,0

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Tabelle Nr. 13: Unternehmenskonzentration im Verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe nach Wirtschaftsgruppen im Jahre 1993

Wirtschaftsgruppen	Umsatz	Anteil der jeweils 6 umsatzstärksten Unternehmen			
		Umsatz	Beschäftigte	Investitionen	Betriebe
	Mrd. DM		vH		
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe	1.922	10,9	7,9	9,1	-
darunter:					
Straßenfahrzeugbau	247	66,1	54,4	65,9	4,0
Elektrotechnik *	231	41,4	35,2	38,4	7,7
Maschinenbau	203	6,5	5,2	12,3	1,5
Chemische Industrie	197	35,3	33,4	33,6	3,0
Mineralölverarbeitung	103	80,1	45,4	51,0	35,6
Eisen-, Blech-, Metallwaren	67	11,2	9,7	12,3	1,7
Herst.v. Kunststoffen	61	8,7	7,2	8,7	1,1
Steine und Erden	50	10,0	7,8	8,8	2,3
Holzverarbeitung	47	6,8	4,5	4,5	0,5
Stahl-, Leichtmetall-, Schienenfahrzeugbau	45	16,5	9,1	9,0	1,0
Hoch- und Tiefbau	169	10,2	5,8	.	-

* 10 größte Unternehmen

Quelle: Elfes Hauptgutachten der Monopolkommission 1994/1995, Bundestagsdrucksache Nr. 13/5309 vom 19.7.1996

Tabelle Nr. 14: Deutsche Direktinvestitionen im Ausland und ausländische Direktinvestitionen in Deutschland nach Ländergruppen und wichtigen Ländern (Bestände am Ende des Jahres)

Ländergruppe Land	Deutsche Direktinvestitionen im Ausland				Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland			
	1991	1993	1995		1991	1993	1995	
	Mrd. DM		vH-Anteil		Mrd. DM		vH-Anteil	
Alle Länder	262,7	321,4	375,8	100	188,0	200,5	232,3	100
EU-Länder*	145,4	169,0	208,0	55,3	82,0	95,8	116,0	49,9
darunter:								
Großbritannien	19,3	21,3	37,2	9,9	13,4	13,0	14,4	6,2
Frankreich	23,8	26,4	30,3	8,1	12,9	15,8	21,8	9,4
Belgien	19,4	27,2	28,1	7,5	2,1	3,6	3,5	1,5
Niederlande	16,5	19,2	25,1	6,7	30,6	40,4	48,0	20,7
Luxemburg	8,8	12,6	15,7	4,2	1,5	2,6	4,1	1,8
Italien	13,9	13,4	15,4	4,1	4,5	3,0	4,0	1,7
Österreich	1,7	12,3	14,2	3,8	9,3	4,9	6,2	2,7
Spanien	15,0	11,4	12,8	3,4	1,1	1,1	1,0	0,4
USA	59,9	77,2	80,8	21,5	54,7	51,7	57,1	24,6
Schweiz	12,3	13,0	15,5	4,1	26,1	24,4	28,2	12,1
Japan	5,3	8,0	7,7	2,0	14,4	15,3	15,5	6,7
Kanada	9,8	7,7	6,1	1,6	3,7	2,8	2,9	1,2
Reformländer	X	6,3	12,5	3,3	X	2,1	2,9	1,2
darunter: China	X	0,7	1,5	0,4	X	0,1	0,1	0,0
Entwicklungsländer	26,0	34,2	38,4	10,2	3,7	6,1	7,7	3,3

* alle Jahre einschließlich Finnland, Österreich und Schweden

Quelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle Nr. 15: Arbeitslosigkeit, Lohnquoten, Arbeitsproduktivität und Lohnstückkosten im internationalen Vergleich

Land	Standardisierte Arbeitslosenquote			Lohnquote**			Produktivitäts- entwicklung 1996 gegenüber 1991	Lohnstückkosten- entwicklung 1979 - 95	
	1985	1990	1996	1985	1990	1996		Währung	US- Dollar
	vH							Veränderung pro Jahr vH	
Deutschland*	7,1	4,8	8,9	73,2	70,4	70,5	13,4	+3,2	+4,9
Dänemark	8,7	7,7	6,9	76,6	78,0	74,9	14,4	+4,2	+3,7
Frankreich	10,2	8,9	12,4	73,6	69,8	70,2	7,5	+3,9	+2,9
Großbritannien	11,2	6,9	8,2	74,0	75,5	70,8	9,1	+4,5	+2,6
Italien	8,4	9,1	12,0	56,7	56,8	53,5	12,5	+6,0	+1,6
Niederlande	8,3	6,2	6,3	65,1	65,5	66,6	4,5	+0,4	+1,8
Österreich	4,8	5,0	4,4	72,1	70,0	69,0	8,2	x	x
EU - Länder	10,5	8,1	10,9	68,7	67,6	66,3	10,8	x	x
USA	7,1	5,6	5,4	71,6	71,7	71,1	5,9	+2,3	+2,3
Japan	2,6	2,1	3,4	67,7	67,9	71,8	5,1	+1,0	+6,5

* Angaben bis 1990 sowie die beiden letzten Spalten früheres Bundesgebiet

** Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit an der Nettowertschöpfung

Quellen: DIW, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 8/97