Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM '89

Gegen Unternehmermacht und Patriarchat: Gleichstellung der Frauen – demokratische Wirtschaftspolitik in der EG

mit den Schwerpunktthemen
- Alternativen zum Patriarchat
- EG-Binnenmarkt '92
- Perspektiven der Automobilindustrie
- Ozonloch, Treibhauseffekt, Ausstieg aus der Atomenergie

Pahl-Rugenstein

© 1989 by Pahl-Rugenstein Verlag GmbH Köln
Alle Rechte vorbehalten
Umschlaggestaltung: Reihenkonzept PRV
Satzarbeiten: Fotosatz Froitzheim, Bonn
Druck: Plambeck & Co Druck und Verlag GmbH, Neuss

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Gegen Unternehmermacht und Patriarchat : Gleichstellung der Frauen – demokratische Wirtschaftspolitik in der EG ; mit den Schwerpunktthemen Alternativen zum Patriarchat, EG-Binnenmarkt '92, Perspektiven der Automobilindustrie, Ozonloch, Treibhauseffekt, Ausstieg aus der Atomenergie / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. – Köln : Pahl-Rugenstein, 1989
(Memorandum / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ; 89)
(Kleine Bibliothek ; 526 : Wirtschaft und Politik)
ISBN 3-7609-1273-7
NE: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum; 2. GT

Inhalt

Vorwort 13

I. Kurzfassung des Memorandum 14
Liste der UnterzeichnerInnen 36

II. Langfassung 46

1. Auch 1988: Mehr Arbeitslosigkeit und Armut 47

1.1 Mehr Beschäftigte – und mehr Arbeitslose 48
1.2 Der Abstand steigt – soziale Lage der Arbeitslosen 51
1.3 Arbeitsmarktpolitik: Politik gegen die Arbeitslosen statt Hilfen für Arbeitslose 54
1.4 Sozialhilfepolitik gegen die Armen 57
1.5 Lohnquote auf historischem Tiefstand 63

2. Deregulierung der Arbeit, Verteuerung der Gesundheit, Risiken der Alterssicherung – sozialpolitische Zwischenbilanz 67

2.1 Arbeitspolitik – gegen die Arbeitenden 67
2.2 Die ›Reform‹ der Krankenversicherung – schlechter, teurer, bürokratischer 73
2.3 Rentenreform – perspektivloser Kompromiß 80

3. Die Konjunktur: Unerwartete Belebung 89

3.1 Rationalisierung und Investitionszyklus 93
3.2 Zunehmende Abschwächung beim privaten Verbrauch 100

3.3 Staatsdefizite und Wachstum im internationalen Vergleich 102
3.4 Der Außenhandelsüberschuß: Lückenbüßer binnenwirtschaftlicher Nachfrageschwäche 104

4. Kritik der Wirtschaftspolitik: Für mehr Beschäftigung und regionalen Ausgleich – gegen Marktmacht und Deregulierung 109

4.1 Bundesfinanzen: Nach Expansions- jetzt wieder auf Restriktionskurs 109
4.1.1 Im Widerspruch zur Angebotsdoktrin: Wachstumsimpulse durch expansive Finanz- und Geldpolitik 109
4.1.2 1989: Zurück zur Angebotsdoktrin – Gefahren restriktiver Finanz- und Geldpolitik 114

4.2 ›Strukturhilfefonds‹ – unzureichender Beitrag zum Abbau regionaler Polarisierung 126
4.2.1 Finanzbeziehungen neugestalten 126
4.2.2 ›Strukturhilfefonds‹ – unzureichender Einstieg 130

4.3 Finanzlage der Kommunen: Die verborgene Krise 136
4.3.1 1988/89: Kommunalfinanzen im Aufwind? 136
4.3.2 Arbeitszeitverkürzung bezahlbar 138
4.3.3 Die 80er Jahre: Die Dekade der Aushöhlung 140
4.3.4 Steuerreformgesetz 1990 und Verbrauchsteuererhöhungen: Kommunen zahlen Wahlgeschenke 148
4.3.5 Alternativen 150

4.4 Staatliche Förderung privater Wirtschaftsmacht 151
4.4.1 Die Übernahme von MBB durch Daimler-Benz 151
4.4.2 Abbau von Schutzrechten: Die ›Deregulierungskommission‹ 161

5. Alternativen zum Patriarchat – gegen Benachteiligung von Frauen im Erwerbsleben und in der Sozialpolitik 167

5.1 Veränderte Lebensrealitäten – gewachsene Ansprüche der Frauen – konservative Familienpolitik 167

5.2 Lebensrealität von Frauen 170
5.2.1 Frauen in der Arbeitswelt 170
5.2.1.1 Die Erwerbsbeteiligung der Frauen 170
5.2.1.2 Berufsorientierung und Einkommenssituation von Frauen 174
5.2.1.3 Aspekte der Arbeitslosigkeit von Frauen 179
5.2.2 Familiale Lebenslagen der Frauen und haushaltsstrukturelle Veränderungen 180
5.2.2.1 Privathaushalte 180
5.2.2.2 Frauen in Ehe und Familie 182
5.2.2.3 Frauen und Familienarbeit 184
5.2.3 Diskriminierungsschwellen oder Etappen der Rollenzuweisung von Frauen 186
5.2.4 Typisierung von weiblichen Lebenssituationen 189

5.3 Arbeitsmarktpolitische Alternativen für Frauen 192
5.3.1 Frauen- und familienfreundliche Arbeitszeitmodelle 192
5.3.2 Berufliche Wiedereingliederung von Frauen nach Zeiten der Kindererziehung 203
5.3.3 Frauenförderung durch das Arbeitsförderungsgesetz? 207
5.3.4 Betriebliche Frauenförderung und Frauenförderpläne 211
5.3.4.1 Frauenförderung im öffentlichen Dienst 213
5.3.4.2 Frauenförderung in der Privatwirtschaft 216
5.3.4.3 Perspektiven der Frauenförderung im Betrieb und in der Verwaltung 219
5.3.5 Beschäftigungspolitische Offensive für Frauen 220

5.4 Frauen und soziale Sicherung 226
5.4.1 Arbeitsmarktbedingte Sicherungslücken 227
5.4.1.1 Anhaltende Entgeltdiskriminierung 227
5.4.1.2 Überproportionale Zunahme von Teilzeitarbeit und ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen 228

5.4.1.3 Besondere Betroffenheit von Arbeitslosigkeit 229
5.4.1.4 Starker Anstieg sozialhilfebedürftiger Frauen 230

5.4.2 Geschlechtsspezifische Benachteiligungen aufgrund unentgeltlicher Familienarbeit 231
5.4.2.1 Das geltende System des Familienlastenausgleichs – ›Unsystematik als System‹ 232
5.4.2.2 Diskriminierung der Frau beim Kindergeldbezug? 233
5.4.2.3 Verschärfung von Einkommens- und Chancenungleichheiten durch Kinderfreibeträge 236
5.4.2.4 Ehegattensplitting – Frauenerwerbstätigkeit wird mit Strafsteuer belegt 237
5.4.2.5 Splitting – Steuerbonbon für den mit einer Ehefrau gestraften Mann? 240
5.4.2.6 Erziehungsgeld – und nochmals wird die Frau auf die Mutterrolle verpflichtet 241
5.4.2.7 Kosten des Familienlastenausgleichs 243
5.4.2.8 Kinderlastenausgleich statt Familienlastenausgleich – Sozial- und steuerpolitische Alternativen in der Frauen- und Familienförderung 245
5.4.2.9 Flankierende Maßnahmen der Frauenförderung 246
5.4.2.10 Soziale Risiken der Ehescheidung – ›Unterhaltsknechtschaft‹ oder sozialer Abstieg 247

5.4.3 Benachteiligung von Frauen in den Systemen der Alterssicherung 250
5.4.3.1 Der Anteil der Frauen in der gesetzlichen Rentenversicherung 251
5.4.3.2 Altersarmut trotz jahrzehntelanger Beitragszahlung in die gesetzliche Rentenversicherung 252
5.4.3.3 Begünstigung von Frauen durch das vorgezogene Frauenaltersruhegeld? 254
5.4.3.4 Ausgleich von Lohndiskriminierung durch Rente nach Mindesteinkommen? 256
5.4.3.5 Rentenanwartschaften aus Versorgungsausgleich 257
5.4.3.6 Hinterbliebenenrente – Benachteiligungszirkel für erwerbstätige Frauen 258
5.4.3.7 Kindererziehungszeiten nach dem HEZG – Anwartschaft auf ein Babyjahr »wie ein Gewinn im Glücksspiel« 262
5.4.3.8 ›Mütterfallen‹ im Rentenrecht 264
5.4.3.9 Kindererziehungsleistungen nach dem KLG – zynische Staffelung zu Lasten der Trümmerfrauen 265
5.4.3.10 Betriebliche Altersversorgung – systematische Diskriminierung setzt sich fort 266

5.4.4 Was bringt die Rentenstrukturreform 1992? 269

5.4.5 Sozialpolitische Alternativen in der Alterssicherung der Frau 275
5.4.5.1 Sofortmaßnahmen gegen Altersarmut: Weiterführung der Rente nach Mindesteinkommen und Einführung einer bedarfsorientierten Mindestrente 276
5.4.5.2 Alternativen zur Verbesserung der eigenständigen Rentenanwartschaften von Frauen 278

Literatur 282

6. Binnenmarkt '92: Gegen grenzenlose Liberalisierung – demokratische Wirtschaftspolitik in der EG 286

6.1 Die historische Dimension: Fortschrittliche Perspektiven – aktuelle Gefahren 287
6.2 Der große Plan: Binnenmarkt '92 – Hintergründe und Stoßrichtung 290
6.3 Binnenmarkt-Marketing: Eine Kritik des Cecchini-Berichtes 298
6.4 Gegenläufige Tendenzen: Verflechtung und Polarisierung – Europa-Daten 309
6.5 Trotz der konservativen Offensive – Spielräume alternativer Politik in Europa 322
6.5.1 Vollbeschäftigung für Europa 322
6.5.2 Für den Ausgleich der Lebensverhältnisse – Regionalpolitik in der EG 337
6.5.3 Gegen die Vormacht der Deutschen Bundesbank – Koordinierung der Geld- und Währungspolitik 342
6.5.4 Sozialpolitik als Mauerblümchen? – Mobilisierung für soziale Grundrechte in der EG 349
6.5.5 Naturschutz nur für den Binnenmarkt? – Für eine Demokratisierung der Umweltpolitik 356

6.5.6 Kein Anlaß zur Bescheidenheit – Spielräume nationaler Tarifpolitik im Binnenmarkt 359
Literatur 365

7. Vom Boom in die Krise? Perspektiven der Automobilindustrie für die 90er Jahre 366

7.1 Struktur und Entwicklung des Verkehrssektors und der Automobilindustrie in der Bundesrepublik – eine Bestandsaufnahme der 80er Jahre 368
7.1.1 Vorrang für die Straße 368
7.1.2 Die Struktur der bundesdeutschen Automobilindustrie 371
7.1.2.1 Die Automobilunternehmen 371
7.1.2.2 Der Teilmarkt für Nutzfahrzeuge 380
7.1.2.3 Standortstruktur und Automobilregionen 382
7.1.3 Vom Boom in die Krise? Bilanz der Automobilindustrie der 80er Jahre 390
7.1.4 Außenwirtschaftliche Verflechtungen und die Stellung der bundesdeutschen Automobilindustrie im internationalen Konkurrenzgefüge 396

7.2 Modernisierung und Umprofilierung der Konzernstrukturen 401
7.2.1 Investitionsboom und Modernisierungskonkurrenz – strategische Grundorientierungen der Automobilkonzerne im internationalen Konkurrenzkampf 401
7.2.2 Modernisierungs- und Rationalisierungsprogramme in den Kernbereichen der Automobilproduktion 403
7.2.3 Umprofilierung der Konzernstrukturen durch gezielte Diversifikation in Hochtechnologiebereichen 412
7.2.4 Neue Formen der Forschungskonzentration und -kooperation 421
7.2.5 Modernisierung, Umprofilierung, Internationalisierung – eine Zwischenbilanz 424

7.3 Perspektiven der Automobilindustrie für die 90er Jahre 426
7.3.1 Prognoseschwierigkeiten und Problemstellungen 426
7.3.2 Anpassungsstrategien auf der Angebotsseite 428
7.3.3 Die Automobilproduktion und die Kräfte des Marktes 432
7.3.4 Folgekosten der Massenmotorisierung: objektive Schranken der Produktion? 437
7.3.5 Ausblick 439

7.4 Notwendigkeit und Probleme der Erarbeitung von Alternativen – erste Überlegungen 441
7.4.1 Zur Notwendigkeit von Alternativen – ökologische Probleme erfordern sofortiges Handeln 441
7.4.2 Hemmnisse in der Durchsetzung von Alternativen 445
7.4.3 Alternativen können nur gemeinsam erarbeitet und durchgesetzt werden 448
Literatur 450

8. ›Ozonloch‹ und Treibhauseffekt – Alternativen zum Schutz der Erdatmosphäre 453

8.1 Umweltkrise und Wirtschaftspolitik 453

8.2 Das ›Ozonloch‹: eine (vielleicht) letzte Warnung 454

8.3 Der Treibhauseffekt: eine Bestandsaufnahme 458
8.3.1 Was ist sicher? 458
8.3.2 Was ist wahrscheinlich? 459
8.3.3 Welche Unsicherheiten bestehen? 460
8.3.4 Welche Auswirkungen könnte der Treibhauseffekt haben? 462
8.3.5 Die Emissionsquellen und -sektoren 464

8.4 Treibhauseffekt und Supergau: Zwei globale Risiken, die sich zu kumulieren drohen 466
8.4.1 Ein Supergau: eine heute wahrscheinliche Katastrophe 466
8.4.2 Der Treibhauseffekt: eine zukünftig mögliche, aber noch vermeidbare Katastrophe 468

8.5 Ist eine Strategie der Risikominimierung durchsetzbar? 469
8.5.1 Wider die ›Volksgemeinschafts‹-Ideologie in der Umweltpolitik 469
8.5.2 Wer sind die Verursacher, wer die Hauptleidtragenden? 471
8.5.3 Die Atomenergie bietet keinen Ausweg aus der drohenden Klimakatastrophe 475
8.5.4 Ohne Ausstieg kein Einstieg in die Alternativen 480
8.5.5 Ist Energie ein Schadstoff oder (noch) ein ›Gut‹? 484

8.6 Wider die Resignation: Lokale und globale Ansätze kombinieren 486
8.6.1 Nationale Vorreiterrolle 486
8.6.2 Einige Eckpunkte einer ›Konvention zum Schutz der Erdatmosphäre und zur Sicherung einer dauerhaften Entwicklung‹ 487
Literatur 489

Tabellenanhang 482

Vorwort

Das MEMORANDUM '89 ist auf zwei Wochenendtagungen der ‚Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik' diskutiert, von einer Endredaktion im Februar in die vorliegende Fassung gebracht und Ende April 1989 auf einer Pressekonferenz in Bonn der Öffentlichkeit vorgelegt worden.

Das MEMORANDUM '89 gliedert sich in zwei Teile:
I. Die Kurzfassung, die bis zum 6. April von über 800 WirtschaftswissenschaftlerInnen sowie GewerkschaftsfunktionärInnen und -sekretärInnen durch ihre Unterschrift unterstützt wurde;
II. Die Langfassung, die ausführliche Erläuterungen und Begründungen für die Kurzfassung enthält. Themenschwerpunkte sind in diesem Jahr eine Bestandsanalyse der Lebensrealität von Frauen mit arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Alternativforderungen, ein Kapitel zum Binnenmarkt '92, eine Branchenanalyse der Automobilindustrie sowie ein Kapitel zum Themenbereich Ozonloch, Treibhauseffekt und Ausstieg aus der Atomenergie.

An der Ausarbeitung haben sich auf der Basis ausführlicher Diskussionen in einem größeren Kreis abschließend beteiligt:
Gerhard Bäcker-Breil, Reinhard Bispinck-Hellmich, Hermann Bömer, Ulrike Bohnenkamp, Heinz-J. Bontrup, Gerhard Bosch, Wiebke Buchholz-Will, Ulrich Dolata, Dietmar Düe, Joachim Eisbach, Monika Eisele, Dieter Eißel, Thomas Gaube, Jörg Goldberg, Peter Hennicke, Heiner Heseler, Rudolf Hickel, Liselotte Hinz, Klaus Hofemann, Jörg Huffschmid, Ernst-Ulrich Huster, Berith Jordan, Hildegard Kaluza, Dietrich Köppen, Hans-Peter Kremer, Hagen Kühn, Margitta Matthies, Uwe Meinhardt, Peter Peschel, Jan Priewe, Eckart Reidegeld, Klaus-Dieter Schewe, Herbert Schui, Susanne Schunter-Kleemann, Angelina Sörgel, Hans-Peter Speiser, Johannes Steffen, Axel Troost, Barbara Voß, Franziska Wiethold, Karl Georg Zinn.

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

Gegen Unternehmermacht und Patriarchat: Gleichstellung der Frauen – demokratische Wirtschaftspolitik in der EG

I. Kurzfassung

Auch 1989: Die Arbeitslosigkeit steigt weiter

1. Trotz der relativ günstigen Konjunktur im vergangenen Jahr und einem leicht abgeschwächten Wirtschaftswachstum von 2,5 % im Jahre 1989 steigt die Arbeitslosigkeit seit zehn Jahren an. Trotz herrschenden Konjunktur- und Wachstumsoptimismus' ist eine auch nur leichte Verbesserung des wirtschafts- und sozialpolitischen Hauptproblems, der Arbeitslosigkeit, nicht in Sicht. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen steigt von 2,242 Millionen 1988 auf 2,280 Millionen Personen; die Stille Reserve von 1,372 Millionen auf 1,427 Millionen Arbeitslose, so daß insgesamt 1989 3,7 Millionen Menschen arbeitslos sind. Heute, sechs Jahre nach Beginn des konjunkturellen Aufschwungs, fehlen 924.000 Arbeitsplätze mehr als 1982. Der Zuwachs von rund 800.000 Arbeitsplätzen von 1983 bis 1988 hat bei weitem nicht ausgereicht, um den Sockel an Arbeitslosen abzubauen und das steigende Erwerbspersonenpotential zu absorbieren. Dabei sind die neu geschaffenen Arbeitsplätze nur zu einem Teil Resultat der konjunkturellen Entwicklung; ein erheblicher Teil, den wir auf rund ein Drittel schätzen, entstand durch gewerkschaftlich erkämpfte Arbeitszeitverkürzungen, ein weiterer Teil durch mehr Teilzeitarbeit.

Trotz der günstigen Konjunkturlage haben sich die regionalen Strukturprobleme verfestigt. In den letzten Jahren hat ein tiefgreifender regionaler Strukturwandel eingesetzt, der zu weit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit insbesondere in den norddeutschen Küstenregionen und in den Montanregionen geführt hat. Sinkenden oder konstanten Arbeitslosenquoten in vielen südlichen Arbeitsamtsbezirken stehen steigende Quoten in vielen nördlichen gegenüber. Beispielsweise lag die Arbeitslosenquote 1988 in Baden-Württemberg bei 5,0 % und in Bremen bei 15,3 %. Grundlegende Besserung ist in den schwachen Regionen nicht in Sicht.

Angesichts des im Trend zu erwartenden Wirtschaftswachstums sowie des Produktivitätszuwachses ist das Beschäftigungssystem bis Mitte der 90er Jahre nicht in der Lage, das steigende Erwerbspersonenpotential – bedingt vor allem durch die steigende Erwerbsquote der Frauen und die Zuwanderung von AusländerInnen bzw. AussiedlerInnen – zu absorbieren.

2. Die sozialen Probleme der Arbeitslosen haben deutlich zugenommen. 1988 waren bereits 16,5 % der registrierten Arbeitslosen länger als zwei Jahre ohne Arbeit. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit betrug 1988 13,6 Monate gegenüber 7,6 Monaten 1982. Die

Arbeitslosenquote von Frauen liegt um 2,2 Prozentpunkte über der der Männer. Besonders betroffen sind ferner ältere ArbeitnehmerInnen und solche ohne ausreichende berufliche Qualifikationen sowie AusländerInnen. Deutlich verschlechtert hat sich die Einkommenslage der Arbeitslosenhaushalte: Deren Realeinkommen schrumpften von 1982 bis 1987 um 25 %. Das Einkommen eines Arbeitslosenhaushaltes beträgt damit nur noch 39 % des durchschnittlichen ArbeitnehmerInneneinkommens. Immer mehr Arbeitslose werden in die Verschuldung und in die Abhängigkeit von Sozialhilfe getrieben. 1988 erhielten nur 66 % der registrierten Erwerbslosen Arbeitslosenunterstützung. Die Ausgrenzung eines Teils der Arbeitslosen aus der Arbeitslosenversicherung hält trotz geringfügiger Verbesserungen für ältere Arbeitslose an. Längst ist die Arbeitslosenversicherung nicht mehr existenzsichernd.

3. Die registrierte Arbeitslosigkeit wäre 1988 um 424.000 größer, hätte es keine Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit gegeben. Mit der 8. und vor allem der 9. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes wurden gravierende Kürzungen in Kernbereichen beschlossen. Die Verminderung des Förderungssatzes bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird zu einem Verlust von rund 30.000 Stellen in diesem Bereich führen und zudem die Kommunen erheblich finanziell belasten. Zugleich werden die Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesanstalt gekürzt, es droht eine ›Qualifizierungsdefensive‹. Schließlich werden die Lohnersatzleistungen für kranke Arbeitslose zeitlich eingeschränkt. Die Arbeitsmarktpolitik wird immer mehr an der jeweiligen Kassenlage ausgerichtet.

4. Dauerarbeitslosigkeit führt immer häufiger in Armut. Inzwischen ist bereits ein Drittel derjenigen SozialhilfeempfängerInnen, die ›laufende Hilfen zum Lebensunterhalt‹ beziehen, wegen des Verlustes des Arbeitsplatzes in diese Lage geraten. Insgesamt ist die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen 1987 erneut gestiegen. Besonders rasch hat die Zahl junger Menschen zugenommen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind. 5 Millionen Menschen, rund jede 12. EinwohnerIn der Republik, beziehen Einkommen, die unter oder auf dem Niveau der Sozialhilfe liegen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung schätzt allein die unmittelbaren Folgekosten von Arbeitslosigkeit, die die Kommunen über die Sozialhilfe zu tragen haben, auf etwa 3 Mrd. DM, d. h. auf rund 12 % aller kommunalen Sozialhilfeausgaben. Im Bundesdurchschnitt mußten die Kommunen 7,1 % ihrer Ausgaben (1985) für

Sozialhilfe aufwenden, in besonders betroffenen Regionen war der Anteil wesentlich höher (NRW 11,0 %).

5. Es geht der konservativen Wirtschaftspolitik um weit mehr als nur um die Umverteilung von Einkommen zugunsten der Besser- und Bestverdienenden oder um die Konsolidierung der Haushalte des Bundes und der Sozialversicherungsträger. Vielmehr geht es zunehmend um neo-konservative Ordnungspolitik, die sich insbesondere auf die ›Deregulierung‹ und ›Flexibilisierung‹ des Arbeitsmarktes konzentriert. Für viele ArbeitnehmerInnen hat sich inzwischen die Arbeitssituation deutlich verschlechtert, zudem wurde die kollektive Interessenvertretung durch Betriebsräte und Gewerkschaften empfindlich behindert. Einschneidende Veränderungen bewirkte das sog. Beschäftigungsförderungsgesetz (1985), vor allem über die Erleichterung der Befristung von Arbeitsverträgen. Auch das Sozialplanrecht wurde verschlechtert, ferner das Schwerbehindertengesetz, das Jugendarbeitsschutzgesetz und das Ladenschlußgesetz. Der geänderte Paragraph 116 des Arbeitsförderungsgesetzes sowie die Novelle des Betriebsverfassungsgesetzes zielen auf die Behinderung von Gewerkschaften und Betriebsräten. Die geplante Novellierung der Arbeitszeitordnung, die Einführung eines ›Dienstleistungsabends‹, die Ausweitung von Wochenendarbeit und die geforderte weitergehende Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten verbessern die unternehmerischen Entscheidungsbefugnisse über die Arbeitszeit. Alle diese verschiedenen Maßnahmen werden mit der ideologischen Formel begründet, daß das erreichte Niveau sozialstaatlichen Schutzes die Selbstheilungskräfte der Märkte schwäche und daher Arbeitslosigkeit mitverursache. Mehr Arbeit – so wird letztendlich behauptet – könne durch weniger ArbeitnehmerInnenrechte geschaffen werden. In Wirklichkeit schafft Flexibilisierung kaum neue und mit Sicherheit keine vollwertigen Arbeitsplätze. Vielmehr werden die Unternehmen den Abbau von kollektiven Schutzrechten dazu nutzen, die Konkurrenz der ArbeitnehmerInnen untereinander zu verstärken.

Ins Visier der Deregulierung geraten immer mehr Bereiche traditioneller sozialstaatlicher Errungenschaften. Die Arbeit der vom Bundeswirtschaftsministerium eingesetzten ›Deregulierungskommission‹ zielt – wie das bisherige Vorgehen zeigt – in die gleiche Richtung. Vor allem geht es um die Veränderung des Tarifvertragsrechts, und zwar um die Einschränkung des ›Günstigkeitsprinzips‹ – durch diese Einschränkung würde die untertarifliche Vergütung bei Einstellungen von Arbeitslosen ermöglicht –, um die Änderung der Allgemeinverbind-

lichkeit von Tarifverträgen und um die Zulassung betriebsnaher Tarifpolitik.

6. Der konjunkturelle Aufschwung und die an Kapitalinteressen orientierte Wirtschaftspolitik haben zu einer weiteren Polarisierung der Einkommensverteilung geführt. Zwar sind die Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten 1988 nominal um 3 %, real um 2 % gestiegen, jedoch stiegen die Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen brutto wie netto um 10,5 %. Trotz Steuerreform blieb die prozentuale Belastung der Löhne und Gehälter mit Steuern und Sozialabgaben unverändert hoch, nur ein weiterer Anstieg der Steuerquote trat nicht ein. Infolge der mehrjährigen Tarifverträge, die in den meisten großen Tarifbereichen abgeschlossen wurden, wird die Schere zwischen Löhnen und Gewinnen auch in den nächsten Jahren offen bleiben. Hinzu kommt, daß sich die terms of trade (Verhältnis von Export- zu Importpreisen) abermals außerordentlich günstig für die Bundesrepublik entwickelt haben, so daß der Verteilungsspielraum auch unabhängig von der ungewöhnlich kräftigen Produktivitätssteigerung (je Arbeitsstunde 3 % 1988 und 3,5 % 1989) gestiegen ist. In der Folge dieser Entwicklung ist die auf der Basis von 1960 bereinigte Lohnquote auf 59,6 % zurückgegangen und erreichte damit einen historischen Tiefstand in der Geschichte der Republik. Zwischen 1980 und 1988 stiegen die privaten Nettogewinne um fast 250 Mrd. DM und verdoppelten sich damit. Indessen nahmen die Nettoarbeitseinkommen von 1980 bis 1988 nur um 25 % bzw. um gut 100 Mrd. DM zu. Die Transfereinkommen der privaten Haushalte stiegen um ein Drittel (+70 Mrd. DM). Auf 100 DM Nettolohn kamen 1980 ›nur‹ 52 DM Nettogewinne, 1988 waren es bereits 83 DM. Entgegen allen früheren konjunkturellen Aufschwüngen steigt die Lohnquote nicht einmal mehr in der Spätphase der Konjunktur an, sondern sie sinkt kontinuierlich. Es sind also nicht zu hohe Löhne, die die Arbeitslosigkeit hervorrufen, sondern umgekehrt wird die Arbeitslosigkeit zum permanenten Druck auf die Lohnquote genutzt.

Ähnlich hat sich die personelle Verteilung der Haushaltseinkommen entwickelt: Das verfügbare nominale Einkommen der Selbständigen-Haushalte stieg von 1980 bis 1987 um 42,5 %, das der ArbeitnehmerInnenhaushalte um 23 % und das der Nicht-Erwerbstätigenhaushalte um knapp 17 %, und dies bei einer Preissteigerungsrate von etwa 21 % im gleichen Zeitraum.

Trotz der dürftigen Angaben aus der völlig unzulänglichen Verteilungsstatistik läßt sich feststellen: In den letzten Jahren ist es infolge

der Konjunktur, der Ausnutzung der durch die Arbeitslosigkeit geschwächten Gewerkschaften durch die Unternehmerverbände sowie infolge der auf Gewinnsteigerung ausgerichteten staatlichen Wirtschaftspolitik zu einer seit 1950 beispiellosen Einkommensumverteilung zugunsten der Gewinn- und Vermögenseinkommen gekommen.

Die Konjunktur: Unerwartete Belebung

7. Das vergangene Jahr war nicht ein Jahr des konjunkturellen Abschwungs, wie im MEMORANDUM '88 sowie von vielen anderen WirtschaftsforscherInnen erwartet, sondern mit einem Wirtschaftswachstum von 3,4 % das günstigste Konjunkturjahr seit Beginn des Aufschwungs 1983. Unsere Abschwungserwartungen gründeten sich vor allem auf die vermuteten Negativfolgen des Börsenkrachs, gedämpfte Exporterwartungen und die Schwäche der inländischen Massenkaufkraft. Tatsächlich existierte 1986/87 ein Zwischentief, das jedoch durch eine Reihe von Faktoren aufgefangen werden konnte. Maßgeblich für die unerwartete Konjunkturbelebung 1988 war erstens die erfolgreiche Geld- und Währungspolitik, die unter dem Eindruck des Börsenkrachs international abgestimmt und expansiv ausgerichtet wurde, so daß der Dollar-Kurs stabilisiert, Bankenzusammenbrüche in größerem Umfang sowie eine negative Erwartungsbildung der Investoren und Konsumenten verhindert wurden. Zweitens expandierten der Welthandel und damit die bundesdeutschen Exporte unerwartet kräftig weiter; dies spornte drittens die Investitionstätigkeit angesichts gut ausgelasteter Produktionskapazitäten in den meisten Exportbranchen weiter an, während gleichzeitig aufgrund konjunkturbedingter Steuermehreinnahmen die öffentlichen Investitionen sowie die Wohnungsbauinvestitionen expandierten. Viertens schließlich war die staatliche Finanzpolitik mit der zweiten Stufe der Steuerreform bei parallelen leichten Ausgabenzuwächsen sowie einer Neuverschuldung, die höher als geplant ausfiel, expansiv ausgerichtet. Die Geldpolitik hat zumindest in der ersten Hälfte des letzten Jahres das damit angestoßene Wachstum unterstützt. Trotz dieser beachtlichen Wachstumsbeschleunigung bleibt der konjunkturelle Aufschwung seit 1982 der mit Abstand schwächste in der bundesdeutschen Konjunkturgeschichte; er geht überdies nicht nur mit steigender Arbeitslosigkeit einher, sondern auch mit einer ständig zunehmenden Verletzung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts in Form steigender Lei-

stungsbilanzüberschüsse. Damit wurde und wird die internationale Arbeitsteilung massiv gestört und ständig Arbeitslosigkeit in die Defizitländer exportiert.

8. In diesem Jahr wird mit einem Zuwachs des Bruttosozialprodukts von 2,5 % eine leichte Wachstumsabschwächung erwartet, die vor allem von den real stagnierenden Masseneinkommen und in deren Folge dem ebenfalls stagnierenden privaten Konsum sowie von dem Kurswechsel auf eine restriktive Finanz- und Geldpolitik verursacht wird. Maßgeblich sind hierfür die z. T. mittelfristig festgeschriebenen niedrigen Tariflohnzuwächse, die Erhöhung spezieller Verbrauchsteuern und die drastische Reduzierung der Nettoneuverschuldung der Gebietskörperschaften von 53 Mrd. DM 1988 auf voraussichtlich 15–20 Mrd. DM in diesem Jahr. Getragen wird die Konjunktur von den weiter expandierenden Investitionen und Exporten. Angesichts kräftiger Steuermehreinnahmen werden auch die Gebietskörperschaften ihre Investitionen wieder etwas steigern. Für 1989 wird abermals ein Rekord-Leistungsbilanzüberschuß von 96 Mrd. DM erwartet, der vor allem auf einem steigenden Weltmarktanteil der bundesdeutschen Exporteure beruht. In diesem Jahr werden nur etwa 150.000 neue Arbeitsplätze entstehen, während 215.000 zusätzliche Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt drängen. Die Arbeitslosigkeit und die Stille Reserve steigen mithin weiter an. Mit einem Abbruch der relativ schwachen Konjunktur ist in diesem Jahr nicht zu rechnen. Allerdings dürfen eine Reihe von Konjunkturrisiken nicht übersehen werden: Unsicher ist, wie lange Exportüberschüsse und Investitionskonjunktur bei Stagnation des realen privaten Verbrauchs anhalten werden; unsicher ist das Ausmaß der zu erwartenden Preissteigerungen, wodurch die Kaufkraft der Masseneinkommen geschwächt wird; absehbar ist ferner, daß die Bundesbank versuchen wird, hierauf mit einem scharfen Restriktionskurs zu reagieren.

Finanz- und Geldpolitik: Für mehr Beschäftigung und regionalen Ausgleich

8. Im vergangenen Jahr wirkte die Finanzpolitik der Gebietskörperschaften expansiv, entgegen den Vorstellungen der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Die Nettoneuverschuldung des Bundes lag mit 35 Mrd. DM weit über der mittelfristig anvisierten Zielmarge von 20 Mrd. DM. Die Bundesregierung betrachtet diese Abweichung als einmaligen ›Sündenfall‹. Für dieses Jahr steht die Bundeshaushaltspolitik im Zeichen der Schuldenkonsolidierung. Insbesondere die Erhöhung der Verbrauchsteuern um mehr als 9 Mrd. DM wirkt eindeutig restriktiv. Hinzu kommt, daß trotz der Steuerreform 1989 die durchschnittliche Belastung der Löhne und Gehälter mit Steuern und Abgaben wieder steigen wird, während die Besteuerung der privaten Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit mit Unternehmensteuern schon 1987 auf das Niedrigstniveau von 24,3 % abgesunken war (1980 37,7 %). Begründet werden die Steuererhöhungen mit dem Mehrbedarf der EG und den Hilfen für strukturschwache Bundesländer. Indessen sind die konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen (die gesamten Steuereinnahmen werden 1989 um 9 % steigen) äußerst stattlich, hinzu kommen ein erwartbarer Bundesbankgewinn von 10 Mrd. DM und Einnahmen aus der Quellensteuer von rund 3 Mrd. DM, so daß die Finanzierung der Mehrausgaben auch ohne Steuererhöhungen ohne weiteres möglich wäre. Es geht also um die Fortführung des angebotsorientierten Kurses der Finanzpolitik, um die weitere Konsolidierung der Staatsfinanzen, die Rückführung der Staatsquote, den unsozialen Umbau des Steuersystems und die Umstrukturierung der Staatsausgaben.

9. Durch die Einrichtung des Strukturhilfefonds erhalten die Länder ab 1989 zehn Jahre lang jährlich 2,45 Mrd. DM vor allem zur Investitionsförderung der Gemeinden. Diese Mittel müssen den Gemeinden zweckgebunden zugewiesen werden, die sich mit mindestens 10 % beteiligen müssen. Die Mittel müssen für die Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung oder für den Städtebau verwendet werden. Aus der ursprünglichen Idee der Albrecht-Initiative, die Hälfte der Sozialhilfekosten von ca. 9,7 Mrd. DM vom Bund finanzieren zu lassen, ist praktisch eine Finanzhilfe für die Kommunen geworden. Nach wie vor existiert jedoch keine finanzielle Entlastung der von hohen Sozialhilfeausgaben betroffenen Kommunen in strukturschwachen Regionen. Zudem kritisieren wir

– die nicht problemgerechte Verteilung der Mittel nach einem willkürlichen Schlüssel auf die Bundesländer;

– die enge Zweckbindung der Mittel, die die kommunale Autonomie erneut unterhöhlt und häufig nicht dort ansetzt, wo die größten Bedarfe und Finanzierungslücken sind; vielfach ist dies in den Verwaltungshaushalten, aus denen die laufenden nicht-investiven Ausgaben getätigt werden, der Fall und nicht in den Investitionshaushalten;

zudem ist die wirtschaftsnahe Infrastruktur in den meisten Kommunen weitgehend ausgebaut, während die Defizite in neuen, vorwiegend ökologischen Bereichen liegen;

– die Eigenbeteiligung der Kommunen mit mindestens 10 %, wodurch vor allem die finanzschwächsten Gemeinden faktisch ausgegrenzt werden;

– fehlende Maßnahmen zur Verhinderung von Mitnehmereffekten (Investitionen werden gefördert, die auch sonst getätigt worden wären).

Zwar werden die kommunalen Investitionen aufgrund des Strukturhilfefonds in den nächsten Jahren steigen, jedoch bleiben die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen wegen der Einbindung des Fonds in eine restriktive Strategie der Finanzpolitik gering. Immerhin wird mit dem Strukturhilfefonds faktisch anerkannt, daß weder der Länderfinanzausgleich noch die Bundesergänzungszuweisungen an die Länder oder die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben in der Lage sind, die schwerwiegenden regionalen Ungleichgewichte abzubauen. Wir fordern daher eine Neuordnung des Finanzausgleichs angesichts gravierender regionaler Disparitäten, für deren Einebnung der Strukturhilfefonds lediglich ein erster Einstieg ist.

10. Im Aufwind der verhältnismäßig guten Konjunktur haben sich auch die Kommunalfinanzen 1988 günstig entwickelt, allerdings bei gravierenden Unterschieden zwischen strukturstarken und -schwachen Regionen. Die Städte und Gemeinden haben die konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen, zu einem Gutteil aus der Gewerbesteuer, zur Verminderung ihrer Neuverschuldung genutzt. Im vergangenen Jahr reduzierte sich im Durchschnitt aller Kommunen die Nettoneuverschuldung praktisch auf Null, in diesem Jahr werden sogar Überschüsse erwirtschaftet, die meist zur Konsolidierung verwendet werden. Damit unterstützen die Kommunen den restriktiven Kurs der Finanzpolitik. Freilich muß beachtet werden, daß viele Gemeinden in den Krisenregionen nicht einmal zum Ausgleich ihrer Verwaltungshaushalte in der Lage sind. Indessen wäre ein Großteil der Kommunen durchaus in der Lage, aus eigener Kraft mehr Investitionen zu tätigen und mehr Personal einzustellen. Insbesondere könnte die tarifvertraglich vereinbarte Arbeitszeitverkürzung um eine Stunde beschäftigungswirksam realisiert und relativ mühelos finanziert werden: Bei einer Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung mit 50-prozentiger Beschäftigungswirksamkeit ist, grob geschätzt, mit rund 14.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen bei den Städten und Gemeinden zu rechnen, die ca. 850 Mio. DM jährlich kosten (ohne Berücksichtigung von indirekten Kosteneinsparungen z. B. bei der Sozialhilfe). Da die kommunalen Steuereinnahmen konjunkturbedingt um rund 2 Mrd. DM höher sind als beim Tarifabschluß erwartet, dürfte die Finanzierung – von Ausnahmen abgesehen – keinerlei Probleme bereiten.

Allerdings darf die ›Schönwetterlage‹ bei den Gemeindefinanzen nicht überbewertet werden. Die Zuweisungen von Bund und Ländern an die Gemeindehaushalte wurden in den letzten Jahren äußerst restriktiv gehandhabt. Die Besserung der Finanzen kam – abgesehen von den konjunkturellen Mehreinnahmen – durch äußerst zurückhaltende Ausgabenpolitik in den letzten Jahren, insbesondere bei den investiven Ausgaben, sowie durch Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze und der Gebühren zustande. Insgesamt sind die Kommunalfinanzen noch konjunkturabhängiger geworden; dies wird sich bei der nächsten konjunkturellen Abschwächung sofort bemerkbar machen. Hinzu kommt, daß die Städte und Gemeinden durch die dritte Stufe der Steuerreform 1990 direkt und indirekt mit Steuermindereinnahmen von 5,4 Mrd. DM rechnen müssen. Mithin stehen die gegenwärtig relativ günstigen Gemeindefinanzen auf tönernen Füßen. Nach wie vor sind grundlegende Verbesserungen erforderlich: Die Revitalisierung der Gewerbesteuer, die deutliche Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer über 15 % hinaus, die Verbesserung des kommunalen Finanzausgleichs und eine Übernahme der Sozialhilfebelastungen durch den Bund.

Daimler-Benz + MBB = Macht + Rüstung + Subventionen

11. Mit der geplanten Übernahme der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH (MBB) durch die Daimler-Benz AG baut der größte Industriekonzern der Bundesrepublik seine Vormachtposition aus. Der Umsatz dieses Konzerns wird bei über 73 Mrd. DM liegen, 365.000 Arbeitsplätze sind von ihm abhängig. Der Rüstungsumsatz wird mit rund 8 Mrd. DM zwar nur knapp 11 % des Gesamtumsatzes ausmachen, jedoch sind dies 40 % des gesamten bundesdeutschen Rüstungsumsatzes. 60 % aller Bundeswehr-Beschaffungen werden bei Daimler-Benz getätigt werden. Der Mammut-Konzern will die Rüstungsproduktion ausdehnen, insbesondere erhofft man sich ein großes Auftragsvolumen für 200 bis 250 ›Jäger 90‹ in der Größenordnung von 16 bis eventuell

50 Mrd. DM in den neunziger Jahren. Neben der Weltraumtechnik soll die zivile Flugzeugproduktion in Konkurrenz zu den großen US-amerikanischen Herstellern ausgebaut werden. Um die auf MBB entfallenden Verluste aus der Produktion des europäischen Airbus A 320 abzufangen, hat der Bund eine massive Subventionierung von Wechselkursrisiken bis 1999 zugesagt; überdies werden vor der Fusion angelaufene Schulden von MBB, die sich auf 11 Mrd. DM belaufen, gestrichen.

Es ist damit zu rechnen, daß selbst für den Fall, daß das Kartellamt die Fusion nicht genehmigt, weil eine marktbeherrschende Stellung verstärkt wird, der Bundeswirtschaftsminister eine Sondergenehmigung erteilen wird. Zur Rechtfertigung muß dann ein ›überragendes Interesse der Allgemeinheit‹ konstruiert werden. Indessen halten wir die Fusion für volkswirtschaftlich schädlich und für politisch skandalös: Hier entsteht ein ökonomisches und politisches Machtzentrum außerhalb jeglicher demokratischer Kontrolle, in dem wichtige industriepolitische Entscheidungen von volkswirtschaftlicher Bedeutung getroffen werden; es erfolgt die Privatisierung von Supergewinnen und die Sozialisierung von Verlusten; es ergibt sich eine bedeutende Stärkung der Rüstungslobby. Wir fordern die Verhinderung dieser ›Elefantenhochzeit‹.

Binnenmarkt '92 – Gefahren grenzenloser Liberalisierung

12. Das Wort vom Binnenmarkt '92 ist zur Zauberformel neokonservativer Wirtschaftspolitik geworden – es dient der Rechtfertigung von Unternehmenskonzentration, Sozialabbau und Deregulierung. Worum geht es in Wirklichkeit? Nach einer stürmischen Entwicklung der europäischen Integration mit rascher Zunahme der westeuropäischen Arbeitsteilung kam es seit Mitte der 70er Jahre zu einer Stagnation: Der innergemeinschaftliche Handel stagnierte, die Agrarpolitik schiebt ungelöste Probleme vor sich her, die Einbeziehung von Irland, Großbritannien, Dänemark, Griechenland, Spanien und Portugal gelingt angesichts der großen wirtschaftsstrukturellen Unterschiede nur schleppend, nationalstaatlicher Egoismus verstellt die europäische Perspektive. Demgegenüber sind es vor allem vier Triebkräfte, die seit Mitte der 80er Jahre zu einem neuen integrationspolitischen Anlauf führten:

1) Die großen Konzerne der EG versuchen ihre Konkurrenzposition insbesondere gegenüber den Konzernen der USA und Japans zu verstärken. Dabei spielen Warnungen vor einem Modernisierungsrückstand und genereller Wettbewerbsunterlegenheit eine zentrale Rolle.

2) Von seiten der konservativen Regierungen der Mitgliedsländer, die sich der Angebotspolitik verpflichtet haben, wird die verstärkte Integration als Chance großangelegter Deregulierung angesehen.

3) Eine Erweiterung der Exportmärkte, angesichts relativ schwacher Dynamik der Binnennachfrage in den meisten Mitgliedsländern, und ein Höherschrauben der (auf hohem Niveau) stagnierenden (innergemeinschaftlichen) Exportquoten ist nur möglich über den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse, wie z. B. spezifischer Standardisierungs-, Sicherheits- und Steuervorschriften.

4) Die aggressive politisch-ökonomische Globalstrategie der USA führt in Europa zu dem Wunsch nach Stärkung einer eigenständigen westeuropäischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Im Zentrum der neuen Integrationsinitiative stehen das Weißbuch der EG-Kommission von 1985 und die Einheitliche Europäische Akte von 1987 als Erweiterung des EWG-Vertrages von 1957. In beiden Dokumenten wird die Vollendung des Binnenmarktes bis Ende 1992 beschlossen, als »ein Raum ohne Binnengrenzen«, »in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ... gewährleistet wird.« (Art. 8 a EWG-Vertrag) Im Kern geht es um den Abbau vielfältiger nichttarifärer Handelshemmnisse, die Angleichung von Rechtsvorschriften im Bereich Gesundheit und Sicherheit sowie um die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher nationaler Rechtsnormen. In diesem Sinne wird ein hohes sozial- und umweltpolitisches Schutzniveau eines Landes als Wettbewerbsbehinderung für Unternehmen anderer Länder interpretiert. Deregulierung oder Angleichung auf niedrigem Niveau ist die Konsequenz. Hinzu kommt, daß die Handlungsspielräume nationalstaatlicher Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik systematisch eingeschränkt werden und eine Verlagerung wichtiger Politikbereiche auf EG-Institutionen stattfindet.

12. Von der Herstellung des Binnenmarktes '92 wird ein kräftiger Wachstums- und Beschäftigungsschub erwartet. Zur Begründung dieser Hoffnungen gab die EG-Kommission eine umfangreiche Studie in Auftrag, die als ›Cecchini-Bericht‹ der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Mit dieser Studie sollten die Kosten des nicht-verwirklichten Binnenmarktes bzw. der Wohlstandsgewinn bei Realisierung der im

Weißbuch der Kommission von 1985 geplanten Maßnahmen – Wegfall der Grenzformalitäten, Öffnung öffentlicher Aufträge, Liberalisierung der Finanzdienste sowie indirekte Folgen des »Angebotsschock« für die Unternehmensstrategien – ermittelt werden. Mögliche Kosten der Verwirklichung des Binnenmarktes indessen – neue regionale Ungleichgewichte, langfristige Arbeitsplatzvernichtung durch Konzentration, Verschlechterung der Umweltqualität etc. – wurden systematisch ausgeklammert. Der Report erwartet einen Wachstumsschub von 4,5 %, ein um 6,1 % niedrigeres Preisniveau, 1,8 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze, eine deutliche Entlastung der öffentlichen Haushalte und eine Verbesserung der Handelsbilanz der Gemeinschaft. Werden konjunkturbelebende wirtschaftspolitische Begleitmaßnahmen durchgeführt – im Klartext: eine expansive nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik –, dann würde der Wachstumsschub auf maximal 7,5 % und der Beschäftigungsgewinn auf 5,7 Millionen Arbeitsplätze steigen. Diese Effekte sollen sich in einem Anpassungszeitraum von 6 Jahren ergeben, also von 1993 bis 1999.

Die im Cecchini-Report unterstellte Logik des Integrationsprozesses geht von beträchtlichen Kostensenkungen, Produktivitätsgewinnen, Erosion von durch Protektionismus garantierten Monopolgewinnen und einer generellen Wettbewerbsintensivierung aus. Daraus resultiere ein sinkendes Preisniveau, was mittelfristig über eine Realaufwertung der Kaufkraft sowie produktivitätsorientierten Lohnanstieg zu einer Nachfrageexpansion führe. Kurzfristig sei allerdings ein Arbeitsplatzverlust von 500.000 unvermeidbar. Diese Logik basiert im Kern auf neoklassischen, angebotsorientierten Vorstellungen, die vollständigen Wettbewerb und die marktautomatische Schaffung ausreichender Nachfrage unterstellen. Dem ist entgegenzuhalten, daß Kostensenkungen und Produktivitätssteigerungen sich keineswegs automatisch in Preissenkungen und Wachstum niederschlagen. Unter den Bedingungen unvollständigen monopolistischen Wettbewerbs werden Kostenvorteile nur zögernd oder gar nicht an die Konsumenten weitergegeben. Es wird ausgeblendet, daß der verschärfte EG-Wettbewerb – und schon dessen Vorankündigung – zu einer massiven Konzentrationswelle in allen EG-Ländern führt, die bereits eingesetzt hat. In teilweise sehr verdienstvollen Spezialstudien des Forschungsprojekts, die in der Öffentlichkeit nicht bekannt sind, wird dies bestätigt: So wird etwa erwartet, daß in der Bundesrepublik mittelfristig nicht einmal 3 große Automobilhersteller überleben können und auch in anderen Branchen eine Welle von Betriebsschließungen eintreten wird. Besonders problematisch ist auch die Annahme, daß durch

die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen (Banken, Versicherungen) Prämien, Zinsen und Gebühren auf ein Niveau sinken werden, das von den peripheren Märkten in Griechenland und Irland mit den günstigsten Konditionen bestimmt würde.

Die Ergebnisse des Cecchini-Reports – Wachstumsschub und Arbeitsplatzgewinn von bis zu 5,7 Millionen – sind durch und durch spekulativ. Ein starker Wachstumseffekt analog zu dem nach Verabschiedung der Römischen Verträge 1957 ist schon deshalb nicht zu erwarten, weil damals nachkriegsbedingte Sonderfaktoren wirkten und heute bereits ein sehr hohes Niveau der innergemeinschaftlichen Arbeitsteilung existiert. Der Cecchini-Bericht ist methodisch äußerst problematisch, er baut auf einer Fülle unsicherer Prämissen auf, er unterschlägt die Kosten der Liberalisierung sowie den vom Binnenmarkt ausgehenden regionalen Strukturwandel, der zu erheblichen neuen Polarisierungen führen kann. Er untersucht nicht die Gewinner und Verlierer des Integrationsprozesses. Schließlich ist er durch und durch von der Ideologie quantitativen Wachstums geprägt; ökologische Belastungen bleiben unbeachtet. Niemand sollte sich durch die spekulative Hoffnung auf 5 Millionen neue Arbeitsplätze blenden lassen. In Wirklichkeit sind die Folgen der EG-Liberalisierung für Wachstum und Beschäftigung hochgradig unsicher.

13. Dennoch weist der Cecchini-Bericht zu Recht darauf hin, daß ein Beschäftigungszuwachs maßgeblich auf einer expansiven Ausrichtung der Finanzpolitik beruht: Nur 1,8 Millionen der insgesamt maximal erwarteten 5,7 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätze werden direkt der Liberalisierung zugerechnet, während 3,9 Millionen von aktiver Wirtschaftspolitik abhängig sind. In der Tat: Wenn es zutrifft, daß die Herstellung des Binnenmarktes zu beträchtlichen Kostensenkungen und Produktivitätssteigerungen führen wird, dann kommt alles darauf an, dieses zusätzliche Wachstumspotential auch tatsächlich zu realisieren, es qualitativ zu gestalten und in mehr Nachfrage zu transformieren. Eine westeuropäische Beschäftigungsinitiative hat also zuallererst dafür zu sorgen, daß eine koordinierte Strategie expansiver Finanzpolitik in Bereichen dringenden öffentlichen Bedarfs durchgesetzt wird. Von der geplanten Aufstockung der Strukturfonds der EG (Regional- und Sozialfonds) ist – obgleich diese Aufstockung einen Schritt in die richtige Richtung darstellt – kein besonderer Beitrag zur Beschäftigung der mehr als 15 Millionen Arbeitslosen in den 12 Mitgliedsstaaten zu erwarten; trotz erwarteter Verdoppelung der Mittel bis 1992 bleibt das Volumen auch dann noch zu klein. Eine koordinierte expansive

Beschäftigungspolitik in Westeuropa auf der Basis mittelfristig ausgerichteter Investitionsprogramme der jeweiligen Zentralregierungen der Mitgliedsländer könnte einen Schub an Erweiterungsinvestitionen hervorbringen, die anhaltende Schwäche der Binnennachfrage mindern und den Wachstumsrückstand gegenüber den USA und vor allem Japan abbauen.

In einem solchen abgestimmten Expansionsprogramm der EG-Mitgliedsstaaten käme der Bundesrepublik die Schlüsselrolle zu. Nur sie könnte die ›Lokomotivfunktion‹ für die EG übernehmen. Die seit 1983 stetig steigenden Außenhandelsüberschüsse, die 1989 130 Mrd. DM (5,8 % des BSP) erreichen werden, stammen überwiegend aus dem Handel mit EG-Ländern; sie beruhen einerseits auf überlegener Wettbewerbsfähigkeit, andererseits auf unterdurchschnittlicher Expansion der Inlandsnachfrage, ferner auf einer latenten Unterbewertung der DM im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS). Indessen sind die Leistungsbilanzsalden in den 11 anderen Mitgliedsstaaten der EG überwiegend negativ oder mehr oder minder ausgeglichen. Der Leistungsbilanzüberschuß der EG insgesamt beruht nahezu ausschließlich auf dem Überschuß der Bundesrepublik. Damit ist die dauerhafte Verletzung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts durch die Bundesrepublik ein flagranter Störfaktor für eine sinnvolle Arbeitsteilung innerhalb des EG-Binnenmarktes. Zwar wird immer wieder behauptet, daß im Zuge der Internationalisierung der Volkswirtschaften eine nationalstaatliche keynesianisch ausgerichtete Vollbeschäftigungspolitik nicht mehr möglich sei. Für die Bundesrepublik gilt dagegen das Gegenteil: Im Interesse einer geordneten internationalen Wirtschaftsentwicklung mit hochgradiger Arbeitsteilung ist eine kräftige Ankurbelung der Binnenwirtschaft geradezu geboten. Wir plädieren für eine internationale abgestimmte Strategie der wichtigsten EG-Mitgliedsstaaten. Für die Bundesrepublik verweisen wir auf unsere früheren Vorschläge für ein auf 5 Jahre ausgelegtes ökologisches Sofortprogramm mit jährlich 52 Mrd. DM. Der Beschäftigungseffekt läge für die Bundesrepublik bei rund 670.000 neuen oder gesicherten Arbeitsplätzen. Von einem solchen Programm würden über kräftig steigende Importe auch erhebliche expansive Impulse für die anderen Mitgliedsländer ausgehen. Sie würden dazu beitragen, ihre Handelsbilanz gegenüber der Bundesrepublik ins Gleichgewicht zu bringen und auch dort neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Herstellung eines liberalisierten EG-Binnenmarktes mit wohlstandssteigernder Arbeitsteilung verlangt die strikte Einhaltung außenwirtschaftlicher und währungspolitischer Spielregeln durch die Mitgliedsstaaten,

insbesondere die Orientierung am Ziel ausgeglichener Leistungsbilanzen. Schädlich sind dauerhaft hohe Überschüsse und hoher Kapitalexport, der zudem – wie im Fall der Bundesrepublik – zu einem hohen Anteil in Drittländer fließt, während die restlichen EG-Länder mit Defiziten, Kapitalimporten und importierter Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben. Um diese Schieflage aufzuheben, sind wirksame Sanktionsmechanismen gegen Überschußländer erforderlich. Daher schlagen wir vor, daß die Überschußländer proportional zur Höhe der Überschüsse Sonderzahlungen an die EG-Regional- und Sozialfonds zu zahlen haben. Dies könnte ein Anreiz sein, diese Länder zu einer expansiven Politik der importfördernden Steigerung der Inlandsnachfrage oder einer Aufwertung ihrer Währung zu bewegen.

Eine westeuropäische Strategie koordinierter expansiver Finanzpolitik parallel zur Liberalisierung des Binnenmarktes muß flankiert werden von einer koordinierten expansiven Geldpolitik. Auch hier kommt der bundesdeutschen Geldpolitik eine Schlüsselrolle zu. Wir plädieren – entsprechend den Vorschlägen des Padoa-Schioppa-Berichtes – dafür, künftig die Geldmengenziele nicht mehr von den nationalen Notenbanken, sondern vom EG-Währungsausschuß festzulegen und die Durchführung der nationalen Geldpolitik unter die Regie des EG-Gouverneursausschusses zu stellen. Längerfristig ist die Weiterentwicklung des ECU und die Einrichtung einer Europäischen Zentralbank anzustreben, die nicht autonom, sondern wirtschaftspolitischen Vorgaben einer demokratisch entscheidenden europäischen Institution unterworfen sein sollte. Auf diese Weise ließe sich eher eine mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik abgestimmte und international demokratisch koordinierte Geldpolitik durchsetzen und zugleich die derzeitige Dominanzposition der Deutschen Bundesbank mit den daraus folgenden Abhängigkeiten der Geldpolitik anderer Länder abbauen.

Kommt es nach Einführung des EG-Binnenmarktes zu einem Produktivitätsschub, dann vergrößern sich auch die tarifpolitischen Verteilungsspielräume in Westeuropa. Notwendig und machbar ist daher eine aktive, soweit wie möglich zwischen den westeuropäischen Gewerkschaften abgestimmte Tarifpolitik, zu der auch Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich gehören.

14. Die integrationspolitische Offensive Binnenmarkt '92 birgt in ihrer derzeit geplanten Ausgestaltung für die Mehrheit der ArbeitnehmerInnen mehr Risiken als Chancen in sich: Nicht nur weil die behaupteten Wachstums- und Beschäftigungswirkungen beim Aus-

bleiben expansiver begleitender Fiskalpolitik sehr unsicher sind und die regionalen Ungleichgewichte zunehmen werden, sondern auch, weil sich ein Schub an Unternehmenskonzentration einstellen wird und die Gefahr groß ist, daß die sozial- und umweltpolitischen Standards in den sozialstaatlich höher entwickelten Ländern abgesenkt werden. Es droht ein Europa der Konzerne und der angebotspolitischen Deregulierung. Die Befürchtungen der Gewerkschaften, daß ein ›Sozialdumping‹ einsetzen werde, d. h. die bisherige soziale Regulierung auf ein niedriges Niveau heruntergedrückt wird, sind nur allzu berechtigt. An die Stelle der notwendigen grenzenüberschreitenden Umweltpolitik treten ein gemeinschaftlicher ›Minimalkonsens‹ und die Verhinderung nationalstaatlichen Umweltschutzes, der als Wettbewerbsbehinderung attackiert wird. Es droht eine wirtschaftsliberale Gemeinschaft der umweltpolitischen Lähmung. Vor allem aber vermissen wir Ansätze, das gewaltige Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft abzubauen. Nach wie vor hat das Europäische Parlament nur minimale Rechte; die Kommission und der Ministerrat, also die Exekutiven, haben zentralisierte und demokratisch kaum kontrollierbare Machtpositionen, sie stehen der Einflußnahme der herrschenden Wirtschaftseliten – besonders aus den dominierenden EG-Ländern – willfährig oder hilflos gegenüber. Wir fordern die Erweiterung der Rechte des Europaparlamentes, insbesondere volle legislative Rechte, volle Budgetrechte und die Wahl der EG-Kommissare durch das Parlament.

Alternativen zum Patriarchat – gegen Benachteiligung von Frauen im Erwerbsleben und in der Sozialpolitik

15. In der Erwerbsarbeit wie in der Familienarbeit sind Frauen in der Bundesrepublik mit Mechanismen der Benachteiligung konfrontiert, in denen unternehmerische Interessen und patriarchalische Strukturen zusammenwirken. Dies äußert sich in der geschlechtlichen Arbeitsteilung am Arbeitsmarkt, in der Unterbezahlung der Erwerbsarbeit, die für große Teile der Frauen kein existenzsicherndes Einkommen garantiert, in der Nichtbezahlung von Familienarbeit und schließlich in der systematischen Diskriminierung in fast allen Teilen der Sozialpolitik. Materielle Abhängigkeit vom Mann, Armut alleinstehender und alleinerziehender Frauen sowie Armut im Alter sind vorprogrammiert. Die

derzeitigen Systeme der sozialen Sicherung sind im Kern lohnarbeitszentriert und daher nicht geeignet, der spezifischen Lebenslage von Frauen gerecht zu werden. Sie sind auf kontinuierliche Berufstätigkeit und damit auf männliche Erwerbsbiographien zugeschnitten. Die sozialen Systeme entsprechen weder der steigenden Erwerbsbeteiligung von vor allem verheirateten Frauen, noch sinkenden Heiratshäufigkeiten und Geburtenziffern sowie steigenden Scheidungsraten. Das Sozialrecht entspricht weitgehend den Strukturen der patriarchalischen Arbeitsgesellschaft des frühen 20. Jahrhunderts. Wir fordern dessen systematische Revision.

16. Wir fordern eine gezielte Frauenförderung in privaten und öffentlichen Betrieben, die die berufliche Gleichstellung der Frau zum Ziel hat. Frauenförderung muß durch ein umfassendes Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft und den öffentlichen Dienst ihre Rechtsgrundlage erhalten und außerdem in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen konkret verbindlich gemacht werden. Sie muß systematisch an den Diskriminierungsschwellen in der weiblichen Erwerbsbiographie, in denen Frauen mittelbar oder unmittelbar benachteiligt und auf ihre geschlechtsspezifische Rolle orientiert werden, ansetzen und diese beseitigen. Im Rahmen von umfassenden Frauenförderplänen kommt der Quotierung bei der Besetzung von Ausbildungsplätzen und neuen Arbeitsplätzen sowie bei Aufstieg und Beförderung als Durchsetzungs- und Kontrollinstrument eine besondere Rolle zu. Zur Verbesserung des Zugangs junger Frauen zu gewerblich-technischen, aber auch zu allen anderen qualifizierten Berufsfeldern, ist eine 50-prozentige Ergebnisquote bei der Besetzung der Ausbildungsplätze unabdingbar. Alle zweijährigen Berufsausbildungsgänge sind zugunsten dreijähriger abzuschaffen. Beim Übergang von der Berufsausbildung in den Beruf fordern wir ebenfalls ergebnisorientierte Quoten, die sicherstellen, daß die Hälfte der qualifizierten Arbeitsplätze für Frauen vorgehalten werden. Auch bei der Besetzung von Aufstiegsstellen sind Quoten einzuhalten. Jeder Frau ist unter Einbeziehung ihrer spezifischen Lebensplanung eine Aufstiegs- und Karriereplanung anzubieten. Bei der betrieblichen Weiterbildung sind Frauen gemäß ihrem Beschäftigtenanteil gleichberechtigt zu berücksichtigen. Frauen, die ihre Berufstätigkeit wegen Kinderbetreuung oder anderer Familienarbeiten unterbrochen haben, ist weiterhin ein Zugang zur betrieblichen Weiterbildung zu ermöglichen. Arbeitslose Frauen müssen unabhängig von ihrem bisherigen Erwerbsverlauf einen Rechtsanspruch auf eine durch das Arbeitsförderungsgesetz finanzierte Forbildung oder Umschulung erhal-

ten. Für rückkehrwillige Frauen, die ihre Berufstätigkeit aus familialen Gründen ohne Beurlaubung unterbrochen haben, fordern wir Reservierungsquoten, die sicherstellen, daß dieser Personenkreis bei betrieblichen Einstellungen angemessen berücksichtigt wird. Damit die geforderten Quoten auch tatsächlich erfüllt werden können, sind Frauen bei Einstellungen, Beförderungen etc., wenn sie für das Anforderungsprofil ausreichend qualifiziert sind, solange bevorzugt zu berücksichtigen, bis die Quoten erreicht sind.

17. Die Finanzpolitik muß stärker auf frauenspezifische Beschäftigungsziele orientiert werden. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist dieses dadurch zu gewährleisten, daß Unternehmen, die qualifizierte Ausbildungs- und Arbeitsplätze für Frauen bereitstellen, bevorzugt berücksichtigt werden. Die Wirtschaftsförderung muß ebenfalls an qualitative Auflagen im Sinne einer Förderung der Frauenbeschäftigung geknüpft werden.

Wir fordern darüber hinaus ein Beschäftigungsprogramm im sozialen Dienstleistungsbereich, das auf die verbesserte Versorgung von Kindern aller Altersstufen einschließlich der Bildungsinfrastruktur, den Ausbau der Altenpflege sowie eine qualitative Ausweitung des Gesundheitswesens und der ambulanten Pflegedienste ausgerichtet ist. Ein solches Beschäftigungsprogramm hätte eine doppelte Funktion: Es trägt zum Abbau der Arbeitslosigkeit von Frauen bei, da sie über die in den genannten Dienstleistungsbereichen erforderlichen Qualifikationen im großen Umfang verfügen. Zugleich schafft es wichtige Voraussetzungen zur Überwindung der klassischen Rollenverteilung, da Frauen ihre traditionelle Rolle nur überwinden können, wenn qualitativ hochwertige, kostengünstige Dienstleistungen von ihnen in Anspruch genommen werden können. Die zur Zeit vorherrschende soziale Infrastruktur steht aber zunehmend im Widerspruch zu den gewachsenen Anforderungen der Bevölkerung und insbesondere der Frauen. In allen weiteren Beschäftigungsprogrammen, die auf andere gesellschaftliche Bedarfsfelder zielen, muß die Förderung der Frauenbeschäftigung über Quotenregelungen gesichert werden. Angesichts der Schwierigkeiten einer kurzfristigen Integration von gleichstellungs- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen und Auflagen in die bestehende Wirtschaftsförderungspraxis und Vergabepolitik fordern wir dezentrale Sonderprogramme, die an ortsnahe Bedarfe anknüpfen und die bereits durchgesetzten Fördermaßnahmen für Frauen kontrollieren. Zugleich ist im Rahmen von Sonderprogrammen eine Beratungsinfrastruktur für Frauen aufzubauen.

18. Teilzeitarbeit ist für viele Frauen vor allem mit Kindern häufig der einzige Weg, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren. Teilzeitarbeit ist insofern eine klassische Weiterführung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, in der die Frau in erster Linie Familienarbeiterin ist. Trotzdem bedeutet sie für viele Frauen bereits ein Stück Unabhängigkeit und einen Schritt in Richtung Selbstverwirklichung. Die Teilzeitwirklichkeit nimmt jedoch auf die emanzipatorischen Ansprüche der Frauen wenig Rücksicht. Diese Arbeitsplätze sind zumeist auf der unteren betrieblichen Hierarchieebene angesiedelt; Einkommen und soziale Sicherung sind nicht ausreichend, insbesondere wenn sie unter der Geringfügigkeitsgrenze liegen. Teilzeitformen sind besonders in den Bereichen mit hohem Frauenanteil (z. B. im Einzelhandel) betriebliche Flexibilisierungsinstrumente, indem der Arbeitskräfteeinsatz dem Kundenstrom oder anderen betrieblichen Erfordernissen angepaßt wird. Die Benachteiligungen dieser ungeschützten Arbeitsverhältnisse sind besonders hoch.

Angesichts der 3,1 Millionen Teilzeitarbeitsverhältnisse, die zu 91 % von Frauen eingenommen werden, ist durch Neuregelungen in der Arbeitszeitordnung im Kündigungsschutz- und Sozialversicherungsrecht sicherzustellen, daß

- Teilzeitarbeit nur in Form sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten erfolgen darf (Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze);
- die zusammenhängende tägliche Arbeitszeit mindestens 4 Stunden aufweisen muß;
- Arbeiten auf Abruf unzulässig sind.

Flankierend müssen Tarifverträge abgeschlossen werden, die u. a. festlegen, daß

- Teilzeitarbeitsverhältnisse nicht zu einer Verringerung des Beschäftigungsvolumens führen dürfen;
- der Wechsel zu einem Vollzeitarbeitsplatz TeilzeitarbeitnehmerInnen bevorzugt ermöglicht wird.

Gleichzeitig fordern wir erneut, daß das sog. Beschäftigungsförderungsgesetz 1990 nicht verlängert werden darf.

19. Die heutigen Arbeitszeiten und die tarifvertraglichen Normierungen des Normal-Arbeitsverhältnisses orientieren sich an männlichen Biographien, auf Personen, die von den Reproduktionsarbeiten weitestgehend freigestellt sind. Die Lebenssituation von Frauen im Spannungsverhältnis von Familie und Beruf, die sich in den verschiedenen Altersetappen stark zur einen oder anderen Seite neigt, wird nicht berücksichtigt. Ohne eine Umverteilung der Reproduktionsarbeiten

und eine Neudefinition des Normal-Arbeitsverhältnisses wird den Frauen eine Gleichstellung im Erwerbsleben verwehrt. Familienfreundliche Arbeitszeiten sind daher ein wichtiger Schritt, Kindererziehung und Hausarbeit erträglich mit der Erwerbsarbeit zu verbinden. Wir fordern daher die Ausweitung von Gleitzeitsystemen, die heute noch vorrangig auf den Angestelltenbereich beschränkt sind. Gleitzeit in Verbindung mit einem 6-Stunden-Tag (bei vollem Lohnausgleich) würde als Zielvorstellung – neben den beschäftigungspolitischen Effekten – einen großen Schritt hin zu familienfreundlichen Arbeitszeiten bedeuten: Der Bereich der Arbeitswelt könnte Frauen, der Bereich der Familie den Männern geöffnet werden. Erwerbsarbeit, Hausarbeit und Freizeit gleichmäßig auf Frauen und Männer verteilt ist unserer Meinung nach Grundlage für partnerschaftliche Lebensformen.

20. Als Alternative zum derzeitigen Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub fordern wir einen dreijährigen Elternurlaub mit Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit und Rückkehrmöglichkeit zur Vollzeitarbeit. Nach einer erweiterten Schutzfrist für die Mutter von 10 Wochen vor der Geburt und 12 Wochen danach kann der Elternurlaub wahlweise von Mutter oder Vater wahrgenommen werden, unabhängig davon, ob sie verheiratet sind. Die dreijährige Frist wird nur gewährt, wenn sich auch die Väter daran beteiligen, andernfalls verfällt der Anspruch auf 18 Monate. Alleinerziehenden Müttern oder Vätern wird die volle Frist eingeräumt. Die Eltern erhalten ein Zeitkonto für ihren Erziehungsurlaub, das nach freier Wahl flexibel in Anspruch genommen werden kann, sei es als vollständige Freistellung, sei es ganz oder partiell als reduzierte Arbeitszeit. Das Elternurlaubsgeld ist eine arbeitsrechtliche Lohnersatzleistung in Höhe des Arbeitslosengeldes und aus dem Bundeshaushalt zu bezahlen. Eine Regelung dieser Art erleichtert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter sowie eine veränderte Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern. Komplementär fordern wir die flächendeckende Einrichtung von Kinderkrippen bzw. Kindergärten für Kinder unter drei Jahren.

21. Das derzeitige Einkommensteuerrecht begünstigt mit dem Ehegattensplitting den Tatbestand der ›Einverdienerehe‹ und damit die Nichterwerbstätigkeit der Frau, so daß faktisch Hausarbeit steuerlich gefördert und weibliche Erwerbsarbeit diskriminiert wird. Zugleich werden mit dem System der Kinderfreibeträge höhere Einkommen stärker begünstigt. Wir fordern die Abschaffung des Ehegattensplittings und der Kinderfreibeträge und statt dessen die drastische Erhöhung des Kindergeldes, das sich an den tatsächlichen Belastungen orientieren muß. Anstelle der ehezentrierten Sozialpolitik fordern wir eine kinderorientierte Sozialpolitik. Hierzu ist ein monatlicher Sockelbetrag von 200 DM für jedes Kind erforderlich; darüber hinaus soll eine einkommensabhängige Aufstockung des Kindergeldes bis zu maximal 600 DM gewährt werden. Dadurch werden insbesondere Familien mit geringem Einkommen sowie Alleinerziehende von den kindbedingten finanziellen Lasten befreit. Nach der Abschaffung des Ehegattensplittings wird es nur noch eine Einzelveranlagung jedes/jeder Erwerbstätigen zur Lohn- bzw. Einkommensteuer gegeben. Um Härtefälle bei geringverdienenden Einverdienerhaushalten zu vermeiden, müssen sozialverträgliche Übergangslösungen gefunden werden.

22. Zum Abbau der Altersarmut von Frauen fordern wir erstens die Weiterführung der Rente nach Mindesteinkommen über das Jahr 1993 hinaus. Da aber nur relativ wenige Frauen die hohen Anspruchsvoraussetzungen der Rente nach Mindesteinkommen erfüllen und ein Absinken vieler Frauen in ›verschämte Altersarmut‹ verhindert werden muß, fordern wir zweitens – entsprechend unserem Vorschlag im MEMORANDUM '88 – die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestrente. Hier muß das Versicherungsprinzip durch das Bedarfsprinzip ergänzt werden.

23. Ein großer Teil der Frauen erwirbt keine oder nur geringe eigenständige Rentenansprüche, insbesondere bei fehlender oder diskontinuierlicher Erwerbsarbeit. Wir fordern die Diskussion über Möglichkeiten der eigenständigen Rentensicherung der Frau als Alternative zum derzeitigen Modell der vom Ehemann abgeleiteten Rentenansprüche. Ein solches Konzept könnte realisiert werden, wenn eine Pflichtversicherung für alle Personen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, also insbesondere Hausfrauen, eingerichtet würde. Sofern ein sozial schutzwürdiger Grund für die Nicht-Erwerbstätigkeit – Erziehung von Kindern, Versorgung Pflegebedürftiger, Ausbildung oder Arbeitslosigkeit – vorliegt, erfolgt die Finanzierung der Beiträge durch die entsprechenden öffentlichen Institutionen Ausbildungsförderung, Arbeitslosenversicherung bzw. den Bund.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM '89 wurde bis zum 5. 4. 1989 von folgenden Personen unterstützt:

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

Udo Achten, Düsseldorf
Michael Ahlmann-Eltze, BR, Reeßum
Jutta Ahrweiler, GS, Oberhausen
Dr. Cornelia Alban, Haan
Werner Albrecht, GS, Wendelstein
Dr. Dr. Peter Alheit, Bremen
Jürgen Allemeyer, WA, Hamburg
Herbert Alles, PRV, Düsseldorf
Dr. Jochen Anthes, WA, Köln
Horst Arenz, WA, Essen
Hilde Arndt-Burglin, PRV, Gelsenkirchen
Peter Artzen, GS, Essen
Dr. Jupp Asdonk, GF, Bielefeld
Brigitte Aulenbacher, Bielefeld

Andreas Bach, Dortmund
Erich Bach, GS, Lohr
Jürgen Bachmann, Bremen
Prof. Dr. Kurt Bader, Lüneburg
Dr. Gerhard Bäcker-Breil, WR, Düsseldorf
Martin Bäuerle, Hamburg
Manfred Balder, GS, Wiesbaden
Rainer Barcikowski, GS, Düsseldorf
Ronald Battenhausen, GS, Hanau
Walter Bauer, BRV, Kohlberg
Walter Baumann, Bad Vilbel
Bernhard Baumeister, Bremen
Hans Baur, GS, Gerlingen
Herbert Bayer, GS, Rockenberg
Monika Becher, GS, Mönchengladbach
Elisabeth Becker-Töpfer, GS, Düsseldorf
Ellen Beeftink, Essen
Peter Behr, GS, Mönchengladbach

Isolde Beier, GF, Marburg
Petra Beil-Borchers, GS, Hattingen
Dr. Theodor W. Beine, PRV, Essen
Rüdiger Beins, BR, Barsinghausen
Peter Berg, GS, Düsseldorf
Thomas Bergmann, BRV, Rheda-Wiedenbrück
Ulrich Bernath, WA, Oldenburg
Klaus-Dieter Betz, WA, Berlin
Wolfgang Bey, GS, Wolfsburg
Dr. Heinz Bierbaum, GS, Frankfurt
Monika Bietz, BR, Nieder-Olm
Fritz Bilz, Köln
Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden
Norbert Birkwald, GS, Mörfelden
Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg
Dr. Reinhard Bispinck, WR, Köln
Heinrich Bleicher, WA, Stuttgart
Wolfgang Bleyer, PR, Brake
Dirk Blotevogel, GF, Bonn
Herbert Bludau, Paderborn
Dr. Manfred Bobke, WR, Düsseldorf
Prof. Dr. Gerhard Bodenstein, Duisburg
Alwin Boekhoff, BR, Leer
Dr. Hermann Bömer, WA, Dortmund
Dr. Burchard Bösche, Frankfurt
Manfred Böttcher, GS, Hannover
Gerd-Uwe Boguslawski, GS, Göttingen
Ulrike Bohnenkamp, WA, Hattingen
Heike Boller, BR, Saulheim
Harald Bolle-Behler, GF, Witten
Andreas Bollmann, Hamburg
Dr. Heinz-J. Bontrup, WA, Bremen

Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg
Manfred Bork, GS, Bietigheim-Bissingen
Heinz Bormann, Weinstadt
Jürgen Born, Fürth
Dr. Gerhard Bosch, WR, Dortmund
Elke Brachmann, Wiesbaden
Maren Bracker, WA, Helsa
Jürgen Brandies, BRV, Hanau
Klaus Brands, Essen
Hannes Brandt, Hamburg
Bernhard Braun, WA, Dortmund
Peter Braun, BRV, Bünde
Leo Braunleder, Wuppertal
Hans-Erich Bremes, Hamm
Dr. Ulrich Briefs, MdB, Bonn
Heidrun Brinkema, PR, Bremen
Rainer Brinkmann, Detmold
Fritz Brodrick, WA, Lünen
Stephan Brückl, Neu-Ulm
Ursula Bruns, WA, Detmold
Angelika Buchholz, Düsseldorf
Holger Buchholz, GS, Kiel
Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn
Michael Buchner, Hamburg
Helmut Buck, Reutlingen
Felicitas von der Burg, GF, Wiesbaden
Axel Burgdorf, Peine
Harald Burglin, GS, Gelsenkirchen
Manfred Burr, GS, Bochum
Karin Busch, Bremen
Klaus Busch, GS, Bremen
Dr. Christoph Butterwegge, WA, Bremen

Jörg Caspar, Ittersdorf
Mariele Chochola, Bruckberg
Prof. Dr. Hansgeorg Conert, Bremen
Volga Curlin, GF, Friedrichshafen

Dr. Eberhard Dähne, WA, Frankfurt
Annette Dahms, GS, Nürnberg
Ilona Dammköhler-Sotosek, GS, Halver
Prof. Dr. Dankwart Danckwerts, Duisburg
Onno Dannenberg, GS, Bremen
Jörg Daues, Hameln
Manfred Degen, GS, Osnabrück
Olaf Denker, GS, Lingen
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg

Walter Deterding, GF, Garbsen
Paula Deuring, GF, Wangen
Günther Dick, Köln
Hans-Jürgen Diedrich, GS, Ansbach
Andreas Diers, Vechta
Jürgen Dietrich, BRV, Lingen
Käte Dinnebier, GS, Marburg
Helmut Dinter, Peißenberg
Klaus-Peter Dittmar, GS, Baunatal
Hans-Peter Dohmen, GS, Grevenbroich
Irene Dohn, GF, Hanau
Wolfgang Dohn, BR, Hanau
Ulrich Dolata, WA, Bremen
Heinz-Peter Domjahn, Dortmund
Günter Domke, GS, Düsseldorf
Brigitte Donath, GS, Lübbecke
Werner Dreibus, GS, Biebergemünd
Horst Driesen, GS, Oberhausen
Dietmar Düe, WA, Kassel
Hubert Dünnemeier, GS, Sprockhövel
Hasso Düvel, GS, Neustadt
Ulrike Düwel, GS, Wuppertal
Dr. Georg Dumler, Marburg

Angelika Ebeling, BR, Hannover
Dieter Eberhard, Bad Bentheim
Roman Eberle, GS, Dortmund
Michael Ebling, Mainz
Hinrich Eden-Lux, Braunschweig
Joe Ederer-Eckardt, GS, Hösbach
Dr. Detlev Ehrig, WA, Bremen
Bertin Eichler, GS, Sulzbach-Rosenberg
Dr. Joachim Eisbach, WA, Bielefeld
Dr. Dieter Eißel, WA, Gießen
Stephan Elkins, Amöneburg
Michael Elsner, Lüneburg
Gerd Emich, Saarbrücken
Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen
Klaus Ernst, GS, Gerlingen
Peter Ernst, BR, Schlangenbad
Jürgen Erzigkeit, GF, Essen
Elsa Esselborn, BR, Bremen
Harald Eufinger, Iserlohn
Norbert Ewald, Frankfurt

Rainer Falk, Hamburg
Reinhold Falta, GBRV, Stadecken-Elsheim
Dr. Peter Fehn, WA, Hamburg
Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg

Angela Fiedler, WA, Berlin
Harald Fiedler, GS, Friedrichsdorf
Horst Fingerhut, Krefeld
Michael Firle, WA, Hamburg
Hermann Fischer, Waiblingen
Prof. Dr. Wolfgang Chr. Fischer, Bremen
Ruth Fischer, GS, Ulm
Volker Fischer, Bremen
Norbert Flach, GS, Amberg
Helmut Fleischer-Brachmann, Wiesbaden
Uwe Foullong, GS, Düsseldorf
Gunda Francielczyk, Hannover
Michael Frank, GS, Hildesheim
Norbert Franzen, GS, Mönchengladbach
Klaus Friedrich, Würzburg
Kurt Fussangel, Frankfurt

Sigmar Gabriel, Goslar
Ullrich Galle, GS, Mainz
Sabine Galow, Aachen
Klaus Garbsch, Iserlohn
Hermann Gaßmann, Hamburg
Thomas Gaube, Berlin
Thomas Gauger, Krefeld
Claire Gautier, GF, Bremen
Jürgen Gebel, Nieder-Olm
Andreas Gehrke, GS, Seelze
Udo Gelhausen, Burscheid
Rainer Gemander, Herford
Prof. Dr. Sabine Gensior, Berlin
Dr. Hella Gerth-Wellmann, Wezembeek-Oppem
Detlev Giehrkens, GS, Oldenburg
Herbert Gissel, GS, Frankfurt
Dietmar Glaßer, GS, Solms
Jürgen Glaubitz, GS, Düsseldorf
Renate Gmoser, BR, Gaufelden
Peter Gohl, GF, Hamburg
Dr. Jörg Goldberg, WA, Frankfurt
Wolfgang Goldmann, Hannover
Prof. Dr. Werner Goldschmidt, Hamburg
Hans Golf, GS, Heubach
Rainer Gotthardt, Hanau
Arno Gottschalk, WA, Bremen
Dr. Gilberto Granados, WA, Aachen
Roderich Grauer, GF, Köln
Ute Gretenkord, PR, Bielefeld
Susanne Grieger, Göttingen
Günther Griesel, Quickborn
Herbert Grimberg, Niedernhausen
Herbert Grimm, GF, Dortmund
Ralf Gronkowski, Enger
Andreas Grossmann, Emmerthal
Christoph Großmann, Salzgitter
Dr. Rainer Grothusen, GS, Hamburg
Klaus Grünewald, GS, Gröbenzell
Dr. Jürgen Grumbach, Bielefeld
Edeltraut Grund, GS, Eltville
Elbert Grundmann, Spenge
Dr. Willem Günnemann, Emstal
Hidir Güntas, GS, Köln

Detlef Haag, GS, Ulm
Prof. Dr. Jürgen Haarländer, Hamburg
Wilfried Haarstrick-Pälloth, GS, Nürnberg
Lutz Haase, BRV, Bad Salzuflen
Klaus Hachenberg, GS, Hannover
Heide Härtel-Herrmann, Köln
Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf
Hans Hahn, GS, Peiting
Hans-Jürgen Hahnenfeld, GS, Sottrum
Prof. Dr. Leonhard Hajen, Hamburg
Günter Halm, Bielefeld
Monika Hartjenstein-Lauenroth, Hattingen
Dietmar Hatesuer, Hamburg
Gerd Haucke, Hamburg
Kati Haupt, BR, Marburg
Wolfgang Haupt, Wiesbaden
Dr. Gert Hautsch, Frankfurt
Lothar Havemann, Hamburg
Helga Hecht, BR, Bielefeld
Karl-Heinz Heer, BRV, Ludwigshafen
Dr. Michael Heine, WA, Berlin
Frank Heinemann, Bonn
Karin Heinemann-Pfeiffer, GF, Hannover
Jürgen Heinisch, Wiesbaden
Christian Heinz, GF, Mainz
Horst Heinz, GF, Mainz
Ulrich Heinz, WA, Marburg
Dr. Michael Held, München
Reinhard Helle, PRV, Lippstadt
Julius Heller, Tübingen

Willi Hemer, GS, Bad Orb
Dr. Johannes-D. Hengstenberg, München
Bernd Henn, GS, Salzgitter
Prof. Dr. Peter Hennicke, Mannheim
Lars Hennings, Elskop
Dr. Detlef Hensche, GS, Stuttgart
Michael Hermund, GS, Bochum
Peter Herrmann, Norderstedt
Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen
Hermann Hibbeler, GS, Detmold
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
Frank Hiebert, Saarbrücken
Georg Hiermann, GS, Herzogenaurach
Karlheinz Hiesinger, GS, Augsburg
Rolf Hinsche, GF, Husum
Friedrich Hinterberger, WA, Gießen
Nicolaus Hintloglou, GS, Düsseldorf
Lieselotte Hinz, GS, Dortmund
Peter Hlawaty, Hamburg
Olivier Höbel, GF, Braunschweig
Christian Höhn, BR, München
Jürgen Hölterhoff, BR, Bielefeld
Klaus Hoenen, BRV, Braunschweig
Heinz-Rudolf Hönings, Bremen
Martin von Hören, Köln
Hans-Georg Hötger, GF, Mülheim
Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln
Beate Hoffmann, GF, Erlensee
Bernhard Hoffmann, BRV, Eppelheim
Heinz Hoffmann, Hamburg
Reiner Hofmann, Gründau
Heinz-Gerd Hofschen, Bremen
Helmut Holtmann, Bremen
Bernd Honsberg, GS, Homberg
Günter Hoof, Wettringen
Johann Horn, GS, Stein
Roland Hornauer, GPRV, Erlangen
Guido Hornkohl, Essen
Dr. Axel Horstmann, Enger
Alfred Hub, GS, Ludwigshafen
Max Huber, PRV, Schwandorf
Ulrich Huber, BR, Heidenheim
Prof. Dr. Jörg Huffschmid, Bremen
Gerd Huhn, GS, Dortmund
Alfred Hullmann, Essen
Dr. Klaus Humml, GS, Düsseldorf
Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim

Horst Ihssen, BRV, Seelze
Prof. Dr. Hans Immler, Kassel
Rüdiger Intrup, Paderborn
Georgios Iordanidis, WA, Stuttgart
Bodo Irrek, WA, Göttingen
Erdmann Jäger, BR, Hameln
H. Rainer Jäkel, GS, Düsseldorf
Johannes Jakob, GS, Lingen
Klaus Jakubowski, Ganderkesee
Harro Janouch, GF, Salzgitter
Christoph Jetter, GS, Darmstadt
Berith Jordan, GF, Lüneburg
Michel Judisch, GS, Landshut
Fritz Jünemann, GS, Bochum
Uwe Jürgenhake, Dortmund
Jürgen Jürgens, GS, Köln
Horst-Albert Jung, PR, Gevelsberg
Michael Jung, Hamburg
Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden
Dr. Helga Jung-Paarmann, Steinhagen

Heinz Kaatsch, BR, Salzgitter
Prof. Dr. Gerhard Kade, Berlin
Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld
Josef Kaiser, Kressbronn
Hildegard Kaluza, WA, Bremen
Ullrich Kaminski, WA, Berlin
Ferdinand Kammering, Ritterhude
Kurt Kampkötter, GS, Münster
Heribert Karch, GS, Sprockhövel
Dr. Robert Katzenstein, Berlin
Manfred Kays, GF, Braunschweig
Helga Keller, GF, Wangen
Erich Kern, Hamburg
Volker Kersting, Hamm
Hans-Steffen Kerth, Mainz
Gisela Kessler, GS, Stuttgart
Prof. Rolf Kessler, Frankfurt
Klaus Keßler, Lage
Ralf Keusgen, Düsseldorf
Christoph Keussen, Mannheim
Klaus Keuter, Köln
Karlheinz Kilb, GS, Kornwestheim
Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
Jürgen Klaffke, GS, Essen
Gunar Klapp, GS, Duisburg
Thomas Klauer, BR, Großauheim
Sabine Kleemann, Gießen
Wilfried Klein, GF, Bonn
Dr. Alfred Kleinknecht, WA, Amsterdam
Uwe Klemens, GS, Mainz
Jochen Kletzin, GS, Würzburg

Prof. Dr. Jan Priewe, Mühltal
Erhard Pusch, GS, Schwäbisch Gmünd

Lilo Rademacher, GS. Friedrichshafen
Winfried Radermacher, Aachen
Wolfgang Räschke, GS, Coppenbrügge
Gero von Randow, Hamburg
Jens Rannenberg, Langenhagen
Rolf Rauscher, Bad Urach
Guido Reger, Hamburg
Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen
Hans-Joachim Reimann, GS, Bremen
Jörg Reinbrecht, BR, Hannover
Johannes-M. Reineke, WA, Detmold
Hartmut Reiners, WA, Köln
Herbert Rensing, Aachen
Thomas Ressel, Peine
Dr. Joachim Reus, Darmstadt
Willy Reuter, BR, Langfurth
Christa Revermann, Essen
Manfred Rey, GF, Berlin
Gerhard Richter, WA, Neubiberg
Harald Richter, Alsdorf
Wolfgang Riedemann, GF, Solingen
Frank Riegler, GS, Erlangen
Dr. Rainer Rilling, Marburg
Godela Rilling-Linde, GS, Marburg
Sabine Rinck, GF, Mülheim
Andreas Ringer, Erlangen
Fritz Rische, Düsseldorf
Dr. Charles Roberts, z. Z. Seychellen
Francisco Rodriguez, GF, Oelde
Wolf Jürgen Röder, GS, Tübingen
Armin Röhder, GF, Wuppertal
Karl Röhrig, GS, Berlin
Thomas Rösel-Adler, Ettersdorf
Jochen Röver, GS, Mülheim
Richard Rohnert, Sprockhövel
Bärbel Rompeltien, GF, Essen
Harald Rose, GS, Weiterstadt
Dr. Rolf Rosenbrock, WA, Berlin
Marita Rosenow, GS, Wiefelstede
Karin Roth, GS, Frankfurt
Volker Roth, WA, Düsseldorf
Holger Rottmann, GS, Lippstadt
Albert Rozsai, GS, Frankfurt
Andrea Ruby, Köln
Karsten Rudolph, Wetter
Franz Rudzki, BR, Aachen
Hajo Rübsam, GS, Homberg/Efze
Jürgen Rülicke, Berlin
Werner Ruhoff, GF, Köln
Bettina Runge, WA, Berlin
Jochen Rzaza, GS, Düsseldorf

Karl-Heinz Sahl, Wiesbaden
Matthias Sauer, WA, Gießen
Thomas Sauer, WA, Köln
Günther Sauter, BRV, Stuttgart
Herbert Schaaff, WA, Tönisvorst
Günther Schachner, GF, Peiting
Dieter Schaefer, BR, Langenhagen
Gisela Schaminet-Schaefer, Bremen
Remo Schardt, GS, Mömbris
Gerhard Schellmann, München
Bettina Schewe, Schenefeld
Dr. Klaus-Dieter Schewe, WA, Schenefeld
Claus Peter Schiefer, GF, Hannover
Andreas Schikora, Berlin
Dominik Schirner, Aschaffenburg
Dr. Henning Schirner, WA, Nürnberg
Michael Schlecht, GF, Stuttgart
Thomas Schmahlfeldt, Köln
Karl-Heinz Schmengler, GF, Detmold
Silvia Schmid, Berlin
Detlev Schmidt, GS, Düsseldorf
Hans Schmidt, GS, Friedrichshafen
Norbert Schmidt, BR, Salzgitter
Thomas Schmidt, GS, Düsseldorf
Uwe Schmidt, BR, Gießen
Werner Schmidt, Stuttgart
Horst Schmitthenner, GS, Wittgert
Christa Schmitthenner-Hundertmark, GS, Wittgert
Gerhard Schneider, GS, Aalen
Gottfried Schneider, GS, Nürnberg
Günter Schneider, GS, Unna
Wolfgang Schöll, GS, Steinenbronn
Günter Schölzel, GS, Hannover
Wilhelm Schönfeld, GF, Oldenburg
Harald Scholtz, BR, Mainz
Dieter Scholz, GS, Berlin
Dieter Schormann, Troisdorf
Manfred Schramm, MdBB, Bremerhaven
Waltraut Schrödter, Hamburg
Dr. Bernd Schütt, GS, Friedrichsdorf
Prof. Dr. Wolfgang Schütte, Hamburg
Klemens Schütters, GS, Eltville
Hubert Schütz, GS, München
Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz

Dr. Michael Schuler, WA, Tecklenburg
Hans-Peter Schulz, Köln
Hartmut Schulz, GS, Sprockhövel
Dr. Frank Schulz-Nieswandt, WA, Regensburg
Arne Schumacher, GS, Bochum
Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling, Frankfurt
Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann, Bremen
Helmuth W. Schwarz, WA, Bremen
Jürgen Schwiers, Hamburg
Helga Schwitzer, GS, Hannover
Reinhard Schwitzer, GS, Hannover
Prof. Dietmar Seeck, Emden
Wolfgang Seifert, Darmstadt
Reinhard Seiler, GS, Lemgo
Georg Seitz, BR, Erlangen
Heidi Seitz, PR, Erlangen
Werner Sesselmeier, WA, Lappersdorf
Thorsten Sieber, Lehrte
Uwe Skroblin, Wuppertal
Gert Söhnlein, GS, Schnaittach
Dr. Angelina Sörgel, WA, Bremen
Mathias Sommerfeld, GS, München
Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg
Karl-Heinz Sotosek, Halver
Hans-Peter Speiser, Bremen
Dr. Reinhold Spieker, WA, Eyendorf
Hermann Spieker, GS, Schleswig
Peter Spiekermann, GS, Mörfelden-Walldorf
Dr. Bernd-Georg Spies, WA, Hamburg
Martina Stackelbeck, WA, Dortmund
Prof. Dr. Georg Stamatis, Athen
Jürgen Stamm, GS, Stuttgart
Sybille Stamm, GS, Stuttgart
Hannelore Staps, Neuss
Peter Staps, Neuss
Johannes Steffen, WR, Bremen
Klaus Steger, GS, Fürth
Wolfgang Steinwedel, Barsinghausen
Klaus Stenzel, GS, Hameln
Joachim Stöber, GS, Biebergemünd
Helmut Stöckel, Oberkochen
Brigitte Stolz-Willig, WR, Düsseldorf
Dr. Detlev Sträter, WA, München
Manfred Sträter, GS, Recklinghausen
Ernst Strauch, BRV, Ronneburg
Dr. Gerlinde Strauss-Wieczorek, GS, Rüsselsheim
Dr. Peter Strutynski, WA, Kassel
Alphons Studier, WA, Hamburg
Bärbel Stut, Berlin
Peter Stutz, Oldenburg
Alexander Sühlo, Berlin
Ortwin Swiderski, GS, Marl

Rudolf Tauber, Nürnberg
Jakob Taufenbach, GS, Aachen
Michael Tenbeitel, GF, Bochum
Antje Tewes, GS, Bad Orb
Karlheinz Tews, Hamburg
Monika Thalmeier, GS, Amberg
Erika Thiel, BRV, Stuhr
Jürgen Thiem, GF, Amberg
Armin Thiemann, BR, Hattingen
Heinz Thüer, Duisburg
Andreas Tiedemann, GS, Sprockhövel
Michael Tiemens, Oldenburg
Prof. Dr. Willi Timmermann, Neukirchen
Walter Timpe, BR, Hemmingen
Klaus Trautwein, Berlin
Gudrun Trautwein-Kalms, WR, Düsseldorf
Frank Trinoga, BR, Hildesheim
Dr. Axel Troost, WA, Bremen

Manfred Ullrich, GS, Dortmund
Sabine Unger-Brinkmann, PR, Detmold
Hermann Unterhinninghofen, GS, Frankfurt

Eberhard Vetter, Freiburg
Inge v. Virag, Elmshorn
Dr. Alexander Voegele, Berlin
Harry Völler, Kassel
Wolfgang Vogel, Erlangen
Walter Vogt, GS, Hattingen
Willi Vogt, GS, Herford
Dr. Rainer Volkmann, WA, Hamburg
Gert Volkmann, WR, Krefeld
Frank Vollmann, Bielefeld
Günter Volz, GS, Schwäbisch Hall
Marita Vornbäumen, GF, Hannover
Barbara Voß, Bonn
Herbert Voß, GS, München
Kristine Voss-Berg, PR, Düsseldorf
Andreas de Vries, BR, Hannover

Hans de Vries, GF, Seelze
Jan de Vries, GS, Hannover

Georg Wäsler, GS, München
Anno Wagner, Köln
Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen
Wendel vorm Walde, Gladbeck
Martina Walter, Hamburg
Peter-Christian Walther, PR, Büttelborn
Rolf Walther, GS, Stuttgart
Hans-Dieter Warda, GS, Bergkamen
Wilhelm Warner, WA, Hannover
Christiane Wauschkuhn, GF, Bielefeld
Dr. Ulrich Weber, Lünen
Werner Weck, Linnich
Friedrich Wilhelm Weddige, Bielefeld
Marianne Weg, Düsseldorf
Doris Wege, GS, Frankfurt
Dr. Bettina Wegner, Berlin
Dieter Wehrhöfer, GF, Bielefeld
Angelo Wehrli, Hamburg
Christian Weise, Göttingen
Manfred Weiß, GF, Sulzbach-Rosenberg
Hans-Jürgen Weißer, Freiburg
Walter Weller, GS, Frankfurt
Dr. Marianne Welteke-Erb, Hungen
Mario Wenk, GF, Mossautal
Heinrich Werner, GF, Mainz
Rolf Werner, Hamburg
Uwe Westerheide, Bammental
Ulrich Westermann, Frankfurt
Christian Wetekam, Sinn
Gerhard Wick, GS, Glattbach
Jörg Wiedemuth, GS, Düsseldorf
Hans-Joachim Wiedorn, Lingen
Reiner Wiegand, GS, Hemmingen
Sylvia Wienands, GS, Homberg
Franziska Wiethold, GS, Ratingen
Frank Wilhelmy, Bad Münster-Ebernburg
Gerd Will, GS, Nordhorn
Doris Willig, Friedrichshafen
Jürgen Wilz, Bremen
Jürgen Winter, Hattingen
Prof. Dr. Tilmann Winter, Wiesbaden
Rita Wißmann, GF, Paderborn
Herbert Wittek, BR, Salzgitter
Michael Wörle, Hamburg
Alfred Wohlfart, GS, Ulm
Dr. Frieder Otto Wolf, WA, Berlin
Hans-Otto Wolf, BRV, Dortmund
Jürgen Wolf, Braunschweig
Petra Wolfram, GS, Sprockhövel
Michael Wüst-Greim, GF, Wiesbaden
Dr. Herbert Wulf, WA, Pinneberg
Dr. Beatrix Wupperman, WR, Bremen

Prof. Dr. Ulrich Zachert, Apensen
Gerhard Zambelli, GS, Stuttgart
Horst-Ingo Zander, BR, Göttingen
Burkhard Zastrow, Berlin
Margrit Zauner, Berlin
Dr. Norbert Zdrowomyslaw, Hamburg
Waldemar Zech, GF, Ludwigshafen
Prof. Dr. Lothar Zechlin, Hamburg
Prof. Dr. Axel Zerdick, Berlin
Roland Ziemann, Hamburg
Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg
Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Aachen
Gunnar Zirkler, GF, Garbsen
Werner Zmuda, Erkrath
Erna Zmuda-Schamper, GS, Erkrath
Horst Zöller, GS, Düsseldorf
Johannes Zöller, GF, Köln
Reinhold Zünker, Münster

II. Langfassung des Memorandum

1. Auch 1988: Mehr Arbeitslosigkeit und Armut

Konjunkturpolitischer Optimismus hat schlagartig die ökonomischen Risiken, die im Börsencrash vom Herbst 1987 zum Ausdruck kamen, hinweggewischt und den Blick für die sozialen Realitäten verstellt. 1982 trat die konservative Regierung mit dem Versprechen an, die Arbeitslosigkeit um 1 Mio. zu reduzieren. Nach nunmehr 6jährigem Aufschwung fehlen ein knappes Jahr vor Abschluß zweier Legislaturperioden mehr als 3,6 Millionen Arbeitsplätze, fast 850.000 mehr als 1982. Die registrierte Arbeitslosigkeit liegt um 430.000 Personen über der von 1982. Die stille Reserve, also der Kreis derjenigen, die von der schlechten Arbeitsmarktlage entmutigt sind, stieg von 950.000 auf 1,372 Millionen.

Gleichzeitig haben sich die regionalen Verteilungsmuster von Arbeitslosigkeit grundlegend geändert. Wurden noch in den 60er und 70er Jahren die Arbeitsmarktungleichgewichte zwischen den Regionen im Verlauf der ökonomischen Erholphase wieder ausgeglichen, so haben sich im letzten Wirtschaftsaufschwung die regionalen Disparitäten vergrößert. Ehemalige industrielle Ballungsgebiete werden zu Problemregionen mit den entsprechenden Folgen für die Arbeitslosigkeit.

Nahezu zwei Legislaturperioden neokonservativer Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik haben die Gesellschaft der Bundesrepublik tiefgreifend verändert. Das sozialpolitische Umbaukonzept, mit dem die neokonservative Mehrheit Anfang der 80er Jahre die sozial-liberale Regierung ablöste, ist zwar erst in einigen Schritten realisiert, die geschaffenen Fakten sind allerdings gravierend.

Besonders schwerwiegende Folgen für die Mehrheit der Menschen hatte das *beschäftigungspolitische Nichthandeln.* Die Bundesregierung nutzte die durch Massenarbeitslosigkeit bedingte Schwächung der Machtpositionen abhängiger Arbeit und verbesserte fortlaufend die Rahmenbedingungen für Unternehmertätigkeit. Wir sind hierauf in früheren Memoranden ausführlich eingegangen. So hat die Veränderung des Streikrechtes die Bedingungen, unter denen Gewerkschaften

Tarifauseinandersetzungen durchstehen können, verschlechtert. Die Durchlöcherung des Arbeitsrechtes hat in wichtigen Regelungsbereichen Schutzvorschriften für die Beschäftigten beschnitten. Ungeschützte Arbeitsverhältnisse, wie z. B. Leiharbeit und befristete Arbeit wurden ausgeweitet. Immer häufiger traten an die Stelle gesicherter Vollzeitarbeit ungesicherte und nicht existenzsichernde Arbeitsverhältnisse. Die zur Finanzierung der Steuerreform vorgenommenen Kürzungen, insbesondere bei Arbeitslosen und Kranken, sowie Steueranhebungen verschlechterten die soziale Absicherung für Millionen.

1.1 Mehr Beschäftigte – und mehr Arbeitslose

Wie wenig eine quantitative Wachstumspolitik, die auf Beschäftigungsauflagen zugunsten des freien Spiels der Kräfte verzichtet, für das Angebot an Arbeitsplätzen bedeutet, zeigt das Jahr 1988. Bei einem Wachstum des Bruttosozialprodukts von 3,4 % wurden nur 143.000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Das bedeutet einen Anstieg der Erwerbstätigen um nur 0,6 %. Gleichzeitig stieg die absolute Zahl der Arbeitslosen um 13.000. Dieses schlechte Ergebnis ist einmal auf den relativ hohen Produktivitätsanstieg von 2,8 % zurückzuführen. Weiter wurden die geringfügigen Arbeitszeitverkürzungen 1988 kalenderbedingt nicht wirksam.

Insgesamt wurde das *Angebot* an Arbeitsplätzen seit 1983 rein rechnerisch um gut 800.000 Arbeitsplätze vergrößert. Mit 22,8 Millionen Beschäftigten wurde 1988 fast wieder der Stand von 1980 erreicht. Damit wurde der Rückgang von rund einer Million Arbeitsplätzen zwischen 1980 und 1983 seither fast wieder kompensiert.

Hinter dieser Entwicklung verbergen sich beachtliche Strukturverschiebungen. Der wesentliche Teil der Beschäftigtenzunahme findet sich im Bereich der Dienstleistungen mit einem Anteil von über 50 %. Auf den sekundären Sektor entfiel dagegen nur ein Anteil von 13,5 %.

Von den sektoralen Verschiebungen zugunsten des Dienstleistungssektors profitieren vor allem die Frauen, obwohl ihre Arbeitslosigkeit insgesamt immer noch höher ist als die der Männer. An den Arbeitsplatzgewinnen seit 1983 sind sie mit zwei Dritteln beteiligt. Die Ausweitung des Beschäftigungszuwachses relativiert sich jedoch, wenn man berücksichtigt, daß 44 % des Zuwachses auf Teilzeitarbeit

Tabelle 1: Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik

Jahr	registrierte Arbeitslosigkeit in Tsd.		offizielle Arbeitslosenquote in %		Stille Reserve in Tsd.	Gesamt-Arbeitslosigkeit in Tsd.
	insg.	darunter Frauen	insg.	darunter Frauen		
1980	889	462	3,8	5,2	622	1 511
1981	1 272	619	5,5	6,9	748	2 020
1982	1 833	812	7,5	8,6	950	2 783
1983	2 258	985	9,1	10,1	1 085	3 343
1984	2 266	989	9,1	10,2	1 207	3 473
1985	2 304	1 015	9,3	10,4	1 289	3 593
1986	2 228	1 028	9,0	10,5	1 350	3 578
1987	2 229	1 021	8,9	10,2	1 338	3 567
1988	2 242	1 043	8,7	10,0	1 372	3 614
1989[1]	2 280				1 427	3 707

1 Schätzung des IAB
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

zurückzuführen ist und mehr als jeder fünfte neu hinzugekommene Arbeitsplatz (22,4 %) ein Ausbildungsplatz ist.

Insgesamt hat die konjunkturelle Wachstumsphase von 1983 bis 1988 wesentlich länger gebraucht, um zusätzliche Beschäftigung in nennenswertem Umfang zu sichern. In der letzten konjunkturellen Aufschwungphase von 1977 bis 1980 waren nur drei Jahre nötig, um das Beschäftigungsangebot um knapp eine Million zu erhöhen. Der weitaus stärkste Impuls (83,8 %) ging damals vom wirtschaftlichen Wachstum selbst aus. Demgegenüber hatte im Zykulus 1983 bis 1988 das Wachstum eine wesentlich geringere Bedeutung. Mit einem Anteil von 37,9 % lagen die Beschäftigungseffekte des Wachstums nur knapp vor denen der Arbeitszeitverkürzung (30,8 %).

Tabelle 2: Ursachen des Beschäftigungszuwachses während der Zyklen 1977/80 und 1983/88 in %

Zyklus	Faktoren: Wachstum	Arbeitszeit-verkürzung	Teilzeit-arbeit	ABM	statistischer Effekt
1977–1980	83,8	11,1	1,5	3,6	–
1983–1988	37,9	30,8	12,3	12,9	6,1

Quelle: WSI, Informationsdienst Arbeit 4/1988

Der Beschäftigungszuwachs blieb jedoch weit hinter den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen zurück. So stieg die Arbeitslosigkeit sogar im Jahre 1988 um 13.000. Insgesamt fehlen zur Zeit über 3,6 Millionen Arbeitsplätze.

Die *Nachfrage* nach Arbeit ist seit Jahren durch ein steigendes Erwerbspersonenpotential gekennzeichnet. 1988 standen dem Arbeitsmarkt mehr als 29,7 Millionen Personen zur Verfügung, 200.000 mehr als 1987. Da der demographisch bedingte Anstieg bei den Deutschen kaum noch eine Rolle spielt (+ 75.000), sind es v. a. die ausländischen Arbeitskräfte (+ 125.000), die zusätzlich Arbeit nachfragen. Da der aktuelle Anstieg der Aussiedlerzahlen in diesen Berechnungen noch nicht berücksichtigt ist, muß für 1989 von einem weiter steigenden Erwerbspersonenpotential ausgegangen werden. *Die Massenarbeitslosigkeit ist damit – bei Fortführung des arbeitsmarktpolitischen Nichthandelns der Bundesregierung – bis Mitte der 90er Jahre festgeschrieben.*

1.2 Der Abstand steigt – soziale Lage der Arbeitslosen

Die Dauerarbeitslosigkeit hat innerhalb des Arbeitsmarktes zu einer *Verfestigung der Arbeitslosigkeit* geführt. Der Anteil der langfristig Arbeitslosen ist gestiegen. Insgesamt sind fast 685.000 Personen, also fast ein Drittel aller registrierten Arbeitslosen, länger als ein Jahr ohne Arbeit. Während 1982 nur 4,4 % der registrierten Arbeitslosen länger als 2 Jahre arbeitslos waren, ist der Anteil 1988 auf 16,5 % gestiegen. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit betrug 1988 13,6 Monate gegenüber 7,6 Monaten im Jahre 1982. Benachteiligt sind heute stärker als 1982 Ausländer, ältere Arbeitslose und solche ohne ausreichende Qualifikationen. Hierin kommt die zunehmende *Verfestigung* der Arbeitslosigkeit zum Ausdruck, die auch durch den Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums nicht verhindert werden konnte.

Der demographisch bedingte Rückgang der SchulabgängerInnen hat die Arbeitslosigkeit der unter 20jährigen – sofern sie in den Statistiken der Bundesanstalt erfaßt sind – etwas vermindert. Dennoch fehlen Lehrstellen. Das Defizit schwankt erheblich zwischen Regionen mit relativ gutem quantitativen Angebot und solchen, in denen über 20 % der Ausbildungsplätze fehlen. Für 1988 schätzt der DGB, daß die Zahl der nicht versorgten Jugendlichen noch bei über 200.000 liegt.

Den Versäumnissen der Vergangenheit ist es zuzurechnen, daß der Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsabschluß mit knapp über 50 % unverändert hoch ist. Diese Situation stellt eine schwere Hypothek für die 90er Jahre dar, da Arbeitsplätze für weniger qualifizierte zunehmend wegrationalisiert werden.

Die regionalen Disparitäten haben weiter zugenommen. Während z. B. im Arbeitsamtsbezirk Schleswig-Holstein/Hamburg die durchschnittliche Arbeitslosenquote zwischen 1982 und 1988 von 8,4 % auf 11,3 %, also um mehr als ein Drittel anstieg, blieb sie in Hessen, Baden-Württemberg und Südbayern konstant und sank sogar in Nordbayern. Die gleichzeitig betriebene Politik der Dezentralisierung

Tabelle 3: Dauer der Arbeitslosigkeit (Durchschnitt in Monaten)

Dauer der Arbeitslosigkeit	Bestand an Arbeitslosen (September 1988)		Anteil in % aller Arbeitslosen (Ende September)								
	insg.	davon Frauen	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
unter 1 Monat	246 077	114 861	21,2	18,3	14,9	11,5	11,6	12,3	12,2	12,1	11,7
1 bis unter 3 Monate	420 994	206 744	30,4	28,8	24,6	22,1	21,7	20,2	20,0	20,3	20,1
3 bis unter 6 Monate	336 642	169 488	18,8	19,5	18,3	17,0	16,2	15,8	15,6	16,0	16,0
½ bis unter 1 Jahr	411 255	203 687	16,7	20,5	24,2	24,5	21,7	20,7	20,2	19,8	19,6
1 bis unter 2 Jahre	337 410	167 465	7,8	9,1	13,5	17,7	17,3	16,9	16,3	15,8	16,1
2 Jahre und länger	347 260	163 541	5,1	3,9	4,4	7,2	11,5	14,1	15,6	16,1	16,5
Insgesamt	2 099 638	1 025 786	100,0	100,1	99,9	100,0	100,0	100,0	99,9	100,1	100,0
im Durchschnitt seit . . . Monaten arbeitslos			6,4	6,5	7,6	9,2	10,5	11,6	12,5	13,0	13,6

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

der Kosten der Massenarbeitslosigkeit auf Betroffene, Länder und Kommunen treibt die Regionen mit schwacher Wirtschaftsstruktur in die Scherenentwicklung zwischen steigenden Sozialhilfeausgaben und sinkenden Steuereinnahmen.

Die Einkommenssituation der aus der Erwerbsarbeit ausgegrenzten Arbeitslosen hat sich im Berichtszeitraum merklich verschlechtert. 1982 hatten Arbeitslosenhaushalte ein verfügbares Einkommen von 1.742 DM. 1986 bezog ein Arbeitslosenhaushalt mit 1.567 DM schon nominell weniger als 1982. Real gerechnet verlor dieser Haushalt fast 25 % seiner Kaufkraft. Das Einkommen eines Arbeitslosenhaushaltes beträgt mittlerweile nur noch 39 % des durchschnittlichen Einkommens aller Arbeitnehmerhaushalte und 15 % des der Selbständigen. Auch hier haben sich die Abstände vergrößert. 1982 machte das Einkommen der Arbeitslosenhaushalte gegenüber denen der Arbeitnehmer noch 50 % und gegenüber den Selbständigen 20 % aus.

Angesichts dieser von der Öffentlichkeit verdrängten Verelendung müssen die Arbeitslosen zunehmend Schulden machen. Rund 12 % ihrer laufenden Einkommen sind über Schulden finanziert, eine enorme Hypothek für die Zukunft. Zu den ohnehin schweren Belastungen der Dauerarbeitslosigkeit kommt die Abhängigkeit von z. T. unseriösen Kreditgebern, so daß Arbeitslose unter Druck geraten und Schwarzarbeit oder illegale Leiharbeiterjobs annehmen, um der finanziellen Katastrophe zu entgehen. Da die psychischen Belastungen entscheidend vom materiellen Spielraum abhängen, dürften die psycho-sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit in Zukunft eher zunehmen als abnehmen. Eine Politik, die die Kosten der Arbeitslosigkeit auf Haushaltsmittel bei der Bundesanstalt für Arbeit und dem Bundeshaushalt reduziert und diese zudem von der jeweiligen Kassenlage abhängig macht, blendet die soziale Dimension des Problems aus und täuscht die Öffentlichkeit über die tatsächlichen Folgen der Massenarbeitslosigkeit.

Von den 2,24 Millionen gemeldeten Arbeitslosen im Jahre 1988 erhielten knapp 66 % Arbeitslosenunterstützung (Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe). Weitere Ausgrenzungen wurden v. a. durch die Verlängerung der Arbeitslosengeldzahlungen für ältere ArbeitnehmerInnen gestoppt, so daß der Anteil der LeistungsempfängerInnen an den Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahr anstieg.

Die Hauptausgrenzungsmechanismen sind jedoch nach wie vor in Kraft:

- überlange Anwartschaftszeiten von 1 Jahr geben kurzfristig Beschäftigten wenig Chancen auf den Bezug von Arbeitslosengeld;

– die zu kurze Dauer der Arbeitslosengeldzahlungen grenzt längerfristig Arbeitslose aus;

– die restriktiven Bedürftigkeitsprüfungen beim Arbeitslosenhilfebezug treffen überwiegend Frauen. Sie stellen ArbeitslosenhilfeempfängerInnen teilweise schlechter als SozialhilfeempfängerInnen, weil der Bedarf keine Rolle spielt.

Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sind die Lohnersatzleistungen mit dem geringsten Leistungssatz in der Sozialversicherung. Offene und versteckte Leistungskürzungen zwischen 1982 und 1984 haben dazu geführt, daß die Arbeitslosenunterstützung für viele nicht existenzsichernd ist, so daß aufstockende Sozialhilfe beantragt werden muß. Von den ArbeitslosengeldempfängerInnen hatten Anfang 1988 nur 32 % Anspruch auf den Leistungssatz von 68 %, mehr als zwei Drittel wurden auf den niedrigeren Satz von 63 % verwiesen. Besonders benachteiligt sind Frauen. Nahezu zwei Drittel aller Frauen, die den höheren Satz von 68 % beanspruchen konnten, also Kinder zu versorgen hatten, bekamen ein Arbeitslosengeld von 800 DM und weniger, bei Frauen ohne Kinder waren es knapp 60 %. Demgegenüber beziehen 14,5 % der Männer, die Kinder versorgen, ein Arbeitslosengeld von 800 DM und weniger, ein Drittel erhält Leistungen zwischen 1.100 und 1.300 DM, ein weiteres Drittel zwischen 1.300 und 1.800 DM. Knapp 10 % bezogen Zahlungen von 1.800 DM und mehr.

1.3 Arbeitsmarktpolitik: Politik gegen die Arbeitslosen statt Hilfen für Arbeitslose

Wie in den Jahren zuvor wurde der Arbeitsmarkt durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente, wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung (FuU) und Kurzarbeitergeld, sowie durch das Vorruhestandsgeld erheblich entlastet. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung beziffert die Entlastungswirkungen dieser Instrumente auf 424.000, d. h. die registrierte Arbeitslosigkeit wäre ohne diese Maßnahmen 1988 um 424.000 höher gewesen.

Eine neue Wende in der Arbeitsmarktpolitik ist jedoch schon lange beschlossene Sache. Bereits in der 1987 verabschiedeten 8. Novelle zum Arbeitsförderungsgesetz wurden die Voraussetzungen für weitere Kürzungen geschaffen, indem die Bundesregierung – zur Finanzierung

Tabelle 4: Erwerbstätige und Arbeitslose

Jahr	Erwerbstätige		Arbeitslose	jahresdurchschnittlich in ABM Beschäftigte	jährliche Eintritte in FuU, betriebliche Einarbeitung	Entlastung des Arbeitsmarktes[1]
	insgesamt	abhängig Beschäftigte				
			in 1.000			
1980	26.328	23.009	889	41	247	163
1983	25.331	22.057	2.258	45	306	316
1988	26.135	22.900[2]	2.250	115	566	424
			Veränderung 1988 gegenüber 1983			
in 1.000	+ 804	+ 848	– 8	+ 70	+ 260	+ 108
in %	+ 3	+ 4	– 0	+ 156	+ 85	+ 34

1 durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente
2 Schätzung des SVR
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; DIW-Wochenbericht 1–2/1989

der Steuerreform bzw. zur Entlastung des Bundeshaushaltes – der Bundesanstalt für Arbeit kostenintensive Aufgaben wie z. B. Sprachkurse für Spätaussiedler übertrug. Diese Überwälzung von Verpflichtungen, die eigentlich in die (auch finanzielle) Zuständigkeit der Bundesregierung fallen, macht, so wurde bereits im MEMORANDUM '88 kritisiert, weitere Kürzungen ›notwendig‹. In der zum Jahresende 1988 verabschiedeten 9. Novelle wird diesem im Jahr zuvor geschaffenen ›Sachzwang‹ gefolgt.

Entgegen den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen, die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen und die sich weiter verschärfenden regionalen Arbeitsmarktungleichgewichte zu bekämpfen, sieht die 9. Novelle Kürzungen in Kernbereichen der Arbeitsmarktpolitik vor:

– *Einschränkung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen:* Der Höchstförderungssatz bei ABM wird von bislang 100 % auf grundsätzlich 75 % gesenkt. Nur in Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit wird der Höchstfördersatz für schwervermittelbare Arbeitslose auf 90 % heraufgesetzt. In Ausnahmefällen ist eine 100 %-Förderung möglich, allerdings nur in 15 % aller Förderfälle.

– *Einschränkung der Qualifizierungspolitik:* An die Stelle der ›Qualifizierungs*offensive*‹ tritt jetzt die ›Qualifizierungs*defensive*‹.

Zahlreiche Gesetzesänderungen erschweren die Inanspruchnahme von Qualifizierungsangeboten. Ein Kürzungsvolumen von 650 Mio. DM wird in diesem Bereich das Problem erheblich verschärfen, das in den Jahren zuvor regelmäßig bemängelt wurde: nämlich die angeblich unzureichende Qualifizierung der Arbeitslosen. Betroffen sind u. a. die Berufsausbildungsbeihilfe für die Erstqualifizierung v. a. von Jugendlichen, das Unterhaltsgeld für TeilnehmerInnen an Fortbildungsmaßnahmen sowie generell der Umfang der Förderung, bei dem Ermessensentscheidungen des Arbeitsamtes an die Stelle verbindlicher Fördervorschriften treten.

– *Kürzungen von Lohnersatzleistungen, durch die der Kreis der LeistungsempfängerInnen eingeschränkt wird:* Beispiel ist die Verkürzung des Arbeitslosengeldbezuges für Kranke. Wenn ein Arbeitsloser krank wird, wurde bisher das Arbeitslosengeld für die Dauer der Krankheit (maximal sechs Wochen lang) weitergezahlt; der Anspruch auf Arbeitslosengeld verlängerte sich entsprechend. Künftig wird die Zeit der Krankheit auf die Anspruchszeit angerechnet; wer als Arbeitsloser krank wird, bekommt dann wie bisher für diese Zeit Arbeitslosengeld, allerdings ohne daß die Anspruchsdauer sich entsprechend verlängert.

Die erneuten Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes dokumentieren den Willen der Bundesregierung, Arbeitslosigkeit auch weiter als Druckmittel gegen Arbeitslose einzusetzen. Die bislang erfolgreich praktizierte Strategie, das Konfliktfeld Massenarbeitslosigkeit als bundespolitisches Problem nicht zur Kenntnis zu nehmen und statt dessen die Folgen auf Länder, Gemeinden und Arbeitslose zu verlagern, wird mit der Verabschiedung der 9. Novelle fortgesetzt – mit fatalen Folgen für die Arbeitslosen.

Bundesweit werden 40 % der ABM-Stellen zu 100 % gefördert. Die Verminderung auf maximal 15 % der insgesamt laufenden Maßnahmen bedeutet den Verlust von 30.000 Stellen im Verlauf des Jahres 1989. Dieses Kürzungsprogramm vergrößert die regionalen Disparitäten weiter. Die Kommunen werden Schätzungen zufolge mit 0,8 bis 1,3 Mrd. DM zusätzlich belastet.

Der in den vergangenen Jahren durch die gestiegenen Sozialhilfeausgaben verengte finanzielle Handlungsspielraum zwingt viele Kommunen in eine ausweglose Situation: Entweder stocken sie die vom Bund gekürzten ABM-Mittel auf und sichern die vorhandenen Stellen, oder sie ziehen sich aus der Stellenförderung für nicht ABM-fähige Langzeitarbeitslose, die bislang Sozialhilfe beziehen, zurück, oder sie schränken Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche ein. Jede Lösung geht zu Lasten der Arbeitslosen. Auch wenn die Praxis der ABM zahlreiche Mängel aufweist, kann eine sinnvolle Arbeitsmarktpolitik nur in der Effektivierung des Instrumentariums und nicht im Abbau ohnehin schwacher Eingriffsmöglichkeiten bestehen. Durch die Kürzung wird

- die Wiedereingliederung von Beschäftigten in ABM-Stellen in ein Dauerarbeitsverhältnis *nicht* verbessert. Vielmehr bleibt die Rotation Arbeitsloser innerhalb des Stellenbestandes als Problem fortbestehen;
- die mangelnde Qualifizierung von Beschäftigten in ABM-Stellen *nicht* gefördert;
- die Substitution von unbefristeten Planstellen in befristete ABM-Stellen *nicht* gestoppt.

Diese Probleme der gegenwärtigen Praxis mit ABM-Stellen lassen sich nur durch

- die Verlängerung der Maßnahmen auf 5 Jahre,
- begleitend angebotene Qualifizierungsstrategien,
- die schärfere Einhaltung der Zusätzlichkeitsbedingung und
- langfristig stabile Budgetansätze lösen.

Eine ABM-Politik nach Kassenlage – wie sie in der aktuellen Kürzungspolitik zum Ausdruck kommt – entzieht einem wichtigen Instrument der regionalen Beschäftigungspolitik den Boden.

1.4 Sozialhilfepolitik gegen die Armen

Die Polarisierung zwischen arm und reich in dieser Gesellschaft schreitet fort. Auch 1987 ist die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen erneut angestiegen. (Definitive bundesweite Werte liegen allerdings auch Anfang April 1989 beim Statistischen Bundesamt aufgrund fehlender Meldungen aus Bremen und Hamburg noch nicht vor!)

Dabei bestätigt sich immer wieder, daß nur ein Teil der Berechtigten ihren Anspruch beim Sozialamt geltend machen: Zum einen sind hiervon die EmpfängerInnen von Hilfe in besonderen Lebenslagen betroffen. Derzeit werden nur etwa 10 % der Pflegeleistungen für alte und gebrechliche Personen in Alten- und Pflegeheimen, 90 % dagegen in den privaten Haushalten von Familienmitgliedern, Nachbarn oder ambulanten Pflegeeinrichtungen im Rahmen der häuslichen Krankenpflege erbracht. Bei einer häufig gebotenen, in zahlreichen Einzelfällen

auch menschenwürdigeren und erst recht bei einer auch die Lebenslage der pflegenden Familienmitglieder (im Regelfall die Haus- und Ehefrauen) angemessen berücksichtigenden stärkeren Inanspruchnahme teil- und vollstationärer Einrichtungen zur Pflege würde die Zahl derer, die öffentlich Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen müßten, stark anwachsen. Nicht zuletzt um einen derartigen Kostenanstieg abzuwehren, propagiert die konservative Bundesregierung verstärkt ideologisch das Bild der Drei-Generationen-Familie und praktisch die häusliche Pflege. Bei dem jetzt beschlossenen Maßnahmepaket sollen Familienmitglieder, die eine ältere Person pflegen, einmal pro Jahr für 4 Wochen Urlaub machen dürfen, während der oder die Pflegebedürftige entweder in eine stationäre Einrichtung aufgenommen oder von einer anderen Person zu Hause betreut werden soll. Dabei hat der Gesetzgeber allerdings eine finanzielle Obergrenze vorgegeben (1.800 DM), so daß bei schwer-pflegebedürftigen Personen entweder die Entlastung kürzer ausfallen muß oder aber die Familien zuzahlen müssen. Insgesamt befürchten Experten, daß diese Teilentlastung der Familien – zudem systemfremd der Gesetzlichen Krankenversiche-

Tabelle 5: Entwicklung der SozialhilfeempfängerInnen in ausgewählten sozialen Gruppen 1973 und 1986

	1973	1986	Entwicklung 1973–1986 (1973 = 100)
alle HLU-BezieherInnen	918.190	2.239.222	243,9
Frauen	605.717	1.244.924	205,5
Männer	312.473	994.298	318,2
Verhältnis Frauen: Männer	66,0 : 34,0	55,6 : 44,4	
18- bis 60jährige	256.991	1.264.602	492,1
davon Frauen	183.802	683.960	372,1
Männer	73.189	580.642	793,3
18- bis 25jährige	27.397	319.899	1.167,6
davon Frauen	19.352	175.499	906,8
Männer	8.045	144.400	1.794,9
60jährige und Ältere	349.270	274.363	78,6

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

rung aufgebürdet – letztlich zu Beschränkungen bei den täglichen Hilfen, etwa der häuslichen Pflege, führen wird.

Dies betrifft zum anderen die EmpfängerInnen der Hilfe zum Lebensunterhalt. Nach wie vor nimmt etwa nur die Hälfte der Anspruchsberechtigten ihre Rechte wahr. Realistischerweise ist davon auszugehen, daß in der Bundesrepublik etwa knapp 5 Millionen Menschen ein Einkommen haben, das auf oder unter dem von der Sozialhilfe gesetzten Existenzminimum liegt. Die Arbeitslosenhaushalte, vor allem die der Langzeitarbeitslosen und der Mehrfacharbeitslosen, sind besonders stark von dem Risiko einer allmählichen und fortschreitenden Verarmung betroffen. Seit 1984 stellt der ›Verlust des Arbeitsplatzes‹ die am häufigsten genannte Hauptursache für die Hilfegewährung dar. Insbesondere durch eine präzisere Fassung dieser Kategorie – sie lautet nunmehr ›Arbeitslosigkeit‹ – schnellte 1986 die hier aufgeführte Zahl der Haushalte gegenüber dem Vorjahr um 35 % nach oben (vgl. Tabellenanhang A 8). Damit vollzieht die amtliche Statistik endlich nach, was zuvor schon wissenschaftliche Untersuchungen ergeben hatten, daß nämlich die Arbeitslosigkeit bei einem Drittel der LeistungsbezieherInnen die Hilfebedürftigkeit verursacht hat. Allerdings stellt sich immer noch die Frage, ob sich nicht nach wie vor auch hinter anderen Gründen für die Hilfegewährung letztlich die derzeitige Beschäftigungskrise und deren Auswirkungen verbergen.

Unmittelbare Folge dieser Verschiebung unter den Hauptursachen der Hilfegewährung ist ein steigender Anteil sozialhilfebedürftiger Personen in den mittleren und jüngeren Altersstufen.

Im Vergleich mit dem letzten Jahr der Vollbeschäftigung 1973 ist die Zahl der EmpfängerInnen von Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt um das Zweieinhalbfache gestiegen. Frauen stellen nach wie vor mit 55,6 % aller LeistungsempfängerInnen den größten Anteil unter den SozialhilfeempfängerInnen (HLU), allerdings sind Männer nicht mehr in dem Maße verschont wie früher. Die Zahl der männlichen Leistungsbezieher hat sich mehr als verdreifacht. Die Zahl der älteren SozialhilfeempfängerInnen (HLU) nimmt absolut und relativ ab. Ein enormer Anstieg zeigt sich allerdings bei den im Erwerbsalter Stehenden zwischen 18 und 60 Jahren. Einen explosionsartigen Zuwachs verzeichnet hier die Gruppe der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren, nämlich auf gut das Elffache. Es ist nicht absehbar, daß diese Ausgliederung junger Menschen bzw. von Menschen im erwerbsfähigen Alter gebremst wird oder daß sich der Trend gar umkehrt.

Seit 1981/82 unterbleibt eine bedarfsorientierte, Teilhabestandards umfassende Weiterentwicklung der Regelsätze. Geradezu exempla-

risch hat die in den Jahren 1987/88 intensiv geführte Auseinandersetzung um den Übergang auf ein neues Bedarfsbemessungsschema (das ›Statistik-Modell‹) deutlich gemacht, daß unter den herrschenden Bedingungen eine Rückkehr zu einer am Bedarfsprinzip orientierten Sozialhilfe nicht erwartet werden kann. Obwohl die neue Methode der Regelsatzbemessung eigens zu dem Zweck erdacht und von den kommunalen Spitzenverbänden favorisiert wurde, um zu vergleichsweise geringen Verbesserungen der Regelsätze zu gelangen, waren die errechneten Steigerungsraten so hoch, daß sie auf unüberwindbaren Widerstand stießen. Die schließlich bewilligten Anpassungen der Regelsätze lagen im wesentlichen nur bei oder geringfügig über der Inflationsrate.

Die kommunalen Spitzenverbände haben mit ihrer Argumentation, das ›Statistik-Modell‹ führe zu einer bedarfsverfehlenden Kumulation von Leistungen bei großen Bedarfsgemeinschaften und verletze das ›Abstandsgebot‹ der Sozialhilfe zu den unteren Lohngruppen, wesentlich zu dieser Entwicklung beigetragen (vgl. dazu ausführlicher: MEMORANDUM '88, S. 58–66). Zu Lasten der Armutsbevölkerung ging auch die ›stillschweigend‹ von einigen Ländern vorgenommene erneute Verschiebung der Regelsatzanpassung, diesmal auf den 1. September. Selbst in einer konjunkturell und fiskalisch einigermaßen günstigen Situation scheiterte damit eine nennenswerte Verbesserung der materiellen Lage der Armutsbevölkerung. Es scheiterte eine Politik, die einen deutlichen Schritt hin zu einer am Bedarf und an Menschenwürde orientierten Sozialhilfe beinhaltet hätte.

Vor allem seit dem Beginn der Abwälzung der materiellen Absicherung bei Arbeitslosigkeit auf die kommunale Ebene wird die Politik des Sozialabbaus ›von oben‹ durch eine Sozialhilfe-Sparpolitik ›vor Ort‹ ergänzt und verschärft. So sind die Sozialämter weniger denn je personell überhaupt in der Lage, in angemessener Weise auf die Rechtsansprüche der betroffenen Bürger zu reagieren. Während beispielsweise von 1982 bis 1986 die Zahl der EmpfängerInnen der Hilfe zum Lebensunterhalt um 43,5 % gestiegen ist, sind die Personalausgaben der Allgemeinen Sozialverwaltung, das ist im wesentlichen das Sozialamt, nur um 24,4 % aufgestockt worden. Unter Berücksichtigung der Nominallohnerhöhungen im Öffentlichen Dienst von 1982 bis 1986 von ca. 14 % ergibt sich ein realer Personalzuwachs von lediglich ca. 10 %: Mit nur 10 % mehr Personal mußten 43 % mehr Fälle bearbeitet werden.

Die Sozialhilfe-Sparpolitik ›vor Ort‹ ist von Kommune zu Kommune unterschiedlich ausgeprägt; gleichwohl lassen sich typische Strategien benennen. Es ist bekannt, daß durch die Verschlechterung der Verwaltungsvorschriften versucht wird, in demokratisch nicht legitimierter Weise Einsparungen zu erzielen. Die ›Hilfe zur Arbeit‹ gem. §§ 18–20 BSHG beispielsweise wird verschiedentlich bewußt mit dem Ziel eingesetzt, durch eine abschreckende Ausgestaltung dieser ›Pflichtarbeit‹ die Inanspruchnahme der Sozialhilfe zu vermindern. Eine bewußte Vergrößerung der Vollzugsdefizite der Sozialhilfe wird darüber hinaus durch falsche Auskünfte und Beratung, undurchsichtige Formulare, die Verweigerung von schriftlichen Bescheiden sowie der Annahme von Anträgen, schlichte Leistungsverweigerung trotz Vorliegens der Anspruchsvoraussetzungen, intensive Kontrollen und Überwachung der Lebensführung usw. angestrebt. Für die HilfeempfängerInnen besonders entwürdigend ist die seit Jahren beobachtete Praxis, Gutscheine statt Geldleistungen zu gewähren und Gebrauchtwaren zu verteilen. Zu Recht hat deshalb das Katholische Büro in Mainz diese tägliche Sozialhilfepraxis mit den Worten charakterisiert: »Es gibt kaum ein Rechtsgebiet, in dem in der Praxis so oft zum Teil unbewußt, zum Teil fahrlässig, zum Teil vorsätzlich, rechtswidrig verfahren wird wie im Sozialhilferecht.«

Doch all diese Formen der Rechtsverkürzung, Rechtsverweigerung und des Rechtsbruchs reichen nicht aus, um die Kommunen tatsächlich von dem steigenden Kostendruck zu entlasten. Das DIW veranschlagt realistischerweise die Kosten, die den Kommunen 1987 als Folge der Arbeitslosigkeit entstanden sind, auf ca. 3 Mrd. DM. Das sind 12 % aller Aufwendungen der Kommunen für die Sozialhilfe. Der eigentliche Sprengsatz liegt zwar nach wie vor bei den Ausgaben für Pflege und Behinderung, wofür ungefähr zwei Drittel der Sozialhilfeausgaben aufgewendet werden; deshalb ist etwa eine sozialversicherungsrechtliche Regelung für das Risiko Pflege dringender denn je geboten. Aber auch den Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt kommt eine immer stärkere Bedeutung zu: Die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt sind von 1979 bis heute doppelt so rasch gestiegen wie die für die Hilfe in besonderen Lebenslagen.

Doch davon profitiert nicht die einzelne SozialhilfeempfängerIn selbst. Der Anstieg der Kosten für die Hilfe zum Lebensunterhalt ist im wesentlichen durch drei Komponenten verursacht: die steigenden EmpfängerInnenzahlen, die Veränderung der Altersstruktur mit Folgen für einzelne Leistungsarten und die jährlichen Regelsatzanpassungen. So stiegen die Regelsätze zwar an, wenn auch aus politischem Kalkül immer wieder nur unzureichend, aber der hier erreichte geringfügige Einkommenszuwachs wurde zum Teil durch Einsparungen bei

einmaligen und/oder Leistungen, die im freien Ermessensspielraum liegen, wieder ›hereingewirtschaftet‹. Wie berechtigt die Klage der Kommunen über die wachsenden Belastungen durch Sozialhilfekosten als Folge der Arbeitslosigkeit auch immer ist, festzuhalten bleibt, daß die Hauptlast der Verarmung letztlich die Betroffenen und ihre Familien zu tragen haben. Und hier sind es in ganz besonderem Maße die Frauen, die über die alltägliche Haushaltsführung den Mangel verwalten und notdürftig zu strecken haben.

Auf den Sozialämtern nimmt das Gerangel um einzelne Leistungen zu, zugleich schnüffeln die Sozialämter hinter dem Verbleib des Geldes für einmalige Leistungen hinterher. Die Stadt Mönchengladbach beispielsweise hat hierfür eigens einen Revisor eingesetzt. Andere Kommunen versuchen, durch den Einsatz der Datenverarbeitung die Bedarfsprüfung mit dem Ziel zu standardisieren, Ausgaben einzusparen. Nicht zuletzt den Selbsthilfeeinrichtungen Betroffener und kritischen RechtsanwältInnen ist es zu verdanken, daß sich gegen diese restriktive Gewährungspraxis Widerstand formiert. Vermehrt werden Widersprüche eingelegt und Verwaltungsgerichtsverfahren angestrengt, wo früher duldend Unrecht hingenommen wurde.

Die Krise der Sozialhilfe und der Lebenslage der von ihr abhängigen Menschen kann nur durch politische Entscheidungen überwunden werden, die im Gegensatz zu den Entwicklungen stehen, die die Armutspolitik der Jahre 1982–1988 bestimmt haben.

Eine sozial und ökologisch orientierte Beschäftigungspolitik sowie die Abkehr von einer Politik der Flexibilisierung mit dem Ziel der Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses sind erforderlich, um die Mechanismen abzuschwächen, die materielle Not und soziale Ausgliederung erzeugen. Zusätzlich zu Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Lage bestimmter, durch die Sozialhilfe stark belasteter Kommunen sind die Leistungen der der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssysteme zu verbessern. Aussteuerungsmöglichkeiten sind vor allem bei der Arbeitslosenversicherung ebenso zu beseitigen wie Möglichkeiten der Nichteinbeziehung in den Kreis der Beitrags- und Leistungsberechtigten. Eine tatsächlich bedarfsorientierte Mindestsicherung, ein Mindestniveau der Geldleistungen ist insbesondere in die Arbeitslosenversicherung, aber auch in andere Sicherungssysteme einzubauen. Diese Mindestsicherung sollte über den Bundeshaushalt finanziert werden. Auf diese Weise muß die ergänzende Inanspruchnahme von Sozialhilfe überflüssig werden. Alle Arbeitslosen erhalten ihre Leistungen über die Arbeitsämter. Dieses Mindestniveau der Geldleistungen ist auf der Basis eines zeitgemäß weiterentwickelten und angemessen bewerteten Warenkorbs zu ermitteln und um bestimmte Mehrbedarfszuschläge und Kosten der Unterkunft zu ergänzen (vgl. MEMORANDUM '85, S. 152–170; '87, S. 214–224). Es stellt gleichzeitig das Niveau der materiellen Absicherung im Rahmen der Sozialhilfe für diejenigen dar, die einen Anspruch gegenüber anderen Sicherungssystemen nicht erworben haben.

Erst die Verwirklichung der Gesamtheit dieser Forderungen ist geeignet, den finanziellen Druck, der von der Hilfe zum Lebensunterhalt auf die Gemeinden ausgeht, wesentlich zu mildern. Alle aktiv kommunalpolitisch Tätigen bleiben aufgefordert, der kommunalen Sozialhilfe-Sparpolitik entgegenzuwirken, damit die traditionell schon hohe Dunkelziffer der Inanspruchnahme der Sozialhilfe nicht noch weiter steigt und damit sich die Aktivitäten der Sozialhilfeträger nicht lediglich auf die gesetzlich unumgehbaren, allerdringlichsten Aufgabenfelder beschränken.

1.5 Lohnquote auf historischem Tiefstand

1988 hat sich das Einkommen der abhängig Beschäftigten und der Sozialabhängigen sowohl nominal wie real nochmals merklich erhöht. Die Kaufkraft der Masseneinkommen überschritt erstmals deutlich wieder den Stand von 1980 (vgl. Tabellenanhang A 9). Trotzdem hat sich der Prozeß der Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer sogar beschleunigt fortgesetzt. Wie schon im Vorjahr sind die Exportpreise rascher angestiegen als die Importpreise, so daß es zu einer Verbesserung der internationalen Austauschverhältnisse (terms of trade) der Bundesrepublik kam – dies vergrößerte den inländischen Verteilungsspielraum noch über die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts hinaus.

Erwartungsgemäß wirkte sich die zweite Stufe der Steuerreform hierbei kaum aus: Die Nettolöhne und -gehälter stiegen nur minimal rascher als die entsprechenden Bruttoeinkommen. Gleichzeitig wurden vielfach die Beiträge zur Krankenversicherung erhöht – durchschnittlich um etwa 0,2 % –, so daß die Belastung der Arbeitseinkommen mit öffentlichen Abgaben nicht sichtbar zurückging. Die ›Steuerentlastung‹ hat 1988 in Wirklichkeit nur den Trend zum Belastungsanstieg für ein Jahr unterbrochen.

In diesem Zusammenhang ist für 1988 bemerkenswert, daß die überraschend günstige Konjunkturentwicklung zwar die Prognosen

auf den meisten Gebieten revidierte, daß aber bei der Beschäftigung und vor allem bei den Einkommen der abhängig Beschäftigten die eher pessimistischen Erwartungen bestätigt wurden. Die Tatsache, daß in fast allen bedeutenden Tarifbereichen 1987 bzw. Anfang 1988 Tarifverträge abgeschlossen wurden, die z.T. bis 1990 gelten und für die Jahre 1988 und 1989 sehr niedrige Einkommensverbesserungen vorsehen, hat dazu geführt, daß die Effekte der beschleunigten Konjunktur verteilungsmäßig ausschließlich den Unternehmensgewinnen und den Einkommen der Selbständigen zugute gekommen sind (vgl. Tabellenanhang A 10 und A 12). Die tatsächliche Lohnquote sank auf 67,8 %, den niedrigsten Stand seit den 60er Jahren. Die mit der Beschäftigtenstruktur von 1960 bereinigte Lohnquote erreichte mit 59,6 % überhaupt einen historischen Tiefstand (vgl. Tabellenanhang A 11). Das gleiche Ergebnis zeigt in der Entwicklungstendenz im übrigen die vom Sachverständigenrat berechnete ›Arbeitseinkommensquote‹, die im Jahresgutachten 1988/89 die bislang verwendete Kategorie der ›Lohnquote‹ ersetzt hat. Im Niveau liegt diese mit 77,3 % allerdings höher, weil der Rat die Arbeitseinkommen als Summe der ›Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit‹ und einem kalkulatorischen ›Unternehmerlohn‹ definiert. Dabei wird unterstellt, daß Selbständige und mithelfende Familienangehörige ein ›Arbeitseinkommen‹ in Höhe des durchschnittlichen Bruttoeinkommens der Lohnabhängigen beziehen.

Betrachtet man die Entwicklung der beiden großen Einkommenskategorien in den 80er Jahren, so errechnet sich zwischen 1980 und 1988 ein privater Nettogewinnzuwachs um fast 250 Mrd. DM. Die privaten Gewinne haben sich innerhalb von acht Jahren verdoppelt. Die Summe der Nettoarbeitseinkommen stieg um knapp 25 % bzw. um

Tabelle 6: Vermögenseinkommen nach Haushaltsgruppen, 1980 und 1987

	Selbständige[1]		Lohnabhängige		Nichterwerbstätige	
	Mrd. DM	87/80 in %	Mrd. DM	87/80 in %	Mrd. DM	87/80 in %
1980	14,6	—	33,8	—	20,8	—
1987	23,2	58,9	50,4	49,1	30,3	45,7

1 Ohne Landwirte
Quelle: DIW-Wochenbericht 38/1988

gut 100 Mrd. DM. Die Transfereinkommen der privaten Haushalte stiegen um gut 70 Mrd. DM oder um ein Drittel. Die so definierten Gewinne sind nur noch rund 100 Mrd. DM niedriger als die Nettolohnsumme. Machten die Gewinne 1975 noch 49 % und 1980 52 % der Nettolöhne aus, so erreichte diese Relation 1988 schon 83 %.

Eine der Kritiken gegen die Aussagekraft der ›Lohnquote‹ verweist auf die Tatsache, daß die Vermögenseinkommen nicht nur Unternehmen und Selbständigen, sondern auch den Haushalten von abhängig Beschäftigten zufließen. Dies trifft zu, allerdings verändert sich dadurch das Bild faktisch nur wenig. So stieg der Anteil der Vermögenseinkommen (Geldvermögen) an den gesamten Erwerbs- und Vermögenseinkommen bei den Angestelltenhaushalten zwischen 1970 und 1987 von 3,6 auf 5,6 %, bei den Arbeiterhaushalten von 2,7 auf 3,9 %. Bei den Selbständigenhaushalten (ohne Landwirte) erhöhte sich der Anteil von 5,1 auf 7,2 % (DIW-Wochenbericht 38/1988).

Betrachtet man die durchschnittlichen Haushaltseinkommen, so zeigt sich ebenfalls, daß die reinen Vermögenseinkommen bei den Selbständigen sogar rascher gestiegen sind als bei den übrigen Haushaltskategorien, ihre Berücksichtigung also den Umverteilungsprozeß keineswegs weniger drastisch ausfallen läßt.

Wie sehr die funktionale Einkommensverteilung, die in den verschiedenen Formen der ›Lohnquote‹ einen sicherlich nur sehr unvollkommenen Ausdruck findet, die personelle Einkommensverteilung bestimmt, zeigt ein Blick auf die Veränderung der verfügbaren Einkommen der verschiedenen Haushaltsgruppen.

Berücksichtigt man, daß der Preisindex der Lebenshaltung aller Haushalte 1987 um 21 % über dem Stand von 1980 gelegen hat, ergibt

Tabelle 7: Verfügbare Einkommen nach Haushaltsgruppen[1]

	1980	1987	Veränderung 87/80 in %
Selbständige[2]	89.081 DM	126.896 DM	+ 42,5 %
Arbeitnehmer	40.258 DM	49.533 DM	+ 23,0 %
Arbeitslose	20.472 DM	24.481 DM	+ 19,6 %
Rentner	25.760 DM	30.338 DM	+ 17,8 %

1 Jahresdurchschnitte in DM
2 Außerhalb der Landwirtschaft
Quelle: DIW-Wochenbericht 38/1988

sich nur für die Selbständigenhaushalte eine spürbare reale Einkommensverbesserung, während die Haushalte der Nichterwerbstätigen eine merkliche Einbuße an Kaufkraft hinnehmen mußten, die nach den bisher vorliegenden Daten selbst 1988 noch nicht wieder ganz eingeholt werden konnte.

Zudem ist auf die große und offensichtlich wachsende Disparität innerhalb der sozialen Haushaltsgruppen aufmerksam zu machen. So erzielten die Arbeitnehmerhaushalte 1985 im Durchschnitt ein verfügbares Einkommen von knapp 4.000 DM im Monat. Die Hälfte dieser Haushalte aber lag mit seinem Einkommen unter 3.250 DM im Monat, nur etwa 30 % überschritten das Durchschnittseinkommen von 4.000 DM. Immerhin aber konnten gut fünf Prozent der Arbeitnehmerhaushalte monatlich über 10.000 DM ausgeben. Bei einer Betrachtung aller sozialen Haushaltsgruppen erschließen sich die existierenden Einkommensunterschiede in der personellen Einkommensverteilung noch deutlicher.

Tabelle 8: Einkommensverteilung der Haushalte[1]

	Anteil am Haushaltsnettoeinkommen in %		Monatl. Haushaltsnettoeinkommen in DM	
	1984	1985	1984	1985
1. Quintil	7,3	7,4	928	954
2. Quintil	13,1	13,1	1 651	1 686
3. Quintil	17,5	17,5	2 213	2 263
4. Quintil	23,4	23,9	2 956	3 082
5. Quintil	38,7	38,1	4 900	4 917
Insgesamt	100,0	100,0	2 530	2 581

1 Hochgerechnete Ergebnisse; ohne Haushalte, die ihr Nettoeinkommen nicht angaben.
Quelle: Krupp u.a., Lebenslagen im Wandel, Frankfurt 1988, S. 68

Das Fünftel der Haushalte mit den höchsten Einkommen (das fünfte Quintil) verfügte über 38 % der Einkommen, während das unterste Fünftel nur gut sieben Prozent erhielt.

2. Deregulierung der Arbeit, Verteuerung der Gesundheit, Risiken der Alterssicherung – sozialpolitische Zwischenbilanz

2.1 Arbeitspolitik – gegen die Arbeitenden

Der Abbau sozialstaatlicher Leistungen, der seit Anfang der 80er Jahre über diverse Haushaltsoperationen und ›Reform‹-Gesetze stattgefunden hat, findet seine Entsprechung und Ergänzung im Abbau individual- und kollektivrechtlicher ArbeitnehmerInnenschutzrechte. Liefen seinerzeit die ersten Einschätzungen zum Sozialabbau noch darauf hinaus, hierbei ginge es um eine rein budgetpolitische Konsolidierung der Sozialhaushalte – ein Eindruck, den im übrigen auch der neue Arbeitsminister mit seinem Slogan von der ›Atempause der Sozialpolitik‹ zu erwecken suchte –, so wurde doch zunehmend die tieferliegende ordnungspolitische Dimension der arbeits- und sozialpolitischen Gesetzgebung der Bundesregierung deutlich. Die Papiere von Lambsdorff, George und Albrecht aus den Jahren 1982/83 hatten und haben über die tagespolitische Markierung neokonservativer Politikinhalte vor allem perspektivische Bedeutung für den Umbau des bundesdeutschen Sozialstaats in Richtung ›Marktöffnung‹ – ein Umbau, der mit Hilfe der Instrumente von Flexibilisierung und Deregulierung seit Jahren in Gang ist.

Ging und geht es beim Abbau sozialstaatlicher Geldleistungen hauptsächlich um eine Revision der durch soziale Sicherungspolitik bewirkten Lockerung des Lohnarbeitszwangs sowie um eine Begrenzung bzw. Senkung der Lohnnebenkosten, so wird Massenarbeitslosigkeit auf der anderen Seite ebenso konsequent zum Abbau von ArbeitnehmerInnenschutz- und Kollektivrechten genutzt, um den allgemeinen Grad der Lohnabhängigkeit zu erhöhen bzw. die Lohnkosten zu senken. Die Entwicklung hin zu verstärkter Flexibilisierung und Deregulierung, die unter den Bedingungen von Massenarbeitslosigkeit bereits auf der Grundlage jeweils geltenden Arbeitsrechts Platz greift, wurde und wird staatlicherseits seit 1983/84 – Abbau ›beschäftigungshemmender Vorschriften‹ – noch zusätzlich forciert.

Dieser ›Zangengriff‹ der Förderung minder- und ungeschützter Arbeitsverhältnisse setzt Massenarbeitslosigkeit als *Ergebnis* des Kapitalverwertungsprozesses gezielt zur *Förderung* eben dieser Kapitalverwertungsinteressen ein – womit langfristig auch gesetzgeberisch dafür Sorge getragen werden soll, Arbeitskräfte ›billig und willig‹ zu halten.

Die Chronologie der einschlägigen Arbeitsgesetzgebung folgt hierbei keineswegs allein der ›strengen Linie‹, sondern ist immer auch Spiegelbild der und Reaktion auf die sozialen Auseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit.

So verwundert es auch nicht, daß an chronologisch erster Stelle das *Vorruhestandsgesetz* (1984) zu nennen ist. Seine Funktion und Aufgabe war an allererster Stelle, die tarifpolitischen Auseinandersetzungen um eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit zu behindern, ja im aus Sicht der Initiatoren günstigsten Falle den auf die 35-Stunden-Woche orientierenden Gewerkschaften eine Niederlage zu bereiten und somit den tarifpolitischen Beitrag zur Verringerung der Massenarbeitslosigkeit zu torpedieren. Daneben umschloß das Gesetz zwar auch eine arbeitsmarktpolitische – zuletzt (1988) wurde der Arbeitsmarkt hierdurch um knapp 50.000 Personen entlastet –, vor allem aber eine die betriebliche Personalpolitik zusätzlich flexibilisierende Zielrichtung. Denn entgegen landläufigen Vorstellungen regelte das Vorruhestandsgesetz nur den Anspruch des Arbeitgebers auf einen Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit; ein individueller Rechtsanspruch des Arbeitnehmers auf ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben war hieraus ebensowenig abzuleiten wie aus entsprechenden Tarifverträgen – denn laut Gesetz konnte durch letztere der ArbeitnehmerIn *kein* in jedem Fall individuell einklagbarer Rechtsanspruch eingeräumt werden (›Überforderungsklausel‹ der Betriebe).

Mit dem trotz Vorruhestandsgesetz erreichten Durchbruch zur Wochenarbeitszeitverkürzung und dem tarif-programmatischen Einschwenken von immer mehr Einzelgewerkschaften in Richtung 35-Stunden-Woche verlor aber auch das Gesetz seine hauptsächliche Funktion – seine zweifelsohne gegebene arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit wurde politisch zu teuer und aus neoliberaler Sicht auch kontraproduktiv. Die als arbeitsmarktpolitische Nachfolgeregelung inkraft gesetzte *Altersteilzeit* (1989) ist viel zu unattraktiv, als daß sie eine über Einzelfälle hinausgehende Bedeutung gewinnen könnte – sie kaschiert vielmehr das arbeitsmarktpolitische ›roll back‹ der Bundesregierung.

Mit dem ersten Gesetz zur *Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes* (1984) sowie seinem Vorläufer, der ›Verordnung zur Verbesserung

der Ausbildung Jugendlicher‹ (1983), wurde der Ausbildungsplatzmangel zum Anlaß genommen, vor allem den Arbeitszeitschutz für Auszubildende zurückzuschrauben; Neuregelungen betrafen sowohl die tägliche Arbeitszeitdauer, die tägliche Arbeitszeitlage, die Verteilung auf sechs Wochentage sowie die Freistellung bzw. Nicht-Freistellung an Berufsschultagen. Süffisant zitiert der jüngste Erfahrungsbericht der Bundesregierung über die Durchführung des Jugendarbeitsschutzgesetzes den Bericht des Landes Hamburg: »Viele Vorschriften, gegen die in der Vergangenheit immer wieder verstoßen wurde, sind nunmehr so gefaßt, daß sie den Bedürfnissen der Arbeitgeber weitgehend entgegenkommen« (BTDr 11/3404, S. 7).

Und noch ein weiteres grundsätzliches Politikmuster wurde nach dem Vorruhestandsgesetz nun auch mit der Novelle des Jugendarbeitsschutzes deutlich: Der Gesetzgeber liefert lediglich einen arbeitsrechtlichen ›Rahmen‹ mit Minimalschutz, zwingt den durch Massenarbeitslosigkeit objektiv geschwächten Gewerkschaften dessen tarifpolitische Umsetzung auf und absorbiert damit zwangsläufig einen Teil gewerkschaftlicher Kraftressourcen.

Das Gesetz über den *Sozialplan im Konkurs- und Vergleichsverfahren* (1985) war zunächst eine Reaktion auf ein BAG-Urteil, das den Rang von Sozialplanforderungen an die letzte Stelle der Konkursordnung gesetzt hatte; zuvor waren Sozialplanleistungen über fünf Jahre lang als bevorrechtigte Konkursforderungen anerkannt, und zwar noch vor eventuell rückständigen Löhnen oder Forderungen anderer Gläubiger. Das Gesetz brachte zwar Verbesserungen gegenüber dem BAG-Urteil – indem Sozialplanansprüche nunmehr auf Platz eins der Konkursforderungen stehen, geraten sie allerdings in Konkurrenz zu gleichrangigen, eventuell rückständigen Lohnforderungen. Sehr viel wesentlicher ist aber die wohl damit im Begründungszusammenhang stehende absolute wie relative Begrenzung des Sozialplanvolumens: zum einen dürfen die aus dem Sozialplan gewährten Ansprüche der einzelnen ArbeitnehmerIn nicht höher sein als die Summe von 2½ Monatsgehältern, zum anderen darf für das gesamte Sozialplanvolumen nicht mehr als ⅓ der freien Masse verwendet werden. Damit werden gegenüber dem Rechtszustand vor der BAG-Entscheidung ganz wesentliche materielle Verschlechterungen festgeschrieben. Und der Gesetzgeber kam in einem ersten Schritt der Arbeitgeberforderung nach ›Reform‹ der Sozialplanpraxis entgegen.

Mit dem sogenannten *Beschäftigungsförderungsgesetz* (1985) – *das* Signal für die arbeitsrechtliche Wende – wurden die bislang umfang-

reichsten Eingriffe in ArbeitnehmerInnenschutzgesetze betrieben (zu ersten Ergebnissen vgl. MEMORANDUM '88, S. 68ff.).

– Erweitert wurden die Möglichkeiten zum Abschluß *befristeter Arbeitsverträge* auch ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes von 6 auf 18 Monate Befristungsdauer – in neugegründeten oder Kleinbetrieben auf bis zu 24 Monate.

– Die Verlagerung des Beschäftigungsrisikos auf die ArbeitnehmerInnen – *Arbeit auf Abruf (Kapovaz)* – wird im Wege minimaler gesetzlicher Begrenzung faktisch positiv sanktioniert und damit legalisiert. Das gleiche gilt bezüglich des sog. *Job-sharing*.

– *Leiharbeit*nehmerInnen können seither 6 statt nur 3 Monate an denselben Arbeitgeber entliehen werden. Völlig ausgenommen von den so durchlöcherten Vorschriften des Arbeitnehmer-Überlassungsgesetzes sind Verträge zwischen *Arbeitgebern* desselben Wirtschaftszweiges, sofern ein für Ent- und Verleiher gleichermaßen geltender Tarifvertrag dies vorsieht.

– Mit den Neuregelungen auf dem Gebiet der *Sozialpläne* schließlich wurden erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Rechte der Betriebsräte gesetzlich abgebaut. Bei Betriebsänderungen in Form eines reinen Personalabbaus müssen hiervon künftig fast doppelt soviele ArbeitnehmerInnen betroffen sein als zuvor, damit der Betriebsrat überhaupt einen Sozialplan erzwingen kann. Bei Firmenneugründungen ist für die ersten vier Jahre die Erzwingungsmöglichkeit eines Sozialplans wegen Betriebsänderung ersatzlos gestrichen worden – in diesem Punkt ist ein Betriebsrat also vier Jahre lang völlig machtlos. Schließlich soll die Einigungsstelle, in der die Einzelheiten eines Sozialplans in der Regel ausgehandelt werden, u. a. alle jene ArbeitnehmerInnen von Sozialplanleistungen ausschließen, die einen anderen zumutbaren Arbeitsplatz im Unternehmen oder Konzern ablehnen – z. B. weil ihnen dieser an einem anderen Ort irgendwo in der Republik angeboten wird.

Einige Regelungen des sogenannten Beschäftigungsförderungsgesetzes sind bis Ende 1989 befristet – so etwa die erweiterten Entleih- und Befristungsmöglichkeiten. Ihre Entfristung und Ausweitung wird jedoch seit langem von Arbeitgebern und ihren Verbänden gefordert.

Im Jahre 1986 wurden die Bundesländer im Wege einer Änderung des *Ladenschlußgesetzes* ermächtigt, in Städten mit mehr als 200.000 EinwohnerInnen in Bahnhöfen, Flug- und Fährhäfen Ladenöffnungszeiten von 6.00 bis 22.00 Uhr zuzulassen – ein erster Schritt in Richtung eines bundesweit geplanten, im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Dienstleistungsabends. Dieser Gesetz-Entwurf sieht eine ›Empfehlung‹ an alle Dienstleistungsbetriebe sowie Dienststellen des Bundes mit regem Publikumsverkehr vor, einmal pro Woche einen bis in die späten Abendstunden reichenden Dienstleistungsabend einzurichten. Seitens des Bundesgesetzgebers werden von den Behörden der Länder und Gemeinden entsprechende Schritte erwartet – und im Wege einer Änderung des Ladenschlußgesetzes sollen auch die im Einzelhandel Beschäftigten dieser Option des ›langen Donnerstag‹ unterworfen werden.

Die *Änderung des § 116 AFG* (1986) war der bislang umfassendste Angriff auf die gewerkschaftliche Streik- und damit Kampfkraft in der vierzigjährigen Geschichte der Bundesrepublik. Indem drittbetroffenen ArbeitnehmerInnen die materielle Existenzgrundlage entzogen wird, sollen die Fernwirkungen eines Arbeitskampfes für die ArbeitnehmerInnen und ihre Gewerkschaften materiell und ideell unkalkulierbar werden.

Die Novellierung des *Schwerbehindertengesetzes* (1986) beseitigte den besonderen Kündigungsschutz für die ersten sechs Beschäftigungsmonate und kürzte den Zusatzurlaub von sechs auf fünf Arbeitstage. Bei der Festlegung der betrieblichen Beschäftigungsquote Behinderter (Pflichtquote) werden seither auch Auszubildende nicht mehr mitgerechnet; gewerkschaftliche Schätzungen gehen davon aus, daß hierdurch ca. 60.000 bis 70.000 Pflichtplätze entfallen. Die nur geringfügige Erhöhung der Arbeitgeber-Ausgleichsabgabe (von 100 auf 150 DM/Monat) für jeden nicht besetzten Pflichtplatz tut ihr übriges zur Aufrechterhaltung der hohen Schwerbehinderten-Arbeitslosigkeit.

Die *Änderung der Betriebsverfassung* (1989) schließlich hat zum Ziel, die notwendige Einheitlichkeit betrieblicher Interessenvertretung per Gesetz zu spalten, indem Mini- und ›Möchte-gern‹-Gewerkschaften gesponsert werden. Und das *Gesetz über die Sprecherausschüsse leitender Angestellter* gibt diesen zum einen die Möglichkeit, Betriebsvereinbarungen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber, die die Interessen der ›Leitenden‹ beeinträchtigen, via Arbeitsgericht aufheben zu lassen; zum anderen werden infolge der Neufassung des Begriffs ›leitender Angestellter‹ in § 5 BetrVG weitere ArbeitnehmerInnen aus dem Zuständigkeits- und damit Schutzbereich des Betriebsrats herausgelöst.

Den bislang letzten Tiefpunkt in der Arbeits- und Sozialgesetzgebung markiert die *Einführung eines zweiten Schiffsregisters* (1989). Den rund 950 ständig unter bundesdeutscher Flagge fahrenden See-

schiffen wird damit ermöglicht, ausländische Seeleute zu den in ihrer Heimat geltenden niedrigen Lohntarifen zu beschäftigen. Dadurch wird nicht nur rund 17.000 bundesdeutschen Arbeitsplätzen der Boden entzogen – die Reeder werden rund 250 Mio. DM Lohnkosten sparen –, sondern erstmals wird Arbeitgebern nunmehr per Gesetz (also anders als 1983 im Fall Arbed-Saarstahl) die Möglichkeit zur Außerkraftsetzung von Tarifverträgen gegeben (vgl. Stellungnahme der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik vom August 1988 in MEMO-FORUM Nr. 13).

Neben dem noch in der parlamentarischen Beratung befindlichen Entwurf eines *Arbeitszeitgesetzes* (vgl. MEMORANDUM '88, S. 72ff.) sind damit die Hauptpunkte der Arbeitsgesetzgebung seit 1983/84 genannt und in ihren wesentlichsten Teilen beschrieben. Über einzelne Details hinweg haben die Gesetze(spakete) das vorgebliche Ziel der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit; explizit formuliert wird diese Begründung zum Abbau von ArbeitnehmerInnenschutzrechten in den Novellen zum Jugendarbeitsschutz- und Schwerbehindertengesetz sowie beim sog. Beschäftigungsförderungsgesetz. Im Rahmen des neoliberalen Weltbildes ist es – neben der ›Demographie‹, den Aussiedlern und Frauen bzw. der jeweiligen Wetterlage – das bisherige Arbeitsrecht und der damit erreichte Stand sozialen Schutzes, die verantwortlich gemacht werden für die anhaltende Massenarbeitslosigkeit; dieses wirtschaftsliberale ›Gesamtkonzept‹ beruht demnach alleine auf dem Glauben an die ›Selbstheilungskräfte des Marktes‹ – und läßt sich mit der Formel ›mehr Arbeit durch weniger Rechte‹ auf den ideologischen Punkt bringen. So wird die Vereinzelung auf dem Arbeitsmarkt nicht nur wegen zunehmender Konkurrenz bei Massenarbeitslosigkeit, sondern auch gesetzgeberisch gefördert; der/die Einzelne wird in die ›Freiheit des Arbeitsvertrags‹ entlassen, der Grad der Lohnabhängigkeit wird erhöht. Im neoliberalen Sinne sachlogisch flankiert wird diese Entwicklung durch gesetzliche Eingriffe zur Schwächung der betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen (§ 116 AFG, Betriebsverfassung, Sprecherausschüsse).

In der Praxis sind Arbeitgeber und Unternehmen nun stets einen oder zwei Schritte weiter als die jeweilige Arbeitsgesetzgebung: Neben die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses tritt die darüber hinausgehende Erosion des ArbeitnehmerInnenstatus; am Beispiel der ›Neuen‹ oder ›Schein-Selbständigkeit‹ wird das völlige Herausdrängen einzelner Beschäftigtengruppen aus dem Schutz des Arbeits- und Sozialrechts *und* des Tarifvertrages deutlich. Die einzelvertragliche

Begründung atypischer Arbeitsverhältnisse und die Etablierung von außerhalb des Arbeitsrechts angesiedelten Beschäftigungsverhältnissen sind zwei Seiten einer Medaille. Aufgabe der Arbeitsgesetzgebung seit der ›Wende‹ war und ist es, die betriebliche Praxis arbeitsrechtlich nachzuvollziehen, damit zu legitimieren und somit zu einer Forcierung dieser Praxis beizutragen.

2.2 Die ›Reform‹ der Krankenversicherung – schlechter, teurer, bürokratischer

Im MEMORANDUM '88 (S. 265–282) haben wir den Entwurf zum sogenannten Gesundheitsreformgesetz (GRG) ausführlich als einen Angriff auf die soziale Krankenversicherung charakterisiert. Wie zu vermuten war, wurde die endgültige Fassung noch in einigen Punkten verschlechtert. Der Name ›Gesundheitsreform‹ ist (bewußt) irreführend, da es sich nicht um Gesundheitspolitik handelt, sondern um eine Deklination angebotsorientierter Wirtschafts- und Finanzpolitik für den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung. Das Gesetz steht in der Tradition der sogenannten Kostendämpfungsgesetze, die während der sozial-liberalen Koalition durchgesetzt wurden. Das GRG ist aber in seinem sozialen Charakter nicht nur unverhüllter gegen die Versicherten gerichtet, sondern stellt auch die Weichen in Richtung auf eine sich selbst verstärkende weitere Zerrüttung der sozialen Sicherung im Krankheitsfall, wie sie in den 40 Jahren der Bundesrepublik zum selbstverständlichen Teil des Lebensstandards geworden war.

Die Struktur des Gesetzes und seine Folgewirkungen werden nur im makroökonomischen Zusammenhang des verteilungspolitischen Kräfteverhältnisses von Arbeit und Kapital verständlich: Nachdem die gesamtwirtschaftliche Lohnquote durch den Druck der Arbeitslosigkeit gesenkt und in sich differenziert worden ist, geht es hier um die Senkung und Differenzierung der Sozialleistungen. Dabei hat die ›Kostendämpfung‹ wenig mit der Beförderung eines abstrakten Wirtschaftlichkeitsprinzips im Gesundheitswesen zu tun. Wollte man nämlich das Verhältnis von Aufwand und Erfolg verbessern, dann stünden im Zentrum der Politik Fragen der Wirksamkeit und Qualität der Institutionen und Strukturen des Gesundheitswesens. Das aber würde Reformen erfordern, denn die machtpolitisch höchst bedeutsame Position der Pharma- und Elektroindustrie sowie der ständischen Ärzte-

schaft stünden auf dem Spiel. Aus der Sicht der Befürworter besteht das zentrale Regulierungsproblem darin, die mächtigen Anbieterinteressen im Gesundheitswesen letztlich abzuschirmen. Darum sind die Interventionen nicht nach Kriterien der gesundheitspolitischen Relevanz und auf der Basis von gesundheitsbezogenen Ursache-Wirkungs-Beziehungen gewählt, sondern haben ihre innere Logik durch das Prinzip des geringsten Widerstands. Je größer die Fähigkeit der einzelnen Interessenten im und am Gesundheitswesen ist, politische Macht zu entfalten, desto mehr bestimmt sich das Profil der Interventionen dahingehend, daß

- Eingriffe um so weniger erfolgen,
- die eingesetzten Instrumente indirekt sind und
- Kosten und Probleme um so leichter auf die Kranken verlagert werden können.

Entsprechend sind die *Reformverlierer* vor allem die *Sozialversicherten* (hier wiederum am meisten die chronisch Kranken und Alten), die nichtärztlichen Berufe (in der Pflege, Physiotherapie, Beratung usw.) sowie die staatlichen und kommunalen Anbieter.

Kürzungen und Verteuerungen

Wie sehr es sich beim GRG um ›Klassenkampf von oben‹ handelt, machen die unmittelbar sichtbaren Verschlechterungen deutlich. Hier sind zu nennen:

- Das sog. Sterbegeld wird auf 2.100 DM bzw. 1.050 DM für mitversicherte Familienangehörige reduziert. Neue Mitglieder der GKV haben keinen Anspruch mehr darauf.
- Der Zahnersatz wird drastisch verteuert. Zum einen sind zwischen 40 und 60 % der Kosten vom Versicherten zu tragen, und zudem muß der Gesamtbetrag zuerst ausgelegt und später zurückgefordert werden. Wie an verschiedenen Rechnungen plausibel gemacht wurde, wird durch diese Kombination für unterdurchschnittlich Verdienende der Zahnersatz zu einem unerschwinglichen Luxus.
- Im *Krankenhaus* müssen die PatientInnen in den ersten zwei Wochen täglich zehn statt fünf DM zuzahlen. Außerdem tragen die PatientInnen das Kostenrisiko, wenn sie in einem nicht als ›preisgünstig‹ angesehenen Krankenhaus behandelt werden wollen. Der Gesetzgeber verwendet den Begriff ›preisgünstig‹, ohne die geringsten Anhaltspunkte über die Qualität der Leistungen zu haben.
- Wie sehr die Verschlechterungen gezielt die Personen mit dem höchsten Krankheitsrisiko treffen, zeigt sich besonders bei der Streichung der *Fahrtkosten*erstattung zur ambulanten Behandlung und der enormen Selbstbeteiligung bei Fahrten zum Klinikaufenthalt. Ebenso sind meistens chronisch Kranke (z. B. degeneratives Rheuma) von der Verteuerung von Physiotherapie wie *Massagen* und Fango-Packungen betroffen.

Für die Behandlungsbedürftigen wird die Versorgung mit *Arzneimitteln* zu einem bis jetzt kaum kalkulierbaren finanziellen Risiko. Beabsichtigt sind *Festbeträge* für medizinisch notwendige und vergleichbare Medikamente, die von den Kassen voll getragen werden. ›Übergangsweise‹ erhöht sich die Rezeptgebühr pro Medikament von zwei auf drei Mark und ab 1992 wird für alle Arzneimittel, für die es bis dahin keinen Festbetrag gibt, eine Selbstbeteiligung von 15 Prozent (max. 15 DM) eingeführt. Da man nach optimistischen Schätzungen allenfalls für ein knappes Drittel der Medikamente (die wirkstoffgleich sind) relativ komplikationslos solche Festbeträge festsetzen kann und da die Interessengruppen weitere Festsetzungen boykottieren können, wird man mit einer Selbstbeteiligung rechnen müssen, die – erstmals – derartig hoch sein wird, daß die Inanspruchnahme von Arzneimitteln für die unterdurchschnittlich Verdienenden empfindlich erschwert wird.

Ohne den Arzneimittelbereich rechnet man infolge dieser Neuregelungen mit einer ›Ersparnis‹ von über 5 Mrd. DM durch Kürzung und Selbstbeteiligung. Um die soziale Härte im Einzelfall zu ermessen, ist aber zu bedenken, daß sich diese Summe nicht gleichmäßig auf die Versicherten verteilt, sondern sich auf diejenigen Gruppen mit dem höchsten Krankheitsrisiko konzentriert, also in erster Linie auf chronisch kranke und alte Menschen aus Arbeiterschichten. Die gleichzeitige Anhebung des Rentnerbeitragssatzes zur GKV von 5,9 auf 6,5 % (weitere 1,65 Mrd. DM) ergänzt diese Feststellung.

Lösung des Pflegeproblems?

Die Bundesregierung versprach sich die Legitimation ihres Gesetzes von der Einführung gewisser Leistungen für Pflegebedürftige. Zugleich soll dadurch jedoch der Bundeshaushalt von Anforderungen dieser Art verschont bleiben. Darum soll die GKV ab 1. 1. 1991 Sach- oder Geldleistungen für schwer pflegebedürftige Versicherte erbringen, die zuhause gepflegt werden. 25 Pflegestunden im Monat oder 400 DM monatliches Pflegegeld werden von der gesetzlichen Kran-

kenversicherung aufgebracht. Das wird jedoch dem eigentlichen Problem der Pflegebedürftigkeit unter den Bedingungen der heutigen Sozial- und Altersstruktur nicht annähernd gerecht. 25 Stunden bedeuten täglich außer Samstag oder Sonntag eine Stunde Pflege. Tatsächlich brauchen schwer Pflegebedürftige täglich 24 Stunden Hilfe, so daß die Last nach wie vor in den Familien bleibt und vornehmlich die Frauen trifft, die nun mit einem monatlichen ›Pflegegeld‹ von bis zu 400 DM abgefunden werden. Das reicht noch nicht einmal aus, um eine eigene Alterssicherung aufzubauen.

Für die ansteigende Zahl pflegebedürftiger Menschen muß eine gesamtgesellschaftliche Lösung geschaffen werden. Bedenkt man, welche Personengruppen die ›Ersparnisse‹ in der GKV aufzubringen haben und welche Gruppen für diese nun völlig unzureichenden Leistungen primär infrage kommen, dann kann in hohem Maße von einer Selbstfinanzierung dieses ›Einstiegs in die Pflegeversorgung‹ durch die unterprivilegierten Betroffenen gesprochen werden. Zwar kann man sich gut vorstellen, daß die notwendigen Pflegeleistungen (zu denen unbedingt auch die stationäre Pflege gehört) durch die dezentralen Krankenversicherungsträger vermittelt werden, aber ihre *Finanzierung* muß auf staatlicher Ebene erfolgen, auf der die Bundesregierung im gleichen Atemzug ihre Einnahmesituation durch die Steuersenkung zugunsten der Reichen systematisch verschlechtert hat.

Konservativer Umbau der Gesetzlichen Krankenversicherung

Die tiefgreifenden Wirkungen des GRG auf die soziale Sicherung im Krankheitsfall und die medizinische Versorgung werden unterschätzt, wenn man übersieht, daß mit den skizzierten Umverteilungsmaßnahmen die weitere Ökonomisierung des Gesundheitswesens vorangetrieben und das Gefälle des eingeschlagenen Weges zur Verwandlung der GKV in eine gesetzliche Mindestsicherung gefährlich gesteigert wurde. Die Maßnahmen sind Ausdruck und Verstärkung einer Gesamtentwicklung im Gesundheitswesen und der Gesundheitspolitik, deren Wirkung in der zunehmenden Nichtberücksichtigung der sozialen und gesundheitlichen Situation des/der Einzelnen liegt. Vier Trends sind hier zu skizzieren:

1. Die ohnehin starke *Tendenz zur Ökonomisierung* der Gesundheitssicherung und Krankenversorgung wird durch das GRG weiter verstärkt. Steuerungsziel ist explizit weder Bedarf noch Qualität, sondern die ›Beitragsstabilität‹ (vgl. MEMORANDUM '88, S. 265 ff.). Soweit dies nicht einfach durch eine Umverlagerung der Ausgaben auf die Versicherten geschieht, ist das zentrale Instrument die indirekte ökonomische Steuerung des Anbieterverhaltens. Die gewünschte Anpassung an die gesamtwirtschaftlichen Daten (Einnahmen) bei Verordnungen, Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen, Krankenhauseinweisungen und -entlassungen, Überweisungen sowie auch der Struktur der ärztlichen Einzelleistungen soll mittels wirtschaftlicher Vorteile und Sanktionen erreicht werden. Das GRG sieht nun vor, daß die niedergelassenen ÄrztInnen den Krankenhauseinweisungen einen Preisvergleich zwischen Krankenhäusern zugrundelegen, ohne daß es Anhaltspunkte und Informationen über den unterschiedlichen medizinisch-pflegerischen Standard gibt. Damit besteht die Gefahr, daß Krankenhäuser aus Konkurrenzgründen gezwungen werden, Qualität und Personal zu reduzieren, um ›kostengünstig‹ zu sein.

Auch das Inanspruchnahmeverhalten der PatientInnen dürfte nun in den unteren Einkommensgruppen schon in Abhängigkeit von wirtschaftlichen Erwägungen gebracht worden sein, nachdem die Selbstbeteiligung für diese Gruppen ein spürbares Maß erreicht hat.

2. Die *Entsolidarisierung* wirkt von zwei Seiten her: Erstens durch Selbstbeteiligung, Kürzung und Ausgrenzung. Der Solidarausgleich bei der GKV beruht darauf, daß nicht die individuellen Krankheitsrisiken (z. B. das Alter) den Beitrag bestimmen, sondern das Einkommen. Solidarität erfuhren im bisherigen System die BezieherInnen geringer Einkommen, große Familien, chronisch kranke und alte Menschen. Jede Form der Selbstbeteiligung beteiligt nun diese Versicherten an ihrem eigenen Krankheitsrisiko, stellt also eine Umverteilung dar zu Lasten der Kranken und zugunsten der Gesunden. Dabei kumulieren die Belastungen bei Personengruppen, die aufgrund ihrer sozialen Lage wirtschaftlich schwach und überdurchschnittlich krank sind. Diese wirtschaftliche Individualisierung geht einher mit der moralischen Ächtung von Krankheit. Die Opfer werden zu Schuldigen erklärt. Krankheit soll als Folge schuldhaften Fehlverhaltens angesehen werden und somit die Selbstbeteiligung als verdiente Strafe. Die zweite Ebene der Entsolidarisierung ist die Krankenversorgung. Die Anbieter können den mittels globaler Ausgabensteuerung erzeugten Druck durch Verschreibungs-, Einweisungsverhalten, durch Qualitätsminderung, Selektionsprozesse, über Arbeitsintensivierung usw. auf PatientInnen und Personal überwälzen.

3. Im Gegensatz zum sorgfältig gepflegten Vorurteil, Marktkriterien seien ein Instrument gegen Bürokratie, verstärkt sich die Tendenz zur *Bürokratisierung und Standardisierung*. Das betrifft sowohl das

Verhältnis der Sozialverwaltungen gegenüber den Versicherten als auch der Institutionen der Krankenversorgung gegenüber den PatientInnen.

Bereits jetzt wird offenbar, welche Flut von ›Härtefallregelungen‹ und ›Überforderungsklauseln‹ die Kürzungen, Selbstbeteiligungen und Zuzahlungen notwendig machen. Das Sozialversicherungsrecht wird damit untergraben und die für die Versicherten vorteilhaften Unterschiede gegenüber der Praxis der Sozialhilfe werden eingeebnet. Die Sozialverwaltungen müssen aufwendige Anspruchsprüfungen durchführen, die es vordem nicht gab. Und die Zumutungen für die Versicherten (Aufbewahren von Belegen, Auslagen, Antragstellung usw.) werden – das zeigen die Erfahrungen in der Sozialhilfe – zusätzlich sozial selektive Wirkungen haben.

Auch in den Krankenhäusern setzte die Kostendämpfungspolitik – nun verstärkt durch das GRG – einen Prozeß der internen Bürokratisierung von Entscheidungen, Kontrollen und Sanktionen gegenüber ÄrztInnen und Pflegepersonal in Gang. Während noch in der Öffentlichkeit die ›Halbgötter in weiß‹ beklagt werden, wird das betriebswirtschaftlich geschulte und medizinisch-sozial ahnungslose Management allmählich zum dominierenden Faktor. Hier stehen wir erst am Anfang einer langfristigen Entwicklung. Die USA, mit dem marktwirtschaftlichsten Gesundheitswesen der Industrieländer sind bereits in der Bürokratisierung der Medizin, wie auch in der Höhe der Preise und der sozialen Selektivität am weitesten entwickelt.

4. Unterschätzt wird der Beitrag des GRG zum Prozeß der *Privatisierung*, der jedoch mittelbar eine weitere Beschleunigung erfährt. Denn je mehr ökonomische, in Geld ausdrückbare Kriterien die inhaltlichen – vor allem gesundheitspolitischen – überlagern, desto kalkulierbarer und attraktiver werden einzelne Bereiche des Gesundheitswesens und der Krankenversicherung für die privatwirtschaftliche Indienstnahme. Privatisierungsprozesse sind weniger das Resultat dramatischer politischer Maßnahmen und Gesetze, häufig reicht sogar die Unterlassung von politischer Gegensteuerung. Schleichende Prozesse dieser Art werden durch verschiedene Regelungen des GRG z.T. erheblich und bewußt begünstigt. Davon stehen zwei im Vordergrund:

a) Dienstleistungen und Waren werden ganz oder teilweise aus dem Leistungskatalog der GKV herausgenommen bzw. nicht aufgenommen, so etwa Pflegeleistungen, Arzneimittel, Zahnersatz, Physiotherapie. Der Anteil der frei verkauften Arzneimittel steigt permanent an. Zunehmend werden damit Bereiche dereguliert, die sowohl von

Bedeutung für die Versorgung als auch für die gesellschaftliche Arbeit sind. Gestaltungschancen werden verspielt und naturwüchsige private Interessenpositionen gegen soziale Reformen entstehen oder werden gestärkt.

b) Aktuell viel bedeutungsvoller ist das durch das GRG vorbereitete Vordringen der privaten Versicherungsgesellschaften. Das bisher eher langsame Ansteigen des Marktanteils der Privaten Krankenversicherung (PKV) an den *freiwillig Krankenversicherten* von 29 % (1974) auf 38 % (1987) wird sich erheblich beschleunigen. Da die Privatversicherungen nur günstige ›Risiken‹ übernehmen, werden die – durch den fehlenden Finanzausgleich ohnehin stark reduzierten – Möglichkeiten des Solidarausgleichs zwischen den Sozialversicherten weiter verringert. Außerdem werden viele Sozialversicherte zum Abschluß privater *Zusatzversicherungen* durch die Zuzahlungsregelungen genötigt. Bereits im November 1988 berichtete die Presse von einer ›Gründungswelle‹ privater Krankenversicherungen. Bis zu sieben neue Unternehmen werden mit dem Inkrafttreten des GRG ihre Arbeit aufgenommen haben, da sie damit rechnen, daß für zahlreiche GKV-Versicherte aufgrund der Eingriffe in das Leistungsrecht eine private Versicherung attraktiver wird.

Als ein weiterer Sprengsatz im bisherigen System der sozialen Sicherung könnte sich womöglich eine ganz neue Entwicklung erweisen: Das GRG versperrt einer Reihe von Personengruppen (Selbständige, BeamtInnen, Privatversicherte) die Möglichkeit, Mitglied einer Sozialversicherung zu werden. Hier wollen die privaten Versicherer einen sogenannten Billigtarif einführen. Damit wäre ein Anfang zu einer Entwicklung gemacht, die zu einer Gruppe von ›Unterversicherten‹ führen kann.

Aus zwei Gründen muß die weitere Erosion der GKV zugunsten privater Versicherer gestoppt und umgekehrt werden: Zum einen ist sie ein sich selbst verstärkender Prozeß, bei dem die systematisch verschlechterte Risikostruktur zu höheren Ausgaben pro Mitglied führt, was in der Logik der ›Kostendämpfung‹ weitere Kürzungen und Zuzahlungen zur Folge hat mit dem Ergebnis weiterer Konkurrenzvorteile der PKV, die dann bei relativ sinkender Pflichtversicherungsgrenze ausgenutzt werden können. Wie ausländische Erfahrungen zeigen, wird damit für die Sozialversicherten die Krankenversorgung immer schlechter, und für die Privatversicherten werden die Prämien immer teurer.

Der zweite Grund liegt in den Wirkungen auf die weitere Gestaltung des Gesundheitswesens. Je mehr sich Besserverdienende privat-

versichern (müssen oder können), desto weniger sind die politisch artikulationsfähigsten sozialen ArbeitnehmerInnengruppen von weiteren Verschlechterungen der Krankenversorgung insoweit betroffen, als sie sich ihr entziehen können. Die politischen Kosten weiterer Umdrehungen der Restriktionsschraube würden immer mehr abnehmen.

Im Sinne einer grundlegenden Strukturreform des Gesundheitswesens (vgl. dazu MEMORANDUM '88 und '82) ist die deutliche Anhebung (und der spätere Wegfall) der *Versicherungspflichtgrenze* daher eine unbedingt notwendige Sofortmaßnahme. Ein wirksamer Solidarausgleich, der für viele Bereiche auch die Beiträge senken würde, erfordert desweiteren die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze ebenso wie einen zwingenden Finanzausgleich innerhalb der wie auch zwischen den Kassenarten. Präventive Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation und die Strukturreform der medizinischen und pflegerischen Versorgung, wie sie 1988 durch die gesundheitspolitische Strukturkommission des DGB vorgeschlagen worden sind, haben diese Stabilisierung der Krankenversicherungsstruktur ebenso zur Voraussetzung wie die gänzliche Rücknahme des Leistungsabbaus durch das GRG.

2.3 Rentenreform – perspektivloser Kompromiß

Im MEMORANDUM '88 (S. 245ff.) haben wir grundsätzliche Anforderungen an eine alternative Rentenreform formuliert sowie die in diesem Zusammenhang wesentlichsten ökonomischen und finanzierungspolitischen Handlungsfelder aufgezeigt. Der im November 1988 vom Bundesarbeitsminister vorgelegte ›Diskussions- und Referentenentwurf eines Rentenreformgesetzes 1992‹ sowie der Stand der ›Konsens-Verhandlungen‹ zwischen Regierungskoalition und SPD bestätigen allerdings unsere letztjährige Einschätzung: »Für Beitragszahler und Rentner könnte sich die ›Strukturreform‹ auf Altbekanntes reduzieren: auf Leistungsabbau und Beitragserhöhungen.«

Die Kernpunkte des großen Rentenkonsenses

Von dem im Entwurf für das Jahr 2010 ausgewiesenen ›Gesamt-Konsolidierungsvolumen‹ (Minderausgaben plus Mehreinnahmen der Rentenversicherung gegenüber der Fortschreibung gegenwärtigen Rechts) in Höhe von gut 100 Mrd. DM sollen RentnerInnen und BeitragszahlerInnen zusammen rund 86 %, der Bundeshaushalt dagegen lediglich rund 14 % tragen. Die wesentlichsten Maßnahmen des Referentenentwurfs bzw. der Konsensverhandlungen beziehen sich auf folgende Bereiche:

Steigende Beitragssätze zur Rentenversicherung
Abweichend vom geltenden Recht, das ab 1990 eine Senkung des Beitragssatzes von zur Zeit 18,7 % auf 18,5 % vorsieht, soll die derzeitige Beitragssatzhöhe beibehalten werden. Ab Mitte der 90er Jahre werden die Beitragssätze kontinuierlich auf zunächst ca. 22 % im Jahre 2010 steigen; in den Folgejahren, das ist sicher, müssen sie den Vorstellungen des Entwurfs zufolge weiter drastisch angehoben werden.

Festschreibung des Bundesanteils auf völlig unzureichendem Niveau
Bei Inkrafttreten der Rentenreform von 1957 belief sich der Anteil des Bundes an den Rentenausgaben noch auf knapp 32 %. Bis heute ist er auf gerade noch gut 17 % gesunken. Würde sein Anpassungsverfahren (alleinige Bindung an die Bruttolohnentwicklung) auch künftig beibehalten, so beliefe sich sein Anteil an den Rentenausgaben im Jahre 2000 auf gerade noch 14 %. Für die Zukunftssicherung der Renten ist und bleibt die Höhe und Entwicklung des Bundeszuschusses der entscheidende Prüfstein. Spätestens zu Beginn der kritischen Jahre nach 2010 muß sein Anteil rd. 30 % betragen. Eine solche Größenordnung ist unabdingbar, soll der Bundeszuschuß seiner Funktion gerecht werden und die dem Rentenversicherungssystem im Laufe der Zeit übertragenen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben und damit Ausgaben abdecken – ganz abgesehen von der allgemeinen Sicherungsfunktion, die dem Staat hinsichtlich der Leistungsfähigkeit und Stabilität der Rentenversicherung zukommt. Diesen Erfordernissen trägt die geplante Regelung in keiner Weise Rechnung.

Zusätzlich zur Erhöhung entsprechend der Bruttolohnentwicklung soll der Bundeszuschuß lediglich um 0,3 Mrd. DM (1990) bzw. 2,3 Mrd. DM (1991) erhöht werden. Darüber hinaus sollen die der Rentenversicherung vom Bund bislang jährlich separat erstatteten Aufwendungen für Kindererziehungsleistungen – für 1991 werden dies ca. 4,8 Mrd. DM sein – dem Bundesanteil ab 1992 zugeschlagen werden. Der so um insgesamt 7,2 Mrd. DM auf 19,9 % ›erhöhte‹

Bundeszuschuß soll ab 1992 jährlich in dem Umfang fortgeschrieben werden, in dem sich die Bruttolöhne *und* der Beitragssatz zur Rentenversicherung erhöhen. Bis zum Jahre 2010 würde sich der Bundesanteil auf 19,5 % einpendeln – ohne den Buchungstrick mit Hilfe der Kindererziehungsjahre wären es knapp 18 %. Das einzige, was mit dieser Neuregelung des Bundeszuschusses erreicht wird, ist demnach die Verhinderung eines weiteren Absinkens seines Anteils an den Rentenausgaben. Der über die vergangenen drei Jahrzehnte zu verfolgende Rückzug des Staates aus seiner finanziellen Verantwortung gegenüber der Rentenversicherung wird folglich endgültig festgeschrieben.

Nettolohnorientierung – Festschreibung eines abgesenkten Rentenniveaus

Rund ein Drittel des ›Gesamt-Konsolidierungsvolumens‹ im Jahre 2010 sollen dem Entwurf zufolge die RentnerInnen aufgrund des Übergangs von der Brutto- zur Nettolohnorientierung der Renten tragen. Auf die verteilungspolitisch nicht akzeptablen Implikationen dieser Regelung haben wir bereits im MEMORANDUM '88 verwiesen. Soll dennoch unter diesen Voraussetzungen Altersarmut in Zukunft begrenzt werden, so müßte nicht nur die sogenannte Rente nach Mindesteinkommen, mit deren Hilfe hauptsächlich niedrige Frauenrenten angehoben werden, endgültig entfristet werden. Darüber hinaus wäre die Einführung einer aus Steuermitteln finanzierten, die Niedrigrenten aufstockenden bedarfsorientierten Mindestrente unabdingbar; ein solcher Schritt ist aber ausdrücklich gerade nicht Gegenstand des vorliegenden Renten-Konsenses.

Erhöhung spezieller Altersgrenzen und Einführung von Rentenabschlägen

Das flexible Altersruhegeld mit vollendetem 63. Lebensjahr für langjährig Versicherte sowie die vorzeitigen Altersruhegelder mit vollendetem 60. Lebensjahr für Arbeitslose und Frauen sollen abgeschafft und auf das vollendete 65. Lebensjahr angehoben werden. Der Entwurf des Bundesarbeitsministers plante den Einstieg in die Erhöhung der Altersgrenzen ab 1995; demnach wäre die Regelaltersgrenze ›65‹ für die genannten Personengruppen Ende 1998/2004 erreicht worden. Weniger die inhaltliche Ausgestaltung, wohl aber der Zeitplan galt von vornherein als Verhandlungsmasse für die große Rentenkoalition. Der jetzt festgelegte Einstieg in die Erhöhung der Altersgrenzen ›erst‹ ab dem Jahre 2001 und das Erreichen der jeweiligen Regelaltersgrenze ›65‹ Ende 2006/2012 ist daher eine Bestätigung und nicht etwa eine Widerlegung der Generallinie des Bundesarbeitsministers.

Spätestens nach Auslaufen der jeweiligen Altersgrenzenanhebung soll auch für alle Versicherten ein um maximal drei Jahre vorgezogener Voll- bzw. Teilrentenbezug möglich sein – allerdings verbunden mit einem Renten*abschlag* in Höhe von 0,3 Prozentpunkten pro Monat vorgezogenen Rentenbezugs. Dies macht bei einem Rentenzugang mit vollendetem 62. Lebensjahr und einer Regelaltersgrenze ›65‹ eine dauerhafte Kürzung der Renten um 10,8 % aus. Für den Durchschnittsverdiener mit 40 Versicherungsjahren bedeutet dies nach heutigen Werten eine monatliche Rentenkürzung von gut 160 DM. Die Folgen solcher Abschläge sind verheerend – sowohl für die davon betroffenen RentnerInnen als auch für den Solidarcharakter der Alterssicherung in ihrer Gesamtheit.

Neuordnung der beitragslosen und beitragsgeminderten Zeiten

Wollte der blümsche Referentenentwurf noch sämtliche beitragslosen und beitragsgeminderten Zeiten – mit Ausnahme der Rente nach Mindesteinkommen, der Kindererziehungszeiten vor 1986 sowie Zeiten des Lohnersatzleistungsbezugs – nach dem sogenannten Gesamtleistungs-Modell bewerten, so haben die Verhandlungen mit der SPD hier einige Detailänderungen ergeben (vgl. ausführlich Teil 5.4.4):

- Die Mindestbewertung der ersten fünf Versicherungsjahre mit 90 % des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten wird beibehalten – allerdings erfolgt eine zeitliche Begrenzung auf maximal vier Jahre und dies auch nur, sofern diese Zeiten vor dem vollendeten 25. Lebensjahr liegen;
- Die Regelungen der Rente nach Mindesteinkommen, die zur Zeit nur auf Pflichtbeitragszeiten vor 1973 Anwendung finden, werden auf Zeiten von 1973 bis 1991 ausgeweitet – allerdings wird die Voraussetzung hierfür von 25 auf 35 Versicherungsjahre verschärft;
- Ausbildungs-Ausfallzeiten, die heute für maximal 13 Jahre und zu 90 % angerechnet werden, sollen auf maximal 7 Jahre und 80 % des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten begrenzt werden;
- Zeiten des Lohnersatzleistungsbezuges z. B. wegen längerer Krankheit oder Arbeitslosigkeit, die zur Zeit als Ausfallzeiten in die Rentenberechnung eingehen, werden künftig als Beitragszeiten berücksichtigt – allerdings nur mit 80 % des letzten vor Eintritt der

Krankheit oder Arbeitslosigkeit erzielten individuellen Bruttoeinkommens bewertet.

Frauen- und familienpolitische Elemente

Für Geburten ab 1992 (Entwurf: ab 1986) sollen zwei weitere Kindererziehungsjahre pro Kind rentenbegründend und rentensteigernd (75 %) anerkannt werden; wirksam würde diese Regelung allerdings frühestens für Altersrentenzugänge nach dem Jahre 2025. Schließlich sollen Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung (bis zum vollendeten 10. Lebensjahr des Kindes) und wegen nicht erwerbsmäßiger Pflege von Pflegebedürftigen (zeitlich unbegrenzt, allerdings erst für entsprechende Zeiten nach 1991) eingeführt bzw. erweitert werden. Auswirkungen hätten diese Zeiten auf den Rentenanwartschaftserhalt einer künftig eintretenden Minderung der Erwerbsfähigkeit, auf die Wartezeitanrechnung (35 Versicherungsjahre) für flexibles Altersruhegeld sowie für die Schließung von Versicherungslücken beim Gesamtleistungs-Modell.

Marktkonforme Funktionalisierung der Alterssicherung

Mit diesen von der Finanzwirksamkeit her wichtigsten Maßnahmen soll in der laufenden Legislaturperiode nach der sogenannten Krankenversicherungsreform auch die Rente ›reformiert‹ werden. Angesichts einer nicht nur schrumpfenden, sondern auch zunehmend alternden Bevölkerung sei – so die Begründung – der unabwendbare Reformbedarf beizeiten in Angriff zu nehmen. Nun erfolgen aber bereits seit Ende der 70er Jahre rentenpolitische Eingriffe stets mit dem Hinweis auf zunehmende demographische Belastungen; auch der vorliegende Rentenkonsens wird in dieser Hinsicht nicht das letzte Wort sein – denn die eigentlich bedeutsamen demographischen Strukturveränderungen werden allen Modellrechnungen zufolge erst nach dem Jahre 2010 erwartet. Der Renten-Entwurf kann und will aber im günstigsten Falle nur einen Zeithorizont von höchstens 20 Jahren abstecken, stellt also letztlich nur die Weichen für künftige, sehr viel weiter reichende Eingriffe ins Rentenrecht.

Mit Ausnahme der halbherzigen, befristeten Erweiterung der Rente nach Mindesteinkommen gibt der Rentenkonsens keine positiven Antworten auf die nach wie vor bestehenden Sicherungslücken im Alter; mit der äußerst verhaltenen Neuregelung des Bundeszuschusses und

der völligen Ausgrenzung zusätzlicher Finanzierungsbeiträge der Unternehmen – selbst aus der rentenpolitischen Diskussion – konzentriert die ›Reform‹ den gesamten ›Konsolidierungsdruck‹ auf BeitragszahlerInnen und RentnerInnen. Und hinsichtlich der Bewertung sozialdemokratischer ›Verhandlungserfolge‹ darf die bereits im November vergangenen Jahres signalisierte Kompromißbereitschaft Blüms in punkto Kindererziehungszeiten, Altersgrenzen und Rente nach Mindesteinkommen – ja selbst in Fragen einer ›besseren Zusammenarbeit der Schalter‹ von Rentenversicherung und Sozialhilfeträgern – nicht verdrängt werden. Dies in Rechnung gestellt hat der Rentenkonsens hauptsächlich eines ergeben: die ausdrückliche Bestätigung der Blümschen Generallinie durch die SPD; deren Beitrag zur Rentenreform '92 ist staatstragend und marktkonform: auch in den vor uns liegenden Jahrzehnten soll offenbar von vornherein ausgeschlossen werden, daß die Sicherung der Renten womöglich gegen die Profitlogik durchgesetzt werden könnte. Statt gemeinsam gegen die Profite werden die beiden Teile des gesamtgesellschaftlichen Reproduktionsfonds der lohnabhängigen Bevölkerung – Nettolöhne und Sozialeinkommen – gegeneinander ausgespielt. Die so vorgenommene ›Klärung‹ der Verteilungsfrage kommt einer rentenpolitischen ›Lafontainerie‹ gleich.

Zwar wird die marktradikale Forderung nach Reduzierung der Alterssicherung auf eine Grundrente im Entwurf nicht aufgegriffen, dennoch wird das Rentensystem auf der Leistungsseite sehr viel stärker am Markt orientiert. Dies läßt sich an folgenden Punkten festmachen:

– Die Erhöhung spezieller Altersgrenzen sowie die Einführung von Rentenabschlägen bei vorzeitigem Altersruhegeldbezug verstärken vor allem für die gesundheitlich beeinträchtigten, aber noch nicht erwerbsunfähigen Arbeitnehmer den erwerbslebenslangen Lohnarbeitszwang – bei Strafe unzureichender Lebenslagesicherung im Alter. Damit aber wird unter den Bedingungen von Massenarbeitslosigkeit der Angebotsüberhang an Arbeitskräften noch zusätzlich erhöht; dies hat entsprechend negative Rückwirkungen auf die Auseinandersetzung um Primäreinkommensanteile und eine Erhöhung auch des allgemeinen Grads der Lohnabhängigkeit zur Folge. Die Begründung für die Verschiebung des Zeitplans mit dem Argument, eine Erhöhung der Altersgrenzen sei solange unvertretbar, wie Massenarbeitslosigkeit bestehe, unterstellt implizit, daß wir gegenwärtig die in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik letztmalige Massenarbeitslosigkeitsphase durchleben.

– Die verminderte Beitragspflicht beim Lohnersatzleistungsbezug

wegen Krankheit und vor allem Arbeitslosigkeit straft die Nichtverwertbarkeit der Arbeitskraft noch bis ins hohe Alter hinein. Begründet wird dies im Entwurf des Arbeitsministers ganz offen damit, »weil in dieser Zeit auch der Lebensstandard niedriger liegt und es kaum zu rechtfertigen wäre, daß z. B. ein Arbeitsloser höhere Beitragszeiten als ein anderer Versicherter hat, der zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit eine niedriger entlohnte Beschäftigung annimmt«. Der negative Druck der industriellen Reservearmee auf die Arbeitsbedingungen wird also rentenpolitisch aufgegriffen und verstärkt bis ins Alter hinein verlängert.

– Die vorgebliche Korrektur der Unstimmigkeiten bei der Bewertung von Anrechnungszeiten dient als Vehikel, um den Solidarausgleich innerhalb der Rentenversicherung künftig wesentlich stärker an der Lebens-Beitragsleistung zu orientieren – mithin an den Ergebnissen der Primärverteilung von Einkommen, Lebenslagen und Erwerbsbiographien. Richtet sich z. B. die Bewertung der Ausfallzeiten bereits heute in der Regel nach dem bis zum Zeitpunkt der Ausfallzeit erreichten durchschnittlichen Beitragswert des/der Einzelnen, so soll diese Bewertung künftig für alle jene sinken, die sich trotz Erwerbs*fähigkeit* aus rentenpolitisch nicht oder minderlegitimierten Gründen dem Lohnarbeitszwang entzogen haben.

– Die Lohnorientierung der Renten ist seit 1957 Ausdruck ihrer Lohnersatzfunktion. Die Brutto-Lohnorientierung, die faktisch allerdings lediglich bis 1977 inkraft war, bewirkte hierbei zunächst eine langsame Verbesserung der Netto-Verteilungsposition der RentnerInnen gegenüber den Arbeitnehmern; die geplante Netto-Lohnorientierung versperrt diese Option für alle Zukunft.

Unter diesen Bedingungen aber ist eine Erhöhung bzw. Aufrechterhaltung eines altersangemessenen Lebensstandards via gesetzlicher Rentenversicherung – verglichen mit der Bruttolohnorientierung sowie im Zusammenhang mit allen anderen geplanten ›Reform‹-Maßnahmen – ausschließlich nur noch in dem Maße möglich, in dem sich der/die Einzelne für einen längeren Lebensabschnitt dem Lohnarbeitszwang unterwirft. Diese Grundzüge eines stärker marktfunktional ausgerichteten Leistungsrechts werden unter bestimmten Bedingungen verstärkt bzw. abgeschwächt.

Wer sich in der Logik der marktradikalen Theorie als ältere ArbeitnehmerIn der Verwertung seiner/ihrer Arbeitskraft durch Arbeitslosigkeit – also durch Verweigerung weit unterwertiger Beschäftigung – entzieht, bekommt dies künftig im Alter verstärkt zu spüren: seine/ihre Arbeitslosigkeitszeiten werden unterbewertet, die Möglichkeit

des Bezugs von Arbeitslosen-Altersruhegeld mit 60 Jahren wird beseitigt, und wer dennoch vorzeitig Rente bezieht, dem/der wird das Altersruhegeld zusätzlich um bis zu 10,8 % gekürzt. Ein(e) Versicherte(r) z. B., der/die nach 36 Jahren Durchschnittsverdienst mit vollendetem 56. Lebensjahr dauerarbeitslos wird und mit vollendetem 62. Lebensjahr endgültig in Rente geht, erhält heute eine Netto-Rente von rund 1.470 DM monatlich. Unter den gleichen Annahmen und auf der Basis heutiger Werte würde diese(r) Versicherte nach künftigem Recht monatlich knapp 200 DM weniger Altersruhegeld erhalten.

Zum Teil abgeschwächt wird die marktfunktionale Ausrichtung des künftigen Rentenrechts durch recht ambivalente frauen- bzw. familienpolitische Komponenten, die deutlich vom Leitbild der nur phasenweise erwerbsorientierten Frau und Mutter geprägt sind:

– Zwar benachteiligt das in den Verhandlungen nachgebesserte Gesamtleistungs-Modell nach Stichproben der Rentenversicherungsträger nun nicht mehr die länger erwerbstätigen Frauen – eindeutig begünstigt werden die nur phasenweise erwerbstätigen Frauen, die heute die für die Anrechnung von Ausfallzeiten erforderliche Halbbelegung mit Pflichtbeiträgen nicht erfüllen.

– Auch die Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung oder Pflege kommen hauptsächlich der weniger ›erwerbsarbeitsorientierten‹ Frauenbiographie zugute, da diese Zeiten beim Zusammentreffen z. B. mit Beitragszeiten entfallen. Gesellschaftlich ›anerkennenswerte‹ Nichterwerbstätigkeit wird damit gefördert und der rentenbezogene Lohnarbeitszwang in diesen Fällen gelockert.

– Die Ausweitung der Kindererziehungsjahre kommt – wenn auch in merklichem Umfang erst in knapp 40 Jahren – nur der während der ersten Lebensjahre des Kindes nicht erwerbstätigen Mutter in vollem Umfange zugute.

– Die Ausweitung der Rente nach Mindesteinkommen ist verbunden mit einer Verschärfung ihrer Anspruchsvoraussetzungen – die Zahl der notwendigen Versicherungszeiten wird von 25 auf 35 Jahre erhöht. Zwar sollen hierauf Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung angerechnet werden – diese kommen in nennenswertem Umfang aber nur der bis zum 10. Lebensjahr des Kindes nicht rentenversicherungspflichtig beschäftigten Mutter zugute. Für die niedrig entlohnte erwerbstätige Mutter bedeutet die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen eine eindeutige Benachteiligung.

– Schließlich werden alle mehr als nur phasenweise erwerbstätigen Frauen, die nach heutigem Recht noch mit vollendetem 60. Lebensjahr

Altersruhegeld beziehen können, durch die künftige Heraufsetzung dieser Altersgrenze bestraft.

Perspektiven

Aktueller Handlungsbedarf bei der Rentenversicherung läßt sich aus demographischen Gründen nicht rechtfertigen; die Anfang der 90er Jahre drohenden Finanzierungsprobleme sind primär ökonomisch bedingt. Aber auch langfristig ist eine aufgrund sinkender Geburtenraten schrumpfende Bevölkerung für die soziale Sicherungspolitik nicht von solch verheerender Bedeutung wie dies landläufig behauptet wird. Eine abnehmende Bevölkerungszahl bedeutet selbst bei langfristig stagnierendem realen Volkseinkommen unter dem Strich immer noch steigenden Wohlstand pro EinwohnerIn – zumindest gilt dies rein rechnerisch. Die Frage nach der Zukunft der Renten bleibt daher auch in allererster Linie eine Verteilungsfrage – von zentraler Bedeutung ist weniger Demographie als vielmehr Ökonomie. Die zentralen Handlungsfelder für die Zukunftssicherung lebensstandardsichernder Renten liegen daher auch nicht innerhalb dieses Sicherungssystems, sondern sie sind ihm vorgelagert: aktive Beschäftigungspolitik, arbeitsplatzsichernde und -schaffende Wirtschafts- und Finanzpolitik, mittel- und langfristige Umschichtungen innerhalb des Bundeshaushalts und damit deutliche Erhöhung des Bundesanteils an den Rentenausgaben sowie die Erschließung eines zusätzlichen wertschöpfungsbezogenen Arbeitgeberanteils sind und bleiben wichtige Eckpunkte für die Sicherung der Renten. Der vorliegende Renten-Konsens geht einen anderen Weg; obwohl er die genannten Verteilungsfragen gar nicht erst stellen will, beantwortet er sie doch gerade deswegen um so eindeutiger: Renten werden gegen Nettolöhne ausgespielt (und umgekehrt), das Äquivalenzprinzip von Beitrag und Leistung wird gestärkt und damit der Solidarcharakter zugleich begrenzt, Sicherungslücken im Alter bleiben aufrechterhalten, das Sicherungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung wird begrenzt – Marktöffnung über die Schaffung zusätzlichen Raums und ökonomischen Zwangs für eine Privatisierung der Alterssicherung lauten die Weichenstellungen.

3. Die Konjunktur: Unerwartete Belebung

Die Konjunktur hat sich im Jahre 1988 bis in die Gegenwart hinein unerwartet günstig entwickelt. Die Konjunkturprognosen von 1987, die entweder mit einer Stagnation oder sogar mit einem Abschwung gerechnet hatten, erwiesen sich als falsch – darunter auch die Einschätzung im MEMORANDUM '88. Dort war mit dem Beginn einer schwachen Rezession im Jahresverlauf gerechnet, der zu erwartende Zuwachs des Bruttosozialproduktes (BSP) mit bestenfalls einem Prozent beziffert worden.

Tabelle 9: Verwendung des Bruttosozialprodukts 1988, Veränderung in % gegenüber 1987 (in festen Preisen)

	Prognose[1]	Realität
Privater Verbrauch	+ 3,0	+ 2,7
Staatsverbrauch	+ 1,5	+ 1,8
Investitionen	+ 1,0	+ 5,4
Ausrüstungen	+ 2,5	+ 6,6
Bauten	– 0,5	+ 4,5
Export[2]	+ 0,0	+ 5,1
Import[2]	+ 2,5	+ 6,3
BSP	+ 1,0	+ 3,4

1 DIW-Wochenbericht 1–2/1988
2 Waren und Dienstleistungen
Quelle: Stat. Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.1; DIW-Wochenbericht 1–2/1988

Wie die Tabelle zeigt, fallen die Abweichungen zwischen Erwartungen und realer Entwicklung vor allem im Außenhandel und bei den Investitionen besonders groß aus. So war allgemein damit gerechnet worden, daß sich die Konjunktur 1988 weltweit stark abkühlen würde, mit entsprechend negativen Wirkungen auf den Welthandel. Tatsächlich hat sich das Wachstum allgemein beschleunigt, der Welthandel ist real

um acht bis neun Prozent gewachsen. Da die Konjunkturbeschleunigung international von einer verstärkten Investitionstätigkeit getragen wurde, hat dadurch die Bundesrepublik mit ihrer auf Investitionsgüter orientierten Exportstruktur stark profitiert. Die allgemeine Wachstumsbelebung ist u. a. auf eine gewisse Desynchronisierung des internationalen Konjunkturzusammenhangs zurückzuführen. Während die Konjunktur sich 1987 in den USA und in Westeuropa stark abgeschwächt hatte, ist es in Japan und in Südostasien zu einer kräftigen Wachstumsbelebung gekommen, welche insbesondere den USA eine Verstärkung der Exporte erlaubt hatte. Dies war u. a. der expansiven Konjunkturpolitik in Japan zu verdanken, mit der die Regierung auf verschlechterte Exportmöglichkeiten reagiert hatte.

Im Zuge der Absatzbelebung im Außenhandel der Bundesrepublik hat sich auch die Investitionstätigkeit wieder verstärkt. Dabei wurden die Bauinvestitionen zusätzlich durch die günstigen Witterungseinflüsse im Winter 1987/88 stimuliert. Aber auch die Ausrüstungsinvestitionen haben bei steigender Kapazitätsauslastung weiter zugenommen. Dabei dürften die Modernisierungsaktivitäten eine zentrale Rolle gespielt haben.

Schließlich muß daran erinnert werden, daß die Konjunkturprognosen Ende 1987 unter dem Eindruck des Börsenkrachs von 1987 gestanden hatten. Wie wir im Sondermemorandum ›Börsen- und Dollarkrise‹ vom November 1987 ausgeführt hatten, wurden negative Auswirkungen auf den Außenhandel, auf den Privaten Verbrauch und auf die Investititonen erwartet. Tatsächlich ist es den Regierungen und Notenbanken im Rahmen einer abgestimmten expansiven Geldpolitik relativ rasch gelungen, die Situation an den internationalen Finanzmärkten zumindest vorläufig wieder zu stabilisieren. So kam es nicht zu Bankenzusammenbrüchen in größerem Umfang oder einem Sinken von Konsum und Investitionen. Gleichzeitig hatten die Regierungen aus Furcht vor einer Rezession eine expansive Wirtschaftspolitik eingeleitet. Zinssenkungen, eine vermehrte Geld- und Kreditversorgung und zusätzliche Ausgabenprogramme wirkten sich positiv auf die Konjunktur aus. Per saldo hat unter diesen Bedingungen der Börsenkrach also eher zu einer Wachstumsbelebung geführt – allerdings bei Aufrechterhaltung jener Disproportionen, die die Turbulenzen an den internationalen Finanzmärkten verursacht hatten. Daß es 1988 nicht zu der befürchteten Abschwächung der Konjunktur kam, ist also auch einer Konstellation von Faktoren zu verdanken, unter der ausgesprochen staatsinterventionistische Eingriffe wachstumspolitisch erfolgreich waren.

Mit der Verstärkung der konjunkturellen Dynamik im Jahre 1988 – das Wachstum des Bruttosozialprodukts (BSP) ist mit 3,4 % das stärkste seit 1979 gewesen, selbst wenn man den Effekt der Sonderfaktoren mit ungefähr 0,4 % beziffert, bleibt der Trend kräftig aufwärts gerichtet – ergibt sich das Bild eines ungewöhnlich langanhaltenden Wirtschaftswachstums, wenngleich mit durchschnittlich niedrigen Raten. Da davon auszugehen ist, daß auch das Jahr 1989 von – wenn auch abgeschwächten – Auftriebstendenzen gekennzeichnet sein wird, erreicht der mit der Krise von 1980/82 eingeleitete Konjunkturzyklus fast zehn Jahre, wovon sieben Jahre als ›Aufschwungjahre‹ bezeichnet werden.

Allerdings zeigt ein genauerer Blick, daß dieser ›Aufschwung‹ nicht nur insgesamt mit im historischen Vergleich sehr niedrigen Wachstumsraten verbunden war und die sozialen Disproportionen vergrößert hat, sondern auch sehr ungleichmäßig verlaufen ist. Insbesondere die Periode von Mitte 1986 bis Mitte 1987 fällt aus dem Rahmen: Die Industrieproduktion geht zwei Quartale hintereinander zurück, im ganzen Jahr 1987 ergibt sich so für das Produzierende Gewerbe eine Stagnation der Erzeugung. Hierbei spielt allerdings auch der witterungsbedingte Einbruch im Baugewerbe im Winter 1986/87 eine Rolle. Besonders deutlich zeichnet sich der Rückgang ab Mitte 1986 bei den inländischen Auftragseingängen der Investitionsgüterindustrien ab, die erst zum Beginn des Jahres 1988 wieder ansteigen.

Es scheint also so, daß der Konjunkturzyklus ab Mitte 1986 durch Abwärtstendenzen gekennzeichnet gewesen ist. Das MEMORANDUM '87 formulierte: »In den letzten zwölf Monaten verlor der schwache Aufschwung zudem an Dynamik ... Im Frühjahr 1987 mehren sich die Anzeichen, daß der Aufschwung seinem Ende zugeht.« (S. 81) Ausgehend von einer 1986/87 zeitweilig erlahmenden inländischen Investitionstätigkeit bei deutlich sinkender Auslandsnachfrage zeichneten sich rezessive gesamtwirtschaftliche Tendenzen ab. Diese konnten sich damals aber nicht entfalten, weil verschiedene Faktoren die Gesamtnachfrage im weiteren Verlauf wieder positiv beeinflußten.

Dazu gehörte zunächst der private Verbrauch, der sich schon 1986 stark belebt hatte – dabei kamen die Effekte höherer Tarifabschlüsse, der ersten Stufe der Steuerreform – wenngleich in geringem Umfang –, steigender Beschäftigung und des Rückgangs der Verbraucherpreise im Gefolge des Einbruchs bei den Rohölpreisen und der beschleunigten Abwertung des Dollar zusammen. Außerdem führten einige längst überfällige Verbesserungen beim Wohngeld, in der Arbeitslosenver-

sicherung und bei der Sozialhilfe zu einer Erhöhung der staatlichen Transferzahlungen, die bei stabilen und zeitweilig sogar rückläufigen Verbraucherpreisen voll kaufkraftwirksam wurden. Die Kaufkraft der Masseneinkommen erhöhte sich 1986 mit etwa fünf Prozent stärker als in den Jahren zuvor (vgl. Tabellenanhang A 9). Dieser Trend hielt auch 1987 nur wenig abgeschwächt an. Hierbei war allerdings der Anstieg der realen Transfer- bzw. Sozialeinkommen entscheidend; das durchschnittliche reale Nettoarbeitseinkommen je Monat, d. h. die Reallohnposition, stieg im Jahr 1986 um 4,3 % an, 1987 und 1988 dagegen nur um 1,7 % (vgl. Tabellenanhang A 12).

Neben der außergewöhnlich kräftigen Zunahme der Kaufkraft und des Konsums wirkte aber auch die Belebung der Exporte ab Mitte 1987 den rezessiven Kräften entgegen. Die vor allem in den großen exportorientierten Branchen der Investitionsgüterindustrien konstatierten Überkapazitäten wurden im Zuge des erneuten Anstiegs der bundesdeutschen Exporte wieder besser ausgelastet, so daß der sich 1986/87 abzeichnende Abbruch des Investitionszyklus aufgefangen wurde und es ab Anfang 1988 wieder zu einer deutlichen Investitionsbelebung kam. Diese unerwartete Kräftigung im Außenhandel hängt vor allem mit der starken Zunahme des Welthandels zusammen, der insbesondere durch die Entwicklung in Japan stimuliert wurde. Während sich in den USA und in Westeuropa 1987 Abschwächungstendenzen zunächst verstärkt hatten, kam es in Japan – nach einer konjunkturellen Schwächeperiode 1986 – im Verlauf von 1987 zu einer kräftigen Konjunkturbelebung und einer starken Zunahme der Importe.

Beide Momente, zunächst die Belebung des privaten Verbrauchs, dann der erneute Aufschwung der Exporte, wirkten den rezessiven Tendenzen entgegen und führten dazu, daß eine sich ab Mitte 1986 anbahnende neue zyklische Krise aufgefangen und im Zuge einer Investitionsbelebung bei weiter steigendem Konsum und zunehmenden Exporten in eine erneute Fortsetzung des Aufschwungs verwandelt wurde. Eine solche Modifikation des Zyklus ist prinzipiell nichts ungewöhnliches: Es sei daran erinnert, daß auch im Jahre 1971/72 die rezessiven Tendenzen durch steigenden Konsum und eine Exportzunahme überlagert worden waren, so daß es 1972/73 zunächst wieder zu einer Belebung der Konjunktur gekommen war, bevor Ende 1973/Anfang 1974 die scharfe zyklische Krise einsetzte. Dieser Verweis darf allerdings heute nicht als Anlaß zu unzulässigen historischen Vergleichen dienen: Vor allem war es 1972/73 zu keiner Belebung der Investitionen gekommen, während dies gegenwärtig ein Hauptmerkmal der verlängerten Aufschwungphase sein dürfte.

Gegenwärtig zeichnet sich eine deutliche konjunkturelle Verlangsamung ab, ohne daß aber schon ein Ende der konjunkturellen Belebungsphase erreicht zu sein scheint. Verlangsamungstendenzen werden sich besonders beim privaten Verbrauch und bei der öffentlichen Nachfrage zeigen. Auch die positiven Impulse aus dem Außenhandel werden schwächer. Dagegen deutet bislang nichts auf eine Abschwächung der Investitionstätigkeit hin.

3.1 Rationalisierung und Investitionszyklus

Um die Veränderung im aktuellen Zyklusverlauf zu erklären und eventuell notwendige Schlußfolgerungen hinsichtlich der zukünftigen Rolle des Zyklus und der zyklischen Krisen ziehen zu können, muß vor allem die Investitionstätigkeit, die Akkumulation von fixem Kapital, als zyklusbestimmender Faktor untersucht werden. Im MEMORANDUM '84, in dem einige Grundüberlegungen zur Krisentheorie angestellt worden sind, wurde dieser Kernzusammenhang folgendermaßen ausgedrückt: »Das zyklische Muster kapitalistischer Entwicklung resultiert aus der systembedingten Auseinanderentwicklung zwischen Produktionsmöglichkeiten (Kapazitätsaufbau) und ihrer Ausnutzung (Kapazitätsauslastung) ...« (S. 265) Die Investitionstätigkeit bestimmt einerseits das Tempo des Kapazitätsaufbaus, wird andererseits durch die Kapazitätsauslastung bestimmt und beeinflußt schließlich diese als wichtiger Nachfragefaktor selbst. Aus diesem Widerspruch resultiert eine Zyklizität der Investitionsnachfrage als Teil der Gesamtnachfrage, welche ihrerseits zyklische Schwankungen der gesamten Wirtschaftstätigkeit produziert.

Diese hier nur zusammenfassend dargestellte Position geht davon aus, daß die Investitionsnachfrage in mittelfristigen Zeiträumen selbst in hohem Maße durch die Kapazitätsauslastung reguliert wird, eine Annahme, die zwar für die Vergangenheit empirisch recht gut belegt, für die Gegenwart aber durchaus mit Fragezeichen zu versehen ist. Im Zuge einer intensiven technologischen Umstrukturierung scheint es durchaus plausibel zu sein, daß die Bedeutung der gegenüber dem Absatz und der Kapazitätsauslastung ›autonomen‹ Investitionen stark zugenommen hat. Bevor auf die aktuelle Entwicklung eingegangen wird, soll die Tendenz in der Vergangenheit kurz dargestellt werden.

Die Investitionstätigkeit war in der Vergangenheit durch eine Tendenz zur Verlangsamung geprägt, die vor allem auf die öffentlichen

Tabelle 10: Entwicklung der Anlageinvestitionen, jahresdurchschnittliche Veränderung in % (in Preisen von 1980)

	1970/60	1980/70	1988/80
Unternehmen	+ 4,8	+ 1,9	+ 2,0
Wohnungsbau	+ 2,0	+ 1,4	− 1,5
Staat	+ 7,7	− 0,3	− 2,2
Insgesamt	+ 4,4	+ 1,4	+ 0,6

Quelle: BMWI, Beilage zum Monatsbericht 9/1988; Stat. Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.1, 1988

Investitionen und auf den Wohnungsbau zurückgeführt werden kann. Zwar haben sich auch die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen verlangsamt, dies aber nur im Ausmaß des insgesamt niedrigeren Wirtschaftswachstums. Die Investitionsquoten bei den Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen sind seit 1960 stabil geblieben.

Entgegen den Erwartungen haben die Investitionen im Jahre 1988 aber überraschend stark zugenommen. Auch für das laufende Jahr sind die Investitionspläne der Unternehmen weiter expansiv ausgerichtet. Die Prognosen von Ende 1987 wurden weit übertroffen.

Der auffallendste Umschwung erfolgte 1988 bei den Bauinvestitionen. Mit rund 235 Mrd. DM entfallen immer noch etwa 56 % der gesamtwirtschaftlichen Anlageinvestitionen auf den Baubereich, etwa elf Prozent des BSP. Die Bauinvestitionen hatten in den letzten Jahren des Konjunkturaufschwungs stagniert, zwischen 1980 und 1987 waren sie real jährlich um 1,4 % zurückgegangen. Dabei hat der Unternehmenssektor allerdings an Bedeutung gewonnen (Anstieg des Anteils von 32 % auf 38 %), während der Wohnungsbau (45 % auf 42 %) und der Staat (von 23 % auf 20 %) verloren haben.

Betrachtet man die Entwicklung der Bauinvestitionen im Unternehmenssektor, so zeigen sich zwei widersprüchliche Tendenzen: Die Bauinvestitionsquoten sind überall (außer bei der Bundespost) tendenziell rückläufig, während andererseits die Bereiche mit relativ hohen absoluten Quoten (Energiewirtschaft, Verkehr, Bundespost, Sonstige Dienstleistungen/Leasing) rascher expandieren.

Wie läßt sich vor diesem Hintergrund die überraschend starke Expansion der Bauinvestitionen 1988 erklären? Noch Ende 1987 hatte

z. B. das DIW einen weiteren leichten Rückgang um 0,5 % prognostiziert – tatsächlich sind sie aber real um etwa viereinhalb Prozent gewachsen. Diese Fehlprognose erscheint um so erstaunlicher, als Bauten relativ lange Fertigstellungsfristen haben, Prognosen auf kurze Sicht also relativ treffsicher sein müßten.

Eine ganz erhebliche Rolle dürfte der milde Winter 1987/88 gespielt haben, wie der starke Anstieg der Bauinvestitionen im ersten Halbjahr (+ 10,5 %) bzw. im ersten Quartal 1988 (+ 20 %) zeigt. Es kam zwar im weiteren Jahresverlauf 1988 zu einem gewissen Rückfall der Bauinvestitionen, der allerdings nicht sehr stark ausgefallen ist.

Auch war es im letzten Vierteljahr 1987 zu einem starken Anstieg der öffentlichen Bauaufträge gekommen, wohl auch ein Ergebnis der antizyklischen Auftragsvergabe im öffentlichen Bereich und der verbesserten Finanzierungssituation bei vielen Gemeinden.

Dagegen hatte sich im Wohnungsbau eine Erholungstendenz schon im Jahresverlauf 1987 gezeigt, wie aus der Auftragsentwicklung abgelesen werden kann. Diese Zunahme der Aufträge hat sich im übrigen 1988 nicht fortgesetzt, so daß die Belebung im Wohnungsbau mit einer Beschleunigung der Fertigstellungen zusammenhängen dürfte. Die aktuelle Auftragsentwicklung rechtfertigt hier jedenfalls nicht die Annahme, daß die Aufwärtstendenz im Wohnungsbau über 1989 hinaus anhalten wird – es sei denn, es kommt zu den diskutierten zusätzlichen Bauprogrammen. Auch die deutlich gestiegenen Zinsen dürften in Zukunft nicht ganz ohne negativen Einfluß auf die Wohnungsbautätigkeit bleiben. Für das laufende Jahr kann bei einer durchschnittlichen Laufzeit zwischen Auftragsvergabe und Fertigstellung im Baubereich von 18 Monaten allerdings zunächst noch mit einer Fortsetzung der Belebung gerechnet werden.

Der gewerbliche Hochbau hat sich – gemessen an den Aufträgen – seit Ende 1987/88 stark belebt, hier gibt es auch jetzt noch relativ hohe Auftragspolster, so daß eine Fortsetzung der Aufwärtsentwicklung zu erwarten ist. Ein wichtiges Moment ist dabei der im Zusammenhang mit der technologischen Umstrukturierung erfolgende Ausbau von entsprechenden Infrastrukturen im Nachrichten- und Verkehrsbereich – neben den ›übrigen Dienstleistungen‹ (Leasing) ist dies der Sektor, in dem auch der Trend der Bauinvestitionstätigkeit aufwärts gerichtet war und ist. In die gleiche Richtung wirken bestimmte Umweltschutzinvestitionen, die relativ bauintensiv sind.

Dies reicht aber nicht aus, um das tendenzielle Zurückbleiben der Bauinvestitionen hinter der Gesamtentwicklung zu stoppen oder diesen Zusammenhang umzukehren. So ist die Entwicklung im Jahre

1988 durch das Zusammenwirken von verschiedenen Sonderfaktoren zu erklären. Auch nach dem Aufwärtsruck 1988 ist das Investitionsniveau der Bauten real immer noch niedriger als 1980 und nur 5 % höher als 1970.

Klammert man den besonderen Aspekt der Bauinvestitionen aus, so bleibt trotzdem noch eine große Fehlermarge in den Vorausschätzungen zu erklären. Auch die Ausrüstungsinvestitionen haben 1988 mit real etwa sechseinhalb Prozent stärker zugenommen als erwartet: Das DIW z. B. hatte nur zweieinhalb Prozent prognostiziert, das Ifo-Institut hatte angenommen, daß die Gesamtinvestitionen 1988 um ein Prozent zunehmen werden. Immerhin war Ifo noch von einer Stabilisierung im Jahresverlauf ausgegangen, während wir formuliert hatten: »Der Investitionszyklus läuft aus, die Gesamtinvestitionen stagnieren.« (MEMORANDUM '88, S. 94)

Die überraschende Kräftigung der Investitionsnachfrage 1988 kann im Rahmen eines traditionellen, vor allem absatzorientierten Investitionsmusters durchaus erklärt werden. Dabei ist auszugehen von einer überraschend kräftigen Zunahme der Auslandsnachfrage, welche für die Bundesrepublik vor allem Nachfrage nach Investitionsgütern ist. Während wir – wie auch die übrigen Prognostiker – angenommen hatten, daß es im Zuge der weltwirtschaftlichen Abkühlung bestenfalls zu einer Stagnation der Auslandsnachfrage kommen würde, was insbesondere in den kapazitätsmäßig stark erweiterten exportorientierten Investitionsgüterindustrien (nach Ifo-Angaben wuchsen die Produktionskapazitäten dort zwischen 1981/87 um jahresdurchschnittlich 2,8 % gegenüber 2,6 % im Zeitraum 1975/80) zu Überkapazitäten führen müsse, hat diese weiter zugenommen und die Auslastung in der Industrie auf einen neuen Höchststand seit 1973 von mehr als 88 % Ende 1988 gebracht. Die zusätzlichen Investitionen wurden also – so erklärt z. B. das Ifo-Institut die überraschende Entwicklung – durch zusätzliche Nachfrage, insbesondere Auslandsnachfrage, stimuliert. In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, daß ein zunehmender Außenhandel selbst bei einem rückläufigen Außenbeitrag wegen der strukturellen Unterschiede zwischen Exporten und Importen expansive Wirkungen haben kann.

Doch gibt es einige Zweifel an diesem rein nachfrageorientierten Erklärungsmuster. Zum einen fällt auf, daß der Anteil der Erweiterungsinvestitionen – gemessen an den Ergebnissen der Ifo-Investitionsbefragungen – schon seit Anfang 1987 sinkt und auch im Herbst 1988 weiter abnehmend eingestuft worden ist. Trotz des hohen Auslastungsgrads begründen die Unternehmen ihre steigenden Investitionen in abnehmendem Ausmaß mit Kapazitätserweiterungen. Im Herbst 1988 waren es noch 27 %, während der Anteil der Rationalisierungsinvestitionen weiter gestiegen ist. Die Entwicklung der Erweiterungsinvestitionen hatte früher einen eindeutigen Zusammenhang zum Zyklus, d. h. ihr Rückgang kündigte eine insgesamt rückläufige Investitionsnachfrage und damit eine zyklische Krise an. Darauf bezog sich in erster Linie die unzutreffende Einschätzung im MEMORANDUM '88, der Investitionszyklus laufe aus. 1988 war dieser Zusammenhang aber nicht zu beobachten. Dies heißt nun nicht, daß es zu keinem beschleunigten Kapazitätsausbau kommt, denn auch Rationalisierungsinvestitionen haben Kapazitätserweiterungseffekte: die Kapazitäten in der Industrie wachsen seit 1986 wieder beschleunigt mit 2,4 % im Jahr (nach Ifo-Angaben, das DIW kommt zu ähnlichen Ergebnissen), bei Schwerpunkten in den Investitionsgüterindustrien. Die Begründung der Investitionsvorhaben durch die Unternehmen wechselt, was sicherlich auch mit dem veränderten Modernisierungsklima zu tun hat. Im Bewußtsein der raschen technologischen Veränderungen steht dieser Gesichtspunkt bei den Unternehmern offensichtlich auch dann im Vordergrund, wenn gleichzeitig Kapazitätserweiterungen geplant sind.

Hinzu kommt noch ein weiterer Aspekt. Vergleicht man Prognose und Realentwicklung, so waren die Differenzen besonders groß in den Bereichen Bergbau, Baugewerbe, Handel, Verkehr/Nachrichten und Wohnungsvermietung, also gerade dort, wo die Exportabhängigkeit eher gering ist. (Für eine differenziertere Analyse nach Branchen fehlen noch die Daten.) Es reicht also offensichtlich nicht aus, nur die überraschend stark gestiegene Exportnachfrage für die aktuelle Investitionsdynamik verantwortlich zu machen. Es müssen zusätzlich Faktoren berücksichtigt werden, die zusammengenommen auf eine gewisse Veränderung im Investitionsmuster hinweisen und die Kräftigung der Investitionstätigkeit 1988/89 erklären können.

– Es bleibt der hohe Auslastungsgrad ein wesentlicher Grund für die Investitionsentwicklung. Es spricht wenig dafür, anzunehmen, daß bei einem deutlichen Rückgang der Auslastung im Zuge sinkender Endnachfrage (als Entfaltung des Widerspruchs zwischen Zunahme der Endnachfrage und Kapazitätsentwicklung) die Investitionen (inclusive Rationalisierungsinvestitionen) weitgehend unberührt bleiben würden. Fraglich ist allerdings, ob es dann zu einem scharfen zyklischen Investitionsrückfall kommen muß.

– Ein weiteres Moment ist der anhaltend hohe Modernisierungsbe-

darf, der sich aus der Einführung neuer Produktionsmethoden ergibt. Mit der Vorbereitung der Unternehmen auf den EG-Binnenmarkt, der nach überwiegender Einschätzung zunächst den Konkurrenzdruck vergrößern wird, wächst der Rationalisierungsbedarf zusätzlich. Diese gegenüber der aktuellen Absatzlage relativ ›autonomen‹ Investitionen dürften in eine Richtung wirken, bei der die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit gegenüber zyklischen Absatzschwankungen weniger empfindlich wird.

– In diesem Zusammenhang ist schließlich auch auf den Einfluß der Finanzierungsbedingungen und der Kapitalrenditen der Unternehmen zu verweisen, die sich in den letzten Jahren und insbesondere 1988 stark verbessert haben. Diese schon weiter oben dargestellte Entwicklung hat allerdings nicht zu dem von den Konservativen angekündigten Investitionsaufschwung geführt. Die gesamtwirtschaftlichen Nettoinvestitionen, also die die Abschreibungen überschreitenden Investitionsausgaben, lagen 1988 mit 179 Mrd. DM nur wenig über dem Niveau von 1980 (176 Mrd. DM). Die Eigenfinanzierungsquote der Unternehmen erreichte 1988 knapp 100 %, d. h. der Unternehmenssektor insgesamt benötigte zur Finanzierung seiner durchaus hohen Sachinvestitionen nahezu keine Fremdmittel mehr. Die Ersparnisse der privaten Haushalte wurden nicht mehr zur Finanzierung von Investitionen gebraucht. Hohe Renditen und Selbstfinanzierungsquoten führten nicht zu einem höheren Investitionsniveau, scheinen die Unternehmen aber offensichtlich in ihren Investitionsentscheidungen gegenüber zyklischen Absatzschwankungen relativ weniger empfindlich zu machen.

Obwohl das Investitionsmuster unter dem Einfluß dieser drei Momente im letzten Zyklus deutliche Veränderungen erfahren hat, und zwar im Sinne einer gewissen Verstetigung der Investitionen auf relativ niedrigem Niveau, wäre es verfrüht, daraus bereits eine grundlegende Veränderung im Widerspruchsverhältnis Kapazitätsaufbau – Endnachfrage als zyklusbestimmendem Moment abzuleiten. Denn angesichts der hohen Kapazitätswirksamkeit der Rationalisierungsinvestitionen führt auch der verstärkte Rationalisierungsdruck zum beschleunigten Aufbau von Überkapazitäten. Es kommt eher zu einer verstärkten Zusammenballung von kapazitätswirksamen Investitionen, was die Tendenz zur Überakkumulation von Kapital und zur Überproduktion fördert. Die günstigen Finanzierungsbedingungen dürften diesen Trend zum Aufbau von Kapazitätsüberschüssen noch zusätzlich fördern und die Fehlleitung von Ressourcen begünstigen.

Die Konstellation einer hohen Kapazitätsauslastung und starken Modernisierungs- und Konkurrenzdrucks bei hohen Renditen sowie günstigen Selbstfinanzierungsbedingungen der Unternehmen spricht aktuell eher dafür, daß die Investitionstätigkeit zunächst weiter zunehmen wird und daß zyklische Investitionsrückschläge relativ weniger ausgeprägt sein werden als bisher.

Für die weitere Zukunft beinhaltet ein solches Investitionsmuster gleichwohl eine Reihe von Unsicherheitsmomenten:

– Der auch 1989 anhaltende Prozeß der Umverteilung zu Lasten der Masseneinkommen verändert mittelfristig das Verhältnis zwischen Kapazitätsaufbau und Endnachfrage. Der Anstieg der ›autonomen‹ Investitionen, die angesichts hoher Renditen und überreichlicher Eigenfinanzierungsmöglichkeiten größere Risikobereitschaft der Unternehmen bei den Investitionsentscheidungen vergrößert dieses Mißverhältnis. Dem Aufbau von strukturellen Überkapazitäten könnte nur im Zuge weiter steigender Außenhandelsüberschüsse der Bundesrepublik entgegengewirkt werden. Dies würde aber dem angestrebten Abbau der Ungleichgewichte im Welthandel entgegenstehen.

– Auch bei einem im historischen Vergleich immer noch relativ niedrigen gesamtwirtschaftlichen Investitionsniveau wachsen die Produktionskapazitäten in vielen Bereichen eher rascher als früher. Zumindest in der Industrie sinkt der potentielle Kapitalkoeffizient seit Mitte der achtziger Jahre, die entsprechend berechnete Kapitalproduktivität (welche eine Anlagenproduktivität ist) steigt wieder an. Bei gleichen Investitionsaufwendungen steigt die Produktionskapazität insbesondere in so wichtigen Branchen wie der chemischen Industrie, dem Maschinenbau und der Elektrotechnik beschleunigt.

Es kommt also bei einer Fortsetzung des expansiven Trends der Investitionen, insbesondere der Ausrüstungsinvestitionen, in der Tendenz zum verstärkten Aufbau von Kapazitäten. Nur im Zuge einer expansiven Wirtschaftspolitik mit Schwerpunkt auf höheren öffentlichen (nicht unmittelbar kapazitätswirksamen) Investitionen und größerer konsumtiver Endnachfrage könnte dem gegengesteuert werden. Einer weiteren Steigerung der Außenhandelsüberschüsse, der derzeit vorherrschenden wirtschaftspolitischen Orientierung, stehen auf weitere Sicht die dadurch produzierten Ungleichgewichte im Welthandel entgegen.

Für die mittelfristige Entwicklung ist allerdings wichtig, wie dieses Problem der Überkapazitäten gelöst wird. So ist z. B. in der Automobilindustrie trotz der hohen Kapazitätsüberschüsse die Investitionsentwicklung immer noch expansiv ausgerichtet, wenn auch weni-

ger stark als bis Mitte der achtziger Jahre: Unter dem Einfluß hoher Renditen (die trotz niedriger Auslastung erzielt werden können) und starkem sowohl technologischem als auch standortbedingtem Umstrukturierungsbedarf vollzieht sich der Prozeß der Kapitalvernichtung auf hohem Investitionsniveau. Überkapazitäten und Überakkumulation von Kapital haben unter diesen Bedingungen offensichtlich nicht notwendig einen generellen Investitionseinbruch zur Folge, selbst wenn es zur Stillegung von Standorten und Betriebsteilen mit entsprechenden Arbeitsplatzverlusten und Strukturproblemen kommen sollte. Das Problem der Überakkumulation von Kapital, der Fehlleitung von Ressourcen, stellt sich zwar bei diesem Investitionsmuster eher verstärkt. Angesichts der günstigen Finanzierungsbedingungen der Unternehmen ist aber nicht damit zu rechnen, daß eine Bereinigung dieser Disproportionen im Zusammenhang mit einem schweren zyklischen Investitionseinbruch erfolgt. In vielen wichtigen Bereichen befinden sich die neuen Technologien erst in der Einführungsphase. Die Umstellung der Unternehmen auf den EG-Binnenmarkt steht erst am Anfang und wird in der nächsten Zeit voraussichtlich in wichtigen Bereichen zusätzliche Investitionsaktivitäten mit sich bringen. Unter diesen Bedingungen spricht viel dafür, daß die Investitionstätigkeit in den nächsten Jahren auf dem erreichten Niveau bleiben wird, daß für die nähere Zukunft nicht mit einem scharfen Rückgang der Investitionsnachfrage der Unternehmen zu rechnen ist. Dies schließt allerdings zyklisch bedingte Investitionsverlangsamungen und Perioden stagnierender Investitionen nicht aus.

3.2 Zunehmende Abschwächung beim privaten Verbrauch

Der private Verbrauch ist im Jahr 1988 mit real 2,7 % gegenüber der Zunahme des Sozialprodukts (3,4 %) unterproportional gewachsen. Diese Entwicklung überrascht, obwohl sich die Prognoseirrtümer der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute für 1988 bei diesem Nachfrageaggregat in Grenzen hielten. Die Zuwachsrate des privaten Verbrauchs jedenfalls vermag die besser als erwartet verlaufene Konjunkturentwicklung nicht zu erklären. Der private Verbrauch bildete angesichts dieser unterproportionalen Entwicklung keine entscheidende Stütze für das Wirtschaftswachstum.

Von seiten der Bundesregierung wird behauptet, die Zunahme des privaten Verbrauchs hätte sich infolge der Entlastungseffekte durch die zweite Stufe der Steuerreform eingestellt. Diese Rechtfertigung der Steuerpolitik trifft jedoch nicht zu. Zwar stiegen die Masseneinkommen 1988 wieder real um 2,9 % (vgl. Tabellenanhang A 9), jedoch hat die zweite Stufe der Steuerreform nicht verhindern können, daß die Löhne und Gehälter nach Abzug der Abgaben mit 23,2 Mrd. DM (4 %) absolut weniger gewachsen sind als die Bruttolöhne und -gehälter mit 32,8 Mrd. DM (3,8 %).

Auch bei der Entwicklung der Arbeitseinkommen je Beschäftigten/r bestätigt sich diese Entwicklung: Nach Abzug der Steuern und Sozialversicherungsabgaben sowie der Bereinigung um die Geldentwertungsrate hat der Nettoreallohn je Beschäftigten/r in 1988 vor allem wegen der niedrigen Inflationsrate noch um 1,7 % zugenommen. Im laufenden Jahr ist jedoch wieder – vor allem wegen des vergleichsweise geringen Anstiegs der Tariflöhne, des erneut wirkenden Progressionseffektes bei der Besteuerung der Löhne und Gehälter sowie der Zunahme des Preisindexes der Lebenshaltungskosten um ca. 2,5 % – mit einem Rückgang der Reallohnposition um etwa 1 % zu rechnen. Die Steuerentlastungsmaßnahmen im Jahr 1988 haben somit insgesamt die Nettolöhne und -gehälter nicht verbessert, sondern schwerpunkthaft zu einer noch verstärkten Ausweitung der privaten Einkommen aus Unternehmertätigkeit nach Abzug der Steuern geführt.

Gegenüber dem Zuwachs der Masseneinkommen hat sich 1988 ein leichter Rückgang der Sparquote von 12,4 % auf 12 % ergeben, der zum Teil den Zuwachs des privaten Konsums erklärt. Eine Aufschlüsselung der Sparquote nach Einkommensgruppen zeigt, daß gegenüber dieser durchschnittlichen Entwicklung bei den privaten Haushalten mit Transfereinkommen – insbesondere der Arbeitslosen – eine steigende Verschuldung zu verzeichnen ist. Für die Selbständigenhaushalte hingegen ergab sich eine Sparquote mit 27 % für 1987 (neuere Daten liegen nicht vor). Wie sich angesichts der sozial-strukturellen Spreizung der Sparquoten bei wachsendem verfügbarem Einkommen insgesamt die Ausgaben für den privaten Konsum entwickeln, ist schwer prognostizierbar. Dabei ist zu beachten, wie sich der Bedarf an Neu- und Ersatzbeschaffungen bei Gebrauchsgütern entwickeln wird. Die relative Ausweitung der Einpersonenhaushalte beeinflußt die Ausweitung des privaten Konsums ebenfalls – etwa bei der Nachfrage nach Produkten der Möbelbranche.

Die Präferenzveränderungen der privaten Haushalte schlagen sich weiterhin in einer Ausweitung der Aufwendungen für Dienstleistun-

gen (beispielsweise Freizeitgestaltung, Urlaub, Wohnkomfort, Versicherungen, Altersvorsorge) nieder.

Obwohl 1989 weiter mit einem (zwar geringeren) Beschäftigungszuwachs und einer Ausweitung der Sozialeinkommen zu rechnen ist, wird es nur noch zu einer geringfügigen Ausweitung der Masseneinkommen kommen. Der beschriebene absolute Rückgang der Nettoreallohnposition ergibt sich auch wegen der Tarifabschlüsse der letzten Jahre, die großteils mit ihren längeren Laufzeiten eine Anpassung an die diesjährige Entwicklung der wiederum steigenden Gewinneinkommen sowie den Preisanstieg erschweren. Desweiteren führt die Erhöhung wichtiger spezieller Verbrauchsteuern zu Einschränkungen der Konsumtionskraft. Darüber hinaus fallen auch Entlastungseffekte aus sinkenden Importpreisen weg. Hierin ist übrigens einer der Gründe für die in diesem Jahr auf ca. 2,5 % ansteigende Inflationsrate zu sehen.

Eine Ausweitung des privaten Konsums wäre nur zu erwarten, wenn die Sparquote deutlich sinken würde. Damit ist jedoch nicht zu rechnen. Die Einkommensumverteilung zugunsten der höheren und höchsten Einkommensbezieher läßt eher eine Zunahme der durchschnittlichen Sparquote erwarten. Ein weiteres Absinken der Sparquote bei den Nichtselbständigen ist wegen des ohnehin schon niedrigen Niveaus nicht zu erwarten.

Insgesamt muß daher davon ausgegangen werden, daß der reale Anstieg der privaten Konsumausgaben moderat ausfallen wird und somit eine Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums von diesem, gegenüber dem Sozialprodukt größten Nachfrageaggregat nicht zu erwarten ist.

3.3 Staatsdefizite und Wachstum im internationalen Vergleich

Im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt sind die Defizite der öffentlichen Haushalte seit 1982 (3,3 %) deutlich reduziert worden. Der Wert für 1988 übertrifft jedoch das Ergebnis von 1987, so daß 1987 und 1988 von den Finanzierungsschulden expansive Effekte ausgegangen sind. Aus der Finanzplanung der Gebietskörperschaften läßt sich schließen, daß sich der relative Finanzsaldo im Jahr 1989 wieder vermindern wird.

Wie die Tabelle zeigt, ist die bundesdeutsche Fiskalpolitik im internationalen Vergleich nur sehr zurückhaltend eingesetzt worden. Die Wachstumsraten der Bundesrepublik sind im Vergleich zur Gesamtheit der Gruppe der sieben führenden Industrieländer auch vergleichsweise niedrig ausgefallen.

Tabelle 11: Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte[1] in % des Bruttosozialprodukts

Land	1973	1982	1983	1984	1985	1986	1987[2]
USA	0,6	– 3,5	– 3,8	– 2,8	– 3,3	– 3,5	– 2,4
Japan[3]	0,5	– 3,6	– 3,7	– 2,1	– 0,8	– 1,1	– 0,3
	– 2,7	*– 6,9*	*– 6,8*	*– 5,8*	*– 4,1*	*– 4,2*	*– 1,4*
BRD	1,2	– 3,3	– 2,5	– 1,9	– 1,1	– 1,2	– 1,7
Frankreich	0,9	– 2,8	– 3,2	– 2,7	– 2,9	– 2,9	– 2,3
Großbritannien	– 2,6	– 2,4	– 3,4	– 3,8	– 2,8	– 2,6	– 1,4
Italien	– 6,1	–11,3	–10,7	–11,5	–12,5	–11,4	–10,5
Kanada	0,9	– 6,1	– 7,1	– 6,8	– 7,2	– 5,7	– 4,8

1 Einschl. Sozialversicherungen, aber ohne Kapitaltransaktionen zu Finanzierungszwecken
2 Vorläufig
3 Kursive Zahlen einschl. Staatsbetrieben (Finanzierungsrechnung)
Quelle: OECD Economic Outlook; IMF International Financial Statistics; EG, Europäische Wirtschaft und Angaben der einzelnen Länder

Hervorzuheben ist, daß auch im Jahr 1988, das als besonders erfolgreich für die Bundesrepublik gilt, ein Wachstum von 3,4 % im internationalen Vergleich einen niedrigen Rang belegt. Von den in Tabelle 12 aufgeführten sieben führenden Industrieländern realisierten lediglich Frankreich und Italien im Jahr 1988 ebenfalls ein ebenso niedriges Wachstum. In den Jahren davor belegt die Bundesrepublik stets den letzten oder vorletzten Rang.

Die bundesdeutschen Gebietskörperschaften haben ihre Politik der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur deswegen nicht mit einem noch höheren Wachstumsabstand zu den anderen führenden Industrieländern bezahlen müssen, weil das raschere Wachstum der anderen Industrieländer – auch als Folge der dort praktizierten Fiskalpolitik – zu erheblichen Handelsbilanzüberschüssen verholfen hat, die

Tabelle 12: Reales Wachstum des Bruttosozialproduktes in ausgewählten Industrieländern in %

	1976–81	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
USA	2,8	– 2,5	3,6	6,8	3,0	2,9	3,4	4,0
Japan	4,7	3,1	3,2	5,0	4,8	2,5	4,3	6,0
BRD	2,3	– 1,0	1,9	3,3	2,0	2,5	1,8	3,5
Frankreich	2,3	2,5	0,7	1,5	1,7	2,1	2,3	3,5
Großbritannien	0,7	1,1	3,5	2,0	3,9	2,9	4,4	5,0
Italien	3,3	0,2	1,1	3,2	2,9	2,9	3,1	3,5
Kanada	3,4	– 3,2	3,2	6,3	4,2	3,3	4,0	4,5

Quelle: Angaben 1976–1986: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 58. Jahresbericht; Angaben 1987–1988: DIW-Wochenbericht 1–2/1989

sich ihrerseits positiv auf die Konjunktur ausgewirkt haben. Die Bundesrepublik hat insofern von der expansiven Fiskalpolitik ihrer Haupthandelspartner profitiert, ohne – soweit Defizite auf dem Kreditmarkt finanziert wurden – die Zinslasten einer solchen Fiskalpolitik tragen zu müssen, und ohne – soweit die öffentlichen Defizite von den Zentralbanken finanziert wurden – die Effekte dieser monetären Expansion auf die Wechselkurse verkraften zu müssen.

3.4 Der Außenhandelsüberschuß: Lückenbüßer binnenwirtschaftlicher Nachfrageschwäche

Die – im internationalen Vergleich ohnehin sehr niedrigen – Wachstumsraten des Bruttosozialproduktes können vorrangig weder durch eine in den letzten Jahren anhaltend hohe Investitionsgüternachfrage aus dem Binnenland noch durch die Entwicklung des privaten Verbrauches und ebenfalls nicht durch eine wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik erklärt werden.

So sind die gelegentlich kräftigen Steigerungen des privaten Verbrauches in den letzten Jahren zu einem großen Teil durch Preissenkungen der Importe (als Ergebnis der DM-Aufwertung und der gesunkenen Rohstoffpreise) hervorgerufen worden, die das real verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und damit deren Ausgaben erhöht

haben. Ebenfalls ist daran zu erinnern, daß die steigende Auslandsnachfrage vermehrt Produktionskapazitäten in Anspruch genommen und damit die binnenländische Investitionsgüternachfrage gestützt hat. Die hohe Auslastung der Kapazitäten ist, wie dargestellt, der starken Exportzunahme zu verdanken.

Tabelle 13: Außenhandelsüberschüsse der Bundesrepublik

Jahr	in Mrd. DM	in % des BSP
1980	9,0	0,6
1981	27,7	1,8
1982	51,3	3,2
1983	42,1	2,5
1984	54,0	3,1
1985	73,4	4,0
1986	112,6	5,8
1987	117,7	5,8
1988	128,0	6,0

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte

Von existenzieller Bedeutung allerdings für die Konjunktur sind die Außenhandelsüberschüsse deswegen, weil sie die Nachfragedefizite, die sich aus einer hohen Eigenfinanzierung der Unternehmen ergeben haben, kompensieren. Ohne Außenhandelsüberschüsse und ohne öffentliche Defizite hätte die nun realisierte hohe Eigenfinanzierungsquote der Unternehmen (auch ein Ergebnis der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik) eine endgültige Wende der Konjunktur eingeleitet. Denn finanziert der Sektor Unternehmen seine Bruttoinvestitionen vorrangig aus eigenen Mitteln und beansprucht die Kreditmärkte in abnehmendem Maße, so wird das Sparen des Sektors private Haushalte völlig unzureichend durch die Unternehmen zur Finanzierung ihrer Bruttoinvestitionen herangezogen. Dem Nachfragedefizit (dem Sparen) der privaten Haushalte steht nun nicht ein Nachfrageüberschuß (höhere Ausgaben als Einnahmen) der Unternehmen gegenüber. Bei ausgeglichener Handelsbilanz und ebenfalls ausgeglichenen öffentlichen Haushalten würde die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Höhe des Sparens der privaten Haushalte zu niedrig ausfallen.

Um diese einfachen, aber oft übersehenen Kreislaufzusammenhänge weiter zu verdeutlichen: Die Konjunktur kann sich nur dann störungsfrei entwickeln, wenn das gesamte Einkommen (der privaten Haushalte, der Unternehmen, des Staates) für Konsum und Investitionen ausgegeben wird. Hierbei *nimmt* der Sektor private Haushalte üblicherweise *mehr ein* als er ausgibt. Der Überschuß dieses Sektors betrug (Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank) in den Jahren 1984–1987 110–130 Mrd. DM. Er hat 1988 den Betrag von 130 Mrd. DM überstiegen. Wenn nun umgekehrt andere Sektoren *nicht mehr ausgegeben,* als sie einnehmen, entsteht ein Nachfragedefizit (1988 von mehr als 130 Mrd. DM). In einem solchen Fall sinken Produktion und Einkommen so lange, bis sich das Angebot an die verringerte Nachfrage angepaßt hat.

Daß die Konjunktur bislang nicht zusammengebrochen ist, ist auf die folgenden zwei Faktoren zurückzuführen:

Erstens hat der Staat in den letzten Jahren mehr ausgegeben, als er eingenommen hat (pro Jahr etwa 40–50 Mrd. DM), und zweitens hat das Ausland für Käufe von bundesdeutschen Waren mehr ausgegeben, als es aus Verkäufen von eigenen Waren in die Bundesrepublik eingenommen hat (1982 rund 50 Mrd. DM, 1988 rund 130 Mrd. DM Außenhandelsdefizit des Auslandes).

Das Finanzierungsdefizit der Unternehmen ist jedoch zurückgegangen. Ohne diese Verschuldung des Auslands und der öffentlichen Haushalte hätte ein Ergebnis der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, nämlich eine hohe Eigenfinanzierungsquote, in der Tat eine markante Wende in der Konjunktur ausgelöst.

Beginnt der Staat nun, seine Defizite zu verringern, so ist bei unverändert hoher Eigenfinanzierungsquote die Konjunktur der Bundesrepublik im Grunde völlig abhängig von der Entwicklung der Außenhandelsüberschüsse.

Bestimmend für den Außenhandelsüberschuß sind zwei Faktoren, nämlich das Wirtschaftswachstum bei den Haupthandelspartnern, verglichen mit dem bundesdeutschen Wachstum, und weiterhin der Wechselkurs und andere Preisgrößen. Hierbei zeigen ökonometrische Untersuchungen übereinstimmend, so DIW, Deutsche Bundesbank und IFO, daß der Außenhandelssaldo der Bundesrepublik vorrangig durch das Wachstum in den Abnehmerländern erklärt wird. Der Einfluß der Preisgrößen, so vor allem der Wechselkurs, ist dagegen weit weniger bedeutend. Der – verhältnismäßig niedrige – Einfluß der Preisgrößen allerdings variiert stark mit der Absatzregion: die Exporte der Bundesrepublik in die EG-Länder reagieren wesentlich

schwächer auf Preisgrößen als die bundesdeutschen Exporte in die USA.

Angesichts dieser Gegebenheiten dürfen die hohen Exportüberschüsse der Bundesrepublik nicht weiter überraschen. Entscheidende Einflußgröße ist das vergleichsweise niedrige Wachstum. Die hohen Wachstumsraten in den Absatzregionen sorgen für hohe Exporte, das niedrige heimische Wachstum für niedrige Importe. Begünstigt werden die Exporte, weil das Wachstum im Ausland verknüpft ist mit einer hohen Investitionstätigkeit; dies setzt Nachfrage nach solchen Produkten frei, die von der bundesdeutschen Wirtschaft konkurrenzfähig angeboten werden. Hinsichtlich des Außenhandels mit den USA ist die höhere Preisreagibilität dieser Märkte nicht ohne Ergebnis geblieben: denn trotz der höheren Wachstumsrate in den USA ist der Ausfuhrüberschuß der Bundesrepublik in den Jahren 1987 und 1988 gegenüber diesem Land gesunken.

Für die künftige Entwicklung des Außenhandels und damit für die Stabilität der Konjunktur in der Bundesrepublik ist daher vor allem entscheidend, ob diese den negativen Wachstumsabstand zu ihren Haupthandelspartnern halten kann. Von Bedeutung ist dabei vor allem der Außenhandel mit den EG-Ländern, auf die 1988 rund 54 % der Exporte der Bundesrepublik entfallen und mit denen die Bundesrepublik 80,8 Mrd. DM ihrer Exportüberschüsse erzielt. 1987 realisierten die EG-Länder ohne die Bundesrepublik ein Wachstum von 3 %, die Bundesrepublik ein Wachstum von 1,8 %. 1988 dagegen beläuft sich das Wachstum in der EG – ohne Bundesrepublik – auf 3,6 % und in der Bundesrepublik selbst auf 3,4 %. Da der Außenhandel mit einer zeitlichen Verzögerung auf das Auslandswachstum reagieren dürfte, kann erwartet werden, daß der Außenhandelssaldo sich 1989 weniger günstig für die Bundesrepublik stellen wird, als dies in den vergangenen Jahren der Fall war.

Viel hängt auch davon ab, welche Politik die USA künftig zur Beseitigung ihres Handelsbilanzdefizits betreiben werden. Unverändert steht in diesem Zusammenhang die Frage zur Diskussion, ob der Dollar weiter abzuwerten oder das Wachstum zu drosseln ist, wobei eine Minderung des Wachstums durch niedrigere Haushaltsdefizite eingeleitet werden kann. Eine solche Kombination, d. h. Minderung des Doppel-Defizites in einem Zug, käme vor allem dem Interesse des Finanzsektors und den Empfehlungen der Notenbank entgegen. Auch innenpolitisch ließe sich eine solche Politik zu Beginn einer Präsidentschaft eher realisieren.

Gelingt es den USA, ihr Defizit erheblich zu senken, so betrifft dies nicht nur den Außenhandelssaldo der Bundesrepublik mit den USA. Denn soweit dritte Länder wegen hoher Außenhandelsüberschüsse mit den USA höhere Wachstumsraten realisieren und von dort her zu Nachfragern nach bundesdeutschen Produkten werden, ist der Außenhandel der Bundesrepublik auch mittelbar betroffen.

Beides also, die Nivellierung des Wachstums in der EG und die Außenwirtschaftspolitik der USA stehen einer weiteren Exportexpansion der Bundesrepublik entgegen. Da aber – wie ausgeführt – die Konjunktur der Bundesrepublik mehr denn je mit den Außenhandelsüberschüssen steht und fällt, ist das weitere Wachstum in der kurzen Frist dem Risiko dieser Entwicklung ausgesetzt.

4. Kritik der Wirtschaftspolitik: Für mehr Beschäftigung und regionalen Ausgleich – gegen Marktmacht und Deregulierung

4.1 Bundesfinanzpolitik: Nach Expansions- jetzt wieder auf Restriktionskurs

4.1.1 Im Widerspruch zur Angebotsdoktrin: Wachstumsimpulse durch expansive Finanz- und Geldpolitik

Der Bundeshaushalt des vergangenen Jahres fällt aus der seit 1982 praktizierten Finanzpolitik deutlich heraus, die dem immer wieder erklärten Ziel folgen sollte, die jährliche Neuverschuldung des Bundes auf ca. 20 Mrd. DM abzuschmelzen: Anfang des Jahres 1988 rechnete die Bundesregierung entgegen dem kurz zuvor verabschiedeten Haushalt mit einer Neuverschuldung von ca. 40 Mrd. DM (vgl. Tab. 14). Da die konjunkturelle Entwicklung im Gegensatz zu den Prognosen unter dem Eindruck der Börsenturbulenzen im Herbst 1987 günstiger ausfiel und sich dies in Steuermehreinnahmen niederschlug, konnte die Nettokreditaufnahme des Bundes auf voraussichtlich 35,3 Mrd. DM zurückgeführt werden. Das Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern und Kommunen sowie den Institutionen der Sozialversicherung hat in 1988 nach einer vorläufigen Berechnung insgesamt 43,4 Mrd. DM erreicht. Dabei fällt auf, daß im Widerspruch zur Angebotsdoktrin der Finanzpolitik, die bei diesem Spitzenwert der Neuverschuldung durch den Bund von einer ›Verdrängung‹ privatwirtschaftlicher Investitionen ausgehen müßte, sich mit einer Zuwachsrate von 3,4 % eine günstige Entwicklung des Sozialprodukts ergeben hat. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, daß trotz der Realisierung der zweiten Stufe der Einkommensteuersenkung im Verlauf des Jahres 1988 deutliche Steuermehreinnahmen zu verzeichnen waren.

Tabelle 14: Eckwerte zur Entwicklung des Bundeshaushalts von 1981–1989

Jahr		Nettokreditaufnahme Mrd. DM	Gewinnausschüttung der Bundesbank Mrd. DM[1]	Öffentliche Investitionen Mrd. DM[2]	Ausgaben in % gegenüber Vorjahr	Steuereinnahmen in % gegenüber Vorjahr
1981		37,4	2,3	30,5	8,0	2,4
1982		37,2	10,5	32,0	5,0	1,5
1983		31,5	11,0	31,3	0,9	3,9
1984		28,3	11,4	33,6	2,0	3,6
1985		22,4	12,9	33,4	2,1	4,6
1986		22,9	12,7	32,8	1,7	1,3
1987	Entwurf	24,3	7,0	34,9	2,9	4,5
	Ist	27,5	7,3	33,3	2,9	3,9
1988	Entwurf[3]	29,3	6,0	35,1	2,4	2,7
	Korrektur[4]	39,19	0,24	35,1	2,4	0,15
	Vorläufiges Ist[5]	35,3	0,24	35,1	2,4	1,5
1989	Entwurf	27,9	5,0[6]	37,6	4,6	9,0[7]

1 Gegenüber dem Entstehungsjahr der Bundesbankgewinne (jeweils am 31. 12. eines Jahres) ergibt sich aus der Bilanz der Wert, der im Folgejahr im Bundeshaushalt berücksichtigt wird.
2 Investive Ausgaben innerhalb der Ausgaben der Kapitalrechnung
3 Ende 1987 verabschiedeter Bundeshaushalt 1988
4 Korrektur Anfang 1988
5 Vorläufige Daten lt. Bericht des Bundesfinanzministers vom 15. 1. 1989
6 Schätzung des Bundesbankgewinns lt. Bundeshaushaltsplan (verabschiedet im November 1988); mittlerweile wird der Bundesbankgewinn auf über 10 Mrd. DM geschätzt, da vor allem die $-Bestände am 31. 12. 1988 erheblich gegenüber der Bewertung zum Stichtag der Bilanzeröffnung an Wert gewonnen haben.
7 Vorläufiger Ist-Wert für 1988 220,3 Mrd. DM gegenüber dem verabschiedeten Haushalt 1989 mit 240,3 Mrd. DM

Dieser zweiten Stufe der Steuerreform müssen nach vorläufiger Rechnung Steuerausfälle (im Entstehungsjahr) von insgesamt 13,7 Mrd. DM zugerechnet werden. Die Entlastungen sind vor allem auf die Tarifgestaltung (Erhöhung des Grundfreibetrags, Progressionsabflachung) konzentriert, während den Abschreibungserleichterungen für kleinere und mittlere Unternehmen 500 Mio. DM und der Erhöhung von Familienfreibeträgen 300 Mio. DM zuzurechnen sind. Diesen Steuermindereinnahmen, die zu einem geringeren Teil auch nicht sofort kassenwirksam werden (Lohnsteuerjahresausgleich, veranlagte Einkommensteuer), stehen konjunkturell bedingte Steuermehreinnahmen gegenüber. Im Vergleich zur Steuerschätzung des Arbeitskreises ›Steuerschätzung‹ im Mai 1988 haben sich im Rahmen einer Bewertung zum Ende des Jahres 1988 Steuermehreinnahmen von 7,5 Mrd. DM ergeben. Diese Steuermehreinnahmen teilen sich wie folgt auf: jeweils 2,5 Mrd. DM für den Bund und die Länder, 2,1 Mrd. DM für die Gemeinden und 0,5 Mrd. DM in Form von ›Eigenmitteln‹ an die EG (im Rahmen der Abführung von 1,4 % der Umsatzsteuern an die EG).

Wegen der günstigen Konjunkturentwicklung sind in den öffentlichen Haushalten diese Steuersenkungen überwiegend kompensiert worden. Es ist jedoch nicht zulässig, daraus zu schlußfolgern, daß sich die hinter dieser Steuerreform stehende Angebotskonzeption damit auch realisiert hätte. Die Befürworter dieser Steuersenkungspolitik erwarten, daß beispielsweise die Senkung der Steuersätze wirtschaftliche Aktivitäten freisetze, die am Ende dem Staat hierdurch mehr Einnahmen bringe als durch die Einschränkung der Belastung über die Steuersätze verloren gehe. Diese angebotsorientierte Impulswirkung kann schon allein deshalb nicht zur Erklärung der Entwicklung der Steuereinnahmen im letzten Jahr herangezogen werden, weil sich Steuersenkungen erst mit zeitlicher Verzögerung auswirken (Jahreslohnsteuerausgleich im Folgejahr, Veranlagung zur Einkommensteuer). Vielmehr zeigt die Untersuchung der Ursachen der gegenüber den Prognosen für das vergangene Jahr günstigeren Entwicklung des wirtschaftlichen Wachstums, daß diese nicht entscheidend auf die zweite Stufe der Steuersenkungen zurückgeführt werden können. Während die Bruttolohn- und -gehaltssumme 1988 um 3,8 % zugenommen hat, lag der Anstieg der Löhne und Gehälter nach Abzug der Abgaben (Steuern und Beiträge) mit 4,0 % nur geringfügig höher. Die Hauptdeterminanten für diese Wachstumsentwicklung im letzten Jahr waren (vgl. Kapitel 3.): die Ausweitung der Exporte (real 5,1 %) bei

einer vergleichsweisen Stabilität des Außenwerts der DM; die sehr späte Zunahme der Anlageinvestitionen (real 5,4 %) auch wegen teilweiser Kapazitätsengpässe, nachdem schon seit Jahren die eigenen Finanzierungsmittel der Unternehmen (einbehaltene Nettogewinne, Abschreibungen und Saldo der Vermögensübertragungen mit dem Staat) stark expandierten. Die gegenüber der Rate des Wirtschaftswachstums (3,4 %) unterproportionale Zunahme des privaten Konsums (2,7 %) macht deutlich, daß diese Wachstumsdeterminante an Kraft verloren hat.

Das überraschend günstige wirtschaftliche Wachstum im vergangenen Jahr ist jedoch auch durch die Finanz- und Geldpolitik unterstützt worden. Im Unterschied zur Konzeption der Angebotspolitik, die auf den Rückzug des Staates aus der Gesamtwirtschaft sowie eine knappe Geldversorgung zur Vermeidung der Inflation zielt, waren die Vorzeichen der Finanz- und Geldpolitik 1988 expansiv ausgerichtet.

Konjunkturunterstützende Finanzpolitik 1988

Die Finanzpolitik hat in der Phase pessimistischer Wachstumserwartungen infolge der Börsenturbulenzen Anfang des vergangenen Jahres sowie trotz der erwarteten Steuerausfälle nach der Verwirklichung der zweiten Stufe der Steuerreform und der Schrumpfung der Bundesbankgewinne auf nahezu Null bei zusätzlichen Ausgabenbelastungen (vgl. unten Tab. 15) auf Ausgabenkürzungen völlig verzichtet. Zusätzliche Ausgabenbelastungen und erwartete Einnahmeausfälle wurden ausschließlich durch eine Ausweitung der Neuverschuldung des Bundes aufgefangen. Durch diese pragmatische Finanzpolitik, zu der es aber auch praktisch wegen des Zeitdrucks im letzten Jahr keine Alternative gab, wurden gegenüber 1987 wieder deutliche, wachstumsfördernde Expansionsimpulse ausgelöst. Im MEMORANDUM '88 haben wir auf die positive Impulswirkung des im Frühjahr 1988 zu erwartenden, deutlichen Anstiegs des Finanzierungsdefizits beim Bund hingeweisen. Die pragmatische Abweichung von dem immer wieder deklarierten Ziel des Bundesfinanzministers, die Neuverschuldung des Bundes auf jährlich ca. 20 Mrd. DM zurückzuführen, hat mit dazu beigetragen, daß die gesamtwirtschaftliche Wachstumsentwicklung günstiger als erwartet verlief. Die hierdurch ausgelösten Steuermehreinnahmen, die schließlich auch noch eine Reduzierung der Bundesneuverschuldung auf den zwar immer noch höchsten Wert von gut 35 Mrd. DM ermöglichten, bestätigten praktisch die Richtigkeit

einer expansiven Finanzpolitik. Eine derartige ›Globalsteuerung‹ zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage mit den Instrumenten der öffentlichen Haushalte allein reicht jedoch nicht aus. Nicht der Spitzenwert dieser Neuverschuldung ist zu kritisieren, sondern die Tatsache, daß diese ebenso wie die Einnahmen und Ausgaben nicht für eine gezielte Politik des qualitativ-selektiven Wachstums vor allem im Bereich der ökologischen und sozialen Infrastruktur beim Kampf gegen die Arbeitslosigkeit eingesetzt worden ist. Die Verbindung der gesamtwirtschaftlichen Nachfragestärkung mit einer Politik der öffentlichen Bedarfsdeckung in Defizitbereichen der Gesellschaft könnte auf mittlere Frist dazu beitragen, das Produktionssystem qualitativ umzustrukturieren.

Konjunkturunterstützende Geldpolitik 1988

Die Impulswirkungen über die öffentlichen Haushalte wurden durch eine zumindest in der ersten Hälfte des vergangenen Jahres deutlich expansive Geldpolitik unterstützt. Die Deutsche Bundesbank hatte für 1988 eine Ausweitung der Geldversorgung innerhalb eines Korridors von 3–5 % angekündigt. Dabei hatte sie erstmals seit 1973 darauf verzichtet, die Geldversorgung an der Zentralbankgeldmenge auszurichten, denn es zeigte sich, daß hiermit die Bargeldkomponente überbetont worden ist. Deshalb wurde dazu übergegangen, die weitere Geldmenge (M 3) als Indikator zu nutzen. Dabei werden neben dem Bargeld im Publikum auch die Termineinlagen (bis zu vier Jahren) sowie die Sparguthaben mit gesetzlicher Kündigungsfrist berücksichtigt. Angesichts der wohl doch noch unter dem Eindruck der Börsenturbulenzen hohen Liquiditätshaltung in der bundesdeutschen Wirtschaft müssen über das Bargeld hinaus weitere Möglichkeiten geldnaher Anlagen bei der Geldversorgung einbezogen werden, denn zwischen diesen Formen bestehen starke Substitutionsbeziehungen.

Nach dem Ausbleiben der befürchteten konjunkturellen Abschwächung und einer tendenziell anhaltenden niedrigen Bewertung der DM gegenüber anderen Währungen entschloß sich jedoch die Deutsche Bundesbank ab Ende Juni, die monetäre Expansion wieder etwas zu dämpfen. Damit scheinen wieder Inflationsängste infolge einer zu starken Ausweitung der monetären Nachfrage bei der Bundesbank um sich zu greifen. Auf das Jahr umgerechnet lag jedoch die Geldversorgung mit 8 % über dem oberen Rand des Zielkorridors. Wäre die Bundesbank hingegen dem Rat der Mehrheit des ›Sachverständigen-

rates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung‹ gefolgt, dann hätte die Zunahme des Zentralbankgeldes (in der Definition des SVR) nur 4 % betragen dürfen. Die davon abweichende Geldpolitik der Deutschen Bundesbank war im Prinzip richtig. Ihre pragmatische Ausrichtung an der Stärkung der Wachstumskräfte hat von der Geldseite auch für das Wirksamwerden der fiskalischen Impulse durch die öffentlichen Haushalte gesorgt.

Das vergangene Jahr kann insofern durchaus als Beleg für den Erfolg einer selbst schwach und nicht mittelfristig ausgerichteten, expansiven Parallelpolitik mit fiskalischen und monetären Instrumenten gekennzeichnet werden. Jedenfalls waren damit positive Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum verbunden. Daher kommt es darauf an, aus diesen Erfahrungen zu lernen, d. h. diese parallele Expansionspolitik mittelfristig zu verstetigen. Weder die für dieses Jahr geplante Haushalts- noch die Geldpolitik folgen jedoch dieser Grundlinie. Vielmehr zeigt sich, daß die Haushaltspolitik durch die deutliche Senkung der Neuverschuldung und die Geldpolitik durch die Verknappung sowie Verteuerung der Geldversorgung wachstumshemmend wirken werden.

4.1.2 1989: Zurück zur Angebotsdoktrin – Gefahren restriktiver Finanz- und Geldpolitik

Im Vordergrund der Bundeshaushaltspolitik steht in diesem Jahr eine deutliche Verminderung der Staatsverschuldung. Der im November 1988 verabschiedete Bundeshaushalt geht nach mehrfachen Korrekturen von einer Nettokreditaufnahme in Höhe von knapp 28 Mrd. DM aus. Dieser Rückgang, als Zeichen der Wiederaufnahme eines ›Konsolidierungskurses‹ gewertet, wird nach dem geringen Zufluß von Bundesbankgewinnen in 1987 durch stattliche Gewinnabführungen – geplant sind 5 Mrd. DM – in diesem Jahr (auf der Basis des Bilanzabschlusses der Deutschen Bundesbank zum 31. 12. 1988) erleichtert. Ohne diese Gewinnausschüttung der Deutschen Bundesbank, die gesamtwirtschaftlich wie eine Geldschöpfung wirkt, würde die Nettoverschuldung, soweit nicht mit Ausgabenkürzungen reagiert würde, auf knapp 32 Mrd. DM steigen. Mittlerweile ist deutlich geworden, daß sich die Gewinnausschüttung der Deutschen Bundesbank an den Bundeshaushalt voraussichtlich auf über 10 Mrd. DM belaufen wird. Dabei plant das Bundesfinanzministerium, die über den Haushaltsplan hinausgehenden Bundesbankgewinnzuweisungen zum Abbau der Altschulden des Bundes zu nutzen. Die Folge wäre eine geringere Nettokreditaufnahme. Demgegenüber wäre es sinnvoll, die Zusatzbelastungen des Bundes, mit denen die Erhöhung einiger Verbrauchsteuern gerechtfertigt wird, daraus zu finanzieren und diese Steuererhöhungen wieder zurückzunehmen.

Die Wiederaufnahme des Restriktionskurses ist auch daran zu erkennen, daß die aufgrund der konjunkturellen Entwicklung gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 1988 erwarteten Steuermehreinnahmen von über 4 Mrd. DM für den Bund (10,45 Mrd. DM für alle Gebietskörperschaften und die EG) zum Abbau der Nettokreditaufnahme des Bundes genutzt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß in diesem Jahr keine Maßnahmen zur Senkung der Einkommensteuer durchgeführt werden. Es gilt somit das Einkommensteuerrecht von 1988. Wenn auch im Vorgriff auf die Linearisierung in der dritten Stufe 1990 der Progressionsverlauf (Anstieg der Grenzsteuersätze) abgeschwächt wurde, so erbringt jetzt die fortbestehende Progressionsdynamik wieder vermehrte Steuereinnahmen. Insbesondere die Lohnsteuern nehmen wieder deutlich zu. Aber auch die auf ca. 1,5 Mrd. DM geschätzten Steuermehreinnahmen des Bundes (3 Mrd. DM für alle Gebietskörperschaften), die dadurch entstehen, daß Maßnahmen der Steuererhöhung aus der dritten Stufe ab 1990 bereits in diesem Jahr (vor allem die ›Quellensteuer‹ auf Zinseinkünfte) greifen, werden zum Abbau der Neuverschuldung genutzt. Auffällig ist dabei, daß trotz der vorrangigen Verwendung zusätzlicher Steuereinnahmen für den Abbau der Neuverschuldung ein Anstieg der Bundesausgaben von 5,4 % vorgesehen ist. Dieser Zuwachs wurde in vergleichbarer Größe

Tabelle 15: Neuverpflichtungen und Steuererhöhungen des Bundes 1988–1992 (Mrd. DM)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Neuverpflichtungen					
– EG-Eigeneinnahmen	4,4	5,4	6,5	7,9	9,3
– Bundesanstalt für Arbeit	1,1	3,3	2,8	1,3	–
– Strukturhilfefonds	–	2,5	2,5	2,5	2,5
2. Anhebung von Verbrauchsteuern und der Steuer auf Schadenversicherungen	–	8,1	8,6	9,6	9,6

letztmals 1982 erreicht. Die Ursache dafür liegt einerseits in Zusatzbelastungen für den Bund, die andererseits durch die Erhöhung spezieller Verbrauchsteuern und die Einführung einer neuen Steuer finanziert werden sollen.

Bei der Gegenüberstellung der Neuverpflichtungen und der Steuererhöhungen des Bundes ist jedoch darauf hinzuweisen, daß der Bund ab 1990 durch die Steuersenkungsmaßnahmen in den Jahren 1986/88/90 vom Gesamtvolumen von jährlich netto knapp 44 Mrd. DM rund die Hälfte verlieren wird. Die haushaltspolitischen Belastungen des Bundes, der Länder und Gemeinden sind deshalb auch die Folge dieser Steuersenkungspolitik.

Die Zusatzbelastungen aus dem *Strukturhilfefonds* entstehen durch die Ausgleichsleistungen des Bundes an stark belastete Bundesländer. Ziele, Instrumente und absehbare Wirkungen dieses Strukturhilfefonds werden im Abschnitt 4.2 dieses Kapitels dargestellt.

Gegenüber den absehbaren Defiziten der *Bundesanstalt für Arbeit* in den nächsten Jahren setzt die Bundesregierung zwei Instrumente ein. Im Vordergrund steht das Ziel, die Defizite durch gezielte Einschränkungen des Leistungsrechts nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und durch haushaltsbezogene Einsparungen bei den Ermessens- und sonstigen steuerbaren Leistungen einzudämmen. Der verabschiedeten neunten AFG-Novelle werden Einsparungen im Umfang von ca. 1,8 Mrd. DM zugerechnet. Hier offenbart sich das Grundmuster neokonservativer Einsparpolitik. Während bei anhaltender Massenarbeitslosigkeit mit steigender Dauerarbeitslosigkeit die Krisenkosten zunehmen, werden erneut bei den Betroffenen die Leistungen spürbar reduziert. Da nach der letzten Novellierung des AFG im Normalfall Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von den Trägern mit 25 % (10 % in den Krisenregionen) künftig teilfinanziert werden müssen, ist ein Abbau von AB-Maßnahmen vorprogrammiert. Damit wird sich die Zahl der Arbeitslosen erhöhen, und die auf die Kommunen abgewälzten Sozialhilfeleistungen werden zunehmen.

Zusatzleistungen an die EG

Die Zusatzleistungen an die EG stellen die Folge des Eigenmittelbeschlusses durch den Ministerrat vom 24. Juni 1988 dar, der jedoch noch durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden muß. Grundsätzlich legt dieser neue Finanzierungsbeschluß fest, daß alle Eigenmittelarten, die der EG zur Verfügung gestellt werden, ab 1992 nicht

größer als 1,2 % des Bruttosozialprodukts aller EG-Länder ausfallen dürfen. Dieser Finanzrahmen bildet für die Ausgabenplanung der EG ein oberes Limit. Er geht bewußt über die bisherigen Gesamtausgaben im Rahmen des EG-Haushalts hinaus. Damit wird prinzipiell der EG-Ausgabenplanung ein Spielraum gegeben. Die aufreibenden Diskussionen und Ad-hoc-Beschlüsse zur Finanzierung gewachsener Ausgaben bleiben damit auf absehbare Zeit der EG erspart. Um jedoch eine sofortige volle Ausschöpfung dieses Finanzierungsplafonds zu vermeiden, ist eine Anpassungsphase beschlossen worden. Für die Jahre von 1988 bis 1992 sind von 1,15 % aus steigende Bruttosozialproduktquoten, die 1992 dann auf den Zielwert 1,2 % ansteigen, festgelegt worden. Eigene Einnahmequellen der EG sind wie bisher: Zölle der Mitgliedsländer der EG gegenüber Drittländern und Agrarabschöpfungen, die bei Importen aus Drittländern wegen der vergleichsweise höheren Preise im Gebiet der EG-Agrarmarktordnung abgeschöpft werden. Abzüglich einer 10-prozentigen Erhebungspauschale für die jeweiligen Länder stellen Zölle und Agrarmarktabschöpfungen autonome Einkünfte der EG dar, die lediglich von den Mitgliedsländern an der Quelle erhoben werden. Ferner stehen der EG nach dem neuen Eigenmittelbeschluß 1,4 % des länderspezifischen Umsatzsteueraufkommens, das auf einer harmonisierten Bemessungsgrundlage für alle Mitgliedsländer einheitlich erfaßt wird, zur Verfügung. Im Unterschied zur bisherigen Finanzierungspraxis ist seit 1988 eine vierte Finanzierungsquelle eröffnet worden. Sie schafft bei der EG-Ausgabenfinanzierung ein gewisses Maß an Flexibilität. Danach müssen die Mitgliedstaaten jene Finanzmittel, die durch die bisher aufgeführten Eigenmittelarten der EG – jedoch innerhalb des generellen Plafonds – noch nicht gedeckt worden sind, auf der Basis eines Anteils am jeweiligen Mitgliedsland-Bruttosozialprodukt aufbringen. Damit wird das Wohlstandsgefälle der EG-Länder bei der Finanzierung dieses Spitzenausgleichs berücksichtigt. Diese Spitzenfinanzierung ist erforderlich, da die EG über keine weiteren, autonom gestaltbaren Einnahmen – etwa Erhebung eigener Steuern bzw. Kreditfinanzierung – verfügt. (Großbritannien bildet innerhalb dieses Eigenmittelbeschlusses eine Ausnahme, da lediglich 66 % der Beitragslast aufgebracht werden. Die nicht überwiesenen Mittel in Höhe von 34 % werden per Schlüssel von den anderen EG-Mitgliedsländern finanziert.)

Infolge dieses neuen Eigenmittelbeschlusses ergeben sich die in Tabelle 16 dargestellten Zahlungen der Bundesrepublik an die EG.

Tabelle 16: Abführung von EG-Eigenmitteln durch die Bundesrepublik (Mrd. DM)

1988	1989	1990	1991	1992
24,8	27,0	29,0	31,2	33,5

1988 belief sich der Anteil der bundesrepublikanischen EG-Abführungen an den gesamten Steuereinnahmen des Bundes auf 11,4 %. Tabelle 15 zeigt die Zusatzbelastungen gegenüber der EG, die sich aufgrund des neuen Eigenmittelbeschlusses (vgl. Tab. 16) ergeben. Die Bundesrepublik ist übrigens ein Nettozahlerland gegenüber der EG: Den an die EG abgeführten Eigenmitteln von 27 Mrd. DM in diesem Jahr stehen Ausgaben der EG für den bundesrepublikanischen Agrarmarkt von 11,7 Mrd. DM gegenüber, während es sich bei der Zahlung aus dem EG-Sozialfonds und dem EG-Regionalfonds um vergleichsweise geringe Beträge handelt.

Die fiskalische Verflechtung zwischen den drei Ebenen der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik mit der supranationalen vierten Ebene, dem Haushalt der EG, geht bisher finanziell voll zu Lasten des Bundes. Hieraus ergeben sich künftig sicherlich Konflikte vor allem bei der Verteilung der Umsatzsteuer zwischen dem Bund und den Ländern. Die Zolleinnahmen, die nach dem Grundgesetz ausschließlich dem Bund zustehen, sind mittlerweile voll auf die EG übertragen worden. Weiterhin werden die 1,4 % der gesamten Umsatzsteuer, die der EG zufließen, aus dem Bundesanteil an dieser Steuer finanziert. 1988 beliefen sich die aus dem Bundesanteil an der Mehrwertsteuer finanzierten Zahlungen an die EG auf 14,4 Mrd. DM. Das waren bei 80,1 Mrd. DM, die dem Bund an Steuern auf den Verbrauch zufließen (65 % der gesamten Mehrwertsteuer und Einfuhrumsatzsteuer mit 123,3 Mrd. DM), immerhin 18 %. Weiterhin betrugen die Eigenmittel im Rahmen des Spitzenausgleiches (Anteil des Sozialprodukts) 3,6 Mrd. DM, die ebenfalls der Bund aus seinen Einnahmen aufbringen muß.

Festzuhalten bleibt: Der Integrationsprozeß in der EG und der damit verbundene Relevanzgewinn des EG-Haushalts führt zu Einnahmeverlusten der nationalstaatlichen Haushalte, denn in der EG wird in absehbarer Zeit nicht dazu übergegangen werden, neue eigene Steuern zu erheben (etwa eine spezielle EG-Steuer).

Steuererhöhungen 1989

Um diese drei Zusatzbelastungen des Bundeshaushalts, die sich gegenüber der bisherigen Finanzplanung ergeben haben, zu finanzieren, werden die speziellen Verbrauchsteuern erhöht. Mit der Anhebung von Verbrauchsteuern und der Steuer auf Schadensversicherungen sowie der Einführung einer neuen Steuer wird die Erwartung auf zusätzliche Einnahmen von 8,1 Mrd. DM verknüpft (Tab. 15). Im einzelnen sind die folgenden Steuererhöhungen bzw. die Einführung einer erstmaligen Steuer vorgesehen:

- Bleifreies Benzin wird in der 1. Stufe ab 1989 um 9 Pfennig pro Liter (Pf/l) und in einer zweiten Stufe ab 1991 auf 60 Pf/l erhöht.
- Beim verbleiten Benzin beträgt die Erhöhung in der 1. Stufe ab 1989 12 Pf/l und ab der 2. Stufe erreicht die Steuer dann 67 Pf/l.
- Leichtes Heizöl wird einmalig ab 1989 um 4 Pf/l auf 5,66 Pf/l, schweres Heizöl auf 3,0 Pf/kg für Wärme und 5,5 Pf/kg für Strom angehoben.
- Erstmals wird ab diesem Jahr bis 1992 das Erdgas mit 26 Pf je 100 Kilowattstunden (rund 2,5 Pf je Kubikmeter) besteuert. Flüssiggas wird je 100 kg mit 3,60 DM Steuern belastet.
- Für fabrikfertige Zigaretten wird die Steuer vom 1. 5. 1989 an auf mindestens zehn Pfennig je Zigarette festgelegt. Durchschnittlich macht die Steuererhöhung ca. 6 % aus. Beim Feinschnitt wird ebenfalls ab dem 1. 5. 1989 die Steuer auf 18,5 Pf je 50 Gramm erhöht. Die Steuern auf Zigarren und Zigarillos (mindestens 3,1 Pf Steuer pro Stück) sowie auf Pfeifentabak (5,50 DM je Kilogramm und 24 % des Kleinverkaufspreises) werden ebenfalls angehoben.
- Die Steuer auf Schadensversicherungen wurde zum 1. 1. 1989 von fünf auf sieben Prozent erhöht.
- Schließlich gilt für Diesel-PKW unter zwei Liter Hubraum, die nach dem 1. 1. 1989 zugelassen werden, die befristete Befreiung von der Kfz-Steuer nicht mehr. Der Steuersatz steigt je nach Schadstoffklasse auf bis zu 30 DM je angefangene 100 ccm Hubraum (maximaler Wert bei erstmaliger Zulassung nach dem 31. 12. 1985).

Die Steuererhöhungen für das laufende Jahr beschränken sich jedoch nicht nur auf diesen Katalog, denn die für die dritte Stufe der Steuerreform vorgesehene Einführung der sog. Quellensteuer von 10 % auf die Zinseinkünfte wird bereits in diesem Jahr erhoben. Nach der Schätzung des Arbeitskreises ›Steuerschätzung‹ vom November 1988 ergeben sich aus der Einführung der Quellensteuer voraussichtlich in diesem Jahr Steuermehreinnahmen von insgesamt 3 Mrd. DM,

die sich je zur Hälfte auf den Bund und die Länder verteilen. Im MEMORANDUM '88 haben wir die Art der Erhebung sowie die Höhe dieser Quellensteuer kritisiert. Da das neue Einkommensteuergesetz ein ›Verwertungsverbot‹ vorsieht, d. h. die volle Veranlagung der über die Freibeträge bzw. Freistellungen hinausgehenden Zinseinkünfte im Rahmen der endgültigen Versteuerung nicht gesichert wird, besteht die Gefahr, daß diese Quellensteuer im Rahmen der endgültigen Besteuerung aller Einkünfte nicht als Vorabzug, sondern als endgültige Abgeltung für die Steuern auf Zinseinkünfte behandelt wird. Die starke Umschichtung der Geldanlagen in das Ausland sowie in ›DM-Auslandsanleihen‹, aber auch die deutliche Zunahme des steuerfreien Sparens mit gesetzlicher Kündigungsfrist zeigen, daß bisher die Besteuerung der Zinseinkünfte im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer zum Teil bewußt umgangen worden ist. Wenn eine volle Versteuerung ernsthaft gewollt wird, dann muß der Satz der vorab einbehaltenen Quellensteuer wie bei der ›großen Kapitalertragsteuer‹ auf Dividenden mindestens auf 25 % angehoben werden. Desweiteren sind kundenspezifische Kontrollmitteilungen von den Banken an die Finanzämter weiterzugeben. Durch eine deutliche Anhebung der Sparerfreibeträge von gegenwärtig 400/800 DM (Alleinstehend/Verheiratet) auf 2.000/4.000 DM ist gleichzeitig sicherzustellen, daß Sparguthaben bis ca. 40.000/80.000 DM von der Steuererhebung befreit bleiben.

Während in diesem Jahr im Rahmen der dreistufigen Steuerreform keine Steuersenkungen verwirklicht werden, nehmen die Steuerbelastungen um über 10 Mrd. DM zu. Diese Steuererhöhungen dienen zweifellos auch der haushaltspolitischen Vorbereitung auf die steuerpolitischen Entlastungen im Rahmen der dritten Stufe der Steuerreform im kommenden Jahr, die nochmals zu einer Nettoentlastung der Einkommen um ca. 18 Mrd. DM führen wird. Steuersenkungen ab 1990 werden ein Jahr vorher durch Steuerbelastungen ›vorfinanziert‹.

Wachstumsschwächende Finanzpolitik

Diese Steuererhöhungen sind verteilungspolitisch falsch ausgerichtet. Die Anhebung spezieller Verbrauchsteuern trifft prinzipiell die Einkommensschwachen vergleichsweise stärker. Sozialeinkommensbezieher, wie Rentner, Arbeitslose und Erwerbsunfähige, werden durch diese Anhebung der Verbrauchsteuern am stärksten belastet. Entweder müssen sie ganz auf die Konsumtion der mit erhöhten Ver-

Tabelle 17: Durchschnittsbelastung und durchschnittliche Grenzbelastung der Bruttolöhne und -gehälter mit öffentlichen Abgaben in %

Jahr	Durchschnittsbelastung			durchschnittliche Grenzbelastung (Pro-Kopf-Ansatz)		
	Lohnsteuer[1]	Sozialversicherungsbeiträge	öffentl. Abgaben[2]	Lohnsteuer[1]	Sozialversicherungsbeiträge	öffentl. Abgaben[2]
1965	8,06	8,06	17,99	4,02	10,27	14,43
1970	11,30	10,72	23,09	18,10	11,15	30,80
1980	15,78	13,17	29,96	30,46	14,12	46,82
1981	15,77	13,53	30,30	15,57	20,76	37,36
1982	16,33	13,91	31,28	30,05	23,24	55,07
1983	16,77	14,15	32,06	30,15	21,45	56,07
1984	17,30	14,44	32,87	35,01	24,17	59,91
1985[3]	17,92	14,71	33,74	39,15	24,07	63,49
1986[3]	17,60	14,83	33,55	9,37	17,96	28,72
1987[3]	18,38	14,88	34,43	43,91	16,36	63,07
1988[4]	17,90	14,95	33,98	– 0,43	17,69	17,23

1 Lohnsteuer (ohne Kirchensteuer, Sonderausgaben und Lohnsteuer auf Pensionen) einschließlich Januar t + 1 minus Januar t
2 Öffentliche Abgaben einschließlich Kirchensteuer und Sonderausgaben
3 Vorläufige Werte
4 Geschätzt
Quelle: J. Körner, Steuern 1988: Keine Aufkommensdynamik; in: Ifo-Schnelldienst 7/1988

brauchsteuern belegten Produkte oder aber teilweise auf andere Konsumgüter verzichten. Dabei ist in Erinnerung zu rufen, daß die Sozialeinkommensbezieher definitionsgemäß an der dreistufigen Einkommensteuersenkung in keiner Weise beteiligt sind. Schließlich muß gesehen werden, daß vergleichbar dem Jahr 1987 – nach der ersten Etappe der Steuersenkungen in 1986 – auch in diesem Zwischenjahr ohne weitere Steuersenkungen die durchschnittliche Belastung der Löhne und Gehälter sowie die einer zusätzlich verdienten Mark (Grenzbelastung) wegen der immer noch bestehenden Steuerprogression ansteigen wird. Tabelle 17 ist zu entnehmen, daß 1987 die Durchschnittsbelastung mit Lohnsteuern von 17,60 % (1986) auf 18,38 % gestiegen ist. Eine zusätzliche verdiente Mark wurde gegenüber 9,37 Pfennigen in 1986 im Jahr 1987 bereits wieder mit knapp 44 Pfennigen belastet. Ein ähnlicher Wiederanstieg der Steuerbelastung ist in diesem Jahr trotz starker Entlastungen der Löhne und Gehälter in 1988 zu erwarten, denn der Progressionsverlauf verschafft sich jetzt wieder voll Geltung. Diesem erneuten Belastungsanstieg der Löhne und Gehälter mit Steuern steht gleichzeitig die Erhöhung der Verbrauchsteuern bzw. die Einführung einer neuen Steuer gegenüber, die insgesamt die Arbeitnehmerhaushalte und Sozialeinkommensbezieher

Tabelle 18: Unternehmenssteuern[1] in % der privaten Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit[2]

Jahr	private Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit[2] in Mrd. DM	Unternehmenssteuern[1] in Mrd. DM	Steuerbelastung in %
1977	230,0	89,1	38,7
1978	255,4	94,5	37,0
1979	270,9	99,1	36,6
1980	256,1	96,6	37,7
1981	247,7	89,9	36,3
1982	255,2	89,5	35,1
1983	309,3	90,0	29,1
1984	339,4	92,6	27,3
1985	359,3	102,9	28,6
1986	400,6	106,2	26,5
1987	423,4	102,7	24,3

1 Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen-, Gewerbe- und Grundsteuer (kassenmäßiges Aufkommen nach Finanzbericht 1989 des BMF)
2 ohne Vermögenseinkommen der privaten Haushalte (abzüglich der Zinsen auf Konsumentenschulden)

überproportional stark treffen. Deshalb muß mit einer Schwächung der privaten Konsumnachfrage, die ohnehin im letzten Jahr im Vergleich zum Sozialprodukt unterproportional gewachsen ist, gerechnet werden.

Gegenüber dieser zunehmenden Steuerbelastung verzeichnen die Unternehmer eine erneute Entlastung ihrer Gewinneinkommen von Steuern. Während die Bruttoeinkommen der Unternehmen (private Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit) 1980 noch mit 37,7 % an Steuern belastet wurden, hat sich die Abgabenquote auf 24,3 % in 1987 zurückentwickelt (vgl. Tab. 18). Eine Hochrechnung zeigt, daß sich der Rückgang der Abgabenquote in diesem Jahr fortsetzen wird. Desweiteren zeigt eine Auswertung der Jahresabschlüsse der Unternehmen im Produzierenden Gewerbe und Handel durch die Deutsche Bundesbank, daß 1987 – neuere Daten liegen noch nicht vor – die gesamte unternehmerische Steuerbelastung bei 55 % lag (vgl. Tab. 19). Diese Steuerquote widerlegt die Behauptung von der 70 %-Belastung der Unternehmen, die immer wieder durch die Arbeitgeberverbände betont wird.

*Tabelle 19: Jahresüberschuß vor und nach Steuern der Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und des Handels von 1984 bis 1987**

Position	1984[1]	1985[2]	1986[2]	1987[2]
Jahresüberschuß[3] (Mrd. DM)	147,8	156,7	163,4	173,5
Steuern[4] (Mrd. DM)	86,2	89,9	89,3	95,5
Jahresüberschuß nach Steuern (Mrd. DM)	61,6	66,8	74,1	78
Anteil der Steuern am Jahresüberschuß in %	58,3	57,3	54,7	55,0

* Hochrechnung der Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und des Handels (Unternehmen aller Rechtsformen basierend auf der Unternehmensbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank)
1 Auswertung von rd. 23 000 Jahresabschlüssen
2 ca. 20 000 Jahresabschlüsse (Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnung einheitlich nach dem Bilanzrichtliniengesetz vom 19. 12. 1985)
3 vor Steuern
4 Direkte Steuern (einschließlich Körperschaftsteuer), Grund- und Gewerbesteuer sowie teilweise auch spezifische Verbrauchsteuern
Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte 11/1987 und 11/1988

Diese Schieflage bei der Verteilung der Steuerlasten zwischen den Unternehmen und den ArbeitnehmerInnen sowie die überproportionale Belastung der Arbeitnehmer- und Sozialeinkommensbezieherhaushalte durch die Erhöhung bzw. Einführung von speziellen Verbrauchsteuern lassen erneut die Risiken der Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung zunehmen. Denn hiervon gehen restriktive Einflüsse auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aus. Restriktionsverstärkend wirkt auch der Abbau der Neuverschuldung der Gebietskörperschaften. Während sich die Wirtschaft trotz erhöhter Investitionsaktivität immer noch in einem Stadium hoher Liquiditätshaltung und einer vergleichsweise geringen Beanspruchung der Kreditmärkte befindet, zieht sich durch diesen deutlichen Abbau der Neuverschuldung der Staat aus der Aufgabe zurück, diese anlagesuchende Liquidität in Ausgaben für zukunftsorientierte Projekte zu transformieren. Der Kurs der Finanzpolitik erhöht wegen dieser restriktiven Wirkungen die konjunkturellen Risiken. Selbst nach seinem, die Impulswirkungen öffentlicher Haushalte eher überschätzendem Konzept des ›konjunkturneutralen Haushalts‹ kommt der ›Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung‹ in seinem Jahresgutachten 1988/89 zu dem Ergebnis, daß die Impulse der öffentlichen Haushalte in diesem Jahr wegen des kräftigen Defizitabbaus erheblich niedriger ausfallen werden. Auch vom privaten Verbrauch werden wegen der wieder voll durchgreifenden Steuerprogression sowie der großteils in den Ausgleich für die Arbeitszeitverkürzung fließenden mäßigen Lohnerhöhungen keine entscheidenden Wachstumsimpulse ausgehen. Weiterhin wird sich das Tempo der Ausrüstungsinvestitionen verlangsamen, denn der Kapazitätsausbau, unterstützt durch die technologiebedingte Effizienzsteigerung des vorhandenen Produktionspotentials, droht über die Nachfrage hinauszuschießen. Damit hängt wieder einmal die konjunkturelle Entwicklung entscheidend von der risikoreichen Bewegung der Exporte ab.

Wachstumsbelastende Geldpolitik

Diese restriktive Finanzpolitik der Gebietskörperschaften wird in diesem Jahr durch eine ebenfalls restriktive Geldpolitik der Deutschen Bundesbank begleitet. Dem vorangegangenen Jahr einer expansiven folgt jetzt ein Jahr restriktiver Parallelpolitik. Bereits in der zweiten Hälfte des letzten Jahres hat die Deutsche Bundesbank die Geldversorgung eingeschränkt und die Zinsen (Diskontsatz) in zwei Schritten auf

5 % erhöht. Zwischen dem vierten Quartal 1988 und dem vierten Quartal dieses Jahres plant die Deutsche Bundesbank die Rückführung der Geldversorgung (Zuwachs der Geldmenge M 3 im Jahresdurchschnitt) auf nur 5 %. Somit wird einerseits auf die Angabe eines Korridors, innerhalb dessen bisher eine pragmatische Feinsteuerung bei der Geldversorgung vorgenommen wurde, verzichtet. Andererseits bedeutet dieses geldpolitische Ziel eine Reduzierung des Zuwachses der Geldversorgung von ca. 8 % zum Ende des letzten Jahres auf 5 % im Durchschnitt dieses Jahres. Demnach müßte die Geldversorgung in der zweiten Hälfte dieses Jahres deutlich unterhalb von 5 % wachsen. Der geldpolitische Restriktionskurs wird durch die Deutsche Bundesbank mit der Gefahr einer erneut sich abzeichnenden Inflation begründet. Dafür gibt es jedoch aufgrund der konjunkturellen Lage keine ernsthaften Anhaltspunkte. Schließlich war damit fest zu rechnen, daß bei einem Wegfall der Preissenkungen für importierte Rohstoffe, insbesondere beim Mineralöl, der Lebenshaltungskostenindex wieder auf ca. 2 % ansteigen würde. Ein Teil der Preisstabilität der letzten Jahre ist nämlich importiert worden. Ein weiterer Preisanstieg wird sich mit Sicherheit durch die Erhöhung der speziellen Verbrauchsteuern ergeben. Für einen sich selbstverstärkenden Prozeß der binnenwirtschaftlichen Inflation infolge einer gegenüber dem Produktionspotential überschäumenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage oder aber infolge von starken Lohnsatzsteigerungen gibt es keinen Grund. Der immer noch hohe Liquiditätsüberhang in der Wirtschaft ist nicht als Vorbote einer monetären Ausgabenexpansion zu interpretieren. Im Gegenteil, hierin drückt sich eine starke Entwicklung der Gewinne aus, die immer noch unzureichend in volkswirtschaftliche Ausgaben transformiert werden. Schließlich führen auch die Risiken bei der Zinssatz- sowie der Kursentwicklung von Wertpapieren zum Ausgabenattentismus. Hier ist eine aktive Politik staatlicher Ausgaben erforderlich, um diese Situation zu überwinden.

Die restriktive Parallelpolitik mit den fiskalischen und monetären Instrumenten erhöht die Risiken einer sich wieder abschwächenden Wachstumsentwicklung. Während selbst unter der vergleichsweise günstigen Rate des wirtschaftlichen Wachstums von 3,4 % im letzten Jahr viel zu wenig Arbeitsplätze geschaffen wurden, um den hohen Sockel registrierter Arbeitsloser abzubauen, führt eine Wachstumsverlangsamung zu einer noch geringeren Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Zahl der Arbeitslosen wird auf jeden Fall steigen. Daran Schuld trägt dann aber auch die Rückkehr der Geld- und Finanzpolitik auf einen mittelfristigen Restriktionskurs.

4.2 ›Strukturhilfefonds‹ – Unzureichender Beitrag zum Abbau regionaler Polarisierung

4.2.1 Finanzbeziehungen neugestalten

Charakteristisch für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik ist die Tatsache, daß die einzelnen Länder und Gemeinden völlig unterschiedlich vom Strukturwandel der Wirtschaft betroffen sind. Dort, wo sich die industriellen Problembranchen (Schiffsbau, Kohle und Stahl beispielsweise) konzentrieren, geraten ganze Regionen in sozial-ökonomische Schwierigkeiten. Wird als Indikator für die Auseinanderentwicklung der Regionen die Arbeitslosenquote gewählt, so zeigt sich, daß deren Spannbreite 1988 10,3 Prozentpunkte beträgt (Baden-Württemberg: 5,0 % gegenüber Bremen mit 15,3 %). An der Entwicklung der Arbeitsplätze sowie dem Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner läßt sich weiterhin das regionale Auseinanderdriften der Regionen ablesen. Schließlich schlagen sich die Wirtschaftskraftunterschiede in einer entsprechenden Streuung der originären Finanzkraft (Finanzausstattung je Einwohner) der Länder sowie der Kommunen nieder. Während sich die Finanzkraft einerseits schwächer entwickelt, werden andererseits in den Krisenregionen vor allem die Kommunen mit Folgekosten der Arbeitslosigkeit belastet. So ergibt sich bei den Ausgaben für die Sozialhilfe je Einwohner eine Spannbreite zwischen den Ländern im Jahr 1987 von 193 DM in Bayern und 735 DM in Hamburg. In Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und dem Saarland schwanken diese Ausgaben um den Wert von 350 DM. Gegenüber 1970 sind die Sozialhilfeausgaben im Bundesgebiet um 754 % gestiegen (höchster Zuwachs in Hamburg mit 1.207 %, niedrigster Zuwachs in Bayern mit 692 %). Dabei trifft die Belastung mit Sozialhilfeausgaben die Kommunen, denn dort müssen die Sozialhilfeleistungen erbracht werden. In Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit und damit einem wachsenden Anteil an Dauerarbeitslosen führt der krisenbedingte Anstieg der Sozialausgaben zum finanziellen Kollaps (vgl. Abschnitt 4.3).

Für die Streuung der fiskalischen Belastungen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen sei an dieser Stelle nur folgender Indikator hervorgehoben: Während das Verhältnis der Sozialhilfe zu den Gewerbesteuern 1986 in Duisburg 58,4 % und in Oberhausen 73,5 % betrug, ergab sich in Stuttgart lediglich eine Quote von 12,8 %. Unterdurchschnittliche Steuereinnahmen und überproportional steigende Sozialhilfeausgaben der Kommunen in den Krisenregionen bilden eine Zangenbewegung. Damit schwindet der Spielraum für kommunale Haushaltspolitik. Wichtige Infrastruktur- und soziale Leistungen müssen gekürzt werden. Die Arbeitszeitverkürzung bei den Kommunalbediensteten wird nicht finanzierbar. Die Kommunen in den Krisenregionen sowie die beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen leiden mittlerweile unter einer Haushaltsnotlage, die in einem ersten spürbaren Schritt überwunden werden kann, wenn von den übergeordneten Gebietskörperschaften zumindest ein Teil der Sozialhilfelasten übernommen wird, um damit wieder haushaltspolitischen Spielraum zurückzugewinnen.

Dies war die Grundidee des sog. Albrecht-Plans, der von den vier Küstenländern von Anfang an unterstützt worden ist. Die Hälfte der Sozialhilfekosten (ca. 9,7 Mrd. DM) sollte durch den Bund übernommen werden. Zur Finanzierung sollte der Bund 11 % des Anteils an der Mehrwertsteuer der Länder erhalten. Der Fehlbetrag von 4,7 Mrd. DM sollte durch die Anhebung der Verbrauchsteuern finanziert werden. Bei diesem Plan steht die Reduzierung der Haushaltsnotlage der durch Krisenkosten besonders stark belasteten Kommunen im Vordergrund. Eine Zweckbindung dieser Mittel – etwa zur Teilfinanzierung von kommunalen Investitionen – war bewußt nicht vorgesehen. Nach einem langen Streit zwischen den Ländern einerseits und dem Bund hat sich der Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg mit seinem Strukturkonzept durchgesetzt. Geschaffen wurde ein ›Strukturhilfefonds‹, der zehn Jahre nach einem bestimmten Schlüssel auf die Länder 2,45 Mrd. DM pro Jahr verteilt, die jedoch an die Kommunen weiterzugeben sind. Eine direkte Entlastung für die überproportionalen Sozialhilfelasten wurde zugunsten einer Strukturorientierung abgelehnt. Gemeinden, die wegen der hohen Krisenlasten über keinen Finanzierungsspielraum verfügen und damit auch eine Teilfinanzierung nicht übernehmen können, werden praktisch ausgeschlossen. Denn einerseits erfolgt eine Zweckbindung und andererseits müssen sich die Kommunen mindestens mit 10 % an den aus dem Fonds finanzierten Maßnahmen beteiligen (Mischfinanzierung).

Bei der Diskussion über die Verteilung dieses Strukturfonds hat die Frage, welche Verteilungskriterien angewendet werden müssen, eine zentrale Rolle gespielt. Darüber hinaus wurde deutlich, daß insgesamt eine Neubewertung der Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften unter dem Kriterium, der Auseinanderentwicklung im Bundesstaat gegenzusteuern, erforderlich geworden ist. Dabei kommt es darauf an, die Verteilungsvorgaben des Grundgesetzes zu spezifizieren.

Das Grundgesetz enthält mehrfach Aussagen, die eine Gestaltung der Finanzbeziehungen zum Ausgleich ökonomischer Fehlentwicklungen erforderlich machen und Verteilungsanforderungen abstrakt angeben:

– Oberster Grundsatz ist in diesem Zusammenhang der Auftrag, durch die Finanzverfassung die ›Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‹ zu schaffen und zu sichern.

– Die Regelung des Finanzausgleichs zwischen den Bundesländern (LFA) sieht weiterhin vor, »daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird« (Art. 107 Abs. 2 GG). Für dann immer noch ›leistungsschwache Länder‹ steht dem Bund die Aufgabe zu, ›Bundesergänzungszuweisungen‹ (BEZ) zur Verfügung zu stellen.

– Nach Art. 104 a Abs. 4 kann der Bund weiterhin Finanzhilfen »für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind«. Auf dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe beruht auch die Einrichtung des Strukturhilfefonds.

– Schließlich definiert das Grundgesetz mit dem Art. 91 a ›Gemeinschaftsaufgaben‹, die der Bund und die Länder gemeinsam wahrnehmen, »wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist« (Art. 91 a Abs. 1). Solche Gemeinschaftsaufgaben sind: Ausbau und Neubau der Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Bei der Gestaltung der Finanzbeziehungen, so wie sie das Grundgesetz vorsieht, dominiert der Anspruch, Wirtschaftskraft- bzw. Steuerkraftunterschiede auszugleichen. Über die Regionen hinauswirkende Aufgaben sollen deshalb nicht unterlassen werden, weil sie etwa von einem betroffenen Land oder einer Kommune nicht finanziert werden können. Bei diesen Ausgleichsmaßnahmen ist es jedoch erforderlich, angemessene Kriterien zu definieren. Während das Grundgesetz lediglich abstrakt die ›Angemessenheit‹ betont, müssen spezifizierbare Kriterien entwickelt werden, um politische Beliebigkeiten bei der Verteilung weitestgehend auszuschließen. Dieses Problem ist im Gefolge der Verabschiedung der Großen Finanzreform 1970 immer deutlicher geworden, denn seit Mitte der siebziger Jahre hat sich die disparitäre

Entwicklung der Wirtschaftsregionen eingestellt. Die Verteilungskriterien müssen deshalb unter diesem realen Druck ökonomischen Auseinanderdriftens der Regionen neu definiert werden. Aber auch die zunehmenden Verteilungsaktivitäten der EG im Rahmen ihrer regionalen Strukturpolitik unterstreichen die Notwendigkeit, diese Aufgabe zu lösen.

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum LFA und den BEZ vom Juni 1986 wurde die bisherige Praxis beim Ausgleich der Steuerkraftunterschiede zwischen den Ländern im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und dem Bund kritisiert. Die Ende 1987 in kraft getretene Neuordnung des Länderfinanzausgleichs hat einige Kritikpunkte des Bundesverfassungsgerichts aufgenommen. So sind etwa die bei der Definition der Finanzkraft zu berücksichtigenden Einnahmen erweitert worden. Die Einwohnerwertung der ›Stadtstaaten‹ bei der Verrechnung der Landessteuern je Einwohner ist trotz der begründeten Forderungen Hamburgs und Bremens mit 135 % beibehalten worden. Mehrere Länder klagen jedoch erneut gegen die Neufassung des LFA. In dieser Klage wird es wiederum um die Beantwortung der Frage nach der Angemessenheit des Finanzkraftausgleichs zwischen den Ländern gehen. 1987 betrug der LFA-Topf, der sich zwischen den Ländern finanziert, 3,2 Mrd. DM. Hinzu kommen 1,8 Mrd. DM Bundesergänzungszuweisungen, die ab 1988 bis 1992 jährlich 2 % des Bundesanteils an der Umsatzsteuer betragen werden. Dabei knüpft die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen nach einem Fehlbetragsschlüssel am Länderfinanzausgleich an. Da das Gesetz zum LFA vorsieht, daß nach Einrechnung der Zuweisungen des Länderfinanzausgleichs ein Empfängerland nur über mindestens 95 % der nach dem Bundesdurchschnitt zustehenden Einnahmen verfügen soll, gelten die BEZ einer Korrektur der verbleibenden Fehlbeträge. Damit sollen die nach der Verteilung durch den LFA verbleibenden finanzschwachen Länder einen weiteren Ausgleich erhalten. Das gesamte Verteilungsmodell basiert auf einer Angleichung der Steuereinnahmen je EinwohnerIn im Bundesgebiet. Diese Pro-Kopf-Rechnung bildet jedoch die unterschiedlichen Belastungen der Länder nicht zutreffend ab. Deshalb müßten beispielsweise im LFA künftig besondere Belastungen durch die Sozialhilfe berücksichtigt werden. Dies könnte dadurch geschehen, daß die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen gegenüber den anderen EinwohnerInnen eines Landes höher gewertet wird. Eine vergleichbare Diskussion hat sich in den letzten Jahren bei der Neuorganisierung des kommunalen Finanzausgleichs, der in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich organisiert wird, ergeben. Beispiels-

weise sieht die Neufassung für Nordrhein-Westfalen vor, daß beim kommunalen Finanzausgleich Städte mit besonderen Sozialhilfebelastungen infolge hoher Arbeitslosigkeit stärker berücksichtigt werden.

Im MEMORANDUM '88 haben wir die bisherige Verteilungspraxis der Finanzmittel zur ›Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‹ im Rahmen der ›Gemeinschaftsaufgaben‹ kritisiert und Alternativen vorgelegt. Nach dem am 14.4. 1988 beschlossenen 17. Rahmenplan sind mittlerweile die Fördergebiete unter Einbezug der EG-Kritik auf 29 % der Bevölkerung eingeschränkt worden. Die aktuelle Definition über die Fördergebiete in diesem Bereich gibt die spezifischen Regionalprobleme nicht zutreffend wieder und vor allem der Vorrang der Zuschüsse für Investitionen in diesen Regionen verbaut die Chance, einen tragfähigen Entwicklungsweg einzuschlagen.

4.2.2 ›Strukturhilfefonds‹ – Unzureichender Einstieg

Der Ende des letzten Jahres verabschiedete Strukturhilfefonds basiert auf dem Art. 104 a Abs. 4, d. h. er dient der Sicherung ›bedeutsamer‹ Investitionen in den Gemeinden zum »Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet«. Mittlerweile festgeschrieben sind 2,45 Mrd. DM, die ab 1989 zehn Jahre an die Länder zur Weitergabe an ihre Gemeinde aus dem Bundeshaushalt verfügbar gemacht werden. Entscheidend sind jedoch die Mischfinanzierung und Zweckbindung dieses Topfes: Bis zu 90 % werden durch den Bund die folgenden Investitionsbereiche der Länder bzw. ihrer Gemeinden finanziert:

– Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur (Umweltschutz, Verkehr, Energie- und Wasserversorgung, Industrie- und Gewerbeflächenerschließung, Fremdenverkehr),
– Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung,
– Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (einschließlich Flächenaufbereitung für Industrie- und Gewerbezwecke).

Im Unterschied zur sog. Albrecht-Initiative werden damit keine direkten Hilfen zum Abbau der Haushaltsnotlage gegeben. Die Mittel müssen vielmehr zweckgebunden genutzt werden, d. h. etwa vorrangige Maßnahmen für die Sozial-, Jugend- und Altenarbeit lassen sich daraus nicht finanzieren. Weiterhin müssen sich die Kommunen bzw. Länder mit minimal 10 % an den Maßnahmen beteiligen. Finanzschwache Länder bzw. Gemeinden werden dadurch benachteiligt.

Nach welchen Kriterien werden die Mittel des Strukturhilfefonds auf die Länder verteilt? Im Streit um die Verteilung dieses Topfs zeigen sich grundsätzliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen, die einem Ausgleich der Wirtschaftskraft dienen sollen. Tabelle 20 faßt unterschiedliche Verteilungsmodelle, die vor allem in den Beratungen des Bundesrats eine Rolle gespielt haben, zusammen. Der ursprüngliche 4-Länder-Gesetzesantrag vom 17. 3. 1988 sah ein höheres Volumen vor, das ausschließlich nach der unterschiedlichen Sozialhilfebelastung verteilt werden sollte. Die anderen Verteilungsmodelle sind durch unterschiedliche Kriterien zur Definition von Problemregionen und Kriterienbündelungen gekennzeichnet. Je nach Wahl ergeben sich für die einzelnen Bundesländer unterschiedliche Zuweisungen. Das durch das Bundesfinanzministerium entwickelte Verteilungsmodell, das auch endgültig in das Ende letzten Jahres verabschiedete Modell übernommen wurde, ist wie folgt strukturiert:

– In einem ersten Schritt werden die Empfängerländer bestimmt. Dazu werden die Arbeitslosenquote sowie das Bruttoinlandsprodukt je EinwohnerIn (BIP/E) herangezogen. Je nach der gegenüber dem Bundesdurchschnitt überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit und unterdurchschnittlichen Quote des BIP/E werden Länder als förderungswürdig eingestuft. Durch diese Auswahlkriterien fallen Baden-Württemberg und Hessen von vorneherein aus dem Strukturhilfefonds heraus. Für einzelne Empfängerländer trifft zum Teil auch nur ein Kriterium zu. Da das BIP/E bei Stadtstaaten im Vergleich zu Flächenländern extrem hoch ausfallen muß, erfolgt hier nur die Auswahl wegen der überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit.

– Die derart ausgewählten neun Bundesländer erhalten dann vorab jeweils insgesamt 10 % des Strukturhilfefonds als Sockelbetrag (27,2 Mio. DM). Die verbleibenden 90 % aus diesem Topf werden dann durch die gleichwertige Verknüpfung von drei Indikatoren verteilt. Die Verteilungskriterien sind:

• überdurchschnittliche Arbeitslosenquote in den Jahren 1985/87 und/oder
• unterdurchschnittlicher Beschäftigungszuwachs 1986 gegenüber 1983.

(Diese beiden Kriterien werden zunächst für Kreise und kreisfreie Städte erfaßt und für Länder zusammengefaßt.)

• Unterdurchschnittliches BIP/E in der Phase 1985/87 (ermittelt für die Länder).

Für die Einzelindikatoren steht jeweils eine Verteilungssumme von 735 Mio. DM zur Verfügung. Nachdem diese Verteilungssummen je

Tabelle 20: Modelle für die Verteilung eines Bund/Länder-Ausgleichsfonds bzw. des ›Strukturhilfefonds‹

Länder	7-Länder Gesetzes-antrag vom 17.3.88	Albrecht-Alternative Inv.-fonds vom 23.6.88	BAW-Modell	BMF-Vorschlag vom 22.9.88
Bremen	154	81	219	63
Hamburg	361	177	116	113
Berlin	508	159	33	72
Schl.-Holstein	259	282	259	252
Niedersachsen	716	789	773	652
NRW	1 733	1 086	844	756
Hessen	352	–	–	–
Rhld.-Pfalz	154	321	66	272
Baden-Württ.	225	–	–	–
Bayern	179	–	–	158
Saarland	96	105	141	112
Insgesamt	4 737	3 000	2 451	2 450
Kriterien:	Sozialhilfe nach BSHG	–Arbeitslose –Einwohner (135 %) –Finanzkraft nach LFA/BEZ unter Bundesländer-durchschnitt	–Arbeitslose –Haushaltsbelastung (Bindung Sozialausgaben + Zinsen) –BIP (BWS) je Einw. (f. Stadtstaaten Großstadtvergleich)	–Sockelbetrag (10 %) –Rest je ein Drittel: * BIP/Einw. * Arbeitslose * Beschäftigtenentwicklung

Erläuterungen
BAW = Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung
BMF = Bundesfinanzministerium
BSHG = Bundessozialhilfegesetz
LFA = Länderfinanzausgleich
BEZ = Bundesergänzungszuweisungen
BIP = Bruttoinlandsprodukt
BWS = Bruttowertschöpfung

nach Höhe der Einzelindikatoren auf die Länder verteilt worden sind, wird abschließend noch der Sockelbetrag für Rheinland-Pfalz um 40 Mio. DM aufgestockt. Damit verkürzen sich die Mittelzuweisungen an die Länder je nach ihrem Anteilswert bei den drei Indikatoren (vgl. Tab. 21). Begründet wird die Sonderbehandlung von Rheinland-Pfalz mit der hohen Konzentration militärischer Einrichtungen. Einzelne Länder, die aufgrund ihrer sozial-ökonomischen Kriterien Mittel zugewiesen bekommen, müssen somit in der Höhe dieses Anteils die Sonderlasten von Rheinland-Pfalz mitfinanzieren. Somit enthält dieser Strukturhilfefonds auch eine militärische Komponente, die sich aus den Kriterien des Art. 104 a Abs. 4 nicht rechtfertigen läßt. Die Verteilung des Strukturhilfefonds kann der Tabelle 21 entnommen werden.

Mit der Einrichtung des Strukturhilfefonds wird sichtbar, daß der Bund endlich die Notwendigkeit sieht, der regionalen Auseinanderentwicklung entgegenzuwirken. Dieses Ziel ist jedoch wegen der spezifischen Kriterienwahl nicht adäquat eingelöst worden. Deshalb sind zutreffende Verteilungskriterien zu definieren, die dann auf die gesamten Finanzbeziehungen angewendet werden sollen.

Die Kritik an diesem Strukturhilfefonds konzentriert sich auf die folgenden Punkte:

- Die Verteilungskriterien erfassen nicht die tatsächliche ökonomische Fehlentwicklung der Krisenregionen gegenüber den prosperierenden Regionen. Der Indikator BIP/E unterbewertet die Belastungsprobleme städtischer Ballungsgebiete, die gegenüber ländlichen Räumen überdurchschnittlich hohe Werte ausweisen. Flächenländer mit einer ländlichen Siedlungsstruktur werden somit bevorteilt. Für die Stadtstaaten ist dieser Indikator unsinnig, denn wegen der hohen Zahl von Einpendlern ist die Wirtschaftsbevölkerung größer als die Wohnbevölkerung. Wird jedoch die Wohnbevölkerung als Bezugsgröße genommen, dann fällt der Indikator im Vergleich zu Flächenstaaten viel zu hoch aus. Hier wäre ein Großstadtvergleich erforderlich, denn in Großstädten liegt der Wert höher als im Durchschnitt der Flächenländer. Weiterhin, die Bewertung der Beschäftigungsentwicklung zwischen 1983 und 1986 gegenüber dem Bundesdurchschnitt erfaßt nicht die disparitäre Arbeitsmarktentwicklung. So zeigt sich, daß in Städten mit niedriger Arbeitslosigkeit (Stuttgart, München) die Beschäftigungszuwächse in diesem Zeitraum niedriger ausfielen, weil sich dieser Zuwachs von einem hohen Niveau aus vollzog. Demgegenüber lassen sich überdurchschnittliche Beschäftigungszuwächse in Städten mit

Tabelle 21: BMF-Verteilungsmodell im Überblick

Gegenst. der Nachweisung	Schleswig-Holstein	Hamburg	Nieder-sachsen	Bremen	Nordrh.-Westfalen	Hessen	Rhld.-Pfalz	Baden-Württbg.	Bayern	Saarl.	Berlin (West)
Ermittlung der Empfängerländer											
BIP/Einw. 1985/87 DM	25 670	55 874	26 084	40 709	30 567	34 638	28 372	33 093	31 182	27 885	39 206
Bund.gb.=100	81,4	177,1	82,7	129,0	96,9	109,8	89,9	104,9	98,9	88,4	124,3
Arbeitsl.quote 1985/87 %	10,8	13,0	11,7	15,4	11,0	6,9	8,2	5,2	7,1	13,1	10,3
Bund.gb.=100	118,7	142,7	128,6	169,2	120,9	75,8	90,1	57,1	78,0	144,0	113,2
Empfängerland über:											
BIP/Einw.	*		*		*		*		*	*	
Arbeitsl.quote	*	*	*	*	*					*	*
Mittelverteilung (Mio. DM)											
Sockelbetrag (10 % d. Mittelvolumens)	27,2	27,2	27,2	27,2	27,2		27,2		27,2	27,2	27,2
Einzelindikatoren[1]	229,4	87,5	637,5	36,5	743,6		204,8		133,4	86,5	45,7
Erhöhung Sockelbetrag	–4,6	–1,8	–12,7	–0,7	–14,9		40,0		–2,7	–1,7	–0,9
Rhl.-Pfalz											
Gesamtergebnis	252,0	113,0	652,0	63,0	756,0		272,0		158,0	112,0	72,0

1 Diese Beträge wurden zurückgerechnet, da sie den veröffentlichten BMF-Unterlagen nicht zu entnehmen sind.

hoher Arbeitslosigkeit registrieren (Aachen, Bochum, Emsland). Lediglich der Indikator Arbeitslosigkeit, der als drittes Verteilungskriterium einbezogen wird, gibt unmittelbar die disparitäre Entwicklung der Regionen zutreffend wieder. Dabei wäre es sinnvoll gewesen, einen weiteren Indikator zu verwenden, der auch die Haushaltsnotlage berücksichtigt. So bietet es sich an, etwa die Bindung der öffentlichen Haushalte durch Sozial- und Zinsausgaben gegenüber den Gesamtausgaben zu berücksichtigen. Die Zinsausgaben bringen die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung, in die die betroffenen Haushalte gezwungen wurden, zum Ausdruck.

– Der Bund greift mit der Vorgabe restriktiver Förderkriterien massiv in die Prioritätensetzung kommunaler Aufgabenerfüllung ein. Die Einschränkung der Förderung auf ›wirtschaftsnahe‹ und ›produktive‹ Investitionen der Kommunen ist weder bedarfs- noch zielgerecht. Zum einen sind die wichtigsten kommunalen Infrastrukturinvestitionen abgeschlossen. Die Stadtentwicklung orientiert sich daher mehr und mehr an der Bestandspflege. Die Strukturhilfen versuchen, diesen Trend wieder zu Lasten bürgernaher qualitativer Investitionen umzukippen. Zum anderen suggeriert diese Unterscheidung eine in der Praxis nicht durchhaltbare Aufteilung von ›produktiven‹ gegenüber ›konsumtiven‹ Infrastrukturausgaben in den Kommunen. So weist der Städtetag seit Jahren darauf hin, daß stark zunehmende Tendenzen etwa bei den Investitionen im Kultur- und Weiterbildungssektor oder beispielsweise bei den Erhaltungsinvestitionen im Bereich Straßenbau und vor allem Abwasserbeseitigung erkennbar sind. Diese Infrastrukturaufgaben als nur ›konsumtiv‹ zu bezeichnen, trifft nicht zu, denn es handelt sich hier um wichtige Aufgaben der Erhaltung und Schaffung von Lebens- und Produktionsvoraussetzungen.

– Wie bereits aufgezeigt, die Verteilungsmodalitäten und die Aufgabenbindung einerseits sowie die Finanzierungsbeteiligung der Länder bzw. Kommunen mit minimal 10 % schränken die Nutzbarkeit des Strukturhilfefonds für besonders belastete Kommunen ein. Erforderlich wäre deshalb eine direkte Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfelasten. So könnten die Kommunen Handlungsspielraum zurückgewinnen, der dann im Rahmen ihrer autonomen Haushaltspolitik nutzbar wäre.

Finanz- und strukturpolitisch ist jedoch die Tatsache hervorzuheben, daß der Bund nach langen Auseinandersetzungen über die bisherigen Instrumente des Finanzsystems – also über die Gemeinschaftsaufgaben, die bisherigen Investitionshilfen sowie die Bundesergänzungszuweisungen – hinaus, im Prinzip die Notwendigkeit einer

regionalen Ausgleichspolitik akzeptiert hat. Damit ist ein wichtiger erster Einstieg geschaffen worden. Durch die angegebenen Korrekturen ließe sich jedoch das Ziel eines regionalen Ausgleichs besser erreichen. Jetzt kommt es jedoch darauf an, daß bei der länderinternen Verteilung auch die Gemeinden im Verhältnis ihrer jeweiligen Haushaltslage beteiligt werden. Die Weiterentwicklung einer regionalorientierten Finanzpolitik zur Entlastung der kommunalen Haushalte, die in Krisenregionen vor dem Kollaps stehen, ist unbedingt erforderlich. Dabei müssen alle Maßnahmenbereiche des bundesstaatlichen Finanzsystems berücksichtigt werden, um für eine qualitative Wachstums- und Beschäftigungspolitik in den Krisenregionen genutzt werden zu können. Über diese Neuordnung der Finanzausgleichssysteme hinaus ist ein umfassendes, durch den Bund gewährleistetes Beschäftigungsprogramm, das zugleich auf die unterschiedlichen regionalen Anforderungen so Einfluß nimmt, daß die sonst sich verstärkende Abkoppelung der Krisenregionen überwunden wird, erforderlich.

4.3 Finanzlage der Kommunen: Die verborgene Krise

4.3.1 1988/89: Kommunalfinanzen im Aufwind?

Die Entwicklung der Kommunalfinanzen im Haushaltsjahr 1988 und die Aussichten für 1989 unterscheiden sich heute erheblich von den Erwartungen, die noch vor einem Jahr bestanden haben. Unter dem Eindruck des Börsencrashs 1987 und der Abschwächung in der wirtschaftlichen Entwicklung um die Jahreswende 1987/1988 bestand Anlaß, der pessimistischen Einschätzung der Lage der Kommunalfinanzen durch die kommunalen Spitzenverbände zu folgen.

Entsprechend einer von den Verbänden zur Sitzung des Finanzplanungsrates am 3. 6. 1987 vorgelegten Modellrechnung über die Entwicklung der Kommunalfinanzen erwarteten wir im MEMORANDUM '88 für die Jahre 1988 und 1989 ein kommunales Gesamtsteueraufkommen von 62 Mrd. DM bzw. 65,1 Mrd. DM. Als Ergebnis der auseinanderlaufenden Entwicklungen der Einnahmen und Ausgaben wurde von einem Anstieg des kommunalen Finanzierungssaldos, d. h. im wesentlichen der Summe aus Netto-Kreditaufnahme, Rücklagenbewegungen und Deckungslücken in den kommunalen Verwaltungshaushalten, auf 6,5 Mrd. DM in beiden Jahren ausgegangen.

Die tatsächliche Entwicklung im Jahre 1988 hat diese pessimistischen Erwartungen widerlegt; auch die Schätzungen für 1989 müssen als überholt betrachtet werden. Die im Jahresverlauf 1988 wieder beschleunigte wirtschaftliche Entwicklung hat in entsprechenden kommunalen Steuereinnahmen ihren Niederschlag gefunden. Bereits die Steuerschätzung im Mai 1988 ließ für die kommunalen Steuereinnahmen ein Aufkommen von 66,7 Mrd. DM in 1988 und 69,3 Mrd. DM in 1989 erwarten. In der Steuerschätzung vom November 1988 verbesserten sich diese Erwartungen auf 68,8 Mrd. DM in 1988 und 71,3 Mrd. DM in 1989.

Insgesamt stiegen die Einnahmen der Gemeinden in den ersten 9 Monaten des Jahres 1988 gegenüber dem Vorjahr um 6,5 %. Die Ausgaben stiegen lediglich um 3,6 %. Im Ergebnis verringerte sich der kommunale Finanzierungssaldo für diese ersten 9 Monate des Jahres von 2,9 Mrd. DM in 1987 auf nur noch 110 Mio. DM in 1988. In ihrer Schätzung des Jahresergebnisses 1988 erwarteten die kommunalen Spitzenverbände für 1988 einen Finanzierungssaldo von Null und für 1989 einen Überschuß der Einnahmen gegenüber den Ausgaben.

Hierbei handelt es sich um den statistischen Durchschnitt aller Gemeinden: Nicht aus jeder Stadt kann ein ausgeglichener Haushalt gemeldet werden. Der Finanzierungssaldo von Null ergibt sich vielmehr aus ungedeckten Ausgaben und Nettokreditaufnahmen auf Seiten der Städte und Gemeinden in Krisenregionen und Nettorückzahlungen von Schulden sowie Erhöhungen der Rücklagen der prosperierenden Städte und Gemeinden. Doch auch die Städte mit langanhaltenden Finanzproblemen haben die Haushaltsjahre 1988/89 besser als erwartet abgeschlossen bzw. planen können.

In der Momentaufnahme kann deshalb mit Recht festgestellt werden:

Nach den gängigen Maßstäben der kommunalen Haushaltsbeurteilungen – Höhe der Defizite bzw. Überschüsse in den Verwaltungshaushalten, Höhe der Kreditaufnahme in den Vermögenshaushalten – muß die kommunale Finanzlage des Jahres 1988 als ausgezeichnet betrachtet werden. Selbst der unverändert überproportionale Anstieg der Sozialausgaben – sie stiegen mit 7,6 % von Januar bis September 1988 immer noch stärker als die Einnahmen – kann im Rahmen der Gesamtentwicklung noch aufgefangen werden. Die Lage der Kommunalfinanzen ist so günstig wie seit Jahren nicht mehr. Für 1989 ist deshalb – wie auch schon im Haushaltsjahr 1988 – mit einem Anstieg der kommunalen Bauinvestitionen gegenüber dem Vorjahr zu rechnen. Das reale Niveau bleibt aber nach wie vor unzureichend.

4.3.2 *Arbeitszeitverkürzung bezahlbar*

1989 wird auch im öffentlichen Dienst das Tabu der 40-Stunden-Woche fallen. In den Tarifvereinbarungen 1988 haben die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit um eine Stunde ab 1. 4. 1989 und nochmals um ½ Stunde in 1990 durchgesetzt.

Eine spezifische Form der Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung wurde nicht vereinbart. In der Auseinandersetzung um die betriebliche Umsetzung wird die Verkürzung der Normalarbeitszeit ebenso diskutiert wie die Verlängerung der Pausenregelung, Ausbau des Bildungsurlaubes oder die Ansammlung von Stunden für zusätzliche freie Tage. Die tatsächlich zu erwartenden Beschäftigungseffekte und ihre Kosten werden entsprechend unterschiedlich ausfallen.

Noch im Zuge der Verhandlungen über eine mögliche Arbeitszeitverkürzung und unter dem Eindruck sich krisenhaft zuspitzender kommunaler Finanzen wurde von den öffentlichen Arbeitgebern stets das Argument ins Feld geführt, Arbeitszeitverkürzung sei von den Kommunen nicht bezahlbar. Konsequenterweise werden von ihnen auch Lösungen mit möglichst wenig Beschäftigungseffekten und folglich wenig Kosten bevorzugt.

Angesichts veränderter finanzieller Ausgangsbedingungen zum Jahreswechsel 1988/89 lohnt sich inzwischen allerdings eine Überprüfung des Finanzierungsargumentes aus der Sicht der Kommunen. Für eine grobe Abschätzung der Kosten der Arbeitszeitverkürzung reicht folgende einfache Rechnung:

Am 30. 6. 1987 hatten die Gemeinden rd. 1.130.000 Beschäftigte. Davon waren ungefähr 921.000 in Vollzeitarbeitsverhältnissen und 209.000 in Teilzeitarbeitsverhältnissen tätig. Rein rechnerisch würde die Arbeitszeitverkürzung um eine Stunde ab 1989 einen Personalzuwachs von 2,5 % erfordern, um die bisherige Arbeitsleistung aufrechtzuerhalten. In diesem Fall würden rd. 23.000 Vollzeit- und gut 5.000 Teilzeitarbeitsplätze erforderlich, wenn die Teilzeitbeschäftigten an der Stundenreduzierung in gleicher Weise wie die Vollzeitbeschäftigten partizipieren. Der rechnerische Brutto-Effekt beziffert sich damit auf insgesamt gut 28.000 Beschäftigte.

Die tatsächlichen Beschäftigungseffekte werden in der Realität von einer Vielzahl von Unwägbarkeiten abhängen. Vor allem spielen Mitnahmeeffekte im Zuge der Produktivitätsentwicklung eine Rolle. Zur Abschätzung realistischer Nettobeschäftigungseffekte geben eine Reihe von Untersuchungen erste Anhaltspunkte. Sie gelangen zu einer

Bandbreite von 35 % bis – etwa für die Stadt Bielefeld errechnet – gar 100 % Neueinstellungen infolge der Arbeitszeitverkürzung. Relativ hohe Nettobeschäftigungseffekte scheinen vor allem für die Kommunen plausibel, da hier vielfach Leistungsbereiche, wie etwa Energieversorgung, Feuer- und Katastrophenschutz, Öffentlicher Nahverkehr, städtische Kliniken etc. vorzufinden sind, die rund um die Uhr besetzt werden müssen und daher einem Leistungsabbau relativ enge Grenzen setzen.

Tabelle 22: Kosten einer 39-Stunden-Woche bei den Kommunen[1]

Beschäftigte[2]	rechnerische Brutto-Effekte[3]	rechnerische Netto-Effekte I[4] (35 %)	rechnerische Netto-Effekte II[5] (50 %)	Personalaufwendungen[6] – in Mio. DM – I	Personalaufwendungen[6] – in Mio. DM – II
Vollzeit	23 028	8 060	11 514	483,6	690,8
Teilzeit	5 220	1 827	2 610	109,6	156,6
insgesamt	28 248	9 887	14 124	593,2	847,5

1 Zahlen gerundet, eigene Berechnung
2 Beschäftigtenstand der Kommunen am 30. 6. 1987
3 Annahme: Arbeitszeitverkürzung wird an die Teilzeitarbeitskräfte weitergegeben.
4 Variante I: Wiederbesetzungsquote = 35 %
5 Variante II: Wiederbesetzungsquote = 50 %
6 Annahme: durchschnittliche jährliche Personalaufwendungen (vereinfachend auch für die Teilzeitbeschäftigten) = 60 000 DM

Zur Überprüfung der Kosten der Arbeitszeitverkürzung genügt es aber, von Beschäftigungseffekten auszugehen, die auch die öffentlichen Arbeitgeber für möglich halten. Es sei daher unterstellt, daß in einer schlechten Variante nur 35 % und bestenfalls nur 50 % des rechnerischen Personalbedarfes durch die Arbeitszeitverkürzung wiederbesetzt werden müssen. Bei durchschnittlich 60.000 DM Personalaufwendungen pro Jahr und kommunalem Arbeitsplatz muß im Falle einer Wiederbesetzung von 35 % mit Kosten von rd. 600 Mio. DM und bei einer Wiederbesetzung von 50 % mit Kosten in Höhe von rd. 850 Mio. DM gerechnet werden. Da die Arbeitszeitverkürzung erst ab dem 1. 4. 1989 wirksam wird, könnten sich die Größenverhältnisse möglicher Zusatzkosten evtl. noch verringern.

Dieses Ergebnis muß an der finanziellen Situation der Kommunen zum Zeitpunkt des Tarifabschlusses gemessen werden. Damals wurde von seiten der kommunalen Spitzenverbände ein negativer Finanzierungssaldo von noch 6,5 Mrd. DM im Jahre 1988 für möglich gehalten. Nur vor diesem Hintergrund kann auch der als äußerst maßvoll zu bezeichnende Tarifabschluß der ÖTV bewertet werden.

Der kommunale Finanzierungssaldo wäre nur in einer Größenordnung von 10 bis 13 % durch die Kosten einer 39-Stunden-Woche für den öffentlichen Dienst vorbelastet gewesen. Inzwischen hat sich, wie eingangs dargestellt, der kommunale Finanzierungssaldo der ersten neun Monate des Jahres 1988 auf Null verringert. Die finanzielle Ausgangslage für das Jahr der Arbeitszeitverkürzung hat sich daher gegenüber der ursprünglichen Schätzung noch verbessert.

Entscheidend sind allerdings die Erwartungen bezüglich der kommunalen Steuereinnahmen. Zum Zeitpunkt des Tarifabschlusses wurde ein kommunales Steueraufkommen von noch 69,3 Mrd. DM in 1989 erwartet. In der Steuerschätzung vom November 1988 verbesserten sich die Erwartungen für 1989 auf 71,3 Mrd. DM. Wenn die Reduzierung der Wochenarbeitszeit im 1 Stunde mit Unterschrift der öffentlichen Arbeitgeber in Kenntnis der damals gültigen finanziellen Bedingungen akzeptiert wurde, müßte jetzt auf der Basis von 2 Mrd. DM mehr an kommunalen Steuern in 1989 ihre Finanzierung kein Thema mehr darstellen.

4.3.3 Die 80er Jahre: Die Dekade der Aushöhlung

Wie oben ausgeführt, präsentiert sich die Verfassung der Kommunalfinanzen in der aktuellen Momentaufnahme als ausgezeichnet. Auch wenn die günstigen aktuellen Zahlen aus dem Jahr 1988 nur den statistischen Querschnitt von 8.500 Gemeinden darstellen, so zeigen doch auch Einzelmeldungen, daß sich die Finanzlage selbst der Städte in Problemregionen entspannter darstellt als noch in den Jahren zuvor. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die bisherigen 80er Jahre eine tiefgreifende strukturelle Aushöhlung der kommunalen Finanzsituation mit sich gebracht haben (vgl. zum folgenden Tab. 23).

Zwar hat die wichtigste eigenständige Gemeindesteuer, die *Gewerbesteuer,* im Jahr 1987 ein Netto-Aufkommen, das um genau ⅓ über dem Stand des Jahres 1980 liegt. Dabei ist der Wert für 1980 noch überhöht. In diesem Jahr wurde bereits die sich auf das Netto-Aufkommen auswirkende kompensierende Absenkung der Gewerbesteuerumlage für den Wegfall der Lohnsummensteuer wirksam, obwohl noch erhebliche Lohnsummensteuerbeträge eingingen. Diese Aufkommenssteigerung überdeckt aber mehrere Probleme:

Erstens ist der Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen letztendlich nur durch eine erhebliche Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze zustande gekommen. Ohne diese Hebesatzerhöhung hätte sich das Aufkommen von 1980 bis 1987 um gerade 22,3 % erhöht und wäre damit real fast gleichgeblieben, da der Preisindex für den Staatsverbrauch im selben Zeitraum einen Anstieg der Preise von 21 % ausweist. Für sich genommen ist eine Erhöhung der Gewerbesteuerdurchschnittshebesätze nicht zu beklagen. Es darf jedoch nicht verkannt werden, daß hiermit steuerliche Handlungsspielräume in Anspruch genommen wurden, die für die Lösung zukünftiger haushaltswirtschaftlicher Probleme nicht mehr zur Verfügung stehen. Insbesondere in vielen Großstädten haben die Gewerbesteuerhebesätze ein Niveau erreicht, von dem aus weitere Steigerungen zwar objektiv möglich und angesichts der zu finanzierenden Aufgaben sogar geboten wären, wo aber andererseits der Widerstand der vornehmlich betroffenen Großunternehmen und ihrer politischen und publizistischen Interessenvertreter entsprechende Beschlüsse sehr erschwert.

Zweitens wurde die Qualität der Gewerbesteuer als Gemeindesteuer durch Eingriffe des Gesetzgebers erheblich beeinträchtigt. Durch die Streichung der Lohnsummensteuer, durch die Kürzung der Hinzurechnung von Dauerschulden und Dauerschuldzinsen sowie durch weitere Erleichterungen bei der Berücksichtigung des Gewerbekapitals in der Bemessungsgrundlage sind die ertrags- und damit konjunkturunabhängigen Bestandteile der Gewerbesteuer in den letzten 10 Jahren drastisch vermindert worden. Durch Einräumung von Freibeträgen hat sich darüber hinaus die Zahl der Steuerpflichtigen vermindert, so daß die Gewerbesteuer sich zu einer Großbetriebsgewinnsteuer mit hoher Abhängigkeit vom Konjunkturverlauf entwickelt hat. Gerade für die kommunale Finanzlage ist eine hauptsächlich vom konjunkturellen Verlauf abhängige Einnahmesituation fatal. Die durch das Haushaltsrecht und die dieses durchsetzende Gemeindeaufsicht eingeschränkten Kreditmöglichkeiten lassen einen Ausgleich von Einnahmeschwankungen über die Verschuldung nur in ganz geringem Maße zu. Die Gemeinden werden damit zu einem prozyklischen Verhalten gezwungen.

Die Einnahmen aus der *Einkommensteuerbeteiligung* der Gemeinden von 1980 bis 1987 sind um insgesamt rd. 40 % gestiegen. Allerdings

Tabelle 23: Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände 1980 bis 1987[1] in Mrd. DM und 1980 = 100

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Gewerbesteuer	20,2	18,1	18,2	19,9	22,2	23,9	25,0	26,9
–netto–	100	89,6	90,1	98,5	109,9	118,3	123,8	133,2
Durchschnitts-								
hebesätze der %	330	333	339	349	352	356	359	360
Gewerbesteuer	100	100,9	102,7	105,8	106,7	107,9	108,8	109,1
Gemeindeanteil								
an der Ein-	20,7	20,9	21,3	21,7	22,5	24,3	25,5	29,1
kommensteuer	100	101,0	102,9	104,8	108,7	117,4	123,2	140,6
Zahlungen von								
Bund, LAF, ERP,	41,6	41,8	41,4	40,1	41,4	43,5	44,9	47,1[s]
Ländern[2]	100	100,5	99,5	96,4	99,5	104,6	107,9	113,2

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Soziale	15,4	17,0	18,6	19,4	20,2	22,2	24,7	25,8[s3]
Leistungen	100	110,4	120,8	126,0	131,2	144,2	160,4	167,5
Personal-	42,9	45,6	47,0	48,2	49,3	51,4	54,5	57,5
ausgaben	100	106,3	109,6	112,4	114,9	119,8	127,0	134,0
laufender	26,4	28,1	28,8	29,3	31,3	33,4	34,0	34,8
Sachaufwand	100	106,4	109,1	111,0	118,6	126,5	128,8	131,8
Gebühren	25,3	27,3	29,4	31,4	32,6	33,7	35,3	36,9[s]
	100	107,9	116,2	124,1	128,9	133,2	139,5	145,8
Baumaßnahmen	32,5	31,4	27,9	24,7	23,5	24,4	26,3	26,9
	100	96,6	85,8	76,0	72,3	75,1	80,9	82,8

S = Schätzung

1 1980–1985 Rechnungsergebnisse; 1986 Jahresergebnis der Vierteljahresstatistik; 1987 z. T. Kassenstatistik, z. T. Schätzwerte auf Basis einer Repräsentativerhebung der kommunalen Spitzenverbände, jeweils einschließlich der kaufmännisch buchenden Krankenhäuser

2 ab 1983 überhöhte Werte, da einzelne Bundesländer seit 1983 die Grunderwerbsteueranteile der Gemeinden als Zuweisung des Landes ausweisen

3 wegen einer statistischen Bereinigung nur bedingt mit dem Vorjahr vergleichbar

Quelle: Gemeindefinanzbericht 1988; Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1988; eigene Berechnungen

unterscheiden sich die Zuwachsraten in den einzelnen Ländern in Abhängigkeit von deren wirtschaftlicher Entwicklung. Auch haben die größeren Städte niedrigere Zuwachsraten beim Einkommensteueranteil als kleinere Gemeinden: Durch ihre Einwohnerverluste an das Umland haben sie bei der turnusmäßigen Neufestsetzung der Verteilungsschlüssel erhebliche Einbußen zu verzeichnen. Bei den Umlandgemeinden ergeben sich entsprechende Zuwächse. Zahlreiche Großstädte haben durch die Neufestsetzung der Verteilungsschlüssel von 1979 bis 1988 eine Verringerung ihrer Anteile am – im Bundesdurchschnitt um 40 % gestiegenen – Einkommensteueranteil um 20–25 % hinnehmen müssen.

Bezeichnend für die Entwicklung der finanziellen Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Gebietskörperschaften und damit auch für die Entwicklung der Kommunalfinanzen ist die staatliche *Zuweisungspolitik* in den 80er Jahren. Der Gesamtbetrag aller Zuweisungen an die kommunalen Verwaltungs- und Vermögenshaushalte lag bis 1984 unter dem Niveau des Jahres 1980, im Jahre 1987 wird das Niveau des Jahres 1980 um ganze 13 % übertroffen. Die Zuweisungen an die Verwaltungshaushalte stiegen um rd. 24 %, die Zuweisungen an die Vermögenshaushalte lagen noch 1987 unter dem Niveau des Jahres 1980. Daß sich Bund und Länder in unverantwortlicher Weise aus der Finanzierung der kommunalen Investitionen zurückgezogen haben, ist angesichts der zusätzlich zu berücksichtigenden Preissteigerungen seit 1980 für Investitionen (Straßen: + 5,8 %; Kanäle: + 7,3 %; Büro- und Verwaltungsgebäude: + 21,5 %) offensichtlich. Doch auch die Leistungen an die Verwaltungshaushalte sind unzureichend gestiegen: Sie haben nicht einmal mit der Entwicklung der Personal- und Sachausgaben der Gemeinden Schritt gehalten, obwohl diese insbesondere zu Beginn der 80er Jahre Ziel vielfältiger Bemühungen zur Konsolidierung der Haushalte waren.

Dies gilt um so mehr für die *Ausgabenexplosion bei den sozialen Leistungen* der Kommunen. Allen regierungsamtlich verbreiteten Illusionen zum Trotz haben 6 Jahre wirtschaftlichen Aufschwungs es nicht vermocht, den Anstieg der von den Kommunen nach gesetzlichen Vorgaben zwangsläufig zu leistenden Sozialausgaben auch nur im Rahmen der allgemeinen Ausgabenentwicklung zu halten, geschweige denn zu stoppen. Haushaltskonsolidierung zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit verlagert Leistungen ebenso in die Kommunen wie das allgemeine wirtschaftspolitische Versagen der Bundesregierung bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Keine andere Ausgabenkategorie und keine Einnahmenkategorie weist auch nur annähernd eine derartige Zuwachsdynamik auf. Die Entwicklung der Sozialleistungen muß nach wie vor als einer der Hauptkrisenfaktoren bei der Entwicklung der Kommunalfinanzen bezeichnet werden.

Den Kommunen wachsende Soziallasten aufzubürden und ihre Steuerquellen zu beeinträchtigen, ist Finanzpolitik nach Art des Bundes. Ihnen darüber hinaus die Zuweisungen zu kürzen, ist der Beitrag der Länder gewesen.

Neben den in den vergangenen Memoranden mehrfach angesprochenen Konsolidierungsanstrengungen bei den Personal- und Sachausgaben war ein wesentliches Reaktionsinstrument der Gemeinden auf die sich verschlechternde Finanzlage die *Erhöhung kommunaler Gebühren*. Das Gesamtaufkommen aus Gebühren stieg von 1980 bis 1987 um mehr als 45 % und damit stärker als die wesentlichen anderen Einnahmeblöcke Gewerbesteuer, Einkommensteuer oder Bundes- und Landeszuweisungen. Ursächlich für diesen erheblichen Gebührenanstieg waren vor allem tarifliche Gebührenerhöhungen: So stiegen beispielsweise die Abwassergebühren seit 1980 im Durchschnitt um mehr als 60 % und damit auch erheblich stärker als die durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesätze. Die Gemeinden haben hier bei den von ihnen selbst festzusetzenden Abgaben die noch verbliebenen Spielräume weitgehend ausgenutzt und die durch die geschwächt wachsenden anderen Einnahmen und die steigenden Sozialausgaben aufgerissenen Lücken teilweise durch die Gebührenfinanzierung ausgeglichen.

Verteilungspolitisch war dieses Verhalten äußerst bedenklich. Gebühren knüpfen nicht an die persönliche Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen an, sondern nur an die Kosten und das Maß der Inanspruchnahme der jeweiligen durch die Gebühren finanzierten Leistungen. Soweit die Inanspruchnahme weder umgangen werden kann noch in der Höhe mit zunehmender finanzieller Leistungsfähigkeit steigt, haben Gebühren dieselben Verteilungswirkungen wie Kopfsteuern.

Ebenso fatal ist es, wenn gerade den finanziell benachteiligten Schichten durch die Errichtung von Gebührenhürden der Zugang zu gemeindlichen Kultur-, Bildungs- und sozialen Einrichtungen erschwert oder verwehrt wird. Auf der anderen Seite können Gebühren in den Bereichen Abfall- und Abwasserbeseitigung bei entsprechender Höhe zu einem Umdenkungsprozeß beitragen und die Abfallvermeidung und den sparsamen Umgang mit kostbarem Frischwasser fördern.

Gebühren und Gebührenerhöhungen können als Instrumente umweltpolitisch begründeter Verhaltenssteuerung aber nur unter den Voraussetzungen akzeptiert werden, daß sie erstens belastungsgerecht ausgestaltet sind, z. B. durch Zuschläge für Starkverschmutzer und die Abschaffung degressiver Tarife, und daß zweitens ein adäquater Ausgleich für die nachteiligen Verteilungswirkungen auf die Einkommensschwachen gefunden wird.

Am stärksten zeigen sich die Folgen der Aushöhlung der Kommunalfinanzen in den 80er Jahren bei der Entwicklung der *kommunalen Baumaßnahmen.* In Nominalbeträgen liegen diese während der gesamten 80er Jahre weit unter dem Niveau des Jahres 1980. Angesichts der zwischenzeitlich eingetretenen Preissteigerungen für kommunale Bauten ist der reale Investitionsrückgang noch wesentlich stärker. Dies hat überhaupt nichts mit der von seiten des Bundes häufig behaupteten vollständigen Deckung kommunaler Infrastrukturbedarfe zu tun. Zwar trifft es zu, daß beispielsweise neue Schulbauten kaum noch erforderlich sind, gerade auf dem Gebiet der Umweltinvestitionen, der Abfall- und Abwasserbeseitigung und der Altlastensanierung, sowie auf dem Gebiet der Stadterneuerung und der Stadtentwicklung stellen sich enorme Investitionsbedarfe, die zur Zeit auch nicht annähernd befriedigt werden können. Neben den nachteiligen beschäftigungspolitischen Auswirkungen des Verfalls der kommunalen Bauinvestitionen bleiben somit auch dringende gesellschaftliche Bedarfe aufgrund der Finanzlage unerfüllt. Auch die momentane Besserung der kommunalen Finanzlage 1988/89 wird dies nicht ändern. Der begrüßenswerte Anstieg der Bauinvestitionen – nach Schätzung der kommunalen Spitzenverbände auf über 30 Mrd. DM in 1989 – reicht nicht aus, um auch nur das nominale Investitionsniveau der Jahre 1980 und 1981 zu erreichen.

Die Entwicklung der kommunalen Finanzsituation in den 80er Jahren läßt sich somit in der Tendenz wie folgt charakterisieren:

– Die von den Gemeinden autonom zu handhabenden Besteuerungsmöglichkeiten haben sich verschoben von ertragsunabhängigen Bestandteilen hin zu konjunkturabhängigen Komponenten. Die steuerlichen Aktionsmöglichkeiten sind weitgehend ausgenutzt. Weitere begründbare und notwendige Steuererhöhungen treffen auf zunehmende Widerstände.

– Die Entwicklung der Zuweisungen und der Sozialausgaben zeigt einen Rückzug des Bundes und der Länder aus der Verantwortung für die Kommunalfinanzen.

– Dringende gesellschaftliche Bedarfe können nicht mehr gedeckt werden, die Investitionszuweisungen des Staates und die gemeindlichen Baumaßnahmen liegen bei realer Betrachtung weit unter dem Niveau des Jahres 1980 oder der letzten 70er Jahre.

– Die Kommunen haben auf die Verschlechterung ihrer Finanzsituation mit erheblichen Mehrbelastungen des Bürgers durch zum Teil unsoziale und verfehlte, zum Teil zumindest fragwürdige Gebührenerhöhungen und durch eine Politik der Haushaltskonsolidierung reagiert. Mitbetroffen waren die Mitarbeiter des Öffentlichen Dienstes, deren Arbeitssituation durch Personalabbaumaßnahmen erheblich beeinträchtigt wurde und denen jetzt unter Verweis auf die Finanzlage die notwendigen Konsequenzen aus der tariflich vereinbarten Arbeitszeitverkürzung, Mehreinstellungen, vorenthalten werden sollen.

Die hier aufgezeigten Tendenzen einer qualitativen Verschlechterung der kommunalen Finanzausstattung verdichten sich in strukturschwachen Gebieten zu ausgesprochenen Dauerkrisen. Im Ruhrgebiet z. B. hat der Verlust der ertragsunabhängigen Lohnsummensteuer zu einem fast völligen Verfall der Gewerbesteuereinnahmen geführt. Duisburg oder Dortmund erzielen bei (fast) gleichen Hebesätzen nur rd. ein Drittel der Einnahmen von Düsseldorf. Wanderungsverluste und Einkommensausfälle durch die Massenarbeitslosigkeit beeinträchtigen das Wachstum des Einkommensteueranteils. Die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden lagen 1987 noch unter dem Niveau von 1980. Sie werden zwar auf die Problemregionen in Nordrhein-Westfalen konzentriert, angesichts ihrer unzureichenden Gesamthöhe bedeutet dies aber nur die ›gerechtere‹ Verteilung des Mangels. Die Sozialausgaben haben dagegen wegen der Massenarbeitslosigkeit ein überdurchschnittliches Niveau.

Trotz der auch im Ruhrgebiet spürbaren Auswirkungen der wirtschaftlichen Belebung auf die Kommunalfinanzen können die Ruhrgebietsstädte ihre Haushalte kaum zum Ausgleich bringen. Da die Zuweisungen des Landes insgesamt nicht ausreichen, erhalten die am stärksten betroffenen Städte – Duisburg, Oberhausen, Gelsenkirchen, Bottrop, Castrop-Rauxel, aber auch Krefeld – Sonderhilfen des Landes. Der Preis hierfür ist, daß sog. ›Haushaltssicherungskonzepte‹ erarbeitet und in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde (!) umgesetzt werden. Der Inhalt: Ausgleich des Haushalts durch Ausgabenabbau und Ausschöpfung der Einnahmen.

Krise der Kommunalfinanzen bedeutet: Staatlich verordneter und überwachter Abbau von Personal, Einrichtungen und Leistungen bei

gleichzeitiger Ausschöpfung aller Finanzierungsmöglichkeiten durch Gebühren statt eigenverantwortlicher Deckung gesellschaftlicher Bedarfe auf der Grundlage sicherer Finanzen. Der Verlust eigener Handlungsfähigkeit ist gerade dort am weitesten fortgeschritten, wo der gesellschaftliche Bedarf durch Massenarbeitslosigkeit und Ballung von Umweltproblemen am schärfsten spürbar ist, in den altindustriellen Kerngebieten.

Wenn also eine Momentaufnahme der Kommunalfinanzen eine gute Verfassung aufzuzeigen scheint, so gleicht dies dem Bild des Kolosses auf tönernen Füßen mit einer Schön-Wetter-Lackierung. Bei einer Verschlechterung der augenblicklichen wirtschaftlichen Situation wird von der zur Zeit noch zufriedenstellenden Gesamtlage nichts übrig bleiben. Jetzt schon bestehende kommunale Dauerkrisen, die im statistischen Durchschnitt nicht zur Geltung kommen, werden sich vertiefen, weitere Gemeinden und Regionen in den Strudel der Finanzkrise hineingeraten.

4.3.4 Steuerreformgesetz 1990 und Verbrauchsteuererhöhungen: Kommunen zahlen Wahlgeschenke

Während die aktuelle Entwicklung der Kommunalfinanzen Anzeichen einer Verbesserung der finanziellen Lage der Gemeinden aufweist, ist für das Jahr 1990 wiederum mit einer Zuspitzung der finanziellen Situation der Städte und Gemeinden zu rechnen. Nach 1986 und 1988 werden 1990 wiederum umfangreiche Einkommensteuerentlastungen wirksam werden, die in erheblichem Umfange von den Kommunen mitzufinanzieren sind. So wird das Steuerreformgesetz 1990 bei den Gemeinden im Jahre 1990 zu unmittelbaren Mindereinnahmen von rd. 3,5 Mrd. DM führen. Hinzu kommen die mittelbaren Auswirkungen in den Finanzausgleichssystemen der Flächenländer: Da die Gemeinden hier prozentual am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern beteiligt sind, entfallen auf sie auch Anteile an den Aufkommensminderungen der Flächenländer. Die indirekten Auswirkungen des Steuerreformgesetzes 1990 im kommunalen Finanzausgleich betragen weitere rd. 1,9 Mrd. DM. Zusammengenommen verursacht das Steuerreformgesetz 1990 bei den Gemeinden kassenmäßige Einnahmeausfälle von 5,4 Mrd. DM in 1990 und jeweils rd. 5,8 Mrd. DM in 1991 und 1992. Sofern die Länder, wie es in der Vergangenheit häufig der Fall war, ihre eigenen Einnahmeausfälle zum Teil durch Verschlechterungen des Gemeindefinanzausgleichs auf die Gemeinden weiterwälzen, werden die Verluste der Gemeinden entsprechend höher ausfallen.

Werden die Auswirkungen des Steuerreformgesetzes 1990 und die für 1989 geplanten Verbrauchsteuererhöhungen zusammengefaßt, so zeigt sich der unsoziale und finanzpolitisch schädliche Charakter der Steuerpolitik des Bundes und der Bundesratsmehrheit in ihrem ganzen Ausmaß. 1989 führen beide Steuer›reform‹komplexe zu Mehreinnahmen aller Gebietskörperschaften von zusammengenommen 12,8 Mrd. DM. Davon entfallen auf den Bund 10,2 Mrd. DM, auf die Länder 2,0 Mrd. DM und auf die Gemeinden – ausschließlich durch den Gemeindefinanzausgleich – 0,6 Mrd. DM.

Im Jahre 1990 beträgt die Netto-Entlastung insgesamt lediglich 12 Mrd. DM, ohne Verbrauchsteuererhöhungen wären es 22,4 Mrd. DM. Von dieser Netto-Entlastung haben die Länder in ihren Haushalten 6,9 Mrd. DM zu tragen, die Gemeinden insgesamt 5,1 Mrd. DM. Der Bund hingegen hat auch 1990 als Saldo der Verbrauchsteuererhöhungen und der Steuerentlastungen noch Mehreinnahmen von 40 Mio. DM zu erwarten. Es sind einzig und allein die Länder und Gemeinden, die nach dem finanzpolitischen Konzept der Konservativen die als Wahlgeschenke gedachten Steuerreformen in den Haushalten zu tragen haben. Es sind zusätzlich die Verbraucher, die völlig unabhängig von ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit, ihrer Einkommenshöhe und lediglich in Abhängigkeit von ihren Verbrauchsgewohnheiten und ihren Verbrauchsnotwendigkeiten die unsozialen Einkommensteuerentlastungen mitfinanzieren.

Aus Sicht der Gemeinden enthält die oben aufgemachte Rechnung zusätzliche Unsicherheiten, da – wie erwähnt – die Finanzbeziehungen der Länder und Gemeinden untereinander in der Vergangenheit davon gekennzeichnet waren, daß die Länder über die Gestaltung der Gemeindefinanzausgleichsgesetze die Verteilung der Steuerreformlasten in ihrem Interesse beeinflussen können. Unabhängig von dieser Frage haben die Gemeinden in den 90er Jahren jährliche Einnahmeausfälle von mehr als 5 Mrd. DM in ihrer Haushaltswirtschaft zu verarbeiten. Derartige Einnahmeausfälle können weder durch Anhebung anderer Steuern ausgeglichen werden noch durch – im übrigen auch aus sozial- und beschäftigungspolitischen Gründen abzulehnende – Ausgabenkürzungen im Verwaltungshaushalt aufgefangen werden.

Die Fähigkeit der Kommunen, auf gesellschaftliche Notwendigkeiten und Bedarfe angemessen zu reagieren, wird – bei zunehmendem sozialen und ökologischen Problemdruck – insbesondere in den Ballungsgebieten und Krisenregionen weiteren Schaden nehmen.

4.3.5 Alternativen

Die Lage der Kommunalfinanzen kann nur durchgreifend gebessert werden, wenn erstens den Gemeinden insgesamt mehr Mittel zur Verfügung stehen und wenn zweitens eine bedarfsgerechte Verteilung dieser Mittel herbeigeführt wird.

Im einzelnen erneuern wir deshalb unsere Forderungen zur Reform der Gemeindefinanzen:

– Die Denaturierung der Gewerbesteuer zur Großbetriebs-Gewinnsteuer muß rückgängig gemacht werden. Durch Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen und der steuerlichen Bemessungsgrundlage muß insgesamt die Besteuerungsbasis gestärkt und von konjunkturellen Wechselfällen unabhängiger gestaltet werden. Dabei ist jedoch eine unzumutbare Belastung von Handwerksbetrieben und Kleinunternehmen durch entsprechende Freigrenzen bei der Besteuerung zu vermeiden.

– Angesichts der wachsenden Ausgabenbelastungen bei struktureller Schlechterstellung im Steuersystem ist eine nachhaltige Erhöhung des Einkommensteueranteils der Gemeinden vorzunehmen. Die Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach einer Erhöhung auf 16 Prozent weist in die richtige Richtung. Aber auch bei der Verteilung des Einkommensteueranteils auf die einzelnen Gemeinden müssen Kommunen mit überproportionalen Krisenlasten (Sozialhilfe) stärker berücksichtigt werden. Daher sollten neben den zu versteuernden Arbeitseinkommen auch die Sozialtransfers in die Bemessung des Verteilungsschlüssels für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer einbezogen werden.

– Die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder müssen insgesamt auf einer stabilen Basis ausreichend ausgestattet werden. Die Verteilung der Mittel muß anhand sozialer, beschäftigungsorientierter und umweltorientierter Kriterien bedarfsgerecht gestaltet werden.

– Die explosionsartig zunehmenden Sozialhilfeleistungen können von den Gemeinden nicht getragen werden. Sie müssen auf den Bund verlagert werden, der die vorrangige wirtschaftspolitische Verantwortung für die Arbeitslosigkeit und damit für den rasanten Anstieg der Sozialhilfebelastungen in den letzten Jahren trägt.

Insgesamt hat die Verwirklichung dieser Forderungen, auch soweit sie sich auf die Länder beziehen, eine Änderung der Politik des Bundes zur Voraussetzung. Das Gesamtaufkommen aus Steuern und Abgaben muß bedarfsgerechter zwischen Gemeinden, Ländern und Bund verteilt werden.

4.4 Staatliche Förderung privater Wirtschaftsmacht

4.4.1 Die Übernahme von MBB durch Daimler-Benz

Eine Beteiligung des Automobilunternehmens Daimler-Benz an dem Luft- und Raumfahrtkonzern Messerschmitt-Bölkow-Blohm scheint gewiß. Die Forderungen von Daimler-Benz sind in einer konzertierten Aktion der unmittelbar beteiligten Unternehmen, der Deutschen Bank, der Bundesregierung sowie der Landesregierungen von Bayern, Bremen und Hamburg überprüft und nach der Überwindung von diversen internen und externen Hindernissen und Widerständen weitestgehend erfüllt worden. Mit der offiziell propagierten Wirtschaftspolitik hat der Vorgang recht wenig zu tun. Es entstehen ein staatlich alimentierter Luft- und Raumfahrtkomplex europäischen Zuschnitts und ein Rüstungskomplex, deren politisch-ökonomisches Potential die Abhängigkeit des Staates von ökonomischen Interessen noch weiter verstärken könnte. Die beteiligten Unternehmen erwarten die Vorteile der Diversifikation, Profite in einem momentan verengten Rüstungsmarkt und eine weitreichende finanzpolitische Abfederung verlustbringender Geschäftsbereiche. Die Beschäftigten der beteiligten Unternehmen müssen mit Rationalisierungseffekten und mittelfristig mit der Aufgabe einzelner weniger profitabler Standorte rechnen. Die Öffentlichkeit insgesamt ist schließlich mit der demokratisch nicht legitimierten politischen Macht konfrontiert, die von einem derartigen ökonomischen Konzentrationsprozeß ausgehen kann.

Dieser Vorgang beleuchtet exemplarisch einen bestimmten Aspekt der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung, der in der Öffentlichkeit meist relativ unbeachtet bleibt: die Stärkung der privaten Wirtschaftsmacht durch regulierenden staatlichen Eingriff. Diese – oberflächlich betrachtet – in Widerspruch zur regierungsoffiziellen marktradikalen Doktrin der Entstaatlichung (restriktive Finanzpolitik, Steuerreform, Deregulierung) stehende wirtschaftspolitische Strategie hat gegenwärtig auf den Gebieten der Rüstungspolitik, der Atomwirtschaft, der Luft- und Raumfahrtindustrie sowie des Telekommunikationssektors ihre Hauptbetätigungsfelder. Dieses durchweg konzentrationsfördernde Konzept läßt sich mit den Schlagworten ›Modernisierung‹ und ›Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähgkeit‹ kennzeichnen. Es ist technologiepolitisch reduziert (Gentechnik, ISDN) und grenzüberschreitend angelegt (EG-Binnenmarkt, Weltmarktkonkurrenz). Die zur Regulierung erforderliche staatliche Subventionierung und finanzielle Förderung einiger weniger ausgewählter

Wirtschaftsbereiche läßt denn auch die fehlende breite Binnenorientierung (expansive Finanzpolitik, Korrektur der Einkommensumverteilung, Stärkung der Finanzkraft der Kommunen) sowie arbeits-, sozial- und tarifrechtliche ›De-Regulierung‹ durchaus plausibel erscheinen. Daß öffentliche Investitionen in die soziale und ökologische Infrastruktur demgegenüber ein Schattendasein führen, ist die Kehrseite dieser Art von angebotsorientierter Wirtschaftspolitik.

Der neue Daimler-Benz-Konzern als Machtfaktor in der Marktwirtschaft

Die Beteiligung der Daimler-Benz AG (Stuttgart) an der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH (Ottobrunn bei München) soll nach den momentan verfügbaren Informationen folgendermaßen vonstatten gehen: Daimler-Benz erwirbt zu einem Kurs von 385 % für 1,7 Mrd. DM einen knapp 50-prozentigen Anteil an Messerschmitt-Bölkow-Blohm (MBB). Diese Beteiligung setzt sich aus einer durch Daimler-Benz finanzierten Kapitalerhöhung bei MBB von 600 Mio. auf 858 Mio. DM (Preis: rd. 1 Mrd. DM) und dem Erwerb des 19-prozentigen MBB-Anteils der Münchner ABM-Beteiligungsgesellschaft (Anteile von Allianz, Robert Bosch und Bremer Vulkan Werft – die wiederum 75 % an der VFW Verwaltungsgesellschaft hält –) zu einem Preis von rd. 700 Mio. DM zusammen.

Die in die Fides Industrie-Beteiligungsgesellschaft eingebrachten Gesellschafteranteile von Siemens und Aerospatiale (Paris) in Höhe von 20 % reduzieren sich aufgrund der Kapitalerhöhung bei MBB auf 14 %. Falls Daimlers Absicht realisiert werden sollte, auch von diesem Paket einen bestimmten Teil zu erwerben, wird die Beteiligung der Stuttgarter an MBB ca. 54 % betragen. Der MBB-Anteil der Bundesländer Bayern, Bremen und Hamburg sinkt wegen der Kapitalerhöhung von 52,2 % auf 36 %. Zweitgrößter Gesellschafter von MBB wird nach Daimler-Benz mit 17 % der Freistaat Bayern sein.

Mit der geplanten Beteiligung von Daimler-Benz an MBB baut der jetzt schon größte Industriekonzern seine Vormachtposition weiter aus. Dieser Konzern wird weltweit einen Umsatz von mehr als 73 Mrd. DM erzielen und 365.000 Arbeitnehmer beschäftigen. Darüber hinaus handelt es sich um den größten Luft- und Raumfahrtkonzern der Bundesrepublik und gleichzeitig größten deutschen Rüstungsproduzenten seit dem Hitlerfaschismus. Allein sein Rüstungsumsatz macht zur Zeit mit rd. 8 Mrd. DM fast 40 % des

gesamten bundesdeutschen Rüstungsmarktes aus. Rund 70 % aller Aufträge für militärische Forschung, Entwicklung und Erprobung werden an Daimler-Benz gehen. Daß – nach Berechnungen von Edelgard Bulmann, der stellvertretenden Vorsitzenden der Enquete-Kommission des Bundestages zur Technologiefolgenabschätzung – rd. ein Viertel aller staatlichen Forschungsmittel für die gewerbliche Wirtschaft (24,8 %) Daimler-Benz zufließen werden, zeigt deutlich, welches Gewicht diesem Unternehmen auch als Technologiekonzern zukommen wird. Bei Daimler sollen die militärischen Großprojekte ›Jäger 90‹ und ›Panzerabwehrhubschrauber 2‹ realisiert werden. Andererseits gibt es bei dem Verlustgeschäft mit dem Zivilflugzeug ›Airbus 320‹ staatliches Entgegenkommen: Streichung der angelaufenen Verluste und Übernahme des Wechselkursrisikos. Die Forderung nach Standort- und Arbeitsplatzgarantien wurde von Daimler-Benz zurückgewiesen. In diesem Punkt konnten sich die Bundesländer Bayern, Bremen und Hamburg nicht durchsetzen, was einen Hinweis auf die Zukunft abgibt. Denn mit der Beteiligung von Daimler-Benz an MBB ist gleichzeitig die betriebswirtschaftliche Leitung von MBB durch Daimler verbunden, womit der Einfluß der Länder dann wohl endgültig zu einer vernachlässigbaren Restgröße degenerieren wird. Umgekehrt – und dies zeigen auch die für Daimler-Benz überaus günstigen Konditionen dieser sog. Privatisierung von MBB – scheint die Politik sich ganz nach dem Terminkalender von Daimler-Benz zu richten. Daß zwei Tage vor der Aufsichtsratssitzung des Konzerns am 9. November 1988, auf der die MBB-Beteiligung Thema war, noch eigens eine Sondersitzung des Bundeskabinetts einberufen wurde, um die Bedingungen der Teilübernahme zu formulieren, mag als ein Indiz dafür gewertet werden. Der gesamte Vorgang schien so manchem etablierten Politiker derart ungeheuerlich zu sein, daß von ›staatsmonopolistischem Kapitalismus‹ sowie von der Gefahr einer ›Privatisierung von Gewinnen‹ bei gleichzeitiger ›Sozialisierung von Verlusten‹ die Rede war.

Hintergründe und Motive des Einstiegs von Daimler-Benz bei MBB

Mit dem Erwerb der Mehrheit bei MBB eröffnen sich Daimler-Benz im wesentlichen drei Optionen:

– Um eine Hegemonie in der europäischen Luft- und Raumfahrtindustrie zu erreichen, muß die Bundesrepublik (also: Daimler-Benz) sich zunächst gegen die französische Konkurrenz behaupten. Der

Daimler-Tochter Dornier den größten Luft- und Raumfahrtkonzern der Bundesrepublik an die Seite zu stellen, fügt sich nahtlos in dieses Konzept. Nicht zuletzt auch deshalb dürfte der Geschäftsbereich ›Deutsche Aerospace‹ (neben Mercedes-Benz und AEG der dritte Geschäftsbereich bei Daimler nach Neugliederung) 1988 einen 4-prozentigen Anteil des französischen Unternehmens Matra (Elektronik, Raumfahrt, Rüstung, Telekommunikation) erworben haben.

– Zweite Option der Teilübernahme ist die Erhöhung der Möglichkeiten, staatliche Finanzmittel zu erhalten. Insgesamt dürfte der Zugriff auf zivile und militärische Forschungsmittel (Raumfahrt, Elektronik; ›Jäger 90‹) sowie Subventionen des Staates (Airbus) weitaus günstiger als vor der Beteiligung ausfallen. Der Erwerb der Mehrheit bei MBB paßt in diesem Kontext zu den früheren Daimler-Käufen AEG, Dornier und Motoren-Turbinen-Union.

– Drittens kommt es Daimler darauf an, sich im Rüstungsmarkt einen bestimmten Anteil zu sichern. Mit den Daimler-Töchtern AEG, Dornier und Motoren Turbinen-Union bekommt der größte Rüstungsproduzent der Bundesrepublik eine nahezu monopolartige Stellung gegenüber dem Staat als wesentlichem Nachfrager militärischen Geräts.

Dieses ist der – vorläufige – Höhepunkt einer Strategie, mit der der Konzern sein Rüstungsengagement innerhalb weniger Jahre dramatisch ausweitet: Im Jahre 1985 hat Daimler-Benz nacheinander die Mehrheit bei der Motoren- und Turbinen-Union GmbH (München/Friedrichshafen), der Dornier GmbH (Friedrichshafen) und der AEG-Telefunken AG (Frankfurt/Main) erworben. Die Motoren- und Turbinen-Union (MTU) – heute eine 100-prozentige Daimler-Tochter mit rd. 17.000 Beschäftigten – hat einen Rüstungsanteil am Umsatz von gut einem Drittel. In diesem Bereich werden Panzer-, Schiffs- und Flugzeugtriebwerke gebaut. Dornier – zu 53,5 % im Besitz von Daimler-Benz und mit knapp 10.000 Beschäftigten – produziert fast zur Hälfte Rüstungsgüter, u. a. Militärflugzeuge. Die AEG-Telefunken – bei der die Daimler-Beteiligung über 80 % liegt – realisiert knapp ein Achtel ihres Umsatzes im Rüstungsbereich. Militärelektronik und Radar sind ihre diesbezüglichen Spezialitäten. Die Angliederung der AEG-Telefunken (mit über 80.000 Beschäftigten) an Daimler-Benz war seinerzeit der größte Fusionsvorgang in der Geschichte der Bundesrepublik. Gemeinsam ist allen drei übernommenen Unternehmen, daß es sich nicht nur um irgendwelche Rüstungsproduzenten handelt, sondern daß sie zur Spitzengruppe der Rüstungswirtschaft gehören. Darüber hinaus ist ihnen gemeinsam, daß ihr Rüstungsanteil am

Umsatz sinkende Tendenz aufweist, während ihre zivilen Produktionsbereiche im Sinne einer Luft- und Raumfahrtindustrie vorzüglich zueinander passen. Aus der Sicht der an Daimler angegliederten Rüstungsunternehmen ergibt sich die Möglichkeit, den sinkenden Rüstungsanteil am Umsatz durch eine Ausweitung des zivilen Produktionsbereichs auszugleichen. Ferner erweitern die angegliederten Unternehmen über ihre nach wie vor hohen Militäraufträge die Möglichkeiten zur Verrechnung ziviler Gemeinkosten (sog. Mischkalkulation). Aus der Sicht von Daimler-Benz vergrößern die angegliederten Unternehmen den Anteil am Rüstungsgeschäft. Damit beugt Daimler nicht zuletzt einer eventuellen Krise der Automobilbranche vor. Neben dem Motiv der Diversifikation spielt sicherlich auch die Vermutung ziviler ›spin-off‹-Effekte militärischer Produktion eine Rolle.

Der Einstieg von Daimler bei MBB reflektiert eine ähnliche Motivationslage. Er geht aber insoweit darüber hinaus, als es sich um ungleich größere Dimensionen handelt und das technische, ökonomische und politische Machtpotential des Luft- und Raumfahrt-Komplexes sowie des militärisch-industriellen Komplexes der Bundesrepublik zentralisiert und damit qualitativ erhöht wird. MBB als größter Rüstungskonzern der Bundesrepublik ist gleichzeitig die Nr. 1 der bundesdeutschen Luft- und Raumfahrtindustrie. Ihr Umsatz lag 1987 bei rd. 6,3 Mrd. DM und 1988 bei rd. 7 Mrd. DM. 1989 soll die Grenze von 8 Mrd. DM überschritten werden.

Mit über 40.000 Beschäftigten produziert MBB an 19 verschiedenen Standorten in der Bundesrepublik. Der Rüstungsanteil liegt bei über der Hälfte des Umsatzes. Das bisher größte Rüstungsgeschäft des Unternehmens war das Kampfflugzeug MRCA Tornado. Im zivilen Produktionsbereich wurde MBB durch den Airbus bekannt, ein deutsch-französisches Gemeinschaftsprojekt, dessen deutscher Teil durch die Deutsche Airbus GmbH (München) – eine 100-prozentige MBB-Tochter – abgewickelt wird. Die zahlreichen Standorte des Konzerns sind Ergebnis der Tatsache, daß MBB ein Unternehmen ist, das – mit industriepolitischem Nachdruck – geradezu zusammengeschoben werden mußte. Mit der Diehl GmbH & Co (Nürnberg) verbindet MBB, daß beide Unternehmen je die Hälfte an der Raketen-Technik-Gesellschaft mbH (RTG) halten. Die ›verdeckte‹ und spektakuläre Übernahme der Krauss-Maffai AG (München) durch MBB im Frühjahr 1985 wurde durch eine 24,95-prozentige Beteiligung der RTG an dem Münchener Panzerhersteller (Leopard II) bewerkstelligt. Alle beiden Unternehmen sind ausgesprochene Rüstungsproduzenten, von denen nur der Munitionsfabrikant Diehl einen steigenden Rü-

stungsanteil am Umsatz hat. Bei den zivilen Produktionsbereichen der Unternehmen der MBB-Gruppe handelt es sich um Hochtechnologie, die es dem Konzern erlaubt, sich in der Öffentlichkeit als ›Denkfabrik‹ der Republik zu präsentieren.

Exkurs: Das Problem der Stagnation in der Rüstungsproduktion

Ein nicht zu vernachlässigender Hintergrund für diese Zentralisationsprozesse sind die Stagnationstendenzen in der inländischen Rüstungsproduktion. Seit 1983 liegt die Rüstungsproduktion relativ konstant bei rd. 22 Mrd. DM, nachdem sie bis zu diesem Zeitpunkt steil angestiegen war. Der Anteil der Rüstungsproduktion an der industriellen Wertschöpfung ist seit 1983 um 0,7 Prozentpunkte gefallen und hat sich bei 3,4 % (1987) eingependelt. Die Zahl der Rüstung produzierenden Beschäftigten ist in diesem Zeitraum um neun Prozentpunkte auf 260.000 bis 285.000 zurückgegangen. Da der Import und Export von Rüstungsgütern sich in zunehmendem Maße ausgleichen, obwohl beide Größen auch ziemlich großen Schwankungen unterliegen, muß die Ursache für die Stagnationstendenzen der Rüstungsproduktion wohl in der Dynamik der inländischen Rüstungsnachfrage gesucht werden. Und hier läßt sich tatsächlich feststellen, daß die staatlichen Ausgaben für militärische Beschaffungen und Anlagen stagnieren. Dies ist insbesondere auf das Auslaufen der Produktion des MRCA Tornado und Leopard II zurückzuführen. Von der Stagnation insbesondere der militärischen Beschaffungen sind daher die Produzenten dieser Systeme besonders betroffen. Da die Ausgaben für militärische Forschung, Entwicklung und Erprobung, Materialerhaltung sowie Personal gestiegen sind, spiegelt sich die Stagnation der inländischen Rüstungsnachfrage nicht auch in stagnierenden staatlichen Militärausgaben insgesamt wider. Der Einzelplan 14 des Bundeshaushalts weist allerdings niedrigere Zuwachsraten auf als noch in den frühen 80er Jahren. Dabei ist besonders interessant, daß sich das Wachstum der Militärausgaben seit 1983 in zunehmendem Maße im Rahmen der Steigerungsraten der (auch um den Schuldendienst bereinigten zivilen) Bundesausgaben bewegt, 1987 parallel verläuft und seit 1988 sogar darunter fällt. Einerseits scheint hierdurch der haushaltspolitische Vorrang des Militäretats erschüttert zu sein. Die verengten finanzpolitischen Handlungsspielräume haben denn auch unter dem Stichwort der ›Konsolidierung‹ dazu geführt, daß ursprünglich geplante Rüstungsprojekte zeitlich gestreckt bzw. verschoben und teilweise

sogar gestrichen worden sind, womit auch die haushaltspolitische Umstrukturierung zugunsten der Militärausgaben zunächst aufgehalten wurde. Eine Fortschreibung dieses Trends kann keinesfalls im Interesse der bundesdeutschen Rüstungsindustrie, insbesondere der führenden Unternehmen des militärisch-industriellen Komplexes liegen.

Die Bemühungen, hier zu einer erneuten ›Wende‹ in Richtung auf eine Beschleunigung der Militärausgaben zu kommen, schlagen sich vor allem in der Absicht nieder, in den 90er Jahren eine durchgreifende ›Modernisierung‹ der konventionellen Streitkräfte durchzusetzen. Entsprechende Planungen für eine neue Beschaffungswelle für die Bundeswehr sind in vollem Gange. Daß sie bereits in erheblichem Maße materielle Gestalt angenommen haben, kommt deutlich in der Entwicklung der Ausgaben für militärische Forschung und Entwicklung zum Ausdruck. Seit 1982 sind diese um 84 % gestiegen, während im selben Zeitraum beispielsweise die Ausgaben für Bildung und Wissenschaft um 20 % gesunken sind.

Rüstungsprofite für Daimler-Benz: Das Beispiel ›Jäger 90‹

Eines der geplanten militärischen Großprojekte ist das taktische Kampfflugzeug JF 90 EFA (European Fighter Aircraft). Es soll der Bundeswehr voraussichtlich ab 1997 zur Verfügung stehen. Hierdurch soll das Phantom F 4-F Kampfflugzeug abgelöst werden. Als militärische Nebenaufgabe ergibt sich für das kurz Jäger 90 genannte Flugzeug darüber hinaus die Entlastung des MRCA Tornado bei der Bekämpfung von Bodenzielen. Die militärische Funktion des Jäger 90 ist allerdings äußerst umstritten. Die Urteile reichen von ›militärisch völlig überflüssig‹ bis ›militärisch bedenklich‹. Diese vernichtende Kritik wird nicht nur seitens der außerparlamentarischen und parlamentarischen Opposition formuliert, sondern ebenso von Mitgliedern der Bundesregierung und (ehemaligen) Mitgliedern der Generalität vorgetragen. Daher liegt die Vermutung nahe, daß es beim Jäger 90 in erster Linie um die Auslastung der Kapazitäten in der Luft- und Raumfahrtindustrie geht. Denn immerhin läuft die Produktion des MRCA Tornado gegenwärtig aus.

An dem gegen die Stimmen von SPD und Grünen im Bundestag beschlossenen Projekt sind neben der Bundesrepublik außerdem noch Großbritannien, Italien und Spanien beteiligt. Frankreich, das ursprünglich auch zu den Entwicklungs- und Produktionsländern des

Jäger 90 gehören sollte, hat sich zugunsten der Entwicklung eines nationalen exportfähigen Kampfflugzeuges aus dem Projekt zurückgezogen. Spanien mußte mit einer Sondervereinbarung zur Teilnahme am Gemeinschaftsprojekt quasi überredet werden. Diese Sondervereinbarung läuft im Kern darauf hinaus, daß Spanien seinen (Entwicklungs-)Kostenanteil von 13 % zuungunsten der anderen Beteiligten für den Fall senken kann, daß es etwaige Kostensteigerungen nicht mehr verkraftet. Hiermit wurde eine erneute parlamentarische Beratung und ein potentielles Scheitern des Gemeinschaftsprojekts verhindert.

Der bundesdeutsche Kostenanteil an der Entwicklung des Jäger 90, der sich durch die Sondervereinbarung mit Spanien jedoch jederzeit noch erhöhen kann, beträgt 33 %. Das sind in gegenwärtigen Preisen 5,85 Mrd. DM. Bei einer rüstungsspezifischen Inflationsrate von mindestens 6 % p. a. würden sich diese Entwicklungskosten bis in die späten 90er Jahre auf 11–12 Mrd. DM summiert haben, da diese Kostensteigerungen üblicherweise per Preisgleitklausel kalkuliert werden dürfen. Zu diesen Entwicklungskosten kommen noch die Kosten für die geplante Beschaffung von 200–250 Jäger 90. Der Gerätesystempreis für einen Jäger 90 (ohne Entwicklungs- und Betriebskosten) beträgt zum Preisstand von Dezember 1987 bereits 83 Mio. DM. Hieraus ergäben sich Beschaffungskosten von insgesamt 16,5 Mrd. DM. Unter Berücksichtigung der überdurchschnittlichen rüstungsspezifischen Inflation und unter der realistischen Annahme einer annähernd gleichen Kostenexplosion wie beim MRCA Tornado (dessen Gerätesystempreis momentan ca. 100 Mio. DM beträgt) ergeben sich für die Serienkosten des Jäger 90 leicht 50 Mrd. DM.

Der Hauptprofiteur dieses Riesengeschäfts wird auf bundesdeutscher Seite fast ausschließlich die Daimler-Benz AG sein. MBB als Generalauftragnehmer steuert mit der Daimler-Tochter Dornier als Unterauftragnehmer den Anteil der Bundesrepublik an der Entwicklung der Flugzeugzelle bei. Die Daimler-Tochter MTU leistet den bundesdeutschen Anteil an der Entwicklung des Triebwerks. Wesentliche Teile der elektronischen Ausrüstung werden von der Daimler-Tochter AEG geliefert.

Staatliche Subventionen für Daimler-Benz: Das Beispiel ›Airbus‹

Ein in der Öffentlichkeit nicht minder umstrittener Punkt an der MBB-Beteiligung von Daimler war – neben der dadurch entstehenden Wirtschaftsmacht – die Finanzierung der Aktivitäten der Deutschen

Airbus GmbH. Am europäischen Airbus A 320 ist neben Großbritannien, Frankreich, Spanien, Belgien und einigen weiteren kleinen Zulieferern die Bundesrepublik mit 37,9 % beteiligt. Diesen bundesdeutschen Anteil an dem europäischen Zivilflugzeug hält die Deutsche Airbus GmbH. Bei dieser 100-prozentigen MBB-Tochter herrschen demnach die gleichen Eigentumsverhältnisse wie bei der MBB: Neben den industriellen Gesellschaftern halten die Länder Bayern, Bremen und Hamburg mit rd. 52 % das Mehrheitspaket. Mit der geplanten Beteiligung der Daimler-Benz AG an MBB reduziert sich der Anteil der Länder auf 36 %. Nach den vorliegenden Beschlüssen sollen nach der Teilübernahme von MBB durch Daimler die bundesdeutschen Airbus-Aktivitäten in eine neue Deutsche Fluggesellschaft (über 800 Mio. DM Kapital) eingebracht werden, die zu 80 % MBB und zu 20 % der bundeseigenen Kreditanstalt für Wiederaufbau gehören wird. Diese Gesellschaft soll dann schließlich bis zum 31. 12. 1999 vollständig durch die Daimler-Benz AG übernommen werden. Vorher wird jedoch noch die Staatskasse erheblich belastet. Die vor der Beteiligung von Daimler an MBB angelaufenen Schulden aus dem Airbus-Geschäft, die laut Sachverständigenrat mit 11 Mrd. DM anzusetzen sind, werden gestrichen. Die Tatsache, daß das europäische Konkurrenzprodukt der amerikanischen Zivilflugzeuge offensichtlich mit Gewinn nicht zu verkaufen ist, wird kurzerhand den Steuerzahlern angelastet. Die sich zukünftig aus Wechselkursrisiken gegenüber dem Dollar ergebenden Airbus-Verluste werden ausgehend von einem Dollarkurs von 2,00 DM bis zu einem Kurs von 1,60 DM ebenfalls aus dem Staatshaushalt beglichen. Bis 1999 könnten sich hierdurch Verluste von bis zu 4,4 Mrd. DM ergeben, womit die finanziellen Gesamtbelastungen der Allgemeinheit aus dem deutschen Airbus auf über 15 Mrd. DM anwachsen würden. Darüber hinaus trägt der Bund bis 1999 auch 20 % des Wechselkursrisikos, das sich aus einem Dollarkurs unterhalb von 1,60 DM ergäbe, da er über die Kreditanstalt für Wiederaufbau zu einem Fünftel an der geplanten neuen Deutschen Fluggesellschaft beteiligt sein wird. Die Kritik aus dem US-amerikanischen Handelsministerium ließ denn auch nicht lange auf sich warten: Eine derart weitgehende Subventionierung würde die Weltmarktkonkurrenz bei Zivilflugzeugen in einem nicht akzeptablen Ausmaß verzerren und Gegenmaßnahmen der USA nach sich ziehen.

Der Verdacht, daß durch die sog. Privatisierung von MBB Verluste aus der Airbus-Produktion sozialisiert, während Gewinne aus zu erwartenden Militäraufträgen (Jäger 90, Panzerabwehrhubschrauber 2) privatisiert werden sollen, ist Gegenstand heftiger öffentlicher

Kontroversen geworden. Die pauschale Verrechnung von Rüstungsgewinnen mit Airbus-Verlusten wurde am vehementesten vom wirtschaftsliberalen Flügel der FDP gefordert. Mit der Bundesregierung war jedoch bereits verabredet, daß lediglich Gewinne aus der Produktion militärischer Flugzeuge (beispielsweise Jäger 90) zugunsten der Airbus-Verluste verrechnet werden. Diese Regelung ist außerdem an die Bedingung geknüpft, daß die militärische Produktion, aus der die zu verrechnenden Gewinne erwartet werden, Synergieeffekte für den Airbus enthält. Nur mit diesem Verrechnungsmodus sieht Daimler seine betriebswirtschaftliche Führung bei MBB gewahrt, womit das Haupthindernis der Beteiligung aus der Sicht des Stuttgarter Automobilherstellers beseitigt war.

Schlußbemerkung und Erinnerung

Seit Weihnachten 1988 liegt das Fusionsvorhaben, über das der Aufsichtsrat von Daimler-Benz am 21. Dezember 1988 abschließend entschieden hat, beim Berliner Bundeskartellamt. Die Behörde hat nun auf Grundlage des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) innerhalb von vier Monaten zu prüfen, ob zu erwarten ist, daß durch den Zusammenschluß »eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird« (§ 24, Abs. 1 GWB). Nach § 24, Abs. 2 GWB führt ein positives Ergebnis einer solchen Prüfung zur Untersagung des Zusammenschlusses, »es sei denn, die beteiligten Unternehmen weisen nach, daß durch den Zusammenschluß auch Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen eintreten und daß diese Verbesserungen die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen« (§ 24, Abs. 1 GWB). Sollte der Nachweis der Marktbeherrschung gem. den Kriterien der Abs. 1–3 des § 22 GWB gelingen, was wegen der Abgrenzung des sog. relevanten Marktes regelmäßig fast unüberwindliche Schwierigkeiten bereitet, und es – umgekehrt – den beteiligten Unternehmen nicht gelingt, eine die Nachteile der Marktbeherrschung überkompensierende Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen plausibel zu machen, so kann die drohende Untersagungsverfügung der Kartellbehörde letztlich dennoch abgewendet werden. Die ultima ratio bildet dann ein Antrag der Unternehmen auf Erlaubnis des Zusammenschlusses beim Bundesminister für Wirtschaft gem. § 24, Abs. 3 GWB: Diese wird erteilt, »wenn im Einzelfall die Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen wird oder der Zusammenschluß durch ein

überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist; hierbei ist auch die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen auf Märkten außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes zu berücksichtigen«. Diese flexible Rechtslage, das Interesse und die Macht der beteiligten Unternehmen sowie der politische Nachdruck, mit dem der Aufbau eines konkurrenzfähigen Luft- und Raumfahrtkonzerns europäischen Zuschnitts betrieben wird, lassen den Zusammenschluß weit mehr als wahrscheinlich erscheinen.

Die 1985 veröffentlichten ›Ermittlungen gegen die Deutsche Bank‹ der Militärregierung der Vereinigten Staaten für Deutschland (OMGUS-Bericht) vermerken über die Daimler-Benz AG: »In Friedenszeiten ein Hersteller von Automobilen, Lastwagen und Motoren, nahm die Gesellschaft im Jahre 1935 die Produktion von Flugzeugmotoren auf (...). In den folgenden Jahren beschränkte sich die Produktion fast ausschließlich auf die Aufträge der deutschen Wehrmacht. Seit dem Jahre 1937 stellte die Daimler AG Panzer her« (S. 146). Der ›Nationalsozialistische Musterbetrieb‹ brachte es bis 1944 dahin, »daß das Unternehmen vollständig mit Aufträgen für die Streitkräfte ausgelastet war« (ebd., S. 147). »Auf seinem Höhepunkt im Jahre 1944 beschäftigte das Unternehmen mit seinen Tochtergesellschaften 70.300 Arbeiter, von denen 40 % ausländische Arbeitskräfte (darunter 3.300 Kriegsgefangene) waren« (ebd.).

Bei dem nunmehr öffentlich abgelegten Treuegelöbnis der Daimler-Benz AG, »das beste Auto der Welt zu bauen« und aus diesem Grunde »zu einem weltweit tätigen Technologiekonzern« avancieren zu wollen, wird diese unrühmliche Vergangenheit ebenso ausgeblendet wie der aktuelle Umstand schamhaft verhüllt bleibt, daß das offensichtlich von Omnipotenzvorstellungen geleitete Unternehmen gegenwärtig zum größten westdeutschen Luft- und Raumfahrtkonzern sowie Rüstungsproduzenten mit monopolartiger Stellung avanciert.

4.4.2 Abbau von Schutzrechten: Die ›Deregulierungskommission‹

Während der Konzentrationsprozeß der bundesdeutschen Wirtschaft grenzüberschreitend zunimmt und Strategien der monopolistischen Konkurrenz dominieren, konzentriert sich unter dem Schlagwort der ›Deregulierung‹ die Politik der sog. Marktöffnung auf die bisher sozialstaatlich und tarifrechtlich geschützten Produktions- und

Arbeitsbereiche. Nicht die mit der Konzentration verbundene Ausweitung der Marktmacht von Großunternehmen, sondern staatliche Regulierungen zum Schutze derjenigen, die von Arbeitsplätzen existentiell abhängig sind, bilden das Zentrum einer Politik der ›Revitalisierung der Marktkräfte‹. Mit dem Abbau dieser in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen durchgesetzten staatlichen Regulierungen sollen den Unternehmen Marktfelder eröffnet werden.

Im MEMORANDUM '87 haben wir diese Deregulierungspolitik, die den Kern einer ordnungspolitischen Wende bildet, einer grundlegenden Kritik unterzogen und die Auswirkungen in Richtung wachsender Unternehmensmacht einerseits und abnehmender Lebensqualität der von Arbeitsplätzen Abhängigen aufgezeigt. Dabei ist dargestellt worden, daß es sich nicht um eine generelle Deregulierung, sondern um die Ausweitung der regulierenden und disziplinierenden Gewalt der Unternehmenswirtschaft handelt.

Modelle einer unternehmensstärkenden ›Marktöffnung‹ sind mittlerweile für nahezu alle Güter-, Dienstleistungs-, Finanz- und Arbeitsmärkte durchgespielt worden. Auf dem Hintergrund dieser Deregulierungskampagne sind in den letzten Jahren aber auch schon Gesetzesveränderungen vorgenommen worden. So stellt die generelle Legalisierung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen durch das zum 1. 5. 1987 verwirklichte sog. Beschäftigungsförderungsgesetz einen bedeutenden Schritt der Deregulierung am Arbeitsmarkt durch die Aufweichung des davor geltenden Kündigungsschutzes dar. Auch das unter dem Ziel der Kosteneinsparung zu Beginn dieses Jahres veränderte Gesundheitssystem läßt sich hier einordnen. Der Rücknahme der sozialstaatlichen Sicherung steht die Ausweitung der ›Eigenbeteiligung‹ gegenüber. Damit erhöht sich die Abhängigkeit der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen von den Einkommensverhältnissen. Zugleich wird damit das Feld privatwirtschaftlicher Versicherungsaktivitäten erweitert. Die Pläne zur Neuordnung der gesetzlichen Rentenversicherung zielen ebenfalls darauf ab, den Anteil der Eigenvorsorge zu erhöhen. Wenn im Sommer dieses Jahres die ›Poststrukturreform‹ durch den Bundestag verabschiedet werden wird, dann wird eine Phase der Deregulierung des bisher gemeinwirtschaftlich organisierten Dienstleistungsangebots eingeleitet. Zwar wird das Bundesvermögen der Post nicht privatisiert, da dies das Grundgesetz verbietet, aber die Teilung der Bundespost in drei eigenständige Unternehmen sowie die Zulassung privatwirtschaftlicher Konkurrenz in lukrativen Bereichen des Dienstleistungsangebots wird dazu führen, daß die flächendeckende

Versorgung, der infrastrukturelle Ausbau sowie die Tarifeinheit im Raum nicht aufrechterhalten werden können, also die gemeinwirtschaftliche Ausrichtung verloren geht.

Schon seit Jahren hat der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« weitere Bereiche der ›Marktöffnung‹ bisher politisch regulierter Produktion definiert. In seinem Jahresgutachten 1987/88 unterbreitet er Vorschläge zur Herstellung für »Mehr Beweglichkeit auf den Arbeitsmärkten«. Plädiert wird hier für Einschränkungen des Sozialplanrechts (stärkere individuelle Abfindung in Abhängigkeit künftiger Arbeitsplatzchancen) sowie die Aufweichung des Kündigungsschutzrechtes über die stärkere Verbreitung von befristeten Arbeitsverhältnissen. Da wohl nach dem Verständnis der Bundesregierung durch die bisher organisierte wirtschaftswissenschaftliche Beratungslandschaft zu wenig Deregulierungsdruck ausgeübt werden kann, hatte der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vom März 1987 die Einrichtung einer »unabhängigen Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen (Deregulierungskommission)« angekündigt. Die Kommission hat unter der Obhut des Bundeswirtschaftsministeriums ein Jahr später ihre Arbeit aufgenommen. Ihr Mandat konzentriert sich auch darauf, die Möglichkeit des Abbaus von Marktregulierungen aufzuzeigen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Die Zusammensetzung dieser Kommission macht die Stoßrichtung ihrer Arbeit deutlich. Neben vier Wissenschaftlern der Wirtschafts- und Rechtswissenschaft sind vier Unternehmervertreter und ein Vertreter des Industrie- und Handelstags als Repräsentanten der Praxis beteiligt. Das Mandat eines weiteren Praxisvertreters hat ein ehemaliger Arbeitsdirektor aus der Montanindustrie übernommen. Während von der Berücksichtigung gesellschaftlicher Gruppeninteressen laut Einrichtungsbeschluß Abstand genommen wurde, führt die Benennung von Praxisvertretern zu einer direkten Repräsentanz von Wirtschaftsinteressen. Aber auch die Auswahl der Wissenschaftler in der Kommission läßt harte Deregulierungsvorschläge erwarten. Der Vorsitzende dieser Kommission, Prof. Donges vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel, sowie weitere Wissenschaftsvertreter – etwa der ehemalige Vorsitzende des SVR, Prof. Sievert – sind durch ihre Arbeiten zur ›Revitalisierung der Marktkräfte‹ hinreichend bekannt. Diese ›Deregulierungskommission‹ wird sich außer auf das Energieversorgungssystem, den Güterverkehr und weitere Felder vor allem auf den Abbau von Schutzrechten auf den Arbeitsmärkten konzentrieren.

Mittlerweile liegt auf der Basis der bisherigen Beratungen dieser Kommission sowie einer Expertenanhörung ein Fragebogen zu den Wirkungen der Regulierung bzw. Deregulierung der Arbeitsmärkte vor, der den Verbänden zugeschickt worden ist. Auf der Basis der Antworten soll dann schließlich ein Endbericht mit entsprechenden Empfehlungen formuliert werden. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse ist damit zu rechnen, daß die Kommission einerseits empfehlen wird, daß das 1990 auslaufende sog. Beschäftigungsförderungsgesetz in intensivierter Form fortgesetzt werden soll. Andererseits ist zu erwarten, daß Empfehlungen ausgesprochen werden, die zu einer nachhaltigen Deregulierung der Arbeitsmärkte, d.h. zum Abbau von Schutzrechten führen werden.

Die Tendenzen der Deregulierung des Tarifvertragssystems sind auf dem Hintergrund der noch geltenden Prinzipien zu erkennen: Bisher hatte das Tarifvertragssystem zu verhindern, daß die existentielle Abhängigkeit individuell schutzloser Arbeitskräfte zum ›ruinösen‹ Lohnsatzsenkungswettbewerb und zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen genutzt wird. Die wichtigsten Prinzipien des Tarifsystems sind die freie Aushandlung der Tarifverträge zwischen den Tarifparteien, die Tarifbindung der Unternehmen für die organisierten ArbeitnehmerInnen sowie das Günstigkeitsprinzip. Lohntarifverträge regeln somit die Mindestbedingungen der beiderseitig tarifgebundenen Mitglieder der Tarifverbände, d.h. vom Tarifvertrag darf nur zugunsten der ArbeitnehmerIn abgewichen werden (§ 4 III Tarifvertragsgesetz). Die nach § 5 des Tarifvertragsgesetzes vorgesehene Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen für eine Branche gilt nur, wenn verschiedene Bedingungen gegeben sind (Antrag eines Tarifpartners, volkswirtschaftliche Bedeutung, Entscheidung einer Arbeitsgruppe beim Bundesarbeitsministerium). Sie dient dem Ziel, Tarifabschlüsse auch für diejenigen Arbeitgeber, die nicht dem entsprechenden Arbeitgeberverband angehören, verpflichtend zu machen. Wenn beispielsweise Tarifabschlüsse im Einzelhandel für die nicht dem Tarifverband angehörigen Einzelhändler Gültigkeit erhalten, dann soll damit eine ruinöse Konkurrenz auf dem Rücken der Beschäftigten ausgeschlossen werden. Von dieser Allgemeinverbindlichkeitserklärung sind allerdings nur ein Fünftel der ArbeitnehmerInnen betroffen.

Auf diese tarifvertraglichen Bestimmungen zielt der Fragenkatalog der ›Deregulierungskommission‹. Folgende Deregulierungstendenzen lassen sich aufgrund der Zusammensetzung und der bisherigen Umfeldarbeit dieser Kommission erkennen:

– Das Günstigkeitsprinzip soll eingeschränkt werden. Gefordert wird der ›Außenseiterwettbewerb‹ der ArbeitnehmerInnen. Letztlich läuft diese Deregulierung darauf hinaus, vor allem Arbeitslose untertariflich einzustellen. Hintergrund dafür bildet die neoklassische Auffassung, Tariflöhne seien marktinkonform. Mit dieser Maßnahme geht es jedoch nicht um eine Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, sondern diese und die damit verbundenen existentiellen Ängste werden zum Lohnabbau genutzt. Schließlich würde die untertarifliche Bezahlung der vorher Arbeitslosen insgesamt einen Lohnsenkungsdruck im Tarifsystem auslösen.

– Weiterhin ist eine Änderung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung zu erwarten. Lohnwettbewerb soll durch nicht tarifgebundene Arbeitgeber-Außenseiter ermöglicht werden. Dies kommt einer Ausweitung des tariffreien Raums gleich und wird entsprechende Auswirkungen auf das Tarifsystem auslösen.

– Weitere Maßnahmen zielen auf die Flexibilisierung des Tarifvertragssystems durch eine stärkere Zulassung betriebsnaher Tarifpolitik.

Über das unmittelbare Tarifvertragsrecht hinaus zeigt der von der Deregulierungskommission entwickelte und in den Grundzügen bekannt gewordene Fragebogen, daß das Sozialplanrecht eingeschränkt, bei Neueinstellungen der Kündigungsschutz reduziert, der Arbeitsschutz minimiert, das Arbeitskampfrecht dezimiert und das Arbeitsvermittlungsmonopol durch die Bundesanstalt für Arbeit problematisiert werden soll.

Eine Bewertung all dieser Vorschläge offenbart: Die damit verbundene Arbeitsmarktkonzeption setzt auf die jederzeit verfügbaren, individualisierten Arbeitskräfte, um sie als betrieblichen Anpassungsfaktor nutzen zu können. Letztlich führt diese Deregulierung zu einer Privatisierung der Lohn- und Beschäftigungsrisiken. Vor allem in der Situation der Arbeitslosigkeit sollen die Mechanismen des Lohnsenkungswettbewerbs durch die Deregulierung freigesetzt werden. Existentielle Betroffenheit von Arbeitslosigkeit erhöht zugleich den Anpassungsdruck. Diesen Druck, die unternehmerische Flexibilität hinnehmen zu müssen, auch noch als individuelle Bereitschaft zu wollen, die verschlechterten Job-Bedingungen, die bisher das Tarifsystem nicht zugelassen hat, kritiklos hinzunehmen, grenzt an Zynismus. Während die Unternehmer mehr Spielraum gewinnen, führt diese Art der Deregulierung zu einem Verlust an Arbeits- und Lebenssouveränität der Beschäftigten sowie zugleich zu einer Schwächung der Gewerkschaften.

Die nächste Etappe der neokonservativen Systemveränderung konzentriert sich – wie die vorbereitende Arbeit dieser Deregulierungs-

kommission und die vielen Äußerungen der Regierungspolitiker zeigen – auf den Abbau tariflicher und sozialstaatlicher Schutzrechte. Dieser Sozialabbau im Sinne der Einschränkung von Arbeitnehmer-Innenrechten muß verhindert werden. Denn gerade unter dem Druck der technologiebedingten Flexibilisierung der Produktion ist es wichtig, einen kollektiven Schutz durch das Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht zu gewährleisten sowie die Arbeit starker Gewerkschaften zu ermöglichen.

5. Alternativen zum Patriarchat – gegen Benachteiligung von Frauen im Erwerbsleben und in der Sozialpolitik

5.1 Veränderte Lebensrealitäten – gewachsene Ansprüche der Frauen – konservative Familienpolitik

Ein entscheidendes Anliegen der Frauenbewegung der 70er und 80er Jahre war und ist die Forderung, Frauen die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu ermöglichen. Gleichstellung im Beruf und politischen Leben, die eigenständige soziale Sicherung, gesellschaftliche Einrichtungen und Erleichterungen zur Kinderbetreuung werden ebenso verlangt wie die radikale Veränderung der klassischen Zuständigkeit der Frauen für den Reproduktionsbereich: Die ›Männerhälfte‹ für Hausarbeit und Erziehungsaufgaben wird eingefordert. Ungeachtet der Differenzen in der theoretischen Diskussion der Frauenforschung über den Zusammenhang von Kapitalismus und Patriarchat, von Klasse und Geschlecht, begehren Frauen in Betrieben und Verwaltungen, in Vereinen, Gewerkschaften, Parteien ja selbst in der Kirche gegen die alltäglichen Formen patriarchalischer Diskriminierung auf.

Die Frauenbewegung entwickelte eine Dynamik in der öffentlichen Bewußtseinsarbeit, die geschichtlich ohnegleichen ist und auch von einer konservativen Bundesregierung nicht zurückschraubbar ist. Der Quotierungsbeschluß der SPD auf dem Münsteraner Parteitag 1988 verstärkte die Diskussion um Frauenförderung und Quotierungsmaßnahmen in allen anderen Bereichen. Innerhalb weniger Jahre, nachdem die erste kommunale Gleichstellungsstelle in Köln errichtet wurde, wurden bundesweit mehr als 250 Gleichstellungsstellen von örtlichen Frauenbewegungen durchgesetzt. Auch wenn ihnen vielfach wirksame Kompetenzen fehlen, so bedeuten sie doch die öffentliche Anerkennung, daß die Beseitigung von Frauendiskriminierung einen eigenen Politikbereich erforderlich macht. Auf Landesebene konnten die insti-

tutionellen Kompetenzen bis zur ersten Landesfrauenministerin in Schleswig-Holstein 1988 ausgeweitet werden. Selbst die konservative Bundesregierung billigte der populären Bundesfamilienministerin Rita Süssmuth den Titel ›Frauenministerin‹ zu, ohne ihr allerdings entsprechende Kompetenzen auszuweisen.

Rita Süssmuth stand für den ›Spagat‹ der konservativen Regierungspolitik, einerseits den gewachsenen Bedürfnissen der Frauen Rechnung zu tragen, andererseits aber einer Gesellschaft mit patriarchalischen Strukturen keinen wirklichen Preis abzuverlangen. Und obwohl Frau Süssmuth im frauenpolitischen Bereich keine Spur hinterlassen hat, die die Lage der Frauen verbessert oder Verschlechterungen abwehrt, war ihre frauenfreundliche PR-Arbeit offenbar schon zuviel des Guten.

Der politische öffentliche Druck jedoch wird bestehenbleiben. Die bevorstehende Rentenreform 1992 wird einen weiteren Brennpunkt in der Diskussion um die soziale Sicherung der Frauen darstellen. Die Einführung des Erziehungsgeldes 1986 und die Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht bedeuteten eine rechtliche und materielle Verbesserung für Frauen. Die Popularität dieser Maßnahmen verdeckt ihre Mängel und die familienpolitische Ideologie, die auf die materielle und ideelle Honorierung der traditionellen (Haus-) Frauenrolle abzielt.

Die ›Leitsätze der CDU für eine neue Partnerschaft‹ proklamieren zwar Wahlfreiheit zwischen Haus- und Erwerbsarbeit, ohne jedoch Strukturen zu verändern. Im Gegenteil: Handlungsorientierte Politik bleibt weiterhin die Prämierung der Familienarbeit, indem »die Arbeit in der Familie entsprechend anerkannt und sozial abgesichert wird« (vgl. Leitsätze, S. 6). Kindererziehung und Pflege älterer behinderter Angehöriger sollen grundsätzlich und verstärkt privat geleistet werden. Die Einführung eines indirekten Gebärzwangs läßt sich aus den verschärften Angriffen auf die Regelung des § 218 StGB ablesen.

Teilzeitarbeit, Arbeitsplatzteilung, Zeitverträge, insbesondere im gehobenen und höheren öffentlichen Dienst, sollen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern. Zielgruppe ist explizit die Mittelstandsfrau (vgl. Leitsätze, S. 6 und 9ff.). Die Umsetzung dieses arbeitsmarktpolitischen ›Konzepts‹ wird flankiert über die Flexibilisierungs- und Rationalisierungsstrategien der Arbeitgeber.

Teilzeitoffensive einerseits und ideologische und zum Teil auch materielle Aufwertung der Familienarbeit andererseits scheint ein bestechend einfaches und populäres Konzept zu sein. Es verdeckt jedoch kaum die realen Widersprüche in der Lebenslage der Frauen. Eine

bestausgebildete Frauengeneration trifft auf einen Arbeitsmarkt, auf dem eine hohe Arbeitslosenquote und geschlechtsspezifische Diskriminierungen ihnen gleiche Berufschancen verwehren. Männerdominierte Entscheidungsstrukturen finden sich in allen gesellschaftlichen Bereichen wieder.

Vor allem aber haben sich die familialen Lebenslagen geändert. Sie passen immer weniger in das Normbild konservativer Politiker und klerikaler Moralvorstellungen. Die Scheidungsraten nehmen zu, und die Zahl alleinerziehender Elternteile, vor allem alleinerziehender Mütter, steigt rapide. Nichteheliche Lebensgemeinschaften mit nichtehelichen Kindern verbreiten sich und sind zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Wohnformen verändern sich, junge Familien leben in Wohngemeinschaften. Die Berufsorientierung der Frauen steigt ununterbrochen, trotz Arbeitsmarktkrise. Das Rollenverständnis ändert sich, wenngleich die Mütterzentriertheit auch in der alternativen Diskussion, etwa bei Teilen der GRÜNEN, neue Dimensionen erhält.

Für konservative Politiker mögen sich diese Veränderungen des Normbildes der intakten Familie dramatischerweise als Krise des gesamten Zivilisationsmodells darstellen. Für viele Frauen sind diese Situationen längst konkreter Alltag.

Die Lebensrealitäten von Frauen sind vielschichtig geprägt von den objektiven Lebensumständen und -etappen sowie dem persönlichen Rollenverständnis. Diese Vielschichtigkeit wird in Abschnitt 5.2 beschrieben, und die unterschiedlichen Diskriminierungsschwellen sowie Lebenssituationen werden herausgearbeitet. In Abschnitt 5.3 werden dann auf verschiedenen Ebenen Alternativen aufgezeigt, wie die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung abgebaut *und* eine Umverteilung der Erwerbs- und Familienarbeit zwischen Frauen und Männern erreicht werden kann. Ohne diesen Eingriff in das Reservat patriarchalischer Strukturen sind nach Meinung der VerfasserInnen Gleichberechtigung und partnerschaftliche Lebensformen nicht zu verwirklichen. Allerdings kann dies kaum durch individuelle Verhaltensänderungen allein erreicht werden, wie es die Konservativen weismachen wollen; auch nicht über eine deklamatorische Neudefinition des Arbeitsbegriffs, wie es Lafontaine meint, sondern nur durch reale gewerkschaftliche Kämpfe, die den kapitalorientierten Arbeitsbedingungen die familienfreundliche Alternative entgegenstellen.

Im Abschnitt 5.4 wird die geringe soziale Sicherung der Frauen als Folge ihrer Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt und der den sozialen Sicherungssystemen innewohnenden Diskriminierungstendenzen untersucht und werden Lösungen aufgezeigt.

5.2 Lebensrealität von Frauen

Die weibliche Lebensrealität bewegt sich (immer noch) im Spannungsfeld zwischen Beruf und der nach wie vor vorherrschenden patriarchalischen Arbeitsteilung, die den Frauen Familienarbeit als typische Frauenrolle zuweist. Im Prozeß der wachsenden Integration der Frauen ins Erwerbsleben führt diese traditionelle Rollenzuweisung zu strukturellen Benachteiligungen der Frauen. Ihre Arbeitsmarktlage ist ungünstiger, die beruflichen Positionen, die sie einnehmen, bewegen sich überwiegend in unteren Hierarchieebenen, das Einkommen und die Arbeitsbedingungen sind schlechter.

Gleichzeitig sind grundlegende Veränderungen in der ›privaten‹ Lebenssituation der Frauen zu beobachten: die rasche Zunahme von Single-Haushalten und der Ein-Eltern-Familien, geringere Kinderzahlen bis hin zum Verzicht auf Kinder, spätere Heirat und höhere Scheidungsraten kennzeichnen diesen Wandel in den Lebensmodellen.

Die zunehmende Berufstätigkeit der Frauen und die Veränderung der familialen Lebenslagen sind zwei sich wechselseitig beeinflussende Entwicklungslinien, die die Herausbildung unterschiedlichster weiblicher Lebensmuster zur Folge haben.

5.2.1 Frauen in der Arbeitswelt

5.2.1.1 Die Erwerbsbeteiligung der Frauen

In der Dekade von 1977–1987 hat die Erwerbsbeteiligung der Frauen weiter kontinuierlich zugenommen. Von den Frauen im erwerbsfähigen Alter (15–65 Jahre) zählten 1977 48,9 % zu den Erwerbspersonen, 1987 erhöhte sich dieser Anteil auf 54,0 %.

Das Erwerbsverhalten der Frauen ist sehr stark altersabhängig. So ist die Erwerbsquote im Bereich der jüngeren Frauen unter 20 Jahren relativ niedrig, weil sich Frauen dieser Altersstufe häufig noch in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung befinden bzw. studieren. Seit 1977 hat die Bedeutung der Erwerbstätigkeit in dieser Altersstufe weiter abgenommen, ein Trend, der gleichermaßen für junge Männer unter 20 gilt. In der nachfolgenden Altersgruppe der 20 bis 25jährigen erreicht die Frauenerwerbsquote mit 76,4 % einen Spitzenwert, der nur um 5 Prozentpunkte unterhalb der männlichen Erwerbsquote dieser Altersgruppe liegt. In den Altersgruppen ab 25 Jahren nimmt

Tabelle 24: Erwerbsquoten von Frauen und Männern 1977–1987 (15–65 Jahre)
(Anteil der Erwerbspersonen an der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 15–65 Jahren)
Stand: März 1987, in 1 000

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Frauen	48,9	49,0	49,7	50,2	50,6	51,0	50,7	51,7	52,7	53,4	54,0
Männer	84,6	84,5	84,5	84,4	83,5	83,0	82,0	81,4	81,9	82,0	82,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ergebnis des Mikrozensus 1987

allerdings die Erwerbsneigung der Frauen deutlich ab, während die der Männer weiter ansteigt. In dieser Scherenbewegung drückt sich die Rollenzuweisung der Frauen auf Familienarbeit aus.

Viele Frauen versuchen, Beruf und Familie durch die Beschränkung auf eine Teilzeitbeschäftigung zu vereinbaren. So übten 1987 30,3 % der erwerbstätigen Frauen eine Teilzeitbeschäftigung mit einer wöchentlichen Arbeitszeit bis zu 35 Stunden aus. Davon arbeiteten 1,6 Millionen Frauen oder 56 % unter 20 und 1,2 Millionen Frauen über 20 Stunden. 91 % aller Teilzeitstellen wurden 1987 von Frauen eingenommen, für die erwerbstätigen Männer spielt Teilzeitarbeit dagegen nach wie vor nur eine untergeordnete Rolle. Von ihnen waren 1987 nur 1,9 % teilzeitbeschäftigt.

In der Altersgruppe der 40 bis 45jährigen Frauen nimmt die Erwerbsneigung wieder leicht zu, in diese Gruppe dürften zahlreiche Berufsrückkehrerinnen einzuordnen sein.

Seit 1977 hat sich das altersspezifische Erwerbsverhalten der Frauen deutlich verändert. Frauen mittlerer Altersstufen zwischen 25 und 45 Jahren, also Frauen, die potentiell Familienaufgaben übernehmen, sind immer häufiger berufstätig.

Die weibliche Erwerbsquote variiert nicht nur nach Altersgruppen, sondern ist auch je nach Familienstand der Frauen unterschiedlich ausgeprägt. Auffällig ist, daß sich das Erwerbsverhalten verheirateter Frauen besonders tiefgreifend verändert hat. Zwar weist die Erwerbsquote verheirateter Frauen auch 1987 im Gegensatz zu der lediger Frauen, die sich tendenziell der männlichen Erwerbsquote annähert, eine Absenkung im mittleren Altersbereich auf, wobei das durchschnittliche Niveau der Erwerbsquote bei den verheirateten Frauen erheblich niedriger als bei den ledigen Frauen ist, doch hat sich der Rückgang der Erwerbsbeteiligung in den mittleren Altersstufen deutlich abgeschwächt. Das Lebensmuster – kurze Erwerbstätigkeit, lange Unterbrechungsphase und Konzentration auf die Familienarbeit, eventueller Wiedereinstieg – hat demnach bei längerfristiger Betrachtung des Erwerbsverhaltens der Frauen an Bedeutung verloren. Ursächlich hierfür ist einerseits, daß immer mehr Ehen kinderlos bleiben, d. h. für diese verheirateten Frauen stellt sich nicht die Notwendigkeit, ihre Berufstätigkeit zu unterbrechen. Andererseits zeigt sich bei jüngeren berufstätigen Frauen (unter 35 Jahre), daß diese unabhängig vom Vorhandensein von Kindern ihre Berufstätigkeit seltener oder kürzer unterbrechen. Das traditionelle ›3-Phasen-Modell‹ verliert somit vor allem für jüngere Frauen weiter an Bedeutung.

Tabelle 25: Altersspezifische Erwerbsquoten der Frauen

Alter von bis unter Jahren	Erwerbsquoten in %		Veränderung in Prozentpunkten	Abweichungen zu den männl. Erwerbsquoten in Prozentpunkten	
	1977	1987		1977	1987
15–20	45,3	40,5	– 4,8	– 5,3	– 5,3
20–25	70,5	76,4	+ 5,9	– 8,7	– 4,9
25–30	58,8	68,5	+ 9,7	–30,8	–19,2
30–35	52,3	63,1	+10,8	–44,9	–33,3
35–40	51,3	63,1	+11,8	–47,0	–34,6
40–45	52,2	63,8	+11,6	–45,6	–33,9
45–50	50,1	58,9	+ 8,8	–46,7	–37,5
50–55	47,4	51,3	+ 0,7	–46,0	–41,8
55–60	39,3	40,0	+ 0,7	–46,4	–39,6
60–65	13,5	11,2	– 2,3	–33,9	–22,5
15–65	48,9	54,0	+ 5,1	–35,7	–28,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ergebnis des Mikrozensus 1977 und 1987

Das IAB hat in einer Repräsentativbefragung die gewachsene Erwerbsneigung verheirateter Frauen untersucht. Danach wird das Erwerbsverhalten von Frauen auch gegenwärtig vor allem von Zahl und Alter der Kinder, der Ausbildung bzw. Berufsausbildung der Frauen, ihrer gegenwärtigen bzw. letzten Stellung im Beruf sowie von der Schichtzugehörigkeit der Familie beeinflußt. Die Berufstätigkeit der Frauen hängt darüber hinaus auch von der Einstellung des Ehemannes ab.

Als wichtige Untersuchungsergebnisse sind hervorzuheben, daß Frauen mit Kindern unter 3 Jahren nach wie vor nur in geringem Umfang – sowohl in Voll- wie auch in Teilzeitarbeit – berufstätig sind. Bei Frauen mit älteren Kindern gewinnt dagegen – mit zunehmender Kinderzahl und dem Alter der Kinder – insbesondere Teilzeitarbeit an Bedeutung. Vollzeitarbeitsstellen werden vor allem von jüngeren Frauen, Frauen ohne Kinder, aber auch von Frauen mit niedrigem Haushaltseinkommen, die auf den eigenen Verdienst angewiesen sind, eingenommen. Zur letzteren Gruppe sind auch alleinstehende Frauen mit Kindern zu zählen. Die Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen ohne Berufsausbildung ist seit 1977 unverändert niedrig geblieben, bei den Frauen mit weiterführendem Schulabschluß und längerer Berufsausbildung ist sie dagegen überdurchschnittlich angestiegen, wobei diese Frauen häufig vollzeitbeschäftigt sind.

Welches Ausmaß das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf angesichts der weiterhin vorherrschenden tradierten Rollenzuweisungen inzwischen erreicht hat, wird an der Gesamtzahl von über 3 Millionen erwerbstätigen Frauen mit Kindern unter 18 Jahren deutlich. Von diesen Frauen waren rund 2,5 Millionen verheiratet und knapp 500.000 alleinstehend.

5.2.1.2 Berufsorientierung und Einkommenssituation von Frauen

Frauen konzentrieren sich in sehr wenigen Berufsbereichen: 1987 arbeiteten drei Viertel aller erwerbstätigen Frauen in Dienstleistungsberufen, 1973 waren es erst 65 % gewesen. Auch innerhalb der Dienstleistungsberufe hat sich die Frauenerwerbstätigkeit seit 1973 weiter auf einige wenige frauentypische Berufe polarisiert. Allein in den drei Berufsgruppen Bürofach- und Hilfskräfte, Warenkaufleute sowie Gesundheitsdienstberufe arbeiteten 1987 44,2 % aller Frauen gegenüber 38,6 % 1973.

Die weitere Strukturverschiebung der Frauenerwerbstätigkeit von den Fertigungsberufen zu den Dienstleistungsberufen vollzieht sich

vor dem Hintergrund der allgemeinen Tertiärisierung der Wirtschaftsstruktur, die für die Frauen Chancen, aber auch erhebliche Risiken birgt. Problematisch ist zunächst die Situation im Fertigungsbereich. Durch die weitere Automatisierung der Produktion werden einfache, repetitive Tätigkeiten zunehmend wegrationalisiert, gleichzeitig hält der Trend zur Auslagerung stark standardisierter Produktionslinien in Billiglohnländer an. Da über 90 % aller Industriearbeiterinnen als an- oder ungelernte Arbeitskräfte eingestellt sind, aber nur etwa 40 % der Industriearbeiter, wird der weitere Kahlschlag in diesem Bereich in starkem Maße Frauen treffen.

Allen öffentlichen Bekundungen und Modellversuchen zum Trotz ist es bisher nicht gelungen, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung im industriellen Kernbereich – den Facharbeiterberufen – aufzubrechen. Facharbeiterberufe sind (immer noch) fast ausschließlich Männerclubs, in denen Frauen mit einem Anteil von unter 6 % nur einen Exotinnenstatus haben. Eine leichte Feminisierung ist allerdings in den technischen Berufen zu beobachten – hier hat sich der Anteil der Frauen immerhin von 5,5 % (1974) auf 12,1 % (1987) mehr als verdoppelt (Cornelsen 1988, S. 690).

Die Entwicklung im Bürobereich verläuft widersprüchlicher als im Fertigungsbereich. Die Ausbreitung computergestützter Bürosysteme führt dazu, daß auch hier einfache Bürohilfstätigkeiten, die fast ausschließlich von Frauen ausgeführt werden, zunehmend wegfallen. Gleichwohl entstehen im Zuge der Büroautomation vermehrt qualifizierte Arbeitsplätze. Die Berufsstruktur im Bürobereich hat sich infolgedessen stärker differenziert – einerseits sind bisher typische Bürotätigkeiten durch die Hinzufügung neuer Aufgabenfelder aufgewertet worden, andererseits haben sich neue Berufsprofile herausgebildet. Die Berufsdifferenzierung geht einher mit einer stärkeren Durchlässigkeit der Hierarchieebenen. Durch gezielte berufsbezogene Weiterbildung, die insbesondere computerbezogene Zusatzqualifikationen vermittelt, ist in einigen Berufsfeldern, die bisher typische Laufbahn-Sackgassen waren, ein berufliches Fortkommen realistischer geworden (z. B. im Banken- und Versicherungsgewerbe).

Im Zuge dieses Prozesses werden die frauentypischen Berufsbereiche zunehmend auch für Männer interessant. Der Strukturwandel zwingt sie überdies, ihre klassisch männlichen Berufsorientierungen zu verändern. Gleichzeitig geraten jene Männer, die bisher bereits qualifizierte Tätigkeiten im Bürobereich ausgeübt haben, unter einen verstärkten Druck von ›unten‹, d. h. von den nach höherwertigen Aufgaben strebenden gut qualifizierten Frauen.

Vor diesem Hintergrund entwickelt sich eine geschlechtsspezifische Konkurrenz mit der Gefahr einer Diskriminierung der Frauen. So ist z. B. bei der betrieblichen Personalrekrutierung für die auf SachbearbeiterInnenniveau aufgewerteten Bürotätigkeiten bereits heute eine Benachteiligung der Frauen festzustellen (Klomfass 1988, S. 176).

Darüber hinaus sind Frauen von der öffentlichen Sparpolitik besonders negativ betroffen, da die Ausweitung des öffentlichen Dienstes in den 70er und frühen 80er Jahren auch zu einer Ausweitung qualifizierter Arbeitsplätze für Frauen beigetragen hat. Die Stellenreduzierungen in den Bereichen Sozialwesen, Gesundheit und Bildung verwehren vielen gut qualifizierten Frauen die Möglichkeit, überhaupt in ihrem erlernten Beruf zu arbeiten. Die Kürzungen in diesen Bereichen treffen die Frauen doppelt – als Arbeitskräfte und als Nachfragerinnen nach sozialen Dienstleistungen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Strukturverschiebung der Beschäftigung zum tertiären Sektor ist, daß die in den letzten Jahren neu entstandenen Arbeitsplätze unter qualitativen Gesichtspunkten oftmals kritisch zu beurteilen sind. In vielen Dienstleistungsbereichen haben sich ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse unter Ausnutzung des sog. Beschäftigungsförderungsgesetzes im großen Maßstab durchgesetzt: In einzelnen Tätigkeitsbereichen haben sich die Arbeitsbedingungen völlig destabilisiert; Befristungen, flexible Arbeitszeiten und extreme Arbeitszeitlagen konzentrieren sich hier (z. B. Reinigungsgewerbe).

Durch das berufsstrukturelle Muster der Frauenerwerbstätigkeit zieht sich die untergeordnete Stellung der Frauen im Beruf trotz der bereits erwähnten feststellbaren Differenzierungen immer noch generell als roter Faden durch. Die Möglichkeiten der Frauen, beruflich aufzusteigen, sind weitaus bescheidener als die der Männer. Dies verdeutlicht ein Vergleich von Frauen und Männern gleicher Qualifikationsstufen. Signifikante Unterschiede in der beruflichen Position zeigen sich vor allem bei Männern und Frauen, die eine betriebliche Ausbildung bzw. eine mehrjährige Berufsfachschule besucht haben. So liegt z. B. der Anteil der Frauen dieser Gruppen, die als Angestellte in einfacher oder mittlerer Stellung tätig sind, mit 59 % nahezu dreimal so hoch wie bei Männern mit gleicher Qualifikation (jeweils bezogen auf vollbeschäftigte Männer und Frauen im Alter von 40 Jahren und mehr). Während jeder zweite männliche Hoch- bzw. Fachhochschulabsolvent eine gehobene oder leitende Stellung bekleidet, sind es bei den Absolventinnen nur 16 %. In höhere Positionen gelangten Frauen in den zurückliegenden Jahren – wenn überhaupt – dann über eine BeamtInnenlaufbahn, insbesondere im Lehramtsbereich.

Frauen erhalten aufgrund ihrer strukturellen Benachteiligung im Erwerbsleben erheblich weniger Einkommen als Männer. Das durchschnittliche Bruttojahresgehalt der in der Industrie beschäftigten Angestellten lag 1987 knapp über 60.000 DM. Während männliche Angestellte im Durchschnitt 65.941 DM erreichten, waren es bei den weiblichen Angestellten nur 43.051 DM. Im Dienstleistungsbereich (Handel, Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe) betrug der durchschnittliche Bruttojahresverdienst für die Männer 52.099 DM gegenüber 35.931 DM bei den Frauen. Eine deutliche Einkommensschere zeigt sich auch im Bereich der ArbeiterInnen: Hier verdienten die Männer pro Jahr durchschnittlich 43.126 DM, die Frauen 29.977 DM (jeweils einschließlich Sonderzahlungen wie 13. Monatsgehalt, Gratifikationen und Urlaubsgeld etc.).

Wie Tabelle 26 zeigt, hatte 1987 noch immer mehr als jede dritte Frau ein monatliches Einkommen unter 1.000 DM, bei den Männern war es nur jeder zehnte. In den oberen Einkommensgruppen zeigte sich ein umgekehrtes Bild – so erzielten gut 20 % der Männer gegenüber weniger als 5 % der Frauen ein Einkommen über 3.000 DM. Die Einkommensschere zwischen Männern und Frauen ist in den verschiedenen Statusgruppen unterschiedlich stark ausgeprägt. Eine besonders gravierende Benachteiligung der Frauen ist im ArbeiterInnen- und Angestelltenbereich festzustellen, während sich im BeamtInnenbereich mit Ausnahme der obersten Einkommensgruppe (4.000 DM und mehr) die Einkommensstruktur von Männern und Frauen tendenziell angleicht.

Mit der Veränderung der Haushalts- und Familienstrukturen, die später näher beleuchtet werden, ist eine Modifizierung der vorherrschenden ökonomischen Abhängigkeitsstrukturen der Frauen verbunden. Die zunehmende Erwerbstätigkeit verstärkt einerseits die ökonomische Unabhängigkeit von Frauen, andererseits schränkt die niedrigere Einkommenshöhe den materiellen Spielraum der Frauen ein, zumal dann, wenn sie als alleinstehende Mütter die Familie als Haupternährerinnen versorgen müssen.

Hinzu kommt, daß alleinstehende Mütter nicht nur niedrigere Einkommen verkraften müssen, sondern gleichermaßen besonders häufig TransfereinkommensbezieherInnen sind. So mußten von den alleinstehenden Müttern mit Kindern unter 18 Jahren 1985 11,5 % ihren Lebensunterhalt überwiegend mit Sozialhilfe bestreiten, weitere 5,8 %

Tabelle 26: Erwerbstätige[1] nach Stellung im Beruf und Nettoeinkommensgruppen
Stand: April 1986 und März 1987

Stellung im Beruf	Berichtszeitraum[2]	Erwerbstätige insgesamt		in den Einkommensgruppen von ... bis unter ... DM: unter 600	600 – 1 000	1 000 – 1 200	1 200 – 1 400	1 400 – 1 800	1 800 – 2 200	2 200 – 3 000	3 000 – 4 000	4 000 und mehr
		1 000		%								
				Insgesamt								
Selbständige	1987	1 776	100	6,3	6,4	5,3	3,7	9,5	14,4	16,7	13,0	24,7
Beamte	1987	2 281	100	9,3	2,5	1,9	3,6	11,8	15,6	23,8	19,5	12,1
Angestellte[3]	1987	10 466	100	9,4	10,7	6,5	6,5	16,4	16,5	16,5	9,9	7,6
Arbeiter[4]	1987	10 168	100	12,4	9,0	6,1	8,2	24,0	24,7	13,5	1,8	0,3
Insgesamt	1987	24 691	100	10,4	8,9	5,8	6,7	18,6	19,6	15,9	7,7	6,3
	1986	24 419	100	10,5	9,0	6,1	7,0	19,4	19,6	15,0	7,4	5,8
				Männer								
Selbständige	1987	1 308	100	3,1	3,7	3,9	2,9	8,2	14,3	18,4	15,2	30,2
Beamte	1987	1 810	100	11,4	1,6	1,1	2,9	10,4	14,8	24,0	19,5	14,3
Angestellte[3]	1987	4 861	100	4,8	2,9	1,7	2,3	9,8	17,3	26,9	18,9	15,4
Arbeiter[4]	1987	7 307	100	8,2	3,4	2,8	5,7	26,4	32,4	18,4	2,4	0,4
Zusammen	1987	15 285	100	7,1	3,0	2,3	4,1	17,7	24,0	21,8	10,8	9,4
	1986	15 187	100	6,9	3,0	2,6	4,3	19,1	24,5	20,6	10,4	8,7
				Frauen								
Selbständige	1987	468	100	15,3	13,8	9,3	6,0	13,0	14,6	11,7	6,7	9,6
Beamte	1987	472	100	1,3	5,6	4,8	6,3	17,3	18,7	23,1	19,4	3,5
Angestellte[3]	1987	5 605	100	13,3	17,4	10,7	10,0	22,2	15,9	7,5	2,1	0,9
Arbeiter[4]	1987	2 861	100	23,1	23,5	14,6	14,5	18,1	5,0	1,0	–	–
Zusammen	1987	9 406	100	15,8	18,5	11,5	11,0	20,3	12,6	6,5	2,6	1,2
	1986	9 231	100	16,4	19,0	12,0	11,4	20,0	11,7	5,9	2,5	1,1

1 Ohne 2,4 Mio. Selbständige in der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Mithelfende Familienangehörige aller Wirtschaftsbereiche sowie ohne Erwerbstätige, die keine Angaben über ihre Einkommenslage gemacht haben. 2 Für Einkommensangaben März des betreffenden Erhebungsjahres; für übrige Merkmale April bzw. März. 3 Einschl. Auszubildende in anerkannten kaufmännischen und technischen Ausbildungsberufen. 4 Einschl. Auszubildende in anerkannten gewerblichen Ausbildungsberufen.
Quelle: B. Sommer, Erwerbstätigkeit im März 1987, Ergebnis des Mikrozensus, in: Wista 8/1988, S. 520

lebten von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe. Demgegenüber waren nur 0,3 % der verheirateten Väter Sozialhilfeempfänger, von den alleinstehenden Vätern mußte nahezu keiner überwiegend von Sozialhilfe leben. In letzterer Gruppe spielten allerdings die AFG-Ansprüche – in 8 % der Fälle stellten sie den überwiegenden Lebensunterhalt dar – eine überdurchschnittliche Rolle (Bundestagsdrucksache 11/2369). Die schlechtere materielle Absicherung der Frau rächt sich auch beim Rentenbezug mit der Folge, daß viele Frauen im Alter in die Armut absacken.

5.2.1.3 Aspekte der Arbeitslosigkeit von Frauen

Die strukturelle Benachteiligung der Frauen in der Arbeitswelt setzt sich im Bereich der Arbeitslosigkeit fort, die eine ausgeprägte geschlechtsspezifische Dimension hat. Im Bundesgebiet übertraf die Arbeitslosenquote der Frauen im Oktober 1988 mit 9,8 % die der Männer (6,8 %) um 3 Prozentpunkte. Das tatsächliche Ausmaß weiblicher Arbeitslosigkeit ist damit jedoch nicht hinreichend dokumentiert, da die verdeckte Arbeitslosigkeit von Frauen besonders hoch ist. Fehlende AFG-Ansprüche und die allgemein ungünstigere Arbeitsmarktsituation lassen viele Frauen resigniert auf einen Gang zum Arbeitsamt verzichten. Besondere Problemgruppen am Arbeitsmarkt sind einerseits Mädchen, die nach der Schule oder der Ausbildung keinen Einstieg ins Berufsleben gefunden haben und z. B. zunächst im Haushalt der Eltern bleiben und dort mithelfen, sowie andererseits sogenannte Berufsrückkehrerinnen, die nach einer Familienpause ins Erwerbsleben zurückkehren möchten. Mädchen und ältere Frauen sind besonders häufig und besonders lange arbeitslos.

In der Berufsstruktur der arbeitslosen Frauen schlägt sich die dargestellte Polarisierung der Frauenerwerbstätigkeit in wenigen Berufsbereichen nieder: Jede 5. arbeitslose Frau sucht eine Arbeit im Organisations-, Verwaltungs- und Bürobereich. Weitere 33 % der arbeitslosen Frauen verteilen sich auf die Berufsbereiche Warenkaufleute, Sozial- und Erziehungsberufe, Reinigungsberufe sowie Gesundheitsdienstberufe (Juni 1988). Die anhaltend hohe Frauenarbeitslosigkeit ist Ausdruck der eklatanten Unfähigkeit des Wirtschaftssystems, der geänderten Erwerbsneigung der Frauen gerecht zu werden. Zwar ist bundesweit die Frauenbeschäftigung seit 1980 ausgebaut worden, doch sind die neu entstandenen rund 400.000 Frauenarbeitsplätze sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht völlig unzureichend.

Dies gilt zugespitzt für die besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen strukturschwachen Regionen, in denen die Frauenbeschäftigung zum Teil seit 1980 real abgebaut wurde. Im Land Bremen ist z. B. die ständig wachsende Zahl von arbeitssuchenden bzw. arbeitslosen Frauen mit einer abnehmenden Zahl von Frauenarbeitsplätzen konfrontiert.

5.2.2 Familiale Lebenslagen der Frauen und haushaltsstrukturelle Veränderungen

5.2.2.1 Privathaushalte

Die Haushaltsstruktur ist durch einen grundlegenden Wandel gekennzeichnet, bei dem die rasche Zunahme der 1-Personenhaushalte der herausragende Trend ist. 1970 bestand jeder 4. Haushalt nur aus einer Person, 1986 war es bereits jeder dritte. Dem Bedeutungszuwachs der 1-Personenhaushalte, deren Gesamtzahl im April 1986 9,2 Mio. betrug und der damit den meistverbreiteten Haushaltstyp darstellte, steht der Bedeutungsverlust der Mehrpersonenhaushalte gegenüber. Bei diesen ist außerdem eine Strukturverschiebung in Richtung kleinerer Haushaltstypen erkennbar. So stellten die 2-Personenhaushalte 1986 mit 7,9 Millionen die größte Gruppe innerhalb der Mehrpersonenhaushalte dar, gefolgt von den 3-Personenhaushalten, die mit 4,6 Millionen am dritthäufigsten zu verzeichnen waren. Der in der Öffentlichkeit als typisch geltende 4-Personenhaushalt – Vater, Mutter und zwei Kinder – ist mit einem Anteil von 13,1 % an allen Privathaushalten schon fast zur Ausnahme geworden. Noch größere Haushalte (5 und mehr Personen) haben nur noch einen Anteil von knapp 6 % an allen Haushalten.

Die Erosion der ›Standardfamilie‹ ist in städtischen Gebieten besonders weit fortgeschritten. In Großstädten mit über 100.000 EinwohnerInnen machen die 4-Personenhaushalte inzwischen weniger als 10 % aller Privathaushalte aus, weitere 3,4 % sind Haushalte mit 5 und mehr Personen. Mehr als die Hälfte der großstädtischen Bevölkerung (1986: 54 %) lebt inzwischen in Ein- bzw. Zweipersonenhaushalten. In kleineren Gemeinden (unter 5.000 Einwohner) hat sich die Haushaltsstruktur zwar weniger stark verschoben, aber auch hier leben bereits knapp 30 % der EinwohnerInnen allein oder zu zweit.

Von den 26,7 Millionen Privathaushalten haben etwas mehr als 30 % eine weibliche Bezugsperson (Haushaltsvorstand). Freilich handelt es

Tabelle 27: Privathaushalte im April 1986 nach Gemeindegrößeklassen und Zahl der Personen, in 1 000

Gemeindegrößeklasse	insgesamt	davon mit ... Person(en)					Personen je Haushalt
		1	2	3	4	5 und mehr	
unter 5 000	3 226	729	922	619	595	361	2,73
5 000 bis 50 000	16 641	4 664	4 892	3 193	2 657	1 237	2,49
50 000 bis 100 000	10 141	3 420	3 085	1 766	1 316	553	2,33
100 000 bis 500 000	4 745	1 941	1 399	735	489	182	2,09
500 000 und mehr	5 377	2 466	1 577	730	446	158	1,94
Insgesamt	26 739	9 177	7 886	4 564	3 516	1 596	2,29

Quelle: Stat. Bundesamt, Ergebnis des Mikrozensus 1986

sich hierbei überwiegend um 1-Personenhaushalte, also um alleinstehende Frauen ohne Kinder. In Mehrpersonenhaushalten dominieren männliche Bezugspersonen; weibliche Bezugspersonen sind mit gut 12 % deutlich in der Minderheit, obgleich ihr Anteil zunimmt.

Die bereits dargestellte Einkommensdiskriminierung der Frauen führt dazu, daß den Haushalten mit weiblicher Bezugsperson weit weniger Geld zum Lebensunterhalt zur Verfügung steht. Ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen über 3.000 DM erzielten z. B. nur 8,9 % der Haushalte mit weiblicher gegenüber 37,7 % mit männlicher Bezugsperson. In den unteren Einkommensgruppen sind entsprechend mehr Haushalte mit weiblicher Bezugsperson anzutreffen. Die Einkommensschere gilt sowohl für 1-Personenhaushalte – den Männern steht hier fast dreimal häufiger als den Frauen ein Einkommen über 3.000 DM zur Verfügung – als auch in Mehrpersonenhaushalten, von denen 40 % mit männlicher Bezugsperson, aber nur 25 % mit weiblicher ein Einkommen über 3.000 DM hatten.

Aus der Perspektive der Frau ist ein Leben alleine oder zu zweit heute ebenso wahrscheinlich wie ein Leben in der Familie. Allerdings sagt dies nichts darüber aus, welche Bedeutung die Familie in der Lebensbiographie der Frauen einnimmt. So kann sich die Veränderung der Haushaltsstruktur auch dadurch erklären, daß Frauen in jungen Jahren zunächst alleine leben und im fortgeschrittenen Alter aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung alleine bleiben. Denkbar wäre dann, daß in den mittleren Altersstufen die klassische Familienstruktur nach wie vor vorherrscht.

5.2.2.2 Frauen in Ehe und Familie

Die Annahme, daß jüngere Frauen zunächst alleine oder in nichtehelicher Gemeinschaft ohne Kinder leben, wird dadurch gestützt, daß Frauen heute später heiraten und später Kinder bekommen. Das durchschnittliche Heiratsalter der Frauen bei der ersten Eheschließung ist bis 1985 auf 24,6 angestiegen. Ihr erstes Kind bekommen Frauen durchschnittlich mit 26,2 Jahren (1985) 1½ Jahre später als 1965.

Die Familiengründung hat sich jedoch nicht nur nach hinten verschoben, sondern der Charakter der Familie selber modifizierte sich ebenfalls. Zwei grundlegende Entwicklungslinien sind hierbei herausragend: der längerfristige Geburtenrückgang sowie die zeitliche Begrenztheit der Ehe und die infolgedessen veränderten Familienstrukturen. In der Zusammensetzung der Familien kommen diese Trends in

der Zunahme von Alleinstehenden und von Ehepaaren ohne Kinder zum Ausdruck.

Die Geburtenrate der Bundesrepublik Deutschland ist mit durchschnittlich 1,36 Kindern pro Frau im gebärfähigen Alter (1987) eine der niedrigsten der Welt. Absolut betrachtet wurden seit Bestehen der Bundesrepublik 1978 am wenigsten Kinder geboren; die an der Zahl der Frauen im ›gebärfähigen Alter‹ gemessene Geburtenhäufigkeit war jedoch noch bis 1985 rückläufig. In den nachfolgenden Jahren 1986 und 1987 hat die Geburtenhäufigkeit geringfügig zugenommen. Das generative Verhalten der Bundesbürger wird durch eine ganze Reihe von Faktoren negativ beeinflußt. Hervorzuheben ist vor allem, daß wegen der weiterhin vorherrschenden tradierten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung viele berufstätige Frauen zum Verzicht auf Kinder veranlaßt werden (Han 1988, S. 345).

Daß Frauen immer häufiger aus den ihnen zugewiesenen Rollen ausbrechen und versuchen, eigene Wege einzuschlagen, wird auch an den Ehescheidungen deutlich. In 58 % der Fälle beantragten sie die Scheidung, Männer hingegen nur in 34 % (1987). In den restlichen Fällen wird die Scheidung gemeinsam beantragt. Frauen nehmen Dissonanzen mit dem Partner wesentlich sensibler wahr, begreifen ihre Rolle in der Familie als ›Verzichtrolle‹ und sind insbesondere bei Nichterwerbstätigkeit ausgesprochen unzufrieden mit der Aufteilung der Hausarbeit. Der Anspruch auf Eigenleben und Selbstverwirklichung, soziale Anerkennung und Kommunikation im Beruf sowie Zufriedenheit und Glück in der Partnerschaft sind für Frauen die wichtigsten Werte, die ihre Lebensqualität ausmachen. Es ist somit wahrscheinlich, daß die Frauen diese Werte heute so ernst nehmen, daß sie deren Beeinträchtigung durch eine gestörte Ehe nicht hinnehmen wollen (Wohlfahrtssurvey nach Glatzer/Zapf 1984).

Während die Zahl der jährlichen Eheschließungen von 1980 bis 1987 mehr oder weniger konstant geblieben ist, haben die Ehescheidungen auffällig zugenommen. 1987 wurden rund 380.000 Ehen geschlossen, im gleichen Jahr wurden 130.000 Ehen geschieden. Bezogen auf alle Eheschließungsjahrgänge ist inzwischen mit der Scheidung jeder dritten Ehe zu rechnen (Querschnittswert). Die rasche Zunahme der Ehescheidungen wird am Vergleich zweier Ehejahrgänge deutlich: der Ehejahrgang 1976 war nach 10 Jahren bereits zu 17 % geschieden, während der von 1969 diesen Anteil erst nach 15 Jahren erreichte (Braun 1988, S. 683).

In den letzten Jahren hatte etwa jede zweite der geschiedenen Ehen noch minderjährige Kinder. Insgesamt sind jährlich etwa 100.000

Kinder von Scheidungen betroffen. Zumeist wird das Sorgerecht für diese Kinder den Frauen übertragen. Aufgrund von Scheidungen wird folglich jährlich die Zahl der alleinstehenden Mütter um 50.000 bis 70.000 erhöht. Für sie ist ebenso wie für alleinstehende Ledige oder verwitwete Mütter eine partnerschaftliche Lebensgestaltung im Sinne der egalitären Aufteilung der Familienarbeit auf Männer und Frauen faktisch nicht mehr möglich. Gleichwohl ist einzuschränken, daß viele der geschiedenen Frauen wieder heiraten – jährlich rund 65.000 – oder aber mit einem neuen Partner in nichtehelicher Lebensgemeinschaft leben. Zwar ist damit prinzipiell wieder die Möglichkeit einer partnerschaftlichen Teilung der Hausarbeit gegeben, doch ist es fraglich, ob diese, zumindest im bezug auf die Kinderbetreuung, durchgesetzt werden kann. Es ist eher zu erwarten, daß die ›neuen Männer‹ weiter an den Rand der Familie versetzt werden, im Extremfall gliedern sie sich nur noch als Liebhaber der Frauen variabel in bestehende Haushalte ein (Flitner 1987, S. 353).

5.2.2.3 Frauen und Familienarbeit

Wie hoch die gesamte Wertschöpfung der von allen Haushaltsmitgliedern geleisteten Hausarbeit 1985 war, ergibt sich aus einer Studie des Familienministeriums. Danach betrug die Wertschöpfung in diesem Bereich 1,1 Billionen DM, was einem Anteil von 68 % am bisherigen Bruttosozialprodukt entspräche (Krüsselberg/Auge/Hilsenbecker 1986, S. 246). Wer leistet nun diese in ihrem Ausmaß geradezu gigantische Arbeit?

Insgesamt ist festzustellen, daß berufstätige Frauen ebenso wie ›Nur-Hausfrauen‹ den Hauptanteil der Hausarbeit tragen, unabhängig davon, ob sie verheiratet sind oder nichtehelich mit einem Partner zusammenleben. Männer beteiligen sich kaum an der Hausarbeit, übernehmen jedoch die Durchführung von Reparaturen und erledigen Behördenangelegenheiten. Für die regelmäßig wiederkehrenden Tätigkeiten – bügeln, waschen, Betten machen und kochen – sind fast ausschließlich Frauen zuständig, in anderen Bereichen wie Geschirr spülen, sauber machen und vor allem bei der Kinderbetreuung verbleibt ihnen die Hauptlast (Meyer/Schulze 1988, S. 346). Andere Untersuchungen kommen ebenfalls zum Ergebnis, daß sich bisher an der geschlechtlichen Arbeitsverteilung in der Familie wenig geändert hat. Dies gilt im großen und ganzen auch für die Kinderbetreuung, für die erwerbstätige Männer durchschnittlich nur 12 Minuten pro Werktag aufbringen. Eine positive Aufweichung der Rollenmuster findet eingeschränkt in der jüngeren Generation und hier überwiegend in nichtehelichen Lebensgemeinschaften statt. Weiterhin gelingt es Frauen mit höheren Bildungsabschlüssen offensichtlich besser, eine verstärkte Beteiligung der Männer an der Hausarbeit durchzusetzen, als Frauen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen.

Wegen der starken Belastung durch die Hausarbeit sind viele berufstätige Frauen teilzeitbeschäftigt. Mit Teilzeitstellen sind aber wiederum zahlreiche berufliche und soziale Nachteile verbunden (vgl. unten). Besonders schwierig ist die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienarbeit für alleinstehende Frauen mit Kindern. Ihre Zahl nimmt ständig zu und betrug 1986 bereits 1,5 Millionen. Rund 800.000 Frauen hatten minderjährige Kinder zu versorgen, davon waren über die Hälfte – zumeist in Vollzeit – erwerbstätig. Demgegenüber belief sich die Zahl der alleinstehenden Männer mit minderjährigen Kindern auf ›nur‹ 138.000; ihre Zahl ist seit einigen Jahren annähernd konstant geblieben.

Der geringe finanzielle Spielraum, über den alleinstehende Frauen mit Kindern verfügen – 1985 hatte über die Hälfte von ihnen ein Familiennettoeinkommen unter 1.400 DM, 11,5 % lebten hauptsächlich von Sozialhilfe – macht es ihnen nahezu unmöglich, sich die Hausarbeit durch die Wahrnehmung von Dienstleistungen (Reinigung, Wäscherei, private Kinderbetreuung, Essengehen usw.) zu erleichtern.

Darüber hinaus sind die öffentlichen Angebote im sozialen Betreuungsbereich (Kinderbetreuung, Altenpflege), die Frauen entlasten könnten, völlig unzureichend. Nach einer im letzten Jahr veröffentlichten Studie des deutschen Jugendinstitutes bieten selbst Portugal, Italien und Spanien mehr öffentliche Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren an als die Bundesrepublik. Während in Belgien und in Frankreich für 20–25 %, in Dänemark sogar für 44 % der Kinder unter drei Jahren ein Krippenplatz zur Verfügung steht, werden in der Bundesrepublik nicht einmal 3 % der Kleinsten öffentlich betreut. Zwar sieht die Betreuungssituation im Bereich der 3 bis 6jährigen Kinder günstiger aus, doch beginnt das Dilemma der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erneut massiv mit Beginn der Schulzeit. Die Betreuung der Schulkinder in öffentlich geförderten Schulhorten hat vielfach faktisch den Charakter der sozialen Auslese und erfaßt darüber hinaus nur einen Bruchteil der Schulkinder. Da in den ersten Schuljahren die Unterrichtszeiten willkürlich variieren, werden selbst teilzeitarbeitende Mütter einem Dauerstreß ausgesetzt.

5.2.3 Diskriminierungsschwellen oder Etappen der Rollenzuweisung von Frauen

Angesichts der dargestellten Benachteiligung von Frauen im Erwerbsleben und in der familiären Arbeitsteilung stellt sich die Frage, wie sich die Rollenzuweisung der Frauen vollzieht. Zweifellos handelt es sich dabei um einen grundlegenden Sozialisierungsmechanismus, der sich durch die gesamte Lebensbiographie der Frauen zieht. In bestimmten Lebensetappen wird die Weichenstellung in Richtung frauentypischer Lebensmuster besonders deutlich. Diese Lebensetappen bilden Diskriminierungsschwellen, in denen die Frauen unmittelbar oder mittelbar benachteiligt werden. Bezogen auf das weibliche Erwerbsverhalten ergeben sich nach wie vor zwei vorherrschende Orientierungen: Die Wahl angeblich frauentypischer Tätigkeitsbereiche und die Beschränkung auf untere Hierarchieebenen.

Nun ist die Orientierung vieler Frauen auf Berufsbereiche, in denen dem weiblichen Geschlecht zugesprochene Fähigkeiten abverlangt werden, prinzipiell nicht Negatives. Sie entspricht vielmehr den Neigungen vieler Frauen, die diese Fähigkeiten im Laufe ihrer Sozialisation erlernen. Bei der Berufsentscheidung dürfte auch der Wunsch nach geschlechtskonformem Verhalten und die Angst vor einer ›AußenseiterInnenrolle‹, die mit anderen Berufswegen und mit beruflichem Erfolg verbunden sein kann, eine nicht unbedeutende Rolle spielen. Die Diskriminierung von Frauen besteht nicht in erster Linie in der Berufsorientierung an sich, die von den Frauen freiwillig oder unfreiwillig reproduziert wird, sondern darin, daß die Frauenberufsbereiche im Vergleich zu den Männerdomänen hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, des Einkommens und der beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten durchgängig schlechter abschneiden. Daraus resultiert auch, daß eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf gerade in den von Frauen dominierten Berufen besonders schwierig ist, weil hier lange Arbeitszeiten, extreme Arbeitszeitlagen und geringes Einkommen zusammentreffen (Verkäuferinnen, Arzthelferinnen, Schwestern usw.).

Daß die außerdem oftmals zu beobachtende Orientierung von Frauen auf Laufbahn-Sackgassen eine Diskriminierung darstellt, liegt auf der Hand. Bekanntlich nehmen selbst in den frauenspezifischen Bereichen überwiegend Männer die höheren Positionen und damit zugleich die Vorgesetztenfunktion ein. Es zeigt sich allerdings, daß sich in einigen frauentypischen Berufsbereichen, so z. B. im Banken- und Versicherungsgewerbe, die Durchlässigkeit zwischen den Hierarchieebenen vor dem Hintergrund der Automatisierung erhöht hat und daß

sich hier die Chancen für ein berufliches Fortkommen von Frauen verbessert haben.

Beide dargestellten Rollenmuster – die Wahl von sog. Frauenberufen und die Beschränkung auf niedrigere Hierarchieebenen – werden gesellschaftlich und z. T. von den Frauen selbst mit der erwarteten späteren Mutterrolle begründet, durch die die Frau als Arbeitskraft unberechenbar werde. Vor diesem Hintergrund erscheint es legitim, ja sogar ›weise‹ und ›praktisch‹ zugleich, daß Frauen in ihrem Beruf jene Fähigkeiten wachhalten und weiterentwickeln, die sie später als Mutter fortführen müssen, und daß ihnen aufgrund ihrer schlechten und stressigen Arbeitssituation eine lästige Entscheidung zwischen Karriere und Kind erspart bleibt. Insofern verwundert es nicht, daß in den Familien mit Kindern für die volle Berufstätigkeit des Mannes und gegen die der Frau (teilweise oder ganz) entschieden wird, wenn es die materielle Situation zuläßt. Schließlich ist das Einkommen des Mannes in aller Regel höher und seine berufliche Laufbahn vielversprechender. Hinzu kommen tradierte Rollenvorstellungen, die von den Betroffenen selber und ihrer Umwelt reproduziert werden. Die so durch die berufliche und soziale Diskriminierung der Frau produzierten familialen Entscheidungslinien bestätigen im nachhinein das gesellschaftlich erwartete Rollenverhalten, das wiederum den Ausgangspunkt für die berufliche Diskriminierung bildet.

Immer mehr Frauen versuchen, aus diesem Teufelskreis auszubrechen. Sie schlagen andere Berufswege ein, verlangen Karrieremöglichkeiten und eine egalitäre Aufteilung der Familienarbeit. Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Alternativen müssen diesen Prozeß stützen und fördern. Dabei gilt es, spezielle Forderungen (z. B. Frauenförderpläne, Quoten, Sonderprogramme) zur Überwindung der weiterhin wirkenden Diskriminierungsschwellen in der weiblichen Erwerbsbiographie zu entwickeln. Solche Schwellen bestehen besonders:

- beim Übergang von der Schule in die Berufsausbildung bzw. das Studium (1. Schwelle): Trotz besserer Schulabschlüsse der Mädchen konzentrieren sich diese in wenigen frauentypischen Ausbildungsgängen bzw. Studienfächern, die im allgemeinen schlechtere Arbeitsmarktchancen eröffnen und, wie beschrieben, zahlreiche berufliche Nachteile erwarten lassen. Die wenigen Frauen, die andere Wege einschlagen möchten, werden insbesondere im Bereich der gewerblichen Ausbildung, abgesehen von wenigen Modellversuchen, behindert (Westhoff 1988, S. 73 f.).
- beim Übergang von der Ausbildung bzw. dem Studium in den

Beruf (2. Schwelle): In den frauentypischen Berufsbereichen ist es ausgesprochen schwierig, einen qualifizierten Arbeitsplatz zu finden, nicht zuletzt, weil die politischen Sparbeschlüsse einen Einstieg in den Öffentlichen Dienst verhindern. Selbst Frauen, die in sog. Männerberufen ausgebildet wurden, ziehen in der Konkurrenz mit den männlichen Kollegen zumeist den Kürzeren (Wolf/Alt 1988). Nur in wenigen geschlechtsgemischten akademischen Berufsgruppen (LehrerInnen, zunehmend auch JuristInnen, ÄrztInnen, VolkswirtInnen u. ä.) haben geschlechtsspezifische Einstiegsbarrieren in den Beruf abgenommen.

Einige Privatunternehmen und viele Bereiche des öffentlichen Dienstes beginnen allerdings damit, ihre Einstellungspraxis zugunsten der Frauen zu verändern. Ihr Interesse besteht vor allem darin, die Qualifikationen der Frauen für das Unternehmen zu nutzen:

– beim beruflichen Aufstieg: Frauen werden bei Beförderungen, in der betrieblichen Weiterbildung u. ä. systematisch gegenüber den Männern benachteiligt (Keicher/De Sully 1988, S. 119). Auch bei betrieblichen Beförderungen (im privaten und öffentlichen Bereich) ist eine vorsichtige Trendwende zugunsten der Frauen erkennbar, die z. T. bereits durch Frauenförderpläne gestützt wird.

– wenn Frauen Kinder bekommen und Beruf und Familie verbinden wollen/müssen: Für viele Frauen, die nicht aus einer ökonomischen Notwendigkeit heraus arbeiten müssen, fällt jetzt die Entscheidung, ihre Berufstätigkeit zu unterbrechen. Andere wechseln auf Teilzeitstellen mit allen im späteren näher ausgeführten Problemen. Wieder andere setzen ihre Vollzeitbeschäftigung fort, nehmen also einen doppelten Arbeitstag in Kauf – teilweise aus beruflichem Interesse, überwiegend jedoch zur Absicherung ihres Lebensunterhaltes.

– bei der Rückkehr in den Beruf: Frauen, die ganz oder teilweise ihre Berufstätigkeit unterbrochen haben, haben es bei dem Versuch einer Rückkehr in den Beruf ausgesprochen schwer. Ihre Arbeitslosigkeit ist überdurchschnittlich hoch, die beruflichen Abstufungen, die Frauen bei dem Wiedereinstieg hinnehmen müssen, sind evident.

Der Mechanismus der Rollenzuweisung, der am Beispiel der Diskriminierungsschwellen erkennbar wird, impliziert kein ausschließliches ›Ja‹ zur alleinigen Mutterschaft und ›Nein‹ zur Erwerbstätigkeit. Statt dessen werden den Frauen, gestützt von der konservativen Familienpolitik, weiche Lösungen angeboten – ›soviel Erwerbstätigkeit wie möglich, soviel Familienarbeit wie (im Interesse des Mannes und der Kinder) nötig‹ –, die freilich das Spannungsverhältnis zwischen Beruf und Familie allein den Frauen aufbürden.

5.2.4 Typisierung von weiblichen Lebenssituationen

Hinter der geänderten Erwerbsneigung der Frauen verbergen sich sehr unterschiedliche Wege, die Frauen in bezug auf Berufs- und Familienarbeit einschlagen. Tatsächlich stellt sich die Lebensrealität der Frauen nicht als ein einheitlicher Block dar, sondern in stark abweichenden typischen Lebenssituationen, die sich zum Teil weiter auseinanderentwickeln. Diese Lebenssituationen entstehen vor dem Hintergrund einer nach wie vor patriarchalisch geprägten Gesellschaft mit einer geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, die zu systematischen Benachteiligungen der Frauen führt.

Wie sich die Einordnung der Frauen in die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung vollzieht, wurde an den dargestellten Diskriminierungsschwellen verdeutlicht. Im folgenden wird der Versuch unternommen, in einer vereinfachten Querschnittsbetrachtung die vorherrschenden typischen Lebenssituationen von Frauen einzugrenzen. Diese hängen allgemein betrachtet im wesentlichen vom Alter der Frauen, ihrem Familienstand, der Schichtzugehörigkeit, ihrer Qualifikation sowie von Zahl und Alter der Kinder ab.

Freilich stellt die Betrachtung der Lebenssituationen von Frauen nur eine Momentaufnahme dar. Sie ignoriert, daß sich die gesellschaftlichen und privaten Lebensumstände der Frauen im Laufe ihres Lebens rasch und tiefgreifend verändern. So ist es geradezu ein Kennzeichen weiblicher Lebensrealität, daß sich die Lebensorientierungen von Frauen in Abhängigkeit von ihrer Berufs- und Familiensituation radikal verändern können. Die verschiedenen Lebenssituationen setzen sich mosaikartig zu individuellen Lebensmustern von Frauen zusammen.

Dennoch hat die Querschnittsbetrachtung den Vorteil, daß sie einen Eindruck von der Gesamtsituation der Frauen – als Geschlecht – in bezug auf Beruf und Familie vermittelt, aus der sich ebenso wie aus den Diskriminierungsschwellen Ansatzpunkte für arbeitsmarkt- und sozialpolitische Alternativen ableiten lassen.

Als typische Lebenssituation lassen sich benennen:

– *Berufszentrierung:* Kennzeichen dieser Lebensorientierung ist ein klarer Vorrang für den Beruf. Dies ist prinzipiell eher dann gegeben, wenn Frauen keine Kinder haben. Von den rund 10,5 Millionen erwerbstätigen Frauen hatten 1986 etwas mehr als 6 Millionen keine Kinder. Dabei handelt es sich allerdings überwiegend um jüngere Frauen bis 35 Jahre, die zum Teil noch vor der Familiengründung stehen. In den Altersgruppen darüber nimmt die Zahl der erwerbstäti-

gen Frauen ohne Kinder zwar deutlich ab, sie beträgt in der Gruppe der 35- bis 65jährigen aber immerhin noch ca. 2 Millionen. Geht man davon aus, daß die meisten dieser Frauen kinderlos bleiben, so ist damit ungefähr das Potential der Frauen abgesteckt, die ihre Berufstätigkeit in keiner Phase ihres Erwerbslebens wegen der Betreuung der Kinder unterbrechen oder relevant einschränken müssen. Daraus kann jedoch nicht automatisch auf eine Berufszentrierung geschlossen werden, da es andere Gründe für eine Unterbrechung der Erwerbsarbeit (z.B. Pflege Angehöriger) gibt und zudem auch das subjektive Moment der Einstellung zum Beruf die vorherrschende Lebensorientierung mitbeeinflußt. So ist z.B. augenfällig, daß ein beträchtlicher Teil der verheirateten Frauen ohne Kinder nicht berufstätig ist – 1986 waren dies rund 2,4 Millionen –, sich also offensichtlich auf die Versorgung des Mannes oder auf andere Familienarbeiten konzentriert. Insofern ist davon auszugehen, daß auch bei vielen der berufstätigen Frauen ohne Kinder gleichermaßen neben dem Beruf Familienarbeiten einen hohen Stellenwert einnehmen. Dennoch ist deutlich erkennbar, daß die durchgängige Erwerbsbiographie an Attraktivität gewinnt, wobei dieser Trend vor allem eine generationsspezifische Seite hat. Jüngere Frauen entschließen sich immer häufiger zu einer durchgängigen Konzentration auf den Beruf, insbesondere dann, wenn sie über eine qualifizierte Berufsausbildung verfügen.

Neben der durchgängigen Berufszentrierung gibt es die auf bestimmte Lebensphasen beschränkte Berufsorientierung, womit die Phasen vor der Familiengründung und nachdem ›die Kinder aus dem Haus sind‹ gemeint sind. Offensichtlich wird die erste Phase von den Frauen zunehmend länger ausgedehnt, und die Rückkehr in den Beruf setzt früher ein. Zumeist ist nach der Rückkehr in den Beruf aber eine Parallelität von Berufs- und Familienorientierung gegeben.

– *Parallelität von Berufs- und Familienorientierung:* Die Zahl der Frauen, die unmittelbar nach der Mutterschutzfrist oder nach relativ kurzer Unterbrechung (Erziehungsjahr) ihre Berufstätigkeit fortsetzen, nimmt zu. Bei ihnen treten Berufs- und Familienorientierung nebeneinander auf, wobei die Gewichtigkeit der Orientierungen vor allem schichtspezifisch variiert. Für Frauen, deren Familien über ein Nettoeinkommen unter 2.000 DM (ohne das Einkommen der Frau) verfügen, steht das ›arbeiten müssen‹ im Vordergrund. Dies drückt sich in dem hohen Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen dieser Einkommensschicht aus. So sind gut die Hälfte der verheirateten Frauen mit mindestens einem Kind unter 6 Jahren berufstätig, von ihnen arbeiten immerhin 55 % Vollzeit. Gleiches gilt für viele alleinstehende Frauen

mit Kindern. In Familien mit einem Nettoeinkommen über 2.000 DM bevorzugen die Frauen, deren Kinder noch relativ klein sind (unter 6 Jahren), wenn sie überhaupt arbeiten, eine Teilzeitarbeit (Engelbrech 1987).

Neben diesen typischen Lebenssituationen von berufstätigen Müttern deutet sich als weitere Variante das Modell der egalitären Aufteilung der Berufs- und Familienarbeit zwischen Mann und Frau an. Freilich trägt dieses Modell (noch) exotische Züge.

– *Familienzentrierung:* Die Zahl der Frauen, die bisher noch nie erwerbstätig waren und sich statt dessen auf unterschiedliche Familienarbeiten konzentrierten (Haushalt der Eltern, Pflege Angehöriger, Kinderbetreuung) nimmt zwar ab, ist aber dennoch evident. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung (im Alter von 15 und mehr) hatten 1987 rund 5 Millionen Frauen, d.h. jede 5. Frau dieses Alters, noch nie eine Erwerbstätigkeit ausgeübt. Dabei handelt es sich überwiegend um junge Frauen unter 20 Jahren, die sich noch in der Ausbildung befinden, sowie um ältere Frauen über 65 Jahre, deren Lebensmuster besonders stark von der klassischen Rollenverteilung geprägt war und ist. Zieht man die Frauen dieser Altersstufen ab, so verbleibt mit rund 3 Mio. eine durchaus relevante Zahl von Frauen, die bisher noch keinen Berufsbezug hatten. Sie verteilen sich relativ gleichmäßig auf alle Altersgruppen zwischen 20 und 65, während sich die männlichen Nichterwerbspersonen ohne frühere Erwerbstätigkeit (1987: 700.000) aufgrund längerer Ausbildungs- und Bundeswehrzeiten auf die jüngeren Altersgruppen bis 35 Jahre konzentrieren (Sommer 1987).

Von größerer Bedeutung als die durchgängige Familienzentrierung ist jedoch die zeitlich auf die Familienphase begrenzte Familienzentrierung. Hierbei handelt es sich um Frauen, die im Regelfall wegen Kinderbetreuung und Pflege Angehöriger für einen längeren Zeitraum aus dem Beruf aussteigen, zum Teil werden kleinere Nebentätigkeiten, die den Charakter des Zuverdienstes haben, ausgeübt. Diese Lebensorientierung ist sowohl in ›traditionellen‹ Arbeiterhaushalten, einfachen Angestelltenhaushalten und allgemein in der Mittelschichtsfamilie zu finden.

Welche Bedeutung in diesem Zusammenhang der Schichtzugehörigkeit zukommt, wird auch hier bei einem Vergleich der Familieneinkommen deutlich: Nach einer Untersuchung des IAB bleiben in Familien mit einem Haushaltseinkommen von 2.000 DM und mehr, wenn mindestens ein Kind unter 6 Jahren vorhanden ist, drei Viertel der verheirateten Frauen zuhause.

Eine Ausnahme und damit eine Sonderform im Rahmen der Familienzentrierung bilden alleinstehende Mütter, die nicht berufstätig sind. Die ökonomische Absicherung dieser Frauen erfolgt über Unterhalts- oder Transferleistungen. Von ihrer materiellen Lebenssituation her gehören viele von ihnen zu den marginalisierten Frauen.

– *Marginalisierung:* Diese ›aufgezwungene‹ Lebenssituation trifft Frauen aufgrund ihrer schlechteren Arbeitsmarktsituation überdurchschnittlich häufig. Sie bedeutet, daß Frauen, die arbeiten müssen oder wollen, keinen Einstieg ins Berufsleben finden und dauerhaft aus beruflichen Zusammenhängen ausgegrenzt werden. Die Marginalisierung liegt quer zu den anderen Lebenssituationen von Frauen und ergibt sich faktisch aus ihrem Scheitern, wenn nämlich die objektiven Lebensumstände keine der anderen Lebensorientierungen ermöglichen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang langzeitarbeitslose Frauen, die keinen Einstieg bzw. Rückeinstieg in den Beruf finden. Sie sind zwar, wenn sie verheiratet sind, zum überwiegenden Teil über ihre Ehemänner ökonomisch abgesichert, werden aber unfreiwillig auf die Familienarbeit abgedrängt. Für ältere Frauen mit erwachsenen Kindern ist diese Situation oft mit dem Verlust sozialer Bezüge und infolgedessen mit einer sozialen Ausgrenzung verbunden. Gleiches gilt für arbeitslose alleinstehende Mütter, die zusätzlich dem Problem der Verarmung ausgesetzt sind. Erweitert werden muß diese Gruppe von Frauen darüber hinaus noch um jene, die in minderwertigen Beschäftigungsverhältnissen vielfachen arbeitsrechtlichen und finanziellen Benachteiligungen ausgesetzt sind und deren Einkommen zur Bestreitung des Lebensunterhaltes nicht ausreicht. Auch sie sind tendenziell von einer Marginalisierung betroffen.

5.3 Arbeitsmarktpolitische Alternativen für Frauen

5.3.1 Frauen- und familienfreundliche Arbeitszeitmodelle

Die heutigen Arbeitszeiten und die tarifvertraglichen Normierungen des Normal-Arbeitsverhältnisses bewegen sich im Gegensatz von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteresse, im Spannungsverhältnis von kapitalorientierter Flexibilisierung und persönlichen Bedürfnissen nach mehr Freizeit, planbaren regelmäßigen und inhaltsreichen Arbeitszeiten, die sozial abgesichert Grundlage einer menschenwürdigen Lebensplanung sind.

Die tarifvertraglich normierten Arbeitszeiten im Rahmen des Normal-Arbeitsverhältnisses sind indes auf männliche Biografien abgestellt, auf Personen, die von Reproduktionsarbeiten weitgehend freigestellt sind. Die meisten Vollzeitarbeitsplätze, vor allem mit den längst üblichen Flexibilisierungsformen extensiver Schichtarbeit, lassen sich nur aufrechterhalten, weil hinter ihnen der »Schattenarbeitsplatz zu Hause steht – besetzt von einer Frau« (IG Metall, Arbeitszeiten 1988, S. 4).

Das Recht auf autonome Lebensplanung für Frauen hat in diesem Begründungszusammenhang noch längst nicht den erforderlichen Stellenwert, da zeitliche und andere Belastungsfaktoren des Reproduktionsbereiches weitgehend ausgeklammert sind, mehr noch in die private Verantwortung der meisten Arbeitnehmerinnen gestellt werden. So gesehen muß den Frauen erst einmal der Zugang zum Normal-Arbeitsverhältnis erstritten werden. Allerdings nicht zu einem Normalarbeitsverhältnis, das nur auf Männer zugeschnitten ist und so »konsequent die Normalität ... für Frauenerwerbsarbeit verhinderte« (Müller-Wichmann 1987, S. 21).

Vielmehr muß die Neudefinition des Normal-Arbeitsverhältnisses das ebenfalls vorhandene objektive gesellschaftliche Spannungsverhältnis, den Widerspruch zwischen Produktions- und Reproduktionsbereich, aufnehmen, denn dieses stellt sich für Frauen individuell als Spannungsverhältnis von Berufs- und Familienorientierung dar. Für viele läßt sich dieses Spannungsverhältnis nur durch Teilzeitarbeit lösen.

Teilzeitarbeit ist für viele Frauen vor allem mit Kindern häufig der einzige Weg, Beruf und Familie miteinander zu verbinden. Teilzeitarbeit ist insofern eine klassische Weiterführung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, in der die Frau in erster Linie Familienarbeiterin ist.

Für die Frauen selbst ist die Teilzeitarbeit aber sehr viel mehr: sie ist die Alternative zum Hausfrauendasein. Teilzeitarbeit bedeutet bereits ein Stück Unabhängigkeit vom Ehemann durch eigenes Einkommen, vor allem aber soziale Kontakte, Abwechslung und Anregung. Jede dritte erwerbstätige Frau arbeitet nach einer Umfrage des IAB nicht primär des Geldes wegen, sondern aus Gründen wie: Freude am Beruf, Zusammensein mit anderen Menschen oder Unausgefülltheit durch Hausarbeit (DGB 1988, S. 3). Für viele Frauen bedeutet die Berufstätigkeit auch unter den Bedingungen der Teilzeitarbeit ein Schritt in Richtung Selbstverwirklichung, allerdings unter der Bedingung einer weiter bestehenden strukturellen Abhängigkeit vom Ehe-

mann, der der eigentliche ›Ernährer‹ der Familie bleibt und weitgehend von der Verantwortung für Haus- und Familienarbeit freigestellt ist.

Die Teilzeitwirklichkeit nimmt jedoch auf die emanzipatorischen Ansprüche der Frauen wenig Rücksicht. Teilzeitarbeitsplätze finden sich in der Regel auf der untersten betrieblichen Hierarchie mit überwiegenden Anlern- oder Hilfsarbeiten. Die Weiterbildungsmöglichkeiten sind gering. In nur geringem Maße können Frauen bei Teilzeitbeschäftigungen die in ihrer Berufsausbildung erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten verwerten. Eine eigene ökonomische Existenz ist nicht möglich, die soziale Sicherheit eingeschränkt. Aufstiegschancen sind bei Teilzeittätigkeiten so gut wie nicht vorhanden. Die Arbeitsverdichtung liegt in aller Regel über dem Durchschnitt der Vollzeitarbeitenden.

Die gesundheitlichen Belastungen teilzeitarbeitender Frauen sind sehr hoch (vgl. WSI 1987). Sie resultieren nicht nur aus der hohen Arbeitsintensität und der üblicherweise vorhandenen Doppelbelastung durch Hausarbeit, sondern auch aus dem Zusammentreffen starrer Arbeitszeiten und völlig anderer Zeitanforderungen, die die private Arbeit, insbesondere für Kinder, stellt. Arztbesuche und ähnliche Zeitrisiken für den Arbeitgeber werden privatisiert.

Teilzeitformen sind besonders in den Bereichen mit hohem Frauenanteil betriebliche Flexibilisierungsinstrumente. Rein betrieblich anfallende Zeiten der Arbeitsbereitschaft wie im Einzelhandel werden durch KAPOVAZ-Modelle und Arbeit auf Abruf von den Frauen privat und ohne Bezahlung vorgehalten. Frauen werden häufig keine anderen als ›abweichende‹ Arbeitsplätze angeboten.

Die Ausdehnung betrieblicher Flexibilisierungsinteressen auf die Zeit von Frauen scheint enorm und macht sie zu Zeitakrobatinnen auf Kosten ihrer Gesundheit und ureigensten Lebensbedürfnisse. Die Tendenz der Unternehmen, alle Lebenszeit der Arbeitnehmerinnen in disponible Zeit für die kapitalistische Verwertung zu verwandeln, macht sie für die Unternehmen erpressbar, die skandalösesten Arbeitszeitmodelle zu akzeptieren.

Frauenfreundliche Arbeitszeitmodelle müssen deshalb nicht nur bei dem Verhältnis Arbeitszeit und Freizeit ansetzen, sondern zunächst einmal die Bereiche Arbeitszeit und Hausarbeitszeit in den Griff bekommen.

Mehr Männer sind zwar heute bereit, sich partnerschaftlich an der Bewältigung der Hausarbeit zu beteiligen. Kritisch wird es aber nach wie vor, wenn Kinder vorhanden sind. Nicht nur, daß traditionelles

Rollenverständnis Oberhand gewinnt (vgl. Metz-Göckel 1986, S. 549ff.), sondern die vorhandenen strukturellen Bedingungen erschweren die volle Berufstätigkeit von beiden Elternteilen und die Betreuung kleiner Kinder:

- Das Erziehungsgeld von monatlich 600 DM ist zu niedrig, um den meist höher verdienenden Mann zur Berufsunterbrechung zu animieren.
- Teilzeit wird irrationalerweise von den Arbeitgebern nur für bestimmte, meist frauentypische Arbeitsplätze vorgehalten; lediglich die beamtenrechtlichen Regelungen des öffentlichen Dienstes erlauben eine Ausnahme.
- Vorübergehende Teilzeit zur Betreuung von Kindern und Rückkehrmöglichkeit auf einen Vollzeitarbeitsplatz ist für Frauen und Männer so gut wie unmöglich, es sei denn, es bestehen (seltene) einzelvertragliche Vereinbarungen oder sie fallen unter das Beamtenrechtsrahmengesetz.
- Die täglichen Vollzeitarbeitszeiten sind zu lang, um neben der notwendigen Hausarbeit noch eine ausreichende Kinderbetreuung zu ermöglichen und persönliche Freizeit zu genießen. Besonders ungünstig wirken sich Schichtarbeitsverhältnisse aus, erst recht, wenn beide Elternteile in Vollzeitschichten arbeiten.
- Die Freistellungsmöglichkeiten für erkrankte Kinder sind unzulänglich (§ 185 c RVO, 5 Tage pro Jahr für Kinder, die das 8. Lebensjahr noch nicht vollendet haben). Erst vereinzelt sind tarifvertragliche Erweiterungen vorgenommen worden (vgl. MTV-Bekleidungsindustrie).

Kinder bedeuten zusätzliche finanzielle Belastungen, was objektiv im Widerspruch zu den Einkommensverlusten aus Teilzeitbeschäftigungen steht. Bei Alleinerziehenden tritt dies besonders kraß zutage und verdeutlicht, daß Teilzeitarbeitsverhältnisse für sich allein genommen nicht existenzsichernd sind. Hinzu kommt, daß Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren (Kinderkrippen) in den weitaus meisten Fällen nicht oder nur geringfügig subventioniert werden und hohe Kosten für die Eltern verursachen.

Die Teilzeitoffensive der Konservativen, wie sie z. B. die CDU in ihren ›Leitsätzen‹ proklamiert, kann also niemals ein Weg der Familienpolitik sein, der ausreichende materielle Grundlagen für die Erziehung von Kindern bietet.

Die Teilzeitoffensive der Konservativen erweist sich als ein doppelter Bestrafungsschritt für die Frauenforderung ›bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie‹: Die Diskriminierung im Berufsleben wird

festgeschrieben, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zementiert, und finanziell wird Familien mit Kindern eine Negativ-Verteilung zugemutet. Arbeitsmarktpolitisch sind sämtliche Formen verkürzter Arbeitsverhältnisse der Joker in den Händen der Arbeitgeber, mit denen sie Arbeitskräfte, Arbeitsrechte und Arbeitszeiten sowie in zunehmendem Maße auch Reproduktionszeiten ihren Verwertungsbedingungen unterwerfen wollen.

Angesichts der 3,1 Millionen Teilzeitarbeitsverhältnisse, die zu 91 % von Frauen eingenommen werden, ist die Regelung arbeitsrechtlicher sozialer Mindestnormen dringend erforderlich. Das bedeutet in erster Linie, die Teilzeitarbeitsverhältnisse als eigenständigen tariflichen Regelungsbereich aufzugreifen: als Einstieg für arbeitsrechtliche Schutznormen und zur Mobilisierung gewerkschaftlicher Gegenwehr. Denn Teilzeitarbeitsverhältnisse sind nicht nur aus frauen-, sondern zugleich auch aus familien- und arbeitsmarktpolitischer Sicht ein Problemfeld. Immer mehr Frauen organisieren sich zudem gewerkschaftlich.

Familiengerechte Arbeitszeiten müssen die notwendig und täglich anfallenden Kinderbetreuungs- und sonstigen Reproduktionsaufgaben berücksichtigen und jedem Menschen, gleich ob Mann oder Frau, Freizeit und Erholung bieten. Außerdem muß den Wechselfällen des menschlichen Lebens, z. B. bei Erkrankung von Angehörigen, in menschenwürdiger Weise Rechnung getragen werden können.

Um wirklich eine Wahlfreiheit herzustellen, muß die Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt beseitigt und ihnen der gleichberechtigte Zugang zu existenzsichernden Arbeitsplätzen geschaffen werden. Die gesellschaftlichen Kinderbetreuungsmöglichkeiten müssen ausgebaut und subventioniert werden. Aber nicht nur die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen, sondern auch die der Männer muß Gegenstand frauenpolitischer und gewerkschaftlicher Strategien werden. Arbeitsrechtlich abgesicherte Vaterschaftszeiten sollten Erwerbsbiografien von Männern ebenso selbstverständlich prägen wie die Mutterschaftszeiten von Frauen. Die gleichberechtigte Teilhabe der Männer an der Hausarbeit steht diametral im Gegensatz zu der Diskussion nach Ausweitung der Schicht- und Wochenendarbeit.

Schließlich bleibt das gemeinsame, doch besonders stark von den Frauen artikulierte Verlangen nach weniger Hektik und Streß, nach sinnerfüllter Arbeit im Betrieb und im Kinderzimmer. Aber private Zeit will nicht nur dort verbracht werden, sondern die Ansprüche an Freizeitgestaltungen wachsen, variieren und differenzieren sich. Je enger im übrigen die finanzielle Basis der Familie ist, um so stärker

werden lebensnotwendige Zusatzarbeiten in die Freizeit verlagert (Müller-Wichmann 1987, S. 33). Die drastische Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich muß das Ziel bleiben.

Tarifvertragliche Regelungen der Teilzeitarbeit

Teilzeitarbeit in allen Variationen und ihre Zunahme seit dem sog. Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 hat zunächst besonders in der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen mit einem Frauenanteil von fast 60 % den Problemdruck verstärkt. Der Einzelhandel ›lebt‹ von Teilzeitarbeitsverhältnissen von Frauen, um Arbeitsbereitschaftszeiten zu reduzieren und die Personalstärke flexibel dem Kundenstrom anzupassen. Im ersten Schritt wurde eine Arbeitshilfe für Betriebsräte herausgebracht, die eine Absicherung der Arbeitsbedingungen der Teilzeitbeschäftigten besonders im Einzelhandel auf der Grundlage bestehender rechtlicher und tarifvertraglicher Normen sichern sollte (Gewerkschaft HBV 1987). Der DGB-Bundesvorstand beschloß am 9. 4. 1986 in seiner Stellungnahme zur Arbeitszeitpolitik, daß ein tarifvertraglich abgesicherter Ausbau der ArbeitnehmerInnenrechte bei Teilzeitarbeit erforderlich sei, insbesondere die Festlegung von Mindest- und Höchstarbeitszeiten (DGB-Aktionsprogramm 88, S. 9). Bis dahin taten sich die Gewerkschaften schwer, die Teilzeitarbeit als eigenständigen Regelungsbereich anzusehen, sie »wichen ... diesem Problem ... durch Tabuisierung des gesamten Phänomens, jedenfalls in der Tarifpolitik, aus« (Kurz-Scherf 1986, S. 547). Sie standen und stehen allerdings vor dem Dilemma, einerseits konkrete Interessen für eine große und ständig wachsende Beschäftigtengruppe zu vertreten und andererseits eine wirksame Strategie zur Abwehr der Teilzeit als Rationalisierungs- und Marginalisierungsinstrument zu entwickeln (Kurz-Scherf 1986, S. 547).

Als erste Gewerkschaft schloß 1987 die IG Chemie, Papier, Keramik einen Tarifvertrag über Teilzeitarbeit ab. Er widerspiegelt das Dilemma zwischen Interessenvertretung und Flexibilisierungsabsichten der Arbeitgeber. Es wird eine arbeitstägliche Mindestzeit von 4 Stunden festgelegt. Geringfügige Beschäftigungen werden aber nicht erfaßt. Zudem wird die Öffnung hereingebracht, BerufsanfängerInnen nach Beendigung ihrer Berufsausbildung – allerdings nach Anhörung des Betriebsrates – in Teilzeit weiterzubeschäftigen. Ein Rechtsanspruch, auf freiwerdende Vollzeitarbeitsplätze überzuwechseln, besteht nicht.

Die IG Metall konnte in ihren Tarifbewegungen 1986/87 in einer Reihe von Tarifgebieten Bestimmungen aufnehmen, wonach bei Neueinstellungen von Teilzeitbeschäftigten die Sozialversicherungspflichtgrenzen überschritten werden müssen (IG Metall 1988, Positionspapier Teilzeit). Ein eigenständiger Tarifvertrag über Teilzeitarbeit wurde Ende Dezember 1987 bei der Volkswagenwerke AG abgeschlossen. Die Tarifbewegung 1989 der HBV in Nordrhein-Westfalen konzentriert sich u. a. auf den Abschluß eines Manteltarifvertrages Teilzeit.

Als Eckpunkte der gewerkschaftlichen Diskussion kristallisieren sich folgende Forderungen heraus:

– Eine Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze darf grundsätzlich nicht erfolgen. Nur ausnahmsweise auf ausdrücklichen persönlichen Wunsch kann mit Zustimmung des Betriebsrates ein Vollzeitarbeitsverhältnis in Teilzeitarbeitsplätze umgewandelt werden. Dabei darf jedoch keine Verringerung des Beschäftigungsvolumens erfolgen.

– Teilzeitarbeit darf nur in Form sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit erfolgen.

– Die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit ist arbeitsvertraglich zu vereinbaren; Teilzeitarbeit muß eine planbare, zusammenhängende Arbeitszeit von täglich mindestens 4 Stunden aufweisen. Dabei ist Teilzeitarbeit nur in der Form von einer täglich kürzeren Arbeitszeit oder eine auf weniger als 5 Werktage der Woche zwischen Montag und Freitag festgelegten Arbeitszeit möglich.

– Arbeit auf Abruf ist unzulässig. Lage und Verteilung der Arbeitszeit sind arbeitsvertraglich festzulegen und mit dem Betriebsrat zu vereinbaren.

– Zustimmungs- und zuschlagspflichtige Mehrarbeit beginnt für Teilzeitbeschäftigte bereits nach Überschreitung der mit ihnen vereinbarten regelmäßigen Arbeitszeit (in allen Tarifverträgen bis jetzt nur bei Überschreiten der regelmäßigen tariflichen wöchentlichen Arbeitszeit).

– Alle übrigen tarifvertraglichen Leistungen und Vergünstigungen einschließlich Weiterbildung und Umschulung, betriebliche Altersversorgung sowie Sonderzahlungen gelten für Teilzeitbeschäftigte wie für Vollzeitbeschäftigte.

– Allen Teilzeitbeschäftigten ist das Recht einzuräumen, auf einen gleichwertigen Vollzeitarbeitsplatz zu wechseln. Sie sind bevorzugt zu berücksichtigen.

Darüber hinaus lassen sich auch Tarifverträge als Instrument zur Eindämmung der befristeten Arbeitsverhältnisse einsetzen. In einigen

Tarifverträgen werden befristete Arbeitsverhältnisse nur aus sachlichem Grund zugelassen, wie es vor Inkrafttreten des sog. Beschäftigungsförderungsgesetzes gesetzliche Grundlage war (WSI-Tarifarchiv 85).

Die Durchsetzung solcher tariflicher Vorstellungen würde bereits einen erheblichen Schritt bedeuten, Frauen stabilere Arbeitsverhältnisse zu ermöglichen und sie aus der Flexibilisierungswillkür der Arbeitgeber ein Stück herauszunehmen. Immer mehr setzt sich dank der Mobilisierungsarbeit der Frauen in den Gewerkschaften die Erkenntnis durch, daß die instabilen Arbeitsverhältnisse sich auf andere Beschäftigungsgruppen ausweiten. Dies belegt die Situation vieler junger Männer nach der Ausbildungsphase. Die Gettoisierung der Frauenarbeit in den Gewerkschaften behindert allerdings zu häufig noch eine breite Gegenwehr.

Gesetzliche Rahmenbedingungen sollen den Spielraum für fortschrittliche Arbeitszeitregelungen erheblich verschlechtern und haben das auch schon getan. Ausweitung der Nachtschichtarbeit, Sonntagsarbeit und andere, im Blüm'schen Arbeitszeitgesetz vorgesehene Flexibilisierungen sind familienfeindlich und müssen abgewehrt werden. Das sog. Beschäftigungsförderungsgesetz darf über 1990 hinaus nicht verlängert werden.

Ausweitung der Gleitzeitsysteme

Viele erwerbstätige Frauen wünschen sich ein Mehr an Zeitsouveränität, um die Probleme des Alltags besser regeln zu können. Angefangen vom morgendlichen Wegbringen der Kinder bis hin zur Erledigung vieler Alltagsangelegenheiten. Die Ausweitung der Gleitzeit könnte Eltern davon befreien, den »erbarmungslosen Pünktlichkeitsdruck ... ungefiltert auf ihre Kinder weiterzugeben« (IG Metall 1988, Arbeitszeiten, S. 25). In der Praxis sind heute Gleitzeitsysteme in erster Linie über Betriebsvereinbarungen geregelt und konzentrieren sich auf den Angestelltenbereich (Schmidt 1987, S. 735 ff.).

Tarifvertragliche Rahmenbedingungen sollten die Basis einzelner Betriebsvereinbarungen sein, um Mißbräuche weitestgehend zu verhindern. Wichtig wäre auch die Ausweitung von Gleitzeitsystemen über den Angestelltenbereich hinaus in Produktions- und Dienstleistungsbereiche.

Gleitzeit in Verbindung mit einem 6-Stunden-Tag (bei vollem Lohnausgleich) würde als Zielvorstellung unter unseren gesellschaftlichen Verhältnissen einen großen Schritt hin zu familienfreundlichen Arbeitszeiten bedeuten. Die Einführung des 6-Stunden-Tages würde Männern und Frauen das bringen, was sie wirklich wollen: Gute Chancen, partnerschaftlich zu leben, und Aufgaben in Familie und Arbeitswelt zu teilen. Der Bereich Arbeitswelt könnte Frauen, der Bereich Familie könnte Männern auf diese Weise geöffnet werden. Frauen, Männer und Kinder hätten mehr vom Leben: Durch den 6-Stunden-Tag könnten Berufsarbeit, Hausarbeit und Freizeit miteinander verbunden, gesellschaftliche, politische und gewerkschaftliche Betätigungen zugänglicher werden.

Natürlich würde ein 6-Stunden-Tag Männer nicht automatisch die Hälfte der Hausarbeit übernehmen lassen, und natürlich würde durch einen 6-Stunden-Tag nicht automatisch eine andere Freizeitgestaltung, als sie heute häufig anzutreffen ist, die Folge sein. Besonders für Frauen kumuliert sich der Streß der Woche zum Streß am Wochenende. Um die aufgelaufene Hausarbeit zu erledigen, Verwandte zu besuchen, sich mit den Kindern zu beschäftigen und noch ein bißchen für sich selbst zu tun.

Der 6-Stunden-Tag würde gleichwohl zunächst einmal für Frauen eine entscheidende Hürde der Benachteiligung beseitigen können. Denn durch kollektive Regelungen kürzerer Arbeitszeiten im Tarifvertrag würden zahlreiche unsichere Schleudersitze der Frauen von heute in seriöse Arbeitsplätze umgewandelt werden (IG Metall, Arbeitszeiten, S. 20). Der 6-Stunden-Tag würde die fatalen individuellen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Teilzeit erheblich entschärfen können.

Darüber hinaus ist der arbeitsmarktpolitische Effekt, die Sicherung und Schaffung neuer Arbeitsplätze, durch eine drastische Reduzierung der Wochen-Arbeitszeit am stärksten. Auch unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten würde der 6-Stunden-Tag mit vollem Lohnausgleich für Frauen und Männer ein Weg sein, Armut von Familien, wie sie durch Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung auf ungeschützte Arbeitsverhältnisse in zunehmendem Maße stattfindet, aufzufangen. Die sozialpolitische Sekundärverteilung könnte von den Problembereichen Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe auf effektive und konstruktive Felder, z. B. in der Familienpolitik, umgeleitet werden.

Eine bessere Kinderbetreuung erfordert neben dem 6-Stunden-Tag natürlich auch den Ausbau von familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtungen, die nicht als Kinderaufbewahrung, sondern als qualitativer Beitrag zur Persönlichkeitsentwicklung der Kinder anzusehen sind. Trotzdem verändern kleine Kinder den Tagesablauf erheblich. Das Bedürfnis junger Eltern, sich in den ersten Jahren ganz ihren Kindern zu widmen, liegt auf der Hand, und ihm muß Rechnung getragen werden. Die derzeitige Regelung des Erziehungsurlaubs ist unzureichend. Wenn Kindererziehung als wichtige gesellschaftliche Aufgabe angesehen wird, muß ihr auch der gesellschaftliche Rahmen zugebilligt werden. Das bedeutet zunächst einmal, daß weder ein arbeitsrechtliches Risiko noch eine finanzielle Schlechterstellung mit einem Elternurlaub verbunden sein darf. Darüber hinaus kann der Elternurlaub natürlich auch nicht als Begründung dienen, wie im Referentenentwurf des Jugendhilfegesetzes vorgesehen, daß dadurch Kinderkrippen bzw. Kindertagesstätten für Kinder unter 3 Jahren nicht erforderlich wären.

Folgendes Zeitmodell ist denkbar:

- Erweiterung der Schutzfrist für die Mutter auf 10 Wochen vor der Geburt und 12 Wochen nach der Geburt;
- ein dreijähriger Elternurlaub mit Rückkehrgarantie an den angestammten Arbeitsplatz, wahlweise für Mutter oder Vater, unabhängig davon, ob sie verheiratet sind oder nicht. Um die ungewohnte Entscheidungsfindung für Väter zu beschleunigen, sollte der dreijährige Elternurlaub nur dann gewährt werden, wenn nachweislich sich die Väter daran beteiligen (Zeitquotierung). Alleinerziehende würden den vollen Anspruch für sich wahrnehmen können.
- Der Elternurlaub soll, ähnlich wie in Schweden, in Form eines entsprechenden Zeitkontos geführt werden. Die Familien könnten selbst entscheiden, wie sie diese Zeitreduzierungen und Beurlaubungen einsetzen wollen: entweder als völlige Freistellung oder als reduzierte Arbeitszeit oder beides. Z. B. könnte eine völlige Freistellung von 1 Jahr von der Mutter genommen werden, anschließend würde sie 1 Jahr die Hälfte der Stunden am Arbeitsplatz sein, 2 weitere Jahre würde der Vater die Arbeitszeit um ⅓ verringern. Der Elternurlaub sollte längstens bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres eines Kindes genommen werden können. Die Anmeldefristen müßten im einzelnen tariflich geregelt werden.
- Der Elternurlaub muß rentenrechtlich als Beitragszeit berücksich-

tigt werden; die Arbeitslosenversicherung ist fortzuführen. Das schwedische Modell sieht bereits solche Regelungen vor.

Alle Elternurlaubsregelungen, sowohl die völlige Freistellung als auch die reduzierten Arbeitszeiten, müssen einen entsprechenden Lohnausfallersatz nach sich ziehen. Ansonsten würde die beschriebene Negativverteilung für Familien mit Kindern eintreten. Die Gewerkschaften fordern eine Lohnersatzleistung in Höhe des Arbeitslosengeldes (vgl. 13. o.DGB-Bundeskongreß, Beschluß Nr. 342). Notwendig wäre indes eine Zahlung des Lohnersatzgeldes in Höhe von 90 % des letzten Nettogeldes, finanziert aus öffentlichen Mitteln.

Die Arbeitgeber können bei der Realisierung solcher Arbeitszeitmodelle nicht aus der Verantwortung entlassen werden. Die Erweiterung der Mutterschutzfristen muß wie bisher über die Zahlung des Mutterschaftsgeldes hinaus von den Arbeitgebern auf das Nettoeinkommensniveau ausgeglichen werden. Die Weiterzahlung des Arbeitsentgeltes bei reduzierten Arbeitszeiten wegen Kinderbetreuung könnte auch aus einem Branchenfonds oder einer Elternversicherung erfolgen. Zur Erstattung des Verdienstausfalls führen die Betriebe bestimmte Prozentsätze ihres Umsatzes (ggfs. auch ihrer Wertschöpfung) an diesen Fonds ab.

Erweiterte Freistellungsrechte zur Pflege kranker Angehöriger

Die bisherigen Regelungen nach § 185 c RVO sind unzureichend, sowohl was den Personenkreis als auch was die Dauer betrifft. Generell muß sowohl zur Pflege kranker Kinder und Angehöriger als auch des nichtehelichen Lebenspartners die Möglichkeit einer bezahlten Freistellung gegeben werden. Anspruchsgrundlage ist ein entsprechendes ärztliches Attest. Die Dauer der bezahlten Freistellung könnte sich nach dem bisherigen Lohnfortzahlungszeitraum richten, also volle Bezahlung während der ersten 6 Wochen und anschließend Bezug von Krankengeld.

Individuelles Recht auf Teilzeit

Unabhängig von den beschriebenen Elternurlaubsregelungen und einem 6-Stunden-Tag für alle wird es auch weiterhin ein gewisses Maß individueller Bedürfnisse nach Teilzeitarbeiten geben. Die Bedürfnisse nach persönlicher Flexibilisierung steigen. Sofern einzelne ArbeitnehmerInnen dies wünschen und die betriebliche Interessenvertretung ihre Zustimmung erteilt, müssen auch Arbeitsverträge mit geringerer Arbeitszeit und einer entsprechend niedrigeren Entlohnung möglich sein. Allerdings dürfen den Beschäftigten bei einem Wechsel von Vollzeit- auf Teilzeitstellen hinsichtlich der Eingruppierung, der Arbeitsbedingungen, Aufstiegschancen und Qualifizierungsmöglichkeiten keine Nachteile entstehen. Für Weiterbildungsmaßnahmen sind ebenfalls tarifliche Regelungen für Freistellungen bzw. für Arbeitsreduzierungen zu finden.

5.3.2 Berufliche Wiedereingliederung von Frauen nach Zeiten der Kindererziehung

Von 1980 bis 1985 sind knapp 2 Millionen Frauen nach einer Unterbrechung wegen Kindererziehung wieder auf den Arbeitsmarkt zurückgekehrt. Überproportional mehr Frauen als Männer sind in den vergangenen 5 Jahren erwerbstätig geworden, allerdings vorwiegend in den beschriebenen abweichenden Arbeitsverhältnissen. 2,3 Millionen Frauen werden in den nächsten Jahren als Berufsrückkehrerinnen erwartet.

Im Unterschied zum männlichen Berufsverlauf haben 1985 wie 1977 gut die Hälfte (53 %) der berufstätigen verheirateten Frauen ihre Erwerbstätigkeit mindestens einmal unterbrochen. Die Unterbrechung wird wesentlich durch Zahl und Alter der Kinder sowie schichtspezifische Faktoren, vor allem Ausbildung und Stellung im Beruf sowie Haushaltseinkommen, bestimmt (Hellmich 1988, S. 178).

Die Zahl der unmittelbar nach dem Erziehungsurlaub in das Erwerbsleben zurückkehrenden Frauen steigt. Sie betrug in den Jahren 1980 bis 1981 noch 33 %, im Jahr 1984 aber bereits 44 %. 70 % der Mütter befürworten eine nur kurze Dauer der Unterbrechung bis zu 2 Jahren. 44 % der Rückkehrerinnen arbeiten anschließend in Teilzeit und auf unteren Hierarchieebenen (sfs Dortmund 1986).

Berufliche Abstriche hinnehmen zu müssen, wird von den meisten als selbstverständlich angesehen. Tatsache ist, daß 43 % der Rückkehrerinnen, die über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, auf unqualifizierte Arbeitsplätze abgeschoben werden (Hellmich 1988, S. 281).

Objektiv ist dies eine Vergeudung von Qualifikationspotentialen und eine weitere Diskriminierung der ohnehin am Arbeitsmarkt be-

nachteiligten Frauen. Selbst unter den Gesichtspunkten ökonomischer Rationalität erscheint es geradezu widersinnig, daß sich z. B. im hessischen Reinigungsgewerbe in den sogenannten geringfügigen Beschäftigungen 34 % Frauen mit abgeschlossener Berufsausbildung wiederfinden (Jindra/Süß 1987, S. 26).

An der Nahtstelle zwischen Familienarbeit und Erwerbsarbeit nehmen die Frauen offenkundig ihren von der Gesellschaft aufdiktierten minderen Wert hin. In der subjektiven Bewertung der Frauen stellt sich die Berufspause keinesfalls so negativ dar. Nach der eigenen Einschätzung sahen 23 % keine aus der Berufsunterbrechung resultierenden fachlichen Probleme, 40 % meinten, nach einer üblichen Einarbeitungszeit ihren Aufgaben auf dem Arbeitsmarkt wieder voll gerecht werden zu können. Nur ⅓, überwiegend Frauen mit längerer Unterbrechungszeit, meinten, bei ihnen seien durchaus erhebliche Einarbeitungsprobleme zu erwarten. Man sieht, wie selektiv die Bundesregierung solche Befragungen für ihre Zwecke auswertet. Sehr realistisch nämlich gehen die befragten Frauen zu 60 % davon aus, daß die Personalleiter überholte berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten der Rückkehrerinnen unterstellen. Ein gutes Drittel rechnet mit Schwierigkeiten bei der Arbeitsplatzsuche aufgrund ihres Alters, und ein Viertel antizipiert Probleme, weil die Arbeitgeber Frauen mit Kindern eine nur begrenzte Einsatzfähigkeit und -bereitschaft unterstellen (Hellmich 1988, S. 280).

Personalabteilungen erwarten in aller Regel Qualifikationsverluste, wenn ein Zeitraum von 5 Jahren überschritten wird. Dabei bewerten die öffentlichen Verwaltungen den Einarbeitungsaufwand für Rückkehrerinnen relativ gering. Banken und Versicherungen hingegen behaupten eine sehr hohe Wiedereingliederungsschwelle. Aber die Art und Struktur der bei Rückkehrerinnen vermuteten Qualifikationsdefizite sind in den meisten Fällen der Befragung seitens der Personalleiter nicht konkret beantwortet worden (Hellmich 1988, S. 280).

Diese Ergebnisse weisen auf einen großen Handlungsbedarf im Rahmen betrieblicher Frauenförderpläne hin. Denn immerhin konkurrieren rückkehrwillige Frauen mit den in den Betrieben und Verwaltungen ausgebildeten Bewerberinnen. Offenkundig haben sie auch gegen eine gewaltige Wand von Vorurteilen anzukämpfen. Zweifellos müssen fachliche Weiterentwicklungen neu aufgenommen werden. Warum aber sollte eine ausgebildete Bankkauffrau sich nicht binnen eines halben Jahres auf den aktuellen Stand gebracht haben? Wo bleiben im übrigen weiterhin die Qualifikationen, die Frauen während der Kindererziehungszeitphase erworben haben? Planung und Organisation und vor allem Menschenführung sind in anderen Zusammenhängen durchaus berufsrelevante Qualifizierungen, nur wenn sie sich auf die (unbezahlte) Leitung eines so filigranen Systems wie den Haushalt und so kleiner Menschen wie Kinder beziehen, werden sie nicht anerkannt.

Die Vermarktung der angeblich beruflich dequalifizierten und persönlich labilen Mittelstandsfrau wird der Vielschichtigkeit der Probleme der Berufsrückkehrerinnen nicht gerecht. Eine problematische Orientierung prägt auf diese Weise die Förderung der Weiterbildungsmaßnahmen. Die vom Deutschen Frauenring in den Jahren 1975 bis 1978 entwickelte Wiedereingliederungsmaßnahme ›Neuer Start ab 35‹ wurde von der CDU in der Bundesregierung 1982 stark ausgebaut (vgl. Neuer Start ab 35, 1984).

Es handelt sich um ein sogenanntes Vorqualifizierungsprogramm, nach dessen Ende die Teilnehmerinnen »eine sachlich fundierte und wohlüberlegte Entscheidung zwischen Beruf, Ehrenamt und Familie« fällen können sollen (Bujok 1988, S. 92). Die seit 1979 nach dem sogenannten Freiburger Modell in allen Bundesländern, vor allem in den CDU-regierten, durchgeführten 9-wöchigen Kurse verfolgen gleichberechtigt die Ziele Rückkehr in den Beruf, ehrenamtliche Übernahme sozialer Aufgaben, Verwirklichung von Interessen oder Begabungen, Weiterbildung oder bewußtes Verbleiben in der Familie. Die Träger des ›Neuen-Start-Programmes‹ sind u. a. nichtautonome Frauenverbände, Volkshochschulen, konfessionelle Familienbildungsstätten, Mütterschulen und ähnliche Institutionen. Sie werden im allgemeinen finanziert über Zuschüsse der Arbeits- und Sozialministerien der Länder (Bujok 1988, S. 95). Insgesamt wurden im Jahre 1986 in der Bundesrepublik ca. 150 Kurse ›Neuer Start ab 35‹ durchgeführt. Die Resonanz ist groß.

Allerdings gibt es hier Überschneidungen mit Motivationskursen der Volkshochschulen oder auch Veranstaltungen nach § 41 a AFG. Teilnehmerinnen des Programmes ›Neuer Start ab 35‹ wenden sich üblicherweise nicht an die Arbeitsverwaltung aufgrund ihrer eigenen Sozialisationsbedingungen. Die Mittelschichtfrau ist Hauptadressatin. Ideologisch wurzelt das ›Neue-Start-Programm‹ im traditionellen Subsidiaritätsprinzip. Die ehrenamtliche Tätigkeit erhält hierin einen großen Stellenwert; staatliche Aktivität etwa im sozialen Bereich wird in diesem Modell auf die Hilfe zur Selbsthilfe zurückgedrängt.

Der Teilnehmerinnenkreis der AFG-Maßnahmen unterscheidet sich durch eine größere Berufsorientierung und ein im allgemeinen niedrigeres schulisches Qualifikationsniveau der Teilnehmerinnen. Zumeist

handelt es sich um junge Frauen, die aus einer ökonomischen Notwendigkeit heraus arbeiten müssen (Bujok 1988, S. 99).

Im August 1988 hat das BMJFFG ein Sonderprogramm für die Wiedereingliederung von Frauen in das Erwerbsleben nach einer ›Familienphase‹ in Höhe von 30 Mio. DM aufgelegt. Schwerpunkte dieses Programmes sind Beratungsprojekte für die ›2. Lebenshälfte‹ von Frauen, davon in Höhe von 25 Mio. DM Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, sofern sie Berufsrückkehrerinnen einstellen. Immerhin eine deutliche Anerkennung, daß die Arbeitsmarktbarrieren für Berufsrückkehrerinnen nur durch Appelle nicht zu bewältigen sind. Negativ an diesem Programm ist zunächst einmal, daß es auf Kosten des AFG ins Leben gerufen wurde, daß es weiterhin keine Auflagen über die Qualität der Arbeitsplätze beinhaltet und daß Einzelförderung z. B. freier Initiativen der verbandlichen und flächendeckenden Förderung vorgezogen wird.

Alternativen

– Die vorgesehenen 30 bzw. 25 Mio. DM für das vom BMJFFG ab 1989 geplante Modellprojekt sind bezüglich der Einarbeitungszuschüsse zu wenig. Vielmehr müßten im Rahmen eines aus Bundeshaushaltsmitteln finanzierten Beschäftigungsprogramms gezielte Programme für Frauen aufgelegt werden. Sofern den Unternehmen die Lohn- bzw. Gehaltskosten in Form von Einarbeitungszuschüssen subventioniert werden, sind sie an Auflagen zu binden, um die arbeits- und sozialrechtliche Qualität der Arbeitsplätze sicherzustellen. Insbesondere dürfen keine befristeten und geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse daraus finanziert werden.

– Die im Rahmen der 9. AFG-Novelle vorgenommene Änderung des § 49, 1 AFG, Berufsrückkehrerinnen neben arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmerinnen zu fördern, reicht nicht aus. Ihnen wird durch diese Änderung keine eigene Anspruchsgrundlage eingeräumt; vielmehr haben die Arbeitsverwaltungen einen erweiterten Ermessensspielraum. Den Berufsrückkehrerinnen müssen eigenständige Ansprüche in der AFG-Förderung eingeräumt werden.

– Orientierungs- und Motivierungskurse sind von den Arbeitsverwaltungen in einem integrierten Programm von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen für alle Berufsrückkehrerinnen anzubieten.

– Eine systematische Informationsarbeit der Arbeitsämter in Zusammenarbeit mit örtlichen Gleichstellungsstellen soll Frauen in

den einzelnen Regionen des Arbeitsamtsgebietes die Angebote nahebringen, da die Untersuchungen zu den ›Neuen-Start-Programmen‹ zeigen, daß viele Frauen keinen Zugang und wenig Informationen über die Möglichkeiten nach dem AFG haben.

– Auf Landesebene sollten Frauenleitstellen eine Koordination der unzähligen Motivations- und Orientierungskurse versuchen. In Zusammenarbeit mit ›Arbeit und Leben‹/Gewerkschaften sowie den Landesarbeitsämtern sind eigene Programme aufzulegen.

– Im Rahmen betrieblicher Frauenförderpläne muß ebenfalls die Wiedereingliederung von Frauen nach Zeiten der Kindererziehung geregelt sowie ihre Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen gewährleistet werden.

– Betriebliche Wiedereinstellungsgarantien sind für jene Frauen (und Männer) zu geben, die vorübergehend wegen familiärer Aufgaben ausscheiden.

– Spezielle Förderungsprogramme für Sozialhilfeempfänger sind aufzulegen.

5.3.3 Frauenförderung durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG)?

Das IAB errechnete bei einem moderaten Anstieg der Erwerbsquoten von Frauen und trotz eines demographisch bedingten Rückgangs bei den deutschen Frauen von ca. 1,2 Millionen bis zum Jahr 2000 eine Zunahme des weiblichen Erwerbspersonenpotentials von ca. 0,8 Millionen (IAB 1987, S. 105). Dieser Beleg für die veränderten Lebensrealitäten von Frauen darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Berufsausbildungs- und Qualifizierungschancen von Frauen weiterhin erheblich geringer sind als die der Männer. Die strukturellen Behinderungen für Frauen, an qualifizierenden Maßnahmen teilzuhaben, liegen in einer mangelnden oder fehlenden Berufsausbildung, einem niedrigen betrieblichen Status, dem hohen Arbeitsplatzrisiko, der Teilzeitarbeit und dem eingeschränkten Zeitbudget aufgrund von Familienarbeiten (Weg 1982, S. 45).

Ein Hauptinstrument für frauenfördernde Weiterbildungsmaßnahmen ist das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Jedoch zeigt die zwanzigjährige Geschichte und die am 1. 1. 1989 in Kraft getretene 9. Novelle, daß das AFG diesen Ansprüchen bei weitem nicht gerecht wird. An die Stelle der ursprünglichen Zielsetzung, die in einer aktiven

auf den Plan gerufen. Die rechtliche Zulässigkeit von Frauenquoten als ein Instrument der Frauenförderung steht im Zentrum der Auseinandersetzung.

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts läßt sich inzwischen ein Gleichstellungsauftrag ableiten. Einbezogen sind damit auch Frauenquoten als Instrument der Frauenförderung sowie eine günstigere Behandlung von Frauen bis zur Erreichung des Gleichstellungsziels.

Die Gleichstellung von Mann und Frau, so wird festgestellt, sei ein ebensolches Gemeinschaftsgut wie die Berufswahlfreiheit. Allerdings dürfen Quoten nicht zu einer absoluten Zulassungssperre für Männer in bestimmten Berufssparten führen. Dies wäre bei einer 50%-Frauenquote allerdings auch nicht der Fall, da sie die verfassungsmäßig garantierte Berufswahlfreiheit nicht beschränkt.

Die Auffassung setzt sich durch, daß die durch Art. 12 Abs. 16 GG geschützte unternehmerische Dispositionsfreiheit (Wettbewerbsfreiheit) über Quotenregelungen nicht berührt wird. »Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes sind hier Eingriffe auf gesetzlicher Basis zulässig, soweit die Grenzen der *Erforderlichkeit, Geeignetheit* und *Verhältnismäßigkeit* eingehalten werden.« (Raasch 1986, S. 580) Flankiert wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von internationalem Recht: 1985 ist die Bundesrepublik dem UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung beigetreten. Inzwischen (Anfang 1988) hat auch die EG-Kommission einen Leitfaden für Frauenförderung veröffentlicht.

Wird mit einer Quotenregelung die Konkurrenz um Arbeits- bzw. Ausbildungsplätze direkt angesprochen – die Konkurrenzbedingungen für Frauen sollen ja verbessert werden –, so steht weiterhin der ›Leistungsbegriff‹ im Zentrum der Auseinandersetzung. Es werden Befürchtungen laut, daß im Falle einer wie auch immer gestalteten Quotierungsregel ohne den Zusatz ›gleiche‹ oder ›gleichwertige‹ Qualifikation (›Entscheidungsquote‹) Arbeitsplätze nicht mehr ›leistungsgerecht‹ besetzt werden könnten. Ein objektiv meßbarer Leistungsbegriff wird unterstellt, der sich vorwiegend an Arbeitskräften, die kontinuierlich erwerbstätig sowie zeitlich und örtlich flexibel sind, orientiert. Daß dies eher dem Lebensmuster von Männern entspricht, ist offensichtlich.

Dies bedeutet, daß eine Berufsunterbrechung bei der Beurteilung der fachlichen Eignung und Leistung bei einer Einstellung oder Beförderung überwiegend negativ bewertet wird. Wird auch die ›persönliche Befähigung‹ beurteilt, so ist immer noch ein bestimmtes Verhaltensmuster (Durchsetzungsfähigkeit, Darstellung, Autorität usw.) gemeint. Diese Befähigung wird Frauen zumeist abgesprochen. Ihre spezifischen Lebenserfahrungen, Führungsqualitäten, Kommunikationsverhalten und Kooperationsfähigkeit werden dagegen immer noch als nicht qualifikationsrelevant, sondern eher als Qualifikationsdefizit bewertet.

5.3.4.1 Frauenförderung im öffentlichen Dienst

In fast allen Bundesländern liegen seit 1984/85 Frauenförderungsrichtlinien oder -leitlinien, allerdings mit unterschiedlichen Inhalten, vor. Sie werden überwiegend mit Verwaltungsvorschriften umgesetzt. Hamburg und Bremen haben die Richtlinien über Dienstvereinbarungen mit den Tarifvertragsparteien abgeschlossen (vgl. Chudziak u. a. 1988, S. 98ff.; Weg 1986). Auch viele Kommunen haben inzwischen Frauenförderpläne aufgestellt.

Regelungsbereich: ›Vereinbarkeit von Beruf und Familie‹

Die Möglichkeit der Beurlaubung bzw. der Reduzierung der Arbeitszeit ist im öffentlichen Dienst für BeamtInnen schon seit Jahren gegeben. Für Angestellte ist diese Regelung inzwischen ebenfalls als Rechtsanspruch durchgesetzt.

In den vorliegenden Frauenförderrichtlinien und -konzepten (z. B. in dem in der Einführung befindlichen Gleichstellungsgesetz für NRW) sind die Freistellungsansprüche und deren Umsetzung verbindlicher geregelt. So soll(en)

- vermehrt Teilzeitarbeitsplätze bereitgestellt bzw. in höherqualifizierten Beschäftigungsbereichen überhaupt erst angeboten werden;
- individuelle Gestaltung der Arbeitszeit, insbesondere im Rahmen von Gleitzeitregelungen eröffnet werden;
- Teilzeitbeschäftigten gleiche Entwicklungs- und Fortbildungsmöglichkeiten wie Vollzeitbeschäftigten eingeräumt werden;
- die Wiederaufnahme der Berufstätigkeit nach einer Beurlaubung aus Familiengründen unterstützt werden, z. B. durch Weiterbildungsmaßnahmen während der Beurlaubung, Kontakthalten, Wiedereinstiegsfortbildung usw.

Regelungsbereich: Verbesserung der beruflichen Situation der Frauen

Folgende Maßnahmen stehen auf der Tagesordnung:

– Fortbildungsmaßnahmen sind zentrale Inhalte der Richtlinien. Die Teilnahme insbesondere auch von Teilzeitbeschäftigten und Müttern soll gezielt unterstützt werden; Beurlaubte sollen teilnehmen können. Das Thema ›Gleichstellung der Frauen‹ ist in der Fortbildung von (mittleren) Führungskräften, PersonalreferentInnen und -sachbearbeiterInnen vorgesehen.

– Stellenausschreibungen sollen so formuliert werden, daß Frauen angesprochen werden.

– Verbesserung der Chancen der Frauen bei Einstellungen sowie bei Beförderungen/Höhergruppierungen. Frauenanteile sollen dort erhöht werden, wo Frauen unterrepräsentiert sind. Hierfür werden – allerdings mit unterschiedlichem Verbindlichkeitsgrad – Entscheidungsregelungen formuliert.

Die eindeutigste Formulierung »Bei gleicher Qualifikation *ist* die Frau zu bevorzugen«, verbunden mit einer Entscheidungs*quote,* ist in den Richtlinien der Bundesländer Hamburg, Bremen und Hessen festgehalten. In Bremen ist zudem eine ›harte‹ Quotierung (Ergebnisquote) für Ausbildungsplätze festgeschrieben: 50 % aller Ausbildungsplätze sollen durch junge Frauen besetzt werden. In den meisten Frauenförderungsregelungen gibt es keine quantitativen Vorgaben, sondern es sind Entscheidungsregeln formuliert: »Bei gleicher Qualifikation sollen/sollten Frauen bevorzugt berücksichtigt werden oder Frauen sollen/sollten stärker als bisher oder angemessen berücksichtigt werden.«

In allen Richtlinien wird besonderer Wert auf Berichtspflicht über den Einsatz von Frauen und Kontrolle der Ergebnisse gelegt (vgl. Weg 1986, S. 570).

Die Umsetzung der Frauenförderrichtlinien hat inzwischen begonnen. Es liegen erste Erfahrungsberichte vor. Auf einige Aspekte soll kurz eingegangen werden.

– Es wird auf Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Teilzeit- bzw. Beurlaubungsregelungen verwiesen. Insbesondere Frauen in qualifizierten Positionen wird auch eine befristete Teilzeitarbeit – trotz vorhandenen Anspruchs – aus dienstlichen Gründen verweigert.

– Nicht ohne Grund sind bei all diesen Maßnahmen keine verpflichtenden Bestimmungen für Vertretungsregelungen auszumachen (Neueinstellungen). Genau dies wäre aber die Voraussetzung dafür, daß die begrenzte zeitliche Abwesenheit bzw. die Reduzierung der Arbeitszeit nicht als Instrument der Personalkosteneinsparung genutzt wird. Eine Ausnahme bildet das Frauenförderkonzept des Landes NRW: Hier sind Regelungen getroffen, daß die freiwerdenden Stellen mittels unterschiedlicher Verfahren (Neueinstellung, Abordnung) wiederbesetzt werden.

– Der Anteil von Frauen in Leitungs- und Vorgesetztenpositionen hat sich bisher kaum erhöht. Allerdings wird von einer positiven Veränderung auf der Bewußtseins- und Klimaebene gesprochen, und es gibt einzelne Pionierentscheidungen bei der Einstellungspolitik – allerdings ist die Quantität der zu besetzenden Stellen äußerst gering.

– Es wird auch darüber berichtet, daß eine sogenannte ›präventive‹ Frauenbenachteiligung praktiziert wird, weil Frauen als bedrohliche Konkurrenz empfunden werden (schlechtere Beurteilungen, nachträgliche Umdefinition von Stellenausschreibungen usw.).

– Einen dauerhaften Problemdruck liefert die Frage nach der ›gleichen Qualifikation‹ bzw. ›gleichwertigen Qualifikation‹. Es wird darauf verwiesen, wie notwendig es sei, Aufgabenbeschreibung und Anforderungsprofil eines Arbeitsplatzes in einer Stellenausschreibung so genau wie möglich vorzunehmen und Transparenz bei den Auswahlverfahren herzustellen.

– Berufsunterbrechungen werden nach bisherigen Erfahrungen weiterhin negativ bewertet. Bereits bei einer ein- bzw. zweijährigen Unterbrechung wird von einem Qualitätsabfall gesprochen. Auf zeitliche Verfügbarkeit wird weiterhin insbesondere bei der Besetzung von Vorgesetzten- bzw. Leitungsfunktionen großer Wert gelegt.

– Positiv wirkt sich die Ausbildungsplatzquotierung in Bremen aus. So ist es gelungen, den Anteil der Mädchen in der gewerblich-technischen Berufsausbildung von 7 % auf 25 % zu steigern bzw. die Bewerberinnenzahl bei Technischen Assistentinnen für Informatik entscheidend zu erhöhen.

– Im Frauenförderkonzept des Landes NRW sind für Schreibkräfte Weiterbildungsangebote sowie Maßnahmen, die die Chancen zur Übernahme höherwertiger Tätigkeit eröffnen sollen, festgeschrieben. Aber solche Maßnahmen kosten Geld, wenn der im Frauenförderkonzept festgelegte Anspruch ernstgenommen werden soll; der Stellenplan und das Tarifgefüge geraten ins Wanken. Es ist also nicht verwunderlich, daß dieser Regelungsbereich mit äußerster Zurückhaltung angegangen wird (Modellversuch ›Mischarbeit‹ für Schreibkräfte im Zusammenhang mit der Einführung neuer Bürokommunikationssysteme).

Ausgehend von diesen Erfahrungen können einige Einschränkungen identifiziert werden, die die Wirkungen von Frauenförderplänen begrenzen:

– Es gibt aufgrund von Stellenabbau, Einstellungs- und Beförderungsstop oft nur wenige Personalentscheidungen, auf die die Beschlüsse in Richtung Gleichstellung der Frauen anwendbar sind.

– Die Entscheidungsregeln und -quoten sind unzureichend. Sie bieten zuviele Umgehungsmöglichkeiten. Positive Regelungen hängen noch zu sehr vom guten Willen der ›Personalentscheider‹ ab.

– Bestehende Organisations-, Dienstrechts- und Tarifvertragsstrukturen bilden bei der Weiterqualifizierung, Neubewertung und Umorganisation insbesondere von Frauenarbeitsplätzen Hindernisse.

5.3.4.2 Frauenförderung in der Privatwirtschaft

Frauenförderung in der Privatwirtschaft ist trotz der intensiven öffentlichen Diskussion in der Bundesrepublik immer noch eine Ausnahme. Es gibt einige, auf spezifische betriebliche Interessen hin orientierte Maßnahmen. Dies sind Regelungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie Regelungen, die unter der Überschrift ›Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen‹ firmieren (vgl. Knapp, u. a. 1988). Bei den Vereinbarkeitsregelungen geht es wie im öffentlichen Dienst um Teilzeitarbeit, insbesondere um die Förderung qualifizierter Teilzeitarbeit, sowie um Wiedereinstellungszusagen bzw. -garantien nach familiär begründeten Unterbrechungen. Auch hier werden Beurlaubungsregelungen verbunden mit Weiterqualifizierungs- und Kontaktangeboten (z. B. Urlaubs- und Krankenvertretung).

Maßnahmen zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind bereits Ende der 70er Jahre bei MBB, dann vor allem in den Großbetrieben der Chemischen Industrie (BASF, Bayer, Hoechst) realisiert worden. Bei Audi wird neuerdings eine entsprechende Regelung wenigstens für den Bereich der gewerblich-technischen Berufe praktiziert.

Die betrieblichen Regelungen unterscheiden sich u. a.
- in der Dauer der Wiedereinstellungszusage (3–7 Jahre);
- in der Möglichkeit, alternativ zwischen Beurlaubung und Teilzeit zu wählen bzw. beides zu kombinieren;
- in der Verbindlichkeit von Weiterbildungsangeboten (Voraussetzung für die Wiedereinstellung oder nur ein unverbindliches Angebot);

- hinsichtlich der Qualität des nach einer Beurlaubung zur Verfügung gestellten Arbeitsplatzes (Vollzeit, Teilzeit, Eingruppierung);
- bei den Teilzeitregelungen insgesamt.

Dieser Ausschnitt von Frauenförderung ist nur in den Betrieben Bestandteil der Personalpolitik, die eine systematische Personalplanung betreiben. Das sind in der Regel Großbetriebe. Dies bedeutet, daß eine Frauenförderung insbesondere dann, wenn sie auch auf Vereinbarkeitsregelungen abzielt, in kleinen und mittleren Betrieben zu größeren Durchsetzungsschwierigkeiten führt.

Wohl noch am häufigsten anzutreffen ist die Maßnahme, junge Frauen in technisch-gewerblichen Berufen auszubilden; dieser Einsatz wird auch durch entsprechende staatliche Förderungsprogramme unterstützt. Darüber hinaus findet man in der betrieblichen Praxis folgende Maßnahmen:
- Angebote von Karrieregesprächen und Karriereplanung für ›überdurchschnittlich begabte Frauen‹ (BfG);
- Richtwerte für die Aus- und Weiterbildung (MBB);
- Vorgaben bei der Einstellung und Versetzung, spezielle Weiterbildungsmaßnahmen für Frauen, Bestellung von Frauenbeauftragten, Sensibilisierung von Führungskräften (z. B. Oetker, Reemtsma, IBM, Banken und Versicherungen).

Alle diese Maßnahmen beziehen sich fast ausschließlich auf die Gruppe der hochqualifizierten Frauen. Umfassendere Regelungen, die über eine Förderung nur der besonders qualifizierten Frauen hinausgehen, liegen im Ansatz nur dort vor, wo Frauenfördermaßnahmen Bestandteil von Tarifverträgen geworden sind, bzw. deuten sich dort an, wo Betriebsräte ihre Handlungsmöglichkeiten auszuschöpfen versuchen (vgl. Knapp 1988, S. 119).

Von einer systematischen, die unterschiedlichen Diskriminierungsbereiche berücksichtigenden Frauenförderung in Form festgelegter, langfristig geplanter Programme und verbindlicher Vorgaben kann also nicht gesprochen werden.

Das Interesse der Unternehmen an unterschiedlichen, auf ihre spezifischen Belange ausgerichteten Maßnahmen ist offensichtlich und wird von Vertretern der Personalabteilungen auch offen ausgesprochen. Es geht ihnen nicht um den Abbau diskriminierender Strukturen und Verhaltensweisen, sondern vorrangig um Gewinnkalküle. Zwar wird Frauen mit Vereinbarkeitsregelungen entgegengekommen; für sie bedeutet das die Chance, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren. Für Unternehmen sind aber genau diese Regelungen auch Bestandteil von Rationalisierungskonzepten.

Ganz offensichtlich ist es Interesse der Unternehmen, das vorhandene Qualifikationspotential systematischer und effektiver auszuschöpfen: Durch gezielte Frauenförderung kann die qualifizierte weibliche Arbeitskraft motiviert und an das Unternehmen gebunden werden. Damit ist sichergestellt, daß Investitionen in die Aus- und Weiterbildung nicht verlorengehen. Dem für die 90er Jahre erwarteten Engpaß an Fach- und Führungspersonal wird heute schon durch Wiedereinstellungsgarantien und systematische Karriereplanung vorgebeugt. Besonderen weiblichen Verhaltensweisen und Qualifikationen wird vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt: Einfühlungsvermögen, Sensibilität, kooperativer Führungsstil, Fähigkeit zur Delegation usw. sind gefragt, und diese Befähigung wird eher bei den Frauen vermutet. Hinzu kommt, daß im Zeichen der aktuellen Diskussion um die Gleichstellung von Frauen und Männern im Arbeitsleben Frauenfördermaßnahmen zunehmend auch zum Bestandteil der Öffentlichkeitsarbeit und Imagepflege von Unternehmen werden.

Frauenförderung, deren Inhalt sich auf die Karriereplanung für einen Typus qualifizierter Frauen beschränkt, wird die am männlichen Lebensmodell ausgerichtete Organisation von Arbeit und Arbeitszeit allerdings nicht in Frage stellen. Die volle Verfügbarkeit und Mobilität bleiben weiterhin Grundprinzip des Einsatzes von Arbeitskraft.

Die beschriebene Orientierung auf qualifiziertere weibliche Arbeitskräfte hat zur Konsequenz, daß eine systematische Förderung von Frauen in Branchen/Betrieben, in denen überwiegend Frauen mit sozialen, büro- und verkaufsbezogenen Qualifikationen bzw. un- und angelernte Frauen beschäftigt sind, kaum zu erwarten ist. Dies sind Bereiche, in denen die personalpolitischen Flexibilisierungs- und Deregulierungsstrategien konzentriert auszumachen sind. Frauen, insbesondere die teilzeitbeschäftigten Frauen, spielen in diesem Konzept eine ganz besondere Rolle.

Diese kritische Kommentierung unternehmerischer Nutzung der Frauenförderung soll nicht entmutigen. Sie verweist jedoch darauf, daß die Instrumentalisierung betrieblicher Frauenförderung für rentabilitätsorientierte Arbeitseinsatzstrategien sowie ihre Reduktion auf ›Eliteförderung‹ überwunden werden muß.

5.3.4.3 Perspektiven der Frauenförderung im Betrieb und in der Verwaltung

Betriebliche Regelungen zur Frauenförderung können keine gesetzlichen und tariflichen Regelungen, die verallgemeinerte Bedingungen für die Beschäftigung von Frauen festschreiben, ersetzen. Sie können vielmehr nur ein Baustein einer alle gesellschaftlichen Bereiche umfassenden frauenpolitischen Alternative sein. Diese muß auf die Überwindung der grundlegenden Diskriminierungsstruktur abzielen, der geschlechtsspezifischen Zuweisung der Familienarbeit an die Frauen, der Aufteilung gesellschaftlicher Arbeit in bezahlte und unbezahlte und der damit verbundenen Segmentierung des Arbeitsmarkts. Eine so definierte und betrieblich eingeordnete Frauenförderung hat systematisch anzusetzen an den Diskriminierungsschwellen in der weiblichen Erwerbsbiographie. Die folgende Aufzählung gibt die wichtigsten Instrumente wieder.

Maßnahmen beim Übergang von der Schule in das Berufsleben

Hierunter sind alle Maßnahmen zu fassen, die jungen Frauen den Zugang zu gewerblich-technischen, aber auch zu allen anderen qualifizierten Berufsfeldern ermöglichen. Eine Ergebnisquote (50 %) ist für alle qualifizierten Berufsbilder unabdingbare Voraussetzung. Ausbildungspläne sind so zu organisieren, daß nicht durch die Zuordnung zu bestimmten Abteilungen Diskriminierungen verfestigt werden. Dazu gehört auch die Abschaffung aller 2jährigen Berufsausbildungsgänge und die Formulierung neuer, mindestens dreijähriger Berufsausbildungskonzepte (VerkäuferIn – Kauffrau/Kaufmann im Einzelhandel, BürogehilfIn – Bürokauffrau/kaufmann).

Maßnahmen beim Übergang von der Ausbildung bzw. vom Studium zum Beruf

Alle Auszubildenden sind zu übernehmen. Auch hier sind ergebnisorientierte Quotenregelungen notwendig, weil insbesondere bei qualifizierten Arbeitsplätzen Männer immer noch den Frauen vorgezogen werden. Ein besonderes Gewicht kommt hier der Stellenausschreibung und dem Einstellungsverfahren zu. Die betrieblichen Instanzen der Frauenförderung (Frauenausschuß im Betriebsrat, Frauenbeauftragte) sind an der Ausschreibung und der Auswahl zu beteiligen.

Maßnahmen bei beruflichem Aufstieg

Fortbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen während der Arbeitszeit bilden einen Regelungsschwerpunkt. Auch bei der Besetzung von Aufstiegsstellen sind Quoten unabdingbar. Jeder Frau ist eine Aufstiegs- und Karriereplanung unter Einbeziehung ihrer spezifischen Lebensplanung anzubieten. Eine besondere Bedeutung kommt dem Nachholen von Berufsabschlüssen zu. So muß z. B. Verkäuferinnen, die eine 2jährige Ausbildung haben, die Möglichkeit eröffnet werden, einen Abschluß als Einzelhandelskauffrau zu erreichen. Un- und angelernten Frauen im technisch-gewerblichen Bereich haben sich ein der Facharbeiterqualifikation nicht unähnliches Erfahrungswissen angeeignet. Ihnen muß die Möglichkeit gegeben werden, darauf aufbauend einen Berufsabschluß nachzuholen.

Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Teilzeitarbeit – definiert als Teilfreistellung mit Rückkehrrecht auf einen Vollarbeitsplatz – darf auf keiner Ebene Diskriminierungen erfahren. Teilfreistellungen sind auf jeden Fall im Zusammenhang mit Zeitbudgets zu diskutieren, die von Frauen und Männern in Anspruch genommen werden können. Beurlaubungen müssen verbunden sein mit einer gezielten begleitenden Qualifizierung und einer Wiedereinstellungsqualifizierung.

Maßnahmen bei der Rückkehr in den Beruf

Besondere Maßnahmen müssen für die Frauen entwickelt werden, die aus welchen Gründen auch immer ihre Berufstätigkeit ohne Beurlaubung unterbrochen haben. Hier können betriebliche Maßnahmen nur begrenzt wirksam werden. Denkbar wäre eine bestimmte Reservierungsquote für Berufsrückkehrerinnen.

5.3.5 Beschäftigungspolitische Offensive für Frauen

Die berufliche Gleichstellung der Frauen kann nur erreicht werden, wenn neben gezielten betrieblichen Fördermaßnahmen auch die öffentliche Haushalts- und Finanzpolitik stärker auf die beschäftigungspolitischen Belange der Frauen ausgerichtet wird. Notwendig ist eine beschäftigungspolitische Offensive im Interesse der Frauen, die einen Bogen über Beschäftigungsprogramme, die Wirtschaftsförderung, die Vergabepolitik sowie die Infrastrukturpolitik der öffentlichen Haushalte spannt. In allen Bereichen müssen im wesentlichen zwei Maßnahmearten ergriffen und miteinander kombiniert werden: Regelungen zur Gleichstellung von Frauen, z. B. über Quoten, und beschäftigungspolitische Sonderprogramme für Frauen.

Beschäftigungsprogramme

In den Memoranden sind wiederholt und nachdrücklich Beschäftigungsprogramme zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit eingefordert worden. Viele der dargelegten Felder für alternative Beschäftigungsprogramme und für beschäftigungspolitische Sofortmaßnahmen, so die Aktivitäten im Umweltschutz, in der Energieversorgung, in der Stadtsanierung und im Wohnungsbau sowie im Verkehrsbereich, lassen Entlastungen des Arbeitsmarktes erwarten und führen zugleich zur Schaffung zukunftsorientierter und qualifizierter Arbeitsplätze.

Unter den gegebenen Strukturen der Frauenerwerbsarbeit werden diese Entlastungen allerdings vorwiegend nur mittelbare Effekte auf die Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen haben, da Frauen nur im geringen Umfang über die in den genannten Bereichen erforderlichen Qualifikationsprofile verfügen.

Um den Zugang von Frauen in diesen zukunftsträchtigen Beschäftigungsfeldern zu öffnen, muß die Frauenförderung integraler Bestandteil der Beschäftigungsprogramme werden. So muß über Quoten, Auflagen etc. sowie über differenzierte Qualifikationsprogramme sichergestellt werden, daß der Anteil der Frauen schrittweise erhöht wird.

Beschäftigungsprogramme im sozialen Dienstleistungsbereich

Die doppelte Funktion von Beschäftigungsprogrammen – sie tragen zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei und richten sich zugleich auf die Lösung dringlicher gesellschaftlicher Probleme bzw. befriedigen gesellschaftliche Bedarfe, die nicht über den Markt abgedeckt werden – muß speziell für die Belange der Frauen genutzt werden.

Vordringlich ist eine beschäftigungspolitische Offensive im sozialen Dienstleistungsbereich, dessen Leistungsangebot wegen der rigiden Sparpolitik der öffentlichen Haushalte zusammengestrichen wurde und an Qualität verloren hat. Soziale Infrastruktur steht zunehmend im eklatanten Widerspruch zu den gewachsenen Anforderungen der Bevölkerung, insbesondere der Frauen, die traditionelle Rollenstrukturen nur überwinden können, wenn ihnen der Rücken durch qualitativ hochwertige soziale Dienstleistungen gestärkt wird. Schwerpunkte eines solchen Beschäftigungsprogramms im Dienstleistungsbereich müssen die Versorgung von Kindern aller Altersstufen (Kinderkrippen, Kindergärten, Schülerhorte, Freizeitheime), der Ausbau von auf lokale Bedürfnisse zugeschnittenen Altenpflegeeinrichtungen, z. B. ambulanten Pflegediensten, sowie der qualitative Ausbau des Bildungs- und des Gesundheitswesens sein.

Wie groß der gesellschaftliche Bedarf in diesen Bereichen ist, wird an folgenden Beispielen deutlich:

– Die ›Deutsche Krankenhausgesellschaft‹ ermittelte schon 1979 ein Defizit von ca. 60.000 Krankenschwestern und -pflegern sowie von ca. 20.000 ÄrztInnen (Tofaute 1987). Inzwischen haben sich die Probleme verschärft: Der wachsende Anteil alter Menschen an der Gesamtbevölkerung, die zunehmende Zahl chronischer Erkrankungen, früh auftretende Gesundheitsschäden und eine zunehmende Hilfs- und Pflegebedürftigkeit lassen zunehmenden Bedarf begründen (vgl. Peretzki-Leid 1988).

– Die Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen wächst angesichts der wachsenden Erwerbsbeteiligung der Frauen und der geänderten Haushaltsstrukturen. Neben einer quantitativen Ausweitung dieses Dienstleistungsbereichs sind vor allem qualitative Verbesserungen in der Betreuung der Kinder unbedingt erforderlich. Allein die Erhöhung der öffentlichen Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter 3 Jahren um 3 Prozentpunkte auf 20 % würde einen Beschäftigungszuwachs von rund 60.000 Stellen (ErzieherInnen, KinderpflegerInnen) nach sich ziehen.

– Auch im Bildungssystem gibt es zunehmende Bedarfe. Eine Rückbesinnung auf die bildungspolitische Diskussion in den 70er Jahren, insbesondere die Diskussion um die Schulklassenstärken, steht auf der Tagesordnung. Zusätzlicher Bedarf ist auch im Hochschulbereich offenkundig. Wollte man die Anfang der 70er Jahre erreichte Personalausstattung wiederherstellen, dann wären 25.000 zusätzliche Stellen für wissenschaftliches und 10.000 für nicht-wissenschaftliches Personal erforderlich (Vesper 1988).

Hinzu kommt für das gesamte Bildungswesen ein anerkanntermaßen hoher Bedarf an Fort- und Weiterbildung. Dies gilt auch für die außerschulischen Einrichtungen der Berufsbildung.

Der Ausbau der sozialen Infrastruktur muß dem gewachsenen Bedürfnis der Menschen nach individueller Betreuung/Versorgung gerecht werden und zugleich ein hohes Maß an Selbstbestimmung bei den Nachfragern nach sozialen Dienstleistungen ermöglichen. Ein Beschäftigungsprogramm, das an sozialen Bedarfsfeldern ansetzt, kommt Frauen doppelt zugute: Sie können die sozialen Dienstleistungen nachfragen und damit die vielfache Belastung durch Beruf und Familie abmildern. Gleichzeitig wird die durch ein solches Programm initiierte Beschäftigung vorwiegend Frauen ansprechen, da sie über entsprechende Qualifikationen verfügen. Außerdem handelt es sich in vielen Bereichen um qualitativ hochwertige Berufsfelder (z. B. LehrerInnen, ErzieherInnen). Ihre Ausweitung verbessert nicht zuletzt auch die materielle Position der Frauen.

Allerdings sollte die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung nicht unreflektiert reproduziert werden. Es sollte durch gezielte Maßnahmen sichergestellt werden, daß jungen Männern der Weg in sogenannte Frauenberufe eröffnet wird.

Frauenförderung in der Wirtschaftsförderung und in der öffentlichen Investitionspolitik

Neben diesen beiden beschäftigungspolitischen Ansätzen im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen muß geprüft werden, wie die Wirtschaftsförderung und die öffentliche Investitionspolitik so gestaltet werden können, daß eine Erhöhung der Frauenbeschäftigung insgesamt und speziell in sogenannten Männerberufen erreicht werden kann. Die bisher praktizierte Wirtschaftsförderung, die – mit wenigen Ausnahmen – losgelöst von frauenspezifischen Beschäftigungsauflagen erfolgt, hat wegen ihrer Konzentration auf technologieintensive Wirtschaftszweige und auf strukturschwache Branchen eher zu einer Verfestigung der geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktstruktur als zu ihrer Auflösung beigetragen. Die öffentlichen Investitionen gehen darüber hinaus überwiegend in den Baubereich. Diese Branche ist bekanntlich eine Männerdomäne.

Diese Strukturen müssen durch gezielte Frauenpolitik überwunden werden. Im einzelnen geht es um:

– Auflagen und Anreize im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe,
– Auflagen und Anreize im Rahmen der Wirtschaftsförderung,
– eine Ausrichtung der öffentlichen Investitions- und Infrastrukturpolitik auf beschäftigungspolitische Belange der Frauen,
– die Schaffung einer Beratungsstruktur für Frauenförderung und Frauenbeschäftigung

Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist mit beschäftigungspolitischen Auflagen, so z. B. Diskriminierungsverboten, Vorlage eines Frauenförderkonzeptes bzw. -programms, Vergabe von Ausbildungsplätzen an junge Frauen usw. zu koppeln. Erfahrungen hierzu liegen aus den USA vor.

In NRW existiert eine Regelung, daß solche Unternehmen bei der Auftragsvergabe bevorzugt werden, die im Vergleich zu anderen einen höheren Anteil von jungen Frauen für Berufe mit einer dreijährigen Ausbildung ausbilden, somit also einen Einzelbeitrag zur Frauenförderung leisten. Diese Einschränkung auf den besonderen ›Einzelbeitrag‹ kann insbesondere bei der Durchführung von Maßnahmen in kleinen und mittleren Betrieben von Bedeutung sein.

In einzelnen regionalen Wirtschaftsförderungsprogrammen ist es ebenfalls in Ansätzen gelungen, frauenpolitische Forderungen zu verankern; so z. B. in der ›Zukunftsinitiative Montanregionen‹ (Nordrhein-Westfalen). Bisher sind für Frauenprojekte rund 9 Mio. DM vergeben worden. Weiterhin ist beispielsweise bei der Vergabe von Mitteln aus dem Programm ›Arbeit und Umwelt‹ in Bremen eine höhere Förderung bei der Schaffung von qualifizierten Frauenarbeitsplätzen vorgesehen.

Diese frauenpolitischen Ansätze müssen ausgebaut und in allen regionalpolitischen Wirtschaftsförderungsprogrammen verstärkt Berücksichtigung finden. Dies gilt im übrigen auch für spezielle Programme im Bereich der Technologie, der Mittelstandsförderung, branchenspezifischer Einzelprogramme und für die zukünftig von der Europäischen Gemeinschaft eingeforderten Beschäftigungs- und Strukturprogramme.

Die genannten Wirtschaftsförderungsprogramme haben alle auch die *Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur* zum Gegenstand. Empfänger von öffentlichen Hilfen sind überwiegend kommunale Institutionen. Gleichstellungs- und beschäftigungspolitische Auflagen sind hier sicherlich kurzfristiger umsetzbar. So ist es denkbar, alle im Rahmen von Technologiezentren, Energieagenturen, Umweltberatungseinrichtungen u. a. m. zu besetzenden Stellen zu quotieren.

Anzustreben wäre hier die modellhafte Förderung von wirtschaftsnaher Infrastruktur, verbunden mit familienbezogenen Einrichtungen (z. B. Tagesstätten usw.).

Dezentrale Sonderprogramme zur Frauenförderung

Die Integration von gleichstellungs- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen und Auflagen in die verschiedenen Wirtschaftsförderungsprogramme muß durch zusätzliche *dezentrale Sonderprogramme* beschleunigt werden. Diese können an ortsnahen Problemen und Bedarfen anknüpfen und sind durch die geforderten regionalen Kontrollinstanzen zu überwachen.

Einzurichten sind z. B. dezentrale ›Sonderfonds zur Integration der Frauen in das Wirtschaftsleben‹, aus denen Beratungsstellen, Netzwerke, befristete Lohnkostenzuschüsse an Unternehmen für die Ausbildung und Einstellung von Frauen in untypischen Berufen sowie inner- und außerbetriebliche Fortbildungsmaßnahmen für Frauen in Klein- und Mittelunternehmen finanziert werden könnten. Unterstützt werden sollten darüber hinaus die Gleichstellungsbeauftragten in den Betrieben, betriebsspezifische Frauenfördermaßnahmen und Frauenforschung.

Eine besondere Bedeutung muß allen Formen der Beratung zugemessen werden. Diese muß institutionalisiert, quasi als Infrastruktureinrichtung, finanziert werden. Sie wird für die Durchsetzung von gleichstellungspolitischen Auflagen und für deren Überprüfung gebraucht. Erste Ansätze in Richtung des Ausbaus einer Beratungsinfrastruktur sind ebenfalls in der schon genannten ›Zukunftsinitiative Montanregionen‹ vorhanden; mit den ZIM-Mitteln werden Kommunalstellen ›Frauen und Beruf‹ gefördert. Sie existieren bereits in Bochum, Hamm, Hattingen, Lünen, Oberhausen, Unna und Witten. Gefordert ist die Ansiedlung dieser Stellen möglichst in jedem Wirtschaftsförderungsamt bzw. jeder Wirtschaftsförderungsgesellschaft.

Damit ist eine weitere Bedingung der Durchsetzung frauenpolitischer Positionen im Rahmen der Wirtschaftsförderung angesprochen: Gremien, die über die Vergabe von Mitteln entscheiden, sind mit Frauen zu besetzen.

Nicht zuletzt ist überdies dafür Sorge zu tragen, daß bei allen an der Wirtschaftsförderung beteiligten Organisationen sowie bei den Ämtern u. ä. Gleichstellungsbeauftragte einzusetzen und mit weitreichenden Kompetenzen auszustatten sind.

5.4 Frauen und soziale Sicherung

»Vom Risiko, Frau zu sein«

Allgemeine Strukturmängel der lohn- und beitragsbezogenen Systeme der sozialen Sicherung (Arbeitslosengeld, -hilfe, Rente) sind weithin bekannt: Sicherungslücken treten dann auf, wenn
- Arbeitslosigkeit zu einem Dauerzustand wird;
- das Normalarbeitsverhältnis ausgehöhlt wird und die Zahl ungeschützter Beschäftigungsverhältnisse ansteigt;
- das Leistungsniveau der Sozialversicherung abgesenkt wird.

Die vorhandenen Versicherungssysteme garantieren also nur dann einen hinreichenden finanziellen Schutz vor Verarmungsrisiken, wenn gleichzeitig drei Grundvoraussetzungen erfüllt sind:
- Existenz eines versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses überhaupt;
- die Dauerhaftigkeit und Kontinuität dieses Beschäftigungsverhältnisses und
- ein ausreichend hohes Arbeitseinkommen.

Es liegt auf der Hand, daß nichterwerbstätige Frauen und ein großer Teil der erwerbstätigen Frauen diese im wesentlichen auf die Erwerbsbiographie des Mannes und seine Rolle als ›Ernährer der Familie‹ zugeschnittenen Systemvoraussetzungen der sozialen Sicherung nicht erfüllen können.

Die erwerbsarbeitsbezogenen Sicherungssysteme gehen in dem Maße an der Lebenssituation der Frauen vorbei, wie diese das für die Funktionsfähigkeit des Versicherungsprinzips vorausgesetzte Normalarbeitsverhältnis nicht realisieren.

Insofern scheint es angemessen, von patriarchalischen Strukturen der lohn- und beitragsbezogenen Systeme der sozialen Sicherung zu sprechen.

Liegt allein das Arbeitseinkommen einer Frau deutlich unterhalb des allgemeinen Durchschnitts, dann kann es dazu kommen, daß trotz jahrzehntelanger Beschäftigung und Beitragspflicht ihre Rente noch unterhalb des Sozialhilfeniveaus liegt.

Unter Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit unterliegen Frauen in höherem Grade der Gefahr, aus den sozialen Sicherungssystemen ganz oder teilweise ausgegrenzt zu werden. Materielle Abhängigkeit vom Mann, Armut beim Scheitern der Ehe und im Alter sind damit vorprogrammiert.

Die Zahlen zur Verarmung von Frauen und über die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen sprechen eine deutliche Sprache: vor allem alte Frauen und alleinstehende Frauen mit Kindern müssen vom Staat unterstützt werden.

Nachfolgend sollen zentrale Sicherungsdefizite, die vor allem Frauen mit niedrigem Einkommen, alleinstehende Mütter und alte Frauen erfahren, untersucht werden.

Dabei sind vier Verursachungsformen von geschlechtsspezifischen Sicherungslücken zu unterscheiden:
- arbeitsmarktbedingte Sicherungslücken, hervorgerufen durch frauendiskriminierende betriebliche Einstellungs- und Personalpolitik, Lohndiskriminierung, Abdrängung in Teilzeitarbeit, ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitslosigkeit;
- Geschlechtsspezifische Benachteiligungen aufgrund unentgeltlicher Familien- und Erziehungsarbeit;
- grundsätzlich patriarchalische Strukturen in den erwerbsarbeitsorientierten Sozialversicherungssystemen, die eine Änderung von Systemkomponenten der gegebenen Sicherungssysteme erforderlich machen und
- Sicherungslücken, die unmittelbares Resultat der aktuellen konservativen staatlichen Politik des Sozialabbaus zu Lasten von Frauen sind.

Evident ist, daß in den verschiedenen Politikfeldern (Familien-, Renten-, Steuerpolitik) verschiedene der angesprochenen Diskriminierungsmomente nebeneinander und kumuliert wirken. Es käme also darauf an, das gesamte Familien-, Sozial- und Steuerrecht auf die systematische Benachteiligung der Frauen hin zu überprüfen. Dies kann in den folgenden Teilen nur ansatzweise – ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit – geleistet werden.

Im Zentrum stehen soziale Risiken, die aus unentgeltlicher Familienarbeit entspringen, und Sicherungsdefizite, die Frauen im Alter erfahren.

5.4.1 Arbeitsmarktbedingte Sicherungslücken

5.4.1.1 Anhaltende Entgeltdiskriminierung

In der Lohndiskriminierung der Frauen kristallisieren sich alle Facetten der gesellschaftlichen Degradierung von Frauen, die außerhalb des Arbeitsmarktes existieren und in der marktmäßigen Verwertung der Frauenarbeit durch tarifliche, betriebliche und arbeitsmarktpolitische Diskriminierungspraktiken aufgegriffen und erweitert werden. Frauen

verdienen bei gleichen Ausbildungsvoraussetzungen und Berufspositionen durchschnittlich ein Drittel weniger als Männer.

Mit der Zunahme der Massenarbeitslosigkeit wächst der Druck, diskriminierende Arbeitsbedingungen und untertarifliche Löhne hinzunehmen. Die Auswirkungen von Einkommensdiskriminierungen auf die sozialen Sicherungssysteme liegen auf der Hand: Bei den Leistungen, die nach dem vorher erzielten Entgelt errechnet werden, setzt sich die Benachteiligung während der Erwerbsphase in der Phase des Leistungsbezugs fort. Das gilt für das Krankengeld, für das Verletztengeld und für die Verletztenrente aus der Unfallversicherung, für die Rente und natürlich für die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld und Konkursausfallgeld).

5.4.1.2 Überproportionale Zunahme von Teilzeitarbeit und ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen

Frauen machen heute – insbesondere, weil sie eine eigenständige soziale Sicherung erwerben wollen – ihren Anspruch auf Erwerbstätigkeit stärker geltend als je zuvor. Es sind zum großen Teil verheiratete Frauen mit mindestens einem Kind, die verstärkt auf den Arbeitsmarkt drängen. Allerdings werden ihnen hier häufig nur wenig qualifizierte Arbeitsplätze mit minderer, u. U. sogar völlig fehlender arbeitsrechtlicher und sozialer Absicherung angeboten, so daß der Aufbau einer eigenständigen Altersvorsorge in vielen Fällen nicht möglich ist. Nach einer im Januar 1989 vom Bundesarbeitsministerium vorgelegten Untersuchung ist die Zahl ›geringfügiger Beschäftigungen‹ mit weniger als 450 DM Monatslohn deutlich höher, als bisher geschätzt wurde. 2,3 Millionen Menschen sind in diesen versicherungsfreien Arbeitsverhältnissen tätig; betroffen sind vor allem Hausfrauen.

Mit den Varianten der Teilzeitarbeit und abgestuft nach der Reduzierung der Zeitumfänge mindert sich der soziale Schutz, der im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme zu erzielen ist. Teilzeitarbeit verringert unmittelbar die einkommensbezogenen Geldleistungen der sozialen Sicherung. Die Risiken für in derartigen Beschäftigungsverhältnissen tätige Frauen sind massiv, weil Teilzeitarbeit konzentriert in solchen Frauenbranchen stattfindet, in denen das Lohnniveau so niedrig liegt, daß sich schon bei vollzeitiger Beschäftigung nur eine prekäre Sicherung ergibt. Daneben wirkt sich das Ehegattensplitting mit der Steuerklasse V als Diskriminierungsverstärker aus, weil Beiträge zwar

auf das Bruttoeinkommen, die Leistungen jedoch auf das steuertechnisch reduzierte Nettoeinkommen bezogen werden (Weg 1988, S. 680).

Bei ›geringfügiger‹ Teilzeitarbeit gibt es stufenweise überhaupt keine Sozialversicherungspflicht und entsprechend keine Absicherung mehr. Die Versicherungspflichtgrenzen sind bei der Arbeitslosenversicherung 18 Stunden pro Woche, bei Kranken- und Rentenversicherung 15 Stunden pro Woche und bei der Unfallversicherung 10 Stunden pro Woche. Sinnigerweise ist es das arbeitsmarktpolitische Sicherungssystem, das sich der teilzeitarbeitenden Frauen als erstes schon bei 18 Stunden entledigt.

Zusätzlich beeinträchtigt wird die Beschäftigungssituation von Frauen durch die zunehmende Zahl befristeter Arbeitsverhältnisse. Insgesamt sind gegenwärtig etwa 1,9 bis 2 Millionen ArbeitnehmerInnen in irgendeiner Form befristet beschäftigt, etwa die Hälfte davon Frauen (Forsa 1986). Für die Frage der sozialen Sicherung bedeutet Befristung von Beschäftigungsverhältnissen vor allem Unterlaufen des Kündigungsschutzes. Mit der Befristung ›schützen‹ sich die Unternehmer insbesondere vor der sozialen Sicherung, die erwerbstätigen Frauen bei Schwangerschaft und Mutterschaft ihr Arbeitsverhältnis und ihre materielle Existenzgrundlage garantieren soll.

Der Wechsel von befristeter Beschäftigung in Phasen längerer Arbeitslosigkeit potenziert das Risiko, daß Frauen nicht die Beitragszeiten erreichen, die zur Begründung von Leistungsansprüchen in der Arbeitslosen- oder Rentenversicherung erforderlich sind.

Schließlich sind neue Formen der computergestützten Heimarbeit zu nennen, die mit unterschiedlicher arbeitsrechtlicher Ausgestaltung negative Folgen für die Absicherung von Frauen haben können. Zwar sieht der Frauen zunehmend angediente ›Selbständigen-Status‹ vielfach auf den ersten Blick verlockend aus, faktisch werden jedoch alle Kosten und Risiken der ›erzwungenen Selbständigkeit‹ auf diese neuen ›Randbelegschaften‹ abgewälzt.

5.4.1.3 Besondere Betroffenheit von Arbeitslosigkeit

Nach wie vor sind Frauen von Arbeitslosigkeit besonders betroffen. Sie stellen gegenwärtig fast die Hälfte aller Arbeitslosen (46,5 %), mehr als ihrem Anteil an den Erwerbstätigen entspricht (39 %). Die Arbeitslosenquote der Frauen liegt seit Jahren über der der Männer. 1988 betrug sie 10,0 % gegenüber 8,7 % bei den Männern.

Frauen sind deutlich stärker vom Ausgrenzungsprozeß aus dem Leistungsbezug des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) betroffen. Bei einem Frauenanteil von 46,5 % an der Gesamtarbeitslosenzahl beträgt der Anteil an den LeistungsempfängerInnen nur 40,3 % (vgl. Tabellenanhang A 5). Liegt ihr Anteil bei den BezieherInnen von Arbeitslosengeld mit 46,8 % im Durchschnitt, beträgt er bei Arbeitslosenhilfebezieherinnen nur 28,8 %. Besonders hoch ist der Frauenanteil mit 58,4 % wiederum bei den NichtleistungsbezieherInnen. Maßnahmen und Leistungen der Arbeitsverwaltung kommen Frauen insgesamt also weniger zugute als Männern. Frauen werden seltener in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vermittelt; andererseits werden sie häufiger über die Verfügbarkeitsanordnung vom Leistungsbezug ausgeschlossen.

Erhebliche Unterschiede gibt es auch bei der Höhe der Leistungen der Arbeitslosenunterstützung. Betrug das durchschnittliche Arbeitslosengeld im Oktober 1987 für verheiratete Männer 1.390 DM pro Monat und für Ledige 964 DM, erhielten verheiratete Frauen 750 DM und Ledige 815 DM. Diese Unterschiede spiegeln zugleich das der Arbeitslosengeldberechnung zugrundeliegende wesentlich geringere Arbeitsentgelt der Frauen sowie den höheren Anteil zuvor teilzeitbeschäftigter Frauen wider.

5.4.1.4 Starker Anstieg sozialhilfebedürftiger Frauen

Bestehen weder Arbeitslosengeld- noch Arbeitslosenhilfeansprüche – fast 60 % der NichtleistungsempfängerInnen sind Frauen – muß bei Bedürftigkeit die Sozialhilfe einspringen. Eine Analyse der Struktur der SozialhilfeempfängerInnen zeigt, daß Sozialhilfebedürftigkeit vor allem ein Problem von Frauen ist und daß seit 1980 der Anteil sozialhilfebedürftiger Frauen besonders stark angestiegen ist. 56 % aller EmpfängerInnen von Hilfe zum Lebensunterhalt sind Frauen (1985). Mit steigendem Alter wächst auch der Frauenanteil; unter den über 60jährigen finden sich nahezu 80 % Frauen (Bäcker, Soz. Sicherheit 8/1987). Bezogen auf die Typen der Haushalte, die Hilfe zum Lebensunterhalt beantragen, zeigt sich eine überdurchschnittliche Zunahme des Anteils alleinerziehender Mütter (1985: 16,3 %). Alleinerziehende Väter sind in der Regel nicht sozialhilfebedürftig.

Die Sozialhilfestatistik zeigt weiterhin, daß die langanhaltende Massenarbeitslosigkeit entscheidendes Gewicht für den steilen Anstieg der EmpfängerInnenzahlen von ›Hilfen zum Lebensunterhalt‹ hat. Schlüsselt man die Hauptursachen der Hilfegewährung auf, so nennen 1986 31,2 % aller Haushalte den ›Verlust des Arbeitsplatzes/Arbeitslosigkeit‹ als Grund. Alle anderen Ursachen wie ›Ausfall/Tod des Ernährers‹ (12 %) oder ›unzureichende Versicherungs-/Versorgungsansprüche‹ (15,7 %) treten dahinter zurück (vgl. Tabellenanhang A 8). Im Vergleich zu 1980 hat sich die Ursache ›Verlust des Arbeitsplatzes/Arbeitslosigkeit‹ mehr als verfünffacht.

5.4.2 Geschlechtsspezifische Benachteiligungen aufgrund unentgeltlicher Familienarbeit

Der Zusammenhang zwischen Familientätigkeit – dem Erziehen von Kindern und Hilfeleistungen für pflegebedürftige Personen – und sozialer Sicherung ist in den letzten Jahren zunehmend zum Thema sozialpolitischer Diskussion geworden. Dabei ist die Beschreibung der Ausgangslage relativ unstrittig, soweit sie sich auf Aspekte der Einkommensverteilung bezieht: Kinder verursachen Kosten, die nur zum geringen Teil durch Bereitstellung öffentlicher Mittel für die Erziehenden kompensiert werden.

Kosten entstehen jedoch auch durch einen – und sei es nur vorübergehenden – Verzicht auf Erwerbstätigkeit durch Ausübung von Teilzeit- anstelle von Vollzeitbeschäftigung und durch verschlechterte Beschäftigungsmöglichkeiten und geringere Entlohnung infolge von Erwerbsunterbrechung nach der Geburt eines Kindes. Den Einfluß der Erwerbsbiographie auf die Arbeitseinkommen von unselbständig beschäftigten Frauen hat Galler (1987) untersucht. Eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit hat entsprechend seiner Untersuchung auch langfristig erhebliche materielle Konsequenzen: Nach Wiederaufnahme der Berufstätigkeit nach der Familienpause bleibt das Einkommen immer unter demjenigen einer vergleichbaren Frau, die ohne Unterbrechung voll oder zumindest teilweise berufstätig war.

Sowohl absolut als auch relativ nehmen die Einkommenseinbußen mit zunehmender Qualifikation der Frau erheblich zu. Dies dürfte auch eine Erklärung dafür sein, daß höher gebildete Frauen in geringerem Ausmaß und für kürzere Zeit ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen (Galler 1987, S. 25).

Es stellt sich nun die Frage, inwieweit Frauen und ihre Familien durch das derzeit geltende System der materiellen Familienförderung Kompensationen für die erlittenen Einkommenseinbußen erhalten und

inwieweit die mit der Kinderbetreuung und -erziehung entstehenden Kosten gesellschaftlich mitgetragen werden. Die Familienpolitik ist darüber hinaus daran zu messen, inwiefern sie Frauen und Männern eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglicht. Dies impliziert für Frauen die qualifizierte und gleichberechtigte Teilhabe am Beruf und am politischen Leben, für Männer die partnerschaftliche Beteiligung an Haus- und Familienarbeit.

5.4.2.1 Das geltende System des Familienlastenausgleichs – ›Unsystematik als System‹

Der Begriff Familienlastenausgleich wird in Gesetzessprache, Rechtsprechung und sozialpolitischer Literatur sehr unterschiedlich verwendet und mit verschiedenen Inhalten gefüllt. Der Gesetzgeber hat sich 1983 entschlossen, wieder zu einem dualen System des Familienlastenausgleichs, das 1975 abgeschafft wurde, zurückzukehren. Unter dualem System ist die Zahlung von Kindergeld und anderen Sozialtransfers (Bafög, Kindergeldzuschlag, Erziehungsgeld, Kinderberücksichtigung beim Wohngeld) einerseits, die Gewährung steuerlicher Vergünstigungen andererseits zu verstehen. Zu den steuerlichen Vergünstigungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs gehören Kinderfreibeträge, der Ausbildungsfreibetrag für in Berufsausbildung befindliche Kinder, der Haushaltsfreibetrag für Alleinstehende mit Kindern, das Ehegattensplitting u. a. Folgt man den ausformulierten Intentionen, dann soll das Kinder- bzw. Familienlastenausgleichsystem dazu beitragen, Korrekturen an ungleichen Lebensverhältnissen vorzunehmen. Der materiellen Familienförderung liegt also der Gedanke zugrunde, daß die Verpflichtung von Eltern, für den Lebensunterhalt der Kinder aufzukommen, nicht zu einer wesentlichen Schlechterstellung von Familien mit Kindern gegenüber kinderlosen Ehepaaren führen soll. Unverkennbar ist, daß neben diesen sozialpolitischen Zielen auch bevölkerungspolitische Absichten durchgesetzt werden sollen. Rechtliche Ausgestaltung und Verwaltungspraxis, die das System des Familienlastenausgleichs in seinen Auswirkungen selbst für Experten völlig undurchschaubar machen, sind auf diese ›Nebenziele‹ hin orientiert. Als solche können gelten:
– ein geburtenpolitisches Subventionskonzept,
– die Privilegierung des patriarchalischen Ehemodells (Ernährer/Hausfrau) und Benachteiligung aller gleichberechtigten und nichtehelichen Formen des Zusammenlebens sowie

– arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen.

Im folgenden können nur einige Aspekte des Familien- bzw. Kinderlastenausgleichs selektiv beleuchtet werden: Kindergeldrecht, steuerliche Kinderfreibeträge, Ehegattensplitting und Erziehungsgeld.

Unbefriedigender Ist-Zustand

Im geltenden System des Familienlastenausgleichs stehen unkoordiniert nebeneinander: Das Kindergeld in Höhe von 50 DM für das erste, 100 DM für das zweite, 200 DM für das dritte und 240 DM für jedes weitere Kind pro Monat. Ab bestimmten Einkommensgrenzen wird das Kindergeld gestaffelt und beim zweiten Kind auf 70 DM und bei jedem weiteren Kind auf 140 DM gekürzt. Daneben gibt es einen steuerlichen Kinderfreibetrag in Höhe von 2.484 DM im Jahr (ab 1990: 3.024 DM).

Da ein solcher steuerlicher Kinderfreibetrag Personen, die keine Einkommensteuer zahlen, nicht zugute kommt, wurde für die unteren Einkommen ein sogenannter Kindergeldzuschlag von höchstens 46 DM pro Monat eingeführt (das entspricht dem Steuervorteil nach dem Proportionalzonen-Steuersatz von 22 % vom Kinderfreibetrag). Dieser Kindergeldzuschlag wird allerdings nur auf Antrag gewährt, von daher ist unklar, wieviele der Anspruchsberechtigten ihn überhaupt beanspruchen.

5.4.2.2 Diskriminierung der Frau beim Kindergeldbezug?

Kennzeichnend für das Kindergeld als Instrument des Familienlastenausgleichs ist zunächst, daß es in den 50er Jahren als Lohnnebenleistung konzipiert wurde und die Orientierung an außerhäuslicher Erwerbstätigkeit, männlicher Berufsbiographie und männlichen Rechtsbedürfnissen bis heute beibehalten wurde. Auffallend ist in diesem Zusammenhang der – angesichts weiblicher Kindererziehungsmonopole überraschende – Sachverhalt, daß nach einer Statistik aus dem Jahr 1974 nur 9 % der Personen, die Kindergeld bezogen, weiblichen Geschlechts waren. Der zuständige Abteilungsleiter bei der Bundesanstalt für Arbeit, die heute als Kindergeldbehörde fungiert, schätzt, daß auch heutzutage noch ca. 80 % der Anträge von Männern gestellt und folglich auch auf deren Konten überwiesen werden (Slupik 1988, S. 195). Das geltende Kindergeldgesetz unterscheidet nur in zwei

Paragraphen zwischen weiblichen und männlichen Berechtigten. Nach § 3 Abs. 3, S. 2 BKGG erhält ausschließlich die Mutter das Kindergeld, wenn ihr das ›Sorgerecht für die Person des Kindes allein zusteht‹. Die männerfreundliche Verteilungspraxis wird u. a. durch eine Frauen benachteiligende Sprache der Antragsformulare vorprogrammiert, die unmittelbar auf den männlichen Kindergeldbezieher zugeschnitten ist. Antrag auf Kindergeld stellt der ›Antragsteller‹, der (weibliche) Ehegatte bestätigt allein die ›Richtigkeit der in bezug auf ihn gemachten Angaben‹. Die Eltern stellen also keineswegs gemeinsam den Antrag auf das Kindergeld. Stellt man die Ordnungsfunktion des Rechts in der Gesellschaft in Rechnung, so scheint diese Begünstigung der Väter nicht zufällig zu sein.

Zwar ist es zutreffend, daß die niedrige Frauenquote nichts über eine mögliche Verwendung des Kindergeldes aussagt. Tatsache ist jedoch, daß Frauen auf das Entgegenkommen der Ehemänner und Väter angewiesen sind, wenn sie das Geld für die Kinder ausgeben wollen. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs und des Bundessozialgerichts steht fest, daß die Personen, die die Beträge erhalten, nicht verpflichtet sind, »das Kindergeld den Kindern zugute kommen zu lassen«. Das Recht »läßt (...) die Freiheit, es für eigene Zwecke zu verwenden« (Urteil vom 16. 9. 1982, in: NJW 1983, S. 415). Im Konfliktfall, bei Streit, Trennung, Scheidung sind Frauen rechtlich und faktisch dadurch in einer schlechteren Position.

Da – wie gesagt – im Bundeskindergeldgesetz eine Bestimmung fehlt, die die Verwendung des Geldes für die Kinder und zur Entschädigung für den Betreuungsaufwand der Erziehungsperson vorschreibt, ergeben sich immer wieder Probleme, wenn Frauen im Konfliktfall das Geld für sich verwenden wollen. Zwar ist das Kindergeld gemäß Art. I, § 54 III Sozialgesetzbuch (SGB) wegen gesetzlicher Unterhaltsansprüche pfändbar. Über die Risiken von Frauen, die solche Ansprüche bei der Scheidung durchsetzen wollen, gibt es mittlerweile jedoch genügend Kenntnisse (Caesar-Wolf/Eidmann, in: ZfRSoz 2/1985).

Die Zementierung des patriarchalischen Familienvaterprinzips liegt eben auch darin, daß der Staat die Transferleistung direkt an den Mann auszahlt und damit das Klagerisiko im Konfliktfall der Frau aufbürdet.

Das Problem verschärft sich durch die sog. Zahl- oder Zählkinderregelung: Für Kinder, die im Haushalt einer berechtigten Person leben, werden nicht jeweils dieselben Beträge gezahlt, sondern unterschiedlich hohe. Für das erste Kind wird zur Zeit gemäß § 10 Abs. 1 BKGG 50 DM gezahlt, für das zweite Kind 100 DM, für das dritte

Kind 220 DM und für das vierte und jedes weitere Kind 240 DM im Monat.

Mit steigender Ordnungszahl erhöht sich das Kindergeld also nicht nur insgesamt, sondern auch für jedes nachgeborene Kind. Bei dieser Progression hat jede berechtigte Person das Interesse, möglichst viele Kinder nennen zu können, um viel Kindergeld zu erhalten. Dabei dürfen nicht nur die Kinder angegeben werden, die im eigenen Haushalt leben (Zahlkinder), sondern auch die Kinder, denen gegenüber Unterhaltsverpflichtungen bestehen (Zählkinder). Auch der Zählkindervorteil ist eine Regelung, die offensichtlich die Männer begünstigt. Weil Männer nach einer Scheidung häufiger als Frauen wieder heiraten und öfter als im umgekehrten Fall mehr Kinder von verschiedenen Partnern haben, wirkt sich für sie diese Vorschrift günstiger aus als für Frauen (Männer haben häufiger 8 Kinder von verschiedenen Frauen als eine Frau 8 Kinder auf die Welt bringt).

Der Zählkindervorteil in Verbindung mit der Progression des Kindergeldes nach der Ordnungszahl des Kindes verweist auf eine zusätzliche Problematik: Für das erste Kind wird am wenigsten Kindergeld gezahlt, obwohl die Kosten gerade für dieses Kind (Neuanschaffungen) am höchsten sind. Nach ökonomischer Logik müßte daher das Kindergeld nicht progressiv steigen, sondern degressiv abnehmen. Die Progression ist daher als ›Gebärprämie‹ mit geburtenfördernder Absicht zu verstehen.

Die quantitative Bedeutung des Kindergeldes als staatliches Transfereinkommen

Die Auszahlung des Kindergeldes erfolgt in einem Massenverfahren ähnlicher Größenordnung wie bei der gesetzlichen Rentenversicherung. 1985 erhielten knapp 6,5 Millionen Berechtigte, in deren Haushalten mehr als 11 Millionen Kinder lebten, insgesamt 11 Mrd. DM. Im Jahr 1989 werden sich die Ausgaben für das Kindergeld auf 14 Mrd. DM belaufen. Gemäß einem Beschluß der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 16. 3. 1989 soll ab Juli 1990 das Kindergeld für das zweite Kind von 100 DM auf 130 DM erhöht werden. Die Mehrkosten werden auf 837 Mio. DM im Jahr 1991 veranschlagt. In bezug auf die Frage, wie stark oder wie gering nun eigentlich die materiellen familienbezogenen Einkommenskorrekturen ausfallen, gibt es inzwischen aktuelle Daten. Generell ist zu sagen, daß die gegenwärtigen Kindergeldregelungen familienphasentypische Pro-

blemlagen weitgehend außer acht lassen. Insbesondere werden junge Familien mit einem Kind einkommensmäßig in sehr geringem Maße begünstigt. Bei Familien mit zwei Kindern entfielen 1983 rd. 7 % des gesamten Haushaltsnettoeinkommens auf öffentliche Transferzahlungen.

Als Einkommensbestandteil kommt dem Kindergeld erst dann größeres Gewicht zu, wenn in der Familie drei oder mehr minderjährige Kinder leben. Der Kindergeldanteil am Nettoeinkommen einer Familie mit drei Kindern liegt entsprechend diesen Modellberechnungen bei ca. 10 % (Cornelius, in: Soz. Fortschritt 11/1988, S. 249). Betrachtet man – im Vorgriff – die steuerlichen Kinderfreibeträge unter der Zielsetzung, dadurch ein sozial-kulturelles Existenzminimum für Kinder steuerfrei zu belassen, so bleibt festzustellen, daß auch die Kinderfreibeträge in der seit 1986 gewährten Höhe diese Funktion bei weitem nicht erfüllen. Dies läßt sich zeigen, stellt man dem letztlich einkommenswirksamen (vom jeweils anzuwendenden Steuersatz abhängigen) Teil des Kinderfreibetrags den Betrag gegenüber, den Eltern durchschnittlich für ein Kind ausgeben. Auf 1986 hochgerechnet stünden danach, selbst wenn man die vergleichsweise geringeren monatlichen Ausgaben von Eltern in unteren und mittleren Einkommensschichten zugrunde legt, rechnerisch den steuerlichen Auswirkungen eines monatlichen Freibetrags von 46 DM tatsächliche Ausgaben der Eltern von durchschnittlich 580 DM im Monat gegenüber.

Auch in der Kombination wirken sich Kindergeld und einkommensteuerliche Freibeträge nur recht bescheiden aus. Eine typische Arbeitnehmerfamilie mit einem Kind und durchschnittlichem Monatsverdienst wird gegenüber einem gleichverdienenden Ehepaar ohne Kinder nur um 4 % bis 5 % entlastet (ebda., S. 250).

5.4.2.3 Verschärfung von Einkommens- und Chancenungleichheiten durch Kinderfreibeträge

Bei einer progressiven Einkommensbesteuerung führen steuerliche Freibeträge zwangsläufig zu unterschiedlichen Entlastungseffekten. Diese reichen von 22 % in der Proportionalzone bis hin zu 56 % im Bereich des Spitzensteuersatzes, d. h. der Höchstverdiener erhält mit max. 116 DM eine zweieinhalb mal so hohe Entlastung wie ein Geringverdiener (46 DM).

Ganz offensichtlich sind die verteilungspolitisch im höchsten Grade ungerechten Wirkungen steuerlicher Freibetragsregelungen – je höher

das Einkommen um so höher die steuerliche Entlastung und umgekehrt – keineswegs unbeabsichtigt. In der Beantwortung einer kleinen Anfrage formuliert die Bundesregierung (1985): »Es ist folgerichtig und gerecht, wenn der Freibetrag entsprechend dieser unterschiedlichen Steuerbelastung entlastet.«

Der Wendepolitik geht es ganz offensichtlich – wie in den fünfziger Jahren – darum, den ›weithin kulturtragenden Mittelstandsschichten‹ die Kinderaufzucht zu versüßen. Bereits für den christdemokratischen Familienminister Wuermeling bestand der Familienlastenausgleich im ›Kaufkraftausgleich innerhalb jeder sozialen Schicht zugunsten der Familienväter‹ (Flieshardt/Steffen 1986, S. 19). Leitgedanke ist demnach ein ausschließlich horizontaler Familienlastenausgleich. Entsprechend dieser Zielvorstellung hätten reiche Paare und reiche Familien nach Umverteilung einen annähernd gleichen Lebensstandard – ebenso arme Paare und arme Familien. Was einem derartig ausgestalteten Familienlastenausgleich fehlt, ist die vertikale Dimension. Denn ein horizontal ausgerichteter Familienlastenausgleich hat unweigerlich zum Ergebnis, daß bestehende Einkommens- und Chancenungleichheiten nachhaltig verschärft werden.

5.4.2.4 Ehegattensplitting – Frauenerwerbstätigkeit wird mit Strafsteuer belegt

Auf die Spitze getrieben werden die steuerlichen Ungerechtigkeiten schließlich durch das Ehegattensplitting. Die Wirkung des Splitting und somit dessen Probleme ergeben sich nicht aus der gemeinsamen Veranlagung im Zusammenhang mit dem progressiven Einkommensteuertarif. Bei einem proportionalen Steuertarif ergibt das Splitting keinen Vorteil.

Bei einem Progressionsverlauf des gegebenen Einkommensteuertarifs – von derzeit 22 % bis 56 % – spielt es dagegen eine wesentliche Rolle, ob das Einkommen von Ehegatten insgesamt oder in zwei Hälften zerlegt besteuert wird und dann die Steuern zusammengefaßt werden. Der sog. Splittingeffekt folgt somit aus dem Progressionsverlauf der Einkommensbesteuerung. Mit steigendem Einkommen wächst in der Progressionszone die Steuerbelastung einer zusätzlich verdienten Mark (Grenzsteuersatz). Damit erhöht sich mit steigendem Einkommen die Steuerentlastung infolge der Zweiteilung (Splitting). Der Steuerbetrag auf z. B. 100.000 DM ist wesentlich höher als der Steuerbetrag auf zweimal 50.000 DM.

Der Splittingvorteil ist dann am höchsten, wenn nur einer der beiden Ehegatten Einkünfte hat und eine gemeinsame Veranlagung erfolgt. Sobald Frau und Mann Einkommen haben, mindert sich der Splittingvorteil in dem Ausmaß, in dem die beiden Einkommen sich annähern. Bei gleichhohen Einkünften beider Ehegatten ist der Splittingeffekt gleich Null. Sie werden wie zwei Ledige besteuert.

Hierfür ein Beispiel nach dem für 1987 geltenden Tarif: Jahreseinkommen 50.000 DM. Bezieht nur der Ehemann Einkommen, so beträgt die Steuerersparnis gegenüber einem Ledigen 4.958 DM. Wenn der Ehemann 40.000 DM und die Ehefrau 10.000 DM Einkommen haben, dann sparen sie nur noch 1.819 DM Steuer gegenüber zwei Ledigen. Hat jeder Ehegatte 25.000 DM Einkommen, dann zahlen sie genausoviel Einkommensteuer wie zwei Ledige.

Der ›Edukationseffekt‹ des Splitting für erwerbstätige Frauen, der nachdrückliche steuerliche Wink, »die Ehefrau ins Haus zurückzuführen, sie auf den Haushalt zu orientieren«, ist unverkennbar (Heinson/Knieper 1974, S. 191).

Die unsozialen Auswirkungen des Ehegattensplittings sollen an einem weiteren Beispiel verdeutlicht werden: Was ein kinderlos verheirateter Großverdiener splittingbedingt an Steuern spart, würden Eltern als Normalverdiener noch nicht einmal für sieben(!) Kinder erhalten. Die maximale Steuerersparnis infolge des Splitting betrug 1987 für das Jahreseinkommen ab 260.064 DM einschließlich der sog. Splittingadditive (Höchstbetragverdoppelung bei Vorsorgeaufwendungen usw.) rd. 21.000 DM im Jahr. Ein Normalverdienerehepaar mit einem Jahreseinkommen bis 36.000 DM würde für 7 Kinder je 2.484 DM Kinderfreibeträge erhalten, zusammen 17.388 DM im Jahr als Abzug vom Einkommen. Da dieses Einkommen mit 22 % besteuert wird (Eingangssatz des Tarifs), sparen die Eltern an Steuerzahlungen 22 % von 17.388 DM, das sind 3.825 DM im Jahr. Dazu würden sie für 7 Kinder 1.330 DM Kindergeld im Monat, das sind 15.960 DM im Jahr erhalten. Zusammen mit der Steuerersparnis beträgt dieser Kinderlastenausgleich somit 19.785 DM im Jahr. Das sind rund 1.200 DM weniger als die Splittingersparnis des kinderlosen Großverdieners. Daß dieses durchaus fragwürdige Ergebnis nun ausgerechnet mit den Mitteln des Familienlastenausgleichs erreicht wird, spricht für die Zielgenauigkeit der (männlichen) Gesetzgeber.

Nur unbedeutende Veränderungen haben sich – wie nachfolgend einige Beispiele zeigen – im gegenwärtig gültigen Steuertarif von 1988 ergeben.

Jahreseinkommen	Steuer Ledige	Steuer Ehegatten	Steuerersparnis Ehegatten
18.000 DM	2.911 DM	1.854 DM	1.057 DM
50.000 DM	13.280 DM	9.252 DM	4.028 DM
100.000 DM	37.043 DM	26.560 DM	10.483 DM
200.000 DM	92.417 DM	74.086 DM	18.331 DM
500.000 DM	260.000 DM	240.838 DM	19.593 DM

Mit dem beschlossenen ›Reformtarif‹ 1990 werden die Splittingvorteile noch verstärkt. Die Steuerersparnis bei 500.000 DM Jahreseinkommen wird dann 22.872 DM betragen.

Diskriminierung der Einelternfamilie im Vergleich zur Ehe

Besonders diskriminierend wirkt sich das Steuersplitting für alleinerziehende Mütter (und Väter) aus. Weder die uneheliche Mutter noch der Witwer mit drei Kindern kommt in den Genuß des Ehegattensplitting. Da die Vorteile des Splitting – wie ausgeführt – für die bloße Eheschließung gewährt werden, gleichgültig ob Kinder in der Ehe vorhanden sind oder nicht, stehen ihnen die steuerlichen Entlastungen des rein ehebezogenen Splitting nicht (mehr) zu, und für ihre Kinder erhalten sie nur die sehr knapp bemessenen Steuerermäßigungen der Kinderfreibeträge bzw. das unzureichende Kindergeld. Geschiedene Alleinerziehende müssen sich die Kinderfreibeträge seit 1986 mit dem Elternteil teilen, der den Unterhalt leistet.

In der Bundesrepublik leben heute 2,4 Millionen Kinder in 1,7 Millionen Einelternfamilien. 84 % der Einelternfamilien sind alleinerziehende Mütter mit Kindern, 16 % alleinerziehende Väter. Diese Einelternfamilien machen rd. 15 % aller Familien aus. Etwa die Hälfte dieser Familien hat Jahreseinkünfte über 18.000 DM. Ab dieser Größenordnung beginnen die splittingbedingten steuerlichen Benachteiligungen im Vergleich zu Ehen. Die Zahl der davon Betroffenen wächst ständig.

Daß die ohnehin wirtschaftlich besonders belasteten alleinstehenden Mütter (und Väter) auch noch im Steuerrecht zusätzlich bestraft werden, macht die ausgeprägt reaktionären Strukturen deutlich, nach denen all diejenigen mit drastischen steuerlichen Sanktionen belegt werden, die ihr Leben nicht nach den patriarchalischen Normen unbezahlter Familienarbeit ausrichten (Mennel 1988, S. 99).

5.4.2.5 Splitting – Steuerbonbon für den mit einer Ehefrau gestraften Mann?

Daß es sich bei den ›Profiteuren‹ des Splitting nicht um zu vernachlässigende Minderheiten handelt, zeigt ein Blick in die Statistik. Von den insgesamt 15,1 Millionen Ehepaaren in der Bundesrepublik haben 5,9 Millionen keine ledigen Kinder im Haushalt, das sind 39 %. Von diesen Ehepaaren ohne Kinder sind 3 Millionen Ehefrauen nicht erwerbstätig, entsprechend 3 Millionen Männer Alleinverdiener (Stat. Jahrbuch 1986, S. 66 und S. 104).

Wenn das Ehegattensplitting öffentlich ausgewiesen werden müßte, als das, was es ist, nämlich als ›Ehegeld‹ entsprechend dem ›Kindergeld‹, dann hätte sicherlich kein Politiker den Mut, es als ›leistungsgerecht‹ oder gar als familienfreundlich zu verteidigen. Es würde dann nämlich zutage treten, was infolge der Kompliziertheit der Veranlasungs- und Tarifvorschriften kaum erkennbar ist:

Für den Großverdiener wird die ›Last der Ehe‹ mit rd. 21.000 DM honoriert, für den Normalverdiener werden knappe 2.000 DM dafür ausgeschüttet, daß er sich in die Ehe begibt. Bei Licht betrachtet ist der fabelhafte Steuervorteil für gutsituierte Alleinverdienerehen natürlich nicht unbedingt frauenfeindlich, sondern eher ein ausgeprägt männerfreundlicher Tatbestand. Ehefrauen ohne eigenes Einkommen, deren Männer vom Splitting profitieren, dürften in der Regel kaum erahnen, wie hoch die steuerlichen Vorteile dafür sind, daß die Männer die Ehepflichten übernehmen. Geschweige denn, daß sie über dies Geld verfügen können. Denn die Spezifik des Ehegattensplitting liegt nun mal darin, daß zwar das »Zufließen des Einkommens an beide Partner mit der Folge des Splitting fingiert wird, daß aber real die einkommenslose Ehefrau noch lange keinen direkten Zugriff auf die Hälfte des Einkommens hat, ja nicht einmal auf die anteilig ersparte Einkommensteuer, sondern lediglich einen Unterhaltsanspruch.« (Matthäus-Maier, in: ZRP 1987, S. 257)

Daß es sich beim Ehegattensplitting um eine ›Subvention an das Privatleben der Ehemänner‹ handelt, zeigen recht unverhüllt die Unterhaltsregelungen im Falle einer Scheidung. Das Splitting wirkt über den Bestand der Ehe hinaus bei Unterhaltsleistungen an die verabschiedete Gattin. Hier können die ›Zahlgatten‹ nach dem sog. Realsplitting bis zu 18.000 DM im Jahr vom versteuerbaren Einkommen absetzen (§ 10 Abs. 1, Nr. 1 EStG). ›Der Unterhaltsempfänger‹ (fast ausnahmslos die Frau) muß das Unterhaltsgeld dann gerechtigkeitshalber versteuern (§ 22 Nr. 1a EStG).

5.4.2.6 Erziehungsgeld – und nochmals wird die Frau auf die Mutterrolle verpflichtet

Als besonderes Charakteristikum der Einkommenssituation von jungen Familien stellt sich der Verlust des zweiten Erwerbseinkommens dar, wenn ein Elternteil im Interesse der Pflege eines Kleinkindes vorübergehend oder endgültig seine Erwerbstätigkeit aufgibt. An dieser besonderen Konfliktlage setzt – dem Anspruch nach – das 1986 von der liberal-konservativen Koalition eingeführte Bundeserziehungsgeldgesetz an.

Nach dem Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bundeserziehungsgeldgesetz – BErzGG) vom 6.12. 1985 wird für 10 Monate (ab 1988 12 Monate) ein Erziehungsgeld in Höhe von 600 DM gewährt. Es steht auf Antrag dem Vater oder der Mutter zu, wenn sie/er mit dem Kind in einem Haushalt lebt, das Kind selbst betreut und keine oder keine volle Erwerbstätigkeit ausübt. ArbeitnehmerInnen erhalten auf Antrag Erziehungsurlaub. Im Vergleich zu den gestrichenen Regelungen des erweiterten Mutterschutzes von 1978 sind die Regelungen des Erziehungsgeldes sehr ambivalent zu beurteilen.

Der Mutterschaftsurlaub war eine arbeitsrechtliche Regelung mit Arbeitsverbot und Kündigungsschutz. Das Mutterschaftsurlaubsgeld in Höhe von zunächst 750 DM hatte Lohnersatzfunktion. Die Mütter waren in der gesetzlichen Krankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung beitragsfrei versichert.

Der viermonatige Mutterschaftsurlaub galt als fiktive Beitragszeit zur gesetzlichen Rentenversicherung bzw. als Ausfallzeit und wurde mit 90 % des Durchschnittsentgelts aller Versicherten berechnet.

Das neue Erziehungsgeld mit Erziehungsurlaub ist statt eines arbeitsrechtlichen Schutzgesetzes nur noch eine sozialrechtliche Leistung. Zwar bietet es die Möglichkeit einer eingeschränkten Erwerbstätigkeit (mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 18 Stunden) statt des Arbeitsverbotes während des Mutterschaftsurlaubs. Dem steht aber der Verlust des absoluten Kündigungsschutzes gegenüber (Mennel 1988, S. 106).

Völlig unbefriedigend ist auch die Höhe des Erziehungsgeldes. Sie liegt zwar etwas über dem Mutterschaftsgeld von 510 DM (ab 1984); ein Lohnersatz, der es allen Müttern und Vätern erlaubt, für 12 Monate aus dem Beruf auszuscheiden, ist damit nicht gegeben. Es überrascht nach allem bisher Dargestellten nicht, daß bei den berufstätigen Frauen das Erziehungsgeld mit dem ohnehin zu zahlenden

Mutterschaftsgeld verrechnet wird. Diese Frauen erhalten also erst vom dritten Monat an diese ›Babyprämie‹, vorausgesetzt, daß sie nicht länger ganztägig arbeiten. Auch Arbeitslosengeld und Krankengeld werden nicht neben dem Erziehungsgeld gewährt. Die betroffenen Eltern haben dann nur die Wahl, auf das Erziehungsgeld oder das Arbeitslosengeld zu verzichten. Hingegen wird das Erziehungsgeld nicht angerechnet auf Leistungen nach dem Sozialhilfegesetz. Das gleiche gilt für Arbeitslosenhilfe, die als sozialhilfeähnliche Leistung neben dem Erziehungsgeld gewährt wird.

Anspruch auf Erziehungsgeld haben auf dem Papier ganz geschlechtsneutral Mutter und Vater. In der Einverdiener-Ehe (Hausfrauenehe) steht das Erziehungsgeld jedoch nur der Mutter zu, da der Vater keinen Anspruch auf Erziehungsurlaub hat. Prognosen der Gewerkschaften, daß auch in Zweiverdienerehen der ›Rollentausch‹ aus rein ökonomischen Überlegungen selten sein wird, haben sich nach den bisher vorliegenden Erfahrungen vollauf bestätigt. 1986 wurde in lediglich 1,5 % der Fälle das Geld an den Vater gezahlt. In absoluten Zahlen haben im gleichen Jahr 513.871 Frauen und 7.529 Männer Erziehungsgeld erhalten.

Solange während des Erziehungsurlaubs nur 600 DM gezahlt werden und die Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubes gegenüber dem Arbeitgeber mit sehr viel Risiken verbunden ist, wird die Einbeziehung der Väter auch zukünftig eine Ausnahme sein. Alleinstehende Mütter sind gezwungen, ihre Berufstätigkeit aufzugeben und Sozialhilfe zu beantragen, wenn sie das Angebot des Erziehungsgeldes in Anspruch nehmen wollen; dadurch wird bei vielen von ihnen der Lebensstandard herabgedrückt und der spätere Anschluß im Beruf erschwert. 1986 haben dennoch rd. 40.000 alleinerziehende Mütter und 240 alleinerziehende Väter das Erziehungsgeld in Anspruch genommen. Die von Gesetzes wegen eingeräumte Möglichkeit, halbtags zu arbeiten, ist nach der vorliegenden Auswertung durch das BMFFJG nur sehr begrenzt wahrnehmbar, da es vom Wohlwollen des Arbeitgebers abhängt, ob er Teilzeitarbeit zur Verfügung stellt. Entsprechend leisteten auch nur 6 % der Frauen während des Erziehungsgeldbezugs Teilzeitarbeit; die meisten von ihnen setzten eine schon vorher bestehende Teilzeittätigkeit fort. Stellt man in Rechnung, daß 1986 von den vorher erwerbstätigen Frauen 94 % Erziehungsgeld in Anspruch genommen haben, von den nichterwerbstätigen Frauen dagegen 100 %, so wird deutlich, daß die arbeitsmarktentlastende Wirkung des Erziehungsgeldes voll gegriffen hat (Sozialpolitische Umschau Nr. 130/1988 vom 18. 4. 1988).

5.4.2.7 Kosten des Familienlastenausgleichs

Der Sozialbericht 1986 bezifferte die Steuerausfälle durch das Ehegattensplitting auf knapp 27 Mrd. DM für den Einkommensteuertarif 1985. Der Steuerausfall ist 1988 durch die geänderte Tarifstruktur weiter angewachsen und wird nach der geplanten Tarifänderung ab 1990 auf über 33 Mrd. DM ansteigen. Demgegenüber beträgt der Aufwand für das Kindergeld etwa 14 Mrd. DM, für den steuerlichen Kinderfreibetrag etwa 9 Mrd. DM, für den Kindergeldzuschlag etwa 0,5 Mrd. DM. Vergleicht man die fulminanten Aufwendungen für das Steuersplitting mit den erheblich bescheideneren Aufwendungen für die Kinderentlastung, so wird augenscheinlich, daß die Bundesrepublik als überaus ehefreundlich, keineswegs aber als kinderfreundlich gelten kann (Matthäus-Maier, in: ZRP 7/1988, S. 254).

Angesichts dieser doch sehr merkwürdigen Gewichtungen mehren sich die Reihen der Kritiker an dem gegebenen System des Familienlastenausgleichs. Neben den Gewerkschaften, den Kirchen, den Frauenverbänden haben VertreterInnen aller Parteien massive Vorbehalte gegenüber dem Ärgernis Ehegattensplitting zum Ausdruck gebracht.

U. a. hat die SPD-Bundestagsfraktion kürzlich erneut eine umfassende Reform des Kinder- und Familienlastenausgleichs vorgeschlagen. Nach Vorstellungen der Opposition (wie auch in unseren Memoranden immer gefordert) muß der Grundsatz gelten, daß ›jedes Kind unabhängig vom Einkommen der Eltern dem Staat gleichviel wert sein muß‹.

Entsprechend wird von der SPD ein einheitliches Kindergeld von 200 DM monatlich unabhängig von der Kinderzahl gefordert. Eine umfassende Reform des Kinder- und Familienlastenausgleichs müsse dazu führen, die unsozialen Freibeträge, aber auch das nach Einkommensgröße unterschiedlich entlastende Familiensplitting durch ein erhöhtes gleiches Kindergeld für alle zu ersetzen (zwd 27/1988). Gemäß den Vorstellungen der SPD soll das Kindergeld unmittelbar von der zu zahlenden Lohn- bzw. Einkommensteuer abgezogen werden. Arbeitnehmern, die keine Steuern zahlen, soll das Kindergeld als sog. ›Negativsteuer‹ vom Finanzamt ausgezahlt werden. Nach den Berechnungen der SPD-Fraktion würden sich die Gesamtkosten bei 12,5 Millionen Kindern auf ca. 30 Mrd. DM Kindergeld pro Jahr belaufen und ließen sich ohne weiteres durch Einsparungen beim Ehegattensplitting finanzieren (Matthäus-Maier, in: ZRP 7/1988).

Frauenpolitisch akzentuiertere Überlegungen gehen davon aus, daß nur durch Aufhebung des Splittings und obligatorische Individualbe-

Übersicht 1: Ehe und Familie – Ausgewählte Leistungen 1980, 1985 und 1990, in Mio. DM

Leistungen	Ehe und Familie insgesamt	Kinder	Ehegatten	Mutterschaft
1980				
Gesamt	61 936	32 647	25 348	3 941
Darunter:				
Waisenrenten	2 498	2 498	–	–
Entgeltfortzahlung	640	–	–	640
Mutterschaftsgeld, Mutterschaftsurlaub	1 668	–	–	1 668
Kindergeld, Kinderzuschüsse	18 526	18 526	–	–
Familienzuschläge	8 101	3 829	4 272	–
Steuerliche Maßnahmen[1]	23 012	2 331	20 681	–
1985				
Gesamt	67 738	31 415	32 393	3 930
darunter:				
Waisenrenten	2 551	2 551	–	–
Entgeltfortzahlung	900	–	–	900
Mutterschaftsgeld, Mutterschaftsurlaub	1 329	–	–	1 329
Kindergeld, Kinderzuschüsse	15 510	15 510	–	–
Familienzuschläge	8 760	4 172	4 588	–
Steuerliche Maßnahmen[1]	30 196	2 880	27 316	–
1990				
Gesamt	88 452	43 923	40 470	4 059
Darunter:				
Waisenrenten	3 101	3 101	–	–
Entgeltfortzahlung	1 140	–	–	1 140
Mutterschaftsgeld, Mutterschaftsurlaub	928	–	–	928
Erziehungsgeld	2 865	2 865	–	–
Kindergeld, Kinderzuschüsse	15 112	15 112	–	–
Familienzuschläge	11 000	5 535	5 465	–
Steuerliche Maßnahmen[1]	45 165	10 725	34 440	–

1 Darin sind enthalten an Ehegattensplitting (in Mrd. DM): 20,3 in 1980, 26,9 in 1985 und 33,0 in 1990.
Quelle: Sozialbericht 1986, Bundestags-Drucksache 10/5810

steuerung die splittingbedingten Benachteiligungen von erwerbstätigen Frauen, alleinerziehenden Eltern und die Ungleichbehandlung der Kleinverdienerehe zu erreichen sei. Mit selektiven Änderungen ließen sich die progressionsbedingten Splittingeffekte nicht beseitigen. Dies gelte insbesondere für eine Begrenzung (Plafondierung) des Splittingvorteils, etwa auf 5.000 DM oder auf 8.000 DM im Jahr statt auf rd.

23.000 DM ab 1990. Dies gelte auch für eine Änderung des Splittingdivisors, z. B. statt des geltenden ›Vollsplittings‹ (2,0) nur einen Divisor von 1,8 oder 1,5 zu wählen (Vorschlag Dregger 1984).

Auch durch andere Möglichkeiten, wie etwa einen Sondertarif mit ermäßigten Sätzen für Ehegatten bei Zusammenveranlagung wie in den USA, würden nur neue Diskriminierungstatbestände geschaffen.

5.4.2.8 Kinderlastenausgleich statt Familienlastenausgleich – Sozial- und steuerpolitische Alternativen in der Frauen- und Familienförderung

Die bisherigen Ausführungen haben verdeutlicht:

– Anstelle von Vergünstigungen, die am Tatbestand ›Ehe‹ anknüpfen und die Nichterwerbstätigkeit der Frau und insofern die Hausarbeit für den Mann subventionieren, müssen Maßnahmen finanziert werden, durch die die Reproduktionskosten für die Kinder nicht mehr den Erziehenden allein angelastet werden. Der Familienlastenausgleich muß also in Richtung eines Kinderlastenausgleichs umgestaltet werden, und zwar so, daß die Versorgung, Pflege, Erziehung und Ausbildung der Kinder abgesichert ist.

– Das Kindergeld muß also auf ein Niveau angehoben werden, welches den tatsächlichen Kosten des Unterhalts, der Erziehung und Ausbildung von Kindern Rechnung trägt.

– Einer wirklichen ›Sozialpolitik für das Kind‹, die die Finanzmittel gezielt einsetzt, kann nur mit einem vertikalen Lastenausgleich entsprochen werden, der über Sozialtransfers ein für alle Kinder gleiches sozio-kulturelles Lebensniveau anstrebt.

– In diesem Sinne erscheint uns als erster Schritt ein monatlicher Sockelbetrag von 200 DM für jedes Kind angemessen. Dieses Kindergeld sollte bedarfsorientiert und einkommensabhängig bis zu einer Höhe von 600 DM aufgestockt werden.

– Ein bedarfsdeckendes Kindergeld bedeutet für Frauen, daß sie mit ihrer Arbeitskraft nur noch ihre eigene Reproduktion sichern müssen und daß ihre Gebärfähigkeit nicht mehr ein unmittelbares ökonomisches Risiko für sie darstellt.

– Das sozial- und verteilungspolitisch bedenkliche Verfahren, nach dem die Berücksichtigung von kindbedingten Lasten durch die Gewährung von Steuerfreibeträgen erfolgt, ist abzuschaffen.

– Statt dessen müßte ein Steuertarif geschaffen werden, der nachhaltig zu einer Entlastung der unteren und mittleren Einkommen führt.

Diese Form des Kinderlastenausgleichs müßte um so stärker wirken, je weniger die Erziehenden aus eigener Kraft – aufgrund niedriger Primäreinkommen – ihren Kindern diesen Standard sichern können.

– Das Ehegattensplitting, das als ökonomischer Anreiz für die Nichterwerbstätigkeit der Frau ausgestaltet ist und das die Einverdienerehe zur staatlich honorierten Lebensform macht, muß abgeschafft werden. Anstelle einer gemeinsamen Veranlagung von Ehegatten wäre eine Individualbesteuerung anzustreben. Für Härtefälle (z. B. geringverdienende Einverdienerhaushalte) müßten sozialverträgliche Übergangsregelungen entwickelt werden.

– Anstelle eines weiteren Ausbaus des Erziehungsurlaubes/Erziehungsgeldes setzen wir uns für ein dreijähriges Elternurlaubs-Zeitkonto mit ausreichender finanzieller, sozial- und arbeitsrechtlicher Absicherung ein, so daß die kindbezogenen Pflegearbeiten auch tatsächlich von beiden Elternteilen geleistet werden können. Wir plädieren für ein absolutes Gebot der Teilung des Elternurlaubs. Bei Nichtinanspruchnahme durch einen Elternteil verfällt der Anspruch auf die Hälfte. Die Inanspruchnahme des Zeitkontos muß von den Eltern entsprechend den besonderen familiären Bedürfnissen frei gewählt werden können.

– Die Anerkennung der Erziehungsleistung darf nicht zu einer Diskriminierung nichtehelicher Lebensgemeinschaften führen. Dies ist aber faktisches Ergebnis der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung des Erziehungsurlaubs. In nichtehelichen Lebensgemeinschaften steht dem Kindesvater in der Regel das elterliche Sorgerecht nicht zu; damit hat der nichteheliche Kindesvater auch keinen Anspruch auf Erziehungsgeld bzw. Erziehungsurlaub. Sozialpolitisch wäre dies aber in all den Fällen geboten, in denen der Kindesvater arbeitslos und die Mutter aufgrund des geringen Haushaltseinkommens zu weiterer voller Erwerbstätigkeit gezwungen ist.

5.4.2.9 Flankierende Maßnahmen der Frauenförderung

Da ›Familienfragen‹ unter den gegenwärtigen Verhältnissen auch und gerade ›Frauenfragen‹ sind, sind weitere flankierende Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung:

– Auf betrieblicher Ebene zielt dies zunächst einmal vorrangig auf die Vereinbarung von Frauenförderplänen als politisches Instrument zur Umsetzung der Forderungen nach Recht auf Arbeit und Lohngleichheit (vgl. Teil 5.3).

– Die von uns vorgeschlagenen Maßnahmen des Kinderlastenausgleichs fallen ins Leere, solange ihnen nicht auf kommunaler Ebene entsprochen wird und statt dessen Haushaltskürzungen greifen. Wer die Frauen- und Familienpolitik des Bundes kritisiert, bleibt solange unglaubwürdig, wie er im kommunalen Bereich genau die gleichen Wege einschlägt. Ein ausreichendes, qualitativ gutes, finanzierbares und wohnortnahes Angebot an familienergänzenden Einrichtungen der Kinderbetreuung (Kitas) ist deshalb dringend erforderlich. Die Versorgung in der Familie darf für beide Eltern kein Zwang sein, weil öffentliche Angebote fehlen oder zu teuer sind.

– Auf tarifpolitischer Ebene gehört nach wie vor die Arbeitszeitverkürzung wie auch die Schaffung tatsächlicher Wahlmöglichkeiten des Arbeitszeitvolumens und der Arbeitszeitlage für Frauen und Männer zur Grundvoraussetzung für eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

– Durch gesetzliche Vorgaben und kombinierte Maßnahmen auf betrieblicher, kommunaler und tariflicher Ebene müssen gezielte und qualifizierte Weiterbildungsangebote für Berufsrückkehrerinnen nach der Familienphase entwickelt werden (vgl. Teil 5.3.2).

5.4.2.10 Soziale Risiken der Ehescheidung – ›Unterhaltsknechtschaft‹ oder sozialer Abstieg

Die Reform des Scheidungsrechts in der Bundesrepublik (1977) ist im wesentlichen als eine Liberalisierung des Scheidungsrechts hinsichtlich der Scheidungsvoraussetzungen zu betrachten. Diese Entwicklung entspricht einer insgesamt im Familienrecht zu beobachtenden Tendenz, die Gestaltung der innerfamilialen Beziehungen – bis zu ihrer Auflösung – zunehmend aus der rechtlichen Normierung und damit der staatlichen Kontrolle zu entlassen. Mit der gesetzlichen Konstruktion der ›einvernehmlichen Scheidung‹, die einen zentralen Bestandteil des reformierten Scheidungsrechts bildet, wurde die Konventionalscheidung legalisiert.

Während mit der Abkehr vom Schuldprinzip die Entscheidungsautonomie der Eheleute hinsichtlich der Eheauflösung erhöht wird, ist bei der Neuregelung der Scheidungsfolgen eine gegenläufige Tendenz zu beobachten. Die rechtliche Kontrolle über die sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen der Ehescheidung bleibt nicht nur erhalten, sondern wird teilweise sogar verstärkt.

Das Eherecht soll insbesondere auch eine Absicherung des wegen Erziehung minderjähriger Kinder nicht oder nur teilweise erwerbstätigen Elternteils gewährleisten, also i. d. R. der geschiedenen Ehefrau. Hintergrund dieser Reformüberlegungen war zweifellos die intensiv geführte sozialpolitische Diskussion über die sozioökonomische Benachteiligung von unvollständigen Familien. Eine nähere Analyse des 1. EheRG zeigt, daß dieses durch innere Widersprüchlichkeiten gekennzeichnet ist, die daraus resultieren, daß es einen Kompromiß zwischen höchst gegenläufigen rechts-, sozial- und familienpolitischen Vorstellungen darstellt. Mit dem Wegfall des Schuldprinzips, mit dem nach dem alten Recht die Regelung der Scheidungsfolgen, insbesondere die Zuteilung des Sorgerechts und Gewährung von Unterhaltsansprüchen verknüpft war, war eine Neuregelung der Ehescheidungsfolgen erforderlich. Die neu entwickelten Regelungen der materiellen Scheidungsfolgen dienen einerseits dem Ausgleich ›ehebedingter Benachteiligungen‹ (insbesondere Verzicht auf eigene Erwerbsarbeit wegen Haushaltsführung und Kindererziehung), der Absicherung der wirtschaftlichen Situation des erziehungsberechtigten Elternteils sowie dem Ausgleich von Unterschieden in der wirtschaftlichen Situation der Geschiedenen.

Hierzu wurde insbesondere der Versorgungsausgleich als neue Scheidungsfolge eingeführt, der als Rechtsinstitut im internationalen Vergleich einzigartig ist. Er sieht den Ausgleich von Differenzen in den von den Ehegatten während der Ehezeit erworbenen Anwartschaften auf Alters- und Invaliditätsversorgung vor. Damit ist die Sicherung im Alter für die geschiedene Frau abschätzbar geworden. Grundsätzlich geschieht der Ausgleich dadurch, daß die Werte der von einem oder von beiden Partnern erworbenen Anwartschaften errechnet und mit der Hälfte des Unterschieds auf den Partner mit den geringeren Anwartschaften übertragen werden. Sie werden damit zu Anwartschaften des Empfängers und später bei der Berechnung seiner bzw. ihrer Rente mit berücksichtigt. Frau und Mann werden damit unabhängig von der Rollenverteilung an den während der Ehe erworbenen Altersversorgungsanwartschaften in gleichem Ausmaß beteiligt. Der geschiedenen Frau fehlen die Ehejahre dann entsprechend nicht mehr bei der Berechnung ihrer Versichertenrenten, wenn nur der Mann erwerbstätig (versichert) war und von ihr der Haushalt geführt wurde. Das Scheidungsfolgenrecht geht also wie das Eherecht davon aus, daß während der bestehenden Ehe beide gleichwertige Beiträge zum Familienunterhalt geleistet haben.

Allerdings können die Parteien die Durchführung des Versorgungsausgleichs im Rahmen von Eheverträgen ausschließen. D. h. selbst

bezüglich dieser zentralen Rechtsfolge konkurriert das Prinzip der Absicherung des wirtschaftlich schwächer gestellten Geschiedenen mit dem Prinzip der Vertragsfreiheit (Caesar-Wolf/Eidmann, in: ZfRSoz 3/1983).

Noch stärker konkurrieren diese beiden Prinzipien in der Neuregelung des Ehegattenunterhalts. Während dem Unterhaltsrecht der Grundsatz der wirtschaftlichen Unabhängigkeit und Selbstverantwortung der Ehegatten vorangestellt ist, formuliert das Gesetz eine Reihe von Einzelvoraussetzungen – insbesondere die Versorgung und Erziehung minderjähriger Kinder –, die zum Geltendmachen von Unterhaltsansprüchen berechtigen. Andererseits kann im Rahmen von Eheverträgen auf Unterhaltsansprüche überhaupt verzichtet werden, allerdings nur, wenn dadurch nicht die Inanspruchnahme öffentlicher Unterstützung erforderlich wird.

In einer ›Härteklausel‹ wurde die Unterhaltsberechtigung ausgeschlossen, wenn ihre Inanspruchnahme ›grob unbillig‹ wäre (§ 1579 BGB). Obwohl diese Klausel nicht eingreifen soll, wenn Unterhaltsbedürftigkeit daraus resultiert, daß das Scheitern der Ehe ›schuldhaft‹ und ›mutwillig‹ herbeigeführt wurde, hat die Rechtsprechung sie zunehmend in diese Richtung ausgelegt. Das am 1. 1. 1987 in Kraft getretene Scheidungsfolgerecht zielt in die gleiche Richtung: die Wiedereinführung von Relikten des Schuldprinzips.

So sehen entsprechende Neuregelungen (faktisch zugunsten des Mannes) vor, daß

- bei eindeutigem Fehlverhalten eines Partners kein Unterhalt gezahlt werden muß,
- daß die Unterhaltsverpflichtung gegenüber dem (arbeitslosen) Ehegatten zeitlich begrenzt werden kann.

Neuere empirische Untersuchungen, die sich mit den ökonomischen Konsequenzen der Ehescheidung, insbesondere für die geschiedene Frau, die in der Regel die Kinder betreut, befassen, kommen zu folgenden Ergebnissen:

- Zu Ehescheidungen kommt es gehäuft nach kurzer bis mittlerer Dauer der Ehe.
- Die durchschnittliche Erwerbstätigenquote geschiedener Frauen liegt bei 65 bis 70 %.
- Die Quote der Scheidungen von Ehen ohne minderjährige Kinder beträgt im Bundesdurchschnitt 53 % (1980).
- In etwa einem Viertel der Fälle erfolgen Unterhaltszahlungen. Diese decken in der Regel jedoch nicht den Lebensbedarf, zumal sie häufig unregelmäßig erfolgen. Das fehlende Einkommen wird teil-

weise über staatliche Sozialleistungen gedeckt (Weitzman 1981, Eckelaar 1978).

5.4.3 Benachteiligung von Frauen in den Systemen der Alterssicherung

Wie oben skizziert, hat die außerordentlich schlechte Versorgungslage von alten Frauen, insbesondere von Frauen aus der Arbeiterschaft, unterschiedliche Ursachen: Einerseits werden Entgeltdiskriminierungen im Erwerbsleben durch das Versicherungssystem bis in das Rentenalter fortgesetzt, zweitens wird gesellschaftlich notwendige, aber unbezahlte Arbeit im Haushalt, bei der Erziehung von Kindern und Pflege hilfsbedürftiger Angehöriger rentenrechtlich – so gut wie – nicht honoriert. Schließlich ist sie durch geschlechtsgebundene Diskriminierungsmechanismen im Rentensystem selbst mit bedingt.

Wie die anderen sozialen Sicherungssysteme (Arbeitslosengeld, -hilfe und Sozialhilfe) geht insbesondere die Rentenversicherung weiterhin von dem traditionellen Rollenverständnis der Geschlechter aus. Die Frau als Hausfrau, Mutter und Pflegerin erwirbt soziale Leistungen primär aus der Tatsache, daß sie mit einem erwerbstätigen Mann verheiratet ist. Nur als Ehefrau – als ins Verhältnis zum Mann gesetzte, als Mutter seiner Kinder, als seine Hinterbliebene – wird die Frau im Rentenrecht begünstigt. Von wenigen Ausnahmen abgesehen werden ihre Ansprüche von seinen abgeleitet. Unverheiratete Frauen und ledige Mütter werden der Armenfürsorge (Sozialhilfe) überantwortet. Bezugspunkt des Rentenrechts, als klassischem Feld der Sozialpolitik, ist weithin die Arbeitsgesellschaft des frühen 20. Jahrhunderts, einigermaßen abgesichert nur die männliche Lohnarbeit.

Der in dieser Entwicklungsetappe des Kapitalismus erzwungene ›Kompromiß zwischen den Geschlechtern‹, der bestimmte Formen der Arbeitsteilung in der Familie, im Erwerbsleben und in der Gesellschaft umfaßt und in der Realität längst seine Legitimität verloren hat, wird durch die Prinzipien und Regularien des Rentenrechts immer wieder reproduziert und bei Verweigerung mit ›Feminisierung der Armut‹ bestraft. Die veränderten Formen und spezifischen Bedingungen weiblicher Erwerbsarbeit, die Entwicklung neuer Formen des Zusammenlebens, die damit einhergehende Erosion der Familiensubsidiarität, sind nur ansatzweise verarbeitet.

Angesichts des oben skizzierten Strukturwandels ehelicher und familiärer Versorgungsformen, des veränderten generativen Verhaltens, der unverhohlenen, einseitigen ›Aufkündigung des Generationenvertrages‹ durch die Frauen (Rabe-Kleberg 1988, S. 91), die sich weigern, eine rentenrechtlich angemessene Zahl von Kindern in die Welt zu setzen, ist die Praxis der Alterssicherung von einer bemerkenswerten Starrheit gekennzeichnet.

Bestehende Versorgungsstrukturen werden dogmatisiert, die erfolgten Gewichtsverschiebungen im Geschlechter- und Generationenverhältnis nicht zur Kenntnis genommen. Ansätze einer eigenständigen sozialen Sicherung der Frau im Alter kommen so gut wie nicht voran. Angesichts der viel beklagten Misere der Rentenfinanzen hat es den Anschein, daß man sich den aufgestauten Problemen wieder einmal nicht grundsätzlich nähern, sondern sie ein weiteres Mal ›zu Lasten der Frauen‹ verschieben will.

5.4.3.1 Der Anteil der Frauen in der gesetzlichen Rentenversicherung

Den etwa 35 Millionen Versicherten steht gegenwärtig (1988) ein Bestand von rd. 13,4 Millionen Renten gegenüber. Davon sind rd. 9,1 Millionen Versichertenrenten und 4,3 Millionen Hinterbliebenenrenten. Hinsichtlich der Versichertenrenten könnte man vermuten, daß der Anteil der Renten an Männer wegen ihrer höheren Erwerbsbeteiligung gegenüber den Frauen überwiegt. Das Gegenteil ist der Fall. Von den 9,1 Millionen Versichertenrenten entfallen auf Frauen 5,1 Millionen (56 %), auf Männer 4,0 Millionen (44 %).

Der höhere Frauenanteil erklärt sich in erster Linie aus der längeren Lebenserwartung der Frauen, aber auch aus demographischen Verschiebungen als Folge des Zweiten Weltkrieges und aus einem – zumindest in den zurückliegenden Jahren – im Durchschnitt früheren Renteneintritt der Frauen.

Bei den rd. 4,3 Millionen Hinterbliebenenrenten handelt es sich mit Ausnahme weniger Witwer- und Waisenrenten (rd. 430.000) fast ausschließlich um Witwenrenten (rd. 3,89 Mio.). Insgesamt zahlt die RV also rd. 9 Millionen Renten an Frauen: 5,1 Millionen Versichertenrenten und 3,9 Millionen Hinterbliebenenrenten.

Im gegebenen Alterssicherungssystem kann die Frau demnach in doppelter Hinsicht erfaßt sein: Sie kann als selbst abhängig Beschäftigte einen eigenständigen Rentenanspruch, und sie kann als Ehefrau bzw. Hinterbliebene eines Versicherten einen abgeleiteten Anspruch erwerben. Als Erwerbstätige ist sie geschützt gegen Lohnausfall bei Alter und Invalidität, als Ehefrau eines Versicherten gegen den Aus-

fall seiner Unterhaltsleistungen. Dementsprechend kommt der Versichertenrente Lohnersatzfunktion, der Hinterbliebenenrente Unterhaltsersatzfunktion zu. Beide Renten können – da sie unterschiedliche Einkommensausfälle ausgleichen sollen – gleichzeitig bezogen werden.

5.4.3.2 Altersarmut trotz jahrzehntelanger Beitragszahlung in die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

In der GRV führen lückenhafte Versicherungsverläufe und geringere Entgeltpositionen dazu, daß die Versichertenrenten der Frauen im Rentenzugang (1987) durchschnittlich 60 % niedriger sind als die der Männer. Die durchschnittliche Versichertenrente der Frauen beträgt pro Monat in der Arbeiterrentenversicherung (ArV) 469 DM, in der Angestelltenversicherung (AnV) 787 DM. Dagegen beträgt die durchschnittliche Versichertenrente der Männer in der ArV 1.230 DM, in der AnV 1.684 DM.

Tabelle 28: Durchschnittliche Versicherungsjahre, Entgeltpositionen und Rentenbeträge im Versichertenrentenzugang 1987 von ArV und AnV (Versichertenrenten insgesamt)

	Versichertenrenten*			
	an Frauen		an Männer	
	ArV	AnV	ArV	AnV
Versicherungsjahre	20,2	26,5	36,0	38,2
Entgeltposition in %	67,0	79,9	100,9	123,4
monatl. Rentenbetrag	469,-	787,-	1.230,-	1.684,-

* Altersruhegeld, Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten
Quelle: Die Angestelltenversicherung 7–8/1988

Ein noch deutlicheres Bild der tatsächlichen Einkommensarmut von Rentnerinnen gibt eine Aufschlüsselung danach, wieviele Frauen mit welchen Rentenbeträgen auskommen müssen (Bezugsjahr 1985). Knapp ⅔ aller Rentnerinnen der Arbeiterrentenversicherung bezogen eine erbärmliche Rente unter 500 DM, fast 40 % weniger als 300 DM. Im Gegensatz dazu waren von einer niedrigeren Rente als 500 DM

›nur‹ 15 % der Männer betroffen. Knapp ein Drittel aller Renten der AnV lagen unter 500 DM; insgesamt bekamen etwas mehr als die Hälfte (53 %) der Frauen Renten unter 800 DM. Die Zahl aller Frauen, in der ArV und in der AnV, die nur eine Rente in Höhe bis zu 500 DM bezogen, betrug 2,5 Millionen, wobei die Arbeiterinnen den überwiegenden Anteil stellten. Von diesen erhielten etwa 1,2 Millionen eine Rente in Höhe bis zu etwa 300 DM. Diese erschreckend große Zahl der Frauen mit sehr geringen Rentenbeträgen zeigt den ganzen Skandal bisheriger ›Rentenreformen‹ auf (Wichert 1988, S. 178).

Nun wird in der öffentlichen Diskussion häufig vorgebracht, daß diese Zahlen die Not von Frauen überzeichneten, da viele alte Frauen als Doppelrentnerinnen faktisch zwei Renten bezögen. Insofern müsse man eher umgekehrt davon ausgehen, daß ein beträchtlicher Teil der Doppelrentnerinnen durch Rentenkumulation ›überversorgt‹ sei.

Tatsächlich ist nun zu konstatieren, daß der Anteil der Rentnerinnen, die zwei Renten nebeneinander beziehen, in den letzten Jahren zugenommen hat. Es ist davon auszugehen, daß heute etwa zwei Fünftel der Witwenrentnerinnen der gesetzlichen RV auch über eine eigene Versichertenrente verfügen bzw. daß sie eine solche nach Erreichen der Altersgrenze erwarten können. Stellt man nur auf die Renten der GRV ab (Zahlen zur Beamtenversorgung liegen nicht vor), so fällt die Gesamtversorgung – bestehend aus eigener Versicherten- und Hinterbliebenenrente – in aller Regel angesichts der meist sehr niedrigen Frauenrenten eher gering aus. Untersuchungen des Verbandes der Deutschen Rentenversicherungsträger aus dem Jahr 1987 belegen, daß auch die Summe einer durchschnittlichen Hinterbliebenen- und Versichertenrente einer Witwe noch niedriger liegt als die durchschnittliche Versichertenrente eines Mannes (VDR (Hg.), VDR-Statistik, Rentenbestand am 1. Januar 1987).

Weitere Untersuchungen, in denen die Kumulation zwischen Versicherten- und Hinterbliebenenrente einzelfallbezogen erfaßt wurde, zeigten, daß die resultierende Gesamtversorgung in der Mehrzahl der Fälle nicht höher als die ›normalen Männerrenten‹ sind (Jonas/Müller/Steeger 1982, S. 34).

Tatsächlich ist also eine ›Überversorgung‹ der Doppelrentnerinnen in der Realität nicht gegeben. Bei der Einkommenslage von Witwen zeigt sich im Gegenteil, daß der Kumulation von eigener Rente und Hinterbliebenenrente eine wichtige sozialpolitische Funktion zukommt, weil erst dadurch viele ältere Frauen ein notwendiges Existenzminimum erreichen können.

Es kommt also bei der großen Mehrzahl der Rentnerinnen keinesfalls zu einer ›Überversicherung‹, sondern allenfalls zu einer Verminderung des Armutsrisikos (Bäcker/Steffen 1988, S. 78).

Zusammenfassend ist festzustellen: Obwohl das System der GRV in wesentlichen Punkten von der reinen Form des nach Äquivalenzkriterien strukturierten Versicherungsprinzips abweicht und als zusätzliches Gestaltungsprinzip im Leistungssystem noch das Solidarprinzip vorsieht, das den Risikoausgleich auf bestimmte soziale Tatbestände ausdehnt (so werden z. B. Leistungen für Ersatz-, Ausfall- und Zurechnungszeiten gewährt, obwohl sie keine Basis in entsprechenden Beitragszahlungen haben), kommt es zu keiner grundlegenden Korrektur der materiellen Unterversorgung von großen Gruppen von Frauen im Alter.

Um den eklatantesten Benachteiligungen von Frauen entgegenzuwirken, wurden bereits in den letzten Jahrzehnten eine Reihe von rentenrechtlichen Regelungen eingeführt, die einen speziell auf Frauen bezogenen Ausgleich schaffen sollten. Hierzu gehören vor allem das vorgezogene Frauenaltersruhegeld und die Rente nach Mindesteinkommen. Vergegenwärtigt man sich die Höhe der oben angeführten Altersrenten, dann ist evident, daß diese Regelungen keineswegs ausreichen, um die ›verschämte Altersarmut‹ zu beseitigen.

5.4.3.3 Begünstigung von Frauen durch das vorgezogene Frauenaltersruhegeld?

Das 1957 beschlossene vorzeitige Altersruhegeld können Frauen zum Ausgleich für die Doppelbelastung aus Haushalt und Beruf bereits ab Vollendung des 60. Lebensjahres in Anspruch nehmen. Allerdings sind die Anspruchsvoraussetzungen sehr hoch. Voraussetzung dieser Form der Altersrente sind 15 Beitrags- und Ersatzjahre sowie 121 Pflichtbeitragsmonate zwischen dem 40. und 60. Lebensjahr.

Bis 1986 war das Frauenaltersruhegeld die Hauptleistungsart für Frauen im Rentenzugang. Heute steht das vorgezogene Frauenaltersruhegeld nur noch an zweiter Stelle. Das Gros der Frauen kann erst mit 65 Jahren in Rente gehen. Das normale Altersruhegeld ab dem 65. Lebensjahr hat wegen der 1984 beschlossenen Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für Berufsunfähigkeits-/Erwerbsunfähigkeits-(BU/EU)-Renten erheblich an Bedeutung gewonnen (Kaltenbach 7–8/1988, S. 289).

Tabelle 29: Durchschnittliche Versicherungsjahre, Entgeltpositionen und Rentenbeträge im Versichertenrentenzugang (1987) von ArV und AnV – Frauenaltersruhegeld (ab 60) und flexibles Altersruhegeld an Männer

	Frauenaltersruhegeld		flexibles Altersruhegeld an Männer	
	ArV	AnV	ArV	AnV
Versicherungsjahre	31,9	34,6	43,9	45,1
Entgeltpositionen in %	68,8	84,4	105,6	129,2
monatl. Rentenbetrag	765,-	1.072,-	1.607,-	2.089,-

Quelle: Die Angestelltenversicherung 7–8/1988

Bei den langjährig versicherten Männern und Frauen sind die Unterschiede in den Rentenbeträgen zwischen den Geschlechtern zwar etwas geringer als beim Rentenzugang insgesamt. Gleichwohl ist im Durchschnitt das Frauenaltersruhegeld um etwa 50 % niedriger als das flexible Altersruhegeld der Männer. Evident wird durch dieses Beispiel, daß sich die Verdienstunterschiede im Erwerbsleben generell stärker rentenmindernd auswirken als diskontinuierliche Versicherungsverläufe. Selbst die Mitte der fünfziger Jahre für verfassungswidrig erklärten Frauenlohngruppen, die explizit Lohnabschläge für Frauen vorsahen, werden noch auf Jahre hinaus die eigenen Rentenansprüche von Frauen mindern. Aber auch gegenwärtig liegen die Durchschnittseinkommen von Frauen bekanntlich noch um ca. 30 % unter denen der Männer (Ruby/Göttgens/Koeppinghoff 1984, S. 79).

Aber auch innerhalb der Gruppe der Frauen gibt es erhebliche Unterschiede: Als Folge geringerer Versicherungsjahre und im Durchschnitt niedrigerer Entgeltpositionen haben verheiratete Frauen – sofern sie überhaupt einen Rentenanspruch haben – eine um etwa 25 % niedrigere Rente als Alleinstehende. Diese Aussage gilt im übrigen nicht nur für den Rentenzugang insgesamt, sondern auch bei weiterer Untergliederung nach verschiedenen Rentenarten. So betrug z. B. im Jahr 1987 die durchschnittliche Rente beim Frauenaltersruhegeld (AnV) für Verheiratete 919 DM, für Alleinstehende 1.204 DM (Kaltenbach 1988, S. 288).

5.4.3.4 Ausgleich von Lohndiskriminierung durch Rente nach Mindesteinkommen?

Anders als das vorzeitige Altersruhegeld ab dem 60. Lebensjahr, das eine Regelung speziell für Frauen darstellt, ist die Regelung der Rente nach Mindesteinkommen nicht an das Geschlecht gebunden. Gleichwohl wurde diese Regelung speziell mit Blick auf Entgeltbenachteiligungen bei Frauen konzipiert und wirkt sich vor allem bei diesen – wenn auch bescheiden – rentensteigernd aus. Ansatzpunkt der mit der Rentenreform von 1972 eingeführten Rente nach Mindesteinkommen ist die nachträgliche Höherbewertung von Pflichtbeitragszeiten, die vor 1973 liegen. Liegt der Gesamtdurchschnitt des Entgelts während dieser Pflichtbeitragszeiten unterhalb von 75 % des Durchschnittsentgelts aller Versicherten, so wird der persönliche v. H.-Satz auf diese 75 % angehoben und damit – vermittelt über die Rentenformel – auch die Rentenhöhe.

Auf diese Art wird die Lohndiskriminierung von Frauen bei der Rentenberechnung teilweise ausgeglichen. Voraussetzung für die Höherbewertung der Pflichtbeitragszeiten vor 1973 ist allerdings das Vorliegen von insgesamt mindestens 25 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren (Pflichtbeitrags-, Ersatz- oder Zurechnungszeiten). Dies hat zur Folge, daß überhaupt nur langjährig Versicherte von dieser Regelung profitieren können.

Dennoch sind die positiven Auswirkungen für Frauen nicht von der Hand zu weisen:

– Von den rd. 1,05 Millionen Renten dieser Art in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten entfallen rd. 950.000 (1987) auf Frauen. Damit wird fast jede 5. Rentnerin mit eigenen Rentenansprüchen von dieser Regelung erfaßt.

– Bezogen auf den Versichertenrentenzugang (1987) betrug der Anteil der Renten, bei denen sich eine Höherbewertung nach Mindesteinkommen ausgewirkt hat, über alle Rentenarten hinweg bei Frauen der ArV rd. 23 % und bei den Frauen der AnV rd. 17 %. Aber nicht nur der Umfang der begünstigten Fälle ist in der ArV deutlich größer als in der AnV. Auch die Erhöhung des Rentenzahlbetrags fällt aufgrund des größeren Abstandes zur 75 %-Grenze, der durch die extrem niedrige Entlohnung im Arbeiterinnenbereich bedingt ist, im Durchschnitt größer aus.

– Für die durch diese Regelung begünstigten Frauen erhöhte sich der Rentenzahlbetrag (1987) durchschnittlich in der ArV um rd. 120 DM, in der AnV um rd. 90 DM (Kaltenbach 1988, S. 289). Wäre diese Aufstockung nicht erfolgt, so läge der Anteil der Frauenrenten, die unter dem Sozialhilfeniveau liegen, noch deutlich höher.

– Bereits heute ist abzusehen, daß etwa 2,8 Millionen Frauen Pflichtbeitragszeiten vor 1973 aufweisen, deren Bewertungsdurchschnitt unter 75 % liegt; mehr als 20 % von diesen Frauen (rd. 600.000) erfüllen bereits heute die wartezeitrechtlichen Voraussetzungen für die Mindestrentenregelung.

– Die zeitliche Begrenzung der Rente nach Mindesteinkommen wäre nur dann angebracht, wenn unterstellt werden könnte, daß nach 1972 niedrige Entgeltrelationen nicht mehr gegeben seien. Bekanntlich ist das Gegenteil der Fall. Nach einer Schätzung des WSI liegen rd. 1,84 Millionen vollzeitig Erwerbstätige mit ihrem Arbeitseinkommen auf bzw. unter der 75-Prozent-Schwelle. Von daher ist eine Entfristung der Mindestrentenregelung geboten (Bäcker/Steffen 1988, S. 138).

5.4.3.5 Rentenanwartschaften aus Versorgungsausgleich

Wie oben skizziert (5.4.2.10), hat der Versorgungsausgleich aufgrund der seit Jahren hohen Scheidungsraten in der Bundesrepublik erhebliche Bedeutung. Während 1960 auf 10.000 Ehen nur 36 Scheidungen kamen, waren es 1985 mehr als 86. Das entspricht einer Zunahme von rd. 140 %. Insgesamt standen 1985 den knapp 365.000 Eheschließungen mehr als 128.000 Ehescheidungen gegenüber. Angesichts derartig hoher Scheidungsraten erweist sich der Versorgungsausgleich als wesentlicher Bestandteil der eigenständigen Alterssicherung der Familienfrau, die wegen der Kindererziehung eigene Rentenanwartschaften in der Ehe nicht erwerben konnte. Der 1977 eingeführte Versorgungsausgleich hat gegenüber der früheren Regelung, nach der die geschiedene Frau nur unter strengen Voraussetzungen eine Hinterbliebenenrente erhalten konnte, folgenden Vorteil: Die Frau erhält Rentenleistungen aus den Anwartschaften des früheren Mannes nicht erst nach dessen Tod, sondern schon dann, wenn sie selbst berufs- oder erwerbsunfähig wird oder die Altersgrenze erreicht.

Der Versorgungsausgleich schreibt die hälftige Aufteilung der in der Ehezeit gemeinsam erworbenen Renten oder Versorgungsanwartschaften schon zum Zeitpunkt der Scheidung vor. Damit wird die Frau im Ansatz so gestellt, als ob sie selbst Rentenanwartschaften erworben hätte. Das schließt neben der eigentlichen Übertragung eines DM-Betrages den Erwerb von Wartezeiten mit ein (Kaltenbach 1988, S. 291).

Bis Ende 1986 hatten mehr als 605.000 Frauen Rentenanwartschaften aus einem Versorgungsausgleich erworben. Der durchschnittliche Bonusbetrag belief sich hierbei auf monatlich rd. 185 DM. Im Rentenzugang 1987 befanden sich über 4.000 Versichertenrenten an Frauen mit Gutschriften aus dem Versorgungsausgleich. Der Bonusanteil lag durchschnittlich bei 350 DM. Die ›reinen‹ Bonus-Renten, die nur aus einem Versorgungsausgleichsbetrag bestehen, lagen mehr als doppelt so hoch, nämlich durchschnittlich über 750 DM(!). D. h. trotz der Regelungen des Versorgungsausgleichs kommt es in der Mehrzahl der Fälle zu einer beträchtlichen Unterversorgung der geschiedenen Frauen, aber auch zu Minirenten der Männer. Allerdings wird in überraschend vielen Fällen – ebenso wie auf den Ehegattenunterhalt – auch auf den Versorgungsausgleich verzichtet, obwohl dies nur unter restriktiven Bedingungen möglich ist und diese Scheidungsfolge in jedem Fall gerichtlich thematisiert werden muß.

Da in der Mehrzahl der Fälle die Ehefrauen während der Ehezeit erheblich geringere Anwartschaften auf Altersversorgung erworben haben als die Ehemänner, kann mit Sicherheit gesagt werden, daß diese Verzichte zum großen Teil berechtigte Ansprüche betreffen (Caesar-Wolf/Eidmann 1985).

5.4.3.6 Hinterbliebenenrente – Benachteiligungszirkel für erwerbstätige Frauen

Die in der GRV bestehenden Niveauunterschiede in den Versichertenrenten reproduzieren sich auf der Ebene der Witwenversorgung. Unterschiede im abgeleiteten Einkommensniveau der Witwen sind somit ein Spiegelbild von Verteilungsunterschieden auf der Ebene der originären Ansprüche, allerdings auf einem deutlich gesunkenen Standard.

Finanzielle Einschränkungen werden insbesondere dort spürbar, wo schon der Mann wenig verdiente und wenig Rente erhielt. Dementsprechend gehören Witwen von Arbeitern und gering verdienenden Angestellten zu den sozial besonders gefährdeten Gruppen, solange keine nennenswerten eigenen Rentenansprüche hinzukommen. Hausfrauen und Mütter sind also keinesfalls generell von Einkommensarmut im Alter bedroht. Gerade die Versorgung von Witwen gut verdienender Männer liegt weitaus höher als die Renten der meisten erwerbstätigen Frauen.

Den Witwenrenten stehen keine besonderen Beitragszahlungen gegenüber, sie werden aus dem Beitragsaufkommen aller Versicherten gezahlt. Das bedeutet: Arbeitnehmerinnen finanzieren mit ihren Rentenversicherungsbeiträgen die Sicherung von gutsituierten Hausfrauen mit, die häufig eine weitaus höhere Witwenrente erhalten, als sie selbst aufgrund eigener Erwerbstätigkeit als Altersversorgung zu erwarten haben. Wegen der versicherungsimmanenten Bevorzugung der Hausfrauenehe findet also auch hier eine Umverteilung von unteren zu oberen Einkommensschichten statt. Das viel beschworene Äquivalenzprinzip von Beitrag und Leistung wird also gerade bei den Regelungen der Hinterbliebenenrente kraß durchbrochen. Die Hinterbliebenenrente knüpft an keine Eigenleistung der Witwe an. Sie setzt keine Mindestehedauer voraus, keinen ›Beitrag‹ zum Generationenvertrag in Form der Erziehung künftiger Beitragszahler – und sie wird unabhängig von der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit gewährt. Die Rente einer kinderlosen Witwe ist lediglich geringer, solange sie das 45. Lebensjahr noch nicht erreicht hat (kleine Witwenrente). Die Witwe eines Versicherten mit einem Rentenanspruch von 2.000 DM erhält, auch wenn die Ehe nur Wochen gedauert hat, daher eine Hinterbliebenenrente von 1.200 DM, sobald sie das 45. Lebensjahr erreicht hat. Die Witwe eines Rentners mit einem Altersruhegeldanspruch von 1.000 DM hat – auch wenn sie 40 Jahre mit ihm verheiratet war und 4 Kinder großgezogen hat – nur einen Anspruch auf 600 DM (Kohleiss 1988, S. 149).

Das alte System der Hinterbliebenenversorgung (bis 1986) zeichnete sich durch zwei gegenläufige – jedoch im Ansatz patriarchalische – Formen der Ungleichbehandlung aus:

– Im Falle des Todes des Ehemannes erhielt die Witwe nur eine abgeleitete Rente in Höhe von 60 % der Mannesrente. Dagegen behielt der überlebende Ehemann im Falle des Todes seiner Frau seinen vollen Rentenanspruch (100 %).

– Die Witwe hatte einen unbedingten Anspruch auf Witwenrente. Demgegenüber hatte der Witwer nur unter besonderen Bedingungen einen Anspruch auf Witwerrente, nämlich dann, wenn die Frau in der Vergangenheit vorwiegend den Lebensunterhalt der Familie bestritten hatte.

Die Tatsache, daß die Witwe nur einen auf einem 60 %-Niveau der Mannesrente festgelegten Rentenanspruch hat, markiert ein charakteristisch deutsches Strukturprinzip des Rentenrechts, demzufolge die abgeleiteten Rentenansprüche stets niedriger als die originären Rentenansprüche zu sein hätten.

Im Falle der Witwenrente erhielt diese Regelung ihre feinsinnige Rechtfertigung in der Annahme einer unterschiedlichen finanziellen Bedarfslage von Männern und Frauen im Todesfall des Ehepartners. Diese Argumentation wurde auch in einem Urteil des Bundessozialgerichts von 1976 vertreten: den Witwern entstünden erhebliche zusätzliche Kosten, weil sie die nunmehr weggefallenen häuslichen Dienstleistungen der verstorbenen Ehegattin im Regelfall durch fremde Hilfe ersetzen müßten (Kosten für Putzhilfe, Kochdienste etc.).

Nachdem mehrere Witwer darauf geklagt hatten, ebenfalls eine unbedingte Hinterbliebenenrente zu erhalten, beauftragte das Bundesverfassungsgericht 1978 den Gesetzgeber, die Anspruchsvoraussetzungen der Hinterbliebenenversorgung für Mann und Frau neu zu regeln. Im Sinne einer formalen Gleichbehandlung von Witwe und Witwer sieht das seit dem 1.1.1986 gültige Gesetz zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung (HEZG) vor, daß nun sowohl die Witwe wie der Witwer nach dem Tode des Ehegatten eine Hinterbliebenenrente erhalten. Der Anspruch auf Witwerrente ist nicht mehr davon abhängig, daß die verstorbene Ehefrau den überwiegenden Unterhalt der Familie bestritten hat. Jedoch wird an der Unterhaltsersatzfunktion der Witwen- und Witwerrente festgehalten. Es bleibt bei der Festsetzung einer abgeleiteten Rente auf 60 % der Versichertenrente des Verstorbenen. Zusätzlich kommt es zu einer Anrechnung eigenen Einkommens, sofern es einen bestimmten Freibetrag überschreitet. Dieser Freibetrag ändert sich jährlich. Seit dem 1.7. 1988 beträgt er 983,86 DM. Er erhöht sich um jedes waisenberechtigte Kind des Hinterbliebenen um z.Zt. 208 DM. Wenn das anzurechnende Einkommen diesen Freibetrag übersteigt, sind 40 % des Betrages der über dieser Grenze liegt, als Einkommen auf die Hinterbliebenenrente anzurechnen (Heine, FamR 2/1986, S. 115). Beträgt beispielsweise eine Witwenrente 800 DM und das zu berücksichtigende eigene Einkommen 1.983 DM, so ist von diesem Einkommen der Freibetrag in Höhe von derzeit 983 DM abzuziehen. Von den restlichen 1.000 DM werden 40 %, also 400 DM angerechnet, so daß von der Witwenrente lediglich 400 DM verbleiben.

An dem Beispiel läßt sich eine weitere ›Besonderheit‹ des Anrechnungsmodells demonstrieren. Würde die Witwenrente lediglich 400 DM betragen, würde sie nach Anrechnung auf ›Null‹ absinken. Im Gegensatz zur Beamtenversorgung sieht HEZG für den von ihm betroffenen Personenkreis keine Mindeststandsschutzklausel vor. Zu den anzurechnenden Einkommen zählen Erwerbseinkommen und

Erwerbsersatzeinkommen (Krankengeld, Arbeitslosengeld, Rente aus der GRV, Pensionen). Es spricht für sich, daß Einkünfte aus Kapitalvermögen (z.B. Bank- oder Sparguthaben, Einkommen aus Lebensversicherungen), aus Vermietung oder Verpachtung oder aus der betrieblichen Altersversorgung nicht angerechnet werden. Das Anrechnungs-Modell gilt nur für die gesetzliche Renten- und Unfallversicherung. Es ist nicht – wie das die von der SPD favorisierte Teilhaberentenregelung beabsichtigte – ein systemübergreifendes Modell, ist also kein Beitrag zur Harmonisierung der Alterssicherungssysteme. Die Frau eines verstorbenen Beamten, die Witwengeld bezieht, braucht sich hierauf ihre eigene Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht anrechnen zu lassen, wohl aber die Witwe eines verstorbenen Arbeiters oder Angestellten. In der Praxis führt das HEZG zu einem Benachteiligungs-Zirkel dergestalt, daß etwa die Bezieherin einer kleineren Witwenrente, die – falls sie kein sonstiges Einkommen hat – hinzuverdienen muß, diese Rente via Anrechnung um so mehr schmälert, je mehr sie hinzuverdient (Papier, DRV 1985, S. 276). Erhöht sie durch den Hinzuverdienst ihre spätere Versichertenrente, gilt wegen deren Anrechenbarkeit das Gleiche erneut. Bei genauer Betrachtung zeigt sich, daß sich das HEZG bruchlos in die Kette sozialreaktionärer Konsolidierungsgesetze mit ausgeprägt frauenfeindlichem Charakter einreiht.

Die kalkulierten Minderausgaben an Witwenrenten werden zu 50 % aufgrund der Erwerbseinkommensanrechnung bei Witwen erzielt; hiervon werden die Witwer, bei denen zwar die Einkommensanrechnung im Einzelfall erheblich stärker greift, in ihrer Gesamtheit profitieren. Von den rd. 3,7 Millionen Witwen, die nach bislang geltendem Recht eine Witwenrente erhalten, werden rund 9 % von der Einkommensanrechnung betroffen; von den 0,5 Millionen Witwern, die nach dem neuen Recht eine Witwerrente erhalten, sind es 82 %. Die Anrechnung verschlechtert also die Rechtsstellung von rd. 320.000 Frauen und begünstigt rd. 230.000 Witwer, die nach dem alten Recht keine Witwerrente bekommen hätten (Heine, FamR 2/1986, S. 119). Faktisch können viele Männer durch das neue Hinterbliebenenrecht ihre Rente aufbessern, dagegen müssen Frauen bei verstärkter Erwerbstätigkeit mit der Kürzung ihrer Renten bzw. Witwenrenten rechnen (Wichert 1988, S. 183).

5.4.3.7 Kindererziehungszeiten nach dem HEZG – Anwartschaft auf ein Babyjahr, »wie ein Gewinn im Glücksspiel«

Seit dem 1.1.1986 werden erstmals Kindererziehungszeiten im Rentenrecht berücksichtigt. Kindererziehungszeiten nach dem HEZG sind Versicherungszeiten, die anspruchsbegründend und rentensteigernd wirken. Dabei ist zu unterscheiden, ob die Geburt des Kindes vor dem 1.1.1986 oder nach dem 31.12.1985 liegt. Kindererziehungszeiten ab dem 1.1.1986 sind Pflichtversicherungszeiten, während Kindererziehungszeiten vor dem 1.1.1986 als Versicherungszeiten eigener Art gelten, vergleichbar den Ersatzzeiten. Bewertet werden diese Zeiten so, als hätte die Berechtigte während der Erziehungszeit ein beitragspflichtiges Arbeitsentgelt in Höhe von 75 % des Durchschnittsentgelts aller Versicherten verdient. Damit ist nach einer langen sozialpolitischen Diskussion ein erster Ansatz einer Parallelisierung von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung aufgegriffen und ein – wenngleich bescheidener – Schritt zu einer eigenständigen Sicherung der (nichterwerbstätigen) Frau gemacht worden. Nicht erst als Witwe, sondern schon während der Ehe erwirbt diese Anwartschaften auf Invaliditäts- oder Alterssicherung.

Die Kritik an dieser Regelung ist gleichwohl sehr heftig. Entsprechend einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) ergibt sich die erstaunliche Tatsache, daß an immerhin 48 % der Versicherten die Wohltaten des Babyjahrs vorbeigehen (Weser-Kurier vom 3.10.1986).

Die SPD-Bundestagsfraktion kommentierte, daß nach den derzeitigen Bestimmungen Anwartschaften auf Babyjahre »wie ein Gewinn beim Glücksspiel seien«. Das ist insofern bemerkenswert, weil hier ja Steuergelder und nicht etwa Mittel der Solidargemeinschaft der Versicherten verteilt werden. Das Babyjahr wird aber nicht zu gleichen Teilen, sondern nach der Rentenbiographie der einzelnen Versicherten – und damit höchst ungleich – unter die Rentnerinnen gebracht:

– Von der Regelung sind nur Mütter der Geburtsjahrgänge ab 1921 begünstigt, also solche Frauen, die bei Inkrafttreten des Gesetzes das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten. Die Generation der Trümmerfrauen, die ihre Kinder unter großen Entbehrungen – oft ohne Hilfe der Männer – erziehen mußte, wurde bei der rentenrechtlichen Anrechnung von Kindererziehungszeiten gezielt ausgeschlossen. Sie bekommen statt der ›Babyrente‹, wenn sie es erleben, ein ›Babygeld‹ (vgl. Teil 5.4.3.9).

– Auch erwerbstätige Frauen werden erheblich benachteiligt. Aufgrund der Vorschrift, daß nur diejenigen Frauen, die im Jahr nach der Geburt des Kindes nicht gearbeitet haben, also keine Sozialversicherungsbeiträge gezahlt haben, in den vollen Genuß der entsprechenden Rentenerhöhung kommen, werden gerade solche Bevölkerungsgruppen von der Sozialleistung ausgeschlossen, deren Bedarf besonders hoch ist.

– Umgekehrt begünstigt das Gesetz vollständige Familien, die es sich leisten können, eine Zeitlang auf den zweiten Verdienst zu verzichten. Die sog. ›Hausfrauenehe‹, die ohnehin durch Steuersplitting und die Reform der Hinterbliebenenrente privilegiert wird, wird beim ›Babyjahr‹ ein weiteres Mal bevorzugt.

– Prämiiert wird, entgegen allen großsprecherischen Erklärungen, nicht die Leistung, Kinder erzogen zu haben. Prämiert wird die Entscheidung, im Jahr nach der Geburt des Kindes nicht erwerbstätig zu sein. Nicht einmal die Wahlfreiheit wird eingeräumt, innerhalb eines größeren Zeitraumes (z. B. drei Jahre), ein Jahr zu Hause zu bleiben. Offiziell wird dies damit begründet, daß das Kind im ersten Jahr besonders auf die persönliche Betreuung durch einen Elternteil angewiesen ist. Wenn dies der wirkliche Grund wäre, brauchte auch die Mutter von Zwillingen ihre Erwerbstätigkeit nur ein Jahr aufzugeben. Sie muß jedoch zwei Jahre aussetzen, um zwei ›Babyjahre‹ anerkannt zu bekommen. Es bleibt daher mehr als der Verdacht, daß die großartig gefeierte Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung im Grunde eine familienpolitisch verbrämte, arbeitsmarktpolitische Maßnahme ist, die sich gezielt gegen Frauenerwerbstätigkeit richtet.

– Prinzipiell wird das Babyjahr der Mutter angerechnet, außer die Eltern erklären, daß es beim Vater berücksichtigt werden soll. Eine partnerschaftliche Aufteilung der Kindererziehung wird hierdurch nicht honoriert, sie wird sogar bestraft. Die gewählte Regelung steht somit in Widerspruch zu dem Ziel einer Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer. Sie ist noch nicht einmal mit dem Erziehungsgeldbezug/Erziehungsurlaub abgestimmt, bei dem einmal gewechselt werden kann. Die Ausgestaltung des Babyjahres begünstigt also bestimmte Lebensformen, während sie andere benachteiligt (Rolf/Wagner 1988, S. 714).

Um die krassen Ungerechtigkeiten bei der Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung aufzuheben, sind folgende Forderungen bei einer Neuregelung durchzusetzen:

– Die Anerkennung der Kindererziehungszeiten auch für erwerbstätige Mütter, die nach Ablauf der Mutterschutzfrist von acht Wochen ihre Erwerbsarbeit wieder aufgenommen haben.

– Die Einbeziehung auch der Frauen, die nach der Geburt ihres Kindes zwar nicht erwerbstätig waren, aber freiwillig Beiträge in die Rentenversicherung gezahlt haben.

– Generell ist die Bewertung der Kindererziehungszeiten mit mindestens 100 % des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten geboten. Die jetzige Bewertung mit nur 75 % des durchschnittlichen Bruttoeinkommens belegt ein weiteres Mal, wie sehr Erziehungsarbeit gegenüber männlicher Erwerbsarbeit als minderwertig angesehen wird.

– Es darf keine Anrechnung der Babyrente auf Sozialhilfe oder Wohngeld erfolgen.

5.4.3.8 ›Mütterfallen‹ im Rentenrecht

Die eigenständige Sicherung der Frauen ließe sich durch die weitere Anerkennung von Kindererziehungszeiten noch erheblich ausweiten. ›Frau‹ sollte allerdings beachten, daß eine erweiterte Anerkennung auf drei oder noch mehr Jahre nicht unbedingt als emanzipatorischer Erfolg zu bewerten wäre. Aus konservativer Sicht wäre gerade in dieser Frage eine gewisse Kompromißbereitschaft bedenkenswert und angebracht.

Einmal ergibt sich angesichts der auch langfristig prekären Arbeitsmarktperspektiven das gesellschaftspolitische Postulat einer Aufwertung der Mutterrolle, andererseits legt auch die demographische Entwicklung, die wegen des ungünstiger werdenden Bevölkerungsaufbaus langfristig die Rentenfinanzen belasten kann, eine stärkere Begünstigung der Mutterrolle im Rentenversicherungssystem nahe.

Schließlich sollte man sich bewußt machen, daß eine Ausweitung über das bisherige Maß hinaus nicht nur teuer, sondern auch wenig zielgenau ist. Da Kindererziehungszeiten gerade gut abgesicherten Eltern zugute kommen, helfen sie nicht immer genau denjenigen, die ihrer am meisten bedürften. Erweiterte Kindererziehungszeiten drohen also das Leitbild der nichterwerbstätigen Frau fortzuschreiben. Es stellt sich darum dringender denn je die Frage, ob nicht qualitativ andere Formen der sozialen Sicherung zu entwickeln wären, die nicht auf einem polaren Geschlechterverhältnis aufbauen.

Eine Frauen angemessene Sozialpolitik darf u. E. nicht die Reproduktionsarbeit zum Ausgangspunkt der Umverteilung von Finanzen machen. Hier täte sich eine neue Falle – die ›Mütterfalle‹ – auf; die alte Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern würde verfestigt.

Plädiert man dagegen für eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf

für beide Elternteile, dann müssen sich die politischen Maßnahmen auf eine familiengerechte Gestaltung von Arbeitsbedingungen, Arbeitszeiten und den Ausbau öffentlicher Einrichtungen konzentrieren (vgl. Teil 5.3).

Ein Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit und Rückkehrmöglichkeiten zu Vollzeitarbeit für Eltern kleiner Kinder, verbunden mit einem sozial gerechten Familienlastenausgleich, markieren diese Alternative zu einer noch weiter ausgedehnten Anerkennung von Kindererziehungszeiten.

Wenn die Kindererziehung nicht mehr zu langfristigen Unterbrechungen in der Versicherungsbiographie der Frauen führt, weil Pflege und Erziehungsarbeiten von Männern und Frauen zu erbringen wären, wenn auch Zeiten der Pflege von kranken und alten Menschen rentenbegründend und rentensteigernd berücksichtigt würden, wären wesentliche Voraussetzungen geschaffen, um die heutige Hinterbliebenenversorgung in Richtung einer eigenständigen Sicherung der Frauen umzugestalten (Bäcker/Steffen 1988, S. 136).

5.4.3.9 Kindererziehungsleistungen nach dem KLG – Zynische Staffelung zu Lasten von Trümmerfrauen

Aufgrund der massiven öffentlichen Proteste gegen die Nichtanrechnung von Kindererziehungszeiten bei Müttern, die vor 1921 geboren sind, wurde nachträglich das Gesetz über Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung für Kindererziehung an Mütter der Geburtsjahre vor 1921 (Kindererziehungsleistungsgesetz-KLG) im Juli 1987 beschlossen.

Die Kindererziehungsleistung nach dem KLG wird zwar von den RV-Trägern gewährt, ist aber keine Rentenleistung. Vielmehr ist sie eine Leistung eigener Art, die neben der Rente gezahlt wird. Sie wird selbst dann gewährt, wenn kein Anspruch auf Rente besteht. Andererseits kann die Kindererziehungsleistung keine Rentenanwartschaften aktivieren. Für jedes lebend geborene Kind wird z. Zt. ein Betrag von 28 DM gezahlt. Dies entspricht einem Rentenbetrag für ein Versicherungsjahr, bewertet mit 75 % des Durchschnittsentgelts. Die KLG-Regelung wird sinnigerweise in vier Stufen eingeführt; es sind berechtigt

- vom 1. 10. 1987 an Mütter der Geburtsjahrgänge 1906 und früher
- vom 1. 10. 1988 an Mütter der Geburtsjahrgänge 1907 bis 1911
- vom 1. 10. 1989 an Mütter der Geburtsjahrgänge 1912–1916
- vom 1. 10. 1990 an Mütter der Geburtsjahrgänge 1917–1920.

Bei dieser ausgefeilten Staffelung wird offensichtlich darauf spekuliert, daß Hunderttausende der alten Frauen ihren KLG-Zuschlag nicht erhalten werden, weil sie vor dem für sie vorgesehenen Stichtag sterben werden. Die Rentenversicherungsträger gehen davon aus, daß insgesamt 4,1 Millionen Frauen anspruchsberechtigt sind. In der ersten Stufe sind rd. 900.000 Anträge eingegangen, hiervon wurden ca. 800.000 bewilligt. Insgesamt dürften 600.000 Frauen aufgrund der zynisch ausgeklügelten Regelung um ihren Kindererziehungsleistungszuschlag gebracht werden (Mitteilungen für Frauen 1/1987).

5.4.3.10 Betriebliche Altersversorgung – Systematische Diskriminierung setzt sich fort

Die privaten Unternehmen in der Bundesrepublik zahlen gegenwärtig Betriebsrenten in Höhe von rd. 12 Mrd. DM jährlich an ihre MitarbeiterInnen. In Relation zu den Rentenzahlungen in der GRV sind das etwa 8–10% (Ahrend/Beucher/Walkiewicz 1988, S. 294). Unbekannt ist, wie sich die Summe von 12 Mrd. DM auf die Geschlechter verteilt. Während in der GRV der Anteil der Frauen an den RentenbezieherInnen und auch das durchschnittliche Rentenniveau der Frauen bekannt sind, gibt es für die betriebliche Altersversorgung so gut wie keine geschlechtsspezifischen Daten. So kommt ein Gutachten von Infratest zur Datenlage der betrieblichen Altersversorgung zur aufschlußreichen Schlußfolgerung, daß diese im Vergleich zur GRV und der Beamtenversorgung erheblich intransparenter und die statistischen Informationen wesentlich lückenhafter sind. Geschlechtsspezifische Daten finden sich nur in einer Infratest-Erhebung aus dem Jahr 1982.

Tabelle 30: Quoten der Beteiligung an der betrieblichen Altersversorgung (in %)

Altersgruppen	alle	Männer	Frauen
75–79 Jahre	18	40	5
70–74 Jahre	19	44	5
65–69 Jahre	23	45	8
55–60 Jahre	27	48	13
50–54 Jahre	36	54	20

Quelle: Infratest, Sozialforschung 1982

Tabelle 30 belegt, daß insgesamt in den 60er und 70er Jahren ein beträchtlicher Ausbau der betrieblichen Altersversorgung stattgefunden hat, von dem die Frauen allerdings in erheblich geringerem Maße begünstigt wurden als Männer. Wie sehr die soziale Sicherung der Frauen hinter der der Männer herhinkt, zeigt sich z. B. daran, daß 1982 lediglich 8 % der 65 bis 69jährigen Frauen Anspruch auf eine betriebliche Zusatzversorgung hatten, jedoch 45 % der gleichaltrigen Männer. Eine begleitende Umfrage, bei der 2.240 in der Privatwirtschaft Beschäftigte zu ihrer betrieblichen Altersversorgung befragt wurden, konkretisierte die Benachteiligung von Frauen. Die Stichprobe ergab, daß rd. 50 % aller Beschäftigten der Privatwirtschaft in die betriebliche Altersversorgung einbezogen waren, wobei sich wiederum drastische Unterschiede in der Beteiligung von Männern und Frauen zeigten. Frauen bezogen in der Regel deutlich niedrigere Betriebsrenten als ihre männlichen Kollegen. Der durchschnittliche Zahlbetrag lag bei Frauen bei 260 DM, bei Männern bei 460 DM. Frauen waren nicht nur deutlich seltener an betrieblichen Versorgungsmaßnahmen beteiligt, sie waren darüber hinaus auch häufiger als

Tabelle 31: Arten der betrieblichen Altersversorgung

Art der Betriebsrente	Frauen* in %	Männer in %
Festbetrag	36	23
Nach Dienstzeit gestaffelter Betrag	33	50
Gehaltsabhängige Rente (ohne daß andere Renten darauf angerechnet werden)	8	9
Gesamtversorgungsrente (Zusage über einen bestimmten Prozentsatz des letzten Gehalts unter Anrechnung der Renten aus der GRV)	3	6
Befragte waren nicht über Betriebsrente informiert	(17)	(12)

* In rd. 30 % der Fälle handelt es sich um eine Witwenrente
Quelle: Lebenslage-Umfrage (Infratest), Frankfurt 1985, S. 18

Männer in qualitativ schlechtere Versorgungssysteme einbezogen, wie z. B. Festrentensysteme, die das Risiko der inflationären Auszehrung beinhalten.

Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang auch, daß Systeme der betrieblichen Altersversorgung in den Branchen, in denen überdurchschnittlich viele Frauen tätig sind – wie z. B. dem Einzelhandel – deutlich unterrepräsentiert sind. Während in der Industrie 1984 72 % aller Beschäftigten eine betriebliche Versorgungszusage hatten, waren es im Einzelhandel nur 26 % (DAV 1985, S. 223). Hier sind zudem die Aufwendungen für die betriebliche Altersversorgung erheblich geringer als in anderen Branchen. Während z. B. im Bankgewerbe auf 100 DM Entgelt für tatsächlich geleistete Arbeit durchschnittlich 15,50 DM an Aufwendungen für die betriebliche Altersversorgung und im produzierenden Gewerbe 9,20 DM entfielen, waren es im Einzelhandel nur 3,70 DM (Ahrend 1987, S. 3).

Das Bundesarbeitsgericht hat in einem Urteil vom 31. 8. 1978 zwar ein Verbot von geschlechtsspezifischen Diskriminierungen in betrieblichen Ruhegeldregelungen ausgesprochen. Danach sind Versorgungsregelungen, die nur Männer oder nur Frauen begünstigen, unzulässig. Das gilt für unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen, wie z. B. Diensteintrittsalter, anrechnungsfähige Dienstzeiten, unterschiedliche Wartezeiten oder unterschiedliche Altersgrenzen für Männer und Frauen. Insofern ist davon auszugehen, daß unmittelbare Benachteiligungen von Frauen heute seltener vorkommen. Andererseits ist zu vermuten, daß viele Tatbestände der mittelbaren Diskriminierung im Verborgenen liegen. Bei der mittelbaren Benachteiligung werden zunächst unabhängig vom Geschlecht objektive Kriterien aufgestellt, die zwar formal von Männern und von Frauen erfüllt werden können, die jedoch so ausgestaltet sind, daß faktisch das ›andere Geschlecht‹ die Anforderungen in deutlich geringerem Maße erfüllen kann.

In diesem Zusammenhang stellt sich nun die Frage, ob nicht bereits die gesetzlichen Unverfallbarkeitsfristen des § 1 Betriebsrentengesetz (BetrAVG) eine mittelbare Diskriminierung der Frauen darstellen. § 1 Abs. 1 BetrAVG sieht vor, daß ein Arbeitnehmer seine Versorgungsanwartschaft behält, wenn sein Arbeitsverhältnis vor Eintritt des Versorgungsfalles endet, sofern er zu diesem Zeitpunkt mindestens das 35. Lebensjahr vollendet und die Versorgungszusage für ihn mindestens 10 Jahre bestanden hat. Da Frauen bekanntlich viel häufiger das Arbeitsverhältnis wegen familiärer Aufgaben vor Ablauf der Unverfallbarkeitsfristen unterbrechen, sind sie viel seltener in der Lage, diese Altersvoraussetzung für die Unverfallbarkeit ihrer Anwartschaft zu

erfüllen. Hierdurch dürfte es zu massiven Versorgungsnachteilen von Frauen kommen. Mit erheblichen Benachteiligungen müssen Frauen auch rechnen, wenn sie von Vollzeit- zu Teilzeitbeschäftigungen überwechseln oder wenn sie von vornherein nur in Teilzeit beschäftigt waren. Zwar hat das BAG in zwei Entscheidungen vom 6. 4. 1982 und vom 14. 10. 1986 festgelegt, daß der generelle Ausschluß von Teilzeitbeschäftigten aus betrieblichen Versorgungsregelungen nicht zulässig ist, allerdings ist ein solcher Ausschluß beim Vorliegen *sachlicher* Gründe erlaubt. Gefordert wird, daß die betreffende Maßnahme einem »wirklichen Bedürfnis der Unternehmer dient und für das Erreichen dieses Zieles geeignet ist«. Damit ist Tür und Tor für eine weitere Benachteiligung von teilzeitbeschäftigten Frauen geöffnet.

Die Diskussion um den vollständigen oder teilweisen Ausschluß von Teilzeitbeschäftigten aus betrieblichen Versorgungsregelungen wird zunehmend auch von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) geprägt. Dieser hat sich zuletzt in der Teilzeitentscheidung vom 13. 5. 1986 mit Verstößen gegen das Benachteiligungsverbot und die Lohngleichheitsrichtlinie aus Art. 119 EWG-Vertrag beschäftigt. Desweiteren ist eine ›Richtlinie des Rates vom 24. 7. 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit‹ verabschiedet worden (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 225/40).

5.4.4 Was bringt die Rentenstrukturreform 1992?

Verfolgt man die Geschichte der Rentenreformen seit Beginn der siebziger Jahre unter frauenpolitischen Aspekten, so hat sie sich weit von den einstigen Höhenflügen und weitgesteckten Zielen in Zeiten der sozialliberalen Koalition entfernt.

Mit wachsender Arbeitslosigkeit, zunehmend angespannter Finanzdecke und unzureichenden Bundeszuschüssen verkürzten und veränderten sich die reformerischen Ambitionen, sowohl was die versorgungspolitische Qualität als auch was den gesellschaftspolitischen Gehalt des jeweiligen ›Reformschritts‹ angeht.

In der Regierungserklärung von Willy Brandt 1973 war noch von »eigenständiger sozialer Sicherung der Frau« als Nahziel die Rede, vier Jahre später sprach Helmut Schmidt in seiner Regierungserklärung wesentlich zurückhaltender nur noch von einer »ausgewogenen Alterssicherung für alle Frauen«.

Alle dann folgenden, von der christlich-liberalen Koalition durchgeführten ›Reformen‹ standen unter Vorzeichen des Sozialabbaus und führten, statt zu einem Ausbau, zu einer qualitativen Verschlechterung der Situation alter Frauen.

Seit 1982 wurde durch eine Vielzahl, von den Betroffenen kaum noch zu durchschauenden Eingriffen das Rentenniveau erheblich gesenkt. Die globalen Rentenkürzungen waren für Frauen mit besonderen Härten verbunden, denn bei sowieso niedrigen Renten sind prozentuale Abschläge besonders schwer zu verkraften.

Zusätzlich wurden mit der ›Haushaltsoperation '82‹ die Rentenversicherungsbeiträge des Bundes für Frauen im Mutterschaftsurlaub abgeschafft, in der ›Operation '84‹ Einschränkungen der Erwerbsunfähigkeitsrenten beschlossen, die vor allem Frauen betrafen. 1986 wurden mit den Hinterbliebenenregelungen im HEZG weitere Vorentscheidungen gegen einen Ausbau einer eigenständigen Alterssicherung der Frau getroffen.

Ganz offensichtlich ist für die Wahl des Anrechnungsmodells als Hinterbliebenenrentenreform statt des vieldiskutierten Teilhabemodells letztlich nicht das Argument der Kostenneutralität entscheidend gewesen. Vielmehr fiel eine politische Entscheidung gegen eine gleichberechtigte Form der Rententeilung zwischen Mann und Frau zugunsten der abhängigen Hinterbliebenenrente als Rentenmodell (Wichert 1988, S. 189).

Diese Linie soll jetzt mit weiteren Rentenkürzungen zu Lasten von erwerbstätigen Frauen fortgeschrieben werden. Wenn auch die Regierungskoalition und sozialdemokratische Opposition es zu beschönigen versuchen, bezahlt wird – wie bei der Hinterbliebenenrentenreform – von den erwerbstätigen Frauen. Ihren Forderungen nach einem gezielten Ausbau der eigenständigen Alterssicherung wird in dem im Februar 1989 vereinbarten Rentenkompromiß auch nicht im Ansatz entsprochen. Dieser bringt zwar einige Verbesserungen gegenüber dem ursprünglich von Blüm vorgelegten Rentenentwurf. In der Gesamtbewertung kann allerdings überhaupt keine Rede davon sein, daß die ›Frauenfeindlichkeit‹ des Blümschen Rentenentwurfs ›wegverhandelt‹ worden sei. Im Gegenteil. Festschreibung der abgeleiteten Sicherung und Kapitulation vor der Arbeitslosigkeit – in dieser Kurzformel liegt der rentenpolitische Gehalt der Rentenstrukturreform 1992. Die jetzt von der sozialdemokratischen Opposition in die Welt gesetzte Behauptung, daß die dramatischen Benachteiligungen von Frauen aufgrund geharnischter Frauenproteste und energischer Verhandlungen weitgehend ausgeräumt seien, scheint eher ein gezieltes

Beschwichtigungsmanöver zu sein, um die Zustimmung von Frauenverbänden zu der ›Großen Renten-Koalition‹ zu erhalten und um unruhige Geister in den eigenen Reihen ruhig zu stellen.

Nachfolgend die Kernpunkte des Rentenkompromisses (Stand Februar 1989):

Anhebung der Beitragssätze

Der derzeit geltende Beitragssatz von 18,7 % wird nicht, wie gesetzlich vorgesehen, 1990 auf 18,5 % gesenkt, sondern beibehalten. Danach soll er ab Mitte der 90er Jahre kontinuierlich bis zum Jahr 2000 auf 20,1 %, bis zum Jahr 2010 auf 22 % ansteigen.

Anhebung der Altersruhegrenzen

Die heutigen vorgezogenen Altersruhegrenzen von 60 Jahren für Frauen und Arbeitslose sowie das flexible Altersruhegeld für Männer ab 63 Jahren sollen ab 2001 stufenweise auf das 65. Lebensjahr angehoben werden. Für Männer würde die Regelaltersgrenze von 65 Jahren ab 2006, für Frauen ab 2012 gelten. Wer dennoch früher in Rente gehen will, erhält die Rente auf Dauer (also über das 65. Lebensjahr hinaus) gekürzt, und zwar um 3,6 % pro Jahr. Für die Altersrente ab 60 für Schwerbehinderte sowie Berufs- und Erwerbsunfähige soll die Anhebung der Altersgrenze nicht gelten. Die über den Druck von Rentenkürzungen angestrebte Anhebung der Altersruhegrenze würde eine der wenigen Regelungen im Rentenrecht beseitigen, die die Doppelbelastung von Frauen berücksichtigt. Eine Frau, die aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig (z. B. mit 60 Jahren) in Rente gehen will, würde mit drastischen Renteneinbußen bestraft. Sie würde Einbußen von durchschnittlich 55.000 DM an entgangenen Rentenzahlungen hinnehmen müssen (Stein, in: zwd 26/1988).

Das 1987 vom Bundesverfassungsgericht gesprochene Urteil, daß die Begünstigung von Frauen durch das vorgezogene Altersruhegeld ab 60 mit dem Grundgesetz vereinbar sei, wird mit der geplanten Regelung wieder aufgehoben (vgl. BVerfGE vom 28. 1. 1987, 1. BVR 455/82).

Beitragsgeminderte Zeiten

Als beitragsgeminderte Zeiten galten bisher die ersten fünf Versicherungsjahre und die betriebliche Erstausbildung. Für diese Zeiten wurden bisher ›fiktive‹ Beitragszahlungen nachträglich angerechnet, die sich im wesentlichen auf die durchschnittlichen Einkommen aller Erwerbstätigen bezogen. Das bedeutet, daß Frauen in der Regel von dem durchschnittlich höheren Lohnniveau der Männer profitiert haben. Der Blüm-Entwurf sah hier eine wesentliche Verschlechterung vor. Bei Ausbildungszeiten sollte der Bewertungssatz von bisher 90 % auf höchstens 75 % des Durchschnittssatzes abgesenkt werden. Der Rentenkompromiß sieht nun die Beibehaltung der Bewertung mit 90 % des Durchschnitts vor, was sich für Frauen – wie gesagt – positiv auswirkt. Allerdings werden statt bisher 5 nur noch vier Jahre mit 90 % bewertet. Das heißt, real bedeutet dieser Kompromiß eine Verschlechterung gegenüber dem jetzigen Stand.

Rente nach Mindesteinkommen

Die einzige im Rentenkompromiß für Rentnerinnen eindeutig positiv zu bewertende Veränderung bezieht sich auf die zeitliche Verlängerung der Rente nach Mindesteinkommen. Damit werden vor allem Frauen mit sehr niedrigen Arbeitseinkommen und Entgeltrelationen, die z. B. in Leichtlohngruppen beschäftigt waren, begünstigt, denn sie erfahren eine nachträgliche Höherbewertung ihrer Pflichtbeiträge auf 75 % des Durchschnitts. Allerdings sieht der ›Kompromiß‹ keine dauerhafte Entfristung der Rente nach Mindesteinkommen vor, sondern nur eine Verlängerung der heutigen Regelung auf Pflichtbeitragszeiten von 1973–1991. Im gleichen Zuge werden auch die Anspruchsvoraussetzungen etwas höher gesetzt, die Zahl der notwendigen Versicherungsjahre wurde von 25 auf 35 Versicherungsjahre erhöht – allerdings werden ›Kinderberücksichtigungszeiten‹ angerechnet.

Beitragslose Zeiten

Auch hinsichtlich der beitragslosen Zeiten ergeben sich für Frauen im wesentlichen nur Verschlechterungen. Als beitragslose Zeiten oder Ausfallzeiten gelten Zeiten der Arbeitslosigkeit, des Mutterschutzes, der Krankheit, wenn durch sie die Erwerbstätigkeit unterbrochen

wird. Lücken in der Erwerbsbiographie, wie sie bekanntlich bei vielen Frauen vorliegen, werden durch die jetzt vereinbarten Regelungen nicht geschlossen, im Gegenteil, unzureichende Regelungen werden beibehalten, bessere Regelungen durch schlechtere ersetzt.

– Kindererziehungszeiten werden weiterhin nur mit einem Jahr pro Kind mit 75 % des Durchschnitts bewertet;

– Ausbildungs-Ausfallzeiten wurden bisher für maximal 13 Jahre angerechnet und mit 90 % des Durchschnitts bewertet. Der Rentenkompromiß sieht eine zeitliche Begrenzung der Ausbildungs-Ausfallzeiten auf maximal 7 Jahre vor, gerechnet ab dem 16. Lebensjahr. Die Bewertung soll nur noch mit 80 % des Durchschnitts erfolgen. Frauen, die wegen der Geburt eines Kindes eventuell mit längeren Studienzeiten zu rechnen haben, werden dadurch benachteiligt, da nicht mehr das gesamte Studium, sondern maximal die Regelstudienzeit als Ausfallzeit anerkannt wird.

– Zeiten der Lohnersatzleistungen, also von Arbeitslosigkeit, Mutterschutz und Krankheit, werden künftig nicht mehr als Ausfallzeiten (mit dem bis zum Kalenderjahr vor der Ausfallzeit erreichten persönlichen v. H.-Satz) angerechnet, sondern sie werden ab 1992 wie Beitragszeiten behandelt. Sie werden bis 1995 mit 100 % des der Lohnersatzleistung zugrundeliegenden Bruttoarbeitsentgelts bewertet. Dann erfolgt eine Absenkung in Stufen bis auf 80 % (1998).

Gesamtleistungsmodell

Voraussetzung für die Anrechnung von Ausfallzeiten war bisher die sog. Halbbelegung, d. h. daß während der Hälfte der Zeit zwischen dem Eintritt in die Rentenversicherung und dem Eintritt in die Rente Beiträge gezahlt werden mußten. Besonders nachteilig wirkte sich diese Regelung vor allem bei Arbeiterinnen aus, die ihr Erwerbsleben sehr früh, z. B. mit 16 Jahren, begannen. Ausfallzeiten werden ihnen nur dann angerechnet, wenn sie mindestens die Hälfte ihrer Erwerbsarbeitszeit (von 16 bis 65 Jahren), d. h. 25 Jahre, mit Pflichtbeiträgen belegt haben. Fehlt auch nur ein einziger Beitragsmonat, besteht kein Anspruch auf Anerkennung der Ausfallzeiten. Gegen dieses höchst fragwürdige ›Alles- oder Nichts-Prinzig‹ ist von verschiedener Seite Kritik geübt worden (Bäcker/Steffen 1988, S. 180). Mit dem jetzt vereinbarten sog. ›Gesamtleistungsmodell‹ soll auf die individuelle Beitragsdichte abgestellt werden, also auf das Verhältnis von mit Beiträgen belegten Zeiten zu der Gesamtversicherungsdauer (Eintritt

in die Versicherung bis Rentenfall). Nach Berechnungen des Verbandes der Deutschen Rentenversicherungsträger (VDR) wirkt sich dieses neue Bewertungsverfahren für Frauen noch ungünstiger aus als die alte Regelung.

Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung

Als ›futuristische Großtat‹ wird von der Bundesregierung schließlich die Anrechnung eines längeren Zeitraumes von Kindererziehungszeiten (3 Jahre) für die Erziehung eines Kindes ausgegeben. Die erweiterte Anerkennung der Erziehungsleistung soll allerdings nur für Mütter gelten, die Kinder nach 1992 geboren haben. Damit würden Mütter frühestens in den Jahren 2020 bis 2025 in den Genuß einer erhöhten Altersrente kommen. Die jetzigen Rentnerinnen gehen leer aus. Angesichts der Tatsache, daß niemand zu antizipieren wagt, was die Rentenversicherung in einem Vierteljahrhundert noch zu leisten imstande ist, dürfte das Versprechen von drei ›Babyjahren‹ ein höchst fragwürdiges ›Geschenk‹ sein. Die krasse Ungerechtigkeit der existenten Kindererziehungszeitenregelung wird zudem nicht beseitigt. Diejenigen Mütter, die nach der Geburt des Kindes erwerbstätig bleiben (müssen) und diese Zeit mit eigenen Beiträgen belegen, bekommen weiterhin keine Anerkennung ihrer Erziehungsleistung. Begünstigt werden soll auch in Zukunft nur die ›Mittelstandsfrau‹, die es sich leisten kann, dann für drei Jahre auf die eigene Erwerbstätigkeit zu verzichten. Der Frau eines Arbeitnehmers mit geringem Einkommen und der alleinerziehenden Mutter wird der Anspruch auf Anrechnung von ›Babyjahren‹ unter diesen Rahmenbedingungen vorenthalten.

Eine Gesamtbewertung des Rentenkompromisses, der die Lebenssituation von Millionen Rentnerinnen bis zum Jahr 2000 maßgeblich prägen wird, fällt unter frauenpolitischen Kriterien somit negativ aus: Mit der zeitlichen Verlängerung der Rente nach Mindesteinkommen bis 1993 wurde zwar ›das Schlimmste verhütet‹ (Rau), der gesellschaftliche Skandal der verbreiteten Altersarmut von Frauen wurde dennoch nicht gezielt angegangen.

Mit schrittweise erheblich steigenden Rentenversicherungsbeiträgen, mit der Abschaffung des vorgezogenen Altersruhegeldes für Frauen ab 60 und mit der drastischen Verminderung der Renten für alle die Frauen, die aus gesundheitlichen Gründen wegen Doppelbelastung vor dem 65. Lebensjahr in Rente gehen müssen, sind enorme zusätzliche Belastungen und Härten für erwerbstätige Frauen und

Rentnerinnen vorprogrammiert. Diese werden keineswegs durch die vorgesehene erweiterte Anrechnung von Kindererziehungszeiten ausgeglichen. Die erweiterte Anrechnung von Babyjahren ist ein ungedeckter Wechsel auf die Zukunft. Mütter werden frühestens ab 2020 von dieser Regelung profitieren.

5.4.5 Sozialpolitische Alternativen in der Alterssicherung der Frau

Aus dem bisher Entwickelten folgt: Ohne wirksame Maßnahmen zur Lösung des Armutsproblems geht die anstehende Rentenstrukturreform an ihren Zielen vorbei. Wenn auch plausibel ist, daß die Rentenversicherung allein nicht die auf dem Arbeitsmarkt und aufgrund unentgeltlicher Familienarbeit verursachten Benachteiligungen von Frauen korrigieren kann, so muß sie sich doch zuständig erklären für das Problem der Altersarmut, statt in einem rigiden Institutionendenken auf die Zuständigkeit der Sozialhilfe zu verweisen.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik fordert eine Konzeption der Alterssicherung, die das Auseinanderdriften der verschiedenen Alterssicherungssysteme (GRV, Beamtenversorgung, Öffentlicher Dienst, betriebliche Zusatzversorgung) beendet, die Tendenz der Verabsolutierung des Versicherungs- und Äquivalenzprinzips stoppt und die Rentenversicherung schrittweise zu einer einheitlichen und solidarischen Alterssicherung weiterentwickelt.

Unser Vorschlag enthält zwei Schwerpunkte:

a) Zum einen sind Sofortmaßnahmen erforderlich, die die Lebenssituation armer Rentnerinnen umgehend verbessern. Entsprechend plädieren wir für die Weiterführung der Rente nach Mindesteinkommen und für die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung.

b) Zum zweiten bedarf es eines breiten Spektrums von Maßnahmen, die langfristig die eigenständigen Rentenanwartschaften von Frauen deutlich verbessern.

Beide Zielvorstellungen – Sofortmaßnahmen gegen Altersarmut und die längerfristigen Maßnahmen zur Verbesserung der eigenständigen Sicherung der Frau – bedingen einander und sind nicht als Gegensätze zu verstehen. Je schneller die vorgeschlagenen Langfristmaßnahmen zur Geltung kommen, um so geringer wird in Zukunft die Bedeutung der Sofortregelungen sein.

5.4.5.1 Sofortmaßnahmen gegen Altersarmut: Weiterführung der Rente nach Mindesteinkommen und Einführung einer bedarfsorientierten Mindestrente

Wie oben dargelegt, liegt die besondere Bedeutung der Rente nach Mindesteinkommen darin, daß die Hierarchie der Erwerbseinkommen nicht umstandslos bei der Rentenberechnung übernommen, sondern daß der versicherungsrechtliche Rentenanspruch nach sozialen Ausgleichskriterien korrigiert wird, um geschlechtsgebundene Diskriminierungen zu kompensieren. Durch die Weiterführung der Rente nach Mindesteinkommen ließe sich die schlechte finanzielle Lage vieler älterer Frauen, die bereits jetzt eine Rente beziehen oder in den nächsten Jahren beziehen werden, umgehend verbessern. Eine dauerhafte Entfristung der Rente nach Mindesteinkommen ist deshalb sozialpolitisch geboten und auch administrativ leicht umzusetzen.

Eine derzeit noch kontrovers diskutierte Frage besteht darin, wie in diesem Zusammenhang Erwerbseinkommen aus Teilzeitarbeit rentenrechtlich behandelt werden sollen. Faktisch ist die individuelle Arbeitszeit im Versicherungsverlauf nicht gekennzeichnet, so daß der RV unbekannt ist, ob ein niederiges Einkommen sich aus niedrigen Stundenlöhnen oder aus der geringen Arbeitszeit errechnet.

Sozialpolitisch ließe sich aber nicht begründen, warum Teilzeitbeschäftigte gegenüber Vollzeitbeschäftigten bevorzugt werden sollen. Wenn entsprechend unserem Vorschlag auch die ›geringfügigen‹ Beschäftigungsverhältnisse versichert und dann Einkommen von 450 DM (1989) und weniger ebenfalls auf eine Entgeltrelation von 75 % aufgestockt würden, würde sich entsprechend das verteilungspolitische Problem noch verschärfen.

Diskutabel erscheint uns hier der Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion (Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung von 1984), der pauschalierend vorgeht und bei einer Entgeltrelation ab 25 % eine Heraufstufung auf 37,5 % und bei einer Entgeltrelation ab 50 % eine Heraufstufung auf 75 % vorsieht. Vorausgesetzt wird bei dieser Konzeption, daß eine Entgeltrelation von 50 % und mehr bei Vollzeit-, und eine Entgeltrelation von 25 % bis 50 % bei Teilzeitarbeit erzielt wird.

Wie oben belegt, läßt aber auch die Rente nach Mindesteinkommen wegen der hohen Anspruchsvoraussetzungen erhebliche Sicherungslücken offen. Sogar dann, wenn die Wartezeit von 25 Jahren erfüllt ist und die Höherbewertung auf 75 % greift, bleibt die erreichbare Rente

unter der Sozialhilfegrenze eines Einpersonenhaushalts mit Mietkosten.

Um den aufstockenden Bezug von Sozialhilfe zu vermeiden, sind bei einer persönlichen Bemessungsgrundlage von 75 % rd. 35 Versicherungsjahre inklusive Ausfallzeiten erforderlich. Da viele Frauen diese vergleichsweise lange Beschäftigungsdauer nicht vorweisen, muß nach zusätzlichen Regelungen gesucht werden, um eine ausreichende Rentenhöhe zu gewährleisten.

Diese Sicherungslücke kann entsprechend unseren Vorschlägen im MEMORANDUM '87 und '88 durch die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestrente geschlossen werden.

Der Kerngedanke einer bedarfsorientierten Grundsicherung liegt darin, die Sicherungslücken in der GRV durch eine direkte Berücksichtigung von Bedarfskriterien auszugleichen. Der Vorrang der lohn- und beitragsbezogenen Rente würde eingeschränkt, indem ein Mindestanspruch unabhängig von Beitragshöhe und -dauer normiert wird. Dadurch würde garantiert, daß jeder Rentner und jede Rentnerin im Versicherungsfall der Invalidität oder des Alters ein sozio-kulturelles Existenzminimum erreichen würde und zwar unabhängig von Beitragshöhe und Beitragsdauer. Sind die eigenen Versicherungsleistungen zu gering, so werden sie auf ein Mindestniveau aufgestockt. Im unteren Segment wird also das Versicherungsprinzip durch das Bedarfsprinzip ergänzt.

Wie im MEMORANDUM '88 dargelegt, sollte dieses Konzept nicht auf die Rentenversicherung beschränkt bleiben, sondern als sozialpolitisch übergreifender Ansatz alle Sicherungszweige (Arbeitslosenunterstützung, Kinderlastenausgleich, Steuerrecht, Alterssicherung) umfassen.

Ziel ist es, einen harmonisierten Mindeststandard der gesellschaftlichen Teilhabe in allen Sicherungszweigen zu erreichen. Damit wäre es auch möglich, die Sozialhilfe von der Finanzierung massenhafter – durch Arbeitslosigkeit hervorgerufener – Notlagen zu entlasten und die Bewältigung des Armutsproblems und der Ausgrenzung wieder in diejenigen Institutionen zurückzuführen, die für die Sicherung bei dem betreffenden Lebenstatbestand zuständig sind.

5.4.5.2 Alternativen zur Verbesserung der eigenständigen Rentenanwartschaften von Frauen

Wie ausgeführt, müssen die Maßnahmen zum Ausbau der eigenständigen sozialen Sicherung der Frauen an den Problemfeldern ansetzen, wo primär Sicherungslücken hervorgerufen werden. Insofern wird hier zwischen arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen, familienpolitischen Maßnahmen und rentenrechtlichen Alternativen unterschieden.

Arbeitsmarktbezogene Maßnahmen

– Mehr noch als die diskontinuierliche Erwerbstätigkeit und die damit fehlenden Versicherungszeiten, schlägt die lebenslange Einkommensdiskriminierung der Frauen im Ergebnis ihrer Renten negativ zu Buche. Auch mit stark zunehmender Erwerbsbeteiligung werden Frauen im Alter solange nicht aus eigenem Recht sozial gesichert sein, wie der Skandal der Lohndiskriminierung anhält. Deswegen muß der gesellschaftliche Druck auf Änderung diskriminierender Tarifverträge, die sich auch heute noch teilweise ›wie Kodifizierungen des Patriarchats‹ lesen, verstärkt werden. Die subtilen und verdeckten Praktiken der Entgeltdiskriminierung sind kollektiv von Männern und Frauen zu bekämpfen, da sie auch indirekt beide Geschlechter betreffen.

– Alle Maßnahmen, die ein Ansteigen der Erwerbsbeteiligung von Frauen begünstigen und Frauen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, sind zu forcieren. Die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit schafft einerseits bessere Finanzierungsspielräume für die gesetzliche Rentenversicherung, sie verringert andererseits Sicherungslücken in den individuellen Erwerbsbiographien von Frauen.

– Eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung darf aber keinesfalls über eine Erhöhung von Teilzeitarbeit und ›geringfügigen‹ Beschäftigungsverhältnissen erzielt werden. Eine derartige Strategie würde den Benachteiligungszirkel für Frauen nur schließen und festschreiben, daß Frauen nur ArbeitnehmerInnen ›zweiter Klasse‹ sind.

– Aufgrund der Versicherungsfreiheit von geringfügigen Beschäftigungen entstehen für viele Frauen, die in immer größer werdender Zahl in diese prekären Arbeitsverhältnisse abgedrängt werden, erhebliche Versicherungslücken. Frauen erwerben keine eigenständigen Rentenansprüche, sondern bleiben im Alter von abgeleiteten Witwenrenten oder Sozialhilfeansprüchen abhängig. Die Versicherungspflicht

der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ist daher dringend geboten. Evident ist, daß bei derart niedrigen Einkommen auch nur sehr geringe Rentenansprüche erworben werden, selbst bei langjährigem Versicherungsverlauf. Bezüglich der sozialen Absicherung wird hier weniger auf den Entgeltfaktor als auf den Zeitfaktor abgezielt, denn die rentenmäßige Anerkennung der bisherigen geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse kann unter sonst gleichen Bedingungen dazu beitragen, die Wartezeiten zu erreichen, die Halbbelegung zu erfüllen oder eine Erwerbsunfähigkeitsrente beanspruchen zu können.

– Notwendig ist auch eine angemessene Bewertung aller Zeiten registrierter Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit. Wir plädieren für die Anrechnung aller Zeiten der Arbeitslosigkeit als Ausfallzeiten bzw. als Beitragszeiten (wenn Unterstützungen gewährt werden). Der/die Versicherte darf wegen Arbeitslosigkeit und Krankheit im Alter nicht ein zweites Mal bestraft werden.

Familienpolitische Maßnahmen

Wie oben dargelegt, halten wir am Leitbild einer partnerschaftlichen Erziehung der Kinder fest. Will man die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für beide Elternteile, dann müssen sich die familienpolitischen Alternativen auf die familienfreundliche Gestaltung von Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen und den Ausbau familienergänzender öffentlicher Einrichtungen konzentrieren. Ein Elternurlaub mit Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit und Rückkehrmöglichkeit zur Vollzeitarbeit für Vater und Mutter – verbunden mit einem Einkommensausgleich – markiert eine gesellschaftspolitische Alternative zu einer über drei Jahre ausgedehnten Anerkennung von Kindererziehungszeiten nur bei Frauen.

Gleichwohl halten wir unter den gegebenen politischen Bedingungen den Ausbau der eigenständigen Sicherung der Frau durch die erweiterte Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung und der Pflege erkrankter oder alter Angehöriger sowie die rentenrechtliche Berücksichtigung erziehungsbedingter Teilzeitarbeit für eine Übergangsfrist für notwendig.

Um die jetzt geltenden schlechten Regelungen zu verbessern, fordern wir:

– Die rentenrechtliche Anerkennung von drei Kindererziehungsjahren auch für erwerbstätige Mütter, die nach Ablauf der Mutterschutzfrist ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen.

– Generell ist die Bewertung der Kindererziehungszeiten mit mindestens 100 % des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten geboten. Die jetzige Bewertung mit nur 75 % des durchschnittlichen Bruttoeinkommens belegt in extremer Weise die gesellschaftliche Minderbewertung (weiblicher) Erziehungsarbeit gegenüber männlicher Erwerbsarbeit. Angesichts der realen Doppelbelastung von Erwerbsarbeit und Kindererziehungsarbeit plädieren wir dafür, daß der Erziehungsbeitrag voll auf den Beitrag aus der pflichtversicherten Erwerbsarbeit aufgestockt wird.

– In dem jetzt vereinbarten Rentenkompromiß können Eltern den rentenrechtlich anerkannten Erziehungszeitraum nicht frei wählen, sondern sie sind auf die ersten drei Lebensjahre ihres Kindes beschränkt. Mit dieser Festlegung wird auf die verschiedenen Lebenssituationen und Familienbedürfnisse zu wenig Rücksicht genommen. Wir plädieren stattdessen für eine Abstimmung der Elternurlaubsregelungen mit den rentenrechtlichen Regelungen durch Gewährleistung eines Erziehungs-Zeitkontos, das von den Eltern während der Minderjährigkeit der Kinder nach freier Wahl in Anspruch genommen werden kann (z. B. auch bei Krankheit des Kindes).

– Zu den Verbesserungen für Frauen im Rahmen der Rentenreform zählen ›Berücksichtigungszeiten‹ für die Pflege von schwerpflegebedürftigen Angehörigen und für die Erziehung von Kindern bis zum 10. Lebensjahr. Bei den ›Berücksichtigungszeiten‹ handelt es sich um neue rentenrechtliche Zeiten, die für sich genommen keine anspruchsbegründende Wirkung haben, jedoch zu einer größeren Beitragsdichte und damit zu einer höheren Bewertung der beitragsfreien Zeiten führen sollen. Anders als im Entwurf vorgesehen, plädieren wir dafür, die Berücksichtigungszeiten zur Pflege hilfsbedürftiger Angehöriger sowohl zur Erfüllung von Wartezeiten anzurechnen als auch rentensteigernd zu berücksichtigen, wenn eine Beitragszeit aus Erwerbstätigkeit vorliegt.

Rentenrechtliche Maßnahmen

Wir halten das Modell einer ›voll eigenständigen Sicherung der Frau‹ für ein Konzept, das weiterer intensiver Diskussion und Konkretisierung bedarf. Ziel einer solchen Konzeption wäre es, geschlossene Versicherungsverläufe insbesondere für Frauen durch eine planmäßige Mindestvorsorge und Mindestsicherung aufzubauen. Für alle, die eine anderweitige, erwerbsarbeitsbezogene Sicherung nicht nachweisen

können, wird eine Pflichtversicherung eingeführt. Diese allgemeine Pflichtaltersvorsorge zielt insbesondere auf nichterwerbstätige Frauen.

Allerdings steht auch bei diesem Vorschlag die Erwerbsarbeit – in jeglicher Form – im Mittelpunkt der Altersvorsorge. Nichterwerbstätigkeit wird im Unterschied zum jetzigen System nicht generell begünstigt, sondern nur wenn Kinder oder Pflegebedürftige versorgt oder betreut werden, das heißt, wenn ein sozial schutzwürdiger Grund für Nichterwerbstätigkeit vorliegt (Rolf/Wagner 1988, S. 717).

Da im System der voll eigenständigen Sicherung auch nichterwerbstätige Personen beitragspflichtig wären, muß entschieden werden, wer in diesen Fällen die Beitragszahlung übernehmen soll. Eine adäquate Lösung wäre es, bei der Finanzierung nach der Ursache der Nichterwerbstätigkeit zu differenzieren und die Beitragszahlung denjenigen Personen oder Organisationen zu übertragen, die für die Absicherung des sozialen Tatbestandes zuständig sind bzw. für den Lebensunterhalt der nichterwerbstätigen Person aufkommen. Das hieße: für Schüler/Studenten finanziert das Amt für Ausbildungsförderung die Beiträge, für Arbeitslose die Arbeitslosenversicherung. Werden Kinder oder Pflegebedürftige betreut, übernimmt der Staat die Beitragszahlung. Entscheidet sich ein Ehepaar für die Nichterwerbstätigkeit eines Ehegatten, ohne daß ein schutzwürdiger Grund vorliegt, muß der erwerbstätige Gatte zwei Beiträge finanzieren. Die Bemessung der Beiträge für nichterwerbstätige Ehefrauen könnte entweder über ein für die gesamte Gesellschaft einheitliches ›Hausfraueneinkommen‹ fingiert werden oder die Beiträge könnten sich am Erwerbseinkommen des Gatten orientieren.

Ein wesentlicher Unterschied zum gegebenen Modell der abgeleiteten Sicherungsansprüche von Ehefrauen würde im Ersatz der Hinterbliebenenversorgung durch eigenständige Ansprüche bestehen. Eine Kumulation von Witwenrente und eigenen Ansprüchen würde in dieser Konzeption erst gar nicht entstehen.

Die Beseitigung der Kumulation von Hinterbliebenenversorgung und eigenen Ansprüchen würde auch zu einer finanziellen Entlastung des Gesamtsystems der Rentenversicherung führen und es erlauben, die durch die Arbeitsmarkt- und demographische Entwicklung erwartbaren finanziellen Schwierigkeiten leichter zu bewältigen.

Literatur

Peter Ahrend, Betriebliche Altersversorgung. Aktuelle Fragen und Zukunftsperspektiven, in: Versicherungswirtschaft 3/1987

Peter Ahrend/Doris Beucher/Norbert Walkiewicz: Betriebliche Altersversorgung, in: Die Angestelltenversicherung 7/8 1988

Christa Alt, Frauen in gewerblich-technischen Berufen, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 3/1988

Gerhard Bäcker/Reinhard Bispinck/Klaus Hofemann/Gerhard Naegele: Sozialpolitik. Eine problemorientierte Einführung, Köln 1980

Gerhard Bäcker, Sozialhilfe – Hilfen zum Lebensunterhalt – Daten und Trends der »Neuen Armut«, in: Soz. Sicherheit 6/1987

Gerhard Bäcker, Normalarbeitsverhältnis und soziale Sicherung: Sozialversicherung und/oder Grundsicherung? in: Zeitschrift für Sozialreform 10/1988

Gerhard Bäcker/Johannes Steffen, Alterssicherung in der Zukunft, Hamburg 1988

Gisela Bender, Zur sozialen Sicherung von Frauen – Defizite und Perspektiven, in: Heinze/Hombach/Scherf (Hg.), Sozialstaat 2000, Bonn 1988

BFA-Kurzinformation für Mütter der Geburtenjahrgänge vor 1921, Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

Werner Braun, Ehescheidungen 1986/87, in: Wirtschaft und Statistik 10/1988

Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, Informationen für Frauen 3/1988

Wiebke Buchholz-Will, Das Ehegattensplitting bleibt ein Stein des Anstoßes, in: WSI-Mitteilungen 11/1985

Bundestagsdrucksache 11/2369, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zu den Problemen der beruflichen Eingliederung nach Zeiten der Kindererziehung, Bonn 1988

Eva Bujok, Die Bedeutung von Weiterbildung von Frauen beim zweiten Berufseinstieg, Hrsg. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bad Honnef 1988

Beatrice Caesar-Wolf/Dorothee Eidmann, Gleichberechtigungsmodelle im neuen Scheidungsfolgenrecht und deren Umsetzung in die familiengerichtliche Praxis, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 2/1985

Beatrice Caesar-Wolf/Dorothee Eidmann/Barbara Willenbacher, Die gerichtliche Ehelösung nach dem neuen Scheidungsrecht: Normstruktur und Verfahrenspraxis, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 2/1983

Ivar Cornelius, Sozialökonomische Problemlagen von Familien in unterschiedlichen Lebenslagen, in: Soz. Fortschritt 11/1988

ders., Angenommene Anträge, 13.o. Bundeskongreß, 25.–31. 5. 86, Düsseldorf 1986

Carsten Cornelsen, Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Berufen, in: Wirtschaft und Statistik 10/1988

DGB Bundesvorstand (Hrsg.), Aktionsprogramm 88, Düsseldorf

DGB Bundesvorstand, Abt. Frauen, Frauenerwerbsarbeit, Daten, Zahlen, Fakten, Schaubilder, Düsseldorf 8/1988

Gerhard Engelbrech, Erwerbsverhalten und Berufsverlauf von Frauen: Ergebnisse neuerer Untersuchungen im Überblick, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1987

Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub von über 1,1 Millionen Müttern und Vätern in Anspruch genommen, in: Sozialpolitische Umschau Nr. 130, April 1988

Georg Faupel, Strukturreform Rentenversicherung: Nicht alle Vorschläge sind tauglich, in: Soz. Sicherheit 6/1988

Georg Faupel, Rentenreform: Großer Konsens auf kleinstem Nenner, in: Soz. Sicherheit 7/1988

Peter Flieshardt/Jochen Steffen, Renaissance der Familie?, Hamburg 1986

Elisabeth Flitner, Verliebt, verlobt, verheiratet – und dann? Soziologische Bemerkungen zum Arrangement der Geschlechter, in: Leviathan 15/1987

H.P. Galler, Opportunitätskosten familialer Entscheidungen, in: B. Felderer (Hrsg.), Demographische Entwicklung und Familienlastenausgleich, Berlin 1987

Ute Gerhard, Sozialpolitik auf Kosten der Frauen, in: Heinze/Hombach/Scherf (Hrsg.), Sozialstaat 2000, Bonn 1988

Gewerkschaft HBV, Teilzeitarbeit. Auch Teilzeitbeschäftigte haben Rechte, Gegen KAPOVAZ und Arbeit auf Abruf, Düsseldorf 1987

Wolfgang Glatzer/Wolfgang Zapf (Hrsg.), Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland, Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden, Frankfurt/New York 1984

Karin Gottschall, Sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut, Frauen und Arbeitsmarktpolitik – zur Teilhabe erwerbsloser Frauen an Weiterbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen in Hamburg, Göttigen 1985

Petrus Han, Der Wandel der Familienstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 7/1988

Frigga Haug, Frauen, Marxismus und Bewegung, in: Forum Wissenschaft 4/1988

Gunnar Heinson/Rolf Knieper, Theorie des Familienrechts, Frankfurt 1974

Rolf G. Heinze/Bodo Hombach/Henning Scherf (Hrsg.), Sozialstaat 2000. Auf dem Weg zu neuen Grundlagen der sozialen Sicherung, Bonn 1988

Andrea Hellmich, Wiedereingliederung in das Berufsleben, in: Die Angestelltenversicherung 7-8/1988

Hinterbliebenengesetz – Ungerechtigkeiten beseitigen, in: Mitteilungen für Frauen 2/1986

IG Metall (Hrsg.), Positionspapier Teilzeit, Schriftenreihe der IG Metall 114, Frankfurt 1988

Vorstand der IG Metall, Abt. Frauen (Hrsg.), Arbeitszeiten, Vorstellungen, Wünsche und Vorstellungen der Frauen, Diskussionspapier, 9/1988

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Kurzberichte 1987, Nürnberg 1987

S. Jonas/H. W. Müller/W. Steeger, Erste Ergebnisse der Stichprobenerhebung zur Reform 1984. Teil I, in: Deutsche Rentenversicherung 1981, S. 438f.

Doris Jindra-Süß/U. Kleemann/W. Merz, Geringfügige Beschäftigung, eine Studie zur Arbeits- und Lebenssituation im Gebäudereinigerhandwerk, Hrsg. von der Bevollmächtigten der Hessischen Landesregierung für Frauenangelegenheiten, Wiesbaden 1987

Helmut Kaltenbach, Die Situation der Frauen innerhalb der Alterssicherungssysteme, in: Die Angestelltenversicherung 7-8/1988

Sybille Keicher/Gabriele de Sully, Berufliche Förderung und Umschulung von Frauen durch ein integriertes Bildungskonzept, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 4/1988

Renate Klomfass, Auswirkungen der Informationstechnik auf die Frauenerwerbstätigkeit – insbesondere in den Büroberufen, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 120, 1988

Annelies Kohleiss, Sozialrechtliche Perspektiven einer Sozialpolitik für Frauen, in: Heinze/Hombach/Scherf (Hrsg.), Sozialstaat 2000, Bonn 1988

Ralf Kreikebohm, Frauenarbeit und ihre Folgen für die soziale Sicherung, ein Kommentar, in: Zeitschrift für Sozialreform 11-12/1988

Hans-Günther Krüsselberg/Michael Auge/Manfred Hilzenbecher, Verhaltenshypothesen und Familienzeitbudgets – Die Ansatzpunkte der ›neuen Haushaltsökonomik‹ für Familienpolitik, in: Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 182, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1986

Jürgen Kühl, Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969, in: MittAB 3/82, Nürnberg 1982

Ingrid Kurz-Scherf, Von der Emanzipation des Brunnenmädchens in Heilbädern, WSI-Mitteilungen 8/1986

Ingrid Kurz-Scherf/G. Breil, (Hrsg.), Wem gehört die Zeit, Hamburg 1987

Leitsätze der CDU für eine neue Partnerschaft, Hrsg. CDU-Bundesgeschäftstelle, Bonn 1986

H. Lotz/H. von Bargen (Hrsg.), Berufliche Bildung und Weiterbildung, Frankfurt 1982

Ingrid Matthäus-Maier: Für einen gerechten und einfachen Familienlastenausgleich, in: ZRP 7/1988

Sigrid Metz-Göckel/U. Müller, Die Partnerschaft der Männer ist (noch) nicht die Partnerschaft der Frauen, in: WSI-Mitteilungen 8/1986

Sybille Meyer/Eva Schulze, Nichteheliche Lebensgemeinschaften – Eine Möglichkeit zur Veränderung des Geschlechterverhältnisses? in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 40, 1988

Mitteilungen für Frauen, Hrsg. IG Metall, 2/1988

Christiane Müller-Wichmann, Von wegen Freizeit, Argumente pro und contra 7-Stunden-Tag, Ein Gutachten für die IG Metall, Hrsg. IG Metall, Frankfurt 1987

Neuer Start ab 35, Programm des CDU-Bundesfachausschusses Sozialpolitik zur Wiedereingliederung von Frauen, Bonn 1984

Annemarie Mennel, Frauen, Steuern, Staatsausgaben. Subventionen für das Patriarchat, in: Gerhard/Schwarzer/Slupik (Hrsg.), Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat, Weinheim/Basel 1988

Ursula Rabe-Kleberg, Auf Kosten der Frauen, in: Frauenforschung 3/1988

Gabriele Rolf/Gert Wagner, Altersvorsorge von Frauen – Probleme und Reformmöglichkeiten, in: Zeitschrift für Sozialreform 11–12/1988

Alfred Schmidt, Alterssicherung und Familie, in: Die Angestelltenversicherung 12/1988

Rudi Schmidt, Über die Notwendigkeit und Probleme einer tarifvertraglichen Rahmengestaltung von Gleitzeitvereinbarungen, in: WSI-Mitteilungen 12/1987

Vera Slupik, Kinder kosten aber auch Geld. Die Diskriminierung von Frauen im Kindergeldrecht, in: Gerhard/Schwarzer/Slupik (Hrsg.), Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat, Weinheim/Basel 1988

sfs Sozialforschungsstelle Dortmund, Erwerbstätigkeit und Mutterschaft – Möglichkeiten und Probleme von Berufsunterbrechung und Berufsrückkehr bei Müttern mit Kindern unter drei Jahren, Hrsg. BMAS, Bonn/Dortmund 1986

Susanne Schunter-Kleemann, Überlegungen zur materiellen Grundsicherung von Frauen, in: Wissenschaftliche Einheit Frauenstudien und Frauenforschung an der Hochschule Bremen (WEFF). Neue Ansätze in der Frauenforschung, Bremen 1988

Bettina Sommer, Erwerbstätigkeit im März 1987, in: Wirtschaft und Statistik 8/1988

Otti Stein, Frauen droht ein neues Rentendebakel, in: zwd 26/1988

Rita Süssmuth, Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ist für Alleinerziehende vordringliches Problem, Pressedienst des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Nr. 146, 1987

Hartmut Tofaute, Aufgabenwandel und Beschäftigung im öffentlichen Dienst, in: WSI-Mitteilungen 5/1987

Gudrun Trautwein-Kalms, Teilzeitarbeit und Befristung – Perspektiven der Arbeitszeit für Frauen? WSI Arbeitsmaterialien Nr. 13, Düsseldorf 1987

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), VDR-Statistik, Rentenzugang des Jahres 1986, Frankfurt 1987

D. Webber, Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der BRD von 1974 bis 1982, in: MittAB 3/82, Nürnberg 1982

Marianne Weg, Frauenarbeit und ihre Folgen für die soziale Sicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform 11-12/1988

Marianne Weg u. a., Frauenemanzipation und berufliche Bildung, München 1982

Gisela Westhoft, Die Ausbildung und Beschäftigungssituation junger Frauen: Übergänge ins Berufsleben, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 3/1988

Agnes Wichert, Die Systematik der Diskriminierung im Rentenrecht, in: Gerhard/Schwarzer/Slupik (Hrsg.), Frauenrechte im Sozialstaat, Weinheim/Basel 1988

Brigitte Wolf, Nutzen einer gewerblich-technischen Berufsbildung für Frauen, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 3/1988

WSI Informationsblätter Arbeit, Gesundheit, Humanisierung Nr. 7, Teilzeitarbeit, 2/1987

WSI-Tarifarchiv, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 3, 10/1985

6. Binnenmarkt '92: Gegen grenzenlose Liberalisierung – demokratische Wirtschaftspolitik in der EG

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik legt hiermit erste Einschätzungen und Überlegungen zur Europäischen Integration vor. Wir halten dies insbesondere deshalb für erforderlich, weil gegenwärtig unter dem Stichwort ›Binnenmarkt '92‹ eine ökonomische Konzentrations- und politische Deregulierungswelle in Gang gebracht worden ist, deren Folgen sehr bedrohlich für die meisten Menschen in der Europäischen Gemeinschaft (EG) werden können. Diese Entwicklung erfordert Kritik und das Aufzeigen von Alternativen.

Entgegen der herrschenden Binnenmarkteuphorie, die mit dem lautstarken, aber unhaltbaren Anspruch auf wissenschaftliche Autorität verbreitet wird, sehen wir keinen Grund für die Annahme, daß eine Politik der hemmungslosen Liberalisierung das soziale Hauptproblem aller EG-Mitgliedsländer, die anhaltende Massenarbeitslosigkeit, lösen oder auch nur spürbar mildern kann. Regionale und soziale Polarisierungen würden sich vielmehr unter einer solchen Politik verschärfen, die rechtliche und faktische Situation von Arbeitnehmern und Verbrauchern in vieler Hinsicht verschlechtern; Umweltschutz und ökologischer Umbau würden behindert und kämen noch langsamer voran als bisher.

Demgegenüber fordern wir eine demokratisch legitimierte Integrationspolitik, die – durch energische Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltpolitik – die materiellen Voraussetzungen für eine fortschrittliche Zukunft Europas schafft. Deren Eckpunkte sind Frieden, Vollbeschäftigung, ökologischer Umbau, soziale Sicherheit, regionaler Ausgleich und umfassende demokratische Strukturen, auch in der Wirtschaft. Dies alles wird sich nicht aus dem freien Spiel der Kräfte des Marktes ergeben, sondern bedarf gezielter politischer Maßnahmen, zum Teil gegen die Dynamik der Marktkräfte.

Konkrete europaweite Einzelprogramme für eine solche Politik können wir hier noch nicht vorlegen. Sie müssen in internationaler Kooperation entwickelt werden. Klar ist aber, daß der Bundesrepublik

und der in ihr betriebenen Wirtschafts- und Sozialpolitik ein wesentliches Gewicht bei der Entwicklung Europas zukommt. Dies trifft auch für eine demokratische Integrationsperspektive zu. Insofern stehen wir nicht vor der Aufgabe, unsere Vorschläge für eine alternative Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik zugunsten EG-bezogener Vorschläge zurückzustellen. Erstere stellen vielmehr eine solide Basis und einen kräftigen Impuls für eine Weichenstellung in der EG dar, die den aktuellen Beschäftigungs-, Umwelt- und sozialen Erfordernissen entspricht.

6.1 Die historische Dimension: Fortschrittliche Perspektiven – aktuelle Gefahren

Eine kritische Bewertung der für die neunziger Jahre geplanten Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft sollte die geschichtliche Bedeutung der europäischen Einigung an den Anfang stellen. Heute wird das friedliche Zusammenleben der Völker Europas mehr und mehr als unumkehrbar empfunden. Dabei wird vielfach vergessen, wie jung diese Perspektive ist: kaum mehr als vier Jahrzehnte.

Seit dem ausgehenden Mittelalter waren die europäischen Völker in eine Kette von Kriegen getrieben worden. Diese waren zunächst Resultat feudalistischer Rivalitäten, später Ergebnis nationalistischer Aufsplitterungen, die mit der Entwicklung des Kapitalismus in Europa einhergingen.

Demgegenüber gibt es heute die Chance eines dauerhaften Friedens in Europa: Die europäische Gemeinschaft vereinigt viele der Völker, die noch in diesem Jahrhundert gegeneinander in den Krieg getrieben worden waren. Durch intensive Kooperation mit den anderen kapitalistischen und nichtkapitalistischen Ländern Europas kann die EG den europäischen Frieden unumkehrbar machen. Indem sie ihre auf Frieden gerichtete Position zur Vermittlung und zum Ausgleich zwischen den Weltmächten einsetzt, kann sie dazu beitragen, den Weltfrieden zu sichern. Dazu gehört allerdings die Entschlossenheit, sich nicht in neue Konfrontationsstrategien im Rahmen der NATO einbinden zu lassen, ebenso wie der Verzicht auf die Formierung eines neuen westeuropäischen Militärblocks, der von den Nachbarvölkern als Bedrohung und Gefahr empfunden werden müßte.

Die westeuropäische Integration erfolgt heute vor allem als wirtschaftliche Integration im Interesse der Privatwirtschaft. Ihre demo-

kratische, soziale und ökologische Dimension und Perspektive wird demgegenüber weitgehend vernachlässigt. Die wirtschaftlichen Wohlstandsgewinne, die mit größeren Wirtschaftsräumen, weitergehender Arbeitsteilung, Kooperation und Kostendegressionen verbunden sein können, beziehen sich in der Konzeption derer, die den Binnenmarkt '92 vorantreiben, fast ausschließlich auf die privaten Unternehmen. Steigende Beschäftigung und Löhne und Gehälter, mehr soziale Sicherheit und Umweltschutz, bessere Versorgung und regionaler Ausgleich werden damit nicht zugleich gewährleistet.

Auf die Verwirklichung dieser Ziele muß daher jetzt und in den kommenden Jahren besonderer Nachdruck gelegt werden.

Der Vorrang privatwirtschaftlicher Interessen, der die westeuropäische Integration und auch die ›Einheitliche Europäische Akte‹ von 1987 kennzeichnet, steht in besonderem Gegensatz zu den Anforderungen an die demokratische Gestaltung der Gesellschaft. Er gefährdet vielfach das bereits auf nationalstaatlicher Ebene erreichte Niveau der politischen Demokratisierung und steht der Einführung demokratischer Strukturen in die Wirtschaft entgegen.

Die Produktionsverhältnisse, die den Imperialismus hervorgebracht haben, sind mit der Demokratisierung der politischen Systeme noch nicht überwunden. Der wirtschaftliche Bereich blieb der Selbstbestimmung der Völker weitgehend vorenthalten. Die historische Perspektive einer demokratischen Gesellschaft endet aber nicht mit der Demokratisierung staatlicher Herrschaft, sondern umfaßt auch die der wirtschaftlichen Macht. Der bisherige Verlauf der westeuropäischen Integration vernachlässigt diesen Sachverhalt.

Eine einseitig an privatwirtschaftlichen Interessen orientierte Integration Westeuropas birgt die Gefahr, daß das auf nationalstaatlicher Ebene bereits erreichte Niveau demokratischer und sozialer Verhältnisse durch Deregulierung und ›Liberalisierung‹ wieder ausgehöhlt wird. Demokratische Qualitäten der Wirtschafts- und Sozialstaatlichkeit, Sicherung von ArbeitnehmerInnenrechten und wirtschaftspolitische Optionen für Vollbeschäftigung sowie die Möglichkeiten einer dringend erforderlichen ökologischen Politik in Europa sind fundamental bedroht, wenn Kapitalinteressen in der europäischen Wirtschaftspolitik dominieren.

Die sich abzeichnende Entwicklung zum Binnenmarkt '92 führt zu einer weiteren Stärkung der Exekutivorgane der EG, der Kommission und des Ministerrates. Nationale Parlamente werden geschwächt, ohne daß dem Europäischen Parlament mehr Macht zuwächst. Die sozialen Bewegungen sind noch weitgehend auf den nationalstaatlichen

Raum beschränkt, während die kapitalistischen Konzerne weltweit operieren.

Die historische Erfahrung belegt, daß eine relativ autonome Exekutive zu autoritärer Politik neigt und sich hierbei an den Wünschen und Interessen der wirtschaftlich Mächtigsten orientiert. Unter dem ideologischen Deckmantel realpolitischer Pragmatik richten sich die Exekutivorgane nach den von den Wirtschaftsmächten gesetzten Tatsachen und Einflußnahmen. Damit wird kapitalorientierte Interessendurchsetzung zum Hauptinhalt staatlicher Wirtschaftspolitik. Die prinzipiell historisch fortschrittliche Einigung Europas, zu der auch der Binnenmarkt gehört, verkommt dann zum Instrument der Machtpolitik von Unternehmen, die der demokratischen Kontrolle entzogen sind. Die einseitige Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik der Kommission belegt diese Tendenz.

Zentralismus bringt ferner die Gefahr zu starker Bürokratisierung und wachsender Distanz zwischen Exekutive und Bürgern. Das Demokratiedefizit der EG muß zum einen durch Ausweitung der legislativen Kompetenzen und Kontrollrechte des Europäischen Parlamentes beseitigt werden. Damit wird das Problem der zentralistischen administrativen Strukturen aber noch nicht gelöst. Daher ist zum anderen eine stärkere Mitwirkung – und stärkere Einflußmöglichkeiten – der Regionen im Prozeß der europäischen Integration als Prozeß der Gestaltung Europas erforderlich.

Die kulturelle Pluralität und die Eigenständigkeit der Regionen und Länder Europas stellen einen historischen Wert dar. Ihre Bewahrung und Entfaltung gehört zu den fortschrittlichen Perspektiven der europäischen Einigung.

Diesen Perspektiven steht die Idee eines europäischen Zentralstaates diametral entgegen. Sie werden durch die ökonomistische und zentralistische Konzeption von Kommission und Rat der EG bedroht. Deren Politik nimmt die historische, kulturelle und mentale Vielfalt in Europa nicht ernst. Dies gefährdet die demokratische Qualität des sozialen Lebens und die Zukunft Europas als Gemeinschaft freier Menschen.

Die gewinnwirtschaftlichen Interessen haben sich bisher als herausragende Antriebskräfte der westeuropäischen Integration erwiesen. Dies ist auch bei der ›Einheitlichen Europäischen Akte‹ sowie bei der Konzeption und den bislang gestellten Weichen für den Binnenmarkt '92 der Fall. Wenn es dabei bleibt, würden damit die prinzipiell fortschrittlichen historischen Perspektiven einer westeuroäischen Integration nicht zur Entfaltung kommen, sondern verschüttet werden.

Um diesen Perspektiven dennoch zum Durchbruch zu verhelfen, müssen die demokratischen Institutionen und Bewegungen Europas gestärkt werden: Das betrifft besonders den Ausbau der gewerkschaftlichen Gegenmacht sowie der anderen sozialen Bewegungen, die sich in den letzten Jahren entwickelt haben. Ihre stärkere Zusammenarbeit auf europäischer Ebene ist erforderlich. Sie bedarf der Unterstützung durch ein europäisches Parlament, dessen Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse ausgeweitet werden müssen. Insgesamt gilt es, jene politischen Kräfte zu stärken, die der demokratischen und emanzipatorischen Tradition der Europäer verpflichtet sind, also ihre Wurzeln in den europäischen Volksbewegungen für Frieden, Demokratie und soziale Gerechtigkeit haben. Frieden, Vollbeschäftigung, Sozialstaatlichkeit, Umweltschutz und Demokratie sind unabdingbar für sozialen Fortschritt und müssen daher zu den vorrangigen Hauptzielen europäischer Politik gemacht werden.

6.2 Der große Plan: Binnenmarkt '92 – Hintergründe und Stoßrichtung

Europa in den Schlagzeilen

Die Europäische Gemeinschaft (EG) steht neuerdings ganz oben auf der Themenliste der öffentlichen Diskussion. Es gibt kaum eine offizielle Erklärung der Bundesregierung, in der nicht der Binnenmarkt '92 an zentraler Stelle auftaucht, kaum eine Äußerung der großen Wirtschaftsverbände ohne bedeutsamen Hinweis auf die Herausforderungen der Jahre nach 1993, denen die bundesdeutsche Wirtschaft sich stellen müsse. Wirtschaftspolitische Maßnahmen scheinen nur noch der Vorbereitung des Binnenmarktes zu dienen. Die enorme Fusionswelle seit Mitte der 80er Jahre – die zwar außerhalb der EG nicht schwächer ist als innerhalb – bedarf weder einer Begründung noch einer Rechtfertigung: der Hinweis auf das Schicksalsdatum 31. 12. 1992 genügt in der Regel, um Kritiker, wenn nicht stumm zu machen, so doch in die Irrelevanz zu verweisen. Der Binnenmarkt ist gegenwärtig der breite ideologische Schirm, unter dem die Unternehmen und die kapitalorientierte Wirtschaftspolitik all das machen, was sie seit langem machen – und dies noch mehr als bisher als unausweichlichen Sachzwang hinstellen.

Der unmittelbare Hintergrund: die ›Einheitliche Europäische Akte‹

Der Ministerrat der EG hatte im Februar 1986 beschlossen, bis Ende 1992 den gemeinsamen Europäischen Binnenmarkt herzustellen, und diesen Beschluß einschließlich des Datums in der ›Einheitlichen Europäischen Akte‹ (EEA) festgeschrieben. Diese trat – nach einer einigermaßen mühsamen Ratifikationsprozedur – am 1. 7. 1987 als Änderung und Ergänzung des EWG-Vertrages von 1957 in Kraft. Seitdem ist die Vollendung des Binnenmarktes gesetzliches Gebot, dieser selbst definiert als »Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ... gewährleistet wird.« (Art. 8 a EWG-Vertrag)

Es geht bei der Verwirklichung dieser ›vier Freiheiten‹ nicht um die Abschaffung von Zollgrenzen. Diese gibt es bereits seit dem 1. 7. 1968 nicht mehr, als die im EWG-Vertrag vorgesehene Zollunion – also die Beseitigung der Binnenzölle und die Erhebung gemeinsamer Zölle gegenüber Drittländern – von den damals noch sechs Mitgliedsländern der EG vorfristig verwirklicht wurde. Es geht vielmehr um die Überwindung der zahlreichen »materiellen, technischen und steuerlichen Schranken« (Weißbuch der Kommission 1985), die für den Binnenmarkt nach wie vor bestehen und den Fortschritt des europäischen Integrationsprozesses seit Beginn der 70er Jahre haben stocken lassen: Dabei handelt es sich nicht nur um bloße bürokratische Grenzkontrollen und -formalitäten oder protektionistische Marktabschottungen durch nichttarifäre Handelshemmnisse, sondern auch um unterschiedliche nationale Regelungen zum Schutz der Verbraucher, der Gesundheit und der Umwelt, Arbeitsschutzbestimmungen und Mitbestimmungsgesetze sowie steuerliche Bestimmungen. Sie lassen sich nicht einfach abschaffen, sondern sollten ursprünglich nach den Bestimmungen des Art. 2 EWGVertr. durch eine »schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten« harmonisiert werden. Dabei stellt sich natürlich unvermeidlich das Problem, auf welchem Niveau diese Harmonisierung erfolgen soll, die überdies, soweit sie das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes betraf, bis 1987 nur einstimmig möglich sein sollte (Art. 100 EWGVertr.).

Krise der EG ..

Die Struktur- und Beschäftigungsprobleme, mit denen die Industrieländer und damit auch die EG im Fall einer allgemeinen Wachstums-

abschwächung konfrontiert sind, waren vorhersehbar. Auf eine vorbeugende Koordination der Wirtschaftspolitiken oder gar die Einrichtung eines supranational ansetzenden prozeßpolitischen Handlungsmechanismus wurde jedoch aus ideologischen Gründen verzichtet. Zwar hatte die EWG-Kommission schon im Herbst 1962 in ihrem ›Memorandum über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe‹ ausführlich begründet, warum die Gemeinschaft eine integrierte Konjunktur-, Entwicklungs- und Strukturpolitik brauche, wenn sie größere Beschäftigungskrisen vermeiden wolle. Der Kommissionsvorschlag sah unter anderem mittelfristige Orientierungen auf der Grundlage abgestimmter Entwicklungen der einzelnen Volkswirtschaften und ihrer Fiskalpolitik vor. Dieser damals von Frankreich unterstützte Entwurf für eine gemeinsame Makropolitik scheiterte jedoch vor allem am bundesdeutschen Widerstand. Inzwischen ist jenes wegweisende Dokument weitgehend in Vergessenheit geraten, obgleich es gerade für die aktuelle Situation die notwendige Ergänzung jeder Politik auf dem Gebiet der Beschäftigungs- und Strukturpolitik umreißt.

Die konjunktur- und beschäftigungspolitische Abstinenz der Kommission, die Weiterexistenz und sogar Ausweitung ›nichttarifärer Handelshemmnisse‹ sowie unterschiedlicher nationaler Schutzvorschriften – dies alles mußte zu großen Schwierigkeiten und Problemen für die europäische Integration führen. Sie kumulierten und verdichteten sich Anfang der 80er Jahre zu einem Zustand, der in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion allgemein als ›Krise der EG‹ diagnostiziert wurde.

– Während in der Zeit des Nachkriegswiederaufbaus und wirtschaftlichen Booms in den 50er und 60er Jahren der Abbau der Handelshemmnisse zügig vonstatten ging, kam er in den krisenhaften 70er Jahren abrupt zum Stillstand und wurde teilweise herumgedreht. Die Mitgliedsstaaten versuchten angesichts der Krise keine gemeinsame koordinierte Gegensteuerung, sondern griffen auf die Mittel nationaler Wirtschaftspolitik zurück. Hierdurch vertieften sich die ökonomischen Unterschiede und politischen Interessengegensätze.

– Die Lage wurde durch die Beitritte von England, Dänemark und Irland (1973) sowie Griechenland (1981) nicht einfacher: Erstmals kamen mit Irland und Griechenland Länder in die EG, deren Wirtschaftsstruktur als ganze ausgeprägt anders war als die der Gründungsmitglieder. Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in der EG, deren Angleichung zu den erklärten Vertragszielen gehört, haben sich bis heute einander nicht angenähert. Sie liegen gegenwärtig – nach den weiteren Beitritten Spaniens und Portugals (1986) – weiter auseinander als 1957.

– Das zunächst nur für eine begrenzte Übergangszeit gedachte System der europäischen Agrarpolitik mit einer Vielzahl komplizierter Marktordnungen und konfliktträchtiger Finanzierungsregeln hat sich zu einem unübersehbaren Subventionstopf und einem unkalkulierbaren politischen Sprengsatz für die EG verfestigt, an dem sich die bestgemeinten Integrationsabsichten brechen.

– Schließlich haben sich in den 70er Jahren eine Reihe neuartiger Probleme – Energieversorgung, Umwelt- und Gesundheitsschutz, technologische Sicherheit – schneller entwickelt als die Bereitschaft oder Fähigkeit, ihnen mit gemeinsamer europäischer Politik zu begegnen. Auch in diesen Bereichen dominierten und dominieren nationalstaatliche Politiken, was weiter zur Verfestigung der Heterogenität in der EG beiträgt.

... und Anforderungen an Fortschritte der Integration

Daß es seit Mitte der 80er Jahre trotz dieser manifesten Krisentendenzen zu einer erneuten Belebung der europäischen Integration kam, die mittlerweile die Züge ausgesprochener Europa-Euphorie angenommen hat, dürfte vor allem an drei Faktoren liegen:

Erstens hat die forcierte Modernisierungsstrategie in den USA und in Japan dazu geführt, daß Westeuropa als Wirtschaftsblock in einen gewissen Rückstand bei der Entwicklung neuer Spitzentechnologien geriet. Obgleich mit guten Gründen – vor allem mit Hinweis auf eine breite Produktpalette hochwertiger Investitionsgüter – eine generelle Wettbewerbsunterlegenheit Westeuropas bezweifelt werden muß, führte die – angebliche oder tatsächliche – ›technologische Lücke‹ im Bereich der Mikroelektronik zu verstärkten Anstrengungen der einzelnen westeuropäischen Regierungen und zu Ansätzen einer Koordination zwischen ihnen. Dabei handelte und handelt es sich allerdings nicht in erster Linie um die EG-Ebene (auf der z. B. ESPRIT angesetzt ist), sondern vor allem um bilaterale und multilaterale (Eureka) staatliche und private F+E-Koordination. Immerhin stellte die High-Tech-Herausforderung einen Faktor dar, der den Integrationsbemühungen wieder Auftrieb gab. Durch die EEA ist folgerichtig ein neues Kapitel über die Aktivität der EG auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung in den EWG-Vertrag eingefügt worden (Art. 130 f–130 q).

Zweitens fordern die Expansionsstrategien der Unternehmen eine höhere Stufe der internationalen Marktöffnung und Deregulierung; beides soll durch die Binnenmarktpolitik gefördert werden. Unter dem Eindruck der Krise Mitte der 70er Jahre haben die maßgeblichen europäischen Konzerne eine neue Internationalisierungsoffensive gestartet und seit Beginn der 80er Jahre einen neuen Zentralisationsschub in Gang gesetzt. Nachdem der Prozeß der innereuropäischen Handelsverflechtung in den ersten 15 Jahren nach Gründung der EWG zügig vorangekommen war, stagniert er seitdem und bedarf eines neuen Impulses. Die Beseitigung von nationalstaatlichen innereuropäischen Marktzutrittsschranken dürfte ein solcher politischer Anstoß sein. Er liegt im Interesse der transnational operierenden Konzerne und wird seinerseits den Prozeß weiterer Konzentration und ›Flurbereinigungen‹ in der EG beschleunigen. Darüber hinaus instrumentalisieren die Unternehmen und Regierungen – insbesondere die der Bundesrepublik und Großbritanniens – die europäische Integration in erster Linie für eine massive Deregulierungsoffensive: Die Schranken, die der ungehemmten Kapitalverwertung zum Schutze der ArbeitnehmerInnen, der Umwelt oder der VerbraucherInnen entgegengestellt worden sind, sollen teilweise beseitigt, teilweise zumindest weit abgesenkt werden.

Drittens erwies sich die politisch wie ökonomisch aggressive Globalstrategie der Reagan-Regierung als zunehmende Herausforderung und Gefahr für Westeuropa. Die politische und militärische Konfrontationspolitik gegenüber der Sowjetunion verdeutlichte schlagartig die prekäre Rolle Europas als potentielles Schlachtfeld bei einem amerikanisch-sowjetischen militärischen Schlagabtausch – und gleichzeitig die faktische Nichtexistenz westeuropäischer Mitspracherechte bei der Strategieentwicklung. Die ökonomische Seite dieser Konfrontationspolitik gefährdete die – jedenfalls für eine Reihe maßgeblicher westeuropäischer Konzerne – durchaus substantiellen Wirtschaftsbeziehungen zu den sozialistischen Ländern. Der Konflikt um das Gas-Röhren-Geschäft Anfang der 80er Jahre war krasser Ausdruck der Interessengegensätze zwischen den USA und Westeuropa – und zugleich der Beginn einer westeuropäischen Gegenbewegung. Diese hat danach an Dynamik gewonnen – sowohl durch die verstärkten innereuropäischen sicherheitspolitischen Diskussionen in der WEU als auch durch Bestrebungen der EWG, Europas Gewicht durch bessere politische Koordination stärker zur Geltung zu bringen. Diese Orientierung kommt in dem Teil der EEA zum Ausdruck, der die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) festschreibt (Art. 30 EEA).

Der politische Neuansatz: Politische Union ...

Vor dem Hintergrund der skizzierten Schwierigkeiten und der dennoch vorwärtstreibenden Faktoren versuchen die europäischen Behörden und die Regierungen der Mitgliedsländer gegenwärtig, die europäische Integration vor allem auf zwei Wegen weiter voranzubringen:

Zum einen wird die Konzeption der politischen Union neu belebt, die weit über den wirtschaftlichen Bereich hinausreicht und die europäische Einigung auch auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik, der Entwicklungsstrategie, der Kulturpolitik usw. umfaßt. Zwar hat die Anfang der 80er Jahre erneut begonnene, vom Europäischen Parlament aufgegriffene und weitergeführte Bewegung für eine einheitliche Europäische Verfassung ihr Ziel bei weitem nicht erreicht. Immerhin ist jedoch die Europäische Union in der EEA erstmals ausdrücklich in einem europäischen Vertragswerk als Ziel festgeschrieben worden (Art. 1 EEA).

... Binnenmarkt ...

Zum anderen soll die Verwirklichung des Binnenmarktes der wirtschaftlichen Integration eine neue Dynamik verschaffen und damit die materiellen Grundlagen der Gesamtintegration festigen. Der entscheidende Vorstoß hierzu kam von der EG-Kommission, die im Juni 1985 ihr ›Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes‹ (Kom (85) 310 endg.) vorlegte, das vom Ministerrat gebilligt und beschlossen wurde. Die Kommission fordert hierin die Beseitigung der bestehenden technischen, materiellen und steuerlichen Schranken für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr in der EG. Dabei erwartet und verspricht sie als Ergebnis dieses Binnenmarktes einen außerordentlichen Wachstumsschub und einen spürbaren Anstieg der Beschäftigung in Europa. Beides soll kurzfristig durch die mit der Liberalisierung der Märkte verbundene Senkung der Kosten und deren Weitergabe in niedrigeren Preisen sowie längerfristig durch Umstrukturierungs- und Anpassungsprozesse der Unternehmen herbeigeführt werden. Auf die Solidität dieser Thesen werden wir noch zurückkommen (vgl. Abschnitt 6.3).

Der entscheidende neue Ansatz der Kommission besteht aber darüber hinaus in der Behandlung der zweiten Säule, auf der – neben dem Binnenmarkt – nach den Bestimmungen des EWG-Vertrages (Art. 2) die Wirtschaftsintegration beruht: der »schrittweisen Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten«. Die Angleichung unterschiedlicher nationaler Politikansätze und Rechtsvorschriften hatte sich – wegen der vielfach sehr komplexen und umfangreiche Detailkenntnisse erfordernden Materie sowie wegen der bei Vereinheitlichungsfragen erforderlichen Einstimmigkeit im Ministerrat – in der Vergangenheit als außerordentlich schwierig erwiesen. Ihr Mangel war zu dem Haupthindernis für Fortschritte der europäischen Integration geworden.

Die Kommission schlägt im Weißbuch vor – und der Rat folgt dem weitgehend –, diesen gordischen Knoten mit zwei Hieben zu zerschlagen:

– Erstens soll die notwendige Angleichung von Rechtsvorschriften sich nur noch auf wenige Bereiche – vor allem Gesundheit und Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz – erstrecken und dort nur Mindestanforderungen umfassen (Weißbuch 1985, Textziffer 65). Die Harmonisierungsprozedur soll dadurch erleichtert werden, daß das Einstimmigkeitsprinzip durch das Prinzip qualifizierter Mehrheit ersetzt wird. Dies wurde – außer für die Bereiche Steuern, Freizügigkeit und Rechte sowie Interessen der Arbeitnehmer – mit der EEA auch durchgesetzt (Art. 100 a EWGVertr.). Damit erhalten die großen Länder Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien aufgrund ihres höheren Stimmenanteils die Möglichkeit, sich über die Interessen der kleineren hinwegzusetzen.

– Zweitens soll in möglichst vielen Fällen statt des Prinzips der Angleichung das der gegenseitigen Anerkennung gelten: Waren, Dienstleistungen und Kapital, die in einem Mitgliedsland rechtmäßig zugelassen und in Verkehr gebracht worden sind, sollen in allen Mitgliedsländern zugelassen sein, ungeachtet der in einigen Ländern für deren nationale Produkte geltenden andersartigen Vorschriften und Zulassungsbedingungen. »Die Ziele nationaler Rechtsvorschriften – wie der Schutz der menschlichen Gesundheit, des menschlichen Lebens und der Umwelt – decken sich in den meisten Fällen. Hieraus folgt, daß die Vorschriften und Kontrollen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, zwar verschiedene Formen annehmen können, im Kern aber auf das gleiche hinauslaufen und daher normalerweise in allen Mitgliedsstaaten anerkannt werden sollten, ...« (Weißbuch 1985, Tz. 58). Die EEA ist diesem radikalen Vorschlag in gemäßigterer Form insofern gefolgt, als nach Art. 100 b EWGVertr. die Gleichwertigkeit nationaler Regelungen vom Rat festgestellt werden kann.

Der politische Kern dieses Vorschlags ist unschwer zu erkennen: Mit diesem Vorstoß soll die seit Jahren in den Hauptländern der EG vorherrschende neokonservative und marktradikale Orientierung der Wirtschaftspolitik zur Doktrin der EG erhoben und damit die im EWG-Vertrag vorgesehene gemeinsame politische Steuerung zugunsten der ›Kräfte des Marktes‹ zurückgedrängt werden. An die Stelle einer gemeinschaftlichen Regulierung wesentlicher Bereiche der sozialen und ökonomischen Entwicklung Westeuropas soll eine möglichst weitgehende Deregulierung treten und da, wo sie nicht ganz vermieden werden kann, die Regulierung auf ein möglichst niedriges Niveau abgesenkt werden. Dies hat der damalige Bundeswirtschaftsminister und heute für den Binnenmarkt zuständige EG-Kommissar Martin Bangemann klar als Chance und Programm erkannt, als er im Februar 1988 unmittelbar vor dem Brüsseler EG-Gipfel formulierte »Der Binnenmarkt wird Deregulierung erzwingen« und diese als »marktwirtschaftlichen ›Befreiungsschlag‹« und »internationale Verpflichtung« für die Bundesrepublik bezeichnete (Bulletin Nr. 17 vom 3. 2. 1988, S. 144f.). Der BDI schlug im Dezember 1988 in die gleiche Kerbe, indem er als wichtigsten Schritt zur Vorbereitung auf den Binnenmarkt die Erledigung umfangreicher Deregulierungsaufgaben angab. Und der FDP-Vorsitzende Lambsdorff brachte die Sache auf den Punkt, als er in der Bundestagsdebatte vom 19. 1. 1989 feststellte: »... der gemeinsame Binnenmarkt ist die große Chance für mehr Deregulierung, für mehr Flexibilität und für mehr Markt in der EG.« (Das Parlament Nr. 5 vom 27. 1. 1989, S. 5)

Die immanente Dynamik der Liberalisierung des Binnenmarktes und der damit zugleich angestoßenen Deregulierungswelle wird sich zwangsläufig in zwei Richtungen entfalten:

– Zum einen wird die volle Liberalisierung des Zugangs zu den Märkten innerhalb der EG die vorhandenen und in den letzten Jahren erheblich stärker gewordenen Konzentrations- und Zentralisierungstendenzen weiter verstärken. (Es wurde schon erwähnt, daß es u. a. eben diese Tendenzen waren, die die politische Dynamik zur Vollendung des Binnenmarktes in Bewegung gesetzt haben.) Diese Wirkung wird von den Befürwortern des Binnenmarktes durchaus gesehen und bewußt gewollt. Nach ihrer Ansicht ist mehr Konzentration notwendig, damit die kostensenkenden Effekte der Großproduktion realisiert

werden können. Zunehmende ökonomische Konzentration führt aber auch zur Zusammenballung wirtschaftlicher und politischer Macht und zur Gefahr, daß diese Macht gegen die Interessen der Gesellschaft – etwa an sauberer Umwelt, demokratischen Verhältnissen, hohem Beschäftigungsstand – durchgesetzt und damit mißbraucht wird. Hiergegen wäre eine umfangreiche und energische gemeinschaftliche Schutz- und Lenkungspolitik erforderlich. Geplant ist jedoch das Gegenteil, nämlich eine Abnahme gesellschaftlicher Regulierung und Intervention in die Wirtschaft.

– Zum anderen bewirkt die Deregulierungswelle die Auslieferung bisher – in der Regel aus guten, z. B. sozialen, beschäftigungs- oder regionalpolitischen Gründen – der Regulierung durch den Marktmechanismus entzogener Bereiche an die Kräfte des Marktes. Dies führt über kurz oder lang zu ihrer Unterwerfung unter die marktmächtigsten Konzerngruppen und ihre profitorientierten Strategien. Dies führt dann ferner dazu, daß auch in den Ländern mit hohem Regulierungs- und besserem Schutzniveau dieses gesenkt wird. Denn der freie Marktzugang für Waren, Kapital und Dienstleistungen aus Ländern mit niedrigerem Schutzniveau wird von den Unternehmen des ›Empfängerlandes‹ als Wettbewerbsverzerrung zu ihren Ungunsten dargestellt (hierzu vgl. unten Teil 6.5.4). Dem von ihnen entfalteten politischen Deregulierungsdruck wird sich wohl keine Regierung lange verschließen können, die ihre Grenzen nicht schließen will.

Es besteht also – wenn Binnenmarkt- und Deregulierungsdynamik sich ungehemmt entfalten können – die Gefahr, daß erstens die EG in zunehmendem Maße zum Europa der Konzerne wird, und daß zweitens Sicherheitsstandards, Umwelt- und Gesundheitsvorschriften und sozialpolitische Errungenschaften in den in dieser Hinsicht fortgeschrittensten Ländern – und dazu gehört die Bundesrepublik zweifellos – unter dem Ansturm EG-verordneter Deregulierung zwar nicht vollständig liquidiert, aber doch empfindlich abgesenkt werden.

6.3 Binnenmarkt-Marketing: Eine Kritik des Cecchini-Berichtes

Dem im Weißbuch 1985 beschlossenen Maßnahmenkatalog zur Verwirklichung des Binnenmarktes fehlte noch die wissenschaftliche Begründung. So beauftragte die EG-Kommission im Jahr 1986 eine

Forschungsgruppe unter Leitung Paolo Cecchinis, den Wachstumsschub, der sich durch die Verwirklichung des Binnenmarktes ergeben soll, mit handfesten Zahlen zu belegen. Ein Lenkungsausschuß beschränkte den Forschungsauftrag auf die Kosteneinsparungen der im Rahmen des Weißbuches vorgesehenen Liberalisierungen. Die Fragestellung lautete: Welche Kosten entstehen durch das Fehlen des gemeinsamen Binnenmarktes? Nach den Kosten des Binnenmarktes wurde jedoch nicht gefragt. Ergebnis war schließlich, »was alle am europäischen Aufbauwerk Beteiligten immer schon gewußt haben: Das Fehlen eines einheitlichen Marktes bedeutet für die europäische Industrie überflüssige Ausgaben und vertane Gelegenheiten.« (Cecchini 1988, S. 11)

Die Ergebnisse der 16-bändigen Studie wurden in eine mediengerechte Kurzfassung gebracht, die nach ihrer Veröffentlichung zu einer Flut von euphorischen Schlagzeilen über die angeblichen Segnungen des Binnenmarktes führte. Denn neben dem, was alle schon immer gewußt haben, wurde schließlich auch das geliefert, was sich alle wünschten: rosige Zeiten durch den EG-Binnenmarkt. Teilweise seriöse Einzelstudien über einzelne Marktsegmente und Branchen verkamen zu tösendem Binnenmarkt-Marketing.

Die Grundphilosophie: Verbesserung der Produktionsbedingungen

Die Grundphilosophie der Studie ist die Favorisierung einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Demnach hat der Staat vorrangig die Aufgabe, die Produktion zu fördern. Nach dieser Theorie seien dafür die Aufhebung von Kontrollen, Regulierungen und Schutzrechten für benachteiligte Personengruppen, die Vernachlässigung des Umweltschutzes, die Schwächung von Gewerkschaften geeignet, kurz, die Ausschaltung von allem, was der gewinnwirtschaftlichen Produktion irgendwie hinderlich sein könnte. Das Angebot schaffe sich über Preis- und Einkommenseffekte von selbst die Nachfrage. Der begrenzte Forschungsauftrag, lediglich die Verbesserung der Produktions- und Absatzbedingungen zu untersuchen, entspricht der engen Perspektive der herrschenden neoklassischen, angebotsorientierten Theorie. Die Kommission verschaffte sich mit der Beschränkung des Forschungsauftrages beste Voraussetzungen für eine populistische Vermarktung ihrer Politik der Marktöffnung.

Die Forschungsgruppe ging von folgender Argumentationskette aus: Laut Bericht führt der Abbau von Grenzkontrollen zu einer

unmittelbaren Verringerung der Kosten für importierende/exportierende Unternehmen. Ferner führt die gegenseitige Anerkennung von technischen Normen zu einer Einsparung an Entwicklungs-, Produktions- und Lagerhaltungskosten. Die erste Kernthese lautet dann: Wenn marktwirtschaftliche Bedingungen gegeben sind, d. h. Wettbewerb herrscht, werden diese Kostensenkungen durch Preissenkungen weitergegeben. Diese Realaufwertung führt zu einem Anstieg der Nachfrage. Der Nachfrageanstieg hat weiterhin Produktivitätssteigerungen wegen der Kostendegression zur Folge. Eine zweite Kernthese, die erstaunlicherweise nur in der wenig verbreiteten Langfassung der Studie erwähnt wird, geht davon aus, daß die Produktivitätssteigerungen in Form von höheren Löhnen an die Beschäftigten weitergegeben werden, was wegen der gesunkenen Stückkosten kein Problem sein sollte. Ausgegangen wird also von einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik. Resultat sind dann weitere Umsatzsteigerungen. Von dem nun vergrößerten Markt innerhalb der EG profitieren die Unternehmen wegen der erneuten Größenvorteile, d. h. sie können mit einer weiteren Verbesserung ihrer Produktivität rechnen und ihre Stückkosten senken. Die Kosteneinsparungen sollen wiederum an die Verbraucher weitergereicht werden usw.

Wegen der Personaleinsparungen an den Grenzen, der Entlassungen durch verschärften Wettbewerb und der Verbesserung der Produktivität soll es zwar in den ersten ein bis zwei Jahren des Integrationsprozesses den Verlust von 500.000 Arbeitsplätzen geben. Danach sollen – aufgrund der beschriebenen Wirkungskette, die von einem ›Angebotsschock‹ durch weggefallene Grenzkontrollen ausgeht – jedoch zweieinhalb bis fünfeinhalb Millionen neue Arbeitsplätze entstehen. In diesem Szenario gibt es also, zumindest mittelfristig, keine Verlierer.

Die Resultate der Studie

Durch die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes wird es laut Cecchini-Bericht einen mittelfristigen, d. h. einen auf sechs Jahre gerechneten, zusätzlichen Wachstumsschub des Bruttoinlandsproduktes von ca. 4,5 % geben. Es soll eine Verringerung der zugrunde gelegten Inflationsrate um ca. 6,1 % stattfinden, zudem sollen ca. 1,8 Millionen mehr Arbeitsplätze entstehen und der EG-Binnenmarkt eine Verringerung der öffentlichen Haushaltsdefizite in Höhe von 2,2 % des Bruttoinlandsproduktes bewirken. Dabei ist ausdrücklich auf die lange

Frist hinzuweisen, in der diese angeblichen Wachstumsprozesse realisiert werden sollen: Die gesetzlichen Voraussetzungen zur Vollendung des Binnenmarktes müssen bis zum 31. 12. 92 abgeschlossen sein. Sollte dies gelingen, sind weitere sechs Jahre veranschlagt, die dieser einmalige Wachstumsimpuls von 4,5 % zur Durchsetzung benötigt, jährlich also lediglich rd. 0,6 %. Die euphorischen Zahlen des Cecchini-Berichts beziehen sich folglich in ihren vollen Ausmaßen erst auf das Jahr 1999.

Tabelle 32: Gesamtwirtschaftliche Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes, mittlere Werte (EG 12)

	Grenzkontrollen	Öffentliches Auftragswesen	Finanzdienstleistungen	Angebotseffekte	Gesamteffekt
reales BIP in %	+ 0,4	+ 0,5	+ 1,5	+ 2,1	+ 4,5
Inflationsrate in %	– 1,0	– 1,4	– 1,4	– 2,3	– 6,1
Erwerbstätige in Mio.	+ 0,2	+ 0,35	+ 0,4	+ 0,85	+ 1,8

Quelle: EG Kommission, Europäische Wirtschaft Nr. 35

Die im Bericht unterstellten direkten Kostensenkungen für den innergemeinschaftlichen Handel sind unstrittig. Wegen unterschiedlicher Mehrwertsteuersätze, Währungsausgleichsabgaben im Agrarhandel, Veterinärkontrollen, Verkehrskontrollen, der Kontrolle zur Einhaltung von bilateralen Lieferquoten und sonstigen mengenmäßigen Beschränkungen fallen derzeit Kosten an. Der Wegfall dieser Grenzformalitäten mag auch für Klein- und Mittelbetriebe in Grenznähe ein Anreiz sein, am innergemeinschaftlichen Handel teilzunehmen.

Die EG-weite Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen kann aufgrund des größeren Wettbewerbs und der Erschwerung von Preisabsprachen zu einer Kostenentlastung führen. Eine wesentliche Konsequenz wird im Bericht allerdings verschwiegen: Die Vergabe öffentlicher Aufträge an lokale Unternehmen hat auch einen regionalwirtschaftlich stabilisierenden Effekt, der durch EG-weite Ausschreibung verloren geht.

Die Liberalisierung der Finanzdienste soll Kostenvorteile von 22 Mrd. Ecu bringen. Diese resultieren aus angenommenen Preissenkungen zwischen 21 % in Spanien und 4 % in den Niederlanden. Die

niedrigsten Preisniveaus haben die Staaten Irland, Dänemark, Griechenland und Portugal. Die Ausgangshypothese der Studie ist, daß die EG-weit billigsten Anbieter in der Lage sein werden, durch verstärkten Wettbewerb die Preise für Finanzdienstleistungen bzw. Kreditzinsen in London, Mailand, Paris und Frankfurt entscheidend zu senken. Diese Voraussetzung ist geradezu abenteuerlich. Die peripheren Finanz›zentren‹ haben faktisch keine Marktmacht. Sie sind und werden nie in der Lage sein, englischen, französischen oder bundesdeutschen Großbanken die Höhe der Kreditzinsen oder die Konditionen für die Kreditvergabe zu diktieren. An dieser Stelle der Studie zeigt sich besonders deutlich die geringe Plausibilität der Kernthesen des Cecchini-Berichtes. Die euphorischen Wachstumszahlen, die eine Verwirklichung des Binnenmarktes mit sich bringt, wurden mittels unwahrscheinlicher Annahmen hochgerechnet.

Durch den Wegfall der Grenzkontrollen, die Liberalisierung des Öffentlichen Auftragswesens und der Finanzdienstleistungen soll es nach Aussage des Berichts zu einer Tendenz in Richtung einer Preiskonvergenz kommen. Bei den bislang abgeschirmten Sektoren soll sich das Preisniveau »auf dem Mittelwert der beiden billigsten Länder einpendeln« oder sollen »durch verstärkten Konkurrenzdruck auch die bislang niedrigsten Niveaus in der EG noch weiter fallen können.« (Cecchini 1988, S. 110) Die Annahme radikaler Preissenkungen durch Marktöffnung basiert auf der Modellvorstellung eines vollständigen Wettbewerbs in der modernen Version der ›angreifbaren Märkte‹ (contestable markets). Sie läßt generell Fragen der geringen Marktmacht zwar billiger, aber kleiner Anbieter außer acht, berücksichtigt weder unterschiedliche Verbrauchergewohnheiten noch die Möglichkeiten der Konzerne zur gezielten Absatzsteigerung durch Werbung und andere absatzfördernde Maßnahmen. Dennoch wird dieses Prinzip für alle Maßnahmen zur Verringerung von Marktschranken unterstellt. Dies steht ausdrücklich im Widerspruch zu einer Teilstudie, die den zu erwartenden Konzentrationsprozeß untersucht und dabei von einem unvollkommenen Wettbewerb ausgeht.

Mittelfristig führt demnach der verschärfte Wettbewerb zu einer für europäische Verhältnisse neuen Dimension von Konzentration. Eine höhere Konzentration ist allerdings nicht, wie die Studie unterstellt, eine dauerhafte Garantie für marktgerechte Preise, solange die angestrebte Novellierung des EG-Wettbewerbsrechtes für marktbeherrschende Unternehmenszusammenschlüsse alle Türen offen hält. Der Cecchini-Bericht selbst kalkuliert mit einer enormen Konzentrationswelle und verspricht sich dabei vor allem internationale Wettbewerbsvorteile durch eine höhere Arbeitsproduktivität. In acht untersuchten Industriesektoren führt eine Analyse des Berichts (Cost of Non-Europe, Vol. 2, S. 309ff.) zu Ergebnissen, nach denen der Anteil der Betriebsschließungen von Unternehmen mit marktrelevanter Größe bis über 40 % reicht. Politisch unliebsame Ergebnisse einer Teilstudie, wie die These, daß in der Bundesrepublik mittelfristig drei (!) große Automobilhersteller wegen des EG-Binnenmarktes nicht überleben können (ebenda S. 329), werden in der populistischen Kurzfassung verschwiegen.

Tabelle 33: Anzahl der zu erwartenden Betriebsschließungen von Unternehmen mit ›repräsentativer Größe‹ infolge integrierter Märkte (EG 12)

Produkt	F	D	I	GB	Rest EG	in % d. Unternehmen
Pharmaprodukte	– 10	– 10	– 10	– 10	– 5	– 11,5
Werkzeugmaschinen	– 15	+ 39	– 10	– 12	– 20	– 2,8
Büromaschinen	+ 1	+ 1	0	2	– 3	+ 1,5
Elek. Haushaltsgeräte	– 9	– 14	– 13	– 14	– 8	– 41,1
Automobile	– 1	– 3	– 1	– 1	– 1	– 50,0
Schuhe	– 57	– 40	– 36	– 46	– 29	– 28,2

Quelle: The Cost of Non-Europe, Vol. 2, S. 326ff.

Plädoyer für eine expansive Wirtschafts- und Finanzpolitik

»Aus der Untersuchung geht klar hervor, daß die entscheidende Voraussetzung für bessere Beschäftigungsperspektiven weniger die immer wieder empfohlenen nachfrageorientierten Maßnahmen, sondern vor allem Verbesserungen auf der Angebotsseite sind.« (Cecchini 1988, S. 136) Dies behauptet der Cecchini-Bericht und verweist auf eine Tabelle, der allerdings das genaue Gegenteil zu entnehmen ist. Mit Hilfe einer konjunkturbelebenden Wirtschafts- und Finanzpolitik der EG-Staaten würde sich zwischen 1993 und 1999 das Bruttoinlandsprodukt um 7,0 % mehr erhöhen, als wenn es den Binnenmarkt nicht gäbe. Die Konjunkturbelebung und der vollendete gemeinsame

Markt hätten zusätzliche 5 Millionen Arbeitsplätze zur Folge. Die Entlastung der öffentlichen Haushalte würde 0,4 % des Bruttoinlandsproduktes betragen.

Tabelle 34: Mittelfristige makroökonomische Auswirkungen unter Berücksichtigung flankierender wirtschaftspolitischer Maßnahmen, nach Ablauf von 6 Jahren (EG 12)

Art der Wirtschaftspolitik	BIP in %	Verbraucherpreise in %	Arbeitsplätze (in Mio.)	öffentl. Haushalte*
ohne Begleitmaßnahmen	4,5	– 6,1	1,8	2,2
mit Begleitmaßnahmen				
– maximale Konjunkturbelebung	7,5	– 4,3	5,7	0
– Konjunkturbelebung handelsbilanzneutral	6,5	– 4,9	4,4	0,7
– Konjunkturbelebung (mittlerer Pfad)	7,0	– 4,5	5,0	0,4

*) in % des BIP
Quelle: Cecchini-Bericht 1988, S. 134

Die im Cecchini-Bericht aufgeführten Zahlen zeigen eindeutig, daß der Arbeitsplatzeffekt einer nachfrageorientierten Haushaltspolitik größere Beschäftigungseffekte hat als die im Bericht so vielgepriesenen Verbesserungen der Angebotsbedingungen. Sicherlich ungewollt wird der Bericht somit zu einem Beleg für ein Plädoyer einer verstärkt nachfrageorientierten Politik, einer Politik gezielter regionaler und sektoraler Strukturhilfen unter Einbeziehung ökologisch verträglicher Lösungsansätze. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß die unterstellten Spielräume für eine teilweise Haushaltskonsolidierung und eine flankierende Nachfragepolitik nur dann zustandekommen, wenn der unterstellte Angebotsschock tatsächlich zum Tragen kommt. Die angeblich inflationäre Wirkung einer Haushaltspolitik, die immer noch eine Absenkung der Nettokreditaufnahme bewirken würde, muß bezweifelt werden. Die im Bericht zugrundegelegte Prämisse, daß die öffentliche Neuverschuldung Ursache für einen hohen Kapitalmarktzins ist, widerspricht sowohl theoretischen Erkenntnissen als auch der tatsächlichen Entwicklung. In der Bundesrepublik waren in Zeiten

geringer Staatsverschuldung die Kapitalmarktzinsen hoch, im umgekehrten Fall niedrig. Es zeigt sich, daß für die Kapitalmarktzinsen eine Geldpolitik bestimmend ist, die auf die Stabilisierung des Außenwertes der DM abzielt.

Die verschwiegenen Kosten des Binnenmarktes: Beispiel Güterfernverkehr

In einer Teilstudie des Cecchini-Berichtes über die ›Kosten der Nichtverwirklichung des Binnenmarktes – Beispiel Güterkraftverkehr‹ wird dieser Bereich als Musterbeispiel für Integrationsvorteile dargestellt. Mehr Wettbewerb ergibt niedrigere Frachtkosten, besseren Service, mehr Innovation, mehr Güterfernverkehr auf der Straße. Eine Vernachlässigung der Kosten des Binnenmarktes ist gerade in diesem Bereich geradezu abenteuerlich. Das im Bericht angeführte positive Beispiel der Liberalisierung in den USA blendet alle Nachteile für die direkt Betroffenen konsequent aus: weitere Verschlechterung der schon jetzt miserablen Arbeitsbedingungen, insbesondere Lohnsenkungen wegen einer Schwächung der Gewerkschaften, außerdem schlechterer technischer Zustand der Fahrzeuge, Zunahme des Drogenkonsums und damit verbunden ein Anstieg der Unfälle. Zudem wird verschwiegen, daß in den USA nur die staatenüberschreitenden Transporte liberalisiert wurden.

Ferner werden die indirekten Nachteile einer Ausweitung des Schwerlastverkehrs auf der Straße nicht einmal erwähnt: ökologische Folgeprobleme bleiben vollständig ausgeklammert. Schließlich hat ein Sinken der Frachtraten für den innergemeinschaftlichen Güterfernverkehr auf der Straße eine weitere Verlagerung von Transporten von der Schiene auf die Straße zur Folge. Die ökologischen Kosten dieses Prozesses sind schlicht unbezahlbar. Neben dem notwendigen weiteren Ausbau von Autobahnen und einer Verkürzung der Intervalle für teure Fahrbahnreparaturen belasten die LKW-Abgase die Luft und führen zu einer weiteren Vergiftung der Tier- und Pflanzenwelt. Bei verstärkt zunehmender Umweltverschmutzung und einem katastrophalen Waldsterben ist eine Ignorierung dieser Fragestellung skandalös. Zur langfristigen Wirkung von Liberalisierungsmaßnahmen empfiehlt sich außerdem ein Blick auf die vor 10 Jahren liberalisierten US-Flugdienste: Nach anfänglich spektakulären Erfolgen von Marktneulingen sind diese seit zwei Jahren fast vollständig vom Markt verschwunden und einer beispiellosen Konzentrationswelle gewichen.

Die Marktanteile der fünf größten Unternehmen stiegen in den letzten drei Jahren von 52 % auf 71 % (vgl. Business Week vom 19.12.88, S. 45).

Mehr Beschäftigung: ein Köder für die Gewerkschaften

Bezüglich der Beschäftigungseffekte der Liberalisierungsmaßnahmen zur Schaffung des Binnenmarktes kommt die Studie zu dem Ergebnis, daß in den ersten beiden Jahren der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes mit negativen Arbeitsplatzeffekten zu rechnen ist. Ab 1995 sollen dann, bedingt durch den ›Angebotsschock‹, die positiven Beschäftigungseffekte überwiegen. Dieser unterstellte, besonders beschäftigungswirksame Effekt basiert auf der zu erwartenden strategischen Reaktion der Firmen angesichts der Vergrößerung des Absatzmarktes. Das Zahlenmaterial für den Primäreffekt entstammt diversen sektoralen Studien, z. B. über Baustoffe, Telekommunikationsdienste, Pharmazeutika usw. Der Sekundäreffekt wird aus den Größenvorteilen abgeleitet. Die Steigerung der Nachfrage innerhalb des Binnenmarktes wird durch die Reallohnsteigerung wegen verbesserter Arbeitsproduktivität erklärt, die außerhalb des Binnenmarktes zu verbesserter Wettbewerbsfähigkeit führt. Dazu ist kritisch anzumerken, daß auf Verteilungsfragen im Kurzbericht nicht eingegangen wird. Der vielgepriesene ›Angebotsschock‹ kommt nur zum Tragen, wenn die Preissenkungen vollzogen werden und die Produktivitätsgewinne auch

Tabelle 35: Kumulative Arbeitsplatzeffekte bei Öffnung der Märkte (in 1.000 Beschäftigten)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Wegfall der Grenzformalitäten	– 67	– 32	33	102	164	211
Liberalisierung öff. Auftragswesen	62	143	192	238	290	356
Liberalisierung der Finanzdienste	– 245	– 65	171	294	361	440
Angebotseffekte	– 284	– 86	156	409	647	859
Gesamteffekt	– 533	– 40	522	1.043	1.462	1.866

Quelle: The Cost of Non-Europe, Vol. 2, S. 609ff.

an die Beschäftigten weitergegeben werden. Da nicht ohne weiteres damit gerechnet werden kann, daß die gesunkenen Kosten auf die Preise durchschlagen und die Produktivitätsgewinne an die Löhne und Gehälter weitergegeben werden, ist der unterstellte Beschäftigungseffekt außerordentlich zweifelhaft.

Mehr Beschäftigung? Der Bericht geht für die Bundesrepublik von einer 50-prozentigen Verbilligung für die Kohle aus, für Großbritannien von einer 25-prozentigen. Dies bedeutet den gewollten Verlust aller Arbeitsplätze im Kohlebergbau dieser Staaten. Hier zeigt sich, daß der Bericht regionalpolitisch katastrophale Folgen bewußt einkalkuliert und auch als notwendig beschreibt. Neben theoretisch nicht fundierten Annahmen arbeitet die Studie also mit politisch nicht durchsetzbaren Prämissen und ordnet regionalpolitische Interessen vollkommen den vermeintlichen Gesetzen eines angeblich freien Marktes unter. Die wenigen Fallstudien, die innerhalb des Berichts zu den südeuropäischen Regionen durchgeführt wurden, gehen von einer weiteren Verschlechterung der dortigen wirtschaftlichen Situation aus. Von Betriebsschließungen wegen Wettbewerbsnachteilen werden diese Regionen überdurchschnittlich betroffen sein. Problematisiert wird dies im Cecchini-Bericht nicht. Im Gegenteil: Anpassungsopfer werden als notwendig unterstellt. Im übrigen verlegt sich der Bericht auf Fensterreden: Durch den Umstrukturierungsprozeß benachteiligte Regionen bedürfen der Unterstützung der Gemeinschaft. Wie dies mit den äußerst bescheidenen Mitteln der Strukturfonds geschehen soll, wird nicht thematisiert.

Mehr Beschäftigung? Die Studie behauptet, daß sich durch die Liberalisierung der Finanzmärkte die Preise für Finanzdienstleistungen erheblich nach unten bewegen und sich – sofern es sich um bislang abgeschirmte Märkte handelt – sogar auf das Niveau unterhalb des derzeit billigsten Anbieters einpendeln werden. Daraus abgeleitet werden positive Beschäftigungseffekte durch Kostenvorteile für die Unternehmen, die diese Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Zu den teuersten Anbietern von Finanzdienstleistungen gehören die spanischen Unternehmen. Eine makro-ökonomische Teilstudie über die Arbeitsplatzentwicklung aufgrund der Liberalisierung der Finanzdienste in Spanien zeigt, daß eine Verbilligung der Dienstleistungen im Bankensektor dort einen Arbeitsplatzverlust für 21.000 Beschäftigte zur Folge hat (The Cost of Non-Europe, Vol. 2, S. 613). Ein solcher Widerspruch zwischen Hypothese und Untersuchungsergebnis ist dem Bericht nicht eine Zeile Kommentar wert. Denn von Wohlfahrtsgewinnen durch niedrigere Preise kann hier wohl nicht die Rede sein.

Mehr Beschäftigung? Gesichert lassen sich nur die Beschäftigungsverluste in der Anfangsphase des Binnenmarktes vorhersagen, die durch den Wegfall von Arbeitsplätzen an den Grenzen entstehen. Sehr wahrscheinlich ist auch eine Tendenz zur Arbeitsplatzvernichtung durch verstärkte betriebsinterne Umstrukturierung, grenzüberschreitende Kooperation, durch vermehrte Rationalisierung sowie durch Konzentration. Demgegenüber bedürfen die Annahmen der Studie, die mehr Beschäftigung unterstellen, einer expansiven Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie von den Gewerkschaften durchgesetzter Reallohnsteigerungen. Gegen beides laufen derzeit die Unternehmer Sturm: Der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages, Hans-Peter Stihl, bezweifelt, ob das erreichte Niveau der sozialen Leistungen zu halten ist. Läßt sich auch die Kurzfassung der Studie als Argumentationshilfe für Kostensenkungen, sprich Lohnsenkungen, von den Unternehmern trefflich nutzen, die seriöseren Untersuchungen der Langfassung widersprechen dieser Auffassung.

»Es ist höchst unwahrscheinlich, daß der intellektuelle Input so vieler führender Berater, Akademiker, Offiziellen und unabhängiger Experten einmütig in die falsche Richtung zeigt.« Mit diesem ›selbstbewußten‹ Satz schließen die Verfasser den ersten, zusammenfassenden Band ihrer 16-bändigen Studie. Die Studie war konzipiert, um die Auswirkungen des Binnenmarktes zu quantifizieren, sie wurde genutzt als medienwirksames Spektakel zur ideologischen Untermauerung des EG-Binnenmarktes. Erst beim zweiten Hinsehen zeigt sich, daß selbst konservative Theoretiker in ihrem euphorischen Wachstumsmodell auf starke Gewerkschaften und nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik angewiesen sind. Diese Argumentationslinien wurden für die populistische Kurzfassung gestrichen. Denn dies zu belegen, war wahrhaftig nicht im Sinne der Auftraggeber des Cecchini-Berichtes. Vielmehr fügt er sich ein in die Reihe derer, die nach mehr Deregulierung, nach dem ›freien Spiel der Kräfte‹ verlangen, ohne sich um ökologische, beschäftigungs- und regionalpolitische Belange zu kümmern. Der Bericht wirkte, wie er wirken sollte: als medienwirksames Binnenmarkt-Marketing.

6.4 Gegenläufige Tendenzen – Verflechtung und Polarisierung – Europa-Daten

Größter Binnenmarkt – schwächstes Wachstum – höchste Arbeitslosigkeit – Die EG im Vergleich zu den USA und Japan

In den zwölf Ländern der EG leben in der zweiten Hälfte der 80er Jahre 323 Millionen Menschen, sehr viel mehr als in den USA (244 Millionen) und Japan (122 Millionen). Gemessen an der Zahl der potentiellen Arbeitskräfte und VerbraucherInnen stellt die EG also den größten Block der drei kapitalistischen Zentren dar (vgl. Tab. 36).

Gemessen an der tatsächlichen Produktion sehen die Verhältnisse jedoch anders aus: Das Bruttoinlandsprodukt der EG lag 1986 um 15 Prozentpunkte unter dem der USA. Der Abstand hatte 1970 noch 10 Prozentpunkte betragen; er hat sich also seitdem vergrößert. Dies liegt zum einen an der höheren Erwerbs- und Beschäftigtenquote, zum anderen an der nach wie vor höheren Arbeitsproduktivität in der Wirtschaft der USA.

Im Vergleich zu Japan lag das BIP der EG im Jahre 1970 etwa dreimal so hoch, der Abstand war also etwas größer als der bei der Bevölkerungszahl. Er hat sich inzwischen jedoch absolut und relativ verringert; d. h. die japanische Wirtschaft ist spürbar schneller gewachsen als die westeuropäische.

Der Wachstumsrückstand der EG hat auch in den letzten beiden Jahren angehalten: 1987 und 1988 wuchs das BIP der EG-Länder durchschnittlich um jeweils 3,2 %, in den USA lag der entsprechende Wert bei 3,7 % und in Japan bei 4,9 %. Vor allem auf dieses vergleichsweise schwächere Wachstum dürfte die Tatsache zurückzuführen sein, daß die Arbeitslosenquote (hier ausgedrückt als Anteil der Arbeitslosen an der zivilen Erwerbsbevölkerung) in der EG mit 11,3 % mehr als doppelt so hoch ist wie in den USA (5,5 %) und mehr als viermal so hoch wie in Japan (2,5 %).

Ökonomische Gewichte und Strukturen innerhalb der EG

In der EG entfallen auf die 4 großen Länder mit einer Bevölkerung von jeweils über 50 Millionen Menschen (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien) 71,4 % der Bevölkerung und 77,4 % des Sozialproduktes. Auf die fünf mittleren Länder (zwischen

Tabelle 36: Grunddaten der EG, der USA und Japans, 1970 und 1987

	EG			USA			Japan		
	1970	1987	Veränd. in%	1970	1987	Veränd. in %	1970	1987	Veränd. in %
Bevölkerung in Mio.	303	323	6,6	205	244	19,0	103	122	18,5
Beschäftigte in Mio.	97	102	5,1	80	111	38,8	36	48	33,3
Bruttoinlandsprodukt (BIP) Mrd. KKS*	666	4.720	608,7	738	5.563	653,8	210	1.998	851,4
BIP/pro Kopf 1.000 KKS*	2.2	14.6	563,6	3.6	22.8	533,3	2.0	16.4	720,0

Verhältnis EG zu USA bzw. Japan in %

	EG zu USA		EG zu Japan	
	1970	1987	1970	1987
Bevölkerung	148	132	294	265
Beschäftigte	121	92	269	213
BIP	90	85	317	236
BIP/pro Kopf	61	64	110	89

* Kaufkraftstandards
Quelle: Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen ESVG, Aggregate 1970–1987, Luxemburg 1988, S. 36, 40 und 64 f.; eigene Berechnungen

10 und 50 Millionen Einwohner: Spanien, Niederlande, Portugal, Griechenland und Belgien) kommen 25,7 % der Menschen und 20,0 % der Wirtschaftsleistung. In den kleinen Ländern Dänemark, Irland und Luxemburg wohnen 2,8 % der Menschen und werden 2,7 % des EG-Sozialproduktes erwirtschaftet. Diese Größenverhältnisse dürften von wesentlicher Bedeutung für die Bestimmung der Macht- und Einflußpositionen in der EG sein.

Das unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Gewicht ist allerdings nicht identisch mit den Differenzen beim Lebensstandard, der – sehr grob – am BIP pro Kopf gemessen wird. Dieser Wert lag 1988 für Luxemburg am höchsten, gefolgt von der Bundesrepublik, Frankreich und Dänemark. Die vier ärmsten Länder – Griechenland, Spanien,

Portugal und Irland – kamen 1988 auf ein Pro-Kopf-Einkommen, das bei gut zwei Dritteln (67,3 %) des EG-Durchschnitts und bei 60,5 % des Einkommens der vier reichsten Länder lag (vgl. Tab. 37). Der Abstand zwischen den ärmsten und reichsten Ländern der heutigen EG hatte sich in der Zeit von 1960 bis 1975 deutlich verringert. Mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise nahm er jedoch wieder zu. Bis Mitte der 80er Jahre entwickelten sich die Pro-Kopf-Einkommen wieder auseinander. Erst in den letzten drei Jahren geht der Abstand – unter dem Einfluß der günstigen Weltkonjunktur – wieder leicht zurück. Er war aber auch im Jahr 1988 noch größer als 1975.

Tabelle 37: Unterschiede im BIP pro Kopf in der Gemeinschaft[1] in Kaufkraftstandards

	1960	1975	1985	1987	1988*	1989*
4 ärmste Länder[2] gemessen an den 4 reichsten Ländern[3]	0,41	0,64	0,58	0,60	0,61	0,61
4 ärmste Länder gemessen am Durchschnitt EUR 12	0,52	0,71	0,66	0,67	0,67	0,68
8 reichste Länder gemessen am Durchschnitt EUR 12	1,10	1,06	1,08	1,08	1,08	1,08
Index des Pro-Kopf-BIP zu konstanten Preisen (EUR 12)	100	166	200	210	217	223

1 Alle Zahlen beziehen sich auf die zwölf heutigen Mitgliedsländer.
2 Griechenland, Spanien, Irland, Portugal
3 Die Zusammensetzung dieser Gruppe verändert sich; sie hängt von den Niveaus des Pro-Kopf-BIP im jeweiligen Jahr ab.
* Vorausschätzungen der Kommissionsdienststellen, September/Oktober 1988
Quelle: EG-Kommission, Jahreswirtschaftsbericht 1988/89

Die Unterschiede der materiellen Lebenslage innerhalb der EG werden natürlich sehr viel deutlicher sichtbar, wenn man nicht auf den Durchschnitt in einzelnen Ländern, sondern auf Regionen abstellt. Der auf einer Kombination von Wirtschaftskraft (BIP) und Arbeitsmarkt (i. w. Arbeitslosenquote) beruhende Problemindex der 160 Regionen (EG 12 = 100) reicht von 30 (Calabrien und Andalusien) bis 171 (Darmstadt). Altindustrialisierte Krisenregionen der Bundesrepublik oder Frankreichs stehen im Vergleich zu noch überwiegend agrarisch strukturierten Regionen Portugals, Spaniens oder Griechenlands vergleichs-

Tabelle 38: Sektorale Struktur des Bruttoinlandsprodukts (zu Marktpreisen) in den Ländern der EG 1970 und 1986 (Anteile in %)

		Landwirtschaft Forsten, Fischerei	Brennstoff, Energiever-sorgung	Verarbeiten-des Gewerbe	Bauindu-strie	private Dienstlei-stungen	staatliche Dienstlei-stungen
Belgien	1970	3,6	5,2	30,2	7,7	41,5	11,8
	1986	2,2	5,0	21,7	5,3	51,1	14,8
Dänemark	1970	6,3	1,8	21,1	10,7	43,8	16,2
	1986	5,3	2,5	19,3	6,2	45,2	21,5
Bundesrepublik	1970	3,3	5,1	37,1	8,4	34,9	11,2
	1986	1,8	4,6	31,7	5,3	43,1	13,6
Griechenland	1970	18,2	2,7	19,8	8,9	39,0	11,4
	1986	16,9	4,3	18,8	6,4	37,9	15,8
Spanien	1970	10,6	3,8	28,5	9,3	40,0	7,9
	1986	6,0	5,8	23,6	6,5	47,0	11,1
Frankreich	1970	7,0	4,5	27,0	7,9	39,4	14,1
	1986	3,9	5,4	21,6	5,3	46,1	17,7
Irland	1970	15,6	4,1	26,2	8,1	32,1	14,0
	1977	17,4	3,8	22,3	7,9	33,3	15,4
Italien	1970	8,1	5,5	28,8	8,3	38,2	11,1
	1986	4,4	5,4	23,7	5,7	48,1	12,8

		Landwirtschaft Forsten, Fischerei	Brennstoff, Energiever-sorgung	Verarbeiten-des Gewerbe	Bauindu-strie	private Dienstlei-stungen	staatliche Dienstlei-stungen
Luxemburg	1970	3,8	2,8	44,3	6,2	34,5	8,4
	1986	2,3	2,1	27,7	4,8	52,9	10,7
Niederlande	1970	5,8	5,5	25,7	8,2	41,8	13,8
	1986	4,6	9,9	19,1	5,3	48,5	12,6
Portugal	1977	11,7	2,1	25,9	7,5	40,7	12,0
	1983	7,7	2,7	26,8	7,3	43,3	12,2
Großbritannien	1970	2,2	5,7	33,9	6,3	38,7	13,2
	1986	1,4	7,5	24,2	5,9	44,8	16,2
Europa der 7*	1970	4,9	5,2	32,0	7,9	38,2	11,9
	1985	2,9	6,8	26,0	5,8	44,0	14,5

* Belgien, Dänemark, Bundesrepublik, Frankreich, Italien, Niederlande, Großbritannien

Quelle: Eurostat, National Accounts ESA, Detailed Tables by Branch, Luxemburg 1988, S. 24f.; eigene Berechnungen

weise günstig dar. Nur zwei bundesrepublikanische Regionen – Weser-Ems und Oberpfalz – liegen überhaupt unter dem Durchschnittswert für die EG (vgl. hierzu Abschnitt 6.5.2).

Die Länder der EG unterscheiden sich erheblich in ihrer Wirtschaftsstruktur. Diese Unterschiede haben sich mit den Beitritten Irlands (1973), Griechenlands (1981) sowie Spaniens und Portugals (1986) natürlich noch akzentuiert.

Während der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung in den alten Gründungsländern sowie in dem klassischen Industrieland Großbritannien Mitte der 80er Jahre jeweils unter 5 % lag, betrug er in Spanien und Portugal zwischen 5 und 10 %, in Irland und Griechenland zwischen 10 und 20 %.

In den meisten Ländern liegt der Anteil der Industrieproduktion im engeren Sinne (vgl. Tab. 38 ›Verarbeitendes Gewerbe‹), d.h. ohne Brennstoff- und Energieversorgung und ohne Baugewerbe, gegenwärtig zwischen 20 % und 30 %. Nur die Bundesrepublik überschreitet diese Spanne mit 31,7 %, nur Dänemark (19,3 %), die Niederlande (19,1 %) und Griechenland (18,8 %) liegen darunter. Die Bundesrepublik hat offensichtlich einen Rückstand bei den Dienstleistungen: Mit 56,7 % Anteil an der Wertschöpfung liegt sie eher in der Nähe des Niveaus von Griechenland (53,7 %), Portugal (55,5 %) und Spanien (58,1 %) als auf der Höhe der übrigen EG-Gründungsländer (durchschnittlich 63,1 %).

Deutlicher kommen die ökonomischen Strukturunterschiede in der Verteilung der Beschäftigten auf die einzelnen Wirtschaftsbereiche zum Ausdruck (vgl. Tab. 39). In Griechenland und Portugal waren Mitte der 80er Jahre noch knapp 30 % bzw. 23 % der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig, in Spanien, Irland und Italien waren es noch zwischen 10 und 20 %. Entsprechend niedrig – nämlich zwischen 19 % und 26 % – war der Anteil der Industriebeschäftigten. Allerdings: Auch in den hochentwickelten Ländern sind nicht mehr als ein Viertel der Beschäftigten in der Industrie tätig. Diese Länder zeichnen sich durch einen überdurchschnittlich hohen Beschäftigtenanteil im Dienstleistungssektor aus. Er liegt in den kleineren hochentwickelten Ländern NL, B, L und DK am höchsten. Dort arbeiten zwei Drittel (65,9 %) der Beschäftigten im Dienstleistungssektor (19,3 % im staatlichen, 46,6 % im privaten Bereich). Die entsprechenden Anteile betragen für die klassischen Industrieländer Bundesrepublik, F, GB und I 58,6 % (staatlich 17,9 %, privat 40,7 %), für die armen Agrarländer E, P, GR und IRL 47,8 %.

Tabelle 39: Beschäftigungsstruktur in den Ländern der EG in % der zivilen Erwerbstätigen 1985

	Landw.	Prod. Gew.	davon ver. Gew.	Handel/ pr.Dienst	Staat	gesamte Dienstl.
Bundesrepublik	5,5	41,0	32,0	37,5	16,0	53,5
Frankreich	7,6	32,0	23,2	42,6	17,8	60,4
Großbritannien	2,6	32,3	25,7	43,3	21,8	65,1
Italien	11,2	33,6	23,2	39,4	15,8	55,2
Spanien	17,6	31,8	22,8	36,3	14,3	50,6
Niederlande	4,9	26,5	19,4	52,5	16,1	68,6
Belgien	2,9	29,7	25,4	47,5	19,9	67,4
Luxemburg	4,2	33,4	24,0	51,1	11,2	62,3
Dänemark	6,7	28,1	18,0	35,4	29,8	65,2
Griechenland	28,9	27,3	18,9			43,8
Portugal	23,2	35,3	26,0			41,5
Irland	16,0	28,9	19,1	39,0	16,1	55,1
EG gesamt	8,6	33,7	24,5	40,1	17,5	57,6
zum Vergleich:						
USA	3,1	28,0	19,5	53,0	15,8	68,8
Japan	8,8	34,9	25,0	50,0	6,4	56,4

Quelle: OECD, Historical Statistics 1960–1985

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die anhaltend hohe Massenarbeitslosigkeit bleibt in allen Staaten der EG die zentrale ökonomische und politische Herausforderung. Die Zahl der Arbeitslosen hat sich von 2,8 Millionen im Jahr 1973 auf 7,1 Millionen im Jahr 1979 erhöht und beträgt mittlerweile 15,4 Millionen. Unter ihnen beträgt der Anteil der Langzeitarbeitslosen nunmehr über 50 %. Seit 1985 hat sich die Arbeitslosenquote nur unwesentlich verändert. Diese offiziellen Zahlen markieren lediglich die Untergrenze der Erwerbslosigkeit, denn die Stille Reserve geht nicht in die Berechnung mit ein. Außerdem finden in letzter Zeit verstärkt statistische Manipulationen statt, um die offizielle Zahl der Arbeitslosen zu senken. Nach einer Untersuchung des Wissenschaftszentrums Berlin nahm allein Großbritannien seit 1979 17 Veränderun-

gen in der Erfassung der Arbeitslosenzahl vor. Die offiziell registrierte Arbeitslosigkeit wurde dadurch um 400.000 Personen verringert. Diese Zahl entspricht dem Beschäftigungseffekt durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente während dieses Zeitraumes.

Die Zunahme der Beschäftigung mit jährlich ca. 1 % bewegt sich seit 1985 auf einem für Europa hohen Niveau. Ein parallel verlaufender niedrigerer Anstieg des Arbeitsvolumens deutet allerdings darauf hin, daß ein großer Teil der neuen Arbeitsplätze Teilzeitarbeitsplätze sind. Die EG-Kommission geht davon aus, daß auf diese drei Viertel aller neugeschaffenen Arbeitsplätze entfallen. In Spanien, das im Jahr 1987 innerhalb der EG den höchsten Anstieg der Beschäftigung (+ 3 %) verzeichnen konnte, ist dieser Anteil noch höher (EG-Kommission 1988, S. 39).

Im Vergleich zu Japan mit 2,6 % und den USA mit 5,5 % liegt die Arbeitslosigkeit in der EG auf sehr hohem Niveau (vgl. Tab. 40). Insbesondere in den USA war das stärkere Wachstum des Bruttoinlandsproduktes mit einer erhöhten Zunahme der Beschäftigung verbunden. Ein Wachstum von 3,1 % bis 3,9 % zwischen den Jahren

Tabelle 40: Wirtschaftswachstum, Beschäftigungszuwachs und Arbeitslosenquote in der EG, USA und Japan 1985–1989

	1985	1986	1987	1988*	1989*
EG 12					
Bruttoinlandsprodukt	2,5	2,6	2,9	3,4	2,8
Beschäftigungszuwachs	0,6	0,8	0,9	1,1	0,9
Arbeitslosenquote	11,8	11,9	11,6	11,3	11,0
USA					
Bruttoinlandsprodukt	3,1	3,0	3,4	3,9	2,3
Beschäftigungszuwachs	2,4	1,7	2,6	2,3	1,6
Arbeitslosenquote	7,2	7,0	6,2	5,5	5,5
JAPAN					
Bruttoinlandsprodukt	4,5	2,4	4,2	5,6	3,8
Beschäftigungszuwachs	0,7	0,9	1,0	1,0	0,8
Arbeitslosenquote	2,6	2,8	2,8	2,5	2,6

* Schätzungen
Quelle: EG-Kommission, Jahreswirtschaftsbericht 1988/89, S. viii und 36

1985 und 1988 führte zu einem jährlichen Beschäftigungszuwachs von mindestens 1,7 %. Die Arbeitslosenquote ging von 7,2 % im Jahr 1985 auf 5,5 % in 1988 zurück. Demgegenüber war auch ein vergleichsweise kräftiger Beschäftigungsanstieg innerhalb der EG von 1 % pro Jahr nicht in der Lage, die Arbeitslosenquote wesentlich zu verringern. Sie sank von 11,8 % in 1985 lediglich auf 11,3 % im Jahr 1988.

Daß in der EG, verglichen mit anderen Industriestaaten, ein enormes Arbeitskräftepotential besteht, zeigt nicht nur die hohe Arbeitslosigkeit, sondern auch ein Vergleich der Erwerbsquoten. Diese betrugen 1988 in den USA 76 %, in Japan 72,5 % und in der EG lediglich 64,3 %. Eine Ursache liegt in den regional stark abweichenden Erwerbsquoten der Frauen. Während diese in Spanien 1987 nur 37,5 % betrug, lag sie in Dänemark bei 76,5 %. In der gesamten EG steht einem durchschnittlichen Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen zwischen 1973 bis 1985 von 45,3 % auf 49 % ein Rückgang bei den Männern von 87,5 % auf 80 % gegenüber. Per Saldo ist die Erwerbsquote innerhalb der EG zwischen 1973 und 1985 von 64,4 % auf 63,3 % zurückgegangen (EG-Kommission 1988, S. 37), 1988 allerdings wieder auf 64,3 % gestiegen.

Da die Struktur der regionalen Arbeitsmärkte erheblich voneinander abweicht, sind globale Daten wenig aussagefähig. Die Arbeitslosenquote differierte 1987 innerhalb der EG zwischen 1,6 % in Luxemburg, 6,2 % in Portugal und 20,5 % in Spanien. Trotz sehr großer Unterschiede ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen in allen Staaten der EG auf einem – mit Japan und den USA verglichen – sehr hohen Niveau von durchschnittlich über 50 %. In Japan lag dieser Anteil 1987 bei 19,8 %, in den USA nur bei 8,1 % (vgl. Tab. 41).

Vollkommen verschiedene Muster ergeben sich bei der Unterscheidung der Langzeitarbeitslosen nach Geschlechtern. In Ländern mit nahezu derselben Arbeitslosenquote, z. B. Großbritannien mit 10,6 % und Frankreich mit 10,8 %, ergibt sich folgendes Bild: Während in Frankreich der Anteil der langzeitarbeitslosen Frauen im Verhältnis zu allen arbeitslosen Frauen mit 47,6 % um 4,7 Prozentpunkte über dem vergleichbaren Verhältnis der Männer lag, waren in Großbritannien verhältnismäßig mehr Männer als Frauen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Ihr Anteil lag mit 47,1 % weit über dem der Frauen (32,5 %), und dies trotz der Tatsache, daß die Frauenerwerbsquote in Großbritannien mit 62,0 % erheblich höher ist als in Frankreich (55,8 %). Diese starken strukturellen Unterschiede verdeutlichen die Notwendigkeit einer regional differenzierten Arbeitsmarktpolitik. In diesem Zusammenhang auf die sogenannten Selbstheilungskräfte des

Marktes zu setzen, heißt, regionales Gefälle innerhalb der EG weiter zu verschärfen. Denn es ist wahrscheinlich, daß als Folge der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes »bei einer besseren Verteilung der Produktionsfaktoren in der Regel eine gewisse Verlagerung zu den dynamischeren Regionen hin erfolgt« (EG-Kommission 1987, S. 48).

Tabelle 41: Arbeitsmarktkennziffern – Arbeitslosenquote, Frauenerwerbsquote, Langzeitarbeitslosigkeit 1987

Staat	Arbeitslosenquote in % Erwerbsbevölkerung	Frauenerwerbsquote	Langzeitarbeitslose in % der Gesamtarbeitslosen		
			Gesamt	Männer	Frauen
Belgien	12,3	51,3	68,9	63,0	73,0
BRD	8,1	51,8	32,0	32,3	31,6
Spanien	20,5	37,5	56,6	53,1	62,2
Frankreich	10,8	55,8	45,5	42,9	47,6
Irland	19,2	51,8	44,4	49,3	32,1
Italien	14,0	43,2	56,4	53,9	62,2
Niederlande	11,5	41,1	53,2	55,1	49,9
GB	10,6	62,0	42,6	47,1	32,5
USA	6,2	66,1	8,1	10,0	5,7
Japan	2,8	57,8	19,8	25,0	12,0

Quelle: EG-Kommission, Jahreswirtschaftsbericht 1988/89; OECD, Employment Outlook, September 1988

Regional sind von den hohen Arbeitslosenquoten vor allem rein landwirtschaftlich strukturierte Regionen sowie solche mit rückläufiger industrieller Entwicklung betroffen. Dies hat zu enormen sozialen, ökonomischen und politischen Problemen geführt und die Handlungsmöglichkeiten zur Erneuerung der regionalen und städtischen Strukturen aus eigenen Kräften stark eingeschränkt.

Wo Kohle, Stahl, Schiffbau und Textilindustrie sind oder waren, haben Städte einen Prozeß des Niedergangs erfahren. Diesen gegenüber stehen prosperierende Großstädte, in denen die Industriezweige der Elektronik und des Fahrzeugbaus sowie große Dienstleistungsunternehmen expandierten. Während in Merseyside (Liverpool) und Greater Manchester 1986 die Arbeitslosigkeit bei 19,1 % bzw. 14,0 % lag, herrschte in Stuttgart mit 3,3 % nahezu Vollbeschäftigung. Das Beispiel der Verschärfung der Disparitäten zwischen urbanen Ballungszentren innerhalb der EG zeigt, daß mit einer global ansetzenden Politik die Arbeitsmarktprobleme nicht zu lösen sind. Die aktuelle finanzielle Ausstattung der nationalen Beihilfeprogramme und der EG-Strukturfonds ist allerdings viel zu gering, um den Handlungsbedarf abzudecken.

Konzerne in der EG

Der Cecchini-Bericht hatte darauf hingewiesen, daß zu den wesentlichen Anpassungsprozessen der Unternehmen im freien Binnenmarkt die spürbare Zunahme der Konzentration und Zentralisation, d. h. die Abnahme der Unternehmenszahl in wesentlichen Sektoren der Wirtschaft – z. B. dem Automobilbau – gehört. Wir hatten diese Vermutung bekräftigt, in unserer Kritik an diesem Bericht jedoch bezweifelt, ob diese prognostizierte und begrüßte Zunahme der Unternehmenskonzentration tatsächlich zu der von Cecchini unterstellten Verschär-

Tabelle 42: Mehrheitsbeteiligungen aus dem Kreise der 1.000 größten Unternehmen der EG, 1983/84 bis 1986/87

	Nationale Operationen				gemeinschaftliche Operationen				internationale Operationen				insgesamt			
Jahr*	83	84	85	86	83	84	85	86	83	84	85	86	83	84	85	86
Industrie	101	146	145	211	29	44	52	75	25	18	30	17	155	208	227	303
Handel	–	30	27	40	–	3	6	5	–	1	0	4	–	34	33	49
Banken	–	10	12	22	–	6	4	3	–	2	9	10	–	18	25	35
Versicher.	–	7	5	17	–	7	3	7	–	1	4	4	–	15	12	28
Summe		193	189	290		60	65	90		22	43	35		275	297	415

* Die Jahreszahlen beziehen sich jeweils auf die Zeit vom 1. 7. des angegebenen bis zum 30. 6. des folgenden Jahres

Quelle: Kommission der EG, Siebzehnter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel 1988, S. 232 und 240

fung des Wettbewerbes und zu einem relevanten Druck auf die Preise führen werde. Ohne das Funktionieren dieser Wirkungskette würden die positiven Effekte der Liberalisierung allerdings in der Luft hängen.

Offensichtlich setzt der Prozeß der nationalen, gemeinschaftlichen und gemeinschaftsübergreifenden Konzentrationsprozesse jedoch nicht erst mit der Vollendung des Binnenmarktes ein, sondern hat bereits mit Macht begonnen (vgl. Tab. 42). Die Zahl der industriellen Mehrheitsbeteiligungen, an denen die 1.000 größten Unternehmen der EG beteiligt waren, hat sich von 155 im Jahre 1983 auf 303 in 1986 verdoppelt. Der größte Anteil entfiel dabei auf nationale Operationen, also Übernahmen innerhalb eines EG-Landes; sie stiegen von 101 auf 211, das sind 65,2 % bzw. 69,6 % aller Fusionen. Die Zahl der gemeinschaftlichen Operationen stieg von 29 auf 75, ihr Anteil nahm von 18,7 % auf 24,8 % zu. Demgegenüber gingen die von Großunternehmen der Gemeinschaft ausgehenden Mehrheitsbeteiligungen an Unternehmen außerhalb der EG von 25 auf 17 zurück, ihr Anteil sank also von 16,1 % auf 5,6 %. Auch im Dienstleistungsbereich, insbesondere bei den Banken, finden verstärkt Großunternehmensfusionen statt.

Angesichts des spätestens seit Mitte der 80er Jahre beschleunigten Konzentrations- und Zentralisationsprozesses sind die absolute Größe, das relative Gewicht und die Strategien der führenden Konzerne von besonderer Bedeutung für die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung und für die Veränderung oder Befestigung von Dominanzpositionen in der EG. Ein Blick auf die 100 größten Unternehmen (außer Finanzdienstleistungen) der EG kann in dieser Hinsicht grobe aktuelle Aufschlüsse und Anhaltspunkte für die Entwicklung geben (vgl. Tab. 43).

Von den 100 größten Unternehmen des Jahres 1987 hatten 35 ihren Sitz in der Bundesrepublik, 25 in Großbritannien und 24 in Frankreich. 84 der 100 größten Unternehmen kommen also aus den drei führenden Ländern der EG. Jeweils 6 Unternehmen stammen aus Italien und den Niederlanden, jeweils zwei aus Spanien und Belgien. Die fünf restlichen Länder – Irland, Dänemark, Portugal, Griechenland und Luxemburg – ›haben‹ kein einziges der 100 größten Unternehmen. Insgesamt gibt es also mit gut einem Drittel der 100 Führungsunternehmen eine deutliche Dominanz bundesdeutscher Konzerne in der EG.

Diese bundesdeutsche Vormacht existiert auch in den meisten Sektoren: Handel, Automobile, Chemie-, Elektroindustrie sowie für den Bereich der Mischkonzerne. Sie existiert nicht im Bereich der (Elektrizitäts)Versorgung (wo es eine relative Gleichverteilung zwischen den

großen Ländern gibt) und – gravierender – bei der Mineralölverarbeitung, wo die Bundesrepublik offensichtlich auf ausländische Versorgung angewiesen ist.

Tabelle 43: Verteilung der 100 umsatzgrößten Unternehmen (ohne Finanzdienstleistungen) der EG nach Hauptsitzländern und Wirtschaftszweigen, 1987

Hauptsitzland	D	F	GB	B	I	NL	SP	IRL	DK	GR	P	L	Summe
Handel	10	4	5	–	–	1	1	–	–	–	–	–	21
Automobile	5	2	1	–	1	–	–	–	–	–	–	–	9
Chemie	4	2	1	1	1	–	–	–	–	–	–	–	9
Elektro	3	3	1	–	–	1	–	–	–	–	–	–	8
Mineralölverarb.	–	2	2	1	1	1	–	–	–	–	–	–	7
Versorgung	2	3	2	–	1	1	–	–	–	–	–	–	9
Post, Telekomm.	1	2	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4
Nahrungsmittel	–	1	2	–	–	1	–	–	–	–	–	–	4
Bergbau, Rohst.	2	–	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4
Eisenbahn	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2
Luftverkehr	1	–	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2
Mischkonzerne	5	1	4	–	1	–	1	–	–	–	–	–	12
sonstige	1	3	3	–	1	1	–	–	–	–	–	–	9
alle Branchen	35	24	25	2	6	6	2	–	–	–	–	–	100

Quelle: Handelsblatt vom 27. 7. 1988, S. 10

Bundesdeutsche Dominanz besteht auch bei den Banken: Von den 20 größten Instituten in der EG stammen 7 aus der Bundesrepublik – darunter die größte nichtjapanische Bank der Welt, die Deutsche Bank. Jeweils vier Institute haben ihren Hauptsitz in Frankreich und Großbritannien, drei in den Niederlanden und jeweils eins in Belgien und Italien (vgl. Handelsblatt vom 10. 8. 1988, S. 7).

6.5 Trotz der konservativen Offensive – Spielräume alternativer Politik in Europa

6.5.1 Vollbeschäftigung für Europa

Seit mehr als einem Jahrzehnt nimmt die Massenarbeitslosigkeit in der Europäischen Gemeinschaft zu. Arbeitslosigkeit zerstört Menschen und soziale Strukturen. Arbeitslosigkeit schafft menschenunwürdige Lebensverhältnisse. Betroffen sind nicht nur die Arbeitslosen selbst, sondern auch ihre Familien und viele Beschäftigte, für die die Arbeitslosigkeit der anderen eine ständige Drohung bedeutet. Der Arbeitslosigkeit folgt die Angst, und der Angst folgt Verzweiflung, und Verzweiflung breiter Gesellschaftsgruppen kann in politische Irrationalität münden.

Die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit stellt die vorrangige gesellschaftliche Aufgabe im gegenwärtigen Europa dar. Vollbeschäftigung hat sowohl aus humanen und politischen Gründen als auch wegen der faktischen Menschenrechtsverletzung, die Arbeitslosigkeit darstellt, Vorrang vor anderen wirtschaftspolitischen Zielen, etwa der Inflationsbekämpfung. Die gegenwärtig praktizierte einseitige Liberalisierungspolitik erhöht die Gefahr, daß im ›vollendeten Binnenmarkt‹ die Arbeitslosigkeit weiter steigt. Dieser Gefahr läßt sich nur durch eine gezielte Beschäftigungspolitik begegnen.

Beschäftigungspolitik kann heute nicht mehr allein auf höheres Wachstum setzen. Die wachstumsbedingten Umweltbelastungen und die Fragwürdigkeit der Wohlstandsgewinne eines gegenüber der Vergangenheit qualitativ nur wenig veränderten Wachstums stehen herkömmlicher Wachstumspolitik entgegen. Zudem ist es auch völlig unwahrscheinlich, daß selbst massive wachstumspolitische Anstrengungen Vollbeschäftigung zurückbringen werden, weil hinreichend hohe Wachstumsraten nicht ›machbar‹ sind. Vollbeschäftigungspolitik bedarf daher notwendig der Arbeitszeitverkürzung. Im größeren Wirtschaftsraum der Europäischen Gemeinschaft wird es für die Beschäftigungspolitik darauf ankommen, die spezifischen Bedingungen der einzelnen Volkswirtschaften und Regionen zu berücksichtigen. In den relativ armen Regionen der EG ist höheres Wachstum noch sinnvoll und möglich. In den reichen Kerngebieten wirken hingegen Wachstumsgrenzen: Agglomeration hat in vielen Fällen die kritische Schwelle überschritten. Es kommt daher auf eine geographische Differenzierung der beiden beschäftigungspolitischen Komponenten, Wachstum und Arbeitszeitverkürzung, an. Unter Wohlstandsgesichtspunkten sind Einkommenserhöhungen der ärmeren Schichten und Regionen effektiver als Arbeitszeitverkürzungen. Dies deckt sich auch mit den dortigen Bedürfnissen. In den wohlhabenden Regionen ist die Strategie der Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich aus zwei Gründen weiteren Einkommenserhöhungen vorzuziehen. Erstens ist sie das einzig wirksame Mittel gegen Massenarbeitslosigkeit, zweitens deckt sie sich mit der Präferenz einkommensstarker Schichten.

Die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der Regionen in der EG und die daraus resultierende Notwendigkeit, Beschäftigungspolitik problemgerecht zu differenzieren, verlangt zwar nach interregionalen Ausgleichsmaßnahmen. Dazu zählen eine über die zentralen Fonds der EG (Regionalfonds, Sozialfonds, Agrarausgleichsfonds) praktizierte Verteilungspolitik, der Aufbau eines horizontalen Finanzausgleichs sowie verstärkte Koordination der makropolitischen Expansionsmaßnahmen, d. h. vor allem eine Abstimmung der Fiskalpolitik der Mitgliedsländer. Aber das Erfordernis gemeinsamen Vorgehens entbindet nicht davon, die nationalen Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik voll zu nutzen. Vor allem die Bundesrepublik verfügt als stärkste Volkswirtschaft der EG über einen erheblichen ungenutzten Expansionsspielraum. Sie trägt daher aus Gründen ihrer wirtschaftlichen Stärke eine besondere politische und moralische Verantwortung dafür, einen wesentlichen Beitrag zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit in der Gemeinschaft – und darüber hinaus – zu leisten.

a) Gewinner und Verlierer der Integration – Notwendigkeiten eines gerechten Ausgleichs

Die erhofften Vorteile der Vollendung des Binnenmarktes in der EG werden mit erheblichem Aufwand propagiert und mit großer wissenschaftlicher Ausstattung unterfüttert. Seit dem Ratsbeschluß über die ›Einheitliche Europäische Akte‹ und deren Ratifizierung durch die nationalen Parlamente wird die werbende Formel des ›Wohlstandsgewinnes‹ durch den einheitlichen Binnenmarkt gemeinschaftsweit als Quasi-Tatsache ausgegeben. Es wird jedoch meist verschwiegen, daß durch die weitere Liberalisierung des Handels zum einen neben den möglichen Gewinnen auch sichere Verluste zu erwarten sind (Franzmeyer 1987), zum anderen Gewinne und Kosten der Integration in zweierlei Hinsicht völlig verschieden verteilt sind. Erstens lassen sich die Gewinner regional von den Verlierern abgrenzen. Zu jenen gehö-

ren die wettbewerbsfähigen Unternehmen in den derzeit schon hoch entwickelten Industrie- und Dienstleistungszentren. Zweitens wird es auch innerhalb der Regionen solche geben, die durch die Integration profitieren und solche, die dafür bezahlen. Einer einseitigen Aneignung der Integrationsgewinne auf der Unternehmerseite steht derzeit keine ausreichend starke Gewerkschaftsbewegung entgegen. Das Unternehmerargument eines Niedriglohnwettbewerbs durch die ärmeren EG-Staaten setzt die Gewerkschaften bei ihren Lohnforderungen einem enormen Legitimationsdruck aus. Die Losung, daß höhere Löhne für die ›nationale‹ Wettbewerbsfähigkeit schädlich seien, ist wider besseren Wissens bis in weite Teile der Linken hinein hoffähig geworden.

Der integrationsbedingte Umverteilungsprozeß hat zur Folge, daß Unternehmen schließen müssen und Arbeitsplätze verlorengehen, daß sich der Unterschied zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Regionen weiter vergrößern wird und Gebietskörperschaften geringere Steuereinnahmen erzielen. Demgegenüber gehen die Optimisten davon aus, daß die quantitativ kaum bezifferbare Summe der Kosten, die durch den EG-Binnenmarkt entstehen, von der Summe der Integrationsvorteile mehr als kompensiert wird.

Integrationsbedingte Kosten, die zur Verschärfung regionaler Ungleichgewichte beitragen, berechtigen die Verlierer, Ausgleichsleistungen zu erhalten. Sollten die Integrationsgewinne tatsächlich die Kosten übersteigen, so werfen die Kompensationsleistungen keine Finanzierungsprobleme auf. Im Wege steht einem solchen Ausgleich der dafür politisch notwendige Wille. Wäre dieser vorhanden, ließen sich auch die technischen Details, die bei der Verteilung der Integrationsgewinne entstehen, lösen. Die bislang vereinbarte Erhöhung der EG-Strukturfonds ist im Vergleich zur arbeitsmarktpolitisch notwendigen Aufstockung dieser Fonds eher symbolisch als vielversprechend.

Es ist fraglich, ob die Fondslösung qualitativ den richtigen Ansatzpunkt darstellt, das wichtigste sozialökonomische Problem der EG, die Massenarbeitslosigkeit, zu lösen. Die Schaffung des Binnenmarktes müßte bereits jetzt von einer parallel laufenden Beschäftigungspolitik begleitet sein, und nicht von nationalen Deregulierungspolitiken. Die Aufhebung von ArbeitnehmerInnenschutzrechten wirkt, ob in Spanien, Großbritannien oder in der Bundesrepublik, in Richtung einer weiteren Zunahme des Einkommensgefälles innerhalb der Regionen, zusätzlich verschärft die Integrationspolitik diesen Trend zwischen den Regionen.

Es besteht kein Zweifel, daß ohne beschäftigungspolitische Absicherung die ›Vollendung des Binnenmarktes‹ in der ersten Phase einen erheblichen Abbau von Arbeitsplätzen zur Folge hat. Dies ist selbst in den ansonsten überschwenglichen Integrationsplädoyers, wie etwa dem Cecchini-Bericht, nachlesbar. Allerdings gehörten diese Negativpunkte bisher nicht zu den popularisierten Informationen der wissenschaftlichen Integrationsliteratur. Herausgestellt werden vielmehr die auf unsicheren Grundlagen bauenden Prognosen über ein mittelfristiges Arbeitsplatzwachstum von bis zu fünf Millionen neuen Arbeitsplätzen.

b) Notwendige Bedingung für Wohlstandswirkungen des Binnenmarktes: umfassende Beschäftigungspolitik

Diese optimistischen Beschäftigungsprognosen sind – ohne daß dies in der Öffentlichkeit hervorgehoben wird – jedoch an die Bedingung geknüpft, daß die Regierungen der EG-Länder umfangreiche Beschäftigungsprogramme auflegen. Auch die mit dem Binnenmarkt erwartete Verbesserung der öffentlichen Finanzen wird wiederum an die Voraussetzung gebunden, daß der mit dem Liberalisierungsprozeß eintretende ›Angebotsschock‹ auch zu Wachstum führt. Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen automatischen Prozeß. Denn die Liberalisierungsmaßnahmen führen zwar zu Kostensenkungen, d. h. es treten Rationalisierungseffekte ein, aber dies bedeutet nur, daß ein zusätzliches Wachstums*potential* entsteht. *Mögliches* Wachstum ist aber nicht dasselbe wie tatsächliches Wachstum. Auf diesen wesentlichen Unterschied und die damit zusammenhängende Wachstums- und Beschäftigungsproblematik wurde u. a. im Padoa-Schioppa-Bericht (1988) hingewiesen:

»Der Prozeß der Marktöffnung wird dank vermehrter Effizienz in der Ressourcenallokation einen Schritt nach vorn hinsichtlich Produktivität und Wirtschaftsleistung ermöglichen. Dieser über mehrere Jahre verteilte Prozeß bedingt für eine Reihe von Jahren eine höhere jährliche potentielle Wachstumsrate. Im Prinzip muß dieser Produktivitäts- und Leistungszuwachs von dem mittelfristigen Wachstum, das zum Abbau der Arbeitslosigkeit notwendig ist, getrennt werden, weil die Vollendung des Binnenmarktes in erster Linie die Produktivität und weniger die Beschäftigung begünstigt.«

Die Gefahr, daß *integrationsbedingt* ein deutlicher Anstieg der bereits bestehenden Massenarbeitslosigkeit in der EG eintritt, wird

von den im Auftrag der EG-Kommission erarbeiteten Studien zwar nicht besonders hervorgehoben, aber trotz zurückhaltender Formulierungen sind solche Befürchtungen nicht zu übersehen. Deshalb gelangte die von Padoa-Schioppa geleitete Arbeitsgruppe auch zu der eindeutigen Empfehlung, die Liberalisierungspolitik mit einem Expansionsprogramm makroökonomisch zu begleiten (Padoa-Schioppa 1988, S. 108):

»Die über das Binnenmarktprogramm realisierbare Produktivitäts- und Leistungssteigerung sollte deshalb ergänzend zu der durch das derzeitige Arbeitslosenniveau wünschenswert und möglich gemachten Wachstumsbeschleunigung hinzutreten. Unter Zugrundelegung der 3,5-Prozent-Wachstumsrate der makroökonomischen Strategie der Gemeinschaft könnte das Binnenmarktprogramm für ein paar Jahre vielleicht ein weiteres halbes Prozent jährlich beisteuern, womit eine globale Wachstumsrate von 4 % denkbar wäre. Ein solches Ergebnis würde die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen innerhalb der Gemeinschaft völlig verändern und könnte nur als Folge einer an der Angebotsseite ansetzenden entschlossenen Politik auf allen Güter- und Faktormärkten auf einzelstaatlicher und/oder Gemeinschaftsebene mit entsprechender Unterstützung seitens expansionsorientierter makroökonomischer Maßnahmen eintreten.«

Liberalisierungspolitik ohne gezielte Wachstums- und Beschäftigungspolitik wird nicht nur zu einem deutlichen Ansteigen der Arbeitslosenzahlen, sondern möglicherweise zu einer mittelfristigen Wachstumsabschwächung führen. Sobald nämlich die integrationsbedingten Rationalisierungseffekte wirksam werden und die integrationsbedingte Welle von Rationalisierungsinvestitionen ausgelaufen ist, macht sich – bei erhöhter Massenarbeitslosigkeit – der seit Jahren anhaltende Nachfragemangel verstärkt bemerkbar. Die damit eintretende Krisenverschärfung belastet den zwischenzweiglichen Strukturwandel, d. h. die Ablösung von Schrumpfungs- durch Wachstumssektoren stockt, und der Prozeß der arbeitsplatzschaffenden Erweiterungsinvestitionen kommt nicht in Gang. Damit würde eine Situation eintreten, in der eine *potentiell* hochproduktive europäische Wirtschaft aufgrund fehlender Nachfrage Überkapazitäten erheblichen Ausmaßes aufweist. Das integrationsbedingte Wachstums*potential* würde nicht realisiert. Selbst die potentiellen Integrationsgewinner vermögen dann nicht die Vorteile des liberalisierten Euromarktes voll zu ernten. Damit entfällt auch die Möglichkeit, einen Teil der Gewinne zugunsten des Verlustausgleichs an die Integrationsverlierer zurückzuverteilen. Im Hinblick auf die bisher völlig einseitige und durch übersteigerten Optimismus bestimmte Information der europäischen Öffentlichkeit über die Integrationsvorteile ist es dringend geboten, die Kosten der Liberalisierungspolitik zu erkennen und die Diskussion auf eine umfassende Informationsbasis zu stellen.

Häufig wird als Beleg für die Wachstumseffekte von Integrationsmaßnahmen auf die Entwicklung während der ersten Phase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nach 1958 verwiesen. Die damaligen weltwirtschaftlichen Bedingungen lassen sich jedoch mit der gegenwärtigen Krisensituation nicht vergleichen. Anfang der sechziger Jahre befanden sich die Weltwirtschaft und Westeuropa noch in der Phase der ›Nachkriegsprosperität‹. Seit Mitte der siebziger Jahre haben sich die Wachstumsbedingungen fundamental verschlechtert. Insbesonderte weist Westeuropa im Vergleich zu Japan und den USA seit Ende der siebziger Jahre ein deutlich schwächeres Wachstum und sehr viel höhere Arbeitslosigkeit auf. Diese Entwicklung ist nicht etwa einem Mangel an Liberalisierung bzw. angebotspolitischen Maßnahmen geschuldet, sondern trat im Gegenteil durch die einseitige Angebotsorientierung der Wirtschaftspolitik ein. Nicht zufällig stiegen die Arbeitslosenraten in Großbritannien nach Beginn der forcierten ›Angebotsstrategie‹ der konservativen Regierung auf das Niveau der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre.

Demokratische Wirtschaftspolitik im Interesse der großen Mehrheit, der Arbeitslosen und der sozial Benachteiligten ist von einem konservativen Wirtschaftsliberalismus nicht zu erwarten. Dennoch wird die beschäftigungspolitische Diskussion in den meisten europäischen Ländern gegenwärtig von Thesen konservativer Angebotstheoretiker dominiert. Es gelang diesen Gruppierungen, die beschäftigungspolitische Verantwortung der staatlichen Wirtschaftspolitik mit der Behauptung abzuweisen, das Beschäftigungsniveau werde maßgeblich von der Lohnpolitik der Tarifparteien bestimmt. Diese Doktrin hat sich mittlerweile auch die EG-Kommission zu eigen gemacht. Es gelte, dem Kapital eine Renditegarantie zu geben, indem die Beschäftigten Lohnzurückhaltung üben und den Flexibilisierungsforderungen der Unternehmer – etwa bei der Wochenendarbeit – entgegenkommen. Diese ›Garantie‹ eines Renditezuwachses, erzwungen über mehr Wettbewerb in einem vollendeten Binnenmarkt, speist die Hoffnung auf Beschäftigungswachstum. Dies bedeutet jedoch eine Kapitulation vor der Unternehmerstrategie der aggressiven Exportorientierung, einer Strategie, die die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen weiter vergrößern und letztendlich zeigen wird, daß nicht die niedrigsten Löhne der südeuropäischen Länder zu

Standortvorteilen werden, sondern die nochmals erhöhte Arbeitsproduktivität in den Metropolen.

Die Doktrin beschäftigungspolitischer Enthaltsamkeit ist mittlerweile auch Bestandteil der Politik einiger sozialdemokratischer Parteien in Europa. Mit dem Hinweis auf die internationalen Wirtschaftsverflechtungen und auf die Intensivierung des Wettbewerbs wird die Keynessche Option für Vollbeschäftigung verworfen. Keynessche Politik sei angeblich national beschränkt und habe in der international verflochteten Volkswirtschaft keine Chance mehr.

Dieser Konservatismus spiegelt die Resignation vor der politischen Macht der Privatwirtschaft wider. Er ist blind gegenüber der faktischen internationalen Kooperation der Unternehmen, nimmt die internationale Abstimmung von Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht als notwendige Chance für eine nachfrageorientierte Beschäftigungspolitik wahr. Die historische Notwendigkeit, Europas ArbeitnehmerInnen für einen solidarischen Kampf für die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen zu mobilisieren, wird von einer solchen Politik torpediert.

c) Die Außenwirtschaftsposition der Bundesrepublik in der EG und die ›unsolidarische‹ Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik

Der Ausfuhrüberschuß der Bundesrepublik Deutschland hat von 1985 bis 1988 um 54,6 Mrd. DM zugenommen, was einer Steigerung von 74,5 % entspricht. Im gleichen Zeitraum nahm der bundesdeutsche Ausfuhrüberschuß mit den EG-Ländern jedoch überproportional zu, nämlich um 155,7 %. Auf den ersten Blick könnte dieses starke Wachstum des bundesdeutschen Exportüberschusses mit den EG-Ländern als Zeichen einer wachsenden Binnenintegration gewertet werden. Dies ist jedoch *nicht* zutreffend, denn die außerordentliche Steigerung des bundesdeutschen Außenbeitrages beruht nur zum Teil auf einem entsprechenden Exportwachstum. Gleichzeitig hat nämlich der Rückgang des Einfuhrwertes der Bundesrepublik zum Exportüberschuß beigetragen (vgl. Tab. 44). Eine wichtige Ursache dieser Entwicklung ist die Veränderung der terms of trade zugunsten der Bundesrepublik (u. a. Rohölpreisverfall, Dollarabwertung 1985/87). Unabhängig von den jeweiligen Ursachen des Rückgangs der bundesdeutschen Importwerte und des parallelen Anstiegs der Exportüberschüsse sind damit entsprechende Defizitzunahmen in den Leistungsbilanzen anderer Länder verbunden. Die internationalen Handelsungleichgewichte nehmen zu.

Tabelle 44: Außenhandel der Bundesrepublik 1985 und 1988 nach Ländergruppen und Ländern

	1985 in Mio. DM			1988 in Mio. DM			Veränderungen 1988 gegenüber 1985 in %		
	Import	Export	Saldo	Import	Export	Saldo	Import	Export	Saldo
gesamte Welt	463.811	537.164	+ 73.353	439.769	567.750	+ 127.981	– 5,2	+ 5,7	+ 74,5
gesamte EG	235.664	267.265	+ 31.600	227.443	308.234	+ 80.792	– 3,5	+ 15,3	+ 155,7
davon: F	49.280	64.001	+ 14.721	53.044	71.271	+ 18.227	+ 7,6	+ 11,3	+ 23,8
GB	37.167	45.967	+ 8.803	30.461	52.873	+ 22.412	– 18,0	+ 15,0	+ 154,6
I	37.155	41.795	+ 4.640	40.220	51.658	+ 11.438	+ 8,2	+ 23,6	+ 146,5
NL	58.277	46.254	– 12.023	45.485	49.193	+ 3.708	– 22,0	+ 6,4	
sonstiges Europa	67.187	94.804	+ 27.617	70.081	106.308	+ 36.227	+ 4,3	+ 12,1	+ 31,2
USA	32.342	55.545	+ 23.203	29.118	45.682	+ 16.564	– 10,0	– 17,8	– 28,6

Quelle: Stat. Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 3, 12/1988 und 2/1989

Es läßt sich feststellen, daß mit der seit 1985 interventionistisch bewirkten Dollarabwertung (Louvre-Abkommen) eine langsame Veränderung der Handelsströme eingeleitet wurde. Die Bundesrepublik verminderte ihre Ausfuhr in die USA von 1985 bis 1988 um 17,8 %; aber entgegen den Erwartungen, die mit der Dollar-Abwertung verknüpft wurden, stieg nicht etwa die bundesdeutsche Einfuhr aus den USA, sondern sie sank 1985/88 ebenfalls um 10 %. Somit blieb der Ausfuhrüberschuß gegenüber den USA mit 16,6 Mrd. DM noch immer auf einem hohen Niveau.

Die Umlenkung des bundesdeutschen Außenhandels auf die EG-Länder wäre nicht problematisch, wenn parallel dazu eine proportional höhere Absorption von europäischen Waren in der Bundesrepublik erfolgt wäre; dies ist – wie erwähnt – jedoch nicht eingetreten. Gegenüber Großbritannien nahm die Ausfuhr stark zu, aber der Einfuhrwert verminderte sich um 18,1 %. Ähnlich sieht die bundesdeutsche Außenwirtschaftsbeziehung zu den Niederlanden aus; die Ausfuhr stieg um 6,4 %, aber die Einfuhr reduzierte sich um 22 %, so daß der ›traditionelle‹ Einfuhrüberschuß gegenüber den Niederlanden faktisch verschwunden ist. Sowohl im Falle Großbritanniens sowie dem der Niederlande profitierte die Bundesrepublik von der Dollarabwertung, die die Öleinfuhren aus diesen Ländern drastisch verbilligte.

Die skizzierte Entwicklung, die der Bundesrepublik höhere Ausfuhrüberschüsse bescherte, stellt de facto eine Störung des Binnenmarktes dar. Denn wenn das wichtigste Land der EG seine EG-Einfuhrwerte über eine Mehrjahresperiode reduziert, so bedeutet dies eine erhebliche strukturelle Belastung der internationalen Arbeitsteilung. Die von der bundesdeutschen Einfuhrschwäche belasteten Volkswirtschaften erfahren Wachstums- und Beschäftigungseinbußen, die unmittelbar auf die unzureichende Absorption der Bundesrepublik zurückzuführen sind. Auf kurze Sicht kann der Nachfragerückgang bei den Exporten eines (EG-)Landes nicht durch stärkere Binnenmarktnachfrage ausgeglichen werden.

Als sich seit 1983/84 die Konjunktur der westlichen Industrieländer unter dem Einfluß der US-amerikanischen Fiskalpolitik (Defizite) zu beleben begann, zeigte die europäische Gemeinschaft die schwächsten Wachstums- und Beschäftigungsdaten. In einer Studie des Centre for European Policy Studies wurde damals schon eine nachfrageorientierte Expansionspolitik angemahnt. Tatsächlich verfolgten die meisten westeuropäischen Regierungen die entgegengesetzte (Angebots-)Strategie. Im Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung hat diese Politik

weitgehend versagt. Die erwartete Regeneration kapitalistischer Dynamik ist ausgeblieben; statt dessen ist zwar die politische Macht des europäischen Kapitals gewachsen, aber dieser ›Erfolg‹ wird sich auf mittlere Sicht als kontraproduktiv erweisen. Denn die politisch hingenommene, ja politisch erzeugte Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit verhindern eine optimale Modernisierung und Aufstockung des Kapitalstocks in Europa. Die potentiellen Gewinne aus der Liberalisierungsstrategie werden sich kaum realisieren lassen, so daß letztlich die Kosten der ›Vollendung des Gemeinsamen Marktes‹ überwiegen. Damit dürfte jedoch die künstlich geschürte Begeisterung für das freihändlerische Europa in Aversion umschlagen.

Die bundesdeutsche Regierung trägt für die geschilderten Fehlentwicklungen die Hauptschuld, und zwar in zweifacher Hinsicht: Sie versäumte erstens, die binnenwirtschaftlichen Expansionsmöglichkeiten rechtzeitig zu nutzen und damit der eigenen Wirtschaft mehr Wachstum sowie verbesserte Bedingungen zur strukturellen Anpassung zu verschaffen; zudem werden durch die Schrumpfung des Einfuhrwertes der Bundesrepublik den übrigen Ländern außenwirtschaftlich bedingte Wachstumseinbußen zugemutet. In dem wirtschaftlich eng verflochtenen Europa schlägt die Wachstumsschwäche des Auslandes selbstverständlich wieder auf die bundesdeutsche Wirtschaft zurück. Zweitens gab die Bundesrepublik ein Beispiel wirtschaftspolitischer Entmutigung. Anstatt im Rahmen der EG auf eine koordinierte Expansionsstrategie hinzuwirken, zog sich die Bundesregierung auf die egoistische, aber letztlich selbstzerstörerische Position der ›beggar-my-neighbour-Politik‹ zurück: Anhaltende Exportanstrengungen bei sinkenden Einfuhren führen zu verstärktem Export bundesdeutscher Arbeitslosigkeit in das Ausland. Damit wirkt die bundesdeutsche Wirtschaftspolitik als Störmoment im Integrationsprozeß. Dieser Sachverhalt wiegt um so schwerer, als die bundesdeutsche Industrie, speziell die international operierenden Großunternehmen, zu den eindeutigen Gewinnern der Liberalisierungspolitik gehören wird.

Es ist erstaunlich, daß die übrigen EG-Länder bisher keine kritischere Haltung der Bundesrepublik gegenüber einnehmen. Dies läßt sich wohl nur durch die ebenfalls äußerst konservativ geprägte Wirtschaftsideologie der dortigen Regierungen erklären. Wenn sich diese Entwicklung jedoch fortsetzt, wird die Situation nach der vollständigen Liberalisierung in der EG brisante handels- und währungspolitische Konflikte hervorrufen.

Die über Jahre anhaltende wirtschaftspolitische Diskriminierung der Nachfrageseite – eine Ausnahme bildet nur das Jahr 1988, als die

Fiskalpolitik ›keynesianisch‹ operierte – beginnt nun, auch negative außenwirtschaftliche Rückwirkungen für die Bundesrepublik zu zeitigen. Da die Bundesregierung eine europäische Expansionspolitik faktisch verhinderte und nur die eigene Exportstärke ins Auge faßte, wurden Wachstumsspielräume des Auslandes nicht genutzt, so daß das Ausland auch nur in sinkendem Maße für bundesdeutsche Exporte aufnahmefähig ist. Die Renditeposition des deutschen – ausländischen – Kapitals wird sich auch bei erneuter Wachstumsabschwächung und steigender Arbeitslosigkeit nicht notwendig verschlechtern, wenn und weil erhebliche Gewinnanteile aus Zinserträgen stammen. Die hohe Arbeitslosigkeit begünstigt zudem Umverteilungsprozesse zu Lasten der Arbeitseinkommen. Mit sinkenden Lohnquoten läßt sich dann trotz schwacher Konjunktur die Sachkapitalrendite halten; allerdings nicht auf Dauer. Denn Gewinne, die nicht investiert, also nachfragewirksam werden, fließen auch nicht als Gewinne an die Unternehmen zurück. Die sich zirkulär verstärkende Nachfrageschwäche entzieht schließlich den Unternehmen die rentabilitätssichernden Absatzmöglichkeiten. Diese Entwicklung verläuft parallel zu der Liberalisierungspolitik der EG, die erhebliche Rationalisierungs- bzw. Kostensenkungseffekte bewirken soll und tatsächlich herbeiführen wird. Kostensenkungen sind aber wiederum Ausgabensenkungen. Ohne kompensierende Nachfragesteigerung mündet der Prozeß in noch höherer Arbeitslosigkeit. Statt der mittelfristig von den Europa-Begeisterten versprochenen zusätzlichen fünf Millionen Arbeitsplätze könnte es zu einem weiteren Abbau von Arbeitsplätzen in jener Größenordnung kommen.

d) Beschäftigungspolitik in Europa ist möglich

In der wirtschaftspolitischen Diskussion werden die binnenwirtschaftlichen Expansionsmöglichkeiten und die Bedeutung der inländischen Absorption auch für die Ausfuhr und die europäische Integration nicht angemessen beachtet. Es dominieren eher resignative Einschätzungen, daß sich keine nationale Vollbeschäftigungspolitik mehr praktizieren lasse. Partielle Hindernisse, wie etwa ein hohes Realzinsniveau, zinsinduzierte Kapitalexporte, vermeintliches ›Absickern‹ von binnenwirtschaftlichen Expansionseffekten über Importzunahmen, werden übersteigert und trüben den Blick auf die faktischen Möglichkeiten einer nationalen und einer international koordinierten Beschäftigungs- und Wachstumspolitik. Daher auch die Überraschung, daß es

nach dem Börsenkrach vom Oktober 1987 der konservativ-liberalen Politik gelungen ist, über binnenwirtschaftliche Expansionsmaßnahmen (höhere Haushaltsdefizite, zentralbankpolitische Wechselkursstabilisierung u. a.), also durch interventionistische Maßnahmen, die Konjunktur nicht nur zu stabilisieren, sondern sogar leicht zu beleben. Im Jahr 1988 wurde faktisch international koordinierte keynesianische Politik betrieben; der Erfolg war wiederum beachtlich.

Die Resignation im Hinblick auf eine international abgestimmte Wirtschaftspolitik geht einher mit der Unfähigkeit, die auch bei anderen Anlässen faktisch betriebene Kooperation im internationalen Bereich noch wahrzunehmen: Entgegen monetaristischen Verbalbekundungen kooperieren die westlichen Zentralbanken spätestens seit 1985 (Louvre-Vereinbarung). Nicht mehr das Geldmengenwachstum steht im Vordergrund, sondern die Wechselkurssteuerung.

– Der Dollarkurs wäre von sich selbst überlassenen Marktkräften weit unter den bisherigen Trend gestoßen worden. Die zentralbankpolitischen Interventionen haben die Dollarabwertung gebremst und damit einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, daß die Außenhandelsströme zwischen den westlichen Industrieländern nicht abrupt zerrissen wurden.

– Interventionistisch war auch die zumindest temporäre Abkehr von der Konsolidierungspolitik der öffentlichen Haushalte. Die erstaunliche Wachstumsbelebung der japanischen Wirtschaft im Jahr 1988 trat ebenfalls als Resultat staatlicher Expansionsmaßnahmen auf nachfragepolitischer Grundlage ein.

Die wirtschaftspolitischen Institutionen reagieren also sehr wohl mit international koordinierter interventionistischer Stabilisierungspolitik, wenn sie es für opportun erachten, d. h. wenn die ›Sachzwänge‹ stark genug sind, um Expansionsmaßnahmen notwendig erscheinen zu lassen. Deshalb ist Vollbeschäftigung in Europa letztlich eine Frage des politischen Drucks, der auf die Regierungen und die Organe der EG ausgeübt wird.

Dieser notwendige politische Druck kann nur durch Mobilisierung der Öffentlichkeit, durch Orientierungsvorgaben, wie der Weg zur Vollbeschäftigung verläuft und durch mehr Widerstand gegen die ›Durchmarschpolitik‹ des europäischen Kapitals erzeugt werden. Deshalb sind die Resignationsstrategien nicht nur von der Sache her falsch, sondern auch politisch irreführend.

Die Beschäftigungskrise erfordert Beschäftigungspolitik

In der Bundesrepublik wurde und wird demgegenüber nach wie vor die völlig abwegige Vorstellung popularisiert, eine binnenwirtschaftliche Expansionspolitik müsse an den außenwirtschaftlichen Schranken scheitern. Dies ist jedoch eine Fehldiagnose, die insbesondere von jenen Kräften verbreitet wird, deren wirtschaftspolitische Rolle dem von Unternehmerseite beschriebenen Textbuch entnommen zu sein scheint. Die extrem hohe Arbeitslosigkeit in der EG baute sich über mehr als ein Jahrzehnt hinweg auf. Nachdem die Wachstumskräfte der Nachkriegsperiode ausgelaufen waren, ging die Phase des ›Vollbeschäftigungskapitalismus‹ zu Ende. Die Tatsache jedoch, daß über einen relativ langen Zeitraum hinweg ein hohes Beschäftigungsniveau gehalten werden konnte, belegt die prinzipielle Möglichkeit, Vollbeschäftigung zu gewährleisten. Hierzu sind allerdings beschäftigungspolitische Interventionen erforderlich, deren Ausmaß den systemimmanenten Krisenfaktoren entsprechen muß. Vollbeschäftigung zu schaffen, ist eine politische Aufgabe.

Die europäische Wachstumsschwäche läßt sich allgemein als Mangel an Erweiterungsinvestitionen charakterisieren. Die über viele Jahre unzureichenden Erweiterungsinvestitionen haben inzwischen zu einem strukturellen Arbeitsplatzdefizit geführt.

Im Verhältnis zur Zahl der Erwerbspersonen gibt es zu wenig Beschäftigungsmöglichkeiten. Diese Diskrepanz stellt die Folge der über einen längeren Zeitraum hinweg vernachlässigten Nachfrage dar. Infolge der Nachfragelücke fehlten die Anreize, um kapazitätsbildende, arbeitsplatzschaffende Investitionen vorzunehmen. Um das Arbeitsplatzdefizit zu beseitigen, bedarf es somit eines mittelfristigen Wachstums der arbeitsplatzschaffenden Investitionen. Sie werden jedoch nur in Gang kommen, wenn die Investoren mit dauerhaft besseren Absatz- bzw. Nachfrageentwicklungen rechnen können.

Die Verbesserung der Absatzaussichten wird sich nicht quasi automatisch im Verlauf der europäischen Liberalisierungspolitik einstellen. Vielmehr sind hierzu gezielte wirtschaftspolitische Expansionsmaßnahmen erforderlich. Auch wenn die Produktion zeitweilig an Kapazitätsgrenzen stößt, wie es sich 1988 in verschiedenen Bereichen abzeichnete, läßt diese für Erweiterungsmaßnahmen an sich günstige Situation nur dann eine Ausweitung der arbeitsplatzschaffenden Akkumulation erwarten, wenn die Unternehmen mit dauerhaft verbesserten Absatzchancen rechnen. Im Hinblick auf die immer noch relativ geringen Wachstumsraten und die signalisierte Rückkehr der

Finanzpolitik zum Konsolidierungskurs sowie die üblichen Überreaktionen der Zentralbankpolitik auf leichten Inflationsdruck werden sich die Absatzerwartungen jedoch eher wieder verschlechtern. Hierbei ist auch zu beachten, daß die hohe Kapazitätsauslastung im Jahre 1988 primär die Stagnation des Produktionspotentials während der vergangenen investitionsschwachen Jahre widerspiegelt und nicht etwa einem außerordentlichen Nachfrageboom zu verdanken ist.

Nationale Verantwortung für die Beschäftigung in Europa

Wie bereits dargelegt wurde, muß eine längerfristig angelegte Beschäftigungspolitik sowohl Wachstumsförderungs- als auch Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung umfassen. Wachstumspolitik hat sich mit Blick auf Umwelt und Wohlstandseffekte von den bisherigen Wachstumsschwerpunkten zu lösen. Eine neue Qualität ist notwendig. Dies heißt konkret, daß Wachstum primär auf Umweltschutz und die ungedeckten Bedarfsbereiche der materiellen und sozialen Infrastruktur ausgerichtet werden muß. Diese strukturelle Neuorientierung verlangt, daß zukunftsorientierte Wachstumspolitik eng mit strukturpolitischen Lenkungsmaßnahmen verbunden sein muß.

Die strukturpolitischen Vorgaben seitens der Brüsseler ›Zentrale‹, d. h. von Kommission und Rat, müssen dezentral umgesetzt werden. Dies bedeutet, daß nach wie vor auf der nationalstaatlichen und auf der regionalen Ebene Strukturpolitik betrieben werden muß. Die zentralen Fonds der EG (Regional-, Sozial- und Agrarausrichtungsfonds) fungieren in diesem Zusammenhang vor allem als Instrumente der Umlenkung von Finanzmitteln auf die schwächeren Länder und Regionen. Es wäre jedoch verfehlt, die dezentralen strukturpolitischen Aktivitäten zugunsten zentralistischer Pauschalpolitik wesentlich zu beschneiden oder gar völlig zu unterbinden.

Ungeachtet der erforderlichen Fortsetzung und europaweiten Ausdehnung von Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung bestehen gegenwärtig so hohe unausgeschöpfte Wachstumsspielräume – gemessen am ungenützten Produktions- bzw. Arbeitskräftepotential – in der EG, daß eine erhebliche Steigerung der beschäftigungswirksamen Nachfrage notwendig ist.

Expansionspolitik in der EG wird nicht von Brüssel aus betrieben, sondern sie ist auch künftig Expansionspolitik der einzelnen Länder. Das Schwergewicht liegt also nach wie vor bei der Finanzpolitik der Mitgliedsstaaten. Selbstverständlich sollte versucht werden, fiskalpoli-

tische Expansionsmaßnahmen innerhalb der EG abzustimmen bzw. zu koordinieren. Jedoch kann dies weder bedeuten, daß die einzelnen Länder nicht auch quasi im ›Alleingang‹ die ihnen verfügbaren Expansionsspielräume ausschöpfen, noch darf gar die außenwirtschaftliche Verflechtung als Vorwand benutzt werden, daß sich ein Land seiner Verpflichtungen entzieht, die ihm mögliche nationale Beschäftigungspolitik zu realisieren. Der vermeintlich gescheiterte Versuch der französischen Regierung, 1981 nachfrageorientierte Beschäftigungspolitik in Gang zu bringen, war insofern für die EG insgesamt recht erfolgreich, als von den französischen Maßnahmen erhebliche Expansionseffekte ausgingen. Für Frankreich stellte sich allerdings das Problem, daß die Regierung aus politischen Gründen darauf verzichtete, die französische Währung rechtzeitig abzuwerten und damit einen größeren Teil der beschäftigungswirksamen Nachfrageimpulse in den nationalen Grenzen wirken zu lassen. Vor allem aber wurde der französische Expansionsversuch durch die gleichzeitig von der sozialliberalen Bundesregierung praktizierte Deflationspolitik konterkariert. Anstatt die französische Initiative aufzugreifen und gemeinsam mit der zweitstärksten Volkswirtschaft der EG gegen das Nachfragedefizit anzugehen, betrieb die Bundesregierung unter dem Etikett der ›Haushaltskonsolidierung‹ eine klassische beggar-my-neighbour-Deflationsstrategie; ein Politikkonzept, gegen das Keynes schon in den zwanziger Jahren vehement polemisiert hatte.

Schlüsselrolle und Verantwortung der Bundesrepublik

Die Möglichkeiten einer national ansetzenden, dann international ausgreifenden Expansionspolitik finden in der Bundesrepublik günstige Voraussetzungen. Denn sie steht nicht unter den Restriktionen einer defizitären Leistungsbilanz, sondern muß im Gegenteil ihre Aufnahme von Waren aus dem Ausland erhöhen, um die Leistungsbilanzüberschüsse zu verringern. Dieser Weg zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht führt auch zu mehr Wachstum in den Nachbarländern. Die politische und ökonomische Position der Bundesrepublik gibt ihr den Schlüssel für Wachstum und Vollbeschäftigung in Europa in die Hand. Bisher ist sie der damit verbundenen Verantwortung nicht gerecht geworden. Die Beschäftigungspolitik in der EG kann zwar nicht ausschließlich von der Bundesrepublik getragen werden, aber von ihr muß der Hauptbeitrag geleistet werden.

Im Unterschied zur breiten Propagierung angebotspolitischer Thesen und der propagandistischen Demontage keynesianischer Politik gelangten verschiedene international zusammengesetzte Expertengruppen zu dem Ergebnis, daß Nachfragepolitik nicht nur eine wirksame, sondern die einzige Möglichkeit darstellt, Vollbeschäftigung in Europa zurückzugewinnen. Unter dem Titel ›Die Herausforderung für Europa‹ (Nordic Trade Unions 1986) erschien im Sommer 1986 eine von westeuropäischen Gewerkschaften erarbeitete Analyse zu den Möglichkeiten einer kooperativen Beschäftigungspolitik in Westeuropa. Mehrere Studien einer Arbeitsgruppe des ›Centre for European Policy Studies‹ (Blanchard u. a. 1986) empfehlen seit Jahren nachfragepolitische Expansionsmaßnahmen. Bemerkenswert ist auch die Feststellung der Autoren, daß »es keine Anhaltspunkte dafür gibt, daß Arbeitslosigkeit generell und ohne Ausnahme oder gar vorherrschend ein Reallohnproblem darstellt« (Blanchard u. a. 1986, S. 2).

Gefordert wird für Westeuropa ein ›koordiniertes‹, zwischen den Mitgliedsländern der EG abgestimmtes Expansionsprogramm. Dies heißt aber nicht, daß alle Länder gleiche Expansionsbeiträge zu leisten hätten. Vielmehr wird jenen Volkswirtschaften die Hauptrolle zugewiesen, die aufgrund ihrer günstigen Leistungsbilanzsituation, ihres hohen unausgeschöpften Produktionspotentials (Arbeitslosigkeit, Kapazitäten und Investitionskraft) und der entsprechend hohen steuerlichen Leistungsfähigkeit der Wirtschaft eine ›Lokomotivfunktion‹ für die EG übernehmen können. An erster Stelle ist selbstverständlich die Bundesrepublik zu nennen.

6.5.2 Für den Ausgleich der Lebensverhältnisse – Regionalpolitik in der EG

Zwischen den zwölf Staaten der EG bestehen erhebliche Unterschiede in den Einkommens- und Lebensverhältnissen. Sie wurden durch die Süderweiterung noch massiv vergrößert. Mit dem Beitritt Spaniens, Portugals und Griechenlands stieg die Einwohnerzahl der EG um 18 %, die Zahl der Arbeitslosen nahm um 30 % zu. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf hat sich die Anzahl der weniger entwickelten Regionen verdoppelt. Von den 160 Regionen der EG befinden sich die gesamten Staatsgebiete Portugals und Griechenlands unter den ärmsten 21 Regionen. Von den spanischen Regionen erreicht nicht eine den EG-Durchschnittsbetrag des Bruttoinlandsproduktes

pro Kopf. Im Gegensatz zum Cecchini-Bericht sieht der von Padoa-Schippa die Gefahr der Verschärfung regionaler Disparitäten durch den EG-Binnenmarkt. »Wie die Wirtschaftsgeschichte und die Wirtschaftstheorie lehrt, ist es äußerst zweifelhaft, ob sich in einem Umfeld zunehmender Öffnung der Märkte Ideen von der ›unsichtbaren Hand‹ ohne weiteres auf die regionalwirtschaftliche Realität extrapolieren lassen« (Padoa-Schioppa 1987, S. 91 f.).

In der EG herrscht, wie auch innerhalb der Einzelstaaten, ein regional stark divergierender Wachstumstypus vor. In der Bundesrepublik führt dieser bereits seit über einem Jahrzehnt zu einer Konzentration des Wachstums in einigen süddeutschen Regionen, während periphere Regionen im Süden und der nordwestdeutsche Raum sowohl geringere Wachstumsraten haben, als auch von höherer Arbeitslosigkeit betroffen sind. Nach einer Phase der Verringerung des Regionalgefälles innerhalb der EG bis Anfang der siebziger Jahre existiert seit 1974 ein stabiler Trend zur Vergrößerung regionaler Disparitäten. Auch der EG-Beitritt der Mittelmeerländer führte nicht zu einer Trendumkehr. Dies unterstreicht die These, daß integrierte Märkte nicht zu einem Ausgleich regionaler Ungleichgewichte führen.

Welcher Wachstumsschub in den ärmeren Staaten dauerhaft notwendig wäre, um ein weiteres Auseinanderdriften zu verhindern, zeigt folgendes Beispiel. Ausgehend von einem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (nach Kaufkraftparitäten) von 12.741 US-$ in der Bundesrepublik und von 8.065 US-$ in Spanien im Jahr 1987 ist bei einem Wachstum von 3,5 % in der Bundesrepublik Deutschland in Spanien ein Wachstum von 5,5 % notwendig, um den Einkommensabstand zwischen beiden Volkswirtschaften von 4.676 US-$ nicht zu vergrößern. Dies mag in dem einen oder anderen Jahr möglich sein, dauerhaft ist die Aufrechterhaltung einer solchen Differenz jedoch unwahrscheinlich. Für Griechenland und Portugal müßte sie aufgrund der stärkeren Einkommensunterschiede noch höher liegen. Dies ist eine ganz und gar unrealistische Annahme.

Die Tendenz zur Vergrößerung der regionalen Disparitäten unterstreicht die Notwendigkeit einer verstärkten EG-Regional- und Strukturpolitik. Die mittlerweile erfolgte Neuordnung dieser Politik ist Resultat der beabsichtigten Vollendung des Binnenmarktes 1992 und Bestandteil des EWG-Vertrages. Die geplante reale Verdoppelung der Fonds (in Preisen von 1987) für strukturelle Interventionen von 14,5 Mrd. DM (1987) auf 29 Mrd. DM (1989), ihre Ausrichtung an festgelegten Zielen und die Konzentration der Mittel auf die benachteiligten Regionen waren der Preis, den die reichen Mitgliedsstaaten für die

Öffnung der Märkte der weniger wettbewerbsfähigen zu entrichten hatten.

Mit der Ratifizierung der ›Einheitlichen Europäischen Akte‹ (EEA) wurden in den EWG-Vertrag die Artikel 130 a–e eingefügt, mit denen ein Gesamtkonzept für die gemeinschaftliche Strukturpolitik festgelegt wird. Neu an diesen Artikeln ist, daß den Regionen in der EG erstmals eigenes politisches Gewicht zugestanden wird: Der geforderte »wirtschaftliche und soziale Zusammenhang« wird über die Formel der angestrebten »harmonische(n) Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes« (EWGVertr. Art. 130 a) nicht auf Staaten, sondern auf Regionen bezogen. Es gelte, »den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern« (EWGVertr. Art. 130 a).

Erreicht werden soll dies durch eine Reform der drei Strukturfonds: des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGFL), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Das Volumen dieser drei Fonds wird bis 1992 auf jährlich ca. 29 Mrd. DM erhöht, davon sollen ca. 20 Mrd. DM in die ärmsten Regionen fließen. Am 25. 6. 1988 wurde vom Rat die ›Rahmenverordnung‹ der Strukturfonds angenommen. Zu dieser wurden eine ›horizontale‹ Durchführungsverordnung und für jeden der Strukturfonds je eine ›vertikale‹ Anwendungsverordnung verabschiedet.

Diese Reform bringt einschneidende, wenn auch noch nicht konkret überschaubare Änderungen mit sich. Künftig werden die Fonds zur Erreichung von fünf vorgegebenen Zielen eingesetzt:

Ziel 1: Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand
Ziel 2: Umstellung der Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung
Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit
Ziel 4: Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben
Ziel 5: a) Anpassung der Agrarstrukturen
b) Entwicklung des ländlichen Raumes

Am weitesten vorangeschritten ist die Neuorientierung des EFRE, des für die Regionalentwicklung wichtigsten Fonds. Sein Volumen lag 1987 bei 7 Mrd. DM, bis 1992 soll es auf ca. 14 Mrd. DM steigen. 1988 war der Fonds mit 7,6 Mrd. DM ausgestattet, 1989 bereits mit 9,3 Mrd. DM. Auch die Mittel des EG-Sozialfonds wurden in diesem Jahr erhöht: um 1,1 Mrd. DM auf 7,0 Mrd. DM.

Neben der Beschränkung auf die o. g. Ziele findet künftig eine Konzentration der Mittelvergabe statt. Ca. 80 % der Haushaltsmittel

werden dem Ziel 1 zugeordnet. Sie fließen nach Griechenland, Portugal, Irland, Süditalien, in Teile Spaniens, in wenige Regionen Südfrankreichs und Großbritanniens. Fünf Staaten (Dänemark, Belgien, Luxemburg, die Niederlande und die Bundesrepublik) erhalten keine Mittel. Die für das Ziel 2 in Betracht kommenden Regionen waren, bis auf West-Berlin, Anfang 1989 noch nicht festgelegt.

85 % der Gesamtmittel der EFRE sollen für einen Zeitraum von fünf Jahren auf die Mitgliedsstaaten nach einem bestimmten Schlüssel aufgeteilt werden. Derzeit ist noch nicht klar, ob die Ziel-1-Regionen durch die Zuweisung von 80 % der Mittel ihr Kontingent bereits ausgeschöpft haben, oder ob sie an den restlichen 20 %, die sich auf die anderen Ziele verteilen, teilhaben werden. In jedem Fall bleibt als Resultat eine starke Konzentration der Mittel auf benachteiligte Regionen. Dies muß positiv bewertet werden. Die bisherigen EFRE-Mittel hatten in Portugal einen Anteil von 6,1 % an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen. Mit der Verdoppelung des Fonds und der Konzentration dieser Mittel wird sich dieser Anteil erheblich erhöhen. Für eine einschneidende Änderung der rückständigen Wirtschaftsstruktur reicht dies allerdings noch immer nicht aus.

Die Verdoppelung der Strukturfonds auf Druck der südeuropäischen Staaten ist ein erster Schritt zum Abbau regionaler Disparitäten. Die geplante Zunahme des Anteils der Mittel für ›Strukturelle Interventionen‹ im EG-Haushalt von 16 % im Jahr 1987 auf 25 % im Jahr 1992 verdeutlicht eine neue Schwerpunktsetzung der EG-Politik. Die Umschichtung geht zu Lasten des Garantiefonds der Landwirtschaft, der bis 1992 nur noch mit 2,5 % jährlich ansteigen soll. Dennoch bleibt festzuhalten, daß die Ausstattung der Strukturfonds angesichts von über 15 Millionen Arbeitslosen in der EG um ein Vielfaches zu niedrig ist. Sie sind auch kein Ersatz für einen noch zu entwickelnden horizontalen Finanzausgleich zwischen den EG-Staaten.

Die Konzentration der Mittel des EFRE, die künftig zu 80 % in stark benachteiligte Regionen fließen werden, ermöglicht zumindest quantitative Auswirkungen in diesen Regionen. Der Ausbau der Programmförderung auf 20 % des Gesamtvolumens ist neben dem geplanten ›Gemeinschaftlichen Förderkonzept‹ ein möglicher Anfang gemeinschaftsweiter Koordinierung von Regionalpolitik. Es wird sich in der Praxis zeigen, ob das ›Gemeinschaftliche Förderkonzept‹ mehr als nur eine Addition bislang bestehender nationaler Interessen ist.

Eine Abstimmung darf allerdings nicht zu einer Einschränkung der Möglichkeiten nationalstaatlicher Regionalpolitik führen. Dies ist

jedoch in den letzten Jahren bereits der Fall gewesen. Faktisch hat das Beihilfeverbot des EWG-Vertrages zu einer Konzentration nationaler Strukturpolitik in der Bundesrepublik geführt. Dies war verbunden mit einer Schwächung autonomer Entscheidungsbefugnisse in bezug auf die Regionalpolitik. Auf Druck der EG wurde die Fördergebietskulisse und die Intensität der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ›Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‹ verringert. So mußten 1987 bei der Fördergebietsabgrenzung 9 Regionen in der Bundesrepublik gestrichen werden. In der weiteren Entwicklung darf es in keinem Fall dazu kommen, daß die Art. 92–94 des EWG-Vertrages (Regelungen über staatliche Beihilfen) eine höhere Wertigkeit erhalten als das Postulat der »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« im Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes. Trotz der restriktiven Auslegung durch die EG-Kommission wäre es verfrüht, das Beihilfeverbot bereits heute als ein wesentliches Hindernis für nationalstaatliche Regionalpolitik anzuführen. Der Ende letzten Jahres beschlossene ›Strukturhilfefonds‹ (vgl. Teil 4.2) zeigt, daß der Rahmen nationaler Spielräume noch bei weitem nicht ausgenutzt ist.

Die finanziellen Auswirkungen der Neuausrichtung der EG-Strukturfonds sind für die Bundesrepublik relativ gering. Von den nahezu 40 Mrd. DM, die zwischen 1975 und 1987 in Programmen, Vorhaben und Studien des EFRE gebunden wurden, erhielt sie ganze 4 %, das waren 1,6 Mrd. DM. Dieser Anteil wird sich auch nicht wesentlich verändern. Bei einem EFRE-Volumen von 14 Mrd. DM im Jahr 1992 liegt der Anteil, den die Bundesrepublik zu erwarten hat, bei lediglich 560 Mio. DM. Dies ist im Vergleich mit dem Länderfinanzausgleich, den Bundesergänzungszuweisungen und dem Strukturhilfefonds mit einem Gesamtvolumen von knapp 8 Mrd. DM wenig.

Qualitativ an Bedeutung könnte der EFRE künftig gewinnen, da fast alle in die Bundesrepublik fließenden Mittel der Programmplanung zugeordnet sind und gezielt in Ziel-2-Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung fließen. Allerdings findet die inhaltliche Bestimmung in der Bundesrepublik weiterhin nur auf Länderebene statt, und läuft in der Praxis meist auf eine Aufstockung regionalwirtschaftlicher Beihilfen hinaus. Diese zielen meistens undifferenziert auf bloßes Wirtschaftswachstum und legen keinen Schwerpunkt auf eine ökologische Umorientierung der Produktion oder auf eine Schaffung regionaler Wirtschaftskreisläufe. Diese Tatsache steht einer qualitativ positiven Wirkung der EFRE-Mittel entgegen.

Die Zweifel an einer ökologisch ausgerichteten Verwendung der Fonds sind auch durch Widersprüche innerhalb der EG-Verordnun-

gen begründet: Schreibt die Rahmenverordnung (VO Nr. 2052/88) in Art. 3 Abs. 1 vor, daß sich der EFRE insbesondere an der Unterstützung für produktive Investitionen beteiligt, wird dies in der vertikalen Anwendungsverordnung mit der Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen gekoppelt. Außerdem werden in dieser Verordnung solche Investitionen als zuschußfähig ausgewiesen, die dem Umweltschutz dienen sollen, soweit sie mit wirtschaftlichen Aktivitäten verbunden sind. Daß diese Zielsetzung eingehalten wird, ist aus zwei Gründen fraglich. Erstens besitzt die EG kein effektives Instrumentarium zur Kontrolle der bereitgestellten Gelder. Zweitens taucht der Umweltschutz nicht als Bedingung der Mittelvergabe in der Rahmenverordnung auf, d. h. die Antragsteller können darauf nicht bindend verpflichtet werden. Im Konfliktfall werden sie sich auf den Teil der Verordnung berufen, der ihnen paßt. Deshalb sollte die mit der Reform des EFRE in die Wege geleitete Ausweitung der finanziellen Spielräume regionaler Wirtschaftspolitik begleitet werden durch einen politischen Druck, der darauf zielt, diese staatlich kontrollierbaren Finanzmittel für eine ökologische Neuorientierung der Produktion einzusetzen. Ohne einen solchen Druck ist die künftige Verwendung dieser zusätzlichen Mittel im Sinne des Umweltschutzes und zur Schaffung regionaler Kreisläufe unwahrscheinlich. Die dezentrale Bestimmung über die Verwendung der Mittel in den Regionen ermöglicht eine politische Auseinandersetzung vor Ort über die inhaltliche Gestaltung der Investitionen. Sie ist eine Chance zur aktiven Einflußnahme im Sinne einer qualitativen Umorientierung der Regionalpolitik. Bedingung ist allerdings, daß sich die Aufgabe der EG-Bürokratie im wesentlichen auf die Fondsverwaltung beschränkt und die Regionen über das EG-Parlament eine stärkere Einflußnahme auf die Zielsetzung der Strukturfonds nehmen können.

6.5.3 Gegen die Vormacht der Deutschen Bundesbank – Koordinierung der Geld- und Währungspolitik

Grundzüge des Europäischen Währungssystems

Im April 1972 vereinbarten die damaligen EG-Mitgliedsländer, ihre Währungen gegenüber dem Dollar in einer gewissen Bandbreite zu halten. Innerhalb der EG bedeutete dies ein System fester Wechselkurse (Währungsschlange). Dieses Prinzip erwies sich schnell als nicht

haltbar, da die Wirtschaftsentwicklung in den EG-Ländern zu unterschiedlich war. Insbesondere die Staaten mit Leistungsbilanzdefiziten waren nicht mehr in der Lage, die Importe durch entsprechende Abwertung ihrer nationalen Währungen zu verteuern bzw. ihre Exporte zu verbilligen. Die Folge war, daß Länder mit Exportüberschüssen erheblich profitieren.

Nach dem Scheitern der Währungsschlange wurde im März 1979 ein zweiter Versuch unternommen, durch Koordinierung der Geld- und Währungspolitik einerseits eine stärkere Unabhängigkeit vom Dollar, andererseits die Voraussetzungen für eine Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb der Gemeinschaft zu erreichen. Grundlage dafür ist ein System mit festen Wechselkursen unter Zulassung einer begrenzten Schwankungsbreite. Mitglieder im Europäischen Währungssystem (EWS) sind alle EG-Länder bis auf Spanien und Portugal. Großbritannien und Griechenland beteiligen sich allerdings nicht am Interventionssystem. Bezugsgröße der am EWS beteiligten Währungen ist der ECU (European Currence Unit). Die materielle Basis des ECU liegt in 20 % der Gold- und Dollarreserven der Mitgliedsländer, die jede Zentralbank beim Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ) hinterlegt hat.

Für alle am EWS beteiligten Währungen werden Leitkurse in ECU festgelegt. Sie sind über bilaterale Leitkurse durch ein Paritätengitter miteinander verbunden. Die Tageskurse müssen innerhalb einer Bandbreite von +/– 2,25 % liegen. Eine Ausnahme bildet die italienische Lira, die derzeit noch eine Schwankungsbreite von +/– 6 % hat. Die im ECU-Korb enthaltenen Währungen werden nach der Wirtschaftskraft des betreffenden Landes gewichtet. Die DM als dominante Währung hat zur Zeit ein Korbgewicht von 34,9 %. Weicht ein bestimmter Wechselkurs, z. B. der Franc/DM-Kurs, ca. 75 % vom Leitkurs ab, beginnen die Zentralbanken mit intramarginalen Interventionen aktiv zu werden. Gerät der Kurs außerhalb der zugelassenen Schwankungsbreite, so sind die beiden betroffenen Zentralbanken verpflichtet, durch Devisenmarktinterventionen in unbegrenzter Höhe dafür zu sorgen, daß sich der Kurs wieder innerhalb der vorgegebenen Marge einpendelt. Die Zentralbank der Währung, die den unteren Interventionspunkt erreicht hat, verkauft die starke Währung, während umgekehrt die Zentralbank der starken Währung Devisen der schwachen Währung aufkauft.

Die für solche Operationen übliche sehr kurzfristige Finanzierung wird als Kassa-Kauf bzw. Verkauf zwischen den Zentralbanken gegen Verrechnung auf den ECU-Konten, die beim EFWZ geführt werden,

abgewickelt. Zu diesem Zweck stellen sich die Zentralbanken über den EFWZ im Rahmen der sehr kurzfristigen Finanzierung gegenseitig Devisenreserven zur Verfügung, die von der Schuldner-Zentralbank innerhalb von 45 Tagen nach Ende des Interventionsmonats zurückgezahlt werden müssen. Dabei ist die Gläubiger-Zentralbank gehalten, bis zu 50 % des ausstehenden Betrages in ECU entgegenzunehmen.

Tritt dauerhaft der Zwang zur Intervention durch die Zentralbanken ein, z. B. wegen unterschiedlicher Inflationsraten oder großer Leistungsbilanzunterschiede, wird eine Neuanpassung der Leitkurse, ein sogenanntes Realignment, notwendig (zuletzt am 12. 1. 1987). Bislang gab es 11 Realignments, bei denen die DM – die siebenmal daran beteiligt war – jedesmal aufgewertet wurde.

Über die sehr kurzfristige Finanzierung hinaus gibt es noch zwei weitere Finanzierungsmöglichkeiten im EWS: den kurzfristigen Währungsbeistand zur Überbrückung vorübergehender Zahlungsbilanzschwierigkeiten sowie den mittelfristigen Beistand, einen auf zwei bis fünf Jahre befristeten Kredit. Da diese Finanzierungen an Auflagen, die durch den Ministerrat erlassen werden, gebunden sind, wurde der mittelfristige Beistand bislang erst einmal in Anspruch genommen. Offensichtlich verschulden sich die Zentralbanken lieber auf den Euro-Geldmärkten, als sich den wirtschaftspolitischen Auflagen der Gemeinschaft auszusetzen.

Erfahrungen mit dem EWS

Der Grundgedanke des EWS besteht darin, über eine weitgehende Fixierung der Wechselkurse und der deshalb notwendigen Harmonisierung der Geldpolitik einen Druck auf die Angleichung der Wirtschaftspolitik auszuüben. Hinsichtlich der Konvergenz der Inflationsraten war dieses System erfolgreich. War 1980 die Differenz zwischen der höchsten Inflationsrate und der niedrigsten innerhalb des EWS bei 13,6 %, lag sie 1988 nur noch bei 4,0 %. Gleichzeitig hat sich jedoch der Überschuß des Außenhandelssaldos der Bundesrepublik gegenüber den übrigen EWS-Staaten erheblich vergrößert (vgl. Teil 6.5.1). Insofern hat das EWS erfolgreich funktioniert, als die Ziele einer größeren Preis- und Währungsstabilität sowie eine stärkere Abstimmung der Geldpolitik teilweise verwirklicht wurden. Allerdings erfolgte dies um den Preis einer Abkehr von einem Einsatz der Geldpolitik als Mittel einer aktiven Beschäftigungspolitik.

Bei näherer Betrachtung zeigen sich noch weitere Gründe, die die ›Stabilisierungserfolge‹ des EWS relativieren. So ist der US-Dollar noch immer die wichtigste Währung der Welt, obwohl die USA mittlerweile ein erhebliches Handelsbilanzdefizit haben und eine Nettoschuldnernation geworden sind. Die Gründe liegen in der nach wie vor gegebenen politischen und militärischen Führungsrolle der USA sowie in der Tatsache, daß US-amerikanische Banken mit dem dortigen Geldmarkt als Basis die rasante Entwicklung des internationalen Kreditwesens dominieren. Die DM entwickelte sich mittlerweile zur zweitwichtigsten Anlage- und Reservewährung. Um den Außenwert der DM zu stabilisieren und um Kapitalabflüsse zu verhindern, reagiert die Bundesbank auf Veränderungen in der amerikanischen Zinspolitik mit dem Ziel, die Zinssatzdifferenz zwischen den USA und der Bundesrepublik klein zu halten. Steigende US-Zinsen haben also normalerweise steigende Zinsen in der Bundesrepublik zur Folge. Dies wiederum zwingt die übrigen EWS-Länder ebenfalls zu Zinsanhebungen. Die Präferenz der Bundesbank, den Außenwert der DM zu stabilisieren, geht wegen der Anhebung des Zinsniveaus und der meist eng gehaltenen Geldmengenausweitung zu Lasten einer nationalen und einer europäischen beschäftigungsorientierten Geldpolitik.

Die übrigen EWS-Länder sind gezwungen, sich an die deutsche Zinstendenz anzupassen oder wegen der Hinnahme von Zinsdifferenzen der Gefahr von Kapitalabflüssen zu unterliegen. Letzteres hat ein Absinken des jeweiligen bilateralen Kurses im Verhältnis zur DM zur Folge und zwingt die Länder mit schwachen Währungen, den Leitkurs durch Verkauf der starken Währung, in diesem Fall der DM, zu halten. Damit ist ein Verlust von Devisenreserven verbunden, das schwächt die betroffene Zentralbank bei künftigen Interventionen. Die von den USA ausgehende Zinserhöhungswelle vom August 1988 wurde über die Reaktion der Bundesbank gegen den ausdrücklichen Willen Frankreichs in das EWS transportiert. Auch wegen der im Verhältnis zur Bundesrepublik geringeren Wirtschaftskraft sind besonders Italien und Frankreich stets gezwungen, durch ein höheres Zinsniveau Kapitalabflüsse zu vermeiden und die Währungsparitäten zu halten.

Dieser Mechanismus, der die Länder mit schwachen Währungen zu einer restriktiven Geldpolitik zwingt und somit den wachstumshemmenden Kurs der Bundesbank in ihren Ländern verschärft, führte über die letzten Jahre zu einem bedeutend schwächeren Wachstum derjenigen Länder innerhalb der EG, die am Wechselkursmechanismus teilnehmen. So fiel das Wachstum der inländischen Nachfrage in den am

Wechselkursmechanismus beteiligten Länder zwischen 1985 und 1988 um 1 Prozentpunkt bis 3,25 Prozentpunkte niedriger aus als in den Staaten, die nicht an diesem Mechanismus beteiligt sind.

Die Bundesbank ist durch das hohe Korbgewicht der DM im ECU und durch ihre enormen Devisenreserven in der Lage, bei den notwendigen Anpassungen der Leitkurse die DM tendenziell unterbewertet zu halten. Dies ermöglicht den bundesdeutschen Exporteuren einen Wettbewerbsvorteil innerhalb der EWS-Zone und ist eine Ursache für den ständig steigenden Handelsbilanzüberschuß der Bundesrepublik.

Entwicklungsmöglichkeiten im EWS

Innerhalb des EWS genießt nur die Bundesrepublik Deutschland relative geld- und währungspolitische Autonomie, während die übrigen Länder ihre Geldpolitik weniger nach binnenwirtschaftlichen Erfordernissen gestalten können, als vielmehr nach währungspolitischen Vorgaben der Bundesrepublik ausrichten müssen. Ein Teil der Partnerländer nimmt dies stillschweigend hin, andere – wie vor allem Frankreich und Italien – versuchen, durch Kapitalverkehrskontrollen noch ein wenig Spielraum zu behalten. Mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs innerhalb der EG werden diese Möglichkeiten jedoch bald nicht mehr vorhanden sein.

Wegen der widersprüchlichen Interessen der Mitgliedsländer ist es nicht verwunderlich, daß an die Weiterentwicklung des EWS unterschiedliche Erwartungen geknüpft werden. Dabei konzentriert sich die aktuelle Auseinandersetzung einerseits auf die Gründung einer Europäischen Zentralbank und die Weiterentwicklung des ECU, andererseits auf die weitere Liberalisierung des Kapitalverkehrs.

Die Positionen der Bundesbank und der Bundesregierung sind hierbei ebenso klar wie integrationshemmend. Sie setzen auf eine Fortführung der ›Stabilitätspolitik‹, wie die Ausrichtung der Politik am Außenwert der DM publikumswirksam genannt wird, wobei die DM und die Geldpolitik der Bundesbank der Anker im EWS bleiben müßten. Das vergleichsweise niedrige Wirtschaftswachstum der übrigen EWS-Länder wird von Bundesbank und Bundesregierung auf deren stabilitätspolitische Inkonsequenz zurückgeführt. Die bereits beschlossene Deregulierung des Kapitalverkehrs, dessen vollständige Liberalisierung, ermöglicht der Bundesbank in noch größerem Maße, den anderen EWS-Staaten ihre Geldpolitik aufzuerlegen – zum Nutzen der Anleger in der Bundesrepublik und zum Nutzen der bundesdeutschen Exportindustrie – zu Lasten einer beschäftigungsorientierten Politik in der Bundesrepublik und in der EG sowie zu Lasten der politischen Autonomie.

Erst wenn alle westeuropäischen Währungen so hart wie die DM seien, die Bundesbank also währungspolitische Konvergenz im EWS erzwungen hätte, wäre nach dieser Logik eine Europäische Zentralbank möglich, die dann, ebenso wie die Bundesbank, über geldpolitische Autonomie verfügen und lediglich der Wahrung der Geldwertstabilität verpflichtet sein müßte.

Diese Position der stärksten Wirtschaftsmacht in der EG ignoriert völlig die unterschiedlichen ökonomischen, sozialen und politisch-institutionellen Strukturen der einzelnen EWS-Länder. Um gegenüber Drittwährungen die Härte der DM zu erreichen, ist auf realwirtschaftlicher Ebene zumindest eine ausgeglichene Leistungsbilanz notwendig. Die von der Bundesbank aufgezwungene Politik ermöglicht jedoch genau dies nicht: Die DM bleibt tendenziell unterbewertet, so daß ein Außenhandelsausgleich innerhalb der EG unmöglich bleibt. Die Alternative für die anderen Länder wäre eine Drosselung der Importe durch Einkommensbegrenzung. Eine solche Maßnahme träfe jedoch deren heimische Wirtschaft stärker als die der Bundesrepublik. Allerdings hätte auch für diese ein Rückgang der Exporte in andere EWS-Staaten negative wirtschaftliche Folgen. Erst stabilisieren, dann in einer Europäischen Notenbank integrieren – diese bundesdeutsche Politik hat nicht die Stabilisierung der Partnerstaaten im Auge, sondern Ziel dieser Politik ist es, über eine Unterbewertung der DM steigende Marktanteile für bundesdeutsche Unternehmen zu sichern sowie die DM für ausländische Anleger attraktiv zu halten. Weiterhin zeigt sich mit dieser Wechselkurspolitik die einseitige Orientierung der Deutschen Bundesbank an der binnenländischen Inflationsbekämpfung zu Lasten einer aktiven Beschäftigungspolitik.

Demgegenüber erscheinen uns die hierzulande wenig diskutierten französischen und italienischen Vorschläge zur künftigen Koordinierung der Geld- und Währungspolitik tauglicher, weil sie von gegebenen ökonomischen Differenzen zwischen den Mitgliedsländern ausgehen und die Geldpolitik zu einem Instrument beschäftigungsorientierter Wirtschaftspolitik machen wollen. Im Kern geht es darum, die Vormachtstellung der – von direkten wirtschaftspolitischen Vorgaben unabhängigen – Bundesbank und ihrer tendenziell wachstumshemmenden Politik durch die Europäisierung geldpolitischer Entscheidungen zu brechen.

Die Vorschläge reichen von der Erweiterung der Zuständigkeiten des EFWZ nach dem Delors-Plan bis zur Forderung des ehemaligen französischen Finanzministers Balladur im Frühjahr 1988 nach der Gründung einer Europäischen Zentralbank, die gegenüber den nationalen Zentralbanken weisungsbefugt, selbst jedoch nicht autonom, sondern den wirtschaftspolitischen Vorgaben einer demokratisch entscheidenden europäischen Institution unterworfen sein müsse. Der gleichen Tendenz folgt der Vorschlag des Padoa-Schioppa-Berichts von 1987, künftig die Geldmengenziele nicht mehr von nationalen Notenbanken, sondern durch den EG-Währungsausschuß festlegen zu lassen und die Durchführung der nationalen Geldpolitiken unter die Regie des EG-Gouverneursausschusses zu stellen. Auch wenn die einzelnen Pläne hinsichtlich ihrer Reichweite und Umsetzbarkeit im Detail diskutiert werden müssen, zielen sie unseres Erachtens in die richtige Richtung. Erstens darf die Geldpolitik nicht unantastbarer ›Besitzstand‹ der Zentralbank als vierter Gewalt im Staat sein, sondern sie muß auf die Unterstützung einer ökologisch und sozial ausgerichteten Beschäftigungspolitik ausgelegt werden. Zweitens ist anstatt einer Deregulierung des europäischen Kapitalmarktes, dem damit verbundenen schwindenden Einfluß nationaler Notenbanken – bei gleichzeitig wachsender Abhängigkeit von der Politik der Bundesbank –, ein Regulierungsbedarf eben dieser Märkte sowie eine demokratisch kontrollierte Regulierung der Geld- und Währungspolitik notwendig.

Über die politisch-institutionellen Reformbestrebungen hinaus besteht die Vorstellung, den ECU zu einer Währungseinheit weiterzuentwickeln. Auf ECU, der nicht als Währung existiert, sondern lediglich als Rechnungseinheit benutzt wird, werden in wachsendem Ausmaß öffentliche und mittlerweile auch private Anleihen ausgegeben. Deren Bedeutung auf den Kapitalmärkten wächst ständig; sie bilden nach Dollar, DM und Yen die wichtigste Anleiheeinheit. Diese Entwicklung wird hauptsächlich von Franzosen und Italienern getragen, die als Nachfrager von ECU-Anlagen auftreten. Der Währungskorb hat für sie zwei Vorteile: zum einen minimiert er das Wechselkursrisiko, zum andern lassen sich durch die ECU-Verwendung die für die inländische Währung bestehenden Kapitalverkehrskontrollen umgehen. Der stärkeren Verwendung des ECU in anderen EWS-Ländern stehen jedoch zwei Hindernisse entgegen. Sie hat keinen eigenen Wert, vielmehr bestimmt sich dieser nach der Kursentwicklung der in den Korb eingehenden Währungen. Sie ist somit eine synthetische Größe. Erst wenn mit einer europäischen Zentralbank eine eigenständige EG-Währung eingeführt wird, können ECU wie andere Währungen gehandelt werden.

Zu diesem Zweck sollten die Gold- und Devisenreserven der Zentralbanken in Höhe von 20 %, die beim EFWZ hinterlegt sind, in dessen Besitz übergehen. Dies würde den Ansatz einer geldpolitischen Kontrolle darstellen, der es ermöglicht, in einem weiteren Schritt durch abgestimmte Währungsinterventionen zwischen den Zentralbanken schrittweise den Dollar als Interventionswährung und Zahlungsmittel durch ECU zu ersetzen. Ziel einer gemeinsamen europäischen Strategie muß es ferner sein, westeuropäisches Kapital zur Finanzierung einer politisch abgestimmten Entwicklung der EG zu erhalten. Eine außerdem erforderliche stärkere Unabhängigkeit vom Dollar durch eine Stärkung des ECU bedarf bei den derzeitigen unterschiedlichen Produktivitätsniveaus innerhalb der EG einer bislang noch nicht erreichten geldpolitischen Abstimmung, um einen eigenständigen ECU gegenüber den Landeswährungen gleichmäßig stabil zu halten. Die Bundesbank wäre gezwungen, sich mit ihrer Geldpolitik der Integrationsstrategie innerhalb der EG anzupassen, die ihre bisherige politische Dominanzposition einschränkt.

Die bundesdeutsche Geldpolitik ist bisher gegen eine europäische Integration gerichtet. Die kombinierte Regulierungs-/Deregulierungspolitik ist allein auf Vorteilssicherung für die Bundesrepublik ausgerichtet gewesen. Regulierung durch den Wechselkursmechanismus des EWS, Deregulierung des Kapitalverkehrs, beide – scheinbar widersprüchlichen – Strategien nützen der Bundesrepublik einseitig. Im Sinne einer an ökologischen und sozialen Zielen ausgerichteten Integrationspolitik ist daher eine Einbindung der Bundesbank in ein von allen EG-Staaten demokratisch kontrolliertes System unumgänglich.

6.5.4 Sozialpolitik als Mauerblümchen? – Mobilisierung für soziale Grundrechte in der EG

Geschäftsgrundlage der EG ohne sozialpolitische Dimension

Die Sozialpolitik hat in der EG niemals eine eigenständige Rolle gespielt, die mit der Bedeutung der Liberalisierung vergleichbar gewesen wäre. Dies ist der Fall, obwohl in Art. 2 EWGVertr. eine »beschleunigte Hebung der Lebenshaltung«, in Art. 3 Abs. 1 Bst. i »die Schaffung eines Europäischen Sozialfonds, um die Beschäftigungs-

möglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern und zur Hebung ihrer Lebenshaltung beizutragen« vorgesehen sind, und obgleich mit den Artt. 117–122 ein ganzer Titel des EWG-Vertrages der Sozialpolitik gewidmet ist. In Art. 117 wird die Notwendigkeit bekräftigt, »auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen«. Dem Wortlaut des Vertrages nach gehören die soziale und sozialpolitische Dimension also zu den Zielvorstellungen der Gemeinschaft. Dem gleichen Wortlaut nach sollte eigentlich eine Angleichung der sozialen Lage oder sozialpolitischer Bestimmungen in der EG durch ihre Verschlechterung und Nivellierung nach unten ausgeschlossen sein. Vielmehr sollte das jeweils höchste Niveau die Orientierung für die Angleichung abgeben.

Daß die Sozialpolitik dennoch nicht über den Status einer Arabeske in der Gemeinschaftspolitik hinausgekommen ist, liegt an der konzeptionellen Geschäftsgrundlage der EG: Ihre Stoßrichtung zielt in erster Linie auf die Herstellung des Binnenmarktes. Durch diesen würden die in den Zielsetzungen genannten positiven Wirkungen auf die soziale Lage der Menschen ausgehen. Zwar erklären die Mitgliedsländer in Art. 117, Abs. 2, »daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird«. Faktisch aber liegt das konzeptionelle Schwergewicht eindeutig auf den erwarteten sozialpolitischen Wirkungen der Marktliberalisierung. Praktisch bedeutet das, daß eine gemeinschaftliche Sozialpolitik bislang im wesentlichen nicht stattgefunden hat. Dies spiegelt sich auch in der Bestimmung wider, daß die EG-Kommission »eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten in sozialen Fragen zu fördern« habe (Art. 118 EWG-Vertr.), im übrigen aber bis zur Verabschiedung der EEA keine eigenen sozialpolitischen Kompetenzen hatte – im Unterschied zu ihren ausgedehnten Kompetenzen zur Durchsetzung des Binnenmarktes.

Bescheidene Fortschritte und verpaßte Chancen in der Wachstumsphase

Diese generelle Feststellung, daß die Sozialpolitik bislang keinen konzeptionellen oder praktischen Stellenwert in der EG hatte, ist an drei Punkten leicht zu relativieren:

Erstens gewinnen sozialpolitische Regelungen da an Bedeutung, wo es gilt, eine der ›vier Freiheiten‹ des Binnenmarktes, nämlich die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu realisieren. In dieser Richtung ist in den 60er und 70er Jahren einiges geschehen. In diesem Zusammenhang sind drei wesentliche sozialpolitische Grundsätze – Gleichbehandlung, Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche oder Anwartschaften beim Wechsel des Arbeitsplatzes in der EG, Möglichkeit des Exportes von Leistungen in andere EG-Länder – entwickelt worden. Auch sie sind jedoch noch nicht in vollem Umfang realisiert worden; vielmehr gibt es in allen Mitgliedsländern nach wie vor offene oder versteckte sozialpolitische Diskriminierungen von Personen aus anderen Mitgliedsländern.

Zweitens stellen die Bestimmungen des Art. 119 EWGVertr. über »Gleiches Entgelt für Männer und Frauen« eine gewisse Ausnahme von der sonstigen sozialpolitischen Abstinenz der EG dar. Sie haben dazu geführt, daß in einigen Mitgliedsländern entsprechende gesetzliche Vorschriften erlassen worden sind. Bekanntlich hat dies an der Einkommensdiskriminierung der Frauen jedoch nichts Wesentliches geändert.

Drittens schien es Anfang der 70er Jahre für kurze Zeit so, als solle die Nachrangigkeit der sozialpolitischen Dimension in der Konzeption der Gemeinschaft überwunden werden: Angestoßen durch Initiativen Frankreichs und der Bundesrepublik kam es auf der Pariser Gipfelkonferenz von 1972 zu einem sozialpolitischen Aktionsprogramm, in dem die prinzipielle Gleichrangigkeit der ökonomischen und sozialen Integration propagiert und eine eigenständige Sozialpolitik der Gemeinschaft gefordert wurde. Verspätete Resultate dieses Impulses sind die wenigen fortschrittlichen Richtlinien der EG im Bereich der Sozialpolitik: Die 1975 erlassene Richtlinie über Massenentlassungen und die Richtlinie von 1977 über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen oder Betrieben.

Mit der drastischen Veränderung der ökonomischen Konstellationen, dem Beginn der langanhaltenden Wachstumsschwäche und Massenarbeitslosigkeit in Westeuropa lösten sich derartige positive sozialpolitische Anläufe der Gemeinschaft sehr schnell in Nichts auf. Die durch die Krise bewirkte Rückorientierung der Mitgliedsländer auf nationalstaatliche Politik schlug auch in vollem Umfang auf die – ja gerade erst im Entstehen begriffene – Sozialpolitik durch.

Das hohe Wirtschaftswachstum bis Mitte der 70er Jahre hatte in den Mitgliedsländern – insbesondere in der Bundesrepublik und in Frank-

reich – zu erheblichen sozialpolitischen Fortschritten geführt. Die gleichen günstigen ökonomischen Grundprozesse hätten die Möglichkeit geboten, auch auf EG-Ebene ähnliche sozialpolitische Fortschritte durchzusetzen. Wegen der einseitig marktorientierten Konzeption von Rat und Kommission ist diese Chance nicht genutzt worden.

Sozialpolitik als Sozialabbau, Deregulierung und Wettbewerb der Systeme

Seit Mitte der 70er Jahre sind die ökonomischen Ausgangsbedingungen für eine fortschrittliche Sozialpolitik sehr viel ungünstiger geworden. Das hat dazu geführt, daß Sozialpolitik auf nationaler Ebene im wesentlichen als Sozialabbaupolitik und auf gemeinschaftlicher Ebene nun gar nicht mehr stattfindet. Gerade die verschlechterten ökonomischen Bedingungen – insbesondere Massenarbeitslosigkeit und die damit einhergehende drastisch gestiegene Armut – machen jedoch ein Festhalten an den erreichten sozialpolitischen Standards bzw. – wo solche nicht vorhanden oder unzumutbar niedrig sind – ihre Etablierung oder Verbesserung dringend erforderlich. Solche notwendigen Standards beziehen sich z. B. auf
– eine materielle Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit und Armut;
– den Schutz des Normalarbeitsverhältnisses in bezug auf Einstellungs- und Entlassungsbedingungen, Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen und Entlohnung u. a. m.;
– das Recht der Koalitionsfreiheit und der gewerkschaftlichen Betätigung in Betrieb, Unternehmen und – grenzüberschreitendem – Konzern.

Die Tendenz der Politik ist jedoch genau entgegengesetzt: Den Druck der Massenarbeitslosigkeit nutzen Unternehmer und konservative Regierungen dazu, das Normalarbeitsverhältnis auszuhöhlen (wie etwa durch das sog. Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 in der Bundesrepublik Deutschland), soziale Leistungen zu kürzen (das Arbeitslosengeld, die Gesundheitsversorgung) und die Gewerkschaften zu schwächen (die streikerschwerende Novellierung des § 116 AFG, die Veränderung des Betriebsverfassungsgesetzes).

Die bevorstehende Vollendung des europäischen Binnenmarktes bietet den konservativen Kräften willkommenen Anlaß, diese Tendenz in Richtung auf Sozialabbau und Entdemokratisierung zu verstärken. Mit Hinweis auf den zu erwartenden härteren Wettbewerb im liberalisierten europäischen Binnenmarkt wird lohn-, sozial- und gewerkschaftspolitische Zurückhaltung gefordert. Andernfalls seien die Unternehmen in den Ländern mit den höchsten Löhnen und Sozialleistungen sowie den weitestgehenden Mitbestimmungsrechten nicht wettbewerbsfähig. Sie würden zusammenbrechen oder ihre Produktion in EG-Länder mit geringeren Sozial- und/oder Demokratiestandards verlagern – in beiden Fällen seien die gegenwärtigen Arbeitsplätze nicht zu halten. Die Aussicht auf das ›soziale Dumping‹ anderer EG-Länder wird instrumentalisiert, um die ArbeitnehmerInnen in den sozialpolitisch fortgeschritteneren Ländern unter Druck zu setzen.

Von einer möglichen – und dringend erforderlichen – Einführung sozialpolitischer Mindeststandards auf EG-Ebene ist gegenwärtig zwar gelegentlich in Appellen und Berichten, praktisch aber nicht die Rede. Statt dessen favorisieren die Regierungen der Mitgliedsländer – in deren Kompetenz die Sozialpolitik nach wie vor fällt – ein Konzept, das einerseits auf eine weitgehende nationale Deregulierung (sprich auf Sozialabbau), zum anderen auf einen Wettbewerb der noch verbleibenden sozialen Regelungen und Standards hinausläuft – letzteres mit der Tendenz einer weiteren Demontage der ohnehin schon erheblich eingeschränkten Systeme der sozialen Sicherung.

Neue Impulse für die soziale Dimension?

In jüngster Zeit ist diese Haupttendenz der sozialpolitischen Abstinenz bzw. Demontage jedoch auf Widerspruch gestoßen. Dieser geht einerseits vom Europäischen Gewerkschaftsbund aus, ist aber andererseits auch von der Kommission aufgegriffen worden. Bekanntlich stand der ›Sozialraum Europa‹ im Mittelpunkt der Hannoveraner Ratstagung im Sommer vergangenen Jahres unter bundesdeutscher Präsidentschaft.

Auf ein zumindest potentiell größeres Gewicht der Sozialpolitik in der EG weisen auch die 1986 in den EWG-Vertrag neu eingefügten Artt. 118 a und 118 b hin: Letzterer hat die Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern durch die Kommission zum Inhalt und dürfte kaum wesentliche neue Perspektiven öffnen. Mit dem Art. 118 a erklärt sich die Kommission jedoch in gewissem Maße zuständig dafür, die »Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen«. Zwar soll dieses Ziel von den einzelnen Mitgliedsstaaten durch »Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt« verfolgt werden. Der Kommission kommt

dabei jedoch insofern eine vorwärtstreibende Rolle zu, als sie hierzu durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen kann.

Im September 1988 legte eine Arbeitsgruppe der EG-Kommission unter Leitung ihres Vizepräsidenten Marin einen Bericht über ›Die soziale Dimension des Binnenmarktes‹ vor. Die Studie, auf der dieser Bericht basiert, teilt zwar im großen und ganzen die positive Einschätzung des Binnenmarktes für die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigung in der EG. Sie macht jedoch auf einige erhebliche sozialpolitische Probleme aufmerksam, die teils mit seiner Verwirklichung – durch die ungleiche Verteilung von Integrationsgewinnen und -verlusten – verbunden seien, teils aufgrund der Beschäftigungskrise entstünden. Angesichts dieser Probleme sei die Konzeption einer vollständigen Harmonisierung sozialpolitischer Standards in der EG zwar nicht realisierbar, der aktuell vorherrschende Deregulierungsansatz bringe aber auch unakzeptable sozialpolitische Risiken und Konsequenzen mit sich.

Die Schlußfolgerungen und Forderungen, die der Marin-Bericht aus seinen Untersuchungen ableitet, sind teils vage, teils sehr bescheiden, zeigen aber doch, daß die sozialpolitische Dimension der EG mittlerweile stärker als früher ins Bewußtsein der Öffentlichkeit und auch der Akteure auf europäischer Ebene gerückt ist. Sie laufen daraus hinaus

– erstens neue Anläufe für die Harmonisierung sozialpolitischer oder sozialpolitisch relevanter Rechtsvorschriften zu unternehmen, insbesondere in Bereichen, »in denen eine Harmonisierung Arbeitnehmern und Arbeitgebern ein Plus bringt«;

– zweitens den Dialog der Sozialpartner auf europäischer Ebene zu vertiefen und hierfür durch die Kommission bessere Voraussetzungen zu schaffen;

– drittens den früher schon einmal diskutierten Gedanken eines ›Kodex sozialer Mindestvorschriften‹ als Ausgangsbasis für die europäischen Arbeitsbeziehungen wieder aufzugreifen.

Die neuen sozialpolitischen Bestimmungen der EEA werden aber – angesichts der konservativen Optionen der Mitgliedsländer und der insgesamt doch ganz einseitig liberalisierungsfixierten Brüsseler Behörden – ebensowenig realisiert werden wie die bescheidenen Ansätze des Marin-Berichtes, wenn sie nicht von einer politischen Bewegung aufgegriffen, zugespitzt und gegen den Widerstand von Unternehmern, konservativen Regierungen und der EG-Technokratie durchgesetzt werden.

Grundvoraussetzung hierfür ist – wie bei der Durchsetzung fortschrittlicher Beschäftigungs- und Regionalpolitik – zunächst eine

starke nationale Bewegung für eine problemangemessene Sozialpolitik in den Mitgliedsländern, die Druck auf ihre Regierungen ausübt. Darüber hinaus kann und sollte das Europäische Parlament das Gebiet der Sozialpolitik zu einem Schwerpunkt seiner Arbeit machen und insofern ein Korrektiv gegenüber dem Marktöffnungsfetischismus der Kommission bilden.

Von entscheidender Bedeutung aber wird es sein, ob und in welchem Maße sich die Gewerkschaften der Mitgliedsländer und der EGB in die Diskussion um die soziale Dimension der EG einschalten, präzise Forderungen entwickeln und zu ihrer Verwirklichung nicht nur auf den ›sozialen Dialog‹, sondern auch und vor allem auf die Mobilisierung derer setzen, die diese soziale Dimension in besonderem Maße angeht.

Die gewerkschaftliche Diskussion und Aktivität über die Bedeutung des Binnenmarktes für die ArbeitnehmerInnen hat sich – nicht zuletzt ausgelöst durch die Binnenmarkt-Euphorie von Unternehmern und Regierungen – im vergangenen Jahr deutlich belebt. Das ist nicht nur auf nationaler Ebene so. Auch der EGB ist 1988 sehr aktiv gewesen:

– Sein Exekutivausschuß hat im Februar 1988 ein ›Europäisches Sozialprogramm‹ verabschiedet, das einen umfangreichen Katalog sozialpolitischer Forderungen enthält, die durch Richtlinien zu zwingendem Gemeinschaftsrecht gemacht werden sollen.

– Auf dem 6. EGB-Kongreß vom 6.–13. Mai 1988 in Stockholm hat er in sechs strategischen Entschließungen seine Forderungen für eine aktive Beschäftigungspolitik, für eine auf Gerechtigkeit und Sicherheit ausgerichtete Sozialpolitik und für eine »Demokratisierung in Wirtschaft und Gesellschaft durch die Ausweitung der Rechte der Arbeitnehmer« bekräftigt.

– Schließlich hat der Exekutivausschuß am 1./2. 12. 1988 den Entwurf für eine ›EG-Charta für soziale Grundrechte‹ verabschiedet. Darin wird gefordert, die von der UNO, der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und die in der Sozialcharta des Europarates niedergelegten sozialen Grundrechte zum Gegenstand formeller Verpflichtungen der Mitglieder zu machen. Auf diesem allgemeinen ›Sozialsokkel‹ sollen dann weitere EG-spezifische soziale Bestimmungen aufbauen, die mit dem Binnenmarkt zusammenhängen.

Obgleich zwischen der Verabschiedung derartiger Forderungen und ihrer Um- und Durchsetzung ein weiter Weg ist, hat sich die soziale Dimension der EG als Problem in der politischen Diskussion festgesetzt. Dieses Problem sollte von den linken und fortschrittlichen Kräften zu einem der drei Hauptschwerpunkte – neben der Friedens-

und der ökologischen Dimension – der Europadiskussion gemacht werden, dessen Lösung entschiedenen Vorrang gegenüber der Herstellung des Binnenmarktes haben muß.

6.5.5 Naturschutz nur für den Binnenmarkt? – Für eine Demokratisierung der Umweltpolitik

Noch weniger als die sozialpolitische paßt die ökologische Dimension – im Sinne eines umfassenden Schutzes von Natur und Umwelt – in das ursprüngliche und in seiner Einseitigkeit durch das Binnenmarkt-Projekt noch akzentuierte Konzept der westeuropäischen Integration. Im EWG-Vertrag taucht sie weder dem Worte noch dem Sinne nach auf. Zwar wurde 1972 – als auch die Aufwertung der Sozialpolitik in der EG erfolgte – die Umweltpolitik zur Aufgabe der Gemeinschaft erklärt und eine Generaldirektion für Umweltfragen bei der Kommission eingerichtet. Die Kommission hat seitdem vier umweltpolitische Aktionsprogramme verabschiedet – das 4. läuft von 1987 bis 1992 – und insgesamt bis 1987 etwa 80 umweltpolitisch relevante Richtlinien erlassen. 1986 schließlich ist durch die EEA ein eigenes umweltpolitisches Kapitel in den EWG-Vertrag eingefügt worden (Artt. 130 r–130 t).

Daß dennoch trotz dieser Aufwertung des Umweltschutzes in den Erklärungen und Tätigkeiten der Kommission und im Gesetzestext nicht in einer angemessenen Weise an dieses Problem herangegangen wird, kommt vor allem in zweierlei zum Ausdruck:

– Zum einen bleiben die meisten Richtlinien der Kommission – bei denen es sich in den meisten Fällen um die Festsetzung von Grenzwerten für die Umweltverschmutzung handelt – weit hinter den Anforderungen zurück, die sich aus der dramatischen Verschlechterung der Umweltsituation in Europa ergeben. Dies kontrastiert mit den Feststellungen der Kommission im 4. umweltpolitischen Aktionsprogramm, daß diese Verschlechterung weiter voranschreite.

– Zum anderen findet in zunehmendem Maße eine einseitige Schwerpunktverlagerung des Umweltschutzes in Richtung auf reinen Produktbezug (im Unterschied zum Produktionsbezug) statt. Dies ist dadurch zu erklären, daß unterschiedliche Umweltschutzvorschriften für ansonsten gleiche Produkte – wie z. B. Abgaswerte für Autos – in verschiedenen Ländern in der Wahrnehmung der Kommission vor allem Handelshemmnisse darstellen und somit der vollen Binnenmarktintegration im Wege stehen. Unterschiedliche Grenzwerte für giftige Stoffe in Produkten – vom völligen Verbot bis zur völligen Freiheit – behindern den zwischenstaatlichen Handel mit diesen Produkten und sollten daher nach Auffassung der Kommission harmonisiert oder zumindest soweit angenähert werden, daß sie als gleichwertig angesehen werden können. Demgegenüber behindern Produktionsverfahren, die die Luft verpesten, den Boden verseuchen und die Gewässer vergiften den zwischenstaatlichen Handel mit Gütern und Dienstleistungen nicht und geraten der Kommission zunehmend aus dem Blick.

Die Harmonisierung von solchen Umweltvorschriften, die für den EG-Binnenmarkt erforderlich sind, hat sich bereits in der Vergangenheit als außerordentlich schwierig erwiesen. Dies lag nicht nur an der Komplexität der Materie, sondern vor allem daran, daß die Interessenlagen der Mitgliedsländer außerordentlich unterschiedlich waren. Die Umweltprobleme stellen sich in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich; Umweltpolitik wurde bislang ausschließlich und wird auch in Zukunft zum weitaus überwiegenden Teil von den nationalen Regierungen betrieben. In einigen Ländern, vor allem Dänemark, den Niederlanden und der Bundesrepublik, ist unter dem Druck der Probleme (Nordseeverschmutzung, Waldsterben) und der Umweltbewegungen ein vergleichsweise weitreichender – wenn auch noch immer weit hinter den Anforderungen zurückbleibender – Umweltschutz gesetzlich und institutionell verankert. Bundesregierung und Unternehmer versuchen mit dem Hinweis auf den niedrigeren EG-Durchschnittsstandard einen weiteren Ausbau zu be- oder zu verhindern. Sie arbeiten auf eine Nivellierung nach unten hin. Der Druck in Richtung auf eine solche Nivellierung wird ohne Zweifel auch dann zunehmen, wenn 1992 die Frage ansteht, ob die bis dahin nicht harmonisierten nationalen Regelungen im Bereich der Umwelt als gleichwertig anerkannt werden sollen, wie es nach Art. 100 b durch eine Feststellung des Rates möglich werden soll.

Daß Umweltpolitik nicht auf die EG verlagert worden ist und dies auch in Zukunft nicht geschehen wird, braucht nicht bedauert zu werden. Denn dort dominiert die Binnenmarktorientierung, die den Umweltschutz ebenso wie die Sozialpolitik hauptsächlich als lästige Randbedingung ihrer eigentlichen Aufgabe, der vollen Liberalisierung des Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs, betrachtet und unter diesem Gesichtspunkt ›gestaltet‹. Dieser nachrangigen Behandlung muß auf der Ebene der Mitgliedsländer durch politischen Druck für eine umfassende Umweltpolitik begegnet werden, die nicht

nur auf die Herstellung unschädlicher Produkte, sondern auch auf die Umstellung der Produktionsmethoden selbst ausgerichtet sein muß. Dabei spielen Demokratisierung der Entscheidungs- und weitgehende Dezentralisierung – Kommunalisierung und Regionalisierung – der Produktionsstrukturen eine wesentliche Rolle. Der Einstieg in den ökologischen Umbau der Wirtschaft wird sicher nicht auf der EG-, sondern nur auf nationaler und regionaler Ebene zu schaffen sein.

Dennoch kann eine demokratische Umweltpolitik sich nicht auf diesen Rahmen beschränken und darauf verzichten, auf europäischer Ebene aktiv zu werden. Dies aus drei Gründen:

– Erstens hat ein großer Teil der Umweltprobleme mittlerweile einen internationalen Charakter angenommen und kann auf nationaler Ebene nicht mehr reguliert werden (wie z. B. die Verschmutzung der Luft, der Flüsse und Meere, die Gefahren, die von der Kernenergie und der Gentechnologie ausgehen). Hier müssen auf jeden Fall internationale Regelungen gefunden werden, auch wenn diese bislang fast immer weit hinter den objektiven Erfordernissen zurückgeblieben sind. Für solche Regelungen bietet sich aber die europäische Ebene an.

– Zweitens können auch Mindestregelungen, die weit hinter den Standards der fortgeschritteneren Länder zurückbleiben und insofern für diese Länder keine Fortschritte bedeuten, insgesamt positive Wirkungen mit sich bringen. Denn für die weniger fortgeschrittenen oder rückschrittlichsten Länder führen sie – wenn die entsprechenden Richtlinien durchgesetzt sind – in der Tat zu materiellen Verbesserungen des Umweltschutzes. Darüber hinaus wird hierdurch die ökologische Diskussion auch auf EG-Ebene erhalten, was es den fortgeschritteneren Ländern erleichtern kann, neue Initiativen zur Anhebung der Mindestnormen zu starten und so eine umweltpolitische Dynamik auf europäischer Ebene zu entfalten. Die Möglichkeit, daß Mitgliedsländer von der Mindestnorm nach oben abweichen, ist in Art. 130t EWGVertr. ausdrücklich enthalten. Sie kann auch gegen die Kommission durchgesetzt werden, wie der Pfandflaschen-Fall vom vergangenen Herbst zeigt: Die Kommission hatte die dänische Regierung wegen deren Bestimmung verklagt, daß Bier in Dänemark nur in Pfandflaschen verkauft werden dürfe. Während die Kommission hierin eine vertragswidrige Behinderung des freien Warenverkehrs sah, entschied der Europäische Gerichtshof zugunsten Dänemarks mit der Begründung, daß die Belange des Umweltschutzes – dem in Art. 100a EWGVertr. ein ›hohes Schutzniveau‹ zuerkannt wird – in diesem Falle Vorrang vor denen des freien Warenverkehrs haben müßten. Dieses Urteil ist von einiger Bedeutung und könnte eine positive Weichenstellung im europäischen Umweltschutz bedeuten. Wenn die hierin zum Ausdruck kommende Tendenz beibehalten und in der weiteren Rechtsprechung gefestigt wird, wird damit der bisher überwältigende Vorrang der Marktöffnung vor allen anderen gesellschaftlichen Zielen erheblich relativiert.

– Drittens besteht die Gefahr, daß eine energische nationale und regionale Umweltpolitik ohne entsprechende Gegenmaßnahmen in zunehmenden Maße von der europäischen Ebene aus torpediert und behindert wird. Auf dieser Ebene sind nicht nur die behördlichen Interessen sehr viel einseitiger auf den Binnenmarkt fixiert; auch die Unternehmen verfügen dort über umfangreiche und effiziente Apparate der Einflußnahme, die gegen umfassende Umweltinitiativen genutzt werden. Es ist dringlich, diesen industriellen Lobbyismus in Brüssel, dem keine annähernd vergleichbare Lobby der Umweltschutzverbände gegenübersteht, energisch einzuschränken. Dies könnte zum einen durch stärkere Präsenz der Ökologiebewegung in Brüssel, zum anderen aber auch – und vor allem – dadurch geschehen, daß das Europäische Parlament sich dieses bisher auf EG-Ebene unzureichend und falsch behandelten Problemfeldes verstärkt annimmt. Damit hieraus eine wirksame Einflußnahme und Steuerung entstehen kann, ist freilich die Erweiterung der Kompetenzen des EP – und damit die Demokratisierung der EG – erforderlich.

6.5.6 Kein Anlaß zur Bescheidenheit – Spielräume nationaler Tarifpolitik im Binnenmarkt

Die Perspektive des europäischen Binnenmarktes stellt sich für die ArbeitnehmerInnen auch dann als durchaus problematisch dar, wenn man die versprochenen – und angesichts der über 15 Millionen Arbeitslosen in der EG immer noch sehr bescheidenen – Arbeitsplatzgewinne nicht in Zweifel zieht. (Daß derartige Zweifel allerdings mehr als gerechtfertigt sind, haben wir in der Kritik am Cecchini-Bericht – vgl. Abschnitt 6.3 – gezeigt.) Denn die Unternehmerverbände und die Bundesregierung behaupten nun unentwegt, daß die verheißenen Integrationsfortschritte nur um den Preis tarifpolitischer Rückschritte zu haben seien:

Erstens lasse es die durch den Fortfall noch bestehender innergemeinschaftlicher Handelshemmnisse zu erwartende Verschärfung der Konkurrenz nicht mehr zu, Produktivitätsfortschritte in Form von

Lohnerhöhungen an die Arbeitnehmer weiterzugeben. Zweitens seien weitere Arbeitszeitverkürzungen angesichts längerer Arbeitszeiten im Ausland nicht zu verantworten. Drittens müsse der Umfang der sozialen Sicherung (die ›Lohnnebenkosten‹) zurückgeschnitten werden, weil sonst die Unternehmen wegen der Arbeitskosten nicht mehr wettbewerbsfähig seien. Die – von uns bereits kritisierte – Behauptung des Cecchini-Berichtes, daß die Preise konkurrenzbedingt auf das jeweilig niedrigste Niveau in der Gemeinschaft fielen, wird so als vermeintliches Sachzwangargument an die Gewerkschaften weitergereicht und soll sie zur tarifpolitischen Zurückhaltung veranlassen.

Im folgenden ist daher der Frage nachzugehen, ob unter den Bedingungen des europäischen Binnenmarktes eine autonome und offensive nationale Tarifpolitik der Gewerkschaften in der Bundesrepublik unter ökonomischen Gesichtspunkten möglich, gerechtfertigt und sinnvoll ist. Unter autonomer und offensiver Tarifpolitik wird der gewerkschaftliche Einsatz für solche tarifliche Regelungen verstanden, die über in anderen Ländern geltende schlechtere Bestimmungen hinausgehen bzw. im nationalen Rahmen bereits vorhandene günstigere Regelungen festhalten, durchsetzen oder verbessern sollen.

Der von Unternehmern behauptete Zusammenhang zwischen Kosten, Preisen und Wettbewerbsfähigkeit im Außenhandel muß kritisch hinterfragt werden. In die Herstellungskosten von Waren gehen Lohnkosten, Sachkapital- und Materialkosten ein. Da es sich bei dem von den Betrieben eingesetzten Vormaterial seinerseits um unter Einsatz von Arbeitskräften hergestellte Güter handelt, wird im folgenden davon abgesehen und nur auf die Personal- und Sachkapitalkosten eingegangen. Die entwickelten Argumente gelten auch für die soziale Sicherung, insofern sie finanzierungsseitig als ›Lohnkosten‹ in die Arbeitskosten eingehen.

Kein Spielraum für höhere Löhne und Gehälter?

In der Vergangenheit haben vor allem die Personalkosten und deren Entwicklung als ausschlaggebend für die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gegolten. Die Bundesrepublik gehört, auch wenn brauchbare Vergleiche aufgrund von Wechselkursveränderungen problematisch sind, international zu den Hochlohnländern. Daran ändert auch der in der ersten Hälfte der 80er Jahre erfolgte Reallohnabbau nichts. Insbesondere die neuen EG-Mitgliedsländer Portugal, Spanien und Griechenland weisen erheblich geringere

Arbeitskosten auf. Die vergleichsweise hohen Löhne in der Bundesrepublik gehen aber – entgegen der herrschenden Lehrmeinung, daß hohe Löhne die Außenhandelsposition gefährden – seit Jahrzehnten mit Handelsbilanzüberschüssen einher. Sie haben zur Aufwertung der DM sowie zu einer Verstärkung protektionistischer Tendenzen, vor allem in den USA, beigetragen. Die Aufwertung der DM Ende der 70er Jahre und seit Mitte 1985 hat die deutschen Exporte weitaus stärker als Lohnerhöhungen, Arbeitszeitverkürzungen oder die jetzt noch im grenzüberschreitenden Warenverkehr anfallenden Kosten verteuert. Wenn sich die Erwartungen der deutschen Industrie an einen europäischen Binnenmarkt nach 1992 erfüllen und der Export weiter zunimmt, dann muß damit gerechnet werden, daß sich der Aufwertungsdruck auf die DM verstärkt und die ursprüngliche Kostensenkung infolge des Fortfalls der Grenzformalitäten usw. durch eine Aufwertung der DM (zumindest teilweise) wieder kompensiert wird.

Daß – im Widerspruch zur Argumentation der Unternehmer – hohe Löhne und Gehälter mit Außenhandelsüberschüssen in Rekordhöhe verbunden sind, erklärt sich aus der Entwicklung der Lohnstückkosten, also des Verhältnisses von Löhnen und Gehältern zum Umfang der produzierten Güter und Dienstleistungen. Im Vergleich mit anderen Industrieländern weist die Bundesrepublik eine nur geringe Zunahme der Lohnstückkosten auf. In der Mehrzahl der Konkurrenzländer stiegen und steigen die Lohnstückkosten stärker. Die Lohnerhöhungen in der Bundesrepublik haben somit weniger als in anderen Ländern die Lohnstückkosten erhöht, da die Produktivität stieg. Ihr geringes Ausmaß hat statt dessen zu einer Verbesserung der Gewinne und/oder Erhöhung der Exportüberschüsse und damit indirekt zu einer Aufwertung beigetragen. Weder ist eine solche Gewinnsteigerung gerechtfertigt noch ein hoher und weiter wachsender Außenhandelsüberschuß gesamtwirtschaftlich sinnvoll. Als Alternative hierzu sollten die auf der Kostenseite bestehenden tarif- und sozialpolitischen Spielräume genutzt werden; die preisliche internationale Wettbewerbsfähigkeit würde hierdurch nicht beeinträchtigt.

Arbeitszeitverkürzungen weiter notwendig

Neben den Personalkosten gilt der Senkung der Fix- und Lagerkosten eine erhöhte Aufmerksamkeit. Hintergrund für die gewachsene Beachtung der Fixkosten ist der verstärkte Einsatz von Sachkapital in der

Produktion. Die Kapitalintensivierung hat auf der einen Seite zu einer Verringerung des Personalkostenanteils in der Produktion und durch die damit verbundene Steigerung der Arbeitsproduktivität zu einer nur langsamen Zunahme der Lohnstückkosten geführt. Allerdings ist auf der anderen Seite jedoch ein erhöhter Amortisationsbedarf entstanden. Grundsätzlich wird das eingesetzte Kapital über den Verkauf der damit hergestellten Waren erwirtschaftet. Vor dem Hintergrund der rasanten technischen Entwicklung, die das Anlagekapital einem hohen ›moralischen Verschleiß‹ unterwirft, ist es nicht gleichgültig, innerhalb welchen Zeitraums die geplanten Stückzahlen produziert werden: Je schneller sie hergestellt werden können, desto eher fließt das in Sachinvestitionen gebundene Kapital zurück und steht für neue Verwendungen zur Verfügung. Dies ist am ehesten gewährleistet, wenn die Anlagen rund um die Uhr sowie auch an Wochenenden laufen und hat zur Forderung der Arbeitgeber nach einer Entkoppelung von Arbeitszeit und Betriebszeit geführt: Die Flexibilisierung der Arbeitszeit soll dieses Kostensenkungspotential ausschöpfen helfen.

Herstellungskosten und Preis spielen für die Wettbewerbsfähigkeit eine um so größere Rolle, je standardisierter und ähnlicher die Güter und je geringer die zur Herstellung erforderlichen Qualifikationen sind. Kostensenkungen können durch eine Ausweitung der Betriebszeiten vor allem in denjenigen Betrieben realisiert werden, die eine hohe Kapitalintensität aufweisen. Für Wettbewerbsnachteile der Bundesrepublik gibt es jedoch auch in dieser Hinsicht keine Belege. Sie bestünden nur dann, wenn die Kapitalintensität in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich tatsächlich höher wäre. Diesbezügliche Vergleiche liegen jedoch nicht vor und dürften angesichts der Datenprobleme kaum zweifelsfrei zu erstellen sein. Eine auf die angeblich höhere Kapitalintensität gestützte Forderung nach einer stärkeren Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeit steht also argumentativ auf tönernen Füßen.

Problematisch sind auch Aussagen über den Homogenitätsgrad der international gehandelten Produkte. Empirisch zeigt sich, daß die Warenströme zwischen den Industrieländern in der Vergangenheit immer ähnlicher geworden sind. Allerdings beruht diese Entwicklung auf der Grundlage zum Teil recht weit abgegrenzter Gütergruppen, durch die eine Spezialisierung innerhalb der jeweiligen Produktgruppen nicht erfaßt wird. Beispielsweise sind Öltanker und Kanus zwar Wasserfahrzeuge, ohne daß zwischen ihnen eine ökonomische Konkurrenzbeziehung besteht. Auf vielen statistisch zu Branchen zusammengefaßten Einzelmärkten gibt es aber ›monopolistische Preissetzungsspielräume‹, die auch mit der Vollendung des Binnenmarktes nicht verschwinden werden. Angesichts dieser Tatsache und der damit in der Regel verbundenen hohen Gewinne verliert die Behauptung an Zugkraft, daß tarifvertragliche oder gesetzliche Arbeitszeitregelungen im Ausland eine Entkoppelung von Arbeitszeit und Betriebszeiten und eine größere Flexibilität der Arbeit erforderten.

Im Rahmen seiner Strukturberichterstattung 1987 hat das Ifo-Institut die Preis- und Nachfrageelastizität der bundesdeutschen Exporte zu schätzen versucht. Danach weist der Export mit rund 0,5 eine geringe Preiselastizität auf. D. h. bei einer einprozentigen Preissenkung steigt der Export der Menge nach um lediglich ein halbes Prozent. Der gleichen Untersuchung zufolge ist die Nachfrageelastizität der Exporte dagegen mit 2,0 anzusetzen. D. h. bei einer Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im Ausland um 1 % – gemessen am Wachstum des Bruttosozialproduktes – steigt der Export aus der Bundesrepublik um 2 %. Der bundesdeutsche Export hängt somit vor allem von Konjunktur und Wachstum im Ausland ab. Diese Abhängigkeit hat ihre wesentliche Ursache in seinem hohen Investitionsgüteranteil. Der dämpfende Einfluß einer schwachen internationalen Konjunktur auf den bundesdeutschen Export ist durch eine Preissenkung nicht wettzumachen. Im Gegenteil würden in diesem Fall die Exporterlöse (Ausfuhrmenge x Preis) insgesamt zurückgehen. Dies war beispielsweise Anfang der 80er Jahre der Fall, als die DM abwertete und gleichwohl die Exporte nur schwach zunahmen. Unter den gegebenen Bedingungen ist eine Orientierung auf einen verstärkten Preiswettbewerb für die Bundesrepublik keine erfolgversprechende Strategie. Ein Blick in die Statistik der Ausfuhrpreise zeigt, daß die Hauptexportbranchen – deren Vertreter diesen Weg in der Öffentlichkeit zwar als unausweichlich darzustellen versuchen – ihn tatsächlich jedoch nicht beschreiten: mit Ausnahme der Chemischen Industrie haben der Straßenfahrzeugbau, der Maschinenbau und die Elektrotechnik trotz DM-Aufwertung in den letzten Jahren im Ausland höhere Preise durchgesetzt als im Inland.

Nimmt man einen Anteil von 5 % und mehr der Entwicklungs- und Schwellenländer am Welthandel bei Gütern hoher und gehobener Technologie als Indikator dafür, daß die Exporte aus Hochlohnländern der Preiskonkurrenz ausgesetzt sind, dann zeigt eine weitere Untersuchung des Ifo-Instituts, daß der Anteil der betreffenden Produktgruppen am Gesamtexport der Bundesrepublik geringer ist als ihr Anteil am Export der USA und Japans. D. h. die bundesdeutschen Exporte sind (vorerst noch) in geringerem Umfang als die der USA und

Japans der Preiskonkurrenz aus den Entwicklungs- und Schwellenländern ausgesetzt. Daß sich die Preiskonkurrenz dieser Länder auf erheblich mehr Produktgruppen ausdehnen wird, ist nicht sehr wahrscheinlich. Mit der Zunahme einer auftragsgenauen Just-in-time-Produktion, die eine Lagerhaltung weitgehend entbehrlich macht, gewinnen qualitative Wettbewerbselemente, wie Zuverlässigkeit, Termintreue, Service usw., bei den Zulieferern an Bedeutung. Beispielsweise können infolge von Verzögerungen bei Zulieferungen in den Unternehmen Kosten entstehen, die in keinem Verhältnis zu den Einsparungen stehen, die man durch den Kauf eines billigeren Produktes erzielen kann. Es spricht somit einiges dafür, daß eine Verringerung der Fertigungstiefe bei gleichzeitiger Zunahme einer *auftragsgenauen* Fertigung, die auch nicht über beliebig weite Entfernungen zu realisieren ist, den Preis als Wettbewerbsparameter auch in Zukunft nicht aufwerten wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die seit Jahren international starke Stellung der bundesdeutschen Exportindustrie stützt insgesamt die Forderungen nach Kostensenkungen durch Lohnverzicht und Flexibilisierung der Arbeitszeiten nicht. Es deutet nichts darauf hin, daß erstens Kostensenkungen in den Exportpreisen weitergegeben würden sowie zweitens – angesichts der hohen Nachfragebestimmung des bundesdeutschen Exports – eine durch Wochenendarbeit bewirkte Mehrproduktion auch abgesetzt werden könnte. Angesichts hoher Arbeitslosigkeit und unterausgelasteter Kapazitäten im industriellen Durchschnitt dürften auf der Produktionsseite für mehr Produktion auch keine Einschränkungen bestanden haben. Dies gilt – wie erwähnt – für die Ausfuhr insgesamt. Für einzelne Branchen, Fachzweige oder Produktgruppen mag sich die Situation anders stellen, sie kann sich aber nicht für alle Industriezweige anders stellen.

Wenn nun aber die Struktur des Exports und seine Determinanten eine Steigerung der Ausfuhrmenge durch Preissenkungen gar nicht in dem Umfang zulassen, mit dem für sie in der Öffentlichkeit geworben wird, muß vermutet werden, daß die Stoßrichtung der Forderung nach Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeit außer gegen die ArbeitnehmerInnen gegen kleine und mittlere Unternehmen im Inland gerichtet ist, die dadurch vom Markt gedrängt werden sollen. Gewerkschaftlicher Widerstand gegen eine weitere Zunahme der Flexibilisierung und der Wochenendarbeit beeinträchtigt somit weniger den Export als vielmehr die auf den Ausbau von Marktmacht (u. a. durch Konzentration) gerichteten Strategien der Großunternehmen. Es ist anzunehmen, daß durch den Erfolg eines solchen Widerstands per

Saldo mehr Arbeitsplätze in kleinen und mittleren Unternehmen gesichert als in Großunternehmen zusätzlich geschaffen werden, wenn diese sich mit ihren Forderungen durchsetzen würden.

Wegen der hohen Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse der Bundesrepublik und der dadurch mitverursachten Ungleichgewichte im internationalen Handel, die ihrerseits wiederum die Risiken im Export erhöhen, kann – auch angesichts der obigen Widerlegung der Unternehmerbehauptungen – die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit letztlich nicht der alleinige oder oberste Maßstab sein, an dem sich Tarifpolitik sinnvollerweise orientieren sollte. Eine mindestens ebenso wichtige Frage ist die nach ihrem möglichen Beitrag zur Förderung eines verstärkten binnenorientierten Wachstums. Offensichtlich ist die inländische Nachfrage zu gering, um den Leistungsbilanzüberschuß zu absorbieren. In der Bundesrepublik werden zunehmend mehr Güter und Dienstleistungen hergestellt als verbraucht. Deshalb trägt eine expansive Tarifpolitik in der Bundesrepublik über eine erhöhte Binnennachfrage zu einem Abbau der Exportüberschüsse und damit zur Beseitigung von Verzerrungen bei, die eine gleichgewichtige Integration zur Zeit belasten.

Literatur

Paolo Cecchini, Europa '92 – Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988

O. Blanchard/R. Dornbusch/R. Layard (Hrsg.), Restoring Europe's Prosperity. Macroeconomic Papers from the Centre for European Policy Studies, Cambridge/Mass., London 1986

EG Kommission (1987), Kom (87) 101 endg.

EG Kommission (1988), Jahreswirtschaftsbericht 1988/89

EG Kommission, Kom (88) 591 endg.

Europäische Wirtschaft, Nr. 35

Fritz Franzmeyer, Was kostet die Vollendung des europäischen Binnenmarktes? – Eine Bewertung aus wirtschaftlicher, sozialer und politischer Sicht, in: Konjunkturpolitik Bd. 33, 1987

Nordic Trade Unions/Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), The Challenge for Europe, August 1986

Tommaso Padoa-Schioppa, Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft, Wiesbaden 1988

Research on The ›Cost of Non-Europe‹ – Basic Findings, Vol. 2

The Frenzied Skies, in: Business Week vom 19. 12. 1988

7. Vom Boom in die Krise? Perspektiven der Automobilindustrie für die neunziger Jahre

Lange Zeit galt die Autoindustrie nicht nur in der Bundesrepublik als Wachstumsbranche par excellence, das Auto selbst als unverzichtbares Statussymbol und zentraler Ausdruck auslebbarer individueller Freiheiten. Kritik an der aufziehenden Autogesellschaft der fünfziger und sechziger Jahre ließ sich leicht marginalisieren und ausgrenzen: Die Produktion von Autos erwies sich als wichtige Triebkraft und Symbol der Wirtschaftswunderkonjunktur, die Massenmotorisierung eröffnete zugleich großen Teilen der Lohnabhängigen z. T. völlig neue Mobilitätsmöglichkeiten. Die gesellschaftliche Akzeptanz des Autos war überwältigend.

Dieser breite, bis weit in die siebziger Jahre hinein ungebrochene Grundkonsens der Autogesellschaft ist auch heute noch keineswegs aufgekündigt. Die Autoindustrie ist eine Schlüsselbranche der bundesdeutschen Wirtschaft mit weit über die Produktion von Kraftfahrzeugen hinausreichender Ausstrahlung: Zulieferer, Werkstätten, Tankstellen und Bauunternehmen sind direkt oder indirekt von ihrer Entwicklung abhängig, mehrere Millionen Menschen in ihrem Umfeld beschäftigt. Verkehrsnetz und (Konsum-)Infrastruktur sind ganz wesentlich auf das Auto zugeschnitten, Freizeitverhalten und Statusdenken konkretisieren sich nach wie vor in hohem Maße über Besitz und Pflege von Chrom und Blech.

Gleichwohl ist das Auto im vergangenen Jahrzehnt ins Gerede gekommen. Zum einen wird der große Beitrag, den der motorisierte Individualverkehr zur *ökologischen Katastrophe* beisteuert, zunehmend sicht- und nachvollziehbar: Ozonloch und Treibhauseffekt, Waldsterben und Smog in Ballungszentren haben ökologisch motivierte Kritik am Auto in den letzten Jahren salonfähig gemacht und die Diskussion um alternative Verkehrskonzepte stark belebt. Gleichzeitig hat auch die *ökonomische Krisenanfälligkeit* der Automobilindustrie zugenommen: Die zentralen Märkte sind heute durch verlangsamtes Wachstum und einen hohen Sättigungsgrad gekennzeichnet; Investitionsboom, Modernisierungspolitik und Kapazitätsaufbau verlaufen deutlich abgekoppelt von der Entwicklung der Automärkte und führen weltweit zu wachsenden Überkapazitäten. Die Branchenführer selbst sprechen in diesem Zusammenhang mit Vorliebe von einem bevorstehenden ›Ausleseprozeß‹ oder ›shake-out‹ mit umfangreichen Betriebsstillegungen und Unternehmensschließungen, Beschäftigungseinbrüchen und scharfen internationalen Verdrängungskämpfen.

Autoindustrie – die Krisenbranche der neunziger Jahre? Richtig ist sicherlich, daß die ökologischen Gefahren des Autoverkehrs und das ökonomische Krisenpotential der Branche nach einem vorausschauenden, krisenhafte Strukturanpassungen vorwegnehmenden Umbaukonzept für den Verkehrssektor und die Automobilindustrie verlangen, das den dramatischen Umweltbelastungen Rechnung trägt und das bislang vorherrschende Grundprinzip aller Verkehrspolitik – Vorrang für die Straße – nachhaltig korrigiert. Richtig ist zugleich aber auch, daß die Autokonzerne selbst ausgesprochen flexibel auf neue Herausforderungen reagieren: Ausgeklügelte Marketing- und Modernisierungsstrategien im Autobereich werden ergänzt durch eine zielgerichtete Politik der Diversifikation in autofremde Produktionsbereiche, zentrale Themen der verkehrspolitischen Zukunftsdiskussion werden von ihnen aufgegriffen und über eigene Forschungsprogramme vertieft. Falsch wäre es daher, die Frage nach den Perspektiven für die (bundesdeutsche) Autoindustrie eindimensional und plakativ zu beantworten: Der gesellschaftliche Handlungsbedarf ist zweifellos groß; das strategische Potential der Autokonzerne allerdings auch.

Im Teil 7.1 wird die Branche vorgestellt und eine Bilanz der Entwicklung in den achtziger Jahren gezogen. Daran anschließend werden strategische Grundorientierungen der Autokonzerne in der internationalen Konkurrenz ausführlich dargestellt und diskutiert. Teil 7.3 erörtert die denkbaren Perspektiven der Automobilindustrie für das kommende Jahrzehnt; im Abschnitt 7.4 finden sich schließlich erste Überlegungen zur Erarbeitung von Alternativen der Verkehrspolitik – Überlegungen, die wir in einem der nächsten Memoranden ausbauen und differenzieren wollen.

7.1 Struktur und Entwicklung des Verkehrssektors und der Automobilindustrie in der Bundesrepublik – eine Bestandsaufnahme der 80er Jahre

7.1.1 Vorrang für die Straße

Zunächst soll anhand der Leistungsdaten im Personenverkehr (beförderte Personenkilometer – Pkm) und im Güterverkehr (beförderte Tonnenkilometer – Tkm) ein kurzer Überblick über Entwicklung und Struktur des Verkehrssektors in der Bundesrepublik gegeben werden – eine Entwicklung, die sich kurz und eindeutig als Vorrang für die Straße charakterisieren läßt (vgl. Tab. 45). Diese Tendenz zur Abwicklung des Personen- und Güterverkehrs über die Straße bestimmte keineswegs nur die Verkehrspolitik der vergangenen Jahrzehnte: Von den 78 Mrd. DM, die der Bund zwischen 1986 und 1995 für den Straßenbau und den öffentlichen Nahverkehr ausgeben will, sollen lediglich 18 % auf den öffentlichen Bereich entfallen.

Der Vorrang für die Straße ist im Personenverkehr besonders deutlich ausgeprägt. 82 % der Verkehrsleistung wird heute über diesen Verkehrsträger abgewickelt. Auf den öffentlichen Nah- und Fernverkehr (ohne Luftverkehr und Taxi) entfallen dagegen zusammen nur 15,5 % der Verkehrsleistung. Im einzelnen ist folgende Entwicklung festzuhalten:

– Der Individualverkehr (d. h. der Autoverkehr), auf den bereits 1960 mit 64 % der mit weitem Abstand größte Anteil der Verkehrsleistung entfiel, ist mit rd. 230 % überproportional angestiegen. Der öffentliche Straßenverkehr (Schnellbahn, Straßenbahn und Bus) ist nur leicht angestiegen (+ 26 %) und der Eisenbahnverkehr sogar gesunken. Besonders ausgeprägt war der Rückgang im öffentlichen Straßenverkehr von 1980 bis 1987 mit −17,5 %. Der Personen-Luftverkehr weist (auf einer allerdings niedrigen Basis) die stärkste Steigerung auf (rd. 820 %).

– Ein Blick auf das jahresdurchschnittliche Wachstum nach Zeiträumen zeigt ein deutlich sinkendes Wachstumstempo der Leistungsdaten im Personenverkehr. In den 60er Jahren lag das Wachstum bei 6,1 % p. a., in den 70ern noch bei 2,7 % p. a. In den 80er Jahren war demgegenüber noch einmal eine Halbierung des Wachstums zu verzeichnen (+ 1,2 % p. a.). In allen Zeiträumen sind der Individualverkehr und der Luftverkehr überproportional gewachsen, während der

Tabelle 45: Entwicklung und Struktur der Verkehrsleistung im Personen- und Güterverkehr nach Verkehrsarten

Personenverkehr (Mrd. Pkm)

Verkehrsart	1960 absolut	1960 in %	1970 absolut	1970 in %	1980 absolut	1980 in %	1987 absolut	1987 in %
Individualverkehr	161,7	63,8	350,6	76,8	470,3	78,6	531,3	81,9
öff. Straßenverkehr	48,5	19,1	58,4	12,8	74,1	12,4	61,1	9,4
Taxiverkehr	0,8	0,3	1,7	0,4	2,2	0,4	2,1	0,3
Eisenbahnverkehr	40,9	16,1	39,2	8,6	41,0	6,8	39,9	6,1
Luftverkehr	1,6	0,6	6,6	1,4	11,0	1,8	14,7	2,3
GESAMT	253,5	100	456,5	100	598,6	100	649,1	100

Güterverkehr (Mrd. tkm)

Verkehrsart	1960 absolut	1960 in %	1970 absolut	1970 in %	1980 absolut	1980 in %	1987 absolut	1987 in %
Straßenverkehr	45,5	32,0	78,0	36,2	124,4	48,7	142,7	54,5
– Nahverkehr	21,8	15,4	36,1	16,8	44,4	17,4	42,8	16,3
– Fernverkehr	23,7	16,7	41,9	19,5	80,0	31,3	99,9	38,1
Eisenbahn	53,1	37,4	71,5	33,2	64,9	25,4	59,1	22,6
Binnenschiffahrt	40,4	28,5	48,8	22,7	51,4	20,1	49,7	19,0
Rohrfernleitung	3	2,1	16,9	7,8	14,3	5,6	10,1	3,9
Luftverkehr	0	0,0	0,1	0,0	0,3	0,1	0,4	0,2
GESAMT	142,0	100	215,3	100	255,3	100	262,0	100

Quelle: Zusammenstellung und Berechnungen nach DIW aus VDA

Eisenbahn- und der öffentliche Personenverkehr immer nur ein mäßiges Wachstum bzw. Rückgänge aufwiesen. 1980 bis 1987 ist die Verkehrsleistung des öffentlichen Straßenverkehrs um 2,7 % p. a. und die der Eisenbahn um 0,4 % p. a. gesunken.

Mit Blick auf die Alternativen ist zudem zu vermerken, daß rd. 24 % des Individualverkehrs für Fahrten zur Berufs- oder Ausbildungsstätte erfolgen. Dabei handelt es sich um Fahrziele, die i. d. R. durch eine geringe Flexibilität der Mobilitätsanforderung gekennzeichnet sind – und somit im Unterschied etwa zu Fahrten in der Freizeit leicht durch standardisierte Angebote abzudecken sind.

Im *Güterverkehr* ist der Straßenverkehr ebenfalls mit 214 % deutlich überproportional gewachsen, während Eisenbahn (+ 11 %) und Binnenschiff (+ 23 %) nur mäßig zugenommen haben. Infolgedessen kam es auch im Güterverkehr zu deutlichen Strukturverschiebungen. 1960 entfiel noch der Großteil auf Bahn und Schiff und nur ca. ⅓ auf die Straße. 1987 wurden bereits rd. 55 % der Güterverkehrsleistung über die Straße abgewickelt, auf Bahn und Schiff zusammen entfielen nun nur noch rd. 42 %. Korrespondierend zu diesem Bedeutungsverlust der vor allem im Ferntransport interessanten Verkehrsträger Bahn und Schiff ist im Straßenverkehr die Bedeutung des Straßen*fern*verkehrs stark gestiegen. Waren 1960 bereits 52 % des gesamten Straßenverkehrs Ferngüterleistungen, so ist der Anteil bis 1987 auf 70 % angestiegen.

Ein Blick auf die jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten im Güterverkehr zeigt (ähnlich wie im Personenverkehr) ein rückläufiges Wachstumstempo der zurückgelegten Tonnenkilometer. In den 60er Jahren stieg die Verkehrsleistung um 4,2 % p. a., in den 70ern waren es noch 1,7 % und im Zeitraum von 1980 bis 1987 nurmehr 0,4 % p. a. Bei diesen geringen Wachstumsraten ist eine Expansion einzelner Verkehrsarten nur noch über Strukturverschiebungen möglich. Eisenbahn- und Rohrfernleitungsleistungen waren bereits in den siebziger Jahren rückläufig. In den 80er Jahren weist neben dem Luftverkehr nur noch der Straßenfernverkehr (+ 3,2 % p. a.) eine positive Entwicklung auf, während sogar der Straßennahverkehr mit – 0,5 % p. a. rückläufig gewesen ist.

7.1.2 Die Struktur der bundesdeutschen Automobilindustrie

7.1.2.1 Die Automobilunternehmen

Motor dieser Strukturverschiebungen im Verkehrssektor waren und sind die Hauptnutznießer einer derartigen Entwicklung, die Automobilkonzerne. Sie sind der wichtigste Teil einer Branche, des Straßenfahrzeugbaus, deren wirtschaftliche Bedeutung in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen ist.

Zu Beginn der 60er Jahre waren 5 % der im produzierenden Gewerbe tätigen Personen im Straßenfahrzeugbau beschäftigt und erwirtschafteten 6 % des Gesamtumsatzes des produzierenden Gewerbes. Bis Mitte der 80er Jahre hatte sich die Bedeutung des Straßenfahrzeugbaus verdoppelt. Auf ihn entfielen nunmehr rd. 12 % des Umsatzes und der Beschäftigung im produzierenden Gewerbe.

Die rd. 845.000 Beschäftigten des Straßenfahrzeugbaus erarbeiteten 1987 einen Umsatz von 208 Mrd. DM. Davon entfiel mit einem Anteil von gut 70 % der Großteil auf die im folgenden näher beschriebenen sieben Konzerne Daimler, VW, Opel, Ford, BMW, Audi und Porsche.

Trotz dieser eindrucksvollen Zahlen ist die *gesamt*wirtschaftliche Bedeutung der Branche damit noch nicht ausreichend beschrieben. Die Produktion von Vormaterial, die Verwaltung des Autos in den Straßenverkehrsämtern, die Beschäftigten an den Tankstellen u. a. m. erhöhen die wirtschaftliche Bedeutung zusätzlich. Nach Berechnungen des DIW, die diese Faktoren mit berücksichtigen, hängt heute jeder 15. Arbeitsplatz in der Bundesrepublik vom Auto ab.

Die sieben großen in der Bundesrepublik ansässigen Produzenten zeichnen sich in ihren *Eigentumsstrukturen* durch charakteristische Unterschiede aus. Bei der besitzmäßigen Streuung des Aktienkapitals können vier Haupteinflußgruppen ausgemacht werden, die die Geschäftspolitik maßgeblich bestimmen: Private Großbanken, ausländische Kapitalgesellschaften, Großaktionäre (insbesondere soweit es sich um Kapital in Familienbesitz handelt) und die öffentliche Hand. Da erhebliche Teile des Stammkapitals als in Streubesitz befindlich ausgewiesen werden, muß davon ausgegangen werden, daß der Einfluß des Bankkapitals – vermittelt über das Depotstimmrecht – noch weitaus größer ist, als es zunächst scheint. Die privaten Großbanken müssen deshalb als dominierende Einflußgruppe für die beiden führenden bundesdeutschen Konzerne angesehen werden. Daimler und VW vereinen den größten Marktanteil auf sich und sind jeweils in ihrem

Übersicht 2: Ausgewählte Kenndaten für die bundesdeutschen Automobilkonzerne im Jahr 1987

	Stammkapital		Umsatz		Beschäftigte		
	gesamt	davon entfallen . . . . auf	gesamt	davon entfallen . . . . auf	gesamt	Anteil 1987	(nachr.) 1979
	Mio. DM		Mio. DM		1000	%	%
Daimler-Benz AG	2 118	28,1 % Deutsche Bank 25,23% Mercedes Automobilholding AG (Commerzbank, Dresdner Bank, Bayrische Landesbank, Allianz u. a.) ca. 14% Staat Kuweit Rest Streubesitz	41 332	71% PKW/Kombi 29% Nutzfahrzeuge	169,2	33,7	31,2
VW AG	1 500	16% Land Niedersachsen[1] Rest Streubesitz	43 199	77% Fahrzeuge 7% Ersatzteile 16% sonstiges	129,0	25,7	25,4
Opel AG	950	100% General Motors Corp., USA	17 187	92% Automobile 8% Teile und Zubehör	54,8	10,9	14,9
BMW AG	750	Mehrheit Mitglieder der Fam. Quandt Rest Streubesitz	17 657	85% Automobile 2% Motorräder 13% sonstiges	54,9	10,9	8,1
Ford AG	720	99,8% Ford Motor Comp., USA	17 017	72% PKW/Kombi 7% Nutzfahrzeuge 21% sonstiges	47,1	9,4	12,7
Audi AG	215	99% VW AG	11 366		39,6	7,9	6,6
Porsche AG	70	über 50% Fam. Porsche und Piech	2 482	84% PKW 16% sonstiges	8,2	1,6	1,1
Gesamt	6 323		150 240		502,8	100,0	100,0

(1) auf das Land Niedersachsen entfallen 20% des stimmberechtigten Grundkapitals in Höhe von 1,2 Mrd. DM
Quelle: zusammengestellt und berechnet nach Angaben der Geschäftsberichte sowie der Commerzbank 1988

Segment auch der Marktführer. Mit Opel und Ford sind zwei der sieben in der Bundesrepublik ansässigen Produzenten ökonomisch von ausländischen Konzernen (General Motors und Ford) abhängig. Bei Audi handelt es sich ebenfalls um eine Konzerntochter, in diesem Fall von Volkswagen. Die jeweiligen Entwicklungen bei Audi, Opel und Ford können erst vor dem Hintergrund der Strategien ihrer Muttergesellschaften hinreichend erklärt werden.

Zum überwiegenden Teil werden die *Umsätze* der Aktiengesellschaften durch den PKW/Kombi-Verkauf erzielt. Unterschiedliche Bedeutung hat das Nutzfahrzeuggeschäft, der Ersatzteile- sowie der nicht weiter aufgeschlüsselte sonstige Umsatz in den jeweiligen Unternehmen (vgl. Übersicht 2). Bereits auf den ersten Blick fällt die außerordentlich hohe Konzentration der Umsätze ins Auge, die in ihrer jährlichen Entwicklung in Tabelle 46 dargestellt ist. Auf die ersten beiden Anbieter entfallen mehr als die Hälfte, zählt man Audi zu VW, wo es von den Eigentumsverhältnissen her hingehört, dann beinahe zwei Drittel des Umsatzes. Ein weiteres Drittel teilen sich die nächsten drei Unternehmen zu gleichen Teilen. Porsche als Spezialanbieter hochwertiger Fahrzeuge hat einen entsprechend niedrigen Marktanteil von nur 2 %.

Allerdings besitzen die Spezialanbieter von Fahrzeugen der oberen Mittel- und der Oberklasse in der bundesdeutschen Automobilindustrie insgesamt ein im internationalen Vergleich hohes Gewicht. Die ›Spezialanbieter‹ Daimler-Benz, BMW, Audi und Porsche erzielten im Jahr 1987 knapp die Hälfte des addierten Gesamtumsatzes der genannten sieben Unternehmen und vereinigten mehr als die Hälfte aller Beschäftigten auf sich. Das ist die Folge einer Umstrukturierung im Kräfteverhältnis der Automobilkonzerne untereinander, die in den siebziger und zu Anfang der achtziger Jahre stattgefunden hat. Im Zuge dieser Entwicklung konnten die ›Spezialanbieter‹ deutliche Positionsgewinne gegenüber den ›Universalanbietern‹ verbuchen, was in den entsprechend veränderten Umsatz- und Beschäftigtenanteilen der jeweiligen Unternehmen seinen Ausdruck gefunden hat. Während die ›Universalanbieter‹ im Jahr 1979 noch rund 56 % des Umsatzes und 53 % der Beschäftigten der sieben Großunternehmen auf sich vereinigen konnten, gingen die entsprechenden Werte bis zum Jahr 1987 erkennbar zurück (der Umsatzanteil auf 51,3 %; der Beschäftigtenanteil auf 46 %).

Tabelle 46 zeigt darüber hinaus, daß vor allem Ford und Opel in den Jahren mit den jeweils niedrigsten PKW-Verkaufszahlen (1974 und 1980) erhebliche Umsatzanteilseinbußen zu verzeichnen hatten, wäh-

Tabelle 46: Marktanteile der größten bundesdeutschen Automobilunternehmen nach Umsatzwert (in %)

	1971	1974	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Daimler-Benz AG	27,4	33,3	28,4	32,0	32,0	31,2	29,0	27,7	28,0	28,6	27,3
VW AG	30,9	27,7	29,4	30,5	29,1	27,1	26,3	29,2	29,4	29,0	28,6
Opel AG	15,1	12,1	13,2	11,2	11,1	12,8	13,3	11,1	11,2	10,5	11,4
Ford AG	15,2	12,3	13,2	10,5	11,6	11,8	12,0	11,0	10,9	11,8	11,3
BMW AG	5,2	6,2	7,9	8,4	8,6	9,4	10,3	11,2	10,8	10,6	11,7
Audi AG	6,0	7,6	6,3	5,9	6,3	6,2	7,2	7,6	7,3	7,0	7,5
Porsche AG	–	0,9	1,6	1,5	1,3	1,5	1,9	2,2	2,4	2,5	2,2

Quelle: Geschäftsberichte; eigene Berechnungen

rend Daimler-Benz und BMW in den Krisenjahren Positionsgewinne erzielen konnten. Hintergrund dieser Entwicklung ist die unterschiedliche Produktpalette in diesen Unternehmen. Da der Absatz teurerer Automobile in den Krisenjahren weitaus weniger rückläufig ist als der Massenabsatz von Klein- und Mittelklassewagen, schneiden Daimler-Benz und BMW, die überwiegend dieses Segment der bundesdeutschen PKW-Produktion stellen, entsprechend gut und Opel und Ford entsprechend schlecht ab.

Bei allen Automobilunternehmen zusammen betrug der *Gewinn* nach Steuern von 1979 bis 1987 über 15,4 Mrd. DM. Nur die Opel AG realisierte über den Zeitraum insgesamt einen Verlust in Höhe von – 852 Mio. DM. Analysiert man das Gesamtergebnis in seiner Struktur, so fallen bei den einzelnen Unternehmen größere Unterschiede auf (vgl. dazu Tab. 47). Während die Anbieter von exklusiven Autos wie Daimler-Benz, BMW, Audi und Porsche selbst in den Krisenjahren 1980 bis 1982 gute Gewinne erzielen konnten, mußten die Massenhersteller Opel und Ford auch in den Aufschwungjahren Verluste hinnehmen. Eine Ausnahme bei den Massenherstellern bildet die VW AG, die bis auf das Jahr 1983 ebenfalls hohe Gewinne nach Steuern realisieren konnte.

Unter Berücksichtigung einer strukturellen Erfolgsspaltung ergibt sich ein differenzierteres Bild. Das aufsummierte ordentliche Betriebsergebnis aller Automobilunternehmen (das ist der Teil, der durch den eigentlichen Betriebszweck des Autoverkaufs erzielt wurde) beläuft sich von 1979 bis 1987 auf insgesamt 28,8 Mrd. DM. Davon entfallen

Tabelle 47: Erfolgsgrößen der größten bundesdeutschen Automobilunternehmen sowie Rentabilitätskennziffern (in Mio. DM)

Daimler-Benz AG	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Betriebsergebnis	2.304	1.377	2.627	2.386	2.381	1.720	3.052	3.975	3.344
Neutrales Ergebnis	365	929	457	950	830	1.115	1.167	824	594
Gesamtergebnis	2.669	2.306	3.084	3.336	3.211	2.835	4.219	4.799	3.938
Steuern	2.130	1.345	2.476	2.648	2.501	2.123	2.967	3.395	2.535
Gewinn n. Steuern	539	961	608	688	710	712	1.252	1.404	1.403
GKR in %	5,4	7,9	4,5	4,6	4,2	3,9	5,9	6,1	5,3
EKR in %	16,6	25,7	13,8	14,5	13,4	12,6	19,9	18,5	15,5

VW AG	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Betriebsergebnis	1.304	221	– 116	– 370	– 644	419	833	– 962	283
Neutrales Ergebnis	873	1.224	710	736	882	827	1.276	2.528	675
Gesamtergebnis	2.177	1.445	594	366	238	1.246	2.109	1.566	958
Steuern	1.739	1.133	474	333	323	1.064	1.633	1.081	464
Gewinn n. Steuern	438	312	120	33	– 85	182	476	485	494
GKR in %	3,9	2,7	2,7	0,6	– 0,2	1,5	2,8	2,4	2,2
EKR in %	11,2	7,7	3,0	0,8	– 2,1	4,5	11,2	7,2	6,9

Opel AG	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Betriebsergebnis	370	– 658	– 801	– 62	– 10	– 920	– 645	– 510	532
Neutrales Ergebnis	296	292	240	179	336	251	577	384	– 36
Gesamtergebnis	666	– 366	– 561	117	326	– 669	– 68	– 126	496
Steuern	413	45	32	25	27	26	67	15	17
Gewinn n. Steuern	253	– 411	– 593	92	299	– 695	– 135	– 141	479
GKR in %	5,6	– 7,3	– 7,4	3,9	5,9	– 9,9	– 0,8	– 0,7	8,9
EKR in %	12,3	– 19,2	– 34,3	7,9	23,8	– 44,0	– 8,6	– 9,1	46,3

Ford AG	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Betriebsergebnis	739	– 730	– 75	71	– 39	– 577	– 542	567	1.271
Neutrales Ergebnis	311	306	248	322	387	318	333	398	103
Gesamtergebnis	1.050	– 424	173	393	348	– 259	– 209	965	1.374
Steuern	567	38	29	68	197	39	41	378	564
Gewinn n. Steuern	483	– 462	144	325	151	– 298	– 250	587	810
GKR in %	13,4	– 9,0	6,4	12,4	5,0	– 2,2	– 1,6	11,6	12,6
EKR in %	45,3	– 43,3	13,4	29,4	13,5	– 26,8	– 22,7	53,2	42,0

BMW AG	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Betriebsergebnis	538	349	272	469	766	635	483	295	640
Neutrales Ergebnis	37	109	118	103	140	385	546	741	286
Gesamtergebnis	575	458	390	572	906	1.020	1.029	1.036	926
Steuern	400	298	245	372	618	690	729	698	551
Gewinn n. Steuern	175	160	145	200	288	330	300	338	375
GKR in %	6,9	6,0	6,0	5,8	6,8	6,5	5,4	5,0	4,9
EKR in %	16,1	13,8	11,7	12,9	16,7	17,3	14,6	12,3	11,5

Audi AG	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Betriebsergebnis	173	41	179	– 100	322	309	399	– 206	175
Neutrales Ergebnis	149	213	201	284	160	221	219	339	29
Gesamtergebnis	322	254	380	184	482	530	618	133	204
Steuern	238	183	229	66	304	345	397	31	84
Gewinn n. Steuern	84	71	151	118	178	185	221	102	120
GKR in %	4,7	4,2	6,6	5,4	6,4	6,5	6,9	3,2	4,5
EKR in %	19,8	14,3	23,4	17,4	25,1	24,9	22,9	10,6	11,9

Porsche AG	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Betriebsergebnis	44	7	– 7	56	161	225	276	157	38
Neutrales Ergebnis	16	15	30	29	33	51	61	64	111
Gesamtergebnis	60	22	23	85	194	276	337	221	149
Steuern	37	12	13	47	125	183	216	146	98
Gewinn n. Steuern	23	10	10	38	69	93	121	75	51
GKR in %	5,4	3,0	3,0	6,3	8,5	8,1	8,7	5,0	3,4
EKR in %	21,5	8,7	8,5	26,6	38,9	27,9	29,3	16,0	10,2

GKR = Gesamtkapitalrentabilität; EKR = Eigenkapitalrentabilität
Quelle: Geschäftsberichte; eigene Berechnungen

allein 23,1 Mrd. DM (80,6 %) auf die Daimler-Benz AG. Die anderen Unternehmen erzielten in Summe – mit Ausnahme der Opel AG – zwar auch ein positives Ergebnis durch den Autoverkauf, dies kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß insbesondere auch die Ford AG und die VW AG in fünf bzw. vier der betrachteten Jahre mit einem negativen Ergebnis abgeschlossen haben. D. h., daß in diesen Jahren das Autogeschäft keinen Gewinn abgeworfen hat. Insbesondere in den Krisenjahren konnten die Massenhersteller mit der Produktion und dem Verkauf von Autos kein Geld verdienen. Wesentlich

anders stellt sich dagegen die Situation bei Daimler-Benz, BMW, Audi und Porsche dar. Mit Ausnahme von je einem negativen Jahr bei Audi (1986) und Porsche (1981) waren hier die Betriebsergebnisse jeweils positiv.

Neben dem Betriebsergebnis trug das neutrale Ergebnis (es umfaßt regelmäßige Erträge bzw. Aufwendungen aus Kapitalanlagen und anderen Finanzgeschäften sowie außerordentliche Erträge/Aufwendungen beispielsweise aus Veräußerungen) bei allen Unternehmen Jahr für Jahr positiv zum Gesamtergebnis bei. Insgesamt betrug das neutrale Ergebnis von 1979 bis 1987 26,9 Mrd. DM – und damit fast soviel wie das Ergebnis aus dem eigentlichen Autogeschäft. Gut 48 % des Gesamtergebnisses resultiert also nicht aus dem Verkauf von Autos, sondern hat seinen Ursprung im betriebsfremden Finanzergebnis oder in außerordentlichen Erträgen.

Faßt man das ordentliche Betriebsergebnis und das neutrale Ergebnis zum Gesamtergebnis zusammen, so ergibt sich für die Automobilunternehmen von 1979 bis 1987 insgesamt ein Wert von 50,1 Mrd. DM. An Steuern zahlten die Unternehmen im gleichen Zeitraum 34,7 Mrd. DM. Der Gewinn nach Steuern beläuft sich demnach auf 15,4 Mrd. DM.

Der wirkliche Erfolg eines Unternehmens läßt sich allerdings erst über die Verzinsung des eingesetzten Kapitals bestimmen. In der Regel wird dabei die *Gesamtkapitalrentabilität*, also die Verzinsung des eingesetzten Eigen- und Fremdkapitals, und die *Eigenkapitalrentabilität* unterschieden. Die Verzinsung des Gesamtkapitals liegt für alle Automobilunternehmen während des Zeitraums von 1979 bis 1987 bei einem Jahresdurchschnittswert von 4,0 %. Die Verzinsung des Eigenkapitals weist einen Jahresdurchschnittswert von 9,9 % auf. Um diese Gesamtwerte schwanken mit großen Unterschieden die einzelnen Unternehmensrentabilitäten (vgl. Tab. 47). Die höchste Verzinsung des Gesamtkapitals erzielte mit 8,8 % die Porsche AG, gefolgt von der BMW AG mit 6,2 %. Die einzige negative Gesamtkapitalrentabilität weist mit – 0,4 % die Opel AG auf. Bei der Eigenkapitalrentabilität realisierte ebenfalls die Porsche AG mit 26,2 % das eindeutig beste Ergebnis, gefolgt von der Audi AG, die ihr eingesetztes Eigenkapital mit 18,6 % verzinste. Auch die Daimler-Benz AG (15,6 %) sowie die BMW AG (13,8 %) erzielten ein ausgezeichnetes Ergebnis. Unter dem Durchschnitt liegt dagegen die Verzinsung des Eigenkapitals bei der Ford AG (7,2 %) und der VW AG (5,8 %); die Opel AG mußte sogar im Gesamtdurchschnitt von 1979 bis 1987 eine negative Verzinsung des Eigenkapitals hinnehmen.

Tabelle 48: Selbstfinanzierungsquoten (in %)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Daimler-Benz AG	132,5	214,3	140,1	108,0	148,5	187,5	106,2	143,8	203,0
VW AG	132,9	81,9	96,8	120,9	136,4	201,0	226,1	57,5	80,7
Opel AG	106,5	21,2	37,5	103,5	153,6	44,8	50,5	58,1	291,4
Ford AG	179,1	–15,7	109,8	127,2	108,7	51,7	121,2	306,8	316,4
BMW AG	108,7	119,1	86,2	133,9	179,0	234,5	156,9	97,9	99,3
Audi AG	130,5	89,3	52,7	66,8	209,6	168,1	96,6	108,4	128,2
Porsche AG	284,7	133,3	108,6	116,8	168,3	107,3	149,3	113,3	130,0

Quelle: Geschäftsberichte; eigene Berechnungen

Ein weiteres Analyseinstrument bildet der *Cash Flow*, der die Finanzkraft des Unternehmens widerspiegelt. Dazu werden hier vereinfacht der Jahresüberschuß/fehlbetrag, die Abschreibungen und die Erhöhung von Rückstellungen gerechnet. Bezieht man den Cash Flow auf die Investitionen, erhält man die *Selbstfinanzierungsquote*. Sie gibt an, mit wieviel Prozent die eigenen Geldmittel zur Finanzierung der Investitionen beigetragen haben (vgl. Tab. 48).

Der traditionell hohe Selbstfinanzierungsgrad der Automobilindustrie bestätigt sich auch für diesen Zeitraum. Trotz der aufwendigen Modernisierungsprogramme von Daimler Benz und VW war es beiden Konzernen möglich, die hohen Aufwendungen entweder völlig (Daimler) oder überwiegend aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Nur Opel bildet eine Ausnahme, nachdem Audi seine Krise mit Hilfe der Mittel des VW-Konzerns überwunden hatte.

Die Ergebnisse der Gewinnanalyse lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

1. Die Automobilunternehmen erzielen im betrachteten Zeitraum seit Ende der 70er Jahre in der Mehrzahl kontinuierlich einen positiven Gewinn nach Steuern. Die Eigenkapitalrentabilität erreicht bei den privaten bundesdeutschen Konzernen Daimler-Benz, BMW, Porsche und Audi zweistellige Raten. Bei den von ausländischen Konzernen abhängigen Unternehmen sind die Verluste auf die Entwicklung des ordentlichen Betriebsergebnisses und u. U. auch auf Gewinnverrechnungen mit den amerikanischen Müttern zurückzuführen. Zusammen erwirtschafteten die Automobil-AGs über den gesamten Zeitraum von 1979 bis 1987 eine jahresdurchschnittliche Umsatzrendite von 2,5 %.

2. Über der hohen Rentabilität, die inzwischen wieder erreicht wird, dürfen strukturelle Probleme im Gesamtergebnis nicht übersehen werden. Das Mißverhältnis vom produktiven zum Finanzbereich bei VW und Porsche muß – wie es vormals bei Opel und Ford war – als Gefahrenpotential für den Kernbereich, die Autoproduktion, gewertet werden. So übertrifft das nicht aus dem Autoverkauf resultierende neutrale Ergebnis bei VW das eigentliche ›Auto‹ergebnis (ordentliche Betriebsergebnis) um 240 %, bei Porsche um knapp 300 %. Bei den anderen Konzernen ist die Relation umgekehrt: bei Daimler ist das ›Auto‹ergebnis 5,6 mal so hoch wie das neutrale, bei BMW 2,2 mal. Daß das neutrale Ergebnis bei den Auslandstöchtern 1987, bei guten Betriebsergebnissen, keine Rolle mehr spielt, vorher dagegen kompensatorisch zu den betrieblichen Verlusten hoch war,

hat mit ihrer Stellung im Konzernverbund und dessen Gesamtpolitik zu tun.

3. Auffallend und zugleich schon Tradition für die Automobilunternehmen ist der hohe Selbstfinanzierungsgrad. Obwohl alle Hersteller in den 80er Jahren erheblich größere Investitionsprogramme durchführen als in den 70ern, ist es ihnen gelungen, diese weitestgehend aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Daimler-Benz hat seine Investitionen 1987 um ein Drittel erhöht bei einer Selbstfinanzierung von über 200 % – und VW, dessen Selbstfinanzierungsgrad 1986 auf 58 % sank, hat einen Zugang an Sachanlagen von 4,5 Mrd. DM in 1986 und 3,5 Mrd. DM in 1987 zu verzeichnen.

7.1.2.2 Der Teilmarkt für Nutzfahrzeuge

Die Bedeutung der Nutzfahrzeug(NFZ)-Produktion (diese umfaßt nach VDA-Abgrenzung die Fertigung von LKW, Bussen und Zugmaschinen) im Rahmen der Automobilproduktion ist in der langen Frist deutlich gesunken. In den 50er Jahren entfielen noch 30 % des Gesamtproduktionsvolumens (gemessen in Stückzahlen produzierter Einheiten) auf den NFZ-Bereich, 1987 sind es nur mehr knapp 6 %. Dennoch ist dieser Teilmarkt aus verschiedenen Gründen interessant. Zum einen ist in der NFZ-Produktion ein größerer Anteil von Automobilbeschäftigten tätig, als es die Produktionsanteile vermuten ließen. Zum anderen treten einige Grundtendenzen der Automobilindustrie hier heute bereits besonders deutlich in Erscheinung. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Krisenhaftigkeit, die Außenabhängigkeit und die Konzentration am inländischen Absatzmarkt.

Innerhalb der Bundesrepublik ist der NFZ-Bereich durch eine höhere Anbieterkonzentration geprägt, als dies im Durchschnitt der Automobilindustrie der Fall ist. Je nach Produkt entfallen bis zu gut 50 % der Neuzulassungen auf die Daimler-Benz AG (Bus: 48 %, LKW: 33 %, Sattelzug: 53 %). Im Busbereich entfallen auf Kässbohrer gut 20 % und weitere 10 % auf Auwärter. Die Importquote liegt bei weniger als 2 %. Bei Sattelzügen entfallen knapp 6 % der Neuzulassungen auf IVECO/FIAT und knapp 5 % auf MAN. Die Importquote liegt bei rd. 24 %.

Im LKW-Bereich, der bei der statistischen Abgrenzung des Kraftfahrt-Bundesamtes (KFB) auch Kleintransporter und zunehmend auch für Hobby-Zwecke genutzte Fahrzeuge umfaßt, entfällt der zweitgrößte Anteil auf VW (30 %). Andere ›klassische‹ Anbieter folgen mit

knapp 10 % (IVECO/FIAT) bzw. gut 1 % (MAN). Die Importquote liegt bei 26 %. Hier unterzeichnet jedoch der Erfassungsbereich des KFB die Konzentration. Für LKW ab 6 t und Sattelzüge gibt die Produktionsverteilung, wie sie die Monopolkommission in ihrem sechsten Hauptgutachten für 1984 auswies, nähere Aufschlüsse. Bei mittleren und schweren Fahrzeugen vereinigen die drei größten Anbieter 98 % der Produktion auf sich: Daimler 75,5 %, MAN 13,5 % und IVECO 9 %.

Im Unterschied zur allgemeinen Branchenentwicklung wird eine Krisenhaftigkeit in der NFZ-Produktion schon im Verlauf der 80er Jahre deutlich. Die Produktionseinbrüche zu Beginn der 80er Jahre (1981–1984) konnten in den beiden folgenden Jahren nicht aufgefangen werden, so daß die NFZ-Produktion 1986 insgesamt 12 % und die Produktion von LKW ab 6 t sogar 50 % unter der zu Beginn der 80er Jahre lag.

1987 ging die NFZ-Produktion insgesamt weiter zurück, für Straßenzugmaschinen war jedoch ein Wachstum von 8,3 % zu verzeichnen. 1988 prägten Investitionen in Erwartung der Liberalisierung der Verkehrsmärkte im Zuge der Etablierung des europäischen Binnenmarktes sowie die allgemein günstige Konjunktur das Bild. Doch auch diese jüngeren Produktionszuwächse in fast allen Bereichen (Ausnahme im ersten Halbjahr 1988 waren LKW von 12–15 Tonnen) können über die insgesamt krisenhafte Entwicklung nicht hinwegtäuschen. Der NFZ-Bereich ist in den 80er Jahren – im deutlichen Unterschied zur PKW-Entwicklung – durch einen nachhaltigen jahresdurchschnittlichen Rückgang in Höhe von 4,4 % p. a. geprägt. Lediglich die Nutzfahrzeugproduktion bundesdeutscher Hersteller im Ausland weist eine moderate Steigerung auf.

Die NFZ-Produktion ist stärker außenabhängig als die Automobilproduktion allgemein. Seit Ende der 70er Jahre weist sie leicht höhere Exportquoten auf als die PKW-Produktion. Der Anteil der unter ›bundesdeutscher Konzern-Regie‹ im Ausland gefertigten Nutzfahrzeuge ist bereits seit 1950 deutlich höher als im PKW-Bereich. Faßt man diese beiden Aspekte zu einer Auslandsquote (Export und Auslandsproduktion an der Gesamtproduktion der bundesdeutschen Konzerne) zusammen, so liegt diese 1987 mit 76 % um 10 Prozentpunkte über dem PKW-Teilmarkt. Innerhalb des NFZ-Bereichs ist die Bus-Produktion besonders nachhaltig außenabhängig – bei einer Auslandsquote von 84 % sind nur 16 % der Produktion bundesdeutscher Konzerne durch nationale Gegebenheiten beeinflußbar.

7.1.2.3 Standortstruktur und Automobilregionen

Insgesamt produzieren die zehn großen PKW- und NFZ-Konzerne innerhalb der Bundesrepublik in 37 Städten Automobile bzw. Teile von Automobilen. Neben den in Tabelle 49 genannten Standorten gibt es noch zwei weitere Standorte von Kässbohrer in Dortmund und Frankfurt sowie von Ford in Wülfrath. Darüber hinaus gibt es weitere Spezialanbieter im NFZ- und Anhängerbereich, auf die hier jedoch – wie auch auf die regionale Struktur der Zulieferindustrie – nicht weiter eingegangen wird. Skizziert werden im folgenden die einzelnen Standorte der Automobilindustrie in der Bundesrepublik über ihre Funktion innerhalb des jeweiligen Konzerns sowie über ausgewählte Strukturdaten des Arbeitsmarktes.

Das Gesamtbild ist ausgesprochen differenziert: Auf der einen Seite gibt es Standorte – insb. von Universalanbietern und NFZ-Produzenten –, die bereits in den letzten Jahren deutliche Beschäftigungsverluste zu verzeichnen hatten bzw. wie Mainz ganz liquidiert wurden, auf der anderen Seite gibt es expandierende Standorte bzw. Neu-Inbetriebnahmen wie in Regensburg, wo mittlerweile rd. 3.000 Arbeitsplätze neu entstanden sind.

Die mit Abstand größten Automobilregionen sind als Zentrum von Daimler und Porsche die Region Mittlerer Neckar und als Zentrum des VW-Konzerns die Region Braunschweig (vgl. Tab. 49). Mit jeweils gut/knapp 90.000 Beschäftigten arbeiten somit allein in diesen beiden Regionen rd. 37 % der in der Automobilindustrie Beschäftigten.

Die nächstwichtigsten Standorte mit ca. einem Drittel dieser Beschäftigungsgröße sind München, Rüsselsheim und Ingolstadt mit rd. 30.000 Beschäftigten, gefolgt von Köln und der Region Kassel (bzw. Nordhessen) mit rd. 25.000 Beschäftigten. Selbst mittelgroße Automobilstandorte wie beispielsweise Bremen oder Bochum haben noch rd. 15.000 Beschäftigte und sind damit vor Ort der größte Arbeitgeber.

Aus Konzernsicht weist Daimler mit zehn Standorten die größte Standortsplitterung auf. Sie verteilen sich zudem mit Standorten wie Bremen, Berlin und Stuttgart über die gesamte Bundesrepublik – jedoch mit Schwerpunkt in Baden-Württemberg.

Bei der Beurteilung der Beschäftigungsperspektiven in den Automobilregionen ist das Bedrohungspotential höchst unterschiedlich. Es differiert vor allem nach Anbietertypen (Spezialanbieter oder Universalanbieter im PKW-Bereich und NFZ-Anbieter), nach Fertigungsfunktion (Teilefertigung, Montage) und nach Stellung in der funktionalen/hierarchischen Arbeitsteilung (reine Produktion, F+E, Zentrale) innerhalb des Konzerns. Überlagert werden diese Aspekte durch die gemeinsame Arbeitsplatzbedrohung in allen Standorten infolge von Modernisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen, die jedoch in der arbeitsintensiven NFZ-Fertigung überproportional hoch sind.

Bezogen auf die vorhandene räumliche Struktur bedeuten diese allgemeinen Bemerkungen, daß die Arbeitsplätze in Standorten von ›Spezialanbietern‹ (wie beispielsweise der Region Mittlerer Neckar oder auch Landshut) zukünftig weit weniger durch Absatzeinbrüche gefährdet sind als die der Universalanbieter (wie beispielsweise die Regionen Braunschweig oder Rüsselsheim). Unter Umständen kann es in den (Kern-)Standorten der Spezialanbieter infolge steigenden Absatzes in bestimmten Marktsegmenten und/oder räumlicher Zentralisation sogar zu Arbeitsplatzzuwächsen kommen.

In den ausschließlich durch den NFZ-Bau geprägten Standorten wie Hannover oder der Region Ulm sind die Arbeitsplätze durch die Überlagerung von Absatz- und Rationalisierungsaspekten besonders gefährdet. In den NFZ-Standorten mit mehreren Standbeinen (beispielsweise NFZ-Schwerpunkt sowie PKW-Teile-Fertigung) ergeben sich demgegenüber u. U. bei rückläufiger NFZ-Produktion Kompensationsmöglichkeiten im PKW-Bereich – ein Weg, den Daimler in Standorten wie Wörth bisher eingeschlagen hat.

In peripheren Standorten wie Wülfrath oder Dortmund kommt als Bedrohungspotential hinzu, daß solche Standorte im Zuge von räumlichen Zentralisationsprozessen als erste zur Disposition stehen. Dies gilt um so mehr dort, wo die funktionalen/hierarchischen Überlegungen der Konzerne international ausgerichtet sind. Ein erstes Standort-›Opfer‹ solcher Prozesse war die IVECO-Busproduktion in Mainz, die 1983 zugunsten von FIAT eingestellt wurde.

In den Automobilregionen ist das Arbeitsplatzangebot auch unter Vernachlässigung des Multiplikatoraspektes stark durch den jeweiligen Konzern bestimmt. Im Durchschnitt der erfaßten Standorte sind 7 % aller Beschäftigten in den berücksichtigten Automobilkonzernen tätig – Automobilzulieferer sind hierin nicht einmal enthalten.

Am deutlichsten ist diese Abhängigkeit in den Kreisen Groß-Gerau (Standort Rüsselsheim/Opel) und Germersheim (Standort Wörth/Daimler). Dort bieten Opel bzw. Daimler fast 40 % bzw. rd. 35 % aller Arbeitsplätze (gemessen in sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) an. Lediglich im Kreis Düren und im Hochtaunuskreis (Standort Bad Homburg/Daimler) sind die Automobilarbeitsplätze nur von geringer Bedeutung am lokalen Arbeitsmarkt (vgl. Tab. 50).

Tabelle 49: Standorte der zehn großen Automobilkonzerne in der Bundesrepublik, ihre Beschäftigungszahlen 1986 (Besch.)[1] und Funktion

Standort	Konzern	Einheit[2]	Besch.	Fertigungs- u. andere Funktion
Ingolstadt	Audi	ROR	28 050	PKW-Teile, Motoren, F+E
Neckarsulm	Audi	Kreis	11 790	PKW-Montage
Dingolfing, Landshut	BMW	ROR	18.880	PKW-Teile, PKW-Montage
Regensburg	BMW	ROR	1 500	PKW-Montage
München[3]	BMW, MAN	Stadt	31 600	Motoren, PKW-Teile, PKW-Montage, NFZ-Bau, F+E
Bad Homburg	Daimler	Kreis	980	Motoren
Berlin[4]	Daimler	Stadt	3 400	Motoren, PKW-Teile
Bremen	Daimler	Stadt	12 320	PKW-Teile, PKW-Montage
Düsseldorf	Daimler	Stadt	7 020	NFZ-Teile, NFZ-Bau
Gaggenau	Daimler	Kreis	9 210	F+E, NFZ-Teile, NFZ-Bau
Hamburg	Daimler	Stadt	2 630	PKW-Teile, NFZ-Teile
Mannheim	Daimler	Stadt	13 890	Motoren, NFZ-Teile, NFZ-Bau
Wörth	Daimler	Kreis	10 560	NFZ-Teile, NFZ-Bau, PKW-Teile
Kassel, Baunatal	Daimler, VW	ROR	24 320	NFZ-Teile, PKW-Teile
Stuttgart(B), Ludwigsburg, Weissach, Sindelfingen	Daimler, Porsche	ROR	93 690	F+E, PKW-Teile, PKW-Montage, Motoren
Düren	Ford	Kreis	1 710	PKW-Teile
Köln	Ford	Stadt	26 250	F+E, PKW-Teile, PKW-Montage, Motoren
Saarlouis	Ford	ROR	7 450	PKW-Teile, PKW-Montage
Neu-Ulm, Ulm (B), Blaustein	IVECO, Kässb.	ROR	11 440	F+E, NFZ-Teile, NFZ-Bau
Bochum	Opel	Stadt	17 580	PKW-Teile, PKW-Montage
Kaiserslautern	Opel	ROR	6 200	Motoren, PKW-Teile
Rüsselsheim	Opel	Kreis	31 500	PKW-Teile, PKW-Montage
Emden	VW	ROR	10 280	PKW-Montage
Hannover	VW	Stadt	19 440	NFZ-Teile, NFZ-Bau, Motoren
Wolfsburg, Braunschweig, Salzgitter (B)	VW, MAN	ROR	86 000	NFZ-Teile, NFZ-Bau, PKW-Teile, PKW-Montage, Motoren
alle Standorte			487 690	

(B) bedeutet, daß beide Konzerne dort Produktionsstätten haben; ROR – Raumordnungsregion; F+E – Forschung und Entwicklung

1 Aus Datengründen des räumlichen Berichtswesens beziehen wir uns hier auf das Jahr 1986 – bei Ford und VW beziehen sich die Angaben auf das Jahr 1987.

2 Die weiter unten ausgewiesenen Arbeitsmarktdaten der Automobilstandorte beziehen sich aus Datengründen auf unterschiedliche räumliche Abgrenzungen (Stadt oder Kreis oder Raumordnungsregion). In dieser Spalte ist ausgewiesen, auf welche räumliche Einheit bei dem jeweiligen Standort Bezug genommen wird.

3 hier ohne die MAN-Beschäftigten

4 Auch BMW verfügt in Berlin über Produktionsstätten. Da es sich jedoch um Motorradfertigung handelt, wird dies hier nicht weiter berücksichtigt.

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Geschäftsberichten

Tabelle 50: Strukturdaten der Automobilstandorte im Jahre 1986 sortiert nach räumlicher Abgrenzung und Beschäftigungsbedeutung der Automobilkonzerne (Spalte 4)

	Beschäftigte Auto	Beschäftigte insgesamt	Besch. entwicklung 1983/86	Anteil Sp. 1 an Sp. 2	Arbeitslosigkeit[1] Quote	Arbeitslosigkeit[1] insgesamt
	(1)	(2) 1 000	(3) %	(4) %	(5) %	(6)
Stadt Bochum	17 580	132	4,7	13,3	16,2	32 224
Stadt Mannheim	13 890	170	–0,1	8,2	7,8	17 057
Stadt Hannover	19 440	282	–1,2	6,9	13,3	42 958
Stadt Köln	26 250	413	1,3	6,4	14,7	55 497
Stadt Bremen	12 320	235	0,4	5,2	15,1	36 297
Stadt München	31 600	657	3,2	4,8	6,1	56 095
Stadt Düsseldorf	7 020	335	0,6	2,1	11,4	42 989
Stadt Berlin	3 400	733	4,7	0,5	10,5	90 611
Stadt Hamburg	2 630	715	–1,9	0,4	13,6	99 216
Reg. Ingolstadt	28 050	116	7,4	24,2	7,5	8 702
Reg. Braunschweig	86 000	369	0,6	23,3	10,5	34 800
Reg. Landshut	18 880	112	7,3	16,9	6,7	5 251
Reg. Ostfriesland	10 283	89	–0,5	11,6	18,5	16 250
Reg. Mittl. Neckar	93 690	1 016	5,3	9,2	4,5	26 595
Reg. Nordhessen	24 320	296	4,1	8,2	10,9	22 597
Reg. Donau-Iller	11 440	285	2,8	4,0	6,9	16 670
Reg. Westpfalz	6 200	161	1,5	3,9	10,2	11 542
Reg. Saar	7 450	333	–1,3	2,2	15,6	15 039
Reg. Regensburg	1 500	174	5,3	0,9	9,7	14 512
Kreis Groß-Gerau	31 500	81	1,1	38,9	6,2	21 803
Kreis Germersheim	10 560	30	2,8	35,2	7,7	8 539
Kreis Heilbronn	11 790	74	10,6	15,9	5,4	7 415
Kreis Rastatt	9 210	67	4,6	13,7	5,9	5 303
Kreis Düren	1 710	71	5,7	2,4	9,9	8 070
Hochtaunuskreis	980	56	6,8	1,8	6,8	34 972
Alle Standorte	487 693	7 002	3,0	7,0	9,7	731 004
Bund	487 693	20 730	2,9	2,4	8,9	2 228 788

1 Die Daten in Spalte 5 und 6 sind die Jahresdurchschnittswerte für 1987. Sie beziehen sich auf den Arbeitsamtsbezirk, dem die vorne aufgeführte räumliche Einheit zugehört. Bei den Regionen Braunschweig, Donau-Iller und Mittlerer Neckar sind dies jeweils zwei Arbeitsamtsbezirke. Für die Arbeitslosenquote weisen wir hier den Durchschnitt, für die absolute Höhe der Arbeitslosigkeit die Summe für beide Bezirke aus.

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben diverser Geschäftsberichte, Daten der ›Laufenden Raumbeobachtung‹ der Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung sowie Angaben der Bundesanstalt für Arbeit

Infolge der größeren räumlichen Abgrenzung und somit der größeren Grundgesamtheit der Beschäftigten sind die Abhängigkeitsquoten in den Raumordnungsregionen naturgemäß etwas niedriger. Doch auch hier wird die Rolle des jeweiligen Konzerns als großer lokaler Arbeitgeber nur zu deutlich. In den Regionen Ingolstadt und Braunschweig arbeiten jeweils fast ein Viertel aller Beschäftigten bei Audi bzw. VW – und das, obwohl zumindest in der Region Braunschweig mit Peine-Salzgitter beispielsweise auch andere Großbetriebe ansässig sind. In der größten Automobilregion der Bundesrepublik, dem Raum Mittlerer Neckar, sind rd. 10 % aller Beschäftigten bei Daimler und Porsche tätig. Die Bedeutung insb. von Daimler wird jedoch, wie auch in anderen Fällen, dadurch unterzeichnet, daß die räumliche Struktur der Zulieferer nicht erfaßt wurde. Gerade bei Spezialanbietern wie Daimler ist dies von besonderer Bedeutung, da in der Regel hier die räumliche Verflechtung von Produzent und Zulieferern besonders eng ist.

Bei den aufgeführten Städten ist – trotz der kleinen räumlichen Abgrenzung – mit Ausnahme von Bochum und Mannheim die Beschäftigungsbedeutung der Automobilindustrie geringer als im Durchschnitt der erfaßten Standorte. Angesichts der absoluten Höhe der Beschäftigung (zwischen 12.000 in Bremen und 32.000 in München) sind jedoch auch dort die Automobilkonzerne mit der wichtigste lokale Arbeitgeber. Dies gilt insb. für die Möglichkeit, im *gewerblichen* Bereich Beschäftigung zu finden. Dieses wird von der gewählten Kennziffer nicht abgebildet, da in Städten wie Köln und Düsseldorf beispielsweise die lokalen Arbeitsmärkte durch hohe Beschäftigungsanteile im tertiären Bereich geprägt sind.

Abschließend soll noch eine Skizzierung der Arbeitsmarktprobleme in den Automobilregionen vorgenommen werden. Dabei kann natürlich keine regionale Arbeitsmarktanalyse für die einzelnen Standorte vorgelegt werden. Die nachfolgenden ›Schlaglichter‹ sollen jedoch einen Anreiz dafür bieten, dies ›vor Ort‹ zu leisten.

In 14 der betrachteten 25 räumlichen Einheiten liegt die Arbeitslosenquote über dem Bundesdurchschnitt. Auch in den Automobilstandorten folgt die Differenzierung der Arbeitslosenquoten in der Tendenz dem bekannten Nord-Süd-Muster. Bezogen auf die zukünftige Entwicklung sollte vor allem die Tatsache Anlaß zum Handeln bieten, daß in der Regel die tendenziell gefährdeteren Standorte bereits heute durch überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten und fehlende Arbeitsplätze geprägt sind.

Hinzu kommt, daß gerade in der Mehrzahl dieser Standorte die jüngere Beschäftigungsentwicklung nicht so positiv verlaufen ist wie im bundesweiten Trend. Während im Bundesgebiet und auch im Durchschnitt der betrachteten Standorte die Beschäftigung von 1983 bis 1986 um 3 % gestiegen ist, ist sie in den tendentiell gefährdeten Standorten bzw. den bereits heute mit Arbeitsmarktproblemen belasteten Standorten eher unterdurchschnittlich bis rückläufig verlaufen. Auch dies gilt insb. für die großen nördlichen Standorte wie die Städte Hannover (−1,2 %) und Köln (+1,3 %) sowie die Regionen Braunschweig (+0,6 %) und Ostfriesland (−0,5 %). Aber auch einzelne, bisher noch unter der bundesdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit liegende große Automobilstandorte weisen eine ungünstige Beschäftigungsentwicklung auf, wie beispielsweise die Stadt Mannheim (−0,1 %) oder der Kreis Groß-Gerau (+1,1 %).

Für andere wichtige Arbeitsmarktkennziffern wie Frauenerwerbstätigkeit, hoch bzw. gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen und Versorgung mit Ausbildungsplätzen sind in Relation zum Bundesdurchschnitt für die Automobilregionen keine eindeutigen Trends nachzuzeichnen. Wie sich die Quoten im einzelnen darstellen, ist Tabelle 51 zu entnehmen.

Tabelle 51: Ausgewählte Arbeitsmarktkennziffern der 10 größten Automobilstandorte – sortiert nach Standortgröße

	Beschäftigungsquote gesamt	Beschäftigungsquote Frauen	Qualifikation gering	Qualifikation hoch	Ausbildung	Punktewertung für Sp. 2 bis 5
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
Reg. Mittl. Neckar	597	471	363	65	101	4,8
Reg. Braunschweig	468	354	359	41	81	7,5
Stadt München	683	597	306	107	118	1,5
Kreis Groß-Gerau	480	270	339	55	91	6,5
Reg. Ingolstadt	467	343	391	32	86	8,5
Stadt Köln	614	465	355	79	121	3,3
Reg. Nordhessen	428	325	313	36	83	7,0
Stadt Hannover	778	623	321	70	114	2,5
Reg. Landshut	473	368	383	21	91	7,8
Stadt Bochum	469	326	328	52	96	5,8
Bundesdurchschnitt	477	378	356	49	93	

(1) Erwerbstätige auf 1 000 15- bis 65jährige 1985
(2) erwerbstätige Frauen auf 1 000 15- bis 65jährige Frauen 1985
(3) Beschäftigte ohne Beruf auf 1 000 sozialversicherungspflichtig(sv) Beschäftigte 1986
(4) Fachschulabschluß und höher Qualifizierte auf 1 000 sv-Beschäftigte 1986
(5) betriebliche Ausbildungsplätze pro 100 Schulabgängern ohne Hochschulreife 1984
Quelle: Daten der ›Laufenden Raumbeobachtung‹ der Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung

Da Korrelationen zu anderen diskutierten Merkmalen nicht nachvollziehbar sind, haben wir hier zur Klassifikation eine Punktewertung innerhalb der einzelnen Merkmale für die 10 wichtigsten Standorte vorgenommen. Dabei bedeutet ›1‹ die höchste *positive* Abweichung gegenüber dem Bundesdurchschnitt (wie beispielsweise gute Versorgung mit Ausbildungsplätzen oder auch hohe Frauenerwerbstätigkeit) und ›10‹ bedeutet die höchste *negative* Abweichung (wie beispielsweise hoher Anteil gering qualifizierter ArbeitnehmerInnen oder auch niedriger Anteil hoch qualifizierter ArbeitnehmerInnen). Das Ergebnis der Punktewertung ist ebenfalls Tabelle 51 zu entnehmen.

Mit folgenden drei Ausnahmen spiegelt die jeweilige Gesamt-Bewertung auch die einzelnen Merkmale wider:

1. Die Region *Mittlerer Neckar* (4,8 Punkte im Durchschnitt) fällt hinsichtlich der Qualifikation der Beschäftigten auf. Mit einem Anteil von 363 Berufstätigen ohne Berufsabschluß auf 1.000 Beschäftigte nimmt sie innerhalb der zehn großen Automobilregionen den drittletzten Platz ein.

2. Die Situation in *Köln* ist durch eine große Spannbreite gekennzeichnet. Während Köln mit einem Ausbildungsplatzangebot von 118 Ausbildungsplätzen pro 100 SchulabgängerInnen die beste Position der betrachteten Regionen einnimmt, ist Köln hinsichtlich des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten nur an 6. Stelle.

3. Die negative Gesamt-Bewertung der Region *Nordhessen* hat eine positive Ausnahme. Der Anteil der gering qualifizierten Beschäftigten ist relativ niedrig (Platz 2), d. h. Nordhessen hat im Vergleich zu den betrachteten Regionen einen hohen FacharbeiterInnenanteil. Auf der anderen Seite ist jedoch der Anteil der hochqualifizierten Beschäftigten ebenfalls niedrig.

Zusammenfassend kann an dieser Stelle festgehalten werden, daß u. U. anstehende Beschäftigtenrückgänge aus regionaler Sicht naturgemäß noch größere Probleme aufwerfen, als sie dies im gesamtwirtschaftlichen Kontext tun. Zudem haben die Ausführungen verdeutlicht, daß es sich bei den Automobilregionen auch heute schon keineswegs mehr um ›krisen- und sorgenfreie‹ Räume handelt. Im Gegenteil: Konjunkturell oder strukturell bedingte Einbrüche träfen auf in der Regel monostrukturierte Arbeitsmärkte, die den Betroffenen kaum Ausweichmöglichkeiten bieten, wenn nicht rechtzeitig neue Beschäftigungsfelder erschlossen werden.

7.1.3 Vom Boom in die Krise? Bilanz der Automobilkonjunktur der achtziger Jahre

In den fünfziger und vor allem in den sechziger Jahren galt die Automobilindustrie als Wachstumsbranche par excellence und damit als eines der Paradepferde des westdeutschen ›Wirtschaftswunders‹. Die absoluten Produktionszahlen (Tab. 52) und ihre Zuwächse (Tab. 53) lassen in dieser Hinsicht keine Zweifel aufkommen. Die schwunghafte Aufwärtsentwicklung war begleitet von einer überaus erfolgreichen Exportoffensive.

Seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre mehren sich allerdings die Stimmen, die auf ein absehbares Ende des Wachstumsbooms und hiermit einhergehende, drohende Beschäftigungsrisiken aufmerksam machen (vgl. z. B. Prognos 1975, 1980). Diese Einschätzungen sind nicht zuletzt vor dem Hintergrund der seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre wachsenden konjunkturellen Krisenanfälligkeit der Fahrzeugproduktion abgegeben worden.

Die wachsende zyklische Krisenanfälligkeit der Automobilproduktion ist Folge des schon erreichten relativ hohen Sättigungsgrades des Fahrzeugmarktes. So liegt die Anzahl der Einwohner je PKW oder Kombi in den USA heute beispielsweise bei 1,7, in der Bundesrepublik bei 2,2, in Frankreich und Italien bei 2,5 und in Japan bei 4,1. Trotz der vergleichsweise geringen Kraftwagendichte sind auch auf dem japanischen Automarkt bereits gewisse Sättigungserscheinungen vorhanden; diese resultieren vor allem aus der weitgehend erschöpften Verkehrsinfrastruktur in diesem Land. Auch wenn verschiedene Prognosen für die Zukunft noch mit weiteren Beschäftigungszuwächsen auf diesen Märkten rechnen (so schätzt beispielsweise das RWI in einer 1987 vorgelegten Studie, daß um die Jahrtausendwende 31,5 bis 33,5 Millionen PKW in der Bundesrepublik zugelassen sind), ist es doch längst der Ersatzbedarf, der zur entscheidenden Bestimmungsgröße der Automobilnachfrage geworden ist. Bereits 1980 bestanden in Westeuropa schon 68 % der Gesamtnachfrage aus Ersatzbeschaffungen; 1990 sollen es 82 % sein (OECD 1983, S. 25). Damit rekrutiert sich die Masse der AutokäuferInnen heute aus der großen Zahl der abhängig Beschäftigten.

Die Höhe und die Entwicklung der Masseneinkommen wird damit zu einem ausschlaggebenden Faktor für die Automobilnachfrage. Wie auch bei anderen langlebigen Verbrauchsgütern kann der Autokauf in der Regel innerhalb eines bestimmten zeitlichen Rahmens leicht verschoben werden, wird schließlich aber doch durchgeführt. Infolgedes-

Tabelle 52: Ausgewählte Produktionsdaten der bundesrepublikanischen Automobilkonzerne 1950 bis 1987, in 1 000

	PKW-Kenndaten			NFZ-Kenndaten		GESAMT-Kenndaten			Auslandsquote		
	Produktion BRD	Produktion Ausland	Export	Produktion BRD	Produktion Ausland	Export	Produktion BRD	Produktion Ausland	Export	PKW	NFZ	Gesamt
1950	219,4	k.A.	69,0	86,6	k.A.	14,4	306,0	k.A.	83,4			
1960	1 816,8	37,1	865,3	242,9	21,0	117,5	2 059,7	58,1	982,8	48,7 %	52,5 %	49,2 %
1970	3 527,9	545,8	1 946,5	314,4	61,3	157,4	3 842,3	607,1	2 103,9	61,2 %	58,2 %	60,9 %
1980	3 520,9	1 115,0	1 873,5	357,7	163,1	210,7	3 878,6	1 278,1	2 084,2	64,5 %	71,8 %	65,2 %
1987	4 373,6	1 335,3	2 451,3	260,4	167,3	156,1	4 634,0	1 502,6	2 607,4	66,3 %	75,6 %	67,0 %

Auslandsquote: Anteil des Exports und der Auslandsproduktion an der Gesamtproduktion
Produktion BRD: Produktion bundesrepublikanischer Konzerne in der Bundesrepublik
Produktion Ausland: Produktion bundesrepublikanischer Konzerne im Ausland
Quelle: Zusammenstellung und Berechnung nach VDA-Jahresbericht

Tabelle 53: Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten von Produktion und Export nach Zeiträumen und Teilmärkten (80er Jahre bis 1987 erfaßt), in %

Produktionsentwicklung

	in der Bundesrepublik			dt. Hersteller im Ausland		
	PKW	NFZ	Gesamt	PKW	NFZ	Gesamt
50er	23,54	10,86	21,01			
60er	6,86	2,61	6,43	30,85	11,31	26,45
70er	–0,02	1,30	0,09	7,40	10,28	7,73
80er	3,15	–4,43	2,57	2,61	0,36	2,34

Exportentwicklung

	PKW	NFZ	Gesamt
50er	28,78	23,36	27,98
60er	8,44	2,96	7,91
70er	–0,38	2,96	–0,09
80er	3,91	–4,19	3,25

Quelle: eigene Berechnungen

sen wirken sich jedoch Anzeichen für eine wachsende Arbeitsplatz- und Einkommensunsicherheit zeitverschiebend auf die PKW-Nachfrage aus; sie wird partiell konjunkturabhängig.

Ihren ersten großen Wachstumseinbruch verzeichnete die bundesdeutsche Automobilproduktion 1967. Seither gilt die Automobilindustrie als Vorreiter der zyklischen Schwankungen, denen die Gesamtwirtschaft ausgesetzt ist. Mit einem rund zehnprozentigen Produktionsrückgang am Beginn der achtziger Jahre erfuhr die bundesdeutsche Automobilindustrie ihren dritten größeren Wachstumseinbruch. Dieser fiel, im Vergleich zu den Krisenjahren 1967 und 1974, jedoch vergleichsweise milde aus. Insgesamt zeigen die achtziger Jahre für die bundesdeutsche Automobilindustrie eine Stabilität, die so von keiner Seite erwartet worden war. Neben einer überaus erfolgreichen Exportoffensive profitierten die bundesdeutschen Fahrzeugkonzerne aufgrund ihrer Produktpalette mehr als ihre Mitanbieter von Veränderungen in den PKW-Nachfragestrukturen, die in der Begünstigung höherwertiger, teurer Automobile ihren Ausdruck fanden.

Tabelle 54: Bestand an PKW/Kombi in der Bundesrepublik nach Stellung im Beruf der Fahrzeughalter

	1960	1970	1980	1985	1987
Gesamtbestand an PKW/Kombi (in Mio.)	4,3	13,9	23,2	25,2	27,9
davon (in %):					
Unternehmer und Selbständige	47,5	24,2	16,8	16,3	14,7
Arbeitnehmer[1]	51,5	69,5	71,6	70,2	–[3]
Nichterwerbspersonen	1,0	5,8	10,8	12,7	–[3]
Arbeitnehmer und Nichterwerbspersonen	52,5	75,3	82,4	82,9	84,6
Sonstige[2]	–	0,5	0,8	0,8	0,7

1 Arbeiter, Angestellte und Beamte
2 Organisationen ohne Erwerbscharakter, Gebietskörperschaften und Sozialversicherung
3 wird ab 1986 nicht mehr getrennt ausgewiesen
Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen

Zum einen hat sich der längerfristig wirkende Trend weiter durchgesetzt, wonach die AutomobilkäuferInnen verstärkt auf höhervolumige Fahrzeuge umsteigen. Dabei ist es vor allem die Größenklasse von 1.500 bis 2.000 Kubikzentimeter Hubraum, die auf Kosten der kleineren Klassen wächst. Aber auch die sogenannte ›obere Mittel- und Oberklasse‹ ist heute deutlich stärker gefragt als beispielsweise zu Beginn der siebziger Jahre.

Auf diese (absolut und relativ) wachsende Nachfrage nach Mittel- und auch Oberklassemodellen, die keinesfalls nur mit leistungsstärkeren Motoren, sondern auch mit insgesamt höherem Komfort ausgestattet sind (Bequemlichkeit und Benutzungsfreundlichkeit, aber auch Verkehrssicherheit und Umweltschutz), konnten die bundesdeutschen Anbieter insgesamt adäquat reagieren, weil die Produktpalette wichtiger bundesdeutscher Automobilkonzerne gerade hier ihren Schwerpunkt hat und hohe Standards aufweist. In Westeuropa beispielsweise bestreiten die bundesdeutschen Produzenten fast zwei Drittel des Marktes für PKW von zwei Liter Hubraum an aufwärts. Hierin liegt

ein wichtiger Grund für die überraschend gute Automobilkonjunktur in den achtziger Jahren: Seit dem Produktionsrekordjahr der siebziger Jahre (1979) konnte die bundesdeutsche PKW/Kombi-Fertigung bis zum (voraussichtlichen) Produktionsrekordjahr der achtziger Jahre (1987) um insgesamt 11,2 % gesteigert werden (im entsprechenden vorherigen Vergleichszeitraum 1971 bis 1978 betrug der Zuwachs lediglich 6,4 %).

Deutlich stärker als die Produktionszahlen steigt, vor allem aufgrund der Nachfragestrukturverschiebungen, die Gesamtleistung der PKW/Kombi-Herstellung. Mit dem Produktionszuwachs von rund 11 % geht in den neun Jahren von 1979 bis 1987 eine Verdopplung der entsprechenden Werte einher. Diese Entwicklung schlägt sich in den Jahresabschlüssen der wichtigsten bundesdeutschen Automobilkonzerne in einem im Vergleich zu den Produktionszahlen überproportionalen Umsatzwachstum nieder.

Maßgeblichen Anteil am bundesdeutschen Automobilboom der achtziger Jahre hatte *zweitens* die erfolgreiche Exportoffensive der Unternehmen. Diese findet zunächst darin ihren Ausdruck, daß die Exportquote bei PKW/Kombi in den achtziger Jahren (1980–1987) auf jahresdurchschnittlich 56,8 % anstieg und so den schon hohen Jahresdurchschnittswert der siebziger Jahre (1970–1979) von 54,5 % noch um 2,3 Prozentpunkte übertraf. Noch deutlicher wird das Ausmaß der Exportoffensive der bundesdeutschen Autokonzerne in den achtziger Jahren, wenn nicht die Exportquote (als Anteil der Auslandsverkäufe an den gesamten Verkäufen), sondern die Entwicklung der absoluten Exportzahlen betrachtet wird. Wurden in den siebziger Jahren im Jahresdurchschnitt 1,91 Millionen PKW und Kombi im Ausland abgesetzt, so waren es in den Jahren von 1980 bis 1987 durchschnittlich 2,25 Millionen bzw. 17,3 % mehr. Zwar stiegen in diesem Zeitraum auch die Inlandsverkäufe an, allerdings längst nicht in so einem Ausmaß: Wurden in den siebziger Jahren jahresdurchschnittlich 1,6 Millionen PKW/Kombi auf dem Binnenmarkt abgesetzt, so waren es in den achtziger Jahren 1,7 Millionen oder 5,6 % mehr. Der Boom der bundesdeutschen Automobilindustrie der achtziger Jahre ist demnach maßgeblich der erfolgreichen Exportoffensive ihrer Unternehmen geschuldet, die an den hohen Wachstumsraten in den EG-Ländern und den USA anknüpfen konnte.

Daß die für den bundesdeutschen PKW-Markt aufgezeigte Nachfragestrukturverschiebung hin zu ›höherwertigen‹ Modellen auch auf den übrigen großen (zunehmend gesättigten) kapitalistischen Automobilmärkten wirkt, belegt eine Studie der volkswirtschaftlichen Abteilung der Daimler-Benz AG. Der Marktanteil sogenannter ›hochwertiger‹ Fahrzeuge (er ist gegenwärtig in Schweden, Norwegen, der Schweiz und der Bundesrepublik am höchsten) hat sich hiernach von 1978 bis 1987 wie folgt entwickelt: Bundesrepublik Deutschland: +4,6 % (auf 23,1 %); westeuropäisches Ausland: +2,0 % (auf 11,5 %); USA: +3,6 % (auf 10,3 %); Japan: +1,2 % (auf 3,4 %). Auch diese Entwicklung hat die bundesdeutschen PKW-Exporte und damit die erstaunlich gute Autokonjunktur der achtziger Jahre maßgeblich beflügelt. Ab 1992 dürfte sich dieser Trend auf dem westeuropäischen Automobilmarkt insgesamt noch verstärken, da im Zuge der Einführung des EG-Binnenmarktes die Abschaffung bestimmter Zulassungs- und Luxussteuern vorgesehen ist, die in einzelnen Ländern den Kauf ›höherwertiger‹ PKW-Modelle heute noch erheblich verteuern.

Der sich in den Produktions- und Umsatzzuwächsen niederschlagenden günstigen Automobilkonjunktur der achtziger Jahre folgte *drittens* auch die Beschäftigungsentwicklung in dieser Branche, die ebenfalls durch eine erhebliche Zunahme gekennzeichnet ist. Sie steht im Gegensatz zur Entwicklung im gesamten Verarbeitenden Gewerbe und führt im Zeitraum von 1980 bis 1987 zu einem kontinuierlich steigenden Anteil des Straßenfahrzeugbaus an allen Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe der Bundesrepublik.

Hinter dieser globalen Beschäftigungszunahme im bundesdeutschen Straßenfahrzeugbau in den achtziger Jahren verbirgt sich allerdings eine völlig unterschiedliche Entwicklung bei den einzelnen großen in der Bundesrepublik ansässigen Automobilunternehmen: Beschäftigungszuwächsen von fast 50 % (bei BMW) steht im gleichen Zeitraum ein Arbeitsplatzabbau von nahezu 20 % (bei Opel und Ford) gegenüber. Während von 1979 bis 1987 die Zahl der Arbeitsplätze bei Daimler-Benz, BMW, Audi und VW um insgesamt fast 70.000 zunahm, wurden bei Opel und Ford in diesem Zeitraum zusammen 23.300 Arbeitsplätze vernichtet. Entsprechend verändert hat sich deshalb auch die relative Verteilung der in den Großunternehmen beschäftigten Arbeitskräfte: Den Anteilsverlusten bei Opel und Ford stehen entsprechende Gewinne vor allem bei BMW und Daimler-Benz gegenüber (vgl. Übersicht 2).

7.1.4 Außenwirtschaftliche Verflechtungen und die Stellung der bundesdeutschen Automobilindustrie im internationalen Konkurrenzgefüge

Oben wurde bereits darauf hingewiesen, daß der bundesdeutsche Automobilboom der achtziger Jahre ohne eine entsprechende Exportoffensive und allgemein günstige Exportbedingungen nicht vorstellbar gewesen wäre. Im Vergleich zum gesamten Verarbeitenden Gewerbe ist der außenwirtschaftliche Verflechtungsgrad im Straßenfahrzeugbau auffallend hoch. Auch wenn die Gesamtwirtschaft im Verlauf der siebziger und achtziger Jahre hier aufholen konnte, ist der Auslandsumsatzanteil (Umsatz aus Export und Auslandsproduktion) im bundesdeutschen Straßenfahrzeugbau mit 47,2 % im Jahre 1987 immer noch um gut 15 Prozentpunkte höher als im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes.

Deutlich höher als im gesamten Straßenfahrzeugbau fällt der Internationalisierungsgrad in der Automobilindustrie aus (vgl. oben Tab. 52). Für die fünf großen Konzerne stellt sich dies wie folgt dar: Im VW-Konzern (incl. Audi) liegt der Auslandsumsatzanteil (Export und Produktion im Ausland) im Jahre 1987 bei 57,8 %, bei Daimler-Benz liegt der entsprechende Wert bei 58,4 %. Für drei weitere Unternehmen wird in den Geschäftsberichten nur die Exportquote angegeben, denn BMW produziert kaum im Ausland und bei Opel und Ford werden ausländische Produktionsstätten in Regie des Mutterkonzerns betrieben. Die Exportquoten liegen 1987 bei 65,9 % für BMW, 52,4 % für Opel und 66,7 % für Ford.

Wurde 1970 rund die Hälfte aller bundesdeutschen Exporte von Kraftwagen und Straßenzugmaschinen im europäischen Ausland abgesetzt, waren es 1987 schon mehr als drei Viertel. In der regionalen Verteilung ihrer Exporte weisen die in der Bundesrepublik ansässigen Automobilunternehmen deutliche Unterschiede auf: Bei Ford und Opel gehen im Jahr 1987 rund 95 % der Exporte auf den europäischen Markt, bei VW sind es etwa zwei Drittel und bei Daimler-Benz und BMW jeweils nur knapp 50 %.

Ursache sind unterschiedliche Unternehmensstrukturen bzw. die unterschiedliche Stellung dieser Aktiengesellschaften in ihrem jeweiligen Konzerngefüge. Ford und Opel als Töchter US-amerikanischer Konzerne haben die Funktion, den europäischen Markt zu beliefern; bei VW kam es durch den Aufbau ausländischer Produktionswerke zu partieller Exportsubstitution, während Daimler-Benz und BMW den Welt-PKW-Markt im Prinzip aus ihren bundesdeutschen Produktionsstandorten beliefern (obwohl beide über PKW-Produktionskapazitäten in Südafrika verfügen, die aber in erster Linie den dortigen Markt versorgen).

Neben dem Warenexport spielte in der bundesdeutschen Automobilindustrie schon zu Beginn der siebziger Jahre die Produktion im Ausland eine wichtige Rolle. Das zeigt sich u. a. daran, daß 1971 mehr als 10 % aller bundesdeutschen Direktinvestitionen im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe auf den Straßenfahrzeugbau entfielen, 1986 schon fast 20 %.

Die in Tabelle 55 ausgewiesene internationale Verteilung der gesamten Direktinvestitionen im Straßenfahrzeugbau zeigt, daß die Industrieländer zwar als Anlageländer dominieren, andererseits jedoch die Entwicklungsländer eine im Vergleich zum Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes um 10 Prozentpunkte größere Bedeutung haben. Insbesondere die sog. ›Schwellenländer‹ – allen voran Brasilien – müssen als bevorzugte Anlageländer betrachtet werden.

Mit rund 4,4 Millionen produzierten PKW und Kombi ist die Bundesrepublik im Jahr 1987 nach Japan (7,9 Millionen) und den USA (7,1 Millionen) der drittgrößte Automobilproduzent der Erde; gefolgt

Tabelle 55: Bestand an unmittelbaren und mittelbaren Direktinvestitionen im Straßenfahrzeugbau und im Verarbeitenden Gewerbe (Stand Ende 1986)

	Verarbeitendes Gewerbe (VG)		Straßenfahrzeugbau (SFB)		Anteil des SFB am VG
	Mio. DM	%	Mio. DM	%	%
alle Länder	65.917	100,0	10.266	100,0	15,6
westliche Industrieländer	53.835	81,6	7.293	71,0	13,5
darunter:					
– EG	22.114	33,5	2.589	25,2	11,7
– USA	22.401	34,0	3.293	32,1	14,7
– Rep. Südafrika	952	1,4	517	5,0	54,3
Entwicklungsländer	11.586	17,6	2.812	27,4	24,3
darunter:					
– Brasilien	7.637	11,6	2.239	21,8	29,3

Quelle: Deutsche Bundesbank, Beilage zu den Stat. Beiheften, Reihe 3, Nr. 3/1988; eigene Berechnungen

Tabelle 56: Regionale Struktur der Welt PKW-Produktion

	Welt		EG		Nord-amerika		Japan		Südkorea		Sonstige Regionen		BRD	
	abs.[1]	Index[2]	abs.	Index	abs.	Index	abs.	Index	abs.	Index	abs.	Index	abs.	Index
1980	29,2	100	10,1	100	7,2	100	7,0	100	0,057	100	4,8	100	3,5	100
1981	28,0	96	9,5	94	7,1	98	7,0	100	0,069	121	4,4	92	3,6	101
1982	26,9	92	9,6	95	5,9	81	6,9	98	0,094	165	4,4	92	3,8	107
1983	29,7	102	10,2	101	7,8	107	7,2	102	0,122	214	4,5	94	3,9	110
1984	30,4	104	9,7	96	8,8	122	7,1	100	0,159	333	4,6	96	3,8	107
1985	32,1	110	10,2	101	9,3	128	7,6	109	0,264	463	4,7	98	4,2	118
1986	32,7	112	10,9	108	8,9	123	7,8	111	0,457	802	4,7	98	4,3	122
1987	33,0	113	11,6	115	7,9	109	7,9	112	0,793	1.391	4,8	100	4,4	124

1 in Mio. Stück
2 1980 = 100
Quelle: Frank/Summerville 1988, S. 12; VDA, TuZ; eigene Berechnungen

Tabelle 57: Beschäftigungsentwicklung in den KfZ-Industrien (einschl. Zulieferer) Nordamerikas, Japans und Europas 1979 bis 1985, in 1.000

	Nord-amerika	Japan	Europa	BRD	Frank-reich	Groß-brit.	Italien	Spanien
1979	1.403	642	2.101	673	493	457	295	117
1980	1.135	673	2.036	684	485	399	289	112
1981	1.126	700	1.906	670	456	341	272	100
1982	1.007	696	1.853	677	444	297	262	105
1983	1.087	699	1.819	675	438	271	245	125
1984	1.240	722	1.833	691	418	282	229	144
1985	1.266	755	1.850	717	407	290	215	151
				Veränderungen 1985 zu 1979				
in 1.000	– 137,4	112,4	– 251,0	43,7	– 85,9	– 166,8	– 80,1	34,1
in %	– 9,8	17,5	– 12,0	6,5	– 17,4	– 36,5	– 22,1	29,3

Quelle: Jürgens 1986, S. 66; eigene Berechnungen

von Frankreich (3,1 Millionen), Italien (1,7 Millionen) und Spanien (1,4 Millionen).

Im Verlauf der achtziger Jahre konnte die Bundesrepublik ihre PKW-Produktion im internationalen Vergleich verhältnismäßig stark ausweiten (vgl. Tab. 56). Während die PKW-Herstellung von 1980 bis 1987 weltweit um 13 % und innerhalb der EG-Länder um insgesamt 15 % anstieg, erhöhte sich das entsprechende bundesdeutsche Produktionsvolumen um 24 %. Deshalb konnte die Bundesrepublik ihre jeweiligen Produktionsanteile von 1980 bis 1987 erhöhen, und zwar an der Weltproduktion von 12,0 % auf 13,3 % sowie innerhalb der EG von 34,7 % auf 37,9 %.

In erster Linie den hohen Produktionszuwächsen (die, gemessen an den Produktionswerten – wie oben gezeigt – noch stärker ausfallen, als die hier zugrundegelegten Stückzahlen vermuten lassen) ist die Tatsache geschuldet, daß die bundesdeutsche Automobilindustrie insgesamt eine eher ›untypische‹ Entwicklung vollzogen hat, wird ihre Beschäftigungssituation mit der in den meisten anderen großen automobilproduzierenden Ländern verglichen (Tab. 57). Während die Zahl der Arbeitsplätze in der KfZ-Industrie (einschließlich Zulieferer) von 1979 bis 1985 europaweit um 12 % zurückgegangen ist und einige Länder wie beispielsweise Großbritannien, Italien und Frankreich noch größere Beschäftigungsverluste zu verzeichnen hatten, konnte die Bundesrepublik weitere Zuwächse verbuchen.

In großem Umfang (und – wie bereits gezeigt – mit entsprechenden Auswirkungen auch in der Bundesrepublik) wurden bei den führenden US-amerikanischen Automobilkonzernen bereits Arbeitsplätze vernichtet. Im General-Motors-Konzern ging, vor allem infolge von Modernisierungsmaßnahmen, die Beschäftigtenzahl weltweit von 1979 bis 1987 um 180.000 (oder 22,1 %) auf 673.000 und im Ford-Konzern im gleichen Zeitraum um 150.000 (oder 30 %) auf 350.000 zurück.

Schon heute klaffen Produktionskapazitäten und Absatzmöglichkeiten in der Weltautomobilindustrie erheblich auseinander. Schätzungen des Wissenschaftszentrums Berlin kommen zu dem Ergebnis, daß im Jahr 1985 die Überkapazitäten in Westeuropa, Nordamerika und Japan bei rund 20 % lagen. »Auf der Grundlage verschiedener Prognosen über die Nachfrage- und Kapazitätsentwicklungen für Nordamerika, Europa sowie Japan ist zu erwarten, daß die Produktionskapazität für diese Weltregionen für PKW 1990 um 25 bis 30 % über der zu erwartenden Nachfrage liegen wird. Dabei bleibt der Kapazitätsausbau in Südkorea und Südostasien noch unberücksichtigt.« (Jürgens 1986, S. 63).

Unzutreffend wäre es allerdings, aus den heute schon vorhandenen und zukünftig voraussichtlich noch wachsenden Überkapazitäten pauschal auf eine entsprechende Verschärfung der internationalen Verdrängungskonkurrenz zu schließen. Wenn auch keineswegs bestritten werden soll, daß die internationale Konkurrenz zwischen den Automobilkonzernen durch den Kampf um die Marktanteile angesichts nur noch geringfügig wachsender Absatzmöglichkeiten weiter zunehmen wird, so ist doch in Rechnung zu stellen, daß die Wachstumsperspektiven für einzelne Marktsegmente durchaus unterschiedlich beurteilt werden müssen (die vergleichsweise günstigeren Aussichten für die Mittel- und Oberklasse-PKW-Modelle wurden oben bereits benannt). Das hat spürbare Auswirkungen auf die spezifische Konkurrenzposition einzelner Konzerne und dürfte die bundesdeutsche Automobilindustrie insgesamt eher begünstigen.

7.2 Modernisierung und Umprofilierung der Konzernstrukturen

7.2.1 Investitionsboom und Modernisierungskonkurrenz – strategische Grundorientierungen der Automobilkonzerne im internationalen Konkurrenzkampf

Vor dem Hintergrund der so veränderten Konstellationen auf den Automobilmärkten und der schnell zunehmenden Nutzungsmöglichkeiten der neuen Technologien (vgl. Kern/Schumann 1984, S. 40ff.; Dolata 1988) verfestigte sich die *Orientierung auf eine umfassende Restrukturierung der Produktion und Umprofilierung der Konzernstrukturen* in den vergangenen Jahren zu einer *strategischen Leitlinie* US-amerikanischer und westeuropäischer Hersteller in der internationalen Konkurrenz. Seit Ende der siebziger Jahre fahren alle Automobilkonzerne beeindruckende Investitionsprogramme und unternehmen große Anstrengungen, um mit Hilfe computergestützter Techniken Planung, Herstellung, Vertrieb und Ausstattung ihrer Autos von Grund auf zu erneuern. Eine vormals ›alte‹ Industrie mit einem über die Jahrzehnte technisch nur wenig veränderten Produkt und geradezu klassisch ausgebildeten Formen industrieller Massenproduktion (Fließband) und Arbeitsorganisation (Taylorismus) ist heute auf dem Weg, Produkt, Produktion und ökonomisches Profil in einer

Weise zu verändern, die noch zu Beginn der siebziger Jahre kaum denkbar erschien: Elektronik und Computertechnik haben nicht nur ins Fahrzeug selbst Einzug gehalten, sie sind zudem tief in den Produktionsprozeß des Autos eingedrungen – von der computergestützten Konstruktion und Planung über die Automatisierung und Roboterisierung von Fertigungs- und Montagevorgängen bis hin zu neuen Formen der Steuerung komplexerer Produktionsabläufe.

Die Dynamik dieses industriellen Restrukturierungsprozesses weist weit über die bloße Implementierung einer neuen Technik in Produktion und Produkt hinaus; Konzernstrukturen, Unternehmensstrategien und Konkurrenzbeziehungen selbst sind in den Sog dieses Umbruchs geraten. Auf der Grundlage der schnellen technologischen Entwicklung werden neue Produktionskonzepte erprobt, neue Formen der Forschungsorganisation und -kooperation ausgebildet, internationale Produktionsverbundsysteme, Kommunikationsnetze und Distributionsformen auf- bzw. ausgebaut, in zunehmendem Maße High-Tech-Unternehmen aufgekauft und scharfe Modernisierungswettkämpfe ausgetragen. Die Umsetzung wissenschaftlich-technischer Neuerungen in den Produktionsprozeß des Automobils ist zu einem erstrangigen Faktor der internationalen Konkurrenz um Marktanteile und Kostenvorteile geworden; sie beeinflußt die ökonomische Bewegung und strategische Ausrichtung der Automobilkonzerne heute auf vielfältige Weise.

Die hier so bezeichnete *Modernisierungskonkurrenz* wird auf zwei maßgeblichen Ebenen ausgetragen: *Zum einen* fahren alle großen Autokonzerne seit Ende der siebziger Jahre milliardenschwere Modernisierungs- und Rationalisierungsprogramme mit dem Ziel, die Produktion zu flexibilisieren, den Materialfluß zu optimieren und die Kosten zu reduzieren. *Zum anderen* drängen immer mehr Hersteller über ihr angestammtes Produktionsgebiet hinaus und dringen in neue Bereiche – v. a. den High-Tech-, den Finanz- und den Rüstungssektor – ein. Sie wollen damit selbst zu Entwicklern und Herstellern von Automationsmitteln werden und gleichzeitig durch eine gezielte Diversifikationspolitik den eigenen Konzern zumindest teilweise von der Krisenanfälligkeit der Branche abkoppeln. Grundlage dieser Modernisierungs- und Umprofilierungsstrategie sind *umfangreiche und langfristig ausgelegte Investitionsprogramme*, die in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre gestartet wurden und bis heute unvermindert anhalten (vgl. Wirtschaftswoche 34/1985, S. 22ff.).

Finanziert wurde der Investitionsboom nahezu vollständig aus eigener Kraft. Die in den siebziger Jahren, vor allem in der Hochkonjunktur seit 1975 aufgehäuften Finanzmittel reichten aus, um die Investitionsstrategie trotz Krise 1981/82 ohne größere Kreditaufnahme umzusetzen. 1983 war die Branche nahezu schuldenfrei und dabei keineswegs pleite: »Trotz gigantischer Investitionen beliefen sich die Geldreserven der 6 PKW-Produzenten Ende 1983 mit 11 Milliarden wieder auf ein Fünftel der Bilanz. Das ist gut das Vierfache des Normalen.« (Welzk 1986, S. 93f.) An dieser Situation hat sich bis heute wenig geändert: 1987 überstiegen die verfügbaren Finanzmittel der bundesdeutschen Automobilunternehmen ihre nach wie vor hohen Sachinvestitionen um über 50 % (vgl. Pitz 1988, S. 46f.).

7.2.2 Modernisierungs- und Rationalisierungsprogramme in den Kernbereichen der Automobilproduktion

Nun sind periodisch hochschnellende Investitionen in Sachanlagen für die Automobilindustrie grundsätzlich weder außergewöhnlich noch neu. Ein großer Teil der Fertigungsanlagen und -technologien ist hier typgebunden und muß im Fall eines Modellwechsels verschrottet und erneuert werden – eine immer schon ausgesprochen kostspielige Angelegenheit, die auch jenseits ausgeprägter Modernisierungsoptionen mit hohen Investitionsaufwendungen verbunden ist. Die eng an Modellwechsel gebundene Anlagenerneuerung im Automobilbereich kann allerdings auf ganz unterschiedliche Art und Weise betrieben werden: wesentlich konservativ, d. h. ohne nennenswerte Anhebung des bestehenden Mechanisierungsniveaus, oder dezidiert innovativ, als Rationalisierungs- und Automatisierungssprung mit weitreichenden Wirkungen auf Gestalt und Organisation der Gesamtproduktion.

Während noch bis zur Mitte der siebziger Jahre Anlagenerneuerung und Rationalisierung im großen und ganzen dem ersten Verlaufsmuster entsprachen, also fast ausschließlich im Rahmen und als Ausdifferenzierung der vorhandenen technischen Basis der Produktion betrieben wurden, steht seit Ende des Jahrzehnts im Zentrum der Investitionspolitik die *Modernisierung des Produktionsapparats auf qualitativ neuer technologischer Grundlage* – ein von Unternehmen zu Unternehmen, von Betrieb zu Betrieb, ja selbst von Abteilung zu Abteilung ausgesprochen *ungleichzeitiger, differenzierter und insgesamt sehr widersprüchlicher Erneuerungsprozeß*, der sich bei aller Dynamik nach wie vor im Anfangsstadium befindet.

Aus *technischer Sicht* konzentrieren sich die Fortschritte bei der Einführung neuer, computergestützter Systeme bislang auf den Ein-

satz flexibler Automationsanlagen (v. a. Industrieroboter, CNC-Werkzeugmaschinen und ersten Maschinenverkettungen) im *Fertigungsprozeß* (vgl. Jürgens/Malsch/Dohse 1989, S. 46ff.; dies. 1987; dies. 1984). Schon hier ist das Bild allerdings sehr differenziert: Die Autoindustrie ist zwar Pionier und mit Abstand größter Anwender von Industrierobotern, ihr Einsatz konzentriert sich jedoch auf einen kleinen Ausschnitt des Fertigungsprozesses – das Punktschweißen im Karosserierohbau, wo 90 % der installierten Roboter stehen. Hier sind denn auch die größten Fortschritte im Mechanisierungsniveau auszumachen. In der *mechanischen Teilefertigung* und in den *Preßwerken* dominieren dagegen trotz ihrer Inflexibilität und Typgebundenheit nach wie vor konventionelle Transferstraßen. Die Einführung von CNC-Maschinen erfolgt sukzessive und als Integration in starr automatisierte Transferstraßen; flexible Fertigungssysteme, mit deren Hilfe unterschiedliche Bauteile in beliebiger Reihenfolge bearbeitet werden können, haben allen Anstrengungen zum Trotz erst in Randbereichen Fuß gefaßt. Der Druck, der von verkleinerten Losgrößen, wachsender Teilevielfalt und kürzeren Modellzyklen auf die Flexibilität der Fertigung ausgeübt wird, hat sich hier also erst ansatzweise produktionstechnisch konkretisiert.

Noch krasser fällt das Urteil für die *Montage* aus; in diesem Bereich konnten bislang keine durchgreifenden Rationalisierungserfolge durch den Einsatz computergestützter Techniken erzielt werden. Dies hängt vor allem damit zusammen, daß die heutige Robotergeneration für Fügeoperationen wie das Ineinanderstecken und Verschrauben von Bauteilen – eine für Menschen monotone und nervtötende, für Automaten aufgrund der komplexen Bewegungsabläufe hingegen hochkomplizierte Arbeit – noch weitgehend ungeeignet ist. Es fehlt in erster Linie an Sensoren, die die Roboter in die Lage versetzen, zu ›sehen‹ und zu ›tasten‹. Erfolge der Montagerationalisierung werden bislang vornehmlich über Umwege realisiert: über montagegerechte Produktgestaltung (beispielhaft: der VW-Golf) oder die Ausgliederung von Teiloperationen aus dem Hauptband (z. B. Modulmontage des Opel-Omega). Entscheidende Durchbrüche in der Montageautomatisierung sind davon allerdings nicht zu erwarten; ohne nachhaltige Entwicklungsfortschritte in der Sensortechnologie wird dieser Bereich auch weiterhin Reservat menschlicher Arbeit und Fließbandtätigkeit bleiben.

Eine spektakuläre Ausnahme, die vor einigen Jahren zu optimistischeren Prognosen der Montageautomatisierung reizte, bildet der 1983 aufgenommene Zusammenbau des VW-Golf in der berühmten *Halle 54* des Wolfsburger Werkes. Tatsächlich konnte hier der Mechanisierungsgrad sprunghaft von 5 % auf 25 % gesteigert werden – allerdings unter weitgehendem Verzicht auf flexible Fertigungsmöglichkeiten. Das Produkt wurde von vornherein montagegerecht konstruiert, die Montage selbst war trotz umfangreichen Robotereinsatzes starr automatisiert und typgebunden. Dies ging natürlich nur bei einem Massenprodukt mit langer Laufzeit und wenig Varianten; anderenfalls hätten sich die hohen Investitionen – eine halbe Milliarde DM – nie amortisieren können. Für Unternehmen mit einem größeren Modellspektrum, kleineren Serien und kürzeren Laufzeiten ist diese Form der starren, typgebundenen Montageautomatisierung keine Alternative; andere Hersteller haben sich darauf auch nicht eingelassen.

Neben Robotereinsatz und Fertigungsautomation haben die Automobilunternehmen in den letzten Jahren eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung von *Logistiksystemen* zur Steuerung und Optimierung des inner- und zwischenbetrieblichen Materialflusses übernommen – das zweite Standbein ihrer Modernisierungsaktivitäten (vgl. Olle 1986; Weißbach/Weißbach 1987; Bochum/Meißner 1988; Weißbach 1988, S. 144ff.). Die Gründe hierfür liegen auf der Hand: Die Zunahme der Teile- und Variantenvielfalt wirft nicht nur erhebliche innerbetriebliche Steuerungsprobleme auf; sie verlangt zudem zusammen mit den Bemühungen um eine Reduzierung der Fertigungstiefe (durch Auslagerung von Komponenten auf Zulieferbetriebe) nach komplexeren und reibungslosen Beziehungen zu den Lieferanten. Darüber hinaus lassen sich über die Effektivierung des Teiletransports und die Reduzierung der Lagerhaltung erhebliche Kosten einsparen. Von daher ist es nicht verwunderlich, daß alle bundesdeutschen Autoproduzenten große Anstrengungen auf diesem Gebiet unternehmen. Die wohl ausgefeiltesten Konzepte haben bisher VW und Daimler-Benz vorgelegt: VW hat mit seinem Logistiksystem *FEBES* bereits in der ersten Hälfte der achtziger Jahre Materialwirtschaft und Fertigungssteuerung in den eigenen Unternehmen computergestützt integriert und visiert nun den Anschluß sämtlicher Zulieferer an dies System an; Daimler-Benz hat sich mit seinem Konzept *FORS* von vornherein auf die Steuerung der Zulieferer konzentriert und plant bis Anfang der 90er Jahre die Vernetzung von 1.000–1.500 Lieferunternehmen.

Erste Erfahrungen mit Pilotprojekten der Produktionslogistik zeigen, daß es hier große Rationalisierungspotentiale gibt. So konnten in ersten, avantgardistischen Versuchen zur Optimierung der logistischen Kette bereits in der ersten Hälfte der achtziger Jahre Durchlauf-

zeiten um 60–90 %, Materialbestände um 50–70 % und Gemeinkosten um 20–50 % gesenkt werden, während sich die Arbeitsproduktivität um 20–50 % erhöhte.

Dies sind allerdings auch heute noch nicht verallgemeinerbare Ergebnisse, die eher Perspektiven andeuten als Realitäten widerspiegeln. Alle funktionierenden Logistiksysteme sind im Grunde bislang Teilrealisierungen; die Installation komplexer Vernetzungsstrukturen, die tatsächlich die gesamte logistische Kette vom Zulieferer über das Rohmateriallager, die Fertigung und Montage bis hin zum Fertigwarenlager und Händler umfassen, stößt nach wie vor auf große Schwierigkeiten und ist auch in absehbarer Zukunft noch nicht zu erwarten. Das größte technische Problem ist dabei die Integration unterschiedlicher Softwaresysteme und inkompatibler Rechnerstrukturen. »Gerade die Autobranche war und ist noch ein Musterbeispiel für inkrementalistische Implementationsformen von Software ›von unten nach oben‹, und zwar vor allem wegen der Heterogenität ihrer Produktionsprozesse, der Verwendung zahlreicher Spezialrechner (...) und der unübersichtlichen Zweigwerks- und Abteilungsstrukturen, die den Hang zu informationellen Insellösungen verstärkten.« (Weißbach/Weißbach 1987, S. 22) Den fortgeschrittensten und tragfähigsten Versuch, einen systemübergreifenden Netzstandard zu entwickeln, der die verbreitete Inkompatibilität der bestehenden Rechnerstrukturen überwindet, hat General Motors mit seinem *MAP-System* unternommen. Ein entscheidender Durchbruch auf dem Gebiet der Standardisierung wird jedoch auch hier erst zum Ausgang des Jahrhunderts erwartet.

Trotz großer Anstrengungen, erster Teilerfolge und einer insgesamt anziehenden Rationalisierungsdynamik sind die technischen Probleme vor allem bei der Einführung komplexer computergestützter Systeme und Netze unübersehbar. Der technologische Umbruch vollzieht sich bei allen Fortschritten im einzelnen insgesamt schleppender, als noch vor einigen Jahren erwartet; er läßt sich nicht im großen Wurf realisieren, sondern nur als schrittweises Herantasten an das fraglos große Rationalisierungspotential der neuen Techniken.

Zu den technischen Schwierigkeiten gesellen sich *ökonomische Probleme und Unsicherheiten des Einführungsprozesses*. Auch hier ist das Gesamtbild sehr facettenreich; noch am ehesten lassen sich die *äußeren Einführungsmuster* systematisieren. Modernisierungspolitik nimmt *zum einen* die *Form des Kompakteinsatzes neuer Techniken bei Modellwechseln* an. Im Zuge der dann notwendigen Anlagenerneuerung erhöht sich der Bestand computergestützter Systeme in der Regel

sprunghaft. Sie konzentriert sich *zum anderen* auf Großprojekte wie den *Bau neuer bzw. den gezielten und aufwendigen Um- und Ausbau bestehender Werke*. Das gilt etwa für den Neubau des Regensburger BMW-Werkes (Gesamtinvestitionen rd. 1,3 Mrd. DM), die Errichtung des PKW-Montagewerks von Daimler in Bremen (für ca. 2 Mrd. DM), die grundlegende Modernisierung des Emdener VW-Werks (Kostenpunkt: 1,2 Mrd. DM) oder das für die Omega-Produktion völlig umgebaute Opel-Werk in Rüsselsheim (über 4 Mrd. DM Investitionsaufwand). In diesen Fällen erfolgt die Implementierung neuer Techniken nicht mehr vereinzelt und isoliert, sondern im Rahmen gesamtbetrieblich ausgerichteter Rationalisierungskonzepte.

Jenseits dieser verallgemeinerbaren Einführungsmuster hören die Gemeinsamkeiten allerdings auf. *Stellenwert, Schwerpunkte und strategisches Profil des Technikeinsatzes* variieren von Unternehmen zu Unternehmen und lassen sich beim besten Willen nicht auf einen einheitlichen Nenner bringen (vgl. Jürgens/Malsch/Dohse 1989, S. 56ff.; VW-Betriebsrat 1987; Sörgel 1986, S. 87ff.; manager magazin 11/1987, S. 124ff. und 11/1988, S. 76ff.; Industriemagazin 6/1987, S. 197ff.).

Zum einen gibt es gravierende *Unterschiede in den unternehmerischen Voraussetzungen und strategischen Orientierungen bei der Technikbeschaffung*. Der VW-Konzern (incl. Audi) setzt einesteils auf eine Politik der technologischen Autarkie und andernteils auf eine Konzentration des Fremdbezugs beim Siemens-Konzern. Das Unternehmen baut seit langem wesentliche Teile seiner Anlagen selbst, ist heute größter Roboterproduzent der Bundesrepublik und benutzt ausschließlich Roboter aus der eigenen Produktion. Diese Autarkie im Bereich des Maschinenbaus setzt sich auf dem Feld der Informations- und Steuerungstechnologien allerdings nicht fort: hier ist VW eine enge Zusammenarbeit mit Siemens eingegangen und fast völlig abhängig von den Produkten dieses Konzerns. Weder technologische Autarkie noch technologische Abhängigkeit finden sich in dieser reinen Form bei anderen Unternehmen: BMW kauft Steuerungs- und Fertigungssysteme überwiegend bei externen Herstellern ein, ohne sich dabei auf ein Unternehmen festgelegt zu haben. Ford fährt eine ähnliche Strategie und unterhält Lieferbeziehungen zu verschiedenen Herstellern von Anlagen und Steuerungstechnologien; Roboter etwa werden von KUKA (Bundesrepublik), ASEA (Schweden) und Comau (Italien) bezogen. Das hat zwar den Vorteil einer geringeren Abhängigkeit von einzelnen Herstellern, wirft gleichzeitig jedoch große Probleme der System- und Rechnerintegration auf. Daimler-Benz

schließlich setzt wiederum andere Akzente: Der Konzern konzentriert sich seit einigen Jahren auf eine Diversifikationsstrategie, um über den Aufkauf von High-Tech-Unternehmen u. a. technologisch potenter und autarker zu werden.

Zweitens gibt es beachtliche *Differenzen in Tempo und Stellenwert des Modernisierungsprozesses* zwischen den einzelnen Unternehmen. Während VW in den letzten Jahren ein hohes Modernisierungstempo vorgelegt hat und insgesamt eine Strategie der forcierten Technisierung fährt – eine Politik, die der Konzern sich aufgrund seines technologischen know-how und seiner ökonomischen Kraft bislang leisten kann –, verhalten sich andere Unternehmen wie z. B. BMW abwartender und orientieren stärker auf eine schrittweise, erfahrungsgestütztere und risikolosere Implementierung neuer Techniken, für die von vornherein ein längerer Zeithorizont veranschlagt wird. Im Rahmen der Konzernpolitik von Ford spielte die Modernisierung der Produktion bis Mitte der achtziger Jahre gar nur eine (anachronistisch anmutende) untergeordnete Rolle; seither bemüht sich allerdings auch dieses Unternehmen, Rückstände im Modernisierungsniveau aufzuholen.

Drittens schließlich lassen sich *unterschiedliche Schwerpunkte und konzeptionelle Vorstellungen des Technikeinsatzes* zwischen, z. T. sogar innerhalb der Konzerne ausmachen. Besonders charakteristisch (bei insgesamt allerdings wesentlich breiteren Modernisierungsprofilen) ist etwa für VW die Montageautomatisierung, für General Motors das Bemühen um einen Netzstandard im Rahmen von MAP und für Ford der fortgeschrittene EDV-Verbund, in den alle maßgeblichen Standorte dieses stark internationalisierten Konzerns einbezogen sind. Auch innerhalb einzelner Produktionsbereiche, z. B. der Montage, gehen die konzeptionellen Vorstellungen des Technikeinsatzes auseinander. So bleibt die Montageautomatisierung bei VW trotz (oder gerade wegen) hoher Roboterdichte im verhältnismäßig konventionellen Rahmen starrer, typgebundener Maschinenverkettung, während etwa das Konzept der Modulmontage bei Opel auf große Mechanisierungssprünge verzichtet, dafür aber wesentlich flexibler handhabbar ist. Selbst innerhalb einzelner Konzerne gibt es bisweilen konzeptionelle Dissonanzen. So hat die GM-Tochter Opel bei Aufnahme ihrer Omega-Produktion die Standardisierungsbemühungen ihrer Muttergesellschaft schlicht ignoriert und auf die risikobehaftete Einführung von MAP bewußt verzichtet.

All dies verdeutlicht, daß es trotz großer Modernisierungsanstrengungen und zunehmend bereichsübergreifender, ganzheitlicher Rationalisierungsansätze *bis heute keine halbwegs vereinheitlichte Einführungsstrategie neuer Techniken in der Branche* gibt. Jedes Unternehmen hat, nicht selten durch Versuch und Irrtum vorangetrieben und als Suchprozeß organisiert, spezifische Konzepte der Fabrikautomatisierung herausgebildet, deren Tragfähigkeit sich in turbulenteren Zeiten erst noch zeigen muß. Diese relativ offene Situation birgt nicht nur die Möglichkeit technologischer Durchbrüche und damit verbundener Konkurrenzvorteile, sondern zugleich die große Gefahr, in technologische Sackgassen zu geraten und Milliardeninvestitionen ›in den Sand zu setzen‹. Paradebeispiel hierfür ist das Mitte der achtziger Jahre mit viel Publicity angekündigte *Saturn-Projekt* von General Motors mit einem damals anvisierten Investitionsvolumen von 3,5 Milliarden Dollar. »Saturn wird ein papierloses Autowerk sein«, tönte seinerzeit GM-Chairman Roger Smith. »Von den Zulieferern über die Produktion bis hin zu den Händlern und zur Finanzierung wird das System voll computerisiert sein und den üblichen administrativen Papierkrieg überflüssig machen.« (Wirtschaftswoche 34/1985, S. 28) Heute ist von dieser Vision nicht mehr viel übrig; General Motors hat sich mit diesem Projekt offensichtlich übernommen: Die Investitionen sind drastisch zurückgefahren worden, das gesamte Vorhaben ist mittlerweile in Frage gestellt, die hier verfolgte Strategie der sprunghaften Automatisierung an technischen Schwierigkeiten und konzeptionellen Unzulänglichkeiten zunächst gescheitert (vgl. Der Spiegel 15/1988, S. 124ff.).

Obgleich *der technologische Umbruch* ganz offensichtlich also *als großangelegter, ebenso chancenreicher wie risikobehafteter Suchprozeß* organisiert ist – eine Charakterisierung, die im Übrigen keineswegs allein auf die Autoindustrie zutrifft (Brödner 1986; ISF 1987) – und dementsprechend differenzierte Einführungsstrategien und Rationalisierungsmuster hervorgebracht hat, lassen sich erste *Auswirkungen der Modernisierungsanstrengungen auf den Handlungsrahmen der Konzerne und ihrer Zulieferer* systematisieren. Alle Indizien deuten darauf hin, daß die ökonomische Indienstnahme der neuen Produktions-, Informations- und Kommunikationstechniken die (globalen) Bewegungsspielräume der Autokonzerne erheblich erweitert und die strukturellen Abhängigkeiten der Zulieferfirmen von den großen Herstellern vertieft.

Zum einen hat sich im Wechselspiel ökonomischer Zwänge und neuer technischer Möglichkeiten der konzernweiten Vernetzung und Kommunikation die *internationale Beweglichkeit der großen Autoproduzenten* in den vergangenen Jahren erheblich erhöht (vgl. Olle 1985;

Klebe/Roth 1987, S. 12ff.). Die komplizierten ökonomischen Rahmenbedingungen der Branche haben im vergangenen Jahrzehnt insbesondere bei großen, ohnehin international tätigen Massenherstellern wie General Motors, Ford oder VW den Zwang zu einer Optimierung ihrer weltweiten Ressourcen und Intensivierung ihrer unternehmensinternen Arbeitsteilung verstärkt und tatsächlich zu einer signifikanten Vertiefung ihrer internationalen Produktionsbeziehungen geführt. Die Fortschritte in der Computer- und Informationstechnik arbeiten dieser Strategie zu: Über EDV-Verbundsysteme lassen sich die entscheidenden Rahmendaten der Produktion weltweit in Sekundenschnelle abrufen und korrigieren, mit Hilfe fortgeschrittener Logistiksysteme die Produktionsprogramme der verschiedenen Standorte zentral steuern und flexibel koordinieren.

Den bislang größten Vorstoß in die Richtung einer internationalen Verbundfertigung haben seit Beginn der achtziger Jahre General Motors und Ford mit ihrer *›world-car‹-Strategie* unternommen. Während bis dahin die europäischen und nordamerikanischen Organisationsbereiche der beiden Konzerne relativ unabhängig voneinander arbeiteten, eigene Entwicklungsprogramme und Modellpolitiken betrieben, wurde nunmehr der erste Versuch gestartet, in allen Produktionszentren gleichzeitig einen Fahrzeugtyp mit vereinheitlichtem Produktdesign einzuführen und ihn im weltweiten Produktionsverbund arbeitsteilig herzustellen: die weitgehend standardisierten Teile wurden an unterschiedlichen Standorten gefertigt, der Zusammenbau der Komponenten erfolgte in strategisch günstig und nah an den Hauptabsatzmärkten gelegenen Montagestätten. Auch wenn die ersten Schritte in die Richtung einer weltweiten Verbundproduktion eine Reihe von Kinderkrankheiten aufwiesen – vor allem waren die Weltautos der ersten Generation noch zu wenig auf die speziellen Nachfragestrukturen und Kaufpräferenzen der einzelnen Märkte zugeschnitten –, dürfte sich dieser Trend der Automobilproduktion in den nächsten Jahren verstärken. Die Bemühungen konzentrieren sich in Auswertung der ersten Erfahrungen nunmehr darauf, world-car-Strategie und Produktdifferenzierung mit Blick auf ganz unterschiedlich strukturierte regionale Märkte in Einklang zu bringen. Diese Ansätze zu einer globalen Integration der Entwicklungs- und Produktionskapazitäten setzen sich auf der Organisationsebene fort: Ford bemüht sich derzeit um den Aufbau sogenannter ›Centers of Excellence‹ mit dem Ziel, die Verantwortung für Entwicklung und Produktion im Rahmen des Weltkonzerns dorthin zu verlagern, wo jeweils die höchste Kompetenz vorhanden ist. Die Federführung bei der Entwicklung

teurer und großer Autos soll in den USA verbleiben, die Verantwortung für die mittleren Klassen in Europa und für die kleinen Modelle in Asien konzentriert werden (vgl. Handelsblatt vom 12. 4. 1988, S. 3).

Auch unterhalb derart großer internationaler Produktionsverbundsysteme im Weltmaßstab oder auf regionalen Märkten eröffnen die informationstechnischen Möglichkeiten den Herstellern neue Handlungsspielräume – etwa durch die bessere Ausnutzung internationaler Standortvorteile. Opel beispielsweise bezieht heute einen Großteil seiner Fertigungskomponenten aus kostengünstiger produzierenden Standorten im europäischen Ausland; ihre Herstellung und Anlieferung wird über ein zentrales computergestütztes Dispositionssystem in Rüsselsheim koordiniert. Dies ist kein Einzelfall: In den letzten Jahren »wurden systematisch Komponenten- und Montagewerke aus den Zentren der Automobilindustrie an die europäische Peripherie verlagert. Diese Werke zielen nur zum Teil auf regionale Absatzmärkte; vor allem sind sie aber eingebunden in einen Produktionsverbund, der unter den Bedingungen von neuen Logistik-Systemen und zeitgünstigen just-in-time-Anfertigungen die geographischen Räume Europas nicht mehr als Hemmnis erscheinen läßt.« (Klebe/Roth 1987, S. 19f.)

Die neue Beweglichkeit der Autokonzerne korrespondiert *zum anderen* mit *neuen Abhängigkeiten der Autozulieferer* (vgl. Industriekreditbank 1988; manager magazin 8/1988, S. 88ff.; FAZ vom 7. 1. 1987, S. 14; FAZ vom 10. 8. 1988, S. 10). Die Automobilhersteller nutzen die moderne Datentechnik auch für ihre Einkaufspolitik und sind, wie bereits beschrieben, mittlerweile dazu übergegangen, ihre wichtigsten Zulieferer sukzessive über EDV-Netzwerke in ihre Logistiksysteme zu integrieren. Dadurch wird es ihnen möglich, die benötigten Bauteile schnell und gezielt bei den Zulieferern zu ordern und sie zeitpunktgerecht (*just-in-time*) anliefern zu lassen. Das verhilft den Herstellern zu einem fast lagerlosen Produktionsfluß – die Lagerbestände der Autounternehmen haben sich in den vergangenen Jahren drastisch verringert – und wälzt die Kosten der Lagerhaltung weitgehend auf die Zulieferindustrie, die bei unpünktlichen Lieferungen hohe Konventionalstrafen zu zahlen hat und daher auf höhere Lagerbestände angewiesen ist, ab.

Die Zulieferer haben jedoch nicht nur die übergewälzten Kosten der Lagerhaltung zu tragen, sie geraten auch von anderer Seite unter Druck: Mit den Möglichkeiten der Hersteller, jederzeit auf billigere Bezugsquellen im Ausland auszuweichen, hat der Preisdruck auf die Zulieferer zugenommen; um den Anforderungen der just-in-time-

Anlieferung gerecht zu werden und wettbewerbsfähig zu bleiben, sind sie zugleich gezwungen, hohe Investitionen in rechnergestützte Fertigungs- und Dispositionssysteme zu tätigen – kostspielige Anpassungen an die Produktionsbedürfnisse der Hersteller, die sich längst nicht alle Zulieferer leisten können und die für die kommenden Jahre einen scharfen Ausleseprozeß erwarten lassen.

Das große Sieben wird nicht nur über Kosten-, Preis- und Modernisierungsdruck stimuliert, sondern auch von den Konzernen direkt vorgenommen. Die Automobilproduzenten sind allesamt dabei, ihren Zuliefererstamm zu durchforsten und zu konzentrieren. In ihrer Einkaufspolitik orientieren sie zunehmend darauf, *einesteils* die Zukaufteile anders als bisher üblich nur noch von einem oder zwei Herstellern zu beziehen (single sourcing) und sich dabei auf die leistungsstärksten Betriebe zu konzentrieren, *andernteils* unter Berücksichtigung internationaler Kosten- und Preisstrukturen verstärkt im Ausland zu ordern. Welche Dimensionen diese Flurbereinigung annimmt, zeigt das Beispiel Ford-Europa: dort sind in den vergangenen Jahren fast 1.000 von ursprünglich 2.000 Serienlieferanten ausgemustert worden; mit dem verbliebenen Rest soll in Zukunft enger als bisher zusammengearbeitet werden.

Die Zulieferunternehmen geraten also von zwei Seiten in Bedrängnis: *Auf der einen Seite* sind sie einem deutlich gewachsenen Wettbewerbsdruck ausgesetzt, den eine ganze Reihe von ihnen nicht aushalten wird; *andererseits* wird der verbleibende Rest (von einigen Ausnahmen abgesehen) mit der Eingliederung in die Produktionslogistik der Hersteller seinen Status als Hinterhof der Konzerne verfestigen.

7.2.3 Umprofilierung der Konzernstrukturen durch gezielte Diversifikation in Hochtechnologiebereiche

Neben die Modernisierung und Rationalisierung der angestammten Produktionsbasis – dem Bau von Fahrzeugen – ist zur Mitte der achtziger Jahre als *zweite zentrale Strategie* vieler Automobilkonzerne das *gezielte Eindringen in Schlüsselzweige des wissenschaftlich-technischen Umbruchs,* die als Wachstumsbereiche nicht nur eine hohe Verwertung des eingesetzten Kapitals versprachen, sondern im Rahmen der konzerninternen Arbeitsteilung zugleich auch wichtige stoffliche Ergänzungsfunktionen zur herkömmlichen Produktionspalette übernehmen sollten, getreten – eine Entwicklung, die zunächst für die Autoindustrie der Vereinigten Staaten charakteristisch wurde, mittlerweile jedoch sowohl auf andere Zweige (z. B. die Stahlindustrie) als auch auf andere Länder (z. B. die Bundesrepublik oder Japan) übergegriffen hat.

Betrachten wir vorweg *das amerikanische Vorbild:*

– *General Motors* kaufte 1984 neben Anteilen an mehreren kleineren Unternehmen, die auf Automatisierungstechniken (v. a. den Roboterbau) spezialisiert waren (z. B. Technowledge Inc., Robotic Vision Systems Inc., Applied Intelligent Systems Inc.), den Software- und Kommunikationskonzern Electronic Data Corp. – und zwar mit dem ausdrücklichen Ziel, über den Aufkauf von informations- und kommunikationstechnischem know-how den technologischen Umbruch im Automobilbereich weitgehend konzernintern bewältigen zu können. Ein Jahr später setzte General Motors dieses Ansinnen mit dem Erwerb der auf Satelliten- und Kommunikationssysteme spezialisierten Hughes Aircraft & Co. fort und verschaffte sich damit überdies »Zutritt in den innersten Kreis der amerikanischen Rüstungsindustrie« (FAZ vom 13. 6. 1985, S. 13).

– *Ford,* bereits seit längerer Zeit über seine Tochter Ford Aerospace & Communications Corp. im Weltraumgeschäft engagiert, tat sich 1985 durch Beteiligungen an der American Robot Corp., einem Hersteller automatischer Produktionssysteme, und am Telekommunikationsunternehmen Starnet hervor. Das sind im Vergleich zu den Angliederungen von GM eher Kleinigkeiten; der Aufkauf eines großen Technologiekonzerns – seit 1988 ein Unternehmensziel mit hoher Priorität – ist bislang nicht gelungen. Dagegen war der Konzern in den vergangenen Jahren sehr erfolgreich beim Aufbau eines Finanzimperiums um die Ford Credit Division, zu dem u. a. seit 1985 mit der First Nationwide Financial Corp. eine der drei größten Sparkassen und seit 1987 mit der U. S. Leasing Corp. die älteste amerikanische Industrieleasinggesellschaft gehören (vgl. manager magazin 11/88, S. 79).

– *Chrysler* übernahm ebenfalls 1985 das Flugzeug- und Raumfahrtunternehmen Gulfstream Aerospace Corp. und stieg damit ähnlich wie GM wieder ins lukrative Rüstungsgeschäft ein. Seither hat der Konzern High-tech-Politik konsequent mit Rüstungsengagement verkoppelt; erklärtes Ziel ist es, »die Position auf den Zukunftsgebieten Raumfahrt, Verteidigung, Elektronik, Werkstofforschung und Datenverarbeitung ›aggressiv‹ auszubauen, um entsprechende Regierungsaufträge zu erhalten.« (FAZ vom 28. 4. 1988, S. 16) 1988 wurden zu diesem Zweck die Luft-, Raumfahrt- und Rüstungsaktivitäten des Konzerns in der Chrysler-Technologies-Gruppe, der außer Gulfstream Aerospace die 1987 übernommenen Unternehmen Electrospace

Systems Inc. und Huntsville Military Electronics angehören, zusammengefaßt. Daneben verfügt der Konzern mittlerweile über ein drittes Standbein: ihm gehört die viertgrößte Finanzierungsgesellschaft in den USA.

Bei allen Unterschieden im einzelnen lassen sich doch drei *Schwerpunkte der US-amerikanischen Diversifikationspolitik* ausmachen: das Eindringen in die schnell wachsende Finanzbranche, die Angliederung von know-how aus der Elektronik, Informations- und Kommunikationstechnik sowie die (alle anderen Aktivitäten überlagernde) sprunghafte Zunahme des Luft-, Raumfahrt- und Rüstungsengagements. Die Suche nach neuen Anlagefeldern hat hier ihr unumstrittenes Zentrum: Die angestrebte Loslösung vom reinen Autogeschäft hat sich ebenso wie die Hinwendung zu High-tech-Industrien bei allen US-Autokonzernen vor allem über den Einstieg ins Rüstungsgeschäft konkretisiert.

Die *bundesdeutsche Variante* dieser Diversifikationsstrategie, zu Unrecht oft mit der Politik des Daimler-Benz-Konzerns gleichgesetzt, ist demgegenüber wesentlich differenzierter akzentuiert (vgl. Tab. 58).

Daimler-Benz ist zweifellos der bundesdeutsche Paradefall dieser strategischen Orientierung. Das Unternehmen hat den ausdrücklichen Anspruch, zu einem international tätigen Technologiekonzern zu werden und betreibt seit Mitte der achtziger Jahre eine *Diversifikationspolitik in großem Stil*, die in ihrer Anlage und Ausrichtung eng an das amerikanische Vorbild angelehnt ist (vgl. Sörgel 1986, S. 87ff.; Lock/Wilke 1987; Industriemagazin 1/89, S. 26ff.). Mit dem Großeinkauf des Elektrokonzerns AEG, des Rüstungs- und Triebwerkeproduzenten MTU und des Luft- und Raumfahrtunternehmens Dornier ist das Unternehmen 1985 schlagartig aus der Monokultur des Fahrzeugbaus ausgebrochen und zum größten Industrie- und umsatzstärksten Rüstungskonzern der Bundesrepublik geworden. Bereits mit diesem Coup hat Daimler sich gewaltige Ressourcen in den Bereichen Elektronik und Automationstechnik, Material- und Werkstofftechnik, Forschung und Entwicklung (allein hier sind seitdem 20.000 Menschen tätig) angegliedert. Mit der Beteiligung an der Technologieschmiede und Denkfabrik MBB hat sich diese Entwicklung 1989 fortgesetzt (und wohl ihren – vorläufigen – Abschluß gefunden). Der Konzern ist damit im Luft-, Raumfahrt- und Rüstungssektor der Bundesrepublik konkurrenzlos und endgültig in europäische Dimensionen hineingewachsen. Ebenfalls nach amerikanischem Vorbild hat Daimler sein erworbenes Imperium geordnet: Neben die Sparten Auto und Industrieelektronik ist mit der Gründung des Bereichs Aerospace die

Tabelle 58: Die wichtigsten Übernahmen und Beteiligungen bundesdeutscher Automobilkonzerne an Unternehmen aus Schlüsselbereichen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts (Stand: Februar 1989)

	Beteiligungen/Übernahmen	Produktionsschwerpunkte	Jahr	%
Daimler Benz	AEG	Elektronik, Automatisierungstechnik, Rüstung	1985	80
	MTU	Rüstung, Flugmotoren, Triebwerke, elektronische Steuersysteme		
	Dornier	Luft- und Raumfahrt, Elektronik, Informationstechnik	1985	100
	Matra	Rüstung, Raumfahrt, Elektronik, Telekommunikation	1985	65,5
	MBB	Rüstung, Luft- und Raumfahrt	1988	4
			1989	30
BMW	Cisigraph	Computersoftware, CAD/CAM	1985	43
	American Cimflex Corp.	computergestützte Fertigungssysteme, Industrieroboter	1985	14,9
	Loewe Opta	Fernsehgeräte, Bildschirmtext, Autoelektronik	1985	31
	Mitec/Moderne Industrietechnik	elektronische Bauelemente, Steuerungen, Prüf- und Meßgeräte	1986	75,7
	Belland AG	Chemie-Software	1986	Mehrheit
	Nova Werke AG	Chemietechnik	1986	30
	Grude Elektronik GmbH	Bildverarbeitungssysteme, Qualitätssicherung	1987	Mehrheit
	Kimmel GmbH	Meßgeräte und -systeme	1987	Mehrheit
	Softlab GmbH	Automationssoftware	1987	28
	Solarwasserstoff Bayern GmbH	Solarenergie	1987	10
VW	Triumph-Adler	Büromasch., Kleincomputer (1986 an Olivetti verkauft)	1979	100
	Olivetti	Büro- und Kommunikationstechnik, Elektronik	1986	5

Quelle: eigene Zusammenstellung aus den Materialien des Wirtschaftsarchivs am Fachbereich 7 der Universität Bremen; Geschäftsberichte

Integration der Luftfahrt- und Rüstungsaktivitäten getreten. Anders als die amerikanischen Unternehmen will und muß Daimler nicht in die Finanzbranche eindringen. Die Deutsche Bank hält 28,5 % der Aktien; die Umprofilierung zum Technologie- und Rüstungsunternehmen hat sich unter ihrer maßgeblichen Regie vollzogen (vgl. Pfeiffer 1987).

Demgegenüber hat *BMW* in den vergangenen Jahren *Diversifikation auf leisen Sohlen* betrieben (vgl. Industriemagazin 8/88, S. 25ff.; Der Spiegel 30/1988, S. 64ff.). Seit Mitte der achtziger Jahre hat sich das Unternehmen vor allem in den Bereichen Elektronik und Fabrikautomatisierung an einer ganzen Reihe kleinerer Software-, informations- und kommunikationstechnischer Firmen beteiligt und dabei konsequent darauf geachtet, daß sie dem Autobereich zuarbeiten können. In deutlicher Abgrenzung zur Daimler-Strategie hat BMW-Chef Kuenheim das Credo der Diversifikationspolitik seines Unternehmens formuliert: »Wir wollen in Bereichen bleiben, die uns einen Synergieeffekt bringen und die wir beurteilen können. Wir sind aber nicht der Hybris der Gigantomanie verfallen.« (Interview mit Industriemagazin 5/86, S. 38) Ende 1987 wurde diese strategische Orientierung kontrolliert geöffnet; seither bemüht sich der Konzern um eine Mehrheitsbeteiligung an einem größeren High-tech-Unternehmen und plant deutlichere Schritte in Richtung Diversifikation. Ein erster ernstzunehmender Versuch wurde 1988 mit der Prüfung einer Übernahme der Bergmann-Elektricitäts-Werke – ein Konzern, zu dem neben dem Telekommunikationshersteller DeTeWe vier Dutzend weitere Firmen gehören – unternommen. Das Projekt scheiterte allerdings – vor allem, weil BMW bei Bergmann zu viele Unternehmenssparten ausmachte, die sich nicht sinnvoll mit dem Fahrzeugbau in Verbindung bringen lassen. Diversifikation soll auch in größerem Umfang in Zukunft nur als organische Ergänzung der Automobilproduktion betrieben werden.

Der eigentliche Pionier bei der Suche nach neuen, autofremden Anlagesphären ist der *VW-Konzern* gewesen (vgl. Der Spiegel 46/1978, S. 34; Neue Züricher Zeitung vom 14. 4. 1986, S. 15; Wirtschaftswoche 38/1987, S. 68ff.). Hier hat sich allerdings die *Diversifikationsstrategie als Flop* erwiesen und ist schnell wieder fallengelassen worden. Schon 1978 bemühte sich VW (mit ähnlichen Argumenten wie einige Jahre später Daimler) um eine Mehrheitsbeteiligung an Nixdorf. Nachdem dieses Vorhaben gescheitert war, folgte 1979 der Kauf des Büromaschinen- und Kleincomputerherstellers Triumph-Adler. Diese Übernahme erwies sich als große Pleite und wurde nach hohen Verlusten 1986 an Olivetti abgestoßen. Der Stop aller Diversifikationsambitionen und die Rückbesinnung auf das Autogeschäft erfolgte allerdings unter dem Druck der tiefen Branchenkrise bereits Anfang der achtziger Jahre. Erst kurze Zeit zuvor formulierte Unternehmensziele – Eindringen in Wachstumsbereiche, Absicherung des Konzerns durch Unternehmen, die vom Autogeschäft unabhängig sind, Zugang zu Elektronik-know-how – wurden schon damals wieder aufgegeben. Statt dessen konzentrierte sich der Konzern fortan auf die Entwicklung seiner Technikkompetenz im Maschinenbau, die enge Zusammenarbeit mit Siemens im Bereich der Steuerungs- und Informationstechnik sowie auf Kooperationen mit anderen Autoherstellern, die u. a. mit dem Ziel verfolgt werden, zusätzliches technologisches Wissen im Bereich der Automobilproduktion zu erwerben.

Die Umprofilierungspolitik der bundesdeutschen Autohersteller (Opel und Ford fallen als Tochterunternehmen US-amerikanischer Konzerne hier aus der Betrachtung heraus) ist in Begründung und Ausprägung wesentlich heterogener als die amerikanische Variante. Während Daimlers großangelegte Diversifikation auf die Herausbildung eines international konkurrenzfähigen Konzerns mit einem zweiten, von der Autoproduktion relativ unabhängigen Standbein in Luftfahrt und Rüstung zielt, konzentriert sich BMW auch weiterhin auf gezielte Beteiligungen und Aufkäufe in High-tech, die zur Autoproduktion passen. VW schließlich hat nur kurze Zeit (und sehr halbherzig) auf Diversifikation gesetzt und sich schnell wieder auf das angestammte Autogeschäft zurückgezogen.

Die Diskussion der Erfahrungen und Ergebnisse dieser Politik ist vor diesem Hintergrund doppelt schwierig: Zum einen sind ihre Ziele, Motive und konkreten Ausprägungen von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich, zum anderen sind derart tiefgreifende Umstrukturierungen, wie sie Daimler-Benz vorgenommen hat, in ihren Auswirkungen über eine kurze Zeitspanne von wenigen Jahren noch nicht abschließend zu beurteilen. Dies muß beachtet werden, wenn nun trotzdem danach gefragt wird, was die Diversifikation gebracht hat. Vier Begründungen dieser Politik standen und stehen – wiederum unterschiedlich akzentuiert – im Vordergrund: die Suche nach lukrativen Anlagesphären außerhalb der Autoproduktion, die Abfederung von Branchenrisiken, Synergieeffekte und der Aufbau international konkurrenzfähiger, weit über das Autogeschäft hinausweisender Konzernstrukturen (vgl. Dolata 1986; Schirmeister 1986). An diesen Zielsetzungen haben sich die Erfahrungen und Ergebnisse zu messen.

Erstes Motiv: Suche nach lukrativen Anlagefeldern außerhalb der Automobilproduktion. Die Überlegung, ihre z.T. ja ausgesprochen üppigen liquiden Mittel verstärkt auch außerhalb des Autogeschäfts anzulegen, spielte bei allen hier zur Debatte stehenden Unternehmen eine ernstzunehmende Rolle. Die damit verbundene Hoffnung, durch das Eindringen in High-tech-Wachstumsbranchen dem eigenen Konzern neue Verwertungsspielräume zu eröffnen, hat sich bislang jedoch noch kaum erfüllt. Die vielen kleinen Beteiligungen spielen in der Bilanz von BMW heute noch keine nennenswerte Rolle, der Kauf von Triumph-Adler hat VW Verluste in Höhe von 1,7 Mrd. DM gebracht (vgl. Neue Züricher Zeitung vom 24.4. 1986, S. 15), und die Last der Großeinkäufe ist bei Daimler bislang fast ausschließlich vom florierenden Personenkraftwagen-Sektor getragen worden: mit knapp 50 % des Konzernumsatzes fuhr diese Sparte 1987 90 % des Daimler-Gewinns ein (vgl. Industriemagazin 9/87, S. 30). Mit dem Zusammenbau des Luft-, Raumfahrt- und Rüstungssektors dürfte sich diese Situation mittelfristig allerdings deutlich verändern. Es spricht eigentlich alles dafür, daß im Unternehmensbereich Aerospace in Zukunft viel Geld zu verdienen ist: Aufgrund seiner Schlüsselstellung bei Luftfahrt- und Rüstungsprojekten dürfte der Konzern dann für ca. 60 % aller Beschaffungen und rd. 70 % aller Entwicklungsvorhaben der Bundeswehr zuständig sein – »eine Sonderstellung, die ihn nach der Einschätzung von Rüstungsmanagern praktisch in die Lage versetzt, der Bundeswehr teure Waffenprojekte und die dazugehörigen Preise vorzuschreiben.« (Die Zeit 46/1988, S. 27)

Zweites Motiv: Abfederung von Branchenrisiken. Bei der Anlage ihrer Beteiligungs- und Aufkaufpolitik ist die damit verbundene Möglichkeit einer Relativierung des Autogeschäfts vor allem bei Daimler, zunehmend aber auch bei BMW ein wichtiges Argument gewesen – und dies, obwohl beide Unternehmen als Produzenten von Luxuskarossen, die verhältnismäßig geringen Nachfrageschwankungen unterliegen, von konjunkturellen Turbulenzen bei weitem nicht so betroffen sind wie etwa der Massenhersteller VW. Dem Gedanken einer Risikoverminderung durch branchenfremde Aquisitionen kommt hier strategische, weit in die Zukunft hineinreichende Bedeutung zu. Daimler-Chef Edzard Reuter: »Im Augenblick sehen wir (...) vom Wert, vom Umsatz im Auto-Bereich allerdings noch keine Sättigung voraus. Aber irgendwann wird sie kommen. Wir sehen diese Phase nicht kurzfristig voraus. Manche von uns rechnen durchaus noch, daß das 20 oder 30 Jahre weiter sehr interessant wachsen kann. Aber wir wären falsch beraten, wenn wir nicht Vorsorge treffen würden, daß das vielleicht auch schon früher eintreten könnte. Und das ist ja einer der Gründe, weswegen wir uns zu dieser Konzernerweiterung entschlossen haben.« (Interview in Süddeutsche Zeitung vom 27.1. 1989, S. 28)

Drittes Motiv: Synergieeffekte. Charakteristisch für die branchenübergreifende Expansion von Daimler und BMW ist eine bewußte Abkehr von klassischen, eher wahllosen und im wesentlichen als Kapitalanlage betriebenen Formen der Diversifikation hin zu einer auch stofflich begründeten Einkaufs- und Beteiligungspolitik: Maß der Dinge ist nicht der Ankauf eines unübersichtlichen und unzusammenhängenden Firmenkonglomerats, sondern die gezielte Angliederung von forschungs- und technologieintensiven Unternehmen, die sich in das Produktionsprofil des Konzerns einpassen lassen. In seiner engeren, von BMW favorisierten Fassung heißt dies »Beschäftigung mit neuem Know-how am Rande des eigenen Wirkungsfeldes« (von Kuenheim, Industriemagazin 8/88, S. 26), in der weiter ausholenden Daimler-Philosophie »gegenseitige Befruchtung möglichst vieler Geschäftsfelder innerhalb des Konzerns« (Reuter, Industriemagazin 12/87, S. 31).

BMW hat seine Diversifikation in den vergangenen Jahren auf den Erwerb von technologischem know-how, das der Modernisierung des Autos und seiner Herstellung zuarbeitet, zugeschnitten und konzentriert. Die Beteiligung an anderen Unternehmen erfolgte in der Regel nach eingehender Prüfung möglicher Synergien für den Automobilbau – eine ebenso überschaubare wie erfolgreiche Vorgehensweise, die dem Konzern zu Kompetenz vor allem in den Bereichen Fertigungs- und Steuerungstechnik, Computersoftware und Kunststofftechnik verholfen hat.

Für Daimler-Benz stellt sich das Synergieproblem in ganz anderer Größenordnung: als möglichst sinnvolle Integration völlig neuer Tätigkeitsfelder und weitgehende Neuordnung des Gesamtkonzerns, dessen Aktionsradius nun erheblich über den Autobereich hinausreicht. Das hat sich bereits in den vergangenen Jahren als ausgesprochen kompliziertes Unterfangen erwiesen. Anders als BMW hat Daimler sich erst nach den großen Einkäufen langsam an die vorhandenen Synergiepotentiale der gekauften Unternehmen herangetastet – und mußte feststellen, »daß es nicht viel gibt, was Mercedes, Dornier, MTU und die AEG gemeinsam besser machen können als früher jeder für sich selbst.« (manager magazin 5/88, S. 40) Nehmen wir den Bereich Autoelektronik – laut Reuter »einer der wesentlichen Beweggründe für die Aquisitionen.« (ebenda, S. 61) Hier liegen Firmen wie

Siemens oder Bosch, die auf langjährige Erfahrungen und exzellentes know-how zurückgreifen können, in System- und Produktqualität mit erheblichem Abstand vor der AEG, die diesen Bereich im Rahmen der konzerninternen Arbeitsteilung perspektivisch abdecken soll. Vorerst ist das allerdings noch Zukunftsmusik: Elektronik-Spezialist Bosch lieferte 1988 für ungefähr 2 Mrd. DM Aggregate und Komponenten an Daimler, die Tochter AEG dagegen lediglich für 200 Mio. DM (vgl. high-tech 1/89, S. 62).

Die Probleme, die sich hier für die Kfz-Elektronik andeuten, machen auch um andere technologische Schlüsselbereiche wie die Automatisierungstechnik keinen Bogen. Die Synergiepotentiale der aufgekauften Unternehmen lassen sich im Grunde nur über aufwendige Umstrukturierungen und Schwerpunktverlagerungen innerhalb des Gesamtkonzerns erschließen und nutzbar machen – eine ebenso kostspielige wie zeitraubende Aufgabe, die mit der Bildung des Unternehmensbereichs Industrieelektronik zwar erste Konturen gewinnt, den Konzern gleichwohl noch einige Jahre beschäftigen dürfte. Was in der irdisch-zivilen Industrieelektronik immerhin möglich und ausbaufähig ist, kann für den Aerospace-Bereich wohl weitgehend ausgeschlossen werden: entsprechende Erfahrungen der US-Autokonzerne zeigen, daß ein Einfluß moderner Luft-, Raumfahrt- und Rüstungstechnologien auf die Autoproduktion praktisch nicht vorhanden ist (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 27. 7. 1987, S. 17).

Viertes Motiv: internationale Expansion. Mit dem Einstieg bei MBB ist das Vorhaben, ein international tätiger und konkurrenzfähiger Luftfahrt- und Rüstungskonzern zu werden, neben die Weichenstellungen für die zukünftige Autoproduktion endgültig ins Zentrum der Daimler-Konzernpolitik gerückt. Das wird auch von der Unternehmensleitung so gesehen. Aufsichtsratsvorsitzender Alfred Herrhausen (Deutsche Bank): »Die eigentliche Frage ist Europa. Die eigentliche Frage ist nicht die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie. Da aber die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie ein Bestandteil der europäischen werden wird, müssen wir sie in Vorbereitung auf die europäische ordnen.« (Der Spiegel 31/1988, S. 36) Daimler-Chef Edzard Reuter: »Aerospace muß sich zunächst zu einer in sich homogenen deutschen Firmengruppe auf dem Gebiet der Luft- und Raumfahrt und der Verteidigungstechnik entwickeln. (...) Das zweite ist, daß sie – eingebettet in internationalen Kooperationen – globale Wettbewerbsfähigkeit erlangt.« (Industriemagazin 1/89, S. 35)

Dieses Ziel der Internationalisierung wird sich u. E. – auch wenn viel von der Integration aller künftigen Unternehmensschwerpunkte die Rede ist – weitgehend abgekoppelt von der Autoproduktion und der zivilen Technologieorientierung realisieren. Die Expansion in neue Anlagefelder hat hier – ähnlich wie in den USA – kaum noch etwas mit ihrem Ausgangspunkt – der Herstellung von Fahrzeugen – zu tun. Statt dessen muß von einer Verfestigung zweier voneinander unabhängiger Standbeine des künftigen Konzerns ausgegangen werden: hier der zivile Technologiekonzern mit Schwerpunkt Automobilproduktion, dort der (von der Bundesregierung protegierte und mit sicherem nationalem Hinterland ausgestattete) international tätige Luftfahrt- und Rüstungskonzern mit ebenfalls großem technologischem Potential.

7.2.4 Neue Formen der Forschungskonzentration und -kooperation

Im Zuge des wissenschaftlich-technischen Umbruchs, der Modernisierungspolitik und der Expansion in technologieintensive Wachstumsbereiche wird auch die Organisierung und Koordination des Forschungs- und Entwicklungspotentials der Automobilunternehmen auf neue Grundlagen gestellt. Dies schlägt sich nicht nur in der Erweiterung und Restrukturierung konzerneigener Forschungskapazitäten – etwa dem Aufbau eines großen Forschungs- und Ingenieurzentrums von BMW in München oder der Bündelung von F+E-Kapazitäten des Daimler-Konzerns in Ulm – nieder. Zugleich gewinnen neue Formen der Kooperation mit dem staatlich organisierten Wissenschaftsbetrieb und international angelegte Forschungsprojekte, die von verschiedenen Autoherstellern gemeinsam getragen werden, an Bedeutung. Diese Tendenzen sollen abschließend an den Beispielen des Konzepts *Wissenschaftsstadt Ulm* und des EUREKA-Projekts *PROMETHEUS* andiskutiert werden.

Das Projekt *Wissenschaftsstadt Ulm,* von der baden-württembergischen Landesregierung protegiert, ist in diesem Zusammenhang unter zwei Gesichtspunkten interessant: *zum einen* soll es im Zuge des Ausbaus der Ulmer Universität zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit der staatlichen Forschung und Ausbildung mit den dort angesiedelten F+E-Einrichtungen führender Industriekonzerne kommen, *zum anderen* bündeln sich hier die Bemühungen von Daimler-Benz, das F+E-Potential seiner Unternehmen zu koordinieren.

Die *Konturen des Projekts,* mit dem »eine Zusammenarbeit zwischen Staat und Industrie bei Forschung und Ausbildung geplant (ist),

wie sie in der Bundesrepublik bisher noch nicht praktiziert wird« (Handelsblatt vom 29.1. 1987, S. 20), lassen sich auf drei Schwerpunkte zusammenziehen (vgl. Bohnenkamp 1987, S. 84ff.; Bischoff 1988; Der Spiegel 44/1988, S. 86ff.):

Erstens wird die *Ulmer Universität* ausgebaut und *zu einer technischen Universität umprofiliert.* Neben Medizin, Naturwissenschaften und der Wirtschaftsmathematik tritt nun als viertes Standbein der Bereich Ingenieurwissenschaften (Informatik/Elektrotechnik). Damit wird das staatliche Forschungsspektrum und Ausbildungsprofil stärker als bisher auf die Bedürfnisse der interessierten Großindustrie zugeschnitten. Daneben entsteht ein *Science Park* genanntes Technologiezentrum, das vor allem kleinen und mittelständischen Firmen zuarbeiten soll.

Um die Universität herum werden *zweitens* in großem Maßstab *private Forschungsinstitute der Industrie* angesiedelt. Die umfangreichsten Pläne verfolgt der Daimler-Benz-Konzern. Er baut neben der Universität für 150 bis 200 Mio. DM ein eigenes Forschungszentrum auf, in dem die Forschungspotentiale von Daimler, AEG, Dornier und MTU koordiniert werden sollen. Schwerpunkte der Aktivitäten sind der Ausbau der Hochfrequenz- und Kommunikationstechnik (deren Erforschung von der AEG dort bereits seit längerem betrieben wird), der Neubau eines Forschungszentrums für produkt- und unternehmensorientierte Informationstechniken (Büro- und Fabrikautomatisierung, Künstliche Intelligenz, computergestützte Verkehrsleitsysteme) und Energietechnik (Solar- und Wasserstofftechnik) sowie die Bildung eines Instituts für Technikfolgenforschung.

Eine Art Scharnierfunktion zwischen universitärer Forschung und privaten Forschungsinstituten kommt *drittens* der *Bildung von sog. An-Instituten* zu. Ihr Zweck ist es, die ansässige Konzernforschung mit dem Wissenschaftspotential der Universität institutionell zu verkoppeln. Das bereits arbeitende Forschungsinstitut für anwendungsorientierte Wissensverarbeitung (FAW), das sich mit dem Einsatz neuer Computergenerationen zur Rationalisierung der Produktion beschäftigt, zeigt, wie diese Kooperation funktioniert: mit 40 % des Stiftungskapitals ist das Land Baden-Württemberg an dem Institut beteiligt, den Rest haben die Konzerne Hewlett-Packard, IBM, Mannesmann-Kienzle, Nixdorf, Siemens und Daimler-Benz aufgebracht, die auch die Forschungsschwerpunkte bestimmen und exklusiven Zugriff auf ihre Ergebnisse haben. Die Universität dagegen hat, obwohl sie Kapazitäten und Wissenschaftler zur Verfügung stellt, faktisch keinen Einfluß auf das, was in diesen An-Instituten geschieht.

Alles in allem bildet sich damit in Ulm das *Modell eines Wissenschafts-Produktions-Verbundes* heraus, dem zwei charakteristische Eigenschaften zuzuschreiben sind: *zum einen* die Bündelung und Integration wissenschaftlich-technischen know-hows in konzerneigenen Instituten und Forschungszentren (wie es vor allem Daimler-Benz hier praktiziert) und *zum anderen* die strukturelle Verklammerung und direkte Anbindung der Ressourcen des staatlichen Wissenschaftsbetriebes an die industriellen Forschungs- und Ausbildungsbedürfnisse.

Das international angelegte Projekt *PROMETHEUS* (PROgraM for an European Traffic with Highest Efficiency and Unprecendended Safety) deutet demgegenüber eine andere Form der Forschungskooperation an: Hier haben sich vierzehn ansonsten miteinander konkurrierende westeuropäische Autohersteller – aus der Bundesrepublik sind Daimler-Benz, BMW, VW und Porsche dabei – zusammengefunden, um computergestützte Verkehrsleitsysteme der Zukunft gemeinsam zu entwickeln (vgl. Hausmann 1988; BMFT 1988; Bild der Wissenschaft 10/88, S. 125ff.). Das von Daimler initiierte Kooperationsvorhaben ist auf acht Jahre ausgelegt und wird mit jährlich 155 Mio. DM von den beteiligten Unternehmen finanziert. Es ist also im Kern ein privatwirtschaftliches Projekt, das zudem im Rahmen des europäischen Technologieprogrammes EUREKA gefördert wird.

Ziel des Forschungsvorhabens ist es, die Computertechnik für die Lenkung des Straßenverkehrs nutzbar zu machen. *Einerseits* sollen die Autos der Zukunft mit Computersystemen ausgestattet werden, die Grundfunktionen des Fahrens regulieren oder selbständig übernehmen können. Zunächst ist daran gedacht, das nach wie vor vom Menschen gesteuerte Fahrzeug mit Systemen auszurüsten, die in kritischen Situationen (überhöhte Geschwindigkeit, Gefahr eines Zusammenstoßes, Nebel und Sichtbehinderungen u. ä.) automatisch in den Fahrvorgang eingreifen und menschliches Fehlverhalten korrigieren. In der Endphase des Programms soll die Computerisierung des Autos so weit vorangetrieben werden, daß sich das Fahrzeug allein, ohne menschliches Zutun im Straßenverkehr bewegen kann. Dazu ist es *andererseits* unabdingbar, das gesamte Straßennetz mit computergestützten Leitsystemen auszurüsten, von denen das Auto die nötigen Fahrinformationen abrufen kann.

Die Kosten des PROMETHEUS-Projekts sind zweifellos Investitionen in die fernere Zukunft, haben gleichwohl politischen und ökonomischen Sinn:

– *Erstens* greifen die Autokonzerne damit sehr früh in die Diskussionen um die Zukunft des Verkehrs mit eigenen Vorstellungen zur Verkehrssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit des Autos ein.

– *Zweitens* deuten sich mit dem Übergang des Projekts in die Produktionsreife und flächendeckender Ausstattung des europäischen Straßennetzes mit Verkehrsleitsystemen (vollständige Verkabelung, Meß- und Sendeanlagen) gewaltige Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur an, deren erste Nutznießer zweifellos die an der Entwicklung entsprechender Systeme beteiligten Autokonzerne wären.

– *Drittens* schließlich versprechen sich die hier kooperierenden westeuropäischen Hersteller von ihrer Pionierrolle im Bereich der Verkehrsleitsysteme für die Zukunft eine Aufwertung ihrer Wettbewerbsfähigkeit vor allem gegenüber den japanischen Konzernen, die sich dann zumindest auf dem wichtigen Absatzmarkt Europa nachträglich auf die hier entwickelten Standards einlassen müßten.

Das PROMETHEUS-Projekt, übrigens keineswegs die einzige Forschungskooperation dieser Art in der westeuropäischen Automobilindustrie, zeigt beispielhaft, daß trotz scharfer Modernisierungskonkurrenz *strategische Allianzen zur unternehmensübergreifenden Konzentration wissenschaftlich-technischer Ressourcen* dann gesucht werden, wenn Durchbrüche in zukunftsträchtigen Bereichen von einzelnen Unternehmen allein nicht zu erwarten und (ökonomisch wie politisch) durchzusetzen sind. Kooperation und Konkurrenz schließen sich hierbei nicht aus: es sind Bündnisse auf Zeit, die in der Regel mit Blick auf künftige Wettbewerbsvorteile gegenüber ausgeschlossenen Konkurrenten eingegangen werden.

7.2.5 Modernisierung, Umprofilierung, Internationalisierung – eine Zwischenbilanz

Die Automobilindustrie befindet sich – dies dürfte deutlich geworden sein – inmitten einer tiefgreifenden Umstrukturierung ihrer Produktionsgrundlagen, Unternehmensprofile und Konkurrenzbeziehungen. Die *Konturen dieses Umbruchs,* dessen Bild ganz entscheidend von den Fortschritten in der Mikroelektronik und Computertechnik mitbestimmt wird, schälen sich mittlerweile heraus und lassen sich u. E. in drei Feststellungen umreißen.

Erstens hat zu Anfang der achtziger Jahre eine großangelegte *Modernisierung und Restrukturierung der technologischen Basis der Automobilproduktion* begonnen, die trotz anziehender Dynamik auch heute allerdings noch am Anfang ihrer Möglichkeiten steht. Die Erneuerung des Produktionsapparates vollzieht sich nicht, wie dies zunächst häufig unterstellt wurde, als großer Rationalisierungssprung, sondern *als überaus komplizierter, schrittweiser Prozeß der Implementierung neuer Techniken.* Das Rationalisierungs- und Flexibilisierungspotential der Informations- und Computertechnik ist noch längst nicht ausgeschöpft, ihre ökonomische Indienstnahme ein langwieriges Vorhaben. Die revolutionäre Umgestaltung der technischen und arbeitsorganisatorischen Grundlagen der Automobilproduktion setzt sich in eher evolutionären Formen um und wird wohl erst um die Jahrhundertwende zu bilanzieren sein.

Diese Situation hat *zweitens* dazu geführt, daß sich der Umbruch als *Suchprozeß,* in dem Fortschritte und Fehltritte vor allem bei ambitionierteren Vorhaben dicht nebeneinander liegen können, Bahn bricht. *Voraussetzungen, Tempo und Strategien der Rationalisierung und Automatisierung* variieren von Unternehmen zu Unternehmen – die Spannweite reicht hier von Modellen der Sprungrationalisierung bis hin zu eher abwartenden, schrittweisen Einführungsstrategien, von der weitgehenden Konzentration auf die eigene (technologische) Kraft bis zum üppigen Einkauf von technologischem know-how – und werden im ebenso chancenreichen wie risikobehafteten Umfeld des Umbruchs selbst zu *Faktoren der Konkurrenz.* In welche Sackgassen dieser Suchprozeß führen kann, zeigt mittlerweile die Entwicklung bei General Motors: das Saturn-Projekt ist im ersten Anlauf gescheitert, und auch die Indienstnahme von Electronic Data zur Fabrikautomatisierung ist bislang nicht gelungen. Beides hat, neben Fehlplanungen in der Modellpolitik, wesentlich zur aktuellen Krise des Konzerns beigetragen.

Allen Unsicherheiten und Unwägbarkeiten zum Trotz haben sich *drittens* schließlich im Zuge des Umbruchs beachtliche *Veränderungen in den Produktionsverhältnissen und Konkurrenzbeziehungen der Branche* herausgeschält, die sich in den kommenden Jahren verfestigen dürften. Dazu zählt an erster Stelle die Wandlung führender Autounternehmen von Fahrzeugproduzenten zu *Technologiekonzernen,* die ihr angestammtes Produktionsfeld sukzessive erweitern – eine Tendenz, die in den USA am weitesten entwickelt ist, mittlerweile jedoch auch in Westeuropa und Japan Konturen annimmt. Die Autokonzerne wachsen über ihre Branche hinaus, sind mit Branchenkriterien allein immer schwerer zu fassen. Hierzu zählt ferner der (durch die neuen technologischen Möglichkeiten unterstützte) Trend zur *Herausbil-*

dung und Verfestigung internationaler Produktions- und Distributionsstrukturen – stimuliert durch neue Formen der computergestützten Vernetzung, aber auch durch das Eindringen in neue Produktionsbereiche wie die Luftfahrt und Rüstung, die bereits seit längerem internationales Profil besitzen. Schließlich sind hierzu *Akzentverschiebungen in der Konkurrenz* zu zählen. Neben Modellpolitik und Marketingstrategien ist die Konkurrenz um Rationalisierungsvorsprünge im Zuge des Modernisierungsprozesses deutlich aufgewertet worden. Gleichzeitig haben strategische Allianzen und Kooperationen etwa in der Forschung und Entwicklung an Gewicht gewonnen und dürften in den kommenden Jahren weiter ausgebaut werden.

Die lange Prosperität der Branche hat Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Konzepte und Strategien bislang weitgehend überdecken können; es fällt heute noch schwer, *Modernisierungsgewinner und -verlierer* deutlich voneinander abzusetzen. Zwischenbilanz wird wohl erst in der nächsten Krise gezogen werden – dann muß sich erstmals auch die Tragfähigkeit der bis dahin betriebenen Modernisierungspolitiken beweisen. Schlecht ist die Ausgangssituation der bundesdeutschen Automobilkonzerne auf diesem Feld allerdings nicht: Sie können – anders etwa als ihre amerikanischen Konkurrenten – auf historisch gewachsenem und hochqualifiziertem ingenieurtechnischen Fachwissen aufbauen und verfügen insgesamt über eine hohe, nicht einfach zugekaufte Technikkompetenz – ein Sachverhalt, der von elementarer Bedeutung nicht nur für die Planung und Umsetzung von Automatisierungskonzepten in der Produktion, sondern darüber hinaus auch für die Integration neuer Unternehmensbereiche in das Konzernprofil ist.

7.3. Perspektiven der Automobilindustrie für die 90er Jahre

7.3.1 Prognoseschwierigkeiten und Problemstellungen

Eine Einschätzung der Perspektiven der Automobilindustrie ist mit vielerlei Fragezeichen zu versehen. Weder kann der gegenwärtige Boom einfach fortgeschrieben werden, noch ist eine völlige Kehrtwende zu vermuten. Schätzungen gehen gegenwärtig von weltweiten

Überkapazitäten in Höhe von 6 Mio. Einheiten aus (davon 2 Mio. in Europa); das entspricht einem Fünftel der Welt- bzw. der europäischen Produktion. Die Mehrzahl der Prognosen geht davon aus, daß diese Überkapazitäten in den 90er Jahren auf eine Größenordnung zwischen siebeneinhalb und 9 Millionen Einheiten anwachsen werden. Allerdings ist die Geschichte der Prognosen der Automobilindustrie eine Geschichte der Irrtümer: Shell und Prognos rechneten noch Anfang der 80er Jahre für die Bundesrepublik mit einem PKW-Bestand von 30 Millionen Autos erst im Jahr 2000, gingen somit von sinkenden Zuwachsraten ab Mitte der 80er Jahre und einem sogenannten Null-Wachstum in den 90er Jahren aus und prognostizierten daher einen Beschäftigungsabbau von 30.000 bis 50.000 Arbeitsplätzen bis 1990. Tatsächlich liegt der PKW-Bestand aber bereits heute bei 29,2 Millionen und die Zahl der Beschäftigten in der bundesdeutschen Automobilindustrie insgesamt erreichte 1988 einen neuen Höchststand.

Entscheidend für die weitere Entwicklung sind Fragen wie die Rentabilität der Produktion, die Verschärfung des Wettbewerbs und die Absatzmöglichkeiten. Letztere hängen u. a. davon ab, ob begründete Aussichten bestehen, daß die Nachfrage der Produktion mit einer (und wenn ja – wie langen) zeitlichen Verzögerung folgt. Unter diesen Aspekten sollen im folgenden die die Autokonjunktur beeinflussenden Faktoren systematisiert und auf ihre Aussagefähigkeit hin überprüft werden.

Bis in die 70er Jahre war die Automobilbranche das Musterbeispiel für den Zusammenhang zwischen Monopolisierung und Stagnation: Die Wachstumsstrategie der Konzerne beruhte im wesentlichen auf der Durchsetzung der Massenmotorisierung. Wachsende Realeinkommen erlaubten eine monopolistische Preispolitik, die auf Absatzeinbrüche mit Preiserhöhungen reagierte. Die Modellpolitik beschränkte sich weitgehend auf ästhetische Details (Zierleisten, Chrom u. ä.), während technische Innovationen an zweiter Stelle standen. Das änderte sich schlagartig, als durch die Ölverteuerung Anfang der 70er Jahre die japanische Konkurrenz mit bequemen, billigen und im Benzinverbrauch niedrig liegenden PKW die entstandene Marktlücke (besonders auf dem US-Markt mit traditionell ›großen Schlitten‹) schließen konnte. Im Rückblick war das der Durchbruch für den Erfolg des japanischen Automobils, das heute einen Weltmarktanteil von fast 25 % gegenüber nur 3 % Mitte der 60er Jahre auf sich vereint. Im Gefolge dessen fassen südkoreanische Konzerne inzwischen die erste Million produzierter Autos ins Auge. Die ›autofreien Sonntage‹

Anfang der 70er Jahre, in der politischen Stoßrichtung gegen die OPEC-Länder gerichtet, vergrößerten die Bereitschaft zur ökologisch orientierten Kritik an der Massenmotorisierung. Damals lediglich von aufrechten NaturschützerInnen aufgegriffen und von vielen belächelt, hat sie heute breite Bevölkerungskreise erreicht.

Die Rahmenbedingungen der weiteren Entwicklung der KFZ-Konjunktur werden durch alle hier angesprochenen Faktoren gebildet: Neben der Weltmarktentwicklung und den Marktanteilsverschiebungen sind dabei die Ölpreispolitik der OPEC auf der einen Seite und die Durchsetzungskraft verkehrspolitischer Alternativbewegungen auf der anderen von großer Bedeutung. Nicht zu unterschätzen sind schließlich auch die Möglichkeiten der Beschäftigten der Automobilindustrie, auf strukturelle Veränderungen Einfluß zu nehmen.

7.3.2 Anpassungsstrategien auf der Angebotsseite

Die ungünstige Ausgangslage ist in der Einleitung schon genannt: Überkapazitäten, konjunkturell bedingte Nachfrageausfälle, eine mit Unsicherheiten behaftete Energiepreisentwicklung, Probleme der Ressourcenverfügbarkeit sowie eine wachsende Kritik am Automobil. Auf alle diese und weitere Faktoren müssen die Hersteller mit Anpassungsstrategien reagieren. Dabei ist generell ein Übergang von den ›demand-driven‹ zu ›cost-driven-strategies‹ typisch für die Multis der 80er Jahre – ein Strategiewechsel, für den die Automobilkonzerne Vorreiter sind.

In der Automobilindustrie gehören dazu sowohl Kostensenkungen durch technische Neuerungen und organisatorische Verbesserungen im eigenen Produktionsprozeß wie gegenüber den Zulieferern, als auch unternehmenspolitische Veränderungen der internationalen Konkurrenzsituation durch Beteiligungen, Fusionen und Kooperationen. Die weitere Perspektive des Automobilmarktes hängt daher davon ab, ob und wie gut diese Anpassungsschritte die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen können.

Bei den *technologischen Anpassungen* geht es im wesentlichen um eine Abschätzung der Effektivität der Roboterisierung der Produktion, der Gruppenarbeit und der Verringerung der Fertigungstiefe in den Automobilwerken zugunsten spezialisierter Zulieferer. Diese ist begleitet von der engen logistischen Anbindung dieser meist mittelständischen Firmen durch just-in-time-Verfahren. Die durchschnittliche Fertigungstiefe in der Bundesrepublik liegt nach Angaben der

Deutschen Bank bei 40 %, nach Berechnung der IG Metall bei 35 % – mit großen Abweichungen für einzelne Hersteller. In Japan liegt der entsprechende Durchschnittswert nur bei 33 %. Der Erhöhung der Rentabilität und Flexibilität für die Konzerne steht dabei das Risiko einer Dequalifizierung der ArbeitnehmerInnen im Produktionsprozeß gegenüber, die u. U. auch für die Konzerne eine höhere Anfälligkeit gegenüber ökonomischen Risiken mit sich bringt. Abschließend ist dies gegenwärtig kaum zu bewerten, da die produktionstechnischen Umstellungen sich erst am Beginn ihrer Einführung befinden. Sie sind im Produktionsbetrieb noch nicht umfassend durchgesetzt, die soziale Gestaltung der veränderten Arbeitsprozesse zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften noch nicht endgültig ausgehandelt. Insbesondere die Frage der Wochenendarbeit, die von der Arbeitgeberseite so hartnäckig verfolgt wird, spielt für die Maschinenlaufzeiten und damit für die Rentabilität eine wichtige Rolle.

Immerhin deutet die überwiegend hohe Rentabilität der bundesdeutschen Automobilkonzerne darauf hin, daß trotz der zusätzlichen Einführungskosten durch die neue Technologie und die logistischen und organisatorischen Veränderungen bereits höhere Gewinne erzielt bzw. die Kosten kompensiert werden können. Schätzungen des Wissenschaftszentrums Berlin gehen sogar davon aus, daß es den Konzernen gelungen sei, den sog. ›break-even-point‹, d. h. den Moment, ab dem die Produktion rentabel wird, unter den Stand der 70er Jahre zu drücken. Das hat nicht nur Folgen für die Rentabilität als solche, die sich dadurch erhöht, sondern auch für die mögliche Flexibilität der Produktion, den Modellwechsel etc. Dieser ist um so leichter zu profitablen Bedingungen möglich, wie die Ausstoßschwelle, ab der eine Produktion Gewinne einbringt, sinkt. Von der japanischen Autoproduktion heißt es, sie sei in der Lage, den Innovationszyklus für ein Automobil von derzeit durchschnittlich 4 Jahren bis 1992 auf 2 Jahre zu halbieren, und bis 1997 sogar auf 1 Jahr zu senken (just-in-time-development-and-design). Damit fiele zugleich die Produktionsmenge, die aufgrund des Anteils der Entwicklungskosten für das Erreichen der Rentabilitätsschwelle nötig ist, von gegenwärtig rund einer Viertelmillion Autos auf weniger als 100.000 Einheiten – zuerst einmal für die japanischen Hersteller, aber im weiteren Verlauf und unter dem Druck der Konkurrenz sicher auch bald für die hiesigen.

Schließlich hat auch der geplante *Wegfall der Grenzen* in Westeuropa Folgen für die Profitabilität der Automobilproduktion. Der Ludvigsen-Report, der im Rahmen des durch die EG-Kommission in Auftrag gegebenen Cecchini-Berichts erarbeitet wurde, geht davon

aus, daß die Kosten für die Automobilproduktion innerhalb der EG insgesamt um 2.602,4 Mio. Ecu – rd. 5,2 Mrd. DM – im Vergleich zu 1985 sinken würden. Dabei entfällt ein Drittel auf Einsparungen bei den Personalkosten und zwei Drittel auf eine Verringerung der Fixkosten durch geringeren Zeitaufwand für Transporte, verminderte Lagerhaltung und niedrigere Ausgaben für Forschung und Entwicklung, einheitliche Betriebsgenehmigungen in allen betroffenen Ländern, harmonisierte Normen und eine dadurch bewirkte größere Standardisierung der Produktion (economies of scale). Da diese Kostensenkungen (vgl. Tab. 59) zugleich durch ihre Weitergabe in den Preisen eine Nachfrageerhöhung hervorrufen sollen, wird damit gerechnet, daß es trotz der Produktivitätssteigerungen auf mittlere Sicht dank der Multiplikatoreffekte zusätzlicher Produktion nicht zu Arbeitsplatzverlusten kommen werde.

Tabelle 59: Einsparungen bei der Automobilproduktion durch den europäischen Binnenmarkt

	Mio. Ecu	%	%
Variable Kosten	898,9	100,0	34,5
davon:			
Personalkosten	826,6	92,0	
Andere variable Kosten	72,3	8,0	
Fixe Kosten	1.703,5	100,0	64,5
davon:			
Werkzeug/Maschinen	571,7	33,6	
Entwicklung	700,7	41,1	
Garantie-Rückstellungen	175,3	10,3	
Verwaltungskosten	213,3	12,5	
Werbung	42,5	2,5	
Summe	2.602,4		100,0

Quelle: Ludvigsen-Report 1988, S. 38; eigene Berechnungen

Diese Überlegungen gelten aber nur für den europäischen Durchschnitt, denn zugleich wird damit gerechnet, daß es zur verstärkten Marktbereinigung der Anbieterseite durch *Konzentration und wachsende Kooperation* der multinationalen Autokonzerne kommen wird.

Während die hohe Exportquote der bundesdeutschen Automobilindustrie vor dem Hintergrund einer hohen Binnennachfrage von 80 % (1985) zu sehen ist, wird die Nachfrage in Großbritannien und Italien nur zur Hälfte bzw. 60 % durch die heimischen Hersteller gedeckt, während auch der Export nur bei einem guten Viertel der Produktion liegt (vgl. Ludvigsen-Report 1988, S. 21). Auch Frankreich deckt nur 71 % des nationalen Marktes ab. Vor allem die französische, die italienische und die britische Regierung schützen daher gegenwärtig noch ihre nationalen Hersteller durch Zölle, spezielle Steuern und Quoten vor der ausländischen, besonders der asiatischen Konkurrenz. Nach Italien dürfen derzeit nur weniger als 1 % der jährlichen Neuzulassungen durch japanische Firmen importiert werden (rd. 3.000 Autos), nach Frankreich 3 % und nach Großbritannien 11 %.

Diese Politik des ›protect and sell domestically‹ wird sich im europäischen Binnenmarkt nicht aufrechterhalten lassen, es sei denn, als gemeinsame Strategie der europäischen Hersteller. Zudem wird sie durch Gegenmaßnahmen des ›source and sell globally‹ konterkariert; eine Strategie vor allem der Japaner, sich nicht nur die nationalen Märkte durch Direktinvestitionen zu erschließen, sondern auch Re-Importe von im Ausland produzierten Kraftfahrzeugen in andere Länder, dabei auch ins eigene Mutterland, zuzulassen. Für 1990 ist geplant, daß zweieinhalb Millionen PKW außerhalb Japans (davon 2,3 Millionen in den USA) produziert werden. In Europa wird die englische Niederlassung von Nissan dieser Strategie zugerechnet. Neben dem unmittelbaren Ziel des Unterlaufens von Importrestriktionen dient diese Politik auch einer Verringerung der Abhängigkeit von Wechselkursschwankungen gegenüber dem Dollar. Die damit verbundene Verschärfung des Konkurrenzkampfes auf dem Boden der EG kann zu Standortschließungen und -verlagerungen zu kostengünstigeren Standorten oder zu weiteren gegenseitigen Beteiligungen und Kooperationen führen.

Schon gegenwärtig werden diese Konkurrenzkämpfe zum Teil in der Form der *Kooperation* ausgetragen. Bei einer Beurteilung der Entwicklung der Automobilindustrie darf man nie die außerordentlich hohe Konzentration dieses Industriezweiges aus dem Auge lassen. Weltweit sind es nur rund ein Dutzend Länder, in denen überhaupt eigene Markenfabrikate hergestellt werden, und selbst die Zahl der Hersteller bleibt unter 25. Die Möglichkeit der Überschaubarkeit und Kontrolle der eigenen Märkte ist daher trotz der Konkurrenzsituation immer gegeben, zumal auch nicht alle Autotypen miteinander austauschbar sind. Ein Ausdruck dieser Situation sind die Kooperations-

beziehungen der multinationalen Automobilkonzerne. Im jüngsten Bericht der UN-Kommission für multinationale Konzerne wird ausdrücklich auf die Automobilbranche als Vorreiter der ›cross-national-relationship‹ hingewiesen, einer wichtigen Form aus mehreren neuen Strategien auf den veränderten Märkten der 80er Jahre. General Motors und Toyota mit einer gemeinsamen Tochtergründung in den USA, Chrysler und Mitsubishi, Ford und Mazda, Mitsubishi und Hyundai in Kanada, Toyota und VW, Volvo und General Motors, Fiat und Matra, Daimler-Benz und Mitsubishi – sie alle führen Kooperationen durch, die bis zur gemeinsamen Gründung von Tochterunternehmen reichen. Dabei richten sich diese Kooperationen i. d. R. auf bestimmte Teilbereiche der Produktion und dienen überwiegend der beschleunigten Einführung neuer Technologien und der weiteren Spezialisierung durch Zusammenfügen der jeweiligen Schwerpunkte, während auf anderen Gebieten die Konkurrenz nach wie vor heftig ausgetragen wird.

7.3.3 Die Automobilproduktion und die Kräfte des Marktes

Eine Forderung des Verbandes der Automobilunternehmer ist es, den Verkehrssektor den Kräften des Marktes zu überlassen. Tatsächlich ist es aber nicht so, daß sie selber ihren Konkurrenzkampf ausschließlich im Sinne einer ungesteuerten Mengenstrategie austragen, wie diese Parole nahelegt. Sie greifen vielmehr bis zu einem gewissen Grade durch eine verstärkte Segmentierung der Nachfrage, eine weitere Spezialisierung des Angebots und die Bereitstellung von Finanzierungen aktiv in die Marktentwicklung ein. In der Automobilindustrie ist in den 80er Jahren die Situation eingetreten, daß trotz bestehender weltweiter Überkapazitäten weiter investiert wird. Der eine Grund für dieses Verhalten ist in der damit beabsichtigten Verringerung der Kosten zu sehen. Der andere liegt darin, daß durch dieselben technischen Maßnahmen eine größere Flexibilisierung der Produktion erreicht wird, die es erlaubt, daß sich die einzelnen Hersteller stärker spezialisieren und eine Segmentierung der Nachfrage als Marketingstrategie vorantreiben können.

›Gesättigte‹ Märkte werden durch eine Art Intensivierung der Nachfrage weiter ausgedehnt. War es bisher der Familienvater und Haupternährer des Vier-Personen-Arbeitnehmer-Haushalts, dem das Auto zugebilligt wurde, stellt man sich jetzt auf neue soziologische Strukturen ein. Die früher typische Auto-Mehrfachnutzung (mehrere Personen eines Haushalts teilen sich *ein* Auto) geht zurück. 30 % der Haushalte als ›singles‹, darunter ein hoher Frauenanteil, bedeutet neue, vor allem weibliche KäuferInnenschichten für den PKW. Noch immer steigender Wohlstand für die in Beschäftigung Stehenden erlaubt es ihnen zum Teil, den Autokauf ihrer Kinder mitzufinanzieren. Der neue Hang zur Selbständigkeit und der schärfere berufliche Konkurrenzkampf schaffen Nachfragebereitschaft für das Auto als Statussymbol. Mit anderen Worten: auch auf scheinbar gesättigten Märkten lassen sich neue KäuferInnenschichten erschließen.

Tabelle 60: Europäische Märkte im Vergleich (Stand 1987)

Land	PKW-Dichte (PKW/1.000 Einw.)	Marktanteil hochwertiger PKW in %
Portugal	121	4,7
Griechenland	140	1,4
Irland	198	5,4
Spanien	251	6,3
Dänemark	299	8,1
Finnland	315	14,6
Österreich	335	11,9
Belgien	345	14,5
Großbritannien	357	10,9
Norwegen	371	26,1
Niederlande	372	11,2
Italien	384	8,9
Frankreich	385	10,5
Schweden	385	42,7
Schweiz	405	23,4
Bundesrepublik	435	23,1

Quelle: Zentralstatistik Daimler-Benz, Berechnung des Handelsblatt vom 2. 1. 1989

Andere europäische, insbesondere süd(ost- wie -west)europäische, Märkte eröffnen angesichts einer deutlich niedrigeren Verkehrsdichte zudem neue Absatzfelder. Die Bundesrepublik steht mit einer Verkehrsdichte von 435 Autos auf 1.000 EinwohnerInnen an der Spitze der europäischen Länder. Das ›Schlußlicht‹ bildet Portugal mit 121/1.000. Bei dieser Spanne ist es nicht überraschend, daß der Ludvigsen-

Report mit hohen Anstößen für die Nachfrage rechnet. Die außerordentlich hohe Exportorientierung der bundesdeutschen Automobilindustrie stellt zwar einen Faktor hoher konjunktureller Labilität dar, aber durch die Aussicht auf eine neue europäische Expansion wirkt sie gegenwärtig als Wachstumsanstoß. Schon heute macht der durch die Ausfuhr induzierte Teil der Bruttoproduktion bei der Automobilindustrie gegenüber allen Exportländern mit 52,8 % mehr als die Hälfte aus; ein Viertel der Produktion entfällt dabei auf die Exporte in den EG-Raum. Hinzu kommt, daß bei einer vollen Weitergabe der Kostensenkungen an die KonsumentInnen der Durchschnittspreis pro Wagen um 900 DM gesenkt werden kann; daraus wird auf eine Zunahme des Stück-Absatzes um 6 % geschlossen. Geht das Binnenmarktmodell auch nur teilweise auf, besteht von der Versorgung her zumindest die Möglichkeit der Schließung eines erheblichen ›Nachholbedarfs‹.

Auch von Ländern wie Brasilien, Südkorea und (auf einem ganz anderen Niveau) Japan, in denen Kraftfahrzeuge hergestellt werden, ohne daß dort welche (im Falle Japans: weitere) nachgefragt werden, kann dieser Zustand nicht umstandslos in die Zukunft verlängert werden. Es ist zumindest nicht von vorneherein auszuschließen, daß es auch dort auf die Dauer zu größerem Wohlstand und einem Ausbau der autogerechten Infrastruktur kommen mag. In eine Quantifizierung der Entwicklung können solche Überlegungen noch nicht eingehen; sie müssen aber trotzdem angestellt werden, um ein allzu definitives Krisenszenario zu vermeiden. Auf einer ähnlichen Ebene liegt die Frage nach der Entwicklung des Ost-West-Handels durch ein vereintes Europa und der Bereitschaft der RGW-Länder, sich im Zuge der geplanten Stärkung des Konsumsektors auch auf die Massenmotorisierung einzulassen.

Für die bundesdeutschen Hersteller kommt hinzu, daß sie sich, wie oben ausgeführt, in besonderem Maß auf die hochwertigen PKW spezialisiert haben. Nur Schweden, Norwegen sowie die Schweiz haben einen höheren Marktanteil der hochwertigen, mit Daimler-Benz vergleichbaren, Automobile aufzuweisen. Andere großen Produzentenländer Westeuropas hingegen, wie beispielsweise Italien und Frankreich, liegen nur bei 9 bis 10 %.

Ein Vergleich der spezifischen Wachstumsraten in der Bundesrepublik von 1978 bis 1987 zeigt das Potential, das in diese Spezialisierung eingeschlossen ist: Das obere Marktsegment (definiert nach der Daimler-Klassifizierung) nahm um 30 % zu, die restlichen Teilmärkte nur um 5 %; im westeuropäischen Ausland lagen die Werte bei 50 % zu

24 %. Diese differenzierte Marktentwicklung veranlaßt z. Zt. vor allem auch die japanischen Konzerne zu einer Erweiterung ihrer Angebotspalette nach oben. Hinter dem Erfolg entsprechender Strategien steht folgendes Kalkül. Mit vergleichsweise preisgünstigen ›Einsteiger‹modellen wird ein Markt erschlossen, wird die Massenmotorisierung durchgesetzt. Ist dies erst erfolgt, steigt zumindest das subjektive Bedürfnis nach besserem Fahrkomfort. Dies erklärt, natürlich neben Einkommensaspekten, die Tendenz, daß mit steigender Marktsättigung i. d. R. auch die Nachfrage nach den hochwertigen PKW steigt.

Konkret bedeutet dies, daß zunächst Massenhersteller wie VW verstärkt die Randzonen Europas erschließen, die Verkehrsdichte dort durch ihre Mengenstrategie erhöhen – und daß dann Qualitätsanbieter wie Daimler und BMW auf diesem Sockel aufbauen und verstärkt in die weitere Spezialisierung gehen. Einige Konzerne, wie beispielsweise VW, decken mit ihren Marken (VW, Audi und SEAT) alle relevanten Fahrzeugklassen ab, i. d. R. mit dem Schwerpunkt im mittleren Segment. Sie setzten auf die Typentreue der KäuferInnen bei deren Modell-›Aufstieg‹. Mit dieser Strategie ist es VW immerhin auch 1988 wieder gelungen, mit 14,9 % Marktführer in Europa zu bleiben. Daimler-Benz dagegen setzt auf die Qualitätsmarken und ein außerordentlich hohes qualitatives Niveau im westeuropäischen Vergleich, das

Tabelle 61: Belastung der PKW-Käufe durch Verbrauchsteuern in % (Stand Ende 1987)

Land	Mehrwertsteuer	Gesamtbelastung
Bundesrepublik	14	14
Italien	18	18–38
Großbritannien	15	24,6
Belgien	25	25
Frankreich	18,6	28
Spanien	12	33
Portugal	16	39,3
Niederlande	20	48,6
Griechenland	18	131
Dänemark	22	194,8

Quelle: DRI, zit. in: Deutsche Bank Bulletin, Juni 1988, S. 9

Ausgangspunkt für eine überdurchschnittliche Konkurrenzfähigkeit ist.

Diese Strategie wird erleichtert durch die geplanten Steueranpassungen im Zuge der Vereinheitlichung des Binnenmarktes, die in anderen EG-Ländern zu einem Sinken der Verbrauchsteuern auf Automobile führen wird. Die geringste Gesamtbelastung durch Verbrauchsteuern ist gegenwärtig in der Bundesrepublik zu verzeichnen, die höchste in Dänemark. Tabelle 61 weist aus, daß sich beispielsweise der Preis von 25.000 DM für einen PKW in der Bundesrepublik durch Steuern auf 28.500 DM (+14 %) erhöht, in Dänemark auf 73.700 DM (+194,8 %). Diese hohe Steuer gilt dort – ähnlich wie in Griechenland – jedoch nur im oberen Marktsegment (Luxussteuer), das infolgedessen durch eine Vereinheitlichung der Verbrauchsteuern überproportional begünstigt würde.

Eine mögliche Schranke dieser Strategie ist ihre Begrenzung durch die Entwicklung der Massenkaufkraft. Ein hoher Sockel von gut 15 Millionen Arbeitslosen, an dem selbst der erwartete Beschäftigungszuwachs durch den Binnenmarkt kaum etwas ändert, steht auf den ersten Blick im Widerspruch zu steigendem Absatz und laufenden Qualitätsverbesserungen. Der Durchschnittspreis der PKW hat zudem in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Anfang der 80er Jahre kostete ein durchschnittlicher Neuwagen 16.800 DM, der Gebrauchte 6.800 DM. 1987 war der Preis des Neuwagens auf 25.300 DM, der des gebrauchten auf 8.700 DM angestiegen. Für 1989 werden 28.600 DM bzw. 8.900 DM geschätzt; das ist eine Steigerung gegenüber 1981 von 70 % bzw. 30 %.

Neben der Exportorientierung, die auf die kaufkräftigen Schichten aller anderen Nationen setzt, hat die Automobilindustrie in Reaktion auf Kaufkraftschranken auch von der Finanzierungsseite her Initiativen entwickelt. Damit der schnellere Ersatz des Automobils und die Erschließung neuer KäuferInnenschichten reibungslos vonstatten gehen können, sind in den 80er Jahren durch die Konzerne die Finanzierungsinstrumente Leasing und Kredit beschleunigt ausgebaut worden. Mit dem Übergang zur Massenmotorisierung und dem entsprechend hohen Anteil der abhängig Beschäftigten an den KäuferInnen ist eine starke Konjunkturanfälligkeit des Automobilabsatzes verbunden. Bereits 1957 mahnte der damalige Wirtschaftsminister Erhard den Bundesverband deutscher Banken, seriöse Konsumentenkredite zur Verfügung zu stellen. Heute werden zwei Drittel der Neuzulassungen kreditfinanziert. Das ist ein Potential, das durch neue Finanzierungsangebote für die Automobilkonzerne erschlossen und weiter ausgebaut werden soll, denn dem Anstieg der Automobilpreise in den letzten Jahren steht eine sehr viel geringere Zunahme der Nettolohn- und -gehaltssumme gegenüber.

Fiat bot Anfang 1988 einen effektiven Jahreszins von 1,9 % an, VW von 2,88 %. Nissan, Volvo, Opel, Ford folgten, z.T. über die AKBank. Einen ›Panda‹ konnte man für den Taschengeldpreis von 49 DM im Monat leasen. Das US-Wirtschaftsforschungsinstitut DRI Europe führt in seiner neuesten Studie über die Entwicklung des europäischen PKW-Marktes aus, »daß es heute sehr viel weniger als in der Vergangenheit der Fall ist, daß die Ersatzbeschaffung eines PKW wegen der Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse aufgeschoben wird, weil man größere Möglichkeiten hat, Zahlungen in die Zukunft zu verschieben.« In Frankreich wurden spezielle Konsumentenkreditprogramme aufgelegt. Erhöhte Flexibilität in der Produktion und wesentlich schnellerer Modellwechsel finden so ihre Entsprechung in einer verstärkten Kreditfinanzierung der privaten Nachfrage.

7.3.4 Folgekosten der Massenmotorisierung: objektive Schranken der Produktion?

Die bundesdeutsche Verkehrsdichte als Maßstab für ganz Westeuropa – dies wäre human und ökologisch ein Alptraum. Stellen die Notwendigkeit der Verkehrssicherheit und eines schonenden Umgangs mit Natur und Umwelt nicht Grenzen der weiteren Entwicklung der Motorisierung dar? Die Unfallhäufigkeit ist wieder steigend. Die Zahl der Unfälle erreichte 1988 mit mehr als 2 Millionen einen bisherigen Höchststand. Über 8.000 Menschen wurden bei einem Verkehrsunfall getötet, rund eine halbe Million Menschen wurden verletzt. Kinder und ältere Menschen sind die Hauptopfer des Autoverkehrs. Zwei Drittel der Kohlenmonoxyde, drei Viertel des Bleis, mehr als die Hälfte der Stickoxyde und zwei Fünftel der Kohlenwasserstoffe, die unsere Luft belasten, werden durch den motorisierten Verkehr erzeugt. Boden-, Wasser- und Raumzerstörung sind hier nicht erwähnt, aber nicht minder gravierend.

Bei der Behandlung solcher Fragen führt es in die Irre und unterschätzt die Innovationsfähigkeit der Unternehmer, aus den bestehenden Belastungen auf objektive Schranken der weiteren Entwicklung zu schließen: Smog-Alarm gibt es über Madrid, aber nicht über München. Schon zu Beginn des Jahrhunderts wurde dem Automobil von

seinen Gegnern prophezeit, es werde sich nicht durchsetzen, weil es zu laut und zu gefährlich sei. Das Gegenteil ist eingetreten. Wie der Verband der Automobilindustrie nicht müde wird zu betonen, entwickeln sich z. B. der Kraftfahrzeugbestand in der Bundesrepublik und die Verkehrstoten scherenartig auseinander: Anfang der 70er Jahre starben bei einem PKW-Bestand von 16 Millionen Autos rd. 20.000 Menschen, Ende der 80er Jahre hat sich die Zahl der Autos verdoppelt und die der Toten mehr als halbiert. Das sind immer noch 8.000 zuviel, aber die vielfältigen Investitionen in die aktive und passive Sicherheit, die durch ständige Begleitforschung vorangetrieben werden, haben Früchte getragen. Gegenwärtig dient vor allem, neben dem Seitenaufprall und der Beleuchtung, der Einbau elektronischer Elemente der Erhöhung der Sicherheit: ABS, Anti-Schlupf-Regelung, Allradantrieb und Bordcomputer für Bremse oder Tür.

Die Verknüpfung der elektronischen Kraftfahrzeugtechnik mit einer entsprechenden Verkehrstechnik steht jetzt auf dem Programm: 60–90 % der Unfälle sind eine Frage der niedrigen Reaktionsgeschwindigkeit. Daraus kann man zwei Konsequenzen ziehen: Verringerung der Geschwindigkeit ist die eine, Ersatz menschlicher durch technische Intelligenz die andere. Die Industrie setzt auf die zweite; ›intelligente‹ Lösungen zur Steuerung des Straßenverkehrs sind schon bis zur Anwendung entwickelt und werden gegenwärtig in Berlin in einem groß angelegten Feldversuch mit einem Leit- und Informationssystem erprobt. Unterhalb dieser Schwelle wird an einer Automatisierung der Verkehrserfassung in Verbindung mit Verkehrsleitzentralen und Verkehrsrechnern und einer Digitalisierung des Verkehrsfunks gearbeitet.

Umweltbelastung und Energieverbrauch des Autos werden in überproportionalem Maß durch die Staus hervorgerufen, deren quantifizierbarer Schaden allein nach Berechnung des VDA 15 Mrd. DM im Jahr beträgt. Auch hier bieten sich zwei Lösungswege an: weniger Autos oder bessere Verkehrsleitsysteme. Unnötig zu erwähnen, daß die Industrie mehr Investitionen in die Straße fordert. Im gemeinsamen Forschungsprogramm von zwölf europäischen Automobilkonzernen ›Prometheus‹ ist ein dreistufiger Ausbau der elektronischen Steuerung vorgesehen: In der ersten Stufe erhalten die Fahrzeuge einen Computer, der selbständig mit entgegenkommenden Wagen Kontakt aufnimmt; die Lenkung bleibt individuell, wird aber in Gefahrenmomenten durch die Technik übernommen. In der zweiten Stufe übernimmt das Fahrzeug von vorneherein die Lenkung, Spurhalten, Beschleunigen und Bremsen, und in der dritten Stufe kann das Fahrzeug das eingegebene Ziel ansteuern und sogar völlig alleine fahren,

z. B. seinen Parkplatz suchen und auf ein Signal hin später zurückkehren. In Japan und USA gibt es vergleichbare Forschungskooperationen. Begleitend zu diesen Forschungen fordert die Automobilindustrie über ihren Verband 1988/89 neue öffentliche Investitionen in die Erhaltung, Modernisierung und den Ausbau des Straßennetzes der Bundesrepublik im Umfang von 40 Mrd. DM.

Ähnlich wie hier für die Frage der Sicherheit aufgezeigt, läuft die Entwicklung auch auf anderen Gebieten, beim Umweltschutz, der Lärmverminderung oder dem Energieverbrauch: Die Kritik wird aufgenommen und im Zuge von technischen Innovationen in ›vermarktbare‹ Formen gebracht. Der Katalysator, das bleifreie Benzin, die Senkung des Benzinverbrauchs der Neuwagen um ein Fünftel in den vergangenen zehn Jahren, der Airbag, das ABS- und das ASR-System sind alles Erfindungen der letzten Jahre, die Reaktionen auf Kritik und Bewegungen darstellen. Sie gehen meistens zuerst in die Qualitätsbestimmung der tradierten Nobelmarken ein und werden durch diese auf dem Markt eingeführt, dann durch die Massenhersteller übernommen und verallgemeinert und bilden so insgesamt und makroökonomisch betrachtet einen Anreiz zur Beschleunigung der Ersatzinvestition Automobil und einen zusätzlichen Kaufanreiz statt einer grundsätzlichen Kurskorrektur in der Massenmobilität. Allerdings handelt es sich hier um einen ›Wettlauf zwischen Igel und Hase‹, denn diese Art von Lösungen ruft das Problem an anderer Stelle immer wieder neu hervor. So ist z. B. der Energieverbrauch durch den Kraftfahrzeugverkehr außerordentlich gestiegen, obwohl der Verbrauch der einzelnen Automobile stark gesunken ist: Wachsende Motorisierung, größere Autos und höhere Durchschnittsgeschwindigkeit machen die Erfolge am einzelnen Modell gesamtwirtschaftlich gerechnet wieder zunichte.

7.3.5 Ausblick

Bei dem Versuch, die neueren Entwicklungen in der Automobilindustrie der Bundesrepublik und die strategischen Orientierungen ihrer Konzerne zu beurteilen, verfestigt sich zunächst der Eindruck eines vorausschauenden und planvollen Herangehens der Unternehmen an die Probleme der neunziger Jahre. Neue Technik und Rationalisierungsfortschritte in der Produktion, Erhöhung des monopolistischen Drucks auf die Zulieferer, Erschließung neuer Märkte und Marktsegmente durch Produktinnovation, Marketingstrategien, neuartige Finanzierungsinstrumente und internationale Expansion – auf allen

Ebenen der Automobilproduktion und -nachfrage scheinen die Autokonzerne griffige Strategien und Optionen anbieten zu können.

Die Perspektiven für die bundesdeutschen Automobilunternehmen sind daher keineswegs schlecht. Die Produktivitätsfortschritte der achtziger Jahre sind hoch und lassen eine weitere Verbesserung der Rentabilität erwarten; das alte Problem einer hohen Export- und Wechselkursabhängigkeit dürfte vor dem Hintergrund des aufziehenden EG-Binnenmarktes an Gewicht verlieren; finanzielle Polster und eine qualitative Überlegenheit gegenüber der Mehrzahl der Weltmarktkonkurrenten bieten insgesamt günstige Voraussetzungen für eine weitere internationale Expansion. Parallel zur langanhaltenden Autokonjunktur der achtziger Jahre haben die Unternehmen überdies damit begonnen, in andere lukrative Produktionsfelder zu diversifizieren und ihre Technikkompetenz auszubauen. Eine Situation, in der ein bundesdeutscher Hersteller unter dem Druck der internationalen Konkurrenz seine Tore schließen muß, halten wir vor diesem Hintergrund in der absehbaren Zukunft für äußerst unwahrscheinlich.

Dies ist die eine Seite. Gleichzeitig entstehen neue Probleme und Konfliktfelder: Mit der Einführung neuer Techniken und der Umsetzung weitreichender Rationalisierungsstrategien wachsen die Beschäftigungsrisiken, mit der ›Weiter so‹-Strategie der Verkehrspolitik verschärfen sich die Umweltprobleme und vermindern sich die Chancen einer rechtzeitigen Entwicklung alternativer Verkehrsträger und -konzepte. Alternative Politik hat beide Ebenen zu vermitteln: Sie muß eine Perspektive entwickeln, die die gesellschaftlichen Interessen an der Schonung von Mensch und Natur verbindet mit den Interessen der Beschäftigten an sinnvoller und gut bezahlter Arbeit. »Die Autobranche reizt zu einer Diskussion, die gewerkschaftspolitisch ganzheitliches Denken verlangt«, heißt es dazu in der IG Metall Zeitschrift ›Der Gewerkschafter‹ 1/1989. »Diskutiert werden muß, wieviele Beschäftigte wie arbeiten und was produzieren. Die Menschen im Produktionsprozeß sind dabei genauso wichtig wie das Produkt und seine Umweltfolgen.«

7.4 Notwendigkeit und Probleme der Erarbeitung von Alternativen – erste Überlegungen

7.4.1 Zur Notwendigkeit von Alternativen – ökologische Probleme erfordern sofortiges Handeln

Die Notwendigkeit, aus alternativer Sicht auf die Zukunft des Verkehrssektors und der Automobilindustrie einzugehen, erwächst vor allem aus vier Aspekten – ökologischen, gesamtwirtschaftlichen, regionalwirtschaftlichen sowie sozialen. Wir wollen jedoch betonen, daß u. E. die Notwendigkeit zur Erarbeitung von Alternativen zuallererst aus dem ökologischen Gefährdungspotential unserer Hauptform der Mobilitätsbewältigung – der Nutzung von Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen – erwächst. Zur ökologischen ›Zeitbombe‹ Auto ist in den letzten Jahren viel geschrieben, diskutiert und agiert worden. Neben den Wirkungen des sog. Ölschocks hat vor allem die gerechtfertigte umweltpolitische Diskreditierung des Autos die Auto-Lobby zum Handeln gezwungen. Umwelt- und Energieaspekte spielen in der Rechtfertigungsargumentation und in der Marketingstrategie eine wachsende Rolle – basierend auf substanziellen technischen Verbesserungen am Auto.

Die bundesdeutsche Automobilindustrie weist zu Recht immer wieder auf die deutliche Reduzierung des spezifischen Energieverbrauchs und der Emissionen bei ihren Produkten hin. 1987 lag beispielsweise der Kraftstoffverbrauch bei PKW/Kombi bei gleicher Fahrleistung rd. 23 % unter dem des Jahres 1978. Doch dies kann über die Ressourcenvergeudung, die Umweltunverträglichkeit des Autos nur zum Teil hinwegtäuschen. Im Gegenteil, durch diese erfolgreichen technischen Bemühungen wird immer klarer, daß die ökologische Gefährdung vorrangig ein Problem der Versorgungsstruktur ist, dem durch technizistische Lösungsvarianten nicht ausreichend begegnet werden kann – und seien die Autos noch so ›energiesparend‹ und ›umweltverträglich‹.

Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich auf die zwei Aspekte, die in der Argumentation der Automobilindustrie immer wieder an vorderster Stelle genannt werden – die Energieintensität und die Schadstoffemissionen. Auf die Schilderung ökologischer Folgen soll an dieser Stelle verzichtet werden, zumal diese nicht monokausal aus der einen oder anderen Schadstoff- bzw. Emittentengruppe heraus zu erklären sind.

Energieverbrauch ständig gestiegen

Für Verkehrsleistungen wurden 1986 61,5 Mio. t SKE oder rd. 16 % des Primärenergieverbrauchs eingesetzt. Davon entfällt mit fast 88 % der Großteil auf die Straße. Die beiden expandierenden Verkehrszweige – Straße und Luftfahrt – sind gleichzeitig die energieintensivsten bei gleicher Güter-/Personentransportleistung. Bezogen auf eine Leistungs*einheit* im Personen- und Güterverkehr wird auf der Straße rd. 4 mal mehr Energie verbraucht, wie für die gleiche Menge beim Schienentransport aufgewendet werden muß.

Tabelle 62: Energiedaten der Verkehrssysteme 1986 im Vergleich

	Energieverbrauch absolut (1) 1 000 t SKE	Anteile (2) %	aggregierte Leistungsanteile (3) %	spezif. Verbrauch (4) 1 000 t SKE pro LE	Faktor zur Schiene (5)
Schiene	1 934	3,1	11,7	18,8	1,00
Wasser	1 160	1,9	5,9	22,2	1,18
Luft	4 642	7,5	1,5	349,0	18,56
Straße	53 765	87,4	80,9	75,4	4,01
Gesamt	61 501	100,0	100,0		

Erläuterungen: Sp. 3 stellt die Anteile der Verkehrsträger an der aggregierten Personen- und Güterverkehrsleistung dar; Sp. 4 zeigt den Energieverbrauch pro aggregierter Leistungseinheit (LE) nach Verkehrsträgern; Sp. 5 weist das Verhältnis der anderen Verkehrsträger gegenüber der Schiene aus. In den Spalten 3, 4 und 5 kommt es zu einer leichten rechnerischen Verzerrung, da die aggregierten LE unterschiedliche Maßeinheiten aufweisen.
Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen und des Verbandes der Automobilindustrie

Gegenüber Mitte der 60er Jahre ist eine Verdoppelung des Energieverbrauchs für den Straßenverkehr zu verzeichnen, während der Energieverbrauch der übrigen Verkehrssektoren mit knapp 20 % nur moderat angestiegen ist. Auch in der jüngeren Entwicklung ist der Gesamt-Energieverbrauch für das Auto infolge von Mengeneffekten steigend. Gegenüber 1978 ist bei einem Rückgang des spezifischen Verbrauchs

von rd. 23 % ein Gesamt-Anstieg von rd. 15 % zu verzeichnen, der vor allem auf einer deutlichen Steigerung zu Beginn der 80er Jahre beruht (1982 bis 1986 Zunahme von 11,3 %).

Emissionen ständig gestiegen

Nachhaltige Reduzierungen der Emissionen als Grundlage zur Verbesserung der Umweltsituation in der Bundesrepublik sind ohne gravierende Veränderungen im Verkehrssektor kaum realisierbar. Der Verkehr und insb. der Straßenverkehr ist in fast allen Schadstoffgruppen einer der größten Luftverschmutzer – mit Anteilen von bis zu über 70 % (vgl. Tab. 63). Lediglich bei den Schwefeldioxid-Emissionen ist der Verkehrssektor insgesamt mit nur 5 % der Gesamtemissionen von nachgeordneter Bedeutung.

Ein Blick auf die Entwicklung der Emissionen des Straßenverkehrs zeigt, daß sie trotz technischer Verbesserungen am Auto deutlich angestiegen sind. Während in den übrigen Verkehrssektoren in den letzten 20 Jahren – mit Ausnahme der Stickoxide – Reduzierungen zu verzeichnen sind, sind die Emissionen des Straßenverkehrs durchweg angestiegen (Ausnahme: Konstanz bei Kohlenmonoxid).

Die deutlichste Steigerung ist auch im Straßenverkehr bei den Stickoxiden zu verzeichnen, die sich gegenüber 1966 fast verdreifacht haben. An dieser Grundtendenz ändert auch die durch den Katalysator-Effekt eingetretene Reduzierung seit 1986 in Höhe von knapp 15 % nur wenig. Bis 1995 rechnet die Bundesregierung laut Immissionsschutzbericht von 1988 in ihrem – positiv gehaltenen – Ausblick mit einer straßenverkehrsbezogenen Stickoxid-Reduzierung gegenüber 1986 von rd. 23 %. Der dann erreichte Wert wäre jedoch immer noch doppelt so hoch wie im Jahre 1966.

Dies mag exemplarisch für das Dilemma stehen, daß bei anhaltendem Vorrang für die Straße den damit verbundenen ökologischen Problemen infolge der Schadstoffemissionen letztlich nicht durch technizistische Lösungsvarianten zu begegnen ist. Diese Probleme erfordern vielmehr ein Um-Denken und Um-Lenken in den Versorgungsstrukturen.

CO_2-Emissionen – ein Problem mit eigenem Stellenwert

Die Akkumulation bestimmter Schadstoffe kann verheerende globale Auswirkungen in der Atmosphäre mit sich bringen, die im Kapitel 8 ausführlich beschrieben werden. Von daher kommt einem der Haupt-

Tabelle 63: Emissionen des Verkehrssektors – Bedeutung 1986 sowie Entwicklung seit 1966 und Ausblick auf 1995

	gesamter Verkehr	Straßen-verkehr	übriger Verkehr
SO_2 in 1000 t 1986	110	65	45
Anteil an SO_2-Gesamtemission	5,0	3,0	2,0
Entwicklung 66/86 in %	–31,3	30,0	–59,1
Entwicklung 82/86 in %	4,8	0,0	12,5
Ausblick 86/95 in %	0,0	15,4	–22,2
NO_x in 1000 t 1986	1800	1550	250
Anteil an NO_x-Gesamtemission	60,0	51,7	8,3
Entwicklung 66/88 in %	119,5	154,1	19,0
Entwicklung 82/86 in %	13,2	14,8	4,2
Ausblick 86/95 in %	–21,1	–22,6	–12,0
CO in 1000 t 1986	6570	6300	270
Anteil an CO-Gesamtemission	73,8	70,8	3,0
Entwicklung 66/86 in %	–2,8	–0,8	–34,1
Entwicklung 82/86 in %	–10,5	–10,6	–6,9
Ausblick 86/95 in %	– 65,9	–66,7	–48,1
Staub in 1000 t 1986	72	55	17
Anteil an Staub-Gesamtemission	13,1	10,0	3,1
Entwicklung 66/88 in %	–31,4	83,3	–77,3
Entwicklung 82/86 in %	7,5	10,0	0,0
Ausblick 86/95 in %	19,4	27,3	–5,9
flüchtige organische Verbindungen in 1000 t 1986	1260	1200	60
Anteil an allen diesen Emissionen	52,5	50,0	2,5
Entwicklung 66/88 in %	63,6	69,0	0,0
Entwicklung 82/86 in %	8,6	9,1	0,0
Ausblick 86/95 in %	–39,3	–40,0	–25,0

Quelle: Berechnungen nach Angaben des 4. Bundes-Immissionsschutzberichtes

Verursacher dieser Prozesse, dem Kohlendioxid (CO_2), eine besondere Bedeutung im Kontext der Emissionen des Verkehrssektors zu.

Der Verkehrssektor in der Bundesrepublik trägt mit rd. 17 % der Gesamt-CO_2-Emissionen oder rd. 120 Mio. t in nennenswertem Umfang zu den globalen klimatologischen Problemen bei. Selbst neuere Datenangaben schwanken zwar zum Teil erheblich – zwischen

112,2 Mio. t (Bundesregierung auf eine Anfrage der GRÜNEN im Sommer 1988) und 127 Mio. t (Stromthemen 4/1988, nach Angaben H. Riesenhubers vor der Enquete-Kommission). An der Notwendigkeit, auch in der nach ›Kraftwerken‹, ›Haushalten und Kleinverbrauchern‹ drittgrößten Emittentengruppe sofortige Maßnahmen zur Reduzierung ergreifen zu müssen, ändert dies jedoch nichts.

CO_2-Emissionen ergeben sich bei fossilen Verbrennungsprozessen und sind weitestgehend proportional zur Energieintensität. Wie bereits beschrieben, ist der Energieverbrauch des Verkehrssektors jedoch nicht allein durch technische Einzelmaßnahmen am Objekt Auto zu reduzieren. Notwendige Maßnahmen zur CO_2-Minderung erfordern somit ebenfalls strukturelle Verschiebungen innerhalb des Verkehrssektors sowie weitere verkehrspolitische Maßnahmen. Ein PKW beispielsweise produziert bei einer Fahrleistung von 15.000 km im Jahr ca. 4,5 t CO_2. Er emittiert rd. 15 mal mehr als die Bahn pro gefahrenen Kilometer, ein LWK 1,2 mal mehr.

Dementsprechend würde eine Verlagerung des Transports von der Straße auf die Schiene eine erhebliche Reduzierung der Emissionen mit sich bringen. Nach Schätzungen des Umweltbundesamtes (UBA) könnte allein durch die Umschichtung von 20 % des Güterverkehrsaufkommens von der Straße auf die Schiene eine CO_2-Minderung von ca. 4,2 Mio. t realisiert werden. Eine noch deutlichere Reduzierung wäre durch eine Tempobegrenzung zu erzielen. Neueren Angaben (April 1988) des UBA gegenüber der Enquete-Kommission zufolge kann der CO_2-Ausstoß des Autoverkehrs bei einer Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h auf Autobahnen und 80 km/h auf Landstraßen um insgesamt ca. 26 Mio. t gesenkt werden.

Allein durch diese beiden Maßnahmen – partielle Rück-Verlagerung des Transports auf die Schiene und Tempo 100/80 – könnten die Kohlendioxid-Emissionen somit um insgesamt gut 30 Mio. t oder ein Viertel gesenkt werden.

7.4.2 Hemmnisse in der Durchsetzung von Alternativen

Gefährdungspotentiale und ökologisch sinnvolle Alternativen sind das eine, ihre stofflichen und gesellschaftspolitischen Voraussetzungen und Durchsetzungsbedingungen das andere. Hier gibt es gewichtige Hemmnisse und Blockierungen.

Hemmnisse in der Durchsetzung von Alternativen erwachsen vor allem durch politische Interessenkonstellationen. In diesem Zusam-

menhang sind jedoch auch die zu bewältigenden konkreten stofflichen Schwierigkeiten in der Weiterentwicklung alternativer Versorgungsstrukturen nicht zu unterschätzen. Dies erleichtert es immer wieder, die profitträchtige Form der Individualmotorisierung – sprich das Auto – als notwendiges Mittel zur Bewältigung des Mobilitätsbedürfnisses darzustellen.

Zudem hat sich die gesellschaftliche Rolle des Autos als Status-Symbol derart verfestigt, daß schon von dieser Seite her eine massive Reduzierung des PKW-Besitzes in absehbarer Zeit nicht zu erwarten bzw. durchzusetzen ist. Alternativen müssen daher eher auf die deutlich geringere Nutzung als auf die Abschaffung des Autos zielen.

Interessenpolitische Hemmnisse

Die Automobilindustrie hat zur Sicherung ihrer Verwertungschancen neben der Interessenswahrung des jeweiligen Konzerns gegenüber Mitkonkurrenten vor allem auch übergeordnete Interessen durchzusetzen. Wir wollen kurz darauf eingehen, auf welche Politikfelder die Auto-Lobby Einfluß nimmt, um mittel- und langfristig die übergeordneten Interessen *aller* Automobilkonzerne zu sichern.

Aus einer zu Beginn der 80er Jahre erschienenen Studie (OECD 1983) lassen sich die Hemmnisse zur Durchsetzung alternativer Versorgungsstrukturen im Umkehrschluß herleiten. Die OECD benennt die aus ihrer Sicht wichtigen Faktoren, um auch zukünftig eine Steigerung des Automobilabsatzes zu sichern. Innerhalb der OECD-Länder, auf die nach einschlägigen Prognosen auch in Zukunft rd. 70 % des Automobilabsatzes entfallen werden, spielen neben sozio-ökonomischen auch verkehrspolitische und siedlungspolitische Trends eine wichtige Rolle.

Im Unterschied zu den sozio-ökonomischen Tendenzen mit positiven Auswirkungen auf den Absatz (beispielsweise sinkende Haushaltgrößen und damit Wegfall der Mehrfach-Autonutzung, steigende Frauenerwerbstätigkeit und steigende freie Zeit) erfordert die Gestaltung im Verkehrs- und Siedlungsbereich u. U. gezielte Interventionen zur Sicherstellung der ›Autofreundlichkeit‹. In städtischen Gebieten sind infolge besserer Ausstattung im ÖPNV sowie großer Probleme im fließenden und ruhenden Verkehr heute deutlich niedrigere HalterInnendaten zu verzeichnen als beispielsweise in ländlich-peripheren Räumen.

Siedlungsstrukturell ist im Interesse der Automobilindustrie die Funktionstrennung innerhalb der Ballungsräume vorteilhaft. Hierzu

zählt die Auslagerung von Betriebsstätten ebenso wie die Auslagerung der Einkaufsmöglichkeiten möglichst in die Ballungsrandzonen (Verbrauchermärkte auf der ›Grünen Wiese‹). Maßnahmen der Verkehrs- und Siedlungspolitik haben in der mittel- und langfristigen Tendenz nachhaltige Auswirkungen auf die Realisierung potentieller Nachfrage nach PKW. Dies gilt im Verkehrssektor nicht nur für die OECD-Länder, sondern auch für die sich insbesondere in den sog. Schwellenländern herausbildenden Versorgungsstrukturen. Hierzu stellt die OECD-Studie fest, es sei darauf zu achten, daß sich in den Ballungsräumen der Schwellenländer keine leistungsfähigen Nahverkehrssysteme herausbilden, da dies Einschränkungen des potentiellen Absatzes mit sich bringen würde.

An dieser Stelle kann festgehalten werden, daß die stofflichen Versorgungsstrukturen im Verkehrsbereich aus Sicht der OECD für alle Absatzmärkte eine wichtige Rolle spielen. D. h. für unsere Fragestellung – gewissermaßen im Umkehrschluß –, daß alternative, nicht auf den Vorrang von PKW und NFZ basierende Versorgungsstrukturen nur gegen den Widerstand der Automobilkonzerne durchsetzbar sind. Hinzuzufügen ist, daß es im Fall fehlender beschäftigungspolitischer Alternativen zudem zu einer partiellen Allianz zwischen Konzernen und Beschäftigten kommen kann. Dabei ist nicht auszuschließen, daß es den Konzernen gelingt, weite Teile der Belegschaften gegen die VertreterInnen verkehrspolitischer Alternativen zu mobilisieren und somit den Widerstand für sich selbst zum Positiven zu kanalisieren. Beispiele hierfür gibt es insbesondere aus dem Bereich des AKW-Baus und -Betriebs. Um so wichtiger ist u. E. die parallele Entwicklung ökonomischer und stofflicher Alternativen.

Konzeptionelle Schwierigkeiten

Doch auch im Bereich der stofflichen Gestaltung sind Hemmnisse auszumachen. Dies gilt weniger für die grundsätzliche Alternativstrategie als für spezielle Aspekte bestimmter Versorgungsbereiche und Mobilitätsanforderungen. Hierbei ist als vorrangiges Problem die Flexibilisierung standardisierter Angebote zu nennen. Das Mobilitätsbedürfnis ist im Freizeitbereich beispielsweise ein anderes als im Berufsverkehr. Um auch im Freizeitbereich auf öffentliche Verkehrsmittel zurückgreifen zu können, ohne dadurch Einbußen im Versorgungskomfort und in der Erreichbarkeit in Kauf nehmen zu müssen, bedarf es beispielsweise stärker auf individuelle Nachfrage abgestimmter Systeme (Ruf-Systeme).

Diese Problemsicht steht jedoch bei der Forschung und Entwicklung der Automobilindustrie z. Zt. nicht im Vordergrund. Diese setzt vielmehr auf die Steuerung und Regelung von Individualsystemen (Verkehrsleitsysteme unterschiedlichster Art), um gravierenden Nachteilen der Individualmotorisierung (Unfallhäufigkeit, Zeitintensität bei hohem Aufkommen) technisch zu begegnen. Es ist zwar eine Frage der Zeit, wann sich die Steuerung von Individualsystemen und die Flexibilisierung von Standardangeboten stofflich zum Teil überschneiden. Doch bis dahin gilt, wenn es nicht zu einer Umlenkung von Finanzströmen kommt, ›Vorrang für die Straße‹ auch in der Verkehrsforschung – mit der Folge, daß attraktive Angebote im öffentlichen Nah- und Fernverkehr unzureichend entwickelt werden.

7.4.3 Alternativen können nur gemeinsam erarbeitet und durchgesetzt werden

Bei der Erarbeitung von Alternativen im Verkehrsbereich besteht die Hauptschwierigkeit – wie auch in anderen Versorgungsbereichen – nicht im Fehlen von Grundstrukturen alternativer Konzeptionen. Die Herausforderung besteht vielmehr in der Entwicklung einer *abgestimmten* Konzeption. Abgestimmt heißt hierbei, gleichzeitig sowohl auf die insbesondere aus ökologischen Notwendigkeiten erwachsenden stofflichen Strukturen alternativer Versorgungskonzepte einzugehen als auch die Belange der Beschäftigten in der Automobilindustrie zu berücksichtigen. Notwendige umfassende Alternativen in der Verkehrspolitik werden nicht ohne die parallele Beantwortung der beschäftigungspolitischen Fragen in der Automobilindustrie durchsetzbar sein. Dies gilt selbst dann, wenn die Beschäftigungsprobleme nur zum geringeren Teil durch eben diese Alternativen mitbedingt sind.

Alternativen in diesem Bereich sind nicht nur schwer zu entwickeln, sie sind noch mühsamer durchzusetzen. Wirtschaftsmacht und Alltagsbewußtsein stehen dem entgegen – aber auch ein Teufelskreis, in den der Individualverkehr die Menschen verstrickt. Der Niedergang des öffentlichen Verkehrswesens zwingt zum Autofahren, die autogerechte Stadtplanung ist für das Fahrrad nicht gemacht, die Gefährdung nichtmotorisierter VerkehrsteilnehmerInnen wird umgangen, indem man das Auto nutzt, um z. B. die Kinder zur Schule zu fahren. Die subjektive Bereitschaft, andere Verkehrsmittel zu benutzen, ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Erzwungen werden

muß eine andere, umfassende Politik, die nicht durch ihre Defizite und falschen Bedarfsplanungen den Bedarf noch weckt.

Ausgangspunkt und zentrales Element aller Einzelforderungen ist dabei der allgemeine Anspruch nach Demokratisierung in der Wirtschaft und in (hier verkehrs-)politischen Entscheidungsstrukturen. Zur Zeit obliegt die zukünftige Gestaltung des Verkehrssektors und der Automobilindustrie fast ausschließlich der Auto-Lobby im allgemeinen und den Konzernen im besonderen. Somit finden weder die Interessen der Beschäftigten nach sicheren Arbeitsplätzen noch die Ansprüche aller Menschen auf gesunde Luft, eine sichere Wohnumwelt, gefahrlose Form der Mobilitätsbewältigung u. a. m. Eingang in diese Gestaltung. Zur Durchsetzung von Alternativen bedarf es gemeinsamer Konzepte und Aktionen der Betroffenen. Hierbei taucht z. Zt. (noch) ein Problem auf: Gewerkschaften und Arbeiterbewegung, die in der Regel ein wesentlicher Träger alternativer Forderungen sind, haben es bisher als ihren sozialpolitischen Erfolg angesehen, daß das Auto vom Privileg der Oberschicht zum Allgemeingut der Arbeitnehmerfamilien wurde. Zusammen mit dem hohen Anteil von Arbeitsplätzen, die durch den Autoverkehr gebunden sind, hat dies lange Zeit den Blick für die Folgeprobleme der Massenmotorisierung verstellt. Anzeichen für eine Trendwende dieser Sicht deuten sich jedoch an.

Für die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik geht es bei der Diskussion der Automobilindustrie nicht allein um die Beurteilung von Konjunktur oder Krise, von Binnenmarkt oder Exportorientierung. Vielmehr erfordert die weitere inhaltliche Ausfüllung der Strategie qualitativen Wachstums, die wir seit längerer Zeit verfolgen, unabdingbar auch die Berücksichtigung stofflicher Fragen in wirtschaftspolitischen Alternativstrategien. Ein Umbau des Verkehrssektors unter sozialen, ökologischen und humanen Gesichtspunkten würde Weichen für die gesamte Struktur und weitere Entwicklung der bundesdeutschen Wirtschaft und Gesellschaft stellen.

Zu Recht weist die IG Metall in diesem Zusammenhang darauf hin, daß jetzt, im Boom, die Struktur- und Beschäftigungspolitik der Konzerne beeinflußt werden muß – ist die Krise erst da, sinken die Chancen für Veränderungen gegen Null und man subventioniert bestenfalls die Verlangsamung der Arbeitsplatzvernichtung. Wir wollten mit den diesjährigen Ausführungen dazu beitragen, daß unterschiedliche Problemakzentuierungen und partielle Interessenskonflikte zwischen Beschäftigten einerseits und BürgerInnen aus Umwelt- und Verkehrsinitiativen andererseits in einem gemeinsamen Diskus-

sionsprozeß unter Mitwirkung interessierter und engagierter WissenschaftlerInnen ausgetragen und ausgeglichen werden können. Dieser gemeinsame Diskussionsprozeß ist notwendig, um eine demokratische Alternative zur Konzernpolitik zu entwickeln. Er trägt gleichzeitig zur Formierung von Gegenkräften bei.

Dabei kann es nicht darum gehen, beispielsweise regionale beschäftigungspolitische Impulse mit dem Anspruch der Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit zu überfrachten oder das Instrument der Arbeitszeitverkürzung gering zu schätzen, weil es nicht gegen konzernstrategische Umgruppierungen wirkt. Ebensowenig kann es darum gehen, daß Auto abzuschaffen. Es gilt jedoch, über eine Vielzahl aufeinander abgestimmter Maßnahmen, die Dominanz des Autos zurückzudrängen. Hierbei sind Ge/Verbote wie beispielsweise Geschwindigkeitsbegrenzungen ebenso einzusetzen wie fiskalpolitische Möglichkeiten. So ist beispielsweise denkbar, die unterschiedlichen Verkehrsmittel nach ihren gesellschaftlichen Folgekosten (Umweltschäden, Unfallfolgekosten u. a. m.) zu besteuern.

Von zentraler Bedeutung ist die *parallele Erarbeitung von stofflichen und ökonomischen Alternativen im Rahmen eines Strategiemixes.* Wie in der Gesamtwirtschaft, so gilt auch hier, daß nur ein Maßnahmebündel von Arbeitszeitverkürzung über Verbesserungen am Auto bis hin zu einem Umbau der Automobilindustrie Ansätze zur Bewältigung der anstehenden Probleme aufzeigen kann. Nicht *eine* Maßnahme, konsequent durchgesetzt, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen mit unterschiedlicher Relevanz und Wirkungsweise – jedoch gleicher Zielrichtung – bieten die Chance, den anstehenden Problemen entgegenzuwirken.

Literatur

R. Bischoff, Eldorado auf dem Eselsberg. High-Tech-Förderung in Baden-Württemberg, in: Computer Magazin 6/1988

BMFT (Hrsg.), EUREKA. Technologische Zusammenarbeit in Europa, Bonn 1988

U. Bochum/H.-R. Meißner, Logistik und Produktion auf Abruf – Neue Rationalisierungsstrategien und ihre Herausforderung, Düsseldorf 1988

U. Bohnenkamp, Unter einem guten Stern? Stand und Zukunft der Wirtschaftsregion Ulm, (Studie des PIW), Bremen 1987

Commerzbank AG, Wer gehört zu wem?, 16. Auflage, Hamburg 1988

U. Dolata, Stolpersteine auf dem Weg zur automatisierten Fabrik. Stand und Entwicklungstrends industrieller Automatisierung in der Bundesrepublik, in: WSI-Mitteilungen 11/1988

ders., Neue Technik, Produktionsstrukturen und Anpassungsreaktionen im SMK, in: IMSF (Hrsg.), Jahrbuch 11/1986

H.-J. Frank, EG-Binnenmarkt '92 aus Branchensicht, in: Deutsche Bank Bulletin, Juni 1988

ders./P.A. Summerville, Die Welt-Automobilindustrie an der Schwelle der 90er Jahre, in: Deutsche Bank Bulletin, Dezember 1988

H. Hausmann, Projekt Prometheus – Revolution des Individualverkehrs?, in: EG-Magazin 9/1988

H. Holzapfel/K. Traube/O. Ullrich, Autoverkehr 2000. Wege zu einem ökologisch und sozial verträglichen Straßenverkehr, Karlsruhe 1988

Industriekreditbank (Hrsg.), Mitteilungen aus der volkswirtschaftlichen Abteilung 2/1988

U. Jürgens, Entwicklungstendenzen in der Weltautomobilindustrie bis in die 90er Jahre, Berlin 1986

ders./T. Malsch/K. Dohse, Moderne Zeiten in der Automobilfabrik. Strategien der Produktionsmodernisierung im Länder- und Konzernvergleich, Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo 1989

dies., Fertigungsautomation und Arbeitseinsatz in der Automobilindustrie. Ein Materialbericht zur technischen Entwicklung der 80er Jahre, Berlin 1987

dies., Industrieroboter im Automobilbau. Auf dem Sprung zum ›automatisierten Fordismus‹?, Berlin 1984

H. Kern/M. Schumann, Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion, München 1984

P. Lock/P. Wilke, Die K+K Monarchie. Daimler-Benz' Mutation zum Rüstungsmulti, in: Sozialismus 12/1987

Ludvigsen Associates Ltd., The EC 92 Automobile Sector, Luxemburg 1988

R. North, Wer bezahlt die Rechnung? Die wirklichen Kosten unseres Wohlstands, Wuppertal 1988

C. Nuber/R. Schultz-Wild/R. Fischer-Krippendorf/F. Rehberg, EDV-Einsatz und computergestützte Integration in Fertigung und Verwaltung von Industriebetrieben (hrsg. v. ISF), München 1987

W. Olle, Neue Dimensionen der Produktionslogistik, Die Zukunft hat schon begonnen, in: WSI-Mitteilungen 4/1986

ders., Internationalisierungsstrategien in der deutschen Automobilindustrie, Berlin 1985

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Long Term Outlook for the World Automobile Industry, Paris 1983

H. Pfeiffer, Das Imperium der deutschen Bank, Frankfurt/M. 1987

K. Pitz, Autobilanzen 1987. Flaute bei den Arbeitsplätzen, in: Der Gewerkschafter 7/1988

Prognos AG, Soziale Auswirkungen des technischen Wandels in der hessischen Automobilindustrie unter besonderer Berücksichtigung der derzeitigen und zukünftigen Entwicklung, Basel 1975

dies., Soziale Auswirkungen des technischen Wandels in der hessischen Automobilindustrie unter besonderer Berücksichtigung der derzeitigen Energiesituation und zunehmender Importkonkurrenz, Basel 1980

C. Schirmeister, Daimler-AEG – Beginn einer neuen Monopolisierungswelle in der Bundesrepublik Deutschland?, in: IPW-Berichte 1/1986

A. Sörgel u. a., Daimler-Benz – der Multi im Musterländle, Bremen 1986

United Nations Centre on Transnational Corporations, Transnational Corporations in World Development, Trends and Prospects, New York 1988

Verband der Automobilindustrie (VDA), div. Jahresberichte

ders., Tatsachen und Zahlen (Tuz) aus der Kraftverkehrswirtschaft, div. Jg.

VW Betriebsrat (Hrsg.), Weltweite Konkurrenz in der Automobilindustrie. Strategische Produktionsplanung bei Volkswagen und Ansätze gewerkschaftlicher Gegenstrategie, Wolfsburg 1987

S. Welzk, Boom ohne Arbeitsplätze, Köln 1986

W. Wolf, Auto-Krieg. Konzerne rüsten für die Zukunft, Hamburg 1986

ders., Eisenbahn und Autowahn. Personen- und Gütertransport auf Schiene und Straße. Geschichte, Bilanz, Perspektiven, Hamburg 1987

8. ›Ozonloch‹ und Treibhauseffekt – Alternativen zum Schutz der Erdatmosphäre

8.1 Umweltkrise und Wirtschaftspolitik

Globale Umweltkrisen, wie sie durch die Schlagworte ›Ozonloch‹ und ›Treibhauseffekt‹ charakterisiert werden, schienen noch vor wenigen Jahren weit entfernt von den konkreten Problemen einer alternativen Wirtschaftspolitik; die persönliche Betroffenheit von ArbeitnehmerInnen durch Wirtschafts- oder Umweltkrisen ist in Form und Ausmaß bisher wenig vergleichbar. In der kapitalistischen Gesellschaft arbeitslos zu sein, erscheint für den Einzelnen (noch) schlimmer, als *kollektiv* Opfer einer schleichenden, scheinbar unvermeidbaren, allgemeinen Naturzerstörung zu werden; zumal die individuellen Ausweichmöglichkeiten vor den Folgen der Naturzerstörung entscheidend vom Einkommen abhängen. Aber der notwendige Kampf gegen die zunehmende Zerrüttung langfristig stabiler, sozial abgesicherter und angemessen bezahlter Arbeitsverhältnisse und für eine bedarfsorientierte Mindestsicherung könnte schon in absehbarer Zukunft unter radikal veränderten Natur- und Klimabedingungen stattfinden: Der Kampf um die Sicherung des Lebens*unterhalts* könnte durch einen dramatisch verschärften Kampf um die Erhaltung der natürlichen Lebens*grundlage* entscheidend geschwächt werden. Alternative Wirtschaftspolitik muß schon deshalb verstärkt auch alternative Umweltpolitik sein, weil nur dann ein Handlungsspielraum für wirtschaftspolitische Alternativen und für eine Qualitätssteigerung des Lebensstandards erhalten bleibt.

Trotz aller Wechselhaftigkeit des Wetters war das jeweilige regionale Klima (also z. B. das jahreszeitliche Muster des Temperaturverlaufs und der Niederschläge) über Jahrhunderte der Menschheitsgeschichte eine nahezu unveränderte Naturbedingung der Produktion und Reproduktion. Mit der kapitalistischen Industrialisierung im 19. Jahrhundert hat jedoch ein sich beschleunigender Wandel eingesetzt, so daß heute eine irreversible Klimaänderung bereits innerhalb der nächsten 50 Jahre möglich erscheint. Die Folgen wären katastrophal; nicht zuletzt auch in ökonomischer Hinsicht, weil sich entschei-

dende Naturgrundlagen der Produktion und Reproduktion in einer Geschwindigkeit ändern, die eine schadlose Anpassung (z. B. an drastische Verschiebungen von Klimazonen) völlig unmöglich macht. Die Ursachen, die mögliche Entwicklung der globalen Klimaänderung und ihre Folgen in aller Kürze möglichst konkret zu skizzieren sowie Strategien und Maßnahmen zu ihrer Eindämmung aufzuzeigen, ist Zweck dieses Abschnittes.

8.2 ›Das Ozonloch‹: eine (vielleicht) letzte Warnung

In diesem Zusammenhang kann nur exemplarisch auf eine dramatische Veränderung der Atmosphäre eingegangen werden, die unter dem Stichwort ›Ozonloch‹ populär geworden ist.

Mit dem ›Ozonloch‹ wird ein bisher nur über der Antarktis während der Monate September und Oktober mit zunehmender Tendenz (Ausnahme: im Jahr 1988 überraschend rückläufig) auftretender rapider Abbau der Ozonschicht (um bis zu 95 % in 20–30 km Höhe) bezeichnet. Daß die Fluorkohlenwasserstoffe (FCKW) hieran ursächlich beteiligt sind, steht heute außer Zweifel. Noch weitgehend unerklärt ist jedoch die regionsspezifische Intensität und die Verlaufsform des periodischen Abbaus bzw. der Rückbildung der Ozonkonzentration gerade über der Antarktis.

Für Menschen, Tiere und alle Ökosysteme aber viel bedrohlicher ist der nicht auf die Pole beschränkte *generelle Ozonabbau in der Stratosphäre*. Auch hier sind die FCKW inzwischen zweifelsfrei – neben einigen anderen chlor- und bromhaltigen Spurengasen anthroprogenen Ursprungs – als die quantitativ entscheidenden ›Ozonkiller‹ nachgewiesen.

Die Neubewertung aller vorliegenden Boden- und Satellitenmessungen im ›Ozone Trends Panel‹ (1986 bis 1988) hat u. a. ergeben, daß die Ozonkonzentration in der Nordhemisphäre (30–64 Breitengrad) von 1969–1986 durchschnittlich um 1,7–3 %, im Winter zwischen 2,2–6,2 % abgenommen hat. Ein Abbau der stratosphärischen Ozonschicht bewirkt, daß die gefährliche kurzwellige UV-B-Strahlung weniger gefiltert auf die Erde trifft und bei Menschen, Tieren und Pflanzen schwere Schädigungen hervorruft.

Beim Menschen verursacht verstärkte UV-B-Einstrahlung z. B. Hautkrebs, Augenkrankheiten (Katarrakt) und eine Schwächung des Immunsystems. Alarmierend ist, daß sehr wahrscheinlich bereits ein

1-prozentiger Ozonabbau zu einer 4-prozentigen Zunahme der Hautkrebshäufigkeit (Verstärkung um den Faktor 4) führt. Auch die Ernteschäden und die Vernichtung des Phytoplankton im Meer (wichtig für die Nahrungskette Phytoplankton-Zooplankton-Fische/Krebse) könnten bei weiterem Ozonabbau bald einen für die Welternährung dramatischen Umfang annehmen.

Die amerikanische Environment Protection Agency (EPA 1987) hat in einer Kosten-Nutzen-Analyse 1987 sogar folgende Horror-›Rechnung‹ aufgemacht: Würden die Emissionen der ozonschädigenden Spurengase wie bisher trendmäßig weiter zunehmen, sind bis zum Jahr 2075 allein in den USA 3,2 Millionen zusätzliche (Haut-)Krebstote möglich; die gesamten Schäden bei Menschen (so makaber eine ›Monetisierung‹ von Krebstoten auch ist) und auch in der Landwirtschaft würden sich bis zum Jahr 2075 auf 6.500 Mrd. Dollar kumulieren. Die Kosten einer verschärften FCKW-Reduktionspolitik (über das Montrealer Protokoll hinaus; *siehe unten*) würden jedoch – bezogen allein auf die USA – nur 34 Mrd. Dollar betragen.

Hinzu kommt, daß die FCKW auch mit rd. 20 % zum Treibhauseffekt beitragen, ein FCKW-Molekül einen um den Faktor 15.000 höheren Klimaeffekt hat als CO_2, die FCKW 11 und 12 derzeit noch mit 5 % p. a. einen extrem hohen Anstieg der atmosphärischen Konzentration aufweisen und schon aus diesen Gründen ein schnellstmöglicher ›Ausstieg‹ dringend geboten ist – zumal dieser ›Ausstieg‹ im Vergleich zu anderen Spurengasen relativ problemlos möglich und durchsetzbar ist.

FCKW werden weltweit nur in 8 Industrieländern und von nicht einmal zwei dutzend Konzernen hergestellt; führend ist Du Pont (USA). Die beiden Konzerne in der Bundesrepublik (Hoechst; Kali-Chemie) verfügen über eine Produktionskapazität von jährlich 125.000 t (allein für FCKW 11 und 12; vgl. Enquete, S. 31), d. h. einen Anteil von mehr als 15 % an der weltweiten Produktion von mindestens 800.000 t (ohne COMECON-Länder).

Die FCKW werden heute vor allem bei der Kunststoffverschäumung (Polyurethan-Weich- und Hartschaum), als Reinigungs- und Lösemittel (Textilreinigung; Präzisionsreinigung z. B. in der Computerindustrie) und bei der Kälte- und Klimatechnik (als Kältemittel z. B. in Kühlschränken und Klimageräten) sowie immer noch als Treibmittel für Sprays eingesetzt.

Erst 1930 begann die industrielle Produktion von FCKW, nachdem 1929 die unbrennbaren und ungiftigen FCKW 11 und FCKW 12 entdeckt worden waren. Diese Eigenschaften und die Möglichkeit, vor

allem das überschüssige Kuppelprodukt Chlor (aus der Elektrolyse von Kochsalz/NaCl zur Gewinnung von Natronlauge/NaOH) profitabel zu verwerten, haben den enormen Aufschwung der FCKW-Produktion nach dem 2. Weltkrieg verursacht. »Eine Reihe von Indizien spricht dafür, daß die FCKW-Synthese auch eine ökonomische Senke für die in der chemischen Industrie überschüssigen Verbindungen von Chlor und Fluorwasserstoff darstellt.« (Enquete, S. 31)

Nachdem Molina/Rowland bereits 1974 auf das ozonzerstörende Potential der FCKW hingewiesen haben, sind zwar relativ bald in einigen Ländern (z. B. in den USA, Kanada, Schweden, Norwegen) Verbote für die Verwendung von FCKW als Treibmittel für Sprays ausgesprochen worden, aber die Industrie hat ihre Produktion systematisch auf andere Einsatzgebiete verlagert und bald wieder auf Rekordhöhen gesteigert.

Erst 1985 erfolgte die Verabschiedung des Wiener Übereinkommens zum Schutz der Ozonschicht; auf dessen Grundlage wurde das Montrealer Protokoll (September 1987) verabschiedet, das am 1. 1. 1989 in Kraft getreten ist und die Reduktion der Produktion und des Verbrauchs von FCKW auf 50 % des Standes von 1986 bis zum Jahr 2000 regelt. Da wegen der zahlreichen Schlupflöcher im Montrealer Protokoll und wegen der geringen Reduktionsquote ein weiterer drastischer Ozonabbau nicht verhindert werden könnte, hat z. B. die Enquete-Kommission vorgeschlagen, die FCKW zu mindestens 95 % (weltweit bis zum Jahr 2000; in der Bundesrepublik bereits bis 1995) aus dem Markt zu nehmen.

Für die beteiligten Hersteller-Konzerne wäre *ein weltweites Verbot* der FCKW bis zum Jahr 2000 kein Problem. Im Gegenteil: Ihre Produktionsanlagen sind dann längst abgeschrieben, und ein neuer profitabler Markt entsteht vor allem für diejenigen Konzerne, die bei der Jagd nach Ersatzstoffen die Nase vorn haben. Du Pont hat z. B. erklärt, daß der Konzern innerhalb von 5 Jahren praktisch für alle Anwendungsbereiche die entsprechenden Ersatzstoffe industriell verfügbar machen kann – wenn ein weltweites Verbot der (billigeren) FCKW die Rentabilität der Ersatzstoffe garantieren würde.

Mit dem Ausstieg aus den FCKW bis zum Jahr 2000 würde ein Lehrstück kapitalistischer Industriegeschichte dem Ende zugehen. Die Industrie hätte dann 70 Jahre an den FCKW gut verdient, teilweise sogar noch Neuinvestitionen vorgenommen und die Amortisation bestehender Anlagen sowie skrupellos hohe Produktions- und Emissionsmengen noch fast 25 Jahre weiter durchgesetzt, obwohl seit Mitte der 70er Jahre die Gefährlichkeit der FCKW bekannt war. Vor allem

ist auch der chemischen Industrie bekannt, daß der Ozonabbau der Gegenwart Folge der Emissionen der Vergangenheit ist und daß die Chlorkonzentration in der Atmosphäre noch drastisch zunehmen wird. Gegenüber dem natürlichen Wert (0,6 ppb) ist die Konzentration heute um den Faktor 4–5 höher; es muß damit gerechnet werden, daß selbst bei konstanten Emissionsraten erst in einigen Jahrzehnten der um den Faktor 12 höher liegende Maximalwert erreicht wird (Enquete, S. 159). Du Pont geht davon aus, daß allein die noch nicht freigesetzte, im ›Gebrauch‹ befindliche FCKW-Menge (z. B. in Kühl- und Klimaanlagen) »mehr als dem 30fachen der weltweiten FCKW-Produktion (entspricht)« (Informationsdienst vom März 1988). Wegen der extremen Langzeitwirkung der FCKW (die atmosphärische Lebensdauer von FCKW 12 beträgt z. B. 100 bis 150 Jahre) werden daher zukünftig weltweit noch Hunderttausende zusätzliche Hautkrebsfälle auftreten.

Noch im Juni 1984 heißt es in einer Presseerklärung der Industriegemeinschaft Aerosole in der Bundesrepublik: »Ozonhysterie – mußte sie sein? ... Was den Umweltschützern als Menetekel erschien, war wissenschaftlich von Anfang an umstritten und erwies sich jetzt als Falschmeldung ... Seit Februar 1984 spricht nun ein weiterer Grund für Sprays (mit FCKW, d. Verf.): Ihre Umweltverträglichkeit ...« (zitiert nach Enquete, S. 206)

Eine drastische Verschärfung des Montrealer Protokolls (etwa nach dem Vorschlag der Enquete) muß gegen den hinhaltenden Widerstand der herstellenden und weiterverarbeitenden Industrie noch durchgesetzt werden. Die Chancen stehen jedoch heute nicht schlecht, weil der Protest der VerbraucherInnen und Umweltschutzverbände stark, das ökonomische Interesse an der Aufrechterhaltung der Produktion vergleichsweise gering, die Stoffgruppe gut eingrenzbar (neben den FCKW und den noch gefährlicheren Halonen auch die bisher nicht regulierten, etwas weniger ozonschädigenden Stoffe wie z. B. H-FCKW, Methylchloroform und Tetrachlorkohlenstoff), die geringe Anzahl internationaler Konzerne relativ einfach kontrollierbar und die Ersatzstoffe bzw. Ersatztechnologien im Prinzip zu vertretbaren Kosten verfügbar sind.

Alle diese Faktoren treffen für eine Strategie zur Eindämmung des Treibhauseffektes nicht zu. Trotz der vergleichsweise günstigen Randbedingungen hat der Kampf seit der ersten Warnung bereits bis zur Verabschiedung des Montrealer Protokolls mehr als 10 Jahre gedauert. Damit ergibt sich auch ein erstes Schlaglicht für die zeitlichen Perspektiven des Kampfes gegen den Treibhauseffekt. Sicherlich können

durch den erfolgreichen Abschluß, die Verschärfung und die Umsetzung des Montrealer Protokolls international Erfahrungen gesammelt und ein gewisser Zeitgewinn bei weiteren internationalen Abkommen ermöglicht werden. Aber das Ausmaß der zu lösenden Aufgabe ist, wie die folgenden Abschnitte zeigen werden, beim Treibhauseffekt unvergleichbar größer.

8.3 Der Treibhauseffekt: eine Bestandsaufnahme

8.3.1 Was ist sicher?

Die gesicherten Fakten über eine mögliche Klimaveränderung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Klimatologen sind sich einig darüber, daß der atmosphärische Konzentrationsanstieg bestimmter Spurengase eine Erhöhung der Temperatur in Bodennähe zur Folge hat; vor allem die in der Tabelle 64 aufgeführten Spurengase heizen die Atmosphäre dadurch auf, daß sie die Sonnenstrahlung nahezu ungehindert passieren lassen, aber einen großen Teil der von der Erde ausgestrahlten Infrarotstrahlung absorbieren und zur Erde zurückstrahlen; dies ist ein vergleichbarer Effekt, wie er in einem verglasten Gewächshaus (›Treibhaus‹) stattfindet.

Bei CO_2, dem quantitativ wichtigsten Spurengas, ist die Konzentration von 275 ppm (1860) auf 350 ppm (1985) angestiegen; die weltweiten CO_2-Emissionen wuchsen in diesem Zeitraum von ca. 0,4 Mrd. t (1860) auf ca. 20,5 Mrd. t (1986) an.

Tabelle 64: Anteile am Treibhauseffekt, Klimawirksamkeit, Zuwächse

	Anteile am Treibhauseffekt	Klimaeffekt pro Molekül	derz. Konzentrations-Wachstum pro Jahr
CO_2	50 %	1	0,5 %
FCKW	17 %	15.000	5,0 %
CH_4	19 %	32	1,0 %
O_3	8 %	2.000	
N_2O	4 %	150	0,2 %

Quelle: Enquete 1988

2. In den letzten 10.000 Jahren haben die globalen Temperaturschwankungen nicht mehr als 2 Grad C betragen; in den letzten Millionen Jahren schwankte die Temperatur zwischen −5 Grad und +2 Grad um den heutigen Mittelwert; dagegen wurde zwischen 1870–1988 eine Temperaturerhöhung von ca. 0,5 bis 0,9 Grad C gemessen. Im gleichen Zeitraum ist der Meeresspiegel um etwa 20 cm gestiegen. Besorgniserregend ist vor allem die Beschleunigung des Temperaturanstiegs pro Dekade (vgl. Bach 1988), weil hiervon die Adaptionsfähigkeit von Ökosystemen abhängt:
   - natürliche langfristige Änderung: ca. 0,001 Grad pro Dekade
   - seit 1860: ca. 0,06 Grad pro Dekade
   - gegenwärtig: ca. 0,1 Grad pro Dekade
   - erwartet: ca. 1 Grad pro Dekade
3. Als Indizien eines möglicherweise schon heute wirksamen Treibhauseffekts werden betrachtet (vgl. Hansen 1988):
   - Vier Jahre in den 80er Jahren (vor allem 1988) waren bisher die wärmsten, seit Klimamessungen durchgeführt werden.
   - Die Anomalien beim Wetter (z. B. Dürren in der Sahel-Region und in den USA; Taifune und Überschwemmungen z. B. in China, Nord- und Südamerika, Thailand, Bangladesh) haben zugenommen: »Früher war Bangladesh nur etwa alle 50 Jahre von wirklich schweren Überflutungen getroffen«, zitiert der Spiegel (50/1988) eine Studie des Worldwatch Institute; aber seit 1980 »gab es mehrere ›50-Jahres‹-Fluten, jede schlimmer als die vorige«.

8.3.2 Was ist wahrscheinlich?

Bei ungebremster Entwicklung der Spurengas-Emissionen errechnen die meisten Klimamodelle bis zum Jahr 2050
   - einen zusätzlichen Temperaturanstieg von 1,5–4,5 Grad C allein durch CO_2 (bei 600 ppm);
   - einen zusätzlichen Temperaturanstieg von 1,5–4,5 Grad C durch die übrigen Spurengase; in der Summe also 3–9 Grad C.

Die Bandbreite ergibt sich aus der Art der benutzten Modelle: Hochkomplexe dreidimensionale Zirkulationsmodelle (GCM: General Circulation Modell) errechnen in der Regel die höheren Werte. Modellsimulationen bedeuten natürlich noch keinen strengen wissenschaftlichen Beweis; die Crux ist nur, daß es für Gegenmaßnahmen in

jedem Fall zu spät wäre, wenn ein empirisch besser abgesicherter Beweis für den Treibhauseffekt abgewartet würde. Aus Vorsorgegründen spricht daher alles dafür, schnellstmöglich, aber mit größter Sorgfalt und gut vorbereitet zu handeln.

8.3.3 Welche Unsicherheiten bestehen?

Für den Zeitplan und die Eingriffstiefe einer weltweiten CO_2-Reduktionsstrategie ist allerdings von großer Bedeutung, wie die noch vorhandenen Unsicherheiten bewertet werden. Diese sind z. B.:

– Das sog. ›missing sink‹: 5 Mrd. t Kohlenstoff werden derzeit bei der Verbrennung fossiler Energieträger emittiert, aber nur etwa die Hälfte (2,5 Mrd. t) ›kommen in der Atmosphäre an‹ und erhöhen dort die CO_2-Konzentration; man geht davon aus, daß die andere Hälfte derzeit (noch?) vom Ozean absorbiert wird.

– Gibt es einen negativen ›feed back‹ durch den Ozean bei konstanten oder sinkenden CO_2-Emissionen? Die Hamburger Klimaforscher Maier-Reimer und Hasselmann berechnen für um 1 % p. a. sinkende CO_2-Emissionen eine Aufnahmefähigkeit des Ozeans von 85 % (statt 50 %, wie zur Zeit angenommen): »Dadurch würde der Ozean ein Puffer, der die Verdoppelung der CO_2-Konzentration um 200 bis 300 Jahre hinauszögern könnte.« (Zimmermann 1988, S. 4)

– Wie weit sinkt andererseits die Aufnahmefähigkeit des Ozeans dadurch, daß das vermehrte UV-B-Licht (wegen des Ozonabbaus) das Phytoplankton und dessen CO_2-Absorptionskapazität zerstört?

– Wie wird sich die CO_2-Absorptionsfähigkeit der Biosphäre entwickeln (vgl. Kohlmaier u. a. 1988)? Einerseits steigt bei erhöhten Temperaturen z. B. die CO_2-Abgabe aus den Böden (positiver feedback insbesondere durch Auftauen bisheriger Permafrostgebiete), andererseits wächst vermutlich auch die CO_2-Aufnahmefähigkeit intakter Biosysteme (›Düngungseffekt‹).

– Welchen Einfluß wird das weltweite Waldsterben haben, wenn dadurch eine biosphärische CO_2-Senke weiter vernichtet wird?

– Kann der derzeitige Raubbau an den tropischen Regenwäldern gestoppt oder zumindest durch erfolgreiche Aufforstungsmaßnahmen kompensiert werden: Ein 10-prozentiger Zuwachs bei der Biomasse-Nettoproduktion in der Welt könnte z. B. 4 Gt Kohlenstoff (ca. 80 % der Emissionen aus der Verbrennung der fossilen Energieträger) p. a. aufnehmen. In den USA werden z. B. bereits Aufforstungskompensationsgeschäfte der folgenden Art durchgeführt: Bau eines neuen Kohlekraftwerks und gleichzeitig Anpflanzung schnell wachsender Wälder in Guatemala, die die gleiche CO_2-Menge wieder absorbieren; 10 Mio. acres neuer Wald könnten das gesamte CO_2 absorbieren, das die bis zum Jahr 2000 geplanten Kohlekraftwerke in den USA produzieren.

– Könnte durch einen steigenden Aerosolgehalt der Atmosphäre der Treibhauseffekt abgeschwächt werden? Z. B. sanken die Temperaturen in der Nordhemisphäre zwischen 1940 und 1975 (der durchschnittlich steigende Trend wurde durch den höheren Anstieg in der Südhemisphäre bewirkt), was auf den Einfluß von Aerosolen zurückgeführt wird.

– Welche systematischen Fehleinschätzungen könnten sich aus immanenten Fehlerquellen und Schwächen der vorliegenden Klima-Modelle ergeben? GCM simulieren z. B. den Ozean nur bis 100 m Tiefe (1 bis 2.000 m notwendig) und ohne horizontale Wärmetransporte; der mögliche feedback durch veränderte Wolkenbildung wird nicht berücksichtigt (der überwiegende Teil der errechneten Temperaturerhöhung kommt indirekt durch den zusätzlich verdunsteten Wasserdampf, nur ca. 0,7 Grad C aus doppelter CO_2-Konzentration).

– Die Verbrennung der gesamten ›Proven Recoverable Fossil Fuels‹ (wirtschaftlich gewinnbaren Reserven) der Welt reicht ›nur‹ aus, um die CO_2-Konzentration etwa um 50 % zu steigern; erst zusammen mit den ›Estimated Additional Reserves Recoverable‹ (geologisch mögliche Vorräte) kann eine Verdoppelung erreicht werden.

Angesichts dieser zahlreichen noch bestehenden Unsicherheiten fällt auf, daß in den letzten Jahren die zuvor noch weit verbreitete Skepsis gegenüber den Ergebnissen von Klimamodellrechnungen ins Gegenteil umgeschlagen ist: Die Meinungsbildung in der wissenschaftlichen Communitiy hat sich auf ein ›Alarmisten‹-Unisono eingependelt. Es ist zu vermuten, daß diese Einheitlichkeit auch damit zusammenhängt, daß einerseits seit einiger Zeit die interessierte Atomindustrie das CO_2-Argument systematisch für ihre Zwecke zu nutzen sucht und andererseits die USA vom Treibhauseffekt sicherlich stark betroffen wäre (oder vielleicht auch schon ist, siehe oben). Um das Bild abzurunden, soll abschließend noch die extrem abweichende Position von Budyko, vielleicht der international bekannteste sowjetische Meteorologe, kurz referiert werden.

Auch Budyko errechnet – bei unverändertem Trend – bis zum Jahr 2050 eine Temperaturerhöhung von 3–4 Grad C. Aber er hält als einziger Klimaforscher von Rang diese dem Pliozän (vor 3–4,5 Millio-

nen Jahren) entsprechende Temperatursteigerung insgesamt wegen der global ansteigenden Niederschläge für *günstig:* »The main features of the Pliocene optimum, i. e. increased precipitation ... and a noticeable temperature elevation in the regions with comparatively cold climate, can make large barren territories suitable for agriculture ... It is quite possible that the indicated climate change (together with growing carbon dioxide concentration) will produce the conditions for increased production of modern agriculture by about 50 % ... The warming of the Arctic will cause the destruction of sea polar ice, gradual retreat of permafrost area, shift of forest zone to the north where it will replace the modern tundra etc. This will create possibilities of economic exploration of vast areas ...«

Es erstaunt nicht, daß Budyko somit zu genau der entgegengesetzten Empfehlung kommt, nämlich: »... it is probable that the most advantageous decision would be, not to retard but to intensify the growth of CO_2 concentration, which would rapidly result in the reconstruction of the Pliocene climate optimum conditions« (S. 15).

Eine Umfrage bei führenden Klimaforschern der Bundesrepublik ergab eine vollständige Ablehnung dieser Thesen als unausgewiesene krasse Außenseitermeinung. Selbst wenn man Budykos These der allgemeinen Vorteilhaftigkeit steigender Niederschläge folgen würde, wären allein schon die Folgen eines Meeresanstiegs im angeblichen ›pliozänen Optimum‹ katastrophal. Wie auch immer: Die Budyko-Kontroverse wirft ein grelles Schlaglicht darauf, wie die konkreten Verhandlungen um eine Atmosphärenkonvention durch zumindest subjektive Gewinner/Verlierer-Motive geprägt sein könnten (vgl. Teil 8.5.2).

8.3.4 Welche Auswirkungen könnte der Treibhauseffekt haben?

Die Folgen einer globalen Temperaturerhöhung von 3–9 Grad C bis 2050 werden jedoch ganz überwiegend als Weltkatastrophe eingeschätzt, die die Dimension eines Atomkrieges annehmen könnte. Vor allem zwei gravierende klimatische Primäreffekte werden erwartet:

– Es wird für wahrscheinlich gehalten, daß der Meeresspiegel (insbesondere infolge der Wärmeausdehnung) um bis zu 1,5 Meter ansteigen wird, »aber auch ein Anstieg um 5 m ist nicht ausgeschlossen, wenn das westantarktische Schelfeis abschmilzt.« (Enquete, S. 42)

– Die Niederschlagsmengen könnten zwar im globalen Mittel zunehmen, aber regional sehr stark variieren, und in vielen Gegenden wird es trockener werden; eine wesentliche Verschiebung der äquatornahen Trockenzonen nach Norden und steigende Niederschläge in den inneren Tropen werden für wahrscheinlich gehalten; die Annomalien (extreme Dürren/Überschwemmungskatastrophen) werden zunehmen.

Die regionale Auflösung der Klimamodelle erlaubt noch keine Regionalprognose unterhalb von 500 qkm. Aber die scheinbar harmlos klingenden Primäreffekte würden in jedem Fall eine ganze Kette von katastrophalen Folgeeffekten nach sich ziehen, z. B.:

– Alle Küstengebiete bis 5 m über dem Meeresspiegel (die Hälfte der Erdbevölkerung hängt hiervon ab) werden gegen Sturmfluten und Salzwassereindringen verwundbar; in Bangladesh und den Niederlanden liegen 80 % aller ökonomischen Vermögenswerte unter der 5 m-Grenze.

– »Der zunehmende Treibhauseffekt wird voraussichtlich verheerende Folgen auf die Waldbestände der Erde, auf die Landwirtschaft und damit auf die Ernährungssituation der Menschheit haben« (Enquete, S. 43); z. B. wird eine viel zu rasche Verschiebung der Waldzonen erzwungen: Fast alle Wälder in gemäßigten Zonen könnten vernichtet und die Taiga zu Mischwald sowie die Tundra zur Taiga (bei insgesamt schrumpfenden Waldbeständen) umgewandelt werden.

– Sozioökonomische Sekundärfolgen der folgenden Art sind wahrscheinlich: »Erhöht sich der Meeresspiegel weltweit um 80 cm ... werden dadurch 50 Millionen Menschen zu Umweltflüchtlingen« (Der Spiegel Nr. 50/1988); viele Langfristplanungen im Energie- und Agrar-, Transport-, Wasser- und Wohnungssektor erhalten einen völlig veränderten Klimainput; die Verschiebung der Klima- und Anbauzonen würde zu Arbeitskräftewanderung, Bodenspekulation, Massenbankrotten in der Landwirtschaft und im Tourismusgewerbe führen; diffuse soziale Unruhen, Vandalismus und polizeistaatliche Unterdrückung könnten zunehmen.

Um eine wirksame Strategie gegen den drohenden Treibhauseffekt entwickeln und umsetzen zu können, ist eine Ursachenanalyse von entscheidender Bedeutung. Dazu muß das Thema quasi vom Himmel (der Klimamodelle) auf die Erde (der sozioökonomischen Analyse) zurückgeholt werden. Wir werden uns dabei – nach einer einleitenden Bemerkung zur Tropenwaldproblematik – auf die Analyse des Zusammenhangs Treibhauseffekt und Energiesystem (ohne Verkehr) konzentrieren.

8.3.5 Die Emissionsquellen und -sektoren

Die Zerstörung von tropischen Regenwäldern, einer der wichtigsten CO_2-Senken der Biosphäre, und die CO_2-Freisetzung durch Brandrodung (allein in Brasilien in 1987 etwa 518 Mio. t CO_2) tragen ganz erheblich zum Treibhauseffekt bei. Die Fläche der geschlossenen und offenen tropischen Regenwälder wurde für das Jahr 1980 auf ca. 17,5 Mio. qkm geschätzt, das sind ca. 40 % der gesamten Waldfläche der Erde. Diese Fläche wird derzeit jedes Jahr um rd. 560.000 qkm (etwa zweimal die Fläche der Bundesrepublik) durch Rodungen dezimiert, wäre also bei gleichbleibendem Trend in weniger als 30 Jahren gänzlich vernichtet. Sicherlich ist in gemäßigten und subtropischen Breiten eine gewisse Wiederaufforstung im Gang, die zur erneuten Kohlenstofffixierung durch Biomasse beiträgt. »Es kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, daß diese Kohlenstoffsenke im globalen Mittel die durch die Brandrodung freigesetzte Kohlenstoffmenge bei weitem nicht aufwiegt. Die in der Atmosphäre bleibende Nettomenge an Kohlenstoff wird auf etwa 1,0 bis 0,6 Mrd. Tonnen Kohlenstoff (C) pro Jahr geschätzt. Dies entspricht etwa 7 bis 32 % des weltweit durch Verbrennung fossiler Brennstoffe emittierten Kohlendioxids« (Enquete, S. 54).

Gegenüber der heute wohlfeilen Verurteilung der Regenwald-Vernichtung ist ein historischer Hinweis notwendig. Der kapitalistische Industrialisierungsprozeß hat die Atmosphäre mit Altlasten aus zwei Quellen belastet, deren kumulativer Effekt gewaltig ist. Es wird geschätzt (Kohlmaier u. a. 1988), daß seit der Mitte des 19. Jahrhunderts etwa 120 Mrd. t Kohlenstoff aus biogenen Quellen (vor allem durch Entwaldung) und etwa 180 Mrd. t Kohlenstoff aus der Verbrennung fossiler Energieträger freigesetzt worden sind.

Die heutige Tropenwaldvernichtung hat komplexe, aber in der Regel mit neokolonialen Abhängigkeiten verbundene Ursachen (z. B. Großprojekte, Anlage großindustrieller Rinderfarmen und Ausbeutung von Erzvorkommen durch internationales Kapital; Welthandel mit tropischen Hölzern; Verarmung der Landbevölkerung und verfehlte Siedlungspolitik statt Landreform; Anreize zur Bodenspekulation durch die Eigentumsordnung und das Steuersystem; Ausverkauf der Naturressourcen zur Bedienung des Schuldendienstes etc.), die nur im Rahmen entwicklungspolitischer Alternativen und durch eine neue Weltwirtschaftsordnung lösbar sind. Hierauf kann hier nicht eingegangen werden.

Wir wollen uns im Folgenden auf die CO_2-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Energieträger konzentrieren und zunächst einige empirische Daten hierzu zusammentragen:

- Die folgenden Länder waren in 1986 die Hauptemittenten von CO_2: USA 28 %, UdSSR/COMECON 21,5 %, Westeuropa 15,4 % (Bundesrepublik: 3,6 %), China 13 %; nur 10 % der weltweiten CO_2-Emissionen stammen bisher aus Afrika, dem Nahen Osten und Mittel-/Südamerika. Während die durchschnittlichen Zuwachsraten der CO_2-Emissionen nach 1973/74 in Westeuropa auf 0,5 % p. a., in den USA auf 1 % p. a. abgesunken sind, lag die Zuwachsrate (bis 1984) bei den Entwicklungsländern und in China weiter über 6 % p. a.
- Der Weltenergieverbrauch an kommerziellen Energieträgern betrug im Jahr 1987 11,2 Mrd. t SKE, davon:

fossile Energieträger	88,1 %
Wasserkraft	6,7 %
Atomenergie	5,2 %

- Der jährliche CO_2-Ausstoß der Bundesrepublik betrug zwischen 1980 und 1985 im Mittel etwa 743 Mio. t p. a. (vgl. Enquete, S. 488). Die fossilen Energieträger waren hieran wie folgt beteiligt: Steinkohle 26,7 %, Braunkohle 16,2 %, Erdöl 44,1 %, Erdgas 12,6 %. Auf die Verbrauchssektoren entfielen:

Kraftwerke	34,7 %
Raffinerien, Hochöfen etc.	10,4 %
Haushalte/Kleinverbrauch	24,2 %
Industrie	13,5 %
Verkehr	17,4 % (davon PKW 11,6 %)

Die spezifischen CO_2-Emissionen bei der Verbrennung fossiler Energieträger pro kWh Heizwert ergeben für Braunkohle 0,4 kg CO_2/kWh, für Steinkohle 0,33 kg CO_2/kWh, für Erdöl 0,29 kg CO_2/kWh und für Erdgas 0,19 kg CO_2/kWh.

Ein erstes Zwischenfazit: Wird die Ursachen-›Analyse‹ auf die obige deskriptiv-stoffliche Darstellung der Emissionsquellen, -sektoren und -länder beschränkt, und wird die mögliche Dramatik des Treibhauseffekts isoliert betrachtet, scheint die notwendige Gegenstrategie klar: Jede zukünftige Energiestrategie muß primär darauf zielen, fossile Energieträger schnellstmöglich durch Einsparen und durch nichtfossile Energieträger (Atomenergie, Regenerative) zu ersetzen sowie stark CO_2-emittierende Energieträger (Braunkohle) durch weniger klimaschädliche (Erdgas) zu substituieren. Dies gelte vor allem für die Länder der III. Welt, deren Zuwachsraten durch das hohe Bevölke-

rungswachstum und steigenden Pro-Kopf-Energieverbrauch besonders hoch liegen. Wegen der globalen Verursachung und wegen der weltweiten, dramatischen Folgen des Treibhauseffekts scheint die gesamte Menschheit vor einer Überlebensfrage zu stehen, die vorrangig und herausgelöst aus Krisenzusammenhängen anzusehen und durch eine internationale CO_2-Konvention zu lösen ist.

So etwa lautet auch die offizielle Bewertung der CO_2-Problematik in der Bundesrepublik. In den Energiekonzernen scheint man sich neuerdings besondere Sorgen um das Klima zu machen. VEBA-Chef R. v. Bennigsen-Foerder hat dies in einer programmatischen Rede wie folgt formuliert (vgl. FR vom 19.1.1989): »Diese Aufgabe ist überhaupt nur supranational zu lösen, was zunächst die Erkenntnis voraussetzt, daß die Staaten der Erde vor allem auch über die globalen Bedrohungen zu wirklich nur einer Schicksalsgemeinschaft zusammengewachsen sind«. Da »die Klimaprobleme katastrophaler sein (können) als Tschernobyl«, fordert v. Bennigsen-Foerder eine Neubewertung der Atompolitik: »Wenn das tagtägliche Verbrennen ein qualitatives Risiko hat, das im Gegensatz zur Kernenergie erstens quantitativ sehr wahrscheinlich ist und zweitens ... eine unvorstellbare globale Katastrophe darstellt, dann kann sich die Politik der Pflicht zur Neubewertung der Kernenergie nicht entziehen.« Bei diesem drohenden Unterton an die Adresse der ›Politik‹ (von SPD und GRÜNEN) ist klar, daß ein *Ausstieg* aus der Atomenergie als Ergebnis dieser angeblichen ›Neubewertung‹ von vornherein ausgeschlossen wird. Statt dessen wird die nichtssagende Besänftigungsformel von der Atomenergie als ›Übergangsenergie‹ angeboten und behauptet: »Ein energiepolitischer Ansatz Kernenergie oder Energieeinsparen wäre im Grundsatz falsch, notwendig ist Kernenergie und Energiesparen« (ebenda). Damit ist der derzeit wohl am besten durchdachte ideologische Wiederbelebungsversuch der Atomenergie auf den Punkt gebracht. Seine Argumentationsmuster sollen im folgenden im einzelnen untersucht werden.

8.4 Treibhauseffekt und Supergau: Zwei globale Risiken, die sich zu kumulieren drohen

8.4.1 Ein Supergau: eine heute wahrscheinliche Katastrophe

V. Bennigsen behauptet, daß das Treibhaus-Risiko qualitativ bedrohlicher und quantitativ wahrscheinlicher sei als z.B. das Risiko eines

›Supergaus‹. Nebenbei wird suggeriert, daß »das tagtägliche Verbrennen«, also der individuelle Energie*verbrauch*, eine »unvorstellbare globale Katastrophe darstellt«(!), neben der das *Betreiben* eines Atomkraftwerks als Katastrophenursache verblaßt. Die Realität ist damit auf den Kopf gestellt.

Die Freisetzung von ca. 5 % des radioaktiven Inventars beim Unfall von Tschernobyl hat eine erste Vorahnung davon vermittelt, daß die möglichen Schäden der sogenannten friedlichen Nutzung der Atomenergie buchstäblich grenzen- und (fast) zeitlos sind. Drei Jahre nach dem Unfall raten die sowjetischen Behörden für offensichtlich noch stark belastete Gebiete außerhalb der nach dem Unfall geräumten 30-Kilometer-Zone zum Verzicht auf Schwangerschaften; z.B. haben sich im Gebiet Naroditschi (90 km von Tschernobyl) die Krebserkrankungen verdoppelt, über die Hälfte der Kinder leiden an Erkrankungen der Schilddrüse (FR vom 16.2.1989).

Bei keinem Atomkraftwerk der Welt, auch nicht in der Bundesrepublik, kann ein katastrophaler Unfall ausgeschlossen werden, wenn auch Unfallursache und -ablauf je nach Reaktortyp verschieden sein können. Gerade der erst Ende 1988 aufgedeckte schwere Störfall im Atomkraftwerk Biblis A »widerlegt die Sicherheitsphilosophie der Atomenergieerzeugung an ihrem schwächsten Punkt: Die Fehlhandlungen des Menschen gegenüber einem hochkomplexen Maschinensystem sind nicht vorhersehbar.« (Der Spiegel Nr. 50/1988)

Vor allem aus diesem Grund kann das sogenannte ›Restrisiko‹, das nach Maßstäben ›praktischer Vernunft‹ (Bundesverfassungsgericht) so gering sein soll, daß es in der Bundesrepublik von hauptsächlich 7 Energiekonzernen vielen Millionen Menschen zugemutet werden darf, jederzeit zur Katastrophe führen. Selbst im statistischen Sinne ist das sogenannte ›Restrisiko‹ (insbesondere bei zunehmender Zahl von AKW) ein erschreckend wahrscheinliches Ereignis. Multipliziert man die z.B. von der Nuclear Regulatory Commission (NRC) der USA angenommene mittlere Kernschmelzhäufigkeit von 3×10^{-4} pro Reaktorjahr mit der Anzahl der Reaktoren und Reaktorjahre, so ergibt sich z.B. für die USA bis zum Jahr 2000 rechnerisch eine ›Chance‹ von 45 %, für die Bundesrepublik von ca. 4 % (anschaulich: eine ›Chance‹ von 1:25) für einen katastrophalen Kernschmelzunfall. Eine ähnliche Rechnung für das weltweite Atomsystem (veröffentlicht in ›Nature‹, Vol. 322, 1986) kommt zu dem Ergebnis: »Die Wahrscheinlichkeit, daß ein Reaktorunfall innerhalb der nächsten 10 Jahre auftreten *könnte* (t=374 Reaktoren × 10 Jahre = 3.740 Reaktorjahre), ist 86 %.« (eigene Übersetzung)

Auch die Berufung auf den zukünftig *möglichen*, aber noch weitgehend abwendbaren Treibhauseffekt kann keine Legitimation dafür bieten, der Menschheit das vermeidbare und bereits heute relativ wahrscheinliche Risiko von Atomunfällen (und wachsenden Atommüllproblemen) zuzumuten. Zumal der Ausstieg aus der Atomenergie nach einer Studie des PROGNOS-Instituts (1987) in der Bundesrepublik nicht nur kurzfristig (bis zum Jahr 2000) mit vertretbaren Konsequenzen möglich ist, sondern zusätzlich gegenüber einer unveränderten Energiepolitik *ausschließlich positive Effekte* hinsichtlich Beschäftigung, Emissionsbilanz (ohne CO_2) und der wirtschaftlichen Entwicklung nach sich zieht.

8.4.2 Der Treibhauseffekt: eine zukünftig mögliche, aber noch vermeidbare Katastrophe

Aus den Daten und Indizien der oben zusammengefaßten Bestandsaufnahme erklärt sich, daß die wissenschaftliche Befassung mit dem drohenden Treibhauseffekt heute einen anderen Akzent hat als noch vor einigen Jahren. Heute wird nicht mehr gefragt, was geschehen *könnte*, wenn die Entwicklung so bleibt wie bisher. Die Kernfrage lautet vielmehr, welche CO_2-Reduktionsmaßnahmen ab sofort vorbereitet und eingeleitet werden müssen, damit eine wahrscheinlich unvermeidbare Obergrenze des Temperaturanstiegs von zusätzlich maximal 1–2 Grad C nicht überschritten wird.

Um diese Obergrenze einhalten zu können, wurde auf der Welt-Klima-Konferenz in Toronto gefordert: »Ein erstes Ziel sollte sein, bis zum Jahr 2005 die CO_2-Emissionen um etwa 20 % im Vergleich zu 1988 zu reduzieren« (Conference Statement, Juni 1988; eigene Übersetzung). Bach (1988) fordert dagegen (im Vergleich zum Basisjahr 1980) eine CO_2-Reduktion bis 2000 von weltweit 37 % (Bundesrepublik 49 %) und bis 2050 von 90 % (Bundesrepublik 93 %).

Was würde allein schon der (wahrscheinlich viel zu geringe) Reduktionssatz von Toronto für die Bundesrepublik bedeuten? Die CO_2-Emissionen werden in der Bundesrepublik nach einem repräsentativen TREND-Szenario (PROGNOS 1984/ÖKO-Institut 1988) im Jahr 1990 etwa 750 Mio. t betragen und im Jahr 2005 – bei unveränderter Politik und Festhalten an der derzeitigen AKW-Kapazität – nach diesem Szenario auf nur etwa 710 Mio. t CO_2 absinken; die Erfüllung der Forderung von Toronto erforderte jedoch eine Absenkung auf rd. 600 Mio. t.

Die Realisierung dieses Ziels verlangt eine außerordentliche energiepolitische Kraftanstrengung, die von keiner Bundesregierung bisher auch nur annähernd gefordert war. Es ist bisher weder den Politikern und noch weniger den EVU-Vorständen klar, daß eine *vollständige Neubestimmung der Energiepolitik* notwendig ist. Vor allem die Energieversorgungsunternehmen (EVU) müssen erkennen, daß die Zeiten unbeschränkter Geschäfte mit der Ware ›Energie‹ vorbei sind.

Hiervon ist in Bennigsen-Foerders Plädoyer für die ›Neubewertung der Atompolitik‹ nicht die Rede, wohl aber sehr viel vom notwendigen ›Energiekonsens in den Grundfragen‹; v. Bennigsen-Foerders Vorschlag der ›Risikoabwägung‹ läuft jedoch darauf hinaus, der Atomenergie (einschließlich Brütertechnologie) in der Bundesrepublik einen ›Bestandsschutz‹ zu sichern und international ein Expansionsfeld offen zu halten. Auch H. Schmidt (1988) hat eine ähnliche Strategie der scheinbaren ›Risikostreuung‹ gefordert. Dies sind jedoch alles verharmlosende Umschreibungen einer Energie- und Konzernpolitik, die de facto zu einer *Risikokumulierung*, d. h. im schlimmsten Fall zu einer Klima- und Atomkatastrophe führen kann.

Notwendig und technisch möglich ist eine *Strategie der Risikominimierung*. Deren Kernpunkt ist: Gesellschaftlich notwendige *Energiedienstleistungen* (z. B. warme Wohnungen, ausreichend Licht, Kraft und Kommunikation) mit minimalem Energieeinsatz und so ›sicher und billig wie möglich‹ bereitzustellen. Eine Besitzstandswahrung für Energiekonzerne, die weiter an der Absatzförderung von Energie verdienen wollen, ist hiermit unvereinbar. Die Erfolgsaussichten einer solchen Strategie hängen entscheidend davon ab, ob sich national wie international die Akteure finden, die an der Durchsetzung einer ausschließlich nutzungs- und bedarfsorientierten Energiestrategie ein elementares Interesse haben.

8.5 Ist eine Strategie der Risikominimierung durchsetzbar?

8.5.1 Wider die ›Volksgemeinschafts‹-Ideologie in der Umweltpolitik

Die räumliche Globalisierung der Umwelt- und Klimakrisen erhält in Artikeln und Politikerreden immer mehr eine *ideologisch-politische* Dimension: Auf der Tagesordnung steht eine Art ›Volksgemein-

schafts‹-Politik im (weltweiten) Umweltschutz. Diese Politik äußert sich, wenn auch mit unterschiedlicher wissenschaftlicher Begründung und politischer Stoßrichtung, in Begriffen wie ›Schicksalsgemeinschaft‹ (siehe oben) oder ›Risikogemeinschaft‹ (U. Beck) wie auch in der Forderung einer Studie der KFA-Jülich nach einem ›internationalen Regime zum Schutz der Erdatmosphäre‹.

Auf dem ›Internationalen Zukunftskongreß‹ der IG Metall im Oktober 1988 hat der sowjetische Wissenschaftler J. A. Krassin ein in diesem Zusammenhang bemerkenswertes Referat über ›das neue Denken‹ gehalten. Krassin führte dort aus, daß die Gefahr des »nuklearkosmischen Zeitalters ... gemeinsame Interessen erweckt, die für alle Nationen, für alle Staaten, für alle Klassen ohne Ausnahme einen allgemeinen Charakter tragen. Das ist das gemeinsame Interesse am Überleben ... Die klassenmäßige Herangehensweise an das politische Denken, in seiner früheren Deutung, stellt sich als unzureichend dar ... Wie groß die Unterschiede auch sind, die die Menschen voneinander unterscheiden, sie werden nur zusammen überleben oder untergehen können ... Der Kapitalismus ist aufgrund seiner eigenen Überlebensinteressen gezwungen, sich an die Situation anzupassen, für die das Streben der absoluten Mehrheit der Menschheit kennzeichnend ist, einen Untergang der Zivilisation nicht zuzulassen.«

Ob man diesen Thesen zustimmt oder nicht: Die von Krassin primär auf die Gefahren eines Atomkriegs bezogenen Aussagen thematisieren eine auch für die Umwelt- und Klimakrise entscheidende politische Frage: Wie können globale Krisen in einer Welt der System- und Klassengegensätze gelöst werden, und welche sozialen Interessen und Triebkräfte sind hierbei maßgebend? Um es mit dem Bild von Krassin auszudrücken: Wir sitzen zwar alle im gleichen Boot; aber: Wer sind die Kapitäne, und wer sind die Ruderer? Und falls das Schiff sinkt, für wen gibt es Rettungsboote und für wen nicht?

Volksgemeinschaftsideologien hatten in Zeiten akuter Krisen schon immer Hochkonjunktur. Der Verweis auf ›unser aller Betroffenheit‹ und das angeblich zu sichernde ›Gemeinwohl‹ diente den Tätern historisch stets zur Entwaffnung des möglichen Widerstands der potentiellen Opfer und zur ideologischen Herstellung von Opferbereitschaft. Die Vorbereitung auf Opfer und Anpassung an scheinbar unvermeidbare Umweltkatastrophen ist auch einer der Gründe dafür, daß der Treibhauseffekt in der letzten Zeit eine derartige politische Aufmerksamkeit erfährt: »Ohne einen innenpolitischen Konsens wird kein Land in der Lage sein, die hohen ökonomischen und politischen Kosten zu tragen, die ihm durch eine Klimastrategie auferlegt werden. Der Mobilisierung der öffentlichen Meinung kommt also eine zentrale Bedeutung zu« (KFA-Jülich 1988, S. 117). Und weiter: »Kern der Schaffung legitimatorischer Grundlagen für eine aktive Politik ist also die Herstellung eines Risikoverständnisses ... Dazu gehört die Schaffung und Besetzung von populären Begriffen und Denkmustern, die ›begriffliche Hegemonie‹, die Risiken der Klimaveränderung für den Alltag verdeutlicht« (ebenda, S. 105).

Die Gegenthese ist: Die neuen Naturkatastrophen sind heute fast schon in der Regel anthropogenen Ursprungs. So komplex die Ursachen und Folgen auch sein mögen: *Es existieren immer konkret identifizierbare Haupttäter (Verursacher) und Hauptleidtragende.* Zwar wird deren Identifizierung immer schwieriger und insofern auch die Ideologie der unterschiedslosen Betroffenheit und Verursachung scheinbar plausibel. Dennoch ist genau diese Identifizierung notwendig, um sich z. B. gegen die ›Herstellung eines Risikoverständnisses‹ gemäß herrschender Politik zur Wehr setzen zu können.

8.5.2 Wer sind die Verursacher, wer die Hauptleidtragenden?

Jede (Natur-)Katastrophe hat eine spezifische soziale Verteilungswirkung; sie verschärft bestehende Ungleichheiten und Ausbeutungsverhältnisse. Eine UNEP-Studie formuliert dies wie folgt: »Die Verteilung der Auswirkungen im Raum, zwischen Einkommensgruppen, zwischen Generationen ... ist wahrscheinlich ein kritisches Element in der Fähigkeit von Gesellschaften, auf Klimavariationen zu antworten. Eine Subregion oder Bevölkerungsgruppe wird schwerer betroffen sein als eine andere in Abhängigkeit von den ungleichen Klimaeffekten (z. B. Meeresanstieg oder Dürren in der Landwirtschaft) oder wegen größerer Verwundbarkeit (z. B. schlechtere Wohnungsqualität oder Gesundheitszustand). Auch wenn einige Subgruppen eventuell von Klimaänderungen profitieren, werden die ›Zerrüttungskosten‹ groß und ungleich verteilt sein« (Chen 1988, S. 39; eigene Übersetzung). Für die kapitalistischen Industrieländer heißt es im Vorwort zu einem IG Metall-Positionspapier zurecht: »Unter wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krisen, wie der zunehmenden Umweltbelastung, haben in erster Linie die Arbeitnehmer und ihre Familien zu leiden.« (K. H. Janzen, IG Metall 1988)

Je globaler die drohenden Risiken und Krisen, desto wichtiger wird daher auch die sozioökonomische Analyse von Ursachen und Betroffenheit sowie die Bezugnahme auf die sozialen Interessen der am

meisten Betroffenen. Denn nur dadurch entwickeln sich auch die sozialen Bewegungen und die Bereitschaft, den Ursachen solcher Krisen auf den Grund zu gehen, autoritäres Krisenmanagement und Abwälzung der Krisenfolgen auf die Schwächsten zu verhindern sowie eine sozialverträgliche Lösung im Interesse der Mehrheit durchzusetzen. Dies gilt gerade auch für den Treibhauseffekt: Schon jetzt wird darüber gehandelt, welche Temperatur*erhöhung* (aus der Sicht der ökonomisch Mächtigen) ›tolerierbar‹ ist und mit welcher Priorität eine ›Vermeidungs-‹, eine ›Anpassungs-‹ oder eine ›aktive Lenkungsstrategie‹ verfolgt werden soll. Ein Artikel eines Experten aus dem Hause Siemens fordert als ersten nötigen Schritt: »Festlegen eines als tolerierbar anzusehenden Limits *durch eine anerkannte Expertengruppe*« (Voigt 1988, S. 15).

Der wissenschaftlich-technokratische Größenwahn gipfelt in naivgefährlichen Äußerungen wie: »Sehr langfristig könnte ein Management des klimatischen Systems durchaus als ein Instrument zur Sicherung der menschlichen Lebenssphäre betrachtet werden. Dies könnte aber nur dann ein positiver Beitrag zur Entwicklung der Menschheit sein, wenn eine ›globale politische Vernunft‹ die Eingriffe lenkt« (KFA Jülich 1988, S. 94).

Es muß deutlich betont werden, daß es sich dabei um die autoritäre Verplanung der Lebensexistenz von vielleicht Millionen von sogenannten ›Umweltflüchtlingen‹ handeln würde und mit der Einigung auf eine angeblich ›tolerierbare‹ weitere Temperaturerhöhung auch der Tod dieser Menschen stillschweigend in Kauf genommen wird (siehe unten).

Für den Treibhauseffekt und den Ozonabbau gilt zusammenfassend, daß sie zu 80–90 % durch den kapitalistischen Industrialisierungstyp verursacht sind und ganz überwiegend die III. Welt schädigen. Für die FCKW war gezeigt worden, daß die unmittelbaren Verursacher (die Produzenten) ausschließlich und die mittelbaren Nutznießer (die Verbraucher) vor allem in den Industrieländern (1985 ca. 80 % des Weltverbrauchs) zu finden sind; insbesondere die Ernteschäden durch die verstärkte UV-B-Einstrahlung treffen aber vor allem die Ernährungsbasis der III. Welt.

Beim Treibhauseffekt lassen sich zumindest grobe Indikatoren über die historische Verursachung beschreiben, aber die Ursachen der aktuellen Entwicklungstrends und vor allem die möglichen regionalen sowie klassen- und schichtenspezifischen Auswirkungen sind noch viel zu wenig erforscht. Ein wichtiger globaler Indikator über die bisher verursachten Altlasten des kapitalistischen Industrialisierungsprozesses ist die oben erwähnte kumulierte CO_2-Menge von ca. 300 Mrd. t Kohlenstoff seit Mitte des 19. Jahrhunderts sowie die länderspezifisch zu ermittelnden ›kumulierten CO_2-Raten pro Kopf‹: Setzt man z. B. die kumulierten Pro-Kopf-Emissionen zwischen 1950 und 1984 in den USA mit 4.911 kg C/Personenjahr gleich 100 %, dann ergeben sich die folgenden Relationen:

Westeuropa	94 %
Osteuropa	50 %
Pazifik	31 %
asiatische Entwicklungsländer	5 %
andere Entwicklungsländer	3 %
Weltdurchschnitt	19 %

(Quelle: Krause u. a. 1988)

Hieran wird schlaglichtartig deutlich, wie maßlos die heute industrialisierten Länder bereits die ›knappe‹ Ressource ›Atmosphäre‹ in Anspruch genommen und damit für die III. Welt einen vergleichbaren Entwicklungsweg für alle Zeiten blockiert haben (vgl. unten).

Gibt es mögliche ›Gewinner‹ beim Treibhauseffekt? Kurzfristig wahrscheinlich schon, weil die Staaten »durch die klimatischen ›Direktfolgen‹ in unterschiedlicher Weise betroffen sein (dürften). Erste Modellrechnungen deuten darauf hin, daß es klimatische ›Gewinner‹ und ›Verlierer‹ geben wird« (KFA-Jülich 1988, S. 96). Langfristig wird es jedoch allein schon wegen der weltweiten wirtschaftlichen Interdependenzen absolut vor allem ›Verlierer‹, geben, wenn sich auch einige relativ und subjektiv weiter als ›Gewinner‹ sehen werden. Diese unterschiedliche Betroffenheit erschwert eine weltweite Gegenstrategie in jedem Fall. Das Hauptproblem ist dabei, daß die ökonomisch Mächtigsten eine Verteilung von möglichen Anpassungslasten auf Kosten der schwächeren Mehrheit durchzusetzen versuchen werden. Daß sich hier eine neue Form umweltpolitischer, neokolonialer Aggression abzeichnet, drückt die Studie der KFA-Jülich verklausuliert wie folgt aus: »Staaten wie China, aber auch Indien, potentielle Großmächte des 21. Jahrhunderts und auf die Nutzung fossiler Energien (insbesondere Kohle) ausgerichtet, können von den Supermächten nicht ohne ein hohes Maß an Konfliktbereitschaft durch die ›Sanktionsspannen der Macht‹ zu durchgreifenden, sie schwer belastenden Vermeidungsmaßnahmen gedrängt werden.« (ebenda, S. 118)

Wer werden die ›Verlierer‹ sein? Die Armen und ohnehin Unterprivilegierten, die schlechter ausweichen bzw. sich wegen zu geringem Einkommen, mangelnder Information und technischem Know how weniger anpassen können: insbesondere die ärmsten Länder in der

III. Welt (Bangladesh könnte zu einem Drittel von der Landkarte verschwinden) und die Obdachlosen von New York, Venedig oder Hamburg nach einer möglichen Überschwemmungs- und Flutkatastrophe. 1988 zieht ein Spiegel-Artikel die folgende Bilanz: »In diesem Jahr verloren in Bangladesh 25 Millionen Einwohner ihr Dach über dem Kopf ... Die Folgen des globalen Treibhauseffektes, obwohl weitgehend durch den maßlosen Verbrauch fossiler Brennstoffe in den Industriestaaten hervorgerufen, bekämen die Entwicklungsländer am härtesten zu spüren. Weite Teile Bangladeshs und der fruchtbaren Zone Ägyptens würden untergehen ...« (Der Spiegel Nr. 50/1988)

Nur ein interessenbezogener und auf die hauptsächlich Betroffenen gestützter Kampf bietet eine Chance dafür, die globalen Krisen so einzudämmen, daß ein Mindeststandard der weltweiten natürlichen Reproduktionsbedingungen für die Menschheit erhalten bleibt.

In den kapitalistischen Industrieländern bedeutet dies, daß sich vor allem auch die Gewerkschaften dieser neuen Herausforderung annehmen müssen. Programmatische Ansatzpunkte hierfür sind vorhanden: »Neben der Verbesserung der Sicherheitsstandards für Produktionsanlagen sind zur Vermeidung von Umweltschäden der Einsatz rohstoff- und energiesparender und emissionsärmerer Technologien und die Produktion von umweltfreundlichen Produkten maßgebend. Zukünftig werden daher Innovations- und Unternehmensentscheidungen mehr als bisher an den Kriterien der Umweltverträglichkeit gemessen werden« (IG Metall 1988). Die in diesem Papier geforderte Ausweitung der Kontroll- und Mitbestimmungsrechte für Betriebsräte auf Fragen des Umweltschutzes sowie die Bestellung von eigenständigen betrieblichen Umweltbeauftragten mit umfassender Informations- und Kontrollkompetenz haben als erster Schritt große Bedeutung. Aber der drohende Treibhauseffekt stellt nun die Grundfrage nach der gesellschaftlichen Kontrolle der Produktion und nach der Durchsetzung von sozial-, umwelt- und klimaverträglicheren Technologien und Produkten in einer neuen, umfassenderen und dramatischen Form. Insbesondere bei der aktuell anstehenden Neuformulierung einer risikominimierenden und klimaverträglichen Energiestrategie müssen die Gewerkschaften ihren Einfluß geltend machen.

8.5.3 Die Atomenergie bietet keinen Ausweg aus der drohenden Klimakatastrophe

Da Atomkraftwerke kein CO_2 emittieren, scheint auf den ersten Blick die Atomenergie der Ausweg zu sein; argumentiert wird z. B.:

a. Würde man den derzeitigen Atomstrom durch Kohlestrom ersetzen, würden die CO_2-Emissionen weltweit um 7 %, in der Bundesrepublik um 15 % steigen.

b. Die Atomenergie könnte – laut Weltenergiekonferenz – etwa im Jahr 2025 bis zu 7 Mrd. t pro Jahr an CO_2-Emissionen vermeiden, weil sonst notwendiger Kohlestrom durch Atomstrom ersetzt werden kann.

Dieser rein rechnerische ›Ersatz‹ von Atomstrom durch Kohlestrom (aus reinen Kondensationskraftwerken) ist jedoch irreführend, weil weder analysiert wird, ob die zugrundegelegte Atomstromkapazität bei rationellerer Energienutzung notwendig ist, noch die Frage gestellt wird, inwieweit sozial- und klimaverträglichere Alternativen technisch verfügbar und wirtschaftlich sind.

Daß auch ohne den Einsatz von *mehr Atomenergie* umfangreiche CO_2-Reduktionspotentiale verfügbar sind, zeigen z. B. selbst folgende offizielle Rechnungen:

– für die Welt (bis 2050): Eine Studie des US Department of Energie (DOE) errechnet in einer konservativen Abschätzung gegenüber einem trendmäßigen Anwachsen auf 17 Mrd. t C eine Reduktion durch erhöhte Effizienz auf 7 Mrd. t C (vgl. DOE 1986);

– für die Bundesrepublik sind – bereits ohne eine genauere Szenarienanalyse – folgende CO_2-Reduktionspotentiale errechnet worden: von der KFA-Jülich 240 Mio. t und vom Umweltbundesamt 171 Mio. t (vgl. Wagner/Walbeck 1987; UBA 1988).

Das ÖKO-Institut errechnete in einem Szenario für die Bundesrepublik, daß ein *Sofortausstieg* aus der Atomenergie bis zum Jahr 2010 mit einem CO_2-Reduktionspotential von rd. 300 Mio. t verbunden werden kann (vgl. weiter unten; Fritsche u. a. 1988). Denn wenn Risikominimierung das Ziel sein soll, dann muß eine Strategie durchgesetzt werden, die sowohl eine klimaverträgliche Energienutzung auf Dauer garantiert als auch gleichzeitig die bisherige umwelt- und sozialunverträgliche Nutzung der Atomkraft so schnell wie möglich beendet und eine umweltfreundlichere Nutzung für die fossilen Energieträger aufzeigt. Die gleichzeitige Realisierung dieser Ziele erscheint nur bei einer methodisch unzulässigen Betrachtung von Einzelanlagen als die Qua-

dratur des Kreises. Denn aus der schlichten Tatsache, daß *ein* Atomkraftwerk kein CO_2 emittiert, darf nicht geschlossen werden, daß ein auf Atomkraft basierendes *Energiesystem* weniger CO_2 emittiert als ein System ohne Atomkraft. Das Gegenteil ist der Fall, wie im folgenden thesenartig gezeigt werden soll (vgl. Hennicke 1988):

1. Trotz eines beispiellosen internationalen Kapitaleinsatzes für Forschung und Entwicklung sowie für die Markteinführung – in der Bundesrepublik von 1956 bis 1985 allein aus öffentlichen ›Forschungs-‹ mitteln 30 Mrd. DM – beträgt der weltweite Anteil der Atomenergie am Primärenergieverbrauch nur ca. 4 %. Hätte man dieses Kapital planmäßig in Techniken zur rationelleren Stromerzeugung und -nutzung investiert (Kraft-Wärme-Koppelung; stromeffiziente Technologien) hätte auf den Ausbau des Atomstroms völlig verzichtet werden können. Wegen der durch die Nah- und Fernwärmeauskoppelung gegenüber einer Ölheizung möglichen CO_2-Minderung bei Heizenergie sowie wegen der geringeren Stromzuwachsraten hätten auch die CO_2-Emissionen gesenkt werden können.

Der AKW-Ausbau hat wesentlich zum Aufbau von Stromüberkapazitäten beigetragen. Zwischen 1978 und 1987 stieg die Jahreshöchstlast nur noch um 6,7 GW, die AKW-Kapazität jedoch um 11,2 GW. Seit 1973 bis heute lag die installierte Kraftwerksleistung in der Bundesrepublik in allen Jahren in der Regel mehr als 30 % über der entsprechenden Jahreshöchstlast, wenn man etwa 8 % als – bei rationellem Kraftwerkspark und Verbundsystem – ausreichende Reservemarge unterstellt. Die nur rechnerisch beim Ersatz von heutigem Atom- durch Kohlestrom ›verursachten‹ zusätzlichen CO_2-Emissionen sind daher kein Argument gegen den Ausstieg aus der Atomenergie, sondern gegen die bisherige Energiepolitik.

2. Über den zukünftigen Beitrag der Atomenergie kann nur eine Aussage gemacht werden, wenn vor allem folgende Fragen in Szenarien konkret untersucht werden: Wieviel Energie (Strom) wird tatsächlich technisch pro Energiedienstleistung (z. B. behagliche Raumtemperatur, komfortable Kühlung und Beleuchtung) benötigt, wenn alle Möglichkeiten effizienterer Energie-(Strom-)Nutzung ausgeschöpft und weiterentwickelt werden? Führt das Bevölkerungswachstum und das notwendige rasche qualitative Wachstum vor allem in der III. Welt bei maximaler Steigerung der Energieeffizienz immer noch zu einer Energienachfrage, die nur mit Hilfe von Atomenergie zu befriedigen ist? Kurz gefaßt lautet die Antwort auf diese Fragen: Beim Stand der Technik kann die Energieeffizienz so gesteigert werden, also Energie durch technische Maßnahmen eingespart werden, daß der

Weltenergieverbrauch bis zum Jahr 2030 etwa auf 5,2 TW (etwa die Hälfte des derzeitigen Verbrauchs) und die jährlichen CO_2-Emissionen (durch zusätzlichen Einsatz von Wind-, Wasser- und Sonnenenergie) sogar um fast 90 % gesenkt werden. In diesem von Lovins u. a. (1982) entwickelten Effizienz-Szenario ist die Atomenergie zur Dekkung des Restenergiebedarfs nicht mehr notwendig.

Alle offiziellen, angebotsorientierten Szenarien, die auf eine Ausweitung des Energieangebots und damit automatisch auch auf mehr Atomenergie setzen, führen dagegen trotz eines häufig geradezu abenteuerlichen Ausbaus der Atomenergie zusätzlich noch zu einer Verschärfung des Treibhauseffekts (vgl. z. B. das FUSER-Szenario der Welt-Energiekonferenz von Cannes; Frisch 1986). Die aus diesen Szenarien errechneten jährlichen CO_2-Emissionen liegen im Jahr 2030 in der Regel 2–4 mal so hoch wie zur Zeit (z. B. IIASA-Szenario). Die Enquete-Kommission ›Zukünftige Kernenergiepolitik‹ (1980) des deutschen Bundestages hatte z. B. in ihrem Pfad 1 für die Bundesrepublik einen – aus heutiger Sicht grotesken – Ausbau der Kernenergie bis zum Jahr 2030 auf mindestens 165 GW (davon 84 GW Brüter!) für möglich gehalten: Trotzdem wäre der Braun- und Steinkohleeinsatz nach diesem Pfad 1 bis zum Jahr 2030 noch einmal verdoppelt worden, so daß auch die CO_2-Emissionen katastrophal steigen würden.

3. Wer also eine Risikominimierung will, muß der technisch und wirtschaftlich möglichen Steigerung der Energieeffizienz höchste Priorität einräumen und den dann verbleibenden Restenergiebedarf mit einem wachsenden Anteil von erneuerbaren Energiequellen decken. Die Kernfrage lautet dann: Schließt eine Strategie des Kernenergieeinsatzes eine derartige Strategie des forcierten Einsatzes rationellerer Energienutzung und regenerativer Energiequellen aus oder ergänzen sich beide Strategien?

Unsere Antwort ist: Pro-Kernenergie-Szenarien rechneten bisher nicht zufällig mit weit höheren Stromzuwachsraten als Effizienz-Szenarien. *Die höheren Stromzuwächse ergeben sich zwingend aus der immanenten Entwicklungslogik eines Atomenergiesystems.* Diese auf expansiven Stromabsatz gerichtete Entwicklungslogik wird vor allem durch drei eng miteinander verbundene Faktoren bestimmt, die man als *technischen, als betriebswirtschaftlichen und als organisatorischen Systemzwang* beschreiben kann. Resultat dieser zusammenwirkenden Systemzwänge ist,

– daß *erstens* für neue Anbieter die Markteinführung alternativer Stromerzeugungstechniken, wie z. B. industrielle und kommunale Heizkraftwerke, Wind- und Wasserkraftwerke, de facto mit allen

Mitteln blockiert wird und daß der umfassende Einstieg in diese Alternativen für die AKW-Betreiber selbst in der Regel betriebswirtschaftlich uninteressant ist;

– daß *zweitens* ein starker ökonomischer Anreiz für die AKW-Betreiber besteht, Absatzmärkte aggressiv zu erobern und zu verteidigen, d. h. die Ausschöpfung von Energiesparpotentialen durch die Kunden möglichst zu verhindern oder zumindest deren Einsparaktivitäten nicht aktiv zu fördern.

Einige grundlegende Aspekte dieser Systemzwänge sollen im folgenden etwas genauer untersucht werden:

a. *Der betriebswirtschaftliche Systemzwang* zeigt sich vor allem darin, daß eine forcierte rationelle Energienutzung die Atomenergie wirtschaftlich uninteressant machen würde (vgl. IIASA 1982, S. 235 ff.). Dies gilt insbesondere für bestehende Kapazitäten, aber auch für den Ausbau der Kapazitäten. Die *fixkostenintensive Kostenstruktur* von Atomkraftwerken erfordert – ist ein Kraftwerk erst einmal gebaut – eine möglichst rasche Vollauslastung und kurzfristig die Maximierung von Deckungsbeiträgen für die bereits verausgabten hohen Fixkosten. Rechnet man z. B. für das Inbetriebnahmejahr 1988 bei AKW mit Brennstoff- und Betriebskosten von 6,4 Pf/kWh und Kapital- und Stromübertragungskosten von 10,2 Pf/kWh (Gesamtkosten also 16,6 Pf/kWh; vgl. Saarländisches Wirtschaftsministerium 1987) sind (kurzfristig) Preisangebote bereits ab 6,4 Pf/kWh betriebswirtschaftlich rational, wenn dadurch z. B. ein geplantes kommunales Heizkraftwerk verhindert werden kann, obwohl dieses nach einer vergleichbaren Rechenmethodik nur Stromgestehungskosten von insgesamt 10–13 Pf/kWh verursacht (ebenda).

b. Der *organisatorisch-technische Systemzwang* liegt andererseits darin, daß das großtechnische, stark zentralisierte Atomstromsystem nur mit einer angebotsorientierten Unternehmensphilosophie und Investitionsplanung, mit langen unflexiblen Planungszeiten, mit steigenden Margen für Reserve- und überregionale Transportkapazität und damit in der Summe auch mit höheren (als beim Stand der Nutzungstechnik notwendigen) Verbrauchs- und Kapazitätszuwächsen vereinbar ist. Wurde z. B. in den 60er Jahren noch vom VDEW eine Reservekapazität von 10 % für ausreichend gehalten, so werden heute – vor allem wegen der extrem gestiegenen AKW-Blockgrößen – bereits 25 % für notwendig erachtet.

Da die derzeitigen AKW (Leichtwasserreaktoren) als reine Grundlastkraftwerke (Anteil an der Kraftwerkskapazität etwa 40–50 %) nur

integriert in einem Kraftwerkspark mit fossil gefeuerten Mittel- und Spitzenlastkraftwerken betrieben werden können, werden deren CO_2-Emissionen indirekt durch den AKW-Ausbau mit hochgetrieben.

Desweiteren sind die Konzernstrukturen von AKW-Betreibern auf eine zentralisierte Elektrizitätserzeugung in Großtechnologien und Kapitalverwertung aus maximalem Energieabsatz zugeschnitten und sind für eine nur örtlich mögliche Mobilisierung vieler CO_2-Reduktionspotentiale (kommunale und industrielle Nah-, Fern- sowie Abwärme, Regenerative und insbesondere Energiesparen) kontraproduktiv. Deren Realisierung verlangt eine kleinräumige Erfassung und Umsetzung durch kommunale/regionale Energiekonzepte, die von einer Konzernzentrale weder planbar noch inhaltlich angemessen konzipiert werden können. Vor allem ist sicher, daß ein Konzern wie z. B. das RWE ökonomisch nicht daran interessiert sein kann, den bisher von seiner Stromlieferung abhängigen etwa 1.200 Kommunen im Bundesgebiet mehr ›Energieautonomie‹ zuzugestehen, also z. B. in die örtliche Eigenerzeugung einzusteigen und das Energiesparen vor Ort zu fördern.

c. Schließlich wird ein zentraler *systemtechnisch-wirtschaftlicher Nachteil* eines Kraftwerksparks mit Atomenergie häufig übersehen: Leichtwasserreaktoren sind nur für reine Stromerzeugung und nur in der Grundlast *wirtschaftlich* einsetzbar. Selbst der nach Betreiberzahlen errechnete Kostenvorsprung von Atomstrom gegenüber Steinkohlestrom (reine Stromerzeugung) verkehrt sich ab einer Ausnutzungsdauer unter 4.000 Stunden ins Gegenteil. Bei der noch erheblich darunter liegenden Ausnutzungsdauer von Atomkraftwerken für Wärmestrom würden die spezifischen Stromkosten auf über 20 Pf/kWh ansteigen (Traube/Zeine 1987); damit liegen sie nicht nur derzeit, sondern wahrscheinlich auf Jahrzehnte weit über den anlegbaren Fernwärme-, Öl- und Gaspreisen und insbesondere auch weit über den spezifischen Einsparkosten (z. B. durch Wärmedämmung; vgl. weiter unten).

Atomkraftwerke (LWR) sind daher überhaupt nur für den *sehr geringen Anteil des stromspezifischen Endenergieverbrauchs* (ca. 8 % z. B. für Licht, Antrieb, Kommunikation) eine langfristig wirtschaftlich in Frage kommende CO_2-Reduktionstechnik.

Andererseits bedeutet jede Kilowattstunde Atomstrom tendenziell eine verhinderte Kilowattstunde kraftwärmegekoppelten Stroms und damit eine kostspieligere Energiebereitstellung für Prozeßwärme, zum Heizen und zur Warmwasserbereitung. Durch Nah- und Fernwärme sowie durch Prozeßdampf aus Gas- und Kohle-Heizkraftwerken

könnten die spezifischen CO_2-Emissionen pro kWh Nutzenergie wirtschaftlicher als durch eine konventionelle Öl-, Gas- und Elektrowärmeerzeugung gesenkt werden.

d. Für ein klimaverträgliches Szenario stellt sich nicht nur die Frage, ob Atomenergie in systemanalytischer Hinsicht mit mehr Effizienz vereinbar ist. Vielmehr spielt die Frage der *relativen Wirtschaftlichkeit* einer CO_2-Vermeidungsstrategie durch Atomenergie oder durch anderer CO_2-mindernde Techniken für die praktische Relevanz, die Umsetzungsgeschwindigkeit und die politische Bewertung einer solchen Strategie eine entscheidende Rolle.

Zwei neue internationale Studien (Keepin/Kats 1988; Krause u. a. 1988) zeigen, daß mit Atomstrom keine kosteneffektive CO_2-Vermeidung möglich ist. Am Beispiel Frankreich, Bundesrepublik, Italien, Niederlande und Großbritannien belegen Krause u. a.: Nachfrageorientierte Maßnahmen der Effizienzsteigerung sind bei weitem die billigsten Optionen der CO_2-Reduktion, dann Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Koppelung und die Brennstoffsubstitution und schließlich kleine Wind- und Wasserkraftanlagen; Atomstrom (vor allem zum Heizen) ist am teuersten: »Im Durchschnitt liegen die Kosten der Effizienzsteigerung (pro kWh) bei einem Fünftel der Kosten eines neuen Atomreaktors.« (Krause u. a. 1988)

Diese systemanalytisch-theoretischen Argumente gelten vor allem für eine *großtechnische Ausbaustrategie* von AKW, wie sie international die Regel war und ist. Ob sich durch eine – technisch und wirtschaftlich noch vollständig offene – massenhafte Einführung kleiner Heizreaktoren und atomarer Heizkraftwerke (HTR) das Bild ändern würde, wäre derzeit reine Spekulation und soll deshalb nicht untersucht werden.

Die Frage, wie der *Ausstieg* aus der Atomenergie mit einer klimaverträglicheren Strategie verbunden werden kann, wurde oben erst andiskutiert. Hierauf soll abschließend eingegangen werden.

8.5.4 Ohne Ausstieg kein Einstieg in die Alternativen

In der Bundesrepublik sind *wirtschaftlich* Einsparpotentiale von mindestens 20–50 % im Industrie-, Kleinverbrauchs- bzw. Haushaltsbereich durch den Einsatz rationeller Elektrogeräte nachgewiesen worden (EBÖK 1986; 1988; Feist 1986). Für die angebotenen sparsamsten Geräte läßt sich feststellen, daß sie pro eingesparte Kilowattstunde in der Regel für die VerbraucherIn deutlich billiger sind als der Bezug

von Strom beim EVU (Feist 1986; Jochem 1987). Einsparungen durch Wärmedämmung bis zu 90 % sind technisch realisierbar (Gertis 1988), und hiervon ist mindestens die Hälfte bei mittelfristig wieder steigendem Ölpreisniveau (bis oder über das Niveau von 1985) auch kosteneffektiv. Nach einer neuen Untersuchung könnten z. B. in Bremen etwa 55 % der Heizenergie mit Kosten von 2–10 Pf/kWh eingespart werden (vgl. UTEC/ARENHA 1988). Prinzipiell wirtschaftliche Zubaupotentiale für industrielle und kommunale Heizkraftwerke (bzw. Nah- und Fernwärmesysteme) von rd. 30.000 MW sind nachgewiesen (Suttor 1986; Fritsche 1987; teilweise auch PROGNOS 1987).

Aber die für die Realisierung dieser CO_2-Reduktionspotentiale notwendige energiepolitische Weichenstellung und der Ausstieg aus der Atomenergie wird mit folgendem Argumentationsmuster blokkiert: Zunächst wird bestritten, daß die vorhandenen theoretischen Potentiale rationellerer Energienutzung auch umsetzbar sind. Dann wird gesagt: Solange die Alternativen für die Kernkraft nicht praktisch verfügbar sind, könne nicht ausgestiegen werden. Unsere These lautet genau umgekehrt: *Solange und weil aus der Kernenergie nicht ausgestiegen wird, können sich die »gehemmten wirtschaftlichen Potentiale« (Jochem) der Alternativen zur Kernenergie nicht durchsetzen, obwohl sie längst technisch verfügbar sind.*

Ein entscheidender Grund für diese energiepolitische Sklerose ist die spezifische Form des ›Bündnisses zwischen Kohle und Kernenergie‹, wie es in der Bundesrepublik im ›Jahrhundertvertrag‹ in international wahrscheinlich einmaliger Art schriftlich kodifiziert worden ist (z. B. durch die Wohlverhaltensklausel im § 8 der Ergänzungsvereinbarung zum ›Jahrhundertvertrag‹; vgl. Hennicke 1987). Entgegen einer verbreiteten Legende wurde durch den ›Jahrhundertvertrag‹ de facto nicht der Kohle, sondern der Kernenergie Vorrang eingeräumt: Während die Stromerzeugung aus Steinkohle zwischen 1980 und 1986 sich von 112,5 TWh auf 128,5 TWh nur um 14 % erhöhte, hat sich die Stromerzeugung aus Kernenergie von 43,7 TWh auf 125,9 TWh fast verdreifacht.

Da zudem der Stromzuwachs mit rd. 1,4 % p. a. zwischen 1980 und 1985 deutlich hinter den damaligen Erwartungen (3–5 %) zurückgeblieben ist, geriet sowohl die Einsatz- als auch insbesondere die Ausbauplanung von Alternativen zum Atomstrom bereits in der Vergangenheit stark unter den Konkurrenzdruck bestehender Kernkraftkapazitäten, der sich in Zukunft zur *vollständigen Innovationsblockade* zu verschärfen droht: Nach den heute feststehenden Ausbauplanungen ergibt sich für das Jahrzehnt 1990–2000 eine sicher progno-

stizierbare Angebotskapazität des Kraftwerksparks von rd. 100 GW (davon rd. 33 GW Steinkohle; 24 GW Kernenergie; 13,7 GW Braunkohle; 28 GW Wasser/Sonstige). Mindestens 460–470 TWh lassen sich damit erzeugen. Vergleicht man dieses heute schon sicher prognostizierbare Stromangebot mit der voraussichtlichen Stromnachfrage im Jahr 2000, so ergibt sich folgendes Bild: Das Prognos-Szenario (1986; Kontrast) rechnet zum Beispiel für das Jahr 2000 mit einem Stromverbrauch von 477 TWh (Zuwachs pro Jahr von +1 % ab 1985). Die vorhandene Kraftwerkskapazität von rd. 100 GW könnte also bereits bei einer geringen Erhöhung der Benutzungsdauer diese Nachfrage befriedigen. Andererseits ermittelte Prognos (1987) allein für kommunale und industrielle Kraft-Wärme-Koppelung in einer sehr vorsichtigen Abschätzung bis zum Jahr 2000 ein zusätzliches wirtschaftlich erschließbares Potential von 98 TWh (41 TWh industrielle und 57 TWh kommunale KWK), die auf dem Strom›markt‹ 2000 ohne einschneidende energiepolitische Weichenstellung keine Durchsetzungschance haben. Verstärkt gilt dies für eine zusätzliche Stromerzeugung aus regenerativen Energiequellen oder für rationellere Stromnutzung (die Umsetzung des vorhandenen Einsparpotentials mit rd. −1 % pro Jahr ergäbe im Jahr 2000 einen Stromverbrauch von nur 350 TWh).

Um nicht mißverstanden zu werden: Die Sicherung des Mengengerüsts des ›Jahrhundertvertrages‹ und eines garantierten angemessenen Kohleabsatzes über 1995 hinaus wird von uns nicht nur anerkannt, sondern *setzt voraus,* daß durch den Ausstieg aus der Atomenergie und eine grundsätzliche Richtungsänderung der Energiepolitik für die Kohle endlich eine umwelt- und klimaverträglichere Einsatzmöglichkeit im Strom- und Wärmemarkt (z. B. Heizkraftwerke auf Basis von Wirbelschichttechnik) erschlossen wird. Ein in diesem Sinne rationellerer Kohleeinsatz und nicht die Atomenergie ist die für die Bundesrepublik entscheidende Übergangstechnologie zur Sonnenenergiewirtschaft, wobei gleichzeitig der notwendige Umbau im Steinkohle- und Braunkohlebergbau und deren allmähliche, sozialverträgliche Zurückdrängung auf ein ökologisch vertretbares Maß (vor allem bei der Braunkohle) gelöst werden könnte.

Erst der Ausstieg aus der Atomenergie schafft in volkswirtschaftlicher Hinsicht einen rentablen Markt für Erzeugungs- und Nutzungsalternativen zum Atomstrom – und zwar um so wirksamer, je schneller ausgestiegen wird. Daß z. B. das RWE mit 2 Mrd. DM liquiden Mitteln Texaco kauft, statt in die genannten Alternativen zum Atomstrom zu investieren, bestätigt unsere These. Der ›Markt‹ für Energieerzeugungs- und Nutzungstechniken (wie auch der Markt für Umwelttechniken generell) war schon immer und ist in Zukunft verstärkt ein *mit politischen Mitteln hergestellter Markt.* So wie die Atomkraft nur politisch und mit hohem öffentlichen Kapitaleinsatz durchgesetzt werden konnte, so brauchen alle energiepolitischen Alternativen zur Kernkraft spezifische politisch gesetzte Rahmenbedingungen für ihre umfassende ›Markt‹-Einführung, zumal diese Alternativen heute gegen die betriebswirtschaftliche (Schein-)Rationalität bestehender Überkapazitäten und eine machtvolle Atomlobby durchgesetzt werden müßten. Auch ein Sofortausstieg aus der Atomenergie kann heute noch geordnet und planmäßig mit dem Umstieg in ein dauerhaftes sozial-, umwelt- und klimaverträgliches Energiesystem verbunden werden. Der erzwungene Ausstieg nach einem Supergau wäre in jeder Hinsicht katastrophal – auch für das Klima.

Eine mögliche Alternative hat das ÖKO-Institut in dem oben bereits erwähnten Szenario gezeigt: Durch einen Sofortausstieg aus der Atomenergie könnte für umweltverträglichere Einspartechniken, für Heizkraftwerke sowie für Wind-, Wasser- und Solarenergie ein Markt geschaffen werden, der es erlaubt, die CO_2-Emissionen bis zum Jahr 2010 um 30 % unter das Niveau zu senken, das sich bei unveränderter Energiepolitik ergibt. Für eine solche volkswirtschaftlich vorteilhafte, risikominimierende und klimaverträgliche Energiepolitik besteht vor allem ein machtpolitisches strukturelles Hemmnis: Die 7 großen Stromkonzerne und AKW-Betreiber hätten zwar nach einem Ausstieg theoretisch durchaus die Möglichkeit, ohne Substanzverlust ihr Kapital in innovativen Erzeugungs- und Nutzungsalternativen zum Atomstrom anzulegen. Aber in der Praxis sind andere Investoren wie z. B. die Kommunen, die Industrie, neue dezentrale private Stromerzeuger, Energieeinsparagenturen und vor allem die VerbraucherInnen selbst (durch Investitionen in rationellere Energienutzung) viel eher hierzu prädestiniert, obwohl das hierfür notwendige Kapital vor allem bei den Verbund-EVU liegt. Den drohenden Treibhauseffekt zu bekämpfen, bedeutet also auch, *eine Strukturreform der Energiewirtschaft in Richtung Rekommunalisierung und Demokratisierung* durchzusetzen, d. h. das bisherige hochkonzentrierte und zentralisierte Machtgefüge im Energiesystem entscheidend zugunsten eines rationelleren Energieeinsatzes der Kommunen, anderer dezentraler Erzeuger und der VerbraucherInnen zu verändern.

8.5.5 Ist Energie ein Schadstoff oder (noch) ein ›Gut‹?

Das Überzeugende an einer derartigen Strategie ist, daß – im Gegensatz zu der technisch-wirtschaftlich unsicheren Perspektive neuer großtechnischer Angebotstechnologien (z. B. HTR, Brüter, WAA, Kernfusion, atomarer Wasserstoff) – die hierfür notwendigen Technologien alle bereits bekannt und in der Regel auch (zumindest unter Berücksichtigung der vermiedenen externen Schäden) wirtschaftlicher sind sowie eine Kumulationswirkung positiver Nebeneffekte auf Umwelt und Gesellschaft aufweisen. Dies gilt z. B. für die gleichzeitig vermiedenen klassischen Emissionen von SO_2, NO_x, die Stabilisierung der Energiekostenbelastung und positive Beschäftigungseffekte durch rationellere Energieversorgung. Dies gilt aber insbesondere auch im Verkehrssektor, wo z. B. allein durch ein Tempolimit (100/80 km) nach Zahlen des UBA (1988) pro Jahr 26 Mio. t CO_2 vermieden und damit auch z. B. die Unfallzahlen und weiteren Emissionen im Verkehrssektor gesenkt werden könnten (vgl. auch Teil 7.4.1).

Insofern ist der notwendige Umstieg in ein risikominimierendes Energiesystem *in gesellschaftlicher Hinsicht* auch kein Opfer, sondern eine vielleicht letzte historische Chance. Eingriffe in die Besitzstände der Energiekonzerne sind allerdings unvermeidlich. Die verselbständigte Kapitalverwertung im Energiegeschäft wird schrittweise auf ihren eigentlichen Gebrauchswert und die Bedarfsdeckung gesellschaftlich notwendiger Energiedienstleistungen reduziert werden müssen.

Die Ware ›Energie‹ ist schon heute immer weniger ein Gut (›good‹), sondern zunehmend ein Schadstoff: Die Produktion einer Kilowattstunde Kernenergie- oder Kohlestrom belastet die Gesellschaft mit externen Kosten, die teilweise bereits höher liegen als die eigentlichen Produktionskosten (bei Kernenergie 10–20 Pf/kWh; bei Kohle 4–9 Pf/kWh; Hohmeyer 1988). Die unkalkulierbaren Kosten von Atom- und Klimakatastrophen sind hierbei noch nicht eingerechnet.

Deshalb ist auch eine isolierte CO_2-Steuer (oder Abgabe; vgl. z. B. Eurosolar 1988) als Steuerungsinstrument in mehrfacher Hinsicht ungeeignet: *Erstens* wird dabei unterstellt, daß das Energiesystem nur hinsichtlich seiner Klimaunverträglichkeit fehlangepaßt sei. Entscheidend ist jedoch, durch eine Steuer auf das Energieangebot wirtschaftlich effizienten Nutzungstechniken eine rasche Marktdurchdringung zu ermöglichen. Mit dem Aufkommen aus einer derartigen – am besten nach den verursachten externen Effekten differenzierten – Endenergiesteuer sollte der Umstieg in ein risikominimierendes Energiesystem finanziert werden (vgl. hierzu auch PV-Kommission 1988, S. 17). *Zweitens* ist die indirekte Privilegierung von Atomstrom durch eine CO_2-Steuer unvertretbar. *Drittens* sind Steuern nur dann zielgenaue und sozialverträgliche Instrumente für den Umbau der Energiewirtschaft, wenn sie in zielgruppenspezifische Maßnahmenbündel, z. B. Fördermaßnahmen und forcierte Energieberatung, eingebettet werden (Jochem 1988).

Aus diesen Gründen steht ein radikaler Wandel der Unternehmensziele von EVU auf der Tagesordnung: Aus dem traditionellen Energieabsatzmaximierer muß schrittweise ein Energiedienstleistungsunternehmen (EDU) entstehen. Grundgedanke eines EDU ist dabei, daß *die Zuführung und die Einsparung von Energie möglichst als ›Paket‹* angeboten werden sollen, um dadurch die von der VerbraucherIn gewünschte Energiedienstleistung mit möglichst geringem Energie- und Kosteneinsatz bereitzustellen. Das gesellschaftlich entscheidende Erfolgskriterium für ein ›Versorgungs‹-Unternehmen ist zukünftig, um wieviel Prozent es jährlich seinen Energieumsatz durch rationellere Energienutzung *reduzieren* kann. Bleibt es beim bisherigen ›Trendsparen‹, wird der Zeitpunkt kommen, wo die nur renditeorientierte Verkaufsförderung von Kilowattstunden nicht als ›Versorgung‹, sondern als ›Schädigung‹ klassifiziert werden muß. Ein EVU, das den Kunden weiterhin nach traditionellem Selbstverständnis ›so sicher und billig‹ nur mit möglichst viel Strom versorgt, schädigt *pro verkaufter Kilowattstunde* das Klima, die Umwelt und die Gesundheit (neben SO_2, NO_x, Staub) mit etwa

– 630 Gramm CO_2 (bei durchschnittlichem Verbundstrom/30 % AKW);
– 1.000 Gramm CO_2 (bei Braun- und Steinkohle-Kondensationsstrom); bei einem Steinkohle-Heizkraftwerk mit entsprechender Gutschrift für die durch den Einsatz von Fernwärme vermiedenen Emissionen einer Ölheizung ergeben sich etwa 480 Gramm CO_2 pro Kilowattstunde Elektrizität.

8.6 Wider die Resignation: Lokale und globale Ansätze kombinieren

8.6.1 Nationale Vorreiterrolle

Die Propagandisten der Risiko- und Volksgemeinschaften behaupten: Vorreiterrollen sind schädlich, sie verhindern die globalen Lösungen. Das Gegenteil ist richtig: Damit eine globale Lösung, z. B. eine internationale Atmosphärenkonvention, zustande kommt, sind exemplarische nationale Beispiele zur Machbarkeit einer risikominimierenden Strategie unverzichtbar, in der ein Atomausstieg mit einer drastischen Absenkung der CO_2-Emissionen verbunden wird. Der Demonstrationseffekt einer derartigen Energiepolitik würde unzählige internationale Konferenzen ersetzen.

Ein ähnliches Verhältnis besteht zwischen kommunaler und bundesweiter Energiepolitik. Sicherlich müssen die Rahmenbedingungen kommunaler Energiepolitik durch die bundesweite Reform von Recht und Struktur der Energiewirtschaft grundlegend verändert werden (vgl. z. B. Hennicke u. a. 1986; PV-Kommission 1988). Aber jede Kommune und jedes EVU, die/das – trotz bestehender enger Restriktionen – eine Vorreiterrolle übernehmen, verbessern auch die Chancen für die bundesweite Reform.

Für Bremen hat z. B. das Projekt des Bremer Energiebeirats ›Stadtwerke der Zukunft‹ gezeigt, daß die CO_2-Emissionen in der Region bis zum Jahr 2010 um mindestens 40 % durch eine forcierte Einspar- und Fern- bzw. Nahwärmeausbaupolitik gesenkt und der Gewinn der Stadtwerke sogar noch gegenüber 1986 um (real) fast 40 % gesteigert werden könnte. Durch das mit dieser Effizienzstrategie verbundene Investitionsprogramm und die Kaufkraft- und Multiplikatoreffekte der eingesparten Energiekosten errechnet sich – gegenüber einer Trend-Entwicklung – ein Gesamtbeschäftigungseffekt von rd. 73.000 Personenjahren im Bundesgebiet und von rd. 21.000 Personenjahren in Bremen (BEB 1989)

Für die Bundesrepublik liegen zahlreiche Konzepte und Programme vor, in denen die für den Ausstieg aus der Atomenergie notwendige flankierende Energiepolitik beschrieben wurde (vgl. z. B. ÖKO-Institut/IÖW 1986; PROGNOS 1987; PV-Kommission 1988). Kernpunkte dieser Programme sind die drei Säulen: forcierte rationelle Energienutzung, industrielle und kommunale Kraft-Wärme-Koppelung und schrittweise Einführung regenerativer Energiequellen. Für eine klimaverträgliche Energiepolitik müßten diese Konzepte weiter

präzisiert und vor allem in einen bundesweiten ›kosteneffektiven‹ CO_2-Reduktionsplan integriert werden. Hierbei könnte an einem dem amerikanischen Kongreß vorliegenden Gesetzentwurf angeknüpft werden (›Global Warming Prevention Act‹ 1988). Dieser Gesetzentwurf basiert auf dem Konzept des ›Least Cost Planning‹, das in einer wachsenden Zahl von Bundesstaaten in den USA Grundlage der öffentlichen Regulierungspraxis bildet und mit großem praktischen Erfolg für die marktförmige Durchsetzung von Einsparpotentialen gegenüber einer volkswirtschaftlich ineffizienten Ausweitung des Energieangebots genutzt werden kann (vgl. Hennicke 1989).

8.6.2 Einige Eckpunkte einer ›Konvention zum Schutz der Erdatmosphäre und zur Sicherung einer dauerhaften Entwicklung‹

Unstrittig ist, daß zur Lösung des Treibhausproblems internationale Abkommen notwendig sind und nationale Maßnahmen auch auf deren Vorbereitung und schließlich effektive Umsetzung zielen müssen. Daher sollen abschließend einige Eckpunkte einer solchen internationalen Konvention diskutiert werden:

1. In der internationalen Konvention müssen die Ziele Klimaschutz, Sozialverträglichkeit und dauerhafte (›sustainable‹) Entwicklung integriert werden. Nur so kann dem Atomlobbyismus, einer weiteren Bevormundung und möglichen Entwicklungsblockade der III. Welt (durch zu hohe CO_2-Reduktionsquoten) sowie einer Verschiebung von Risiken (›Risikostreuung‹) ein gewisser Riegel vorgeschoben und eine Strategie der Risikominimierung eingeleitet werden.
2. Ein international abgestimmtes Bewertungs- und Entscheidungsraster für kosteneffektive CO_2-Reduktionspotentiale sowie die hierfür notwendige Datenbasis muß entwickelt werden, etwa durch Anwendung und Erweiterung des ›Least Cost planning‹-Konzepts nach dem Vorbild des ›Global Warming Prevention Act‹.
3. Notwendig ist eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung, Freiheit der Information und aktive Einbeziehung von Nicht-Regierungs-Organisationen (NGO) sowie von Gewerkschaften in die Umsetzungsmaßnahmen.
4. Auf der Grundlage einer maximalen *Vermeidungsstrategie* sind national differenzierte (absolute und relative) CO_2-Reduktionsraten für alle Länder zu entwickeln, z. B. nach den Kriterien
– verursachte Altlast;

– Wirtschaftskraft (pro-Kopf-Einkommen);
– technisch mögliches Einsparpotential (pro-Kopf-Energieverbrauch).

Um z. B. eine weltweite Reduktion der CO_2-Emissionsquote von *durchschnittlich* 20 % bis zum Jahr 2005 (gemäß Toronto) erzielen zu können, können aus diesen Kriterien grob die folgenden differenzierten Quoten abgeleitet werden:
– für die III. Welt: ›Halbierung des Zuwachses‹;
– für OECD und Japan: ›Halbierung des Absolutbetrages‹;
– für die COMECON-Länder: ›Senkung des Absolutbetrages um ein Drittel‹.

Alternativ zu CO_2-Reduktionsquoten könnten auch nach den gleichen Kriterien länderspezifisch noch zu nutzende *Kontingente* an fossilen Energieträgern festgelegt werden.

Kürzlich haben amerikanische Autoren vorgeschlagen, als CO_2-Reduktionsinstrument in einem ›Internationalen Energieeffizienz-Protokoll‹ nur die jährliche Reduzierung der Energieintensität (Energieverbrauch in kWh/bezogen auf das reale Bruttosozialprodukt) festzuschreiben. Die Autoren schätzen in einem ›high efficiency scenario‹ für die USA eine mögliche jährliche Verbesserung der Energieeffizienz um durchschnittlich 2,7 % p. a., wodurch sich ausschließlich volkswirtschaftliche Vorteile (reduzierte Energieimporte, verbesserte Wettbewerbsfähigkeit, geringere Energiekosten und bis zum Jahr 2000 um 20–30 % sinkende CO_2-Emissionen) ergeben würden (vgl. Chandler u. a. 1988).

5. Völkerrechtlicht verbindlichen Risikominimierungsmaßnahmen (z. B. CO_2-Reduzierungspläne) müssen eigenverantwortlich umgesetzt werden können, d. h. die Länder bestimmen im Rahmen eines internationalen Kriterienrasters selbst, durch welche Instrumente und Technologien sie eine Reduktion der Spurengas-Emissionen erreichen wollen. Eine Regulierung über ›CO_2-Verschmutzungsrechte‹ (Zertifikatslösung), wie sie marktgläubige Umweltökonomen vorschlagen, ist allerdings abzulehnen, weil sie nicht oder nur teuer kontrollierbar ist und reichen Ländern einen Anreiz bietet, sich von der Verpflichtung einer kosteneffektiven CO_2-Reduktion im eigenen Land durch den Erwerb von Verschmutzungsrechten (z. B. von China oder Indien) freizukaufen.

6. Grundsätze und Instrumente zur Angebotsregulierung und Förderbegrenzung sowie für eine angemessene internationale Gewinn- und Verlustverteilung (für Öl, Kohle und Erdgas) müssen entwickelt werden, damit die Primärenergieanbieter nicht durch Preisdumping notwendige Reduktionsmaßnahmen zu unterlaufen versuchen.

7. Ein internationaler Umwelt- und Entwicklungsfonds ist einzurichten, der aus zwei Quellen zu finanzieren ist:
– Erhebung einer Abgabe auf *freigesetzte CO_2-Mengen seit 1950* bei den Industrieländern (im Sinne eines ›Altlastensanierungsfonds‹);
– kombinierter Schuldenerlaß (50 %) und zweckgebundene Einzahlung der verbleibenden Schuldentilgung (50 %) in den internationalen Fonds statt an die bisherigen Gläubiger (Umwandlung von Schulden in Klima- und Umweltschutzprogramme).

Aus dem Umwelt- und Entwicklungsfonds sollen insbesondere Technologietransfer-, Vorsorge- und Katastrophenschutzmaßnahmen sowie angepaßte F+E-Projekte (vgl. Goldemberg u. a. 1988) in der III. Welt finanziert werden.

8. Zur Überwachung und Kontrolle sowohl der Mittelvergabe aus dem Umwelt- und Entwicklungsfonds als auch der Einhaltung der Verpflichtungen aus der Konvention ist ein Gremium bei der UNO mit maßgeblicher Beteiligung der Länder der III. Welt einzurichten.

9. Die Bundesrepublik sollte eine europäische Initiative ergreifen: zunächst bilaterale Abkommen im Rahmen der EG abschließen und dann schrittweise auf andere OECD-Länder und Osteuropa ausdehnen. Entscheidend ist, daß sofort mit dem systematischen Aufbau einer Datenbasis und der Entwicklung einer *risikominimierenden Gesamtstrategie* für die Bundesrepublik (unter Einschluß der FCKW, des Verkehrs, der Land- und Forstwirtschaft sowie des Energiesystems) begonnen wird.

Literatur

W. Bach, The Endangered Climate, Chapter in Research Report, F. Krause and W. Bach (eds.), Energy and Climate Change: What can Western Europe do?, Prepared for Directorate General for Environmental Protection, Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, The Netherlands, February 1988

Bremer Energiebeirat (BEB), Stadtwerke der Zukunft, bisher unveröffentlichtes Teilprojekt, Bremen 1989; die Studien des BEB werden bis zum Sommer 1989 veröffentlicht

M. I. Budyko/Yu. S. Dedunov, Antropogenic Climate Changes, Paper prepared for the World Congress Climate and Development, Hamburg 7.–10. November 1988

W. U. Chandler/H. S. Geller/M. R. Ledbetter, Energy Efficiency: A new Agenda, ACEEE, Washington DC. July 1988

R. S. Chen/S. Parry (eds.), Climate Impacts and Public Policy, IIASA Research Report 1988

Department of Energy (DOE), Effects of Technology on Global CO_2-Emissions, TR 030, Washington D.C. 1986

Environment Protection Agency (EPA), Regulation Impact Analysis: Protection of Stratospheric Ozone, Vol I: Regulatory Impact Analysis Document, December 1987

Enquete-Kommission, Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre, Zwischenbericht, (kostenlos) anzufordern in der Reihe: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Zur Sache. Themen parlamentarischer Beratung, 5/1988, Bonn

Eurosolar, Memorandum für eine internationale Konvention zum Schutz der Erdatmosphäre, Bonn 31. 10. 1988

W. Feist, Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zur rationellen Nutzung von elektrischer Energie im Haushalt, Darmstadt 1986

J. R. Frisch, (World Energy Conference/Conservation Commission), Future Stresses for Energy Ressources, London 1986

U. Fritsche, Potentiale zur KWK und Stromeinsparung in der Bundesrepublik bis zum Jahr 2005, Freiburg/Darmstadt 1986

U. Fritsche/S. Kohler/D. Viefhues, Das grüne Energie-Szenario. Endbericht im Auftrag der Fraktion der GRÜNEN im Deutschen Bundestag, Bremen/Darmstadt/Freiburg 1988

J. Goldemberg, Energy for a Sustainable World, New Dehli 1988

Global Warming Prevention Act; dem House of Representatives am 5. Oktober 1988 von C. Schneider/Brown u. a. vorgelegter Gesetzentwurf (Nr. H.R.5460)

J. E. Hansen, The Greenhouse Effect: Impacts on current global temperature and regional heat waves, presented to the UN Senate Committee on Energy and Natural Resources, June 23, 1988

P. Hennicke u. a., Die Energiewende ist möglich, Frankfurt 1985

P. Hennicke, Energiewende und Kohlepolitik, ÖKO-Bericht 1/1988, Freiburg 1988

P. Hennicke, CO_2-Reduzierung durch Kernenergie?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Heft 1–2/1989

P. Hennicke, ›Least Cost Planning‹: Methode, Erfahrungen und Übertragbarkeit auf die Bundesrepublik, erscheint in: Zeitschrift für Energiewirtschaft 2/1989

O. Hohmeyer, Social Cost of Energy Consumption, Berlin/Heidelberg 1988

IG Metall (Hrsg.), Wege aus der Bedrohung. Umweltschutz zwischen Reparatur und realer Utopie, Materialband Nr. 1 der Diskussionsforen ›Die andere Zukunft; Solidarität und Freiheit‹, Köln 1988

IIASA, Die zukünftige Nutzung der Sonnenenergie in Westeuropa, BMFT-Projekt ET 4359 A, Luxemburg 1982

E. Jochem, Rationelle Energieverwendung oder Erweiterung des Energieangebots, in: FhG-Berichte 1–1987, Karlsruhe

E. Jochem, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission ›Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre‹, am 20. Juni 1988, bisher unveröffentlichte Kommissionsdrucksache 1988

B. Keepin/G. Kats, Greenhouse Warming: A Rationale for Nuclear Power?, Rocky Mountain Institute, Snowmass 1988

G. H. Kohlmeier u. a., Contribution to Atmospheric CO_2 Increase by Change in the Land Biosphere; Analysis of the Past and Present, Including Possible Future Developments, Presentation to the Congress: Climate and Development, 7. bis 10. November, Hamburg 1988

F. Krause u. a., Energy and Climate Change: What can Western Europe Do? Von diesem noch nicht abgeschlossenen Projekt liegt bisher nur ein ›Draft Summary‹ vom Juni 1988 vor.

F. Krause, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung der Enquete-Kommission ›Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre‹, am 20. Juni 1988, bisher unveröffentlichte Arbeitsunterlage 1988

J. A. Krassin, Das neue Denken als Vorbedingung und Faktor des Fortschritts, Referat gehalten auf dem ›Internationalen Zukunftskongreß‹ der IG Metall vom 27.–29. Oktober 1988

A. Lovins u. a., Wirtschaftlichster Energieeinsatz: Lösung des CO_2-Problems, Karlsruhe 1983

I. A. Mintzer (Word Resources Institute), A Matter of Degrees: The Potential for Controlling the Greenhouse Effect, April 1987, Washington DC

PROGNOS AG, Rationelle Energieverwendung und -erzeugung ohne Kernenergienutzung: Möglichkeien sowie energetische, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen, Untersuchung im Auftrag des MWMT, Düsseldorf 1987

Saarländisches Ministerium für Wirtschaft, Stromkostenvergleich Kohlestrom/Atomstrom, Saarbrücken 1987

W. Sassin u. a., Das Klimaproblem zwischen Naturwissenschaft und Politik, KFA-Jülich, Oktober 1988

H. Schmidt, Sieben Prinzipien vernünftiger Energiepolitik, in: DIE ZEIT vom 19. 2. 1988

K. H. Suttor, Elektrisches Potential und Wirtschaftlichkeit der gekoppelten Kraft- und Wärmewirtschaft in Industrie und Gewerbe, Stuttgart/Heidelberg 1984

K. H. Suttor, Abschätzung des industriellen KWK-Potentials in Hessen, Neckargemünd/Wiesbaden 1986

K. Traube/C. Zeine, Wirtschaftlichkeit der KWK und Hindernisse für ihren Ausbau durch kommunale Versorgungsunternehmen, Forschungsvorhaben im Auftrag des MWMT, Düsseldorf 1988

Umweltbundesamt (UBA), Stellungnahmen zum Fragenkatalog der Enquete-Kommission vom 28. 4. 1988 zum Treibhauseffekt, 15. 6. 1988 Berlin

UTEC/ARENHA, Einsparpotentiale beim Raumwärmebedarf im Wohnungsbestand in Bremen und Bremerhaven, bisher unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Bremer Energiebeirats, Bremen 1988

H. Voigt, Energieversorgung in Anbetracht des Kohlendioxid-Klima-Problems, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, Heft 4/1988

Vorstand der SPD (Hrsg.), Sichere Energieversorgung ohne Atomkraft, Bericht der PV-Kommission ›Energie- und Umweltpolitik‹, Bonn 1988

H. J. Wagner/M. Walbeck, Anhaltszahlen für die CO_2-Emissionen durch die Energieversorgung, Interner Bericht KFA-STE-IB-1/1987, Jülich

G. Zimmermann, Climate Risk and the Role of Energy Use, World Congress, Hamburg 1988

Tabellenanhang

Tabelle A1: Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik

Jahr	registrierte Arbeitslosigkeit in Tsd.		offizielle Arbeitslosenquote in %		Stille Reserve in Tsd.	Gesamt-Arbeitslosigkeit in Tsd.
	insg.	darunter Frauen	insg.	darunter Frauen		
1980	889	462	3,8	5,2	622	1 511
1981	1 272	619	5,5	6,9	748	2 020
1982	1 833	812	7,5	8,6	950	2 783
1983	2 258	985	9,1	10,1	1 085	3 343
1984	2 266	989	9,1	10,2	1 207	3 473
1985	2 304	1 015	9,3	10,4	1 289	3 593
1986	2 228	1 028	9,0	10,5	1 350	3 578
1987	2 229	1 021	8,9	10,2	1 338	3 567
1988	2 242	1 043	8,7	10,0	1 372	3 614
1989[1]	2 280				1 427	3 707

1 Schätzung des IAB
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle A2: Jährliche Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und betrieblichen Einarbeitung im Bundesgebiet

Jahr	jährliche Eintritte	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
1980	246 975	–
1981	279 507	+ 13,2 %
1982	265 527	– 5,0 %
1983	306 201	+ 15,3 %
1984	353 140	+ 15,3 %
1985	409 300	+ 15,9 %
1986	530 042	+ 29,5 %
1987	596 394	+ 12,5 %
1988	565 611	– 5,2 %

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle A3: Beschäftigte Arbeitnehmer in Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (Jahresdurchschnitt)

Jahr	beschäftigte Arbeitnehmer	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
1980	41 251	–
1981	38 461	– 6,8 %
1982	29 189	– 24,1 %
1983	44 680	+ 53,1 %
1984	70 983	+ 58,9 %
1985	87 025	+ 22,6 %
1986	102 400	+ 17,7 %
1987	114 698	+ 12,0 %
1988	114 800	+ 0,1 %
1989[1]	95 000	– 17,2 %

1 Haushaltsplan der BA
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle A4: Dauer der Arbeitslosigkeit (Durchschnitt in Monaten)

Dauer der Arbeitslosigkeit	Bestand an Arbeitslosen (September 1988)		Anteil in % aller Arbeitslosen (Ende September)								
	insg.	davon Frauen	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
unter 1 Monat	246 077	114 861	21,2	18,3	14,9	11,5	11,6	12,3	12,2	12,1	11,7
1 bis unter 3 Monate	420 994	206 744	30,4	28,8	24,6	22,1	21,7	20,2	20,0	20,3	20,1
3 bis unter 6 Monate	336 642	169 488	18,8	19,5	18,3	17,0	16,2	15,8	15,6	16,0	16,0
½ bis unter 1 Jahr	411 255	203 687	16,7	20,5	24,2	24,5	21,7	20,7	20,2	19,8	19,6
1 bis unter 2 Jahre	337 410	167 465	7,8	9,1	13,5	17,7	17,3	16,9	16,3	15,8	16,1
2 Jahre und länger	347 260	163 541	5,1	3,9	4,4	7,2	11,5	14,1	15,6	16,1	16,5
Insgesamt	2 099 638	1 025 786	100,0	100,1	99,9	100,0	100,0	100,0	99,9	100,1	100,0
im Durchschnitt seit . . . Monaten arbeitslos			6,4	6,5	7,6	9,2	10,5	11,6	12,5	13,0	13,6

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle A5: Arbeitslose nach Art des Leistungsbezugs (Leistungsfälle im Jahresdurchschnitt)

Jahr	registrierte Arbeitslose in 1 000		Leistungsfälle in 1 000				Leistungsfälle in %				Keine Leistungen oder Antrag noch nicht entschieden in %	
			Alg[1]		Alhi[2]		Alg[1]		Alhi[2]			
	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen	insges.	davon Frauen
1980	889	462	454	246	122	38	51,1	53,2	13,7	8,2	35,2	38,5
1981	1 272	619	698	344	170	51	54,9	55,6	13,3	8,2	31,8	36,2
1982	1 833	812	926	402	291	79	50,5	49,5	15,9	9,7	33,6	40,8
1983	2 258	985	1 014	441	485	127	44,9	44,8	21,5	12,9	33,6	42,3
1984	2 266	989	859	376	598	157	37,9	38,0	26,4	15,9	35,7	46,1
1985	2 304	1 015	836	366	617	162	36,3	36,1	26,8	16,0	36,9	48,0
1986	2 228	1 028	800	371	601	164	35,9	36,1	27,0	16,0	37,1	48,0
1987	2 229	1 021	834	378	579	162	37,4	37,0	26,0	15,9	36,7	47,1
1988	2 242	1 043	947	443	528	152	42,2	42,5	23,6	14,6	34,2	42,9

1 Arbeitslosengeld
2 Arbeitslosenhilfe
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle A6: Monatlicher Durchschnittsbetrag bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe

Jahr	Arbeitslosengeld[1]	Arbeitslosenhilfe[1]
1982	975,13	793,53
1983	959,34	801,83
1984	937,40	800,74
1985	951,20	800,88
1986	980,02	816,06
1987	1 023,07	833,00
1988	1 055,46	841,86

1 Ohne Sozialversicherungsbeiträge
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle A7: Empfänger von Sozialhilfe (in 1 000)

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

1 Die Gesamtzahl entspricht nicht der Summe der beiden Gruppen, da Doppelzählungen herausgerechnet sind.
Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle A8: Haushalte, die laufende Hilfen zum Lebensunterhalt empfangen, nach Hauptursache der Hilfegewährung

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

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle A9: Kaufkraft der Masseneinkommen

	Brutto-löhne (nom.)[1]	Netto-löhne (nom.)[1]	Netto-löhne (real)[2]	Sozial-transfers (nom.)[3]	Mas-seinein-kommen (2 + 4)	Massenkaufkraft (5 in Preisen von 1980)	
	– Mrd. DM –					Mrd. DM	1980 = 100
	1	2	3	4	5	6	7
1974	469,6	342,4	442,4	134,7	477,1	616,4	86,9
1975	485,9	355,4	433,4	167,9	523,3	638,2	90,0
1976	518,2	369,8	432,0	173,0	542,8	634,1	89,4
1977	555,9	392,5	442,5	186,5	579,0	652,8	92,0
1978	592,1	422,4	463,7	195,9	618,3	678,7	95,7
1979	637,0	456,1	480,6	207,0	663,1	698,7	98,5
1980	690,2	487,2	487,2	222,0	709,2	709,2	100,0
1981	719,4	505,8	475,8	238,2	744,0	699,9	98,7
1982	734,8	510,8	456,5	249,7	760,5	679,6	95,8
1983	745,8	513,4	444,1	254,0	767,4	663,8	93,6
1984	769,5	523,4	442,1	255,6	779,0	657,9	92,8
1985	798,4	536,1	443,1	260,2	796,3	658,1	92,8
1986	838,3	565,0	468,1	269,3	834,3	691,2	97,5
1987	871,2	580,6	479,8	283,2	863,8	713,9	100,7
1988	903,0	603,0	492,2	296,6	899,6	734,4	103,6
			Veränderung zum Vorjahr in %				
1975	3,5	3,8	–2,0	24,6	9,7	3,5	
1976	6,6	4,1	–0,3	3,0	3,7	–0,6	
1977	7,3	6,1	2,4	7,8	6,7	2,9	
1978	6,5	7,6	4,8	5,0	6,8	4,0	
1979	7,6	8,0	3,6	5,7	7,2	2,9	
1980	8,4	6,8	1,4	7,2	7,0	1,5	
1981	4,2	3,8	–2,3	7,3	4,9	–1,3	
1982	2,1	1,0	–4,1	4,8	2,2	–2,9	
1983	1,5	0,5	–2,7	1,7	0,9	–2,3	
1984	3,2	1,9	–0,5	0,6	1,5	–0,9	
1985	3,8	2,4	0,2	1,8	2,2	0,0	
1986	5,0	5,4	5,6	3,5	4,8	5,0	
1987	3,9	2,8	2,5	5,2	3,5	3,3	
1988	3,7	3,9	2,6	4,7	4,1	2,9	
74/88 %	92,3	76,1	11,3	120,2	88,6	19,1	
80/88 %	30,8	23,8	1,0	33,6	26,8	3,6	

1 Lohn- und Gehaltssumme in jeweiligen Preisen
2 Lohn- und Gehaltssumme in Preisen von 1980
3 Renten, Unterstützungen und ähnliches laut Deutsche Bundesbank
Quellen: SVR, Jahresgutachten 1988/89; DIW-Wochenbericht 1–2/1989

Tabelle A10: Kaufkraft der Kapitaleinkommen

	Private Brutto-gewinne[1]	Gewinn-steuern	Private Netto-gewinne[1]	Private Abschrei-bungen	Kapital-ein-kommen (3 + 4)	Kaufkraft (5 in Preisen von 1980)[2]	
			– Mrd. DM –			Mrd. DM	1980 = 100
	1	2	3	4	5	6	7
1974	211,2	47,8	163,4	101,4	264,8	356,4	85,1
1975	220,7	45,7	175,0	110,8	285,8	370,2	88,4
1976	257,7	54,0	203,7	118,3	322,0	401,0	95,8
1977	271,7	66,5	205,2	126,5	331,7	398,2	95,1
1978	297,4	65,7	231,7	136,2	367,9	421,4	100,7
1979	319,1	66,1	253,0	148,2	401,2	431,9	103,2
1980	316,0	62,1	253,9	164,7	418,6	418,6	100,0
1981	319,0	59,0	260,0	178,3	438,3	417,8	99,8
1982	334,8	61,6	273,2	189,8	463,0	429,1	102,5
1983	384,7	60,0	324,7	199,5	524,2	476,5	113,8
1984	424,6	63,8	360,8	209,5	570,3	506,5	121,0
1985	449,6	71,8	377,7	218,7	596,4	520,9	124,4
1986	491,6	74,1	417,5	227,2	644,7	555,8	132,8
1987	516,8	70,9	445,9	235,7	681,6	580,1	138,6
1988	537,0	76,5	500,0	246,0	746,0	625,3	149,4
			Veränderung zum Vorjahr in %				
1975	4,5	–4,4	7,1	9,3	7,9	3,9	
1976	16,8	18,2	16,4	6,8	12,7	8,3	
1977	5,4	23,1	0,7	6,9	3,0	–0,7	
1978	9,5	–1,2	12,9	7,7	10,9	5,8	
1979	7,3	0,6	9,2	8,8	9,1	2,5	
1980	– 1,0	–6,1	0,4	11,1	4,3	–3,1	
1981	0,9	–5,0	2,4	8,3	4,7	–0,2	
1982	5,0	4,4	5,1	6,4	5,6	2,7	
1983	14,9	–2,6	18,9	5,1	13,2	11,0	
1984	10,4	6,3	11,1	5,0	8,8	6,3	
1985	5,9	12,5	4,7	4,4	4,6	2,8	
1986	9,3	3,2	10,5	3,9	8,1	6,7	
1987	5,1	–4,3	6,8	3,7	5,7	4,4	
1988	3,9	7,9	12,1	4,4	9,4	7,8	
74/88 %	154,3	60,0	206,0	142,6	181,7	75,4	
80/88 %	69,9	23,2	96,9	49,4	78,2	49,4	

1 Brutto- bzw. Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen abzüglich Zinssaldo Staat
2 Der Kaufkraftberechnung wurde der Preisindex für Anlageinvestitionen zugrundegelegt
Quellen: SVR, Jahresgutachten 1988/89; DIW-Wochenbericht 1–2/1989

Tabelle A11: Entwicklung der Lohnquote (in %)

Jahr	tatsächlich[1]	bereinigt[2]
1961	62,4	61,8
1965	65,3	62,3
1970	68,0	62,9
1975	73,1	66,1
1980	73,5	64,9
1981	74,4	65,6
1982	73,8	65,2
1983	71,6	63,5
1984	70,3	62,2
1985	69,8	61,8
1986[3]	69,0	60,9
1987[3]	69,0	60,8
1988[3]	67,8	59,6

1 Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in % des Volkseinkommens
2 Lohnquote bei konstant gehaltenem Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen im Jahre 1960
3 Vorläufige Ergebnisse
Quelle: SVR, Jahresgutachten 1988/89

Tabelle A12: Entwicklung des Durchschnitts-Reallohns

	Summe Bruttolöhne	Durchschnittsbetrag je Arbeitnehmer monatlich					
		Bruttolohn	Lohnsteuer	Soz.vers.-beiträge	Nettolohn	Reallohn (Preise von 1980)	
	Mrd. DM	DM	DM	DM	DM	DM	1980 = 100
1974	469,6	1 728	264	204	1 260	1 627	92,2
1975	485,9	1 839	269	225	1 345	1 640	93,0
1976	518,2	1 968	306	258	1 404	1 640	93,0
1977	555,9	2 102	343	275	1 484	1 673	94,8
1978	592,1	2 216	344	291	1 581	1 735	98,4
1979	637,0	2 342	356	309	1 677	1 767	100,2
1980	690,2	2 499	404	331	1 764	1 764	100,0
1981	719,4	2 621	424	354	1 843	1 733	98,2
1982	734,8	2 729	458	374	1 897	1 695	96,1
1983	745,8	2 817	486	392	1 939	1 677	95,1
1984	769,5	2 902	516	406	1 974	1 667	94,5
1985	798,4	2 987	555	436	2 006	1 658	94,0
1986	838,3	3 100	565	449	2 089	1 730	98,1
1987	871,2	3 193	600	465	2 128	1 759	99,7
1988	903,0	3 290	610	490	2 190	1 789	101,4
		Veränderung zum Vorjahr in %					
1975	3,5	6,4	1,9	10,3	6,7	0,8	
1976	6,6	7,0	13,8	14,7	4,4	0,0	
1977	7,3	6,8	12,1	6,6	5,7	2,0	
1978	6,5	5,4	0,3	5,8	6,5	3,7	
1979	7,6	5,7	3,5	6,2	6,1	1,8	
1980	8,4	6,7	13,5	7,1	5,2	−0,2	
1981	4,2	4,9	5,0	6,9	4,5	−1,8	
1982	2,1	4,1	8,0	5,6	2,9	−2,2	
1983	1,5	3,2	6,1	4,8	2,2	−1,1	
1984	3,2	3,0	6,2	3,6	1,8	−0,6	
1985	3,8	2,9	7,6	7,4	1,6	−0,5	
1986	5,0	3,8	1,8	3,0	4,1	4,3	
1987	3,9	3,0	6,2	3,6	1,9	1,7	
1988	3,7	3,0	1,7	5,4	2,9	1,7	
74/88 %	92,3	90,4	131,1	140,2	73,8	10,0	
80/88 %	30,8	31,7	51,0	48,0	24,1	1,4	

Quellen: SVR, Jahresgutachten 1988/89; DIW-Wochenbericht 1–2/1989

Tabelle A13: Entwicklung der Altersrenten

Jahr	Anpassungssatz in %		Erhöhung im Jahresdurchschnitt in %[2]	Preisindex für die Lebenshaltung von Renten- und Sozialhilfehaushalten[3]	Reale Rentenerhöhung	Monatliche Eckrente[4] netto in DM (jeweils am 1. Juli)
	brutto	netto[1]				
1980	4,0	4,0	4,0	5,5	– 1,5	1 096
1981	4,0	4,0	4,0	6,1	– 2,1	1 139
1982	5,76	5,76	5,8	5,7	+ 0,1	1 205
1983	5,59	4,53	2,3	3,4	– 1,1	1 260
1984	3,4	1,31	2,9	2,4	+ 0,5	1 276
1985	3,0	1,41	1,4	2,0	– 0,7	1 294
1986	2,9	2,15	1,8	0,2	+ 1,6	1 322
1987	3,8	3,03	2,6	– 0,4	+ 3,0	1 362
1988	3,0	3,0	3,0	0,9	+ 2,1	1 403

1 Differenz zur Bruttoanpassung durch den individuellen Beitrag der Rentner zur Krankenversicherung der Rentner
2 Ab 1983 erfolgt die Rentenanpassung jeweils zur Jahresmitte
3 Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %
4 Bei einer persönlichen Bemessungsgrundlage von 100 % (Durchschnittsverdienst) und 40 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren nach Abzug des individuellen KVdR-Beitrages
Quellen: BMA, Sozialbericht 1986 und Arbeits- und Sozialstatistik 1988; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Rentenversicherung in Zahlen 1988

Tabelle A14: Daten zur Konjunkturentwicklung 1973–1989

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	– Jahresdurchschnitt in 1 000 –								
Erwerbstätige	26 922	26 565	25 810	25 591	25 547	25 699	26 047	26 328	26 144
abh. Beschäftigte	22 906	22 640	22 014	21 939	22 029	22 264	22 663	23 009	22 869
reg. Arbeitslose	273	582	1 074	1 060	1 030	993	876	889	1 272
	– Veränderung zum Vorjahr in % –								
Bruttosozialprodukt[3]	4,7	0,2	– 1,5	5,6	2,7	3,3	4,0	1,5	– 0,0
Privater Verbrauch[3]	3,1	0,7	3,2	3,7	4,3	3,8	3,6	1,2	– 0,5
Staatsverbrauch[3]	5,0	4,0	3,7	1,5	1,4	3,8	3,4	2,6	1,8
Anlageinvestitionen[3]	– 0,3	– 9,6	– 5,3	3,6	3,6	4,7	7,2	2,8	– 4,8
Ausrüstungsinvest.[3]	– 0,5	–11,1	– 0,4	5,9	7,8	8,0	9,6	2,6	– 4,3
Bauten[3]	– 0,2	– 8,9	– 7,6	2,4	1,3	2,8	5,8	2,9	– 5,1
Exporte[3]	10,1	12,1	– 6,7	9,9	3,3	4,1	4,5	5,3	8,2
Importe[3]	4,3	2,2	– 0,6	10,5	3,6	5,5	10,5	3,7	– 1,2
Außenbeitrag in % BSP[3]	0,6	3,0	1,4	1,3	1,2	0,9	– 0,6	– 0,2	2,5

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988[1]	1989[1]
	– Jahresdurchschnitt in 1 000 –							
Erwerbstätige	25 709	25 331	25 363	25 540	25 796	25 987	26 130	26 300[2]
abh. Beschäftigte	22 436	22 057	22 097	22 274	22 535	22 739	22 900	23 075[2]
reg. Arbeitslose	1 833	2 258	2 266	2 304	2 228	2 229	2 250	2 260[2]
	– Veränderung zum Vorjahr in % –							
Bruttosozialprodukt[3]	– 1,0	1,9	3,3	1,9	2,3	1,8	3,5	2,5
Privater Verbrauch[3]	– 1,3	1,7	1,5	1,4	3,4	3,5	3,0	2,5
Staatsverbrauch[3]	– 0,8	0,2	2,4	2,1	2,5	1,6	2,0	0,5
Anlageinvestitionen[3]	– 5,3	3,2	0,8	0,1	3,3	1,8	6,0	4,5
Ausrüstungsinvest.[3]	– 6,7	5,6	– 0,5	9,4	4,1	4,0	6,5	6,5
Bauten[3]	– 4,3	1,7	1,6	– 5,6	2,7	0,2	6,0	2,5
Exporte[3]	3,2	– 0,5	9,0	6,8	– 0,0	0,8	5,5	5,0
Importe[3]	– 0,1	0,6	5,3	3,7	3,6	4,9	6,5	4,5
Außenbeitrag in % BSP[3]	3,5	3,1	4,3	5,4	4,2	3,0	2,7	3,0

1 Schätzung SVR 2 Schätzung des DIW, Wochenbericht 1–2/1989 3 In Preisen von 1980
Quelle: SVR, Jahresgutachten 1988/89

Tabelle A15: Finanzwirtschaftliche Eckwerte der öffentlichen Haushalte[1]

		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987[a]	1988[b]
Ausgaben (ohne Schuldentilgung)[3]	Mrd. DM	509,2	541,8	561,6	570,1	583,6	604,4	627,8	649,8	673,0
	%[2]	8,4	6,4	3,7	1,5	2,4	3,6	3,9	3,5	3,5
Personalausgaben	Mrd. DM	162,5	172,5	177,2	182,1	184,9	191,8	200,5	209,1	215,0
	%[2]	8,0	6,3	2,7	2,8	1,5	3,7	4,5	4,3	3,0
Sachinvestitionen	Mrd. DM	60,0	57,0	52,0	48,5	47,6	50,2	53,2	54,2	56,5
	%[2]	12,5	– 4,2	– 8,7	– 6,7	– 1,9	5,4	6,0	1,9	4,0
Steuern	Mrd. DM	365,0	370,2	378,5	396,2	414,6	436,9	452,6	468,3	487,5
	%[2]	6,5	1,5	2,3	4,7	4,6	5,4	3,6	3,5	4,0
Zinsen	Mrd. DM	29,2	36,4	44,9	51,1	53,1	55,6	57,4	58,2	60,0
	%[2]	18,3	24,0	23,3	13,8	4,0	4,6	3,2	1,4	3,0
Zinslastquote[4]	%	5,7	6,7	8,0	9,0	9,1	9,2	9,1	9,0	8,9
Finanzierungssaldo	Mrd. DM	–57,1	–75,7	–69,9	–55,3	–46,5	–39,3	–42,2	–50,8	58,0
Finanzierungssaldoquote[5]	%	– 3,8	– 4,9	– 4,4	– 3,3	– 2,6	– 2,1	– 2,2	– 2,5	– 2,7
Staatsquote[6]	%	33,9	33,9	31,5	31,8	31,3	31,4	31,0	30,9	30,8
Steuerquote[7]	%	24,6	24,0	23,7	23,6	23,4	23,7	23,3	23,2	22,9
Nachrichtlich: Wachstum des Sozialprodukts in jeweiligen Preisen	%[2]	6,3	4,0	3,4	5,2	5,3	4,2	5,5	3,9	5,5

a vorläufige Ergebnisse
b Schätzung nach SVR, Jahresgutachten 1988/89
1 Bund, LAF, ERP-Sondervermögen, EG-Anteile, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände (Abgrenzung nach der Finanzstatistik)
2 Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %
3 Gesamtausgaben nach Abzug der Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften (Zuweisungen/Darlehen) einschließlich der Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen
4 Anteil der Zinsen an den gesamten Staatsausgaben
5 Anteil des Finanzierungssaldos am Bruttosozialprodukt zu laufenden Preisen
6 Ausgaben der öffentlichen Haushalte in % des Produktionspotentials in laufenden Preisen (lt. SVR)
7 Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte in % des Bruttosozialprodukts
Quellen: Finanzberichte; SVR, Jahresgutachten

Tabelle A16: Entwicklung relevanter Eckwerte des Steuersystems[1]

Jahr	Volkswirtschaftl. Steuerquote (%)	Steueraufkommen insgesamt[2]	Lohnsteuer	Veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Steuern vom Umsatz[3]	Mineralölsteuer	Tabaksteuer	Vermögensteuer	Kraftfahrzeugsteuer	Gewerbesteuer[4]
					– Kassenaufkommen in Millionen DM –						
1960	22,6	68 448	8 102	8 963	6 510	16 851	2 664	3 537	1 100	1 475	7 433
1965	23,0	105 463	16 738	14 798	8 170	24 814	7 428	4 697	1 880	2 624	10 283
1970	22,8	154 137	35 086	16 001	8 717	38 564	11 512	6 537	2 877	3 830	12 117
1975	23,5	242 068	71 191	28 001	10 054	54 083	17 121	8 886	3 339	5 303	20 897
1980	24,6	364 991	111 559	36 796	21 323	93 448	21 351	11 288	4 664	6 585	27 960
1981	24,0	370 319	116 559	32 928	20 162	97 789	22 180	11 253	4 687	6 593	26 069
1982	23,7	378 702	123 407	30 602	21 458	97 717	22 835	12 208	4 982	6 689	26 103
1983	23,6	396 575	128 889	28 275	23 675	105 871	23 338	13 881	4 992	6 984	26 184
1984	23,4	414 697	136 350	26 368	26 312	110 483	24 033	14 429	4 492	7 284	28 320
1985	23,7	437 201	147 630	28 569	31 836	109 825	24 521	14 452	4 287	7 350	30 759
1986	23,3	452 437	152 233	29 881	32 302	111 139	25 644	14 480	4 396	9 356	31 987
1987	23,2	468 660	164 176	30 695	27 302	118 795	26 136	14 507	5 422	8 365	31 438
1988[5]	22,9	480 600	168 000	31 000	29 000	123 200	26 500	14 500	5 100	8 000	32 400

Jahr	Volkswirtschaftl. Steuerquote (%)	Steueraufkommen insgesamt[2]	Lohnsteuer	Veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Steuern vom Umsatz[3]	Mineralölsteuer	Tabaksteuer	Vermögensteuer	Kraftfahrzeugsteuer	Gewerbesteuer[4]
					– Anteile der Steuern am gesamten Steueraufkommen in % –						
1960		100	11,8	13,1	9,5	24,6	3,9	5,2	1,6	2,2	10,9
1965		100	15,9	14,0	7,7	23,5	7,0	4,5	1,8	2,5	9,8
1970		100	22,8	10,4	5,7	25,0	7,5	4,2	1,9	2,5	7,9
1975		100	29,4	11,6	4,2	22,3	7,1	3,7	1,4	2,2	8,6
1980		100	30,6	10,1	5,8	25,6	5,8	3,1	1,3	1,8	7,7
1981		100	31,5	8,9	5,4	26,4	6,0	3,0	1,3	1,8	7,7
1982		100	32,6	8,1	5,7	25,8	6,0	3,2	1,3	1,8	6,9
1983		100	32,5	7,1	6,0	26,7	5,9	3,5	1,3	1,8	6,6
1984		100	32,9	6,6	6,3	26,6	5,8	3,5	1,1	1,8	6,8
1985		100	33,8	6,5	7,3	25,1	5,6	3,3	1,0	1,7	7,0
1986		100	33,6	6,6	7,1	24,6	5,7	3,2	1,0	2,1	7,1
1987		100	35,0	6,5	5,8	25,3	5,6	3,1	1,2	1,8	6,7
1988[5]		100	35,0	6,5	6,0	25,6	5,5	3,0	1,1	1,7	6,7

1 Für die Steuern wird jeweils das Kasseneinkommen ausgewiesen

2 Ohne buchmäßige Mehreinnahmen aus Regierungskäufen im Ausland – 1970 ohne Zölle auf Regierungskäufe im Ausland, ab 1971 einschließlich, von 1969 bis 1971 ohne Vergütungen an die Importeure aufgrund des Absicherungsgesetzes

3 Bis 1967 Umsatzsteuer, Umsatzausgleichsteuer, Beförderungsteuer; ab 1968 Umsatzsteuer (MWSt) und Einfuhrumsatzsteuer, 1969 bis 1972 einschließlich Straßengüterverkehrsteuer

4 Gewerbeertrag- und Gewerbekapitalsteuer einschließlich Lohnsummensteuer (ab 1980 Lohnsummensteuer-Reste)

5 Schätzungen des BMF

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1989

Tabelle A17: Mittelaufkommen und Mittelverwendung der Unternehmen (Produzierendes Gewerbe und Handel)

Jahr	Bruttoinvestitionen	Eigenfinanzierung darunter:	– Abschreibungen	– Veränderungen des Eigenkapitals	– Zuführung zu den Rücklagen	Fremdfinanzierung darunter:	– Zuführung zu Rückstellungen	Eigenfinanzierungsquote	Eigenfinanzierungsquote unter Einschluß der Rückstellungen
	in Mrd. DM							in %	
1969	85,4	54,1	42,3	8,8	3,0	77,6	7,5	63,3	72,1
1970	103,9	60,4	47,6	7,8	5,0	80,6	10,4	58,1	68,1
1971	102,2	68,3	52,0	15,4	0,9	72,4	11,6	66,8	78,2
1972	94,9	66,3	56,2	8,3	1,7	77,3	11,9	69,9	82,4
1973	103,7	71,9	60,6	6,0	5,3	60,4	11,6	69,3	80,5
1974	92,1	69,6	61,8	7,7	0,2	38,5	14,0	75,6	90,8
1975	68,9	67,0	62,0	6,2	– 1,2	19,5	16,0	97,1	120,5
1976	115,2	83,5	66,9	10,4	6,1	81,4	24,3	72,5	93,6
1977	92,0	75,6	69,1	7,1	– 0,6	32,3	10,5	82,2	93,6
1978	103,9	84,7	73,5	5,5	5,7	70,7	14,3	81,5	95,3
1979	127,6	93,6	79,1	4,1	10,4	93,2	19,4	73,4	88,6
1980	143,2	93,4	89,2	5,8	3,4	88,7	18,3	65,2	78,0
1981	121,2	85,4	90,9	3,7	– 9,2	63,5	8,3	70,5	77,3
1982	100,5	91,1	94,9	1,3	– 5,1	16,1	20,1	90,7	110,6
1983	114,1	110,1	99,9	6,5	3,7	60,6	31,7	96,5	124,3
1984	131,3	122,8	106,1	9,3	7,4	75,0	35,2	93,5	120,3
1985	128,9	118,0	109,3	5,1	3,5	44,6	19,5	91,5	106,7
1986	124,7	135,9	113,2	5,3	17,4	18,7	22,3	109,0	126,9
1987	162,0	146,0	118,5	4,5	23,0	73,0	48,5	90,0	120,1

Quellen: 1969–79: Deutsche Bundesbank, Jahresabschlüsse der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland 1965 bis 1981 (Sonderdrucke der Dt. Bundesbank, Nr. 5); 1980–87: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, verschiedene Jahre, jeweils Ausgabe November

Tabelle A18: Vermögensbildung der Unternehmen (ohne Wohnungswirtschaft) und ihre Finanzierung

Jahr	Bruttoinvestitionen	Eigenfinanzierung darunter:	– Ersparnis	– Vermögensübertragungen (Saldo)	– Abschreibungen	Eigenfinanzierungsquote[1]	nachrichtlich: Ersparnis d. Untern. mit eigener Rechtspersönlichkeit[2]	Ersparnis d. Untern. ohne eigene Rechtspersönlichkeit[3]
	in Mrd. DM							
1960	50,4	38,2	19,5	0,8	17,9	75,8	12,6	22,4
1965	73,4	51,5	16,0	2,5	33,0	70,2	16,0	16,6
1969	90,6	63,3	14,5	4,9	43,8	69,9	22,9	10,4
1970	106,4	71,6	15,3	5,8	50,5	67,3	15,6	18,2
1971	107,9	71,6	8,1	6,2	57,3	66,4	17,1	12,9
1972	109,8	78,5	9,1	6,8	62,7	71,5	23,1	3,4
1973	120,6	85,3	8,8	7,5	69,1	70,7	31,2	– 5,1
1974	107,5	81,3	– 5,6	9,0	77,9	75,6	24,6	– 5,7
1975	98,1	86,9	– 7,7	9,0	85,5	88,6	23,2	– 11,9
1976	128,4	108,4	4,1	12,9	91,3	84,4	32,1	– 3,0
1977	137,0	116,7	5,9	13,9	96,9	85,2	33,0	– 6,4
1978	147,9	144,0	25,8	14,3	103,8	97,4	44,8	– 4,1
1979	185,2	150,9	22,3	16,4	112,2	81,5	51,6	– 13,4
1980	189,2	139,0	– 1,0	16,9	123,2	73,5	45,7	– 30,5
1981	166,0	119,2	– 29,6	15,6	133,2	71,8	50,6	– 55,9
1982	163,2	135,4	– 23,3	16,7	142,0	83,0	48,6	– 46,2
1983	184,2	172,4	6,5	17,0	149,0	93,6	63,1	– 29,4
1984	197,3	174,1	– 2,9	21,5	155,5	88,2	72,6	– 38,6
1985	204,6	182,0	– 1,3	21,1	162,2	89,0	75,0	– 37,1
1986	216,8	207,6	19,9	19,9	167,7	95,8	72,8	– 0,5
1987	237,0	226,0	31,5	20,6	174,0	95,4		

1 Eigenfinanzierung in % der Bruttoinvestitionen
2 Unverteilte Gewinne, brutto
3 Nichtentnommene Gewinne, brutto

Quellen: Bruttoinvestitionen, Eigenfinanzierung, Eigenfinanzierungsquote: 1960–76: Deutsche Bundesbank, Zahlenübersichten und methodische Erläuterungen zur gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank 1960 bis 1982; 1977–84: Deutsche Bundesbank, Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung Jahre 1977 bis 1986, Frankfurt, Oktober 1987; 1985–87: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, Mai 1988

Ersparnis der Unternehmen: SVR, Jahresgutachten 1988/89

Tabelle A19: Außenbeitrag und Außenhandelsquoten der BRD

	Export[1]	Import[1]	Außen-beitrag	Export-quote[3]	Import-quote[3]
	Mrd. DM in jeweiligen Preisen			in %	
1960	60,68	52,75	7,93	20,1	17,4
1965	87,19	86,86	0,33	19,0	18,9
1970	152,93	138,80	14,13	22,6	20,6
1971	169,75	154,82	14,93	22,6	20,6
1972	185,13	167,23	17,90	22,5	20,3
1973	217,06	188,44	28,62	23,7	20,5
1974	278,98	235,04	43,94	28,3	23,9
1975	271,23	241,18	30,05	26,4	23,5
1976	309,03	279,92	29,11	27,6	24,9
1977	325,83	296,68	29,15	27,2	24,8
1978	344,70	307,22	37,48	26,8	23,9
1979	377,42	366,10	11,32	27,1	26,3
1980	422,30	425,27	– 2,97	28,6	28,8
1981	482,11	466,86	15,25	31,3	30,3
1982	517,54	480,07	37,47	32,4	30,0
1983	524,83	486,82	38,01	31,3	29,1
1984	590,78	535,91	54,87	33,6	30,5
1985	647,48	567,28	80,20	35,4	31,0
1986[2]	638,18	523,67	114,51	33,0	27,1
1987[2]	638,31	527,19	111,12	31,8	26,2
1988[2]	677,00	555,50	121,50	32,0	26,2

1 Waren und Dienstleistungen
2 Vorläufige Ergebnisse
3 In % des Bruttoinlandsprodukts
Quellen: SVR, Jahresgutachten 1988/89; DIW-Wochenbericht 1–2/1989

Tabelle A20: Warenausfuhr nach Ländergruppen (Anteile in %)

	Export insgesamt	EG der 12	übrige westeuropäische Länder	außereuropäische Industrieländer	darunter USA	darunter Japan	Entwicklungsländer	darunter OPEC	Sozialistische Länder
1960	100,0	40,3	23,3	12,7	7,9		18,5	3,8	4,8
1965	100,0	46,8	22,2	12,7	8,0		14,2	3,2	3,8
1970	100,0	49,8	19,7	14,2	9,1	1,6	11,9	2,9	4,3
1971	100,0	50,0	19,2	14,4	9,7	1,3	12,0	3,0	4,3
1972	100,0	50,6	19,2	13,6	9,3	1,3	11,4	3,2	5,2
1973	100,0	50,8	18,6	13,0	8,5	1,5	11,4	3,4	6,1
1974	100,0	48,5	18,1	12,3	7,5	1,4	13,9	4,5	6,9
1975	100,0	46,9	18,3	10,2	5,9	1,1	16,4	7,5	7,9
1976	100,0	49,0	18,2	9,5	5,6	1,1	16,2	8,1	6,8
1977	100,0	48,0	18,2	10,4	6,7	1,1	17,0	9,1	6,1
1978	100,0	48,7	17,2	11,0	7,1	1,2	16,6	8,6	6,2
1979	100,0	51,4	17,7	10,4	6,6	1,3	14,3	6,1	6,0
1980	100,0	51,1	18,3	9,9	6,1	1,1	14,7	6,5	5,5
1981	100,0	49,1	17,0	10,8	6,5	1,2	17,7	8,8	4,9
1982	100,0	50,5	16,7	10,7	6,6	1,2	16,9	8,9	4,8
1983	100,0	50,4	17,1	11,5	7,6	1,3	15,5	7,3	5,2
1984	100,0	49,9	17,0	14,1	9,6	1,4	13,8	5,7	4,8
1985	100,0	49,8	17,6	14,7	10,3	1,5	12,4	4,7	5,2
1986	100,0	50,8	18,6	14,8	10,5	1,7	10,6	3,4	4,9
1987	100,0	52,7	18,9	14,0	9,5	2,0	9,9	2,7	4,4
1988	100,0	54,3	18,7	13,0	8,0	2,3	9,5	2,7	4,4

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte

Tabelle A21: Warenausfuhr nach Ländergruppen (Veränderungen in %)

	Export insgesamt	EG der 12	übrige westeuropäische Länder	außereuropäische Industrieländer	darunter USA	darunter Japan	Entwicklungsländer	darunter OPEC	Sozialistische Länder
				– jährliche Zuwachsraten in % –					
1971	8,6	9,0	5,8	10,3	14,9	– 7,3	9,8	13,5	7,7
1972	9,6	10,9	9,5	3,3	5,0	8,5	4,1	15,8	31,0
1973	19,7	20,2	15,8	14,6	9,4	39,6	19,8	27,5	41,0
1974	29,3	23,4	26,1	22,8	14,9	18,0	57,2	74,1	46,8
1975	– 3,9	– 6,9	– 2,7	–20,9	–24,2	–27,5	13,6	59,7	9,6
1976	15,8	20,8	14,8	8,5	9,6	18,9	14,8	24,1	0,0
1977	6,6	4,5	6,6	16,2	26,3	7,8	11,9	20,2	– 4,2
1978	4,1	5,6	– 1,4	10,8	10,9	15,4	1,5	– 1,6	5,6
1979	10,4	16,5	13,2	3,8	2,9	19,4	– 5,1	–21,8	6,8
1980	11,4	10,9	15,6	5,9	3,5	– 4,6	14,8	18,9	3,0
1981	13,3	8,8	5,2	23,4	20,9	20,2	36,5	52,9	0,8
1982	7,8	10,8	5,9	6,8	8,3	8,6	3,0	9,1	5,0
1983	1,1	0,8	3,3	9,2	16,8	8,5	– 7,6	–17,0	10,2
1984	12,9	11,9	12,7	38,6	42,6	23,5	0,8	–11,5	3,2
1985	10,0	9,7	13,9	14,7	18,6	14,0	– 1,7	– 9,8	19,5
1986	– 2,0	0,1	3,4	– 1,5	– 0,6	10,4	–15,7	–28,9	– 7,1
1987	0,2	3,9	1,8	– 5,4	– 9,6	21,1	– 6,8	–20,2	–11,2
1988	7,7	10,9	6,6	– 0,0	– 8,4	24,6	3,6	8,5	7,4

	Export insgesamt	EG der 12	übrige westeuropäische Länder	außereuropäische Industrieländer	darunter USA	darunter Japan	Entwicklungsländer	darunter OPEC	Sozialistische Länder
				– Zuwachsraten in % –					
1960–1970	161,3	222,8	121,0	190,4	203,6	–	67,1	96,2	136,5
1970–1974	84,1	79,1	69,2	60,3	51,6	65,7	115,1	191,7	191,9
1975–1979	41,9	55,4	36,5	45,0	57,9	76,6	23,7	14,8	8,1
1980–1988	62,1	72,1	65,6	113,1	112,7	231,8	47,7	68,0	27,4
1960–1988	1 084,1	1 495,2	851,2	1 106,0	1 112,6	–	507,1	748,7	972,3
1970–1988	353,2	394,1	330,3	315,3	299,4	571,5	263,3	332,6	353,5

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte

Tabelle A22: Wareneinfuhr nach Ländergruppen (Anteile in %)

	Import insgesamt	EG der 12	übrige westeuropäische Länder	außereuropäische Industrieländer	darunter USA	darunter Japan	Entwicklungsländer	darunter OPEC	Sozialistische Länder
1960	100,0	39,5	14,6	18,8	14,0	0,0	22,1	6,6	4,8
1965	100,0	46,6	12,6	17,5	13,1	0,0	18,9	6,7	4,2
1970	100,0	51,5	11,9	16,4	11,0	1,9	16,1	6,3	4,0
1971	100,0	53,6	11,1	15,3	10,3	2,1	15,9	7,2	4,0
1972	100,0	55,9	11,0	13,6	8,4	2,5	15,2	6,5	4,1
1973	100,0	54,4	10,9	13,6	8,4	2,5	16,4	7,2	4,6
1974	100,0	50,2	10,2	12,6	7,8	1,9	22,4	13,2	4,7
1975	100,0	51,9	10,4	12,9	7,7	2,3	19,9	11,0	4,7
1976	100,0	50,6	10,8	13,2	7,9	2,4	20,4	11,0	4,9
1977	100,0	50,5	11,4	12,8	7,2	2,8	20,4	10,0	4,8
1978	100,0	51,7	12,7	12,5	7,2	2,9	17,9	8,0	5,2
1979	100,0	50,8	12,5	12,5	6,9	2,7	18,6	9,2	5,5
1980	100,0	48,6	12,8	13,1	7,5	3,1	20,4	11,0	5,1
1981	100,0	48,9	13,0	13,4	7,7	3,5	19,4	10,1	5,2
1982	100,0	49,8	13,2	13,0	7,5	3,4	19,5	8,7	5,7
1983	100,0	51,0	14,2	12,9	7,1	3,8	16,2	7,0	5,7
1984	100,0	50,0	14,2	13,6	7,2	4,2	16,1	6,3	6,1
1985	100,0	50,8	14,5	13,5	7,0	4,2	15,5	5,8	5,7
1986	100,0	52,2	15,5	14,3	6,5	5,8	12,8	3,2	5,1
1987	100,0	52,6	16,0	14,3	6,3	6,2	12,2	2,7	4,8
1988	100,0	51,7	15,9	15,2	6,6	6,5	12,5	2,5	4,7

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte

Tabelle A23: Bestand an unmittelbaren und mittelbaren bundesdeutschen Direktinvestitionen im Ausland nach Anlageländern[1]

	alle Länder	EG der 12	übrige westeuropäische Länder	außereuropäische Industrieländer	darunter USA	Entwicklungsländer ohne OPEC insg.	darunter Amerika	darunter Asien/Ozeanien	OPEC	Regional nicht aufteilbar[2]
					– Bestand am Jahresende in Mrd. DM –					
1976	48,4	19,5	6,1	10,3	6,6	7,9	6,1	0,8	1,9	2,8
1977	52,1	20,6	7,1	11,6	8,1	8,1	6,2	0,8	2,1	2,5
1978	60,1	23,3	7,4	14,4	10,7	9,2	7,2	1,1	2,0	3,9
1979	70,3	27,7	8,1	19,2	14,8	9,9	7,8	1,2	2,0	3,4
1980	84,5	32,5	8,8	23,9	18,3	12,8	10,1	1,7	2,2	4,2
1981	101,9	34,6	10,3	33,0	25,7	15,5	12,1	2,1	3,0	5,5
1982	109,2	35,9	10,3	36,6	28,4	16,3	12,6	2,2	3,3	6,8
1983	123,5	38,9	11,5	44,8	34,9	17,1	12,8	2,6	3,7	7,4
1984	145,6	46,9	12,9	54,7	43,8	20,9	16,2	3,1	4,2	6,1
1985	147,5	50,8	13,7	54,1	44,3	18,7	14,2	3,0	2,6	7,4
1986	149,4	56,7	14,8	51,3	41,9	17,7	13,1	3,2	2,0	6,8
					– Anteile in % –					
1976	100	40,3	12,6	21,3	13,6	16,3	12,6	1,7	3,9	5,8
1982	100	32,9	9,4	33,5	26,0	14,9	11,5	2,0	3,0	6,2
1986	100	38,0	9,9	34,3	28,0	11,8	8,8	2,1	1,3	4,6
					– Veränderungen 1976 = 100 –					
1980	174,6	166,7	144,3	232,0	277,3	162,0	165,6	212,5	115,8	150,0
1986	308,7	290,8	242,6	498,1	634,9	224,1	214,8	400,0	105,3	242,9

1 Unmittelbare bundesdeutsche Direktinvestitionen im Ausland abzüglich Direktinvestitionen bei abhängigen Holdinggesellschaften im Ausland zuzüglich Investitionen der Holdinggesellschaften (mittelbare Direktinvestitionen im Ausland)
2 Kredite der abhängigen Holdinggesellschaften an andere ausländische verbundene Unternehmen
Quellen: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte 4/1980, 1/1981, 10/1981 sowie Die Kapitalverflechtung der Unternehmen mit dem Ausland nach Ländern und Wirtschaftszweigen 1980 bis 1986, Beilage zu den Stat. Beiheften, Reihe 3, Nr. 3/1988

Memoranden und Stellungnahmen der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM '75	»Für eine wirksame und soziale Wirtschaftspolitik« in: Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 11/1975
MEMORANDUM '77	»Vorschläge zur Beendigung der Massenarbeitslosigkeit« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1977
MEMORANDUM '78	»Alternativen der Wirtschaftspolitik«
Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1978
Langfassung:	Köln 1978**
MEMORANDUM '79	»Vorrang für Vollbeschäftigung – Alternativen der Wirtschaftspolitik«
Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1979
Langfassung:	Köln 1979*
MEMORANDUM '80	»Gegen konservative Formierung – Alternativen der Wirtschaftspolitik«
Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1980
Langfassung:	Köln 1980**
SONDER-MEMORANDUM '80	»Beschäftigungspolitik statt Sparprogramme« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12/1980
MEMORANDUM '81	»Demokratische Wirtschaftspolitik gegen Marktmacht und Sparmaßnahmen«
Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1981
Langfassung:	Köln 1981*, mit den Sonderbeiträgen: – »Krise und Alternativen im Wohnungsbau« – »Ein Beispiel gesellschaftlicher Strukturreformen: Die Vergesellschaftung der Eisen- und Stahlindustrie«
SONDER-MEMORANDUM '81	»Beschäftigungspolitik statt Sozialabbau« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 10/1981
MEMORANDUM '82	»Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung – Alternativen der Wirtschaftspolitik«
Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1982
Langfassung:	Köln 1982*, mit den Sonderbeiträgen: – »Sicherung und Ausbau des Sozialstaats statt sozialer Demontage – Alternativen zur Finanzierung der Sozialpolitik« – »Krise in der Berufsausbildung«
SONDER-MEMORANDUM '82	»Mehr Arbeitsplätze und soziale Sicherheit« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 11/1982
MEMORANDUM '83	»Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Vergesellschaftung – Alternativen zu Unternehmerstaat und Krisenpolitik«
Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1983
Langfassung:	Köln 1983*, mit den Sonderbeiträgen: – »35 Stunden sind genug! Abbau der Massenarbeitslosigkeit und Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch Arbeitszeitverkürzung«*** – »Alternativen der Kommunalpolitik – Sicherung von Finanzstärke gegen autoritäre Konsolidierungspolitik und Sozialabbau«
MEMORANDUM '84	»Gegen soziale Zerstörung durch Unternehmerherrschaft – Qualitatives Wachstum, 35-Stunden-Woche, Vergesellschaftung«
Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1984
Langfassung:	Köln 1984*, mit den Sonderbeiträgen: – »Vorlauf der Akkumulation – Schwäche des Verbrauchs: Zu den Ursachen der Wirtschaftskrise« – »Bankenpolitik in der Krise«
SONDER-MEMORANDUM '84	»Zerstört der Streik den Aufschwung?« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 6/1984 MEMO-FORUM Nr. 3, Juni 1984

MEMORANDUM '85	»Gegen die Unterwerfung der Arbeit und die Zerstörung der Umwelt – Mehr Arbeitsplätze, soziale Sicherheit und Umweltschutz«
Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1985
Langfassung:	Köln 1985*, mit den Sonderbeiträgen: – »Wirtschaftsdemokratische Alternativen für den Banksektor« – »Alternativen für das Ruhrgebiet«
MEMORANDUM '86	»Für eine beschäftigungspolitische Offensive – Sofortmaßnahmen für zwei Millionen Arbeitsplätze«
Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1986
Langfassung:	Köln 1986*
STELLUNGNAHME	»Die Werften haben eine Zukunft – Alternativen zum Arbeitsplatzabbau« in: MEMO-FORUM Nr. 9, Oktober 1986
SONDER-MEMORANDUM '86	»Vor dem Abschwung: Schönfärberei und wirtschaftspolitisches Versagen« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 1/1987 MEMO-FORUM Nr. 10, Dezember 1986
MEMORANDUM '87	»Am Beginn des Abschwungs: Mit Arbeitszeitverkürzung und Umweltprogrammen gegen die Krise«
Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1987
Langfassung:	Köln 1987*
STELLUNGNAHME	»Gegen Massenentlassungen und regionale Zerstörung: Gesellschaftliche Steuerung der Stahlindustrie – Vorschläge zur Sicherung der Stahlstandorte« in: MEMO-FORUM Nr. 11, Juni 1987
SONDER-MEMORANDUM '87	»Börsen- und Dollarkrise – Gefahren für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung: wachstums- und beschäftigungspolitische Initiative erforderlich« in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12/1987
MEMORANDUM '88	»Im Abschwung: Gegensteuerung statt Steuerreform – Alternativen der Wirtschaftspolitik«
Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 6/1988
Langfassung:	Köln 1988*
STELLUNGNAHME	»Politisch und ökonomisch verfehlt: Abbau von Arbeitsplätzen in der Küstenregion und Aushöhlung der Tarifautonomie durch das zweite Schiffsregister« in: MEMO-FORUM Nr. 13, Oktober 1988
SONDER-MEMORANDUM '88	»Schuldenerlaß statt Erpressung« (Sondermemorandum zur Jahrestagung des IWF und der Weltbank in: MEMO-FORUM Nr. 13, Oktober 1988
MEMORANDUM '89	»Gegen Unternehmermacht und Patriarchat: Gleichstellung der Frauen – demokratische Wirtschaftspolitik in der EG
Kurzfassung:	in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1989
Langfassung:	Köln 1989*
	»35 Stunden sind genug! Abbau der Massenarbeitslosigkeit und Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch Arbeitszeitverkürzung« (völlig überarbeitete Neuausgabe), Köln 1987*
	»Wirtschaftsmacht in der Marktwirtschaft – Zur ökonomischen Konzentration in der Bundesrepublik«, Köln 1988*

* Pahl-Rugenstein Verlag, Köln
** Bund Verlag, Köln
*** Als eigenständige Veröffentlichung zusätzlich beim Pahl-Rugenstein Verlag erschienen (Kleine Bibliothek 315)