

Arbeitsgruppe  
Alternative Wirtschaftspolitik

# **MEMORANDUM 2005**

Sozialstaat statt Konzern-Gesellschaft

*PapyRossa Verlag*

## *Inhalt*

© 2005 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln  
Luxemburger Str. 202, D-50937 Köln

Tel.: ++49 (0) 221 - 44 85 45  
Fax: ++49 (0) 221 - 44 43 05  
E-Mail: mail@papyrossa.de  
Internet: www.papyrossa.de

Alle Rechte vorbehalten

Umschlag: Willi Hölzel  
Satz: Alex Feuerherdt  
Druck: Interpress

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

ISBN 3-89438-324-0

Vorwort	8
<b>I. Kurzfassung des Memorandum</b>	<b>9</b>
<b>II. Langfassung des Memorandum</b>	<b>51</b>
1. <i>Wachstumsschwäche des Exportweltmeisters – deutscher Sonderweg als Entwicklungshemmnis</i>	52
1.1 Prozyklische Staatsaktivitäten – Brüning lässt grüßen	56
1.2 Deutschlands Sonderweg als Holzweg	63
1.3 Weil nicht sein kann, was nicht sein darf: Das Thema »Basarökonomie«	66
1.4 Die These von der Arbeitsplatzabwanderung	74
1.5 Trotz internationaler Wettbewerbserfolge binnenwirtschaftliche Defekte	77
2. <i>Arbeitsförderung und Grundsicherung statt Disziplinierung und Ausgrenzung</i>	83
2.1 Das neue arbeitsmarktpolitische Paradigma und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit	83
2.2 Die Instrumente und Transfers	90
2.3 Essentials einer alternativen Arbeitsmarktpolitik	101
2.4 Probleme und Perspektiven der Finanzierung von Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung	104
2.5 Die bedarfsorientierte allgemeinen Grundsicherung	119

3.	<i>Expansive Finanzpolitik statt Sparwut und Umverteilung als Wachstumsbremse</i>	129	5.3	Die EU als Speerspitze der Deregulierung und Privatisierung	195
3.1	Rot-grüne Finanz- und Steuerpolitik in der Krise	129	5.4	Markt und Konkurrenz als Leitkultur: Die EU-Verfassung	198
3.1.1	Finanzpolitik in der selbst erzeugten Schuldenfalle	129	5.5	Von der öffentlichen Bereitstellung über die öffentliche Gewährleistung zur vollständigen Privatisierung öffentlicher Güter	201
3.1.2	Steuersystem: Trends und Fehlentwicklungen	134	5.6	Forderungen	205
3.1.3	Die Einkommensteuerreform: zwischen Bierdeckel und Reichtumspflege	138	6.	<i>Demokratisierung der Wirtschaft durch Mitbestimmung</i>	211
3.1.4	Alternative Agenda zur Steuerpolitik	145	6.1	Arbeitnehmerschaft und Gewerkschaften unter Druck	211
3.2	Notwendigkeiten und Grenzen der öffentlichen Verschuldung im Kontext des »Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (ESWP)«	148	6.2	Jetzt soll auch noch die Mitbestimmung abgeschafft werden	213
3.2.1	Staatsverschuldung: Auswirkungen auf Geldwertstabilität und Wirtschaftswachstum	148	6.3	Mehr unternehmerische Mitbestimmung ist notwendig	223
3.2.2	Anforderungen an einen Pakt für ein stabiles Wirtschaftswachstum	151	6.4	Mitbestimmung muss gesamtwirtschaftlich eingebunden werden	231
3.2.3	Schlussfolgerungen für ein stabiles und wachstumskräftiges Europa	158		Tabellenanhang	235
4.	<i>Die neuen Bundesländer als strukturschwache Region Deutschlands und der EU – Probleme und Perspektiven</i>	163			
4.1	Erfahrungen und Probleme der EU-Regionalpolitik	164			
4.2	Lohnsenkung als Instrument der Wirtschaftsbelebung?	168			
4.3	Jahreswende 2004/2005: Zäsur beim Aufbau Ost	170			
4.4	Auseinandersetzung mit der aktuellen Debatte um den »Aufbau-Ost«	178			
4.5	Unterschiedliche Entwicklungspfade für Ostdeutschland	182			
4.6	Alternativen	185			
5.	<i>EU: Angriff auf den öffentlichen Sektor</i>	189			
5.1	Der Liberalisierungsdruck nimmt zu	189			
5.2	Globale Liberalisierung mit Hindernissen: Das GATS	191			

## Vorwort

Das MEMORANDUM 2005, das Ende April auf einer Pressekonferenz in Berlin der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, gliedert sich wie in den vergangenen Jahren in zwei Teile:

- I. Die Kurzfassung, die bis Ende März von über 700 WirtschaftswissenschaftlerInnen sowie GewerkschaftsfunktionärInnen und -sekretärInnen durch ihre Unterschrift unterstützt wurde.
- II. Die Langfassung, die ausführliche Erläuterungen und Begründungen für die Kurzfassung enthält. An der Vorbereitung und Ausarbeitung der Langfassung war ein großer Kreis von west- und ostdeutschen WirtschaftswissenschaftlerInnen aktiv beteiligt. Auf zwei Wochenendtagungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wurden die Grundpositionen erarbeitet und diskutiert und von einer Endredaktion Ende Februar in die vorliegende Fassung gebracht.

Mehr Informationen über die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sind im Internet zu finden (<http://www.memo.uni-bremen.de>). Dort finden sich eine Liste aller Publikationen der Gruppe, Einladungen zu Tagungen sowie eine Übersicht über alle Ausgaben des Zirkulars »MEMO-FORUM«. Darüber hinaus werden dort seit Jahren jeweils aktuelle Veröffentlichungen einzelner Mitglieder sowie Termine und Einladungen aufgeführt.

Kontaktanschrift:

*Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*

Postfach 33 04 47

28334 Bremen

E-Mail: [memorandum@t-online.de](mailto:memorandum@t-online.de)

Internet: [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de)

## I. Kurzfassung des Memorandum

## I. Konsolidierung der Gegenreform

In diesem Frühjahr 2005 werden in Deutschland die Konturen einer Gesellschaft unübersehbar, in der die Macht nicht vom Volke, sondern von den großen Konzernen ausgeht, denen eine konzeptionslose Regierung zur Seite steht. Trotz explosionsartig gestiegener Gewinne und weiterhin günstiger Gewinnerwartungen setzen vor allem die großen Kapitalgesellschaften ihre Belegschaften mit großer Brutalität unter Druck. Sie nutzen die hohe Arbeitslosigkeit und die damit verbundene Verunsicherung der Beschäftigten als Hebel, um Arbeitszeiten zu verlängern und Löhne zu senken. Gleichzeitig vernichten sie in großem Umfang Arbeitsplätze. All dies ist gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv und trägt dazu bei, dass die Massenarbeitslosigkeit neue Rekordhöhen erreicht. Gleichzeitig treibt diese Politik den Gewinn und den Börsenwert der Unternehmen weiter in die Höhe. Die Perspektive der Strategie reicht aber weiter: Sie zielt darauf, die gesellschaftlichen Machtverhältnisse grundlegend und langfristig zugunsten von Vermögen und Kapital und zu Lasten der Arbeit und gesellschaftlicher Solidarität zu verändern. Die Gegenreformen der vergangenen Jahre sollen durch einen weit reichenden Umbau der Gesellschaft verfestigt werden.

Angesichts dieser Entwicklung hätte die Wirtschafts- und Sozialpolitik in einer demokratischen Gesellschaft die Aufgabe, der Aufkündigung sozialer Kompromisse und politischer Standards zugunsten der Herrschaft des Kapitals entgegenzuwirken. Sie müsste einen korrigierenden politischen Rahmen festlegen, der den Menschen eine Perspektive für stabile Beschäftigung, ausreichende Einkommen und soziale Sicherheit bietet. Ein solcher Rahmen, in dem die Sozialpflichtigkeit des Eigentums Verfassungsrang hat, war in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg durch gesellschaftlichen Druck in Westdeutschland geschaffen worden. Inzwischen wird er von Seiten der großen Konzerne zunehmend unterlaufen und zusammen mit ihren Wirtschaftsverbänden offen angegriffen. Dies führt zu gesamtwirtschaftlicher Schwäche, anhaltender Arbeitslosigkeit und sozialer

Polarisierung. Auf die Dauer wird hierdurch auch die politische Stabilität einer demokratischen Gesellschaft untergraben.

Die notwendige Korrektur findet jedoch nicht statt. Im Gegenteil: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesregierung ergänzt die Klassenpolitik der großen Konzerne und sichert sie ab, statt sie in die Schranken zu weisen. Sie ergänzt die Umverteilung durch Steuer- und Deregulierungspolitik. Sie konsolidiert die Machtverschiebung, indem sie durch Reformen der sozialen Sicherungssysteme die allgemeine Verunsicherung vergrößert und durch eine disziplinierende Arbeitsmarktpolitik die Widerstandskraft der Beschäftigten schwächt. Dass die Hartz-IV-Reformen wirklich zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage in Deutschland führen werden, glaubt vermutlich nicht einmal die Bundesregierung. Was von diesen Reformen tatsächlich greift, ist die Disziplinierung, von der private Unternehmen und öffentliche Arbeitgeber profitieren.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Resistenz der Politik gegenüber theoretischer Kritik und empirischer Widerlegung. Die angebotsorientierte Marktwirtschaftslehre, die seit mittlerweile drei Jahrzehnten den Regierungskurs bestimmt, ist in ihren Prognosen und Versprechungen so gründlich empirisch widerlegt wie kaum eine andere Theorie. Die hierauf und auf theoretische Argumente aufbauende Kritik – die wir seit Mitte der 1970er Jahre vortragen – ist in letzter Zeit in Deutschland auch in der »scientific community« bis hinein in den Sachverständigenrat wieder lauter geworden. Sie hat auch zu größeren sozialen Protesten geführt. Beides lässt jedoch nicht nur die offenen VertreterInnen der Privatwirtschaft, sondern auch PolitikerInnen und den größten Teil der Medien unbeeindruckt. Sie reproduzieren nach wie vor unablässig und reflexartig das Gerede von den Zwängen der Globalisierung, von der gesamtwirtschaftlich nützlichen Funktion (noch) höherer Gewinne und vom Fehlen jeder Alternative zum Vorrang des Marktes vor demokratischer Politik.

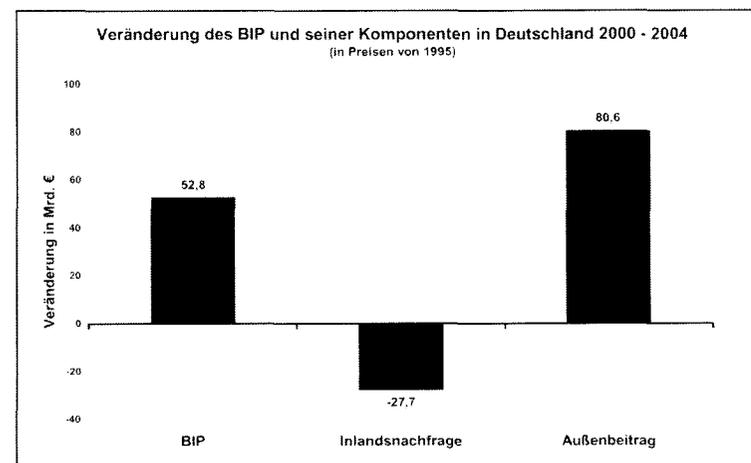
Im Folgenden werden wir zunächst die wirtschaftliche Entwicklung kurz darstellen und die Krisenwirkungen der deutschen – und europäischen – Politik herausarbeiten. Anschließend werden wir Alternativen zu dieser Politik präsentieren.

## 1. Die Konjunktur bleibt schwach, der Standort stark und die Arbeitslosigkeit hoch

Der Aufschwung der deutschen Wirtschaft ist schon wieder vorbei, ehe er richtig begonnen hat. Arbeitsplätze wurden nicht geschaffen; im Gegenteil, der weitere Anstieg der Arbeitslosigkeit auf historische Rekordhöhen konnte nicht verhindert werden. Mittlerweile liegt die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen bei über fünf Millionen. Unter Einbeziehung der verdeckt Arbeitslosen und der Stillen Reserve fehlen in Deutschland fast acht Millionen ordentlicher Arbeitsplätze. Diese Zahl wird in der absehbaren Phase wirtschaftlicher Wachstumsschwäche weiter steigen.

Der »Aufschwung« des vergangenen Jahres war durch zwei Merkmale geprägt: Zum einen ist er außerordentlich schwach geblieben. Das Wachstum der deutschen Wirtschaft lag 2004 an viertletzter Stelle unter den 25 Ländern der EU, und es war mit 1,6 vH weniger als halb so hoch wie das der USA (4,4 vH). Im letzten Quartal des vergangenen Jahres ist die gesamte Wirtschaftsleistung im Vergleich zum Vorjahr sogar gesunken. Zum anderen war der Aufschwung erneut ausschließlich durch den Außenbeitrag, also den Überschuss der Exporte gegenüber den Importen von Gütern und Dienstleistungen, getragen. Alle drei großen Bestandteile der Inlandsnachfrage haben dem gegenüber im Jahr des Aufschwungs in realer Rechnung sogar absolut abgenommen: der private Konsum um 3,6 Mrd. €, der Staatskonsum um 1,7 Mrd. € und die Anlageinvestitionen um 1,1 Mrd. €. Dass die letzte inländische Verwendung im vergangenen Jahr dennoch um 16,6 Mrd. € höher als 2003 war, ist darauf zurückzuführen, dass anders als im Jahr davor die Vorräte nicht ab- sondern aufgebaut wurden. Gegenüber dem Jahr 2000 lag die Inlandsnachfrage im vergangenen Jahr um fast 28 Mrd. € niedriger und der Außenbeitrag um fast 81 Mrd. € höher (vgl. Schaubild auf Seite 13).

Die anhaltende Schwäche der Binnenwirtschaft ist vor allem das Ergebnis einer entwicklungshemmenden Einkommensverteilung und einer kontraproduktiven Wirtschafts- und Sozialpolitik. Beide ergänzen und verstärken sich gegenseitig. Die schon seit zweieinhalb Jahr-



zehnten andauernde und nur in wenigen Einzeljahren unterbrochene Umverteilung des Volkseinkommens zu Lasten der Arbeits- und zugunsten der Gewinneinkommen hat den privaten Verbrauch belastet, auf den mehr als die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage entfällt. In der Folge haben das Wirtschaftswachstum langfristig ab- und die Arbeitslosigkeit zugenommen. Diese langfristige Entwicklung hat die Position der Gewerkschaften geschwächt und den Arbeitgebern erlaubt, immer neue Umverteilungsrunden zu Lasten der Beschäftigten und der Arbeitslosen durchzusetzen.

Dieser Teufelskreis von Wachstumsschwäche, Umverteilung und Arbeitslosigkeit ist von der Politik nicht durchbrochen, sondern verstärkt worden. Die wider alle ökonomische Vernunft betriebene zwanghafte *Sparpolitik* wirkt konjunktur- und wachstumspolitisch kontraproduktiv, indem sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beschränkt und die Infrastruktur durch Kürzung der öffentlichen Investitionen untergräbt und auf Dauer zerstört. Die *Steuerreform* hat die oberen Einkommensschichten besonders begünstigt, deren Entlastungen sich allerdings nur unterdurchschnittlich in zusätzlicher Nachfrage niederschlagen. Aber auch die geringeren Entlastungen der

unteren Einkommensgruppen tragen nicht zur Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bei, weil sie durch Erhöhung der Gesundheitskosten und anderer öffentlicher Dienstleistungen weitgehend aufgezehrt werden und den Menschen kein Geld für zusätzliche Ausgaben bleibt. Der flächendeckende *Sozialabbau* schließlich setzt die kaufkraftstärkende und somit stabilisierende Pufferfunktion von Sozialausgaben zunehmend außer Kraft, die ein funktionierendes soziales Unterstützungssystem nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für die Konjunktur insgesamt mit sich bringt. Die Politik der letzten Jahre war also nicht »nur« sozial ungerecht, weil sie die seit langem stattfindende Umverteilung von unten nach oben fortsetzt und teilweise verstärkt. Sie ist auch ökonomisch kontraproduktiv, weil sie die binnenwirtschaftliche Konjunktur bremst und die langfristigen Produktionsmöglichkeiten nicht ausschöpft, mit der die Zahl und Qualität der Arbeitskräftenachfrage erhöht werden könnten. Wenn alle, die arbeiten können und wollen, einen ordentlichen Arbeitsplatz zu tariflichen Bedingungen erhielten, wäre der gesellschaftliche Reichtum, gemessen an der Menge der produzierten Güter und Dienstleistungen, um mindestens ein Fünftel höher als heute. Dann gäbe es auch keine Einnahmenprobleme der öffentlichen Haushalte, und die Sozialsysteme wären ohne besondere Probleme finanzierbar.

Dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland nicht noch desolater ist, ist ausschließlich der starken außenwirtschaftlichen Position zu verdanken. Deutschland exportiert seit Jahren mehr als jedes andere Land und erzielt auch den höchsten Exportüberschuss der Welt. Die deutsche Spitzenposition – mal Platz eins, mal Platz zwei in der Welt – besteht schon seit langem und ist nur in den unmittelbaren Jahren nach der deutschen Vereinigung unterbrochen worden. Sie steht in krassem Gegensatz zu den unablässigen Versuchen, dem »Standort Deutschland« mit immer neuen argumentativen Drehungen eine internationale Wettbewerbschwäche anzudichten. Derartige Behauptungen laufen immer wieder darauf hinaus, die Arbeitskosten als zu hoch, die Arbeitsmärkte als zu rigide oder das System der Sozialleistungen als zu üppig und leistungshemmend darzustellen. Sie sind in jedem Punkt widerlegt worden: Die Entwicklung der deut-

schen Arbeitskosten hinkt spätestens seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre hinter denen aller Konkurrenten hinterher. Der deutsche Arbeitsmarkt ist nicht rigider als in anderen Ländern, und die Sozialleistungsquote liegt im europäischen Mittelfeld. Nicht besser steht es um die argumentative Solidität des aktuellen Versuches, die deutsche Wirtschaft zur »Basarökonomie« herabzustufen, deren zeitweise Exportstärke nicht auf ihrer inneren Wertschöpfung, sondern auf ihren aus dem Ausland bezogenen Vorleistungen beruhe. Zwar ist die internationale Vorleistungsverflechtung auch der exportorientierten Wirtschaftszweige im Zuge der allgemeinen Internationalisierung gestiegen. Solange aber ein Außenhandelsüberschuss besteht, ist die durch den Export induzierte Wertschöpfung in Deutschland größer als die durch den Import entgangene. Dass in Deutschland dieser Überschuss seit Jahren steigt und mittlerweile Rekordhöhen erreicht hat, sollte eigentlich jedem Verständigen den Unsinn der These von der »Basarökonomie« deutlich machen. Der gleiche Tatbestand relativiert auch die Folgen der Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland: Offensichtlich führen solche Verlagerungen per Saldo nicht zur Vernichtung von Arbeitsplätzen im Inland, sondern erhöhen die Nachfrage nach deutschen Exportgütern. Die Automobilbranche, die oft als Kronzeugin für die Arbeitsplatzverlagerung in das Ausland angeführt wird, gehört zu den ganz wenigen Wirtschaftszweigen der Bundesrepublik, in der die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwar geringfügig, aber immerhin überhaupt noch zugenommen hat.

Die unbestreitbar starke außenwirtschaftliche Position Deutschlands ist allerdings aus anderen Gründen nicht unproblematisch. Sie bringt insbesondere drei Gefahren mit sich: Erstens macht sie die Entwicklung der deutschen Wirtschaft weitgehend von der des Auslands abhängig, denn die Exportnachfrage ist vor allem eine Funktion der Entwicklung in den Partnerländern. Wie der schwache deutsche Aufschwung im vergangenen Jahr ausschließlich durch den kräftigen Boom der Weltwirtschaft und insbesondere in den USA getragen worden war, so stellt die absehbare Abkühlung der Weltkonjunktur – ungeachtet der hohen Qualität deutscher Exportgüter – eine

besondere Gefahr für die deutsche Wirtschaft dar. Demgegenüber sollte ein Land von der Größe Deutschlands in der Lage sein, seine Wirtschaft aus eigenen Kräften zu steuern und gleichzeitig Impulse für eine weltwirtschaftliche Stabilisierung zu geben. Ohne eine solche eigenständige Rolle wird die Politik bei von der Weltwirtschaft ausgehenden Einbrüchen immer wieder zu Mitteln greifen, die – zweitens – darauf hinaus laufen, zur Erhaltung der Exportposition die Löhne einschließlich der Lohnnebenkosten und die Steuern für die Unternehmen zu senken, um anschließend neue Sparrunden bei den Ausgaben für öffentliche Investitionen durchführen zu müssen. Die Vernachlässigung der Binnenwirtschaft – Infrastruktur, Ausbildung, Qualifikation, Zufriedenheit bei den Beschäftigten – wird aber auf Dauer auch die Fähigkeit untergraben, Produkte hoher Qualität herzustellen und zu exportieren. Selbst wenn es aber gelänge, dauerhaft einen hohen und steigenden Leistungsbilanzüberschuss zu erzielen, wäre das – drittens – keine Lösung, sondern nur eine Verlagerung der Probleme. Denn einem deutschen Leistungsbilanzüberschuss muss zwangsläufig ein Leistungsbilanzdefizit bei anderen Ländern gegenüberstehen, das durch Übertragung von Vermögen (Direktinvestitionen) oder dauerhafte Verschuldung finanziert werden muss. Ausverkauf oder Dauerverschuldung schaffen aber politische Probleme und zunehmende zwischenstaatliche Konflikte.

## ***2. Fordern und unterdrücken – Arbeitsmarktreform als Disziplinierung***

Mit dem »Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« ist am 1. Januar 2005 das letzte Gesetz für die Reform des Arbeitsmarktes in Kraft getreten, das im Dezember 2003 mit großer Mehrheit in Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden war. Es sieht mit der Abschaffung der bisherigen Arbeitslosenhilfe und der Einführung des so genannten Arbeitslosengeldes II (ALG II) die schnelle und radikale Kürzung der öffentlichen Unterstützung für Arbeitslose vor, sobald deren – verkürzter – Anspruch auf die Ver-

sicherungsleistung Arbeitslosengeld ausläuft. Zugleich verstärkt sie – durch die neuerliche Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmungen – in bislang unbekannter und mit Grundsätzen einer demokratischen Gesellschaft kaum zu vereinbarender Weise den Druck auf die Arbeitslosen und die Beschäftigten: Erstere müssen jeden angebotenen Arbeitsplatz annehmen, letztere werden mit einem neuen Niedriglohnssektor konfrontiert. Mit der Annäherung an die Einführung einer Arbeitspflicht leistet die Politik einen massiven Beitrag zu weiterer sozialer Polarisierung und zur Gefährdung der demokratischen Gesellschaft.

Hartz IV steht in der Tradition der Arbeitsmarktreformen, die ökonomisch und beschäftigungspolitisch erfolglos bleiben müssen, weil sie per Saldo keine neuen Arbeitsplätze schaffen, sondern durch Kürzung kaufkraftwirksamer Sozialleistungen dazu beitragen, Arbeitsplätze zu vernichten. Dieser Missstand war schon bei den Personal Service Agenturen zu beobachten. Die Flucht vor Hartz IV in staatlich bezuschusste Existenzgründungen erklärt eine Zunahme dieser neuen Selbstständigkeit im vergangenen Jahr, begründet aber auch Zweifel an ihrer Überlebensfähigkeit in relevantem Maßstab. Jüngste Untersuchungen zeigen, dass mehr als die Hälfte der GründerInnen nach Auslaufen der Förderung arbeitslos wird. Der im zweiten Halbjahr 2004 zu beobachtende Run auf die so genannten Minijobs dürfte ebenfalls auf den Druck von Hartz IV zurückgehen – und wurde deshalb als ein früher Erfolg dieser Reform gefeiert –, wird aber die Tendenz zum Ersatz sozialversicherungspflichtiger durch prekäre Arbeitsverhältnisse noch verschärfen, die bereits im Vorjahr zu beobachten war. Gegenüber dem Jahr 2001 stieg 2003 die Zahl der Selbstständigen um 168.000 und die der geringfügig Beschäftigten um 243.000, während die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 861.000 sank.

Die beschäftigungspolitische Wirkungslosigkeit ihrer Arbeitsmarktreformen dürfte auch der Bundesregierung nicht verborgen geblieben sein. Wenn sie dennoch relativ unbeirrt an diesem Kurs festhält, dann ist zu vermuten, dass es hierfür neben ideologischem Starrsinn und konzeptioneller Ratlosigkeit weitere Ursachen gibt.

Diese sehen wir in drei politischen Tendenzen, die auch schon frühere Reformen kennzeichneten und in Hartz IV einen besonders markanten Niederschlag gefunden haben.

Zum einen verfolgt die Reform die Absicht, eine *gesellschaftliche Verantwortung für die Überwindung der Arbeitslosigkeit* zurückzuweisen und damit die Orientierung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) von 1969 endgültig aufzugeben. Dort waren die »Vermeidung des Eintritts und der Fortdauer von Arbeitslosigkeit« sowie die »Verhinderung unterwertiger Beschäftigung« ausdrücklich als politische Zielvorgaben definiert worden. Deutliche Abstriche von dieser Konzeption wurden schon mit der Reform des AFG im Jahr 1997 erkennbar, die darauf abstellte, dass »Arbeitgeber und Arbeitnehmer« die Verantwortung für den Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt tragen sollten. Allerdings suchte man hier vergeblich nach Konkretisierungen für die Verantwortung der Arbeitgeber oder gar nach Sanktionen, wenn sie dieser Verantwortung – etwa durch Massenentlassungen – nicht gerecht werden. Diese Arbeitsmarktreform kam mit der Attitüde daher, staatliche Bürokratie und Reglementierung abbauen und mehr Verantwortung an die Beteiligten auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes übertragen zu wollen. Hartz IV beendet die Schein-Symmetrie und schiebt die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit ausschließlich den Arbeitslosen zu. Ihnen wird auferlegt, diesen Zustand, durch den sie der Gesellschaft überdies zur Last fielen, schnellstmöglich und um jeden Preis zu beenden.

Zum zweiten verschärft Hartz IV in bislang nicht dagewesener Weise den *Druck auf die Arbeitslosen*. Damit dementiert Hartz IV das Märchen vom Rückzug des Staates und demonstriert deutlich, dass der Staat bei der neoliberalen Regulierung wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse durchaus präsent bleibt. Er verändert sich allerdings von einem im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte zunehmend erodierenden Sozialstaat zu einem immer stärker autoritären Staat. Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bedeutet an sich schon außerordentlichen Druck zur Unterbietung aller gesicherten Arbeitsstandards. Er wird durch die Drohung verstärkt, dass die Weigerung, irgendeine angebotene Arbeit anzunehmen, zu weiteren Kürzungen

des ALG II führt. In diesem Zusammenhang sind die so genannten »Ein-Euro-Jobs« von Bedeutung, die Arbeitslose ohne Rücksicht auf ihre Qualifikation annehmen müssen, wenn sie ihnen angeboten werden. Dies kommt der Einführung einer Arbeitspflicht sehr nahe, die allen Vorstellungen von Qualitäts- und Qualifikationsstandards sowie partnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen ins Gesicht schlägt. Es geht um die offene Ausnutzung einer existenziellen Notlage der Arbeitslosen. Unterwertige Beschäftigung, im AFG noch ein zu bekämpfender Missstand, wird bei Hartz IV zum akzeptierten und absehbar regelmäßig eingesetzten Instrument.

Die *dritte* Hauptstoßrichtung der jüngsten Arbeitsmarktreformen reicht über den Paradigmenwechsel der Arbeitsmarktpolitik weit hinaus. Es geht um die *weitere Verschiebung in den gesellschaftlichen Macht- und Verteilungsverhältnissen* zugunsten der Reichen und der Privatwirtschaft. Durch den Zwang zur Annahme unterbezahlter und prekärer Arbeitsverhältnisse soll ein zusätzlicher Niedriglohnsektor geschaffen werden, der den disziplinierenden Druck auf die wirtschaftliche und rechtliche Lage der Beschäftigten insgesamt verstärkt. Mit Hilfe dieses Drucks sollen dann weitere »unzeitgemäße« Bastionen des Sozialstaates geschleift werden: Nach der Durchlöcherung des Netzes der sozialen Sicherung durch Renten-, Gesundheits- und Arbeitsmarktreformen starten die Unternehmerverbände bereits Versuchsballons für die Identifizierung der nächsten Einfalltore: Ankündigungen, den Kündigungsschutz als unzeitgemäß aufheben und die deutschen Mitbestimmungsregelungen als Europa-untauglich abschaffen zu wollen, stoßen zwar noch auf ein geteiltes Echo im Unternehmerlager und auf Ablehnung bei der Regierung. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre muss jedoch bezweifelt werden, dass diese Ablehnung von langer Dauer ist. Die weitere Entwicklung ist absehbar: Die ökonomische Umverteilung und soziale Polarisierung soll durch politische Entrechtung abgesichert werden.

### ***3. Sparwut als Wachstumsbremse – Finanzpolitik in der selbst gemachten Schuldenfalle***

Die Finanzpolitik blieb auch im vergangenen Jahr auf ihrem irreführenden Kurs der vermeintlichen Haushaltskonsolidierung: Einerseits sollten weitere Steuersenkungen die Investitionen der Unternehmen und den Konsum der privaten Haushalte ankurbeln, und über den dadurch verursachten Nachfrageimpuls sollten auch die Steuereinnahmen wieder steigen. Andererseits sollte ein strikter Sparkurs die Staatsausgaben senken. Beides werde – so die Verheißung – die öffentlichen Haushaltsdefizite senken und so die seit langem angestrebte Konsolidierung der Staatsfinanzen voran bringen.

Verwirklicht wurde von diesem Programm nur die Senkung der Steuereinnahmen und der Staatsausgaben. Vor allem die letzte Stufe der bereits 2001 beschlossenen großen Steuerreform führte 2004 erneut zu Einnahmefällen in Höhe von 6 Mrd. € und erhöhte damit die gesamten jährlichen Steuerausfälle infolge dieser Reformen auf knapp 60 Mrd. €. Die hiervon erhofften konjunkturbelebenden Wirkungen blieben jedoch aus: Die überdurchschnittlichen Entlastungen bei den oberen Einkommensschichten im Zuge der Einkommensteuersenkung stießen kaum zusätzliche Konsumausgaben an. Dagegen wurden die unterdurchschnittlichen Entlastungen im Bereich niedriger Einkommen weitgehend durch Kürzung von Sozialleistungen und höhere staatliche Gebühren etc. neutralisiert. Der private Konsum stieg nicht an, sondern sank. Auch die steuerliche Entlastung der Gewinne hat die privaten Investitionen nicht belebt. Von 1993 bis 2003 stiegen die Gewinne der Kapitalgesellschaften um 81 vH, ihre Gewinnsteuern dagegen nur um 3 vH. Dennoch nahmen die Investitionen nicht zu, sondern gingen um 11,3 vH zurück, und sie sind auch 2004 erneut gesunken. Die Kapitalgesellschaften haben die Steuergeschenke und damit den Anstieg ihrer Nettoprofiten nicht zur Finanzierung von Arbeitsplätzen genutzt.

Insgesamt gingen die öffentlichen Einnahmen im Jahr 2004 um 0,3 vH oder 3 Mrd. € und die öffentlichen Ausgaben um 0,2 vH oder 2 Mrd. € zurück. Das Defizit der öffentlichen Haushalte nahm nicht,

wie noch Ende 2002 geplant, auf 1,5 vH des BIP ab, sondern stieg auf 3,9 vH. Damit überschritt es zum dritten Mal hintereinander unfreiwillig die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) der EU vorgegebene Grenze von 3 vH des BIP. Im laufenden Jahr wird dies zum vierten Mal der Fall sein. Dann wird die Zahl der Jahre, in denen Deutschland gegen den SWP verstoßen hat, größer sein als die der Jahre, in denen es die Defizitgrenzen eingehalten hat. Dies produziert auf der einen Seite Kritik und Empörung bei jenen, die in öffentlicher Verschuldung einen ungedeckten Wechsel zu Lasten künftiger Generationen sehen. Auf der anderen Seite hat zwar eine Diskussion über die notwendige Reform des SWP begonnen, in der die Grundlagen dieser Fehlkonstruktion jedoch nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden. Wir haben die Haltlosigkeit dieser Grundlagen in früheren Memoranden ausführlich theoretisch und empirisch nachgewiesen: Unter den aktuellen wirtschaftlichen Bedingungen in Deutschland – allgemeine Nachfrageschwäche und unausgelastete Kapazitäten – verdrängen öffentliche Defizite weder private Investoren vom Kapitalmarkt noch produzieren sie Inflationsimpulse. Sie gehen auch nicht zu Lasten künftiger Generationen: Diese erben mit den Schulden auch die Ansprüche auf Zinsen und Rückzahlung – und sie erben überdies eine durch staatliche Investitionen gestärkte Grundlage wirtschaftlicher Entwicklung. Auch das Argument, mittlerweile befände sich eine wachsende Zahl an Gläubigern der deutschen Schulden im Ausland, sticht deshalb nicht, weil die Gläubigerposition Deutschlands viel gewichtiger als seine Schuldnerposition gegenüber dem Ausland ist – was allerdings sehr wohl ein Problem für ausgewogene internationale Beziehungen sein kann.

Die staatliche Neuverschuldung ist im Übrigen zu einem wachsenden Teil durch die massive Senkung der Unternehmenssteuern verursacht worden. Da diese Steuergeschenke im Widerspruch zur regierungsoffiziellen Rechtfertigung nicht zu mehr Wachstum und damit zu zusätzlichen Steuereinnahmen geführt haben, ist die öffentliche Kreditaufnahme gestiegen, soweit Einsparungen bei den Staatsausgaben nicht durchgesetzt werden konnten.

Staatliche Neuverschuldung lässt sich also aus einer anderen Per-

spektive durchaus problematisieren. In dieser Sicht handelt es sich um eine teure Korrektur unzureichender Lohn- und Gehaltseinkommen – also einer Fehlentwicklung der Verteilung – oder zu geringer Steuereinnahmen – also zu starker Steuersenkungen. Im ersten Fall fällt die private Konsumnachfrage, im zweiten Fall die Staatsnachfrage. In der Folge gehen wegen fehlender Absatzaussichten auch die Investitionen der Unternehmen zurück. Diese Nachfragerückfälle können nur durch Außenhandelsüberschüsse oder durch öffentliche Defizite geschlossen werden. Wenn beides ausbleibt, rutscht die Wirtschaft in die Rezession, in der die ursprünglichen Fehlentwicklungen in der Regel nicht korrigiert, sondern wiederholt und verstärkt werden. Staatliche Defizite sind in dieser Situation sinnvolle und notwendige Maßnahmen, um die Ökonomie zu stabilisieren. Will man den langfristig zunehmenden Aufbau öffentlicher Schulden vermeiden, die ja bedient werden müssen, ist letztlich – wegen der oben skizzierten Problematik anhaltender Leistungsbilanzüberschüsse – die Korrektur der Einkommensverteilung zugunsten der verbrauchsintensiven Löhne und Gehälter und die Erhöhung der Steuerquote gegenüber einem ständig steigenden Außenbeitrag die sinnvollere Alternative.

Von derartigen Überlegungen, die staatlichen Haushaltsdefizite durch Kräftigung der Binnenwirtschaft zu begrenzen, ist die aktuelle Diskussion allerdings noch sehr weit entfernt. Die Politik gelobt eine Verminderung der Neuverschuldung und ergreift Maßnahmen, die die öffentlichen Haushalte immer weiter in die Schuldenfalle hineintreiben.

#### **4. Deregulierungswettlauf und Sozialdumping – Neue Gefahren vom europäischen Binnenmarkt**

Die EU hat in den letzten Monaten eine Reihe von Initiativen ergriffen, durch die politische Regulierungen der Märkte abgeschafft und der Wettbewerbsdruck in Europa erhöht werden sollen. Dazu gehört an vorderster Stelle der Plan, den Binnenmarkt für Dienstleistungen vollständig zu liberalisieren, ohne sich auf gemeinsame Mindeststan-

dards zu einigen, die in allen Mitgliedsländern der EU einzuhalten sind. Nach den Vorstellungen der EU-Kommission über »Dienstleistungen im Binnenmarkt« soll in Zukunft jedes Dienstleistungsunternehmen, das in einem Mitgliedsland der EU zugelassen ist, automatisch einen »europäischen Pass« besitzen. Dieser berechtigt es, sich in jedem anderen Mitgliedsland niederzulassen (Prinzip der Niederlassungsfreiheit) oder auch ohne Niederlassung seine Dienstleistungen in jedem anderen Mitgliedsland anzubieten (Prinzip der Dienstleistungsfreiheit). Dabei sollen die Rechtsvorschriften des Mitgliedslandes gelten, in dem das anbietende Unternehmen seinen Hauptsitz hat, und zur Überwachung und Überprüfung der Einhaltung dieser Rechtsvorschriften ist ausschließlich die Behörde des Herkunftslandes befugt (Prinzip der Heimatlandkontrolle).

Wenn diese Vorstellungen umgesetzt würden, hätte dies einschneidende negative Folgen für die Menschen in der EU:

Erstens würde die *Unübersichtlichkeit* über die Qualität und die Preise des Dienstleistungsangebotes in der EU enorm zunehmen. Die VerbraucherInnen und NutzerInnen wären einer undurchschaubaren Welle von Marketing- und Propagandastrategien der großen Konzerne ausgesetzt, ohne ihre Entscheidungen auf einen sicheren Grundstock bekannter Standards und Beurteilungskriterien gründen zu können.

Zweitens käme es zu einem *regulatorischen Wettlauf nach unten*, in dem die Länder mit höheren Standards deren Beseitigung oder Lockerung mit Hinweis auf die andernfalls gefährdete Wettbewerbsfähigkeit fordern und vermutlich gegenüber ihren Regierungen auch durchsetzen könnten. Die Folge wäre ein allgemeiner Verfall von Qualitätsstandards zumindest bei den Massenprodukten, die für die Mehrheit der Menschen maßgeblich sind.

Drittens würde der *Konkurrenzdruck auch auf die Sozialstandards* bei der Herstellung bzw. Bereitstellung der Dienstleistungen durchschlagen und zu einem massiven Sozialdumping führen, das die Arbeitsbeziehungen in Richtung auf zunehmende Rationalisierung und Intensivierung der Arbeit, sinkende Löhne und Gehälter und zunehmende Unsicherheit und Prekarisierung des Arbeitsplatzes verändern würde. Dies verstärkt die allgemeine Tendenz zur Verschiebung der

gesellschaftlichen Machtverhältnisse zugunsten der oberen Klassen und Schichten.

Viertens wären die Folgen insbesondere für jene Dienstleistungen verheerend, die zurzeit noch in hohem Maße vom Staat als *öffentliche Güter* ohne Rücksicht auf das Einkommen und die Kaufkraft der NutzerInnen bereitgestellt werden. Nach den Regeln der EU müssen auch solche öffentliche Dienstleistungen, wenn sie von selbstständigen Einheiten bereitgestellt werden, künftig mit privaten in- und ausländischen Anbietern konkurrieren. Die Folge ist oft die Privatisierung solcher Einrichtungen – wie z.B. von Krankenhäusern –, die sich zunehmend auf privatwirtschaftliche Methoden umstellen müssen, um sich im Wettbewerb zu behaupten. Auf die Dauer ist dies mit der Aufrechterhaltung einer öffentlichen Dienstleistung nicht vereinbar, die unabhängig vom Einkommen der NutzerInnen bereitgestellt wird. Die Dienstleistungsrichtlinie stellt einen frontalen Angriff auf den öffentlichen Sektor in den Mitgliedsländern der EU dar, indem sie den Vorrang der Wettbewerbsregeln auch für diesen Bereich etabliert. Sie will damit zugleich Fakten schaffen, ehe die zunehmende öffentliche Kritik an ihrer neoliberalen Marktradikalität andere Weichen für eine größere Rolle des öffentlichen Sektors stellen kann.

Die Kritik am Entwurf der Dienstleistungs-Richtlinie ist mittlerweile so stark geworden, dass sich ihr auch Regierungen nicht mehr entziehen können. Es ist daher zu begrüßen, dass sowohl die deutsche wie auch die französische Regierung zu erkennen gegeben haben, dass sie den Kommissionsentwurf nicht akzeptieren. Die Europäische Kommission hat diesen daraufhin zur Überarbeitung zurückgezogen. Dies sollte Ermutigung sein, sich in diesen Prozess intensiv einzuschalten.

### ***5. Studiengebühren – Abschied von der Wissenschaft als öffentlichem Gut***

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 26. Januar 2005 verneint die Zuständigkeit des Bundes für ein bundesweites Verbot

von Studiengebühren. Damit wird zugleich der Status der Hochschulausbildung als öffentliches Gut in allen Bundesländern verneint, das unabhängig von der finanziellen Situation der Studierenden bereitgestellt wird. Die Einführung von Studiengebühren wird die Kommerzialisierung der Hochschulausbildung zu Lasten einer breiten wissenschaftlichen Qualifikation, Kreativität und Innovation einen entscheidenden Schritt voranbringen. Dieser Weg ist schon vor Jahren mit verschiedenen Hochschulreformen begonnen und mit der Erklärung von Bologna fortgesetzt worden. Die Unterteilung in berufsqualifizierende Bachelor- und darauf aufbauende Masterstudiengänge mit beschränktem Zugang schneidet für die Masse der Studierenden den Weg zu einer intensiven wissenschaftlichen Ausbildung ab. Mit der absehbaren schnellen Einführung von Studiengebühren wird jetzt auch die soziale Selektion der Studierenden weiter verstärkt, die den Zugang zu Hochschulen auch bisher schon stark vom sozialen Status der Eltern abhängig gemacht hat. Auch dies passt in das allgemeine Bild von der tektonischen Verschiebung der Machtverhältnisse in der Gesellschaft.

Die drei wichtigsten ökonomischen Rechtfertigungen für die Einführung von Studiengebühren sind allesamt nicht haltbar:

1. Die Einnahmen aus den Studiengebühren würden die Finanzausstattung der Hochschulen und damit auch die Qualität der Lehre verbessern. Manche verbinden ihre Zustimmung zu Gebühren geradezu mit der »Bedingung«, dass die Einnahmen zusätzlich zur regulären staatlichen Ausstattung den Hochschulen zugute kommen. Eine solche Bedingung wird definitiv nach einer relativ kurzen Übergangszeit angesichts knapper öffentlicher Kassen und eigener Einnahmen der Hochschulen gegenstandslos werden, und sie ist auch technisch kaum realisierbar, weil nicht bekannt ist, wie die Ausstattung der Hochschulen mit staatlichen Mitteln ohne Studiengebühren sich in der Zukunft entwickeln würde. Nur wenn dies bekannt wäre, könnte die »Zusätzlichkeit« überhaupt empirisch festgestellt werden. Das ist allen, die es wissen wollen, bekannt, und wer solche Bedingungen stellt, fabriziert sich ein brü-

chiges Alibi für die Zustimmung zur Beendigung wissenschaftlicher Ausbildung als öffentlichem Gut.

2. Studiengebühren müssten und würden selbstverständlich mit einem Stipendiensystem verbunden werden, das den Zugang aller Begabten zu den Hochschulen unabhängig von ihrer finanziellen Situation garantiere. Aber wo sollen im Deutschland der Gegenwart die Stiftungsvermögen herkommen, die es erlauben würden, einen großen Teil der Studierenden aus den Erträgen zu finanzieren? In den USA und Großbritannien sind diese Vermögen über viele Jahrzehnte hinweg aufgebaut worden. Unter den gegenwärtigen und absehbaren ökonomischen Bedingungen wird dies in Deutschland nicht wiederholbar sein. Eine Finanzierung als Darlehen – also aufgeschobene Studiengebühren – wird wegen der am Ende eines Studiums aufgelaufenen Schulden für einen großen Teil derjenigen, die auf derartige Darlehen angewiesen wären, abschreckend wirken und sie trotz Begabung von der Aufnahme eines Studiums abhalten. Das betrifft vor allem Personen aus den bildungsfernen Schichten – die (auch durch PISA) festgestellte Bedeutung der sozialen Herkunft für die Bildungskarrieren wird sich vergrößern.
3. Da sich ein Hochschulstudium in der Regel in einem überdurchschnittlichen Einkommen der AbsolventInnen niederschlägt, sei es gerechtfertigt, für den Zugang zu einer derartig privilegierten Position einen Preis in Form von Studiengebühren zu zahlen. Ökonomisch seien diese als Investition in die Zukunft anzusehen. Auch diese Argumentation kann nicht überzeugen: Zum einen ist das höhere Einkommen von HochschulabsolventInnen insgesamt angesichts der Arbeitsmarktlage sehr unsicher und je nach Fachgebiet und Berufsfeld sehr unterschiedlich. Dort aber, wo höhere Einkommen für AkademikerInnen tatsächlich anfallen, wird der Preis bereits durch die progressive Einkommensteuer bezahlt, die sehr viel besser als Studiengebühren die differenzierten Erträge eines Studiums in verschiedenen Studienfächern berücksichtigt. Studiengebühren stellen in dieser Perspektive eine ungerechtfertigte Doppelbelastung dar.

In einer Situation, in der die Überwindung ökonomischer, ökologischer und sozialer Probleme die volle Nutzung und Weiterentwicklung des wissenschaftlichen Potenzials erfordert und die »Wissensgesellschaft« unablässig und lauthals als Perspektive für die Zukunft gefordert wird, geschieht das glatte Gegenteil: Die Verantwortlichen für die Hochschulpolitik zerstören mit einer unsinnigen Marktorientierung von Studiengängen und einer kontraproduktiven Sozialauswahl die Grundlagen für diese Zukunft.

## II. Alternativen zur Sicherung des Sozialstaates

Die neoliberale Prägung der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist zwar der Haupttrend der Zeit, aber sie ist weder schicksalhaft noch unveränderlich. Es gibt dazu machbare Alternativen. In den letzten Jahren und Monaten sind der klassengebundene Interessencharakter dieser Politik sowie ihre Stoßrichtung auf Abschaffung des Sozialstaates besonders deutlich hervorgetreten. Das hat die Kritik, die Opposition und die Diskussion über die Möglichkeiten und die Form von Alternativen zu dieser Politik befördert. In diese Diskussion bringen wir unsere Vorstellungen von einem alternativen Typ ökonomischer Entwicklung ein, in dem die Dynamik der Märkte und privates Gewinnstreben in einen Rahmen gesellschaftlicher und politischer Vorgaben eingebunden sind. Die Eckpunkte dieses Rahmens werden durch Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit, Gerechtigkeit, ökologische Verträglichkeit und internationale Solidarität umrissen. Zu diesen Punkten haben wir in früheren Memoranden ausführliche Konzepte vorgelegt. Von ihrer Verwirklichung ist Deutschland allerdings weit entfernt, und die Politik hat sich in den letzten Jahren noch weiter in die entgegengesetzte Richtung bewegt. Eine Beendigung und Umkehr dieses Trends erfordert große politische Anstrengungen und soziale Mobilisierung, in deren Verlauf sich die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zugunsten der von Beschäftigung und Ar-

beitseinkommen abhängigen Menschen ändern. Ein wesentlicher Schritt in diese Richtung ist eine deutliche und dauerhafte Verminderung der Arbeitslosigkeit. Denn diese ist der entscheidende Hebel zur Schwächung der Widerstandskraft der Mehrheit und zur Durchsetzung der Minderheitsinteressen. Im Zentrum der Alternativen stehen daher Wege zur Verminderung der Arbeitslosigkeit.

## 6. Strategien zu mehr Beschäftigung und besseren Arbeitsplätzen

In Zeiten anhaltender Wachstumsschwäche muss der demokratische Staat die Verantwortung für mehr und bessere Arbeitsplätze übernehmen. Dafür gibt es mehrere Instrumente: öffentliche Investitionsprogramme, die Zunahme öffentlicher Beschäftigung, eine ergänzende Arbeitsmarktpolitik und die Verminderung der individuellen Arbeitszeit im öffentlichen Sektor bzw. die Förderung einer Arbeitszeitverkürzung in der Privatwirtschaft. Ausführliche Vorstellungen und Konkretisierungen hierüber haben wir in früheren Memoranden vorgelegt. Hier sollen nur die Kernpunkte noch einmal betont werden.

Das vorgeschlagene *öffentliche Investitionsprogramm* soll einen Umfang von jährlich 75 Mrd. € für einen Zeitraum von 10 Jahren haben. Dadurch würden – einschließlich multiplikator- und vorleistungsinduzierter Wirkungen – zum einen über eine Million zusätzlicher Arbeitsplätze entstehen. Zum anderen würde ein solches Programm dem Verfall der öffentlichen Infrastruktur entgegenwirken, der in dem dramatischen Rückgang der öffentlichen Investitionen – von 2,6 vH auf 1,4 vH des BIP innerhalb der letzten 10 Jahre – angelegt ist. Ein besonderer Bedarfsbereich ist die ökologische Modernisierung und Sanierung (Nah- und Fernverkehr, Wasserver- und -entsorgung, Stadt-sanierung, Energieeinsparung etc.). Hierfür können relativ schnell 40 Mrd. € verwendet werden. Weitere 15 Mrd. € sollten in die Bereiche Wissenschaft, Bildung und Kultur fließen. Auch ein Sonderprogramm Aufbau Ost in Höhe von 20 Mrd. € ist angesichts der bestehenden Entwicklungsunterschiede nach wie vor aktuell.

### *Investitionsprogramm für mehr Beschäftigung*

<b>Sonderprogramm Aufbau Ost</b>	
Erneuerung der öffentlichen Infrastruktur der Länder und Kommunen in Ostdeutschland	15,0 Mrd. €
Zielgerichtete Investitionsförderung für ostdeutsche Unternehmen	2,5 Mrd. €
Stadtentwicklungsförderung (einschließlich Rückbau) in Ostdeutschland	2,5 Mrd. €
<b>Bildungs- und Kulturprogramm</b>	
Bildungsprogramm einschließlich Hochschulen	12,5 Mrd. €
Kultursonderprogramm	2,5 Mrd. €
<b>Ökologisches Investitionsprogramm</b>	
Eisenbahninfrastruktur	10,0 Mrd. €
ÖPNV	7,5 Mrd. €
Regionale Bahnverkehre	5,0 Mrd. €
Modernisierung Wasserver- und -entsorgung	5,0 Mrd. €
Energieeinsparung Gebäude	10,0 Mrd. €
Kraftwerke/Energieforschung	1,25 Mrd. €
Regionalhilfen/private Wirtschaft/Produktdesign	1,25 Mrd. €
<b>Insgesamt</b>	<b>75,0 Mrd. €</b>

Der dramatische Abbau öffentlicher Beschäftigung – um über 1,2 Millionen Personen seit Beginn der 1990er Jahre – muss endlich gestoppt und die Zahl der *Arbeitsplätze für öffentliche Dienstleistungen* wieder erhöht werden. Mit einem Aufwand von 30 Mrd. € jährlich können eine Million neuer Arbeitsplätze geschaffen werden. Dadurch würde die Qualität des öffentlichen Dienstleistungsangebotes – zum Beispiel im Gesundheits-, Pflege-, Kindergarten- und Bildungsbereich – wesentlich verbessert werden. Da insbesondere die unteren Einkommensklassen auf derartige öffentliche Güter besonders angewiesen sind, ist eine Ausweitung und Verbesserung in diesem Bereich gleichzeitig ein wesentlicher Beitrag zur Überwindung gesellschaftlicher Polarisierung, zur Stärkung des sozialen Zusammenhaltes und der

politischen Stabilität. Dabei muss es sich nicht ausschließlich um Arbeitsplätze im klassischen öffentlichen Sektor handeln. Auch gewerkschaftliche oder Beschäftigung in anderen selbstverwalteten Einrichtungen können mit öffentlichen Mitteln finanziert werden, sofern sie der öffentlichen Kontrolle unterliegen.

Die oben vorgetragene Kritik an der neoliberalen und beschäftigungspolitisch kontraproduktiven Entwicklung der Arbeitsmarktreformen bedeutet keine Zurückweisung von *Arbeitsmarktpolitik* als potenziell wichtigem Instrument der Beschäftigungspolitik, das ergänzend zur makroökonomischen Politik eingesetzt werden sollte. Vernünftige Arbeitsmarktpolitik kann dazu beitragen, die Qualifikationen der Arbeitssuchenden entsprechend ihren Fähigkeiten zu fördern, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besser zusammenzubringen, Benachteiligungen und Diskriminierungen am Arbeitsmarkt abzubauen und auszugleichen. Die weitgehende Beendigung öffentlich geförderter Beschäftigung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und anderen institutionellen Formen stellt daher – auch wenn diese Arten der Beschäftigungsförderung gerade in den letzten Jahren nicht immer den Idealvorstellungen entsprachen – einen Rückschritt dar. Eine Wiederaufnahme und der personelle und finanzielle Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik würde zumindest den Druck auf die Arbeitslosen vermindern, sich jeder Zumutung durch die Hartz-IV-Regelungen zu unterwerfen. Wir schätzen die Kosten einer solchen progressiven Reform der Arbeitsmarktpolitik auf rund 20 Mrd. €.

Als viertes Instrument einer aktiven Beschäftigungspolitik spielt nach wie vor die *Arbeitszeitverkürzung* eine zentrale Rolle. Ihr Beschäftigungspotenzial ist höher als die aller anderen Maßnahmen. Eine zehnprozentige Arbeitszeitverkürzung, die nur zur Hälfte beschäftigungswirksam würde, könnte – bei gut 38,4 Millionen Beschäftigten in Deutschland – fast zwei Millionen Arbeitsplätze schaffen oder sichern. Die Entwicklung in Frankreich Ende der 1990er Jahre zeigt, dass die gesetzliche Einführung der 35-Stunden-Woche beschäftigungspolitisch durchaus erfolgreich war (die Angaben schwanken zwischen einer halben und einer Million zusätzlicher Normalarbeitsplätze). Sie zeigt auch, dass der gesellschaftliche Widerstand gegen

Versuche groß ist, diese Erfolge wieder zurückzunehmen. Es kommt allerdings darauf an, Arbeitszeitverkürzungen nicht schematisch zu verfügen, sondern differenziert unter Berücksichtigung der Wünsche von Arbeitgebern und Beschäftigten durchzuführen. Der allgemeine Trend geht dem gegenüber in die entgegengesetzte Richtung. Das ist gegen jede ökonomische Vernunft, weil es die Zahl der Arbeitsplätze vermindert: Im öffentlichen Sektor wird das Dienstleistungsangebot nicht ausgeweitet, sondern mit weniger Arbeitskräften – und daher auch in schlechterer Qualität – bewältigt. In der Privatwirtschaft steigt das Angebot an Produkten und Dienstleistungen aufgrund der Arbeitszeitverlängerung, ohne dass gleichzeitig die Nachfrage steigt. Entlassungen werden die Folge sein. Eine gesamtwirtschaftlich vernünftige Politik müsste demgegenüber die Arbeitszeit verkürzen, ohne gleichzeitig die Löhne zu senken. Das würde in der Privatwirtschaft zu einer relativen Übernachfrage mit nachfolgenden Neueinstellungen führen. Im öffentlichen Dienst wirkt dieser Mechanismus nicht. Hier müssten Arbeitszeitverkürzungen ohne entsprechende Lohn- und Gehaltskürzungen durch eine bessere Ausstattung der öffentlichen Haushalte finanziert werden. Hierfür veranschlagen wir einen Betrag von 10 Mrd. €. Weitere 4 Mrd. € sind für befristete Lohnkostensubventionen an solche kleine und mittlere Betriebe vorzusehen, für die eine drastische Arbeitszeitverkürzung mit existenzgefährdenden Kostensteigerungen verbunden sein kann.

Bei den oben genannten Wegen zu mehr Beschäftigung und besseren Arbeitsplätzen handelt es sich um Maßnahmen, mit denen staatliche Politik entweder direkt Arbeitsplätze schafft oder auf die private Wirtschaft einwirkt, dies zu tun. An dieser Stelle wollen wir aber auch auf die wichtige Rolle hinweisen, die eine aktive Lohnpolitik für die Beschäftigung spielt. Die Schwäche der Binnennachfrage, wesentliche Ursache der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit, ist vor allem eine Schwäche des privaten Verbrauchs – dem mit großem Abstand wichtigsten Element der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Diese Konsumschwäche geht ihrerseits auf die seit mehr als zwei Jahrzehnten verfestigte Schiefelage der Einkommensverteilung zurück, die sich aus den Tarifverhandlungen ergibt: Die Löhne und Gehälter, die weit überwiegend

für den privaten Verbrauch ausgegeben werden, sind seit vielen Jahren hinter der Entwicklung der gesamten Wertschöpfung zurückgeblieben und haben nicht einmal den verteilungsneutralen Lohnspielraum ausgeschöpft, der sich aus der Steigerung der Produktivität und der Inflationsrate ergibt. Diese Lohnzurückhaltung ist ein zentrales Element des Teufelskreises aus zunehmender Ungleichheit der Verteilung, Wachstumsschwäche und steigender Arbeitslosigkeit, in dem sich die deutsche Wirtschaft seit langem befindet. Die Durchsetzung höherer Lohnsteigerungen würde demgegenüber nicht nur die wirtschaftliche und soziale Lage der Beschäftigten unmittelbar verbessern. Sie wäre auch ökonomisch vernünftig und wichtig, weil sie mit dem privaten Verbrauch auch die Gesamtnachfrage beleben und dadurch mehr Beschäftigung fördern würde. Eine konsequente Lohnpolitik, die keine Umverteilung von unten nach oben zulässt, sondern im Gegenteil die entwicklungshemmende Fehlentwicklung der Verteilung korrigiert, ist also – ganz im Gegensatz zur Propaganda von Seiten der Unternehmen und der Mehrheit der Medien – nicht nur keine Politik zu Lasten der Arbeitslosen, sondern eine Politik zu Gunsten der Beschäftigten *und* der Arbeitslosen. Insofern stehen auch die Gewerkschaften in der Verantwortung für mehr Beschäftigung. Diese Verantwortung wahrzunehmen, erfordert einen klaren Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge und die geschlossene Bereitschaft sowie Kraft, die Macht zu entwickeln, die für mehr Vernunft in der Wirtschaft erforderlich ist.

### **7. Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung – Neue Wege zur Finanzierung**

Die Systeme der Arbeitslosenunterstützung und der Arbeitsförderung leiden seit längerem an finanzieller Auszehrung. Dies liegt in erster Linie daran, dass die Arbeitslosigkeit trendmäßig steigt und daher mehr Mittel für gesetzliche Versicherungsleistungen beansprucht werden. Es liegt aber auch daran, dass der Hauptteil der Einnahmen aus Beiträgen auf die Einkommen der sozialversiche-

rungspflichtig Beschäftigten stammt. Deren Zahl geht jedoch zurück, und die Entwicklung der Löhne und Gehälter bleibt hinter der des BIP und der Wertschöpfung zurück. Auch der Bundeszuschuss, der die Defizite im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) ausgleichen muss, steht wegen der verfehlten Finanzpolitik der Regierung unter massivem Druck. Ein weiteres Problem besteht in der prozyklischen Entwicklung der Finanzlage der BA. Die Finanzmittel werden dann in besonderem großen Maße, nämlich bei steigender Arbeitslosigkeit, gebraucht, wenn sie aus dem gleichen Grund in besonders geringem Maße in die Kassen fließen. In derartigen Situationen bleibt kein Spielraum für aktive Arbeitsförderung, die nach bisherigem Recht eine freiwillige Leistung der BA ist.

Die Bundesregierung versucht, die Finanzprobleme durch Leistungskürzungen (ALG II), durch Billigmaßnahmen (Ein-Euro-Jobs) und durch Anreize zu lösen, das Versicherungssystem zu verlassen (Ich-AG). Dies ist aus den in Abschnitt 3 dargelegten Gründen weder ökonomisch sinnvoll noch sozial vertretbar. Als Alternative hierzu schlagen wir vor, das System grundlegend zu reformieren. Dies wird zu wesentlich höheren Einnahmen führen. Ihnen stehen allerdings auch wesentlich höhere Aufwendungen gegenüber, die einerseits für die zuverlässige Sicherung der Arbeitslosen auf akzeptablem Niveau und andererseits für eine wirksame Arbeitsförderungs politik auch und gerade in Zeiten der konjunkturellen Stagnation oder Rezession erforderlich sind. Im Einzelnen enthält unser Vorschlag folgende Elemente:

- Grundsätzlich sollte das Finanzierungssystem für die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsförderung gesamtgesellschaftlich ausgestaltet werden und neben den Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen auch *alle anderen Erwerbspersonen mit Arbeitsmarktrisiken in ein umfassendes gesetzliches Pflichtversicherungssystem einbeziehen*, aus dem dann im Falle der Arbeitslosigkeit Rechtsansprüche auf Unterstützung abzuleiten sind.
- Der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsförderung entspricht es auch, ihre Finanzie-

zung *auf alle Einkommensarten zu stützen*, also neben Löhnen und Gehältern auch auf Gewinne, Mieten und alle Arten Kapital- und Vermögenseinkommen.

- Für die unselbstständig Beschäftigten ist die Finanzierung der Beiträge durch Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen grundsätzlich beizubehalten. Wir schlagen allerdings vor, den *Finanzierungsanteil der Arbeitgeberseite über die gegenwärtig geltenden 50 vH hinaus anzuheben*. Dies ist in den meisten Ländern der Fall und entspricht der Tatsache, dass die Arbeitgeber in weit höherem Maße als ArbeitnehmerInnen für Arbeitslosigkeit verantwortlich sind.
- Für die Arbeitgeberbeiträge sollte eine individuelle *Differenzierung der Durchschnittsbeiträge* nach US-amerikanischem Muster eingeführt werden. Dabei zahlen diejenigen Unternehmen einen höheren Beitrag, bei denen die Entwicklung der Beschäftigung hinter der der Wertschöpfung zurückbleibt, während im umgekehrten Fall eine Beitragsermäßigung stattfindet. Auf diese Weise werden Entlassungen in gewissem Umfang sanktioniert und Einstellungen honoriert.
- Bei den *Arbeitnehmerbeiträgen* sind die Beitragssätze auf dem gegenwärtigen Niveau *konstant zu halten*, um bei Arbeitslosigkeit eine Sicherung auf hohem Niveau zu gewährleisten.
- Die *Beitragsbemessungsgrenzen werden schrittweise verdoppelt*. Die Versicherungspflicht beginnt ab einem Jahresverdienst ab 2.400 €. Bis zu einem Jahresverdienst von 4.800 € sind die Beiträge ausschließlich durch die Arbeitgeberseite zu entrichten.

### **8. Gerechte Finanzierung höherer Staatsausgaben – Alternativen der Steuerpolitik**

Steuerpolitik in einer alternativen wirtschaftspolitischen Konzeption hat vor allem zwei Ziele: Sie muss erstens dafür sorgen, dass die Staatsausgaben, die zur Gestaltung einer effizienten, sozial ausgewogenen und ökologisch verträglichen Entwicklung erforderlich sind, finanziert werden können. Sie muss zweitens dafür sorgen, dass die

Lasten dieser Finanzierung gerecht auf die Mitglieder der Gesellschaft verteilt werden. Gegen beide Grundsätze ist in der Vergangenheit massiv verstoßen worden; hieraus ergibt sich erheblicher Korrekturbedarf.

Die von der Bundesregierung im jüngsten Stabilitäts- und Wachstumsprogramm gemeldete Verminderung der Steuerquote von 24,5 vH auf 22,0 vH des BIP innerhalb der letzten vier Jahre ist keine Errungenschaft, sondern Ausdruck deutlicher Einschränkungen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Sie hat zu massiven Steuerausfällen und Finanzierungsproblemen geführt. Die Antwort darauf waren ökonomisch wie sozial kontraproduktive Kürzungen der öffentlichen Ausgaben sowie die Ausweitung der öffentlichen Kreditaufnahme. Wäre die Steuerquote des Jahres 2004 so hoch gewesen wie im Jahre 2000, hätten den öffentlichen Haushalten rund 60 Mrd. € mehr zur Verfügung gestanden. Es ist daher sinnvoll und machbar, dafür zu sorgen, dass die Finanzierungsgrundlage staatlicher Politik insgesamt durch höhere Steuereinnahmen verbessert wird. Dass höhere Steuerquoten ohne Schaden für die Gesamtwirtschaft möglich sind, belegen Länder, die höheren Steuerquoten aufweisen: Frankreich 27,5 vH, Österreich 28,4 vH, Vereinigtes Königreich 28,9 vH (jeweils 2003).

Bei der Struktur der Steuerbelastung erfordert der Grundsatz gerechter Verteilung der Steuerbelastung, die einseitige Begünstigung der oberen Einkommensgruppen und Unternehmen durch die verschiedenen Steuerreformen des letzten Jahrzehnts zu korrigieren. Zu diesem Zweck fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* im Einzelnen:

- Bei der *Einkommensteuer*: Der Spitzensteuersatz sollte von 42 vH auf 48 vH ab einem zu versteuernden Einkommen von 60.000 € angehoben werden. (Im Übrigen folgen wir hier den Vorschlägen für eine solidarische Einfachsteuer, die von ver.di, der IG Metall und attac im vergangenen Jahr vorgelegt worden sind: u.a. Freibetrag 8.000 €, Eingangssteuersatz 15 vH, synthetische Erfassung, Abschaffung des Ehegattensplittings)
- Bei der *Unternehmensbesteuerung*: Der Satz für die *Körperschaftsteuer*

wird auf 33 vH heraufgesetzt. Zusammen mit der Gewerbesteuer ergibt sich dadurch eine Besteuerung der Gewinne von Kapitalgesellschaften von rund 48 vH. Das entspricht dem Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer, der für Personengesellschaften in der Regel in Ansatz zu bringen ist. Hierdurch wird die unterschiedliche steuerliche Behandlung der Gewinne von Personen- und Kapitalgesellschaften beendet, ohne dass das Steueraufkommen insgesamt zurückgeht. Gleichzeitig wird bei der Berücksichtigung von Verlustvorträgen eine *Mindestbesteuerung* von 60 vH des laufenden Gewinnes eingeführt und die Möglichkeit der Verrechnung von Verlustvorträgen mit dem laufenden Gewinn auf drei Jahre begrenzt.

- Vorschläge zur Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes von 7 vH bei der allgemeinen Umsatzsteuer – etwa für Nahrungsmittel – sowie des derzeitigen Verzichts auf Mehrwertsteuer (Nullsteuer) etwa bei Mieten und Arztleistungen lehnen wir ab. Dadurch würde die relative Abnahme der Belastung mit steigendem verfügbarem Einkommen der privaten Haushalte (Regression) beschleunigt. Die immer wieder vorgeschlagene, deutliche Erhöhung des Normalsteuersatzes von derzeit 16 vH, um die Lohnnebenkosten zu senken, ist binnenwirtschaftlich, beschäftigungspolitisch und sozial unsinnig.
- Es wird eine *Gemeindewirtschaftsteuer* für Unternehmen und FreiberuflerInnen eingeführt, die auf den um Fremdkapitalkosten (Zinsen, Mieten) erweiterten Unternehmensertrag erhoben wird. Ihre Höhe ergibt sich aus einer für alle Unternehmen einheitlichen Steuermesszahl von 3 vH, die auf den zu versteuernden Ertrag bezogen wird. Auf den Steuermessbetrag wiederum wird der durch die Gemeinden in eigener Autonomie festgelegte Hebesatz angewendet. Um jedoch den Steuersenkungswettbewerb zu begrenzen, darf der Hebesatz bei allen Kommunen 200 vH nicht unterschreiten. Personenunternehmen dürfen zum Ausgleich des gegenüber dem Einkommensteuerspitzensatzes niedrigeren Körperschaftsteuersatz von 33 vH auch künftig den größten Teil der Gewerbesteuer von der Einkommensteuer absetzen.

- Bei der *Erbschaftsteuer* muss zur Sicherstellung einer gleichmäßigen Besteuerung aller Vermögensarten im Falle der Erbschaft und Schenkung endlich die Auflage des Bundesverfassungsgerichts erfüllt werden, Immobilien entsprechend ihrer Marktwerte zu berücksichtigen. Außerdem müssen die geltenden Vermögensklassen deutlich abgesenkt werden.
- Die *Vermögensteuer* muss endlich reaktiviert und in einer mit dem Grundgesetz konformen Weise ausgestaltet werden. Dabei muss durch ausreichende Freibeträge dafür gesorgt werden, dass selbst genutztes Wohneigentum mittlerer oder unterer Einkommensgruppen nicht belastet wird. Bei einem Steuersatz von 1 vH allein auf die privaten Haushaltsvermögen und unter Berücksichtigung eines Freibetrags von 500.000 € je Familie mit zwei Kindern könnten die Bundesländer 14 Mrd. € an Einnahmen erzielen.
- Auf der Agenda einer alternativen Steuerpolitik steht die Einführung einer *Börsenumsatz-* sowie einer *Devisenumsatzsteuer* (Tobinsteuer). Differenzierte Vorschläge hierzu haben wir in früheren Memoranden vorgelegt. Das Aufkommen aus der Börsenumsatzsteuer steht für die Finanzierung nationaler Staatsaufgaben zur Verfügung, während die Einnahmen aus der Devisentransaktionsteuer als Finanzierungshilfen für die ärmsten Länder der Welt genutzt werden sollen.

Zur Unterstützung des ökologischen Umbaus der Gesellschaft sollte – möglichst europaweit – eine Kerosinsteuer eingeführt werden.

### **9. Mindeststandards und öffentliche Güter – Alternativen zu ruinöser Konkurrenz und Privatisierung**

Die von der EU geplante neue Welle der Deregulierung und Privatisierung ist frühzeitig auf Kritik gestoßen. Diese ging von den sozialen Bewegungen aus, erreichte im weiteren Verlauf eine breitere Öffentlichkeit und muss mittlerweile auch von den Regierungen

großer Mitgliedsländer und der EU ernst genommen werden. Die absehbare Linie der Überarbeitung soll darauf hinauslaufen, die Grundprinzipien unverändert zu lassen, aber hier und da entsprechend der Interessenlage wichtiger Mitgliedsländer Abschwächungen vorzunehmen oder Ausnahmen zuzulassen. Die auf ruinöse Konkurrenz, Unterwanderung sozialer Standards und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zielende Deregulierungsdynamik würde hierdurch allerdings kaum geschwächt. Als Alternative zu dieser Scheinkorrektur schlagen wir vor:

*EU-weite Mindeststandards:* Vor einer weiteren Öffnung der Dienstleistungsmärkte in der EU sollten sich die Mitgliedsländer auf gemeinsame Mindeststandards einigen, die in allen Ländern gelten und von den dortigen Aufsichts- und Zulassungsbehörden gegenüber allen in- und ausländischen Anbietern durchgesetzt werden. Derartige Mindeststandards, die mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen sind, sollten sich beziehen auf

- ☛ die Arbeitsbedingungen (vor allem Löhne und Gehälter, Arbeitsschutz, Arbeitnehmerrechte, Sozialversicherung),
- ☛ den Verbraucherschutz (Transparenz und Übersichtlichkeit des Angebots, Kennzeichnung, Gesundheitsschutz und Sicherheit) sowie
- ☛ die ökologische Verträglichkeit.

Die Harmonisierung von Standards soll in Richtung auf das jeweils höchste Niveau erfolgen. Solange diese Harmonisierung nicht erreicht ist, gelten für ausländische Anbieter die Regeln des Landes, in dem die Dienstleistungen erbracht werden, und sie werden auch durch die dortigen Behörden überprüft und durchgesetzt.

Engere Zusammenarbeit bei der Regulierung von *Universaldienstleistungen:* Bei den Dienstleistungen, für die bereits europäische Liberalisierungsvorschriften in Kraft getreten sind (u.a. Telekommunikation, Strom, Gas, Eisenbahnen), müssen die Aufsicht gestrafft und die europäische Kooperation vertieft werden. Es handelt sich dabei überwiegend um Dienstleistungen, die früher als öffentliche Dienst-

leistungen von staatlichen Behörden oder öffentlichen Unternehmen bereitgestellt wurden. Im Zuge der Liberalisierung wurden sie zu einem erheblichen Teil privatisiert. Dabei sollten unabhängige oder staatliche Regulierungsbehörden dafür sorgen, dass der öffentliche Auftrag auch weiterhin erfüllt wird: Die Dienstleistungen sollten nach wie vor flächendeckend und kontinuierlich angeboten werden, für alle Einkommensgruppen zu erschwinglichen Preisen zugänglich sein, hohe Qualitäts- und Sicherheitsstandards erfüllen und je nach dem Fortschritt der Technik modernisiert werden. Die Umsetzung dieser Aufsicht hat sich als schwierig erwiesen und oft nicht zu den angestrebten Ergebnissen geführt. Sie muss durch eine bessere Ausstattung, schärfere Kompetenzen und eine bessere Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden gestärkt werden. Dabei sollte auf die Entwicklung gemeinsamer europaweiter Standards sowie langfristig auf die Einrichtung einer europäischen Aufsichtsbehörde hingearbeitet werden. Wo sich private Unternehmen auf Dauer der Erfüllung des öffentlichen Auftrags entziehen, sollten sie in gesellschaftliches Eigentum überführt und nach Grundsätzen gemeinwirtschaftlicher Orientierung geführt werden.

Angesichts des unvermeidbaren Konfliktes zwischen privater Gewinnmaximierung und der Bereitstellung zentraler öffentlicher Güter sollte deren *Privatisierung grundsätzlich ausgeschlossen werden*. Dies gilt für öffentliche Einrichtungen des Gesundheitswesens (Krankenhäuser) und für Bildung und Ausbildung, die Wasserversorgung, den öffentlichen Schutz von Lebewesen und lebenden Organismen (Verbot gentechnischer Manipulationen), in wissenschaftlichen oder Bildungseinrichtungen erworbene Kenntnisse sowie zentrale Bereiche der Kultur (wie Museen und Theater) und der Ausübung staatlicher Hoheitsrechte (wie Polizei und Militär). In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedsländer der EU und die Europäische Kommission den Stellenwert des öffentlichen Sektors neu bestimmen und aufwerten. Er sollte nicht länger als eng definierte und immer unter Verdacht stehende Ausnahme von den im Übrigen uneingeschränkten Regeln des Wettbewerbs betrachtet werden. Stattdessen soll ein demokratisch verfasster öffentlicher Sektor einen eigenständigen

Stellenwert als Alternative zum privaten Markt- und Wettbewerbssektor erhalten. Er ist besser als letzterer in der Lage, bestimmte für das Gemeinwohl, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, den sozialen Zusammenhalt und die politische Stabilität einer Gesellschaft unverzichtbare Güter und Dienstleistungen als öffentliche Güter bereitzustellen. Eine solche Neubestimmung wurde durch die öffentliche Kritik an der Marktradikalität und Deregulierungswut der EU-Kommission auf die Tagesordnung der EU gerückt. Die Kommission versucht, die Diskussion hierüber klein zu halten und zum Beispiel durch schnelle Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie Fakten zu schaffen, die den Spielraum für einen demokratischen öffentlichen Sektor massiv beschränken würde.

## **Fortschritt braucht Gegenmacht**

Die hier skizzierten Alternativen zur vorherrschenden Wirtschafts- und Sozialpolitik sind ökonomisch vernünftig. Ihre Verwirklichung würde die wirtschaftliche Entwicklung stärken und die Lage der Mehrheit der Menschen in Deutschland verbessern. Sie würde auch wesentlich dazu beitragen, eine weit verbreitete Perspektivlosigkeit zu überwinden, die durch ein Klima der Verunsicherung und eine Politik der Einschüchterung geschaffen worden ist. Statt dessen würde sie eine Perspektive wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts eröffnen, in der die oben genannten Eckpunkte eines alternativen Entwicklungstyps von Wirtschaft und Gesellschaft zunehmend konkreter werden und schrittweise umgesetzt werden können. Eine solche Perspektive stößt jedoch auf Ablehnung und kompromisslose Gegenwehr von Seiten der Kräfte, die von der vorherrschenden Politik profitieren. Sie haben die wirtschaftlichen und sozialen Reformfortschritte in Deutschland während der letzten beiden Jahrzehnte immer wieder attackiert und zu einem erheblichen Teil zurückdrängen können. Ihre Offensive richtet sich darauf, diese Rückschritte durch eine dauerhafte Veränderung der gesellschaftlichen Machtver-

hältnisse zum gesellschaftlichen Normalzustand zu machen und damit auch die demokratische Qualität der Gesellschaft zu untergraben. Ein Einsatz für die Perspektive eines alternativen Entwicklungstyps erfordert eine klare Verhinderung dieser Strategie. Dazu gehören zum einen gute wissenschaftliche Argumente, die mittlerweile auch in der Öffentlichkeit stärker zur Kenntnis genommen werden. Es gehört dazu aber auch die Bereitschaft und Fähigkeit, diese Argumente im Konflikt gegen die Kräfte der Gegenreform durchzusetzen. Je früher diese Orientierung für Demokratie auch in der Wirtschaft aufgenommen wird und je geschlossener der Kampf geführt wird, desto größer sind seine Erfolgchancen.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2005 wurde bis zum 31.3.2005 von folgenden Personen unterstützt:

Udo Achten, Düsseldorf	Detlev Beyer-Peters, Marl
Prof. Dr. Eberhard Ackermann, Ros- tock	Ortwin Bickhove-Swidorski, Dülmen
Prof. Dr. Marek Adamiec, Lodz	Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken
Andrea Adrian, Bremen	Ina Biethan, Braunschweig
Annemarie Ahler-Echterhoff, Wuppertal	Monika Bietz, Nieder-Olm
Jutta Ahrweiler, Oberhausen	Fritz Bilz, Köln
Detlef Ahting, Braunschweig	Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden
Matthias Altmann, Nohra-Obergrun- stedt	Matthias W. Birkwald, Köln
Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin	Norbert Birkwald, Mörfelden
Dr. Werner Anton, Merseburg	Heinrich Birner, München
Lutz Apel, Bremen	Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
Horst Arenz, Berlin	Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Ham- burg
Ingo Arlt, Barsinghausen	Dr. Reinhard Bispinck, Düsseldorf
Norbert Arndt, Herne	Heinrich Bleicher-Nagelsmann, Berlin
Hilde Arndt-Burglin, Gelsenkirchen	Dirk Blotevogel, Troisdorf
Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden	Dr. Hermann Bömer, Dortmund
Peter Artzen, Wehrheim	Monika Börner, Leipzig
Sylvia Artzen, Wehrheim	Michael Börzel, München
	Gerd-Uwe Boguslawski, Northeim
Erich Bach, Frankfurt	Manfred Bohle, Düsseldorf
Roland Bärwald, Herne	Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Isernhagen
Robert Bange, Oelde	Rudolf Borchert, Waren
Hans Joachim Barth, Wiesbaden	Uwe Bordanowicz, Bruchsal
Walter Bauer, Kohlberg	Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg
Peter Baumeister, Peine	Manfred Bork, Freiberg
Mechthild Bayer, Berlin	Olav Bork, Lübeck
Wolfgang Bayer, Berlin	Prof. Dr. Gerd Bosbach, Köln
Dr. Steffen Becker, Gießen	Heinz-Rainer Bosse, Wolfenbüttel
Friedrich-Karl Beckmann, Pinneberg	Dr. Andreas Bovenschulte, Bremen
Dr. Peter Behnen, Breitnau	Maren Bracker, Kassel
Jan-Patrick Behrend, Marburg	Giesela Brandes-Steggewentz, Osna- brück
Prof. Dr. Hermann Behrens, Klein Vielen	Klaus Brands, Drolshagen
Jost Beilken, Bremen	Monika Brandt, Dortmund
Dr. Theodor W. Beine, Isselburg	Peter Braun, Rödinghausen
Hartmut Belitz, Freden	Leo Braunleder, Wuppertal
Günter Bell, Köln	Janin Bredehöft, Hamburg
Christiane Benner, Hannover	Carsten Bremer, Braunschweig
Dr. Benjamin Benz, Recklinghausen	Hans-Erich Bremes, Hamm
Georg Benz, Frankfurt	Ulrike Breth, Koblenz
Andreas Beran, Hamburg	Leni Breymaier, Eisingen
Horst Berg, Solingen	Dr. Olaf Brockmann, Bremen
Heinrich Betz, Braunschweig	Fritz Brodrick, Lünen
Wolfgang Bey, Chemnitz	Theresa Bruckmann, Essen
Sven Beyersdorff, Bremen	Gerd Brücker, Erfurt
	Dr. Klaus Brülls, Herzogenrath

Karin Brugger, Neu Ulm	Dr. Dietmar Düe, Kassel
Robert Bubenzer, Erkerode	Hubert Dünneheimer, Berlin
Michael Buchholz, Hannover	Jochen Dürr, Schwäbisch Hall
Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn	Ulrike Düwel, Wuppertal
Michael Buchner, Nürnberg	Michael Dunst, Hannover
Martin Buhl, Lüdenscheld	
Eva Bulling-Schröter, Ingolstadt	Michael Ebenau, Jena
Kai Burmeister, Lübeck	Claudia Eberhard, Hannover
Dr. Ulrich Busch, Berlin	Roman Eberle, Dortmund
Klaus Busch, Bremen	Raimund Echterhoff, Wuppertal
Veronika Buszewski, Herne	Jürgen Egner, Willich
Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Köln	Jutta Ehlers, Wolfenbüttel
	Christoph Ehlscheid, Neuwied
Luis Caballero-Sousa, Mainz	Dr. Herbert Ehrenberg, Wangerland
Christian Christen, Berlin	Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
Astrid Clauss, Mainz	Stephan Elkins, Leipzig
Martine Colonna, Hamburg	Josef Elmer, Carlow
Liesel Cords, Aachen	Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen
Peter-Martin Cox, Frankfurt	Gerhard Endres, München
Gregor Czisch, Kassel	Dieter Engel, Wiesbaden
	Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen
Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt	Walter Erb, Darmstadt
Annette Dahms, Nürnberg	Michael Erhardt, Frankfurt
Dr. Klaus Dammann, Hamburg	Harald Esker, Oldenburg
Ilona Dammköhler, Esslingen	Rolf Euler, Recklinghausen
Adelheid Danielowski, Hannover	
Fabio De Masi, Hamburg	Walter Fabian, Hannover
Dr. Judith Dellheim, Berlin	Michael Fahrenkrog, Süsel
Wolfgang Denecke, Leipzig	Karlheinz Fahrenwaldt, Lüneburg
Prof. Dr. Frank Deppe, Frankfurt	Annette Falkenberg, Kiel
Dr. Regine Deschle, Rostock	Gregor Falkenhain, Solingen
Walter Deterding, Hannover	Reinhold Falta, Mainz
Richard Detje, Ahrensburg	Frank Fassin, Köln
Theodor Dickmann, Bad Homburg	Veronika Faust, Bochum
Norbert Diebold, Münster	Hinrich Feddersen, Hamburg
Dr. Hans Diefenbacher, Mannheim	Josef Fehlant, München
Hermann Dierkes, Duisburg	Dr. Peter Fehn, Anklam
Jens Dietrich, Braunschweig	Dennis Feise, Braunschweig
Reinhard Dietrich, Bremerhaven	Wolf-Rüdiger Felsch, Hamburg
Kirsten Dinnebie, Marburg	Dr. Kurt Fenske, Berlin
Martina Ditzell, Northeim	Jörg Ferrando, Frankfurt
Prof. Dr. Rolf Dobischat, Tönisvorst	Harald Fiedler, Friedrichsdorf
Gloria Dohm, Göttingen	Bernd Fiegler, Köln
Florian Dohmen, Duisburg	Josef Filippek, Lüdenscheld
Jochen Dohn, Hanau	Meinolf Finke, Castrop-Rauxel
Dr. Ulrich Dolata, Bremen	Prof. Dr. Dietrich Fischer, Golm
Günter Domke, Düsseldorf	Volker Fischer, Bremen
Dr. Hans-Georg Draheim, Leipzig	Hermann Fleischer, Salzgitter
Werner Dreibus, Hanau	Wolfgang Förster, Speyer
Michael Duchrow, Osterholz-Scharm- beck	Uwe Foullong, Birkenwerder
	Michael Frank, Hildesheim

Otfried Frenzel, Chemnitz  
 Dr. Joke Frerichs, Köln  
 Dr. Petra Frerichs, Köln  
 Günter Frey, Kammeltal  
 Klaus Friedrich, Würzburg  
 Prof. Dr. Gerd Friedrich, Berlin  
 Andreas Frohberg, Aachen  
 Peter Fuchs, Berlin  
 Kurt Fussangel, Schwanewede

Ludger Gaillard, Göttingen  
 Gabriela Galli, Werther  
 Dr. Irene Gallinge, Berlin  
 Prof. Dr. Berthold Gasch, Lauenburg  
 Claire Gautier, Bremen  
 Elmar Gayk, Hannover  
 Jürgen Gebel, Nieder-Olm  
 Andreas Gehrke, Ronnenberg  
 Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach, Hagen  
 Klaus-Uwe Gerhardt, Obertshausen  
 Axel Gerntke, Frankfurt  
 Lisa Gesau, Liebenburg  
 Dr. Jürgen Glaubitz, Düsseldorf  
 Heiko Glawe, Berlin  
 Horst Godrecht, Wiesbaden  
 Gözu Godowski, Lübeck  
 Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen  
 Ulrike Götting, Hamburg  
 Adi Golbach, Berlin  
 Prof. Dr. Werner Goldschmidt, Hamburg  
 Thomas Gorsboth, Kronberg  
 Arno Gottschalk, Bremen  
 Jutta Grabe, Gießen  
 Prof. Dr. Hanna Grabley, Bad Saarow  
 Regino Greb, Siegen  
 Günther Griesel, Quickborn  
 Dr. Herbert Grimm, Hamburg  
 Herbert Grimm, Dortmund  
 Edith Großpietsch, Sprockhövel  
 Dr. Rainer Grothusen, Hamburg  
 Prof. Dr. Josef Gruber, Hagen  
 Walter Gruber, Salzgitter  
 Dr. Wolfgang Güttler, Halle  
 Kerstin Gundt, Berlin  
 Prof. Dr. Karl-Diether Gussek, Halle

Gerold Haag, Hannover  
 Joachim Hacker, Lübeck  
 Dr. Barbara Hähnchen, Panketal

Wolfgang Haferkamp, Oberhausen  
 Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf  
 Eberhard Hahn, Bielefeld  
 Ulf Halbauer, Drübeck  
 Andreas Hammer, Östringen  
 Christian Harde, Tübingen  
 Michael Hartwig, Hamburg  
 Wolfgang Haupt, Renningen  
 Dr. Gert Hautsch, Frankfurt  
 Helga Hecht, Bielefeld  
 Jörg Heiderich, Hofgeismar  
 Gottfried Heil, Friedrichshafen  
 Stefan Heimlich, Berlin  
 Dr. Cornelia Heintze, Leipzig  
 Horst Heinz, Minden  
 Dieter Heisig, Gelsenkirchen  
 Werner Heitmann, Mülheim  
 Julius Heller, Tübingen  
 Ronald Heller, Neuenhagen  
 Dr. Fritz Hellmer, Göttingen  
 Dr. Johannes-D. Hengstenberg, München

Jürgen Hennemann, Ebern  
 Peter Henrich, Flemlingen  
 Dr. Detlef Hensche, Berlin  
 Ulrike Hensel, Bad Bramstedt  
 Dr. Frank W. Hensley, Dossenheim  
 Silke Herdemeier-Braun, Rödinghausen  
 Michael Hermund, Bochum  
 Dr. Peter Herrmann, Cork/Irland  
 Dr. Horst Hesse, Leipzig  
 Karl L. Hesse, Bendorf  
 Hermann Hibbeler, Lage  
 Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen  
 Günter Hieber, Marburg  
 Georg Hiermann, Herzogenaurach  
 Uwe Hixsch, Ihlow  
 Ulrike Hiller, Bremen  
 Klemens Himpele, Köln  
 Antje Hinrichs, Friedrichshafen  
 Frank Hinrichs, Kopenhagen  
 Lieselotte Hinz, Düsseldorf  
 Olivier Höbel, Braunschweig  
 Inge Höger-Neuling, Herford  
 Jürgen Hölterhoff, Bielefeld  
 Heinz-Rudolf Hönings, Solingen  
 Hans-Georg Hötger, Mülheim  
 Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln  
 Benjamin-Immanuel Hoff, Berlin  
 Bernhard Hoffmann, Eppelheim  
 Heinz Hoffmann, Nauwalde

Joachim Hoffmann, Münster  
 Reiner Hofmann, Gründau  
 Dr. Heinz-Gerd Hofschien, Bremen  
 Sepp Hofstetter, Sprockhövel  
 Helmut Holter, Schwerin  
 Christine Holzing, Koblenz  
 Dr. Horst Hoppe, Silberborn  
 Johann Horn, Oberasbach  
 Roland Hornauer, Erlangen  
 Frank Hornschu, Kiel  
 Brigitte Horstmann-Sprenger, Nauheim  
 Rosi Hoyer, Hamburg  
 Ulrich Huber, Heidenheim  
 Prof. Dr. Jörg Huffschild, Sudwalde  
 Gerd Huhn, Dortmund  
 Martin Huhn, Mannheim  
 Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim

Horst Ihssen, Seelze  
 Tamer Ilbuga, Hamburg  
 Bodo Irrek, Berlin

Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin  
 Michael Jäkel, Köln  
 Klaus Jakobowski, Ganderkesee  
 Dr. Dieter Janke, Leipzig  
 Hans und Irene Janßen, Hanau  
 Helmut Janßen-Orth, Hamburg  
 Christoph Jetter, Darmstadt  
 Dr. Heiner Jüttner, Aachen  
 Karin Junge-Kühne, Detmold  
 Jörg Jungmann, Wiesbaden

Prof. Dr. Klaus Käutner, Hattingen  
 Prof. Dr. Gisela Kahl, Jena  
 Dr. Hildegard Kaluza, Düsseldorf  
 Ullrich Kaminski, Berlin  
 Harald Kampffmeyer, Berlin  
 Dr. Irmtraud Kannen, Cloppenburg  
 Ralf Kapschack, Witten  
 Anne Karrass, Göttingen  
 Bernd Kaßbaum, Frankfurt  
 Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld  
 Dr. Robert Katzenstein, Kleinmachnow  
 Manfred Kays, Braunschweig  
 Hermann Kemper, Brake  
 Norbert Kemper, Marienheide  
 Steffen Kerth, Bonn  
 Dr. Gunnar Ketzler, Kerkrade

Werner Kiepe, Düsseldorf  
 Wolfgang Killig, Hamburg  
 Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin  
 Martin Klaus, Freiburg  
 Bernhard Klein, Bremen  
 Sigmar Kleinert, Hofheim  
 Prof. Dr. Alfred Kleinknecht, Delft  
 Dr. Harald Klimenta, Regensburg  
 Helmut Klingl, Amstetten  
 Pat Klinis, Heidelberg  
 Hans Klinker, Bamberg  
 Dr. Larissa Klingzing, Berlin  
 Jürgen Klitzschmüller, Bad Schwartau  
 Alfred Klose, Hannover  
 Jürgen Klute, Herne  
 Prof. Dr. Ulla Knapp, Hamburg  
 Dieter Knauß, Waiblingen  
 Hans-Joachim Knoben, Bonn  
 Detlev Knocke, Bonn  
 Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf  
 Prof. Dr. Helmut Knüppel, Bielefeld  
 Dr. Angelika Kober, Leipzig  
 Erich Koch, Schieder-Schwalenberg  
 Hajo Koch, Dortmund  
 Maria Koch, Bochum  
 Wolf-Dieter Koch, Mülheim  
 Horst Koch-Panzner, Bruchköbel  
 Dr. Klaus Kock, Dortmund  
 Paul Koehler, Münzenberg  
 Paul Köhler-Schumann, Duisburg  
 Jürgen Koenen, Essen  
 Dr. Margit Köppen, Mechernich  
 Prof. Dietrich-W. Köppen, Berlin  
 Norbert Koesling, Essen  
 Dr. Dietmar Köster, Wetter  
 Jörg Köther, Springe  
 Harald Kolbe, Hannover  
 Stefan Konrad, Herne  
 Norbert W. Koprek, Hameln  
 Ina Korte, Düsseldorf  
 Marion Koslowski, Hattingen  
 Michael Kotzian, Bottrop  
 Prof. Dr. Reinhold Kowalski, Berlin  
 Gerhard Kracht, Recklinghausen  
 Martin Krämer, Berlin  
 Ralf Krämer, Berlin  
 Horst Kraft, Mülheim/Ruhr  
 Dr. Jürgen Kranz, Halle  
 Dr. Ute Kratzmeier, Weil der Stadt  
 Astrid Kraus, Köln  
 Dieter Krause, Neustadt

Prof. Dr. Günter Krause, Berlin  
 Volker Kreft, Wuppertal  
 Anja Kreienbrock, Hannover  
 Jutta Krellmann, Copenbrügge  
 Peter Kremer, Dortmund  
 Daniel Kreutz, Köln  
 Walter Krippendorf, Hamburg  
 Uwe Kröcher, Oldenburg  
 Hans Jürgen Kröger, Bremen  
 Ulrich Kröpke, Bielefeld  
 Dr. Stephan Krüger, Berlin  
 Lothar Krüger, Gera  
 Gerrit Krull, Oldenburg  
 Prof. Dr. Wolfgang Krumbein, Bühren  
 Volker Kruse, Oldenburg  
 Werner Krusenbaum, Mülheim  
 Prof. Dr. Hans-Jürgen Krysmanski,  
 Münster  
 Dr. Sabine J. Kryszon, Berlin  
 Jürgen Kubig, Lübeck  
 Werner Kubitz, Salzgitter  
 Michael Kuehn, Münster  
 Dr. Wolfgang Kühn, Schönnow  
 Eike Kühne, Detmold  
 Ingo Küpper, Dortmund  
 Marianne Kugler-Wendt, Heilbronn  
 Peter Kurbjuweit, Hameln  
 Wilfried Kurtzke, Magdeburg

Winfried Lätsch, Berlin  
 Wolfgang Lange, Seelze  
 Detlev v. Larcher, Weyhe  
 Helga Last, Bremen  
 Markus Lauber, Köln  
 Bernd Lauenroth, Alfeld  
 Jörg Lauenroth-Mago, Rätzlingen  
 Richard Lauenstein, Lehrte  
 Christian Lauschke, Berlin  
 Eva Lavon, Braunschweig  
 Dr. Angelika Leffin, Bremen  
 Dr. Steffen Lehndorff, Köln  
 Dr. Jürgen Leibiger, Radebeul  
 Bruno Leidenberger, Fellbach  
 Dr. André Leisewitz, Frankfurt  
 Prof. Dr. Gerhard Leithäuser, Bremen  
 Dr. Sigrid Leitner, Göttingen  
 Rolf Lemm, Berlin  
 Steffen-Claudio Lemme, Erfurt  
 Marion Leonhardt, Berlin  
 Manfred Lesch, Frankfurt  
 Reiner Liebau, Minden

Christoph Lieber, Hamburg  
 Georg Liebl, Leidersbach  
 Hartmut Lind, Bad Münster  
 Ulla-Maj Lindberg, Herdecke  
 Godela Linde, Marburg  
 Bernd-Axel Lindenlaub, Teupitz  
 Axel Lippek, Bochum  
 Wolfgang Lippel, Nienburg  
 Hauke Lippert, Bad Oldesloe  
 Gerd Lobodda, Nürnberg  
 Jürgen Locher, Bad Kreuznach  
 Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt  
 Johannes Loheide, Gießen  
 Prof. Dr. Ingrid Lohmann, Hamburg  
 Sabine Lorenz, Lemgo  
 Dr. Arne Lorenzen, Berlin  
 Brigitte Ludewig, Berlin  
 Friedrich Ludwig, Rheda-Wieden-  
 brück  
 Beate Lückens, Bohmte  
 Prof. Dr. Christa Luft, Berlin  
 Michael Luscher, Erlangen  
 Sibylle Lust, München

Wolf Mache, Meerbusch  
 Gerd Mack, Ulm  
 Dirk Männicke, Pattensen  
 Karl Mai, Halle  
 Christiane Makus, Bochum  
 Annette Malotke, Düsseldorf  
 Holger Malterer, Klausdorf  
 Walter Malzkorn, Lohmar  
 Frank Mannheim, Braunschweig  
 Heike Marker, Recklinghausen  
 Wolfgang Marquardt, Solingen  
 Christa Martens, Dortmund  
 Heinz Martens, Oberhausen  
 Dr. Tomas Martin, Karlsruhe  
 Gerhard Marx, Braunschweig  
 Claus Matecki, Herdecke  
 Martin Mathes, Duisburg  
 Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg  
 Horst Maylandt, Sprockhövel  
 Uwe Mebs, Barsinghausen  
 Klaus Mehnert, Heikendorf  
 Christine Meier, Berlin  
 Hartmut Meine, Hannover  
 Gerhard Meiwald, Essen  
 Jörg Miehe, Göttingen  
 Gerd Minnerop, Schleswig  
 Heinz Mittelstaedt, Neu-Anspach

Rainer Moeckel, Hamburg  
 Thomas Mörker, Hamburg  
 Peter Mogga, Stolberg  
 Annegret Mohr, Bonn  
 Gerald Molder, Braunschweig  
 Dr. Volker Mueller, Falkensee  
 Bernhard Müller, Hamburg  
 Dr. Stephan Müller, Berlin  
 Petra Müller, Hamburg  
 Prof. Dr. Eva Müller, Taucha  
 Prof. Dr. Klaus Müller, Ursprung  
 Charles Münder, Berlin  
 Marc Mulia, Duisburg  
 Dr. Frank Mußmann, Göttingen  
 Uwe Myler, Freiburg

Prof. Dr. John P. Neelsen, Tübingen  
 Martin Nees, Köln  
 Hans-Georg Nelles, Düsseldorf  
 Irina Neszeri, Duisburg  
 Bernd Neubacher, Lübeck  
 Reinhard Neubauer, Göttingen  
 Roland Neuhaus, Kiel  
 Dr. Gerd-Erich Neumann, Stralsund  
 Holger Neumann, Braunschweig  
 Prof. Dr. Harry Nick, Berlin  
 Gerd Nickel, Frankfurt  
 Ulrike Nickel, Hamburg  
 Wolfgang Niclas, Erlangen  
 Manfred Nieft, Bremen  
 Gerd Nierenköther, Kassel  
 Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin  
 Jens-Olaf Nuckel, Quickborn

Ralf Oberheide, Springe  
 Dr. Paul Oehlke, Köln  
 Barbara Oehmichen, Gelsenkirchen  
 Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken  
 Jürgen Offermann, Wuppertal  
 Bernd Ohms, Bremen  
 Gabriele Osthusenrich, Hannover  
 Oliver Ostmann, München  
 Brigitte Ostmeyer, Holzgerlingen  
 Prof. Dr. Erich Ott, Künzell  
 Andrea Friederike Ottmer, Braun-  
 schweig  
 Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld  
 Bernd Overmann, Duisburg

Pia Pachauer, Hildesheim  
 Karin Patzer, Bochum

Heinz Paul, Rednitzhembach  
 Klaus Pedoth, Recklinghausen  
 Josef Peitz, Berlin  
 Udo Perina, Frankfurt  
 Prof. Peter Peschel, Essen  
 Horst Peter, Kassel  
 Finn Petersen, Hamburg  
 Ulrich Petri, Stuttgart  
 Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg  
 Werner Pfennig, Stuttgart  
 Dr. Helmut Pfister, Erlangen  
 Bartholomäus Pfisterer, Obing  
 Georg Pichler, Lichtenstein  
 Klaus Pickshaus, Frankfurt  
 Matthias Pippert, Berlin  
 Achim Plener, Frankfurt  
 Oskar Pöhlke, Salzgitter  
 Dr. Ralf Pohl, Theisenort  
 Gisa Prentkowski-Freitag, Düsseldorf  
 Prof. Dr. Klaus Priester, Speyer  
 Dr. Ralf Ptak, Köln  
 Erhard Pusch, Esslingen  
 Toralf Pusch, Rostock

Gunter Quaifer, Frankfurt  
 Michael Quetting, St. Ingbert

Silke Raab, Berlin  
 Mark Rackles, Berlin  
 Lilo Rademacher, Friedrichshafen  
 Winfried Radermacher, Aachen  
 Wolfgang Räschke, Salzgitter  
 Sicco Rah, Hamburg  
 Bodo Ramelow, Erfurt  
 Alexander Recht, Köln  
 Dr. Herbert Reckmann, Soest  
 Ralf Redeker, Bielefeld  
 Dr. Ulla Regenhard, Berlin  
 Frank Rehberg, München  
 Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen  
 Michael Reimann, Zeesen  
 Jörg Reinbrecht, Berlin  
 Dr. Sabine Reiner, Berlin  
 Christian Reinke, Rostock  
 Christian Reischl, München  
 Carmen Remus, St. Wendel  
 Herbert Rensing, Blomberg  
 Thomas Ressel, Kelkheim  
 Dr. Norbert Reuter, Berlin  
 Christa Revermann, Essen  
 Dr. Edelbert Richter, Weimar

Dr. Gerhard Richter, Berlin  
 Ernst Richter, Gießen  
 Ursula Richter, Berlin  
 Anne Rieger, Stuttgart  
 Frank Riegler, Bubenreuth  
 Monika Rietze, Hannover  
 Prof. Dr. Rainer Rilling, Marburg  
 Fritz Rische, Düsseldorf  
 Gregor Rölke, Handewitt  
 Hermann Römer, Bad Nauheim  
 Jochen Röver, Mülheim  
 Franz-Josef Röwekamp, Münster  
 Maike Rohwer, Neumünster  
 Michaela Rosenberger, Hamburg  
 Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Berlin  
 Dieter Rosner, Erlangen  
 Peter Rothbart, Seelze  
 Holger Rottmann, Rüthen  
 Albert Rozsai, Düsseldorf  
 Hans-Peter Rudolph, Kassel  
 Hajo Rübsam, Wiesbaden  
 Walter Rüh, Düsseldorf  
 Michael Ruhland, Radevormwald  
 Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld  
 Günter Sanné, Eschborn  
 Christoph Sauer, Göttingen  
 Günther Sauter, Stuttgart  
 Enzo Savarino, Friedrichshafen  
 Günther Schachner, Peiting  
 Dr. Wolfgang Schäfer-Klug, Darmstadt  
 Remo Schardt, Mömbris  
 Heidi Scharf, Schwäbisch Hall  
 Karl Scheerer, Ulm  
 Angela Scheffels, Neuberg  
 Manfred Scherbaum, Sprockhövel  
 Dr. Egbert Scheunemann, Hamburg  
 Django Schins, Aachen  
 Martin Schipke, Braunschweig  
 Dominik Schirmer, Oberaudorf  
 Michael Schlecht, Berlin  
 Gudrun Schlett, Nürnberg  
 Thorsten Schlitt, Berlin  
 Dr. Irmtraud Schlosser, Berlin  
 Walter Schlottau, Bonn  
 Dr. Josef Schmee, Wien  
 Karl-Heinz Schmengler, Detmold  
 Detlev Schmidt, Düsseldorf  
 Dr. Ingo Schmidt, Braunlage  
 Gabi Schmidt, Bochum  
 Hans Schmidt, Friedrichshafen

Marlis Schmidt, Salzgitter  
 Nikolaus Schmidt, Frankfurt  
 Norbert Schmidt, Salzgitter  
 Thomas Schmidt, Düsseldorf  
 Ute Schmidt, Berlin  
 Uwe Schmidt, Biebental  
 Werner Schmidt, Stuttgart  
 Martin Schmidt-Zimmermann, Braunschweig  
 Richard Schmid, Bremen  
 Horst Schmitthenner, Niedernhausen  
 Christa Schmitthenner-Hundertmark, Niedernhausen  
 Eberhard Schneider, Bruchsal  
 Gerhard Schneider, Ellwangen  
 Gottfried Schneider, Hallerndorf  
 Günter Schneider, Unna  
 Wolfgang Schöll, Lohr  
 Andreas Schönfeld, Hannover  
 Wilfried Schollenberger, Heidelberg  
 Dieter Scholz, Berlin  
 Birgit Schröder, Sprockhövel  
 Waltraut Schrödter, Lübeck  
 Dr. Ursula Schröter, Berlin  
 Peter Schrott, Berlin  
 Bernd Schüngel, Berlin  
 Dr. Bernd Schütt, Friedrichsdorf  
 Hubert Schütz, München  
 Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz  
 Dr. Karsten Schuldt, Teltow  
 Carolin und Sven Schuldt, Teltow  
 Dr. Michael Schuler, Tecklenburg  
 Elke Schulte, Wuppertal  
 Hans-Peter Schulz, Wuppertal  
 Hartmut Schulz, Seevetal  
 Jan Pieter Schulz, Stuttgart  
 Thorsten Schumacher, Brüssel  
 Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling, Frankfurt  
 Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann, Bremen  
 Holger Schwarz, Kiel  
 Marcus Schwarzbach, Helsa  
 Manfred Schweizer, Neu-Ulm  
 Prof. Dietmar Seeck, Emden  
 Reinhard Seiler, Lemgo  
 Heiko Sembdner, Sachsenhagen  
 Luis Sergio, Berlin  
 Gerd Siebecke, Hamburg  
 Elke Sieger, Frankfurt  
 Reinhold Siegers, Mönchengladbach

Manfred Sielaff, Braunschweig  
 Jutta Simon, Bielefeld  
 Dr. Ralf Sitte, Berlin  
 Gert Söhnlein, Kist  
 Stephan Soldanski, Osnabrück  
 Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg  
 Thomas Sorg, Altbach  
 Dr. Joachim H. Spangenberg, Bad Oeynhausen  
 Georg Sperber, Sulzbach-Rosenberg  
 Peter Spiekermann, Melle  
 Rainer Spilker, Porta Westfalica  
 Thomas Springer, Bünde  
 Martina Stackelbeck, Dortmund  
 Michael Stadelmann, Tübingen  
 Jürgen Stamm, Stuttgart  
 Sybille Stamm, Stuttgart  
 Siegfried Stapf, Brühl  
 Johannes Steffen, Bremen  
 Lars Stegenwaller, Duisburg  
 Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin  
 Dr. Claudia Stellmach, Bonn  
 Klaus Stenzel, Hameln  
 Prof. Dr. Peter Stier, Berlin  
 Hartmut Stinton, Bremen  
 Klaus Störch, Flörsheim  
 Rüdiger Stolzenberg, Marburg  
 Prof. Dr. Brigitte Stolz-Willig, Bad Vilbel  
 Herbert und Ruth Storn, Bad Vilbel  
 Dr. Detlev Sträter, München  
 Manfred Sträter, Dortmund  
 Dr. Rolf Stranzky, Markkleeberg  
 Wolfgang Strengmann-Kuhn, Frankfurt  
 Hein Struck, Spenge  
 Dr. Peter Strutynski, Kassel  
 Norbert Szepan, Schwerte  
 Claudia Temps, Bützow  
 Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig  
 Prof. Dr. Manfred Teschner, Darmstadt  
 Ingo Thaidigsmann, Lindenfels  
 Erika Thiel, Stuhr  
 Claudia Thivessen, Willich  
 Ulrich Thöne, Berlin  
 Andreas Thomsen, Oldenburg  
 Matthes und Mechthild Threin, Köln  
 Wolfgang Thurner, Berlin  
 Andreas Tiedemann, Sprockhövel  
 Dr. Lothar Tippach, Leipzig  
 Ulrike Tirre, Hanau

Klaus Trautwein, Wetzlar  
 Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, Düsseldorf  
 Albrecht Triller, Eberswalde  
 Dr. Axel Troost, Bremen  
 Antje Trosien, Hersbruck  
 Dr. Eckhard Trotzky, Braunschweig  
 Prof. Dr. Achim Trube, Düsseldorf  
 Uwe Tschirner, Mülheim/Ruhr  
 Manfred Ullrich, Dortmund  
 Detlef Umbach, Hamburg  
 Hermann Unterhinninghofen, Frankfurt  
 Franz Uphoff, Frankfurt  
 Hans-Jürgen Urban, Frankfurt  
 Gerd Vatterot, Oberhausen  
 René Vits, Dresden  
 Kurt Vittinghoff, Bad Kreuznach  
 Knud Vöcking, Warendorf  
 Dr. Alexander Voegele, Berlin  
 Wolfgang Vogel, Erlangen  
 Martin Vogt, Braunschweig  
 Willi Vogt, Köln  
 Dr. Heinrich Vokkert, Gronau  
 Dr. Rainer Volkmann, Hamburg  
 Michael Vollbrecht, Lübeck  
 Bernd Vorlaeufer-Germer, Bad Homburg  
 Andreas de Vries, Hannover  
 Jan de Vries, Hannover  
 Reinhard van Vugt, Siegbach  
 Georg Wäsler, Taufkirchen  
 Dr. Alexandra Wagner, Berlin  
 Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen  
 Prof. Dr. Dieter Walter, Strausberg  
 Rolf Walther, Brüssel  
 Hans-Dieter Warda, Bochum  
 Wilhelm Warner, Hannover  
 Hugo Waschkeit, Ronnenberg  
 Dr. Hans Watzek, Berlin  
 Claudia Weber, München  
 Marita Weber, Göttingen  
 Werner Weck, Uetersen  
 Marianne Weg, Wiesbaden  
 Doris Wege, Frankfurt  
 Ralf Weggenmann, Frankfurt  
 Diana Wehlau, Bremen  
 Ewald Wehner, Frankfurt  
 Martin Weick, Wölpinghausen

H. Günter Weller, Siegen  
 Dr. Marianne Welteke-Erb, Hungen  
 Ralf Welter, Aachen  
 Michael Wendl, München  
 Klaus Wendt, Heilbronn  
 Heinz Georg von Wensiersky, Bad  
 Bentheim  
 Knut Wenzig, Augsburg  
 Dr. Dieter Werblow, Dresden  
 Adrian Werk, Wedemark  
 Dr. Harald Werner, Berlin  
 Renate Wesemann, Bremen  
 Uwe Westerheide, Gaiberg  
 Ulrich Westermann, Frankfurt  
 Christian Wetekam, Guxhagen  
 Dirk Wettlaufer, Kassel  
 Karl-Peter Wettstein, Plankstadt  
 Gerhard Wick, Geislingen  
 Karola Wieben, Detmold  
 Jörg Wiedemuth, Berlin  
 Reiner Wiegand, Lengede  
 Roland Wiegmann, Hamburg  
 Angelika Wiese, Düsseldorf  
 Michael Wiese, Herne  
 Claudia Wiesner, Gießen

Franziska Wiethold, Berlin  
 Matthias Wilhelm, Kissenbrück  
 Klaus Willkomm-Wiemer, Frankfurt  
 Burkhard Winsemann, Bremen  
 Carsten Witkowski, Hamburg  
 Prof. Dr. Gerhard Wittich, Berlin  
 Herbert Wöhrl, Abensberg  
 Jürgen Wörner, Berlin  
 Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin  
 Hans-Otto Wolf, Dortmund  
 Jürgen Wolf, Braunschweig  
 Rüdiger Wolff, Berlin  
 Petra Wolfram, Hattingen  
 Michael Wüst-Greim, Wiesbaden  
  
 Burkhard Zastrow, Berlin  
 Prof. Dr. Norbert Zdrowomyslaw,  
 Nisdorf  
 Waldemar Zech, Ludwigshafen  
 David Zenth, Weil am Rhein  
 Helga Ziegert, Bremen  
 Wolfgang Ziller, Schweinfurt  
 Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Wiesbaden  
 Kay Zobel, Lalendorf  
 Thomas Zwiebler, Peine

## II. Langfassung des Memorandum

## 1. Wachstumsschwäche des Exportweltmeisters – deutscher Sonderweg als Entwicklungshemmnis

*Deutschland exportiert seit Jahren mehr als jedes andere Land und erzielte in 2004 wieder den höchsten Exportüberschuss der Welt. Diese deutsche Spitzenposition steht in krassem Gegensatz zu den unablässigen Versuchen, dem »Standort Deutschland« mit immer neuen argumentativen Drehungen (»Basarökonomie«) eine internationale Wettbewerbsschwäche anzudichten. Kehrseite der Exportstärke ist jedoch eine durch falsche Wirtschaftspolitik und zu schwache Lohnsteigerungen verursachte massive Binnenmarktschwäche, unter der insbesondere klein- und mittelständische Unternehmen – das »Rückgrat« der deutschen Wirtschaft – leiden. Folge dieses deutschen Sonderwegs sind schwaches Wirtschaftswachstum und hohe Arbeitslosigkeit.*

Seit Jahren ist die deutsche Wirtschaft von einer eigenartigen Entwicklung geprägt. Einerseits werden schwaches Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit, wachsende Finanzierungsprobleme des Staates verzeichnet. Andererseits ist Deutschland das wettbewerbsstärkste Land der Welt. Seit einigen Jahren kommt ihm der Titel Exportweltmeister nicht nur mit Blick auf den Exportüberschuss, sondern auch hinsichtlich der absoluten Höhe der Warenexporte zu. Rund 10 vH aller weltweiten Exporte kommen mittlerweile aus Deutschland.

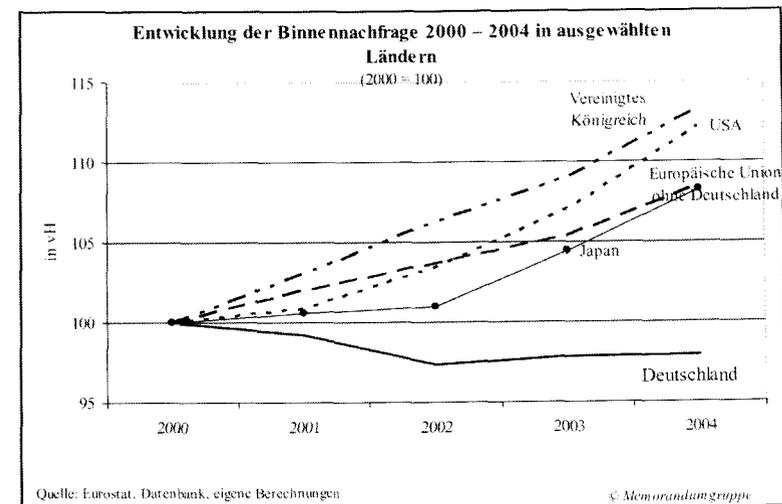
In der herrschenden neoliberalen Ökonomik hat die Brisanz dieser gespaltenen wirtschaftlichen Entwicklung, die weltweit einzigartig ist, bislang keinen Niederschlag gefunden. Die Ursachen und die Bedeutung der Exporterfolge auf der einen und die schwache Binnennachfrage auf der anderen Seite finden in Politikkonzepten keinerlei Berücksichtigung. Stattdessen wird in den tiefsten Tönen das Lied vom wirtschaftlichen Untergang Deutschlands gesungen. Kaum ein Argument scheint zu weit her geholt, keine Statistik vor dem Ansinnen gefeit, den Standort Deutschland in düsteren Farben zu zeichnen. Als »Chorleiter« hat sich der Münchener Ökonom und Chef des ifo-Instituts Hans-Werner Sinn hervorgetan (Sinn 2003).

Ungeachtet aller deutschen Exporterfolge wird eine massive

Kostenkrise diagnostiziert. Die simplen Lösungsvorschläge sind entsprechend weder neu noch überzeugend. Nach wie vor sind sie ausschließlich auf Kostensenkung für die Unternehmen gerichtet. Die Löhne müssten genauso wie die Steuern gesenkt werden, die tatsächliche und vermeintliche Bürokratie abgebaut und die Arbeitszeiten flexibilisiert und verlängert werden. Nur so könne die angeblich nicht (mehr) vorhandene Wettbewerbsfähigkeit wieder hergestellt und auf diesem Wege mehr Wachstum und ein Abbau der Massenarbeitslosigkeit erreicht werden.

Diese Fokussierung auf Scheinprobleme und die hierauf beruhende Wirtschafts- und Unternehmenspolitik hat die Probleme weiter verschärft und zu einer insgesamt bedrohlichen Lage geführt: Exzellenz im Exportsektor, Misere auf dem Binnenmarkt. Diese gesplante Entwicklung ist zu einem nicht unerheblichen Teil Folge des ständigen Drucks auf Löhne und Steuereinnahmen des Staates. Löhne und Steuern sind aber nicht nur Kosten für die Unternehmen, sondern sie

Schaubild 1



bestimmen maßgeblich die Höhe der Nachfrage in Deutschland. Dieser »Doppelcharakter« von Löhnen und Steuern wird von der neoliberalen Politik beharrlich ignoriert. Deshalb hat Deutschland mittlerweile ein massives und in sich verfestigendes Problem bei der Binnennachfrage. Eine expansive wirtschaftliche Entwicklung ist jedoch nur dann möglich, wenn Löhne und damit Kaufkraft beständig und in ausreichendem Umfang zunehmen, um ein Mehr an Produktion auch absetzen zu können.

Deutschlands wirtschaftliche Entwicklung der zurückliegenden vier Jahre zeichnet sich im Gegensatz zu den anderen Industrieländern durch einen deutlichen Rückgang der Binnennachfrage aus. Alle anderen Länder der EU sowie die USA und Japan haben ihre Binnennachfrage in den Jahren 2000 bis 2004 dagegen zwischen 5 vH (Japan) und 13 vH (Großbritannien) gesteigert. In den übrigen EU-Staaten ohne die Bundesrepublik betrug die Steigerung der Binnennachfrage 8,5 vH. In der Bundesrepublik selbst ging als einzigem Land der EU-15 im gleichen Zeitraum die Binnennachfrage um 1,7 vH zurück.

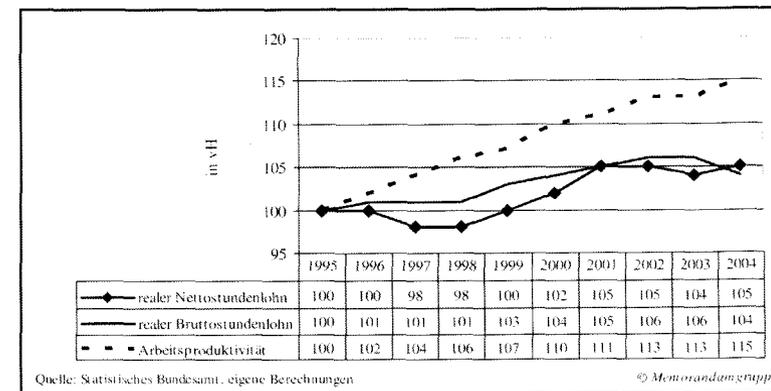
Betroffen davon waren die beiden Hauptkomponenten der Binnennachfrage – der private Verbrauch und die Bruttoanlageinvestitionen:

- ➔ Maßgeblich für die schleppende Entwicklung des privaten Verbrauchs ist der im Euroraum beispiellos geringe Anstieg der Einkommen in Deutschland. Mit Beginn der zweiten Hälfte der 1990er Jahre blieben in der Bundesrepublik die realen Stundenlöhne der abhängig Beschäftigten deutlich hinter dem Wachstum der Stundenproduktivität zurück. Von Jahr zu Jahr erhöhte sich die Kluft zwischen realer Produktivität und realen Stundenlöhnen. Der Abstand betrug im Jahr 2004 bereits 10 Prozentpunkte, das entspricht für das Jahr 2004 einer Nettolohnsumme von etwa 50 Mrd. €, die als zahlungsfähige Nachfrage ausfiel. Einerseits wurde damit die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft gestärkt, andererseits fehlte ein solcher Betrag bei der Binnennachfrage.

Wiederholt hat auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) auf die niedrige Lohnentwicklung in Deutschland

Schaubild 2

**Entwicklung von Arbeitsproduktivität (je Stunde)  
und reale Stundenlöhne brutto und netto  
(1995 = 100)**



als eines der Hauptprobleme hingewiesen. In ihren Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2005/2006 (DIW 1-2/2005: 30) halten die Forscher fest:

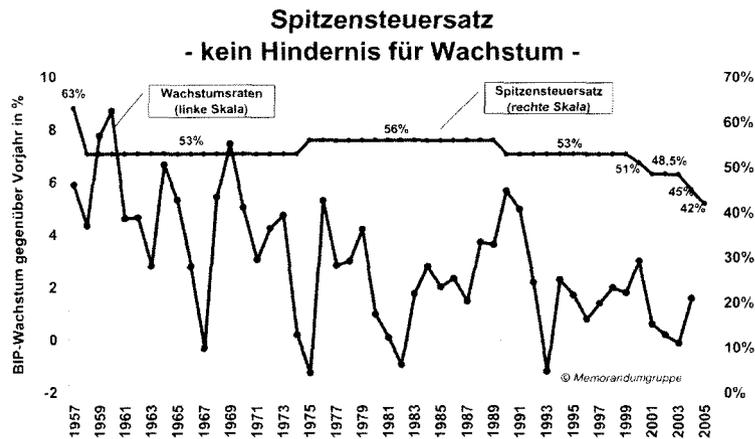
»Für Deutschland gäbe es (...) einen rechnerischen Spielraum für die effektiven Stundenlohnzuwächse von jährlich etwa 3 vH. (...) Geringe Lohnsteigerungen und eine schwache Binnenkonjunktur in Deutschland gefährden sonst die konjunkturelle Erholung im gesamten Euroraum. Die Besonderheit der Löhne, sowohl Kostenbestandteil als auch Einkommensgröße zu sein, lässt sich nicht ignorieren. Es mag sein, dass Lohnsenkungen in einzelnen Betrieben partiell Arbeitsplätze sichern und Verlagerungen aufschieben können. Als Rezept für eine gesamte Volkswirtschaft taugt dies nicht: Niedrigere Löhne senken zwar die Kosten, hemmen gleichzeitig aber auch die Binnennachfrage. Im Falle Deutschlands könnten die dadurch induzierten Exportsteigerungen diesen Rückgang nicht ausgleichen.«

- Die Bruttoanlageinvestitionen verringerten sich seit dem Jahr 2000 fortlaufend von Jahr zu Jahr und erreichten im Jahr 2004 nur noch 87 vH des Niveaus des Jahres 2000 (vgl. hierzu Seite 64).

**1.1 Prozyklische Staatsaktivitäten – Brüning lässt grüßen**

Die einkommensbedingte Schwäche bei der Binnennachfrage wurde durch die Steuer- und Finanzpolitik der rot-grünen Bundesregierung weiter verstärkt. Sie hat den massiven Forderungen der Wirtschaft immer weiter nachgegeben und die Steuern kräftig gesenkt. Sowohl für Personen- wie für Kapitalgesellschaften wurde die Besteuerung drastisch zurückgefahren. Galt für die Inhaber von Personengesellschaften wie für Privatpersonen bis vor wenigen Jahren noch ein Spitzensteuersatz von 53 vH, beträgt er seit Beginn 2005 nur noch 42 vH. Damit befindet er sich auf einem historischen Tiefstand. Parallel dazu stieg das Wachstum nicht etwa an, sondern sank bestän-

Schaubild 3

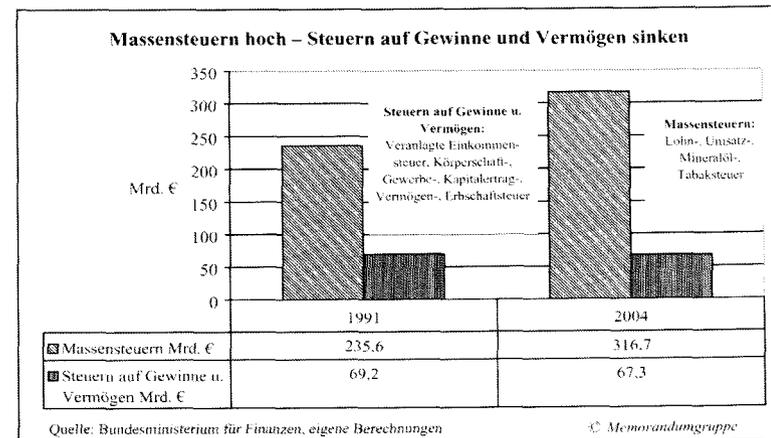


dig. 2003 schrumpfte die Wirtschaftsleistung sogar um 0,2 vH. Auch wenn sich dieser Abwärtstrend glücklicherweise nicht weiter fortgesetzt hat und 2004 wieder ein – wenn auch bescheidenes – Wachstum von 1,6 vH eingestellt hat, ist eine Trendwende nicht in Sicht.

Bereits im Jahr 2001 wurde der Körperschaftsteuersatz von 40 vH für einbehaltene (thesaurierte) Gewinne auf nur noch 25 vH gesenkt. 1993 lag dieser Steuersatz noch bei 50 vH. Insgesamt hat der Staat mit diesem »größten Steuersenkungsprogramm in der Geschichte Deutschlands« (Hans Eichel) seine Einkunftsbasis massiv beschnitten. Im Jahre 2001 gingen die kassenmäßigen Steuereinnahmen absolut zurück – und zwar um 4,5 vH von 467 Mrd. € auf 446 Mrd. €. Auch 2004 lagen die Einnahmen mit 442 Mrd. € noch deutlich unter dem Wert von 2000.

Wie sehr der Staat seine Einnahmemisere selbst verschuldet hat, lässt sich auch daran messen, dass die Steuereinnahmen im Jahr 2004 um 60 Mrd. € höher gelegen hätten, läge die Steuerquote noch auf dem Niveau von 2000. In diesem Jahr betrug die Steuerquote, gerechnet als Anteil der kassenmäßigen Steuereinnahmen am Bruttoinlands-

Schaubild 4



produkt (ein unmittelbarer Vergleich mit den o.g. Angaben der OECD ist aus methodischen Gründen nicht möglich), noch bei 23,0 vH, während es 2004 nur noch 20,3 vH waren (nach Angaben des Arbeitskreises »Steuerschätzung« vom November 2004). Bei einer Steuerquote von 23,0 vH hätte der *Bund* 2004 rund 212 Mrd. € an Steuern eingenommen statt rund 187 Mrd. €. In dem Fall hätte er die Nettoneuverschuldung also um rund 25 Mrd. € niedriger halten können – also bei nur knapp 15 Mrd. € statt 39,5 Mrd. €.

Aufgrund dieser verschlechterten Einnahmesituation und bestärkt durch die irriige Annahme, der Staat müsse sich bei seinen Ausgaben wie ein »privater Hausvater« verhalten und Schulden tunlichst vermeiden, wurden unter den Beifall neoliberaler Ökonomen immer neue Sparprogramme aufgelegt. Damit wurde die Binnennachfrage weiter geschwächt und ein einzig erfolgsversprechender »dynamischer Durchbruch nach vorn« (Erhard 1964: 224) verhindert.

Bereits Anfang der 1930er Jahre stand man vor der Alternative, aus der wirtschaftlichen Misere entweder durch eine expansive staatliche Ankurbelungspolitik oder durch eine Schrumpfungskur herauszukommen. Bekanntlich hatte sich der damalige Reichskanzler Brüning für eine »Sanierung der Finanz- und Kassenlage« entschieden, ohne die die »dringend notwendige Entlastung der Wirtschaft und die Milderung der Arbeitslosigkeit« nicht erreichbar seien. Das Programm beruhte im wesentlichen auf der Annahme, dass durch Entlastung der Staatsausgaben – Kürzungen bei den Löhnen und Gehältern für die öffentlichen Bediensteten und bei den sozialen Leistungen (Gesundheit und Arbeitslosigkeit), Senkung des allgemeinen Tarifniveaus (um etwa ein Drittel!) bei gleichzeitiger Erhöhung von Verbrauchssteuern – der öffentliche Haushalt ausgeglichen werden könnte. Gleichzeitig erhoffte Brüning sich, dass die Unternehmen die Entlastungen bei Steuern und Lohnkosten für mehr Beschäftigung nützen würden. Auch wenn die Rahmenbedingungen heute gänzlich andere sind als zur Weltwirtschaftskrise, war die zugrunde liegende Diagnose die gleiche wie heute: »Wir haben über unsere Verhältnisse gelebt.« Gleiches gilt für die hieraus abgeleitete Therapie: Durch allgemeine Kostensenkung und entsprechende Steuersenkung für die

Unternehmen sollte die Wettbewerbsfähigkeit verbessert, dadurch die Beschäftigung gefördert, die Binnennachfrage angekurbelt und somit weiteres Wachstum und Beschäftigung stimuliert werden. Die Ergebnisse sind bekannt. Zu Beginn der Krise 1930 waren ca. 3 Millionen Arbeitslose registriert, 1932 waren es über 6 Millionen.

Pikanterweise gelang nach der Errichtung der faschistischen Diktatur durch eine aktive Wirtschaftspolitik eine umfassende Ankurbelung der Wirtschaft. Die USA führten damals – wie auch heute – vor, dass es auch anders geht: Während die deutsche Regierung nach »Hausvaterart« bestrebt war, den Staatshaushalt zu sanieren – mit den bekannten Ergebnissen –, wurden im Rahmen des sogenannten »New Deal« unter dem Präsidenten F.D. Roosevelt mit einem gewaltigen öffentlichen Ausgabenprogramm vor allem zur Verbesserung der Infrastruktur mehr Beschäftigung und eine Wiederbelebung der Wirtschaft erreicht.

1930 ist nicht 2005, aber aus der Geschichte ist zu lernen: Eine Haushaltssanierung durch Leistungskürzungen (Gesundheitsreform, Personalabbau im öffentlichen Dienst, Hartz IV usw.) ist zum Scheitern verurteilt. Die Kostensenkungsspirale wird auf diese Weise nur weiter vorangetrieben und die Binnennachfrage, die »Achillesferse der deutschen Konjunktur« weiter geschwächt. Eine noch weiter verbesserte Exportfähigkeit wird dagegen die provozierte Schwäche auf dem Binnenmarkt nicht ausgleichen können. Zudem werden Gegenreaktionen der Importländer heraufbeschworen, um dem Exportweltmeister Paroli bieten zu können. Neue Kostensenkungsrunden dort werden dann wieder entsprechende Reaktionen hierzulande hervorrufen. Am Ende gibt es nur Verlierer.

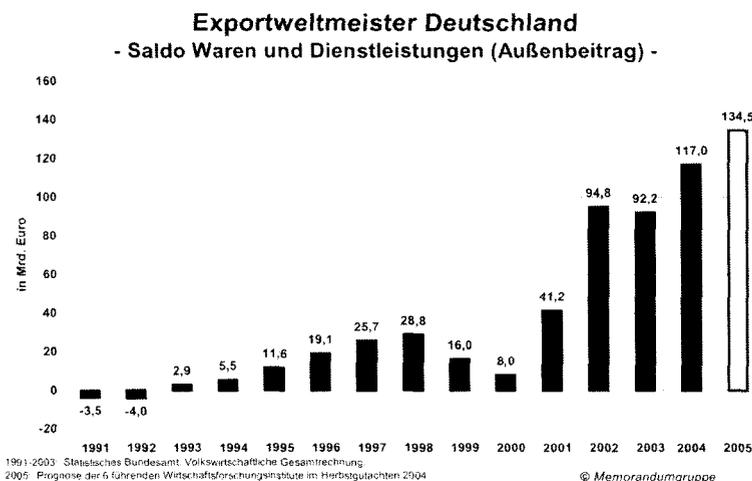
Ohne einen Kurswechsel weg von der neoliberalen Grundorientierung droht mittelfristig eine Erosion der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen. Das ist die Lehre aus der brüningischen Haushaltskonsolidierungs- und Kostensenkungspolitik. John Maynard Keynes hat nicht zufällig unter dem Eindruck der damaligen Entwicklung in seiner »Allgemeinen Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes« (1936) eine Gegenstrategie entwickelt.

Angesichts der anhaltenden Wirtschaftsmisere und einer registrier-

ten Arbeitslosigkeit, die die Fünf-Millionen-Grenze überschritten hat, erfahren keynesianische Rezepte einer antizyklisch gegensteuernden Fiskalpolitik wieder mehr Beachtung. Mit Peter Bofinger befindet sich seit kurzem ein bekennender Keynesianer im Sachverständigenrat. Selbst neoliberale Ökonomen können kaum mehr leugnen, dass einerseits massive Probleme bei der Binnennachfrage bestehen, andererseits Deutschlands Exportüberschüsse immer weiter ansteigen. Im Herbstgutachten 2004 der sechs führenden Forschungsinstitute in Deutschland wurde nach einem Exportüberschuss von 92,2 Mrd. € im Jahr 2003 für die nächsten beiden Jahre ein weiterer Anstieg prognostiziert. Inzwischen wissen wir, dass sich der Exportüberschuss von Waren und Dienstleistungen (Außenbeitrag) 2004 auf 117 Mrd. € erhöht hat. Die Prognose der Forschungsinstitute für 2005 beläuft sich auf 134,5 Mrd. €.

Die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft wurde durch die schwache Entwicklung der Löhne und der Arbeitskosten wesentlich unterstützt. Auf der Kehrseite fehlen allerdings jegliche durch die

Schaubild 5

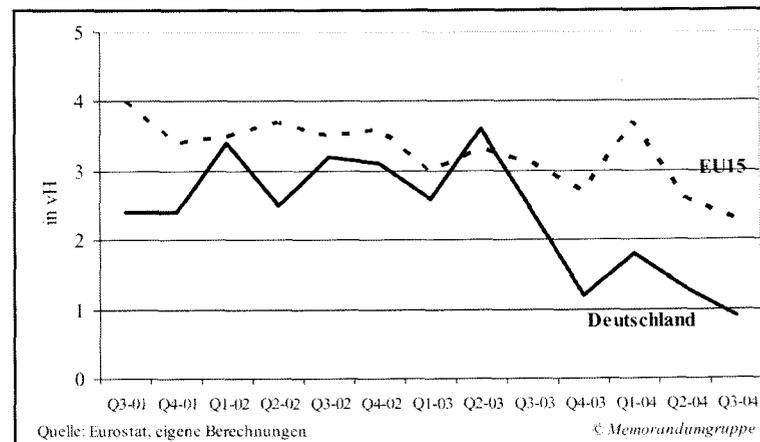


Binnennachfrage verursachten Wachstumsimpulse, worunter gerade klein- und mittelständische Unternehmen leiden (s. hierzu S. 77ff.). Im Vergleich zu den anderen EU-Ländern, dem Hauptabsatzgebiet deutscher Exporte, blieb in den zurückliegenden vier Jahren die Entwicklung der Bruttoarbeitskosten pro Stunde in der Bundesrepublik in fast jedem der untersuchten Quartale zwischen 1 und 2 Prozentpunkten hinter dem Durchschnitt aller EU-15 Mitgliedsstaaten zurück. Besonders extrem ist diese Tendenz ab dem Jahr 2003.

Vom erwirtschafteten Volkseinkommen entfielen im Verlauf der 1990er Jahre etwa 72 vH auf die Arbeitnehmerentgelte, die restlichen 28 vH auf die Einkommen aus Unternehmenstätigkeit und Vermögen. Seit dem Jahr 2001 wurden diese relativ stabilen Relationen aus den neunziger Jahren aufgebrochen. Lohndrückerei und die Umwandlung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in prekäre Arbeitsverhältnisse bewirkten, dass vom steigenden Volkseinkommen für die

Schaubild 6

**Bruttoarbeitskosten je Stunde Vergleich EU 15 - Deutschland**  
Veränderung gegenüber Vorjahreszeitraum = 100

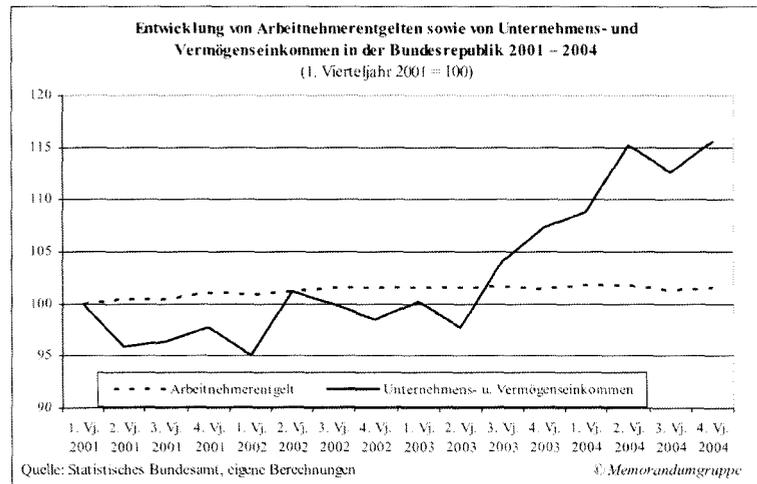


abhängig Beschäftigten immer weniger übrig blieb. Der Anteil des Arbeitnehmerentgelts am absoluten Zuwachs des Volkseinkommens betrug im Jahr 2002: 64 vH, 2003: 16 vH und 2004: 2,2 vH.

2004 stellt damit einen einmaligen Rekord in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik dar! Das heißt: Fast der gesamte Volkseinkommenszuwachs des Jahres 2004 von immerhin 45 Mrd. € floss in Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Den Produktivitätszuwachs der Jahre 2000 bis 2004 von 5 vH je Erwerbstätigenstunde eigneten sich zum größten Teil die Bezieher von Unternehmens- und Vermögenseinkommen an, die Reallöhne der abhängig Beschäftigten stagnierten im gleichem Zeitraum. Die Zuwachsraten im Jahr 2004 gegenüber dem Jahr 2000 betragen bei den Arbeitnehmerentgelten 3,1 vH und bei den Unternehmens- und Vermögenseinkommen 17,5 vH.

Der Zuwachs von Unternehmens- und Vermögenseinkommen, begleitet und unterstützt von massiven Senkungen von Körperschaft- und Kapitalertragsteuer zu Beginn dieses Jahrzehnts, blieb auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen in den zurückliegenden Jah-

Schaubild 7



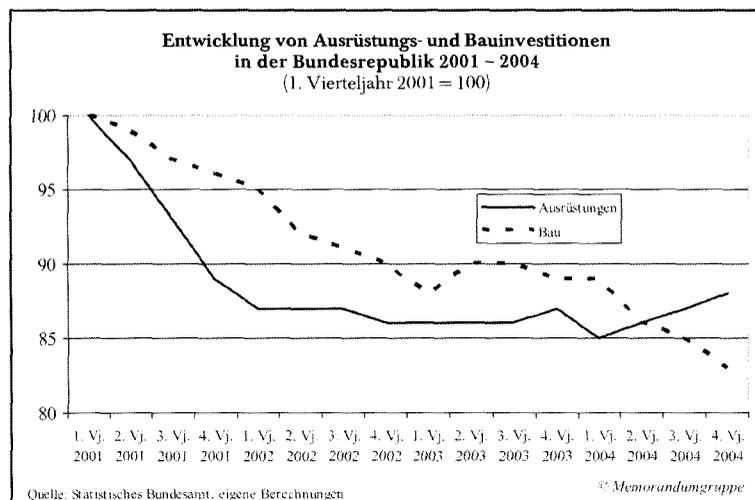
ren vollkommen wirkungslos. Hinzu kam, dass die staatlichen Investitionen, verursacht durch die radikale Steuersenkungspolitik der Bundesregierung in den vergangenen Jahren, einen historischen Tiefpunkt erreichten. Damit sind die Investitionen in den beiden zurückliegenden Jahren massiv eingebrochen, nur noch vergleichbar mit den Krisenjahren 1974/75. Bau- und Ausrüstungsinvestitionen verharren bei etwa 15 vH unter dem Niveau zu Beginn dieses Jahrzehnts – mit besonders einschneidenden Wirkungen auf dem Bausektor sowohl im Osten aber auch im Westen der Bundesrepublik. »Die Ergebnisse der Unternehmensbefragung des DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) im Herbst des Jahres 2004 legen nahe, dass die Investitionsausgaben nach den mitunter ausgeprägten Rückgängen seit dem Jahr 2001 im nächsten Jahr wieder zunehmen werden, wenngleich nur moderat«, stellt der Sachverständigenrat (2004: 161) in seinem Jahresgutachten 2004/05 fest. So bleiben die Chancen einer von der Bundesregierung immer wieder erhofften wirtschaftlichen Erholung gering. Gemessen an der Zunahme der Unternehmensgewinne müsste jedoch nach der durch den Altkanzler und Weltökonom Helmut Schmidt propagierten Kette – Gewinne von heute, Investitionen von morgen und Beschäftigung von übermorgen – längst ein Investitionsboom zusammen mit einem Jobwunder ausgelöst worden sein. Das Gegenteil ist jedoch der Fall. Bei den börsennotierten Kapitalgesellschaften wird lediglich die Gewinnsucht der Shareholder bedient. Statt Investitionen steigern diese Gelder lediglich die Einsätze auf den Spieltischen des weltweiten Kasinokapitalismus.

## 1.2 Deutschlands Sonderweg als Holzweg

Der neoliberale Zeitgeist diagnostiziert zwei Hauptursachen für die deutsche Wachstumsschwäche:

- Die hohen Lohnnebenkosten, die eine Folge zu großzügiger Leistungen des Sozialstaates seien, insbesondere im Bereich der Arbeitslosen- und Rentenversicherung.

Schaubild 8



- ☛ Die vielfältigen Eingriffe in Marktprozesse, insbesondere bestehende Regulierungen der Arbeitsmärkte.

Allerdings kann bereits die weltweite Wachstumsabschwächung im Jahr 2000 mit dieser Diagnose nicht begründet werden, da Länder mit deutlich weniger Sozialausgaben ebenso von dem Konjunkturunbruch betroffen waren. In Wirklichkeit waren es drei Faktoren, die das Wirtschaftswachstum sowohl in den USA als auch in der gesamten EU abrupt gedämpft haben:

- ☛ Die Verdreifachung des Erdölpreises zwischen Februar 1999 und März 2000,
- ☛ die zunehmend restriktive Zinspolitik in den Jahren 1999 und 2000 sowie
- ☛ der Verfall der Aktienkurse seit März 2000.

Auf diese Herausforderungen reagierten die USA, Deutschland und

die übrigen Teilnehmer der Eurozone mit unterschiedlichen geld- und fiskalpolitischen Strategien. In den USA verlor entgegen der öffentlichen Wahrnehmung die neoliberal-monetaristische Doktrin immer mehr an praktischem Einfluss. Innerhalb der EU wurde umgekehrt ein nach den Maastricht-Kriterien ausgerichtetes finanzpolitisches Konzept und mit der Annahme des Statuts der Europäischen Zentralbank (EZB) eine ausschließlich auf Währungsstabilität fixierte neoliberale Geldpolitik praktiziert.

In den USA dagegen reagierte die Wirtschaftspolitik auf die Wachstumsverlangsamung im Lauf des Jahres 2000 mit einem raschen Wechsel zu einem expansiven Kurs. Die Notenbank senkte die Leitzinsen von Dezember 2001 bis Mitte 2003 von 6,5 vH auf 1,0 vH. Insbesondere die Wohnungsbauinvestitionen profitierten von der markant antizyklischen Geldpolitik. Sie wuchsen innerhalb von vier Jahren um ein Viertel.

Weitere wirtschaftspolitische Maßnahmen in den USA:

- ☛ Die Unternehmen wurden nicht durch Steuersenkungen, sondern durch Vergabe öffentlicher Aufträge gefördert. Die öffentlichen Investitionen expandierten zwischen 2000 und 2004 um 17 vH (Eurozone: 11,2 vH, Deutschland: minus 17,3 vH).
- ☛ Der öffentliche Konsum expandierte im gleichem Zeitraum um 12,4 vH (Eurozone: 11,4 vH, Deutschland: 3,2 vH).
- ☛ Die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten erhöhte sich um 3,9 vH (Eurozone: 4,8 vH, Deutschland minus 4,3 vH).
- ☛ Die Transferzahlungen des Staates an die privaten Haushalte stiegen um 31 vH (Eurozone: 22,5 vH, Deutschland: 11 vH), obwohl die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland mit 28 vH stärker zugenommen hat als in der Eurozone mit 1,5 vH.

Auch die skandinavischen Länder antworteten auf die neuen wirtschaftlichen Herausforderungen zu Beginn dieses Jahrzehnts mit einer deutlich anderen politischen und wirtschaftlichen Strategie als die Bundesrepublik. Dort wurde versucht, eine Balance zwischen der Förderung der technologischen Innovationsdynamik und dem Be-

wahren des Sozialstaates herzustellen. Das Festhalten an diesem bewährten und von den Bürgern unterstützten Modell stärkte das Vertrauen in den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft und damit die Bereitschaft, den technologischen Wandel offensiv anzunehmen. Gleichzeitig förderte das Bekenntnis zum Sozialstaat – getragen von fast allen Parteien – eine optimistische Grundhaltung gegenüber der Zukunft, welche sich auch im Wachstum der Konsum- und Binnennachfrage ausdrückte.

### ***1.3 Weil nicht sein kann, was nicht sein darf: Das Thema »Basarökonomie«***

Vor dem Hintergrund immer höherer Exportüberschüsse wurde es für neoliberale Ökonomen schwieriger, dem Standort Deutschland rundheraus die Wettbewerbsfähigkeit abzusprechen und auf Basis dieser Diagnose immer neue Verzichtsrunden einzufordern. Allerdings käme die Anerkennung der außerordentlichen Exportleistung Deutschlands dem Eingeständnis gleich, dass Deutschland nicht unter einer grundsätzlichen Wettbewerbsschwäche leidet. Dieses Eingeständnis hätte allerdings schwer wiegende Folgen. Es hieße anzuerkennen, dass die Produktionsbedingungen im Allgemeinen und die Kostenbelastungen im Speziellen nicht schlecht sein können – im Gegenteil! Ergo müssten Therapieansätze, die genau auf dieser Diagnose beruhen, zurückgenommen werden. Dies wäre aber das Eingeständnis des eigenen Scheiterns hinsichtlich Diagnose und neoliberaler Therapie. Die lange überfällige Wende von der neoliberalen Angebots- zur keynesianischen Nachfragepolitik wäre kaum mehr zu verhindern.

Der Neoliberalismus sah sich vor diesem Hintergrund der Herausforderung gegenüber, die Exporterfolge Deutschlands so darzustellen, dass hieraus kein Beleg für Wettbewerbsstärke abgeleitet werden kann – dass also alles mehr auf Schein als auf Sein beruhe. Dieses Kunststück hat Hans-Werner Sinn (2003: 70ff.) fertig gebracht. Bevor er auf die These mit der »Basarökonomie« verfallen war, hatte er

versucht, den Exportüberschuss bzw. den Überschuss in der Leistungsbilanz als »Indikator der Kapitalflucht aus Deutschland« zu bagatellisieren. Da ein Überschuss in der Leistungsbilanz buchungstechnisch notwendigerweise mit einem Export von Kapital verbunden ist – das Ausland muss die Waren und Dienstleistungen schließlich bezahlen –, dreht Sinn die Zusammenhänge einfach um. Der hohe und steigende Exportüberschuss wird zur *Folge* der Tatsache, dass Deutschland »sein Kapital davonläuft«. Immerhin erkennt der Ökonom, dass das so einfach nicht ist. Damit der Kapitalexport ermöglicht wird, müsse Deutschland seine Waren im Vergleich zu anderen Ländern verbilligen, »indem es eine niedrige Inflationsrate hat oder indem es seine Währung abwertet.« Hier wird die niedrige Inflationsrate in Deutschland, die Folge der schwachen Binnennachfrage ist und wiederum durch die im EU-Vergleich zurückgebliebenen Lohnsteigerungen verursacht wurde, zur »Strategie«, einen hohen Kapitalexport zu ermöglichen. Die andere Option – nämlich Abwertung der Währung – besitzt Deutschland seit der Einführung des Euros nicht mehr. Tatsächlich wertet der Euro seit einigen Jahren gegenüber dem Dollar sogar laufend auf. Dennoch steigen die Exportüberschüsse.

Offensichtlich hält Sinn die Erklärung des Exportweltmeisters Deutschland als Folge des Kapitalexports selbst für wenig überzeugend. Um dennoch eine Erklärung dafür zu liefern, dass der Exportüberschuss nicht auf der produktiven Leistung und der mehr als wettbewerbsfähigen Kostenstruktur der deutschen Wirtschaft beruht, schob er in der WELT vom 26.1.2004 eine andere Argumentationslinie nach: Deutschland sei mittlerweile zu einer »Basarökonomie« verkommen. Es beliebere »die Welt mit billigen und guten Produkten, die es in zunehmendem Maße nicht mehr selbst erzeugt, sondern in seinem osteuropäischen Hinterland produzieren lässt.« Diese These wurde von den Medien begierig aufgenommen, passt sie doch zu der populären Mutmaßung und fortdauernd mit Einzelfällen »belegten« These, immer mehr deutsche Unternehmen verließen den Standort Deutschland und wanderten gen Osten ab.

Bereits die Tatsache, dass Deutschland permanent wachsende Exportüberschüsse (Außenbeitrag) aufweist, hätte jedoch bei genaue-

rem Hinsehen erst gar nicht die absonderliche These einer »Basarökonomie« aufkommen lassen dürfen. Denn der Exportüberschuss ergibt sich bekanntlich aus der Differenz zwischen Exporten und Importen. Und zu denen zählen selbstverständlich auch Vorleistungen – und zwar auch die Vorleistungen, die innerhalb eines international tätigen Konzerns aus dem Ausland bezogen werden. Wenn der Exportüberschuss steigt, bedeutet dies nichts anderes, als dass *mehr* und nicht *weniger* Wirtschaftsleistung in Deutschland für den Export aufgewendet wird. Entsprechend stellt auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW 40/2004: 588) fest: »Ein steigender Außenbeitrag ist demnach äquivalent zu einer steigenden realen Wertschöpfung im Inland, verursacht durch den Außenhandel.« Fast gleich lautend widerspricht der Sachverständigenrat (2004/05: Ziff. 465) in seinem jüngsten Gutachten der These von der »Basarökonomie«, da »ein steigender Außenbeitrag eine Zunahme der durch den Export anfallenden Wertschöpfung im Inland« bedeutet.

Im Jahr 2003, in dem Waren im Wert von knapp 130 Mrd. € mehr aus- als eingeführt wurden, fiel der Löwenanteil mit knapp 60 vH auf die vier Warengruppen Straßenfahrzeuge (19 vH), Maschinen und Anlagen (16 vH), chemische Erzeugnisse (12 vH) und elektrotechnische Erzeugnisse (11 vH). Für 2004 liegen noch keine detaillierten Zahlen vor. Allerdings wird sich an der Struktur wenig geändert haben. Dies zeigt bereits, dass der Exportüberschuss kein Ergebnis von Aktivitäten auf einem Basar, sondern Resultat einer technologisch überragenden Produktionsstruktur ist. Dies ergibt sich bereits aus der offensichtlichen Tatsache des deutschen Exportüberschusses und seiner Zusammensetzung.

Mittlerweile liegen mehrere ausführliche Untersuchungen zu diesem Thema auf der Basis detaillierter Input-Output-Analysen vor: Untersuchungen vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW 40/2004), vom Wirtschaftsministerium (2004) und zuletzt auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004/05: Ziff. 460-468) kommen alle zu dem gleichen Ergebnis: Deutschland ist alles anderes als eine »Basarökonomie«!

Als zentralen Beleg seiner These hatte Sinn auf den sinkenden Wertschöpfungsanteil (Bruttowertschöpfung am Produktionswert) bzw. den Anstieg der Vorleistungen im Verarbeitenden Gewerbe verwiesen. Hieraus leitete er die Behauptung ab, Deutschland lasse zunehmend in »seinem (!) osteuropäischem Hinterland« produzieren.

Aus sicherlich nicht wenigen Einzelfällen wurde flugs eine neue Theorie gebastelt, die allerdings mit wirtschaftlichen Fakten nicht belegt werden kann. So bezieht die Bundesrepublik aus den mittel- und osteuropäischen Ländern Importe in Höhe von 76 Mrd. € (Angaben von 2003). Aus diesem Betrag einen Gesamtexport von etwa 700 Mrd. € zu erzielen, wie es Hans-Werner Sinn sich vorstellt, ginge nur mit Hilfe mittelalterlicher Alchimie – und die hat mit rechnerischer Ökonomik wenig gemein. Außerdem importierten diese Länder im vergangenen Jahr im Gegenzug auch Waren aus der Bundesrepublik – etwa 80 Mrd. € –; übrig blieb sogar ein Exportüberschuss der Bundesrepublik in diese Region von jährlich 4 Mrd. €. Sollte die Theorie irgendwie aufgehen, müssten zumindest diese Region mehr in die Bundesrepublik liefern, als sie von dort bezieht. Das war bisher in keinem Jahr der Fall.

Richtig ist, dass im Verarbeitenden Gewerbe tatsächlich eine sinkende Wertschöpfungsquote zu beobachten ist. Allerdings sind diese Quoten mit Blick auf einen einzelnen Sektor wenig aussagekräftig. Jedenfalls sind sie völlig ungeeignet, die These von der »Basarökonomie« zu stützen. Eine sinkende Wertschöpfungsquote eines Sektors kann Folge ganz unterschiedlicher Entwicklungen sein, z.B. Folge sektoraler Verschiebungen von Vorleistungen in Folge von Produktionsauslagerungen. In diesem Fall würde eine sinkende Vorleistungsquote eines Sektors durch steigende Vorleistungen eines anderen Sektors kompensiert. Die wichtigste Erklärung mit Blick auf das Verarbeitende Gewerbe ist aber die lange Zeit als eine Selbstverständlichkeit und als wünschenswert angesehene säkulare Entwicklung hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft. Hiermit ist notwendigerweise eine Abnahme der Bedeutung und damit auch der Wertschöpfung des industriellen Sektors verbunden.

## Dienstleistungsökonomie – vom Segen zum Fluch?

Bis vor kurzem wurde gerade von Seiten neoliberaler Ökonomen Deutschland eine »Dienstleistungslücke« bescheinigt. Insbesondere im Vergleich zu den USA schnitt Deutschland bei der Entwicklung des Dienstleistungssektors, von Jean Fourastié 1949 als »die größte Hoffnung des 20. Jahrhunderts« (Fourastié 1969, Reuter 2000: 178ff.) beschrieben, schlecht ab. Während in den USA Mitte der 1990er Jahre bereits fast 80 vH der Arbeitskräfte in Dienstleistungsberufen tätig waren, kam man in Deutschland nicht einmal auf 60 vH. Dies wurde in der Vergangenheit als Beleg angeführt, dass Deutschlands wirtschaftliche Strukturen verkrustet seien, der Arbeitsmarkt zu inflexibel, die Löhne zu hoch etc. Hieraus wurden die bekannten Forderungen nach Flexibilisierung, Lohnzurückhaltung, Bürokratieabbau etc. abgeleitet. Kritische Ökonomen hatten Analyse und Forderungen mit dem richtigen Hinweis auf unterschiedliche Strukturen und statistische Erfassungsprobleme zurückgewiesen. Der Vorsprung der USA in die Dienstleistungsgesellschaft entpuppte sich bei genauerem Hinsehen einerseits als Folge eines in den USA weit fortgeschrittenen Outsourcings.

Während in den USA beispielsweise der Fuhrpark großer Unternehmen als eigenständiges (Dienstleistungs-)Unternehmen geführt wurde, waren die Fuhrparks deutscher Großunternehmen noch weitgehend Teil des Industrieunternehmens. Entsprechend wurden die Transportleistungen der Unternehmen dem Verarbeitenden Gewerbe zugerechnet und nicht dem Dienstleistungssektor. Deshalb wurde der Industriesektor größer ausgewiesen, während der Dienstleistungssektor untererfasst wurde. Bereinigungen um diese unterschiedlichen Unternehmens»kulturen« schlossen die diagnostizierte »Dienstleistungslücke« bereits weitgehend.

Andererseits beruhte die Dienstleistungsexpansion in den USA in erheblichem Umfang auf der Ausweitung »schlechter«, d.h. unqualifizierter, niedrig bezahlter und sozial ungesicherter Dienstleistungsjobs; dieser Strukturwandel verschlechterte also den Lebensstandard von Millionen abhängig Beschäftigten (Bluestone/Harrison 1986;

Ochel/Schreyer 1988). Insofern stellte sich das Schließen einer solchen Lücke als wenig erstrebenswertes Ziel dar. Hinzu kommt, dass die USA seit Jahren einen riesigen Importüberschuss an Industriewaren aufweisen, der letztendlich die Wirtschaftsstruktur des Landes wesentlich beeinflusst.

Mit der Sinnschen These von der »Basarökonomie« hat sich die Diskussionsrichtung nun völlig gedreht. Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen sind freilich die gleichen geblieben. Jetzt wird plötzlich ein schwindender Industriesektor beklagt, und Tätigkeiten, die nicht auf verarbeitender Produktion im ursprünglichen Sinne beruhen, werden als »Basar« diffamiert. Der SPIEGEL (44/2004) schreibt in einer Titelstory unter der Überschrift »Deutschland: Exportweltmeister (von Arbeitsplätzen)«: »Erstmals werden in Deutschland weniger als zehn Millionen Menschen in der Produktion arbeiten. Das Land der Maschinenbauer und der Autohersteller, der Ingenieure, Mechaniker und Laboranten – allmählich verliert es seine industrielle Basis.« Der Widerspruch in einer Argumentation, die noch kurz vorher Deutschland ein Zurückbleiben im allgemeinen Trend von der Industrie- zur Dienstleistungsökonomie attestiert hatte, bleibt unbeachtet.

So falsch die These von der Dienstleistungslücke in der Vergangenheit war, so falsch ist aber auch die von der »Basarökonomie« in der Gegenwart. Der Rückgang der Beschäftigungsquote im Verarbeitenden Gewerbe lässt sich durch den für alle Industrieländer typischen Trend zur Abnahme der Bedeutung des Industriesektors und – speziell für Deutschland – neben hohen Produktivitätssteigerungen mit jenem Phänomen erklären, das für die angebliche Dienstleistungslücke in der Vergangenheit verantwortlich war. Produktionsunternehmen lagern Teile ihrer Produktion aus, so dass sie dann – vom erwähnten Fuhrpark über Planungs- und Logistikleistungen bis hin zur Gebäudereinigung – statistisch nicht mehr zum Verarbeitenden Gewerbe gerechnet werden. Soweit dies nicht grenzüberschreitend geschieht, liegt lediglich eine Verschiebung von Beschäftigungsanteilen zwischen Sektoren vor (Outsourcing).

Genau diese Entwicklung kennzeichnet die deutsche Wirtschaft:

Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung verringerte sich von 23 vH im Jahr 1993 auf 22,4 vH im Jahr 2004. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich aber der sogenannte »Vorleistungsverbund« – hierunter versteht man Nettobezüge des Verarbeitenden Gewerbes von anderen Sektoren wie Dienstleistungen, Bau und Energie – von 4,9 vH auf 7,6 vH. Zusammen mit dem »Vorleistungsverbund« ist das Verarbeitende Gewerbe also nicht geschrumpft, sondern im o.g. Zeitraum von 27,9 vH auf 30 vH gewachsen (iwd-Informationsdienst 4/2005: 1).

Werden Vorleistungen dagegen aus dem Ausland bezogen (Offshoring), werden Wertschöpfungsanteile im Zuge der internationalen Arbeitsteilung an andere Länder abgegeben. Wie weiter unten ausgeführt wird, ist für die nationale Wirtschaft dann entscheidend, ob hierdurch Exportanteile hinzugewonnen werden können, so dass der durch Offshoring verursachte Wertschöpfungs- und der damit verbundene Arbeitsplatzverlust durch erhöhte Exporte (Mengeneffekt) ausgeglichen oder sogar überkompensiert werden kann.

### ***Input-Output-Analysen wiederlegen These von der »Basarökonomie«***

Eine genaue Analyse des Umfangs und der Entwicklung von Vorleistungsanteilen in einzelnen Sektoren ermöglichen Input-Output-Statistiken des Statistischen Bundesamtes. In ihnen wird auch zwischen in- und ausländischen Vorleistungen unterschieden, so dass man erkennen kann, wie sich der Importanteil deutscher Exporte entwickelt hat. Nicht überraschend ist die Erkenntnis, dass das Verarbeitende Gewerbe nicht nur vermehrt auf Service-Vorleistungen im Inland zurückgegriffen hat (»Vorleistungsverbund«), sondern Vorleistungen auch vermehrt im Zuge der internationalen Arbeitsteilung grenzüberschreitend einkauft. So erhöhte sich der Anteil von importierten Wertbestandteilen deutscher Exporte zwischen 1991 und 2002 von knapp 27 vH auf rund 39 vH. Entsprechend verringerte sich die inländische Wertschöpfung an den Exporten von 73 vH auf 61 vH.

Dies als Beleg für eine Tendenz zur »Basarökonomie« zu nehmen hieße jedoch auf halber Analysstrecke stehen zu bleiben.

Entscheidend ist der Effekt dieser Nutzung der internationalen Arbeitsteilung auf den deutschen Exportsektor. Auch hier zeigt eine Auswertung der Input-Output-Entwicklungen, dass trotz höherer Vorleistungsimporte die exportinduzierte inländische Bruttowertschöpfung im Verhältnis zur gesamten Bruttowertschöpfung gestiegen ist. Lag diese Relation 1991 noch bei knapp unter 20 vH, stieg sie bis 2002 auf über 23 vH. Der Sachverständigenrat rechnet in seinem jüngsten Gutachten vor, dass trotz steigender importierter Vorleistungen der Anteil der exportabhängigen Erwerbstätigen an allen Erwerbstätigen sich zwischen 1991 und 2000 (neuere detaillierte Statistiken liegen noch nicht vor) von 42 vH auf 49 vH erhöhte. Die exportinduzierte inländische Bruttowertschöpfung stieg im selben Zeitraum von 160 Mrd. € auf 207 Mrd. €. Im Verarbeitenden Gewerbe schlägt der Gesamteffekt von Arbeitsplatzverlagerung durch vermehrte Vorleistungsimporte einerseits und Arbeitsplatzaufbau durch Exportsteigerung im Zuge erhöhter Wettbewerbsfähigkeit andererseits im Zeitraum 1995 bis 2000 mit rund 300.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen zu Buche. Entsprechend resümiert der Sachverständigenrat (2004/05: Ziff. 466), dass »die positive Exportentwicklung insgesamt aber einen überproportionalen Beitrag zur Sicherung und Schaffung inländischer Arbeitsplätze geleistet hat.«

Damit lässt sich festhalten: Einerseits hat sich der Anteil der importierten Vorleistungen an den deutschen Exporten sukzessive erhöht. Diese vermehrte Einbindung der deutschen Wirtschaft in die internationale Arbeitsteilung hat aber andererseits die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie erhöht, so dass insgesamt die Bedeutung des Exportsektors gestiegen ist. Arbeitsplatzverluste durch Abwanderung von Teilen der Vorleistungsproduktion ins Ausland wurden durch den Mengeneffekt höherer Exporte überkompensiert. Die Tatsache, dass der Exportüberschuss in 2004 mit zweistelligen Wachstumsraten zugelegt hat und ein ähnliches Wachstum auch für 2005 erwartet wird, zeigt, dass Deutschland von der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung profitiert.

### 1.4 Die These von der Arbeitsplatzabwanderung

Trotz dieser eindeutigen Ergebnisse hält sich die These von der flächendeckenden »Abwanderung von Arbeitsplätzen« und ist immer wieder Gegenstand plakativer Berichte. Der SPIEGEL beispielsweise illustrierte eine angeblich stetig voranschreitende Arbeitsplatzverlagerung einerseits mit dem Rückgang der Industriebeschäftigten, andererseits mit Beispielen von Unternehmen, die Arbeitsplätze ins Ausland verlagert haben und/oder nach eigenem Bekunden verlagern wollen.

Allerdings reichen derartige Beispiele nicht aus, um die These von der »Abwanderung von Arbeitsplätzen« zu belegen. Wenn ein Unternehmen Arbeitsplätze im Ausland schafft, muss damit kein Abbau von Arbeitsplätzen im Inland verbunden sein. Im Gegenteil werden durch zusätzliche Aktivitäten des Unternehmens im Ausland in vielen Fällen Arbeitsplätze im Inland gesichert. Der hohe Exportüberschuss Deutschlands beweist, dass Deutschland wie kein anderes Land der Welt Auslandsmärkte aus dem Inland heraus bedient. Grund hierfür ist die hohe Nachfrage aus dem Ausland nach deutschen Produkten. Bei anhaltend hoher Nachfrage aus dem Ausland bei gleichzeitiger Absatzflaute im Inland wird sich jedes Unternehmen früher oder später überlegen, Standorte dort zu bauen, wo die größte Nachfrage besteht – »Produktion folgt Absatz«. Auch schlichte Notwendigkeiten – etwa die Sicherstellung von Gewährleistungsansprüchen und Kundendienst – führen notwendigerweise zum Aufbau von Arbeitsplätzen im Ausland. Diese Schaffung von Arbeitsplätzen im Ausland bedeutet gerade nicht, dass Arbeitsplätze im Inland abgebaut werden. Im Gegenteil: Durch derartige Aktivitäten werden der Export und damit Arbeitsplätze im Inland gesichert. Bei anhaltender Schwäche der Binnennachfrage kann sich das jedoch ändern: Früher oder später wird sich ein Unternehmen überlegen, ob es seinen Standort nicht in das Land verlegt, wo der Hauptabsatz stattfindet. Auch hier wird deutlich, wie wichtig eine starke Binnennachfrage auch für exportorientierte Unternehmen ist: Sie bindet die Produktion an den Heimatstandort.

Meldungen über die Schaffung von Arbeitsplätzen im Ausland können also nicht als Nachweis für den Abbau von Arbeitsplätzen im Inland gewertet werden. Ohnehin darf nicht vergessen werden, dass ein Land, das über derart hohe Exportüberschüsse verfügt, per Saldo nicht Arbeitsplätze, sondern Arbeitslosigkeit exportiert. Wie bereits erwähnt waren nach den Untersuchungen des Sachverständigenrates im Jahr 2000 etwa 3,7 Millionen Erwerbstätige in ausschließlich exportabhängigen Bereichen beschäftigt, etwa 300.000 mehr als im Jahr 1995. Entgegen den allgemeinen Klischees ist in Deutschland in vielen Produktionsbereichen die Zahl der vom Export abhängigen Beschäftigten sogar gestiegen. Dies gilt u.a. für die Bereiche Maschinen, Kraftwagen und Kraftwagenteile, Metallerzeugnisse, Medizintechnik, Kunststoffwaren, Keramik und sogar Möbel. Hier wird deutlich, dass Deutschland von der Globalisierung mit Blick auf den Exportsektor profitiert. Würde Deutschland sich der Globalisierung der Märkte entziehen und ab sofort nicht mehr am internationalen Handel teilnehmen, würden rund acht Millionen Arbeitsplätze wegfallen.

Auch die Höhe und die Richtung sogenannter Direktinvestitionen bestätigen das Bild, dass Deutschland nicht Arbeitsplätze, sondern Arbeitslosigkeit exportiert. Direktinvestitionen sind Investitionen mit dem Ziel, in einem anderen Land eine Betriebsstätte oder ein Tochterunternehmen zu errichten, Immobilien dort zu erwerben und Unternehmen im Ausland zu kaufen oder eine Kontrolle (Beteiligungshöhe mindestens 10 vH) über sie zu erhalten. Direktinvestitionen können also mangels vorhandener Statistiken als ein Indikator für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Ausland gewertet werden. Bei einem Export von Arbeitsplätzen per Saldo müssten also mehr Direktinvestitionen aus Deutschland abfließen als von Ausländern nach Deutschland hereinkommen (Bofinger 2004: 35). Dies ist jedoch nicht der Fall. In den Jahren 2002 und 2003 wurde von Ausländern mehr in Deutschland investiert als von deutschen Unternehmen im Ausland investiert wurde. 2002 lag der Saldo bei rund 30 Mrd. €, 2003 immer noch bei über 9 Mrd. € (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 11/2004: 71). Gleichzeitig geht die absolute Höhe der Direktinvestitionen seit 2000 stetig zurück.

Das Bild der Arbeitsplatzverlagerung stimmt aber nicht nur im Allgemeinen nicht. Die länderspezifische Bilanz zeigt, dass die Attraktivität osteuropäischer Länder für die Anziehung von Direktinvestitionen und damit für die Schaffung von Arbeitsplätzen per Saldo bislang sehr gering ist. In den Jahren 1998 bis 2001 gingen gerade einmal 3,5 vH der deutschen Direktinvestitionen in die neuen EU-Länder Polen, Tschechien und Ungarn. Der Großteil ging demgegenüber in die »Hochlohnländer« USA, Großbritannien, Frankreich und die Niederlande. Auch dieser Tatbestand ist dadurch zu erklären, dass die Produktion insbesondere dort erfolgt, wo die Märkte sind, die den größtmöglichen Absatz versprechen. Unter diesem Gesichtspunkt könnte der Standort Deutschland mittelfristig zusätzlich dadurch gefährdet sein, dass bei anhaltender Nachfrageschwäche und einem damit verbundenen weiteren Absatzrückgang der deutsche Markt sowohl für heimische als auch für ausländische Investoren immer unattraktiver wird.

Schaubild 9



### 1.5 Trotz internationaler Wettbewerbserfolge binnenwirtschaftliche Defekte

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass Klein- und Mittelunternehmen ein weiterer Verlierer der schwachen Binnennachfrage sind. Während Großunternehmen ihre Absatzmärkte im Ausland finden – 32,5 vH der Umsätze von Industrieunternehmen der Bundesrepublik im Jahre 2002 wurden im Ausland realisiert, was 67,3 vH aller deutschen Exporte entsprach –, existiert ein breiter Sektor von Klein- und Mittelunternehmen (KMU), der vorrangig auf den Binnenmarkt orientiert ist und dessen Anteile an Auslandsproduktion, an Export und an internationaler Finanzverflechtung wesentlich geringer sind.\* Zum Sektor der KMU gehören 99,7 vH aller Unternehmen. Auf sie entfallen 42,1 vH des Umsatzes, 69,7 vH der Beschäftigten und 48,8 vH der Bruttowertschöpfung des Landes. Sie werden mit Recht als »Rückgrat« der Wirtschaft bezeichnet.

Der Sektor der KMU ist sehr heterogen zusammengesetzt. In seinem oberen Bereich sind durchaus international erfolgreich tätige Unternehmen und Spezialisten mit starken Marktpositionen angesiedelt. Doch die große Masse besteht aus Klein- und Kleinstunternehmen in weitaus schwächerer Verfassung. Infolge der anhaltenden Stagnation auf dem deutschen Binnenmarkt und der für KMU überwiegend ungünstigen Voraussetzungen für die Expansion auf den Außenmärkten haben sich deren Existenzbedingungen sukzessive verschlechtert. Nur in Einzelfällen kam es zur Verbesserung von Marktpositionen. Die Unterschiede zwischen dem Sektor der KMU und dem der international erfolgreichen Großunternehmen sind in den letzten Jahren generell größer geworden.

Erhebliche Benachteiligungen für die Entwicklung des KMU-

\* Nach der in der BRD gebräuchlichen Definition des Instituts für Mittelforschung zählen Unternehmen mit Umsätzen von jeweils bis zu 1 Mio € und bis zu 9 Beschäftigten zu den Kleinunternehmen; Unternehmen mit Umsätzen von jeweils 1 bis 50 Mio. € und mit 10 bis 499 Beschäftigten zu Mittelunternehmen.

Sektors stellte unter anderem die Deutsche Bundesbank (Monatsbericht 10/2003) fest. »Die Ertrags- und Finanzierungsverhältnisse der KMU in Deutschland haben sich in den letzten zehn Jahren deutlich verschlechtert«, heißt es in einer entsprechenden Untersuchung. Zwischenzeitlich hat sich die Situation weiter zugespitzt. Während die Entwicklung von KMU infolge fehlender Binnenkonjunktur stagniert, expandieren Großunternehmen verstärkt im Ausland. Sie koppeln sich zunehmend von den Bedürfnissen der Binnenwirtschaft ab und orientieren sich vorrangig auf die äußeren Märkte. Dadurch gerät das tradierte Zusammenspiel zwischen Groß-, Mittel- und Kleinunternehmen, welches bisher als besondere Stärke Deutschlands herausgestellt wurde, immer mehr aus den Fugen. Eine Tendenz zur Deformation der binnenwirtschaftlichen Unternehmensstruktur ist nicht zu übersehen.

Unterschiedliche Teilhabe an den Exporterfolgen der deutschen Wirtschaft zeigt der Export nach Unternehmensgrößenklassen. Von Großunternehmen werden die höchsten Exportquoten ausgewiesen, und mit wachsender Umsatzgröße nehmen die Exportquoten zu. Während nur etwas mehr als 1 vH der Unternehmen in der Bundesrepublik überhaupt zum Export beitragen und rund neun Zehntel der steuerpflichtigen Unternehmen lediglich eine Exportquote von 2 vH aufweisen, realisieren dagegen nur 1.596 Großunternehmen mehr als drei Fünftel des gesamten Exports. Durchschnittlich ein Viertel ihres Gesamtumsatzes wird von diesen wenigen Unternehmen gewinnträchtig im Ausland getätigt. An der Spitze stehen Konzerne des Automobil- und Maschinenbaus sowie der Chemie- und der I+K-Industrie. Vom Institut für Mittelstandsforschung wurden die *im Export tätigen KMU* vor einigen Jahren separat untersucht. Auch in dieser Gruppe lag die Exportquote 1999 mit 12,5 bis 19 vH deutlich unter der von Großunternehmen mit 23,7 vH (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 10/2003).

Für die Masse der KMU ist das internationale Geschäft demnach zweitrangig oder überhaupt nicht relevant. Natürlich hängt dies mit der Art der Geschäftstätigkeit der Unternehmen zusammen – u.a. sind besonders im unteren Umsatzbereich Einzelhandel, Gastgewerbe und personengebundene Dienstleistungen stark vertreten. Kleine und

mittelgroße Unternehmen finden aber generell schwerer Zugang zu Auslandsmärkten – schon wegen der immensen Kosten, die im Zusammenhang mit Markterschließung und -bearbeitung anfallen. Sie sehen sich außerdem einem teilweise ruinösen Konkurrenzdruck der Großunternehmen infolge günstigerer Preis- und Lieferbedingungen ausgesetzt und werden nicht selten auch durch diskriminierende Praktiken daran gehindert, an den Außenhandelserfolgen der deutschen Wirtschaft angemessen zu partizipieren. Selbst wenn kleinere Unternehmen als wichtige Zulieferer in die globalen Netze und Wertschöpfungsketten von Großunternehmen eingebunden sind, setzen Marktmacht, Preisdruck und wechselnde Strategien der Großunternehmen ihrem Wachstum oft enge Grenzen. Für Unternehmen, die Glied einer solchen globalen Kette sind, wird der Vorteil relativer Absatzsicherheit meist mit enger Spezialisierung, völliger Anpassung

*Tabelle 1: Steuerpflichtige Unternehmen. Umsatz und Export nach Umsatzgrößenklassen im Jahre 2002 (Anteile in vH der jeweiligen Gesamtheit)*

Umsatzgrößenklasse (Mio. €)	Steuerpflichtige*	Umsatz**	Export***	Exportquote****
unter 1	89,7	10,8	1,3	2,0
1 – 5	7,9	11,2	4,0	6,2
5 – 25	1,8	13,0	9,5	12,6
25 – 50	0,3	6,2	6,2	17,1
50 – 100	0,1	6,5	7,3	19,4
100 – 250	0,1	8,5	10,4	21,3
250 und mehr	0,0	43,8	61,4	24,2

\* Steuerpflichtige mit mehr als 16.620 € Jahresumsatz

\*\* Ohne Umsatzsteuer

\*\*\* Steuerfreie Umsätze mit Vorsteuerabzug

\*\*\*\* Verhältnis von steuerfreiem Umsatz mit Vorsteuerabzug (Export) zum Gesamtumsatz (Alle Lieferungen und Leistungen) in vH

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, Wiesbaden, Nr. 10/2004; teilweise eigene Berechnungen.

an die Bedürfnisse des Großunternehmens und Lockerung von regionalen Bindungen erkaufte. Die Auslandsexpansion von Großunternehmen erfolgt zum erheblichen Teil auf Kosten der KMU sowie zu Lasten der Binnenwirtschaft.

Während Großunternehmen gegenwärtig beginnen, wieder Investitionen zu tätigen, um ihre Exportkapazitäten zu erhöhen, weisen KMU »eine im Vergleich zu Großunternehmen deutlich geringere Investitionsneigung auf«, stellt der Sachverständigenrat fest (142). Neben den anhaltenden Problemen auf dem Binnenmarkt ist dies auch als Reaktion auf die Ölpreisteigerungen sowie auf die intensiven Rationalisierungsmaßnahmen der Großunternehmen zu sehen, mit denen KMU nicht mithalten können. Zur Nutzung der internationalen Arbeitsteilung und zum kostengünstigen Outsourcing sind KMU kaum in der Lage. Ihre finanzielle Situation ist anhaltend schlecht. So lag das Jahresergebnis vor Steuern bei den von der Deutschen Bundesbank untersuchten KMU 2001 um 3 vH unter dem von 1994. Großunternehmen konnten dagegen ihren Gewinn in diesem Zeitraum um 64 vH erhöhen (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 10/2003).

Die Eigenkapitalquote (Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme), welche über die finanzielle Situation von Unternehmen Auskunft gibt, wird bei KMU auf durchschnittlich 7,5 vH beziffert. KMU in der Rechtsform als Kapitalgesellschaft weisen 16 vH aus. Bei Großunternehmen liegt die Eigenkapitalquote mit 25 vH deutlich höher. Sie können sich leicht auf dem internationalen Kapitalmarkt finanzieren, der den KMU weitgehend verschlossen ist. Letztere sind in der Hauptsache auf Bankkredite angewiesen, die jedoch immer schwerer zu erhalten sind. Ihre Verschuldung gegenüber Banken beläuft sich im Durchschnitt auf 37 vH, gemessen an der Bilanzsumme, bei Großunternehmen sind es rund 9 vH. Verschärft wird die restriktive Kreditvergabe der Banken an KMU noch durch die Festlegungen von Basel II. Zu dieser »Kreditklemme« kommt die einschneidende Sparpolitik der Regierung hinzu, die nicht nur eine notwendig stärkere Förderung von KMU-Investitionen ablehnt, sondern durch ihre Sparpolitik die Binnennachfrage zusätzlich geschwächt hat. Zusammen mit den sogenannten »Reformen«, die zu einer weiteren Reduzierung der

Massenkaufkraft führen, werden somit diejenigen Unternehmen erheblich benachteiligt, die auf die Binnennachfrage angewiesen sind. Erschwerend kommt hinzu, dass es sich gerade um jene Unternehmen handelt, von denen noch Arbeitsplätze geschaffen werden – laut Bundesbank 2,5 vH im Zeitraum 1995-2001, während Großunternehmen die Zahl ihrer Arbeitsplätze um 11 vH abbauten.

Unter diesen Bedingungen kam es im Jahre 2004 nach leichtem Rückgang zwischen 1998 und 2000 zu einem neuen Rekordstand von rund 39.600 Unternehmensinsolvenzen. Insolvenzen sind längst nicht mehr nur als Konjunkturbarometer zu sehen, sondern ihre große Anzahl sowie die ständige, überwiegende und nun wieder zunehmende Betroffenheit des KMU-Bereichs hat sich zu einem strukturellen Entwicklungsmerkmal für die deutsche Wirtschaft herausgebildet. Sie dezimieren und deformieren den Mittelstand nicht nur allgemein, sondern benachteiligen wirtschaftlich schwache Regionen mit geringer Unternehmensdichte wie Ostdeutschland in besonderem Maße. Der Anteil von Kleinunternehmen mit Umsätzen bis zu 500.000 € stieg im vergangenen Jahr auf nunmehr 60,3 vH aller Bankrotte an, mittlere Unternehmen mit Umsätzen von 500.000 bis 5 Mio. € waren zu 35 vH beteiligt. Vorwiegend kleinbetrieblich strukturierte Wirtschaftsbereiche wie Baugewerbe, Handel (besonders Einzelhandel) und Dienstleistungen (besonders konsumnahe Dienstleistungen) verzeichnen nicht nur die höchsten Insolvenzquoten (Insolvenzen je 10.000 Unternehmen), sondern auch einen im vergangenen Jahr auf 91,7 vH gestiegenen Anteil am gesamten Insolvenzaufkommen.

Dem Exportboom der deutschen Wirtschaft, der die Positionen der Großunternehmen in der Bundesrepublik und auf den Auslandsmärkten stärkt, steht somit eine Aushöhlung des Sektors der KMU im Inland und dadurch bedingt eine weitere Schwächung der Binnenwirtschaft gegenüber. Zunehmend wird die traditionell und gern zitierte Rolle des deutschen Mittelstandes als Rückgrat und Antriebskraft der Wirtschaftsentwicklung infrage gestellt. Somit ist die einseitige, den Binnenmarkt vernachlässigende Exportorientierung der Wirtschaftspolitik, wenn sie weiter anhält, mit einer strukturdeformierenden Wirkung auf den Wirtschaftsstandort Deutschland verbunden.

*Literatur*

- Bluestone, Barry/Harrison, Bennett (1986): The Great American Job Machine: The proliferation of low wage employment in the U.S. economy, Washington D.C.
- Bofinger, Peter (2004): Wir sind besser, als wir glauben, München.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004): Basarökonomie Deutschland? Wirtschaftsanalysen Nr. 4, Berlin, Oktober 2004.
- Erhard, Ludwig (1964): Wohlstand für alle, Düsseldorf/Wien.
- Fourastié, Jean (1969): Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts (1949), 2. Aufl., Köln.
- Hickel, Rudolf (2005), Deutschland keine Basarökonomie, Bremen 2005 ([www.iaw.uni-bremen/rhickel/publikationen.html](http://www.iaw.uni-bremen/rhickel/publikationen.html)).
- Ochel, W./Schreyer (1988): Das amerikanische »Beschäftigungswunder« – ein Vorbild für die Bundesrepublik?, in: ifo Schnelldienst, Jg. 41, Nr. 30, S. 9-22.
- Reuter, Norbert (2000): Ökonomik der »Langen Frist«. Zur Evolution der Wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften, Marburg.
- Sachverständigenrat (2004/05): Erfolge im Ausland – Herausforderung im Inland. Jahresgutachten 2004/05, Stuttgart.
- Sinn, Hans-Werner (2003): Ist Deutschland noch zu retten? 2. Aufl., München.

## 2. Arbeitsförderung und Grundsicherung statt Disziplinierung und Ausgrenzung

### 2.1 Das neue arbeitsmarktpolitische Paradigma und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland befindet sich in ihrem größten Umbruch seit Gründung der Bundesrepublik. Angesichts eines Arbeitsplatzdefizits von über sieben Millionen fehlenden Stellen entwickelt das neue Konzept der so genannten aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (Fördern und Fordern) zentrifugale Gewalt, die als Kompensation für die Transferleistung »Arbeit um jeden Preis« verlangt. Dies treibt die Betroffenen an den Rand einer geregelten Arbeitswelt, die Leiharbeit, Minijobs, marginale Selbstständigkeit oder sogar Arbeit ohne Lohn und gesonderten Sozialversicherungsschutz für zumutbar hält. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Qualität der Arbeit entweder gar nicht oder ganz existenziell, indem sie die Bedingungen des gewährten Überlebens in dem modernisierten Sozialstaat verdeutlicht.

Wurden schon im herkömmlichen System – etwa zu Zeiten des früheren Arbeitsförderungsgesetz (AFG) – die Instrumente in passive Maßnahmen (z.B. Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe) und aktive Maßnahmen (z.B. Fortbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) unterteilt, so trat beginnend mit dem Job-AQTIV-Gesetz vom 10.12.2001 (BGBl I: 3443) eine neue Programmatik auf die beschäftigungspolitische Agenda, die so genannte *aktivierende Arbeitsmarktpolitik*. Diese ist nicht zu verwechseln mit der Aktiven Arbeitsmarktpolitik, obwohl sie sich zum Teil noch deren Instrumente und abgewandelter Begrifflichkeit bedient.

Verdeutlichen lässt sich der Wandel an den zentralen Leit-Normen des Arbeitsförderungsrechts: Während ursprünglich im Arbeitsförderungsgesetz in den §§ 1 und 2 von der »Vermeidung des Eintritts und der Fortdauer von Arbeitslosigkeit« sowie – man lese und erinnere sich – von der »Verhinderung unterwertiger Beschäftigung« als

Zielsetzung des Gesetzes bzw. der aktiven Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung die Rede war (§§ 1 u. 2 AFG vom 25.6.1969, BGBl I: 582), wurde mit dem Inkrafttreten des SGB III in den normativen Grundsätzen ausdrücklich die »besondere Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern« für einen Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt verankert (§§ 1 u. 2 SGB III – Arbeitsförderung – vom 24.3.1997, BGBl I: 594). Mit den vier neuen Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I-IV) wird das Prinzip des Förderns und Forderns für die Arbeitslosen in die Rechtsmaterie eingeführt, was sich z.B. bei Hartz I (2002) in neuen Regelungen zur Sperrzeit und Zumutbarkeit niederschlug (Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002, BGBl I: 4607) und schließlich bei Hartz IV zusätzlich in die Schaffung eines neuen Bandes des Sozialgesetzbuches einmündete (Bd. II: Grundsicherung für Arbeitssuchende). Dessen erstes Kapitel trägt schon die Überschrift »Fördern und Fordern«, wobei bereits § 2 den Grundsatz des Forderns für die Arbeitslosen kodifiziert (Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003, BGBl I: 2954). Hier heißt es: »Wenn eine Erwerbstätigkeit in absehbarer Zeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht möglich ist, hat der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine ihm angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit zu übernehmen.« Arbeitsgelegenheiten sind – wie man weiß – keine tariflich entgoltenen, sozialversicherungspflichtigen oder gar mitbestimmungsrelevanten Arbeitsverhältnisse im herkömmlichen Sinn, sondern sozialrechtliche Beschäftigungsgebote für Arbeitslose, für die es keinen Lohn, sondern ca. einen Euro Mehraufwandsentschädigung pro Stunde, und auch keine betriebsverfassungsrechtliche Sicherheiten, sondern nur den schlichten Unfallschutz gibt. Die Grundsätze des Förderns werden übrigens erst in den §§ 14 ff. des neuen Gesetzes vorgestellt, wobei eine der längsten Vorschriften im neuen Gesetzeswerk der § 31 ist, der die Möglichkeiten der Absenkung bzw. des Wegfalls des neuen Arbeitslosengelds II festlegt.

Vergegenwärtigt man sich noch einmal den Wandel in den Grundsätzen des Arbeitsförderungsrechts, so zeichnet sich über die Jahre eine Verschiebung ab, die ursprünglich die Verantwortung des akti-

ven Staates für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und unterwertiger Beschäftigung betonte, die dann eine besondere Verantwortung von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen für einen Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt hervorhebt und die nun im neuen SGB II vor allem die zu aktivierenden HilfeempfängerInnen im Fokus der Verantwortung sieht, die – wie es heißt – »alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen« und »insbesondere eine Eingliederungsvereinbarung abschließen« müssen (§ 2). Juristisch gesehen ist dies eine Art Kontrahierungszwang, zumal § 15 im Folgenden noch weiter bestimmt, dass – wenn die Vereinbarung nicht realisierbar ist – die Regelung zur Aktivierung durch Verwaltungsakt erfolgen soll.

Das neue Glaubensbekenntnis der Arbeitsmarktpolitik beschränkt sich auf die These, dass das Strukturproblem der Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit nach einem Vierteljahrhundert der Verfestigung und des Anstiegs der Arbeitslosigkeit jetzt nur noch durch persönliches Bemühen und individuelle Aktivierung zu lösen sei.

### **Die langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik**

Der Blick auf die empirische Entwicklung der Arbeitslosigkeit zeigt, dass nicht individuelle Befindlichkeiten, sondern strukturelle Bedingungen die langfristige Entwicklung der Massenarbeitslosigkeit bestimmen, die in den letzten Jahrzehnten ständig anstieg.

In dieser Langzeitbetrachtung ist zu erkennen, dass nach dem klassischen Abbau der Arbeitslosigkeit infolge der Konjunkturbelebung nach der ersten tieferen Rezession Mitte bis Ende der 1960er Jahre nach und nach die geradezu typische Weisheit der Wirtschaftswunderjahre – »wenn die Wirtschaft brummt, ist auch der Arbeitsmarkt gesund« – an Überzeugungskraft verliert: Nach jeder weiteren Rezession und anschließenden Konjunkturbelebung geht die Arbeitslosigkeit nicht maßgeblich zurück, sondern verharrt auf hohem Niveau, um bei Stagnation der ökonomischen Entwicklung in der

Schaubild 10



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zahlen Jahresdurchschnittswerte, für 2005 Januar

darauf folgenden Periode von diesem Plateau erneut emporzuschleunigen. Dies hat vermutlich weniger mit einer zunehmenden »Massen-Erstarrung« von Millionen Arbeitslosen zu tun, die jetzt durch Trainings, Transferleistungszug und Pflichtarbeit zu aktiveren wären. Eher ist die Entwicklung auf strukturelle Trends zurückzuführen wie eine stagnierende Binnennachfrage. Durch eine verteilungsbedingt fehlende Kaufkraft bleiben die Wachstumsraten des BIP seit Jahren hinter dem Wachstum der Produktivität zurück. Wirtschaftswachstum kann unter diesen Bedingungen nicht beschäftigungswirksam werden, und das Arbeitsvolumen muss stagnieren oder sogar schrumpfen.

Das Muster von in Depressions- oder Stagnationsphasen steigender Arbeitslosigkeit war auch im abgelaufenen Jahr 2004 zu beobachten. Nur eine Änderung der statistischen Erfassung hat das Desaster auf dem Arbeitsmarkt nicht vollends offenkundig werden lassen. Mit 4,38 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt (+0,2 vH) stagnierte die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen im Jahre 2004 auf hohem Niveau. Tatsächlich werden seit dem letzten Jahr die TeilnehmerInnen an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen nicht mehr als Arbeitslose gezählt. Rechnet man diese hinzu, so steigt die Zahl der Arbeitslosen auf 4,48 Millionen; das ist ein neuer trauriger Rekord in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Der bisherige Höchststand war in der Endphase der Regierung Kohl 1997 mit 4,38 Millionen erreicht worden. Danach hat die leichte konjunkturelle Belebung die Arbeitslosenzahl bis auf 3,85 Millionen im Jahre 2001 zurückgehen lassen. Seitdem steigt sie wieder kontinuierlich an.

Die Arbeitslosenquote, bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen, lag im vergangenen Jahr bei 11,7 vH. Unter Einbeziehung der TeilnehmerInnen an den Trainingsmaßnahmen würde sie etwa 0,2 Prozentpunkte höher liegen. Zwar war die Zahl der Arbeitslosen in Ostdeutschland leicht rückläufig (-1,5 vH) und hat nur im Westen etwas zugelegt (+1 vH, jeweils ohne Berücksichtigung der statistischen Neuerfassung), doch haben diese marginalen Verschiebungen an der Situation eines geteilten Arbeitsmarktes faktisch nichts ändern können. Nach wie vor ist die Arbeitslosenquote im Osten mit 20,1 vH mehr als doppelt so hoch wie im Westen mit 9,4 vH. In beiden Teilen der Republik sind die Arbeitslosenquoten für Männer höher als für Frauen, im Westen (Männer 10,3 vH, Frauen 8,4 vH) mit deutlicherem Abstand als im Osten (Männer 20,6 vH, Frauen 19,5 vH). Durchweg etwas bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben Jüngere (unter 25 Jahren). Ihre Quote lag 2004 im Westen bei 8,1 vH und im Osten bei 16,2 vH. Dagegen sind ausländische MitarbeiterInnen die großen Verlierer auf dem Arbeitsmarkt. Ihr Arbeitslosigkeitsrisiko liegt bei einer Quote von 19 vH im Westen und 39,6 vH im Osten weit über dem Durchschnitt.

Im Januar 2005 wurde die Republik aufgeschreckt, weil die Zahl

der registrierten Arbeitslosen erstmals die symbolträchtige Grenze von 5 Millionen überschritt. Die Bundesregierung versuchte abzuwehren, und Wirtschaftsminister Clemens verkündete, dass damit lediglich das ganze Ausmaß der Arbeitslosigkeit sichtbar geworden sei. Richtig ist, dass mit der Einführung von Hartz IV erhebliche statistische Umstellungen bei der Erfassung der Arbeitslosigkeit verbunden waren, wobei die Datenerfassung noch von vielen Mängeln und Ungereimtheiten gekennzeichnet war, die sich wahrscheinlich erst im Laufe des Jahres ganz beheben lassen werden.

Dabei wirken die Veränderungen durchaus in beide Richtungen: Etliche arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen waren bisher nicht als Arbeitslose registriert; ihr Bezug von ALG II erhöht statistisch die Arbeitslosigkeit, obwohl die Meldung bei der Arbeitsverwaltung auch schon bisher zu den grundsätzlichen Mitwirkungspflichten nach BSHG gehörte. Auf der anderen Seite erfüllen nicht alle bisherigen ArbeitslosenhilfeempfängerInnen die verschärften Kriterien für den Bezug von ALG II und tauchen unter Umständen nicht mehr in der Statistik auf.

Richtig ist aber auch, dass es statistische Änderungen, die allesamt die offiziellen Arbeitslosenzahlen nach unten korrigiert haben, in der Vergangenheit schon öfter gab. Beispielsweise werden die 385.000 Arbeitslosen, die das 58. Lebensjahr beendet haben und dem Arbeitsmarkt nur noch eingeschränkt zur Verfügung stehen müssen (§ 428 SGB III – Regelung), nicht mehr als Arbeitslose gezählt. Zusätzlich sind in den vergangenen zwei Jahren viele Arbeitslose, vor allem solche ohne Leistungsansprüche, im Rahmen des »Förderns und Forderns« aus der offiziellen Arbeitslosigkeit ausgeschieden, weil sie die erwartete Eigeninitiative – beispielsweise Bewerbungen an Firmen verschicken, die keine Arbeitskräfte suchen – nur noch als Schikane empfanden und sich deshalb nicht mehr als arbeitslos registrieren ließen. Daneben haben sich schon immer viele Arbeitslose nicht bei den Ämtern gemeldet, wenn sie ohnehin keine Leistungsansprüche hatten. Die tatsächliche Beschäftigungsmisere wird deshalb in der Beschäftigungslücke ausgedrückt. Die Berechnung der Beschäftigungslücke beruht auf Zahlen des Instituts für Arbeitsmarkt- und

Berufsforschung (IAB), die alle diese Fälle umfassen und zusätzlich diejenigen, die in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik u. Ä. tätig sind, also keinen regulären Arbeitsplatz einnehmen. Die Beschäftigungslücke umfasste 2004 über sieben Millionen Stellen, wobei jahresdurchschnittlich ca. 4,4 Millionen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) als Arbeitslose registriert worden sind, ca. 0,9 Millionen BürgerInnen sich in Maßnahmen befanden und etwa 1,8 Millionen Erwerbsfähige zur Stillen Reserve der arbeitsmarktlich Zurückgezogenen oder Relegierten zu zählen sind (Bach u.a. 2004). Die jetzt publizierten offiziellen Arbeitslosenzahlen verschweigen also auch unter den Bedingungen von Hartz IV einen erheblichen Teil der tatsächlichen Arbeitslosigkeit.

Ein immer wieder betontes Ziel der Arbeitsmarktreformen ist die bessere Vermittlung von Langzeitarbeitslosen. Gerade ihnen sollen die neuen Instrumente der Aktivierung zugute kommen. Doch auch auf diesem Feld sieht die Bilanz bisher düster aus. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit nimmt weiter zu, der Anteil der Langzeitarbeitslosen (länger als ein Jahr ohne Beschäftigung) ist gestiegen: Waren es 2003 noch 34,8 vH aller Arbeitslosen, so stieg der Anteil im letzten Jahr auf 38,4 vH. In Ostdeutschland lag er sogar bei 43,6 vH.

Schon jetzt zeigt eine erste Bilanz der diversen Arbeitsmarktreformen der Bundesregierung, wie richtig die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* mit ihrer Kritik an den Maßnahmen lag. Das Wirtschaftswachstum von 1,6 vH hat nicht gereicht, um den Fortschritt in der Produktivität, eine leichte Zunahme des Arbeitsangebotes (+94.000 Personen) und eine geringfügig längere Jahresarbeitszeit (+0,5 vH) zu kompensieren. Dies zeigt sich an der Zahl der offenen Stellen, die noch einmal um 20 vH auf 285.000 zurückgegangen sind. Seit dem Jahr 2000 hat sich der Bestand an offenen Stellen fast halbiert. Im Jahre 2004 kamen rechnerisch 15 Arbeitslose auf eine offene Stelle, im Jahr davor waren es noch 12. In Ostdeutschland waren es im vergangenen Jahr sogar 34 Arbeitslose, die sich für einen einzigen Arbeitsplatz aktivieren mussten. Dies zeigt eindringlich, wie sehr das Konzept des Förderns und Fordern lediglich Sozialabbau und

Druck auf Arbeitslose bedeutet, beschäftigungspolitisch aber einen völlig falschen Ansatz darstellt.

Angesichts dieser Entwicklung ausgerechnet das, was immer schon Voraussetzung des Bezugs von Leistungen war – nämlich Arbeitsbereitschaft und Tätigkeit –, nunmehr in der so genannten Modernisierung zum alles überspannenden und quasi einzig legitimen Ziel aller Politik zu machen – also Workfare statt Welfare –, ist völlig kontraproduktiv, weil der Verlust an Quantität, d.h. der Mangel an Erwerbsarbeit, umschlägt in einen eklatanten Verlust an Qualität, der Leiharbeit, Minijobs, marginale Selbstständigkeit (Ich-AG) und schließlich auch unbezahlte Zwangsarbeit bedeutet. Eine Steigerung des Irrwitzes ist überdies die Propagierung von Arbeitszeitverlängerungen in diesem Kontext, da damit die Insider der regulären Arbeitswelt immer weiter belastet und die Outsider immer aussichtsloser ins Abseits prekärer Beschäftigung oder erzwungenen Nichtstuns getrieben werden (Spitznagel 2004).

## *2.2 Die Instrumente und Transfers*

### **Personal Service Agenturen (PSA)**

Bei den bis Oktober 2003 eingerichteten ca. 950 Personal Service Agenturen waren zwischen April und Oktober ca. 35.500 Arbeitslose als LeiharbeiterInnen beschäftigt. In diesem Zeitraum konnten ca. 9.000 Austritte aus den PSA gezählt werden, was 25,7 vH entspricht. Von diesen 9.000 Austritten entfielen auf Kündigungen durch die PSA ca. 39 vH, die Einmündungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beliefen sich auf 47 vH, wobei 11 vH beim vorherigen Entleiher beschäftigt wurden (Jahn/Windheimer 2004a). Bezieht man diese 990 Fälle (11 vH), die beim Entleiher beschäftigt wurden, auf die 35.500 Eintritte, ergibt sich eine magere Erfolgsquote im Sinne der vielfach erwarteten Klebeeffekte von gerade einmal 2,8 vH. Inwieweit man außerdem von passgenauer Vermittlung sprechen kann, wenn zwei Drittel der PSA-Beschäftigten über eine abge-

schlossene Ausbildung verfügen, aber 50 vH der Einsätze für HilfsarbeiterInnen sind, bleibt äußerst fraglich (Jahn/Windheimer 2004b).

Als im Februar 2004 der größte Träger von Personal Service Agenturen – die deutsche Tochtergesellschaft der niederländischen Firma Maatwerk – in den Konkurs ging, wurde dies interessanterweise von den Verantwortlichen vielfach damit begründet, dass es schwierig sei, Arbeit zu vermitteln, wo keine vorhanden sei. Dies ist eine bemerkenswerte Erkenntnis – sie sollte allerdings schon vor der Insolvenz von Maatwerk zugänglich gewesen sein. Im Jahresdurchschnitt 2004 waren lediglich 27.800 Personen in einer PSA beschäftigt. Inzwischen (Februar 2005) gibt es wieder 821 PSA mit knapp 34.000 LeiharbeiterInnen, wobei die Integrationsquote von der BA jetzt mit ca. 32 vH angegeben wird (Bundesagentur für Arbeit 2005a). Für die Personal Service Agenturen wurden im Jahr 2004 insgesamt etwas mehr als 350 Mio. € ausgegeben (Bundesagentur für Arbeit 2005b).

### **Existenzgründungen**

Noch deutlich mehr Geld wird für das Unternehmen »Existenzgründungen« – sprich: Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) – ausgegeben, und zwar über 2,7 Mrd. € im Jahr 2004; das ist weit mehr als das Doppelte der Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Bundesagentur für Arbeit 2005b). Die Bewilligung der Existenzgründungszuschüsse hat im Jahr 2004 – verglichen mit 2003 – um über 80 vH zugenommen, wobei diese Pflichtleistung der BA zum Ende des Jahres 2004 nunmehr die Vorlage eines Geschäftskonzepts und einer vorausschauenden Wirtschaftlichkeitsberechnung verlangt. Im abgelaufenen Jahr 2004 schlugen ca. 360.000 Arbeitslose den Weg zum Unternehmer ein (185.000 BezieherInnen von Überbrückungsgeld, 175.000 BezieherInnen des Existenzgründungszuschusses), was dringend zuverlässige Longitudinalanalysen zur Nachhaltigkeit dieses Reformpfades erfordert (Bundesagentur für Arbeit 2005c). Erste empirische Hin-

weise sprechen dafür, dass in vielen Fällen keine tragfähigen Unternehmen entstanden sind. Oft dient die Selbstständigkeit nur als Zubrot, das nicht einmal als alleinige Lebensgrundlage reicht.

### Minijobs

Die absolute »Trumpfkarte im Hartz-Blatt der Aktivierenden Arbeitsmarktpolitik« soll die Förderung der geringfügigen Beschäftigung sein, d.h. die so genannten Minijobs. Die zuständige Minijob-Zentrale der Bundesknappschaft meldete zum Dezember 2004 7,3 Millionen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse insgesamt (Bundesknappschaft 2005, S. 7). Die Bundessozialministerin erklärte zu dieser stürmischen Entwicklung bereits 2003: »Mit der Neuregelung der Minijobs im Rahmen der Hartz-Gesetze zum 1. April 2003 hat die Bundesregierung den richtigen Weg eingeschlagen. Der Abbau von Bürokratie und die erhöhte Attraktivität der Beschäftigungsverhältnisse haben sich positiv auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt.« (Bundesknappschaft 2003)

Zu dieser Einschätzung lassen sich dreierlei Zweifel anmelden: *Erstens* befindet sich der größte Teil dieser Beschäftigungsverhältnisse (über eine halbe Million) im Sektor »Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln« (Bundesknappschaft 2005, S. 9). Dieses Segment bietet in Deutschland keine »attraktiven Arbeitsplätze«. *Zweitens* hat das IAB große Umbuchungseffekte durch die Veränderungen der bisherigen Geringfügigkeitsgrenzen (Rudolph 2003) in dieser Sparte entdeckt. Die Bundesagentur selbst berechnet sehr viel geringere Steigerungsraten als die Bundesknappschaft, nämlich nur 0,6 vH zwischen Juni und September 2003. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) führt aus: »Die neue Regelung zur geringfügigen Beschäftigung ... erhöht den Anreiz, eine geringfügig entlohnte Beschäftigung als Nebentätigkeit auszuüben .... Für die Prognose ist angenommen, dass die Erhöhung der Zahl der geringfügig Beschäftigten hauptsächlich auf Substitutionseffekte zurückzuführen ist.« (DIW 2004: 22)

Die Analysen des DIW machen auf einen *dritten* Aspekt von Zweifeln an dem »Beschäftigungswunder« der Minijobs aufmerksam, die mit der Substitution sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse durch geringfügige Beschäftigung am Arbeitsmarkt zu tun hat. Die Erfassung dieser Substitutionseffekte im Mikrokosmos der Betriebe stößt an die Grenzen der empirischen Sozialforschung. Es gibt jedoch Makro-Analysen auf Branchen-Ebene, wie etwa die Untersuchung »Minijobs im Einzelhandel« des W.A.B.E.-Institut im Auftrag von ver.di, wo es im Resümee heißt: »Der Trend zum ungebrochenen Beschäftigungsabbau hält an, bei rasanter Zunahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse.« (Warich 2004: 11)

Noch höher aggregiert findet sich dieser Trend auch für die gesamte Bundesrepublik, wenn man sich in den vergangenen zwei Jahren die Entwicklung der Erwerbstätigkeit insgesamt, der Selbstständigkeit, der sozialversicherungspflichtigen Arbeit und geringfügigen Beschäftigung anschaut.

So lässt sich von 2001-2003 beobachten, dass die gesamte Erwerbstätigkeit leicht zurückgegangen ist, wobei allerdings die Selbstständigkeit (+3,1 vH) und vor allem die geringfügige Beschäftigung – diese sogar um 5,9 vH – angestiegen ist. Demgemäß ist es auch nicht verwunderlich, dass sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im selben Zeitraum deutlich reduzierte (-3,1 vH).

### Pflichtarbeit

Die ultima ratio der neuen Arbeitslosenverwaltung ist die Arbeit ohne Entgelt und ohne gesonderte Beiträge an die gesetzlichen Sozialversicherungen, also das, was als ein »Ein-Euro-Jobs«, »Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung«, »Billig-Jobs«, »Zusatz-Jobs« und »Zwangs- oder Pflichtarbeit« bezeichnet wird. Bereits im Vorgriff auf die Regelungen in Hartz IV hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Herbst 2004 eine Initiative »Arbeitsmarkt im Aufbruch« gestartet, für die 140 Mio. € bereitgestellt wurden (BA 2004) und die u.a. Arbeitsgelegenheiten für Langzeitar-

beitslose vorsah, allerdings noch auf freiwilliger Basis. Wenige Wochen nach Beginn der Initiative hatten bereits im Oktober 2004 46.200 Langzeitarbeitslose eine solche Arbeitsgelegenheit angetreten – sie werden dann übrigens nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik geführt –, wobei der größte Teil auf die neuen Bundesländer entfiel und die BA bei der Kommentierung der Daten dazu verlauten ließ: »Unsere Initiative stößt auf großes Interesse. Teilweise gibt es mehr Interessenten als Arbeitsgelegenheiten vorhanden sind.« (BA 2004)

Ab 2005 ist es allerdings keine Frage des Interesses, ob die Arbeitsgelegenheit angetreten werden muss oder nicht, und es herrscht offensichtlich ein breiter Konsens, dass diese Art »Neuer Arbeit« sinnvoll und richtig ist. Der Bundeswirtschaftsminister will für jeden fünften Langzeitarbeitslosen – das wären ca. 600.000 Menschen – solche zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten neu installieren (Handelsblatt vom 18.8.2004), wozu die Spitzenvertreter der Freien Wohlfahrtspflege dem Minister ausnahmslos ihre Unterstützung als Träger vergewissert haben. Sie gaben bei dieser Gelegenheit bekannt, dass diese Jobs »die Qualität ihres Angebots verbessern« und auch »das Leistungsspektrum auszuweiten« helfen würden. (BMWA 2004) Auch Harald Schartau, ehemals führender Gewerkschaftsfunktionär, jetzt Wirtschaftsminister in NRW, sagt: »Ich will diese Jobs« und fügt differenzierend noch hinzu: »Ich will nicht, dass man solche Leute als ›Billig-Jobber‹ abstempelt.« (Billerbeker Anzeiger v. 16.9.04) Die offizielle Nomenklatur heißt jetzt »Zusatzjobs« – denn billig klingt irgendwie billig.

Die »Mission« der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik deaktiviert offensichtlich vollständig die Erinnerung an eine Idee von Qualität der Arbeit, was letztlich den allgemeinen Wandel des gesellschaftlichen Bewusstseins in dieser Frage deutlich macht. Selbst der DGB erklärte am 18.10.2004 unter der Überschrift »Ein-Euro-Jobs – Kein Teufelszeug, aber auch kein Wundermittel« seine bedingte Zustimmung zu den so genannten Zusatzjobs und meinte zugleich – in Kenntnis der Gesetzeslage: »Arbeitsgelegenheiten ... müssen ein nachrangiges Förderinstrument bleiben ... Diese Tätigkeiten sollten

freiwillig sein. Die zwangsweise Heranziehung zu solchen Maßnahmen muss auf wenige Ausnahmen begrenzt sein.« (DGB 2004: 1) Bei 600.000 geplanten neuen 1-Euro-Jobs mit einer Finanzierung von 500 € pro Person und Monat für die Träger dieser Beschäftigungsmaßnahmen und 6,35 Mrd. € insgesamt für alle Eingliederungsleistungen im SGB II würde mehr als Hälfte aller Mittel von dieser Art »Neuer Arbeit im Aktivierungskonzept« absorbiert werden, was de facto dann wohl weder Nachrangigkeit noch Freiwilligkeit bedeuten kann.

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass die Pflichtarbeit nach § 2 Abs. 1 SGB II ein Zwangsinstrumentarium ist, das sich – im Gegensatz zur Hilfenorm des BSHG §§ 18 ff. – eindeutig nicht mehr mit dem bisherigen Verständnis von Rechts- und Sozialstaatlichkeit deckt. Die »Väter« und »Mütter« des Grundgesetzes hatten vor dem Hintergrund des Nationalsozialismus gleich zwei Verbote installiert, die die Menschen vor Zwangsarbeit schützen sollten. Das ist zum einen Art. 12 Abs. 2; er lautet: »Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.« Und es ist zum anderen Art. 12 Abs. 3 zu beachten: »Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig.« Das BVerfG (74, 102/121) sah darin das Verbot einer Arbeit, die »ungerecht« oder »bedrückend« bzw. deren Durchführung »unnötig beschwerlich« oder »schikanös« ist.

Auch arbeitsmarktpolitisch und ökonomisch kann der Vorschlag der Billig-Jobs nicht überzeugen: Selbst die Bundesagentur für Arbeit beklagt den deutlichen Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, wovon das produzierende Gewerbe mit am stärksten betroffen ist. Zuwächse sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung finden in der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr in den »Klassiker-Branchen« wie Maschinenbau oder Chemie statt, sondern im Gesundheits- und Sozialwesen. Ausgerechnet diesen Zukunftssektor personenbezogener Dienstleistungen, der überdies für entwickelte Gesellschaften typisch und zudem noch schlecht ins Ausland zu verlagern ist, dann durch Billig-Jobs zu unterminieren und zu substituieren, ist ökonomisch kontraproduktiv.

## Die klassischen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik

Qualifizierung war immer eine wichtige Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik, um Beschäftigungschancen zu verbessern. Die berufliche Weiterbildung wurde allerdings stark zurückgefahren. Im Jahresdurchschnitt 2004 haben noch 184.400 ArbeitnehmerInnen an einer solchen Maßnahme teilgenommen, 29 vH weniger als im Jahr davor. Dagegen wurden verstärkt Trainingsmaßnahmen durchgeführt, die kaum fachliche Fähigkeiten vermitteln, oft sogar nur ein reines Bewerbungstraining darstellen oder aber schlicht die Verfügbarkeit der Arbeitslosen überprüfen sollen.

Zur Qualifizierung gehört auch die Erstausbildung. Der Verzicht der Bundesregierung auf die Erhebung einer Ausbildungsplatzabgabe zugunsten eines wenig verbindlichen Paktes für Ausbildung hat auf dem Lehrstellenmarkt nicht den Durchbruch gebracht. Am Ende des Berufsberatungsjahres 2003/2004 war die Lehrstellenlücke mit 31.200 Stellen sogar größer als im Vorjahr (damals betrug sie 20.200 Stellen). Im Nachgang bis zum Ende des Jahres konnte diese Lücke auf 10.700 reduziert werden. Allerdings gab es für 31.500 Jugendliche statt eines Ausbildungsplatzes nur eine betriebliche Einstiegsqualifizierung.

Schon lange werden die klassischen Instrumente Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahme (SAM), die als einzige konkret Beschäftigung schaffen, zurückgefahren. Sie passen politisch nicht in eine Reformlandschaft des »Fördern und Fordern«. Waren Ende der 1990er Jahre noch über 400.000 ArbeitnehmerInnen in solchen Maßnahmen beschäftigt, so waren es 2004 gerade noch 117.300. In Strukturanpassungsmaßnahmen findet nur noch eine Altfallabwicklung statt, da dieses Instrument im Rahmen der Hartz-Reformen ganz abgeschafft wurde. Der Rückgang dieser Maßnahmen trifft insbesondere Ostdeutschland, weil diese Instrumente dort für den Arbeitsmarkt immer noch eine große Bedeutung haben.

## Die neuen Transfer- und Dienstleistungen

Vergegenwärtigt man sich die materiellen Auswirkungen der Hartz-Gesetze für die Arbeitslosen, so lässt sich zusammenfassen: Der Bezug von Arbeitslosengeld mit einer Durchschnittshöhe von ca. 700 € pro Monat wird nunmehr in der Regel (ab 2006) auf ein Jahr begrenzt und die sich dann anschließende Arbeitslosenhilfe – mit einem durchschnittlichen Leistungssatz von 500 € pro Monat (vgl. IAB 2003: 68ff.) – bewegt sich jetzt (seit 1.1.2005) als so genanntes Arbeitslosengeld II (als nicht mehr vom vorherigen Verdienst abhängige Leistung) auf Sozialhilfeniveau, das für eine(n) Alleinstehende(n) im Westen 345 € und in den neuen Bundesländern 331 € beträgt. Auch wenn diese Durchschnittsdaten zuerst einmal nur einen sehr groben Überblick bieten (genauere Falldaten siehe unten), wird hier schon klar, dass Verluste im Einkommen von z.T. über 50 vH vorprogrammiert sind, die das Programm »Fördern und Fordern« für die Betroffenen unmissverständlich materialisiert. Insgesamt fallen weit über drei Millionen Arbeitslose unter die Neuregelungen des SGB II, wobei das Gesetz auch für die Sicherung ihrer Angehörigen in den Bedarfsgemeinschaften über Sozialgeld zuständig ist.

Besonders empfindlich trifft diese Entwicklung die BürgerInnen in Ostdeutschland, da hier die Lebenshaltungskosten inzwischen auf »Westniveau« gelangt sind, allerdings nur der im Gesetz festgeschriebene reduzierte Regelsatz von 331 € ausbezahlt wird, obwohl sogar die amtliche Statistik selbst keine Differenzen des Preisniveaus mehr ausweist.

Überdies erhalten vielfach EmpfängerInnen von Arbeitslosenhilfe überhaupt keine Leistungen mehr nach dem neuen SGB II, da sie – trotz diverser Übergangsvorschriften – durch die verschärften Kriterien der Bedürftigkeitsprüfung jetzt keinen eigenen Anspruch auf ALG II mehr zuerkannt bekommen. Dies ist Anfang des Jahres bereits bei 176.000 AntragstellerInnen der Fall, was insgesamt ca. 250.000 Personen in den Bedarfsgemeinschaften (Familien mit Kindern) betrifft. Durch diese verschärfte Bedürftigkeitsprüfung werden

insbesondere Frauen diskriminiert, die auf den Unterhalt durch ihre besser verdienenden Männer – und damit wieder in alte Abhängigkeiten – verwiesen werden.

Die Angehörigen der EmpfängerInnen von ALG II erhalten, wenn sie bedürftig sind, ein so genanntes Sozialgeld, das in Prozentsätzen des Regelsatzes (345 €/331 €) zwischen 60 und 90 vH bemessen wird. Haben zwei Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft das 18. Lebensjahr vollendet, beträgt die Leistung grundsätzlich nur noch 90 vH des Regelsatzes, d.h. 311 € (West) bzw. 298 € (Ost). Familien mit Kindern zwischen 7 und 14 Jahren sowie zwischen 14 und 17 Jahren stehen überdies – verglichen mit der früheren Sozialhilfe – noch schlechter, da damals für die erste Gruppe 65 vH (statt 60 vH) und für die zweite Gruppe sogar 90 vH statt jetzt nur noch 80 vH des Regelsatzes vorgesehen waren. Hier wird durch Leistungskürzungen im untersten Bereich der Einkommen die ohnehin zunehmende Kinderarmut weiter verstärkt.

Die Unterkunftskosten für ALG-II-EmpfängerInnen und deren Familien werden von den Kommunen übernommen, soweit sie angemessen sind. Angemessen heißt z.B. in der Regel nicht mehr als 60 qm für zwei Personen bei ortsdurchschnittlichem Mietniveau. Wenn man (noch) in einer größeren Wohnung oder in einem teureren Stadtteil lebt, so kann in angemessener Zeit (6 Monate) ein Umzug verlangt werden (§ 22), der dann evtl. in alte oder auch in neu entstehende »Sozialghettos« führt.

Grundsätzlich setzt der Bezug von ALG II bzw. Sozialgeld Bedürftigkeit voraus, was letztlich ein Vermögen von max. 13.000 € meint (ggf. zzgl. Riester-Rente und evtl. selbst genutztem Haus- bzw. Wohnungseigentum in angemessener Größe). Vergewärtigt man sich die Neuregelungen des SGB II konkret an Beispielen, so wird schnell deutlich, dass vielfach – selbst bei einem Durchschnittsverdienst – nach Auslaufen der Übergangsregelungen oft keinerlei Anspruch auf ALG II bzw. Sozialgeld mehr besteht (siehe Tabelle 2).

Diese Regelleistungen des SGB II sollen – so heißt es – das soziokulturelle Existenzminimum decken (§ 20), was z.B. auch die Anschaffung von Kleidung, die persönliche Hygiene, die Ersatzbe-

Tabelle 2: Leistungen an Arbeitslose nach SGBII

	Haushaltstyp I: Er ist Durchschnittsverdiener; sie hat Teilzeitstelle (2/3-Umfang)		Haushaltstyp II: Er ist Durchschnittsverdiener; sie hat Teilzeitstelle (2/3-Umfang); 1 Kind, 12 Jahre			
	Er (Lohnsteuerkl. III)	Sie (Lohnsteuerkl. V)	Er (Lohnsteuerkl. III)	Sie (Lohnsteuerkl. V)		
<b>1. Situation: Erwerbstätigkeit</b>						
Bruttoarbeitsentgelt	2.436 €	1.624 €	2.436 €	1.624 €		
./. Abzüge	686 €	830 €	686 €	830 €		
= Nettoarbeitsentgelt	1.750 €	794 €	1.750 €	794 €		
Kindergeld zusammen	2.544 €	2.698 €	154 €			
<b>2. Situation: Er wird arbeitslos, d.h. Bezug von ALG I für 1 Jahr Sie wechselt in die günstigere Lohnsteuerklasse III</b>						
Bruttoarbeitsentgelt		1.624 €		1.624 €		
./. Abzüge		340 €		340 €		
= Nettoarbeitsentgelt		1.284 €		1.284 €		
Arbeitslosengeld	1.039 € (60 vH)		1.160 € (67 vH)			
Kindergeld zusammen	2.323 €		154 €	2.598 €		
<b>3. Situation: Langzeitarbeitslos unter Geltung des Arbeitslosenhilferechts bis 31.12.2004</b>						
Bruttoarbeitsentgelt		1.624 €		1.624 €		
./. Abzüge		340 €		340 €		
= Nettoarbeitsentgelt		1.284 €		1.284 €		
Arbeitslosenhilfe	869 € (53 vH)		934 € (57 vH)			
Kindergeld zusammen	2.153 €		154 €	2.372 €		
<b>4. Situation: Bedarfsprüfung nach SGB II, ob nicht das Einkommen des Partners den Bedarf dieses Haushalts übersteigt:</b>						
Regelsätze	311 €	311 €	311 €	311 €		
Regelsatz für Kind			207 €			
Angemessene Höchstmiete	350 €		420 €			
Angemessene Heizkosten	60 €		75 €			
Im 1. Jahr Zuschlag zum ALG II; im 2. Jahr 50 vH; dann 0	1. Jahr 320 €	2. Jahr 160 €	3. Jahr 0	1. Jahr 380 €	2. Jahr 190 €	3. Jahr 0
= Gesamtbedarf	1.352 €	1.192 €	1.032 €	1.704 €	1.504 €	1.324 €
Abzüglich Wohngeld/ Kindergeld				83 € + 154 € = 237 €		
Mögliches ALG II	1.352 €	1.192 €	1.032 €	1.467 €	1.267 €	1.087 €
➔ Bezug von ALG II nach Bedarfsprüfung	68 €	0	0	183 €	0	0
Einkommensverlust zur alten ALHI	801 € 37 vH	869 € 40 vH	869 € 40 vH	668 € 28 vH	851 € 36 vH	851 € 36 vH

schaffung von Hausrat oder auch die Befriedigung von Kultur- und Kommunikationsbedürfnissen betrifft. Einmalige Leistungen wie früher in der Sozialhilfe – etwa für Hausgeräte, familiäre Ereignisse, Weihnachtsbeihilfe etc. – gibt es jetzt in der Regel im SGB II nicht mehr, was zynischerweise unterstellt, dass es den BezieherInnen von ALG II. möglich wäre, von ihrem Regelsatz (345 €/331 €) auch noch Ansparungen vorzunehmen, um dann, wenn beispielsweise die Waschmaschine irreparabel defekt ist – sich rasch wieder eine andere zu beschaffen. Ist im Einzelfall – wie es im Gesetz heißt – gleichwohl ein »unabweisbarer« Bedarf gegeben (§ 23), so gewährt der Staat nach Ermessen seinen Ärmsten ein Darlehen, was in 10-Prozent-Raten vom monatlichen Regelsatz zu tilgen ist.

Das SGB II fordert zugleich, dass mit jedem/jeder HilfeempfängerIn Eingliederungsvereinbarungen zu schließen sind, die neben den Leistungen zur Eingliederung – wie etwa auch unbezahlter Pflichtarbeit (§ 16 Abs. 2 Nr. 6) – Art und Umfang der Bemühungen des/der Arbeitslosen, deren erforderlichen Nachweis oder auch die Schadensersatzpflicht bei Fehlverhalten (§ 15 Abs. 3) enthalten sollen. Man kennt im SGB II inzwischen auch einen Fallmanager – bzw. einen, wie es dort heißt, »persönlichen Ansprechpartner« – für jede/n HilfeempfängerIn (§ 14), der für die Eingliederungsvereinbarung, die Leistungen und die Sanktionen zuständig ist. Wie im SGB III geht es auch hier – unter Einschaltung von Dritten – zumeist darum, die Eignung des/der Arbeitslosen und insbesondere die Vermittlungshemmnisse vorab zu ermitteln, um dann über die Beschäftigungsfähigkeit, die Leistungen und den Einsatz von Fördermitteln zu entscheiden.

Die Auswirkungen dieser Reform von Transfer- und Dienstleistungen sind auf der Ebene der Betroffenen sarkastisch-kurios: In absehbarer Zeit wird man als Arbeitslose/r z.T. von der Hälfte des Einkommens zu leben haben und bekommt nun quasi als eine Art »Gegenleistung« ein so genanntes Fallmanagement, was dann die nunmehr »aktivierten KundInnen« bei der Lösung ihres Existenzproblems als professionalisierter Dienstleister unterstützen soll. Weniger lächerlich als vielmehr bedrückend an dieser Situation ist, dass die offerierte

Dienstleistung ein Angebot ist, das die AdressatInnen schlichtweg nicht ablehnen können, da § 15 SGB II, wo der Abschluss von Leistungsvereinbarungen geregelt ist, ergänzend bestimmt, dass immer dann eine Regelung durch Verwaltungsakt zu erfolgen hat, wenn die »Vereinbarung« nicht durchsetzbar ist.

Spätestens an dieser Stelle wird die soziale Dienstleistung in der neosozialen Modernisierungspolitik zur professionalisierten Reglementierungs- und Regierungstechnik, die ihre »KundenInnen« zur so genannten »Selbstverantwortung« (bei Massenarbeitslosigkeit!) oder zum Leistungsverzicht verpflichten will (vgl. Dahme/Otto/Trube/Wohlfahrt 2003). Das Angebot einer Kooperation »auf gleicher Augenhöhe« ist dabei nur so lange wirklich ernst gemeint, wie das Gegenüber – jenseits der jeweiligen Eigenwilligkeiten des Hilfeprozesses – die vorab festgelegten Konditionen und Ziele der Hilfeleistung zu akzeptieren oder sogar zu glauben bereit ist.

### ***2.3 Essentials einer alternativen Arbeitsmarktpolitik***

Entgegen den Behauptungen der Bundesregierung ist eine andere Arbeitsmarktpolitik möglich und auch durchaus finanzierbar (vgl. weiter unten). Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat bereits in zahlreichen Expertisen die alternativen Reformpfade ausführlich beschrieben (vgl. z.B. MEMORANDUM 2004: 192 ff.; MEMORANDUM 2003: 191 ff.; MEMORANDUM 2002: 101 ff.), so dass an dieser Stelle nur noch einmal die Grundsätze dieser Strategie festzuhalten sind.

Essentials der alternativen Arbeitsmarktpolitik sind soziale Gerechtigkeit, Beschäftigungswirksamkeit und makroökonomische Effektivität. Demgemäß muss einerseits vor allem eine aktive Beschäftigung generierende Arbeitsmarktpolitik betrieben werden, die sich nicht mit der Drangsalierung der Arbeitslosen und einer – angesichts des riesigen Arbeitsplatzdefizits – nur wenig aussichtsreichen Modernisierung der Vermittlung zufrieden gibt. Andererseits ist bei fortdauernder Arbeitslosigkeit zugleich eine angemessene soziale Sicherung

für die Erwerbslosen aufzubauen, die sowohl an sozialstaatlichen Kriterien als auch an Gesichtspunkten der Stärkung der binnenwirtschaftlichen nachfrageorientiert ist.

Die beschäftigungsgenerierende Arbeitsmarktpolitik sieht die Bereitstellung von 20 Mrd. € für ein regionales Infrastrukturprogramm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der sozialen, ökologischen, kulturellen und öffentlichen Daseinsfürsorge durch subventionierte Beschäftigung vor. Dies bedeutet, dass mit Investitionen in die o.g. Bereiche, aber u.a. auch das Verkehrs- und Schulwesen, ansonsten irreversibel vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Erwerbslose eine langfristige (5 Jahre) bzw. im Einzelfall auch dauerhafte Beschäftigungsperspektive erhalten, um den nicht gedeckten Bedarfen vor Ort, wie etwa fehlender sozialer Betreuung, erforderlicher Umweltsanierung etc., durch Tätigkeiten in Nonprofit-Organisationen zu begegnen.

Zugleich sind im Rahmen übergreifender Beschäftigungspolitik und finanzieller Stärkung der gesetzlichen Sozialversicherungen der beschäftigungsintensive Sozial- und Gesundheitssektor angemessen auszubauen, da dieser sowohl den wachsenden Bedarfen in unserer Gesellschaft (z.B. an menschenwürdige Pflege) entspricht als auch dauerhafte Arbeitsplätze bieten kann, die nicht durch Rationalisierung oder Auslagerung ins Ausland bedroht sind.

Individuell ist jedem Arbeitslosen ein einklagbarer Rechtsanspruch auf ein angemessenes Angebot zur Beschäftigungsintegration gesetzlich zu verbrieften, da die bisherige Regelung, d.h. der ausschließliche Rechtsanspruch nur auf die passiven Leistungen (z.B. Arbeitslosengeld), letztlich immer wieder dazu führt, dass im Zweifelsfall bei Haushaltsrestriktionen die aktive Arbeitsmarktpolitik zur kümmerlichen Restgröße der finanziellen Konsolidierungsbemühungen verkommen wird. Die Bekämpfung der Erwerbslosigkeit durch *Beschäftigungsförderung als Pflichtleistung* ist demgemäß nur konsequent, wenn vorrangig nicht Arbeitslosigkeit, sondern Arbeit finanziert werden soll.

Im Hinblick auf die Angemessenheit des Angebots sind die Arbeitslosen mit einem Wunsch- und Wahlrecht (analog BSHG) am

Prozess der Findung und Vergabe passgenauer Maßnahmen direkt zu beteiligen (Hilfeplan). Soweit Qualifizierung sinnvoll und erforderlich ist, soll diese Vorrang vor Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung haben. Beschäftigungsförderung im Sinne der Arbeitsbeschaffung findet grundsätzlich nur in tariflich geregelten und sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen statt. Sie begründet deswegen auch neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld. Die Vermittlung in Arbeit und Maßnahmen ist immer dann zumutbar, wenn sie der Qualifikation und regionalen Bindung der Erwerbslosen entspricht; die Mitwirkung der Arbeitslosen ist durch die §§ 60 ff. SGB I anschließend geregelt; darüber hinausgehende Regelungen (wie z.B. Zumutbarkeit untertariflicher Arbeit) sind weder sinnvoll noch angemessen.

Tritt gleichwohl Erwerbslosigkeit ein, so ist eine ausreichende soziale Sicherung über Arbeitslosengeld bzw. erforderlichenfalls über eine allgemeine Grundsicherung als steuerfinanzierte Transferleistung (s.u.) erforderlich. Die Höhe und Dauer der Leistungen soll sowohl sozialstaatlichen Ansprüchen als auch volkswirtschaftlichen Kriterien der Sicherung der Binnennachfrage entsprechen.

Für das Arbeitslosengeld heißt dies, dass es in der Regel 70 vH des um die üblicherweise anfallenden Abzüge bereinigten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts der jeweiligen Vorbeschäftigung entsprechen soll. Das Arbeitslosengeld wird nicht nur bei Arbeitslosigkeit, sondern auch bei Teilnahme an Angeboten der beruflichen Bildung (einschließlich Trainingsmaßnahmen u.ä.) gezahlt. Qualifizierungsmaßnahmen verbrauchen allerdings den Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht.

Die Dauer des Arbeitslosengeldes beträgt grundsätzlich zwei Jahre; bei Erwerbslosen über 50 Jahre verlängert sie sich erforderlichenfalls auf drei Jahre. Nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld tritt grundsätzlich unbefristet die allgemeine Grundsicherung in Kraft (s.u.). Arbeitslosengeld und Grundsicherung sollen einen Hinzuverdienst durch Lohnarbeit ermöglichen, so dass die zusätzlichen Einnahmen bis zur Hälfte der Höhe der Transferleistung anrechnungsfrei bleiben können. Eine absolute Obergrenze ist jedoch insbesondere bei den BezieherInnen eines hohen Arbeitslosengeldes sinnvoll.

## **2.4 Probleme und Perspektiven der Finanzierung von Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung**

Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit sind Ausdruck von Markt- und Staatsversagen in der Bundesrepublik, denen nachgewiesenermaßen seit über 25 Jahren weder durch symbolische Politik noch durch neoliberale Deregulierung beizukommen ist. Gleichzeitig unterhöhlt die Massenarbeitslosigkeit die Finanzbasis der sozialen Sicherungssysteme. Neue Wege einer solideren und gerechteren Finanzierung müssen gedacht werden. In ihren letzten Memoranden hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* Vorschläge zu einer alternativen Finanzierung der Renten- und Krankenversicherung unterbreitet; an dieser Stelle zeigen wir Wege für eine erweiterte Finanzierungsbasis in der Arbeitslosenversicherung (AV) auf. Allerdings würde eine im Zuge einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik verringerte Arbeitslosigkeit auch die Finanzbedarfe der sozialen Sicherungssysteme wieder deutlich verringern.

### **Das herkömmliche Finanzierungssystem**

Leistungen der Arbeitslosenversicherung, insbesondere Arbeitslosengeld (ALG) und Arbeitsförderung, werden grundsätzlich aus Beiträgen der ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen finanziert. Soweit diese nicht ausreichen – was übrigens in der Vergangenheit zumeist der Fall war –, hat der Bund die finanzielle Lücke der Bundesagentur (BA) zu schließen. 1993 waren dies – bei 3,4 Millionen Arbeitslosen – 12,5 Mrd. €; 2003 betrug das Defizit bei immerhin schon 4,4 Millionen registrierten Arbeitslosen »nur noch« 6,2 Mrd. €, was nicht zuletzt durch Leistungskürzungen und eine deutlich zurückgefahrenen aktive Arbeitsmarktpolitik zu erklären ist.

Die Arbeitslosenhilfe (Alhi) war immer schon aus Bundesmitteln zu finanzieren und verlangte bei andauernder Langzeitarbeitslosigkeit demgemäß einen ständig steigenden Finanzierungsaufwand aus dem Bundeshaushalt. Dieser betrug 1993 noch ca. 7,1 Mrd. €; 2003

belief er sich dann bereits auf 16,5 Mrd. €, was nicht zuletzt einer der Hintergründe für die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe durch das neue SGB II ist.

Für jene Arbeitslosen, die entweder noch keine Chance bekommen hatten, in die Arbeitslosenversicherung einzuzahlen, oder die bei permanent gekürzten Leistungen des SGB III auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen waren, mussten die Kommunen die Hilfe zum Lebensunterhalt tragen. Auch hier ergaben sich permanente Ausgabensteigerungen, und die Sozialhilfe/BIP stieg nicht zuletzt deswegen zwischen 1980 und 2002 von 1,4 auf 3,3 vH in der Bundesrepublik Deutschland an.

Strukturell besteht das Problem der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung vor allem darin, dass in Zeiten der Rezession, d.h. bei steigender Arbeitslosigkeit, davon einerseits die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (AV) negativ betroffen sind und andererseits zugleich der Bedarf an passiven und aktiven Versicherungsleistungen steigt, was das Dilemma dieses Systems deutlich macht. Insbesondere bei zurückgehender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und auch stagnierenden Löhnen fallen weniger Beiträge zur Arbeitsförderung an. So entwickelte sich das Beitragsaufkommen der AV für die Arbeitsförderung von 47,41 Mrd. € 2002 auf 47,31 Mrd. € 2003, wobei der Rückgang bis Ende 2004 noch einmal deutlich stärker sein wird.

Arbeitsmarktpolitisch besteht das Problem vor allem darin, dass hierdurch eine prozyklische Maßnahmen- und Leistungssteuerung betrieben wird, die sowohl die Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als auch die Transferleistungen kürzt, was wiederum zum Anstieg der Arbeitslosigkeit und zu weit reichenden Nachfrageausfällen am Binnenmarkt führt. Diesem Politikmuster wird seit Jahrzehnten – und zwar unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der diversen Bundesregierungen – regelmäßig gefolgt, weshalb es immer mehr zur Eskalation der Probleme kommt, die jetzt mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II und der 1-Euro-Jobs als »Discount-Maßnahmen« ihren unbestrittenen bisherigen Höhepunkt findet.

Vergegenwärtigt man sich, dass die Transferleistungen für die Arbeitslosen (ALG, Alhi) Pflichtleistungen sind, während fast alle aktiven Maßnahmen (ABM, Qualifizierung etc.) nur als Ermessensleistungen gewährt werden, wird schnell ersichtlich, dass die Spielräume zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ausgerechnet bei steigender Arbeitslosigkeit geringer werden, wenn nicht der Bund seinen Zuschuss zur AV erhöht. 1993 betrug beispielsweise der Anteil der Ausgaben für Arbeitslosengeld an den Beitragseinnahmen der BA noch 53,3 vH, inzwischen (2003) ist er auf 61,4 vH angestiegen. Demgemäß ist dann auch zu beobachten, dass die Ausgaben für die aktiven Maßnahmen immer weiter zurückgefahren werden, was man z.B. an dem Anteil der Ausgaben für Weiterbildungsmaßnahmen bzw. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an den Beitragseinnahmen insgesamt klar erkennen kann: Betrogen die Ausgaben für die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) 1993 noch 21,4 vH aller Beitragseinnahmen, so sanken sie – bei steigender Arbeitslosigkeit – 2003 auf 10,6 vH. Noch deutlicher ist der Abbau bei ABM, wo sich der Anteil von 13,4 vH (1993) auf 3,5 vH (2003) reduzierte, was weniger als ein Viertel des ursprünglichen Aufwands ist. Insgesamt wurde der so genannte Eingliederungstitel (+ SAM), aus dem die meisten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu finanzieren sind, allein zwischen 1999 und 2004 von 16,8 Mrd. auf 10,3 Mrd. € (Soll) reduziert, was einer Kürzung von ca. 40 vH entspricht.

### Die aktuelle Entwicklung

Mit der Einführung des Sozialgesetzbuchs Band II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) wurde zum 1.1.2005 das bestehende System und seine Finanzierung grundlegend novelliert, indem man die bisherige Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe (für Arbeitslose) im so genannten Arbeitslosengeld II zusammenführte. Das neue ALG II ist jedoch – anders als das Arbeitslosengeld I und z.T. die Arbeitslosenhilfe – eindeutig keine Versicherungs-, sondern eine Fürsorgeleistung (fixe Regelsätze: 345 € West, 331 € Ost). Die Finanzierung

der Leistungen nach SGB II erfolgt für beide Gruppen (also auch die ehemaligen Sozialhilfeempfänger) nun aus Steuermitteln des Bundes, wobei die Kommunen jetzt für den überwiegenden Teil der Kosten für das Wohnen aller ALG-II-EmpfängerInnen und ihrer Familien zuständig sind (ca. 70 vH, den Rest trägt derzeit der Bund). Nach SGB XII verbleibt bei den Kommunen zudem jener Personenkreis, der wegen Krankheit oder Behinderung unstrittig nicht mehr erwerbsfähig ist, d.h. in absehbarer Zeit nicht wenigstens drei Stunden täglich arbeiten kann.

Die Leistungen für Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld I (ALG I) werden nach SGB III (Arbeitsförderung) wie bisher grundsätzlich aus Beitragsmitteln zu realisieren sein, die immer dann über einen Bundeszuschuss aufzustocken sind, wenn die Versicherungsbeiträge nicht kostendeckend sind. Für 2005 ist ein Gesamtvolumen des Haushalts der BA von ca. 58 Mrd. € vorgesehen, wobei bereits ein Bundeszuschuss von 4 Mrd. € einkalkuliert ist. Für arbeitsmarktpolitische Leistungen sieht der Haushaltsplan 2005 insgesamt ein Volumen von 14,12 Mrd. € vor. Der Eingliederungstitel – also die Hauptausgabenposition für aktive Arbeitsmarktpolitik – wird für das Jahr 2005 nur noch mit 4,4 Mrd. € in Anschlag gebracht.

Die so genannte Hartz-IV-Gesetzgebung sieht nun als weitere Neuerung vor, dass die Bundesagentur für Arbeit ab 2005 für jeden Arbeitslosen, der wegen »versäumter Vermittlung« aus dem Bezug von Arbeitslosengeld I in den Bezug von Arbeitslosengeld II rutscht, in jedem Quartal eine als »Aussteuerungsbetrag« bezeichnete Strafbühne bezahlen muss (§ 46 Abs. 4 SGB II), die dem Zwölfwachen der durchschnittlichen Monatsaufwendungen für einen ALG-II-Bezieher mit Familie entspricht, was in etwa mit 10.000 € zu kalkulieren ist. Ob dieser Zwangsbeitrag der BA aus den Versicherungsmitteln an den Bund überhaupt verfassungsrechtlich abgedeckt ist, wird durch Normenkontrollklage sicherlich demnächst noch zu klären sein. Auf jeden Fall veranschlagt die Bundesagentur im Haushalt 2005 schon 6,7 Mrd. € (!) für diesen Aussteuerungsbetrag, der – da ja das Arbeitslosengeld I eine Pflichtleistung ist – im Wesentlichen zu Lasten des Eingliederungstitels (Ermessensleistungen) gehen wird, also die ak-

tive Arbeitsmarktpolitik noch weiter stranguliert. Rechnet man den reduzierten Bundeszuschuss (- 1,7 Mrd. €) und den Aussteuerungsbetrag zusammen, so wird die Bundesagentur 2005 gegenüber dem Vorjahr insgesamt ein Einsparvolumen von 8,4 Mrd. € zu realisieren haben.

Die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Leistungen 2004 und 2005 können allerdings nur mit großen Einschränkungen verglichen werden, da mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe jetzt finanziell der Bund für die SGB-II-Leistungen zuständig wird. Insgesamt kalkulierte – was nicht vergessen werden darf – jedoch die Bundesregierung bei der Einbringung des Entwurfs des sogenannten Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt für alle Körperschaften zusammen ein Einsparvolumen von 4,4 Mrd. € 2005 bis hin zu 6,5 Mrd. € 2007, sodass per Saldo die BA, der Bund, die Länder und die Kommunen im Bereich der Aufwendungen für Arbeitslosigkeit auf Sicht immer weniger Mittel aufbringen sollen. Ob das gelingt, ist fraglich, schaut man sich die weiterhin steigenden Arbeitslosenzahlen an und vergegenwärtigt man sich zudem, dass auch die von der Bundesregierung kalkulierte Ablehnungsquote bei Anträgen auf ALG II wohl offensichtlich nicht einmal die Hälfte der ursprünglich kalkulierten 23 vH betrug.

Nach dem Entwurf des Bundeshaushalts sind nun speziell für die Eingliederungsleistungen nach SGB II im Jahr 2005 insgesamt 6,35 Mrd. € vorgesehen, aus denen die aktive Arbeitsmarktpolitik für 3,44 Mio. Arbeitslose zu finanzieren ist. Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit hat angekündigt, dass für 600.000 Langzeitarbeitslose im Jahr 2005 nun nach § 16 Abs. 3 SGB II Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Jobs) eingerichtet werden sollen (BMWA Pressemitteilung vom 18.8.04), was offensichtlich der Kernbereich der »Arbeitsmarktpolitik« für diesen Personenkreis werden wird. Bei 600.000 geplanten Ein-Euro-Jobs mit einer Finanzierung von 500 € pro Person und Monat für die Träger der Beschäftigung wird allerdings dann knapp die Hälfte der geplanten 6,35 Mrd. € von dieser Art Pflichtarbeit (§ 2 Abs. 1 SGB II) verschlungen werden.

## Probleme und Stärken des bisherigen Systems

Insgesamt bleibt also festzuhalten, dass auch durch die Hartz-Gesetze nicht mehr, sondern weniger für die Sicherung und Förderung von Arbeitslosen ausgegeben werden soll, wobei laut Gesetzesentwurf auch der Bund Einsparungen an Steuermitteln von 1,6 € (2005) bis 3,1 Mrd. € (2007) für sich kalkuliert. Dabei soll er zugleich aus den Mitteln der Versicherten entlastet werden (Aussteuerungsbetrag), was die labile Basis der Arbeitslosenversicherung vor allem bei Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit zusätzlich schwächt.

Nicht nur die Massenarbeitslosigkeit, sondern auch die Prekariisierung von Arbeit und die gezielte Förderung von marginaler Existenzgründung bei Erwerbslosigkeit hat die sozialversicherungspflichtige Arbeit in der Bundesrepublik allein zwischen 2001 und 2003 bereits um 3,1 vH reduziert, wobei zugleich die selbstständige Erwerbstätigkeit um 3,1 vH und die geringfügige Beschäftigung sogar um 5,9 vH angestiegen sind.

Dieser Trend erodiert mehr und mehr die Beitragsbasis des Versicherungssystems, das zudem angesichts der zunehmenden Substitution des Faktors »Arbeit« durch High-tech-Kapital im Zuge der allgemeinen Produktivitätsentwicklung so lange einer schleichenden Auszehrung ausgesetzt wird, wie dieser Produktivitätsfortschritt nicht durch entsprechende Lohnsteigerungen auch den ArbeitnehmerInnen zugute kommt. Für eine langfristig orientierte Finanzierungsreform ist daher das Mittelaufkommen zukünftig auf einer breiter angelegten Basis zu fundieren.

Außerdem zeigt die amtliche Statistik, dass neben den Veränderungen der lohnabhängigen Beschäftigung und der selbstständigen Berufstätigkeit (s.o.) sich auch die Zusammensetzung der Einkommen aus abhängiger Arbeit, Unternehmertätigkeit, Zinsen, Dividenden u.ä. verschiebt, weshalb es zugleich auch immer schwerer nachvollziehbar wird, warum nur die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Beiträge zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit entrichten soll.

Betrachtet man die Finanzierung von Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung im Lichte dieser Entwicklungen, so ist eine

grundsätzliche Bestandsaufnahme des Systems erforderlich, die nach den Stärken und Schwächen der herkömmlichen Strukturen fragt.

Funktional hinsichtlich der Struktur der AV ist sicherlich das Prinzip der gesetzlichen Pflichtversicherung, da das Problem massenhafter Arbeitslosigkeit nicht über ein System privater Versicherung lösbar ist, zumal dieses just in ökonomischen Krisensituationen, in denen auch die Arbeitslosigkeit steigt, gerade wirtschaftlich sehr schnell destabilisiert wird. Ordnungspolitisch ergibt es zudem keinen Sinn, wenn ein Risiko, das im Wesentlichen unternehmerisch bzw. strukturell erzeugt wird, individuell allein über Privatpolicen der Betroffenen abgesichert werden soll.

Das Solidarprinzip einer gesetzlichen Sozialversicherung entspricht dagegen den Systemerfordernissen eines wirkungsvollen Schutzes beim Eintritt des Versicherungsfalls, weil es im Unterschied zur Privatversicherung keine Risikoprämiengestaltung kennt. Bei einer Privatversicherung würden die »schlechten« Risiken mit hohen Prämien belastet. ArbeitnehmerInnen mit sozialer und einkommensbezogener Benachteiligung könnten sich eine Absicherung des Arbeitsmarktrisikos dann schlicht nicht leisten.

Problemadäquat ist am bisherigen System, dass es mit dem Prinzip der paritätischen Finanzierung auch die Unternehmen als einen wesentlichen Verursacher von Arbeitslosigkeit mit einbezieht, wobei es allerdings dysfunktional ist, dass die Belastungen nicht »betriebs-scharf« zugerechnet werden, sondern kollektiv sowohl die Opfer, d.h. die ArbeitnehmerInnen, als auch alle ArbeitgeberInnen gleichermaßen treffen. Hier kann der Blick auf diverse Finanzierungssysteme im Ausland hilfreich sein, um Hinweise auf alternative Reformpfade zu gewinnen.

### **Systeme der Finanzierung von Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung**

In fast allen wirtschaftlich entwickelten Staaten ist die Absicherung gegen Arbeitslosigkeit obligatorisch, wobei die fakultativen Systeme

in Schweden und Dänemark von 80-90 vH der Beschäftigten in Anspruch genommen werden; in diesen beiden Ländern können sich im Übrigen auch Selbstständige freiwillig gegen Arbeitslosigkeit versichern. Ob und inwieweit eine Arbeitslosenversicherung verpflichtend sein muss, hängt sicherlich nicht unmaßgeblich mit der Höhe der vom Staat ansonsten voraussetzungslos gewährten Grundsicherung zusammen.

Genau wie in der Bundesrepublik erfolgt die Finanzierung der Leistungen zur Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung auch in der Schweiz sowie in Österreich paritätisch über Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge. In Österreich sind es je 3 vH von insgesamt 6 vH des sozialversicherungspflichtigen Einkommens, in der Schweiz je 1,25 vH bei einem Defizitausgleich durch Steuermittel.

Nur in Dänemark entrichten auf freiwilliger Basis ausschließlich ArbeitnehmerInnen – und wenn sie wollen, auch Selbstständige – Beiträge (8 vH des Einkommens bzw. Gewinns) an einen Fonds für Arbeitslosen-, Invaliditäts- und Krankenversicherung sowie zusätzlich noch einen entsprechenden Pauschalbetrag zur Kostendeckung von Lohnersatzleistungen. Zur Abdeckung eines eventuellen Defizits dieses Systems werden Steuermittel aus dem Staatshaushalt bereitgestellt.

In Frankreich, den Niederlanden und Kanada hingegen werden die ArbeitgeberInnen deutlich stärker als die ArbeitnehmerInnen zur Finanzierung des Sicherungssystems herangezogen (Frankreich 3,6 vH von 5,6 vH; Kanada 3,8 vH von 5 vH; Niederlande 5,25 vH von 8,9 vH). Auch in Großbritannien haben die ArbeitgeberInnen mit 12,2 vH einen größeren Sozialbeitrag als die ArbeitnehmerInnen (10 vH) zu entrichten, wobei sich dieser auf das gesamte System der staatlichen Sozialversicherung bezieht.

In Schweden existiert ein Grundsicherungssystem für Arbeitslose, das ausschließlich durch Arbeitgeberbeiträge finanziert wird (5,84 vH des durchschnittlichen Bruttoeinkommens ihrer ArbeitnehmerInnen); wenn sich auch Selbstständige dort versichern, entrichten sie 3,3 vH ihres Gewinns. Auf freiwilliger Basis können ArbeitnehmerInnen noch zusätzlich in so genannte Arbeitslosenversicherungskassen ein-

treten, was auch bei über 80 vH der Beschäftigten der Fall ist; sie erhalten dann ein entgeltbezogenes Arbeitslosengeld.

Außerordentlich interessant ist das System in den USA (Bertelsmann 2004), das – bei zahlreichen Varianten in den Einzelstaaten – grundsätzlich jedoch allein durch eine spezifische Unternehmenssteuer seine Mittel zur Finanzierung der Leistungen für Arbeitslose erhält. Die Besonderheit liegt darin, dass – quasi nach einer Art Verursacherprinzip – in einem unternehmensbezogenen Verfahren der jeweilige Steuersatz des Betriebes ermittelt wird, und zwar analog des Entlassungs- bzw. Einstellungsverhaltens des einzelnen Unternehmens. In einem *experience rating* wird die Höhe der individuellen Besteuerung rückwirkend ermittelt. Anhand von zwei Quotienten, der *benefit ratio* und der *replenishment rate*, werden die betrieblich zurechenbare Verursachung von Arbeitslosigkeit durch Entlassungen und solche Ereignisse, die der Arbeitgeber nicht zu vertreten hat, abgewogen. Die *benefit ratio* ermittelt sich aus den Beiträgen (Steuern), die der Arbeitgeber für seine Arbeitnehmer zuvor an die Arbeitslosenversicherung gezahlt hat und den Kosten, die er im gleichen Zeitraum durch Entlassung von ArbeitnehmerInnen verursacht hat. Mit der Zunahme von Entlassungen entstehen den Betrieben in den USA – im Gegensatz zur Bundesrepublik – nicht geringere, sondern eher höhere Lohnnebenkosten.

Allerdings erfasst dann die *replenishment rate* noch zusätzlich, inwieweit die Verursachung der Zahlungen von Lohnersatzleistungen an entlassene ArbeitnehmerInnen auch tatsächlich dem Betrieb zuzurechnen ist. Wenn z.B. eine Kündigung des Arbeitnehmers vorliegt oder sein vertragswidriges Verhalten zur Entlassung geführt hat, wird der Steuersatz des Unternehmens hierdurch ebenso (nach unten) korrigiert, als wenn höhere Gewalt (Naturkatastrophen) oder auch Außenhandelsboykotte vorliegen. Der Höchstsatz der Steuer differiert stark zwischen den einzelnen Staaten in den USA, wie etwa in Alabama mit 5,5 vH oder in Tennessee mit immerhin 10 vH der jeweiligen Löhne der (noch) im Unternehmen beschäftigten ArbeitnehmerInnen. Da jedoch diese Unternehmenssteuer die einzige Finanzierungsquelle der Arbeitslosenversicherung in den USA ist, fallen

die Bezugszeiten (bis zu 26 Wochen; in Zeiten mit hoher Arbeitslosigkeit zusätzlich bis zu 13 Wochen) und vor allem auch die Leistungen (zwischen 50 und 309 \$ wöchentlich) gering aus. In den USA werden demgemäß auch nur 0,3 vH des Bruttoinlandsprodukts für Transferleistungen an Arbeitslose ausgegeben, während dies z.B. in den Niederlanden 2,1 vH bzw. in der Bundesrepublik 1,9 vH sind (2000).

### ***Alternative Reformpfade einer finanziellen Sanierung von Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung***

Wie bereits dargestellt, versucht die rot-grüne Bundesregierung die finanziellen Probleme der Arbeitslosenversicherung im Wesentlichen auf der Ausgabenseite zu lösen, und zwar durch Leistungskürzungen (z.B. ALG II), durch Billig-Maßnahmen (1-Euro-Jobs) und nicht zuletzt durch Anreize, die Versichertengemeinschaft zu verlassen (Förderung von Ich-AG und Existenzgründungen).

Nicht aufgegriffen aus dem Hartz-Konzept wurde von der Regierung – trotz der riesigen gesetzgeberischen Umbrucharbeiten im System – das 7. Modul der Empfehlungen der Kommission. Hier wurde in Annäherung an das US-Modell eine Art betriebliche Arbeitsplatzbilanz vom Gesetzgeber als Auflage für die ArbeitgeberInnen eingefordert, indem ein positives Einstellungsverhalten der Unternehmen – sprich demgemäß erhöhte Zahlungen an die AV – durch einen spezifischen Bonus zu belohnen sei. Dies hätte zumindest indirekt zur Folge, dass im betriebswirtschaftlichen Kalkül Einstellungen nicht ausschließlich als Kostensteigerungen zu interpretieren wären, die den Entlassungen als Kostensenkungsstrategie konkurrenzlos unterlegen wären. Allerdings sieht Hartz – im Gegensatz zum US-amerikanischen Modell – auch keine negativen Sanktionen für Entlassungen vor.

Insgesamt muss konstatiert werden, dass die Hartz-Modernisierungen die Finanzierungsfrage der AV als grundsätzliches Problem überhaupt nicht thematisiert bzw. behandelt haben und sich stattdes-

sen eher mit Symptomen der Krise und Verschiebungen der Verantwortlichkeiten befassen. Sie versuchen sich durch Erhöhung des individuellen Drucks, durch statistische Bereinigungen und durch Optimierung des Vermittlungsgeschäfts (bei über sieben Millionen fehlenden Arbeitsplätzen!) vor allem in *symbolischer* Politik, was eher der Kompensation von Legitimationsdefiziten der Regierung als der Bekämpfung der Ursachen des Problems dienen mag.

Begreift man hingegen das Problem Arbeitslosigkeit als eine gesamtgesellschaftliche Krise, die überdies nicht nur reaktiv eine Versicherung bei Arbeitslosigkeit, sondern auch aktiv eine Versicherung für die Beschaffung, Förderung und Qualifizierung von Arbeit beinhalten muss (vgl. Schuster/Küttner 2003), so ergeben sich für den Aspekt der Finanzierung die folgenden Gesichtspunkte einer Strukturreform, die als eine erste Ideenskizze für begehbare Pfade einer alternativen Politikstrategie zu verstehen sind:

Aufgrund des gesamtgesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Stellenwerts der Arbeit sind an den Kosten der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungsförderung nicht nur die ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen zu beteiligen, sondern zudem systematisch und regelgebunden auch der Staat sowie die bislang noch nicht versicherungspflichtigen Bevölkerungsgruppen, wie etwa Selbstständige, denen – gerade angesichts der Marginalexistenzgründungen – im Bedarfsfall systematisch der Zugang zu den Leistungen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik offen stehen muss.

Grundsätzlich ist in der Strukturreform die Parität der Beiträge von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen durch ein System zu ersetzen, das die betriebsseitige Verursachung der Arbeitslosigkeit berücksichtigt und demgemäß die Unternehmen stärker in die finanzielle Verantwortung einbinden kann. Angesichts der ständig steigenden Kapitalintensität sowohl in der Produktion als auch im Dienstleistungsbereich kann es nicht sinnvoll sein, die Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen nur über den Faktor »Arbeit« allein zu rekrutieren, da dies zum einen eindeutig ein weiterer Anreiz zur Rationalisierung ist und zum anderen die finanzielle Basis des Systems destabilisiert. Vielmehr muss ein Teil des privatisierten Pro-

duktionsfortschritts auch in das System der Arbeitsförderung mit einfließen, um so im Sinne einer öffentlich geförderten Beschäftigung zusätzliche Arbeitsplätze in gesellschaftlich notwendigen Feldern neu zu generieren und auch auf Dauer abzusichern. Denn die bestehende und zunehmende Arbeitsplatzlücke erfordert die nachhaltige Neuschaffung von Arbeitsplätzen und nicht nur die optimierte Verwaltung eines Mangels (Job Center etc.).

Vorstellbar ist z.T. in Annäherung an das US-amerikanische System eine Beitragsstaffelung für den betrieblichen Bereich, in dem im Sinne einer Beschäftigungs- und Wertschöpfungsbilanz auf Unternehmensebene ermittelt wird, inwieweit der Produktivitätsfortschritt auf Kosten der Gemeinschaft durch Freisetzungen von Arbeitskräften erzielt worden ist, um diese »Erfolge« auch umgekehrt partiell für die Allgemeinheit wieder einzusetzen. Dem bisher sehr beschäftigungsfeindlichen System, sich unternehmensseitig auf Kosten der Versicherungsgemeinschaft von ArbeitnehmerInnen zu entledigen, muss mit einem gestaffelten Beitragsmalus so begegnet werden, dass Entlassungen auch spürbare Kosten der »Freisetzung« für die Betriebe induzieren. Die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses auch nach befristeter Beschäftigung ist im Sinne der Beschäftigungsbilanz gleichermaßen wie eine Kündigung zu werten. Andererseits ist diese Beschäftigungsbilanz des Arbeitgebers parallel mit der betrieblichen Wertschöpfung des Unternehmens abzugleichen, damit ein zunehmender Produktionsfortschritt durch beitragsbezogene Teilabschöpfungen auch der Versicherungsgemeinschaft und damit der Beschäftigungsförderung zugute kommt. Der Abgleich von Beschäftigungs- und Wertschöpfungsbilanz ermöglicht es zudem bei denjenigen Entlassungen, die weniger durch Produktivitätsfortschritt und Expansion, sondern durch Produktionsrückgang und Absatzreduktion verursacht sind, die Beitragslast unternehmensscharf so zu verringern, dass damit größere Spielräume zur Konsolidierung der Not leidenden Betriebe eröffnet werden können.

Die Beiträge der ArbeitnehmerInnen zur AV sind konstant zu halten. Dies ist erforderlich, um eine Sicherung bei Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau zu garantieren, wobei dieses Niveau analog des

früheren Unterhaltsgelds etwa bei 70 vH des bereinigten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts liegen soll (zum Vergleich: Dänemark 90 vH). Dies kann einerseits die kaufkräftige Nachfrage der ArbeitnehmerInnen durch einen fixierten Beitragssatz auch in ökonomischen Krisen eher konstant halten und andererseits zugleich die Nachfrage der Arbeitslosen im Vergleich zu heute stimulieren helfen. Eine Abschaffung bzw. eine Reduktion des Beitrags der ArbeitnehmerInnen – wie z.T. im Ausland üblich – erscheint aus hiesiger Sicht vor allem deswegen nicht sehr empfehlenswert, da die Arbeitslosen- und Beschäftigungsversicherung als wirtschaftlich hoch reagibles System einer möglichst breiten und diversifizierten Basis bedarf, die sich im Krisenfall nicht nur auf *einen* Input-Faktor stützen soll.

Auch hinsichtlich der Beitragsbemessung sind Reformschritte notwendig, die gemäß des Solidarprinzips die unterschiedliche Leistungsfähigkeit aller Beteiligten für eine Sanierung der AV angemessen zu beachten haben. Eine sukzessiv anzustrebende Anhebung der Einkommensobergrenzen bei der Ermittlung des Versicherungsbeitrags belastet jene, die aufgrund höherer Einkünfte auf dem Arbeitsmarkt deutlich besser gestellt sind, indem sie ihnen relativ aber nur das abverlangt, was gleichermaßen auch von den unteren Einkommensgruppen ganz selbstverständlich als ihr Beitrag erwartet wird. So wäre eine – in Etappen eingeführte – Verdopplung des jetzigen Bemessungsbetrags durchaus als zumutbar zu bewerten (max. 325 € für den/die ArbeitnehmerIn bei 10.000 € Monatseinkommen), wenn ihr im Falle der Arbeitslosigkeit auch ein entsprechendes Leistungsäquivalent gegenüberstünde. Die schrittweise Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen kann man – bei vorsichtiger Schätzung – als haushaltsneutral unterstellen, wenn sie nicht sogar im Endeffekt mit einem positiven Saldo verbunden ist. Die negative Korrelation zwischen dem Arbeitsmarktrisiko und dem erzielten Arbeitsverdienst lässt eher Überschüsse (in allerdings schwer abschätzbarer Größenordnung) erwarten, die dann ggf. mit zur Finanzierung der verstärkten Einbeziehung auch der prekär Beschäftigten in das Versicherungssystem herangezogen werden könnten. Die Sozialversicherungspflicht einer

Beschäftigung soll grundsätzlich bei einem Jahresverdienst ab 2.400 € aufwärts beginnen, um die Versichertengemeinschaft nicht weiter durch Geringfügigkeitsprivilegien auszuhöhlen. Bis zur Höhe eines Jahresverdienstes von 4.800 € ist der Sozialversicherungsbeitrag dann nur arbeitgeberseitig zu entrichten.

Mit der zunehmenden Flexibilisierung von Erwerbstätigkeit – wie etwa bei Werkverträgen, Ich-AG oder auch prekärer Beschäftigung zwischen Selbstständigkeit, Familienarbeit und abhängiger Berufstätigkeit – ergibt es nur wenig Sinn, die Risikoabsicherung bei Arbeitslosigkeit und die Zugangschancen zur Beschäftigungsförderung allein an einen herkömmlichen Arbeitnehmerstatus anzubinden, weil die Berufsbiografien einem immer größerem Wandel ausgesetzt sind, der z.B. von lohnabhängiger Beschäftigung über Verbeamtung auf Zeit, Arbeitslosigkeit bis hin zur Freiberuflichkeit reichen kann.

Mit einer verpflichtenden Einbeziehung aller Erwerbspersonen mit Arbeitsmarktrisiken in ein umfassendes gesetzliches Versicherungssystem müssen selbstverständlich zugleich auch Rechtsansprüche auf Auszahlung von Transfers und Dienstleistungen verbunden sein, die Brüche in der Erwerbsbiografie überbrücken und für neue Entwicklungen nutzbar machen. Die Einbeziehung von Selbstständigen in das System hätte zugleich Mehreinnahmen und Mehrausgaben zur Konsequenz, wobei vor allem Letztere schwer abzuschätzen sind. Da sich die Arbeitsmarktrisiken erfahrungsgemäß aber vor allem im unteren Einkommensbereich stark kumulieren – also dort, wo letztlich relativ geringere Transferleistungsansprüche vor allem von abhängig Beschäftigten entstehen – ist per Saldo nicht von einer zusätzlichen Belastung der AV auszugehen.

Die Leistungen des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit müssen insbesondere die Kosten eines zukünftig zu installierenden Rechtsanspruchs auf angemessene Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung abdecken und zudem die familienpolitischen Komponenten des Arbeitslosengeldes mit berücksichtigen. Der Bundeszuschuss ist dabei im Gegensatz zu heute auf einer gesetzlich fixierten Grundlage *ex ante* gemäß der zu erwartenden Arbeitslosigkeit zu berechnen und dann auch tatsächlich ausbezahlen, um einen Großteil der bisherigen

Fehlfinanzierung der Leistungen aus den Versichertenbeiträgen (Schmähl 2002: 613 f.) zu kompensieren. Denkbar wäre für die Kalkulation des Bundeszuschusses, die Gemeinschaftsprognosen der Institute für das jeweils kommende Wirtschaftsjahr als verbindliche Basis festzulegen, auf der dann der Mittelzufluss für die passiven (Familienkomponente) und vor allem für die aktiven Leistungen zu berechnen ist.

Nimmt man die Fehlfinanzierungen der Leistungen der BA aus Versicherungsmitteln der Jahre 1994-1999 zum Maßstab, so ist grundsätzlich davon auszugehen, dass etwa 12,5-15 Mrd. € jenseits der Beiträge der Versicherten umzufinanzieren wären. Überdies ist bei einem Rechtsanspruch auf aktive Leistungen der Arbeitsförderung zusätzlich mit einem erheblichen Zuwachs des Eingliederungstitels zu rechnen, der hier mit mindestens 50 vH angenommen wird, was ungefähr einem Betrag zwischen nochmals 10 und 12 Mrd. € entspräche (vgl. auch BA 2003).

Dieser erhebliche Mehraufwand könnte ohne entsprechende Gegenfinanzierung allein aus allgemeinen Steuermitteln nicht bestritten werden, ohne dass es – z.B. bei Verbrauchsteuererhöhungen – zu verteilungspolitischen Verzerrungen käme. Angesichts des Strukturwandels von Einkünften, die sich in zunehmendem Maße auch partiell aus Vermögen speisen – lt. EVS 2002: ca. 10 vH der Gesamteinkommen der privaten Haushalte –, ist es im Sinne einer annähernden Gleichbehandlung der Einkommensarten auch systematisch einsehbar, nicht ausschließlich die abhängige Arbeit als einzige Ressource zur Finanzierung der Arbeitsförderung und der -versicherung zu nutzen. Beteiligte man zudem auch die Einkommen aus Geldvermögen, so wäre eine weit stabilere und ergiebigere Finanzierungsbasis als heute für das System gegeben. Denkbar wäre hier eine Teilabführung von Mitteln aus einer reaktivierten Vermögensteuer, die den Wandel von der Arbeitslosenversicherung zur aktiven Arbeitsversicherung finanzierbar machen würde. Diese ergänzende Zuführung von Ressourcen an die AV sollte dann ausschließlich zur Arbeitsplatzgenerierung und Anpassungsqualifizierung genutzt werden, damit jene, die am Arbeitsmarkt systematisch benachteiligt sind, zusätzli-

che Chancen durch einen solchen Solidarausgleich mit den Vermögenden erhalten.

## 2.5 Die bedarfsorientierte allgemeinen Grundsicherung

Die Sozialhilfe als bisherige Form der letzten sozialen Sicherung stellt keine ausreichende finanzielle Absicherung für diejenigen dar, die ihren Lebensunterhalt vorübergehend oder dauerhaft nicht hinreichend aus eigenem Erwerbseinkommen, Rentenbezug oder anderen Einkommensquellen bestreiten können. Zum einen wird der Bezug von Sozialhilfe immer noch von Vielen als sozial stigmatisierend empfunden und bestehende Ansprüche daher nicht wahrgenommen. Deshalb hat die Bundesregierung für den Kreis der RentnerInnen und dauerhaft Erwerbsunfähigen bereits die sogenannte soziale Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eingeführt, die den Betroffenen den wiederholten Gang zum Sozialamt und wiederkehrende Überprüfungen der Einkommenssituation ersparen soll. Schwerer wiegt aber die Tatsache, dass zum anderen die Höhe der Sozialhilfe selbst und auch der sozialen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung längst nicht ausreicht, am gesellschaftlichen Leben in angemessener Weise teilzuhaben.

Die Regelsatzverordnung, die den Eckwert für die Sozialhilfe nach SGB XII, aber auch die neue sogenannte Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II) und das Sozialgeld für Angehörige einer ALG II-Bedarfsgemeinschaft festlegt, wurde mit der Schaffung des Sozialgesetzbuchs II zum 1.1.2005 novelliert. Die Berechnungsmethode, die zum aktuellen Eckregelsatz von 345 € für Westdeutschland und 331 € für Ostdeutschland (plus Übernahme der Wohnkosten) geführt hat, ist aber unter mehreren Aspekten zu kritisieren:

- Die Höhe des ab dem 1.1.2005 gültigen Eckregelsatzes wurde anhand veralteter Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 1998 berechnet, nicht auf Basis der neueren EVS von 2003. Damit sind wichtige Einschnitte in die

Ausgabenstruktur der privaten Haushalte – wie die Einführung des Euro und die Auswirkungen der Gesundheitsreform – nicht in der Berechnungsgrundlage enthalten.

- Als Referenzgröße werden die durchschnittlichen Ausgaben derjenigen Einpersonenhaushalte zugrunde gelegt, die sich im unteren Fünftel der in der EVS festgestellten Einkommensskala befinden, wobei BezieherInnen von Sozialhilfe nicht berücksichtigt werden. Von diesen Ausgaben der einkommensschwächsten 20 vH der Haushalte werden allerdings noch willkürliche prozentuale Abschläge vorgenommen bzw. einzelne Bereiche wie Bildungsausgaben gänzlich ausgeschlossen. Gerade diese Abschläge für bestimmte Gütergruppen wie Nachrichten (Presseerzeugnisse, Fernsehen/Radio) und auch Gesundheit (!) sind im Gesetzes- bzw. Ordnungsverfahren folgenlos als willkürliche, im einzelnen nicht nachvollziehbare Festlegungen kritisiert worden, die in erster Linie dazu dienen, die Ausgaben für die soziale Sicherung zu deckeln (Paritätischer Wohlfahrtsverband 2004).
- Bis auf wenige Ausnahmen (u.a. Geburt eines Kindes, Erstausrüstung eines neu gegründeten Haushaltes) sind keine einmaligen Leistungen mehr vorgesehen. Von Personen, die auf die so berechneten 345 bzw. 331 € angewiesen sind, wird also erwartet, von diesen monatlichen Beträgen noch Rücklagen zu bilden, um Ersatzanschaffungen für Kleidung, Schuhe, Haushaltsgeräte etc. zu tätigen.
- Die Ausgaben für Verkehrsleistungen (Auto, ÖPNV) sind bei einem Einpersonenhaushalt mit nur 19,20 € monatlich angesetzt worden, obwohl insbesondere EmpfängerInnen von ALG II im Unterschied zu BezieherInnen von Hilfe zum Lebensunterhalt ausdrücklich zugestanden wird, ein Auto besitzen zu dürfen, um bei der Arbeitssuche hinreichend mobil zu sein. Im Rahmen des gezahlten ALG II ist aber der Erwerb und die Unterhaltung eines Autos unmöglich, entsprechende Mehrbedarfe können nicht geltend gemacht werden.

Dass die soziale Absicherung in Deutschland insgesamt unzurei-

chend ist, zeigt auch der aktuelle Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Armut ist keine universell feststehende Größe, sondern steht im Verhältnis zum jeweiligen Wohlstandsniveau eines Landes. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben sich darüber verständigt, dafür eine sogenannte Armutsrisikogrenze bei 60 vH des Medians der in der EU bzw. im betreffenden Mitgliedsstaat erzielten bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommen anzusetzen. Das Konzept des bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommens berücksichtigt die Tatsache, dass nicht jedes Haushaltsmitglied die gleiche Summe benötigt, da das Zusammenleben mehrerer Personen zu Synergieeffekten führt. Die einzelnen Haushaltsmitglieder werden daher gestaffelt berücksichtigt, mit 1,0 Nettoeinkommen für den/die HaupteinkommensbezieherIn, 0,5 für jedes weitere Haushaltsmitglied ab 14 Jahren und 0,3 für Kinder unter 14 Jahren. Bei einem Vier-Personen-Haushalt mit 2 Kindern unter 14 Jahren wird also beispielsweise das tatsächlich erzielte Nettohaushaltseinkommen durch den Faktor 2,1 (1+0,5+0,3+0,3) geteilt, um das Nettoäquivalenzeinkommen der einzelnen Mitglieder dieses Haushalts zu bestimmen.

Der Median der Einkommensverteilung wiederum gibt jenen Betrag an, der von 50 vH der Haushalte unter- und von 50 vH der Haushalte überschritten wird. Unter die so definierte Armutsrisikoquote von 60 vH des Werts dieses Medians fielen in Deutschland im Jahr 2003 11 Millionen Menschen (13,5 vH der Bevölkerung). Die folgende Tabelle zeigt, dass dabei der Anteil der von Armutsrisiken betroffenen Bevölkerung im Vergleich der Jahre 2003 und 1998 insgesamt zugenommen hat, der Anteil in den neuen Bundesländern deutlich über den Werten des früheren Bundesgebietes liegt und Frauen stärker vom Armutsrisiko betroffen sind als Männer. Die höchsten Armutsrisikoquoten weisen Kinder und Jugendliche in einkommensschwachen Haushalten auf.

Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen demgegenüber 2003 nur ca. 3,5 vH aller Personen in Deutschland. Die bundesdeutsche Sozialhilfe wurde also auch vor Einführung des SGB II offensichtlich nicht der Aufgabe gerecht, das Risiko der Armut zu verhindern und die Teil-

Tabelle 3: Einkommensindikatoren und Armut in Deutschland

Indikatoren		früheres Bundesgebiet	neue Bundesländer	früheres Bundesgebiet	neue Bundesländer
		1998		2003	
Durchschnittlich laufend verfügbares Einkommen je Haushalt	Euro/Monat	2.686	2.023	2.895	2.233
Durchschnittliches Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit	Euro/Jahr	27.191	20.556	28.747	21.590
Verfügbares Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung:					
Durchschnitt	Euro/Monat	1.607	1.254	1.803	1.462
Median	Euro/Monat	1.445	1.182	1.624	1.335
Armutrisikoquote (60 vH des Medians)					
Insgesamt	Anteil in vH	11,0	17,1	12,2	19,3
nach Geschlecht					
Männer	Anteil in vH	10,0	14,1	11,6	17,1
Frauen	Anteil in vH	11,8	19,6	12,8	21,1
nach Alter					
bis 15 Jahre	Anteil in vH	12,5	20,7	13,8	22,5
16 bis 24 Jahre	Anteil in vH	13,0	20,8	18,1	22,4
25 - 49 Jahre	Anteil in vH	10,5	15,9	12,2	19,1
50 - 64 Jahre	Anteil in vH	8,5	14,6	9,5	19,3
65 und mehr Jahre	Anteil in vH	12,6	16,9	10,5	15,0

Quelle: Bundesregierung 2004, eigene Berechnungen

habe aller BürgerInnen am gesellschaftlichen Leben in ausreichendem Ausmaß zu ermöglichen. Sozialhilfe hat im Verständnis der Bundesregierung die Aufgabe »die Grundbedürfnisse und das soziokulturelle Existenzminimum abzusichern« (Bundesregierung 2004: 205). Dieses soziokulturelle Existenzminimum liegt aber deutlich unter der Armutrisikoschwelle nach EU-Definition und ist daher sowohl unter sozialen Gesichtspunkten als auch vor dem Hintergrund der großen volkswirtschaftlichen Bedeutung der von den unteren Einkom-

mensgruppen erzielten Einkommen für die Binnennachfrage völlig unzureichend. Zu fordern ist daher eine einheitliche, tatsächlich armutsfeste soziale Grundsicherung, die von BezieherInnen kleiner Renten, Arbeitslosen mit unzureichendem oder ausgelaufenem Arbeitslosengeldbezug und ihren Angehörigen und von nicht erwerbsfähigen Personen in Anspruch genommen werden kann. Im Zusammenhang mit einer solchen allgemeinen Grundsicherung werden bereits seit längerem verschiedene Modelle diskutiert, die zum Teil in ihrer Zielsetzung bzw. Ausgestaltung durchaus problematisch sind:

- Eine Reihe von Modellen wie die negative Einkommensteuer oder das Bürgergeld zielen vor allem auf eine Förderung des Niedriglohnsektors. Durch die Gewährung eines Zuschusses für alle, auch für erwerbstätige Personen, soll die Akzeptanz auch niedrigster Entlohnungen verbessert werden und dadurch angeblich neue Arbeitsplätze entstehen. Die Umsetzung solcher Vorstellungen könnte jedoch sehr schnell eine Dynamik zur generellen Absenkung der Lohnhöhen in Gang setzen und damit sozial und gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv wirken.
- Demgegenüber gibt es auch die Forderung nach einer *bedarfsunabhängigen* Grundsicherung für alle, wobei durch die Kombination mit Mindestlöhnen für die geleistete Erwerbsarbeit eine Ausweitung des Niedriglohnsektors verhindert werden soll. Eine solche Grundsicherung für alle, unabhängig vom tatsächlich erzielten Einkommen, ist zunächst mit einem enorm hohen Finanzierungsbedarf bzw. Umschichtungen von den tatsächlich erzielten Einkommen in ein solches Transfersystem verbunden. Es würde eine völlige Neugestaltung des Steuersystems erfordern, die neben der Einkommensteuer auch die Erhöhung der Umsatz- und einer Vielzahl von Verbrauchssteuern einbeziehen müsste. Obwohl diese Modelle den Vorteil haben, eine soziale Stigmatisierung der BezieherInnen der Grundsicherung zu verhindern, da diese an alle gleichermaßen gezahlt wird, sind sie weder durchsetzungsfähig noch gewünscht, da Erwerbsarbeit für alle erwerbsfähigen Menschen das angestrebte Ziel bleibt.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert demgegenüber eine *bedarfsabhängige armutsfeste* Grundsicherung, die sich direkt an der oben beschriebenen Armutsrisikogrenze nach EU-Definition orientiert. Im Jahr 2003 lag der absolute Wert der Armutsrisikogrenze für Deutschland bei 938 € für einen Einpersonenhaushalt. Die soziale Grundsicherung sollte daher bei 940 € monatlich liegen, wobei eine Ost-West-Differenzierung abzulehnen ist, da die Lebenshaltungskosten sich zwischen Ost- und Westdeutschland kaum noch unterscheiden. Die Grundsicherung für weitere Haushaltsmitglieder richtet sich dann ebenfalls nach der Staffelung der Nettoäquivalenzeinkommen. Ein Ehepaar ohne Kinder würde also beispielsweise 1.395 € erhalten, ein Ehepaar mit zwei Kindern unter 14 Jahren 1.953 €, ein Vierpersonenhaushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Jugendlichen 2.325 €. In diesen Beträgen wären Kosten für Wohnung und Heizung enthalten, Einmalzahlungen würden weitgehend entfallen, nur wenige Ausnahmen wie die Ersteinrichtung einer Wohnung wären – analog der jetzigen Regelung – immer noch gesondert zu übernehmen.

Die Wohnkosten sind der einzige Bereich der Ausgaben eines Haushalts, der sehr stark regional differenziert ist. Beispielsweise weist der aktuelle Mietspiegel Mannheims für eine Dreizimmerwohnung in einem Altbau (erstellt 1949 bis 2001) durchschnittlich 5,15 €/qm Nettokaltmiete aus, der Mietspiegel Münchens für eine vergleichbare Wohnung 10 €/qm, also fast das Doppelte. Die Diskussion um die geforderte Verwertung von Wohneigentum im Zusammenhang mit der ALG II-Einführung hat deutlich gemacht, dass ein Teil der Betroffenen nicht zur Miete wohnt, ohne deshalb schon als vermögend gelten zu können. Diese Differenziertheit spräche einerseits für eine individuelle Berücksichtigung der Wohnkosten außerhalb eines einheitlichen Regelsatzes. Auf der anderen Seite gibt es aber auch eine Reihe von Argumenten für die vorgeschlagene einheitliche Abdeckung der Wohnkosten im Rahmen des Grundsicherungsbetrages:

- ☛ Die individuelle Übernahme der Wohnkosten ist mit hohem Verwaltungsaufwand zur Prüfung verbunden und setzt voraus, dass

regional differenziert festgelegt wird, was ein auch preislich angemessener Wohnraum sein soll.

- ☛ Die sozial notwendige Übernahme höherer Wohnkosten in Ballungsräumen fördert überhöhte Mietforderungen auf angespannten Wohnungsmärkten im Prinzip noch.
- ☛ Wer selbst zu einer Reduzierung der Wohnkosten beiträgt, beispielsweise indem er außerhalb der Familie in einer Wohngemeinschaft lebt, die dann nicht als Bedarfsgemeinschaft anzusehen ist, sollte hierdurch auch einen höheren finanziellen Spielraum für andere Bedürfnisse gewinnen können, zumal diese Wohnformen flächensparend und besonders umweltschonend sind.

Die grundlegende Problematik sehr hoher Mieten in einigen Ballungsräumen sollte über die Wiederaufnahme bzw. Ausweitung der Objektförderung anstelle der reinen Subjektförderung durch Wohngeld gelöst werden. Durch die öffentlich geförderte Errichtung von mietgebundenen Wohnungen im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus sind längerfristig wirksamere und kostengünstigere Effekte als durch die Subjektförderung zu erzielen. Auch im Wohnungsbestand können Kommunen kurzfristig durch vertragliche Lösungen Wohnungsbelegungsrechte erwerben und Mietpreisbindungen schaffen.

Die soziale Grundsicherung sollte eine möglichst eigenständige Existenzsicherung auch für Menschen, die in einer Partnerschaft leben, gewährleisten. Die Absenkung der Einkommensgrenzen von PartnerInnen im Zuge der Umstellung von Arbeitslosenhilfe auf ALG II widerspricht diesem Gedanken. Eine soziale Grundsicherung sollte aber auf der anderen Seite keine zusätzlichen Anreize für das klassische »Hausfrauenehemodell« Westdeutschlands bieten, so dass auf die Festsetzung von Partnereinkommensgrenzen nicht vollständig verzichtet werden sollte. Partnereinkommen wären daher anzurechnen.

Vermögen sind im Rahmen der bedarfsorientierten Grundsicherung insoweit anzurechnen, wie sie über eine angemessene Altersvorsorge hinausgehen, wobei die Form der Altersvorsorge frei zu wählen ist.

Zuverdienstmöglichkeiten sollten so geregelt sein, dass diejenigen

nicht noch bestraft werden, die versuchen, Kontakt zum Arbeitsmarkt zu halten. Zuverdienste sollten in Anlehnung an die vorgeschlagene Regelung zum Arbeitslosengeld (s.o.) bis zu einer Höhe von 450 € anrechnungsfrei bleiben.

Die in den letzten Jahren erfolgten Kürzungen in den sozialen Sicherungssystemen, vor allem aber die Einführung von ALG II haben bereits oder werden noch Folgen für das gesamte Lohnniveau zeigen. Die Angst vor Not und sozialen Abstieg begünstigt eine Abwärtsspirale und schwächt die Möglichkeiten für eine effektive Gegenwehr der ArbeitnehmerInnen. Die hier geforderte Grundsicherung würde eine gegenteilige Wirkung erzielen: befreit von dem Zwang, Arbeit für wirklich *jeden* Preis anzunehmen und von der Gefahr, schnell in der Armut zu landen, könnten abhängig Beschäftigte völlig anders auf dem Arbeitsmarkt agieren. Schlecht bezahlte Arbeit wäre kaum noch zu realisieren und das gesamte Lohngefüge würde sich nach oben verschieben.

### Literatur

- Bach, H.-U./Gaggemeier, Ch./Kettner, A./Rothe, Th./Spitznagel, E./Wanger, S. (2004): Entwicklung des Arbeitsmarktes im Jahr 2005, in: IAB-Kurzbericht Nr. 17 v. 12.11.2004.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2004: Reform der Arbeitslosenversicherung – Benchmarking Deutschland Aktuell, Gütersloh.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) 2004: Arbeitsgelegenheiten für Arbeitslosenhilfebezieher stark nachgefragt, in: Presseinformation der Bundesagentur für Arbeit, Nr. 86 v. 8.10.2004.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2005a): Statistik der BA – Detaillierte Informationen: PSA – PersonalServiceAgenturen, in: [www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/c.html](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/c.html) v.15.3.2005.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2005b): Statistik der BA – Detaillierte Informationen: Einnahmen und Ausgaben des Bundes für Leistungen nach dem SGB III und gleichartige Leistungen, in: [www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/c.html](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/c.html) v.15.3.2005.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2005c): Der Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in Deutschland – Dezember und Jahr 2004, Nürnberg
- KAPITEL 2
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) 2003: Quartalsbericht der Bundesanstalt für Arbeit über die ersten neun Monate und das dritte Quartal 2003, Nürnberg.
- Bundesknappschaft – Minijob-Zentrale (Hrsg.) (2003): Pressemitteilungen – Ulla Schmidt: Minijobs schaffen Arbeit; in: [www.minijob-zentrale.de/we\\_cmd.php?we\\_cmd\[0\]=show&we\\_cmd\[1\]=949&we\\_cmd\[4\]=14](http://www.minijob-zentrale.de/we_cmd.php?we_cmd[0]=show&we_cmd[1]=949&we_cmd[4]=14) v. 21.07.2003.
- Bundesknappschaft – Minijob-Zentrale (Hrsg.) (2005): Aktuelle Entwicklung im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Nr. 4/2004, Essen.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) 2004: Clement und Vertreter der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege: Zusatzjobs im sozialen Bereich schaffen neue Perspektiven für Arbeitssuchende und für die sozialen Dienste, in: BMWA-Pressemitteilungen v.15.9.2004.
- Bundesregierung 2004: Lebenslagen in Deutschland, der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Fassung für Ressortabstimmung und Beteiligung von Verbänden und Wissenschaft – Stand: 14. Dezember 2004.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) 2003: Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen.
- Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Hg.) 2004: Die ab Januar 2005 gültige Regelsatzverordnung (RSV) und der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße, Expertise erstellt von Dr. Rudolf Martens, erschienen als Broschüre »Zum Leben zu wenig ...«, Berlin.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) 2004: Ein-Euro-Jobs: Kein Teufelszeug, aber auch kein Wundermittel – Gewerkschaftliche Eckpunkte zur öffentlich geförderten Beschäftigung des DGB Bundesvorstands, in: einblick, Nr. 18 v. 18.10.2004.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) 2004: Wochenbericht des DIW – Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung, 71. Jg., Nr. 1-2 v. 8.1.2004.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – IAB (Hrsg.) 2003: Zahlenfibel 2003 (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 101) Nürnberg.
- Jahn, Elke/Windheimer, Alexandra 2004a: Personal-Service-Agenturen – Teil I: In der Fläche schon präsent; in: IAB-Kurzbericht, Nr. 1 v. 14.1.2004.
- Jahn, Elke/Windheimer Alexandra 2004b: Personal-Service-Agenturen – Teil II: Erste Erfolge zeichnen sich ab; in: IAB-Kurzbericht, Nr. 2 v. 15.1.2004.
- Rudolph, Helmut 2003: Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit, in: IAB-Kurzbericht Nr. 6 v. 23.5.2003.
- Schmähl, Winfried 2002: Aufgabenadäquate Finanzierungen und Umfang der »Fehlfinanzierung« in Deutschland, in: Boecken, Winfried/Ruland, Franz/Steinmeyer, Heinz-Dietrich (Hrsg.): Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa, Neuwied/Kriftel/Berlin, S. 605-620.

- Schuster, Joachim/Küttner, Melanie 2003: Von der Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsversicherung – Konzeptionelle Ausgestaltung einer Arbeitsversicherung unter Einbezug der Diskussion um die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und den Ergebnissen der Hartz-Kommission, Bremen.
- Spitznagel, Ernst 2004: Mit längeren Arbeitszeiten aus der Beschäftigungskrise? in: IAB-Kurzbericht Nr. 10 v. 28.7.2004.
- Warich, Bert 2004: Minijobs im Einzelhandel – Analyse zu Umfang und Struktur geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse im Einzelhandel der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Werner, Heinz/Winkler, Werner 2003: Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit – Ein zwischenstaatlicher Vergleich; in: IAB-Werkstattbericht, Nr. 4 v. 31.3.2003.

### **3. Expansive Finanzpolitik statt Sparwut und Umverteilung als Wachstumsbremse**

*Mit weiteren Steuersenkungen wollte die rot-grüne Bundesregierung das Wachstum erhöhen und die Arbeitslosigkeit abbauen. Stattdessen sanken die Steuereinnahmen und der Staat verschärfte durch eine restriktive Finanzpolitik die wirtschaftliche Schwächephase. Niedrigeres Wachstum, höhere Arbeitslosigkeit und steigende Defizite sind die Folge. Obwohl in einer solchen Situation eine expansive Fiskalpolitik nötig wäre, verhindern die Verschuldungskriterien des Maastrichter Vertrages einen Durchbruch nach vorn. Deshalb ist eine Reform dieses Vertrags notwendig, der den Nationalstaaten Handlungsspielraum gerade in der Rezession lässt und auch der Staatsverschuldung als notwendigem Instrument der Finanzierung öffentlicher Ausgaben Rechnung trägt.*

#### **3.1 Rot-grüne Finanz- und Steuerpolitik in der Krise**

##### **3.1.1 Finanzpolitik in der selbst erzeugten Schuldenfalle**

Gemessen an den eigenen Zielen ist die Finanzpolitik im vergangenen Jahr erneut gescheitert. Trotz der leichten konjunkturellen Besserung bei einer im Trend stagnativen Grundtendenz ist nach Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) die Neuverschuldung des Staates um ca. 83 Mrd. € gestiegen. Die auf der Basis des Maastrichter Vertrags durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 vorgegebene Begrenzung der öffentlichen Neuverschuldung auf 3 vH ist 2004 (zum dritten Mal in Folge) mit 0,9 Prozentpunkten überschritten worden.

Diese Fehlentwicklung ist auf zwei Ursachen zurückzuführen. Zum einen ist die Sparpolitik im öffentlichen Sektor fortgesetzt worden. Eine weitere Belastung der ohnehin schon schwachen konjunkturellen Entwicklung war die Folge. Dadurch erzeugte Steuerausfälle sowie steigende Kosten der Arbeitslosigkeit ließen die Neuverschuldung

am Ende deutlich stärker als geplant steigen. Insgesamt wirkte die Finanzpolitik des gesamten Staates auf die Wirtschaft erneut restriktiv. Wären die Ausgaben und Einnahmen vom Niveau 2004 ausgehend mit der mittelfristigen Trendrate des nominalen Inlandsprodukts ausgeweitet worden, so hätte sich ein die Konjunktur belastender, negativer Nachfrageimpuls\* von knapp 16 Mrd. € vermeiden lassen (vgl. DIW: 24).

Zum anderen haben die kumulierten Steuersenkungen vor allem im Unternehmenssektor die öffentlichen Haushalte massiv belastet, weil sie nicht zu einem Anstieg der Sachinvestitionen und damit des Wirtschaftswachstums geführt haben und daher die erwarteten Steuermehreinnahmen ausgeblieben sind. Soweit die dadurch entstandene öffentliche Haushaltslücke nicht durch weitere Ausgabenreduzierung kompensiert werden konnten, hat die Steuersenkungspolitik die Staatsschulden nach oben getrieben. Diese restriktive Finanzpolitik musste scheitern, denn sie verstärkt vor allem die stagnative Grundtendenz der Binnenwirtschaft. Die vorprogrammierte Zielverfehlung ist Resultat einer Finanzpolitik, die gesamtwirtschaftliche Wirkungen und Zusammenhänge schlichtweg ignoriert: In der Phase konjunktureller Schwäche belastet eine restriktive Finanzpolitik, durch die der Wirtschaft Nachfrage entzogen wird, zusätzlich die Binnenwirtschaft.

Die bisher praktizierte staatliche Schrumpfpolitik hat zu folgenden Fehlentwicklungen geführt (vgl. Hickel 2004a):

1. Die Staatsquote, also der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, ist im vergangenen Jahr auf 47,6 vH gefallen. Als spektakuläre Erfolgsmeldung wird die Tatsache verbreitet, dass damit seit über zehn Jahren der niedrigste Stand erreicht worden

\* Definition nach dem Arbeitskreis Konjunktur des DIW: »Als Nachfrageimpulse sind jene Abweichungen der Einnahmen und Ausgaben definiert, die sich gegenüber dem jeweils realisierten Volumen des Vorjahres und fortgeschrieben mit der mittelfristigen Trendrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts errechnen. Konjunkturrelevant sind alle Veränderungen der Staatsaktivitäten, also diskretionäre ebenso wie solche Änderungen, die auf der Wirkung automatischer Stabilisatoren beruhen.«

Tabelle 4: Deutsches Stabilitätsprogramm vom Dezember 2004\*

Eckwerte der öffentlichen Haushalte von 2003 bis 2008  
in vH des Bruttoinlandsprodukts (in laufenden Preisen) – Abgrenzung Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

	2002 <sup>1)</sup>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Staatsquote	48,5	48,8	47½ <sup>2)</sup>	46,0	45½	44½	43½
Abgabenquote	41,0	41,2	40,0	39½	39½	39½	39
darunter:							
– Steuerquote	22,6	22,6	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
– Sozialbeiträge	18,4	18,6	18,0	18,0	17½	17½	17,0
– Finanzierungssaldo	-3,5	-3,8	-3¾	-3	-2½	-2,0	-1½
nach dem Stabilitäts-pakt vom Dez. 2003	-3,5	-4,0	-3½	-2½	-2,0	-1½	-
Staatsschuldenquote (Bestand)	60,8	64,2	65½	66,0	66,0	65½	65,0

\*) Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung vom Dezember 2004 nach den Bestimmungen des »Stabilitäts- und Wachstumspakts« – Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1991)

- 1) Quoten für das Jahr 2002 aus dem »Deutschen Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2003)
- 2) 47,6 vH nach vorläufigem Ergebnis des Stat. Bundesamtes vom Januar 2005

Legende:

Staatsquote:	Staatsausgaben/Bruttoinlandsprodukt
Einnahmenquote:	(Steuern + Sozialversicherungsbeiträge + Sonstige Einnahmen)/Bruttoinlandsprodukt
Steuerquote:	Steuern/Bruttoinlandsprodukt
Sozialbeiträge:	Sozialabgaben/Bruttoinlandsprodukt
Sonstige Einnahmen:	Sonstige Einnahmen/Bruttoinlandsprodukt
Finanzierungssaldo:	(Bruttokreditaufnahme – Tilgung)/Bruttoinlandsprodukt
Staatsschuldenquote:	Gesamte Staatsschulden/Bruttoinlandsprodukt

- sei (1991: 48 vH). Wäre nach einer einfachen Modellrechnung im letzten Jahr die Staatsquote von 50 vH realisiert worden, dann wäre der Ausgabenspielraum des Staats (Gebietskörperschaften und gesetzliche Sozialversicherungen) um 52,5 Mrd. € höher gewesen. Wichtige öffentliche Projekte, wie der Aufbau von Tagesschulen und ökologische Infrastrukturinvestitionen, hätten realisiert werden können.
2. Bisher war es das Ziel, einerseits den durch die Reduktion der Staatsausgaben sinkenden öffentlichen Finanzierungsbedarf für die Senkung der Steuerlast zu nutzen. Andererseits wird davon ausgegangen, die dadurch ausgelöste Erhöhung der Nettoeinkommen und -gewinne würde über die Ankurbelung der Wirtschaft den öffentlichen Finanzierungsspielraum auch wieder erhöhen. Tatsächlich ist aber durch mehrere Steuerreformen vor allem im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer die Steuerquote nach VGR von 24,4 vH im Jahr 2000 auf 22,0 vH in diesem Jahr zurückgeführt worden.
  3. Da die erhofften Selbstfinanzierungseffekte nicht eingetreten sind, ist die steuerliche Basis zur Finanzierung allokativer und distributiver Staatsaufgaben massiv eingeschränkt worden. So gingen die öffentlichen Investitionen seit Ende der 1990er Jahre kontinuierlich zurück. Der Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt, der Mitte der 1990er Jahre bei über 2,5 vH lag, schrumpfte unter dem Druck einer ökonomisch erfolglosen Restriktionspolitik im letzten Jahr auf 1,4 vH. Diese Schrumpfpolitik im Bereich der allokativen Staatsaufgaben, die sich vor allem auf die Kommunen konzentriert, verhindert öffentliche Investitionen in wichtige Zukunftsprojekte.
  4. Diese Politik der Steuergeschenke an die Wirtschaft, die nicht durch zusätzliches Wirtschaftswachstum belohnt wurde, hat den Druck auf den Einsatz der Staatsverschuldung erhöht. Die in den letzten Jahren angestiegene Neuverschuldung ist auf zwei Einflüsse zurückzuführen: Einerseits wurde die Steuerreform in beträchtlichem Ausmaß über öffentliche Kredite finanziert. Andererseits stieg die Verschuldungsquote wegen der konjunkturbelastenden

Schrumpfpolitik an. Verstärkt durch die Fixierung auf das Drei-Prozent-Kriterium des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde durch den steuerreformbedingten Schuldenanstieg der Spielraum für den gezielten Einsatz der öffentlichen Kreditaufnahme zur Finanzierung öffentlicher Investitionen sowie für eine konjunktursteuernde antizyklische Finanzpolitik massiv eingeeengt. Um die aus der Allokations- und Stabilisierungsfunktion abgeleitete öffentliche Neuverschuldung nutzen zu können, muss die mangels positiver Wirkungen auf die Wirtschaft Schulden treibende Politik der Steuersenkungen beendet werden.

Unter dem Ziel, das Wirtschaftswachstum zu stärken und neue Arbeitsplätze zu schaffen, stellt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* folgende Eckwerte einer nachhaltigen Finanzpolitik auf:

- Im Mittelpunkt stehen die Auf- bzw. Ausgaben des öffentlichen Sektors. Erforderlich ist ein handlungsfähiger Staat in den Aufgabebereichen Allokation, d.h. gezielte Einnahme- und Ausgabenpolitik (Lenkungszweck), Stabilisierung und Verteilung sowie ökologischer Umbau.
- Die Finanzierbarkeit dieser öffentlichen Aufgaben ist sicherzustellen. Die erforderliche Höhe der Steuerquote leitet sich aus der Notwendigkeit ab, neben den anderen Instrumenten die Finanzierung dieser wichtigen öffentlichen Aufgaben zu ermöglichen. Derzeit ist die Steuerquote im Verhältnis zu den zu finanzierenden öffentlichen Aufgaben viel zu niedrig; ihre Erhöhung lässt sich daher nicht vermeiden. Die Wiederherstellung der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote mit 24,4 vH in 2000 hätte im Jahr 2004 zu Mehreinnahmen von 55 Mrd. € geführt. Die Steuerlast muss zudem wieder sozial gerechter nach dem Prinzip der ökonomischen Leistungsfähigkeit verteilt werden.
- Der gesamtwirtschaftlich und fiskalisch rationale Einsatz der öffentlichen Neuverschuldung ist erforderlich (vgl. zur ökonomischen Begründung Kapitel 3.2). Öffentliche Kreditaufnahme dient zum einen der Finanzierung öffentlicher Investitionen, die die wirt-

schaftliche und gesellschaftliche Basis stärken (»Goldene Regel« nach Art 115 GG). Zum anderen ist die öffentliche Kreditaufnahme das wichtigste Instrument einer antizyklischen Finanzpolitik zur Überwindung wirtschaftlicher Stagnation bzw. rezessiver Phasen. Der Umfang der antizyklisch eingesetzten Neuverschuldung leitet sich aus der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage ab. Die Maastricht-Vorgabe einer nicht zu überschreitenden Neuverschuldung von 3 vH des Bruttoinlandsprodukts behindert den rationalen Einsatz der Staatsverschuldung. Schließlich ist eine bis auf 2 vH des Produktionspotenzials begrenzte Normalverschuldung gesamtwirtschaftlich erforderlich. Dadurch werden vor allem die Ersparnisse der privaten Haushalte durch den Staat in gesamtwirtschaftliche Nachfrage transformiert. Die aus den jüngsten Steuersenkungen resultierende ungeplante Erhöhung der Staatsverschuldung hat eine generelle Akzeptanzkrise der öffentlichen Verschuldung ausgelöst. Dadurch ist es politisch schwierig geworden, die Staatsverschuldung als gut begründetes Instrument der öffentlichen Finanzierung sowie der antizyklischen Finanzpolitik einzusetzen.

### 3.1.2 Steuersystem: Trends und Fehlentwicklungen

Steuern sind die wichtigste, durch den Staat hoheitlich veranlasste Geldleistung zur allgemeinen Finanzierung seiner Aufgaben. Je nachdem, an welchen Funktionen der Wirtschaft die Finanzierung ansetzt, gibt es unterschiedliche Steuern. Sie fügen sich zu einem Steuersystem, dessen Inkonsistenz und Widersprüchlichkeit, vor allem aber Intransparenz in den letzten Jahren zugenommen hat. Die wichtigsten Trends im Steuersystem sind:

1. Maßgeblich durch die rot-grüne Bundesregierung ist die Belastung der Gesamtwirtschaft durch Steuern seit dem Frühjahr 1999 zurückgefahren worden. Mit einer Steuerquote von 22 vH (nach VGR) bewegt sich Deutschland im internationalen Vergleich am unteren Ende der Skala.

### Systematische Unterschiede bei der Erfassung der Steuerquote nach der Finanzstatistik gegenüber der nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

1. Einige aus dem Steueraufkommen geleistete Zahlungen, die das kassenmäßige Steueraufkommen mindern, werden in der VGR nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als Staatsausgaben behandelt (Kindergeld, Altersvorsorgezulage, Investitionszulage, Eigenheimzulage). Sie werden also dem kassenmäßigen Steueraufkommen und den Staatsausgaben zugerechnet (Bruttostellung).
2. Die Kassenrechnung stellt auf die Kassenwirksamkeit ab, während die VGR eine periodengerechte Zuordnung gemäß dem Entstehen der Steuerschuld vornimmt (Steuern, die erst im Januar kassenwirksam sind, aber ökonomisch dem Vorjahresdezember zuzurechnen sind, werden dem Vorjahr zugerechnet).
3. Einzelne Steuern behandelt die VGR als direkte Transfers. Die Erbschaftsteuer wird beispielsweise im Unterschied zur kassenwirksamen Verbuchung der Finanzstatistik als Vermögenstransfer der privaten Haushalte an den Staat verbucht. Weiterhin gelten etwa Zölle sowie die Mehrwertsteuer-Eigenmittel an die EU als Direktleistung der betroffenen Sektoren an die »übrige Welt«.

Die konzeptionellen Unterschiede bei der Ermittlung der beiden Steuerquoten führen dazu, dass die VGR-Quote höher als die kassenmäßige Quote ausfällt (im betrachteten Zeitraum jeweils um 1,5 bis 2 Prozentpunkte).

2. Bei der Verteilung der Steuerlast auf Arbeitseinkommen einerseits und Vermögens- sowie Gewinneinkünfte andererseits zeigt sich ein »Marsch in den Lohnsteuerstaat«. Auf der Basis der Daten der

VGR ist der Anteil der Lohnsteuer am gesamten Steueraufkommen über einen sehr langen Zeitraum auf über 35 vH gestiegen. Auf der Basis der Finanzstatistik betrug der Anteil 2003 30,1 vH. Dagegen ist die Belastung der Vermögenseinkünfte und Gewinne deutlich zurückgegangen. Gegenüber dem Anteil der Körperschaftsteuer/veranlagten Einkommensteuer am gesamten Steueraufkommen von 5,5 vH/6,6 vH 1990 fielen die Quoten im Jahr 2003 auf 1,9 vH/1,0 vH zurück. Im Jahr 2001 zahlten trotz hoher Gewinne die Kapitalgesellschaften per Saldo keine Körperschaftsteuer, sondern erhielten durch die Inanspruchnahme von Verrechnung früherer Verluste sowie nachträgliche Ausschüttung von Gewinnen, die ursprünglich höher besteuert wurden, Zahlungen vom Finanzamt zurück. Auch der relative Anstieg der Mehrwertsteuer führt zur Umverteilung der Steuerlast. Die Mehrwertsteuer wird zu einem großen Teil auf den Endverbrauch der privaten Haushalte abgewälzt. Während das unterste Zehntel der Haushalte mit 10 vH ihres Nettoeinkommens über die Mehrwertsteuer belastet wird, sind es beim obersten Zehntel der privaten Haushalte nur 6 vH. Die mit wachsendem Haushaltseinkommen zurückgehende relative Belastung durch die Mehrwertsteuer (Regressions) wäre deutlich stärker, wenn nicht bei wichtigen Gütern und Dienstleistungen auf eine Besteuerung (u.a. Mieten, Arztleistungen) verzichtet würde bzw. Nahrungsmittel und Printprodukte nicht mit 7 vH, sondern mit dem Normalsteuersatz belastet würden. Zusammen mit den direkten Steuern ergibt sich eine vergleichsweise hohe Belastung der Masseneinkommen gegenüber den Gewinnen und Vermögenseinkommen.

3. Die relative Entlastung zugunsten der Unternehmensbesteuerung zeigt der Vergleich der Steuern bezogen auf die zu versteuernde Einkommensart: Die Lohnsteuer bezogen auf die Bruttoarbeitsverdienste betrug 2003 mehr als 18,3 vH. Gegenüber 1999 (19,5 vH) ergab sich durch die Senkung der Lohn- und Einkommensteuer ein leichter Rückgang. Allerdings sind durch höhere Ausgaben für die Altersvorsorge sowie die Gesundheit die Entlastungen bei der Lohnsteuer zum Teil sogar überkompensiert worden. Dagegen lag

die Steuerlast auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, die bis 2000 stieg und dann einbrach, 2002 bei 21 vH. Dies liegt weit unter der relativen Steuerbelastung im Durchschnitt der EU-15, die bei knapp 30 vH liegt. Allein die Unternehmenssteuerreform von 2001 senkte die effektive Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften von rund 20 vH auf 10 vH. Die »Erfolge« bei der Umverteilung der Steuerlast zugunsten der Gewinn- und Vermögenseinkünfte sind unübersehbar. Allerdings führte auch diese angebotspolitisch orientierte Steuerpolitik nicht zu einer Zunahme arbeitsplatzschaffender Sachinvestitionen. Während die Gewinne der Kapitalgesellschaften zwischen 1993 und 2003 um über 81 vH stiegen, die darauf erhobenen direkten Steuern aber nur um 3 vH zunahmen, gingen die Bruttoanlageinvestitionen von 226,6 Mrd. € auf 201,1 Mrd. € zurück.

4. Die Verteilung der Steuerlast von direkten zu indirekten Steuern verschiebt sich bereits seit dem Ende der 1970er Jahre. 1979 erreichte der Anteil der direkten Steuern die Spitzenquote von 62 vH der gesamten Steuereinnahmen (indirekte Steuern dementsprechend 38 vH). In den Folgejahren gewannen die indirekten Steuern an Bedeutung. Der Anteil der direkten Steuern fiel unter die 50-Prozent-Marke. 2004 trugen die direkten Steuern mit 47,7 vH und die indirekten Steuern mit 52,3 vH zum gesamten Steueraufkommen bei. Neben den speziellen Verbrauchsteuern, vor allem der Ökosteuern, steht die allgemeine Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) im Mittelpunkt der indirekten Steuern. Sie muss im Rahmen des Endverbrauchs von den privaten Haushalte aufgebracht werden. Diese Art der Besteuerung hat jedoch nichts mit der Steuerlastverteilung nach dem sozial gerechten Prinzip der ökonomischen Leistungsfähigkeit zu tun.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert gegen diese Trends:

- *Erstens* muss über die Erhöhung der Steuerquote wieder eine seriöse Finanzierbarkeit staatlicher Aufgaben hergestellt werden.

- ☉ *Zweitens* ist das sozial gerechte Prinzip der ökonomischen Leistungsfähigkeit bei der steuerlichen Lastverteilung zu stärken.

### 3.1.3 Die Einkommensteuerreform: zwischen Bierdeckel und Reichtumspflege

Nach einem lautstarken, aggressiven Wettbewerb um die größte Einkommensteuerentlastung in den letzten Jahren ist es seit Ende 2004 ruhiger um dieses Thema geworden. Der Grund dafür liegt auf der Hand: 2005 ist mit der Umsetzung der dritten Stufe der Steuerreform die Einkommensteuersenkung (vorläufig) abgeschlossen worden. Das Gesamtvolumen der Steuersenkungen im Umfang von 59 Mrd. € seit 1999, in das sich die Steuerausfälle über 6,5 Mrd. € allein durch diese dritte Stufe einfügen, hat die Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte massiv belastet und auch mangels konjunkturstärkender Wirkung zum Anstieg der Neuverschuldung geführt. Der Widerspruch zwischen der Forderung nach Steuersenkungen einerseits und nach zusätzlichen öffentlichen Mitteln zur Finanzierung beispielsweise der Vereinbarkeit von Familie und Beruf andererseits dämpft die Steuersenkungsdebatte. Allerdings ist der Druck auf weitere Reformen aus der Wirtschaft wie aus der Wissenschaft nach wie vor stark. Nachfolgend werden die aktuell vertretenen Positionen zur Reform der Einkommensteuer skizziert und den Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* gegenübergestellt, die im Wesentlichen mit dem Konzept der Solidarischen Einfachsteuer (SES, vorgelegt von ver.di/IG Metall/ATTAC; vgl. auch Hickel 2004a) übereinstimmen.

#### Schwerpunkte der Reform der Einkommensteuer

In den folgenden Vergleich der gehandelten Vorschläge werden einbezogen: das geltende Recht, CDU/Merz, CSU/Faltheuser (»Konzept 21«), FDP/Solms, Kirchhof, Solidarische Einfachsteuer (SES).

1. Die Vorschläge zur Höhe des *Grundfreibetrags* unterscheiden sich kaum (geltendes Recht 7.664 €, ansonsten 8.000 €). Allerdings verlangt die CDU für jedes Kind einen zusätzlichen Grundfreibetrag von 8.000 € (oder Kindergeld).

Die Arbeitsgruppe *Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt ebenfalls einen jährlichen Grundfreibetrag von 8.000 € vor. Für Kinder soll im Prinzip ein Kindergeld außerhalb des Steuersystems vorgesehen werden.

2. Bei der Tarifgestaltung konzentriert sich der Streit auf einen *Stufen- oder einen Formeltarif* mit einer linearen Progressionszone. Der Fortbestand des geltenden *Formeltarifs mit steigenden Grenzsteuersätzen* wird über das geltende Recht hinaus vorgeschlagen von CSU/Faltheuser sowie durch die Solidarische Einfachsteuer (SES). Die Eckpunkte des Tarifs sind wie folgt:

- ☉ Eingangssteuersatz: derzeit 15 vH, CSU/Faltheuser 13 vH, SES 15 vH
- ☉ Lineare Progressionszone (konstanter Anstieg des Grenzsteuersatzes): Geltendes Recht zwei Progressionszonen, Steuersätze zwischen 15 vH und 42 vH (ab 52.152 €); CSU/Faltheuser zwei Zonen (zwischen 13 vH und 21 vH und dann bis 39 vH bis zu 52.200 € zu versteuerndem Jahreseinkommen); SES von 15 vH bis 45 vH bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 60.000 €.
- ☉ Der Spitzensteuersatz rangiert zwischen 39 vH (CSU) und 45 vH (SES), geltendes Recht 42 vH.

Der *Stufentarif* steht im Konzept der CDU/Merz (drei Stufen: Eingangssteuersatz 12 vH, bis 24.000 € 24 vH, darüber hinaus 36 vH); FDP/Solms (Eingangssteuersatz 15 vH, bis 15.000 €, ab 25.000 € 25 vH, darüber hinaus 35 vH); Kirchhof (ab 18.000 € einheitliche »flat tax« von 25 vH, nach einem Grundfreibetrag werden die ersten 5.000 € mit 60 vH und die weiteren 5.000 € mit 80 vH des einheitlichen Steuersatzes von 25 vH besteuert).

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* plädiert für die

Beibehaltung eines Formeltarifs mit den Zonen: Grundfreibetrag 8.000 €, Eingangssteuersatz 15 vH, Spitzensteuersatz 48 vH ab 60.000 € zu versteuerndem Einkommen (für Alleinstehende). Damit wird der derzeit geltende »Knick« innerhalb der Zone der Besteuerung nach der linearen Progression abgeschafft.

3. Bei der Anwendung des Steuertarifs auf die einzelnen Einkunftsarten der Einkommensteuer wird zwischen der *synthetischen und der schedulenorientierten Besteuerung* unterschieden. Bei der *Schedulenbesteuerung* werden auf die einzelnen Einkunftsarten der Einkommensteuer unterschiedliche Tarife angewendet (vgl. den Vorschlag des SVR zu einer dualen Einkommensbesteuerung im nachfolgenden Abschnitt). Das geltende Recht sowie der Vorschlag der SES sehen vor, dass der Einkommensteuertarif gleichermaßen auf alle Einkunftsarten anzuwenden ist. Während die CSU und die FDP bei den Zinseinkünften für eine definitive Abgeltungssteuer von 25 vH eintreten, sieht der Vorschlag der CDU/Merz lediglich die Vorauszahlung einer Kapitalertragsteuer von 25 vH vor, die am Ende im Rahmen der individuellen Gesamtveranlagung zu verrechnen ist.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert – wie das Konzept der SES – die synthetische Besteuerung. Alle Einkunftsarten unterliegen gleichermaßen dem Einkommensteuertarif und damit der progressiven Besteuerung.

4. Während die meisten Vorschläge im Prinzip für die Beibehaltung des *Ehegattensplittings* plädieren, fordern das Konzept der SES und die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* dessen Abschaffung (mit einer Übergangsregelung für ältere Steuerpflichtige). Die Einführung eines Familiensplittings wird abgelehnt, da die Aufteilung des Familieneinkommens durch die Anzahl der Familienmitglieder Familien mit einem hohen zu versteuernden Gesamteinkommen bevorteilt. Auf der Basis des Steuerrechts von 2001 errechnete das Bundesfinanzministerium, dass eine Familie mit drei Kindern und 250.000 € zu versteuerndem Jahreseinkommen um 28.760 €, die vergleichbare Familie mit 20.000 € dagegen nur um ca. 1.189 € entlastet würde. Die soziale Schieflage würde sich unter

Anwendung des heute geltenden Einkommensteuertarifs nicht grundlegend verändern.

5. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert in Übereinstimmung mit der geltenden Regelung und im Widerspruch zur vorgeschlagenen Abschaffung durch die CDU/Merz bzw. zu deren schrittweisem Abbau durch die CSU die Beibehaltung der Regelung der teilweisen Steuerbefreiung von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit.
6. Gegenüber der degressiven AfA (Abschreibung im Sinne von Absetzungen für Abnutzungen) plädiert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für die Anwendung der linearen AfA für bewegliche Wirtschaftsgüter und Gebäude (linear, d.h. mit gleichen Jahresraten über die gesamte Nutzungsperiode von 2 vH).
7. Das geltende Recht beschränkt die *Verlustverrechnung* auf 60 vH ab einem 1 Mio. € übersteigenden Gesamtbetrag der Einkünfte. Damit beläuft sich die Mindestbesteuerung auf 40 vH des laufenden Gewinns. Die CDU will dagegen einen unbeschränkten Verlustvortrag. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert eine Erhöhung der Mindestbesteuerung auf 60 vH des laufenden Gewinns (die Verrechnung von Verlusten aus früheren Perioden wird also auf 40 vH des laufenden Gewinns beschränkt), die jedoch auf drei Jahre zu beschränken ist.
8. In Abwägung zwischen der kurzfristig nicht abschaffbaren Nutzung des PKW zwischen dem Arbeits- und Wohnort und den ökologischen Anforderungen wird die derzeit geltende *Entfernungspauschale*, die die CDU, die FDP und Kirchhof ersatzlos streichen wollen, nach Auffassung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in Übereinstimmung mit dem SES-Konzept in eine *Pendlerzulage* von 8,5 Cent je km (ab dem 5. Kilometer) umgewandelt.

#### *Einheitliche Unternehmensbesteuerung im Blickpunkt*

Der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« (SVR) wiederholt in seinem Jahresgutachten

2004/2005 mit dem Titel »Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland« seine Forderung nach einer deutlichen Senkung der Steuerbelastung der Unternehmen (SVR: Ziff. 761). Aus der im internationalen Vergleich niedrigen gesamtwirtschaftlichen Steuerquote dürfe nicht geschlossen werden, die Steuerbelastung der Unternehmen sei niedrig. Vielmehr sei die Steuerlast der Unternehmen gegenüber anderen Ländern sehr hoch. Gleichzeitig stehe Deutschland unter einem massiven Wettbewerbsdruck durch die Niedrigsteuerländer insbesondere in Osteuropa. Andererseits wirkten die im internationalen Vergleich viel zu hohen, effektiven Steuersätze im Inland investitionshemmend.

Der SVR versucht seine These von der zu hohen Belastung mit Unternehmenssteuern mit eigenen Berechnungen zu belegen. Unstrittig ist die Tatsache, dass die tariflichen Steuersätze vergleichsweise hoch sind. Zusammen mit der Gewerbesteuer liegt der Spitzensteuersatz der Kapitalgesellschaften bei 39,4 vH (Körperschaftsteuer von 25 vH + Gewerbesteuer von 14,4 vH bei einem Hebesatz von 428). Im Durchschnitt der EU-15 bezahlen Kapitalgesellschaften einen niedrigeren Steuersatz mit 31 vH (2004). Allerdings unterliegen die Einzelunternehmen einem Spitzensteuersatz von 42 vH bei der Einkommensteuer, der jedoch unterhalb des Durchschnitts von 46 vH der EU-15 liegt. Über die effektive Steuerlast entscheidet jedoch nicht der tarifliche Steuersatz, sondern auch die Bemessungsgrundlage. Diese ist durch im internationalen Vergleich üppige Gestaltungsmöglichkeiten in Deutschland jedoch vergleichsweise klein.

Über die tatsächliche Steuerbelastung gibt es derzeit eine heftige Kontroverse in der Finanzwissenschaft. Der SVR geht nach dem Modell der beiden britischen Ökonomen Devereux und Griffith von einem effektiven Steuersatz von 36 vH für ein fiktives Investitionsprojekt, das von einer Kapitalgesellschaft durchgeführt wird und einen Gewinn abwirft, aus. Das Zentrum für Europäische Wirtschaftspolitik greift bei der Ermittlung der Steuerlast für Unternehmen auf den sog. »European Tax Analyzer« zurück. Hierbei werden auf der Basis von Modellunternehmen unter der Annahme eines bestimmten Finanzierungs- und Ausschüttungsverhaltens typische durchschnitt-

liche Steuerbelastungen (d.h. Steuerlast bezogen auf den zu versteuernden Gewinn) ermittelt. Nach dieser Methode ergibt sich ebenfalls für deutsche Kapitalgesellschaften eine Belastung von 36 vH (2004). Dagegen lag die von der OECD verwendete Ertragsteuerquote 2002 nur bei 10,1 vH.

Das Problem ist, dass die Ergebnisse zur Berechnung der Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften ganz entscheidend von den Annahmen über die Investitionsarten sowie die Kombination der Finanzierungsinstrumente (Eigen-, Fremdfinanzierung, Beteiligungen) abhängen. Auch können nicht sämtliche Gewinnermittlungsvorschriften berücksichtigt werden: Weil beispielsweise für das fiktive Investitionsprojekt, für das der effektive Steuersatz berechnet wird, ein rentables Projekt angenommen wird, kann die steuermindernde Wirkung von Verlustvorträgen, die in Deutschland großzügiger als in vielen anderen Ländern gewährt werden, nicht berücksichtigt werden. Schließlich bereitet die exakte Erfassung der in Anspruch genommenen (legalen) Möglichkeiten der Steuervermeidung große methodische Probleme. Die Entwicklung der deutschen Exportfähigkeit belegt jedoch, dass die Steuerbelastung deutscher Unternehmen nicht zu einer Benachteiligung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führt. Dies stützt die Berechnungen, die auf eine vergleichsweise niedrige Steuerbelastung kommen.

Schließlich sind bei der Belastungsanalyse auch die Vorteile der Unternehmen aus der Finanzierung einer effizienten und nachhaltigen öffentlichen Infrastruktur gegenzurechnen. Insofern sind bei der abschließenden Bewertung des Steuersystems neben der Steuerlast auch die Vorteile aus den daraus finanzierten und den Unternehmen nützenden Staatsausgaben – etwa für Infrastruktur – gegenüberzustellen. Entscheidend ist die gesamte so genannte Budgetinzidenz der Finanzpolitik, also die Wirkung der Besteuerung der Unternehmen sowie die der staatlichen Ausgabenpolitik.

Nicht die Höhe der Besteuerung, sondern die unterschiedliche Besteuerung der Unternehmen ist ein Problem. Personenunternehmen unterliegen der Einkommensteuer (mit einem Spitzensteuersatz von 42 vH), während für Kapitalgesellschaften das Körperschaftsteuer-

recht (Körperschaftsteuersatz von 25 vH zuzüglich Gewerbesteuer) gilt. Durch die Spreizung dieser beiden Arten der Besteuerung wird die Rechtsformenneutralität oftmals verletzt. Die Wahl der Rechtsform der Unternehmen hängt von den erzielbaren Steuervorteilen ab. Viele Vorschläge konzentrieren sich auf die Überwindung der Spreizung zugunsten einer einheitlichen Besteuerung der Unternehmen. Der SVR kritisiert in seinem jüngsten Jahresgutachten ebenso wie die eingesetzte Reformkommission diese Spreizung der Unternehmensbesteuerung. Eine konsistente Lösung mit dem Ziel der Rechtsformen- und Aufkommensneutralität wird jedoch wegen der vielen Folgeprobleme (bisher) nicht angeboten. Ersatzweise wird vorgeschlagen, den Personenunternehmen das Recht, für die Körperschaftbesteuerung zu optieren, einzuräumen. Eine derartige Optionsklausel hatte die rot-grüne Bundesregierung im Rahmen ihrer Unternehmenssteuerreform bereits für 2001 vorgeschlagen. Schnell wurde jedoch klar, dass der Großteil der Einzel- und Personenunternehmen aus verschiedensten Gründen (etwa wegen Besteuerungsproblemen bei der Vererbung des Personenunternehmens) nicht zur Körperschaftsteuer wechseln wollte. Der SVR favorisiert mit dem Ziel, die Unternehmenssteuer durch eine umfassende Senkung der Spitzenbelastung bei der Einkommensteuer anzugleichen, »seine praktische und realistische Option« für eine duale Einkommensteuer (SVR: Ziff. 769). Danach gibt es bei der Einkommensteuer künftig nur noch zwei Einkunftsarten. Die Einkunftsart Einkommen aus unselbständiger Arbeit (Arbeitseinkommen) unterliegt wie bisher der Einkommensteuer. Zur Reform der Einkommensteuer wird die Beibehaltung eines Formeltarifs vorgeschlagen, allerdings mit einer linearen Progressionszone zwischen dem Eingangssteuersatz von 15 vH und dem künftigen Spitzensteuersatz von 35 vH. Wegen der aktuellen Finanzierungsprobleme des Staates wird kurzfristig auch der derzeitige Spitzensteuersatz von 42 vH in Kauf genommen. Gegenüber den Arbeitseinkommen sollen alle Kapitaleinkünfte einheitlich und definitiv nur noch bis zu 30 vH besteuert werden. Kapitaleinkünfte sind: Gewinne, Zinsen, Dividenden, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie Veräußerungsgewinne. Der Satz der Körperschaftsteuer soll ebenfalls dem Steuer-

satz von maximal 30 vH angepasst werden. Damit ist im Unterschied zur bisherigen steuerlichen Praxis eine definitive Besteuerung der ausgeschütteten Gewinne (Dividenden) mit 30 vH impliziert. Auf die Verrechnung nach dem derzeitigen Halbeinkünfteverfahren im Rahmen der endgültigen Ermittlung der individuell geltenden Einkommensteuer wird verzichtet.

Durch die duale Einkommensbesteuerung wird also eine einigermaßen einheitliche Besteuerung der Unternehmen zu erreichen versucht. Einkommensteuerpflichtige Personenunternehmen sollen gegenüber Kapitalgesellschaften nicht mehr benachteiligt werden. Hauptziel dieser »pragmatischen und realistischen Option« ist es, die Senkung der Besteuerung von einkommensteuerpflichtigen Unternehmen – entkoppelt von den Arbeitseinkommen – durchzusetzen. Die verteilungspolitischen Folgen sind eindeutig. Dadurch würde das Prinzip der Besteuerung nach der ökonomischen Leistungsfähigkeitsprinzip für die Kapitaleinkommen abgeschafft. Dieses Prinzip kommt nur noch bei den Arbeitseinkommen – allerdings abgeschwächt – zum Tragen. Massive Steuerausfälle wären die Folge. In dreifacher Richtung wird dadurch Druck ausgeübt: Streichung von Staatsausgaben, Erhöhung anderer Steuern (etwa der Mehrwertsteuer) sowie ungeplante Gegenfinanzierung durch öffentliche Kreditaufnahme. Vorteile, die durch Steuersenkungen für den Standort Deutschland gewonnen werden sollen, können am Ende zu den finanzierungsbedingten Defiziten der Infrastruktur und damit zu schweren Standortnachteilen führen.

### 3.1.4 Alternative Agenda zur Steuerpolitik

1. Solange nicht ein überzeugendes Modell einer einheitlichen Unternehmensbesteuerung vorliegt, werden die Einzelunternehmen und Personengesellschaften nach den Regeln der Einkommensteuer und die Kapitalgesellschaften nach denen der Körperschaftsteuer belastet. Um jedoch die Spreizung bei der Belastung zu minimieren, soll der Körperschaftsteuersatz von derzeit 25 vH auf 33 vH erhöht werden. Zusammen mit der Gewerbesteuer beläuft sich

- der gesamte Steuersatz damit auf ca. 48 vH. Der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer wird von derzeit 42 vH auf 48 vH angehoben. Die der Einkommensteuer unterliegenden Unternehmen können, wie bisher, die Gewerbesteuer mit der Einkommensteuer verrechnen.
2. Die trotz des Versuchs durch die Bundesregierung bisher nicht grundlegend reformierte Gewerbesteuer wird zu einer eigenständigen Einnahmequelle der Kommunen ausgebaut: Sie wird auf alle Unternehmen, also auch FreiberuflerInnen, erhoben. Besteuert wird der gesamte Ertrag, d.h. dem Gewinn nach dem Einkommensteuerrecht werden Ertragsbestandteile hinzugerechnet, die als Entgelte für betrieblich genutztes Kapital abgeflossen sind (Fremdkapitalzinsen, anteilig Mieten, Pachten, Leasingraten). Wie bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer sind objektive Gewinnermittlungsvorschriften strikter anzuwenden. Der Steuersatz beträgt 3 vH des Betriebsertrags multipliziert mit dem von der Kommune festgelegten Hebesatz. Dieser Hebesatz beträgt zur Vermeidung unfairer Steuerkonkurrenz wie bisher 200 vH. Der Abzug der Gemeindefiskussteuer als Betriebsausgabe wird beibehalten. Darüber hinaus bleibt es für Personenunternehmen bei dem pauschalierten Abzug der Gemeindefiskussteuer von der Einkommensteuerschuld.
  3. Zur zeitnahen Besteuerung der Gewinne wird die derzeit geltende Mindestgewinnbesteuerung ab 1 Mio. € Gewinn erhöht. Nicht wie derzeit 60 vH, sondern nur noch 40 vH der Gewinne sind mit früheren Verlusten verrechenbar (Mindestbesteuerung 60 vH der laufenden Gewinne). Die Möglichkeit der Verrechnung von früheren Verlusten mit heutigen Gewinnen wird auf maximal drei Jahre beschränkt.
  4. Gegenwärtig kursieren Vorschläge zur Abschaffung der derzeitigen differenzierten Mehrwertsteuersätze. Jüngste empirische Untersuchungen zeigen, dass durch die Nichtbesteuerung etwa von Arztleistungen sowie die Besteuerung von Nahrungsmitteln mit nur 7 vH die relative Entlastung von der Mehrwertsteuer bei wachsendem verfügbarem Einkommen gedämpft wird (modera-

te Regressivität). Während derzeit das unterste Zehntel der privaten Haushalte durch die Mehrwertsteuer mit 10 vH ihres Nettoeinkommens belastet wird, sind es beim obersten Zehntel nur 6 vH. Die Differenzierung der Steuersätze verhindert im unteren Einkommensbereich die ansonsten mit steigendem Haushaltseinkommen relativ sinkende Belastung (Regression), denn im unteren Einkommensbereich ist zwar die durchschnittliche Konsumquote vergleichsweise hoch, jedoch auch der Anteil der Güter und Dienstleistungen, die nicht bzw. mit 7 vH besteuert werden. Die sozial-ökonomisch begründeten, unterschiedlichen Steuersätze sind also beizubehalten.

Die wichtigste Aufgabe ist derzeit die Reform der Praxis der Erhebung der Mehrwertsteuer. Derzeit werden durch organisierten Steuerbetrug im Rahmen der so genannten Karussellgeschäfte jährlich über 16 Mrd. € hinterzogen. Ein Systemwechsel bei der Umsatzsteuererhebung ist dringend erforderlich. Getestet werden dazu derzeit Modelle zur Vermeidung des Mehrwertsteuerbetrugs.

5. Zur Sicherstellung einer gleichmäßigen Besteuerung aller Vermögensarten im Falle der Erbschaft und Schenkung muss endlich die Auflage des Bundesverfassungsgerichts, die Immobilien entsprechend ihrer Marktwerte zu bewerten, im Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz verankert werden. Ebenso sind die Steuersätze innerhalb der Steuerklasse 1 bei hohem Vermögen anzuheben.
6. Die Reaktivierung einer mit dem Grundgesetz vereinbaren Vermögensteuer ist machbar und sinnvoll. Bei einem Freibetrag von 500.000 € (Familie mit zwei Kindern) und einem Steuersatz von einem Prozent auf alle darüber liegenden, zu Marktwerten erfassten Vermögen werden die daraus erzielbaren Einnahmen auf 14 Mrd. € geschätzt. Dabei ist die Vermögensteuer nicht mit der Einkommensteuer zu verrechnen, wie es »Bündnis 90/Die Grünen« in einem Gutachten haben berechnen lassen. Dies führt einerseits zu Einnahmeausfällen bei der Einkommensteuer. Je nach Modell würde die Vermögensteuer dann nur noch zwischen 3,7 und 7,3 Mrd. € erbringen. Andererseits würden Vermögende mit gleichzeitig sehr hohen Einkommen bevorteilt, Personen mit niedrigen

Einkommen und Vermögen jedoch benachteiligt. Es widerspricht dem Ziel der Vermögensbesteuerung, diese auf eine Mindestbesteuerung großer Vermögen in Abhängigkeit vom Einkommen zu reduzieren. Die durch *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* konzipierte Vermögensteuer steht auch nicht im Widerspruch zu dem – ohnehin höchst umstrittenen – Halbteilungsgrundsatz. Durch die Senkung des Einkommensteuertarifs hat sich der Spielraum für die Vermögensteuer ohnedies erhöht, ohne den Grundsatz der maximal hälftigen Besteuerung der Einkommen zu verletzen.

7. Auf der Agenda einer alternativen Steuerpolitik steht zudem die Einführung einer Steuer auf Devisenumsätze (Tobinsteuer). Differenzierte Vorschläge zur Ausgestaltung und Wirkung sind im MEMORANDUM 2002 (S. 240 ff.) durch die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vorgelegt worden. Die Einnahmen aus dieser Steuer sollen für die finanzielle Unterstützung der ärmsten Länder der Welt genutzt werden, stehen also den öffentlichen Haushalten in Deutschland nicht zur Verfügung.

### **3.2 Notwendigkeiten und Grenzen der öffentlichen Verschuldung im Kontext des »Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (ESWP)«**

#### **3.2.1 Staatsverschuldung: Auswirkungen auf Geldwertstabilität und Wirtschaftswachstum**

Derzeit wird in der Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik eine heftige Kontroverse über die Grundlagen und Anwendung der (relativen) Begrenzung der Staatsverschuldung in den Mitgliedsländern der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion geführt. Im Mittelpunkt steht der »Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt« (ESWP) mit den zwei Verordnungen »zur haushaltspolitischen Überwachung«, die durch den Europäischen Rat vom 7. Juli 1997 dem »Vertrag von Amsterdam« (nach Revision des Maastrichter Vertrags)

hinugefügt wurden. Nachdem in Deutschland die Begrenzung der Neuverschuldung auf 3 vH des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit 2002 überschritten und im November 2002 erstmals durch die EU-Kommission ein Defizitverfahren gegen Deutschland eingeleitet worden ist, wird auf der einen Seite verlangt, die verordnete haushaltspolitische Disziplin unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung strikt einzuhalten (vgl. Tabelle 5).

Auf der anderen Seite wird eine grundlegende Reform dieses Regelwerks gefordert. Es sei zu starr und unnötigerweise einseitig auf die Geldwertstabilität ausgerichtet. Solide Haushaltspolitik verlange eine Konsolidierung über die finanzpolitische Stärkung des Wirtschaftswachstums, die durch die Verschuldungskriterien verhindert werde.

Die im Maastrichter Vertrag eingeführte und durch den ESWP verschärfte Begrenzung der Neuverschuldung auf 3 vH und der Gesamtverschuldung auf 60 vH des BIP entstand aus der Sorge, eine darüber hinausgehende Verschuldung eines Mitgliedstaates würde die Geldwertstabilität der neuen Eurowährung gefährden.

Mit der doppelten Schuldenbegrenzung sollte im stabilitätsbewussten Deutschland die Befürchtung, die stabile DM-Währung würde durch eine inflationsträchtige Eurowährung eingetauscht, entgegengewirkt werden. Im Vorfeld der Einführung der Eurowährung wurde eine Inflationshysterie gegenüber der neuen Währung geschürt. Ursprünglich gehörte die doppelte (relative) Schuldenbegrenzung zu den fünf Kriterien der Konvergenz. Um in die Europäische Währungsunion aufgenommen zu werden, musste der an diesen Kriterien gemessene Grad der Konvergenz – Reife für den Euro – eines Bewerberlandes empirisch nachgewiesen werden. Alle Konvergenzkriterien (neben den Verschuldungskriterien war die maximal zugelassene Inflationsrate und die Höhe des Kapitalmarktzinses sowie zwei Jahre Mitgliedschaft im Europäischen Währungssystem ohne Leitkursänderung festgelegt) sind ausschließlich auf das Ziel der Geldwertstabilität in den Ländern, die Mitglied werden, ausgerichtet. Diese einseitige Fixierung auf die Geldwertstabilität prägt bis heute die ökonomische Begründung der aus den fünf Konvergenzkriterien

herausgelöst und auf Dauer angelegten Begrenzung der öffentlichen Staatsverschuldung.

Der unterstellte Zusammenhang, ein über die festgelegten Obergrenzen hinausgehender Anstieg der öffentlichen Verschuldung würde zur Inflation der Eurowährung führen, war auch zum Zeitpunkt der Festlegung weder analytisch nachweis- noch empirisch belegbar. In Phasen der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche nimmt durch die schuldenfinanzierten Staatsausgaben die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ohne Inflation zu. Empirisch zeigte sich, dass in den 1990er Jahren die Staatsverschuldung im Zuge der Finanzierung der deutschen Einigung schnell anstieg, ohne dass eine sich beschleunigende Inflation ausgelöst worden wäre. In dieser Phase gingen sogar die Kapitalmarktzinsen deutlich zurück. Von einer Verdrängung kreditfinanzierter privater Investitionen durch steigende Kapitalmarktzinsen infolge der staatlichen Beanspruchung der Kapitalmärkte – einem »crowding out« – kann nicht die Rede sein. Auch durch die seit 2002 eingetretene Überschreitung der Neuverschuldungsquote von 3 vH wurde keine sich beschleunigende Inflation ausgelöst. Im Gegenteil, die Inflationsrate Deutschlands liegt deutlich unterhalb der durch die Europäische Zentralbank (EZB) vorgegebenen Zielrate der Geldentwertung mit maximal 2 vH. Der – gemessen an den Kriterien – übermäßige Schuldenanstieg ging auch in dieser Phase mit extrem niedrigen Kapitalmarktzinsen einher.

Während der unterstellte Zusammenhang zwischen einem Anstieg der Staatsverschuldung und Geldentwertung vor allem in Phasen konjunktureller Schwäche nicht nachweisbar ist, erzwingen die bestehenden Regeln eine restriktive Finanzpolitik, die in Phasen wirtschaftlicher Wachstumsschwäche krisenverschärfend wirkt. Durch diesen Vorrang für einen Defizitabbau sinken das Bruttoinlandsprodukt und mit diesem die Steuereinnahmen. Der ESWP muss daher für eine koordinierte Finanzpolitik der Mitgliedsländer mit den Zielen geldwertstabile Stärkung des wirtschaftlichen Wachstumspotenzials sowie der Erhöhung der Beschäftigung gelockert werden.

### 3.2.2 Anforderungen an einen Pakt für ein stabiles Wirtschaftswachstum

Ziel eines »Stabilitäts- und Wachstumspaktes« sollte es sein, ein geldwertstabiles Wachstum des Produktionspotenzials der EWWU im Zusammenwirken der einheitlichen Währungs- mit einer koordinierten nationalen Finanzpolitik zu ermöglichen. Aus dieser Zielsetzung leiten sich die Funktionsfelder der Staatsverschuldung ab (vgl. Hinkel 2005).

*Konjunkturpolitik:* Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ist angesichts der Höhe der Staatsschulden eine zentrale Aufgabe. Diese kann aber nur gelingen, wenn die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen und Rückwirkungen der Finanzpolitik beachtet werden. Die in Phasen der Stagnation ansteigenden Staatsschulden in Folge sinkender Steuereinnahmen und steigender Krisenkosten durch Ausgabenreduktion abbauen zu wollen, muss fehlschlagen. Sinkende Staatsausgaben reduzieren die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, den Umsatz und schließlich die gesamtwirtschaftliche Produktion um ein Vielfaches. Am Ende wachsen die Schulden wegen Verluste beim Wirtschaftswachstum weit über das geplante Schuldenniveau hinaus. Eine Zielverfehlung ist vorprogrammiert. Die letzten Jahre haben dies bestätigt. Tabelle 4 (S. 131) zeigte bereits die Fehlentwicklung auf der Basis der Eckwerte des jüngsten, der EU-Kommission vorgelegten Deutschen Stabilitätsprogramms. Der von Jahr zu Jahr nach oben korrigierte Zielwert der Neuverschuldung ist der Tabelle 5 zu entnehmen. Die (relative) Schuldenbegrenzung durch den ESWP zwingt zu einer Einsparpolitik, die die fiskalischen Probleme verschärft.

Vor dem Hintergrund der länger anhaltenden wirtschaftlichen Wachstumsschwäche Deutschlands wird deutlich, dass das Kriterium 3 vH Neuverschuldung bzw. 60 vH Schuldenstand am Bruttoinlandsprodukt viel zu eng bemessen ist. Bei der Festschreibung der Höhe der Quoten für die Neuverschuldung und den gesamten Schuldenstand wurde von einer Wachstumsrate des (nominalen) Bruttoinlandsprodukts mit 5 vH ausgegangen. Diesen Wert, der aus den Erfahrungen

*Tabelle 5: Die Quote der öffentlichen Nettokreditaufnahme nach den Deutschen Stabilitätsprogrammen vom Dezember 1999, 2001, 2003, 2004 im Vergleich<sup>1)</sup>*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aktualisierung des Deutschen Stabilitätsprogramms vom <sup>2)</sup>							
Dezember 1999	-2½	-1	-1	-0	-0		
Dezember 2002		-3¾	-2¾	-1½	-1	0	
Dezember 2003			-4,0	-3½	-2½	-2,0	-1½
Dezember 2004				-3¾	-3,0	-2½	-2,0
						(2008: -1½)	
Faktische Entwicklung bzw. Prognose <sup>3)</sup>	-2,8	-3,7	-3,8	-3,9	-3,1 <sup>p)</sup>	-2,5 <sup>p)</sup>	

1) In vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts; gemäß der Abgrenzung nach dem Vertrag von Maastricht. Finanzierungssaldo ohne Sondereinnahmen aus der Vergabe von Mobilfunknetzen.

2) Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierungen von 1999, 2002, 2003 und 2004 nach den Bestimmungen des »Stabilitäts- und Wachstumspakts – Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997

3) Angaben aus: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2005/2006; in: DIW-Wochenbericht 1-2/2005

p) Prognose vgl. Fußnote 3)

der 1980er Jahre abgeleitet wurde, erreicht nicht nur die deutsche Wirtschaft bereits seit vielen Jahren nicht mehr. Gemessen an den damaligen Vorstellungen ist klar, dass bei einer vergleichsweise stetigen Wachstumsrate des BIP von 5 vH die Schuldengrenzen im Normalfall problemlos einzuhalten wären. Im Unterschied zu dieser optimistischen Wachstumsvision muss die Finanzpolitik gegenwärtig jedoch ihren Beitrag zur Überwindung der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche leisten. Dies verlangt einen zielgerichteten Umgang mit der Neuverschuldungsquote. Damit wird deutlich, dass Begrenzungen der Neuverschuldung nicht naturgegeben sind, sondern immer wieder makroökonomisch begründet werden müssen.

Der Anstieg der öffentlichen Schulden ist jedoch nicht nur auf die durch die Einsparpolitik verstärkte konjunkturelle Schwäche zurückzuführen. Die Entwicklung der Staatsschulden muss auch im Kontext der aktuellen Steuerpolitik gesehen werden. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass massive Steuersenkungen, die nicht zu Steuermehreinnahmen wegen ausbleibender Wachstumsimpulse führten, den Druck, die Staatsschulden zu steigern, erhöht haben. Einer seit 2001 sinkenden Steuerquote steht eine steigende Quote der Neuverschuldung gegenüber (vgl. Tabelle 5: »Deutsches Stabilitätsprogramm vom Dezember 2004«). In den letzten Jahren wurde außerdem die Staatsverschuldung als Lückenbüßer für eine ordentliche Finanzierung staatlicher Aufgaben aus dem laufenden Steueraufkommen eingesetzt. So ist die Verdreifachung der Staatsverschuldung im Zuge der Finanzierung öffentlicher Transfers für Ostdeutschland auch auf den mangelnden politischen Mut, eine Vermögensabgabe für Westdeutschland zu nutzen, zurückzuführen. Auch nach dem massiven Anstieg der öffentlichen Kreditaufnahme als Folge der Steuersenkungen seit 1998 um knapp 60 Mrd. € bleibt wichtig: Durch eine angemessene Steuerfinanzierung öffentlicher Staatsausgaben ist die öffentliche Neuverschuldung zurückzuführen. Trotz der derzeit hohen Staatsverschuldung ist jedoch auch weiterhin der Einsatz der öffentlichen Neuverschuldung für eine antizyklische Steuerung der Gesamtwirtschaft, die Finanzierung öffentlicher Investitionen sowie die Normalverschuldung, die schon allein wegen der Finanzierungsüberschüsse der anderen Sektoren der Gesamtwirtschaft notwendig ist, dringend erforderlich.

*Einheitliche Geldpolitik und nationale Fiskalpolitik:* Im Maastrichter Vertrag sowie im später verschärften Konzept des ESWP wird ein strukturelles Problem der Geldpolitik der Europäische Zentralbank (EZB) ignoriert. Die streng einheitliche Geldpolitik wirkt je nach der individuellen makroökonomischen Entwicklung in den Mitgliedsländern gegenüber dem Durchschnitt völlig unterschiedlich. Deutschland gehört zu den Ländern mit niedrigem Wirtschaftswachstum und einer unterdurchschnittlichen Entwicklung der Lohn-

und Preissteigerungen. Gleichzeitig sind die Realzinsen wegen der niedrigen Inflationsrate vergleichsweise hoch und belasten die Investitionstätigkeit. Die europäische Geldpolitik, die derzeit insgesamt leicht expansiv ausgerichtet ist, wirkt in Deutschland restriktiv. Zur Stärkung des geldwertstabilen Wirtschaftswachstums wäre in Deutschland eine wesentlich expansivere Geldpolitik erforderlich. Demgegenüber müsste die Geldpolitik in Ländern mit höherem Wirtschaftswachstum und höheren Inflationsraten, die deshalb die Verschuldungsgrenzen gut einhalten können, restriktiv ausgerichtet sein. Diese Konstellation trifft beispielsweise für Spanien zu. Dieses Dilemma einer unteilbaren, einheitlichen Währungspolitik bei sehr unterschiedlichen Wirkungen entsprechend der makroökonomischen Konstellation in den Mitgliedsländern kann nur durch einen größeren Spielraum für eine antizyklische Finanzpolitik aufgefangen werden.

*Allokative Staatsverschuldung:* Der am 7. Juli 1997 verordnete Europäische Stabilitätspakt begründet die Begrenzung der Verschuldung ausschließlich mit dem Ziel, die Geldwertstabilität zu sichern. Dadurch wird die Bedeutung der öffentlichen Kreditaufnahme für die gesamtwirtschaftlich-konjunkturelle Entwicklung völlig außer Acht gelassen. Der Einsatz der Staatsverschuldung zur Finanzierung von öffentlichen Investitionen wird im Regelwerk der haushaltspolitischen Disziplinierung nicht mehr berücksichtigt. Denn die Verordnung zur »haushaltspolitischen Überwachung« stellt mittelfristig »insbesondere das Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder einen Überschuss ausweisenden Haushalt« in den Mittelpunkt. Im Widerspruch zu dieser Rigorosität steht immerhin noch der Hinweis im Absatz 3 Artikel 104 (Ex-Artikel 104c). Dort ist vorgesehen, dass im Bericht über ein Mitgliedsland, das die Kriterien nicht erfüllt, zu berücksichtigen ist, »ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft«. Die Verordnung verengt also einen Artikel, der Verfassungsrang hat. Jedenfalls ist es ökonomisch und generationsübergreifend sinnvoll, die allokativ genutzte Schuldenaufnahme an das Ausmaß der öffentlichen Investitionen zu bin-

den: Ausgaben stellen nur dann öffentliche Investitionen dar, wenn sie dazu beitragen, die ökonomische und ökologische Entwicklungsqualität zu stärken. Soweit dann künftige Generationen Nutznießer der heute getätigten öffentlichen Investitionen (etwa zugunsten der Umwelt) sind, bietet nur die Staatsverschuldung die Möglichkeit, diese an der Finanzierung zu beteiligen (»pay as you use«). Vererbt werden allerdings auch die Gläubiger- und Kreditnehmerpositionen. In der künftigen Generation erfolgt jedoch eine Umverteilung zwischen den Zinszahlern (öffentliche Haushalte) zu den Zinsbeziehern (Gläubiger im In- und Ausland). Dieser an künftige Generationen vererbte Verteilungskonflikt ließe sich aber durch zinslose Notenbankkredite lösen. Leider sind sie im Rahmen der EZB-Verfassung strikt verboten. Insgesamt ist hervorzuheben, dass die öffentlichen Investitionen nur dann über öffentliche Kredite finanziert werden sollten, wenn diese der Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung dienen.

*Konzept der Normalverschuldung:* Der rationale Einsatz der Staatsverschuldung reduziert sich nicht nur auf die antizyklische Finanzpolitik sowie die Finanzierung nachhaltig wirkender, öffentlicher Investitionen. Hinzu kommt der regelmäßige Einsatz der so genannten Normalverschuldung, die sich maßgeblich aus den Finanzierungssalden der gesamtwirtschaftlichen Sektoren ergibt. Die privaten Haushalte bilden hohe Finanzierungsüberschüsse (Geldvermögensbildung minus Kreditaufnahme). 2003 erzeugten die privaten Haushalte einen Finanzierungssaldo von 125,5 Mrd. € auf der Basis von Ersparnissen in Höhe von 167,4 Mrd. € (Tabelle 6). Die Produktionsunternehmen außerhalb der »Finanziellen Sektoren« haben jedoch nicht, wie früher üblich, auf die Überschüsse mittels Kreditaufnahme zurückgegriffen. Im Gegenteil, 2003 lag deren Geldvermögensbildung um 3,7 Mrd. € über der Beanspruchung der Kreditmärkte im Zuge der Fremdfinanzierung. Damit hat selbst der Unternehmensbereich zur Geldvermögensbildung beigetragen. Der Staat ist, wie die Saldenmechanik zeigt, somit gezwungen worden, als Kreditnehmer aufzutreten (Finanzierungssaldo -82,1 Mrd. €). Hätte der Staat diese

Überschüsse nicht zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben genutzt und damit darauf verzichtet, durch entsprechende Aufträge Nachfrage für die Gesamtwirtschaft zu schaffen, wäre eine tiefe Rezession die Folge gewesen.

Aus der Tatsache, dass der Staat die hohen Finanzierungsüberschüsse der anderen Sektoren in Nachfrage per Ausgaben transformieren muss, leitet sich das Konzept der von der Konjunktur und der Finanzierung öffentlicher Investitionen unabhängigen »Normalverschuldung« ab. Dieses wurde vom SVR sowie der Deutsche Bundesbank viele Jahre zur Bewertung der Schuldenpolitik eingesetzt. Im Zuge der durch die deutsche Einigung ansteigenden Staatsschulden hat der SVR das Konzept jedoch nicht mehr genutzt. Maßgeblich hierfür sind der wohl insgesamt hohe Schuldenstand sowie die hohe Neuverschuldung in den letzten Jahren. Dabei hat die Notwendigkeit, die öffentliche Neuverschuldung zur Kompensation der Finanzierungsüberschüsse der anderen Sektoren zu nutzen, nichts an Aktualität verloren. Die Finanzmärkte erwarten zum einen eine Nachfrage nach Kreditmitteln durch den Staat. Zum anderen kalkuliert die Unternehmenswirtschaft mit Produktionsaufträgen im Rahmen kreditfinanzierter Staatsausgaben. Wird insgesamt diese Normalverschuldung nicht gesichert, kommt es zu Nachfrageausfällen auf den Güter- und Finanzmärkten. Nach Modellrechnungen haben der SVR und die Deutsche Bundesbank seinerzeit die jährlich erforderliche Normalverschuldung auf bis zu 2 vH des Produktionspotenzials (bei Vollausslastung der Produktionskapazitäten) festgelegt. Mit diesen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen lässt sich auch erklären, warum die viel beschworene These von der Verdrängung privater Investitionen durch öffentliche Schuldenaufnahme (»crowding out«) nicht zutrifft. Vor dem Hintergrund einer stagnativen Wirtschaftsentwicklung nimmt durch schuldenfinanzierte Ausgaben die gesamtwirtschaftliche Produktion um ein Vielfaches zu. Da dadurch auch das Kapitalangebot steigt, kommt es auch nicht zum Anstieg der Kapitalmarktzinsen.

Diese Idee der Normalverschuldung sollte bei der Reform des EWSP berücksichtigt werden. Allerdings würde sich die Notwendig-

Tabelle 6: Volkswirtschaftliche Finanzierungssalden: Staatsverschuldung als Lückenbüßer

### 1. Finanzierungssalden in vH des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Einkommens

	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2002	2003
Private Haushalte <sup>1)</sup>	6,0	5,2	3,8	4,0	4,2	5,6	6,5	7,1
Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften <sup>2)3)</sup>	-5,0	-3,1	-1,6	-1,6	-4,2	-2,1	0,7	0,2
Finanzielle Sektoren <sup>4)</sup>	1,1	0,9	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,4
Staat <sup>4)</sup>	-3,5	-3,7	-3,9	-3,3	-1,8	-3,4	-4,2	-4,6
Insgesamt (Ausland)	-1,4	-0,7	-1,1	-0,1	-1,0	-0,7	-3,7	-3,1

### 2. Finanzierungssalden in Mrd. € in 2003

- Private Haushalte: 125,5 Mrd. € (Ersparnis 167,4 Mrd. €)
- Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften: 3,7 Mrd. € (Geldvermögensbildung: 37,1 Mrd. € minus Außenfinanzierung 36,5 Mrd. € = 0,6 Mrd. €<sup>5)</sup>)
- Finanzielle Sektoren: 7,2 Mrd. €
- Staat: -82,1 Mrd. €
- Insgesamt (Ausland): -54,3 Mrd. €

- 1) Einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck
- 2) Unternehmen ohne »Inländische finanzielle Institutionen« (Kreditinstitute, Deutsche Bundesbank, Sonstige Finanzinstitute, Versicherungen)
- 3) 1991 einschließlich eine Teilschuldung der Deutschen Bahn durch den Bund sowie eines Teils der Altschulden ostdeutscher Wohnungsunternehmen
- 4) Zusammen mit der statistischen Differenz (Restposten mit der übrigen Welt auf Grund der statistisch nicht aufgliederbaren Vorgänge im Auslandszahlungsverkehr

keit der Normalverschuldung reduzieren, wenn die Steuerpolitik einerseits bei der Bildung der Geldvermögen privater Haushalte ansetzen würde. Dazu dient die Vermögensteuer, die dem Staat direkt Einnahmen durch die steuerliche Belastung der Geldvermögensbildung zuführt. Andererseits müsste bei den kreditabhängigen, kleinen und mittleren Unternehmen die Bereitschaft, Kredite aufzunehmen, gestärkt werden. Bei den großen Kapitalgesellschaften, die maßgeblich ihre Investitionen aus den laufenden Überschüssen (cash flow) finanzieren, müssten die Gewinne stärker besteuert werden. Damit könnten die öffentlichen Haushalte Einnahmen unter Verzicht auf den Umweg über die Kapitalmärkte verbuchen.

### 3.2.3 Schlussfolgerungen für ein stabiles und wachstumskräftiges Europa

1. *Schwerpunkte der Reform:* Aus der Analyse der konjunkturellen, allokativen sowie saldenmechanisch begründeten öffentlichen Neuverschuldung folgt der Vorschlag, die beiden europäischen Verordnungen zur Überwachung der öffentlichen Haushaltspolitik durch einen verbindlichen Vertrag zu ersetzen, der die Stabilität der Euro-Währung ebenso zum Ziel hat wie die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstumspotenzials und der Beschäftigung. Derzeit dominieren insbesondere in Deutschland die Wachstumsschwäche und hohe Arbeitslosigkeit bei einer niedrigen Inflationsrate. Letztere liegt deutlich unterhalb der durch die EZB mit maximal 2 vH vorgegebenen Zielgröße. Obwohl die Überschreitung der Defizitgrenze in der Regel keinen Einfluss auf die Inflationsentwicklung hat, wird trotzdem der Zwang erzeugt, das öffentliche Defizit abzubauen. Sowohl konjunkturell als auch allokativ-investiv ist die Akzeptanz eines angemessenen Spielraums für die Neuverschuldung jedoch dringend erforderlich. Die wichtigsten Grundsätze für den rationalen Einsatz der öffentlichen Verschuldung sind:

### Vorschlag der EU-Kommission zur Lockerung des ESWP

Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung »Stärkung der Economic Governance und Klärung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes« vom 3. September 2004 Vorschläge zur künftigen Praxis des ESWP unterbreitet.

Unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen mit den starren, zum Teil kontraproduktiv wirkenden Regeln zielen die Vorschläge konjunkturell und strukturell in die richtige Richtung.

Die wichtigsten Klarstellungen sind:

- Nicht nur schwere Rezessionen, sondern auch Perioden der Stagnation oder eines positiven, jedoch anhaltend niedrigen Wirtschaftswachstums gelten künftig als »außergewöhnliche Umstände«.
- Für die Beseitigung eines übermäßigen Defizits wird mehr Zeit eingeräumt.
- Statt der starren und einseitigen Fixierung auf die zwei Referenzkriterien ist eine umfassende und vertiefte Analyse der einzelnen Mitgliedsländer im Rahmen des allgemein gültigen Regelwerks erforderlich.

Auf ihrer Sitzung am 18.1. 2005 haben die EU-Finanzminister entsprechende deutliche Lockerungen des ESWP angeregt. Dabei zeigt sich ein klarer Widerspruch: Einerseits geht die Reform in die richtige Richtung.

Andererseits wird auf den derzeit geltenden ESWP grundsätzlich bestanden. Dadurch wird eine grundlegende Öffnung für eine wachstumsorientierte Finanzpolitik in der EU schwer belastet.

- ☉ Beim Einsatz der öffentlichen Kreditfinanzierung muss auf die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen geachtet werden. Das Instrument der antizyklischen Finanzpolitik muss deshalb genutzt werden. Dazu gehört auch, dass die in der konjunkturellen Schwächephase notwendigen Defizite im Aufschwung auch wieder abgebaut werden. Um einen sockelförmigen Anstieg der Staatsschulden über den Konjunkturverlauf hinweg zu vermeiden, sollte diese Verpflichtung per Gesetz festgeschrieben werden. Allerdings sollte in Phasen lang anhaltender Stagnation die Möglichkeit erhalten bleiben, mit dem Instrument der Staatsverschuldung die Lücke zwischen Staatseinnahmen und notwendigen Staatsausgaben zu schließen (nach dem Konzept der »kompensatorischen Lücke« von A. P. Lerner).
  - ☉ Im Sinne des Art. 115 GG (»goldene Regel«) ist die öffentliche Kreditaufnahme strikt auf öffentliche Investitionen zu begrenzen. Öffentliche Investitionen sollten an dem Leitbild einer zukunftsfähigen Ökonomie und Gesellschaft ausgerichtet sein.
  - ☉ Bei der Neudefinition des ESWP ist das Konzept einer geldwertstabilen, potenzialorientierten Normalverschuldung zu berücksichtigen, wie sie die Deutsche Bundesbank und der SVR entwickelt hatten, jedoch heute nicht mehr anwenden. Die Höhe der Normalverschuldung wird auf maximal 2 vH des Produktionspotenzials begrenzt.
  - ☉ Nationaler Stabilitäts- und Wachstumspakt: Der grundlegend reformierte ESWP muss als nationaler Stabilitäts- und Wachstumspakt und damit als die Leitlinie finanzpolitischen Handelns aller Gebietskörperschaften in Deutschland (Bund, Länder, Gemeinden) umgesetzt werden. Dafür zuständig ist der Finanzplanungsrat. Die Gestaltung der Koordination aller Gebietskörperschaften ist im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vom Juni 1967, mit dem der Finanzplanungsrat eingeführt wurde, festgeschrieben.
2. *Ausgabenobergrenzen:* Das »Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)« sowie das »Institut für Makroökonomie und

Konjunkturforschung (IMK)« der Hans-Böckler-Stiftung haben vorgeschlagen, eine verbindliche Ausgabenobergrenze in den ESWP einzuführen. Der Zuwachs der Ausgaben soll dem längerfristigen Trend des Wirtschaftswachstums folgen. Soweit die Verschuldung als zu hoch empfunden wird, ließe sich diese mit einer gegenüber diesem Trend niedrigen Rate des Ausgabenwachstums abbauen. Spielraum wäre dann immer noch für eine gestaltende Finanzpolitik gegeben. Dieser Vorschlag setzt allerdings eine Einigung über die akzeptable Ausgabenobergrenze voraus. In jedem Fall würde der Druck auf interne Umstrukturierung der Ausgaben erhöht. Dabei könnten die öffentlichen Investitionen vernachlässigt werden. Um dies zu verhindern, müsste für öffentliche Investitionen eine eigene Ausgabenlinie definiert werden. Ausgabenobergrenzen schränken allerdings die Entscheidungskompetenz über die öffentliche Ausgabenpolitik der Mitgliedsländer und damit deren fiskalische Souveränität stark ein. Die Gefahr, dass das starre System durch einen neuen, zwar flexibleren, jedoch ebenfalls einschränkenden Automatismus ersetzt wird, ist groß.

3. *Zielorientierte Kooperation der Finanzpolitik:* Der ESWP konzentriert sich auf einheitliche Regeln der öffentlichen Verschuldung, die in den einzelnen Mitgliedsländern zu beachten sind. Dabei wird die Wirkungsweise der Verschuldung einseitig auf die Sicherung der Geldwertstabilität zugespitzt. Zur Unterstützung eines geldwertstabilen Potenzialwachstums und damit zur Steigerung der Beschäftigung sollte eine makroökonomische Koordination in der EU sichergestellt werden. Dabei steht die abgestimmte Finanzpolitik innerhalb der EU im Zentrum. Dieser Vorschlag greift auf eine Forderung im Delors-Plan (benannt nach dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors) von 1989 zur Schaffung einer EWWU zurück. Dort war vorgesehen, komplementär zur einheitlichen Währungspolitik durch die EZB eine makroökonomische Koordination der Finanzpolitik sicherzustellen. Mit einer solchen Finanzpolitik ließen sich die für wachstumsschwache Mitgliedsländer restriktiven Wirkungen einer einheitlichen Geld-

politik kompensieren. Damit würden die gegenüber dem Durchschnitt deutlich abweichenden makroökonomischen Konstellationen in einzelnen Mitgliedsländern berücksichtigt.

#### Literatur

- Arbeitskreis Konjunktur: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2005/2006, in: DIW-Wochenbericht 1-2/2005.
- Hickel, Rudolf (2004): Der Staat muss endlich wieder gestalten – Eine aktive Finanzpolitik für Arbeit, Umwelt und Gerechtigkeit, in: Hebel, Stephan/Kessler, Wolfgang (Hg.): Zukunft sozial. Wegweiser zu mehr Gerechtigkeit, Oberusel
- Hickel, Rudolf (2004a): Die Solidarische Einfachsteuer – Wie Attac und Verdi der Expertokratie Paroli bieten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2004.
- Hickel, Rudolf (2005): Stellungnahme zur Anhörung durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags am 19.1.2005 (»Zukunft der Begrenzung der Staatsverschuldung in den Mitgliedsländern der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) im Rahmen des »Stabilitäts- und Wachstumspaktes (ESWP)«, in: Wortprotokoll des Finanzausschusses der 84. Sitzung (Protokoll Nr. 15/84, 2005).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Jahresgutachten 2004/05 (»Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland«), Bundestagsdrucksache 15/4300 vom 18.11.2004.

## 4. Die neuen Bundesländer als strukturschwache Region Deutschlands und der EU – Probleme und Perspektiven

*Auch im 15. Jahr der deutschen Einheit lässt der Aufbau Ost es an Dynamik vermissen, der Aufholprozess gegenüber Westdeutschland stockt und die sozialen Probleme nehmen im Gefolge der Reformpolitik zu. Die Regierungspolitik zeigt sich ratlos. Die Vorschläge des Sachverständigenrates, der Dohnanyi-Kommission und anderer Gremien zur Belebung des Aufbaus Ost erweisen sich ökonomisch als wirkungslos und sozial als gefährlich. Ihre Umsetzung würde die Kluft zwischen Ost und West weiter vergrößern. Alternative Ansätze sind daher mehr denn je gefragt; ihre Verwirklichung setzt jedoch veränderte wirtschafts- und finanzpolitische Rahmenbedingungen voraus.*

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stand Ostdeutschland wirtschaftlich »auf der Kippe«, ohne dass die Regierung mit geeigneten Maßnahmen reagiert hätte. Inzwischen ist die Region zwischen Ostsee und Erzgebirge in großen Teilen »gekippt«: Die Wirtschaft stagniert – ungeachtet hoher Zuwächse im Verarbeitenden Gewerbe –, die Beschäftigung sinkt und die sozialen Probleme drohen zu eskalieren. Die Reformpolitik der Bundesregierung im Zeichen der Agenda 2010 und von Hartz IV verschlimmert die Situation.

Die Tabula-rasa-Politik der Treuhandanstalt und die politischen Fehler im Vereinigungsprozess haben Ostdeutschland zu einer Transferökonomie und Transfergesellschaft gemacht, die »am Tropf« des Westens hängt und deren endogene Potenziale zunehmend schwächer werden. Die praktizierte Politik schafft es nicht, hier eine Wende herbeizuführen, für Optimismus und Aufbruchstimmung zu sorgen und mit ihren Förderinstrumenten einen selbsttragenden Aufschwung zu generieren. Vielmehr beschränkt sie sich zunehmend auf die Förderung einzelner Wachstumskerne und prestigeträchtiger Projekte, während der »Rest« der »passiven Sanierung« anheim fällt. Unterbeschäftigung, Abwanderung, Überalterung, Lohndumping, Verschul-

derung und Verarmung nehmen zu. Dies aber sind typische Charakteristika für wirtschaftlich schwache und sozial gefährdete Regionen in der Europäischen Union, so genannte »Mezzogiornos«. Die neuen Bundesländer tendieren zunehmend in diese Richtung, wenn sich die regionale Differenzierung in Deutschland weiter ausprägt und die Räume außerhalb der Wachstumspole und Entwicklungszentren weiterhin der Entvölkerung und Verödung preisgegeben werden.

#### ***4.1 Erfahrungen und Probleme der EU-Regionalpolitik***

Im Vergleich zu den sozialökonomischen Ergebnissen des Beitritts der neuen Bundesländer war die Süderweiterung der Europäischen Union insgesamt sehr erfolgreich: »Zwischen 1994 und 2001 lag das Wachstum des Pro-Kopf BIP in den Kohäsionsländern – Irland nicht eingerechnet – jährlich 1 vH über dem EU-Durchschnitt, und mit Ausnahme von Griechenland ist der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in all diesen Ländern weit überdurchschnittlich gestiegen.« (Europäische Kommission 2004: VIII) Dies ist einerseits den positiven Wirkungen des Konvergenzprozesses in den Kohäsionsländern zu verdanken, andererseits der massiven Förderung durch die Strukturfonds, deren Mittel in den 1990er Jahren verdoppelt wurden. »Trotz Abschwächung der Disparitäten bestehen aber nach wie vor große Unterschiede. In Griechenland und Portugal beträgt das Pro-Kopf BIP noch immer nur rund 70 vH oder weniger des Gemeinschaftsdurchschnitts.« (ebenda) Die Süderweiterung war noch von dem klassisch »keynesianischen« Ausgleichsziel geprägt, was sich aktuell aber grundlegend ändert.

Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik und damit zur EU (1990) erfolgte demgegenüber unter völlig anderen Bedingungen. Die neuen Bundesländer konnten sich nicht durch eine hinreichend lange Vorbereitungszeit wirtschaftlich, institutionell, personell und mental darauf vorbereiten, dem Wettbewerbsdruck in der EU standzuhalten. Die überstürzte Einführung der DM im Verhältnis eins zu eins und die Politik der Treuhandanstalt führten bekanntlich zum Ruin der stark

modernisierungsbedürftigen DDR-Industrie. Dieser Wettbewerbschock war zudem durch eine (politisch und sozial notwendige) Angleichung der Sozialsysteme an den Standard Westdeutschlands begleitet. Im Wettbewerb mit den mittel- und osteuropäischen Ländern um Direktinvestitionen ist die ostdeutsche Kostensituation natürlich ein großer Standortnachteil, der bislang nur für einige strategische Großinvestitionen, zum Beispiel der Automobil- oder Computerchipindustrie, durch eine massive Investitionsförderung kompensiert werden konnte. Damit ist die Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern schon seit Beginn der 1990er Jahre (und nicht erst mit der Osterweiterung der EU im Jahr 2004) zwischen die Mühlsteine der aggressiven Marktgewinnungspolitik der Konzerne des Westens sowie der niedrigen Produktionskosten in den Beitrittsländern geraten.

Mit der EU-Osterweiterung stieg das Bruttoinlandsprodukt der Gemeinschaft um knapp 5 vH, die Bevölkerung jedoch um fast 20 vH. Folglich sank das Durchschnittseinkommen der EU-25-Staaten um ca. 12,5 vH unter den Wert der EU-15-Länder. »Etwa 92 vH der Menschen in den neuen Mitgliedsstaaten leben in Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 vH des EU-25-Durchschnitts und mehr als zwei Drittel in Regionen, wo dieser Wert sogar weniger als die Hälfte des Durchschnitts beträgt.« (Europäische Kommission 2004: IX) »In den Beitrittsländern wird bezogen auf das BIP weitaus weniger für FuE ausgegeben als in den meisten derzeitigen Mitgliedsstaaten der Union, jedoch nur geringfügig weniger als in Ziel-1-Regionen.« (ebenda: 53) Dies bedeutet, dass der Wachstumstyp in den Beitrittsländern nicht in erster Linie hochtechnologiegetrieben sein wird, obwohl die Direktinvestitionen westlicher Industriestaaten eine bedeutende Rolle bei der Modernisierung spielten und vermutlich auch weiter spielen werden. Eine explizite Niedriglohn- und Umweldumpingstrategie dieser Länder ist jedoch auch nicht zu erwarten. Vermutlich werden alle drei Komponenten die Entwicklung bestimmen: Modernisierung und teilweise auch technologieintensive Produktion als Resultat vor allem ausländischer Direktinvestitionen – dieser Sektor kann sich auf die nach wie vor gute Qualifikation ei-

nes großen Teils der Beschäftigten stützen –, Niedrigstlohnproduktion (z.B. in der Bekleidungsindustrie) sowie extensive Bauproduktion. Ganz deutlich zeichnet sich zudem eine massive Steuerdumpingstrategie mit perversen Effekten ab: die Nettozahler transferieren in die Empfängerländer und werden zugleich von diesen mit massiven Steuersenkungen für Unternehmen unter verstärkten Abwanderungsdruck gesetzt.

Folglich kommt vermutlich hauptsächlich der »klassische Wachstumstyp« zum Zuge, ein Wachstum, das ganz wesentlich durch extensive Bautätigkeit in den Bereichen Infrastruktur, Wohnungs- und Industriebau charakterisiert ist. Dies aber ist nur realistisch, wenn die europäischen Regional- und Sozialfonds für die Beitrittsländer reichlich sprudeln und die Staaten die Möglichkeiten einer expansiven Haushaltspolitik erhalten und diese auch tatsächlich nutzen.

Die Kommission hat die Zeiträume durchrechnen lassen, die notwendig sind, um die Disparitäten zwischen den EU-15- und den Beitrittsländern deutlich zu vermindern: »Falls es in all diesen Ländern gelingt, zukünftig ein dauerhaftes Wachstum zu erzielen, das 1,5 vH über dem der übrigen Union liegt, läge das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in den zwölf Ländern bis 2017 weiterhin unter 60 vH des Durchschnitts der erweiterten EU-27. Zu dem genannten Zeitpunkt würden lediglich Slowenien, Zypern, die Tschechische Republik und Ungarn 75 vH des Durchschnittswerts übersteigen ... Im Jahr 2035 würde Polen diese Schwelle erreichen, in Bulgarien und Rumänien würde das Pro-Kopf-BIP bei einer solchen Wachstumsrate im Jahre 2050 immer noch unter 75 vH des Durchschnitts liegen.« (Europ. Kommission 2004: 16) Diese Zahlen zeigen, dass die Einebnung der Disparitäten eine Aufgabe von mehreren Generationen ist, immer unterstellt, dass dieser Wachstumstyp, der im Wesentlichen auf einem fossilen Energiepfad beruht, von der Energie- und Rohstoffseite überhaupt noch realisierbar ist.

Obwohl es bezüglich des Volumens und der Struktur des EU-Budgets für die Periode 2007-2013 noch heftige Differenzen zwischen der Kommission und der Gruppe der Nettozahler im Rat gibt – Deutschland, Österreich, Dänemark, die Niederlande, Schweden,

Frankreich und Großbritannien wollen die Budgetobergrenze bei 1 vH des EU-BIP festlegen, die Kommission dagegen bei 1,14 vH –, kann man insgesamt davon ausgehen, dass das bisherige Konzept einer Ausgleichsorientierung durch ein Wachstumskonzept der EU insgesamt (Lissabon-Ziele 2010) ersetzt bzw. zumindest ergänzt werden wird. Zwar wird das Ausgleichziel nicht komplett aufgegeben, was angesichts der tiefen Disparitäten zwischen den Führungsregionen und dem größten Teil der neuen Mitgliedsländer, aber auch der bisherigen Ziel-1-Regionen in den EU-15-Ländern, absurd wäre. Da aber im Unterschied zu den 1990er Jahren, als die Süderweiterung und die Intensivierung der Integration (Maastricht-Prozess bis hin zur Einheitswährung) von einer Verdopplung der Regional- und Strukturfonds-Mittel begleitet wurde, heute jedoch mit einer Stagnation der Finanzausstattung dieser Fonds zu rechnen ist, muss von einem integrationspolitischen Paradigmenwechsel gesprochen werden. Dies spiegelt sich auch in der Veränderung wichtiger Verfahrensregeln wider.

Zwar wird über die zukünftigen Ziel-1-Regionen, die 78,5 vH der Regionalfonds erhalten, durch die Festlegung des Grenzwertes von 75 vH des EU-Durchschnittseinkommens faktisch durch die EU entschieden. Dies gilt aber nicht mehr für die zukünftigen Ziel-2-Regionen, in die auch die Sozialfonds-Mittel integriert werden und die insgesamt 17,2 vH der Fonds erhalten sollen. Die Ziel-2-Gebietskulisse soll zukünftig durch die nationalen Regierungen festgelegt werden. Im Zuge des Lissabon-Ansatzes (»Stärken zu stärken«) wird die Versuchung groß sein, die Mittel vorzugsweise in Wachstumsregionen zu lenken und für zentrale Infrastrukturprojekte vorzuhalten. Die »einheitlichen Programmdokumente« der bisherigen Art werden durch »Strategiepapiere« des Ministerrates und »Politikpapiere« der Nationalstaaten ersetzt. Da unklar ist, welche Rechtsqualität diese »Strategiepapiere« haben und ob sie für die gesamte Förderperiode gelten, steht zu befürchten, dass sie im Verlauf der Förderperiode durch den Rat änderbar sind. Sie könnten damit auch im Rat zur »Verhandlungsmasse« werden. Zudem wird der Mitteleinsatz von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat sehr unterschiedlich ausfallen. »Da-

mit wird der einheitliche Rahmen einer europäischen Strukturpolitik aufgebrochen, das strukturpolitische Konzept immer mehr verwässert und die eigentliche Zielsetzung der Fonds, für eine ausgewogene Entwicklung der gesamten EU zu sorgen, aufgegeben.« (Erdmenger/Ziegler 2004: 330)

#### **4.2 Lohnsenkung als Instrument der Wirtschaftsbelebung?**

Für die neuen Bundesländer werden die oben beschriebenen Änderungen der EU-Regionalpolitik insgesamt sehr nachteilig sein. Eine radikale Lohnkostensenkungsstrategie, wie sie von Hans-Werner Sinn (2004: 256ff.) vorgeschlagen wird, würde darüber hinaus die Krise der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands weiter verschärfen. Die Gründe sind folgende:

- Der Abwanderungsdruck, insbesondere auf die qualifizierten und mobilen Arbeitskräfte, würde steigen und die politische Frustration in Ostdeutschland würde weiter zunehmen;
- die Kostendifferenz gegenüber den neuen Mitgliedsländern der EU würde auch bei Lohnsenkungen nicht signifikant kleiner werden;
- die Marktmacht ostdeutscher Unternehmen wird nicht in erster Linie durch Kostensenkungen gestärkt, sondern durch Markengenerierung und Qualitätsprodukte, die insgesamt eine größere Preissetzungsmacht und damit höhere Gewinnmargen ermöglichen. Mehr Qualitätsproduktion verlangt aber höhere F&E-Aufwendungen, den verstärkten Einsatz von qualifizierten Arbeitskräften und damit auch höhere Löhne;
- Lohnsenkungen in ostdeutschen Exportbasissektoren, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe, Teilen der Bauindustrie und des Dienstleistungsgewerbes, z.B. der Touristikwirtschaft, können zwar zur Steigerung der regionalen Exporte führen, schwächen aber zugleich die regionale Binnennachfrage und damit die Beschäftigung in der (sekundären) Regionalwirtschaft.

Grundvoraussetzung für einen neuen Wachstumsschub in Ostdeutschland ist dagegen nach Auffassung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine massive allgemeine Konjunkturbelebung in ganz Deutschland. Hierfür ist ein Umsteuern der Wirtschaftspolitik in der EU und auf Bundesebene unabdingbar. Es führt ferner kein Weg daran vorbei, die Transferzahlungen für die neuen Bundesländer nicht nur fortzuführen, sondern sie gezielt weiter für eine höhere Investitionsquote zu vergrößern. Die Steuerkraft der ostdeutschen Länder und Kommunen ist derart schwach, dass schon jetzt ein Großteil der Ergänzungszuweisungen aus dem Solidarpakt II nicht für Investitionen eingesetzt, sondern für die Deckung allgemeiner Staatsaufgaben herangezogen wird. Dieses Problem lässt sich nicht durch Einsparungen lösen. Zudem sind die Transferzahlungen an die EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld, Renten, Krankengeld usw. nicht nur sozial erforderlich, sondern zudem unmittelbar nachfragewirksam. Sie stabilisieren damit insbesondere den Dienstleistungssektor in den Bereichen Handel, Handwerk, Gesundheit usw. in den neuen Ländern.

Absolut vordringlich ist zudem eine Entschuldung Berlins, damit diese größte Wirtschaftsregion Ostdeutschlands wieder zu einem Motor der ostdeutschen Regionalentwicklung werden kann. Mit 60 Mrd. € erreichen die Schulden Berlins im Jahr 2005 eine Größenordnung, die unter keinen Umständen aus eigener Kraft bewältigt werden kann. Hier ist die Solidarität des Bundes sowie aller Länder gefordert.

Im Rahmen dieses hier nur knapp skizzierten großzügiger ausgestatteten Förderansatzes für Ostdeutschland ist es richtig, die spezielle Wirtschaftsförderung, die sich auf die Entwicklung bzw. Stabilisierung innovativer und wissenschaftsintensiver Wirtschaftskluster bezieht, auf die dafür leistungsfähigsten Standorte zu konzentrieren. Kurzfristig lassen sich hier aber dennoch keine großen Beschäftigungsgewinne erzielen, wie das Beispiel Ruhrgebiet zeigt.

Die inzwischen zwanzigjährige Förderung der neuen Wirtschaftszweige (insbesondere der Softwareindustrie) in den Universitätsstädten Dortmund, Bochum, Essen und Duisburg hat z.B. in Dortmund seit Mitte der 1980er Jahre zu einem Softwarekomplex mit ca. 15.000 Beschäftigten geführt, dem aber ein Verlust von ca. 80.000 Arbeitsplätzen seit Beginn der 1970er Jahre in den alten Leitindustrien gegenübersteht. Die Arbeitslosenquote bewegt sich schon seit ca. 25 Jahren auf einem Niveau von ca. 15 vH. Die Ausdifferenzierung des Clusteransatzes, wofür das im Jahr 2000 installierte *dortmund-project* steht, mit neuen Technologiezentren in den Bereichen E-Commerce, Mikrostrukturtechnik, Biomedizintechnologie und Robotik, die durch die Ziel-2-Gelder der EU, das Land NRW sowie die Kommune finanziert werden, weist zwar in die richtige Richtung, wird aber erst allmählich zu einem spürbaren Beschäftigungsaufbau führen. Auf keinen Fall wird die Strukturpolitik alleine die Massenarbeitslosigkeit in Krisenregionen wesentlich verringern können. Sie ist vielmehr eine notwendige Voraussetzung dafür, dass derartige Regionen unter der Bedingung eines lang anhaltenden gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs wieder deutliche Beschäftigungsgewinne erzielen können (Bömer 2004).

#### **4.3 Jahreswende 2004/2005: Zäsur beim Aufbau Ost**

Die Jahreswende 2004/2005 bedeutet für die neuen Bundesländer eine Zäsur: Die erste Etappe des *Aufbaus Ost* (1990-2004), geprägt durch den ersten »Solidarpakt«, ist zu Ende, und die zweite Etappe (2005-2019), bestimmt durch den »Solidarpakt II«, beginnt. Dieses Datum ist aber mehr als nur eine Wegmarke. Es steht zugleich auch für eine Richtungsänderung und Zielkorrektur der wirtschaftlichen

und sozialen Entwicklung in Ostdeutschland und damit für ein *neues* Verständnis der deutschen Einheit.

War die Politik der Bundesregierung bisher, trotz nur mäßiger Erfolge, immer noch von dem Bemühen geprägt, den Aufbau Ost zugleich als Aufhol- und Konvergenzprozess gegenüber Westdeutschland zu gestalten, so ist davon heute kaum noch die Rede. Sowohl im Gutachten des Sachverständigenrates 2004/05 als auch in den Fortschrittsberichten der Wirtschaftsforschungsinstitute kommt »Enttäuschung« über den Stand des Aufbaus in den neuen Ländern zum Ausdruck, ohne dass daraus jedoch Maßnahmen zu seiner Intensivierung abgeleitet würden. Von Seiten der Politik gibt es kaum neue Impulse zur wirtschaftlichen Belebung. Vielmehr wird die bisherige Strategie, eingebettet in die Reformen der Agenda 2010 und ergänzt durch Elemente einer neuen Förderphilosophie, fortgeschrieben. Dabei orientiert man sich am Erreichten als dem vermeintlich Erreichbaren, was einschließt, dass das wirtschaftliche Gefälle zwischen West und Ost nunmehr als Normalität zu akzeptieren sei. »Gleichwertige Lebensverhältnisse« lassen sich, wie der Sachverständigenrat betont, auf diese Weise »allerdings nicht herstellen«. Sie fallen daher als Ziel wirtschaftspolitischer Bemühungen unter den Tisch. Damit droht in Deutschland ein Prozeß an Dynamik zu gewinnen, dem sich auch die EU mit tendenziell geringerem Kraftaufwand entgegenstemmt: die »Auskristallisierung regionaler Unterschiede zu regionalen Ungleichheiten« (Mau 2004).

Dies dokumentiert sich zuerst im Zurückbleiben der neuen Länder in der Wirtschaftsleistung (BIP/Einwohner), bei der Arbeitsproduktivität, bei den Investitionen, bei der Beschäftigung und beim Export, in der Folge dann aber auch bei den Löhnen, Renten usw., beim Konsum, in der Bildung und der Kultur. Sodann im Scheitern des Konvergenzprozesses, dem seit Jahren andauernden Stillstand beim Aufholen. So betrug das durchschnittliche Wachstumstempo des BIP in den Jahren 1998 bis 2004 in den alten Ländern (ohne Berlin) 1,5 vH, in den neuen Ländern aber mit 0,8 vH nur gut die Hälfte. Die Schere schließt sich also nicht, sondern öffnet sich weiter. Das BIP/Einwohner lag 2003 in den neuen Ländern (ohne Berlin) bei 62,8 vH

Tabelle 7: Alte und neue Bundesländer – reale Wachstumsraten des BIP gegenüber dem Vorjahr in vH<sup>1</sup> (1991-2005)

Jahr	ABL	NBL	Jahr	ABL	NBL
1991	5,0	-19,2	1999	2,1	2,6
1992	1,7	7,7	2000	3,1	1,4
1993	-2,6	11,9	2001	1,1	-0,2
1994	1,4	11,4	2002	0,2	0,1
1995	1,4	4,5	2003	-0,1	0,2
1996	0,6	3,2	2004	1,7	1,2
1997	1,5	1,6	2005	1,5	1,0
1998	2,3	0,4			

1) Basis EVSG 2005, Preise von 1995; NBL und ABL jeweils ohne Berlin

Quelle: Jahresbericht Deutsche Einheit (2004), Angaben für 1991 geschätzt, für 2005 Prognose.

des Westniveaus. Ähnlich verhält es sich bei anderen Indikatoren (vgl. Tabelle 8), was den Schluss nahe legt, dass seit Mitte der 1990er Jahre auf wichtigen Gebieten faktisch keine Konvergenz mehr stattfindet. Vielmehr vergrößert und verfestigt sich der Abstand zwischen beiden Landesteilen – und das nicht nur in der Wirtschaft, sondern ebenso in der Bildung, Forschung und Kultur, Bereichen also, die für die Zukunft Ostdeutschlands von besonderer Bedeutung sind.

Trotz beachtlicher Fortschritte auf einzelnen Gebieten und unzähliger positiver Beispiele ist die Bilanz der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands insgesamt unbefriedigend. Dabei ist jedoch eine zunehmende regionale Differenzierung und ungleichmäßige Entwicklung der verschiedenen Bereiche zu berücksichtigen. Die »Lichtblicke« in einzelnen Branchen wie zum Beispiel dem Verarbeitenden Gewerbe und in bestimmten Regionen, etwa Dresden, Jena, Potsdam und Erfurt, reichen aber bei weitem nicht aus, um in den neuen Ländern insgesamt »einen Umschwung in der Wirtschaftslage und der

Tabelle 8: Indikatoren zum wirtschaftlichen Aufholprozess Ostdeutschlands (1991-2003) in vH (Westdeutschland = 100)

	1991	1997	2003
BIP je Einwohner (Preisbasis 1995) <sup>1</sup>	49,4	67,1	66,4
BIP je Einwohner <sup>2</sup> (nominal)	33,4	62,2	63,9
Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner <sup>2</sup>	62,0	108,0	89,0
Produktivität (BIP je Erwerbstätigen) <sup>1</sup>	51,2	72,5	74,6
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer <sup>2</sup>	49,3	76,1	77,4
Lohnstückkosten <sup>2</sup> (Personenbasis)	141,1	111,8	106,8
Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gew. <sup>1</sup>	164,8	111,5	94,1
Haushaltsnettoeinkommen <sup>3</sup>	54,0	82,0	81,0
Arbeitszeit je Arbeitnehmer	99	110	109
Erwerbsbeteiligung <sup>2</sup>	96,0	91,0	88,0
Arbeitslosenquote	207	197	233
Kapitalstock je Einwohner	38,0	66,0	71,0
Exportquote <sup>2</sup>	52,0	44,0	60,0
Öff. Infrastruktur je Einwohner	50,0	64,0	78,0
Originäre Steuerkraft	15,0	36,0	33,0

1) NBL mit Berlin, ABL ohne Berlin; 2) NBL ohne Berlin, ABL mit Berlin; 3) SOEP.

Quelle: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2004, S. 154ff.; IWH: Wirtschaft im Wandel 6/2004, S. 174; IW Köln: Positionen 10/2004, S. 26.

zwischenzeitlich stark strapazierten Stimmungslage herbeizuführen« (Seitz 2003:1). Eher sind sie Ausdruck für eine nach wie vor »wirtschaftlich, regional und sozial völlig unausgewogene Mischung« gegensätzlicher Entwicklungstendenzen, in Richtung High-Tech-Region oder in Richtung Mezzogiorno. Da es sich hierbei aber weder um einen nebensächlichen Aspekt noch um einen bloß temporären Prozess handelt, sondern um einen nun schon beinahe ein Jahrzehnt andauernden Trend, wird die 2001 von Wolfgang Thierse auf-

geworfene Frage, ob es für die neuen Länder überhaupt noch »eine Angleichungsperspektive« gibt (Thierse 2001: 16), immer dringlicher. Dabei ist überdeutlich, dass die Weichen für Ostdeutschland bereits in Richtung einer dauerhaft rückständigen und transferabhängigen Region gestellt sind. Damit wäre auch die weitere Angleichungsoption der neuen Länder grundsätzlich in Frage gestellt, denn ohne wirtschaftliche Konvergenz ist keine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse möglich. Sie wäre dann ausschließlich durch Transferleistungen gestützt, damit politisch nicht durchsetzbar und auf Dauer auch nicht finanzierbar.

Die letztjährige Debatte zu den Transferzahlungen – geführt u.a. im *Spiegel* (15/2004 und 39/2004) – zeigt dies sehr klar, nicht zuletzt dadurch, dass hier mit unzutreffenden und überhöhten Zahlen argumentiert wird. Tatsächlich betragen die »Sonderleistungen« für Ostdeutschland nicht mehr als 15 Mrd. € im Jahr, insgesamt bisher also 200 bis 250 Mrd. € (IWH 2004: 3). Rechnet man alle Ausgaben des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungen in Ostdeutschland, die dort nicht selbst erwirtschaftet werden, deren Zahlung aber gesetzlich geregelt ist, dazu, so erhöht sich der Umfang der Transfers auf ca. 80 Mrd. € pro Jahr bzw. 980 Mrd. € seit 1991 (SVR: Ziff. 628).

Für eine ökonomische Würdigung dieser Summe ist es jedoch unverzichtbar, dem finanziellen Aufwand die Vorteile, die damit für Westdeutschland verbunden sind, entgegenzuhalten. So wirkten die Transfers insbesondere in den ersten Jahren nach der Vereinigung für die westdeutsche Wirtschaft wie ein kräftiges konjunkturpolitisches Nachfrageprogramm. Dies erklärt sich daraus, dass die Finanztransfers mit einem Realtransfer von Gütern und Dienstleistungen im Umfang von jährlich mindestens 100 Mrd. € einhergehen. Diesem Lieferüberschuss entsprach nach Einschätzungen des DIW und des IWH in den Jahren 1990 bis 1992 ein zusätzlicher Wachstumsschub von mindestens 5 vH des BIP, der als *Niveaueffekt* für die westdeutsche Wirtschaft bis heute erhalten blieb. Hieraus ergeben sich für den Unternehmenssektor der alten Bundesländer hohe Gewinnzuwächse und positive Effekte für Beschäftigung, Einkommen, Steuereinnahmen usw. Damit konnten im Westen mehr als eine Million Arbeitsplätze

sowie Steuer- und Beitragseinnahmen von jährlich über 40 Mrd. €, kumulativ von 1991 bis 2003 ca. 600 Mrd. €, entstehen. Sehr stark wiegen auch der Wegzug qualifizierter Arbeitskräfte (vgl. Tabelle 9), deren ökonomischer Nutzen den Umfang der Finanztransfers bei weitem übersteigt, und der nach wie vor beachtliche Ost-West-Pendlerüberschuss.

Tabelle 9: Wanderung zwischen neuen und alten Bundesländern 1989-2003

Jahr	Fortzüge aus Ostdeutschland	Zuzüge nach Ostdeutschland	Wanderungssaldo
1989-1991	1.033.482	121.619	-911.863
1992-1994	534.590	366.219	-168.371
1995-1997	502.132	452.384	-49.748
1998-2000	592.462	456.872	-135.592
2001-2003*	529.904	288.054	-241.050
1989-2003	3.191.770	1.685.148	-1.506.624

\* ohne Berlin; Quelle: Statistisches Bundesamt: Datenreport 2004

Mit dem *Solidarpakt II* und dem »integrierten Konzept« für den Aufbau Ost wurde eine Lösung gefunden, um den Aufbau Ost nach Auslaufen des ersten Solidarpakts fortzuführen. Ein sich selbst tragender Aufschwung aber wird damit nicht erreicht werden. Der *Solidarpakt II* beinhaltet für 2005 bis 2019 degressive Finanzzuweisungen an die neuen Länder in Höhe von 105 Mrd. € (Korb 1) sowie zusätzliche 51,1 Mrd. € (Korb 2) mit Haushaltsvorbehalt (siehe Kasten).

Der Umfang dieser Solidarpaktmittel ist – gemessen am Nachholbedarf – zu gering, um die extrem schwache originäre Steuerkraft (vgl. Tab. 2) auszugleichen und die »Infrastrukturücke« zu schließen. Zudem ist es angesichts der akuten Finanznot der neuen Länder

## Solidarpakt II

Der Solidarpakt II wurde nach längeren, kontroversen Debatten am 23. Juni 2001 zwischen Bund und Ländern geschlossen. Er erstreckt sich auf die Jahre 2005 bis 2019 und tritt an die Stelle des ersten Solidarpakts, der zehn Jahre lang galt, von 1995 bis 2004. Der Solidarpakt II besteht aus zwei Teilen: Korb I und Korb II.

Korb I umfasst Bundesergänzungszuweisungen und Finanzhilfen für die neuen Länder in Höhe von 105 Mrd. €. Dieser Betrag ist fest vereinbart und gesetzlich fixiert. Die Bereitstellung der Mittel erfolgt jährlich bis 2008 in Höhe von 10,5 Mrd. €. Für die Folgejahre wurde eine degressive Zahlung vereinbart. Das heißt, die Zahlungsbeträge werden jährlich um 776 Millionen € verringert, so dass für 2019 nur noch eine Restzahlung verbleibt. Korb II wurde bislang nicht abschließend definiert. Er soll die im Vergleich zu den westdeutschen Ländern überproportionalen Leistungen des Bundes für Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen, EU-Strukturfondsmittel sowie Investitionszulagen umfassen. Vorgesehen ist ein Volumen von 51 Mrd. €, bisher allerdings nur als »Zielgröße«. Während die ostdeutschen Länder eine gesetzliche Fixierung dieses Volumens anstreben, über die Verwendung dieser Mittel aber selbst entscheiden wollen, will der Bund deren Verwendung auf die Wirtschaftsförderung konzentriert wissen, den Haushaltsvorbehalt aber aufrechterhalten.

Ein im Februar 2005 hierzu von Bundesverkehrsminister Manfred Stolpe unterbreiteter Kompromiss fand bei der Bundesregierung keine Zustimmung, so dass die Frage der Höhe dieser Mittel sowie ihrer Verwendung weiterhin offen ist.

Quelle: Joachim Ragnitz: Zur Ausgestaltung des Solidarpakts II, IWH-Diskussionspapiere 194, Halle 2004; Tagespresse.

wahrscheinlich, dass diese Mittel nicht ausschließlich für Investitionen eingesetzt werden, sondern zu einem nicht unwesentlichen Teil der Deckung der Haushaltsdefizite dienen. Statt wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung und dynamisches Aufholen zu generieren, würden sie den neuen Ländern dann bestenfalls den Status quo sichern. Das Wirtschaftsprogramm des *Aufbaus Ost* würde dadurch vollends zu einem Konzept der »passiven Sanierung« mutieren. Um einer derart fatalen Entwicklungslogik zu entgehen, sind weitere Maßnahmen zur Rückführung der Verschuldung unabdingbar. Nur so lassen sich steigende Investitionen realisieren, wodurch langfristig dann auch der Umfang der Transferzahlungen zurückgeführt werden könnte.

Inzwischen gibt es jedoch Versuche, selbst das Konzept des Solidarpakts II zu demontieren und die dafür vorgesehenen Mittel zu kürzen. So forderte der hessische Ministerpräsident Roland Koch im Namen der westdeutschen Bundesländer die Streichung des Artikels 91a GG, der Bund und Länder verpflichtet, zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in wenig entwickelten und strukturschwachen Regionen finanziell beizutragen. Sollte er sich damit durchsetzen, so hätte dies für die neuen Länder zur Konsequenz, bei knapper Haushaltslage des Bundes in Zukunft viel weniger Geld zu bekommen. Die Folge wäre eine Verstärkung der Krise Ostdeutschlands als größter deutscher und europäischer Problemregion.

Das Szenario der neuen Bundesländer als »Mezzogiorno Deutschlands« – Anfang der 1990er Jahre noch als Horrorvision zurückgewiesen – wird inzwischen von nicht wenigen Ökonomen durchaus als »realistisch« angesehen (Sinn 2004; Busch 2002). In der Literatur spiegelt sich dies entsprechend wider, indem der Topos Mezzogiorno nicht mehr nur als Menetekel verwendet wird, sondern immer häufiger auch zur Beschreibung der ostdeutschen Realität. Dabei wird dieser Begriff weniger in seiner geographischen und historischen Bestimmtheit gesehen, sondern eher als Metapher für eine vergleichsweise schwach entwickelte Region. In Europa gibt es mehrere, zumeist periphere Regionen, die als »europäische Mezzogiorni« klassifiziert wurden. Neben dem gemeinsamen Merkmal ihrer relativen Rückständigkeit weisen sie aber jeweils spezifische Züge auf, die sie vonein-

ander unterscheiden. Dabei schneidet Ostdeutschland bisher noch vergleichsweise günstig ab, denn es besitzt weder eine lange Tradition als entwicklungsschwacher Raum noch ist es generell, in allen Territorien und Bereichen, als rückständig oder zurückgeblieben einzustufen. Typisch ist vielmehr eine differenzierte Entwicklung, die neben erheblichen Rückständen und strukturellen Defiziten inzwischen auch eine Reihe bedeutender Entwicklungspotenziale und positiver Ansätze für eine moderne Wirtschaftsstruktur und »Zukunftsregion« aufweist.

#### **4.4 Auseinandersetzung mit der aktuellen Debatte um den »Aufbau-Ost«**

Nachdem sich die Bundesregierung mehrere Jahre lang mit Äußerungen zu den Ergebnissen und Perspektiven des *Aufbaus Ost* merklich zurückgehalten hatte, spielte diese Problematik 2004 in der Öffentlichkeit wieder eine stärkere Rolle. In jenem Frühjahr wurden Thesen eines Beraterkreises um Klaus v. Dohnanyi und Edgar Most bekannt, die am 28. Juni 2004 in einer erweiterten und präzisierten Fassung vorgelegt wurden. Sie riefen sofort lebhaftere und ambivalente Reaktionen in Ost und West hervor. Zu ihren positiven Wirkungen gehört zweifellos, dass die Probleme Ostdeutschlands aus ihrer Verdrängung wieder in das Blickfeld der Öffentlichkeit rückten. Im September 2004 wurde der Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit im Bundestag beraten und beschlossen. Das Jahresgutachten 2004/05 des Sachverständigenrates (SVR) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung enthält im Vergleich zu den Vorjahren einen größeren und auch substantiell aussagekräftigeren Abschnitt zur ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung. Die Deutsche Bank Research (DBR) veröffentlichte im November eine bemerkenswerte Studie »Perspektive Ostdeutschlands – 15 Jahre danach«.

Viele konkrete Vorschläge des Dohnanyi/Most-Papiers und des Jahresberichts der Bundesregierung stimmen mit den Forderungen

der *Arbeitsgruppe Alternativer Wirtschaftspolitik* überein: Der Aufbau Ost muss ein vorrangiges Ziel der deutschen Politik sein, die Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern darf nicht allein den »Marktprozessen« überlassen bleiben, und eine »Kurskorrektur« in der Wirtschaftspolitik ist dringend notwendig. Das Dohnanyi/Most-Papier, der Jahresbericht der Bundesregierung und das Jahresgutachten des SVR enthalten aber auch neoliberale Vorschläge und sachlich unzutreffende Wertungen, die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nicht akzeptiert werden können. Es ist für alle Papiere charakteristisch, dass die starken negativen ökonomischen und sozialen Wirkungen der Agenda 2010 und speziell von Hartz IV auf die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung ignoriert werden.

In all diesen Veröffentlichungen wird das Ziel aufgegeben, in Ost und West gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Im Dohnanyi/Most-Papier und auch im Jahresbericht der Bundesregierung bedeutet dies die faktische Kapitulation der Politik vor den aktuellen Herausforderungen der deutschen Einheit. Im Jahresgutachten des SVR und in der Studie der DBR wird das noch deutlicher ausgesprochen: Es werde bis 2050 keine Ost-West-Angleichung in der gesamtwirtschaftlichen Leistung geben, eher eine Vergrößerung dieser Kluft; die Einnahmen der öffentlichen Haushalte der ostdeutschen Länder und Kommunen würden in der Zeit von 2010 bis 2020 und auch danach absolut und je EinwohnerIn beträchtlich zurückgehen. Dieser Einnahme- und Ausgaberrückgang müsse akzeptiert werden. Ein Solidarpakt III für die Zeit ab 2020 müsse »unmissverständlich abgeschlossen werden« (SVR). Der SVR fordert jedoch im Unterschied zu verschiedenen anderen neoliberalen Meinungsäußerungen westdeutscher PolitikerInnen, dass eine »besondere Wirtschaftspolitik« für den Aufbau Ost auch in der nächsten Zeit geboten sei.

Die vorliegenden Vorschläge bzw. Konzepte der offiziellen Politik können nach einem groben Raster in vier Kategorien eingeteilt werden:

- Konkrete Vorschläge, die mit Anregungen alternativer Wirtschaftspolitik im Wesentlichen übereinstimmen und deshalb un-

terstützt werden können, wie die stärkere Förderung von Wissenschaft, Forschung und Bildung, die vorrangige Entwicklung von Innovationspotenzialen, eine effektivere Gestaltung der Wirtschaftsförderung; die Förderung von Unternehmensnetzwerken u.a.

- ➔ Vorschläge und Einschätzungen, die auf neoliberalen Politikvorstellungen beruhen, deren Anwendung zur Verschärfung von Deregulierung, Privatisierung und sozialer Polarisierung führen würde und die nicht zur nachhaltigen Lösung der ostdeutschen Probleme beitragen, wie Forderungen nach einer Ausweitung des Niedriglohnbereichs mit staatlichen Lohnzuschüssen, nach einer Deregulierung im Arbeitsrecht, nach weiterer Privatisierung öffentlichen Eigentums und nach einer noch härteren Sparpolitik.
- ➔ Vorschläge, die in ihren Konsequenzen unausgereift oder unfertig sowie in ihren Wirkungen ambivalent sind. Hierzu gehören insbesondere Fragen nach der Konzentration der Mittel auf Wachstumskerne und Cluster, die offen lassen, was mit den benachbarten Regionen passiert, denen dazu Mittel weggenommen werden müssten. Eine Konzentration der Fördermittel auf Wachstumskerne muss dagegen von vornherein mit Maßnahmen zur Erhöhung ihrer Ausstrahlung auf die Peripherie verbunden werden. Die richtige Forderung nach gleicher Förderung strukturschwacher Regionen in Ost und West muss durch entsprechende Finanzierungsvorschläge untermauert werden. Sie darf nicht zum Kürzen der Mittel für die Ostförderung führen.
- ➔ Vorschläge und Probleme, die in einem perspektivischen Wirtschaftskonzept für Ostdeutschland einen zentralen Platz einnehmen müssten, die aber in den oben erwähnten Papieren weitgehend ignoriert oder vernachlässigt werden. Dies betrifft u.a. solche Erfordernisse wie die Stärkung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Regulierung und Industriepolitik im Verhältnis zur Marktregulierung, die Orientierung auf eine sozial-ökologisch nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, die Schaffung perspektivischer, existenzsichernder Arbeitsmöglichkeiten, die Stärkung der Kommunalfinanzen für öffentliche Investitionen und die Herausbildung und den Ausbau regionaler Wirtschaftskreisläufe.

In letzter Zeit spielen in der öffentlichen Debatte um die Perspektive des *Aufbaus Ost* Vorschläge für eine »Sonderwirtschaftszone Ost« eine Rolle. Sie sind mit Vorstellungen über eine Vereinfachung gesetzlicher Regelungen, Steuersenkungen, der Ausweitung des Niedriglohnsektors, Deregulierung im Arbeitsrecht – z.B. Lockerung des Kündigungsschutzes – verbunden. Regelungen, die zum Abbau bürokratischer Hemmnisse, insbesondere für Investitionen, beitragen und ökonomisch günstige Sonderregelungen, zum Beispiel niedrigere Sätze der Mehrwertsteuer für Dienstleistungen oder eine steuerliche Begünstigung der Gewinnverwendung für Investitionen in den neuen Ländern, sind dann zu unterstützen, wenn sie nicht auf Kosten demokratischer Rechte sowie sozialer und ökologischer Standards gehen. Allerdings müssten sie hinsichtlich ihrer möglichen Effekte gründlich geprüft werden. Steuerpolitische Vorschläge, die zu Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte in den ostdeutschen Ländern und Kommunen führen, müssten mit Vorstellungen verknüpft werden, wie diese ausgeglichen werden können.

Eine Sonderwirtschaftszone würde jedoch die Gefahren erhöhen, dass Ostdeutschland zum Einfallstor für die Einschränkung demokratischer Mitwirkungsrechte, für eine Deregulierung des Arbeitsmarkts und für eine weitere Aushöhlung der Tarifautonomie in der ganzen Bundesrepublik wird. Zudem ist die vermehrte Produktion hochwertiger Güter und Dienstleistungen mit den Bedingungen einer Sonderwirtschaftszone nicht vereinbar.

Außerdem stützt sich die Forderung nach einer Sonderwirtschaftszone auf die unrealistische Annahme, man könne Deutschland heute noch ökonomisch, steuerrechtlich oder EU-rechtlich problemlos »zweiteilen«. Dies wäre möglicherweise zu Beginn des Vereinigungsprozesses ein Modell für Ostdeutschland als Entwicklungsregion gewesen, heute aber nicht mehr. Gegenwärtig kann die Lösung nur in einer verstärkten Integration Ostdeutschlands in die bundesdeutsche Wirtschafts- und Sozialstruktur liegen, was die weitere Angleichung der Wirtschafts- und Lebensverhältnisse in Ost und West einschließt.

#### 4.5 Unterschiedliche Entwicklungspfade für Ostdeutschland

Die bisherige Analyse belegt ebenso wie frühere Publikationen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, dass im Rahmen neoliberaler Wirtschafts- und Finanzpolitik auch künftig kein Durchbruch zu einem neuen Aufholprozess in Ostdeutschland – gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und den Masseneinkommen – erwartet werden kann. Diese Schlussfolgerung ist von weit reichender Bedeutung, denn sie fordert eine Antwort auf die Frage nach dem künftigen »Entwicklungspfad Ost« im Kontext regionaler Entwicklungsunterschiede in Deutschland und Europa.

1. Dabei muss jener Entwicklungspfad als realitätsfern gewertet werden, der eine länger währende und deutlich höhere BIP-Wachstumsrate je Kopf im Osten gegenüber dem Westen, also ein echtes Aufholen, voraussetzt. Dies wäre an deutlich höhere Investitionszuwächse gebunden, die gegenwärtig jedoch wenig realistisch erscheinen. Höhere Wachstumsraten in Ostdeutschland sind unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht zu erreichen, weil Ostdeutschland im Vergleich zu den EU-Beitrittsländern kaum Standortvorteile für verstärkte Industrieansiedlungen anbieten kann. Derzeit sind für westdeutsche Investoren weitaus günstigere Anreize für einen Kapitalexport ins Ausland wirksam. Damit entfällt auch die Chance, dass in Ostdeutschland die produktivitätsbedingte Freisetzung von Arbeitskräften im Verarbeitenden Gewerbe durch externe private Erweiterungsinvestitionen kompensiert werden könnte, so dass zusätzliche Arbeitsplätze entstehen – eine zwingende Vorbedingung für einen höheren Beschäftigungsgrad. Damit sinken auch die Chancen, die unterproportionale Quote des Steueraufkommens der ostdeutschen Länder und Kommunen an das Westniveau anzugleichen.
2. Selbst bei gleichem prozentualem BIP-Wachstum je Kopf würde sich im Osten ein Entwicklungspfad einstellen, der die Rückstände in der Wertschöpfung und im Lohn- und Transfereinkommen

nicht aufholen kann, sondern absolut vergrößert. Der Entwicklungspfad Ost ist elementar davon abhängig, dass der westdeutsche Konjunkturaufschwung die ostdeutsche Entwicklung durch die innerdeutsche Markt- und Leistungsverflechtung mitzieht. Übersteigt dieser Konjunkturaufschwung die beschäftigungsrelevante Wachstumsschwelle von etwa 2 vH pro Jahr, so könnte dadurch auch in Ostdeutschland zusätzliche Beschäftigung entstehen – sofern hierfür Marktanteile zu gewinnen sind. Nur bei langfristig deutlich höheren Wachstumsraten in Ost- als in Westdeutschland könnte sich die ostdeutsche »Produktionslücke« allmählich schließen.

3. Unter den gegenwärtig ungünstigen Voraussetzungen ist es daher wahrscheinlich, dass die ostdeutschen Raten des BIP-Wachstums pro Kopf relativ und absolut hinter den westdeutschen Raten zurückbleiben. Zudem muss mit einer weiteren Differenzierung der Subregionen Ostdeutschlands gerechnet werden. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass sich die nunmehr ins Zentrum der Förderpolitik gerückten Cluster innovativen Wachstums in Städten wie Berlin, Dresden, Leipzig, Chemnitz, Zwickau, Potsdam und Jena erfolgreich entwickeln. Die restriktiven Bedingungen der Finanzpolitik tragen dazu bei, dass sich die verfügbaren Landesmittel für Investitionen und/oder für Zuweisungen an die finanziell schwachen Kommunen nicht mehr erhöhen, sondern rückläufig sind, mit der Konsequenz einer zunehmenden Erosion der kommunalen Infrastruktur. Gleichzeitig wird dieser ungünstige Entwicklungspfad begleitet von einer weiter zunehmenden Abwanderung von Erwerbspersonen. Wird hier eine bestimmte Schwelle überschritten, so erfolgt eine sich selbst verstärkende Eskalation: Es entsteht eine »abgehängte Region«, geprägt durch Unterentwicklung, Verödung, Überalterung und zunehmende Verarmung.
4. Natürlich steht außer Frage, dass die Ostdeutschen jenen alternativen Entwicklungspfad wählen würden, der die optimalen Ergebnisse für eine Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West ermöglicht – allerdings steht dies nicht zur Debatte. Richtig ist:

»Ostdeutschland braucht einen Aufholprozess in irischen Dimensionen, sollen die bestehenden Disparitäten zum Westen überwunden und ein Beitrag zu mehr Wachstum und Beschäftigung geleistet werden«, so eine Studie des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung. Das Ende der einseitig angebotsorientierten Wirtschaftspolitik der Bundesregierung und der makroökonomisch kontraproduktiven Politik zur Durchsetzung der EWU-Defizitkriterien mit ihren wachstumspolitisch negativen Konsequenzen ist elementare Voraussetzung dafür, dass sich die regionalen Disparitäten in Deutschland wieder verringern.

Für Ostdeutschland, dessen wirtschaftliche Leistung derzeit weniger als zwei Drittel Westdeutschlands erreicht, wäre es schon ein Erfolg, in den unteren statistischen »Streuungsbereich« des BIP/Kopf der alten Länder zu gelangen. Der ostdeutsche Leistungsdurchschnitt müsste also zumindest das Niveau des leistungsschwächsten westdeutschen Flächenlandes erreichen. Dafür müsste der derzeit bestehende Rückstand in etwa halbiert werden. Im Kontext der EU-Osterweiterung ist aber auch dieses Ziel nicht erreichbar. Das Niveaufälle zu den EU-Beitrittsländern wirkt wie ein »Klotz am Bein« des innerdeutschen Niveaueausgleichs. Die »Billigkonkurrenz« setzt vor allem die Regionen entlang der früheren EU-Grenze unter Druck. Die deutschen Unternehmen stellen sich hierauf ein und lassen nichts unversucht, die bereits bestehenden Niedrigstlohnbereiche in den neuen Bundesländern kräftig auszuweiten.

Vor dem Hintergrund der o.g. Szenarien stellt sich die Frage nach einer »alternativen Wirtschaftspolitik« für Ostdeutschland im erweiterten EU-Kontext auf neue Weise: Der Schwerpunkt der Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* konzentriert sich dabei auf eine koordinierte Makroökonomie und adäquate Wirtschaftspolitik, um *gleichermaßen* günstige Bedingungen für eine gesamtdeutsche Konjunktur- sowie regionale Strukturentwicklung in Ostdeutschland zu schaffen.

#### 4.6 Alternativen

Die bisherigen und künftig vorgesehenen Maßnahmen der Bundesregierung zur Förderpolitik auf der Unternehmensebene sowie der kommunalen Infrastruktur reichen keineswegs aus, um eine effektive Verringerung des ostdeutschen Rückstandes zu erreichen. Dies gilt auch für den Solidarpakt II. Daher ist der Einschätzung des DIW zuzustimmen: »Allein mit einer neu ausgerichteten Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland wird der Aufholprozess ... nicht wieder in Gang gesetzt werden können.« (DIW 2004: 275)

Um der ostdeutschen Wirtschaft nachhaltige Entwicklungsimpulse zu verleihen, ist von folgenden strategischen Grundüberlegungen auszugehen:

- Verstärkung der Anwerbung von Direktinvestitionen im Industrie- und Dienstleistungsbereich und Verbesserung der erforderlichen Finanzausstattung ostdeutscher Unternehmen;
- höhere Vergünstigungen für die Eigenkapitalbildung ostdeutscher KMU durch die Förder- und Beteiligungspolitik des Bundes und der Länder;
- günstige Bereitstellung von Krediten für Investitionen sowie zur Verstärkung der F&E-Kapazitäten der Unternehmen;
- Förderung von Marktoffensiven für ostdeutsche Produkte und Leistungen im Export und im Binnenmarkt, auf Messen im In- und Ausland;
- Erweiterung der Möglichkeiten für eine gezielte Vergabe öffentlicher Aufträge an ostdeutsche Unternehmen;
- Änderung der Anreizbildung für private Investitionen nach regionalen und Branchen-Schwerpunkten und für die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Steuer- und Förderpolitik;
- stärkere Nutzung der endogenen Potenziale Ostdeutschlands durch einen wirksameren Einsatz der Methoden und Instrumente der Wirtschaftsförderung. Eine höhere Qualität der Wirtschaftsförderung kann durch eine bessere Übereinstimmung der Kriterien für die Forschungs-, Innovations- und Investitionsförderung

mit den Zielen der Wirtschafts- und Strukturentwicklung erreicht werden;

- zukunftsorientierte und auf den sozial-ökologischen Umbau gerichtete Struktur- und Innovationspolitik, insbesondere durch Förderung innovativer technologischer Cluster und Wachstumskerne, Stärkung der hiervon ausgehenden Multiplikatoreffekte auf Produktion und Arbeitsplätze in der Region, auf regionale Wirtschaftskreisläufe; engere Verbindung von Wissenschaft und Unternehmen durch den Ausbau von Kompetenzzentren an Hochschulstandorten, Unterstützung der Bildung und Festigung von Unternehmensnetzwerken;
- Koordinierung von Entwicklungskonzepten über regionale und Ländergrenzen hinweg zu einem neuen Gesamtkonzept für Ostdeutschland, dessen Kern ein *Innovations- und Investitionsprojekt Ost für den Zeitraum bis 2020* bilden sollte, das auch die notwendigen Finanzierungsvorstellungen enthält;
- gezielte Entwicklung der Regionen Berlin-Brandenburg und Leipzig-Dresden-Chemnitz zu europäischen Metropolregionen, um über Agglomerations- und Synergieeffekte Ostdeutschland insgesamt als innovativen Produktionsstandort zu stärken.

Zur Umsetzung dieser Forderungen ist es erforderlich, dass die Bundesregierung den *Aufbau Ost* stärker als bisher als eine gesamtdeutsche Aufgabe begreift. Die Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland wird noch über einen längeren Zeitraum, weit über 2019 hinaus, hohe externe – öffentliche und private – Zuflüsse an Investitionen und Mitteln zum Ausbau der Forschungs- und Entwicklungskapazitäten erfordern. Sie kann nur gelingen bei gemeinsamer Kraftanstrengung in Ost und West und als eine gesamtdeutsche Aufgabe von hoher Priorität.

Entscheidenden Hindernisse für diese Strategie liegen vor allem in der Stagnation/Wachstumsschwäche der gesamtdeutschen Wirtschaft sowie in der neoliberalen Reform- und Wirtschaftspolitik, die auf eine aktive, makroökonomisch gestützte Finanz-, Verteilungs- und Strukturpolitik zur Stärkung des Binnenmarkts verzichtet. Ohne eine

Änderung dieser Wirtschaftspolitik sind keine Chancen für einen ostdeutschen Aufholprozess gegeben.

Um den unterbrochenen »Aufholprozess Ost« wieder in Gang zu setzen, reichen jedoch die vorstehenden Maßnahmen allein nicht aus. Hierzu sind auch Änderungen in den fiskalischen Rahmenbedingungen erforderlich. Einen wichtigen Platz nehmen dabei Aufgaben zur Verbesserung und Stabilisierung der Gemeindefinanzen und zur Sicherung der Einnahmen der Länderhaushalte ein. Nur im Zusammenhang damit können die den Aufbau Ost lähmenden Fesseln der jetzigen Zwangskonsolidierungspolitik gelockert und langfristig gelöst werden.

Das Gelingen einer solchen Strategie erfordert aber auch, dass die Menschen in Ostdeutschland einen höheren politischen Druck zur Wahrnehmung ihrer Interessen ausüben und dass durch VertreterInnen alternativer Politikvorstellungen die Einsicht gefördert wird, dass Schritte zur Verringerung der »Produktionslücke Ost« durch öffentliche und unternehmerische Finanztransfers auch im Interesse der Menschen in den alten Bundesländern liegen.

#### Literatur

- Bömer, Herman (2004): Moderne kommunale Wirtschaftsförderungspolitik in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit. Das Beispiel Dortmund, Institut für Raumplanung Universität Dortmund, Arbeitspapier 182. <http://irpud.raumplanung.uni-dortmund.de/irpud/pub1.htm>
- Busch, Ulrich (2002): Mezzogiorno Ost? Na und!, in: Berliner Debatte INITIAL, 13 (2002) 5/6.
- Busch, Ulrich (2005): Aufbau Ost – Bilanz und Perspektiven, Berliner Debatte INITIAL, 16 (2005) 1.
- Deutsche Bank Research (2004): Perspektiven Ostdeutschlands – 15 Jahre danach, Frankfurt a. M., November.
- DIW (2004): Wochenbericht 18/2004.
- Dohnanyi, Klaus v./Most, Edgar (2004): Kurskorrektur des Aufbau Ost, Hamburg/Berlin, Juni.
- Erdmenger, K./Ziegler, A (2004): Strukturpolitik nach 2006 – Der Vorschlag der Europäischen Kommission, in: WSI-Mitteilungen 6/2004.

- Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg.
- IWH (2004): Transferleistungen für die neuen Länder – eine Begriffsbestimmung, Pressemitteilung 27/2004.
- Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2004, Berlin.
- Mai, Karl (2004): Ostregionale Strukturschwächen und ihre ökonomischen Folgen, Pankower Vorträge 66, Berlin.
- Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung (2004): Doch noch ein Wirtschaftswunder in Ostdeutschland?, Berlin.
- Mau, Steffen (2004): Soziale Ungleichheit in der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 38.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Jahresgutachten 2004/05.
- Seitz, Helmut (2003): Thesenpapier zur Lage in Ostdeutschland und zur weiteren Vorgehensweise beim »Aufbau Ost«, Frankfurt/Oder.
- Sinn, Hans-Werner (2004): Ist Deutschland noch zu retten?, München.
- Thierse, Wolfgang (2001): Zukunft Ost. Perspektiven für Ostdeutschland in der Mitte Europas, Berlin.

## 5. EU: Angriff auf den öffentlichen Sektor

### 5.1 Der Liberalisierungsdruck nimmt zu

Es gehört zu den konzeptionellen Geburtsfehlern der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg, dass der öffentliche Sektor und öffentliche Dienstleistungen in den Vorstellungen über die europäische Wirtschaftsgemeinschaft und später der Europäischen Gemeinschaft nicht vorkommen. Dies ist umso erstaunlicher, als die Gründungsmitglieder der EWG ebenso wie die später beitretenden Länder allesamt »mixed economies« mit einem umfangreichen öffentlichen Sektor waren, der neben den Bereichen des klassischen öffentlichen Dienstes auch zahlreiche Industrie-, Finanz- und Versorgungsunternehmen umfasste. Eine europäische Dimension des öffentlichen Sektors aber gab es nicht – weder hinsichtlich des öffentlichen Eigentums noch mit Bezug auf die Funktionen des öffentlichen Sektors. Für die Eigentumsverfassung stellte der EWG-Vertrag von 1957 in Artikel 222 vielmehr lapidar fest: »Dieser Vertrag lässt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unberührt.« Diese Formulierung findet sich in allen späteren Versionen der Verträge einschließlich des Verfassungsvertrages wieder (Art. III-425). Im übrigen gilt der Grundsatz konkurrenzgetriebener offener Märkte. Öffentliche Unternehmen, »Unternehmen, denen sie (die Mitgliedsstaaten) besondere Rechte gewähren« und »Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind«, werden in den Regeln über den Wettbewerb als Sonderfälle behandelt und auf das absolut Notwendige beschränkt.

In den 1980er und 1990er Jahren wurden die ehemals staatlichen Industrie- und Finanzunternehmen in der EU – Stahl, Automobilbau, Werften, Banken, Versicherungen u.a.m. – fast ausnahmslos privatisiert. Das gilt auch für die Mehrheit der öffentlichen Versorgungs- und Netzwerkunternehmen (Strom, Gas, Eisenbahn, Telekommunikation). Ihre Privatisierung war allerdings mit politischen Auflagen und Regulierungen verbunden, deren Zweck es war und ist, dafür zu sor-

gen, dass der sozialstaatliche Versorgungsauftrag auch durch die privaten Unternehmen erfüllt wird. Deren internationale Expansion innerhalb der EU erforderte es jedoch, unterschiedliche Konzeptionen über den öffentlichen Auftrag in einem gewissen Maße an- und auszugleichen. Daher entwickelte die EG für einzelne Bereiche – Telekommunikation, Strom, Wasser u.a. – Kriterien, die Anbieter derartiger »Universaldienstleistungen« erfüllen müssen, um in allen Mitgliedsländern zugelassen zu werden.

Mittlerweile treibt die Europäische Kommission die Privatisierung weiter und greift auch auf Kernbereiche der öffentlichen Dienstleistungen über: Gesundheit (Krankenhäuser, Pflegedienste), Bildung und Ausbildung, Kultur. Ihre Argumentation richtet sich dabei offiziell nie gegen die Tatsache, dass es sich um staatliche statt um private Leistungen handelt – hierbei muss sie laut Vertrag indifferent sein. Ihr Ansatzpunkt ist vielmehr die Forderung, dass sich alle Dienstleistungen, die von Unternehmen angeboten oder für die eine Gebühr erhoben wird, den Regeln des Wettbewerbs stellen müssen: Die Märkte müssen für alle Anbieter geöffnet und besondere Regulierungen, die geeignet sind, einen unverfälschten Wettbewerb zu behindern, beseitigt werden. Derartige Liberalisierungs- und Deregulierungsgebote zwingen die öffentlichen Anbieter solcher Dienste aber faktisch zu einer Praxis, die sie privatwirtschaftlichen Unternehmen immer ähnlicher macht und in Konflikt mit dem öffentlichen Auftrag bringt. Über Liberalisierung und Deregulierung wird so zusätzlich die Privatisierung betrieben.

Diese Dynamik wird gegenwärtig in der EU durch zwei politische Prozesse besonders unterstützt und verstärkt: Von außen erzeugen die Verhandlungen zum *General Agreement on Trade in Services (GATS)* im Rahmen der *Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO)*, die für alle Mitgliedsländer der EU durch den Handelskommissar der EU-Kommission (bis 2004 Pascal Lamy, jetzt Peter Mandelson) geführt werden, Liberalisierungsdruck (siehe Kapitel 5.2). Sehr viel konkreter und massiver noch wirkt die Initiative für eine »Richtlinie über den Binnenmarkt für Dienstleistungen«, die der damalige Kommissar für den Binnenmarkt Frits Bolkestein im Frühjahr 2004 auf den

Weg gebracht hatte (5.3). Der Vorrang des Marktes und der Konkurrenz prägt auch die Vorstellungen zur Wirtschaft und Wirtschaftspolitik im Vertrag über die europäische Verfassung (5.4). Es ist aber eine Illusion zu glauben, auch unter den Bedingungen privater Konkurrenz öffentliche Dienstleistungen in ausreichendem Maße gewährleisten zu können (5.5).

Allerdings laufen die Dinge nicht nach Plan. Das Scheitern des Ministertreffens der WTO im September 2003 in Cancún ist Ausdruck von Widerstand gegen die weltweite Liberalisierung und Privatisierung. Dieser Widerstand hat auch Folgen für die GATS-Verhandlungen und bringt zumindest den Zeit- und Fahrplan durcheinander. In der EU haben LiberalisierungskritikerInnen die Bolkestein-Richtlinie frühzeitig aufgegriffen und ihre Stoßrichtung massiv kritisiert. Hierdurch sind auch in Parlamenten, Regierungen und in der Öffentlichkeit eine gewisse Sensibilität und ein Gegendruck entstanden. Beide werden sich zur realen politischen Kraft entwickeln, wenn die Kritik an der Deregulierungs- und Privatisierungswut des Neoliberalismus durch Konzeptionen darüber ergänzt wird, wie öffentliche Dienstleistungen auf nationaler und regionaler Ebene gesichert und wie schrittweise eine europäische Dimension öffentlicher Daseinsvorsorge entwickelt werden kann (5.6).

## **5.2 Globale Liberalisierung mit Hindernissen: Das GATS**

Das GATS ist ein multilateraler Vertrag, in dem die Unterzeichnerstaaten sich verpflichten, den Handel mit Dienstleistungen aller Art zu liberalisieren. Er wurde nach über zehnjähriger Vorarbeit im Jahre 1995 abgeschlossen und in den Rahmen der zur gleichen Zeit neu gegründeten Welthandelsorganisation eingebracht. Für seine Umsetzung und Überwachung ist die WTO zuständig, einschließlich der Schiedsstelle für Handelskonflikte (*Dispute Settlement Body, DSB*), deren Entscheidungen für die Mitglieder der WTO (und also auch des GATS) verbindlich sind.

Anders als beim Handel mit Gütern ist die Liberalisierung bei den Dienstleistungen – bei denen die Handelsbarrieren nicht in Zöllen, sondern vor allem in nationalstaatlichen Regulierungen bestehen (Non-Tariff-Barriers, NTB) – noch nicht besonders weit gediehen. Sie soll daher wie zuvor beim Güterhandel in nicht-öffentlichen Verhandlungsrunden vorangebracht werden. Dabei werden einzelne Länder mit Liberalisierungsforderungen anderer Länder für bestimmte Dienstleistungsbereiche konfrontiert und können ihrerseits Marktöffnungsforderungen an andere Länder stellen. Als wesentliche Instrumente der Liberalisierung sieht das Abkommen die gegenseitige Marktöffnung, die Meistbegünstigung und die Inländerbehandlung aller Anbieter von Dienstleistungen vor. Die aktuelle Verhandlungsrunde hat im Jahr 2000 begonnen und sollte 2005 beendet werden. Wegen der zunehmenden Konflikte und des Scheiterns der Ministerkonferenz der WTO in Cancún im September 2003 ist dieser Zeitplan jedoch nicht mehr realistisch.

Die weitgehende Liberalisierung des Güterverkehrs in der Vergangenheit hat nicht zu der erwarteten und immer wieder versprochenen allgemeinen Anhebung des ökonomischen und gesellschaftlichen Wohlstandes, sondern in vielen Fällen zu einer starken sozialen Polarisierung geführt.

Als deren Folge sind auch dort, wo das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in den letzten 20 Jahren der Integration in die kapitalistische Globalisierung gestiegen ist, große Teile der Bevölkerung nicht reicher, sondern ärmer geworden. Nach Angaben der UNO hat in den 1990er Jahren die Armut in 54 Ländern der Welt insgesamt zugenommen (Vgl. UNDP 2003: 2) Es gibt keinen Grund für die Annahme, dass dieser Trend durch die zusätzliche Liberalisierung des Dienstleistungshandels gestoppt wird. Es gibt aber viele Gründe für die Erwartung, dass er verstärkt wird. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung auch auf Kernbereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge ausgeweitet werden, auf deren Existenz und Funktionieren insbesondere die ärmeren Schichten angewiesen sind.

Gerade Letzteres wird allerdings von Seiten der WTO und der

Regierungen der meisten Industrieländer heftig bestritten. Sie verweisen dabei auf zwei Besonderheiten des GATS:

Zum einen beziehe sich das Abkommen eben nicht auf alle Dienstleistungen, sondern nur auf solche, die nicht in »Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt« erbracht werden. So steht es in Art. 1 Absatz 3, Buchstabe b des Abkommens. Demnach könnten die Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge aus dem Vertragswerk herausgenommen und so ihr besonderer Charakter gesichert werden. Das klingt gut und könnte tatsächlich eine Perspektive zur Lösung vom allgemeinen Trend der Deregulierung bieten. Versuche, diese Perspektive zu verwirklichen, dürften allerdings auf massive Schwierigkeiten stoßen. Ihnen steht nämlich der Buchstabe c des gleichen Absatzes und Artikels entgegen, der bestimmt, dass eine Dienstleistung, die in öffentlicher Hoheitsgewalt ausgeübt wird, nur dann vorliegt, wenn sie erstens nicht auf kommerzieller Basis und zweitens nicht in Konkurrenz mit anderen Anbietern zur Verfügung gestellt wird. Was das heißt, ist umstritten und gegenwärtig Gegenstand der Kontroversen. Die Haupttendenz in dieser Auseinandersetzung läuft aber darauf hinaus, dass alle Dienste, für die es *auch* private Anbieter gibt (z.B. Pflegedienste) und/oder für die *eine Gebühr* erhoben wird (z.B. Wasserversorgung), liberalisiert werden müssen.

Zum anderen, so das Abkommen, habe jedes Land die Möglichkeit, für beliebige Sektoren in voller Souveränität festzulegen, ob und bis zu welchem Grad der Marktzugang geöffnet und der Sektor liberalisiert werden soll. Die Ausnahme von der Liberalisierung muss allerdings mitgeteilt werden und unterliegt alle fünf Jahre einer Kontrolle, in deren Verlauf Konflikte durch die Schiedsstelle verbindlich entschieden werden. Die Kriterien und Maßstäbe für diese Prüfung sind unklar. Sie werden jedoch durch die grundsätzliche Vorentscheidung und Vorgehensweise geprägt: Eigentlich soll alles liberalisiert werden, und die Verhandlungen werden mit dem Ziel geführt, möglichst viel dem Marktzugang zu öffnen. Nicht-liberalisierte Märkte sind in dieser Konzeption Ausnahmebereiche, die immer stärker eingemauert und deren Existenzrecht immer mehr in Frage gestellt wird – trotz der Regel, dass alle Länder frei darüber entschei-

den können, welche Bereiche sie liberalisieren wollen und welche nicht.

Die eigentliche Dynamik in den GATS-Verhandlungen kommt dadurch zustande, dass die großen Dienstleistungsanbieter in der EU – vor allem Wasser- und Stromversorger, aber auch Krankenhauskonzerne, Weiterbildungsinstitutionen u.a.m. – massiv an internationaler Liberalisierung interessiert sind, weil sie zur eigenen Expansion auf ausländische Märkte angewiesen sind. Um deren Öffnung zu erreichen, müssen die Regierungen der Länder, in denen diese Konzerne ansässig sind, ihrerseits im Gegenzug die Märkte – nicht notwendigerweise die gleichen – der eigenen Länder für ausländische Anbieter öffnen. Es besteht die Gefahr und die Wahrscheinlichkeit, dass im Zuge der GATS-Verhandlungen Geschäfte zu Lasten der eigenen Bevölkerung getätigt werden, um den Zugang großer inländischer Konzerne zu ausländischen Märkten zu erkaufen.

Die letzten Jahre haben jedoch gezeigt, dass die Verhandlungen viel schwieriger sind, als sich die BefürworterInnen schneller Liberalisierung das vorgestellt und gewünscht haben. Ursachen hierfür sind nicht nur massive Interessengegensätze zwischen den Regierungen, sondern auch die zunehmend kritischen Diskussionen in der Öffentlichkeit und der Widerstand sozialer Bewegungen, z.B. gegen die Privatisierung öffentlicher Krankenhäuser oder der kommunalen Wasserversorgung. Unter diesem Druck hat der EU-Verhandlungsführer schon im Februar 2003 erklärt, die Bereiche Bildungs- und Gesundheitsdienste aus dem Regelwerk des GATS herausnehmen und auch für die audio-visuellen Medien keine Liberalisierungsangebote unterbreiten zu wollen. Es scheint, dass die Verhandlungen in den letzten zwei Jahren nicht vorangekommen sind. Wann und mit welchem Ergebnis die laufende Runde abgeschlossen werden kann, ist derzeit noch offen. Damit ist allerdings noch längst keine Entwarnung für die öffentlichen Dienstleistungen in der EU angebracht.

### 5.3 Die EU als Speerspitze der Deregulierung und Privatisierung

Was das GATS gegenwärtig nicht leistet, will die EU in Eigenregie umso wirksamer in Gang bringen. Ihre Projekte zur Liberalisierung und Deregulierung der Dienstleistungsmärkte in der EU sind sehr viel weiter fortgeschritten und konkreter. Das kommt unmissverständlich in dem strategischen Plan vom Mai 2003 zur Binnenmarktstrategie für die Jahre 2003-2006 (Europäische Kommission 2003) und in dem Vorschlag vom Frühjahr 2004 für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Europäische Kommission 2004) zum Ausdruck. Diese Pläne beziehen sich nicht in erster Linie auf *öffentliche* Dienstleistungen, sondern auf Dienstleistungen *insgesamt*. Ihre Konsequenzen würden sich auch nicht auf öffentliche Dienste beschränken, sondern ein allgemeines Sozialdumping bei allen Dienstleistungen bewirken. Ganz nebenbei würden hiervon aber die öffentlichen Dienste in massiver Weise unter Privatisierungsdruck gesetzt.

Die Strategie zur Liberalisierung und Deregulierung des Dienstleistungssektors in der EU beruht auf drei Prinzipien. Dies sind

- die Niederlassungsfreiheit,
- die Dienstleistungsfreiheit und
- die Herkunftslandkontrolle.

Nach dem Grundsatz der *Niederlassungsfreiheit* dürfen alle Unternehmen, die in einem Mitgliedsland der EU nach den dort geltenden Regeln zugelassen sind, in allen anderen Mitgliedsländern der EU Niederlassungen gründen, ohne dass dies einer besonderen Zulassung bedürfe. Zusätzliche besondere Auflagen durch das Land, in dem die Niederlassung stattfindet, sind nicht zulässig und müssen gegebenenfalls beseitigt werden.

Nach dem Grundsatz der *Dienstleistungsfreiheit* dürfen Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedsland ihre Dienste grenzüberschreitend in allen anderen Mitgliedsländern auch ohne Gründung einer

dortigen Niederlassung anbieten. Dabei gelten die Regeln – etwa für Transparenz und Verbraucherschutz – des Herkunftslandes des Anbieters. Dadurch wird es möglich, dass in einem Land die gleichen Dienstleistungen zu – im theoretischen Extremfall – 25 völlig unterschiedlichen Konditionen angeboten werden. Auch wenn dieser theoretische Extremfall nicht eintritt, wird die Unübersichtlichkeit – zu Lasten der NutzerInnen und VerbraucherInnen – groß sein.

Das Prinzip der *Herkunftslandkontrolle* besagt, dass die Kontrolle über das Geschäftsgebaren des Dienstleistungsanbieters in allen Ländern der EU von den Behörden des Landes ausgeübt wird, in dem der Anbieter seinen Sitz hat. Allerdings haben diese Behörden in den anderen Mitgliedsländern der EU keine hoheitlichen Befugnisse, die ihnen eine wirksame Ausübung dieser Kontrolle erlauben würden. Sie sind auf die Zuarbeit und Zusammenarbeit mit den Behörden des Gastlandes angewiesen, deren Interesse an einer solchen Kooperation in der Regel jedoch begrenzt ist.

Diese Grundsätze sind nicht neu. Sie lagen schon dem »Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes« zugrunde, das die EG-Kommission im Jahre 1985 vorgelegt hatte und das den Startschuss für das »größte Deregulierungsprojekt der Geschichte« (so der damalige EG-Kommissar Narjes) gab (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1985). Die Konzeption der »gegenseitigen Anerkennung« statt der »Harmonisierung« verschiedener nationaler Regulierungssysteme wurde seinerzeit mit der Behauptung begründet, man wolle dem »mündigen Bürger« die Auswahl zwischen verschiedenen Systemen lassen. Sie wurde aber faktisch nicht umgesetzt – nicht zuletzt wegen der verheerenden Folgen, die ihre Umsetzung für die VerbraucherInnen mit sich gebracht hätten. Die beiden Papiere aus dem Hause Bolkestein kritisieren diesen Umsetzungsrückstand und wollen ihn in einem neuen radikalen Anlauf überwinden.

Die Umsetzung der Bolkestein-Vorschläge würde zum einen zu einem unbeschreiblichen Chaos führen, wenn in jedem Land der EU die gleichen Dienstleistungen auf der Grundlage vieler unterschiedlicher Regelsysteme angeboten werden könnten. Zum anderen würde sie einen Deregulierungswettbewerb in Gang setzen, in dessen Verlauf

die Standards für Dienstleistungen immer weiter herunterkonkurriert würden. Das ginge notwendigerweise zu Lasten der Qualität und des Verbraucherschutzes auf der einen und der Arbeitsbedingungen im Dienstleistungssektor auf der anderen Seite. Am Ende stünde eine »Sonderwirtschaftszone EU« (vgl. Thomas Fritz 2004). Politische Maßnahmen einzelner Länder, die darauf abzielen, einen solchen Deregulierungswettbewerb zu unterbinden, sind unter einem solchen Regime nicht zulässig und müssen beseitigt werden.

Dem Aktivismus und der Radikalität der Kommission bei der Liberalisierung und Deregulierung des gesamten Dienstleistungsreiches stehen auf der anderen Seite eine bemerkenswerte Zurückhaltung und Inaktivität gegenüber, die sie bei der Bestimmung und Sicherung öffentlicher Dienstleistungen an den Tag legt. Sie ist zwar nicht völlig untätig geblieben, sondern hat die Kritik an ihrem Markt-radikalismus und die öffentliche Diskussion über die Privatisierung und die Zukunft öffentlicher Dienstleistungen in gewisser Weise aufgenommen und hingehalten. Sie hat im Mai 2003 ein Grünbuch (Europäische Kommission 2003a) und ein Jahr später ein Weißbuch (Europäische Kommission 2004a) zu *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI)* publiziert. Beide Veröffentlichungen sind nützlich, weil sie die Position der Kommission verdeutlichen. Diese ist allerdings unverändert eng und einseitig. Sie trägt immer noch den Geburtsfehler des Beginns der europäischen Integration als *wirtschaftlicher* Integration mit sich (auf die nach dem Willen ihrer Protagonisten später eine politische Integration folgen sollte). Zwar wird die Berechtigung von DAI anerkannt und an verschiedenen Stellen sogar als »wesentliches Element des Europäischen Sozialmodells« herausgestellt. Das Recht der Mitgliedsländer, Bereiche zu definieren, die nicht dem Wettbewerb unterliegen sollen, wird ausdrücklich hervorgehoben, und an einer Stelle wird sogar konzidiert, dass »das gute Funktionieren der Dienste zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Konfliktfall Vorrang vor der Anwendung der Wettbewerbsregeln des Vertrages haben soll« (Weißbuch 2004:7). Hoffnungen, dass die Kommission sich hiermit von ihrer einseitig wettbewerbsfixierten Position gelöst und den Blick für einen starken öffentlichen Sektor nicht als seltene

Ausnahme, sondern als gleichberechtigte Alternative zum privaten Wettbewerb freigegeben hat, sind allerdings unbegründet. Im Gegenteil: Wenige Seiten später betont die Kommission: »Anbieter von DAI, einschließlich der eigenen Regiebetriebe, sind Unternehmen und unterliegen daher den Wettbewerbsregeln.« (ebenda) Hiervon will sie nur in Bagatellfällen Ausnahmen gestatten. Konkrete Vorschläge zur Bestimmung und Ausgestaltung öffentlicher Dienstleistungen sollen allerdings erst vorgelegt werden, wenn die EU-Verfassung in Kraft getreten ist – also frühestens Ende 2006. Bis dahin sollen aber mit einer umfassenden und radikalen Richtlinie zu Dienstleistungen Fakten geschaffen worden sein.

Doch auch in der EU laufen die Dinge nicht so, wie sich die ProtagonistInnen der Deregulierung und Privatisierung das vorstellen. Der Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie wurde in der Öffentlichkeit massiv kritisiert und stieß auf Protest. Diesem Protest schlossen sich ab dem zweiten Halbjahr 2004 auch viele Gewerkschaften wegen des absehbaren Sozialdumpings an. Das setzte die Regierungen Frankreichs und Deutschlands – die zunächst den Kommissionsentwurf uneingeschränkt begrüßt hatten – so unter Druck, dass sie sich im Februar 2005 gegen den Kommissionsentwurf stellten. Die Kommission zog diesen daraufhin zur Überarbeitung zurück und stellte in Aussicht, in einem neuen Entwurf wirksame Barrieren gegen soziales Dumping etablieren zu wollen. Das würde allerdings eine erhebliche Veränderung der wirtschaftspolitischen Grundorientierung der Kommission erfordern, deren mächtigste Abteilungen vom Vorrang und der uneingeschränkten Überlegenheit der Konkurrenz als Steuerungsprinzip überzeugt sind. Diese Überzeugung hat sich auch in den wirtschaftspolitischen Teilen des Verfassungsentwurfes deutlich durchgesetzt.

#### ***5.4 Markt und Konkurrenz als Leitkultur: Die EU-Verfassung***

Freier Markt und unverfälschte Konkurrenz als die Grundprinzipien der wirtschaftlichen Entwicklung sind inzwischen auch zu Leit-

normen der europäischen Verfassung für alle wirtschaftlichen Tätigkeiten geworden. Zu Beginn des Kapitels über die Wirtschafts- und Währungspolitik wird gleich drei Mal betont, dass die EU und die Mitgliedsstaaten ihre Politik »in Übereinstimmung mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb« durchzuführen haben; beim dritten Mal wird hinzugefügt, »wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird« (III-178). Letzteres ist eine besondere Absurdität: Es kann zwar durch Verfassung bestimmt werden, dass der Wettbewerb das herrschende Prinzip sein soll, aber es kann nicht durch Verfassung bestimmt werden, dass dadurch ein effizienter Ressourceneinsatz erfolgt.

Diesem Vorrang des privaten Wettbewerbs scheinen die Bestimmungen der Verfassung über die Eigentumsordnung und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu widersprechen. In Art. III-425 übernimmt die Verfassung den Artikel 222 des Vertrags von Rom, der alle Vertragsveränderungen unverändert überstanden hat: »Dieser Vertrag lässt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unberührt.« In Art. II-96 und III-122 eröffnet er die Perspektive für einen besonderen Status der »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse«, deren Funktionsweise und Finanzierung durch europäisches Gesetz festzulegen sei.

Faktisch findet durch diese beiden Bestimmungen aber nicht eine Öffnung der Wettbewerbsorientierung, sondern eine Beschränkung jeder nicht wettbewerblichen und öffentlichen Regulierung statt. Die theoretische und historische Ergänzung zur privatwirtschaftlichen Wettbewerbsregulierung über Märkte – nämlich ein umfangreicher öffentlicher Sektor unter politischer Kontrolle – taucht in der Verfassung (Art. III-122) nur in der verstümmelten Form der *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse* (DAWI) und mit dem Zusatz »Unbeschadet der Artikel I-5, III-166, III-167 und III-238« auf, die sich auf die Wettbewerbsgebote beziehen. Diese DAWI haben eindeutigen Ausnahmecharakter und sind immer wieder daraufhin zu überprüfen, ob die Gründe hierfür nach wie vor gültig sind. Sobald die öffentlichen Dienstleistungen durch öffentliche Unternehmen angeboten werden, müssen sie sich dem Wettbewerb mit privaten Unter-

nehmen stellen, und es gelten die allgemeinen Wettbewerbsregeln der Verfassung. Eine Eisenbahngesellschaft, die aus Gründen besserer Steuerbarkeit und Kontrolle aus dem Ministerium ausgegliedert und in ein staatliches Unternehmen umgewandelt wird, steht damit automatisch in Konkurrenz zu privaten in- und ausländischen Anbietern, und die Politik muss dafür sorgen, dass der Marktzugang für diese Konkurrenten nicht versperrt wird. Subventionen an die nationale Eisenbahngesellschaft müssen entweder gestrichen oder auch an die ausländischen Konkurrenten vergeben werden. Diese Grundsätze wurden in den vergangenen 15 Jahren intensiv in den Versorgungs- und Netzwerkbereichen umgesetzt: Telekommunikation, Post, Eisenbahn, Strom- und Gasversorgung. Teilweise war dies mit einer Privatisierung verbunden, die von der Einrichtung öffentlicher Regulierungsinstanzen begleitet wurde. Zur Zeit richtet sich die Marktöffnungspolitik der Kommission insbesondere auf die Wasserversorgung und kommunale Transporteinrichtungen (Bus, Straßenbahn). Die Konsequenzen einer solchen Orientierung sind heute schon als ruiniöse Konkurrenz und Sozialdumping zu beobachten und werden weiter verstärkt werden.

Durch die exzessive Marktöffnungspolitik wird aber faktisch auch der Respekt der Verfassung vor der Eigentumsordnung der Mitgliedsländer hinfällig. Denn wenn überall dort, wo öffentliche Dienstleistungen in öffentlichen Unternehmen angeboten werden, der Staat (national, regional und kommunal) den Wettbewerb von Seiten privater Unternehmen zulassen und Regelungen, die dem entgegenstehen, abschaffen muss, hat dies zur Folge, dass öffentliche Unternehmen sich unter Konkurrenzdruck faktisch wie private Unternehmen verhalten müssen. Sie werden Kosten senken, Personal abbauen, Arbeitszeiten verlängern und die Arbeitsbedingungen verschlechtern. Marketingstrategien werden an die Stelle der Versorgungssicherung treten.

### ***5.5 Von der öffentlichen Bereitstellung über die öffentliche Gewährleistung zur vollständigen Privatisierung öffentlicher Güter***

Die Ideologie des Marktradikalismus verzichtet allerdings – zumindest vorerst – nicht auf die Konzeption der öffentlichen Güter. Sie behauptet nur, dass diese besser im Wettbewerb und durch Privatunternehmen erbracht werden könnten als durch die öffentliche Verwaltung selbst. Daher solle sich der Staat darauf beschränken, dafür zu sorgen, dass die öffentlichen Güter in der gewünschten Qualität und Breite durch private Unternehmen zur Verfügung gestellt werden. Dafür müsse er auch zahlen. Diese Position wird bereits seit zwei Jahrzehnten in vielen Mitgliedsländern der EU vertreten und umgesetzt und gehört als Ergänzung zur offiziellen Marktideologie der EU. Die hinter dieser Position stehende Argumentation ist jedoch in hohem Maße illusionär. Ihre Umsetzung setzt eine Dynamik frei, die – wenn sie nicht kontrolliert und gebremst wird – zur vollständigen Privatisierung aller öffentlichen Güter und zur Zerstörung des öffentlichen Auftrags führt. Die verschiedenen Schritte dieser Entwicklung sind schematisch in der folgenden Matrix zusammengefasst.

Im *ersten Schritt* wird die klassische Konzeption, dass öffentliche Güter von der öffentlichen Verwaltung bzw. öffentlichen Unternehmen produziert bzw. bereit gestellt und durch den öffentlichen Haushalt, also über Steuern finanziert werden (Rechteck I), in zwei verschiedene Richtungen aufgeweicht: *Zum einen* wird die Produktion der Güter und die Erbringung von Leistungen an private Unternehmen übertragen (staatliche Unternehmen werden verkauft und staatliche Leistungen von privaten Unternehmen übernommen). Die Leistungen werden aber weiter ohne zusätzliche (d.h. über die Zahlung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen hinausgehende) Entgelte an die NutzerInnen abgegeben (Rechteck II). Das ist der Fall, wenn Autobahnen in staatlichem Auftrag privat gebaut und gewartet und ohne Maut genutzt werden. Die These ist, dass private Unternehmen Effizienzvorteile gegenüber öffentlichen haben und somit die öffentlichen Güter mit geringeren Kosten für den Staat bereit gestellt

Die Dynamik der Verwandlung öffentlicher Güter in private Dienstleistungen

Produktion bzw. Bereitstellung	Staatliche Verwaltung oder öffentliche Unternehmen	Private Unternehmen
Finanzierung		
Staatlich (Steuern, keine zusätzlichen Kosten für NutzerInnen)	I. Klassischer öffentlicher Sektor: Polizei, Bildung, Soziales, Straßen etc.	II. Autobahnbau und -betrieb Privatuniversitäten plus Bildungsgutscheine Private Krankenhäuser plus GKV
Staatlich und privat (Steuern und Nutzungsgebühren)	III. Staatl. Post, Eisenbahn etc. Studiengebühren Private-Public-Partnerships	IV. Zuzahlung in Krankenhäusern Netzwerkbereiche: Strom, Gas, Telekommunikation, Eisenbahn ÖPNV
Privat (durch NutzerInnen)	V. Staatl. Museen Staatl. Theater	VI. Reine Privatuniversitäten Private Autobahnen

werden könnten. *Zum anderen* werden die NutzerInnen durch spezielle Gebühren an der Finanzierung konkreter öffentlicher Leistungen beteiligt. Das ist der Fall bei der staatlichen Post und sonstigen staatlichen Netzwerkbereichen, aber auch bei Private-Public-Partnerships, bei denen private Unternehmen sich an der Finanzierung öffentlicher Einrichtungen (wie Krankenhäuser oder Verwaltungsgebäude) beteiligen und dafür Zinsen erhalten (Rechteck III).

Beide Konstruktionen entfalten jedoch eine weiterreichende Dy-

namik zu einem *zweiten Schritt*, der in Rechteck IV mündet: Zum einen reduziert der Staat unter dem Druck durch Steuersenkungen und schlechte Konjunktur geleerter öffentlicher Kassen seine Finanzierung öffentlicher Güter: Bestimmte Leistungen werden nicht mehr bezahlt, das Geld für Autobahnwartung wird gekürzt (Übergang von II nach IV). Zum anderen werden staatliche Unternehmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte privatisiert, unterliegen aber nach wie vor staatlicher Aufsicht und Regulierung (Übergang von III nach IV). In diesem Stadium befindet sich mittlerweile ein immer größerer Teil der öffentlichen Dienstleistungen. Es ist absehbar, dass mit weiter anhaltendem Druck – leere öffentliche Kassen, anlagensuchendes Kapital, Privatisierungsideologie – die Entwicklung weitergehen und nach einem *dritten Schritt* bei der vollständigen Privatisierung ehemals öffentlicher Güter (Rechteck VI) oder bei der Schließung öffentlicher Einrichtungen (Rechteck V) landen wird.

Die bisherigen Erfahrungen mit Marktöffnung, Liberalisierung und Privatisierung belegen die These von dem doppelten Vorteil der »Privatisierung plus Regulierung« – bessere Versorgung zu niedrigeren Kosten – nicht, obgleich es insbesondere in der Telekommunikation erhebliche Verbesserungen des Leistungsangebots zu niedrigeren Preisen gegeben hat. Dies dürfte jedoch in erster Linie auf die technologischen Entwicklungen zurückzuführen sein. Zwar hat auch der auf die Liberalisierung unmittelbar folgende intensive Konkurrenzkampf zunächst in verschiedenen Bereichen zu einer Verbesserung der Versorgungslage beigetragen. Mittlerweile ist jedoch in vielen Bereichen – z.B. bei der Stromversorgung in Deutschland, der Wasserversorgung in Großbritannien oder der Telekommunikation in den meisten Ländern der EU – die Marktlage durch einen starken Fusionsprozess bereinigt, und die neuen privaten Monopolisten oder Oligopolisten, die an die Stelle des staatlichen Monopols getreten sind, beginnen ihre Position auszunutzen: Die Preise steigen wieder, die Leistungen werden abgebaut, die Kontinuität der Investitionen wird von zusätzlichen staatlichen Zuschüssen abhängig gemacht usw. Das Chaos der privatisierten Eisenbahnen in Großbritannien hat dazu geführt, dass die britische Regierung den Gleiskörper den privaten

Unternehmen wieder abgekauft, in ein quasi-öffentliches Unternehmen eingebracht und unter öffentliche Verwaltung gestellt hat.

Dieser Gang der Entwicklung kann nicht weiter verwundern, denn er entspricht der Logik der Privatisierung, die auch für »Privatisierung plus Regulierung« gilt. Schematisch lässt sie sich wie folgt beschreiben: In der ersten Phase der Privatisierung gibt es gewisse Effizienzreserven ( $\Delta ER$ ), die (allerdings meistens zu Lasten der Beschäftigten) ausgeschöpft werden können und ausreichen, das Niveau der öffentlichen Leistungen ( $\Delta \ddot{O}L$ ) zu halten oder zu verbessern ( $\Delta \ddot{O}L \geq 0$ ) und gleichzeitig den privaten Unternehmen einen Gewinn ( $G$ ) zu verschaffen.

$$\Delta ER = \Delta \ddot{O}L + G$$

Schon in diesem Stadium besteht aber ein Interessengegensatz hinsichtlich der Verteilung des Effizienzgewinns auf die öffentlichen Güter oder die privaten Gewinne. Letztere sind zwar einerseits eine »Restgröße«, nämlich die Differenz zwischen dem Effizienzgewinn und der Verbesserung der Versorgung mit öffentlichen Gütern.

$$\Delta ER - \Delta \ddot{O}L = G$$

Sobald die Bereitstellung öffentlicher Güter vom Staat auf private Unternehmen übergeht, wird die Restgröße privater Gewinn andererseits allerdings zur strategischen Zielgröße, die der private Anbieter zu maximieren sucht. Sobald die Effizienzreserven ausgeschöpft sind ( $\Delta ER = 0$ ) oder ihre Ausschöpfung immer schwieriger und teurer wird, wird der Gegensatz kritisch:

$$\Delta G = - \Delta \ddot{O}L$$

Der Gewinn kann nur noch zu Lasten der öffentlichen Güterversorgung gesteigert werden.

An einem solchen Punkt, zu dem die Entwicklung naturgemäß hintreibt, kommt es auf die Orientierung und Durchsetzungskraft der

öffentlichen (oder auch unabhängigen) Regulierungsbehörde an. Die Erfahrungen in dieser Hinsicht sind nicht sehr ermutigend, und dafür gibt es eine Reihe von systematischen Gründen: *Erstens* ist es außerordentlich schwierig, alle qualitativen und quantitativen Aspekte der öffentlichen Güter zu definieren, die von den privaten Unternehmen erbracht werden sollen, und einerseits keine Schlupflöcher offen zu lassen, andererseits aber auch notwendige und wünschenswerte Anpassungen an veränderte Umstände nicht zu verhindern. *Zweitens* gibt es das Problem der Informationsasymmetrie: Das private Unternehmen kennt sich in seinem Bereich – zumindest nach Ablauf von einigen Jahren – sehr viel besser aus als die externe Regulierungsbehörde, und der Informations- und Kompetenzvorsprung steigen in dem Maße, wie neue technologische Entwicklungen stattfinden, an denen die Regulierungsbehörde (anders als zuvor das staatliche Unternehmen) nicht (mehr) beteiligt ist. *Drittens* gibt es auch ein personelles Problem, weil gutes und kompetentes Personal teuer ist und eher von den zu kontrollierenden Unternehmen als von der Regulierungsbehörde beschäftigt wird. Wenn der Staat unter Haushaltsdruck – oder im Rahmen seines Besoldungsrechts für öffentliche Bedienstete – nicht in der Lage ist, hier mitzuhalten, gerät die Aufsicht schnell hoffnungslos ins Hintertreffen. Wird sie aber so eingerichtet und ausgestattet, dass sie wirklich effizient regulieren kann, erfordert das einen permanenten Aufwand, der die öffentlichen Haushalte möglicherweise stärker belastet als die Privatisierung sie entlastet hat.

## 5.6 Forderungen

Aus dieser kritischen Beurteilung der aktuellen Liberalisierungs-, Deregulierungs- und Privatisierungstendenzen in der EU werden folgende Forderungen abgeleitet:

1. Der Kommissionsvorschlag für eine Dienstleistungsrichtlinie sollte vollständig von der Tagesordnung der EU abgesetzt werden.

Statt die Liberalisierung der Dienstleistungen pauschal voranzutreiben, sollte die Kommission ihre Bemühungen zur Herstellung eines *Gleichgewichts bei der Behandlung wettbewerblich und nicht-wettbewerblich organisierter Dienstleistungen* verstärken und zu diesem Zweck eine tragfähige Konzeption öffentlicher Dienstleistungen entwickeln und öffentlich zur Diskussion stellen.

2. *Die europäische Verfassung.* Der Erhalt und das Funktionieren eines starken und demokratisch gesteuerten öffentlichen Sektors sollte ausdrücklich in den Zielkatalog der EU aufgenommen werden. Es wird vorgeschlagen, folgende Formulierung in Artikel I-3 des vorliegenden Entwurfs einzufügen: »Die Union wird einen starken und demokratischen öffentlichen Sektor fördern, durch den sie ihren BürgerInnen ein weites Spektrum öffentlicher Dienste als Grundlage für sozialen Zusammenhalt und Solidarität sowie für die wirtschaftliche Entwicklung bereitstellt.«

Auf dieser Grundlage werden vier – sich gegenseitig nicht ausschließende – Wege vorgeschlagen, auf denen das Konzept der öffentlichen Dienstleistungen in der EU erhalten und wiederbelebt werden kann.

3. Der bescheidenste Ansatz besteht darin, in der Verfassung jedem Mitgliedsland die Freiheit zu garantieren, sein *eigenes Konzept von öffentlichen Gütern* und Diensten zu bestimmen und umzusetzen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der Mitarbeit der EU bei den *GATS-Verhandlungen*. Wenn die EU demokratische öffentliche Dienstleistungen erhalten, neu gestalten und stärken will, darf sie nicht zulassen, dass diese von außen unter Druck gesetzt werden. Daher sollte sie ihre ursprüngliche Ausgangsposition bei den GATS-Verhandlungen beibehalten, dass alle öffentlichen Dienstleistungen – unabhängig von der Art ihrer Erbringung – vom Liberalisierungsdruck ausgenommen werden sollten. Sie sollte alle Angebote zur Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen zurückziehen, die sie während der laufenden Verhandlungen unterbreitet hat. Sie sollte auf der Freiheit der Mitgliedsländer bestehen – und unter dem Grundsatz der Subsidiarität auch der regionalen und lokalen Gliederungen –, sowohl ihre eigenen

öffentlichen Dienste als auch die Art und Weise zu definieren, wie diese erbracht werden (z.B. wie sie finanziert werden und ob die dabei beteiligten Unternehmen öffentlich oder privat sind). Sie sollte es schließlich auch ablehnen, dass derartige Festlegungen regelmäßig durch die WTO überprüft und letztinstanzlich durch eine »Streitschlichtungsinstanz« entschieden werden, dessen demokratische Legitimität äußerst zweifelhaft ist.

Im Hinblick auf den allgemeinen Rahmen des GATS sollten die Verhandlungsführer der EU, die alle Mitgliedstaaten vertreten, eine Veränderung der Statuten in der Richtung betreiben, dass öffentliche Dienstleistungen für die Ausübung von Grundrechten wesentlich sind und daher einen Sonderstatus genießen. Gleichzeitig sollte die Definition von öffentlichen Diensten gegenüber der engen Definition in Artikel 1, Absatz 3 a und b des GATS-Abkommens erweitert werden, in denen »Dienstleistungen, die in Ausübung staatlicher Hoheitsrechte erbracht werden«, zwar einerseits von den Liberalisierungsregeln ausgenommen, auf der anderen Seite aber dadurch definiert werden, dass sie »weder auf geschäftlicher Grundlage noch in Konkurrenz zu einem oder mehreren Diensteanbietern« erbracht werden dürfen. Diese Einschränkungen sollten beseitigt werden.

4. Ein anspruchsvollerer Ansatz würde die in der Verfassung ange deutete Möglichkeit einer *Rahmenrichtlinie auf EU-Ebene* aufgreifen und die Mitgliedsländer verpflichten, »Dienstleistungen von allgemeinem Interesse« nach bestimmten Kriterien zu definieren und demokratische Regulierungsbehörden zu gründen, an denen NutzerInnen und BürgerInnen beteiligt sind. Der Begriff »öffentliche Dienstleistungen« wäre breiter zu fassen als der der »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« und der des »Universaldienstes«. Folgende Kriterien sollten bei dieser Festlegung berücksichtigt werden:

- allgemeiner Zugang und flächendeckende Versorgung,
- Qualität,
- Sicherheit und Kontinuität der Versorgung,

- Nichtdiskriminierung und Erschwinglichkeit auch für Menschen mit niedrigem Einkommen
- Transparenz,
- Modernisierung und Weiterentwicklung.

Wenn eine solche Richtlinie verwirklicht würde, gäbe es klare und vergleichbare Informationen über das Konzept, den Umfang und die Standards des öffentlichen Sektors und über die Regulierungsstrukturen und -verfahren, die in den einzelnen Mitgliedsländern zu ihrer Umsetzung eingeführt wurden. Wegen der Unterschiede in der geschichtlichen und politischen Entwicklung würden sich die Strukturen in der Union erheblich voneinander unterscheiden, und dies würde wahrscheinlich die Grundlage für intensive politische Diskussionen sein.

5. Ein weiterer Schritt, der einer solchen Diskussion folgen könnte, ist die Entwicklung und Annahme bestimmter *Mindeststandards* für
  - a) Bereiche, die ausschließlich öffentlicher Versorgung vorbehalten sein (Bildung, Gesundheit, Wasser, soziale Sicherheit, Recht, Verteidigung, Grundlagenforschung) oder die der öffentlichen Regulierung der (öffentlichen oder privaten) Bereitstellung unterliegen sollten (Gas und Strom, Verkehr, Wohnungswesen, sonstige Infrastrukturen, pharmazeutische Produktion);
  - b) die oben entwickelten Kriterien für Zugang, Sicherheit, Erschwinglichkeit usw.
  - c) Strukturen und Verfahren ihrer Umsetzung/Regulierung (öffentliche Unternehmen, freiwillige Verhandlungen, Behörden, ex-post oder ex-ante Regulierung usw.).

Eine Richtlinie oder ein europäisches Gesetz in dieser Richtung sollte auch gewährleisten, dass die Mindeststandards, auf die man sich geeinigt hat, kein Anlass zur Verminderung der Standards in Ländern sein sollten, in denen diese derzeit höher sind.

6. Schließlich sollten Mindeststandards im öffentlichen Interesse auch durch weitere bereichsspezifische Richtlinien konkretisiert

werden, die auf die Besonderheiten der einzelnen Bereiche Rücksicht nehmen. Die bereits bestehenden bereichsspezifischen Regulierungen sollten entsprechend angepasst werden. Ein solcher Ansatz würde bedeuten, dass Liberalisierung und Marktöffnung nicht länger als die einzigen Wege angesehen werden, auf denen die europäische Integration vorangebracht werden kann.

Die langfristige Perspektive eines solchen Fortschritts würde in einem gemeinsamen europäischen Grundbestand öffentlicher Dienste (oder »Dienste von allgemeinem Interesse«) liegen, der für alle Mitgliedsstaaten verbindlich wäre, mit gemeinsamen Zielen und gemeinsamen Maßnahmen europäischer und nationaler Regulierer. In dieser Perspektive gäbe es einen klaren Rahmen, der die Konkurrenz und den Wettlauf in Richtung Privatisierung beschränken und den Geburtsfehler der Union – das Fehlen einer europäischen Dimension öffentlicher Dienstleistungen – überwinden würde.

### Literatur

- Europäische Kommission (2003): Binnenmarktstrategie. Vorrangige Aufgaben 2003–2006, KOM (2003) 238, endgültig vom 7.5.2003.
- Europäische Kommission (2003a): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Kom (2003) 270 vom 21.5.2003.
- Europäische Kommission (2004): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM (2004) 2, endgültig/2 vom 25.2.2004.
- Europäische Kommission (2004a): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen, Kom (2004) 374 vom 12.5.2004.
- Fritz, Thomas (2004): Auf dem Weg zur Sonderwirtschaftszone. Die Dienstleistungsrichtlinie der EU, Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung e.V., BLUE21 Arbeitspapier ([www.blue21.de](http://www.blue21.de)), Juli.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985): Vollendung des Binnen-

marktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Kom (1985) 310 endgültig vom 14.6.1985.

UNDP (2003): United Nations Development Programme, Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty, New York/Oxford.

## 6. Demokratisierung der Wirtschaft durch Mitbestimmung

*Die in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg konstituierte soziale Marktwirtschaft und die dabei entwickelten Formen der Mitbestimmung werden inzwischen als »Irrtum der Geschichte« diskreditiert. Heute werden die Weichen in Richtung eines entfesselten Kapitalismus gestellt, in der einseitig Interessen der Unternehmen das Wirtschaftsleben diktieren. Der Druck auf die Arbeitnehmerschaft und Gewerkschaften wächst unermesslich. Die noch gering vorhandenen Mitbestimmungsrechte sollen liquidiert werden. Es werden ausführlich Erfahrungen aus mehreren Jahren praktizierter Mitbestimmung beschrieben und Alternativen für mehr unternehmerische Mitbestimmung auch im europäischen Kontext beschrieben. Eine Ausweitung der unternehmerischen Mitbestimmung als wesentliche Größe für eine Demokratisierung der Wirtschaft ist überfällig.*

### 6.1 Arbeitnehmerschaft und Gewerkschaften unter Druck

Gerade in den letzten Jahren wurden nicht nur von PolitikerInnen und neoklassischen ÖkonomInnen, sondern in ebenso in unverantwortlicher Manier vom überwiegenden Teil der Medien, massive Angriffe auf die Gewerkschaften und die Arbeitnehmerschaft vorgebracht. Die Gewerkschaften werden als »Neinsager« und »Traditionalisten« (»Dinosaurier«), als Feinde jeder »Modernisierung« und die ArbeitnehmerInnen als »überbezahlt«, »faul« und »arbeits scheu« sowie als »unflexibel« diffamiert. Die Arbeitslosen verbrachten ihr Leben lieber in der »sozialen Hängematte« als mit Arbeit und müssten deshalb in neofeudaler Art und Weise durch Kürzungen beim Sozialentgelt zur Arbeit gezwungen werden.

Tatsache ist dagegen, dass die deutschen ArbeitnehmerInnen gemäß ihrer erbrachten Produktivität unterbezahlt sind und die

Arbeitsmärkte bei rund 7 Millionen jährlichen Arbeitsplatzwechseln wohl kaum als unflexibel bezeichnet werden können. Auch was die Arbeitszeit anbelangt, sind die deutschen ArbeitnehmerInnen fleißig. Im internationalen Vergleich liegen die Jahresarbeitszeiten nicht signifikant unter denen in anderen Ländern (vgl. Lehndorff 2004). Aus Angst, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, melden sich ArbeitnehmerInnen heute kaum noch krank. Der Krankenstand hat 2004 ein Rekordtief erreicht. Dies hat nicht nur negative Folgen für den Einzelnen durch verschleppte und womöglich chronisch werdende Erkrankungen, sondern auch für die ganze Gesellschaft. Die Massenarbeitslosigkeit wird zur Schwächung der Gewerkschaften, die zudem mit hohen Mitgliederverlusten zu kämpfen haben, und zu einem sozialpolitischen roll-back genutzt. Eine Dauerkampagne in den zumeist neoliberal ausgerichteten Medien gegen die Gewerkschaften hat in der Gesellschaft – insbesondere bei den Jüngeren, die immer mehr einer allgemein in der Gesellschaft zu beobachtenden Individualisierung und damit Entsolidarisierung unterliegen – zu einem Imageverlust beigetragen und eine »neue Qualität« erreicht, wie Peter Kern (2003: 267) von der IG Metall beklagt: »Merz und Westerwelle sind dazu übergegangen, Personen zu attackieren. Die Institution Gewerkschaft als Feindbild erscheint ihnen zu unscharf. ›Abartig‹, ›Plage für unser Land‹, ›Sonnenkönige der Verkrustung‹, ›Totengräber des Wohlstandes in unserem Land‹ – das wird gemünzt auf Michael Sommer, Frank Bsirske, Jürgen Peters und Ursula Engelen-Kefer.« Birgit Mahkopf (2003: 303) schreibt: »In Deutschland gehört es heute zum guten Ton, die Gewerkschaften zu beschimpfen. Wer sich über ›gewerkschaftliche Betonköpfe‹ mokiert, die ›ökonomisch notwendige Reformen‹ (in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik) blockieren und zukunftsweisende ›Innovationen‹ (in der Tarifpolitik) ausbremsen, darf mit breiter Zustimmung rechnen. Kein Tag vergeht, an dem nicht irgendein(e) namhafte(r) Politiker(in), ein Vertreter der deutschen Wirtschaft, unzählige Journalisten und Wissenschaftler die Litanei von den hoffnungslos veralteten, gleichwohl aber noch immer viel zu einflussreichen Gewerkschaften anstimmen.«

## **6.2 Jetzt soll auch noch die Mitbestimmung abgeschafft werden**

Die restaurativen und neoliberalen Kräfte in Deutschland haben nun die unternehmerische Mitbestimmung in den Aufsichtsräten als »Irrtum der Geschichte«, so der scheidende BDI-Präsident Michael Rogowski, ausfindig gemacht. »Ich finde«, so Rogowski, »dass die Mitbestimmung im Aufsichtsrat eingeschränkt werden sollte und Arbeitnehmer dort nicht vertreten sein müssen.« Mit dieser Meinung steht Rogowski im Arbeitgeberlager nicht allein auf weiter Flur, sondern findet große Sympathien bei konservativ-liberal gesinnten PolitikerInnen. Paritätische Mitbestimmung, mit Ausnahme des Montanmitbestimmungsgesetzes, ist bis heute nicht umgesetzt worden (vgl. zu den einzelnen gesetzlichen Regelungen den folgenden Kasten) und wurde schon immer bekämpft (vgl. Bontrup 2004: 7, Bontrup 2005: 187ff.). Für die Kapitalseite bedeutet Mitbestimmung in erster Linie eine Beschneidung von Macht im Unternehmensgefüge, wenn dies auch von der Arbeitgeberseite nicht so direkt und offen ausgesprochen wird. Man möchte sich nicht vom »Herr-im-Hause-Standpunkt« trennen. Die Partizipation von ArbeitnehmerInnen und Gewerkschaften an Unternehmensentscheidungen wird nicht akzeptiert. Sie würde eine Beschneidung des Kapitals an der freien Entscheidungsmacht über das Privateigentum an den Produktionsmitteln implizieren. Im Ergebnis bedeutet dies nichts anderes, als dass Kapital und Arbeit in den Unternehmen nicht gleichberechtigt sind.

Die wissenschaftliche Diskussion über Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen dreht sich fast ausschließlich um eine wirtschaftliche Folgenabschätzung auf Basis theoretischer Überlegungen und empirischer Analysen. Hierbei geht es wesentlich um die »ökonomische Effizienz« sowie um die »internationale Wettbewerbsfähigkeit« deutscher Unternehmen. Diese einseitige Konzentration auf die Frage, ob die Institutionen der Mitbestimmung ökonomisch effizient sind und ob womöglich die Mitbestimmung den Investitionsstandort Deutschland gefährdet, ist jedoch zu kritisieren. Sie verkürzt die Sicht auf einen »ökonomischen Imperialismus« (Müller-Jentsch) und ver-

### **Gesetzliche unternehmerische Mitbestimmungsregelungen**

Die unternehmerische Mitbestimmung in Aufsichtsräten wird im Gegensatz zur betrieblichen Mitbestimmung durch Betriebsräte und Wirtschaftsausschussmitglieder auch als »wirtschaftliche Mitbestimmung« bezeichnet. Der Aufsichtsrat hat die Aufgabe, den Vorstand oder die Geschäftsführung zu bestellen, ihn zu beraten und die Geschäfte der Unternehmensführung zu überwachen. Hierbei spricht man von einem »dualistischen System« der Führung durch Vorstand/Geschäftsführung und Aufsichtsrat. Die Alternative zu diesem System ist das in der EU in vielen Unternehmen angewandte »monistische System«. Dieses basiert nur auf einem Verwaltungsratssystem (»Board-System«). Der jeweilige Verwaltungsrat ist hier zugleich Geschäftsführungs- und auch Aufsichtsorgan.

In Deutschland bestehen drei unterschiedliche gesetzliche Regelungen einer »unternehmerischen Mitbestimmung« in Aufsichtsräten. Dazu gehören das Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 mit dem Montan-Ergänzungsgesetz von 1956 und dem Montan-Änderungsgesetz von 1967, das Mitbestimmungsgesetz von 1976 sowie das neu erlassene Drittelbeteiligungsgesetz von 2004, das auf die so genannte Drittelparität der §§ 76 und 77 des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952 zurückgeht.

Die unternehmerische Mitbestimmung in Deutschland ist zunächst einmal durch die jeweilige *Unternehmensrechtsform* und die *Unternehmensgröße* bestimmt. Demnach unterliegen alle Unternehmen nicht der unternehmerischen Mitbestimmung, die in der Gesellschaftsform einer Personengesellschaft (KG, OHG oder auch GbR) und als Einzelunternehmen geführt werden oder weniger als 500 ArbeitnehmerInnen beschäftigen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass alle Kapitalgesellschaften (AG, GmbH, KGaA, GmbH & Co. KG) und Genossen-

schaften mit mehr als 500 Beschäftigten einem der drei Mitbestimmungsgesetze unterliegen.

### **Zum Drittel-Beteiligungsgesetz**

In Kapitalgesellschaften und Genossenschaften mit mehr als 500 und weniger als 2.000 Beschäftigten steht den ArbeitnehmerInnen im Aufsichtsrat nur ein Drittel der Plätze zu (so genannte Drittel-Parität). Die Aufsichtsräte der Arbeitnehmerbank werden dabei aus der Belegschaft durch die Beschäftigten des Unternehmens gewählt. Die Gewerkschaften haben bei der Bestellung der Aufsichtsräte weder ein Vorschlags- noch ein Entsendungsrecht. Bei der drittelparitätischen Mitbestimmung kann man nicht von einer Mitbestimmung sprechen, allenfalls von einem Informations- und Mitberatungsorgan.

### **Mitbestimmungsgesetz von 1976**

In Kapitalgesellschaften und Genossenschaften mit 2.000 und mehr Beschäftigten liegt im Aufsichtsrat eine numerische Parität zwischen Kapital und Arbeit vor. Je nach Unternehmensgröße werden zur Hälfte Kapital- und ArbeitnehmervertreterInnen bestellt. Die maximale Größe eines Aufsichtsrats beträgt dabei 20 Mitglieder. Bei dieser Größe muss das Unternehmen mehr als 20.000 Beschäftigte haben. Liegt die Unternehmensgröße beispielsweise unter 10.000 Beschäftigten, so besteht der Aufsichtsrat aus insgesamt 12 Mitgliedern. Von den 6 ArbeitnehmervertreterInnen entfallen dabei 2 Mandate auf externe GewerkschaftsvertreterInnen und ein Mandat auf die Gruppe der leitenden Angestellten des Unternehmens. Da der Vorsitzende des Aufsichtsrats immer von der Kapitalseite gestellt wird und er bei Pattabstimmungen eine »zweite Abstimmungsstimme« hat, kann die Arbeitnehmerbank immer über-

stimmt werden. Hinzu kommt der Sitz des leitenden Angestellten auf der Arbeitnehmerbank, dessen Abstimmungsverhalten für die Kapitalseite nicht ausgeschlossen werden kann. Der Aufsichtsrat hat in das oberste Führungsorgan (Vorstand/Geschäftsführung) einen Personalvorstand (Arbeitsdirektor) zu berufen. Dieser wird mehrheitlich gewählt und abgerufen. Insgesamt ist die so genannte 76er-Mitbestimmung nur als eine »Scheinmitbestimmung« einzustufen. Sie gilt für gut 750 Unternehmen in Deutschland.

### **Montanmitbestimmungsgesetz**

Das Montanmitbestimmungsgesetz gilt nur für Unternehmen des Eisen-, Stahl- und Bergbaubereichs mit mehr als 1.000 Beschäftigten. Die Größe des Aufsichtsrats richtet sich auch hier nach der Zahl der Beschäftigten. Die minimale Größe liegt bei 11, die maximale Größe bei 21 Mitgliedern. Nur bei der Montanmitbestimmung kann von einer wirklichen paritätischen Mitbestimmung gesprochen werden. Hier wird eine Pattabstimmung nicht wie bei der 76er-Mitbestimmung durch den Aufsichtsratsvorsitzenden aufgelöst, sondern durch einen so genannten »Neutralen Mann«, der als zusätzliches Aufsichtsratsmitglied einvernehmlich von der Arbeitgeberseite und den Gewerkschaften bestellt wird. Hinzu kommt, dass sowohl auf der Arbeitnehmer- als auch auf der Kapitalbank jeweils ein externes, der Öffentlichkeit zurechenbares Mitglied in den Aufsichtsrat berufen wird und die leitenden Angestellten kein Mandat im Aufsichtsrat haben. Je nach Größe des Aufsichtsrats nehmen 2 oder 3 externe GewerkschaftsvertreterInnen auf der Arbeitnehmerbank Platz. Auch hier muss der Aufsichtsrat einen Arbeitsdirektor mehrheitlich benennen. Bei der jeweiligen Bestellung reichen die Stimmen der ArbeitnehmerInnen und die Stimme des »Neutralen Mannes«. Der Arbeitsdirek-

tor kann aber nicht gegen die Stimmenmehrheit der ArbeitnehmerInnenbank abgerufen werden.

Auf Grund des stark geschrumpften Montanbereiches sind es heute gerade noch 45 Unternehmen, die der Montanmitbestimmung unterliegen.

nachlässigt damit alle personal- und sozialpolitischen Aspekte von Mitbestimmung im Sinne einer »sozialen Effizienz«. Bezüglich des rein theoretisch-ökonomischen Ergebnisses sind die Antworten breit gestreut: Man diagnostiziert sowohl positive ökonomische Effekte in Form einer Einsparung von Transaktionskosten durch Mitbestimmungsinstitutionen und die von einer Partizipation ausgehende Steigerung der Motivation und Kooperation der ArbeitnehmerInnen wie auch negative ökonomische Effekte. Letztere werden vehement insbesondere von Vertretern eines marktradikalen Neoliberalismus behauptet: Mitbestimmung führe zu Bürokratisierung und beschränke die Vertragsfreiheit und den Wettbewerb. Insbesondere würden die Verfügungsrechte der KapitaleignerInnen von den ArbeitnehmerInnen beschnitten, weil diese an unternehmerischen Entscheidungen teilnähmen und kein Risiko trügen. Andere Theorieansätze zu den ökonomischen Folgen von Mitbestimmung sprechen von gleichzeitig auftretenden effizienzfördernden und -mindernden Effekten (Lindenthal/Sliwka 2003: 87ff.). Demnach kommt es durch Mitbestimmung auf der einen Seite zu einem effizienzfördernden Informationsaustausch zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft und auf der anderen Seite zu einer angeblichen Monopolmacht des Faktors Arbeit, die Entscheidungen verzögere und betriebliche Erträge umverteile und damit effizienzmindernd wirke. Schließlich sind noch jene Theorien zu nennen, die divergierende Auswirkungen der Mitbestimmung nach unterschiedlichen Unternehmenstypen konstatieren. So könnten Unternehmen, die ihre Unternehmensstrategie auf eine

Qualitätsproduktion ausrichten und deshalb auf qualifizierte und motivierte ArbeitnehmerInnen setzen, von der Mitbestimmung eher effizienzsteigernde Wirkungen erwarten als Unternehmen, die einem harten Kostenwettbewerb ausgesetzt sind. Zudem wird Mitbestimmung im Fokus der Unternehmensgröße analysiert (Jirjahn 2003: 43ff.). Während in größeren Unternehmen effizienzsteigernde Effekte der Mitbestimmung zugestanden würden, werde dies in kleineren Unternehmen bis zu 100 Beschäftigten nicht gesehen. Hier seien die Arbeitsorganisation weniger komplex und die Arbeitsbeziehungen überschaubar und persönlicher, und daher könne auf eine »kollektive Stimme« in Form eines Betriebsrates verzichtet werden (Müller-Jentsch 2001: 206). Für die Behauptung, Mitbestimmung gefährde den Investitionsstandort Deutschland, kommt das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln zu einem anderem Ergebnis: Die Behauptung, ausländische Manager könnten mit der Mitbestimmung nichts anfangen, stimme nicht (vgl. Höpner 2004: 54ff.). Außerdem ergab eine Umfrage des Handelsblatts, dass 90 vH der befragten ManagerInnen der Ansicht sind, die Mitbestimmung habe sich bewährt. Das deutsche Mitbestimmungsmodell steht in Europa auch nicht, wie immer wieder fälschlich behauptet wird, ohne Nachahmer dar. Wenn auch in modifizierter Form, so sitzen in 18 der jetzt 25 EU-Mitgliedstaaten ArbeitnehmervertreterInnen in den höchsten Führungs- und Kontrollorganen großer privater und staatlicher Unternehmen – das zeigt eine Untersuchung des Europäischen Gewerkschaftsinstitutes (EGI) in Brüssel.

Neben den theoretischen Untersuchungen gibt es auch eine Reihe empirischer Studien. Diese versuchen in der Regel unter Verwendung unterschiedlicher Kennzahlen (Gewinn, Arbeitsproduktivität u.a.) auf der Basis ökonometrischer Regressionsanalysen die Wirkungen von Mitbestimmung aufzuzeigen. Die Ergebnisse sind hier nicht eindeutig: »Es werden positive, negative und neutrale Effekte gemessen, die zudem in der Regel schwach ausgeprägt und von geringer statistischer Signifikanz sind. Ihre Evidenz wird dadurch relativiert, dass sich die modellierten Kausalzusammenhänge schwerlich von anderen Einflussfaktoren isolieren lassen. Somit liefert uns auch die

empirische Forschung alle theoretisch denkbaren Antworten auf die Frage nach der ökonomischen Effizienz der Mitbestimmung.« (Müller-Jentsch 2001: 207) Nicht die ökonomische Effizienz steht aber bei der Mitbestimmung im Mittelpunkt, sondern eine paritätische Partizipation in Form einer unmittelbaren oder mittelbaren Teilnahme der ArbeitnehmerInnen am Zustandekommen von Unternehmensentscheidungen im Sinne einer qualifizierten Einflussnahme auf Organisations-, Planungs-, Entscheidungs-, Realisierungs- und Kontrollvorgänge in Unternehmen.

Im politischen Raum gibt es neben den negativen auch positive Stimmen in Sachen unternehmerischer Mitbestimmung. So urteilte z.B. der frühere Arbeitgeberpräsident Klaus Murmann: »Das Prinzip Mitbestimmung stand und steht für mich außer Streit, denn die prinzipielle Anerkennung der Mitbestimmung ist tief in unserer Gesellschaft verankert, ist sie doch Grundlage und Ergebnis einer bei uns seit langem praktizierten Sozialpartnerschaft.« (Handelsblatt vom 30.9.1998: 25) Positive Ergebnisse in Sachen Mitbestimmung konstatiert auch die 1998 gemeinsam von der Bertelsmann-Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung eingesetzte Mitbestimmungskommission. Demnach ist Mitbestimmung keinesfalls ein Hemmschuh im Sinne einer Behinderung von ökonomischer Effizienz oder Standortkonkurrenz für ausländische Investoren. Dennoch sind die weitgehend als Kompromiss einzustufenden Ergebnisse der Kommission, die mit Gewerkschafts- und ArbeitgebervertreterInnen sowie WissenschaftlerInnen besetzt war, aus zwei Gründen nicht unproblematisch. *Erstens* erfolgt im Rahmen einer Zukunftsbeschreibung von Mitbestimmung eine eindeutige Präferenz für freiwillige betriebliche Vereinbarungen statt gesetzlicher Regelungen. *Zweitens* wird Mitbestimmung auf einen ökonomischen Standortvorteil im Sinne einer auf Konsens basierenden Modernisierung von Betrieb und Unternehmen reduziert. Der Bezirksleiter der IG Metall Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, Hartmut Meine, stellt hier zu Recht kritisch fest: »Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen der Gewerkschaften mit der Forderung nach Mitbestimmung nicht akzeptabel. Wesentliche Fortschritte bei der Mitbestimmung sind nur mühsam und teil-

weise unter Anwendung von Streiks und Demonstrationen gegen den Widerstand von Unternehmen und Politik erzielt worden. Bei der Forderung nach Mitbestimmung geht es um die Demokratisierung von Wirtschaft und Gesellschaft und nicht um Standortvorteile. Die Hoffnung, durch die gemeinsame Kommission der Hans-Böckler-Stiftung und der Bertelsmann-Stiftung einige Kapitalvertreter auf den Grundgedanken der Mitbestimmung zu verpflichten, greift zu kurz. Denn die entscheidenden Kräfte im Unternehmerlager sind auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts konsequente Gegner der Mitbestimmung.« (Meine 2000: 223) Auch Walter Müller-Jentsch stellt bezüglich der Forderung nach einer »Demokratisierung der Wirtschaft« fest, dass der ansonsten viel gelobte und auch wichtige Kommissionsbericht nur noch »Spurenelemente nicht-ökonomischer Rechtfertigung der Mitbestimmung« enthält. »Er konzentriert seine Argumentation auf die betriebswirtschaftlichen Funktionen der Institutionen der Mitbestimmung. ›Anders als in den siebziger Jahren‹, konstatiert die Kommission, ›wird die Mitbestimmung heute nur noch selten mit der Notwendigkeit begründet, (...) demokratische Verhältnisse zu schaffen. ›Beteiligung an Entscheidungen‹ würde weniger als Eigenwert, sondern ›vornehmlich als Mittel zum Zweck der Steigerung der Effizienz von Betrieben und Unternehmen gefordert und verteidigt.‹« (Müller-Jentsch 2001: 208) Mitbestimmung verdient demgegenüber mit dem Rechtswissenschaftler Wolfgang Däubler einen Verfassungsrang (Art. 1 Grundgesetz, bezogen auf die »Würde des Menschen«) und mit Müller-Jentsch (2001: 209) »einen ordnungspolitischen Platz in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft«.

Wie gering dabei allerdings heute die quantitative Relevanz von gesetzlicher Mitbestimmung in Deutschland ist, zeigen die empirischen Befunde. In den letzten Jahren sind die »mitbestimmungsfreien Zonen«, in denen es weder eine betriebliche Mitbestimmung durch einen Betriebsrat gemäß Betriebsverfassungsgesetz noch einen durch ArbeitnehmerInnen mitbestimmten Aufsichtsrat – also eine unternehmerische Mitbestimmung in der privaten Wirtschaft – gibt, von 51 vH aller ArbeitnehmerInnen Mitte der 1980er Jahre auf knapp über 60 vH Mitte der 1990er Jahre angewachsen (Bertelsmann-Stiftung/

Hans-Böckler-Stiftung 1998: 52f.). In einer neuen Untersuchung zur betrieblichen Mitbestimmung stellt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) fest, dass im Jahre 2001 nur 17 vH aller Betriebe in Westdeutschland und 15 vH in Ostdeutschland einen Betriebs- oder Personalrat hatten. »In neun von zehn Betrieben mit über 300 Beschäftigten waren Betriebs- oder Personalräte vorhanden. In mittleren Betrieben hatten noch etwa drei von vier Beschäftigten eine solche Interessenvertretung, in Betrieben mit über 20 und unter 100 ArbeitnehmerInnen allerdings nicht einmal mehr jeder zweite und in Betrieben mit fünf bis 20 Beschäftigten nur noch jeder zehnte.« (Holst/Schupp 2003: 177) Gerade in den kleinen und mittleren Betrieben gelten die Eigentümer, die ihre Unternehmen selbst führen, als die größten Mitbestimmungsgegner, obwohl sie noch nie mit einem Betriebsrat konfrontiert wurden. Die Erklärung dafür liegt darin, dass die sozialen Beziehungen in solchen Unternehmen »entscheidend durch die omnipotente Präsenz des Eigentümers oder Geschäftsführers auf allen Ebenen des betrieblichen Geschehens geprägt ist. ›Ich kenne nur eine Organisation in meinem Betrieb, und das bin ich!‹, soll Bata, ein später groß gewordener Mittelständler gesagt haben. Zu diesem Führungsbild gehört einerseits die paternalistische Fürsorgepflicht gegenüber allen Mitgliedern der ›Betriebsfamilie‹, andererseits die Abwehr jeder konkurrierenden Organisation im Betrieb, also Betriebsräte und Gewerkschaften« (Wassermann 1999: 771).

Unter die unternehmerischen Mitbestimmungsgesetze fallen in Deutschland nur rund 4 Millionen der 30 Millionen abhängig Beschäftigten (ohne Öffentlichen Dienst) oder lediglich knapp 13 vH aller ArbeitnehmerInnen. Wenn auch Mitbestimmung seit den ersten zaghaften gesetzlichen Bemühungen im vorherigen Jahrhundert immer schon bekämpft wurde, so muss vor dem Hintergrund dieser Zahlen und auch in Anbetracht einer nur überwiegend gesetzlich verankerten »Scheinmitbestimmung« der in der jüngsten Zeit von ArbeitgeberInnen und konservativ-liberalen Parteien (CDU/CSU und FDP) massiv vorgetragene Angriff auf die unternehmerische Mitbestimmung erstaunen. Dies gilt insbesondere für den vom Bun-

desverband der Deutschen Industrie (BDI), dem Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und von 70 Unternehmern Ende vergangenen Jahres ausgearbeitete Bericht »Mitbestimmung modernisieren«. Hier wird die Abschaffung der paritätischen Aufsichtsräte und der Ausschluss externer GewerkschaftsvertreterInnen sowie die Abschaffung des Montanmitbestimmungsgesetzes gefordert. Stattdessen ist ein »Konsultationsrat« geplant oder die Reduzierung der »Mitbestimmung« auf eine Drittelbeteiligung ohne entscheidende Mitspracherechte der ArbeitnehmerInnen. Darüber hinaus soll auch die betriebliche Mitbestimmung durch die Abschaffung des Initiativrechts und die Mitsprache bei Arbeitszeit und bei Überstunden beschnitten werden. Außerdem wollen die Arbeitgeberverbände die seit langem geforderte Einschränkung der Tarifautonomie in Richtung einer verbetriebligten Lohnpolitik endlich durchsetzen. Dazu sei der § 77 Abs. 3 BetrVG ersatzlos zu streichen. Erklären lassen sich diese Forderungen wohl nur unter den zuvor beschriebenen grundsätzlichen Angriffen auf die Arbeitnehmerschaft und ihre Gewerkschaften. Man sieht offensichtlich eine Chance, die zur Zeit schwachen Gewerkschaften noch weiter zu schwächen.

Der grundsätzliche Angriff von Politik und Wirtschaft auf die Mitbestimmung ist auch dann nicht zu ignorieren, wenn herausragende Wirtschaftsvertreter, wie der Daimler-Chrysler-Vorstandschef Jürgen Schrempp, äußern: »Bei uns funktioniert die Mitbestimmung hervorragend« und Bahnchef Hartmut Mehdorn feststellt: »Ich verstehe es überhaupt nicht, dass Verbände, die behaupten, für die deutsche Wirtschaft zu sprechen, sich jetzt an der Mitbestimmung vergreifen wollen.«

Dem deutschen Mitbestimmungsmodell droht aber nicht nur Gefahr an der »Heimatfront«, sondern auch auf europäischer Ebene durch die EU bzw. durch ein europäisches Gesellschaftsrecht. Zwar konnten bei der zum 8. Oktober 2004 endgültig in Kraft getretenen und zuvor über dreißig Jahre geplanten und verhandelten Europa AG noch Spurenelemente von deutscher Mitbestimmung gerettet werden; von einer wirklichen paritätischen Mitbestimmung, wie sie im deutschen Montanmitbestimmungsgesetz geregelt ist, bleibt die Mitbe-

stimmung in der Europa AG jedoch weit entfernt. Es wurde lediglich festgelegt, dass bei der Wahl dieser Gesellschaftsform über die Mitbestimmung zu verhandeln ist. Erfolgt keine Einigung, so hat bei Unternehmen mit mehr als 2.000 Beschäftigten und einem deutschen Belegschaftsanteil von mehr als 25 vH an der Gesamtbelegschaft der konstituierten Europa AG das deutsche Mitbestimmungsgesetz von 1976 weiter Gültigkeit. Dies gilt auch für das monistische Board-System, das in vielen Unternehmen in der EU üblich ist. Sinkt der deutsche Belegschaftsanteil unter 25 vH, so reduziert sich die »Mitbestimmung« auf eine Drittelbeteiligung (»Drittel-Parität«), d.h. nur noch ein Drittel der Aufsichtsratsmandate entfällt dann auf die Arbeitnehmerbank. Damit wäre die Mitbestimmung beseitigt.

Bei der noch endgültig zu verabschiedenden EU-Fusionsrichtlinie, die grenzüberschreitende Fusionen in Europa regeln soll, droht sogar noch Schlimmeres. Hier soll erst ab einem deutschen Belegschaftsanteil von 33 vH an der sich nach der Fusion ergebenden Gesamtbelegschaftszahl die 76er-Mitbestimmung weiter gelten. Die deutschen Gewerkschaften lehnen dies ab. »Wir halten den neuen Schwellenwert für zu hoch«, sagte DGB-Chef Michael Sommer dem Handelsblatt (24.11.2004: 3). Der Schwellenwert der Europa AG von 25 vH müsse übernommen werden. Es gebe keinen Grund, Europa AG und Fusionsrichtlinie unterschiedlich zu regeln.

### ***6.3 Mehr unternehmerische Mitbestimmung ist notwendig***

Eine Ausweitung der unternehmerischen Mitbestimmung als wesentliche Größe für eine Demokratisierung der Wirtschaft ist überfällig. Die Gewerkschaften verhalten sich hierbei zu passiv. Sie geben sich offensichtlich schon zufrieden, wenn der heute völlig unzureichende Zustand an Mitbestimmung erhalten wird. Im Folgenden soll deshalb ein alternatives Mitbestimmungsmodell entwickelt und vorgeschlagen werden. Dieses würde die drei heute bestehenden Gesetze (Montanmitbestimmungsgesetz, 76er-Mitbestimmung und das Drittel-

Beteiligungsgesetz) ersetzen. Dabei lautet zunächst die entscheidende Kardinalfrage, ab welcher Unternehmensgröße und bei welcher Gesellschaftsform eine unternehmerische Mitbestimmung zur Anwendung kommen soll. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt hier eine von der jeweiligen Rechtsform und Branche unabhängig vorzunehmende Konstituierung eines Aufsichtsrats in allen Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten (ohne Auszubildende) vor. Damit unterliegen auch Personengesellschaften und die Einzelunternehmung der unternehmerischen Mitbestimmung. Insgesamt würden so etwa 25 vH der abhängig Beschäftigten – im Gegensatz zu den derzeitigen gut 12 vH – einer unternehmerischen Mitbestimmung unterliegen. Für den anderen Teil bliebe eine betriebliche Mitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz, das aber, wie noch aufgezeigt wird, ebenfalls in Richtung größerer wirtschaftlicher Mitbestimmung zu reformieren wäre.

Die unternehmerische Mitbestimmung im Aufsichtsrat sollte weitgehend nach dem heutigen Modell der Montanmitbestimmung festgelegt werden. Dies impliziert eine paritätische (quantitative) Zusammensetzung zwischen Kapital und Arbeit im Aufsichtsrat. Weiter soll, wie heute in der Montanmitbestimmung, die »Pattauflösung« bei möglichen Kampfabstimmungen durch ein weiteres neutrales Mitglied im Aufsichtsrat erfolgen. Der »Neutrale Mann« ist dabei einvernehmlich durch die Vertreter der Anteilseigner im Aufsichtsrat und die zuständigen Gewerkschaften zu bestellen und abzurufen. Beide Seiten können hierzu Wahlvorschläge machen. Auch die Gruppe der leitenden Angestellten sollte einen Vertreter entsenden.

Das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) hat in einer gerade vorgelegten Studie über die Zusammensetzung im Aufsichtsrat Interessantes festgestellt: »Erstens, dass jede der im Aufsichtsrat vertretenen Gruppen ein spezifisches Wissensprofil mit unterschiedlichen Schwerpunkten aufweist und zweitens, dass keine der Gruppen das gesamte Spektrum des im Aufsichtsrat benötigten Wissensportfolios allein abdecken kann. Eine ausreichende Kompetenz- und Wissensbasis zur Bewältigung der auf den Aufsichtsrat zukommenden Anforderungen

kann demnach nur durch die Summe der einzelnen Wissensprofile erreicht werden.« (Jürgens/Lippert 2005: 84)

Die Wahl der VertreterInnen der Anteilseigner im Aufsichtsrat müsste durch die Versammlung der GesellschafterInnen stattfinden; die Wahl der Vertreter der Beschäftigten durch die Belegschaft und die im Unternehmen vertretenen Gewerkschaften, allerdings bei einer Beschränkung auf maximal drei Aufsichtsratsmandate an Stelle von bisher maximal zehn Mandaten und bei Ausschluss der Inanspruchnahme von Aufsichtsratsmandaten in konkurrierenden Unternehmen. An welche Personen dabei jeweils die Mandate gehen, soll nicht wie bisher durch das Gesetz bestimmt werden, sondern den jeweiligen Wahlgremien autonom überlassen bleiben. Dagegen soll die quantitative Größe des Aufsichtsrats – gestaffelt nach Unternehmensgrößen – wie folgt festgelegt werden:

- ☉ Unternehmen von 500 bis 2.000 Beschäftigte 11 Mitglieder,
- ☉ von 2001 bis 10.000 Beschäftigte 15 Mitglieder,
- ☉ von 10.000 und mehr Beschäftigte 19 Mitglieder.

Diese Größen entsprechen etwa den jetzigen gesetzlichen Bestimmungen. Das Wissenschaftszentrum Berlin bestätigt entgegen den Forderungen nach einer drastischen Reduzierung der Aufsichtsratsgrößen, dass diese Größenordnungen als effizient eingestuft werden können. Große Aufsichtsratsgremien haben im Verhältnis zu kleineren weder Probleme bei der Informationsversorgung noch werden in größeren Aufsichtsräten seltener offene und kontroverse Diskussionen geführt (Jürgens/Lippert 2005: 83f.).

Wichtig ist an dieser Stelle der Hinweis, dass zukünftig darauf geachtet wird, dass Aufsichtsräte von abhängigen Unternehmen innerhalb von Konzerngesellschaften größere Handlungsmöglichkeiten und eine deutlich erhöhte Selbstständigkeit erhalten als es heute der Fall ist. Dies kann durch Festlegungen in den jeweils vorliegenden Beherrschungsverträgen erreicht werden.

Bei der Konstituierung des Aufsichtsrats hat sich dieser eine Geschäftsordnung, die nicht ausschließlich durch die Satzung der

Kapitaleigner beeinflusst sein darf, zu geben und danach einen Leitfaden zur Arbeitsweise des Aufsichtsrates zu erstellen. Hierzu gehört unbedingt die Festlegung der Rechte eines einzelnen oder von mehreren Aufsichtsratsmitgliedern. Auf jeden Fall muss hier bestimmt werden, dass ein einzelnes Aufsichtsratsmitglied die Möglichkeit haben muss, außerordentliche Sitzungen durch den Aufsichtsrats-Vorsitzenden, der alle zwei Jahre alternierend von der Kapital- und der Arbeitnehmerbank gestellt wird, einberufen zu lassen und einzelne Tagesordnungspunkte durchzusetzen. Außerdem ist ein Einholen von Gutachten oder die Einbeziehung von Sachverständigen zu ermöglichen, wenn dies von einem Drittel der Aufsichtsratsmitglieder gewünscht wird. Als problematisch erweist sich derzeit die Bildung von Aufsichtsratsausschüssen wie beispielsweise die eines Personal-, Finanz- oder Investitionsausschusses. Hierdurch besteht die Gefahr, dass das Gesamtgremium unterminiert wird bzw. die Aufgaben des Aufsichtsrats auf die Ausschüsse verlagert werden und es zu geheimen Zirkeln kommt. So soll es nicht zulässig sein, dass das Gesamtgremium nicht über die Vorstands- oder Geschäftsführerbezüge einschließlich der Tantiemen und deren Erhöhungen Kenntnis hat, sondern nur der Personalausschuss des Aufsichtsrats.

Dem Leitungsorgan (Vorstand/Geschäftsführung) muss, wie im Montanmitbestimmungsgesetz, neben einem kaufmännischen und einem technischen Vorstandsmitglied auch ein Arbeitsdirektor angehören. Die Berufung/Abberufung des Arbeitsdirektors auf Vorschlag der im Aufsichtsrat vertretenen Gewerkschaften sollte hier allerdings abweichend zur heutigen Montanmitbestimmung ausschließlich durch die Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat erfolgen. Dafür bestimmt die Kapitaleite autonom über die beiden anderen VertreterInnen des Leitungsorgans. Der Geschäftsbereich des Arbeitsdirektors umfasst dabei nicht nur das Personal (inklusive der leitenden Angestellten) und Soziales, sondern auch den Umweltschutz, der nicht mehr losgelöst vom Arbeitsschutz gesehen werden kann. Umfasst das Leitungsorgan einschließlich des Arbeitsdirektors mehr als drei Mitglieder, so ist über jede weitere Berufung oder Abberufung eines Vorstands- oder Geschäftsführungsmitglieds im Aufsichtsrat zwischen Kapital und

Arbeit Einigkeit herzustellen. Können die Parteien sich nicht einigen, entscheidet der »Neutrale Mann«.

Mit dieser Rahmenfestlegung für eine wirkliche paritätische Unternehmensmitbestimmung ist es aber nicht getan. Hierzu gehört entscheidend auch die Aufhebung des so genannten Letztentscheidungsrechts der Kapitalanteileignerversammlung gemäß § 111 Abs. 4 Aktiengesetz. Hierdurch können heute auf Verlangen des Vorstandes alle Entscheidungen des Aufsichtsrats vom Kapitaleigner mit einer Dreiviertelmehrheit in der Hauptversammlung wieder aufgehoben und für nichtig erklärt werden. Im Gegensatz dazu muss der Aufsichtsrat mit Ausnahme von Änderungen der Unternehmenssatzung und von Kapitalerhöhungen sowie Kapitalherabsetzungen das letzte Wort haben.

Ganz wesentlich im Gegensatz zu heute sind außerdem verbesserte Informations- und Kontrollrechte des Aufsichtsrats gegenüber dem Vorstand oder der Geschäftsführung. Dies bezieht sich insbesondere auf strategisch wichtige Informationen zur Abschätzung von Risiken und Chancen im Vorfeld von Entscheidungen. Informationen werden hier häufig zu spät und in nicht ausreichender Qualität zur Verfügung gestellt. Hinzu kommt, dass die Aufsichtsratsarbeit im Hinblick auf Daten zu sehr retrospektiv-kontrollorientiert und nicht prospektiv-beratungsorientiert ist. Dadurch wird zu wenig strategisch-planerisch in den Aufsichtsräten gearbeitet (Jürgens/Lippert 2005: 84f.). Auch muss in den Aufsichtsräten viel mehr als heute offen und kontrovers diskutiert und mit der Unternehmensleitung um die beste Lösung im langfristigen Interesse des Unternehmens und nicht nur einseitig im Interesse der Unternehmenseigner gerungen werden. Das Unternehmen besteht wesentlich aus den Beschäftigten, deren Interessen gleichberechtigt zu berücksichtigen sind. Der Aufsichtsrat muss sich dabei trotz einer Interessendivergenz zwischen Kapital und Arbeit als ein gemeinsam arbeitendes Gremium verstehen. Die etablierte Praxis der getrennten Vorbesprechungen stört dabei. Diese sollten abgeschafft werden, weil sie tendenziell eher zu einer inhaltlichen Entleerung der Aufsichtsratsarbeit führen.

Die in letzter Zeit unterbreiteten Vorschläge für mehr Unterneh-

menstransparenz im Rahmen eines Corporate Governance (vgl. Baums 2001) und die 2002 im deutschen Corporate Governance Kodex (»Cromme-Kommission«) festgelegten Regeln reichen für eine strukturelle Verbesserung in den deutschen Aufsichtsgremien nicht aus (vgl. Müller 2004: 34ff.). Sie haben zwar den Kommunikationsprozess und Informationsaustausch von regulären, d.h. gesetzlich vorgeschriebenen, Unterlagen und Berichten in vielen Unternehmen deutlich verbessert, sind aber kein Garant für eine umfassende Informationspolitik in allen Unternehmen. Hier müsste im Gegensatz zu einer freiwilligen eine dezidierte gesetzliche Festlegung der Zusammenarbeit zwischen Vorstand/Geschäftsführung und Aufsichtsrat erfolgen. Dazu wäre zunächst einmal zu bestimmen, dass der Aufsichtsrat in einem Geschäftsjahr mindestens vier Mal zusammenzutreten muss. Zu den Sitzungen ist spätestens zwei Wochen vorher mit Tagesordnung und konkreter Benennung der anstehenden Themen und der zu fassenden Beschlüsse einzuladen. Den Tagesordnungspunkten sind als Grundlage für eine Entscheidungsfindung ausführliche, inhaltlich aufbereitete und nachvollziehbare schriftliche Unterlagen beizufügen. Dies schließt selbstverständlich auch die Zusendung und Überlassung des Wirtschaftsprüferberichtes ein, versehen mit einer ausführlichen Stellungnahme des Vorstandes oder der Geschäftsführung. Der Wirtschaftsprüferbericht ist unter Teilnahme des Wirtschaftsprüfers auf einer Bilanz-Aufsichtsratssitzung ausführlich zu diskutieren, und es ist über seine Annahme oder Ablehnung abzustimmen. In Abweichung zum heutigen Recht ist außerdem der Abschlussprüfer nicht von der Anteilseignerseite zu bestimmen und der Prüfungsauftrag von Vorstand oder Geschäftsführung zu erteilen, die ja gerade geprüft werden sollen, sondern vom Aufsichtsrat. Außerdem sollte zur Vermeidung eines »Prüfungsschlendrians« mindestens alle drei Jahre der Wirtschaftsprüfer gewechselt werden.

Durch die Festlegung einer Geschäftsordnung für Vorstand oder Geschäftsführung muss der Einfluss auf das Leitungsorgan durch den Aufsichtsrat in Zukunft wesentlich ausgeweitet und verbessert werden. Dabei sollte der Grundsatz gelten: Das Leitungsorgan führt die operativen Geschäfte, entwickelt die strategischen Planungen und legt

diese aufbereitet mit entsprechenden nachvollziehbaren Unterlagen zur Beschlussfassung dem Aufsichtsrat vor. Dabei ist einmal im Geschäftsjahr nach schriftlicher Vorlage eine umfassende Strategiediskussion über die unternehmerische Mittel- und Langfristplanung im Aufsichtsrat zu führen. Der allgemeine Berichtsumfang des Leitungsorgans hat mindestens zu umfassen:

- die beabsichtigte Geschäftspolitik und die sich daraus ergebende kurz-, mittel- und langfristige Unternehmensplanung mit ihren wesentlichen Teilplanungen (Absatz-, Produktions-, Investitions-, Personal- und Finanzplanung),
- den Gang der laufenden Geschäfte, insbesondere die viertel-, halb- und jährliche Umsatz-, Kosten- und Ergebnisentwicklung sowie die Liquiditätslage und die Rentabilität des Unternehmens einschließlich des jährlichen Wirtschaftsprüferberichtes,
- die kurzfristige Liquiditätsrechnung.

Daneben legt die Geschäftsordnung des Leitungsorgans einen Mindestkatalog zustimmungsbedürftiger Geschäfte sowie dessen regelmäßige Überprüfung und Anpassung durch den Aufsichtsrat fest. Absolut unverzichtbar sind dabei

- Einzelprojekte, deren Summe einen bestimmten Prozentanteil (z.B. 5 vH) des gezeichneten Kapitals übersteigt,
- Stilllegungen von Betriebsteilen oder Abteilungen, Outsourcingmaßnahmen,
- rechtliche und organisatorische Unternehmensumwandlungen (z.B. in Cost- oder Profitcenter),
- Unternehmenskäufe oder -verkäufe sowie mögliche Fusionen.

In den Unternehmen mit weniger als 500 MitarbeiterInnen ist im Rahmen einer umfassenden »betrieblichen Mitbestimmung« durch Betriebsrat und Wirtschaftsausschuss die Informationspflicht der Geschäftsführung und des Vorstands in wirtschaftlichen Angelegenheiten ebenso gesetzlich festzuschreiben. Sollen hier die Mitbestim-

TrägerInnen partizipativ eingebunden werden, so sind sie auf zusammenhängende Informationen, genauso wie die Aufsichtsräte, angewiesen. Diese beziehen sich auf die organisatorische Struktur des Betriebs, des Unternehmens oder des Konzerns, seine wirtschaftlichen Verflechtungen, auf die wirtschaftliche Lage und auf die Unternehmenspolitik in Form von Unternehmenszielen und -strategien. Zur permanenten Informationspflicht in wirtschaftlichen Angelegenheiten gegenüber Betriebsräten und Wirtschaftsausschussmitgliedern zählen deshalb in gleicher Form die oben aufgeführten Angaben. Dies gerade deshalb, weil es in der Praxis bezüglich der bestehenden Informationsrechte immer wieder erhebliche Kämpfe um die Einhaltung des Betriebsverfassungsgesetzes gibt. Die Unternehmensleitungen sperren sich einfach oder stellen nur unzureichende Daten zur Verfügung; häufig auch nicht rechtzeitig. Eine immer wieder gestellte Frage an die Mitbestimmungsträger lautet hier, wofür man denn eigentlich die angeforderten Informationen und Unterlagen benötige. Kommen die Geschäftsleitungen damit nicht weiter, berufen sie sich auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die im § 79 BetrVG geregelt sind. Allerdings enthebt die bloße Tatsache, dass eine Information gleichzeitig ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis ist, den Unternehmer nicht der Informationspflicht gegenüber den Mitbestimmungsträgern in diesen Fragen. Schließlich sind MitbestimmungsträgerInnen keine Öffentlichkeit, sondern entweder Belegschaftsmitglieder oder als externe VertreterInnen per se zur Geheimhaltung verpflichtet.

Neben der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen gibt es aber heute auch erhebliche Defizite beim Abruf und der Verarbeitung von Informationen auf Seiten der MitbestimmungsträgerInnen. Bereits vor zwei Jahrzehnten haben Neuman-Cosel und Rupp (1986) in einer Untersuchung über die Arbeitsweise von Wirtschaftsausschüssen in der Berliner Metallindustrie unter anderem festgestellt, dass

- ☞ nur knapp drei Viertel der Wirtschaftsausschüsse lediglich vier Mal oder seltener pro Jahr tagen,
- ☞ nur gut die Hälfte sich regelmäßig auf Sitzungen vorbereitet,

- ☞ zu lediglich 20 vH standardisierte Formulare verwendet werden, die ein Wiederauffinden und Vergleichen von Daten erleichtern und
- ☞ nur in 15 vH der Fälle schon einmal von der Möglichkeit der Teilnahme von Gewerkschaftsbeauftragten Gebrauch gemacht wurde.

Vor diesem Hintergrund, so von Neumann-Cosel und Rupp (1986: 26), »ist es nicht erstaunlich, dass vielen Interessenvertretungen die restriktive Informationspolitik der Unternehmer im Wirtschaftsausschuss nicht recht bewusst ist. So fühlten sich die Hälfte der Wirtschaftsausschuss-Sprecher immer oder doch meistens umfassend informiert; nur ein Drittel gab an, selten oder nie rechtzeitig informiert zu werden«. Dies ist allerdings nicht auf fehlendes Interesse der MitbestimmungsträgerInnen an wirtschaftlichen Daten zurückzuführen, sondern vielmehr auf ihre fehlende Qualifikation bezüglich betriebswirtschaftlichen und allgemein ökonomischen Wissens. MitbestimmungsträgerInnen müssen daher zukünftig wesentlich mehr als heute in wirtschaftlichen Angelegenheiten umfassend geschult und qualifiziert werden. Dies wird aber nicht ausreichen. Zusätzlich benötigen Betriebsräte und Wirtschaftsausschüsse, zumindest in Betrieben mit mehr als 500 MitarbeiterInnen, einen ständigen Berater mit einer fundierten wirtschaftswissenschaftlichen Hochschulausbildung. In Betrieben unter 500 Beschäftigten sollte ersatzweise ein unbürokratischer und autonomer Zugriff auf externe Sachverständige ermöglicht werden. Nur so werden die betrieblichen MitbestimmungsträgerInnen in der Lage sein, die Belegschaft nach § 110 Abs. 1 und 2 BetrVG umfassend und rechtzeitig über die wirtschaftliche Situation des Unternehmens und damit über die Zukunft der Arbeitsplätze und die Sicherheit der Einkommen zu informieren.

#### ***6.4 Mitbestimmung muss gesamtwirtschaftlich eingebunden werden***

Allein Mitbestimmung auf einzelwirtschaftlicher Ebene umzusetzen, greift aber zu kurz. Mitbestimmung in den Unternehmen und Betrie-

ben bleibt so in den marktwirtschaftlichen Konkurrenzverhältnissen und damit in den Krisenprozessen eingebunden. Sie muss darüber hinaus in einer gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung verankert werden. »Denn Mitbestimmung und andere Formen demokratischer Partizipation und Kontrolle wirtschaftlicher Macht können nur dann zu einer Demokratisierung der unternehmerischen Entscheidungsbildung in einem gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich vernünftigen Sinne führen, wenn sie an bestimmte volkswirtschaftliche und ökologische, also gesamtwirtschaftliche Orientierungsdaten gebunden sind« (Vilmar 1999: 199). Dies verlangt nach einer mikroökonomischen Marktintervention, schon allein aufgrund des vielfältigen immanenten Marktversagens. Märkte und Wettbewerb liefern nicht per se ökonomisch und gesellschaftlich optimale Ergebnisse. Aber auch eine makroökonomische Intervention im Sinne einer keynesianisch orientierten Globalsteuerung ist eine wesentliche Rahmengröße zur Entwicklung wirtschaftsdemokratischer Strukturen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat diesbezüglich in ihrem MEMORANDUM 2003 grundsätzliche theoretische Alternativen zum heute vorherrschenden neoliberalen Kurs entwickelt.

### Literatur

- Baums, Theodor (2001): Bericht der Regierungskommission Corporate Governance, Köln.
- Bontrup, Heinz-J. (2004): Auch die Wirtschaft braucht Demokratie, in: Frankfurter Rundschau vom 19.10.2004
- Bontrup, Heinz-J. (2005): Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft, Köln.
- Hohmann-Dennhardt, Christine (2004): Soziale Rechte sind keine Almosen, in: Frankfurter Rundschau vom 12.7.2004, Dokumentation.
- Holst, Elke/Schupp, Jürgen (2003): Sicherheit des Arbeitsplatzes häufig mit Interessenvertretung im Betrieb verbunden, in: DIW-Wochenbericht Nr. 11.
- Höpner, Martin (2004): Mitbestimmungskritik hält Prüfung nicht stand, in: Mitbestimmung, Heft 6.
- Jirjahn, Ulrich (2003): Produktivitätswirkungen betrieblicher Mitbestimmung.

- Welchen Einfluss haben Betriebsgröße und Tarifbindung?, in: Albach, Hans: Personalmanagement 2003, ZfB-Ergänzungsheft 4.
- Jürgens, Ulrich/Lippert, Inge (2005): Kommunikation und Wissen im Aufsichtsrat. Studie des Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlin.
- Kern, Peter (2003): Die Tricks von Merz und Westerwelle, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 5.
- Lehndorff, Steffen (2004): Zurück zur 40-Stunden-Woche? Wirksamkeit und Krise der tariflichen Arbeitszeitregulierung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6.
- Lindenthal, Siegfried/Sliwka, Dieter (2003): Mitbestimmung, Verfügungsrechte und Investitionsanreize, in: Albach, Hans: Personalmanagement 2003, ZfB-Ergänzungsheft 4.
- Mahnkopf, Birgit (2003): Vom Sozialpartner zur Nicht-Regierungsorganisation?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 5.
- Meine, Hartmut (2000): Das doppelte »K«: Konflikt und Kooperation in der gewerkschaftlichen Interessenvertretung, in: Klitzke, Udo u.a.: Vom Klassenkampf zum Co-Management? Perspektiven gewerkschaftlicher Betriebspolitik, Hamburg.
- Neumann-Cosel Reino von/Rupp, Rudi (1986): Der Wirtschaftsausschuss in der Mitbestimmung. Veröffentlichungen der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin, Berlin.
- Müller, Matthias (2004): Fit fürs Aufsichtsratsgremium, in: Mitbestimmung, Heft 9.
- Müller-Jentsch, Walter (2001): Mitbestimmung: Wirtschaftlicher Erfolgsfaktor oder Bürgerrecht?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 4.
- Vilmar, Fritz (1999): Wirtschaftsdemokratie. Zielbegriff einer alternativen Wirtschaftspolitik, in: Helmedag, Fritz/Reuter Norbert: Der Wohlstand der Personen. Festschrift zum 60. Geburtstag von Karl Georg Zinn, Marburg.
- Wassermann, Wolfgang (1999): Kampf den mitbestimmungsfreien Zonen?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11.

## Tabellenanhang

Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit

Jahr	EinwohnerInnen	Erwerbs- personen- potenzial	Erwerbstätige		Arbeits- volumen aller Erwerbstätigen Mio. Stunden
			insgesamt	abhängig Beschäftigte	
1.000 Personen					
<b>Früheres Bundesgebiet*</b>					
1991	62.320	X	30.006	26.898	X
1995	64.172	X	29.721	26.514	X
1998	64.622	34.686	30.126	26.820	44.174
2002	65.532	35.720	31.411	28.038	44.772
2003	65.620	35.852	31.114	27.695	44.503
2004	65.665	35.971	31.226	27.715	44.726
<b>Neue Bundesländer*</b>					
1989	15.155	X	8.890	8.718	X
1991	14.509	X	6.785	6.435	X
1995	14.174	X	6.048	5.579	X
1998	14.016	7.854	5.949	5.446	9.478
2002	13.617	7.542	5.752	5.204	8.730
2003	13.524	7.513	5.686	5.121	8.608
2004	13.450	7.479	5.683	5.086	8.573
<b>Deutschland</b>					
1991	79.984	43.038	38.454	34.874	59.254
1995	81.661	43.910	37.382	33.550	56.836
1998	82.029	44.476	37.616	33.642	56.010
2002	82.482	45.213	38.696	34.599	55.664
2003	82.520	45.322	38.314	34.145	55.226
2004	82.501	45.417	38.442	34.135	55.468

\* ohne Berlin – Quelle: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Angaben für 2004 geschätzt.

Tabelle A 2: Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftsbereichen

Jahr	Insgesamt	Land- u. Forst- wirtschaft, Fischerei	Produzie- rendes Gewerbe ohne Bau	Baugewerbe	Handel, Gastge- werbe, Verkehr	Finanzierung, Vermietung, Unternehmens- dienstleister	Öffentliche u. private Dienst- leister
1991	38.454	1.555	11.321	2.796	9.333	3.707	9.742
1995	37.382	1.115	9.001	3.227	9.309	4.404	10.326
1998	37.616	994	8.596	2.902	9.472	5.014	10.638
2000	38.748	964	8.522	2.761	9.848	5.712	10.941
2001	38.922	953	8.533	2.587	9.914	5.899	11.036
2002	38.696	933	8.346	2.428	9.858	5.971	11.160
2003	38.314	909	8.126	2.312	9.728	6.031	11.208
2004	38.442	900	7.999	2.252	9.820	6.176	11.295
Veränderung 2004 gegenüber 1995 in vH	2,8	-19,3	-11,1	-30,2	5,5	40,2	9,4
früheres Bundesgebiet ohne Berlin							
1995	29.721	866	7.754	2.031	7.565	3.578	7.927
2004	31.226	708	6.917	1.609	8.058	5.074	8.860
Veränderung 2004 gegenüber 1995 in vH	5,1	-18,2	-10,8	-20,8	6,5	41,8	11,8
neue Bundesländer ohne Berlin							
1995	6.048	240	1.021	1.049	1.356	559	1.823
2004	5.683	186	931	564	1.404	770	1.828
Veränderung 2004 gegenüber 1995 in vH	-6,0	-22,4	-8,8	-46,3	3,5	37,8	0,3

Quellen: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis »Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder«, eigene Berechnungen

Tabelle A 3: Arbeitslose und Stille Reserve

Jahr	Registr.-Arbeitslose	Arbeitslosenquote *		Langzeit-arbeitslose	Verdeckte Arbeitslosigk. **	Stille Reserve ***	Beschäftigungslücke insges.
		Insges.	dar. Frauen				
	1.000 Pers.	vH		1.000 Personen			
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin							
1980	889	3,8	5,2	106	194	X	X
1989	2.038	7,9	9,4	591	747	X	X
1990	1.883	7,2	8,4	513	770	X	X
1991	1.596	6,2	7,0	455	780	809	3.185
1995	2.427	9,1	9,0	828	947	1.312	4.686
1998	2.750	10,3	10,2	1.032	930	1.422	5.105
2000	2.380	8,4	8,3	937	978	1.198	4.556
2002	2.498	8,5	7,8	794	1.065	1.320	4.628
2003	2.753	9,3	8,3	872	1.027	1.437	4.807
2004	2.781	9,4	8,4	983	1.042	1.374	4.865
Neue Bundesländer und Berlin							
1991	1.006	10,2	11,9	X	1.807	17	2.830
1995	1.184	14,8	18,5	297	1.203	449	2.836
1998	1.529	19,2	21,0	513	946	462	2.937
2000	1.508	18,5	19,3	518	832	293	2.633
2002	1.562	19,2	18,9	576	695	338	2.595
2003	1.624	20,1	19,6	649	596	394	2.614
2004	1.600	20,1	19,5	698	564	419	2.583
Deutschland							
1991	2.602	7,3	8,5	455	2.587	826	6.015
1995	3.612	10,4	11,4	1.125	2.153	1.761	7.526
1996	3.965	11,5	12,1	1.196	2.107	1.805	7.877
1997	4.384	12,7	13,3	1.467	1.925	1.902	8.211
1998	4.279	12,3	12,8	1.598	1.876	1.887	8.042
1999	4.099	11,7	12,2	1.379	1.931	1.792	7.822
2000	3.889	10,7	10,9	1.454	1.810	1.491	7.190
2002	4.060	10,8	10,3	1.369	1.759	1.658	7.477
2003	4.376	11,6	10,8	1.521	1.624	1.831	7.831
2004	4.381	11,7	10,8	1.681	1.605	1.794	7.780

\* Arbeitslose in vH der abhängigen zivilen Erwerbspersonen. Seit dem 1. Januar 2004 werden TeilnehmerInnen an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen – wie bisher schon alle übrigen TeilnehmerInnen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – nicht mehr zu den registrierten Arbeitslosen gezählt. Berücksichtigt man diese Änderung auch im Vorjahr, wäre die registrierte Arbeitslosigkeit nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit im Jahresdurchschnitt 2004 im Vergleich zum Vorjahr nochmals merklich um 93.000 Personen gestiegen.

\*\* Arbeitslosenäquivalent der Kurzarbeiter, TeilnehmerInnen an ABM, SAM, VollzeitnehmerInnen an beruflicher Weiterbildung, Personen im vorzeitigen Ruhestand entsprechen den Berechnungen des SVR.

\*\*\* Zur Stillen Reserve gehören Personen, die nicht beschäftigt, aber auch nicht arbeitslos gemeldet sind, jedoch eine Arbeit aufnehmen würden. Nicht dazu gehören EmpfängerInnen von Altersübergangsgeld/Vorruhestandsgeld, TeilnehmerInnen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, eigene Berechnungen

Tabelle A 4: Verteilung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte

	Nettolöhne und -gehälter	Monetäre Sozialleistungen (netto)	Masseneinkommen	Betriebsüberschuss/Selbstständigeneinkommen, Vermögenseinkommen	Verfügbares Einkommen*
Mrd. €					
1991	481	218	699	305	1.004
1992	513	242	755	319	1.074
1993	528	261	789	324	1.113
1994	526	271	797	346	1.143
1995	531	283	814	358	1.172
1996	528	305	833	368	1.200
1997	519	312	831	390	1.221
1998	531	318	849	409	1.257
1999	549	328	877	430	1.307
2000	572	337	909	449	1.358
2001	593	348	941	470	1.411
2002	595	364	960	456	1.416
2003	591	374	964	461	1.425
2004	600	374	975	467	1.442
<i>Verfügbares Einkommen = 100</i>					
1991	47,9	21,7	69,6	30,4	100
1992	47,7	22,6	70,3	29,7	100
1993	47,4	23,5	70,9	29,1	100
1994	46,0	23,7	69,7	30,3	100
1995	45,3	24,2	69,4	30,6	100
1996	44,0	25,4	69,4	30,6	100
1997	42,5	25,5	68,1	31,9	100
1998	42,2	25,3	67,5	32,5	100
1999	42,0	25,1	67,1	32,9	100
2000	42,1	24,8	66,9	33,1	100
2001	42,0	24,7	66,7	33,3	100
2002	42,0	25,7	67,8	32,2	100
2003	41,4	26,2	67,7	32,3	100
2004	41,6	25,9	67,6	32,4	100
<i>Durchschnittliches jährliches Wachstum in vH</i>					
1991–2004	1,7	4,2	2,6	3,3	2,8

\* nicht enthalten ein Saldo in Höhe von ca. 35 Mrd. € verschiedener übriger Transferleistungen, wie z.B. Schadenersatzleistungen aus Versicherungen oder Überweisungen Erwerbstätiger im Inland an das Ausland.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 5: Konjunkturdaten in Deutschland

Jahr	Brutto- inlands- produkt	Privater	Staats-	Investitionen		Außenhandel		Kapazitätsauslastung Verarbeitendes Gewerbe vH	
		Konsum	Aus- rüstungen	Bau	Exporte	Importe	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundes- länder	
	Veränderung in vH gegenüber Vorjahr (in Preisen von 1995)								
1992	2,2	2,7	5,0	-4,2	10,7	-0,8	1,5	83,4	X
1993	-1,1	0,1	0,1	-15,1	1,8	-5,5	-5,5	78,8	72,5
1994	2,3	1,1	2,4	-1,9	6,9	7,6	7,4	82,7	76,6
1995	1,7	2,1	1,5	1,1	-1,8	5,7	5,6	84,8	78,6
1998	2,0	1,8	1,9	9,2	-1,0	7,0	9,1	86,2	81,8
1999	2,0	3,7	0,8	7,2	1,4	5,5	8,4	85,4	82,1
2000	2,9	2,0	1,1	10,1	-2,6	13,5	10,6	87,1	83,6
2001	0,8	1,7	1,0	-4,9	-4,8	5,7	1,0	84,6	81,3
2002	0,1	-0,7	1,9	-8,6	-5,8	4,1	-1,6	83,4	79,8
2003	-0,1	0,0	0,1	-1,4	-3,2	1,8	4,0	82,7	81,4
2004	1,6	-0,4	0,4	1,2	-2,6	8,6	6,4	84,0	81,6

Quellen: Statistisches Bundesamt, ifo Institut für Wirtschaftsforschung

Tabelle A 6: Bruttoinlandsprodukt und seine Verwendung

Jahr	Brutto- inlands- produkt	Privater	Staats-	Investitionen		Außenhandel	
		Konsum	Aus- rüstungen	Bau	Exporte	Importe	
	Mrd. • in Preisen von 1995						
1991	1.711	966	326	161	219	414	395
1995	1.801	1.025	357	130	259	441	429
1998	1.876	1.060	371	150	245	551	523
1999	1.915	1.099	374	160	249	582	567
2000	1.970	1.121	379	176	242	660	627
2001	1.986	1.141	382	168	231	698	634
2002	1.988	1.132	390	153	217	727	624
2003	1.985	1.132	390	151	210	740	649
2004	2.016	1.128	392	153	205	804	690
<i>Entwicklung 1998 gegenüber 1991 durchschnittlich jährlich in vH</i>							
	1,3	1,3	1,9	-1,1	1,6	4,2	4,1
<i>Entwicklung 2004 gegenüber 1998 durchschnittlich jährlich in vH</i>							
	1,2	1,0	0,9	0,4	-3,0	6,5	4,7

Quellen: Statistisches Bundesamt, ifo Institut für Wirtschaftsforschung

Tabelle A 7: Arbeitszeiten und Bruttoverdienste der ArbeiterInnen im Produzierenden Gewerbe

Jahr	Bezahlte Wochenstunden			Bruttostundenverdienste			Bruttomonatsverdienste		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
	Stunden			€					
Früheres Bundesgebiet									
1990	39,7	39,9	38,4	10,33	10,82	7,92	1.967	2.073	1.463
1995	38,5	38,8	37,2	13,07	13,60	10,09	2.190	2.293	1.630
1998	37,8	37,9	36,8	13,96	14,47	10,88	2.295	2.390	1.740
2000	37,9	38,0	37,0	14,64	15,13	11,47	2.409	2.499	1.841
2001	37,8	37,9	36,9	14,86	15,36	11,64	2.440	2.531	1.865
2002	37,6	37,8	36,8	15,17	15,65	11,90	2.480	2.568	1.903
2003	37,7	37,8	36,9	15,56	16,05	12,22	2.548	2.634	1.956
2004	37,6	37,7	36,8	15,89	16,37	12,49	2.594	2.681	1.997
Neue Bundesländer und Berlin-Ost									
1992	40,9	41,1	40,0	6,86	7,07	5,49	1.226	1.267	956
1995	39,6	39,7	39,0	9,32	9,59	7,42	1.613	1.665	1.258
1998	39,7	39,7	39,6	10,05	10,34	8,22	1.737	1.790	1.413
2000	39,9	39,9	39,7	10,15	10,50	8,18	1.760	1.822	1.410
2001	39,8	39,9	39,4	10,33	10,71	8,37	1.788	1.855	1.434
2002	39,6	39,6	39,3	10,66	11,04	8,68	1.833	1.902	1.481
2003	39,6	39,6	38,3	10,88	11,30	8,86	1.874	1.946	1.515
2004	39,7	39,8	39,5	11,13	11,55	9,06	1.920	1.994	1.555
Neue Bundesländer in vH (Früheres Bundesgebiet = 100)									
1992	104,9	104,6	106,1	59,1	58,3	61,3	62,3	61,1	65,3
1998	105,0	104,7	107,6	72,0	71,5	75,6	75,7	74,9	81,2
2000	105,3	105,0	107,3	69,3	69,4	71,3	73,1	72,9	76,6
2001	105,3	105,3	106,8	69,5	69,7	71,9	73,3	73,3	76,9
2002	105,3	104,8	106,8	70,3	70,5	72,9	73,9	74,1	77,8
2003	105,0	104,8	103,8	69,9	70,4	72,5	73,5	73,9	77,5
2004	105,6	105,6	107,3	70,0	70,6	72,5	74,0	74,4	77,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 8: Durchschnittliche Bruttoverdienste von ArbeiterInnen und Angestellten

Jahr Monat	Verarbeitendes Gewerbe		Bau-gewerbe		Großhandel*		Einzelhandel*		Kredit u. Versiche-rungsgewerbe*	
	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-
	Deutschland		Deutschland		Deutschland		Deutschland		Deutschland	
	€									
Jahr 1997	35.132	24.285	31.808	23.713	33.192	23.102	26.128	20.504	39.041	30.381
Jahr 1998	36.143	25.038	31.888	23.716	33.992	23.666	26.461	21.050	40.097	31.316
Jahr 2000	37.696	25.613	32.109	25.370	35.667	25.370	27.758	22.099	42.757	32.798
Jahr 2001	38.455	26.701	32.821	23.879	36.254	25.915	28.090	22.882	44.379	34.542
Jahr 2002	39.445	27.462	33.600	24.432	36.433	24.214	29.174	26.229	45.411	37.778
Jahr 2003	40.456	27.841	34.212	25.071	36.951	24.707	31.007	24.594	46.176	38.833
Juli 2004	3.099	2.177	2.735	2.019	2.864	1.963	2.392	1.899	3.391	2.851
Ostdeutschland (Westdeutschland=100)										
Jahr 1997	100	69,1	100	74,5	100	69,6	100	78,5	100	77,8
Jahr 1998	100	69,3	100	74,4	100	69,6	100	79,6	100	78,1
Jahr 2000	100	67,9	100	79,0	100	71,1	100	79,6	100	76,7
Jahr 2001	100	69,4	100	72,8	100	71,5	100	81,5	100	77,8
Jahr 2002	100	69,6	100	72,7	100	66,5	100	89,9	100	83,2
Jahr 2003	100	68,8	100	73,3	100	66,9	100	79,3	100	84,1
Juli 2004	100	70,2	100	73,8	100	68,5	100	79,4	100	84,1

Der Bruttomonatsverdienst umfasst alle Beträge, die die Beschäftigten in der Abrechnungsperiode erhalten haben, das ist der tarifliche oder frei vereinbarte Verdienst einschließlich tariflicher und außertariflicher Leistungs-, Sozial- und sonstiger Zulagen und Zuschläge. Im Bruttojahresverdienst werden darüber hinaus zugerechnet: Nachzahlungen, einmalige Zahlungen, Gratifikationen, Jahresabschlussprämien, Gewinnanteile. Westdeutschland: früheres Bundesgebiet einschl. Berlin-West, Ostdeutschland: neue Bundesländer einschl. Berlin-Ost.

\* Ab 2000 nur Angestellte

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 9: Reallöhne und Arbeitsproduktivität

244

Jahr	Bruttolohn	Nettolohn	Preisindex für die Le- benshaltung	Reallohn (netto)	Arbeitsproduktivität		Geleistete Ar- beitsstunden je Erwerbstätigen
	monatlich je abhängig Beschäftigten				Bruttoinlandsprodukt je Erwerbs- tätigen   je Erwerbs- tätigenstd.		
	€		1991 = 100				Std.
1991	1.650	1.150	100,0	100,0	100,0	100,0	1.541
1992	1.820	1.250	105,1	103,4	103,8	102,7	1.557
1993	1.900	1.310	109,8	103,7	104,1	104,3	1.537
1994	1.940	1.310	112,8	101,0	106,7	107,1	1.536
1995	2.000	1.320	114,8	100,0	108,3	109,8	1.520
1996	2.030	1.320	116,4	98,6	109,5	112,3	1.502
1997	2.040	1.300	118,6	95,3	111,2	114,5	1.496
1998	2.060	1.320	119,7	95,9	112,1	116,0	1.489
1999	2.090	1.340	120,4	96,8	113,1	117,8	1.479
2000	2.120	1.370	122,7	97,1	114,2	120,3	1.463
2001	2.160	1.420	125,8	98,2	114,7	121,9	1.450
2002	2.200	1.430	127,4	97,6	115,5	123,7	1.439
2003	2.220	1.440	128,8	97,2	116,5	124,5	1.441
2004	2.230	1.470	130,9	97,7	118,0	125,9	1.443

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

MEMORANDUM 2005

Tabelle A 10: Die 30 größten Konzerne in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2002

TABELLENANHANG

Konzern	Wertschöpfung	Geschäftsvolumen*	hauptsächlich beteiligte Wirtschaftszweige	Beschäftigte Personen
	Mio. €			
DaimlerChrysler AG	15.664	61.400	4	191.574
Deutsche Telekom AG	14.566	35.207	3	175.586
Siemens AG	13.660 **	41.200	7	180.000
Volkswagen AG	12.360	65.308	2	167.005
Deutsche Post AG	10.354 **	23.068	2	219.067
E.ON AG	9.556	27.990	5	74.748
Deutsche Bahn AG	8.416	18.685	4	259.241
RWE AG	6.905	28.003	8	76.202
Robert Bosch GmbH	6.824	21.137	4	94.050
Bayerische Motoren Werke AG	6.728	35.835	3	76.143
Thyssen Krupp AG	6.150 **	19.856	6	103.123
Deutsche Bank AG	5.364	687.069	1	53.915
Deutsche Lufthansa AG	4.789	14.367	5	57.201
Metro AG	4.488	27.704	2	111.637
Münchener Rückversicherung AG	4.352	34.229	2	31.063
Bayer AG	4.255	12.573	1	51.500
BASF AG	4.216 **	13.315	3	50.504
RAG Aktiengesellschaft	3.824	9.250	7	70.560
Allianz Aktiengesellschaft	3.348	25.667	2	86.768
KarstadtQuelle AG	3.104 **	14.260	2	96.092
MAN AG	2.894	12.222	3	48.863
General-Motors-Gruppe Deutschland	2.690 **	14.875	2	34.103
EADS-Gruppe Deutschland	2.471 **	8.396	1	38.780
Unilever-Gruppe Deutschland	2.292	3.842	2	9.928
Ford-Gruppe Deutschland	2.277	15.924	2	38.154
Vodafone-Gruppe Deutschland	2.269	8.920	1	15.447
Tengelmann Warenhandelsgesellschaft	2.261	12.560	1	81.454
REWE Deutscher Supermarkt KGaA	2.216	16.130	1	75.291
ZF Friedrichshafen AG	2.166	6.354	3	33.858
SAP AG	2.162	3.846	1	13.002

\* Umsatz; bei Kreditinstituten Bilanzsumme; bei Versicherungsunternehmen Beitragseinnahmen

\*\* Schätzung durch die Monopolkommission

Quelle: Fünfzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2002/2003, Bundestagsdrucksache 15/3610 vom 14. Juli 2004

245

Tabelle A 11: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten in der Bundesrepublik 1991–2004

Jahr	Steuern insgesamt	Massensteuern			Steuern auf Gewinne u. Vermögen				Steuerquote in vH BIP	Verschuldung der öffentl. Haushalte – Gebietskörperschaften
		Insgesamt	darunter:		Insgesamt	darunter:				
			Lohnsteuer	Umsatzsteuer		Veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Kapitalertragsteuer		
Mrd. €									vH	Mrd. €
1991	338,4	235,6	109,5	91,9	69,2	21,2	16,2	6,0	22,5	599
1995	416,3	308,2	144,5	120,0	59,0	7,2	9,3	15,2	23,1	1.019
2000	467,3	325,9	135,7	140,9	87,1	12,2	23,6	20,8	23,1	1.198
2001	446,2	324,3	132,6	138,9	66,1	8,8	0,4	29,8	21,5	1.204
2002	441,7	326,4	132,2	138,2	59,7	7,5	2,9	22,5	20,9	1.253
2003	442,2	327,4	133,1	137,0	56,1	4,6	8,3	16,6	20,8	1.326
2004	442,4	316,7	123,9	137,4	67,3	5,4	13,1	16,8	20,3	1.394
<i>Anteile der Steuerarten am Gesamtaufkommen in vH</i>										1991 = 100
1991	100	69,6	32,4	27,2	20,4	6,3	4,8	1,8	X	100,0
1995	100	74,0	34,7	28,8	14,2	1,7	2,2	3,7	X	170,2
2000	100	69,7	29,0	30,2	18,6	2,6	5,0	4,5	X	200,1
2001	100	72,7	29,7	31,1	14,8	2,0	-0,1	6,7	X	202,1
2002	100	73,9	29,9	31,3	13,5	1,7	0,7	5,1	X	209,2
2003	100	74,0	30,1	31,0	12,7	1,0	1,9	3,8	X	221,4
2004	100	71,6	28,0	31,1	15,2	1,2	3,0	3,8	X	232,7
<i>Entwicklung 2004 gegenüber 1991 in vH</i>										
	130,7	134,4	113,1	149,5	97,3	25,4	80,8	280,0		

Massensteuern: Lohn-, Umsatz-, Mineralöl-, Tabaksteuer. Steuern auf Gewinne und Vermögen: Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaft-, Gewerbe-, Kapitalertrag-, Vermögen-, Erbschaftsteuer. Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen

Tabelle A 12: Außenhandel der Bundesrepublik nach Hauptpartnerländern

Jahr	Ein- fuhr	Aus- fuhr	Ausfuhr- überschuss	Außen- beitrags*	Saldo der Leistungs- bilanz	Außenwert DM/€ real**	Anteil größten Handelspartner Deutschlands 2004			
							an der Ausfuhr		an der Einfuhr	
	Mrd. €						in vH		in vH	
1. Vj. 1999 = 100										
<b>Früheres Bundesgebiet</b>										
1980	174,5	179,1	4,6	-3,5	-12,4	109,6	Frankreich	10,3	Frankreich	9,1
1985	237,1	274,7	37,5	32,7	26,4	92,7	Vereinigte Staaten	8,9	Niederlande	8,3
1990	281,5	328,7	47,1	72,6	40,7	100,7	Vereinigtes Königreich	8,4	Vereinigte Staaten	7,0
1991	323,7	331,5	7,8	77,8	X	X	Italien	7,2	Italien	6,1
							Niederlande	6,2	Vereinigtes Königreich	6,0
							Belgien	5,6	Volksrepublik China	5,6
							Österreich	5,4	Belgien	5,0
							Spanien	5,1	Österreich	4,3
							Schweiz	3,8	Schweiz	3,7
							Volksrepublik China	2,9	Japan	3,7
1991	329,2	340,4	11,2	-3,5	-15,6	98,2	Polen	2,6	Spanien	3,0
1995	339,6	383,2	43,6	11,6	-15,2	110,4	Tschechische Republik	2,4	Tschechische Republik	3,0
1998	423,5	488,4	64,9	28,8	-6,1	101,1	Schweden	2,2	Polen	2,8
2000	538,3	597,5	59,1	8,0	-27,9	92,8	Russische Föderation	2,0	Russische Föderation	2,7
2001	550,3	637,3	87,0	41,2	4,2	93,2	Japan	1,7	Irland	2,6
2002	516,6	650,3	133,7	94,8	62,8	94,2	Ungarn	1,7	Ungarn	2,3
2003	534,5	664,5	129,9	92,2	45,8	97,9	Türkei	1,6	Norwegen	2,2
2004	574,2	730,9	156,8	114,1	77,9	99,3				

\* Waren und Dienstleistungen

\*\*Außenwert gegenüber den 19 Industrieländern, bereinigt um das Verhältnis der Preisentwicklung der Verbraucherpreise

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen

Tabelle A 13: Deutsche Direktinvestitionen im Ausland und ausländische Direktinvestitionen in Deutschland  
(Bestände am Ende des Jahres)

Ländergruppe Land	Deutsche Direktinvestitionen im Ausland					Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland				
	1991	1995	2000	2002		1991	1995	2000	2002	
	Mrd. €				vH-Anteil	Mrd. €				vH-Anteil
Alle Länder	134,3	189,2	582,3	651,5	100,0	96,1	121,6	291,9	280,7	100,0
EU-Länder*	74,3	107,4	241,7	315,6	48,4	41,9	61,0	189,9	190,2	67,8
darunter:										
Großbritannien	9,9	18,2	54,2	61,2	9,4	6,9	11,5	19,6	26,5	9,4
Frankreich	12,2	14,1	33,0	43,6	6,7	6,6	11,3	28,9	31,8	11,3
Belgien	9,9	13,8	23,9	28,4	4,4	1,1	2,1	6,5	9,1	3,2
Niederlande	8,4	17,6	36,5	38,1	5,8	15,7	24,9	61,3	58,5	20,8
Luxemburg	4,5	8,5	20,0	25,8	4,0	0,8	2,2	44,9	28,9	10,3
Italien	7,1	6,8	18,8	19,9	3,1	2,3	2,2	4,1	4,7	1,7
USA	30,6	37,0	213,4	240,0	36,8	28,0	36,5	63,0	46,0	16,4
Schweiz	6,3	9,3	17,1	16,9	2,6	13,3	16,2	19,0	21,3	7,6
Japan	2,7	3,5	9,6	8,9	1,4	7,4	8,0	9,2	9,1	3,2
Kanada	5,0	3,2	6,5	5,6	0,9	1,9	1,7	1,2	1,8	0,6
Reformländer	X	6,9	34,3	44,0	6,8	X	1,0	1,7	1,6	0,6
darunter: China**	X	0,8	5,6	6,4	1,0	X	0,1	0,2	0,2	0,1
Entwicklungsländer	13,3	18,6	50,2	49,0	7,5	1,9	3,6	5,7	6,3	2,2

\* alle Jahre einschließlich Finnland, Österreich und Schweden

\*\* ohne Hongkong

Quelle: Deutsche Bundesbank. Angaben 1991–1995 nach dem endgültigen Euro-Kurs von DM in € umgerechnet

Tabelle A 14: Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

Land	Standardisierte Arbeitslosenquote							
	1985	1990	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	vH							
Deutschland*	7,2	4,8	8,2	7,8	7,8	8,7	9,6	9,7
Dänemark	7,1	7,7	5,2	4,4	4,3	4,6	5,6	5,8
Frankreich	9,6	8,5	10,9	9,1	8,4	8,9	9,4	9,6
Großbritannien	11,2	6,9	6,0	5,4	5,0	5,1	5,0	4,9
Italien	8,2	8,9	11,5	10,4	9,4	9,0	8,6	8,3
Niederlande	7,9	5,8	3,2	2,9	2,5	2,7	3,8	4,6
Österreich	3,1	3,1	5,3	3,7	3,6	4,2	4,3	4,2
EU-Länder (15)	9,4	7,3	9,0	7,8	7,4	7,7	8,1	8,1
USA	7,2	5,5	4,2	4,0	4,8	5,8	6,0	5,5
Japan	2,6	2,1	4,7	4,7	5,0	5,4	5,3	4,8

\*Angaben bis 1990 früheres Bundesgebiet

Arbeitslos gemäß den Kriterien der International Labour Organisation (ILO) sind Personen von 15 Jahren und die ohne Arbeit sind, innerhalb der beiden nächsten Wochen eine Arbeit aufnehmen können und während der vier vorhergehenden Wochen aktiv eine Arbeit gesucht haben.

Quelle: OECD

Tabelle A 15: Großverbraucher von Primärenergie 2002 in der Welt

Land	Primärenergieverbrauch		Anteil der Energieträger am Energieverbrauch				
	insgesamt	je EinwohnerIn	Kohle	Mineralöl	Gas	Kernenergie	Wasserkraft
	Mill. t RÖE*	t RÖE*	vH				
Vereinigte Arab. Em.	47,8	16,28	-	25,9	74,1	-	-
Norwegen	42,9	9,50	1,2	21,9	8,2	-	68,5
Kanada	288,7	9,23	10,6	31,1	25,1	5,9	27,2
Island	2,6	9,06	3,8	34,6	-	-	61,5
USA	2.293,0	7,88	24,2	39,0	26,2	8,1	2,5
Belgien - Luxemburg	63,8	5,92	11,4	51,6	21,0	15,2	0,8
Australien	112,9	5,78	43,8	33,7	19,1	-	3,4
Niederlande	89,0	5,51	10,0	49,2	39,8	1,0	-
Schweden	48,5	5,43	4,5	30,9	1,4	32,2	31,1
Saudi-Arabien	114,2	4,86	-	55,5	44,5	-	-
Russische Föderation	640,2	4,44	15,4	19,2	54,6	5,0	5,8
Frankreich	258,0	4,34	4,9	36,0	14,9	38,3	5,8
Korea, Republik	205,8	4,34	23,9	51,0	11,5	13,1	0,6
Japan	509,4	4,00	20,7	47,6	13,7	14,0	4,0
Deutschland	329,4	3,99	25,7	38,6	22,6	11,3	1,8
Vereinigtes Königreich	220,3	3,73	16,6	35,0	38,6	9,0	0,8
Spanien	134,5	3,32	16,3	54,6	14,0	10,6	4,5
Italien	174,8	3,07	7,9	53,1	32,7	-	6,2
Ukraine	133,8	2,74	28,6	9,6	46,9	13,2	1,6
Südafrika	109,2	2,44	74,9	21,6	-	2,7	0,8
Mexiko	133,7	1,31	5,2	60,5	28,3	1,6	4,2
Brasilien	177,52	1,01	6,8	48,1	6,9	1,9	36,3
Türkei	68,6	0,98	26,4	43,6	22,7	-	7,3
China	997,8	0,78	66,5	24,6	2,7	0,6	5,6
Indien	325,1	0,31	55,6	30,1	7,8	1,4	5,2

\* Rohöleinheiten

Im »Verbrauch an Primärenergie« sind nur die kommerziell gehandelten Brennstoffarten enthalten. Nicht berücksichtigt sind traditionelle Brennstoffarten wie Holz, Torf, Tierexkremate usw., obwohl sie in vielen Ländern eine Bedeutung haben.

Quelle: Statistisches Jahrbuch für das Ausland 2003, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen; BP - Statistical Review of World Energy, BP, London