

*Arbeitsgruppe  
Alternative Wirtschaftspolitik*

# **MEMORANDUM 2004**

Beschäftigung, Solidarität und Gerechtigkeit –  
Reform statt Gegenreform

*PapyRossa Verlag*

## *Inhalt*

© 2004 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln  
Luxemburger Str. 202, D-50937 Köln  
Tel.:        ++49 (0) 221 - 44 85 45  
Fax:        ++40 (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 – CIP-Einheitsaufnahme

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

ISBN 3-89438-291-0

<b>I. Kurzfassung des Memorandum</b>	9
<b>II. Langfassung des Memorandum</b>	51
1. <i>Solidarität im Sozialstaat – Alternativen zur selbstgemachten Krise</i>	52
1.1 Sozialstaat in der Krise?	52
1.1.1 Regierungspolitik: Bewältigung der Finanzierungskrise durch Sozialabbau	52
1.1.2 Probleme und Scheinprobleme: Ursachen für die Finanzierungskrise der Sozialsysteme	58
1.2 Renten: Sicherer Lebensstandard im Alter	80
1.2.1 Umbau der Alterssicherung: Generationengerechtigkeit	80
1.2.2 Ursachen der Finanzierungsprobleme	81
1.2.3 Belastungen der RentnerInnen	84
1.2.4 Gerechtigkeitsprobleme innerhalb und nicht zwischen den Generationen	85
1.2.5 Herausforderungen durch die demografische Entwicklung	88
1.2.6 Ausbau der privaten Vorsorge?	90
1.2.7 Nachhaltigkeitsfaktor: Rentenniveau im Fall nach unten	93
1.2.8 Weitere Anreize zum Ausbau der privaten Altersvorsorge durch den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung	94
1.2.9 Ausweitung des Versichertenkreises erforderlich: Rentenversicherung als Bürgerversicherung	98
1.2.10 Beschäftigungsförderung statt Anhebung der Altersgrenzen	100
1.3 Gesundheit: Bürgerversicherung für alle	104
1.3.1 Demografischer Wandel und medizinischer Fortschritt als Kostentreiber?	104
1.3.2 Vorschläge zur Reform der GKV-Finanzierung	107
1.3.3 Der Vorschlag der »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik«	116

2.	<i>Sichere Staatseinnahmen durch gerechte Steuerpolitik</i>	123	4.3 Makroökonomische und sozialpolitische Folgen der Aktivierungsstrategie	186
2.1	Finanzpolitik gescheitert – Die Entwicklung im Überblick	123	4.4 Konsequenzen der Aktivierungsstrategie	190
2.2	Statt Stabilitäts- und Wachstumspakt eine allokativ und konjunkturell ausgerichtete Staatsverschuldung	127	4.5 Gesichtspunkte alternativer Reformpfade	192
2.3	Rot-grüne Steuerpolitik: Fiskalisch, sozial und gesamtwirtschaftlich gescheitert	130	5. <i>Ostdeutschland – eine abgehängte Region</i>	198
2.3.1	Akzeptanzkrise durch chaotische Steuerpolitik	130	5.1 Stand der erreichten Angleichung	198
2.3.2	Rot-grüner Trendbruch: Steuerentlastung, Lastverschiebung und wirtschaftliche Wachstumsschwäche	134	5.2 Potenziale für weitere Angleichung Ost an West?	201
2.4	Ziele und Folgen des Steuersenkungswettbewerbs: Wenig einfacher, aber sozial ungerechter und gesamtwirtschaftlich schädlich	136	5.3 Risiko Arbeitsmarkt und demografischer Wandel	205
2.5	Alternativen der Steuerreform	143	5.4 Folgen der EU-Osterweiterung	207
2.5.1	Alternative Einkommensteuer: Der Vorschlag der »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik«	143	5.5 Ausblick	211
2.5.2	Besteuerung der Vermögen	149	6. <i>Vor der Erweiterung – Entwicklungsprobleme der EU</i>	213
2.5.3	Vorschläge zur Rekommunalisierung des Finanzsystems mit dem Schwerpunkt einer Gemeindewirtschaftsteuer	151	6.1 Wachstumsschwäche – hohe Arbeitslosigkeit – Umverteilung von unten nach oben: Ökonomische Entwicklungstendenzen der EU	213
2.5.4	Nachgelagerte Besteuerung der Altersvorsorge?	153	6.2 Soziale Sicherungssysteme in der EU	224
2.5.5	Kampf gegen Steuerhinterziehung	156	6.2.1 Auswirkungen des Binnenmarktes	225
3.	<i>Solidarische Verteilungspolitik – starke Tarifverträge, höhere Löhne, kürzere Arbeitszeiten</i>	161	6.2.2 Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion	227
3.1	Neoklassische Mindestlohnarbeitslosigkeit und keynesianische Kritik	161	6.2.3 Neuere Koordinationsverfahren im Bereich der Sozialpolitik	231
3.2	Der verteilungsneutrale Spielraum wird nicht ausgeschöpft	166	6.3 EU-Osterweiterung politisch gestalten	246
3.3	Nicht Arbeitszeitverlängerung, sondern -verkürzung ist wirtschaftspolitisch gefordert	173	6.3.1 EU-Osterweiterung – größte Herausforderung für die EU und ihre Mitgliedstaaten	246
4.	<i>Solidarische Arbeitsmarktpolitik – Alternativen zu Ausgrenzung und Disziplinierung</i>	180	6.3.2 Voraussichtliche Wirkungen der Osterweiterung auf die EU-15 und die Dominanz der Interessen des westeuropäischen Kapitals	255
4.1	Anschlussfähigkeit und Versprechen des neo-sozialen Konzepts	181	6.3.3 Agrarpolitische Probleme und Konsequenzen der EU-Osterweiterung	260
4.2	Die neue deutsche Arbeitsmarktpolitik	184	6.3.4 EU-Osterweiterung und Arbeitnehmerfreiheit	262
			6.3.5 Schlussfolgerungen	264
			6.4 Kann die EU auch künftig noch erweitert werden?	266
			Tabellenanhang	273

## Vorwort

Das MEMORANDUM 2004, 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 ([www.memo.uni-bremen.de](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 Zirkularen »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

## 1. Zeit der Gegenreform

Mutige Reformen in schwieriger Zeit – dies ist der Eindruck, den die Bundesregierung über ihre Politik in der Öffentlichkeit verbreiten will. Mit durchgreifenden Reformen sollen die schwächelnde Wirtschaft belebt, ihre Wettbewerbsfähigkeit gesichert und die Gesellschaft insgesamt zukunftsorientiert gemacht werden. Diese Programmatik ist in der Agenda 2010 zusammengefasst. Ihre Umsetzung hat im vergangenen Jahr begonnen und hat nach wie vor höchsten Vorrang im Regierungshandeln. Der Kern dieser Politik steht allerdings in krassem Gegensatz zu diesem Bild. Er ist ernüchternd und alarmierend. Dies zeigen die vier großen Projekte, die im vergangenen Jahr – mit Hilfe der Opposition – durchgesetzt wurden:

- ⌚ eine *Gesundheitsreform*, deren Kern eine Verteuerung und Verschlechterung der medizinischen Versorgung für die große Mehrheit der Bevölkerung ist,
- ⌚ eine erneute *Rentenreform*, die dazu führt, dass die Renten in diesem Jahr erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik sinken und die Altersarmut in absehbarer Zeit erheblich zunehmen wird,
- ⌚ eine *Arbeitsmarktreform*, die sich durch die Kombination drastischer Kürzungen bei den Unterstützungsleistungen mit zunehmend autoritärem Druck der Grenze zur Zwangsarbeit nähert,
- ⌚ das Vorziehen einer *Steuerreform*, deren Entlastungswirkungen in erster Linie den Unternehmen und den BezieherInnen von höheren Einkommen, von Kapitalerträgen und Spekulationsgewinnen zugute kommen.

Zur Begründung ihrer Politik behauptet die Bundesregierung, die Globalisierung und die Alterung der Bevölkerung hätten einen Problemdruck geschaffen, der diese Reformen unausweichlich mache. Am Ende dieses teilweise schmerzlichen Prozesses werde Deutschland aber wieder wettbewerbs- wie auch zukunftsfähig sein. Diese Aussagen sind falsch, und die darauf gegründete Politik wird die Probleme nicht lösen, sondern im Gegenteil verschärfen. Keine der Reformen im Rahmen der Agenda 2010 macht die Gesellschaft zukunftsorientiert, alle tragen zu ihrer sozialen und langfristig auch wirtschaftlichen Destabi-

lisierung bei. Es handelt sich nicht um ein zukunftsorientiertes Reformprogramm, sondern um ein rückwärtsgewandtes Programm der umfassenden Gegenreform. Sein Kern ist eine Umverteilung von unten nach oben.

Das soziale Hauptproblem in Deutschland ist die anhaltende und weiter steigende Massenarbeitslosigkeit, und das Hauptproblem der deutschen Wirtschaft ist ihre anhaltende Wachstumsschwäche. Beide Probleme haben weder mit Globalisierung noch mit Überalterung etwas zu tun, sondern sind hausgemacht. Die Politik ist nicht bereit, dagegen anzugehen. Stattdessen preist sie bereits in der Vergangenheit gescheiterte Konzepte als Therapie an. Dieser Kurs ist in jüngster Zeit jedoch zunehmend in die Kritik geraten. Vom Sozialabbau Betroffene melden sich zu Wort, der Widerspruch von Seiten der Gewerkschaften wird lauter. Kommunen und die Sozialverbände weisen auf die dramatischen Folgen der »Reform«politik hin. Große Demonstrationen gegen den Sozialabbau haben bereits stattgefunden, weitere sind angekündigt. Die Bundesregierung unterstellt, dass es sich bei dieser Kritik um ein Problem der Vermittlung handele, der falschen Wahrnehmung einer richtigen Politik. Dies ist ein Irrtum. Die Kritik beruht vielmehr auf der richtigen Wahrnehmung einer falschen Politik, einer Politik, die ökonomisch kontraproduktiv und sozial ungerecht ist und für Millionen Menschen – auch bei einer leichten Erholung der Konjunktur – zu einer unmittelbar spürbaren Verschlechterung ihrer materiellen Lage führt. Hiergegen richtet sich der Protest. Er verlangt zu Recht nicht eine andere Vermittlung, sondern eine grundlegende Korrektur der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

### I. Falsche Politik in unsicherer Zeit

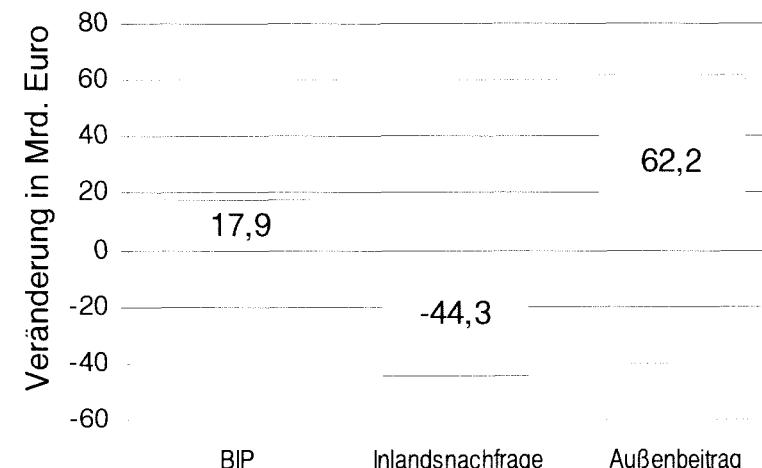
#### 2. Konjunktur: Warten auf die Weltwirtschaft

Entgegen den Versicherungen der Regierung kann keine Rede davon sein, dass die Konjunktur im Ergebnis der Reformprozesse angesprun-

gen und in absehbarer Zeit mit einem zügigen Abbau der Arbeitslosigkeit zu rechnen ist. Deutschland befindet sich vielmehr nach wie vor in einer Phase konjunktureller Schwäche. Die Arbeitslosigkeit hat in diesem Winter den höchsten Stand seit dem Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung Ende 1998 erreicht. Der Abschwung begann im Jahre 2000 und ging im vergangenen Jahr sogar kurz in eine leichte Rezession über. Das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion, das im Jahre 2000 noch 2,9 vH betragen hatte, ging danach Jahr für Jahr zurück (2001: 0,8 vH; 2002: 0,2 vH) und wurde im Jahre 2003 sogar negativ (-0,1 vH). Die Hauptursachen der anhaltenden Stagnation liegen in der schwachen inländischen Nachfrage. Zwischen dem »Boomjahr« 2000 und dem Jahr 2003 ist das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1.969,5 Mrd. € auf 1.987,4 Mrd. €, also um insgesamt 17,9 Mrd. € oder 0,9 vH, gestiegen. Dieser Anstieg geht jedoch *ausschließlich* auf die weiter verbesserte Exportposition Deutschlands zurück. Der reale Außenbeitrag (Saldo zwischen Exporten und Importen in Preisen von 1995) ist in diesen drei Jahren von 34,8 Mrd. € um 62,2 Mrd. € auf 97,0 Mrd. € gestiegen, hat sich also fast verdreifacht (vgl. Schaubild). Die *reale Inlandsnachfrage* dagegen ist in der gleichen Zeit von 1.934,7 Mrd. € auf 1.890,4 Mrd. €, also um 44,3 Mrd. € oder 2,3 vH, gefallen. Zwar ist das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte insgesamt (um 67,1 Mrd. € oder 5,1 vH in laufenden Preisen) gestiegen, gleichzeitig nahm aber vor allem wegen der durch die Regierungspolitik verbreiteten Unsicherheit das Sparen zu; die Sparquote der privaten Haushalte stieg von 9,8 vH in 2000 auf 10,8 vH in 2003.

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass noch höhere deutsche Exportüberschüsse im laufenden Jahr eine neue Dynamik der deutschen Wirtschaft stützen werden. Dafür gibt es drei Gründe. *Erstens* befindet sich die EU, in die der größte Teil der deutschen Ausfuhren geht, insgesamt in einer prekären Situation, die durch einen Mangel an Binnennachfrage infolge des Teufelskreises von Wachstumschwäche, steigender Arbeitslosigkeit und Umverteilung gekennzeichnet ist. Wie in Deutschland wird auch in der EU die Lage durch eine fundamentalistische Wirtschaftspolitik nicht verbessert, sondern ver-

*Veränderung des BIP und seiner Komponenten in Deutschland, 2000-2003 (in Preisen von 1995)*



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2003

schlimmert. *Zweitens* wird der stark gestiegene Wechselkurs des Euro deutsche Exporte, die traditionell relativ wenig preiselastisch sind, zwar nicht einbrechen lassen, aber er wird sie auch nicht fördern. *Drittens* sind die weltwirtschaftlichen Konjunkturaussichten zwar besser als die Deutschlands und der EU, aber auch von ihnen geht keine mitreißende Dynamik aus. Insbesondere der Aufschwung in den USA, der nach wie vor – als Einäugiger unter lauter Blinden – die Rolle des weltwirtschaftlichen Konjunkturmotors spielt, ist alles andere als stabil und längerfristig sicher. Die Finanzierung des amerikanischen Doppeldefizits ist nur so lange kein ernsthaftes Problem, wie es den USA gelingt, die Position des Dollar als dominierender Weltwährung zu halten und dadurch einen ausreichenden Kapitalzufluss zu erzeugen. Ob die USA dies im Alleingang – selbst unter Einsatz politischer und militärischer Mittel – schaffen, ist ebenso fraglich wie ihre Bereitschaft, sich auf eine

engere weltwirtschaftliche und währungspolitische Zusammenarbeit einzulassen.

Um die Arbeitslosigkeit in Deutschland zu überwinden und die deutsche Wirtschaft aus ihrer Schwäche herauszuführen, kann die Politik sich also nicht auf das Ausland verlassen. Hilfe kann nur durch einen kräftigen binnengesellschaftlichen Impuls kommen. Dieser könnte dann seinerseits in die EU hineinwirken, Kettenreaktionen auslösen und so einen Beitrag zur weltwirtschaftlichen Belebung leisten. Dass eine nachhaltig wachsende Inlandsnachfrage in Deutschland sich von selbst – etwa als automatische Wirkung einer konjunkturellen Wende – einstellt, ist allerdings nicht zu erwarten. Selbst wenn der mäßige Aufschwung, den die meisten Wirtschaftsforschungsinstitute erwarten, eintrate, würde er nur eine schwache Wachstumsdynamik auslösen und die Probleme am Arbeitsmarkt allenfalls leicht mildern, aber nicht nachhaltig lösen. Für eine nachhaltige Überwindung der Probleme sind vielmehr energische politische Anstöße der binnengesellschaftlichen Endnachfrage notwendig: Neben der Ankurbelung des privaten Verbrauchs, des mit Abstand wichtigsten Teiles der Binnennachfrage, durch eine kräftige Steigerung der Löhne und Gehälter sollte der Staat durch Beschäftigungsprogramme eindeutige Impulse zur Konjunkturankurbelung geben. Er tut jedoch das Gegenteil: Die Reformen der sozialen Sicherungssysteme, die seit dem vergangenen Jahr Hauptinhalt der Wirtschaftspolitik sind, führen zu neuen Belastungen der Menschen und vermindern ihre Kaufkraft unmittelbar. Sie schaffen überdies neue Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung, und dies veranlasst die Menschen, einen größeren Teil ihres verfügbaren Einkommens nicht auszugeben, sondern zu sparen. Auch die positiven Wirkungen, die von den steuerlichen Entlastungen durch die Steuerreform theoretisch ausgehen könnten, werden für die unteren Einkommensgruppen durch zusätzliche Belastungen praktisch neutralisiert. Bei den oberen Einkommensgruppen, wo die Entlastungen am größten sind, fallen die neuen Steuersenkungen gesamtwirtschaftlich ohnehin nicht ins Gewicht, weil bei ihnen durch niedrigere Steuern kaum zusätzliche Konsumausgaben angestoßen werden. Erfahrungsgemäß wird hier die Sparquote besonders stark steigen. Dass die Steuersenkungen den privaten Verbrauch

beleben, behauptet im Übrigen auch die Bundesregierung mittlerweile – im Unterschied zu ihren lauten Ankündigungen – nicht mehr.

### *3. Die »Modernisierung« der sozialen Sicherung: Weniger Leistungen – mehr Unsicherheit*

Kernpunkte der Agenda 2010 waren die Modernisierung der Renten- und der Krankenversicherung als Hauptsäulen der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland.

Die Jahrhundertreform der *Alterssicherung*, die mit der »Riester-Rente« im Jahre 2001 verabschiedet worden war, hat keine drei Jahre Bestand gehabt. Ihre »Nachbesserung« bestand zum einen im Einfrieren der Renten für zumindest dieses Jahr, einer Verschiebung der Rentenzahlung für NeurentnerInnen auf den letzten Tag des laufenden Monats und der Belastung der Renten mit den vollen (bisher 50 vH) Beiträgen zur Pflege- und zur Krankenversicherung bei Betriebsrenten. Das führt dazu, dass in diesem Jahr die Nettorenten erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik absolut sinken werden. Der Kern der neuen Rentenreform ist jedoch ein »Nachhaltigkeitsfaktor«, der schon mit der Riesterreform im Jahre 2001 eingeführt und im vergangenen Jahr verstärkt worden ist. Er führt dazu, dass das Rentenniveau, das bereits infolge der ersten Reform von rund 70 vH im Jahre 2000 auf 64,5 vH in 2030 zurückgehen soll, durch die zweite Reform ab dem Jahre 2011 kontinuierlich – nach dem aktuellen Stand der Gesetze ohne Grenze nach unten – weiter sinken soll. Damit wird der zentrale Anspruch und historische Fortschritt, der mit der großen Rentenreform im Jahre 1957 verbunden war, sang- und klanglos aufgegeben: den Menschen nach Jahrzehnten der abhängigen Arbeit durch die Rente ihren erreichten Lebensstandard zu sichern. Nach den beiden Reformen von 2001 und 2003 kann hiervon nicht mehr die Rede sein. Die Rente wird vielmehr für die Mehrheit der Menschen nur noch dazu ausreichen, Armut zu verhindern. Um die Sicherung ihres Lebensstandards müssen sie sich selbst durch zusätzliche private Vorsorge kümmern. Für eine wachsende Minderheit von RentenbezieherInnen, denen während ihres Arbeits-

lebens wegen niedriger Löhne und/oder häufiger Arbeitslosigkeit die Mittel für die private Vorsorge fehlen, wird der Nachhaltigkeitsfaktor jedoch unmittelbar in Altersarmut führen und sie von einer Mindestsicherung in Höhe der Sozialhilfe abhängig machen. Dies wird ganz besonders für Frauen zutreffen: Schon mussten von 10,8 Millionen Rentnerinnen 2,3 Millionen mit einem Nettoeinkommen von unter 500 € und 3,6 Millionen mit einem Einkommen zwischen 500 und 900 €, insgesamt also deutlich mehr als die Hälfte (56 vH) aller Rentnerinnen von weniger als 900 € im Monat leben. Von dem enormen sozialpolitischen Rückschritt, der hier stattfindet, kann alles Gerede über Eigenverantwortung und Zukunftssicherung nicht ablenken. Die beiden jüngsten Rentenreformen verschaffen großen Versicherungen und Finanzkonzernen lukrative neue Geschäftsbereiche und Gewinnaussichten. Sie machen aber den Sozialstaat nicht zukunftssicher, sondern schaffen ihn in diesem Bereich ab.

Ähnlich verhält es sich mit der »Gesundheitsreform«, dem sozialpolitischen Großprojekt des vergangenen Jahres. Sie war die Reaktion auf die akuten Finanzierungsdefizite der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Diese sind nicht die Folge einer »Kostenexplosion im Gesundheitswesen«, sondern resultieren vor allem aus Einnahmeausfällen der GKV wegen hoher Arbeitslosigkeit, prekärer Arbeitsverhältnisse und niedriger Löhne. Statt diese Ursachen anzugehen und das System dadurch zu stabilisieren, hat sich die Bundesregierung in dreifacher Weise gegen die Versicherten entschieden:

- ⌚ Erstens hat sie die gesundheitliche Versorgung dadurch verschlechtert, dass sie ganze Bereiche (z.B. Krankengeld, Zahnersatz, Brillen) aus dem Leistungskatalog der GKV gestrichen und der zusätzlichen Versicherung der Menschen überlassen hat.
- ⌚ Zweitens hat sie die Krankenversicherung dadurch verteuert, dass sie eine vierteljährlich zu entrichtende Praxisgebühr von jeweils 10 € eingeführt hat. Dieser Finanzierungsbeitrag zur GKV belastet die BezieherInnen niedriger Einkommen unverhältnismäßig stark. Für höhere Einkommensgruppen fällt er weniger ins Gewicht, und die Arbeitgeberseite ist von dieser Zusatzfinanzierung der GKV gänzlich befreit. Letzteres war wohl auch der Grund dafür, dass die Bun-

desregierung sich für die Praxisgebühr statt für eine leichte Anhebung des Beitrags zur GKV entschieden hat, die von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite paritätisch zu finanzieren gewesen wäre. Es handelt sich also um einen Ausstieg aus der paritätischen Finanzierung und eine Umverteilung zu Lasten der Versicherten.

- ⌚ Drittens sind die Zuzahlungen bei Medikamenten, Krankenhausaufenthalten und Kuren erhöht worden. Gleichzeitig wurde die komplette Befreiung von den Zuzahlungen für die untersten Einkommensschichten abgeschafft. Dies bedeutet erneut eine zusätzliche Belastung für die ärmeren – und häufiger kranken – Bevölkerungsschichten, während die pharmazeutische Industrie von jedwedem Beitrag zur Finanzierung des Systems, das die Grundlage für ihre Umsätze und Gewinne ist, freigestellt bleibt.

Weder die erneute Rentenreform noch die Gesundheitsreform machen die jeweiligen Systeme »zukunftsfest«. Sie erhöhen vielmehr die gegenwärtigen Belastungen und zukünftigen Risiken für die Versicherten und treiben eine wachsende Zahl von Menschen an den Rand der oder in die Armut – während sie auf der anderen Seite die Unternehmen insgesamt von Versicherungsbeiträgen entlasten und den Finanzinstitutionen neue Geschäfts- und Gewinnperspektiven eröffnen. Nicht Zukunftssicherung für die Menschen, sondern Umverteilung für Unternehmen und Finanzkonzerne heißt das Spiel, das die Bundesregierung auf dem Rücken des Sozialstaates treibt.

#### *4. Weder Wettbewerbsschwäche noch demografische Zeitbombe – Die Argumente für die Gegenreform sind falsch*

Der ideologische und propagandistische Aufwand, mit dem dieser Kern der Gegenreformen verdeckt wird, ist allerdings beeindruckend, und er zeigt seine Wirkung. Dazu trägt auch die Begleitmusik der in verschiedenen Kommissionen organisierten Beratung aus dem Wissenschaftsbetrieb bei, die – bei unterschiedlichen Nuancen und einzelnen Ausnahmen – nahezu einhellig in das gleiche Horn stößt. Dabei

stehen zwei Muster im Zentrum aller Argumentationen, die den Sozialabbau als alternativlosen Weg zur Zukunftssicherung begründen sollen. Beide berufen sich auf dramatische Veränderungen, die mit schicksalhafter Unabänderlichkeit über die Welt gekommen seien und, bei Strafe des Untergangs, energische, wenn auch schmerzhafte Anpassungen erforderten. Das ältere Argumentationsmuster lautet, dass die Globalisierung einen Konkurrenzdruck erzeugt habe, der die *Wettbewerbsfähigkeit* der Wirtschaft bedrohe. Das neuere und in den letzten beiden Jahren stärker in den Vordergrund gerückte Argument thematisiert eine »demografische Zeitbombe«: Die absehbare »Überalterung« der Bevölkerung führe dazu, dass die Systeme der sozialen Sicherung unfinanzierbar würden, unter Druck gerieten und die *Zukunftsähigkeit* der Gesellschaft in Frage stellen.

Beiden Argumentationen ist die Schlussfolgerung gemeinsam, dass die Gesellschaft nicht mehr so weiter machen könne wie bisher. Die Sicherung ihrer Wettbewerbs- und der Zukunftsähigkeit erfordere einen radikalen Umbau. Dieser müsse sich sowohl auf die Arbeitsbeziehungen – Stichwörter Lohnnebenkosten, Arbeitszeiten, Tarifverträge, Kündigungsschutz u.a.m. – als auch auf die Systeme der sozialen Sicherung beziehen – Stichwörter erneut Lohnnebenkosten, Anspruchsdenken etc. In der Arbeitswelt seien mehr »Flexibilität« und bei der sozialen Sicherung mehr »Eigenverantwortung« erforderlich.

Beide Argumente sind teilweise schlicht falsch, teilweise halbwahr und insgesamt irreführend. In keinem Fall können sie eine Politik des Sozialabbaus stichhaltig begründen.

Zwar geht von der Globalisierung ein verschärfster Konkurrenzdruck auch auf die deutsche Wirtschaft aus. Dennoch kann von einer Bedrohung der Wettbewerbsfähigkeit weder vom Ergebnis in der Vergangenheit noch von der Tendenz für die Zukunft her die Rede sein: Deutschland gehört trotz relativ hoher Löhne und Gehälter mit dem höchsten Export und dem höchsten Außenhandelsüberschuss der Welt zu den wettbewerbsfähigsten Ländern überhaupt. Dies liegt sowohl an den niedrigen Lohnsteigerungen als auch an der hohen Produktivität. Beide zusammen führen dazu, dass die Lohnstückkosten, d.h. die Belastung der Produktion mit Arbeitskosten, zu denen auch alle »Lohn-

nebenkosten« gehören, sich im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich entwickelt haben. Die Kehrseite dieser anhaltend hohen internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist die Schwäche der Binnen Nachfrage, die durch einen wachsenden Bereich prekärer Arbeit mit Niedriglöhnen verstärkt wird. Diese Zusammenhänge werden von den Unternehmerveränden nach wie vor heftig bestritten und auch von der Bundesregierung permanent missachtet.

Auch wenn eine vorsichtige Relativierung des Arguments der Wettbewerbsschwäche erkennbar ist, erfreut sich die Behauptung, die Überalterung der Bevölkerung verlange einen radikalen Umbau der sozialen Sicherungssysteme, nach wie vor eines ungebrochenen Zulaufs auch von Seiten der Wissenschaft. Dennoch ist auch sie aus vielen Gründen haltlos. Zunächst haben die aktuellen Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungssysteme ohnehin nichts mit den Veränderungen der Alterspyramide zu tun, die gegenwärtig durch einen hohen Anteil von Menschen im erwerbsfähigen Alter gekennzeichnet ist. Die aktuellen Probleme sind allein auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, auf die Umverteilung des Volkseinkommens zu Lasten der Löhne und Gehälter und auf die Ausbreitung prekärer und niedrig entlohnter Arbeitsverhältnisse zurückzuführen. Alle drei Faktoren führen zu geringeren Einnahmen der Sozialversicherungssysteme. Wenn die Politik dann unter dem Druck der Arbeitgeberseite und wider jede ökonomische Vernunft darauf besteht, dass die Beiträge zu den Versicherungssystemen nicht erhöht werden dürfen, kommt es zur oben dargestellten schlechtesten aller Lösungen.

Der Verweis auf die demografische Zeitbombe ist aber auch mit Blick auf die zukünftige Entwicklung wiederum zu einem Teil schlicht falsch und zum anderen Teil irreführend. Dies zeigt schon ein Blick auf die offiziellen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes. Dort wird deutlich darauf hingewiesen, dass die von den PolitikerInnen als unabänderlich behaupteten demografischen Trends weder gegeben noch unbeeinflussbar sind. Auch ist der »Altersquotient«, der angibt, wie viele RentnerInnen durch eine/n Erwerbstätige/n ernährt werden müssen, so irreführend, dass sein Gebrauch von denjenigen, die es wissen müssten und wohl auch wissen, nur als Versuch der bewussten

Verschleierung aufzufassen ist. Grundlage für alle Systeme der sozialen Sicherung sind zum einen der Umfang, zum zweiten die Produktivität der in der Gesellschaft geleisteten Arbeit und drittens die Aufteilung des durch Umfang und Produktivität erbrachten Produktes auf die aktive und die nicht aktive Bevölkerung. Zur letzten Gruppe gehören nicht nur die Alten, sondern auch die Jungen (unter 20 Jährigen), die Erwerbsunfähigen und die Arbeitslosen. Auf dem Boden dieser Klarstellung über die ökonomischen Grundlagen jedes Rentensystems erweist sich die demografische Zeitbombe als Attrappe. Denn *erstens* führt schon eine korrekte Berechnung der Nichtaktive/Aktive-Relation, die auch die Jungen berücksichtigt, dazu, dass die demografische Entwicklung in jedem Fall weit weniger dramatisch verläuft als bei isolierter Betrachtung des Altenkoeffizienten. Während nämlich letzterer zwischen 2001 und 2050 von 44 auf 78, also um 77 vH, steigt, nimmt erstere in der gleichen Zeit nur von 82 auf 112, also um 36,6 vH oder weniger als halb so stark, zu. Sie liegt im Jahre 2050 mit 112 – auf hundert Menschen zwischen 20 und 60 Jahren kommen also 112 unter 20- bzw. über 60-Jährige – nur um 12 vH über dem Wert von 1970 (100). Die demografische Entwicklung verliert *zweitens* weiter an Dramatik, wenn unterstellt wird, dass die Politik sich nicht mit einem hohen Niveau an Arbeitslosigkeit abfindet. Wenn Arbeitslosigkeit aber deutlich verringert oder gar Vollbeschäftigung erreicht würde, verschwänden alle Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme. Dies wäre *drittens* sogar auch dann der Fall, wenn das Arbeitsvolumen nicht steigt, sondern höhere Beschäftigung oder gar Vollbeschäftigung durch eine erhebliche Verkürzung der Arbeitszeit erreicht würde oder – der schlechteste Fall – die Arbeitslosigkeit nicht abgebaut wird. Schon eine bescheidene jährliche Produktivitätssteigerung von 1,5 vH würde es auch bei unverändertem Arbeitsvolumen erlauben, die öffentlichen Systeme der sozialen Sicherheit auszubauen und gleichzeitig das Real-einkommen der aktiven Bevölkerung zu steigern. Sie würde die Wirtschaftsleistung bis zum Jahre 2050 um den Faktor 1,98 steigern, also knapp verdoppeln. Wenn in der gleichen Zeit die Beiträge zur Rentenversicherung von gegenwärtig rund 20 vH auf 26 vH zunehmen, um eine lebensstandard-sichernde Rente für die Alten zu finanzieren, würde

das um Rentenbeiträge verminderte verbleibende »Nettoeinkommen« immer noch um 80 vH zunehmen.

Es ist also möglich, das Niveau der sozialen Sicherung auch bei veränderter demografischer Struktur beizubehalten, ohne die Lage der aktiven Bevölkerung zu verschlechtern. Wenn demgegenüber die Leistungen für die aktive und die inaktive Bevölkerung eingeschränkt werden, ist zu fragen, wer von einer solchen Politik profitiert. Die Antwort ist einfach, wird aber in der Öffentlichkeit verschwiegen. Die Profiteure dieser Politik sind zum einen die Unternehmen, deren Beiträge zur Sozialversicherung gedeckelt werden. Zum anderen sind es die Finanzinstitute, bei denen die Menschen sich jetzt privat für die Leistungen versichern müssen, die durch die »Reformen« aus der öffentlichen Versicherung gestrichen werden. Eine solche private Versicherung ist erheblich teurer und leistet erheblich weniger als das bisherige System, aber sie verschafft einer kleinen Zahl großer Finanzkonzerne hohe Einkommen und Gewinne.

## 5. Arbeitsmarktpolitik: Kürzen und Zwingen

In der Arbeitsmarktpolitik ist im vergangenen Jahr das Konzept »Fördern und Fordern« durch die Verabschiedung der noch ausstehenden Hartz-Gesetze zu einem vorläufigen Abschluss gebracht worden. Hartz III, zum 1.1.2004 in Kraft getreten, zielt auf den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einer »kundenorientierten« »Bundesagentur für Arbeit«. Mit Hartz IV, das zum 1.1.2005 in Kraft tritt, wird die Arbeitslosenhilfe abgeschafft und mit der bisherigen Sozialhilfe zum sog. Arbeitslosengeld II vereint, das für alle Erwerbslosen im erwerbsfähigen Alter und ihre Familienangehörigen gilt, die nicht längerfristig erwerbsunfähig sind.

Ob der Umbau der Bundesanstalt zur Bundesagentur für Arbeit und die Einführung von Fallmanagern tatsächlich zu größerer Effizienz der Arbeitsvermittlung beiträgt, ist solange fraglich, wie diese nicht wirklich eine ganzheitliche Beratungs- und Vermittlungskompetenz haben. Die Betonung der »Kundenorientierung« ist jedenfalls Ausdruck

einer an Zynismus grenzenden Marketingstrategie. Arbeitslose sind keine KundInnen, die sich in der Bundesagentur Dienstleistungen nach ihrem jeweiligen Geschmack aussuchen oder es auch lassen können. Es sind Personen, die sich in existenzgefährdenden Krisen befinden und weder zwanglos noch mit irgendwelchen Optionen zur Bundesagentur kommen, sondern von dieser gezwungen werden, jedwedes Arbeitsangebot zu akzeptieren.

Der rote Faden, der sich durch die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung hindurchzieht, ist die Kombination von Einsparungen und »Aktivierung« durch Ausübung von Druck auf die Arbeitslosen.

Einen wesentlichen Beitrag zur Senkung ihrer Ausgaben leistet die Arbeitsmarktpolitik durch die Streichung von Strukturanzapfungsmaßnahmen (SAM), die Kürzung von Qualifizierungs- und weitere Einsparungen bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Der zweite Arbeitsmarkt dient aber nicht zuletzt dazu, die Aktivität und Qualifikation Arbeitsloser zu erhalten bzw. zu verbessern und so ihre Chancen auf Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu steigern. Wenn er jetzt drastisch ausgetrocknet wird, verstärkt das die Abwärtsspirale von Arbeitslosigkeit, Dequalifizierung und sozialem Abstieg, die für die Betroffenen oft in ausweglose Lagen führt.

Um unter diesen Bedingungen dennoch Arbeitslosigkeit abzubauen und zu mehr Beschäftigung zu kommen, greift die Politik vorzugsweise zum Mittel des Drucks gegenüber den Arbeitslosen. Dieser Druck schlägt sich vor allem in Hartz IV nieder, das den Wechsel von einer – auch schon vorher erheblich ramponierten – »welfare«-Strategie sozialer Sicherung zur »workfare«-Strategie sozialer Disziplinierung nach amerikanischem Muster durchsetzt. Arbeitslose werden durch Androhung von Leistungsentzug unter Druck gesetzt, sich nicht nur aktiv um eine neue Arbeit zu bemühen, sondern auch Arbeiten zu akzeptieren, die in keiner Weise ihrer Qualifikation, ihren bisherigen Tätigkeiten und/oder Bezahlung entsprechen. Grenzen, unterhalb derer Arbeit nicht zumutbar ist, werden beseitigt. Die im alten Arbeitsförderungsgesetz noch enthaltene Zielsetzung, »unterwertige Arbeit« zu verhindern, entfällt ersatzlos. Arbeitslose müssen ab 1.1.2005 nach Ablauf der – in der Regel auf 12 Monate verkürzten – Zeit, in der sie

Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung bezogen haben, jede Arbeit zu allen Bedingungen akzeptieren und können selbst zu unentgeltlicher Pflichtarbeit herangezogen werden. Jede Weigerung hat Sperrzeiten, Kürzungen und letztlich den Entzug der auf das Niveau der früheren Sozialhilfe gekürzten Arbeitslosenunterstützung zur Folge, wobei die Leistungen für Familien mit Kindern bzw. für Menschen mit Mehrbedarf (Alleinerziehende, Ältere, Behinderte etc.) sogar noch geringer sind als früher.

Hartz IV verschärft diese autoritäre Disziplinierungspolitik noch einmal erheblich, die sich bereits im vergangenen Jahr in einer drastisch – nämlich um 167 vH – gestiegenen Zahl der Verhängung von Sperrzeiten niedergeschlagen – und so einen eigenständigen Sparbeitrag der Bundesanstalt erbracht hatte. Die BA rechnet sich diese Entwicklung wie auch die hohen Zahlen der »Abgänge aus der Arbeitslosigkeit« als Erfolg an. Sie verschweigt dabei allerdings die Tatsache, dass fast die Hälfte (47 vH) der 8,05 Millionen Abgänge aus Arbeitslosigkeit im Jahre 2003 Abgänge in die Nichterwerbstätigkeit – und nicht in Beschäftigung – gewesen sind. Ein Teil davon dürfte sicher darauf zurückzuführen sein, dass Arbeitslose sich dem zunehmend ihrer Selbstachtung – und im Übrigen gelegentlich auch dem Respekt der Menschenwürde und dem Verbot der Zwangsarbeit – widersprechenden Druck der Arbeitsämter entzogen haben. Wenn Hartz IV in Kraft tritt, wird diese Tendenz weiter zunehmen. Nach dem Muster der neoklassischen Lehre wäre dies dann wohl als »freiwillige Arbeitslosigkeit« zu bezeichnen.

Im Übrigen sind die hohen Erwartungen, die von Seiten der Bundesregierung mit Hartz I und Hartz II verbunden worden waren, gründlich enttäuscht worden – wie es zu erwarten war und wie wir es vorhergesagt hatten. Durch die 40.000 Arbeitsplatz»optionen«, die von April 2003 bis einschließlich Januar 2004 geschaffen wurden, konnten 32.000 Arbeitslose in subventionierte Leiharbeitsverhältnisse überführt werden. Zu einem dauerhaften Arbeitsverhältnis führte dies jedoch nur für jeden zehnten PSA-Beschäftigten.

Einen Boom hat es dagegen bei den Minijobs mit einer Entlohnung von monatlich bis zu 400 € gegeben, deren Zahl in den ersten drei Quartalen um über eine Million zugenommen hat. In dieser Hinsicht

geht das Konzept der Regierung, Arbeit um jeden Preis zu schaffen, teilweise auf. Der Preis dafür ist allerdings zu hoch: Er besteht darin, gerade jene Merkmale abzuschaffen, die Arbeit zu einem zentralen und unverzichtbaren Bestandteil des gesellschaftlichen und individuellen Lebens machen: die Möglichkeit, in der Arbeit die eigenen Qualifikationen zu entfalten und weiter zu entwickeln, aus dem Lohn der Arbeit ein eigenständiges Leben zu führen, durch Arbeit in ein zuverlässiges System sozialer Sicherheit eingebettet zu sein. Dies alles wird aus der Arbeit entkernt, auf die es der »aktivierenden« Arbeitsmarktpolitik ankommt. Was am Ende als Erfolg in der Statistik erscheinen kann, ist Arbeit in ihrer schlechtesten Form: prekär, nicht ausreichend zum Leben, keine Grundlage für soziale Sicherheit, Abwertung von Qualifikation.

Die Massenarbeitslosigkeit wird man allerdings auch mit diesem entkernten Arbeitskonzept nicht beseitigen oder auch nur spürbar verringern. Die ersten Formen der workfare-Strategie sind in der Bundesrepublik bereits seit den 1980er Jahren angewandt worden, und sie haben ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosigkeit nicht verhindert. Die jetzt beschlossene Verschärfung der gleichen Strategie wird daran nichts ändern können, weil die Strategie falsch ist. Die hohe Arbeitslosigkeit liegt nicht an der mangelnden Bereitschaft der Arbeitslosen zu arbeiten, sondern an dem Mangel an Arbeitsplätzen. Dieser Mangel aber besteht, weil es an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage fehlt und das Arbeitsvolumen daher seit vielen Jahren zurückgeht. Die Politik des Drucks auf die Arbeitslosen, der Niedriglohn- und Zwangsarbeits wird diesen Nachfragermangel nicht beseitigen oder mildern, sondern verstärken.

## *6. Steuerpolitik: Chaos mit Methode*

Die steuerpolitische Diskussion in Deutschland war während der letzten Monate durch einen chaotischen und aggressiven Unterbietungswettlauf steuerlicher Entlastungsvorschläge geprägt. Dass dabei der Zweck von Steuern, die Finanzierung notwendiger öffentlicher Ausgaben möglich zu machen, überhaupt nicht mehr zur Sprache kam, passt zu diesem Bild. Denn öffentliche Ausgaben werden von den herr-

schenden politischen Kräften zunehmend als Verschwendungen diskriminiert, und öffentliche Dienstleistungen – nicht zuletzt unter dem Druck der durch Steuersenkungen verursachten Finanznot der öffentlichen Haushalte – stehen zunehmend zur Privatisierung an.

Das politisch unmittelbar wirksame Ergebnis der steuerpolitischen Diskussion war das nahezu komplette Vorziehen der für 2005 geplanten dritten Stufe der rot-grünen Steuerreform auf das Jahr 2004. Um dieses Ergebnis zu erreichen, musste die Bundesregierung im Vermittlungsausschuss allerdings Zugeständnisse machen. Sie bestanden darin, dass die wenigen und bescheidenen, im parlamentarischen Verfahren gegen den Willen der Bundesregierung eingefügten Milderungen der größten Ungerechtigkeiten bei der Besteuerung zu einem erheblichen Teil wieder rückgängig gemacht worden sind.

Ein gemeinsamer Nenner der Diskussion von Regierung, Opposition, Verbänden und vorherrschender Wissenschaft im vergangenen Jahr waren die Forderungen nach weiterer Steuerentlastung zur Ankurbelung der Konjunktur, weitgehendem Subventionsabbau und einer Vereinfachung des Steuerrechts. Im Ergebnis lässt sich festhalten:

- ➲ Die *Entlastungen* konzentrieren sich vor allem auf Unternehmen und Spitzenverdiener. Die Kapitalgesellschaften wurden bereits durch die Senkung der Körperschaftsteuer entlastet. Die organschaftliche Verschiebung von Verlusten im Rahmen der Körperschaft- und Gewerbesteuer ist im Vermittlungsausschuss im wesentlichen zugunsten der Kapitalgesellschaften beibehalten worden. Die dringend erforderliche Reform der Gewerbesteuer durch die Aufnahme der Freiberufler und Selbstständigen sowie die Berücksichtigung von Mieten, Pachten und Zinsen bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage ist gescheitert. Durch die Senkung des Einkommensteuerarifs wird ein Single mit einem Jahresbruttoeinkommen von 30.000 € um insgesamt 645 € oder 2,2 vH des Einkommens entlastet, die Entlastung bei einem Einkommen von einer Mio. € beträgt demgegenüber absolut 66.504 € und relativ 6,7 vH des Einkommens. Während die Entlastung im unteren Einkommensbereich vor allem durch die Senkung der Eingangssteuersätze von 19,9 vH auf 16,0 vH erfolgt, wirken sich die Belastungen im Rah-

men der »Gegenfinanzierung« – etwa durch die Senkung der Entfernungspauschale – für diesen Betroffenenkreis besonders stark aus. Hinzu kommen zusätzliche Belastungen bei der Renten- und Pflegeversicherung und bei den Gesundheitskosten. Bei vielen Menschen mit niedrigem Einkommen werden die Nettoeinkommen nach Abzug dieser neuen durch die »Reform«gesetze der Regierung zu verantwortenden Kosten trotz niedrigerer Steuersätze sinken. Ein konjunktureller Impuls kann von dieser einseitig verteilten Steuersenkung jedenfalls nicht ausgehen.

- ➲ Beim *Subventionsabbau* beziehen sich die beschlossenen Maßnahmen vor allem auf die Arbeitseinkommen (Kürzung der Pendlerpauschale auf 30 Cent/km und der Eigenheimzulage um 30 vH), während die Vermögens- und Unternehmenseinkommen weitgehend verschont bleiben. In diesem Bereich fallen die Maßnahmen zum Abbau von Steuervorteilen gering aus. Dazu zählt beispielsweise die insgesamt im Kompromiss durchgesetzte Einführung einer viel zu gerin- gen Mindestbesteuerung der Gewinne durch Beschränkung des Verlustausgleichs, allerdings ohne zeitliche Begrenzung. An die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen für die Unternehmens- besteuerung ist die Reform grundsätzlich nicht herangegangen.
- ➲ Eine *Vereinfachung des Steuersystems hat nicht stattgefunden*. Die Gesamtheit der Regelungen sind im Jahre 2004 weder weniger noch übersichtlicher, sondern – eben wegen des chaotischen Verlaufes und der unterschiedlichen Kompromisslinien des Vermittlungsverfahrens – zahlreicher und unübersichtlicher geworden.

Als Fazit ergibt sich: Die Steuerpolitik der Bundesregierung hat den Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt (die gesamtwirtschaftliche Steuerquote) für 2003 auf den seit Jahrzehnten niedrigsten Wert von ca. 21 vH herabgedrückt. Dies ist die niedrigste Steuerquote in der EU. Gleichzeitig hat sie die Umverteilung der Steuern zu Lasten der Masseneinkommen und zugunsten der Einkommens- und Vermögensstarken fortgesetzt.

Ein weiteres – unfreiwilliges – Ergebnis der deutschen restriktiven Finanzpolitik bestand darin, dass die Bundesrepublik im Jahre 2003 zum zweiten Mal hintereinander die vom europäischen Stabilitäts- und

Wachstumspakt (SWP) gesetzte Obergrenze für die öffentliche Neuverschuldung (3 vH des BIP) mit einem Defizit in Höhe von 3,9 vH erheblich überschritten hat. Ein für derartige Fälle vorgesehenes Sanktionsverfahren der EU hat die Bundesregierung durch offenen politischen Druck im Ministerrat verhindert. Dies hat die EU-Kommission wiederum zum Anlass genommen, gegen den Ministerrat vor dem Europäischen Gerichtshof zu klagen. Jenseits dieser überwiegend durch Prestigegründe getriebenen Machtspielle bleibt es bedauerlich, dass die Bundesregierung aus den Ereignissen nicht die Lehre zieht, den Stabilitäts- und Wachstumspakt grundsätzlich in Frage zu stellen, weil er prozyklisch wirkt und eine energische Wirtschaftspolitik für mehr Wachstum und Beschäftigung behindert. Sie betrachtet die deutsche Überschreitung der Obergrenzen vielmehr als einen unverschuldeten Unglücksfall, der daher auch nicht bestraft werden darf, hält aber prinzipiell an dem kontraproduktiven Rahmen des Paktes fest.

## II. Alternativen: Ausbau des Sozialstaats, gerechtere Steuerpolitik, mehr und bessere Arbeitsplätze

### 7. Grundsätze

Zu der kritisierten Politik gibt es Alternativen. Ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel trüge schnell dazu bei, die aktuelle Stagnation zu überwinden, die Arbeitslosigkeit deutlich zu vermindern und die akuten Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme zu lösen. Auf mittlere Frist würde ein solcher Kurswechsel die Produktivität und Leistungsfähigkeit der Wirtschaft dauerhaft steigern, er würde Schritte auf dem Weg zur Vollbeschäftigung zurücklegen und die Grundlage für die Ausweitung und Stärkung der sozialen Sicherheit in Deutschland schaffen. Er würde auch über die Landesgrenzen hinaus wirken und Druck für eine aktivere Wirtschaftspolitik der EU machen. Die dadurch gewonnene Belebung der europäischen Konjunk-

tur würde es zum einen ermöglichen, der europäischen Integration insbesondere im Hinblick auf die Osterweiterung einen neuen Schub zu geben. Zum anderen wäre sie ein relevanter Beitrag zur Stabilisierung der Weltwirtschaft und eine solide Grundlage für faire, auf Kooperation und Hilfe zur eigenständigen Entwicklung gerichtete Beziehungen mit den Entwicklungsländern.

Wir halten an den – im Übrigen auch in der Verfassung verankerten – Grundsätzen des Sozialstaates als einer wesentlichen zivilisatorischen Errungenschaft fest. Lange und erbitterte gesellschaftliche Auseinandersetzungen haben ihn im vergangenen Jahrhundert zwar noch nicht verwirklicht, aber doch wesentliche Zwischenerfolge durchsetzen können. Gegen diese Fortschritte sozialstaatlicher Reformen richten sich seit zwanzig Jahren die neoliberalen Gegenreformen. Hiergegen setzen wir uns zur Wehr. Ein Erfolg dieser Gegenwehr hängt nicht nur von den besseren Argumenten, sondern auch von der politischen Kraft sozialer Bewegungen und der Bereitschaft zur politischen Mobilisierung ab.

Das Festhalten an den Grundsätzen des Sozialstaates ist keine Reformfeindschaft. Im Gegenteil, den Sozialstaat sichern, heißt ihn weiter zu entwickeln und auf neue Entwicklungen abzustimmen. Es heißt aber nicht, ihn angesichts neuer Gegebenheiten zurückzunehmen oder abzuschaffen. Anpassungsbedarf ist vor allem durch die neuen Formen entstanden, in denen heute gearbeitet wird. Sie sind Resultat technologischer Entwicklungen, sozialer Umbrüche, veränderter Familienstrukturen, insbesondere einer neuen – allerdings immer noch unvollkommen verwirklichten – Rolle der Frauen in der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Familie. Diese Entwicklungen erfordern Veränderungen in der Organisation der Arbeit, ohne das Ziel der *Vollbeschäftigung* aufzugeben, das sich darauf richtet, allen Menschen einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsplatz anzubieten, auf dessen Grundlage sie in der Lage sind, ein selbst bestimmtes Leben zu führen. Sie erfordern auch Reformen der sozialen Sicherungssysteme, ohne den Grundsatz aufzugeben, dass diese umfassenden Schutz und *Sicherung des Lebensstandards* aller Mitglieder der Gesellschaft vor den Risiken der Gesellschaft gewährleisten sollen.

Technische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen machen es auch erforderlich, die Ziele *sozialer Gerechtigkeit* (gegen die Tendenzen der Polarisierung), *ökologischer Nachhaltigkeit* (gegen die zunehmende Zerstörung der natürlichen Umwelt und Lebensgrundlagen) und *internationaler Kooperation und Entwicklung* (gegen schrankenlose Konkurrenz zu Lasten der schwächeren Länder) als Eckpunkte einer alternativen Entwicklungsstrategie immer wieder neu zu konkretisieren. Im Folgenden wollen wir uns auf Vorschläge für eine wirksame Beschäftigungspolitik und für die Grundstruktur und Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme konzentrieren und einige Vorschläge für eine Steuerpolitik machen, die sich an diesen Zielen ausrichtet.

## *8. Sozialsysteme: Sicherung des Lebensstandards und Mindestsicherung*

Die Hauptorientierung der Sicherungssysteme im Sozialstaat sollte darauf abzielen, Menschen gegenüber den großen sozialen Risiken des Lebens umfassenden Schutz zu geben. Das heißt konkret, dass dann, wenn diese Risiken eintreten, der bisherige Lebensstandard durch gesellschaftliche Unterstützung aufrecht erhalten bleibt und auf jeden Fall materielle Armut und Obdachlosigkeit durch eine Mindestsicherung vermieden wird. Die Umsetzung dieser Grundsätze erfolgt in unterschiedlichen Systemen auf verschiedene Weise:

Zur Erhaltung oder Wiederherstellung der *Gesundheit* wird eine umfassende medizinische Versorgung als Sachleistung für alle Mitglieder der Gesellschaft vollständig durch die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die Gesetzliche Pflegeversicherung (GPV) gewährleistet. Die Leistungskürzungen und Verteuerungen der jüngsten Reform werden zurück genommen.

Zur Sicherung des Lebensstandards im *Alter* werden den RentnerInnen und PensionärInnen Geldleistungen in ausreichender Höhe aus der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) gezahlt. Auch hier werden die durch die beiden letzten Reformen bewirkten Verschlechterungen rückgängig gemacht.

Im Falle von *Arbeitslosigkeit* erhalten die Betroffenen eine zur Aufrechterhaltung ihres Lebensstandards ausreichende Geldzahlung aus der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung.

Zur Vermeidung von *Armut* gibt es für alle Mitglieder der Gesellschaft im Bedarfsfall eine gesetzliche Mindestsicherung, die um 20 vH höher als die gegenwärtige Sozialhilfe (ab 2005 ALG II) liegt und diese ersetzt.

#### *Gesundheitspolitik: Allgemeine Bürgerversicherung*

In der allgemeinen Bürgerversicherung sind alle Mitglieder der Gesellschaft Pflichtmitglieder, unabhängig davon, ob sie beschäftigt sind oder nicht, und unabhängig von der Höhe ihrer Einkommen. Die gegenwärtig bestehende Pflichtversicherungsgrenze wird also aufgehoben. Die Leistungen umfassen eine medizinische Versorgung, die alle notwendigen Maßnahmen der präventiven und kurativen Medizin bereitstellt. Sie erstrecken sich auch auf Menschen ohne Beschäftigung und/oder Einkommen und auf die im Lande lebenden AusländerInnen. Ansprüche auf zusätzliche Leistungen müssen privat finanziert werden.

Die Finanzierung der öffentlichen Gesundheitsfürsorge erfolgt über ein einkommensbezogenes Beitragssystem, in das alle Mitglieder der Gesellschaft (also auch BeamInnen, Selbstständige, FreiberuflerInnen) einbezogen werden. Das Einkommen, das für die Höhe der Beiträge bestimmend ist, umfasst neben den Löhnen und Gehältern – auf die Arbeitgeber und Arbeitnehmerseite jeweils hälftig die Beiträge zahlen – auch andere Einkommen (wie Gewinne, Zinsen, Mieten etc.). Die Beitragsbemessungsgrenze wird von gegenwärtig 3.487,50 € auf 5.150 € (das entspricht der aktuellen Höhe der Beitragsbemessungsgrenze für die Rentenversicherung) angehoben. Um zu gewährleisten, dass Vermögenseinkommen bei BezieherInnen von Gehältern, die über der Bemessungsgrenze liegen, zur Finanzierung der Gesundheitspolitik herangezogen werden, erfolgt die Festsetzung für diese Einkommen in einem getrennten Verfahren (Zwei-Säulen-Modell).

Diese Ausweitung des Versichertenkreises und der Beitragsbasis schafft eine umfassende Finanzierungsgrundlage für das Gesundheitssystem. Sie würde es sogar erlauben, die gegenwärtigen Beiträge zur GKV um bis zu drei Prozentpunkte zu senken oder alternativ auf der Grundlage der aktuellen Beitragssätze die Leistungen der Gesundheitspolitik deutlich zu verbessern und auszuweiten. Die Lösung der Finanzierungsfrage für die Gesundheitspolitik sollte allerdings kein Freibrief für die pharmazeutische Industrie, für private Krankenhauskonzerne oder für bürokratische und kostentreibende Strukturen bei öffentlichen Trägern sein. Positivlisten für Medikamente, mehr Konkurrenz gegenüber den Pharmakonzernen und das Aufbrechen bürokratischer Ineffizienzen sind nach wie vor geboten und könnten dazu beitragen, den Umfang und die Qualität der allgemeinen Bürgerversicherung weiter zu verbessern und sie damit als wesentliche Stütze des modernen Sozialstaates auch politisch zu verankern.

#### *Alterssicherung: einkommensbezogene Rente und Mindestsicherung*

Die Systeme der Alterssicherung unterscheiden sich vom Gesundheitssystem vor allem dadurch, dass sie keine Sachleistungen – medizinische Versorgung –, sondern Geldleistungen erbringen. Der Grundsatz der Alterssicherung sollte sein, dass diese Geldleistungen ausreichen, den Alten den *Lebensstandard* zu erhalten, den sie sich im Laufe ihres Arbeitslebens geschaffen haben. Dies war bis Ende der 1990er Jahre bei einem Rentenniveau von 70 vH gerade der Fall, das allerdings nur der so genannte »Standardrentner« nach einem Arbeitsleben von 45 Jahren erreichte. Bei kürzerer Lebensarbeitszeit gab und gibt es erhebliche Abstriche, die zur Absenkung des Lebensstandards führen. Die Verbreiterung der Finanzierungsbasis sollte durch eine Ausweitung des Kreises der Versicherten (auf Selbstständige, FreiberuflerInnen und – in mittlerer Frist – auch die BeamInnen) erfolgen. Sie würde die Grundlage für die Rückkehr zur lebensstandardsichernden Rente für alle ermöglichen. Im Übrigen sollten eine umfassende Ge-

sundheitspolitik und eine Verbesserung des Arbeitsumfeldes dafür sorgen, dass die Menschen nicht frühzeitig verschlissen werden und vorzeitig in Rente gehen müssen, sondern ihre gesetzliche Ruhestandsgrenze tatsächlich in gesundem Zustand erreichen.

Ein auf diese Weise finanziertes System der Alterssicherung kann dem demografischen Wandel in Ruhe entgegensehen. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die Verschiebungen im Verhältnis zwischen Aktiven und Nichtaktiven bei weitem nicht so dramatisch ausfallen wie von der Bundesregierung behauptet. Die Stellschraube, mit der das System der Alterssicherung auf derartige Verschiebungen zur Sicherung ihrer Finanzierung reagieren kann, ist die Höhe der Beiträge, die auf die Einkommen der Versicherten erhoben und per Umlage an die RentnerInnen ausgezahlt werden. Eine zur Finanzierung der lebenssichernden Alterseinkünfte erforderliche zeitweise Anhebung der Beitragssätze würde das Nettoeinkommen der BeitragszahlerInnen nicht senken, sondern – wie oben gezeigt – nur dessen Zuwächse verlangsamen. Das wäre im Übrigen auch der Fall, wenn die heute Versicherten einen Kapitalstock bilden, diesen im Alter auflösen und mit den Erlösen auf das BIP zugreifen würden.

Der Bezug der Renten auf das Einkommen löst allerdings das Problem der Altersarmut nicht, auf das oben (vgl. Punkt 3) schon hingewiesen wurde. Es folgt aus der Tatsache, dass die Erwerbsbiografie einer zunehmenden Zahl von Menschen durch Phasen der Arbeitslosigkeit, wechselnde Berufe, zeitweise Beitragslosigkeit und äußerst niedrige Löhne gekennzeichnet ist. Aus diesen Tatbeständen ergibt sich dann nach dem bisherigen System eine Rente, die weit unter der Armutsgrenze liegt. Für diesen – wachsenden – Personenkreis muss eine *Mindestrente* eingeführt werden, die deutlich – mindestens um 20 vH – über dem Satz der Sozialhilfe bzw. ab 1.1.2005 des ALG II liegt. Ihre Finanzierung ist eine Angelegenheit der ganzen Gesellschaft und sollte daher aus Steuermitteln erfolgen.

### *Arbeitslosenversicherung: Aufgabe der Unternehmen*

Die Arbeitslosenversicherung sollte als gesetzliche Pflichtversicherung organisiert werden, zu deren solidarischer Finanzierung auch Selbstständige und BeamtenInnen beitragen sollten. Dabei sollte die Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung grundsätzlich aus Beiträgen erfolgen, während zusätzliche Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik auch aus Bundesmitteln finanziert werden können. Auch die Arbeitslosenunterstützung sollte es den Betroffenen grundsätzlich für eine längere Frist – drei Jahre – möglich machen, ihren Lebensstandard in etwa zu halten. Das erfordert eine Anhebung der Unterstützungssätze. In der Bundesrepublik werden die Beiträge der unselbstständig Beschäftigten zur Arbeitslosenversicherung je zur Hälfte von Arbeitgeber und Arbeitnehmerseite getragen.

Es sind aber auch andere Modelle denkbar, sinnvoll und in anderen Ländern realisiert. Da Arbeitslosigkeit eine Folge von Unternehmensentscheidungen oder Unternehmenskrisen ist, die ArbeitnehmerInnen nicht zu verantworten haben, ist es durchaus konsequent, dass die Arbeitgeberseite die Beschäftigten hiergegen versichert und die Kosten hierfür selbst trägt, ähnlich wie das bei der Unfallversicherung der Fall ist.

Dass diese Überlegungen durchaus von dieser Welt sind, belegt die Tatsache, dass die Arbeitslosenversicherung in Schweden und in den USA tatsächlich allein von der Arbeitgeberseite finanziert wird. In Frankreich, den Niederlanden und Kanada trägt die Arbeitgeberseite immerhin den größeren Anteil an den Versicherungskosten. Systematische Gründe sprechen dafür, ein solches Modell auch für die Bundesrepublik zu fordern.

### *9. Steuerpolitik: Mehr Einnahmen durch eine gerechtere Verteilung der Belastungen*

Dem aktuellen, sozial ungerechten und ökonomisch kontraproduktiven Steuersenkungswettlauf halten wir zwei Grundsätze entgegen:

*Erstens* muss der *Umfang des Steueraufkommens so groß sein*, dass er ausreicht, die öffentlichen Ausgaben zu finanzieren. Die großen und absehbar zunehmenden infrastrukturellen, ökologischen und sozialen Entwicklungsprobleme stellen die Politik vor zusätzliche Steuerungsaufgaben, für die zusätzliche Ressourcen erforderlich sind. Die Steuereinnahmen dürfen also nicht sinken, sondern sie werden langfristig steigen müssen.

*Zweitens* muss die *Belastung durch steigende Steuern gerecht verteilt werden*. Das beste Kriterium für eine solche Gerechtigkeit ist für Personen die individuelle Leistungsfähigkeit (entsprechend Einkommen und Vermögen) und für Unternehmen der erzielte Gewinn.

Die von uns vorgeschlagenen Reformen des Steuersystems setzen daher vor allem an der *Einkommensteuer* und der *Körperschaftsteuer* an. Aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit sollten überdies die *Vermögensteuer* reaktiviert und die *Erbschaftsteuer* mit dem Ziel eines höheren Aufkommens reformiert werden (Änderung der Bewertungsvorschriften, Senkung der Freibeträge, Senkung der Schwelle, ab der der Höchststeuersatz greift). Eine Vermögensteuer von 1 vH auf alle den Freibetrag von 500.000 € überschreitenden Haushaltsvermögen würde zu einem Aufkommen von rund 14 Mrd. € führen. Als Steuern mit vorwiegender Lenkungsabsicht sollten die *Ökosteuer* und einige *Verbrauchssteuern* (Tabak, Alkohol) beibehalten und evtl. schrittweise erhöht und die Anfang der 1990er Jahre abgeschaffte Börsenumsatzsteuer wieder eingeführt werden. Eine Erhöhung der allgemeinen *Mehrwertsteuer* lehnen wir ab, weil sie die unteren Einkommensschichten überproportional belastet.

Bei der *Einkommensteuer* sollte das Prinzip der *persönlichen Leistungsfähigkeit* wieder voll zum Zuge kommen, das bisher wegen des Vollzugsdefizits bei den Zinseinkünften und der Befreiung von Spekulationsgewinnen nie verwirklicht und durch die jüngsten Reformen bei der Besteuerung von Dividendeneinkünften ausdrücklich außer Kraft gesetzt worden ist. Die persönliche Leistungsfähigkeit ergibt sich, wenn alle Einkunftsarten – unabhängig von den technisch-administrativen Formen ihrer Erhebung – zu einem persönlichen Gesamteinkommen addiert werden (synthetisches Verfahren). Hierauf wird dann (nach Abzug eventueller Freibeträge) der Steuertarif angewendet. Die Durch-

setzung dieses Prinzips wird erleichtert, wenn die deutschen Finanzbehörden entsprechend der Absprache in der EU zum 1.1.2005 Kontrollmitteilungen von den Finanzämtern der meisten anderen Länder über die dortigen Kapitaleinkünfte deutscher BürgerInnen erhalten. Sie erfordert aber zusätzlich, dass die Bundesregierung das Halbeinkünfteverfahren bei Dividenden fallen lässt, Spekulationsgewinne unbefristet der Steuerpflicht unterwirft und auch für in Deutschland erzielte Spekulationsgewinne und Zinseinkommen Kontrollmitteilungen der Banken an die Finanzämter vorschreibt.

Für die Höhe und den Verlauf des Einkommensteuertarifes schlagen wir vor:

- ⌚ Der Grundfreibetrag beträgt 8.000 € bzw. 16.000 € für einen Ledigen bzw. ein in Ehe oder einem eheähnlichen Verhältnis lebendes Paar.
- ⌚ Von 8.000/16.000 € bis zu einem Einkommen von 60.000/120.000 € gilt ein von 15 vH bis 48,5 vH linear steigender Steuersatz.
- ⌚ Ab einem Einkommen von 60.000/120.000 € gilt ein proportionaler Steuersatz von 48,5 vH.

Die Forderung nach Abbau steuerlicher Subventionen halten wir wegen der damit verbundenen Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage und größeren Transparenz grundsätzlich für berechtigt. Die aktuell kursierenden Vorschläge zum »radikalen Subventionsabbau« sind allerdings aus zwei Gründen nicht akzeptabel: Zum einen sind sie nur da besonders radikal, wo es um die Subventionen für ArbeitnehmerInnen und Personen mit kleinem und mittlerem Einkommen geht, während die Vorschläge für die höheren und höchsten Einkommensgruppen sehr viel moderater ausfallen. Hier ist eine stärkere Heranziehung dieser bislang verschonten Gruppen erforderlich. Zum anderen halten wir auch eine allgemeine Subventionsfeindlichkeit nicht für gerechtfertigt, da staatliche Unterstützungen zur Ergänzung und Korrektur privater Tätigkeit vielfach sinnvoll und geboten sind. Es wäre allerdings im Sinne größerer Transparenz empfehlenswert, derartige staatliche Unterstützungen nicht als steuerliche Subventionen (die im übrigen ja nur die mit ihrem Einkommen über dem Grundfreibetrag liegenden Personen in Anspruch nehmen könnten), sondern als öf-

fentliche Barzuwendungen zu gewähren. Das würde auch der allseits geforderten Vereinfachung des Steuersystems dienen.

Die Reform der Körperschaftsteuer sollte vor allem in drei Richtungen betrieben werden. *Erstens* ist es notwenig, die internationale Steuerkonkurrenz weitgehend abzuschaffen. Zu diesem Zweck sollte das Welteinkommensprinzip auch bei der Unternehmensteuer strikt beachtet und durchgesetzt werden: Unternehmensgewinne sind insgesamt, d.h. unabhängig vom Land ihres bilanziellen Ausweises (das oft nicht das Land ihrer Entstehung ist), dort zu versteuern, wo das Unternehmen seinen Hauptsitz hat. Dabei können im Ausland bereits aufgrund dortiger Gesetze gezahlte Steuern von der Gesamtsteuerschuld abgezogen werden. Wo die Verwirklichung dieses einfachen und gerechten Prinzips durch Doppelbesteuerungsabkommen be- oder verhindert wird, sollten diese gekündigt werden.

*Zweitens* sollten die Möglichkeiten des Verlustausgleichs drastisch – hinsichtlich des Umfangs, der zeitlichen Rück- und Vorverlagerung von Gewinnen und der Verteilung auf Konzernunternehmen – eingeschränkt werden. Unternehmen sollten gehalten sein, mindestens 80 vH ihres in einem Jahr tatsächlich erzielten Gewinnes auch zu versteuern, für den Rest sollte ein Verlustausgleich nur für ein Jahr möglich sein.

*Drittens* wäre es hinsichtlich der Höhe der Körperschaftsteuer grundsätzlich richtig, sie in der Nähe des Höchststeuersatzes (einschließlich der Gewerbesteuer) bei der Einkommensteuer festzusetzen. Dies ist schon deshalb geboten, um Kapitalgesellschaften nicht gegenüber Personengesellschaften zu bevorzugen. Verglichen mit dem gegenwärtigen Zustand bedeutet dies eine Anhebung auf 45 vH (ab 2005) auf einbehaltene Gewinne. Dieser Satz liegt allerdings sehr weit über den gegenwärtigen Steuersätzen in der EU (durchschnittlich 31 vH, im Unterschied zu den Spitzensätzen bei der Einkommensteuer). Dieser niedrige europäische Durchschnittssatz ist das Ergebnis einer massiven Steuerkonkurrenz, die zu einem erheblichen Teil für das Desaster in den öffentlichen Kassen in vielen Mitgliedsländern verantwortlich ist. Die Bundesregierung sollte daher in der EU darauf hinwirken, diese Konkurrenz durch eine weitgehende Harmonisierung der Bemessungs-

grundlage und des Steuersatzes zu beenden und letzteren deutlich, mittelfristig mindestens auf 45 vH, anzuheben.

### *10. Beschäftigungspolitik: Mehr und bessere Arbeitsplätze*

Im Zentrum alternativer Wirtschaftspolitik steht die Beschäftigungspolitik, denn die Massenarbeitslosigkeit ist das soziale Hauptübel in der Bundesrepublik. Sie stürzt die Arbeitslosen in tiefe Krisen, untergräbt die öffentlichen Finanzen, schwächt die Wirtschaft, zerreißt den sozialen Zusammenhalt und gefährdet die Stabilität der demokratischen Gesellschaft.

Demokratische Beschäftigungspolitik soll die Massenarbeitslosigkeit schnell und erheblich vermindern und mittelfristig zu Vollbeschäftigung führen, bei der alle, die arbeiten können und wollen, einen ihren Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz erhalten, der ihnen ein selbstbestimmtes Leben ermöglicht. Lange Erfahrungen belegen, dass dies durch Lohnsenkungen und eine weitere Verschlechterung von Arbeitsbedingungen nicht zu erreichen ist, und dies ist auch theoretisch völlig einsichtig: Lohndrückerei untergräbt die wichtigste Säule der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, den privaten Verbrauch. Das führt nicht zu mehr Einstellungen, sondern zum weiteren Personalabbau bei den Unternehmen und damit zum weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit. Es müssen also andere Wege gegangen werden. Dabei kommt zum einen den Gewerkschaften eine wesentliche gesamtwirtschaftliche Rolle zu, denn ihre Fähigkeit zur Durchsetzung von Einkommensforderungen und Arbeitszeitverkürzungen in Tarifauseinandersetzungen schafft die Grundlage für den privaten Konsum der Beschäftigten und für zusätzliche Einstellungen auf Unternehmerseite. Zum anderen aber ist die Politik gefordert, Anstöße für mehr Beschäftigung zu geben, die der Mechanismus der Märkte nicht hervorbringt. Hierfür empfehlen wir seit langem vier – gleichzeitig begehbarer – Wege: ein kräftiges öffentliches Investitionsprogramm, den Ausbau statt des weiteren Abbaus der öffentlichen Beschäftigung, die Verstärkung statt der Austrocknung der

Arbeitsmarktpolitik und die politische Unterstützung der Verkürzung statt der Verlängerung von Arbeitszeiten.

- ⌚ Wir schlagen ein *öffentliches Investitionsprogramm in Höhe von jährlich 75 Mrd. € für den Zeitraum von 10 Jahren* vor. Es sollte grob in ein öffentliches Sonderprogramm für den Aufbau Ost (20 Mrd. €), ein Programm zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur (15 Mrd. €) und ein ökologisches Sanierungs- und Modernisierungsprogramm (40 Mrd. €) unterteilt werden. Ein solches Programm schafft Arbeitsplätze und trägt gleichzeitig zur Sanierung und ökologischen Modernisie-

#### *Investitionsprogramm für mehr Beschäftigung*

##### *Sonderprogramm Aufbau Ost*

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. €

##### *Bildungs- und Kulturprogramm*

Bildungsprogramm einschließlich Hochschulen	12,5 Mrd. €
Kultursonderprogramm	2,5 Mrd. €

##### *Ökologisches Investitionsprogramm*

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. €
<i>Insgesamt</i>	75,0 Mrd. €

lung der zunehmend veralteten und teilweise maroden Infrastruktur in Deutschland bei. Die öffentlichen Investitionen in Deutschland sind in den vergangenen zehn Jahren besonders vernachlässigt worden. Sie sind von 2,8 vH in 1992 auf 1,6 vH des BIP in 2002 gefallen und lagen damit an vorletzter Stelle in der EU. Hierdurch ist die Funktionsfähigkeit der Infrastruktur – z.B. der Wasserversorgung, des öffentlichen Verkehrsnetzes, von Schulbauten und Krankenhäusern – in vielen Kommunen bereits spürbar beeinträchtigt. Ihnen sollten die Mittel daher in hohem Maße zufließen.

- ⌚ *Öffentliche Beschäftigung:* Das Personal der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist zwischen 1991 und 2001 um 1,1 Millionen Personen, d.h. um mehr als ein Viertel (28,4 vH), abgebaut worden. Dies hat auf der einen Seite unmittelbar zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen und auf der anderen Seite den Umfang und die Qualität öffentlicher Dienstleistungen spürbar vermindert und verschlechtert. Mittlerweile gibt es in zentralen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge – Schulen, Kindergärten, Krankenhäusern – akuten Personalmangel. Das Ergebnis ist in der PISA-Studie eindrucksvoll demonstriert worden. Diese personelle Austrocknung muss unverzüglich gestoppt und dadurch umgedreht werden, dass die Zahl der regulären Stellen für die öffentliche Bildung, die Gesundheitspolitik (einschließlich des Krankenhaus- und Pflegepersonals) und die Kultur wieder entsprechend dem Bedarf aufgestockt wird. Überdies sollte die gemeinwohlorientierter Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes, z.B. in Vereinen, Genossenschaften und Stiftungen stärker gefördert werden. Zur Ausdehnung öffentlicher Beschäftigung in diesen Bereichen ist ein Betrag von jährlich 30 Mrd. € erforderlich, durch den mindestens 1 Million zusätzlicher Arbeitsplätze geschaffen und zu tariflichen Bedingungen bezahlt werden können.

- ⌚ *Arbeitsmarktpolitik:* Die Abschaffung der Strukturanpassungs- und die rigorose Kürzung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben unmittelbar einschneidende Konsequenzen für die Beschäftigung und für die Arbeitslosen. Auch wenn ABM nicht immer den gewünschten Erfolg hatten, Personen aus derartigen Maßnahmen

schnell in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern, haben sie diesen Personenkreis doch aufgefangen, zumindest vorübergehend stabilisiert und damit auf jeden Fall ihre zukünftigen Arbeitsmarkt- und Berufschancen verbessert. Die weitgehende Abschaffung dieser Auffangmöglichkeiten wird mehrere zehntausend Betroffene auf die abschüssige Bahn des Qualifikationsverlustes, der sozialen Isolierung und individuellen Destabilisierung stoßen. Dies ist gesellschaftlich unverantwortlich und muss daher verhindert werden. Die Wiederherstellung, Beibehaltung und in besonderen Problemregionen (vor allem in Ostdeutschland) die Aufstockung einer gezielten und qualifizierten Arbeitsmarktpolitik ist daher beschäftigungs- und gesellschaftspolitisch geboten. Sie kann überdies dazu beitragen, zusätzliche öffentliche Güter bereitzustellen. Wir schlagen vor, hierfür weitere 20 Mrd. € pro Jahr bereit zu stellen.

- ➲ Der Druck der privaten und öffentlichen Arbeitgeber zur – überdies noch unbezahlten – Verlängerung der individuellen Arbeitszeiten der Beschäftigten ist sozial und beschäftigungspolitisch kontraproduktiv: Die Erhöhung des Arbeitsvolumens ohne gleichzeitige Erhöhung der Lohnsumme wird zum Überangebot an den Märkten führen, auf das die Unternehmen mit Entlassungen reagieren. Verlängerungen der Arbeitszeit führen also zu abnehmender Beschäftigung und zunehmender Arbeitslosigkeit – ganz abgesehen von den zusätzlichen Belastungen für die Arbeitenden und ihre Familien. Der umgekehrte Weg ist geboten: Die *Verkürzung der individuellen Arbeitszeiten* stellten die Unternehmen vor die Notwendigkeit, mehr Arbeitskräfte einzustellen, soweit die Arbeitszeitverkürzung nicht mit sinkender Konsumnachfrage einhergeht. Dies kann dadurch verhindert werden, dass Arbeitszeitverkürzungen möglichst ohne Lohnverlust vereinbart werden. Die daraus resultierenden höheren Stundenlöhne können auf Unternehmensebene durch die steigende Produktivität der Beschäftigten kompensiert werden. Wenn es durch kräftige Arbeitszeitverkürzungen zu Neueinstellungen kommt, kurbelt dies die gesamtwirtschaftliche Nachfrage an und gibt den Unternehmen zusätzliche Absatzperspektiven. Wo die Steigerung der Stundenlöhne durch Arbeitszeitverkürzungen ohne

Lohnkürzungen bei kleinen und mittleren Betrieben zu massiven Problemen führt, kann und sollte die Politik mit zeitlich begrenzten Lohnkostensubventionen stützend eingreifen. Wir schlagen vor, hierfür 4 Mrd. € bereit zu stellen.

Ein solches beschäftigungspolitisches Gesamtprogramm kostet viel Geld. Für die vier Teilprogramme ergibt sich eine Gesamtsumme öffentlicher Ausgaben von 129 Mrd. € pro Jahr, und dies für einen Zeitraum von 10 Jahren. Bezogen auf die Gesamtausgaben aller öffentlichen Haushalte (970 Mrd. € in 2002) würde die Bereitstellung dieser Mittel zu einem Ausgabenanstieg von 13 vH führen. Es wäre jedoch völlig verfehlt, das skizzierte Programm angesichts dieser Größenordnung als unfinanzierbar und daher unrealisierbar fallen zu lassen. Drei Argumente sprechen dafür, dass ein solches Programm finanziert werden sollte und finanziert werden kann:

*Erstens* führt der Erfolg umfassender Beschäftigungspolitik mittelfristig zu *Selbstfinanzierungseffekten*. Aufgrund der höheren Beschäftigung und des stärkeren Wachstums fließen den öffentlichen Haushalten – mit zeitlicher Verzögerung – zusätzliche Mittel in Form von Steuern und Sozialabgaben zu. Dass die Höhe dieser Selbstfinanzierung beträchtlich ist, ergibt sich schon aus den offiziellen Angaben, die die Bundesagentur für Arbeit über die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit macht. Sie liegen für 4,1 Millionen registrierte Arbeitslose bei 75 Mrd. €. Wenn es gelänge, durch eine massive Beschäftigungspolitik in dem oben skizzierten Sinne diesen Menschen einen Arbeitsplatz zu verschaffen und die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit daher entfielen, würde die Entlastung der öffentlichen Haushalte bereits mehr als die Hälfte der Programm kosten ausmachen.

*Zweitens* würden *mehr Effizienz und Gerechtigkeit in der Steuerpolitik* schon mittelfristig zu zusätzlichen Einnahmen führen, die für Beschäftigungspolitik verwendet werden können. Zur Finanzierung des vorgeschlagenen beschäftigungspolitischen Programms in Höhe von 129 Mrd. € jährlich wäre eine Kombination von Reformen bestehender Steuern (Erbschaftsteuer: +4 Mrd. €, Ehegattensplitting: +22 Mrd. €), der Einführung neuer Steuern (Vermögensteuer: +14 Mrd. €, Börsenumsatzsteuer: +9 Mrd. €, Spekulationsteuer: +17 Mrd. €, Wertschöp-

fungsteuer: +13 Mrd. €) sowie einer effizienteren Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität (+50 Mrd. €) ausreichend.

*Drittens* ist es auch sinnvoll und machbar, zur Umsetzung des Teils des Programms, der kurzfristig nicht durch zusätzliche Steuern finanziert werden kann – und bei konjunktursensiblen Steuern wegen der möglichen negativen Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung auch nicht finanziert werden sollte – die *öffentliche Neuverschuldung* kurzfristig auszuweiten. Dies würde angesichts der aktuellen weltwirtschaftlichen Überliquidität weder zu Verdrängungs- noch zu Zinseffekten an den Kapitalmärkten führen. Den zusätzlichen Zinsbelastungen der öffentlichen Haushalte, die eine derartige Neuverschuldung mit sich bringt, stehen die zusätzlichen Einnahmen gegenüber, die den öffentlichen Haushalten durch erfolgreiche Beschäftigungspolitik zufließen. Auch der absehbare erneute Verstoß gegen den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sollte eine intensive Beschäftigungspolitik nicht verhindern können. Er sollte vielmehr Anlass sein, die engen Bestimmungen dieses Vertrages zu beseitigen und durch Regeln für ein koordiniertes europäisches Vorgehen zu ersetzen, die nachhaltige Entwicklung, Vollbeschäftigung und sozialen Ausgleich zur Zielgröße der Wirtschaftspolitik machen und die öffentlichen Finanzen hieran ausrichten.

## KURZFASSUNG

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2004 wurde bis zum 26.3.2004 von folgenden Personen unterstützt:

Udo Achten, Düsseldorf  
 Prof. Dr. Eberhard Ackermann, Rosstock  
 Prof. Dr. Marek Adamiec, Łódź  
 Andrea Adrian, Bremen  
 Annemarie Ahler-Echterhoff, Wuppertal  
 Michael Ahlmann, Bremen  
 Jutta Ahrweiler, Oberhausen  
 Detlef Ahting, Braunschweig  
 Matthias Altmann, Nohra-Obergrunstedt  
 Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin  
 Dr. Jochen Anthes, Köln  
 Dr. Werner Anton, Merseburg  
 Horst Arenz, Berlin  
 Ingo Arlt, Barsinghausen  
 Norbert Arndt, Herne  
 Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden  
 Peter Artzen, Wehrheim  
 Sylvia Artzen, Wehrheim  
 Dr. Jupp Asdonk, Bielefeld  
 Erich Bach, Frankfurt  
 Siegfried Bägendorfer, Offenbach  
 Roland Bärwald, Herne  
 Bernd Bajohr, Coesfeld  
 Berthold Balzer, Frankfurt  
 Robert Bange, Oelde  
 Ulrich Bartetzko, Hannover  
 Hans Joachim Barth, Wiesbaden  
 Uli Barth, Kaufungen  
 Günter Basten, Greven  
 Walter Bauer, Kohlberg  
 Peter Baumeister, Peine  
 Mechthild Bayer, Berlin  
 Wolfgang Bayer, Berlin  
 Dr. Steffen Becker, Gießen  
 Friedrich-Karl Beckmann, Pinneberg  
 Dr. Peter Behnen, Breitnau  
 Jan-Patrick Behrend, Marburg  
 Prof. Dr. Hermann Behrens, Klein Vielen  
 Christoph Behrensdorf, Lehrte  
 Angelika Beier, Frankfurt  
 Jost Beilken, Bremen  
 Anke Beins, Barsinghausen  
 Rüdiger Beins, Barsinghausen  
 Hartmut Belitz, Freden  
 Günter Bell, Köln  
 Benjamin Benz, Recklinghausen  
 Georg Benz, Frankfurt  
 Horst Berg, Solingen  
 Heinrich Betz, Braunschweig  
 Klaus-Dieter Betz, Berlin  
 Wolfgang Bey, Chemnitz  
 Sven Beyersdorff, Bremen  
 Ortwin Bickhove-Swiderski, Dülmen  
 Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken  
 Ina Biethan, Vechelde  
 Fritz Bilz, Köln  
 Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden  
 Matthias W. Birkwald, Köln  
 Norbert Birkwald, Mörfelden  
 Dr. Joachim Bischoff, Hamburg  
 Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg  
 Dr. Reinhard Bispinck, Düsseldorf  
 Dirk Blotevogel, Troisdorf  
 Björn Böhning, Berlin  
 Dr. Hermann Bömer, Dortmund  
 Norbert Bömer, Dortmund  
 Gerd-Uwe Boguslawski, Northeim  
 Manfred Bohle, Düsseldorf  
 Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Isernhagen  
 Rudolf Borchert, Waren  
 Uwe Bordanowicz, Bruchsal  
 Volker Borghoff, Oberhausen  
 Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg  
 Manfred Bork, Freiberg  
 Prof. Dr. Gerd Bosbach, Köln  
 Heinz-Rainer Bosse, Wolfenbüttel  
 Maren Bracker, Kassel  
 Klaus Brands, Drolshagen  
 Peter Braun, Rödinghausen  
 Prof. Dr. Karl-Heinz Braun, Magdeburg  
 Leo Braunleder, Wuppertal  
 Janin Bredehöft, Hamburg  
 Hans-Erich Bremes, Hamm  
 Ulrike Breth, Koblenz  
 Leni Breymaier, Eislingen  
 Fritz Brodrick, Lünen  
 Theresa Bruckmann, Essen  
 Ute Brüggenhorst, Bönen

Dr. Klaus Brülls, Herzogenrath  
 Michael Buchholz, Hannover  
 Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn  
 Kai Burmeister, Lübeck  
 Dr. Ulrich Busch, Berlin  
 Klaus Busch, Bremen  
 Veronika Buszewski, Herne  
 Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Köln  
 Christian Christen, Berlin  
 Astrid Clauss, Bodenheim  
 Liesel Cords, Aachen  
 Peter-Martin Cox, Frankfurt  
 Gregor Czisch, Kassel  
 Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt  
 Ilona Dammköhler, Esslingen  
 Fabio De Masi, Hamburg  
 Dr. Judith Dellheim, Berlin  
 Wolfgang Denia, Hannover  
 Prof. Dr. Frank Deppe, Frankfurt  
 Dr. Regine Deschle, Rostock  
 Richard Detje, Ahrensburg  
 Theodor Dickmann, Bad Homburg  
 Raoul Didier, Hamburg  
 Norbert Diebold, Münster  
 Andreas Diers, Bremen  
 Reinhard Dietrich, Bremerhaven  
 Käte Dinnebier, Marburg  
 Kirsten Dinnebier, Cölbe  
 Helmut Dinter, Wessobrunn  
 Florian Dohmen, Duisburg  
 Jochen Dohn, Hanau  
 Wolfgang Dohn, Hanau  
 Dr. Ulrich Dolata, Bremen  
 Günter Domke, Düsseldorf  
 Klaus Dräger, Bruxelles  
 Dr. Hans-Georg Draheim, Leipzig  
 Johannes Dreßler, Zechlinerhütte  
 Wilfried Dreßler, Hornburg  
 Rolf Düber, Erfurt  
 Dr. Dietmar Düe, Kassel  
 Hubert Dünnemeier, Berlin  
 Thomas Dürmeier, Regensburg  
 Ulrike Düwel, Wuppertal  
 Angelica Dullinger, Kochel  
 Michael Dunst, Hannover  
 Katja Durschang, Köln  
 Michael Ebennau, Jena  
 Claudia Eberhard, Hannover

Raimund Echterhoff, Wuppertal  
 Jutta Ehlers, Wolfenbüttel  
 Christoph Ehlscheid, Sprockhövel  
 Dr. Herbert Ehrenberg, Wangerland  
 Prof. Dr. Dieter Eifel, Gießen  
 Stephan Elkins, Leipzig  
 Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen  
 Gerhard Endres, München  
 Dieter Engel, Wiesbaden  
 Prof. Dr. Gottfried Erb, Hunzenberg  
 Walter Erb, Darmstadt  
 Michael Erhardt, Frankfurt  
 Harald Esker, Oldenburg  
 Rolf Euler, Recklinghausen  
 Walter Fabian, Hannover  
 Karlheinz Fahrenwaldt, Lüneburg  
 Rainer Falk, Luxembourg  
 Annette Falkenberg, Kiel  
 Gregor Falkenhain, Solingen  
 Reinhold Falta, Mainz  
 Veronika Faust, Bochum  
 Hinrich Feddersen, Hamburg  
 Dr. Peter Fehn, Hamburg  
 Wolf-Rüdiger Felsch, Hamburg  
 Roland Feltrini, Frankfurt  
 Jörg Ferrando, Frankfurt  
 Josef Filippek, Lüdenscheid  
 Meinolf Finke, Castrop-Rauxel  
 Prof. Dr. Dietrich Fischer, Potsdam  
 Volker Fischer, Magdeburg  
 Wolfgang Förster, Speyer  
 Uwe Foullong, Birkenwerder  
 Otfried Frenzel, Chemnitz  
 Günter Frey, Kammlatal  
 Klaus Friedrich, Würzburg  
 Prof. Dr. Gerd Friedrich, Berlin  
 Nils Fröhlich, Bremen  
 Edith Fröse, Duisburg  
 Andreas Frohberg, Aachen  
 Heinrich Fuchs, Hamburg  
 Peter Fuchs, Berlin  
 Kurt Fussangel, Schwanewede  
 Birgit Gärtner, Lindhorst  
 Ludger Gaillard, Göttingen  
 Gabriela Galli, Werther  
 Dr. Irene Gallinge, Berlin  
 Wolfgang Garbers, Hamm  
 Elmar Gayk, Hannover  
 Prof. Dr. Klaus Gebauer, Berlin

Andreas Gehrke, Ronnenberg  
 Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach, Hagen  
 Klaus-Uwe Gerhardt, Oberhausen  
 Axel Gerntke, Frankfurt  
 Lisa Gesau, Liebenburg  
 Dr. Jürgen Glabitz, Düsseldorf  
 Heiko Glawe, Berlin  
 Horst Gobrecht, Wiesbaden  
 Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen  
 Adi Golbach, Berlin  
 Prof. Dr. Werner Goldschmidt, Hamburg  
 Arno Gottschalk, Bremen  
 Prof. Dr. Hanna Grabley, Bad Saarow  
 Regine Greb, Siegen  
 Willi Grewe, Hannover  
 Günther Griesel, Quickborn  
 Dr. Herbert Grimberg, Hamburg  
 Herbert Grimm, Dortmund  
 Thomas Grobe, Hannover  
 Rudolf Grossmisch, Grimmelshausen  
 Christoph Großmann, Salzgitter  
 Edith Großpietsch, Sprockhövel  
 Dr. Rainer Grothusen, Hamburg  
 Prof. Dr. Dr. Josef Gruber, Hagen  
 Walter Gruber, Salzgitter  
 Dr. Wolfgang Gütter, Halle  
 Alois Guger, Wien  
 Prof. Dr. Karl-Diether Gussek, Halle  
 Gerold Haag, Hannover  
 Kurt van Haaren, Delmenhorst  
 Joachim Hacker, Lübeck  
 Dr. Barbara Hähnchen, Panketal  
 Elke Hahn, München  
 Reinhard Hahn, Frankfurt  
 Ulf Halbauer, Drübeck  
 Andreas Hallbauer, Berlin  
 Andreas Hammer, Östringen  
 Christian Harde, Tübingen  
 Dr. Jochen Hartwig, Zürich  
 Michael Hartwig, Hamburg  
 Andrea Hasselmeier, Bochum  
 Wolfgang Haupt, Renningen  
 Dr. Gert Hautsch, Frankfurt  
 Lothar Havemann, Ottersberg  
 Helga Hecht, Bielefeld  
 Gottfried Heil, Friedrichshafen  
 Stefan Heimlich, Berlin  
 Horst Heinz, Minden  
 Prof. Dr. Arne Heise, Hamburg  
 Dieter Heisig, Gelsenkirchen  
 Werner Heitmann, Mülheim  
 Julius Heller, Tübingen  
 Dr. Fritz Hellmer, Göttingen  
 Peter Henrich, Flemlingen  
 Dr. Detlef Hensche, Berlin  
 Heinz Hercher, Brüggen  
 Silke Herdemeier-Braun, Rödinghausen  
 Michael Hermund, Bochum  
 Dr. Peter Herrmann, Cork  
 Dr. Horst Hesse, Leipzig  
 Karl L. Hesse, Bendorf  
 Jan-Hendrik Heudtlass, Gütersloh  
 Hermann Hibbelser, Lage  
 Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen  
 Georg Hiermann, Herzogenaurach  
 Uwe Hikschi, Ihlow  
 Antje Hinrichs, Friedrichshafen  
 Olivier Höbel, Braunschweig  
 Inge Höger-Neuling, Herford  
 Jürgen Höllerhoff, Bielefeld  
 Heinz-Rudolf Hönings, Solingen  
 Prof. Dr. Klaus Hofmann, Köln  
 Benjamin-Immanuel Hoff, Berlin  
 Beate Hoffmann, Hanau  
 Joachim Hoffmann, Münster  
 Reiner Hofmann, Gründau  
 Dr. Heinz-Gerd Hofschen, Bremen  
 Sepp Hofstetter, Sprockhövel  
 Helmut Holter, Schwerin  
 Helmut Holtmann, Bremen  
 Christine Holzing, Koblenz  
 Dr. Horst Hoppe, Silberborn  
 Roland Hornauer, Erlangen  
 Frank Hornschu, Kiel  
 Brigitte Horstmann-Sprenger, Nauheim  
 Ulrich Huber, Heidenheim  
 Prof. Dr. Jörg Huffschmid, Sudwalde  
 Gerd Huhn, Dortmund  
 Martin Huhn, Mannheim  
 Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim  
 Horst Ihssen, Seelze  
 Tamer Ilbuga, Hamburg  
 Christian Iwanowski, Bielefeld  
 Frank Iwer, Stuttgart  
 Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin

Michael Jäkel, Köln  
 Klaus Jakubowski, Ganderkesee  
 Burkhard Janke, Erkerode  
 Dr. Dieter Janke, Leipzig  
 Hans und Irene Janßen, Hanau  
 Helmut Janßen-Orth, Hamburg  
 Christoph Jetter, Darmstadt  
 Berith Jordan, Lübeck  
 Andreas Jürgens, Wennigsen  
 Jürgen Jürgens, München  
 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  
 Prof. Dr. Anastasios Karasavvoglou, Kavala  
 Anne Karrass, Hamburg  
 Dr. Bernd Käsebaum, Frankfurt  
 Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld  
 Manfred Kays, Braunschweig  
 Gisela Kessler, Fürth  
 Dr. Klaus Kessler, Detmold  
 Thomas Keuer, Duisburg  
 Prof. Dr. Hans-Peter Kicherer, Herbr. Bolheim  
 Werner Kiepe, Düsseldorf  
 Karlheinz Kilb, Erdmannhausen  
 Wolfgang Killig, Hamburg  
 Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin  
 Martin Klauß, Freiburg  
 Bernhard Klein, Bremen  
 Prof. Dr. Alfred Kleinknecht, Delft  
 Dr. Harald Klimenta, Regensburg  
 Helmut Klingl, Amstetten  
 Pat Klinis, Heidelberg  
 Hans Klinker, Bamberg  
 Alfred Klose, Hannover  
 Sebastian Klus, Freiburg  
 Jürgen Klute, Herne  
 Prof. Dr. Ulla Knapp, Hamburg  
 Dieter Knauß, Waiblingen  
 Reinhard Knisch, Rostock  
 Detlev Knocke, Bonn  
 Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf  
 Dr. Angelika Kober, Leipzig

Erich Koch, Schieder-Schwalenberg  
 Hajo Koch, Dortmund  
 Horst Koch-Panzner, Bruchköbel  
 Dr. Klaus Kock, Dortmund  
 Jörg Köhlinger, Frankfurt  
 Jürgen Koenen, Essen  
 Otto König, Hattingen  
 Ralf Köpke, Krefeld  
 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  
 Prof. Christian Kopetzki, Kassel  
 Norbert W. Koprek, Hameln  
 Marion Koslowski, Hannover  
 Michael Kotzian, Bottrop  
 Prof. Dr. Reinhold Kowalski, Berlin  
 Martin Krämer, Berlin  
 Ralf Krämer, Dortmund  
 Horst Kraft, Mülheim/Ruhr  
 Dr. Jürgen Kranz, Halle  
 Astrid Kraus, Köln  
 Dieter Krause, Neustadt  
 Prof. Dr. Günter Krause, Berlin  
 Jutta Krellmann, Coppenbrügge  
 Peter Kremer, Dortmund  
 Daniel Kreutz, Köln  
 Siegi Kreuzer, München  
 Uwe Kröcher, Oldenburg  
 Hans Jürgen Kröger, Bremen  
 Günter Kronschnabl, Wald  
 Dr. Stephan Krüger, Berlin  
 Reinhard Krüger, Nienburg  
 Gerrit Krull, Oldenburg  
 Prof. Dr. Wolfgang Krumbein, Bühren  
 Siegfried Krupke, Bremen  
 Volker Kruse, Oldenburg  
 Werner Krusenbaum, Mülheim  
 Dr. Sabine J. Kryszon, Berlin  
 Jürgen Kubig, Lübeck  
 Michael Kuchn, Münster  
 Dr. Hagen Kühn, Berlin  
 Dr. Wolfgang Kühn, Schönw  
 Eike Kühne, Detmold  
 Marianne Kugler-Wendt, Heilbronn  
 Peter Kurbjuweit, Hameln  
 Wilfried Kurtzke, Magdeburg  
 Prof. Ingrid Kurz, Hamburg

Brigitte Kurzer, Sprockhövel  
 Rolf Kutzmutz, Potsdam

Winfried Lätsch, Berlin  
 Wolfgang Lange, Seelze  
 Helga Last, Bremen  
 Markus Lauber, Köln  
 Bernd Lauenroth, Alfeld  
 Jörg Lauenroth-Mago, Rätzlingen  
 Richard Lauenstein, Lehrte  
 Christian Lauschke, Berlin  
 Dr. Steffen Lehndorff, Köln  
 Dr. Jürgen Leibiger, Raddebu

Bruno Leidenberger, Fellbach  
 Prof. Dr. Gerhard Leithäuser, Bremen  
 Detmar Leo, Bremen  
 Marion Leonhardt, Berlin  
 Christoph Lieber, Hamburg  
 Georg Liebl, Leidersbach  
 Hartmut Lind, Bad Münster  
 Godela Linde, Marburg  
 Dr. Christiane Lindecker, Gelsenkirchen

Bernd-Axel Lindenlaub, Teupitz  
 Axel Lippek, Bochum  
 Wolfgang Lippel, Nienburg  
 Gerd Lobodda, Nürnberg  
 Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt  
 Johannes Loheide, Gießen  
 Walter Lohne, Aachen  
 Sabine Lorenz, Lemgo  
 Dr. Arne Lorenzen, Berlin  
 Brigitte Ludewig, Berlin  
 Horst Ludewig, Salzgitter  
 Doris Ludwig, Düsseldorf  
 Friedrich Ludwig, Rheda-Wiedenbrück  
 Regine Lück, Rostock  
 Beate Lückens, Bohmte  
 Michael Luscher, Erlangen  
 Sibylle Lust, München

Wolf Mache, Meerbusch  
 Gerd Mack, Ulm  
 Johanna Madrasch, Berlin  
 Dirk Männicke, Pattensen  
 Karl Mai, Halle  
 Christiane Makus, Bochum  
 Annette Malottke, Düsseldorf  
 Holger Malterer, Klausdorf  
 Frank Mannheim, Braunschweig  
 Heike Marker, Recklinghausen

Helmuth Markov, Henningsdorf  
 Peter Marquard, Freiburg  
 Wolfgang Marquardt, Solingen  
 Christa Martens, Dortmund  
 Heinz Martens, Oberhausen  
 Dr. Tomas Martin, Karlsruhe  
 Gerhard Marx, Braunschweig  
 Claus Matecki, Herdecke  
 Christel Mathes, Offenbach  
 Martin Mathes, Duisburg  
 Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg  
 Brigitte Matuschke, Hameln  
 Horst Maylandt, Sprockhövel  
 Klaus Mehner, Heikendorf  
 Hartmut Meine, Hannover  
 Gerhard Meiwald, Essen  
 Dr. Niels Memmen, Oldenburg  
 Helmut Menzel, München  
 Gerhard Mette, Curau  
 Udo Meyer, Peine  
 Thomas Meyer-Fries, München  
 Gerd Minnerop, Schleswig  
 Heinz Mittelstaedt, Neu-Anspach  
 Rainer Moekel, Hamburg  
 Margaret Möning-Raane, Berlin  
 Thomas Mörker, Hamburg  
 Peter Mogga, Stolberg  
 Anneliese Mohr, Bonn  
 Kai Mösebach, Seelze  
 Dr. Volker Mueller, Falkensee  
 Bernhard Müller, Hamburg  
 Prof. Dr. Eva Müller, Taucha  
 Prof. Dr. Klaus Müller, Ursprung  
 Charles Münderl, Berlin  
 Marc Mulia, Duisburg  
 Dr. Frank Mußmann, Göttingen  
 Uwe Myler, Freiburg

Jochen Nagel, Groß-Gerau  
 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  
 Wolfgang Niclas, Erlangen  
 Manfred Nieft, Bremen  
 Gerd Nierenkötter, Kassel

Kurt Nikolaus, Berlin  
 Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin  
 Jens-Olaf Nuckel, Quickborn

Ralf Oberheide, Springe  
 Dr. Paul Oehlke, Köln  
 Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken  
 Dr. Volker Offermann, Werder/Havel  
 Jürgen Offermann, Wuppertal  
 Bernd Ohms, Bremen  
 Gabriele Osthushenrich, Hannover  
 Brigitte Ostmeyer, Holzgerlingen  
 Prof. Dr. Erich Ott, Künzell  
 Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld  
 Bernd Overmann, Duisburg

Heinz Paul, Rednitzhembach  
 Fritz Peckedrath, Detmold  
 Klaus Pedoth, Recklinghausen  
 Irmgard Pehle, Herford  
 Josef Peitz, Berlin  
 Prof. Peter Peschel, Essen  
 Horst Peter, Kassel  
 Axel Peters, Köln  
 Ulrich Petri, Stuttgart  
 Heinz Pfäfflin, Nürnberg  
 Dieter Pfeiffer, Wedemark  
 Dr. Hermann Pfeiffer, Hamburg  
 Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguhn  
 Werner Pfennig, Stuttgart  
 Dr. Helmut Pfister, Erlangen  
 Klaus Pickhaus, Frankfurt  
 Petra Pilarczyk, Karlsruhe  
 Michael Pilz, Hanau  
 Matthias Pippert, Bremen  
 Achim Plener, Frankfurt  
 Oskar Pöhlke, Salzgitter  
 Jörg Pöse, Mainz  
 Dr. Ralf Pohl, Theisenort  
 Uschi Prahm, Oldenburg  
 Gisa Prentkowski-Freitag, Düsseldorf  
 Prof. Dr. Klaus Priester, Speyer  
 Martin Prinz, Stendal  
 Erhard Pusch, Esslingen

Gunter Quaißer, Aachen  
 Michael Quetting, St. Ingbert

Lilo Rademacher, Friedrichshafen  
 Winfried Radermacher, Aachen  
 Wolfgang Räschke, Salzgitter

Bodo Ramelow, Erfurt  
 Alexander Recht, Köln  
 Ralf Redeker, Bielefeld  
 Dr. Bernd Reef, Kassel  
 Dr. Ulla Regenhard, Berlin  
 Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen  
 Hans-Joachim Reimann, Bremen  
 Michael Reimann, Zeesen

Jörg Reinbrecht, Berlin  
 Dr. Sabine Reiner, Berlin  
 Petra Reinhardt, Bremen  
 Christian Reinke, Rostock  
 Christian Reischl, München  
 Carmen Remus, St. Wendel  
 Herbert Rensing, Blomberg  
 Thomas Ressel, Kelkheim

Dr. Norbert Reuter, Blankenfelde  
 Dr. Edelbert Richter, Weimar  
 Dr. Gerhard Richter, Berlin  
 Ursula Richter, Berlin  
 Anne Rieger, Stuttgart  
 Frank Riegler, Bubenreuth  
 Monika Rietze, Hannover  
 Prof. Dr. Rainer Rilling, Marburg  
 Fritz Rische, Düsseldorf  
 Mark Roach, Hamburg  
 Hermann Römer, Bad Nauheim  
 Jochen Röver, Mühlheim

Franz-Josef Röwekamp, Münster  
 Dr. Bärbel Rompelien, Essen  
 Peter Rothbart, Seelze  
 Holger Rottmann, Rüthen  
 Albert Rozsai, Düsseldorf  
 Hans-Peter Rudolph, Kassel  
 Hajo Rübsam, Wiesbaden  
 Walter Rüth, Düsseldorf

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  
 Angela Scheffels, Neuberg  
 Gerald Scheidler, Bremen  
 Manfred Scherbaum, Sprockhövel  
 Dr. Egbert Scheunemann, Hamburg  
 Heiner Schilling, Bremen  
 Django Schims, Aachen

Dominik Schirmer, Oberaudorf  
 Michael Schlecht, Stuttgart  
 Thorsten Schlitt, Berlin  
 Dr. Irmtraud Schlosser, Berlin  
 Walter Schlottau, Bonn  
 Dr. Josef Schmee, Wien  
 Karl-Heinz Schmengler, Detmold  
 Detlev Schmidt, Düsseldorf  
 Gabi Schmidt, Bochum  
 Niklaus Schmidt, Frankfurt  
 Norbert Schmidt, Salzgitter  
 Thomas Schmidt, Düsseldorf  
 Uwe Schmidt, Biebertal  
 Werner Schmidt, Stuttgart  
 Martin Schmidt-Zimmermann, Braunschweig

Richard Schmid, Bremen  
 Horst Schmitthennner, Frankfurt  
 Christa Schmitthennner-Hundertmark, Niedernhausen

Eberhard Schneider, Bruchsal  
 Gerhard Schneider, Ellwangen  
 Gottfried Schneider, Hallerndorf  
 Günter Schneider, Unna  
 Michael Schnitker, Neubiberg  
 Dr. Wolfgang Schober, Bremen  
 Wolfgang Schöll, Lohr  
 Andreas Schönfeld, Hannover  
 Wilfried Schollenberger, Heidelberg  
 Dieter Scholz, Berlin  
 Alwine Schreiber-Martens, Köln  
 Katharina Schreiner, Lehsten  
 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  
 Dr. Michael Schuler, Tecklenburg  
 Dr. Thorsten Schulten, Düsseldorf  
 Hans-Peter Schulz, Wuppertal  
 Hartmut Schulz, Seevetal  
 Jan Pieter Schulz, Stuttgart  
 Thorsten Schumacher, Göttingen

Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling, Frankfurt  
 Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann, Bremen

Ingo Schwan, Kassel  
 Holger Schwarz, Kiel  
 Marcus Schwarzbach, Helsa  
 Manfred Schweizer, Neu-Ulm  
 Helga Schwitzer, Hannover  
 Reinhard Schwitzer, Hannover  
 Prof. Dietmar Seeck, Emden  
 Eckhart Seidel, Berlin  
 Reinhard Seiler, Lemgo  
 Gerd Siebecke, Hamburg  
 Elke Sieger, Frankfurt  
 Friedrich Siekmeier, Bremen  
 Heinz-Albert Siemes, Einbeck  
 Fritz Simon, Bielefeld  
 Jutta Simon, Bielefeld  
 Dr. Ralf Sitte, Berlin  
 Harry Skiba, Braunschweig  
 Gert Söhnlein, Würzburg  
 Mathias Sommerfeld, München  
 Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg  
 Thomas Sorg, Altbach  
 Siegfried Soth, Essen  
 Joachim H. Spangenberg, Köln  
 Georg Sperber, Sulzbach-Rosenberg  
 Peter Spiekermann, Melle  
 Frank Spieth, Erfurt  
 Rainer Spilker, Porta Westfalica  
 Prof. Dr. Helmut Spitzley, Bremen  
 Martina Stackelbeck, Dortmund  
 Michael Stadelmann, Tübingen  
 Sybille Stamm, Stuttgart  
 Siegfried Stapf, Brühl  
 Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin  
 Dr. Claudia Stellmach, Bonn  
 Klaus Stenzel, Hameln  
 Prof. Dr. Peter Stier, Berlin  
 Hartmut Stinton, Bremen  
 Rüdiger Stolzenberg, Marburg  
 Prof. Dr. Brigitte Stoltz-Willig, Bad Vilbel

Dr. Detlev Sträter, München  
 Manfred Sträter, Dortmund  
 Hein Struck, Spenze  
 Dr. Peter Strutynski, Kassel  
 Klaus Stürmann, Hamburg  
 Prof. Dr. Gerd Syben, Bremen  
 Prof. Dr. György Szell, Osnabrück  
 Norbert Szepan, Schwerte

Claudia Temps, Rostock  
 Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig

Prof. Dr. Manfred Teschner, Darmstadt  
 Antje Tewes, Bremen  
 Ingo Thaidigsmann, Lindenfels  
 Erika Thiel, Stuhr  
 Claudia Thivessen, Willich  
 Ulrich Thöne, Berlin  
 Andreas Thomsen, Oldenburg  
 Wolfgang Thurner, Berlin  
 Michael Tiemens, Idstein  
 Bernd Traber, Lahr  
 Klaus Trautwein, Wetzlar  
 Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, Düsseldorf  
 Heinrich Triebstein, Kassel  
 Albrecht Triller, Eberswalde  
 Dr. Axel Troost, Bremen  
 Antje Trosien, Hersbruck  
 Prof. Dr. Achim Trube, Düsseldorf  
 Uwe Tschirner, Mülheim/Ruhr  
 Manfred Tybussek, Mühlheim/Main

Manfred Ullrich, Dortmund  
 Sabine Unger, Detmold  
 Hermann Unterhinninghofen, Frankfurt  
 Franz Uphoff, Frankfurt  
 Hans-Jürgen Urban, Frankfurt

Dr. Hermann Vetter, Schönbrunn  
 Prof. Dr. Fritz Vilmar, Berlin  
 René Vits, Dresden  
 Knud Vöcking, Warendorf  
 Dr. Alexander Voegele, Berlin  
 Harry Völler, Kassel  
 Wolfgang Vogel, Erlangen  
 Willi Vogt, Köln  
 Dr. Heinrich Vokkert, Gronau  
 Dr. Rainer Volkmann, Hamburg  
 Prof. Dr. Edeltraud Vomberg, Aachen  
 Bernd Vorlaeufer-Germer, Bad Homburg  
 Jan de Vries, Hannover  
 Reinhard van Vugt, Siegbach

Dr. Alexandra Wagner, Berlin  
 Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen  
 Doris Walendowski, Hannover  
 Prof. Dr. Dieter Walter, Strausberg  
 Rolf Walther, Brüssel  
 Hans-Dieter Warda, Bochum

Wilhelm Warner, Hannover  
 Dr. Hans Watzek, Berlin  
 Marita Weber, Göttingen  
 Marianne Weg, Wiesbaden  
 Doris Wege, Frankfurt  
 Ralf Weggenmann, Frankfurt  
 Diana Wehlau, Bremen  
 Doris Weist-Knauß, Waiblingen  
 H. Günter Weller, Siegen  
 Dr. Marianne Welteke, Hunzenberg  
 Michael Wendt, München  
 Klaus Wendt, Heilbronn  
 Knut Wenzig, Nürnberg  
 Adrian Werk, Wedemark  
 Dr. Harald Werner, Berlin  
 Sebastian Wertmüller, Göttingen  
 Uwe Westerheide, Gaiberg  
 Ulrich Westermann, Frankfurt  
 Christian Wetekam, Guxhagen  
 Karl-Peter Wettstein, Plankstadt  
 Karola Wieben, Detmold  
 Jörg Wiedemuth, Berlin  
 Roland Wiegmann, Hamburg  
 Angelika Wiese, Düsseldorf  
 Michael Wiese, Herne  
 Klaus Wieschügel, Königswinter  
 Claudia Wiesner, Gießen  
 Franziska Wiethold, Berlin  
 Matthias Wilhelm, Kissenbrück  
 Klaus-Dieter Wilhens, Salzgitter  
 Klaus Willkomm-Wiemer, Frankfurt  
 Burkhard Winsemann, Bremen  
 Carsten Witkowski, Hamburg  
 Uwe Witt, Lübeck  
 Prof. Dr. Gerhard Wittich, Berlin  
 Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin  
 Rüdiger Wolff, Berlin  
 Petra Wolfram, Hattingen  
 Michael Wüst-Greim, Wiesbaden

Burkhard Zastrow, Berlin  
 Margrit Zauner, Berlin  
 Prof. Dr. Norbert Zdrowomyslaw, Nisdorf  
 David Zenth, Weil am Rhein  
 Wolfgang Ziller, Schweinfurt  
 Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Wiesbaden  
 Thomas Zwiebler, Peine  
 Michael Zyla, Hannover

## II. Langfassung des Memorandum

# 1. Solidarität im Sozialstaat – Alternativen zur selbstgemachten Krise

## 1.1 Sozialstaat in der Krise?

### 1.1.1 Regierungspolitik: Bewältigung der Finanzierungskrise durch Sozialabbau

Deutschland befindet sich in einer andauernden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Krise: Die Wirtschaft stagniert seit nunmehr drei Jahren, und auch für 2004 ist keine grundlegende Änderung in Sicht. Die Zahl der Beschäftigten geht weiter zurück, und parallel dazu erreicht die Arbeitslosigkeit Höchstwerte. Die Finanzen in den öffentlichen und Sozialversicherungshaushalten sind durch ein immer weiteres Auseinanderklaffen von Einnahmen und Ausgaben gekennzeichnet, mit der Folge wachsender Defizite. Spätestens mit der Vorlage der »Agenda 2010« ist sichtbar geworden, dass die Bundesregierung – unterstützt durch den neoliberalen Mainstream in der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung, wie er in den Vorschlägen sowohl der Rürup- als besonders der Herzog-Kommission zum Ausdruck kommt – diese Krise durch einen massiven Abbau und zugleich durch einen auf Privatisierung zielenden Umbau des Sozialstaates lösen will. Der Bundeskanzler stimmte die Bevölkerung auf die »größten Sozialreformen der Sozialgeschichte« ein. In nahezu sämtlichen Bereichen des sozialstaatlichen Regelungs- und Leistungssystems wurden von der rot-grünen Bundesregierung Änderungen und Einschnitte vorbereitet, die zum Teil bereits Anfang des Jahres 2004 in Kraft getreten sind: »Gesundheits- und Krankenversicherungsreform«; »Reform der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsmarktpolitik«; »Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe«; »Reform der Rentenversicherung«; »Veränderungen im Arbeitsrecht, insbesondere beim Kündigungsschutz«; »Einschränkungen der Tarifautonomie« – so lauten die zentralen Stichworte, die beginnend mit den Empfehlungen der Hartz-Kom-

mission und der Verkündung der »Agenda 2010« entwickelt worden sind und seitdem in immer schnellerem Tempo weiter getrieben werden. Da die Mehrzahl der entsprechenden Gesetze im Bundesrat zustimmungspflichtig ist und der Bundesrat eine CDU/CSU-Mehrheit aufweist, kommt es faktisch zu einer Art großen Koalition des Ab- und Umbaus des Sozialstaates. Eine politisch-parlamentarische Opposition gegen den eingeschlagenen Kurs gibt es nicht. CDU/CSU und die FDP wie auch die Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände begrüßen den Kurs einhellig. Gleichwohl werden die bereits umgesetzten und die beabsichtigten Einschnitte aber als noch nicht weitgehend genug bezeichnet.

Angesichts dieses Eifers, den Sozialstaat als die Ursache des Problems zu diffamieren, wird darüber hinweggesehen, dass dieser in Deutschland Verfassungsrang genießt: Mit der Festlegung im Grundgesetz Artikel 20 – »Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat« – wird die soziale Gerechtigkeit zu einem leitenden und unwiderruflichen Prinzip aller staatlichen Maßnahmen erhoben.

Aus dem Sozialstaatsprinzip ergibt sich in Verbindung mit dem Grundrecht der Würde des Menschen ein verfassungsrechtlich garantierter Anspruch gegenüber dem Staat, im Falle der – verschuldeten oder unverschuldeten – Bedürftigkeit dafür zu sorgen, dass ein Existenzminimum gesichert ist (Fürsorgeanspruch). Der Staat ist auch verpflichtet, im Bereich der Daseinsvorsorge (Gesundheitsvorsorge, Schulwesen, öffentliche Infrastruktur etc.) Leistungen zu Gunsten des Einzelnen zu erbringen. Weiter ergibt sich aus dem Sozialstaatsprinzip das Gebot einer ausgleichend wirkenden Steuerpolitik. Der Sozialstaat hat dafür zu sorgen, dass ökonomische Wertschöpfung in gesellschaftliche Wohlfahrt transformiert wird. Ohne Systeme sozialer Sicherheit und sozialstaatlicher Einkommensumverteilung können Chancengleichheit, Solidarität und sozialer Zusammenhalt in einer marktgesteuerten Gesellschaft nicht gewährleistet werden.

Der Sozialstaat hat damit einen eigenständigen politischen Wert. Er organisiert individuelle Sicherheit, soziale Chancengleichheit und materiellen Einkommensausgleich. Damit stellt er eine unverzichtbare

Stütze der Identifikation der Menschen mit dem politischen System der Demokratie dar. Gerade die deutsche Geschichte lehrt, dass Massenarbeitslosigkeit, soziale Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung immer wieder Demokratiefeindlichkeit gefördert und die Fundamente einer humanen Gesellschaft in Frage gestellt haben.

Dessen ungeachtet hat unter dem Druck steigender Arbeitslosigkeit und wachsender Finanzierungsdefizite in den öffentlichen Haushalten eine politische Strategie die Oberhand gewonnen, die die Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise durch massive Einschnitte in den Sozialstaat lösen will. Insgesamt hat sich eine Stimmung breit gemacht, die den Sozialstaat mit seinen Prinzipien und Leistungen als nicht länger trag- und finanzierbar erachtet und deshalb tiefe Einschnitte für erforderlich hält. Nach der Devise »Je radikaler, desto besser« überschlagen sich die Forderungen und Vorschläge. Je umfassender die Forderungen und je provokanter die Tabubrüche, um so größer die Wahrscheinlichkeit, als »reformorientiert« eingestuft zu werden. Dass dabei sozialstaatliche Prinzipien, die in Deutschland über lange Jahre im gesellschaftlichen Konsens vertreten worden sind, leichtfertig über Bord geworfen werden, scheint nicht mehr zu stören. Neoliberalen Positionen, das System der sozialen Sicherung durchgängig zu privatisieren, denen bislang eine Außenseiterrolle zukam, sind mittlerweile bis ins Zentrum der Politik vorgedrungen.

Die einzelnen Maßnahmen, die wegen ihrer Fülle und Komplexität an dieser Stelle nicht im Detail vorgestellt werden können, konzentrieren sich auf unterschiedliche Ansatzpunkte:

- ➲ Durch die Kürzung steuerfinanzierter Sozialleistungen sowie durch Begrenzung der steuerfinanzierten Zuschüsse an die Renten- und Arbeitslosenversicherung soll der hoch defizitäre Haushalt des Bundes auf der Ausgabenseite entlastet werden. Eine vergleichbare Entwicklung zeigt sich auf der Ebene der Bundesländer und der Kommunen.
- ➲ Das Leistungsniveau der Sozialversicherung (Leistungseinschränkung bei der Arbeitslosenversicherung, Absenkung des Rentenniveaus, erweiterte Zuzahlungen, Leistungsausgrenzungen und Privatisierungen in der Krankenversicherung) wird abgesenkt, um die Beitragssätze zu senken bzw. Beitragssatzsteigerungen zu vermeiden. Zu-

gleich wird dadurch der Weg hin zu einer privaten Absicherung und Vorsorge bereitet.

- ➲ Die Beitragssatzsenkung zielt insbesondere auf die Arbeitgeberbeiträge, um die so genannten Lohnnebenkosten zu reduzieren; durch die Neuregelung der Finanzierung des Krankengeldes (alleinige Beitragsfinanzierung durch die Versicherten) und die Privatisierung des Zahnersatzes wird die paritätische Finanzierung in der Krankenversicherung endgültig aufgehoben.
- ➲ Durch die Kombination sozial- und arbeitsrechtlicher Maßnahmen werden schließlich die Weichen für eine weitere Ausweitung eines Niedriglohnsektors in Deutschland gestellt: Die Absenkung der Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit zielt darauf, Arbeitslose zu zwingen, aus materiellem Druck heraus auch niedrig entlohnte und prekäre Arbeitsplätze zu besetzen (Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau und unter den Bedingungen der Sozialhilfe); flankiert wird dieser Weg durch die erneute Verschärfung der Zumutbarkeitsansforderungen und durch die geplante Einschränkung der Grundsätze von Tarifvorrang und Günstigkeitsprinzip, um auf der Basis betrieblicher Vereinbarungen den Weg zu untertariflich entlohter Arbeit zu ebnen.

Dieses – selbst für Experten und erst recht für die Betroffenen – kaum noch überschaubare Maßnahmenpaket, das in immer kürzerer Frist ausgeweitet wird (siehe hierzu die Beschlüsse zur Rentenversicherung), führt zu massiven und kumulativen Einbußen und Belastungen gerade jener Personen und Haushalte, die von sozialen und gesundheitlichen Problemen besonders belastet sind und zugleich nur über ein geringes Einkommen verfügen. Betroffen sind insbesondere

- ➲ (Langzeit-) Arbeitslose, deren Einkommen sich durch die verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sowie durch die faktische Abschaffung der Arbeitslosenhilfe in den meisten Fällen drastisch reduziert. Durch weitgehende Anlehnung an die Bedürftigkeitskriterien der Sozialhilfe müssen zudem Vermögensbestände aufgelöst werden. Zugleich verschlechtern sich die Rentenanwartschaften mit der Gefahr von späterer Altersarmut.

- ⌚ (chronisch) Kranke, die durch Zuzahlungen, Leistungsausgrenzungen und private Vorsorgeverpflichtungen belastet werden.
- ⌚ ältere Menschen, die in Folge der Beschlüsse zur Rentenreform im Jahr 2004 eine nominelle Kürzung ihrer Renten erleiden (Aussetzung der Rentenanpassung um ein Jahr, voller Beitragssatz zur Pflegeversicherung) und auch in den nachfolgenden Jahren günstigstensfalls mit Nullrunden rechnen können.

Durch die Anbindung der jährlichen Anpassung der Bedarfssätze von Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II und Altersgrundsicherung an die Rentenentwicklung (aktueller Rentenwert) wird auch das Existenzminimum in der Gesellschaft gedeckelt und real reduziert.

Die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien streiten mittlerweile schon gar nicht mehr ab, dass die Einschnitte mit sozialen Härten, Belastungen und Zumutungen gerade für die sozial Schwächeren verbunden sind. Gleichwohl wird der Maßnahmenkatalog als unumgänglich und alternativlos dargestellt, da nur so den Problemen von Wachstumsschwäche, Finanzierungsproblemen in den öffentlichen und Sozialversicherungshaushalten und der anschwellenden Arbeitslosigkeit begegnet werden können. Wir bestreiten jedoch, dass diese Politik alternativlos ist. Das Beschwören des »einzig richtigen Weges« soll nur verdecken, dass mit den Maßnahmen nicht nur der Sozialabbau der vergangenen Jahre verschärft fortgesetzt wird, sondern dass es um die Durchsetzung eines gesellschaftlichen Umbruchs geht, bei dem der Anspruch auf eine sozialstaatliche Gestaltung der Marktökonomie aufgegeben und die Privatisierung sozialer Risiken vorbereitet wird. Und entgegen der regierungsmäßlichen, medial gestützten Argumentation sind die eingeleiteten Maßnahmen keinesfalls geeignet, die Probleme von wirtschaftlicher Stagnation, steigender Arbeitslosigkeit und Finanzierungsdefiziten zu lösen – im Gegenteil. Allein die negativen Rückwirkungen der Maßnahmen auf die Entwicklung der privaten Nachfrage führen zu einer Vergrößerung des Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt. Wer in der Situation einer rückläufigen Binnennachfrage die Sozialleistungen absenkt, schmälert gerade die für die Entwicklung der Konjunktur so wichtige Kaufkraft der Haushalte im unteren und mittleren Einkommensbereich.

Es ist höchste Zeit, dieser abwärts gerichteten Politik Alternativen entgegenzusetzen. Wenn an dem eingeschlagenen wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs festgehalten wird und sogar noch eine Ausweitung und Verschärfung droht, werden sich die ökonomischen, fiskalischen und sozialen Probleme vertiefen und verhärten.

Hinter der Strategie, die Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise durch Sozialleistungskürzungen zu bekämpfen, steht eine verfehlte Krisendiagnose, die den Sozialstaat als Problemverursacher versteht: Nach Auffassung der Regierung sowie der diversen Beratungsgremien (Sachverständigenrat, Rürup- und Herzog-Kommission) ist die Sozialpolitik, bezogen auf die Konstruktionsprinzipien, Leistungsniveaus und Finanzierungsregelungen des Systems der sozialen Sicherung, eine eigenständige Ursache für die Entstehung und Verfestigung von Arbeitslosigkeit, für unzureichendes Wirtschaftswachstum und für die Krise der öffentlichen Haushalte. In dieser Logik lassen sich mehrere Argumentationsmuster unterscheiden:

- ⌚ Im neoliberalen Weltbild unterscheiden sich Arbeitsmärkte nicht von Märkten für Obst und Gemüse. In ebenso offener wie offensiver Weise vertritt diese These aktuell der Präsident des Münchener ifo-Instituts Hans-Werner Sinn: »Der Markt für die Ware Arbeitskraft unterscheidet sich (...) nicht vom Markt für Äpfel. Das mag man beklagen, aber so ist es. Wird der Marktpreis für Äpfel nicht reguliert, dann findet der Markt ein Preisniveau, bei dem die Käufer so viele Äpfel kaufen können, wie sie wollen, und die Bauern alle Äpfel loswerden, die sie produzieren« (Sinn 2003: 119; vgl. auch Kap. 3.1 in diesem MEMORANDUM). Aus dieser Sicht verhindert der Sozialstaat ein genügend starkes Fallen der Löhne, da Arbeitslose nicht gezwungen sind, gegebenenfalls auch zu Hungerlöhnen zu arbeiten, um zu überleben.
- ⌚ Der Sozialstaat mit seinem ausgeweiteten Leistungsniveau und -spektrum gilt vor dem Hintergrund der aktuellen sozialökonomischen Rahmenbedingungen als nicht länger finanziertbar. Zur Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichtes müssten die »überbordenden« konsumtiven Sozialleistungen beschnitten und Raum für Eigenverantwortung und private Vorsorge geschaffen werden.

- ➲ Zur Erhöhung des Beschäftigungs niveaus sei es unabdingbar, die Lohnnebenkosten der Arbeitgeber zu senken, um dadurch neue Arbeitsplätze zu schaffen. Beitragssatzerhöhungen in einem System, das die Finanzierung der Sozialversicherung einseitig an den Faktor Arbeit binde, seien hingegen infolge ihrer Arbeit verteuernden und damit vernichtenden Wirkungen »Gift« für die Konjunktur.
- ➲ Die Folgewirkungen der demografischen Entwicklung müssten endlich berücksichtigt werden: Vor dem Hintergrund einer alternenden Gesellschaft und der Verschiebung des Verhältnisses zwischen leistungsempfangenden älteren Menschen und steuer- und beitragszahlenden Menschen im jüngeren und mittleren Lebensalter gebe es keinen anderen Weg, als die Leistungen an die Älteren zu begrenzen, um das System noch finanzierbar zu halten und die Jüngeren nicht übermäßig stark zu belasten.

### *1.1.2 Probleme und Scheinprobleme: Ursachen für die Finanzierungskrise der Sozialsysteme*

#### *Massenarbeitslosigkeit*

Entscheidende Ursache für die anhaltende und sich in den letzten Jahren verschärfende Auseinanderentwicklung von Ausgaben und Einnahmen in den Sozialversicherungssystemen sind die negative Beschäftigungsentwicklung und die Arbeitslosigkeit. Pointiert lässt sich feststellen, dass nicht der Sozialstaat zu teuer und unfinanzierbar geworden ist, sondern dass die Arbeitslosigkeit zu nicht länger tragbaren Belastungen für die Gesellschaft insgesamt und für die Betroffenen im Einzelnen führt.

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland ist entgegen der neoliberalen Behauptung allerdings nicht Ergebnis zu hoher »Anspruchslöhne«, sondern Folge einer zu schwachen Binnennachfrage und hieraus resultierender mangelnden Nachfrage nach Arbeitskräften. Einstellungen folgen nicht dann, wenn die Löhne nur niedrig genug sind, sondern wenn die Unternehmer damit rechnen können, dass zusätzlich produzierte Waren

und Dienstleistungen auch abgesetzt werden können. Seit langem kritisiert das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), dass die schwache Binnennachfrage infolge anhaltender Lohnzurückhaltung die »Achillesferse der deutschen Konjunktur« ist. Dies bestätigen jüngste Untersuchungen zu den Ursachen der prosperierenden wirtschaftlichen Entwicklung der 1990er Jahre in Dänemark. Diese ging mit der Tatsache einher, dass die Lohnabschlüsse den verteilungsneutralen Spielraum voll ausgeschöpft haben, während Deutschland deutlich darunter geblieben ist (DIW-WB 3/2004; vgl. auch Kap. 3.2 in diesem MEMORANDUM). Während sich so in Dänemark ein nachfragegetriebener Aufschwung durchsetzte, fehlen in Deutschland derartige Impulse.

Wegbrechende Arbeitsplätze und steigende Arbeitslosigkeit führen hier in einer Scherenentwicklung zugleich zu sinkenden Einnahmen und steigenden Ausgaben. Es kommt zu Mindereinnahmen bei den direkten Steuern (Lohnsteuer) und den Sozialversicherungsbeiträgen (und mittelbar auch bei den Verbrauchssteuern) und zu Mehraufwendungen beim Arbeitslosengeld, der Arbeitslosenhilfe, der Sozialhilfe, dem Wohngeld sowie im Bereich der kommunalen Sozialpolitik (z.B. bei der Jugendhilfe).

Nach den letzten Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB-Kurzbericht Nr. 10 vom 21.7.2003) betrugen die Kosten der Arbeitslosigkeit für Staat und Sozialversicherungen in Deutschland im Jahr 2002:

Für Arbeitslosengeld:	24,1 Mrd. €
Für Arbeitslosenhilfe:	13,3 Mrd. €
Für Sozialhilfe und Wohngeld:	4,2 Mrd. €
Mindereinnahmen an Steuern:	14,3 Mrd. €
Mindereinnahmen an Sozialbeiträgen:	19,2 Mrd. €
<i>Gesamtfiskalisch sind das:</i>	<i>75,1 Mrd. €</i>
Anteil Bund, Länder, Gemeinden:	31,8 Mrd. €
Anteil Bundesanstalt für Arbeit:	29,3 Mrd. €
Anteil Rentenversicherung:	8,0 Mrd. €
Anteil Kranken- und Pflegeversicherung:	6,0 Mrd. €
Anteil Sozialversicherungen insgesamt:	43,3 Mrd. €

Diese Berechnungen beziehen sich nur auf die unmittelbaren Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit, also ohne stille Reserve, ohne aktive Arbeitsmarktpolitik, ohne monetär schwer fassbare Kosten wie Dequalifizierung, gesundheitliche Schäden usw.

Im Jahr 2002 entsprach ein Beitragssatzpunkt in der Gesetzlichen Rentenversicherung ca. 8,8 Mrd. €, in der Gesetzlichen Krankenversicherung ca. 8,1 Mrd. €, in der Arbeitslosenversicherung ca. 7,4 Mrd. €. Die Kosten für die Sozialversicherungen entsprachen also  $0,9 + 0,7 + 4,0 = 5,6$  Beitragssatzpunkten. Hätte die registrierte Arbeitslosigkeit statt 4,06 Millionen im Jahresschnitt 2002 nur 2 Millionen betragen, wären so betrachtet gesamtfiskalische Kostenersparnisse von 37 Mrd. €, also Minderausgaben und Mehreinnahmen für den Staat von knapp 16 Mrd. € und für Sozialversicherungen von gut 21 Mrd. €, aufgetreten. Das hätte um etwa 2,8 Prozentpunkte niedrigere Beitragssätze ermöglicht (unter der Annahme einer gleichmäßigen Verteilung der Kosten und Entlastungen auf die ehemals und weiterhin Arbeitslosen).

Im Jahr 2003 hat die registrierte Arbeitslosigkeit jahresdurchschnittlich 4,4 Millionen betragen. Die gesamtfiskalischen Kosten dürften dann grob geschätzt etwa 81 Mrd. € betragen haben, die Kosten für die Sozialversicherungen etwa 46,5 Mrd. €. Im Jahr 2003 entsprach ein Beitragssatzpunkt in der Gesetzlichen Rentenversicherung ca. 8,9 Mrd. €, in der Gesetzlichen Krankenversicherung ca. 9,6 Mrd. €, in der Arbeitslosenversicherung ca. 7,5 Mrd. €. Das entsprach etwa  $0,9 + 0,7 + 4,2 = 5,8$  Beitragssatzpunkten. Hätte die Arbeitslosigkeit nur 2 Millionen betragen, hätte dies Kostenersparnisse von 44 Mrd. € gesamtfiskalisch und für die Sozialversicherungen von 26 Mrd. € bedeutet, also 3,1 Prozentpunkte niedrigere Beitragssätze ermöglicht.

Aus dieser Zusammenstellung folgt, dass eine stabile Finanzierung der Sozialversicherungshaushalte ohne eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktlage erheblich erschwert wird. Auch steuerfinanzierte Systeme werden durch Arbeitslosigkeit ausgehöhlt. Die häufig geäußerte Erwartung, durch eine Umstellung von der Beitrags- auf die Steuerfinanzierung ließe sich die Finanzierung der Sozialausgaben von der wirtschaftlichen und Arbeitsmarktentwicklung gleichermaßen abkoppeln, lässt sich ökonomisch nicht fundieren.

Zugleich zeigt sich, dass es zu kurz gegriffen ist, zu »großzügige« Sozialleistungen für die Finanzierungskrise verantwortlich zu machen. Ein »Umbau« des Sozialstaates, der auf dieses Beschäftigungsproblem nicht eingeht, kuriert deshalb nur an den Symptomen. Verschärfend kommt hinzu, dass sich unter den Bedingungen der anhaltenden Arbeitsmarktkrise, aber auch unter dem Einfluss technologischer, ökonomischer und sozialstruktureller Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt jene Beschäftigungsverhältnisse ausdehnen, die *nicht* oder nur eingeschränkt der Versicherungs- und Beitragspflicht unterliegen. Der Anteil der Erwerbstäti gen, die zur Finanzierung der Sozialversicherungshaushalte beitragen, ist in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken. In dieselbe Richtung verweist der Befund, dass sich der Anteil des Volkseinkommens (Nettosozialprodukt), der der Beitragspflicht unterliegt, vermindert. Die erforderliche Umkehrung der Beschäftigungsentwicklung führt insofern nur dann zu positiven Finanzierungseffekten, wenn es nicht lediglich zu einer Verdrängung von regulärer, sozialversicherungspflichtiger Arbeit durch »bad jobs« kommt. Genau dies ist aber mit der eingeschlagenen Niedriglohnstrategie verbunden. Schon in den letzten Jahren hat die hohe Arbeitslosigkeit – über Deregulierungspolitik verstärkt – die Regulation der Lohnarbeit erheblich beschädigt, was letztlich zur Ausbreitung von ungeschützten, prekären oder mindestens schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen geführt hat.

Der Verweis auf die Arbeitslosigkeit und die falschen sozialpolitischen Weichenstellungen im Zuge der deutschen Einheit als entscheidende Ursachen der Finanzkrise des Sozialstaats weist allerdings noch keinen Weg zur Lösung des Problems. Denn ist es offensichtlich, dass die Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt in den alten und vor allem in den neuen Bundesländern nicht zu beheben sind, solange keine Wende in der Wirtschafts- und Finanzpolitik erfolgt. Hierfür stehen die Zeichen aber schlecht. Es bleibt also die Frage nach der Finanzierung des Sozialstaates auch unter den Bedingungen einer hohen Unterbeschäftigung und einer auch langfristig notwendigen Förderung der neuen Länder. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass es angesichts nur schwach steigender Bruttoentgelte schwer ist, Lohnsteuern und Beitragssätze heraufzusetzen. Auch von Seiten der Beschäftigten verstärkt

sich der Druck, Entlastungen bei Steuern und Beiträgen vorzunehmen, um den Trend der sinkenden Nettorealeinkommen umzukehren. Die Situation verschärft sich noch dadurch, dass die Steuerpolitik seit vielen Jahren vor allem die Unternehmen und die BezieherInnen hoher Einkommen entlastet hat.

### *Erosion der Beitragsbasis und Verschiebebahnhöfe zu Lasten der Renten- und Krankenversicherung*

Sozialversicherungen sind aufgrund der lohnbezogenen Finanzierung darauf angewiesen, dass die Bruttolohn- und -gehaltssumme als Finanzierungsbasis nicht erodiert. Entsprechende Rückgänge können sich nicht nur als Folge konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit und zu geringer Lohnsteigerungen ergeben, sondern auch als Resultat politischer Entscheidungen über die Beitragsgestaltung von Beschäftigungsverhältnissen. Dieser Zusammenhang lässt sich insbesondere anhand der Entwicklung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse erkennen.

Der Verzicht auf die Sozialversicherungs- und Steuerpflicht für Beschäftigte, deren monatliches Entgelt (ab 04/2003) regelmäßig 400 € nicht überschreitet, ist ursprünglich geschaffen worden, um Personen, die individuell über weitere Einkommen verfügen oder über das Haushaltseinkommen ausreichend versorgt sind, einen abgabenfreien Hinterverdienst zu ermöglichen. Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten war die zunehmende Ausweitung, die insbesondere ein Phänomen des Dienstleistungssektors darstellte, ein Problem der Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse. Hierbei ist es unerheblich, ob bereits bestehende Arbeitsplätze in mehrere geringfügige Beschäftigungen umgewandelt oder ob neue Beschäftigungsverhältnisse von vornherein als geringfügige angeboten worden sind: Der deutliche Anstieg bei gleichzeitiger Stagnation der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung macht deutlich, dass es zu einer funktionalen Substitution gekommen ist.

Das Recht der geringfügigen Beschäftigung ist in den zurückliegenden Jahren mehrfach verändert worden. So zählte die am 1.4.1999 in

Kraft getretene Neuregelung zu einem Kernstück der Reformpolitik der neu angetretenen rot-grünen Bundesregierung. Es galt, die kritisch gesehene Entwicklung im Beschäftigungssektor der kurzzeitigen Teilzeitarbeit im unteren Einkommensbereich zu korrigieren.

Beide Parteien hatten in der Phase der Opposition immer wieder problematisiert, dass die geringfügige Beschäftigung sich innerhalb der 1990er Jahre zu einem quantitativ bedeutsamen Sektor des Arbeitsmarktes – konzentriert auf die Beschäftigung von Frauen – entwickelt hatte mit der Folge der Verdrängung regulär sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze, unzureichender sozialer Sicherungsansprüche von Frauen sowie starker Einnahmenausfälle in den Sozialversicherungen. Mit den Gesetzen über Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hat die Bundesregierung eine Kehrtwende vollzogen: Die Möglichkeiten zur Begründung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse wurden erweitert. Damit wurde das, was zuvor noch als Fehlentwicklung gebrandmarkt wurde, nun zum beschäftigungspolitischen Wunschziel. Die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung ist für die Bundesregierung zu einem Instrument zum Abbau von Arbeitslosigkeit und für die Beschäftigung geringer qualifizierter ArbeitnehmerInnen geworden.

Da bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen die Beiträge für die Renten- und Pflegeversicherung unterhalb des Satzes regulärer Beschäftigung liegen und die Arbeitslosen- und die Pflegeversicherung überhaupt keine Einnahmen erzielen, ist die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze für die Sozialversicherungen ein Verlustgeschäft. Das IAB schätzt, dass aufgrund der Umwandlung bislang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse jährlich ca. 417 Mio. € an Einnahmen verloren gehen. Die Bundesknappschaft verweist in ihrer Auswertung darauf, dass die Mehreinnahmen, die aufgrund des Anstiegs der Mini-Jobs um 930.000 erzielt werden, gegengerechnet werden müssen. Da es sich hierbei aber um keine zusätzlichen Arbeitsplätze handelt, werden die Ausfälle nicht annähernd kompensiert.

Insgesamt ergibt sich durch die Neuregelung ein Verlust an Beiträgen in Höhe von 612 Mio. €. Denn aufgrund dieser Maßnahmen ist nicht zu erwarten, dass es tatsächlich zu einem massiven Anstieg an zusätzlicher Beschäftigung kommt. Diese Beitragsausfälle erhöhen die Bei-

tragsbelastung für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Die daraus resultierende Belastung des »Faktors Arbeit« zieht politisch die Einschränkung des Leistungskatalogs der Sozialversicherungen nach sich und stärkt bei den Beschäftigten die Tendenz zur Flucht aus der Sozialversicherungspflicht. Beide Tendenzen zusammen reduzieren die Akzeptanz des Sozialstaates, da sich bei steigenden Beiträgen die Qualität und das Niveau der Leistungen verschlechtern.

### *Umverteilung zu Lasten der Beschäftigten und zugunsten von Unternehmen und Spitzenverdienern*

Der erhebliche Anstieg der Sozialbeitragssätze von 32 vH 1980 auf 42 vH in 2003 wird in der öffentlichen Diskussion zumeist auf eine übermäßige Expansion der Sozialausgaben zurückgeführt. Eine Analyse zeigt aber, dass dies der Realität nicht entspricht. Der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) schwankt in Deutschland seit Mitte der 1970er Jahre zwischen 30 und 32 vH. Der Anteil der großen Sozialversicherungen einschließlich der Beiträge des Staates stieg im gleichen Zeitraum von 18 auf 22 vH. Dieser Anstieg war aber ganz überwiegend bedingt durch die deutsche Einheit. Im Verhältnis zum geringen ostdeutschen BIP waren die Sozialversicherungsausgaben in Ostdeutschland weit überproportional. Der Anteil der tatsächlich geleisteten Sozialbeiträge der ArbeitnehmerInnen und Arbeitgeber am BIP stieg 1980 bis 2001 von 13,7 auf 15,0 vH (alle Angaben laut Sozialbudget 2001).

Das kann den wesentlich stärkeren Anstieg der Beitragssätze freilich nicht erklären. Dieser ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass gleichzeitig der Anteil der Löhne und Gehälter, auf die die Sozialbeiträge erhoben werden, am BIP in diesem Zeitraum erheblich gesunken ist. Ursachen hierfür sind der Rückgang der Lohnquote, also des Anteils der Arbeitnehmerentgelte (inkl. aller Sozialbeiträge, auch der Arbeitgeber) am Volkseinkommen um ca. 3 Prozentpunkte, der Anstieg der den Unternehmen zufließenden Abschreibungen am BIP um ca. 2 Prozentpunkte und der Steigerung der dem Staat zufließenden Mehrwert- und

Verbrauchssteuern. Wenn man diesen Effekt näherungsweise berechnet, indem man die Arbeitnehmerbeiträge durch den durchschnittlichen Beitragssatz und dann durch das gesamtwirtschaftliche Bruttoarbeitsentgelt dividiert, ergibt sich: In der gesetzlichen Rentenversicherung wurden 2001 Beiträge auf ca. 78,9 vH der Bruttolöhne und -gehälter gegenüber noch 80,9 vH 1980 gezahlt. In der Gesetzlichen Krankenversicherung lauten die entsprechenden Zahlen 71,5 vH im Jahr 2001 gegenüber 75,2 vH 1980.

Das niedrigere Niveau dieses Anteils bei den Kranken- gegenüber den Rentenversicherungsbeiträgen erklärt sich vor allem aus der niedrigeren Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenze. Das Absinken des Anteils im Zeitverlauf bedeutet, dass ein wachsender Anteil der insgesamt gezahlten Löhne und Gehälter entweder bei privat oder anderweitig Versicherten (Beamte und Soldaten – deren Zahl allerdings rückläufig ist – oder ArbeitnehmerInnen mit Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze) anfällt, wegen Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze nicht beitragspflichtig oder wegen Geringfügigkeit des Einkommens nicht oder nur reduziert beitragspflichtig ist.

Die Belastungen der Unternehmen durch die weiteren sozialen Leistungen – die wichtigsten sind die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und betriebliche Altersvorsorgeleistungen – sind deutlich zurückgegangen. Die Gesamtbelastration der Unternehmen mit sozialen Leistungen ist gegenüber 1980 deutlich gesunken. Im Jahr 2001 betrug die relative Entlastung gegenüber 1980 1,5 Prozentpunkte am BIP, das entspricht 32 Mrd. €. Der Anteil der Unternehmen an der Finanzierung des Sozialbudgets sank von 33,2 vH 1980 auf 27,8 vH 2001. Dabei darf nicht vergessen werden, dass alle in dieser Darstellung von Unternehmen finanzierten Sozialleistungen keine zusätzlichen Kosten, sondern in den Lohnkosten bzw. Arbeitnehmerentgelten bereits enthalten sind und aus diesen finanziert werden.

Gleichzeitig fand noch eine erhebliche Umverteilung der Steuerbelastungen zugunsten der Unternehmen sowie der Gewinn- und Vermögenseinkommen insgesamt statt, so dass auch der Anteil des Staates an der Finanzierung der Sozialleistungen immer stärker von den ArbeitnehmerInnen getragen wird, während die Unternehmen und Vermö-

gensbesitzer immer weniger beitragen. Als Anteil am BIP dargestellt, hat sich die steuerliche Belastung der Gewinne und Vermögenseinkommen seit 1980 von 6,4 auf 3,2 vH in 2002 halbiert, das entspricht einer Entlastung um 67 Mrd. €. Die Belastung durch Körperschaft- und Gewerbesteuer allein sank von 3,3 auf 1,3 vH des BIP, das entspricht einer Entlastung der Unternehmen um 42 Mrd. € im Jahr.

### *Lohnnebenkosten als Beschäftigungshemmnis?*

Seit etlichen Jahren gilt in Deutschland die Höhe der so genannten »Lohnnebenkosten« als ein entscheidendes Problem. Es zeige sich hier die zunehmende Unfinanzierbarkeit des Sozialstaats und ein zentrales Hindernis für mehr Beschäftigung. Der Abbau dieser »Lohnnebenkosten« ist zu einem Hauptziel der Sozialpolitik avanciert. Im Mittelpunkt stehen dabei die gesetzlich festgelegten Sozialbeiträge; zunehmend angegriffen werden aber auch Urlaubsregelungen, arbeitsfreie Tage, Zuschläge usw.

Die soziale Sicherung in Deutschland beruht traditionell in einem im internationalen Vergleich hohen Maße auf Sozialbeiträgen, die überwiegend auf Löhne und Gehälter erhoben werden. Die großen allgemeinen sozialen Sicherungssysteme – Rentenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung – wurden 2001 zu 71 vH aus lohnbezogenen Beiträgen und zu 7 vH aus Beiträgen von RentnerInnen, Selbstständigen und sonstigen Versicherten finanziert, der Rest ganz überwiegend aus Zuweisungen des Staates.

Dabei werden die Beiträge der Beschäftigten überwiegend paritätisch aus den Bruttoeinkommen und aus so genannten Arbeitgeberbeiträgen gezahlt. Dieses System führt dazu, dass steigende Sozialbeiträge automatisch zur Hälfte auch die Arbeitgeber belasten, weil sie zu einer entsprechenden Erhöhung der Arbeitnehmerentgelte führen. Sinkende Beiträge entlasten entsprechend beide Seiten gleichermaßen. Daraus resultiert z.B. in der Krankenversicherung ein Interesse auch der Arbeitgeber an Begrenzung der Kosten und damit der Einkommens-

und Profitansprüche der Leistungsanbieter. Zugleich sind die Arbeitgeber in die Verantwortung für die Gestaltung der Sozialversicherungssysteme eingebunden.

Die Beitragssätze sind von 32,4 vH des Bruttolohns 1980 und 35,6 vH 1990 auf 41 vH seit 1996 angestiegen, 2003 liegen sie bei 42 vH. Für den internationalen Vergleich ist allerdings zu beachten, dass die Beiträge einheitlich auf die gesamten Arbeitnehmerentgelte (einschließlich Arbeitgeberbeiträge) bezogen werden. So gerechnet betragen sie 2002 34 vH und lagen nicht höher als in mehreren anderen europäischen Ländern.

Noch wichtiger ist die Berücksichtigung der Tatsache, dass in den in internationalen Vergleichen betrachteten Lohnkosten alle so genannten »Lohnnebenkosten« vollständig enthalten sind. Und die Entwicklung der Lohnkosten ist in den letzten Jahren in Deutschland gerade besonders niedrig gewesen. Eine Bedrohung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit kann also von den »Lohnnebenkosten« nicht ausgehen. Das belegt auch der 2003 auf einen neuen Rekord gestiegene Überschuss Deutschlands im internationalen Waren- und Dienstleistungsaustausch. Mittlerweile hält Deutschland den Titel »Exportweltmeister« nicht nur beim Exportüberschuss, sondern auch bei der absoluten Höhe der Exporte und liegt damit vor den sonst immer als Vorbild hochgelobten USA, obwohl es dort mehr als dreimal so viele Erwerbstätige gibt.

Ohnehin ist die Bezeichnung »Lohnnebenkosten« grundsätzlich irreführend. Es handelt sich nicht um irgendwelche Kosten, die zu den eigentlichen Lohnkosten noch hinzutreten, sondern um einen Teil der Lohnkosten. Die Sozialbeiträge bilden »Soziallohn«, der anders als der Geldlohn nicht direkt an die Beschäftigten, sondern an die Sozialversicherungen als kollektive Kassen der Lohnabhängigen ausgezahlt wird. Wenn Unternehmensverbände und Politik die Senkung der »Lohnnebenkosten« verlangen, geht es in der Regel um nichts anderes als um Sozialabbau und effektive Lohnsenkung. Wenn sie dabei den Eindruck zu erwecken versuchen, es ginge ihnen auch um höhere verfügbare Einkommen der Beschäftigten durch den Abbau vermeintlich niemandem nützender Abzüge, ist das in mehrfacher Hinsicht falsch:

Erstens erwachsen den Beschäftigten und ihren Familien aus der Zahlung der Sozialbeiträge Ansprüche auf Leistungen bei Arbeits- oder Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit und im Alter, die bei Kürzungen entsprechend geschmälert werden. Sich stattdessen privat abzusichern, würde für die meisten Beschäftigten weitaus teurer, schon weil der Arbeitgeberbeitrag entfiele. Viele könnten sich hinreichende Absicherung dann gar nicht mehr leisten. Bei dem geplanten Leistungsabbau in der Krankenversicherung wird besonders offensichtlich, dass es nicht um Ent-, sondern um zusätzliche Belastung der Versicherten geht, denen für ihren sonstigen privaten Verbrauch deutlich weniger Geld verbleibt als vorher. Entlastet werden ausschließlich die Arbeitgeber. »Senkung von Lohnnebenkosten« bedeutet also pure Umverteilung zugunsten des Kapitals.

Zweitens ist auch die oft vorgebrachte Argumentation falsch, durch geringere »Lohnnebenkosten« und »mehr netto« werde die Kaufkraft und damit die Binnennachfrage gestärkt. Das Gegenteil ist der Fall. Denn die Sozialbeiträge verschwinden nicht in einem ökonomischen »schwarzen Loch«, sondern fließen vollständig nachfragewirksam als Sozialleistungen an private Haushalte oder direkt von den Sozialversicherungen wieder in den Wirtschaftskreislauf zurück. Sozialkürzungen, die im Endeffekt nur die Unternehmen und einige Gruppen mit hohen Einkommen begünstigen, führen zu einer weiteren Schwächung der Nachfrage, weil diese ihr zusätzliches Nettoeinkommen anders als SozialleistungsempfängerInnen zu einem erheblichen Teil nicht ausgeben, sondern sparen.

Hinter der Agitation gegen den Sozialstaat und die »Lohnnebenkosten« steht letztlich die Behauptung, zu hohe Löhne und Sozialkosten seien die Ursache für die Wachstumsschwäche und die anhaltende Massenarbeitslosigkeit, und die Senkung dieser Kosten sei der Weg zur Lösung dieser Probleme. Der Arbeitsmarkt sei ein Markt wie jeder andere, ein Überangebot an Arbeitskräften und zu geringes Arbeitsplatzangebot beweise zu hohe Lohnkosten und könne durch niedrigere Löhne ausgeglichen werden.

Diese Position ist theoretisch primitiv, empirisch widerlegt und in ihren Konsequenzen zutiefst unsozial. Sie verlängert schlicht eine ein-

zelwirtschaftliche und betriebliche Sicht, ohne gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu berücksichtigen. Das zentrale Problem der wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre ist aber die ausgeprägte Schwäche der Binnennachfrage, während die internationale Wettbewerbsfähigkeit exzellent ist. Nicht die Kosten sind zu hoch, sondern den Unternehmen fehlen Aufträge. Bei guter Auftragslage sind sie auch in der Lage, angemessene Löhne zu zahlen und gleichzeitig gute Gewinne zu machen. Dieses Kernproblem wurde durch die Sozialkürzungen und die geringen Lohnsteigerungen der Vergangenheit und wird durch die Fortsetzung dieser Politik vergrößert. Die »Agenda 2010« ist daher nicht nur unsozial, sondern auch wirtschafts- und beschäftigungspolitisch verfehlt und schädlich.

Etwas größeren Realitätsgehalt kann lediglich die Argumentation beanspruchen, im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen seien die Abgabenbelastungen der Löhne mit dafür verantwortlich, dass ein hoher Anteil dieser Leistungen in Eigenarbeit oder in Schwarzarbeit erbracht werde. Die höheren Kosten professioneller und formell organisierter Produktion werden hier nicht wie in industriellen und anderen Bereichen durch hohe Produktivitäts- und Qualitätsvorsprünge überkompensiert, so dass diese genannten Alternativen bedeutsam werden. Doch abgesehen davon, dass Eigenarbeit und Nachbarschaftshilfe nicht verwerflich sind, ist der Kostenvorteil von Schwarzarbeit durch eine Senkung der »Lohnnebenkosten« nicht zu beseitigen. Denn in die Stundensätze von Handwerkern und kommerziellen Dienstleistern gehen nicht nur die Löhne ein, sondern auch anteilig alle sonstigen Betriebskosten, Finanzierungskosten, Steuern und die Gewinne der Eigentümer. Würde z.B. die gesamte Krankenversicherung privatisiert und die Arbeitgeberbeiträge wegfallen – was eine Lohnsenkung um 7 vH bedeutete –, würden die Stundensätze maximal etwa von 40 auf 39 € sinken. Offizielle Angebote, bei denen tarifliche Einkommen gezahlt werden, können preislich nie konkurrieren mit illegalen Angeboten auf der Basis von Dumpinglöhnen, die als Zuverdienst ohne Aufwendungen für die Allgemeinkosten (u.a. Infrastruktur) und soziale Sicherung kalkuliert sind und auf die keinerlei Abgaben und Steuern gezahlt werden. Schwarzarbeit zurückzudrängen kann nur gelingen

durch positive Anreize zur Inanspruchnahme offizieller Dienstleistungen (z.B. Zuschüsse für Anbieteragenturen oder Dienstleistungs-Schecks oder steuerliche Absetzbarkeit von Kosten), durch wirksame Kontrollen, die sich vor allem gegen gewerbliche Organisatoren und Profiteure richten, durch den Abbau der Arbeitslosigkeit und durch höhere und gesicherte Einkommen der Bevölkerung, damit diese sich vermehrt offiziell angebotene Dienstleistungen leisten kann.

Der Weg zu mehr Dienstleistungsbeschäftigung in sozial und ökologisch sinnvollen Feldern besteht gerade nicht im Abbau, sondern in der Ausweitung sozialstaatlich organisierter Dienstleistungen und sozialer Sicherungen. So können insbesondere durch die Ausweitung hochwertiger Tageseinrichtungen für Kinder sowohl die Nachfrage als auch das Angebot an Arbeitsplätzen ausgeweitet und die Benachteiligung der Frauen bei den Beschäftigungschancen und beim Einkommen abgebaut werden. Das zeigen erfolgreiche Beispiele in Skandinavien, wo die Dienstleistungsbeschäftigung bei deutlich höherer gesamtwirtschaftlicher Steuer- und Abgabenbelastung um 20 vH über der in Deutschland liegt und die Arbeitslosigkeit deutlich geringer ist.

Auffällig ist, dass bei der beschäftigungspolitisch geführten Debatte um die erforderliche Absenkung der Lohnnebenkosten auf einen Teil der Arbeitskosten als Dreh- und Angelpunkt des Beschäftigungsniveaus abgestellt wird. Lässt man sich auf die ökonomische Logik dieser Argumentation ein, dann sollte bewusst sein, dass es bei der Kalkulation eines Unternehmens nicht auf einzelne Elemente der Arbeitskosten, sondern stets auf die Personal- bzw. Arbeitskosten *insgesamt* ankommt. Dabei ist es letztlich unerheblich, wie die Arbeitskosten intern aufgeteilt werden. Wenn also Niveau und Struktur der Lohnnebenkosten und hier insbesondere der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung als beschäftigungsfeindlich angeprangert werden, dann muss dieses Diktum erst recht für die Arbeitsgesamtkosten, die im Wesentlichen durch die tarifvertraglich vereinbarten Elemente von Niveau und Struktur der direkten Arbeitsentgelte bestimmt sind, Geltung haben.

Ob allerdings die Arbeitsgesamtkosten »zu hoch« sind, hängt nicht von ihrer absoluten Höhe ab, sondern von dem Leistungsergebnis, das auf der Basis dieser Arbeitskosten erwirtschaftet wird. Auskunft über

das Leistungsergebnis gibt die Arbeitsproduktivität, die den Produktionsoutput je Arbeitsstunde widerspiegelt. Setzt man die Arbeitskosten ins Verhältnis zur Arbeitsproduktivität, ergeben sich die Lohnstückkosten. Die Lohnstückkosten lassen erkennen, wie viel Lohn (einschließlich der Lohnnebenkosten) für eine Produkt- bzw. Dienstleistungseinheit gezahlt werden muss. Im ökonomischen Prozess kommt es für die Unternehmen darauf an, wie sich Produktionsleistung und Arbeitskosten in ihrem Verhältnis zueinander entwickeln. Niveau und Steigerung von Löhnen und Lohnnebenkosten müssen also der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen und der Volkswirtschaft insgesamt gegenübergestellt werden: Wie bereits erwähnt, zeigen die vorliegenden empirischen Befunde klar, dass Deutschland nicht nur im europäischen Vergleich hinsichtlich der Entwicklung der Lohnstückkosten eine sehr günstige Position einnimmt. Seit mehreren Jahren bleiben die Lohnstückkostenzuwächse nicht nur hinter dem EU-Durchschnitt, sondern auch hinter dem außereuropäischer Industrieländer – einschließlich den USA – zurück. Der kostenneutrale, durch den Produktivitätszuwachs definierte Verteilungsspielraum ist in Deutschland nicht ausgeschöpft worden, was u.a. an der Entwicklung der Bruttolohnquote sichtbar wird. Diese Quote beziffert die Relation der Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit (einschließlich aller Lohnnebenkosten) am gesamten BIP. Sie ist – mit Schwankungen – in den letzten Jahren merklich gesunken.

Diese Befunde zeigen, dass die Argumentation, die Lohnnebenkosten seien eine zentrale Begründung für die Arbeitsmarktkrise, nicht tragfähig ist. Damit steht aber auch die offizielle Begründung für den Ausstieg aus der paritätischen Beitragsfinanzierung in der Krankenversicherung auf tönernen Füßen, ändert doch die Herausnahme des Krankengeldes aus der paritätischen Finanzierung nichts an der Finanzlage und an der Ausgabenentwicklung der Kassen. Verändert wird lediglich die Belastung: Die Versicherten müssen alleine zahlen. Die Mehrbelastung und Einkommensminderung der Versicherten um 0,4 Beitragssatzpunkte hat eine entsprechende Entlastung der Arbeitgeber zur Folge.

Die tatsächliche Gefahr für den Sozialstaat und seine Finanzierung

besteht also nicht in der Höhe der »Lohnnebenkosten«, sondern in der Politik, die in den vergangenen Jahren und gegenwärtig verschärft mit dem angeblichen Ziel betrieben wird, die »Lohnnebenkosten« zu senken, um so den Sozialstaat auf massiv reduziertem Niveau für die Zukunft zu sichern. Diese Politik zerstört jedoch zunehmend sowohl die Finanzierungsbasis als auch die Leistungen, das Vertrauen der Menschen und die Legitimation des Sozialstaats insgesamt. Die wirklichen Probleme werden dagegen nicht angegangen, sondern durch eine verfehlte Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik noch vergrößert.

### *Demagogie mit Demografie*

Nicht nur die »Lohnnebenkosten« müssen für eine Bedrohungsszenario herhalten. In jüngster Zeit wird auch immer wieder die demografische Entwicklung bemüht, um zu zeigen, dass ein Abbau des Sozialstaats alternativlos ist. In der öffentlichen Debatte wird diese Entwicklung als »tickende Zeitbombe« aufgebauscht. Es wird der Eindruck erweckt, als scheitere die Idee des Sozialstaats gewissermaßen an unabänderlichen demografischen Rahmenbedingungen. Die private Versicherungswirtschaft nutzt die Gunst der Stunde, um unter dem Slogan »Weniger Staat bedeutet mehr Freiheit für alle« ihre Produkte als letzte Rettung vor einem sonst untragbaren Belastungsanstieg für »die Jungen« öffentlichkeitswirksam anzupreisen.

Unbestreitbar nimmt in Deutschland wie in allen anderen Industrieländern der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung zu. Üblicherweise wird die Dramatik der Entwicklung mit scheinbar objektiven Zahlen untermauert. Diesem Zweck dient insbesondere die Darstellung von »Altenquotienten«. In ihrer populären, einfachsten Variante geben sie das Verhältnis der Personen im Rentenalter zu Personen im erwerbsfähigen Alter an. Danach kommen heute auf eine Person im Rentenalter noch fast vier Personen im erwerbsfähigen Alter. Dieses Verhältnis halbiert sich bis zum Jahre 2050 – je nach Annahmen mal etwas mehr, mal etwas weniger.

Allerdings sagen diese Relationen kaum etwas über die tatsächliche

Belastung der Gesellschaft aus. Sie stellen ausschließlich auf ein Teilproblem ab. Zum einen ist bei weitem nicht jeder Erwerbsfähige auch erwerbstätig, was gerade in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit zu großen zahlenmäßigen Unterschieden zwischen Erwerbsfähigen und Erwerbstägigen führt. Heute sind aufgrund der Massenarbeitslosigkeit nur gut 69 vH der 15- bis 65-Jährigen beschäftigt. Somit stehen tatsächlich gegenwärtig nur 2,7 Erwerbstätige einer Person im Rentenalter gegenüber – bereits ein erheblicher Unterschied zu dem immer wieder genannten Verhältnis 4:1. Von einer zukünftigen Verdoppelung der »Alterslast« kann mit Blick auf die bereits heute bestehenden Verhältnisse nicht mehr gesprochen werden.

Zum anderen ist der Blick auf die Gruppe der RentnerInnen zu eng. Grundsätzlich sind von der jeweiligen Erwerbstätigengeneration alle Menschen zu versorgen, die nicht erwerbstätig sind. Hierzu gehören aber nicht nur diejenigen, die nicht mehr, sondern auch diejenigen, die noch nicht im erwerbsfähigen Alter sind, also die Kinder und Jugendlichen. In einer »alternden Gesellschaft« sind demzufolge neben mehr Alten gleichzeitig weniger Junge zu versorgen.

Für die Gesellschaft als Ganzes stehen sich damit Be- und Entlastungseffekte gegenüber, die bei einer Analyse demografischer Gesamteffekte gleichermaßen zu berücksichtigen sind. Diese lassen sich mit dem so genannten »Gesamtquotienten« erfassen. Er ergibt sich, wenn man *alle* Personen erfasst, die sich noch nicht oder nicht mehr im erwerbsfähigen Alter befinden, und diese dann ins Verhältnis zur Gruppe der 15- bis 65-Jährigen setzt.

Im Vergleich zum Altenquotienten zeigt sich beim umfassenderen Gesamtquotienten, dass heute auf einen Nichterwerbsfähigen unter 15 und über 65 Jahren nur etwas mehr als zwei Personen im erwerbsfähigen Alter von 15-65 Jahren kommen. Damit liegt dieser Wert weit unter dem des entsprechenden Altenquotienten, was auch mit Blick auf den zukünftigen Verlauf gilt. Nimmt man die vom Statistischen Bundesamt gerechnete mittlere Variante der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung (mittlere Lebenserwartung, mittlerer Wanderungssaldo von mindestens 200.000), verschlechtert sich das Verhältnis lediglich von den genannten 2,1:1 im Jahr 2002 auf 1,4:1 im Jahr 2050. Von

einer Verdoppelung der »Belastung« der Menschen im Erwerbsalter durch die demografische Entwicklung ist man in der Realität also einmal mehr weit entfernt.

Auch wenn Gesamtquotienten der realen Entwicklung näher kommen als Altenquotienten, ist ihr Aussagewert ebenfalls begrenzt, solange man nicht auch hier die hohe Arbeitslosigkeit berücksichtigt. Entscheidend ist eben nicht das Verhältnis aller Erwerbstäigen zu allen Nicht-Erwerbstäigen. Entscheidend ist auch hier das Verhältnis *aller Erwerbstäigen zu allen Nicht-Erwerbstäigen*. Nimmt man nur die tatsächlich Erwerbstäigen zum Maßstab (69,4 vH aller 15- bis 65-Jährigen) zeigt sich, dass heute auf einen Nichterwerbstäigen über 65 und unter 15 Jahren tatsächlich bereits lediglich 1,4 Erwerbstäige bzw. Beschäftigte kommen – statt hypothetischer 3,9 (Altenquotient ohne Arbeitslosigkeit), 2,7 (Altenquotient mit Arbeitslosigkeit) bzw. 2,1 (Gesamtquotienten ohne Arbeitslosigkeit).

Folgende Rechnung verdeutlicht, dass nicht die demografische Entwicklung, sondern die Arbeitslosigkeit das eigentliche Problem ist: Unterstellt, dass alle, die im Jahr 2002 Erwerbsarbeit haben und aufnehmen wollen, einen Arbeitsplatz hätten (= Erwerbstäige [38,7 Mio.] + registrierte Arbeitslose [4,1 Mio.] + verdeckte Arbeitslose [ohne ABM und SAM, diese sind bereits als Erwerbstäige gezählt: 1,5 Mio.] + Stille Reserve [1,7 Mio.]), würde sich die Zahl der Erwerbstäigen von 38,7 Millionen um 7,3 Millionen auf 46,0 Millionen erhöhen. Dann würden nicht mehr nur 69 vH der 15- bis 65-Jährigen arbeiten, sondern rund 83 vH.

Geht man weiter davon aus, dass ab dem Jahr 2010 diese 83 vH der 15- bis 65-Jährigen einen Arbeitsplatz haben, entpuppt sich die »tikende Zeitbombe« Bevölkerungsentwicklung vollends als harmloser Knallfrosch:

Ein Abbau der Arbeitslosigkeit bis 2010 würde bedeuten, dass sich das Verhältnis Erwerbstäige zu Nichterwerbstäigen trotz anhaltender Alterung der Gesellschaft von heute 1,4:1 auf 1,6:1 zunächst verbessern (!) würde. Erst 2025 würde das Verhältnis unter das des Jahres 2002 fallen. Im Jahr 2030 läge es dann bei 1,3:1 und würde sich bis 2050 nur noch unwesentlich auf 1,2:1 verschlechtern. Danach würde

sich die Lage kontinuierlich entschärfen, da dann die geburtenschwachen Jahrgänge ins Rentenalter kommen werden. Der Bevölkerungspilz, der sich aus der Bevölkerungstanne herausgebildet hat, wird dann zunehmend die Form einer schlanken Bevölkerungssäule annehmen.

Die vorangegangene Analyse beruhte auf Vergleichen von verschiedenen Alters- und Merkmalgruppen nach Kopfgrößen. Dabei blieb zunächst außen vor, dass Erwerbstätige im Zeitverlauf in der Lage sind, mit gleichem Aufwand mehr Güter und Dienstleistungen, also ein höheres Inlandsprodukt zu produzieren. Ursache hierfür ist der Produktivitätsfortschritt. Berücksichtigt man diesen Faktor, dann schwindet der Schrecken der Alterung unserer Gesellschaft gänzlich:

Im Jahr 2002 haben die 38,6 Millionen Erwerbstäigen in Deutschland ein BIP von 2,1 Billionen € erwirtschaftet. Das macht auf die 82,5 Millionen EinwohnerInnen umgerechnet rund 25.500 € pro Kopf. Die abnehmende Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter führt nur dann zu einem sinkenden BIP pro Kopf, wenn die Arbeitslosigkeit bis 2050 auf dem heutigen Niveau verharrt und man so tut, als gäbe es in Zukunft keinen Produktivitätsfortschritt mehr. Unter dieser völlig unrealistischen Annahme würde das Pro-Kopf-BIP bis 2050 um 13 vH auf nur noch 22.200 € sinken. Dann hieße es in der Tat: »Den Gürtel enger schnallen«.

Aber bereits bei einem unterstellten Produktivitätsfortschritt von nur einem vH pro Jahr und Erwerbstätigem sieht die Sache schon ganz anders aus – selbst wenn man annimmt, dass keinerlei Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erzielt würden. Dann würden auch in Zukunft nur gut 69 vH der 15- bis 65-Jährigen Erwerbsarbeit leisten können. Die Anzahl der Erwerbstäigen würde dann von heute 38,7 Millionen auf nur noch 30,6 Millionen im Jahr 2050 sinken. Dennoch würde das von ihnen erwirtschaftete BIP pro Kopf der Bevölkerung bis 2050 dank der höheren Produktivität um insgesamt 40 vH auf 35.800 € steigen. Unterstellt man dann noch einen erfolgreichen Abbau der Arbeitslosigkeit – die Zahl der Erwerbstäigen würde bis 2050 trotz Bevölkerungsrückgang statt auf 30,6 Millionen nur auf 36,5 Millionen sinken – würde das Inlandsprodukt sogar um weitere 27 Prozentpunkte auf 42.700 € pro Kopf im Jahr 2050 steigen.

Im letzteren Fall könnte jedes Mitglied unserer Gesellschaft zwischen 2002 und 2050 Jahr für Jahr real etwas über 1 vH mehr Einkommen erhalten. Selbst wenn bis 2050 keine Fortschritte beim Abbau der Arbeitslosigkeit gemacht würden, würde sich dieser Wert lediglich auf 0,7 vH verringern – jeweils vorausgesetzt, der gesamte Einkommenszuwachs würde gleichmäßig auf alle Köpfe verteilt.

Damit zeigt sich einmal mehr: Gegenwärtige und zukünftige Probleme sind nicht das Resultat demografischer Verschiebungen und der damit sich verändernden Zahl der Erwerbsfähigen. Das zentrale Problem ist die Entwicklung der real Erwerbstätigen – und die Verteilung des von ihnen heute und in Zukunft erwirtschafteten Sozialprodukts. Dies weist bereits darauf hin, dass eine zunehmende Privatisierung sozialer Leistungen prinzipiell nichts an den tatsächlichen oder vermeintlichen Problemen unserer Gesellschaft ändert – im Gegenteil.

### *Ausgabensenkung durch Privatisierung und Zuzahlungen?*

Wenn auch unter schwierigen fiskalischen und ökonomischen Bedingungen die sozialstaatlichen Aufgaben und Leistungen verlässlich finanziert werden sollten, stellt sich die Frage nach den Prioritäten in den öffentlichen Haushalten allgemein und auch in den Sozialstaaten. Bei dieser Aufgabe der Prioritätensetzung sozialstaatlicher Aufgaben muss entschieden werden, welches Leistungsspektrum und Leistungsniveau notwendig ist, was also öffentlich zu garantieren ist und was privat finanzierte Zusatzleistungen werden sollen. Es geht um die Grenzziehung zwischen öffentlichen und privaten Aufgaben und öffentlicher und privater Finanzierung.

Zweifelsohne hat sich im Zuge der Wohlstandsvermehrung und zugleich der Differenzierung der Gesellschaft der Kreis der Bevölkerung vergrößert, der der Sozialversicherungspflicht und des Solidarausgleichs nicht bedarf und sich wegen seiner Einkommensposition und seiner »guten Risiken« kostengünstiger in einer Privatversicherung absichern kann. Ein soziales Sicherungssystem jedoch, das sich nur noch aus denjenigen zusammensetzt, die der Solidarität bedürfen, nämlich den

Armen, chronisch Kranken, Kinderreichen und Alten, und von den Leistungs- und Finanzierungsfähigen, die allein Solidarität leisten können, verlassen wird, ist nicht mehr tragfähig und gerät in Gefahr, zu einer diskriminierten Versorgung »zweiter Klasse« zu werden. Die in der politischen Rhetorik gängige Formel, die Leistungen der Sozialpolitik auf die »wirklich Bedürftigen« zu konzentrieren, klingt gerade bei knappen Kassen einleuchtend, bedeutet aber zugleich, dass sich die Leistungsfähigen der Versicherungspflicht und dem Solidarausgleich entziehen können. Auch hinter den so versicherungstechnisch laufenden Fragen wie »Versicherungspflicht« und »Beitragsbemessungsgrenzen«, »Regel-, Wahl- und Zusatztarife«, »Beitragsrückerstattung«, »Pflicht- und Gestaltungsleistungen«, »Koppelung von Beitragssatzanstieg und Zuzahlungen« usw. verbergen sich Grundsatzentscheidungen über die Zielrichtung des Sozialstaates. Es geht im Kern um die Frage, inwieweit sich die »guten Risiken« durch Sonderregelungen entlasten können. Wenn aber jene, die aufgrund ihres Gesundheitszustandes Beitragsrückerstattungen erhalten oder Wahltarife mit hoher Selbstbeteiligung in Anspruch nehmen, dann fallen die Kosten des Gesundheitssystems und der Krankenversicherung vermehrt bei den (chronisch) Kranken an.

Zu berücksichtigen ist des Weiteren, dass auch in einem privaten Vorsorgesystem die soziale Absicherung nicht kostenlos zu haben ist. »Privat« heißt nicht, dass die Leistungserstellung automatisch »billiger« erfolgt. Ein gleiches Sicherungs- und Versorgungsniveau vorausgesetzt, müssen auch bei privaten Sicherungsformen Bestandteile aus dem verfügbaren Einkommen für soziale Ausgaben bzw. soziale Vorsorge abgezweigt werden. Die Gesamtkosten werden sogar steigen, wenn man an die hohen Kosten für Werbung und Marketing und die Gewinne im privaten Versicherungssektor denkt. An die Stelle solidarischer Sozialversicherungsbeiträge treten nun aber risikobezogene Prämien, die zwar nicht das gesamtwirtschaftliche Belastungsniveau, aber die personelle Belastungsstruktur verschieben. Diejenigen werden schlechter gestellt, die aufgrund von Geschlecht, Familienstand, Alter und Berufssituation die höchsten Risiken tragen, während die »guten Risiken« – das sind jüngere und unverheiratete Menschen mit einem guten Einkommen – mit einer Entlastung rechnen können.

Gesamtwirtschaftliche Ausgabenminderungen einer Privatisierungsstrategie entstehen erst dann, wenn die öffentlichen Leistungskürzungen nicht durch private Zahlungen oder Privatversicherungen ausgeglichen werden können und die NiedrigverdienerInnen wegen der hohen Kosten auf die Inanspruchnahme verzichten. Das wäre etwa dann der Fall, wenn wegen der Praxisgebühr der notwendige Arztbesuch oder wegen hoher Zuzahlungen bei Medikamenten die Inanspruchnahme von Arzneimitteln unterbleibt. Diese preisbestimmte Nachfragebegrenzung hat aber immer einen sozialen Selektionseffekt. Das Kernprinzip des Sozialstaates, finanzielle Beschränkungen bei der Inanspruchnahme notwendiger Leistungen und Dienste auszuschließen, würde zur Disposition gestellt. Alle Vorschläge zur Begrenzung des Leistungskatalogs der Sozialversicherung auf eine Basisversorgung laufen letztlich darauf hinaus. Nur wer über ein ausreichendes Einkommen verfügt und/oder gesund ist und zu den »guten Risiken« zählt, könnte sich dann über den Abschluss von zusätzlichen Privatversicherungen eine dem medizinischen Standard entsprechende Versorgung leisten.

Auch Selbstbeteiligungs-, besser: Zuzahlungsregelungen, die in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion immer wieder als Beitrag zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen ausgewiesen werden, führen im Wesentlichen nur zu einer Verschiebung der Belastungsstruktur, denn Zuzahlung bedeutet zunächst ja nur, dass die Gesundheitskosten, beispielsweise für Arzneimittel, anders finanziert werden: Während beim reinen Sachleistungsprinzip die Belastungen solidarisch von allen Versicherten getragen und die Unternehmen über Arbeitgeberbeiträge mit herangezogen werden, müssen bei der Selbstbeteiligung die Kranken zusätzlich zu ihren Beitragsleistungen einen Teil der Kosten übernehmen. Entlastet werden die gesunden Versicherten sowie – wieder einmal – die Arbeitgeber. Eine Steuerung der Inanspruchnahme und Kostendämpfung können durch eine Zuzahlung, soweit sie sozialverträglich ist und nicht abschreckend wirkt, nicht erreicht werden, da nicht die PatientInnen, sondern im Wesentlichen die behandelnden und verschreibenden ÄrztInnen über die Inanspruchnahme von gesundheitlichen Diensten und Leistungen entscheiden. So ist offensichtlich, dass die Selbstbeteiligung beim Krankenhausaufenthalt kei-

nerlei Steuerungseffekte (etwa in Form geringerer Einweisungen oder kürzerer Verweildauer) hat.

Die Daten zeigen, dass Privatversicherungen, die in ihrem gesamten Leistungsspektrum mit Kostenerstattung, Selbstbeteiligungs- und Wahltarifen operieren, keine geringere Ausgabendynamik als die gesetzlichen Kassen aufweisen. In einigen Ausgabenbereichen leiden sie sogar unter höheren Kostenzuwächsen. Auch internationale Vergleiche lassen erkennen, dass weitgehend privat finanzierte Sozialsysteme nicht das gesamtwirtschaftliche Ausgaben- und Belastungsniveau senken: In den USA beispielsweise zeigt sich sogar ein gegenteiliger Effekt: Dort liegt bei einem überwiegend privaten Gesundheits- und Versicherungswesen der Anteil der Gesundheitsausgaben am Volkseinkommen mit 12,8 vH (1998) deutlich höher als in Deutschland (10,2 vH), obgleich ein großer Teil der amerikanischen Bevölkerung im Krankheitsfall nicht oder nur unzureichend abgesichert ist.

Letztlich ist in der Diskussion über das Für und Wider von privater Vorsorge und öffentlicher sozialer Sicherung also mehr die Sichtweise und nicht der ökonomische Zusammenhang entscheidend. Aus gesamtwirtschaftlicher und -gesellschaftlicher Perspektive ergibt es keinen Sinn, steigende Sozial- und Gesundheitsausgaben, wenn sie öffentlich, d.h. über Beiträge und/oder Steuern finanziert werden, als Zwangsabgaben und als Ausdruck einer gefährlichen Kostenexpansion zu erklären, demgegenüber die selben Ausgabenzuwächse, wenn sie privat, d.h. über Versicherungsprämien und/oder Marktpreise finanziert werden, als Ausdruck eines zukunftssträchtigen Wachstumsmarktes mit Beschäftigungs- und Gewinnchancen zu begrüßen.

Nicht zu verkennen ist allerdings, dass von weiten Teilen der Bevölkerung Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung und erst recht allgemeine Steuerabzüge anders *bewertet* werden als private Ausgaben für die soziale Sicherheit. Während Beiträge und Steuern unmittelbar dem Einfluss des Staates unterliegen, (für ArbeitnehmerInnen) im Quellenabzugsverfahren automatisch einbehalten werden, erscheinen private Ausgaben als freiwillige Entscheidungen, die dem Einzelnen Wahlmöglichkeiten gemäß seiner individuellen Präferenzen eröffnen und ein unmittelbares Verhältnis von Leistung und Gegenleistung sicherstellen.

Ob und in welchem Maße diese Einschätzung geteilt wird, hängt ganz generell von der politisch-kulturellen, historisch entwickelten Einstellung der Bevölkerung gegenüber dem (Sozial-) Staat ab. Im Einzelnen spielt die nach individuellen Nutzen und Kosten kalkulierte Abwägung von empfangenden Leistungen und zu entrichtenden Abgaben eine entscheidende Rolle. Dass Personen mit hohen Einkommen und »günstigen« individuellen Risiken, die durch die Finanzierung und die Leistungsprinzipien der Sozialversicherung eher belastet werden und sich günstiger privat absichern könnten, einen höheren Abgabenwiderstand haben, liegt auf der Hand.

Bei der privaten Absicherung bleibt nicht zuletzt zu berücksichtigen, dass sie außerhalb der unmittelbaren Verantwortung von Staat und Politik steht. Ein Übergang zur privaten Vorsorge entlastet die Politik. So sind Beitragssatzerhöhungen in der Sozialversicherung immer ein Politikum und müssen legitimiert werden, während die Anhebung von Prämien bei Privatversicherung außerhalb der öffentlichen Diskussion steht und von der Politik nicht verantwortet werden muss.

## 1.2 Renten: Sicherer Lebensstandard im Alter

### *1.2.1 Umbau der Alterssicherung: Generationengerechtigkeit*

Die anhaltenden Finanzierungsprobleme des Sozialstaats und die absehbaren Folgewirkungen des demografischen Wandels haben in der politischen Diskussion die Frage nach der Zukunft der Rentenversicherung aktuell werden lassen. Kennzeichnend für die Debatte sind harte Töne. Die Rentenversicherung sei nicht länger finanziert und müsse zurückgefahren werden. Zudem: Den Alten gehe es zu gut, den beitragsbelasteten Jungen zu schlecht. Dies gelte vor allem dann, wenn der Blick in die Zukunft gerichtet werde. Vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung sei absehbar, dass die Ausgaben für die Finanzierung der sozialen Sicherung der älteren Generation und damit

die Beitragsbelastungen weiter steigen, dass aber zugleich die Jünger, wenn sie später selbst einmal das Rentenalter erreichen, nur mit geringeren Leistungen rechnen könnten.

Um die Interessen der Jünger zu schützen, deren Überforderung zu verhindern und »Generationengerechtigkeit« und »Nachhaltigkeit« herzustellen, seien deshalb Systemreformen unvermeidlich. Da sich das Zahlenverhältnis zwischen Älteren und Jüngerem immer mehr zu Ungunsten der Jüngerem verschiebe, sei eine Veränderung der Rentenanpassungsformel mit dem Ziele des Abflachens der Rentenzuwächse sowie ein Ausbau der privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge, die den Bedeutungsverlust und die Sicherungsdefizite der gesetzlichen, umlagefinanzierten Rentenversicherung kompensieren solle, notwendig. In den Forderungen der Rürup- wie der Herzog-Komission nehmen diese Positionen einen prominenten Platz ein, und auch die aktuellen Vorhaben der Bundesregierung zur Rentenreform zielen in diese Richtung. Grundlegende Position ist dabei, den Beitragssatz auch auf mittlere und längere Sicht weitgehend stabil zu halten, die demografischen Belastungen also durch Verschlechterungen im Leistungsniveau zu Lasten der Rentnergeneration aufzufangen. In diese Richtung zielt auch die Forderung, die Altersgrenzen weiter anzuheben, um die Rentenbezugsdauer zu verkürzen.

### *1.2.2 Ursachen der Finanzierungsprobleme*

Die aktuellen Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung, die sich gegen Ende des letzten Jahres zugespielt haben, haben in der öffentlichen Debatte den Eindruck erweckt und verstärkt, dass die Rentenversicherung – nur kurz nach Beginn der ersten Umsetzungsschritte der Riester-Reform – zahlungsunfähig und grundlegend reformbedürftig ist. Tatsächlich wäre ohne die mit den Haushaltsgesetzen beschlossenen Einschnitte zu Anfang 2004 eine Beitragssatzanhebung von 19,5 vH auf nahezu 20 vH erforderlich gewesen, um die aufklaffende Spanne zwischen Einnahmen (Beitragseinnahmen und Bundeszuschuss) und Ausgaben zu decken. Beschlossen wurde u. a. die Aus-

setzung der Rentenanpassung zum 1.Juli dieses Jahres mit der Folge eines dauerhaften Absenkens des Rentenniveaus um 0,8 Punkte. Hinzu kommt, dass die RentnerInnen zukünftig den gesamten Pflegeversicherungsbeitrag von 1,7 Prozent allein bezahlen müssen, also um 0,85 vH ihrer Rente stärker belastet werden. Für die RentnerInnen in Deutschland bedeutet dies, dass ihre Renten entsprechend sinken. Wer z.B. eine Monatsrente von 1.000 € erhält, der muss zusätzlich pro Monat 8,75 € zur Pflegeversicherung zahlen. Auf ein Jahr gerechnet sinkt die Netto-Rente somit um insgesamt 102 €. Zusammen mit der Null-Runde bei der Rentenanpassung werden also – zum ersten Mal in der Geschichte der Rentenversicherung in der Bundesrepublik – mit nominellen Kürzungen der Netto-Renten rechnen müssen.

Allerdings ist die immer wieder verbreitete These falsch, dass der demografische Umbruch für die gegenläufige Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen ursächlich ist. Ganz im Gegenteil wird die Rentenversicherung von der demografischen Seite derzeit eher entlastet, da sich noch stark besetzte Jahrgänge im erwerbsfähigen Alter befinden. Der Umschwung wird erst gegen 2010 einsetzen, dann werden die stark besetzten Jahrgänge im Rentenbezugsalter stehen. Die gegenwärtigen Probleme sind Folge anderer Faktoren:

- ➲ Auf der Ausgabenseite führt die verlängerte Lebenserwartung zu längeren Laufdauern der Renten; allerdings ist in den letzten 2 Jahren infolge der Heraufsetzung der Altersgrenzen und der Abschreckungswirkungen der Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbezug das durchschnittliche Rentenzugangsalter angestiegen.
- ➲ Auf der Ausgabenseite macht sich zudem bemerkbar, dass die Rentenanpassung wegen des *time-lags* Bezug auf die Einkommensentwicklung im Vorjahr nimmt, also noch von einer höheren Entgeltentwicklung ausgeht. Allerdings wirkt sich die mit der Riester-Reform eingeführte neue Rentenformel stark ausgaben- und anpassungsmindernd aus – mit dem Ergebnis eines Absenkens des Rentenniveaus. Erreicht wird die Absenkung des Rentenniveaus durch zweimalige Änderungen der Rentenanpassungsformel: Die erste Änderung gilt ab 2001 bis 2010, die zweite Änderung, die dann ab 2010 gelten soll, modifiziert die erste Änderung. Grundlage der

Formel für den gesamten Zeitraum ist das Prinzip der modifizierten Bruttoanpassung. Berücksichtigt bei der Bemessung des Anpassungssatzes des aktuellen Rentenwerts wird die durchschnittliche Bruttoentgelterhöhung des Vorjahres, die bereinigt wird um die Steigerung des vollen Beitragssatzes zur Rentenversicherung sowie um den unterstellten Beitragssatz zur privaten Altersvorsorge. Ab 2011 (bei der Rentenanpassung im Jahr 2010 macht sich zum letzten Mal die Steigerung des privaten Vorsorgebeitrags, der ab 2009 seine volle Höhe von 4 vH erreicht hat, bemerkbar) wird dann die Anpassungsformel insoweit modifiziert, dass die Veränderungsraten nur noch auf der Basis von 90 vH berechnet werden, was bei steigenden Beitragssätzen zur Rentenversicherung rein rechnerisch zu niedrigeren Anpassungssätzen führt.

- ➲ Die hohen Arbeitslosenzahlen führen auf die Einnahmeseite zu Aufkommenslücken, da die BA nur für ihre Leistungsempfänger Beiträge an die Rentenversicherungsträger zahlt und dies auch nur auf eingeschränktem Niveau. Noch schwerwiegender wirkt sich der Rückgang der Beschäftigungszahlen aus, die den Zuwachs der registrierten Arbeitslosigkeit deutlich übertreffen, da es hierfür keinerlei Ausgleich gibt.
- ➲ Durch die Ausdehnung von Beschäftigungsverhältnissen ohne Versicherungs- und Beitragspflicht (Mini-Jobs) bzw. ohne volle Beitragspflicht (Midi-Jobs) gehen Beitragseinnahmen verloren. Nach Berechnungen des IAB beläuft sich der Ausfall an Sozialversicherungsbeiträgen auf 612 Mio. € jährlich.
- ➲ Schließlich ist zu sehen, dass die mit der Riester-Rente eingeführte Möglichkeit, Entgeltansprüche bis zu einer Höhe von 4 vH der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze für eine betriebliche Altersversorgung verwenden zu können, zu massiven Beitragsausfällen führt. Denn die Entgeltumwandlung erfolgt steuer- und sozialversicherungsfrei, was auf kurze und mittlere Sicht zu Finanzierungsproblemen führt, da die entlastenden Wirkungen durch die entsprechend geringeren Rentenwartschaften und Rentenanpassungssätze erst später ihre Wirkung entfalten.

### 1.2.3 Belastungen der RentnerInnen

Berücksichtigt man diese Entwicklung, so haben einerseits Fehlentscheidungen der Politik, andererseits die Krise der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dramatische Lage auf dem Arbeitsmarkt zu den Problemen der Rentenversicherung geführt. Der Hinweis auf die demografischen Umwälzungen hat in diesem Zusammenhang nur die Funktion, vom Versagen der Politik abzulenken und die Belastungen der RentnerInnen mit dem Argument »unabweisbarer« Faktoren zu legitimieren. Der selbst erzeugte Handlungsdruck der Politik, die Finanzierungsdefizite lösen zu müssen, ist kurzfristig nicht zu ändern oder gar rückgängig zu machen. Tatsächlich blieb und bleibt nur die Wahl zwischen einer Beitragssatzerhöhung und weiteren Einschnitten im Leistungsrecht der Rentenversicherung. Zwar hätte die Lücke auch durch eine weitere Erhöhung des steuerfinanzierten Bundeszuschusses geschlossen werden können. Zu berücksichtigen ist aber, dass bereits jetzt der Bundeszuschuss 32 vH der Renteneinnahmen und 30 vH des Bundeshaushaltes ausmacht. Es ist deshalb als Erfolg zu werten, dass die im Bundeshaushalt 2004 bereits eingeplante Kürzung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung rückgängig gemacht wurde.

Die Entscheidung, allein den Rentnern die Last aufzubürden, führt zu einer sozialpolitisch problematischen, abschüssigen Entwicklung. In der Kumulation der Einschnitte (u.a. Aussetzung der Anpassung, voller Pflegeversicherungsbeitrag, voller Krankenversicherungsbeitrag auf weitere Alterseinkünfte – insbesondere Leistungen der betrieblichen Altersversorgung, Zuzahlungen im Gesundheitsbereich) werden viele ältere Menschen hart getroffen. Das Rentenniveau liegt derzeit (alte Bundesländer/2002) bei 68 vH eines vergleichbaren Arbeitnehmereinkommens. Durch die Anpassungsaussetzung und die Zahlung des vollen Beitragssatzes zur Pflegeversicherung wird das Niveau weiter nach unten gehen. Hinzu kommt, dass die Belastungen der RentnerInnen die Nachfrage der privaten Haushalte im hohen Maße dämpfen und von daher die konjunkturelle Erholung beeinträchtigen. Zwar hätte auch eine Beitragssatzanhebung zu einer Kaufkraftminderung bei den Ver-

sicherten geführt, durch die paritätische Finanzierung wären die Einnahmen – zumindest auf kurze Sicht – aber begrenzt gewesen und müssten zudem saldiert werden mit den positiven Nachfrageeffekten bei den Rentnerhaushalten.

Die Einschnitte werden nicht zuletzt mit dem Postulat der Generationengerechtigkeit begründet. Das Argument der »Gleichstellung« mit der Generation der beitragszahlenden Erwerbstätigen trifft nicht zu, da die Rentenformel einen Rückkopplungsmechanismus enthält, der die Belastungen der Aktiven in der Krise (niedrige Tarifabschlüsse, Kürzungen freiwilliger, übertariflicher Entgeltbestandteile, Ausweitung untertariflicher Bezahlung, Beitragssatzsteigerung) an die Rentnergeneration weitergibt: So vermindert sich entsprechend einer Beitragssatzerhöhung auch die Rentenanpassung, was wiederum den Ausgabenanstieg bremst. Von einer einseitigen Belastung der mittleren Generation durch die Wirtschaftskrise kann also nicht gesprochen werden, da diese bei der Rentenanpassung auch bei den Rentnern durchschlagen – allerdings um gut ein Jahr zeitversetzt.

Jedoch: Das Argument, dass auch die Rentenanpassungen entsprechend niedrig ausfallen, auch unterhalb der Preissteigerungsrate, wenn die Nettoentgeltzuwächse der Beschäftigten im Vorjahr entsprechend liegen, dass beide Generationen also auch im Negativen gleichgestellt sind, löst nicht die Akzeptanzprobleme, die mit weiteren Beitragssatz erhöhungen verbunden sind.

### 1.2.4 Gerechtigkeitsprobleme innerhalb und nicht zwischen den Generationen

Ebenfalls nicht zutreffend ist die Aussage, dass die RentnerInnen im Vergleich mit der mittleren und jüngeren Generation eine überproportional gute Einkommensposition einnehmen. Vergleicht man auf der Ebene der bedarfsgewichteten Haushaltseinkommen die Wohlstandssposition der Altenhaushalte mit Arbeitnehmerhaushalten (= mittlere Generation), zeigt sich für 2002 folgendes Bild (Statistisches Bundesamt, Nettoeinkommen nach Haushaltstypen, Wiesbaden 2003):

- ➲ Die Position der Arbeitnehmerhaushalte entspricht in etwa der relativen Wohlstandsposition aller Privathaushalte.

➲ Rentnerhaushalte erreichen 80,5 vH des Durchschnitts.

Diese Befunde basieren auf Durchschnittswerten, die die teilweise extreme Einkommenspreizung innerhalb der einzelnen Haushaltstypen einebnen. So wenig es »die« Einkommenslage von Altenhaushalten gibt, kann von »der« Einkommenslage der Haushalte ausgegangen werden, die sich in der Erwerbsphase befinden. Typisch ist in beiden Altersgruppen vielmehr eine deutliche Einkommenspreizung nach oben und unten:

Bei den Altenhaushalten können vor allem folgende Gruppen als besonders schlecht versorgt eingestuft werden:

➲ Ehemalige Arbeitnehmerhaushalte mit einer niedrigen beruflichen Position des Mannes, dies um so mehr, wenn sich die PartnerInnen am Leitbild der Ernährer- und Hausfrauenmodell orientiert haben, Alleinstehende, ledige oder geschiedene Frauen sowie Witwen aus der vorgenannten Gruppe, ehemalige »kleine« Selbstständige, die keine ausreichende private Vorsorge aufgebaut haben, ArbeitsmigrantInnen, die erst im mittleren und höheren Alter in die Bundesrepublik gekommen sind und keine ausreichenden Rentenanwartschaften erwerben konnten.

➲ Begünstigt sind auf der anderen Seite jene Älteren, bei denen Einkommen aus mehreren Quellen zusammen treffen und die überdies noch über Vermögensbestände verfügen. Das heißt: Durch gesetzliche Renten allein lässt sich Wohlhabenheit nicht erreichen, denn die Renten aus der Rentenversicherung erreichen nur in wenigen Fällen Beträge von über 1.500 €. Das liegt auch daran, dass die Beitragsbemessungsgrenze, die um etwa 80 vH über dem durchschnittlichen Entgeltniveau liegt, die maximalen Entgelpunkte je Jahr begrenzt.

Bei der »aktiven« Generation ist nicht zu übersehen, dass vor allem Haushalte mit (mehreren) Kindern zu den schlechter Gestellten zählen. Besonders prekär erweist die finanzielle Lage von Alleinerziehenden und ihren Kindern: Von den Paar-Haushalten mit 3 und mehr Kindern erreichen in Deutschland im Jahr 2000 knapp 28 vH eine

Pro-Kopf-Einkommensposition von weniger als 50 vH des Durchschnitts (Armut), fast zwei Drittel liegen insgesamt im Niedrigeinkommensbereich von unter 75 vH des gewichteten durchschnittlichen Haushaltseinkommens. Bei Alleinerziehenden-Haushalten (geschieden/getrennt) beträgt der Anteil derjenigen mit Einkommen bis zur Hälfte des durchschnittlichen Haushaltseinkommens 30,6 vH; 67 vH dieser Haushalte erreichen nur bis zu 75 vH des Durchschnitts (SOEP-Daten).

Diese hier nur skizzierten Disproportionen innerhalb der sozialstaatlichen Generationen verweisen auf ein intragenerationales Gerechtigkeitsproblem. Mit fehlender Gerechtigkeit zwischen Alt und Jung können diese Über- und Unterversorgungen nicht begründet werden. Die Einkommensunterschiede machen sich nicht primär an der Unterscheidung zwischen Jung und Alt, sondern an den »traditionellen« sozialstrukturellen Scheidelinien fest. So ist es irreführend, die prekäre Einkommenslage einer allein erziehenden Mutter mit der sehr guten Einkommenslage eines älteren Beamtenhepaars zu vergleichen, bei denen beide PartnerInnen eine Pension aus dem höheren Dienst beziehen. Eine derartige Gegenüberstellung – von den Medien publikumswirksam in Szene gesetzt – nährt den Eindruck, dass die Älteren die Jungen »ausplündern«, ohne zu erwähnen, dass es auch bei den Alten schlecht gestellte und bei den Jungen gut gestellte Haushalte gibt. Die eigentliche Pointe dieser Vergleiche von »Äpfeln und Birnen« liegt darin, dass sich die Unterversorgungskonstellationen in der Altersphase aus den vorgelagerten schlechten Einkommensverhältnissen in der Erwerbsphase ableiten. Die Unterbrechung und/oder Einschränkung der Erwerbstätigkeit wegen der Kindererziehung ist neben dem unzureichenden Familienleistungsausgleich der entscheidende Grund für das niedrige Pro-Kopf-Einkommen für Familienhaushalte in der Erwerbsphase; steigende Ausgaben wegen des Unterhalts der Kinder fallen hier zusammen mit einem sinkenden Familieneinkommen. Da es die Frauen sind, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder reduzieren, sind niedrige eigenständige Renten und drohende Unterversorgung im Alter die Konsequenz.

Die Entscheidung, pauschal bei den Leistungen für Ältere, so beim

Rentenniveau, zu kürzen, führt deshalb in die falsche Richtung. Die Absenkung des Rentenniveaus vergrößert das Risiko der Altersarmut, löst aber nicht das Einkommensproblem von Haushalten mit Kindern. Gerade NiedrigeinkommensbezieherInnen werden vielmehr beim späteren Rentenbezug aufgrund ihrer niedrigen Entgelt- und Zeitposition von einem verminderten Rentenniveau im besonderen Maße betroffen.

Die Zielsetzung »Lebensstandardsicherung« kann bei der Rentenversicherung schon gegenwärtig nicht mehr als erfüllt angesehen werden. Dies wird deutlich, wenn man die Renten in ihrer absoluten Höhe betrachtet: Die Standardrente lag 2002/alte Bundesländer bei 1.043 € im Monat nach Abzug der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Fällt nun die Zahl der Versicherungsjahre und/oder der vormalige Verdienst geringer aus, reduziert sich die nach dem Prinzip der Einkommens- und Zeitproportionalität berechnete Rente entsprechend und kann sehr schnell den Bedarfssatz der Sozialhilfe bzw. der Grundsicherung im Alter unterschreiten. Berechnungen für das Jahr 2002 zeigen, dass 24,6 Versicherungsjahre mit einem Durchschnittsverdienst (je Jahr ein Entgeltpunkt) vorliegen müssen, um eine Netto-Rente von rd. 612 € zu erreichen. Dieser Betrag entspricht dem durchschnittlichen Bedarfsniveau der Grundsicherung für eine alleinstehende Person (Regelsatz plus pauschalierte Einmaleinzahlungen zuzüglich durchschnittlicher Mietkosten). Bei einem Verdienst von nur 0,75 Entgeltpunkten je Jahr müssen es dann schon 32,8 Versicherungsjahre sein, um dieses Niveau zu erzielen. Jede Absenkung des Rentenniveaus bedeutet, dass die Sozialhilfeschwelle schneller unterschritten wird. Wenn aber die Rente trotz langjähriger Beitragspflicht das Niveau der von Vorleistungen unabhängigen Sozialhilfe nicht übersteigt, werden Legitimation und Akzeptanz eines Versicherungssystems gefährdet.

### *1.2.5 Herausforderungen durch die demografische Entwicklung*

So falsch es ist, die aktuellen Finanzierungsprobleme mit der demografischen Entwicklung erklären zu wollen, so falsch wäre es auch, vor

den mittelfristig und längerfristig zu erwartenden Herausforderungen im Gefolge des Altersumbruchs in der Gesellschaft die Augen zu verschließen. Durch die weitere Verlängerung der mittleren Lebenserwartung einerseits und die weitgehende Konstanz der Geburtenhäufigkeit andererseits wird es – trotz möglicher Entlastungen durch Nettozuwanderung – zu einer deutlichen Verschiebung der Anteilsrelationen zwischen der älteren, leistungsempfangenden und der mittleren steuer- und beitragszahlenden Generation kommen. Allerdings besteht kein Anlass, die Probleme zu dramatisieren und mit deren »Unlösbarkeit« einen Totalabbau der sozialen Sicherung zu begründen. Wie wir oben skizziert haben, müssen die demografischen Verschiebungen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang gesehen und interpretiert werden. Durch die Begrenzung der Debatte nur auf demografische Quoten wird verdrängt, dass die Finanzierungsfähigkeit der Alterssicherung entscheidend von der Entwicklung des Arbeitsmarktes (Aus schöpfen des Beschäftigungspotenzials und Abbau der Arbeitslosigkeit) und der Wachstumsraten von Produktivität und Arbeitnehmer einkommen abhängt. Unter günstigen wirtschaftlichen Voraussetzungen bleiben auch auf längere Sicht die Renten finanziert, ohne dass es zu weiteren Einschnitten kommen muss. Dies ist kein Wunschdenken. Für eine solche Entwicklung können und müssen Schritte in der Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik eingeleitet werden – nicht erst in Zukunft, sondern jetzt.

Allerdings sollte bewusst bleiben, dass so oder so von der nachrückenden Generationen stärkere Belastungen zu tragen sind, weil der Teil der Bevölkerung wächst, der sein Einkommen nicht mehr durch Erwerbstätigkeit, sondern durch Übertragungen von den Aktiven erhält. Das gilt nicht allein für die Rentenversicherung, sondern auch in der Kranken- und Pflegeversicherung. Es ist ein Gebot der politischen und wissenschaftlichen Aufrichtigkeit, dies den Menschen auch zu sagen; wer glaubt, den steigenden Altenanteil durch ein anderes Finanzierungsverfahren umgehen zu können, täuscht. Entscheidend ist, dass sich die Belastung der nachrückenden Kohorten stets auf relative Größen bezieht. Denn auch wenn die Beitragssätze erhöht werden, so muss dies nicht mit einer absoluten Verschlechterung im Einkommens- und

Lebensstandardniveau einhergehen. Es ist richtig, dass die Älteren geringere Beitragsabzüge hatten. Bewertet man die geringere relative Beitragsbelastung der Vorgängerkohorten als »Bevorzugung«, fällt jedoch aus dem Blickfeld, dass früher nicht nur der allgemeine Lebensstandard und die gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielräume enger waren, sondern für die Rentenanwartschaft bzw. für einen Entgelpunkt weit aus länger gearbeitet werden musste (hinsichtlich sowohl der Wochenarbeitszeit als auch der Jahresarbeitszeit), als dies heute der Fall ist.

### *1.2.6 Ausbau der privaten Vorsorge?*

Wie oben betont, können auch die unterschiedlichen Formen privater, kapitalgedeckter Altersvorsorge das Problem des demografischen Umbruchs nicht aus der Welt schaffen. Aus dem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang kann auch derjenige nicht »aussteigen«, der durch Sparen vorsorgt, um im Alter dann von den Erträgen des Vermögens bzw. von der Abschmelzung des Vermögens zu leben. Eine Gesellschaft und Volkswirtschaft insgesamt kann spätere Ausgaben nicht durch »Sparen« vorfinanzieren und damit die Belastungen zeitlich verschieben. Denn wie sich nur jemand verschulden kann, wenn er einen Gläubiger findet, kann auch nur der Geld anlegen und ein Vermögen bilden, der einen Schuldner bzw. Investor findet. Die Erträge aus den akkumulierten Vermögen (wie Zinsen und Dividenden), die den Sparern zufließen, müssen von den ökonomisch Aktiven erwirtschaftet werden und sind Teile des laufenden Volkseinkommens. Die Steigerung der Lebenserwartung zwingt bei den kapitalsfundierte Systemen zu höheren Sparleistungen/Prämien, um zu einem Ausgleich der längeren Bezugszeiten zu kommen. Zugleich führt der aus der niedrigen Geburtenrate folgende Rückgang der nachwachsenden Geburtsjahrgänge zu einer negativen »Age-wave« auf den Aktien- und Kapitalmärkten. Denn wenn die Älteren entsparen, d.h. ihre Wertpapiere veräußern und in Konsum umwandeln wollen, die nachfolgende Zahl der jüngeren SparerInnen und KäuferInnen von Wertpapieren aber demografisch bedingt sinkt, kommt es zu Anpassungsreaktionen

auf den Märkten (Asset Meltdown). Darauf weisen mittlerweile auch die Banken hin. Entweder sparen die Jüngeren zusätzlich, was zu einer Einschränkung ihres Konsums führt (analog zu Beitragserhöhungen). Oder der Realwert der zum Verkauf angebotenen Wertpapiere sinkt infolge des Angebotsüberhangs (dies entspricht einer Absenkung des Rentenniveaus).

Es ist Ziel der Rentenpolitik der Bundesregierung, die Niveauabsenkung durch die Förderung der privaten Vorsorge auszugleichen. Die Frage, ob dies gelingt, muss aber negativ beantwortet werden. Charakteristikum einer nicht obligatorischen privaten Altersvorsorge ist gerade, dass sie im Unterschied zur gesetzlichen Rente nicht flächendeckend ausgestaltet ist. Obgleich die öffentliche Förderung als großzügig bezeichnet werden kann, ist nicht damit zu rechnen, dass alle ArbeitnehmerInnen bereit und in der Lage sind, die erforderlichen Eigenbeiträge für diesen Zweck einzusetzen. Bei Menschen im jüngeren Alter ist anzunehmen, dass die freiwillige Vorsorgebereitschaft eher gering ausgeprägt ist; bei BezieherInnen niedriger Einkommen ist zu erkennen, dass der finanzielle Spielraum fehlt.

Negativ wirkt sich vor allem aus, dass die private Vorsorge im Unterschied zur Rentenversicherung nicht sozial ausgleichend gestaltet ist, sondern in mehrfacher Hinsicht selektiv wirkt:

- ⇒ Private Lebensversicherungen wie auch die unterschiedlichen Vermögensanlageformen sind nach dem individuellen Risikokalkül aufgebaut und streng an die von der Arbeitsmarkt- und Entgeltposition abhängigen Finanzierungsfähigkeit gebunden; Elemente des Solidarausgleichs, die für die gesetzliche Rentenversicherung typisch sind, kennen sie systembedingt nicht. So werden in der Rentenversicherung Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Krankheit, der Kindererziehung, der Pflege und der Ausbildung angerechnet, ohne dass die Betroffenen in diesen Phasen eigene Beiträge entrichten müssen. Ein solcher Solidarausgleich ist bei der privaten Vorsorge nicht möglich, entlastend wirkt nur die staatliche Förderung. Unter Umständen muss der Vertrag beitragsfrei gestellt werden, was zu entsprechend geringen Ansprüchen führt.
- ⇒ Das hat Folgen vor allem für Frauen: Aufgrund ihrer höheren

Lebenserwartung erhalten sie bei gleichen Einzahlungen niedrigere monatliche Leibrenten als Männer bzw. müssen bei gleichen Leistungen mehr zahlen.

- ➲ Die private Rente ist hinsichtlich Leistungsumfang und Leistungsdynamik nicht mit Ansprüchen aus der Rentenversicherung zu vergleichen. Nicht zu den Förderkriterien gehört die Dynamisierung der Kapitalrente. Die Nominalwertgarantie der eingezahlten Beiträge bei Auszahlungsbeginn ist demgegenüber nur ein äußerst schwaches Kriterium. Zwar kann erwartet werden, dass die Kapitalverzinsung im Laufe der Jahre über der Inflationsrate liegt. Allerdings können Schwankungen von Kapitalwert und Verzinsung dazu führen, dass zum Verrentungs- und Auszahlungszeitpunkt die Lage auf den Aktien- und Kapitalmärkten ungünstig ist und die privaten Zusatzrenten eine nur bescheidene Höhe aufweisen. Auch ist zu berücksichtigen, dass die geförderten Renten nach dem Prinzip der nachgelagerten Besteuerung noch durch Steuerabzüge gemindert werden. Nicht zu den Förderkriterien gehört auch die Absicherung des Hinterbliebenen- und Erwerbsminderungsrisikos. Zwar können entsprechende Verträge abgeschlossen werden, was aber dann die Renditen reduziert.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die private Altersvorsorge wenig geeignet ist, gerade die Absicherung jener Personen zu verbessern, die infolge ihrer ungünstigen bzw. vom Normalarbeitsverhältnis abweichenden Erwerbsposition eine nur niedrige Rente erwarten können und von der Niveauabsenkung besonders betroffen sind. Die Probleme mindern sich zwar, wenn statt der individuellen Vorsorgeverträge der Weg der betrieblichen Altersversorgung gewählt wird. Die Rechtsänderungen der betrieblichen Altersvorsorge machen diese für die Betriebe wie für die Beschäftigten attraktiv, was im Gefolge tariflicher und betrieblicher Vereinbarungen dazu geführt hat, dass sich ihr Verbreitungsgrad – insbesondere im Rahmen der betrieblichen oder überbetrieblichen Pensionskassen/Pensionsfonds – deutlich erhöht hat. Überbetriebliche Pensionskassen/Pensionsfonds haben dabei unter dem Gesichtspunkt der Flexibilität den entscheidenden Vorteil, dass sie von einem Arbeitgeberwechsel unberührt bleiben. Hinzu kommt,

dass bei der betrieblichen Altersversorgung in aller Regel das Hinterbliebenenrisiko abgesichert wird und dass Männer und Frauen durch den Abschluss von Gruppenverträgen gleichgestellt werden. Zudem fallen die Verwaltungskosten deutlich geringer aus als bei individuellen Versicherungsverträgen. Auch Abschlusskosten fallen nicht an.

### *1.2.7 Nachhaltigkeitsfaktor: Rentenniveau im Fall nach unten*

Die im RV-Nachhaltigkeitsgesetz fixierte erneute Änderung der Rentenanpassungsformel um einen sog. Nachhaltigkeitsfaktor folgt den mehrheitlichen Vorstellungen der Rürup-Kommission. An dieser Stelle kommt es nicht darauf an, die äußerst komplizierte Berechnungsweise des Faktors zu erläutern. Dies ist schon den Experten kaum noch möglich und für die betroffenen RentnerInnen und BeitragszahlerInnen muss sich der Eindruck von Unverständlichkeit und Willkürlichkeit der Rentenpolitik verhärteten. Entscheidend ist allein die Funktion des Faktors: Es geht um die weitere Begrenzung der Anpassungssätze mit der Folge einer in der Tat »nachhaltigen« Absenkung des Netto-Rentenniveaus. Das von der Bundesregierung gesetzte Mindestsicherungsziel sieht Werte von 46 vH (2020) und 43 vH (2030) – jeweils vor Steuern – vor. Derzeit liegt der Wert bei etwa 53 vH. Zu diesem Absinken kommt es, weil der Beitragssatzstabilität absolute Priorität eingeräumt wird. Die Position, den Beitragssatz auf maximal 22 vH festzuschreiben, muss nach diesem Prinzip mit Leistungskürzungen bei den Rentnern verbunden sein – ob das nun mit »Nachhaltigkeit« oder »Generationengerechtigkeit« begründet wird.

Die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors führt daher zu einem grundlegenden Richtungswandel in der Alterssicherungspolitik: Entwickelt sich das Rentenniveau in Richtung der von der Bundesregierung gesetzten Werte, so hat sie ihren Anspruch auf Lebensstandardsicherung endgültig aufgegeben – ohne zugleich Altersarmut vermeiden zu können. Der rein beitragssatz- bzw. einnahmorientierte Ansatz der Rentenpolitik öffnet den politischen Raum hin letztlich zur Abschaffung

der bisherigen Rentenversicherung und zur Ausweitung privater Vorsorgeformen. Die Versicherten haben keine Anhaltspunkte mehr, welche Leistungen sie von der gesetzlichen Rentenversicherung erwarten können. Auch die Begrenzung der Beitragssteigerungen wird deshalb dazu beitragen, das Vertrauen in das Rentensystem weiter zu zerstören. Außerdem sind den politischen Begehrlichkeiten bei einer Beitragsfixierung keine Grenzen gesetzt. CDU und CSU streben bereits heute Zielwerte für den Beitragssatz im Jahr 2030 in Höhe von ca. 20 vH an (Herzog-Kommission und CSU-Rentenkonzept). Weitere Absenkungen des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung erscheinen bei einer ausschließlichen Beitragssatzorientierung vorprogrammiert, spätestens wenn im nächsten Konjunkturabschwung die Beitragssätze wieder steigen.

Wird das gesetzliche Rentenniveau weiter abgesenkt, so steigt die Anzahl der Jahre, die durchschnittlich verdienender ArbeitnehmerInnen einzahlen müssen, um Altersarmut zu vermeiden. Mit der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors steigt dieser Zeitraum nach Berechnungen des VDR auf 28 Jahre in 2015 und 31 Jahre in 2030 an. Gemesen an heutigen Maßstäben liegt diese Zahl sehr nahe an den durchschnittlichen Versicherungszeiträumen von ArbeitnehmerInnen. Diese werden zudem mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz weiter abgesenkt, indem die Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung nach vollendetem 17. Lebensjahr ab 2009 entfallen (dies entspricht einem Verlust von maximal 2,25 durchschnittlichen Beitragsjahren und betrifft vor allem AbiturientInnen und AkademikerInnen). So dürfte eine große und wachsende Zahl von RenterInnen eine Rente unterhalb des Armutsniveaus erhalten.

#### *1.2.8 Weitere Anreize zum Ausbau der privaten Altersvorsorge durch den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung*

Das Bundesverfassungsgericht beauftragte die Bundesregierung im Jahr 2002, bis 2005 eine einheitliche Regelung für die Besteuerung von

Beamtenpensionen und gesetzlichen Renten einzuführen. Bisher werden die Beamtenpensionen und Renten steuerrechtlich sehr unterschiedlich behandelt, so dass die maximale Steuer-unbelastete Rente von Alleinstehenden im Jahr 2005 voraussichtlich 42.640 € beträgt, während Pensionen von Alleinstehenden bereits ab einer Höhe von 12.936 € besteuert werden (Zahlen des Bundesministeriums der Finanzen).

Der vorliegende Gesetzentwurf des Bundesfinanzministeriums sieht als Lösung der Problematik den schrittweisen Übergang zur nachgelagerten Besteuerung auch der Rentenbezüge vor (Gesetzentwurf für die Reform des Alterscinkünftegesetzes). Beginnend ab 2005 werden die Renten zunächst mit einem Anteil von 50 vH versteuert. Der Besteuerungsanteil steigt für die neuen Rentnerjahrgänge bis zum Jahr 2020 jährlich um 2 vH auf dann 80 vH. Ab 2030 steigt der zu versteuernde Anteil um jährlich 1 vH auf 100 vH im Jahr 2040. Zum Ausgleich und um eine doppelte Besteuerung zu vermeiden, sollen die Rentenbeiträge schrittweise von der Einkommensteuer abgesetzt werden können.

Beginnend ab 2005 mit einem Anteil von 60 vH und dann in 2 Prozentschritten ansteigend soll die volle Absetzbarkeit bis zu einem Maximalbetrag von 20.000 € im Jahre 2025 erreicht sein. Grundsätzlich ist dieser Reformvorschlag eine Möglichkeit, dem Urteilsspruch des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden.

#### **Das ver.di-Modell**

ver.di tritt bei der Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen für Vertrauensschutz für BestandsrentnerInnen und rentennahe Jahrgänge ein.

Ein solches Vertrauen verdienen nach Ansicht von ver.di in jedem Fall BestandsrentnerInnen, d.h. diejenigen, die am

31.12.2004 eine Rente aus der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) beziehen bzw. rechtswirksam einen Antrag auf eine Rentenleistung gestellt haben. Dieser Personenkreis hat im Vertrauen auf die seit Jahrzehnten geltende Ertragsanteilsbesteuerung Dispositionen im Hinblick auf das Alterseinkommen getroffen. Es besteht keine Möglichkeit für BestandsrentnerInnen, z.B. durch erneute Arbeitsaufnahme eine eintretende Einkommensminderung auszugleichen. Hier muss ein weitreichender Vertrauenschutz gelten. Aber auch rentennahe Jahrgänge, d.h. Jahrgänge, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens das 55. Lebensjahr vollendet haben, also bis 31.12.1949 geboren sind, verdienen Vertrauenschutz, da auch diese Personen keine realistische Möglichkeit hatten, kompensatorische Vorsorge für die höhere Steuerbelastung zu treffen.

Für beide Personengruppen muss nach Ansicht von ver.di der steuerrechtliche Sprung von der Ertragsanteilsbesteuerung hin zur nachgelagerten Besteuerung abgedeutet werden. Auch wenn ab 01.01.2005 die Ertragsanteilsbesteuerung aufgegeben und damit den Vorgaben des Bundesverfassungsgericht entsprochen wird, schlägt ver.di ergänzend zu den Vorschlägen der Regierungskommission einen *zusätzlichen Renten-Freibetrag als Vertrauenschutz-Freibetrag* vor. Dieser sollte unter Berücksichtigung der Kommissionsvorschläge im Jahr 2005 für alle BestandsrentnerInnen 70 vH der Jahresbruttorente betragen und z.B. in einem 5-Jahreszeitraum ratierlich auf die von der Kommission vorgeschlagenen 50 vH abgesenkt werden.

Für alle BestandsrentnerInnen und den Rentenzugang 2010 verbleibt es dann wie im Kommissionsvorschlag angedacht bei einer lebenslangen Besteuerung von 50 vH der Rente, jedoch als dynamische Größe. Um den vom Bundesverfassungsgericht als angemessen angesehenen Übergangszeitraum bis 2040 zu erreichen, wird der Renten-Freibetrag des jeweiligen Renten-

zugangsjahrs ab Rentenzugang 2010 beginnend 10 Jahre lang bis 2020 um 1 vH, ab 2021 bis 2040 um je 2 vH jährlich abgeschmolzen, so dass er nach 2040 Null beträgt und damit die volle nachgelagerte Besteuerung greift. Anders als in den Jahren 2005 bis 2010 bleibt es ab den Rentenzugängen 2010 lebenslang bei dem einmal festgelegten Renten-Freibetrag in Prozent.

Mit diesem Vorschlag ist die Gefahr einer möglichen Doppelbesteuerung praktisch nicht mehr gegeben und die Möglichkeit der Steuerfreistellung und der Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge korrespondiert mit der Abschmelzung des Freibetrags.

Diese von ver.di vorgeschlagene Übergangsregelung drängt sich auch deshalb auf, weil die Entlastung in der Erwerbsphase relativ gering ist. Die von der Kommission vorgeschlagene Freistellung der Altersvorsorgeaufwendungen zu 60 vH, jährlich in 2 vH-Schritten ansteigend, bringt nämlich nicht den erhofften finanziellen Spielraum für die Beschäftigten, da in 2005 nicht 60 vH des Arbeitnehmerbeitrags zur GRV freigestellt werden soll. Vielmehr soll der heute bereits steuerfreie Arbeitgeberanteil zur GRV in die Steuerfreistellung miteinbezogen werden. Das bedeutet, dass in 2005 1 vH der gesamten Aufwendungen, d.h. 20 vH des Arbeitnehmeranteils, freigestellt würden. In 2006 würden dann 12 vH der gesamten Aufwendungen bzw. 24 vH des Arbeitnehmeranteils freigestellt usw. Für DurchschnittsverdienerInnen des Jahres 2005 (ca. 30.000 €) würde dies eine Steuerfreistellung von monatlich 50 € und damit bei einem unterstellten Steuersatz von 25 vH nur eine um ca. 12 € monatlich geringere Steuerbelastung bedeuten.

*Textstellen entnommen aus der ver.di-Broschüre »Zukunft der Rente«, Berlin 2003, S. 39f.*

Im Ergebnis führt diese Form der Umsetzung des Urteils aber zu einer weiteren Absenkung des Nettorentenniveaus. Dieser Effekt kommt dadurch zu Stande, dass die verfügbaren Nettoeinkommen durch die steuerliche Absetzbarkeit der RV-Beiträge steigen, während die Netto-Renten durch die steigende Steuerbelastung relativ geringer ausfallen. Insgesamt sinkt der Quotient aus den beiden Größen und damit das Netto-Rentenniveau.

### *1.2.9 Ausweitung des Versichertenkreises erforderlich: Rentenversicherung als Bürgerversicherung*

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hält den von der Bundesregierung eingeschlagenen Weg für grundsätzlich falsch. Er wird nicht nur die Rentenversicherung zerstören und das Absicherungsniveau im Alter – und zwar gerade für die nachrückenden Jahrgänge! – nach unten treiben. Insgesamt wird dadurch die Gesellschaft ihr Gesicht verändern, und die Kernelemente des deutschen Sozialstaatsmodells werden in Richtung des angelsächsischen Modells einer liberalen, residualen Sozialpolitik verschoben. Wie betont, lassen sich auch andere Wege zur Lösung der demografischen Herausforderungen finden, wenn die Konstanz des Beitragssatzes nicht zum politischen Tabu wird.

Wenn davon ausgegangen werden muss, dass das Sicherungsziel der Rentenversicherung kein Thema mehr für die Bundesregierung ist, so gilt das auch für die Frage nach dem Kreis der Bevölkerung, der durch die solidarische Rentenversicherung geschützt wird, aber auch durch seine Beitragszahlung zur Finanzierung beiträgt. Die Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises ist dabei vor allem ein Gebot der sozialpolitischen Zielsetzungen. Es geht um die verlässliche Absicherung der gesamten Bevölkerung im Alter und bei Erwerbsminderung und um die gerechte Finanzierung der Versicherungs- und Solidarausgleichsfunktion der Rentenversicherung. Die fiskalischen Zielsetzungen stehen bei der Rentenversicherung – im Unterschied zur Krankenversicherung – dahinter zurück. Da den Beitragzahlungen auch später Leistungen gegenüber stehen, bleiben auf längere Sicht die finanzi-

ellen Entlastungen durch die Verbreiterung des Kreises der BeitragszahlerInnen begrenzt. Allerdings gibt es kurz- und mittelfristig durchaus Mehreinnahmen. Die Spanne zwischen Einnahmen und Ausgaben durch die Verbreiterung des Versichertenkreises könnte auch dadurch günstig beeinflusst werden, wenn das Äquivalenzprinzip – etwa durch ein Aufheben der Beitragsbemessungsgrenze bei gleichzeitigem Beibehalten der Leistungsbemessungsgrenze – relativiert würde. Dem stehen aber nicht nur verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber. Zu fragen ist auch, ob nicht dieser Weg die Akzeptanz der Rentenversicherung zu stark beeinträchtigen würde.

Die Ausweitung muss sich in erster Linie auf die Selbstständigen beziehen. Wenn im Zuge der Verbreitung der neuen I-und-K-Technologien und der betrieblichen outsourcing-Strategien, aber auch infolge neuer, auf Autonomie und Selbstverantwortung zielender Erwerbwünsche junger Menschen gerade jene Gruppen von Selbstständigen, und hier insbesondere von Ein-Personen-Unternehmern im Dienstleistungssektor, an Bedeutung gewinnen, die nicht in den Versicherungs- und Schutzbereich der Rentenversicherung oder von Sondersystemen fallen, dann muss für diesen Kreis in der Zukunft mit Sicherungslücken im Alter gerechnet werden. Zu unterscheiden ist dabei, ob Selbstständigkeit bereits bei Berufsbeginn gewählt wird, oder ob es im Verlauf der Erwerbstätigkeit zu einem Wechsel von einer abhängigen zu einer selbstständigen Beschäftigung kommt und/oder ob zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Arbeit mehrfach gewechselt wird. Es spricht viel dafür, dass in all diesen Fällen nicht nur die objektive, finanzielle Fähigkeit, sondern auch die subjektive Bereitschaft zu einer ausreichenden und kontinuierlichen privaten Vorsorge begrenzt ist.

Gerade im jüngeren Lebensalter und beim Eintritt in das Erwerbsleben fehlt häufig die Einsicht in die längerfristigen Folgewirkungen der getroffenen Entscheidungen. Spätere, noch nicht absehbare Bedarfe nach einer ausreichenden Alterssicherung werden gegenüber aktuellen Zwängen und Bedarfen systematisch mindergewichtet. Hinzu kommt, dass die Einkommensverläufe bei Selbstständigkeit stärker als bei abhängiger Beschäftigung durch Unsicherheit und Unstetigkeit geprägt sind und gerade bei einer Existenzgründung finanzielle Engpässe an der

Tagesordnung sind. Unsicher ist auch, ob das Betriebskapital am Ende der Erwerbstätigkeit ausreicht, um zumindest einen Teil des Einkommensbedarfs im Alter abzudecken.

Gefährdet wird das Absicherungsniveau im Alter im besonderen Maße dann, wenn (häufigere) Wechsel zwischen Phasen abhängiger und nicht versicherter selbstständiger Erwerbstätigkeit auftreten. Solche »Sprungprozessionen« zwischen Versicherungspflicht und Nichtversicherungspflicht sind in beiden Systemen, in der Rentenversicherung und in der privaten Vorsorge, nur schwer zu verarbeiten: In der Rentenversicherung mindert sich nicht nur die Summe der Entgeltpunkte, sondern längere Phasen der Nicht-Beitragszahlung gefährden auch den Schutz bei Invalidität. Bei privaten Renten- bzw. Lebensversicherungen wiederum ist es wichtig, dass die Prämien kontinuierlich gezahlt werden.

### *1.2.10 Beschäftigungsförderung statt Anhebung der Altersgrenzen*

Zwar hat in den letzten Jahren – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Anhebung der Altersgrenzen und der verstärkten Arbeitsmarktförderung Älterer – eine leichte Besserung der Beschäftigungssituation Älterer sowie ein langsamer Anstieg des durchschnittlichen Rentenzugangsalters eingesetzt. Aber insgesamt kann von einer Trendwende auf dem Arbeitsmarkt zugunsten der Älteren und einem Ende der Politik der Frühhausgliederung noch keine Rede sein.

Das wäre aber angesichts der absehbaren demografischen Entwicklung dringend erforderlich, weil die weiter ansteigende fernere Lebenserwartung (nach Rürup-Kommission bis 2030 bei den 65-Jährigen + 2,6 Jahre [Männer] bzw. + 3,1 Jahre [Frauen]) zu immer längeren Rentenlaufzeiten führt, und weil sich zugleich infolge der niedrigen Geburtenjahre das Verhältnis zwischen Erwerbstägigen und BeitragszahlerInnen einerseits und RentenempfängerInnen andererseits (Rentnerquotient) verschlechtern wird. Ein längerer Verbleib im Erwerbsleben und ein späterer Renteneintritt sind deshalb zentrale Parameter, um die Ren-

tenversicherung sowohl auf der Einnahmenseite (mehr Beitragszahler) als auch auf der Ausgabenseite (Begrenzung der Rentenbezugszeiten) zu entlasten.

Die entscheidende und nun kontrovers diskutierte Frage ist jedoch, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Für die Rürup-Kommission (Mehrheitsmeinung) und für viele andere Stimmen aus dem politischen und wissenschaftlichen Raum liegt der Lösungsweg auf der Hand. Verändert werden sollen die rentenrechtlichen »Stellschrauben«:

- ⌚ weitere Heraufsetzung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre (beginnend ab 2011 und abgeschlossen 2034);
- ⌚ Heraufsetzung der Altersgrenze für Schwerbehinderte von 63 auf 65 Jahre und perspektivisch deren Abschaffung;
- ⌚ vorzeitiger, mit Abschlägen belegter Rentenbezug erst ab 62 Jahren (für langjährig Versicherte und Schwerbehinderte);
- ⌚ Abschaffung der besonderen (mit Abschlägen belegte) Altersgrenzen für Frauen und für Arbeitslose;
- ⌚ Einführung der abstrakten Betrachtungsweise (d.h. ohne Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage) bei der Rente wegen Erwerbsminderung.

Die Bundesregierung hat im RV-Nachhaltigkeitsgesetz diese Positionen (noch) nicht aufgegriffen, aber angekündigt, die Diskussion offen zu halten. Verändert wird mit dem Gesetz jedoch die Altersgrenze für den frühestmöglichen Beginn der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit vom 60. auf das 63. Lebensjahr, mit voller Wirksamkeit ab 2008.

Kritisch zu diskutieren ist, ob diese Maßnahmen tatsächlich zielführend sind – ohne an anderer Stelle neue Probleme zu schaffen und ohne zu unzumutbaren sozialen Verwerfungen zu führen. Das genau ist nicht sichergestellt, da bei der Begrenzung auf die rentenrechtlichen Regelungen die konkreten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen älterer ArbeitnehmerInnen außerhalb der Betrachtung bleiben. Durch die Anhebung von Altersgrenzen verbessert sich weder der Gesundheitszustand noch die Qualifikation älterer Arbeitnehmer noch ihre Lage auf dem Arbeitsmarkt und in den Betrieben. Zwar sollen die Älteren länger arbeiten, die Weichen dafür, dass ihnen dies auch tatsächlich mög-

lich ist, sind jedoch nicht gestellt. Ein späterer Rentenbeginn ist deshalb nicht mit einem längeren Verbleib im Berufsleben gleichzusetzen, sondern kann auch bedeuten, dass mehr Ältere arbeitslos werden bzw. bleiben oder – um den Preis hoher Rentenabschläge – auf einen vorgezogenen Rentenbeginn ausweichen müssen.

Fehlen die Arbeitsplätze und Beschäftigungsperspektiven für Ältere und bleibt es bei der altersselektiven Personalpolitik der Unternehmen, dann wird es dazu kommen, dass die Mehrzahl der Älteren mit Rentenabschlägen in den Rentenbezug wechselt. Die Heraufsetzung der Altersgrenzen wirkt sich damit de facto wie eine dauerhafte Rentenminderung um 12,8 vH aus, die zwar allgemein greift, aber nicht in die Rentenformel eingeht und auch nicht das Rentenniveau berührt.

Wenn man darüber hinaus noch die anderen Maßnahmen berücksichtigt, die sich im Gesetzgebungsverfahren befinden oder bereit beschlossen sind – Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, faktische Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und Verweis der Langzeitarbeitslosen auf die sozialhilfesförmige Leistung Arbeitslosengeld II, Absenkung des Rentenniveaus durch Anpassungsaussetzung und Einführung eines »Nachhaltigkeitsfaktors« in die Rentenformel, volle Beitragszahlung der RentnerInnen für die Pflegeversicherung –, lassen sich kumulative Effekte errechnen, die eine Großzahl von RentnerInnen zukünftig auf den Bezug der bedarfsoorientierten Grundsicherung verweist. Altersarmut, so lässt sich mit einiger Sicherheit prognostizieren, wird wieder Einzug in die Lebenswirklichkeit der älteren Generation finden.

Wenn es tatsächlich zu einer Umkehr des Trends der »Entberuflichung des Alters« kommen und die betriebliche Frühausgliederung gestoppt werden soll und die älteren Menschen länger im Berufsleben bleiben sollen, bedarf es deshalb anderer Maßnahmen als das Schrauben an der Stellgröße »Altersgrenze«. Gerade weil demografische Prozesse zunächst kaum sicht- und spürbar sind, sich andererseits aber die Folgen des demografischen Umbruchs zum Zeitpunkt ihres Eintretens nicht mehr beeinflussen lassen, bleibt ein Ausblenden der Voraussetzungen, auch bis zum Rentenalter im Erwerbsleben bleiben zu können, kurzsichtig. Um eine spätere, demographisch bedingte »Starrheit« auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden, müsste jetzt Flexibilität gezeigt wer-

den. Auf »Knopfdruck« kann in 20 oder 30 Jahren eine Verlängerung der Berufstätigkeit und ein längerer Verbleib älterer Beschäftigter in den Betrieben nicht veranlasst werden.

Vor dem Hintergrund dieser Verhältnisse erweist sich die Aufgabe einer Lebensarbeitszeitverlängerung in erster Linie als Aufgabe der Arbeits-, Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik. So müssen zum einen die Voraussetzungen dafür verbessert werden, dass ältere Beschäftigte hinsichtlich ihrer gesundheitlichen Konstitution, ihres beruflichen Leistungspotentials und ihrer qualifikatorischen Fähigkeiten überhaupt in der Lage sind, länger zu arbeiten. Zum anderen muss sich die Arbeitsnachfrage der Unternehmen stärker auf die Älteren ausrichten, statt den bequemen Weg der Frühausgliederung zu beschreiten. Die Bereitschaft dafür ist bei den Unternehmen jedoch nicht sichtbar. Es besteht ein denkwürdiger Widerspruch zwischen verbandsoffiziellen Proklamationen, alles für die Beschäftigung Älterer zu tun und Abstand von der jugendzentrierten Personalpolitik zu nehmen, und dem tatsächlichen Verhalten der Unternehmen. Zugespitzt: Zwischen Sonntagsreden und dem Alltag besteht seit Jahren eine Kluft. Mehr denn je dominiert das kurzfristige personalpolitische Denken und Handeln; die Meldungen aus den großen Konzernen in den letzten Wochen zeigen, dass beim Personalabbau zunächst daran gedacht wird, sich der älteren Beschäftigten zu »entledigen«. Vor die Wahl gestellt, entweder die Jüngeren in die offene Arbeitslosigkeit schicken zu müssen oder die Älteren in eine verträglichere Form des Frühausscheidens, stimmen auch die Betriebsräte dieser Strategie zu. Dreh- und Angelpunkt für bessere Beschäftigungsperspektiven für Ältere ist eine Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die zu den mittel- und längerfristigen demografischen Herausforderungen nicht in Widerspruch gerät. Eine Schlüsselrolle fällt dabei der Arbeitszeitpolitik zu. Zugleich muss die Arbeitsmarktpolitik ihre Qualifizierungs-, Förderungs- und Wiedereingliederungsbemühungen für die Gruppe der Älteren intensivieren.

Wenn es dadurch gelingt, das tatsächliche Rentenzugangsalter näher an die derzeitige Regelaltersgrenze von 65 heranzuführen, wäre damit mehr gewonnen als eine weitere isolierte Anhebung der Altersgrenzen, die lediglich einer versteckten Rentenkürzung gleich käme.

## 1.3 Gesundheit: Bürgerversicherung für alle

### 1.3.1 Demografischer Wandel und medizinischer Fortschritt als Kostentreiber?

Die Behauptung einer Kostenexplosion im Gesundheitswesen lässt sich weder im historischen Rückblick noch für die gegenwärtige Entwicklung belegen. Deshalb werden in den Analysen, die eine Reform – zumeist eine Privatisierung – der GKV-Finanzierung fordern, der demografische Wandel und der technische Fortschritt als Ursachen angeführt, die eine überbordende Ausgabenwicklung allerdings in den kommenden Jahrzehnten zur Folge haben würden. Die Notwendigkeit eines Systemwechsels wird damit in den Rang eines objektiven Sachzwangs gehoben. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf die künftigen Veränderungen in der Alterspyramide, die wachsende Lebenserwartung und einen mit ihr steigenden Behandlungsbedarf sowie auf die interventionserweiternden Wirkungen des medizinischen Fortschritts. Diese ausgabenrelevanten Faktoren würden verschärft durch die sinkende Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter.

Diese vordergründig plausiblen Zusammenhänge werden aber in der gesundheitswissenschaftlichen und epidemiologischen Debatte weit differenzierter gesehen:

- ➲ Aus der Gleichzeitigkeit der zunehmenden Alterung der Gesellschaft kann nicht auf einen Automatismus zwischen fortschreitendem Alter einerseits und Zunahme der Schwere und Häufigkeit von Erkrankungen andererseits geschlossen werden. Der These, dass mit steigendem Lebensalter auch die Anzahl der durch chronische oder mehrere gleichzeitige Krankheiten sowie Pflegebedürftigkeit geprägten Jahre zunimmt, werden in der gesundheitswissenschaftlichen Debatte auch Befunde gegenübergestellt, denen zufolge mit steigender Lebenserwartung auch der Zeitpunkt hinausgeschoben wird, zu dem die chronischen Erkrankungen und Behinderungen eintreten (Verbrugge 1984; Fries 1987 und 1989). Also: Wer sein Leben lang gesund war, hat bessere Chancen, auch im Alter gesund zu bleiben. Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang die zahlreichen

empirischen Hinweise darauf, dass sich der subjektive und objektive Gesundheitszustand alter Menschen im Vergleich zu dem vorherigen Generationen verbessert (z.B. Braun/Kühn/Reiners 1998).

- ➲ Morbidität (die Häufigkeit von Krankheiten) ist eindeutig schichtabhängig. Von chronischen Erkrankungen und Behinderungen sind weit überdurchschnittlich Angehörige unterer Sozialschichten betroffen. Insofern sind die ausgabenexpansiven Effekte, die vermeintlich von der gesellschaftlichen Alterung ausgehen, der fortbestehenden sozialen und gesundheitlichen Ungleichheit zuzuschreiben. Daher kann man den demografischen Wandel als Herausforderung an die Gesellschaft und das Gesundheitssystem begreifen, Gesundheitsförderung und Prävention zu stärken und insbesondere die soziale Ungleichheit zu bekämpfen. Eine auf den Abbau sozialer und gesundheitlicher Ungleichheit zielende Gesellschaftspolitik würde mittel- und langfristig auch zu einer verringerten Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen führen. Eine solche Politik könnte dazu beitragen, die Entstehung chronischer Erkrankungen in spätere Lebensphasen hinauszuschieben und auf einen vergleichsweise kurzen Zeitraum vor dem Tode zu komprimieren (»compression of morbidity«).
- ➲ Ein erheblicher Teil der Behandlungskosten fällt im letzten Lebensjahr eines Menschen an. Im Vergleich zu anderen Lebensabschnitten sind die Ausgaben hier überproportional hoch. Da aber jeder nur einmal ein letztes Lebensjahr erlebt, wird sich bei konstanter Bevölkerungszahl das betreffende Ausgabenvolumen per Saldo nicht erhöhen. Weil diese unterschiedliche Verteilung der Kosten auf einzelne Lebensphasen meistens nicht berücksichtigt wird, werden die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die zukünftige Entwicklung der Gesundheitsausgaben überschätzt.
- ➲ Schließlich können selbst von einer höheren Lebenserwartung partiell auch kostensenkende Effekte ausgehen. So ist in mehreren Studien nachgewiesen worden, dass die durchschnittlichen Behandlungskosten im letzten Lebensjahr von Hochbetagten niedriger sind als bei Erwachsenen im mittleren Lebensalter oder bei »jungen Alten«.

Auch die Wirkungen des medizinischen Fortschritts führen nicht unausweichlich zu einem dramatischen Anstieg der Gesundheitsausgaben:

- ➲ Es existieren in jedem Versorgungssystem eine Reihe von soziokulturellen, ökonomischen und institutionellen Faktoren, die den Grad der Anwendung von medizinischer Technik und damit auch dessen finanzielle Effekte beeinflussen. In Deutschland haben diese Faktoren in der Vergangenheit eine expansive Anwendung medizinischer Technik begünstigt: die Dominanz eines stark naturwissenschaftlich geprägten Krankheitsverständnisses; die mit den Vergütungs- und Finanzierungsformen (Einzelleistungsvergütung, Selbstkostendekkungsprinzip) verbundene finanzielle Lukrativität medizintechnischer Leistungen; die Desintegration des Versorgungssystems, insbesondere die Abschottung von ambulanter und stationärer Versorgung, die Tür und Tor öffnet für Mehrfachdiagnosen und unkoordinierte Therapien. Was als Folge des medizinischen Fortschritts erscheint, ist also auf das Zusammenwirken einer Vielzahl von Faktoren zurückzuführen. Es ist davon auszugehen, dass der lange Zeit recht ungezügelten Anwendung von Medizintechnik mit der zunehmenden Orientierung an einer nachweisgestützten Medizin (>evidence-based medicine<) mit der Einführung von Budgets und Pauschalen und mit den verstärkten Bemühungen um eine Integration des Versorgungssystems künftig stärkere Restriktionen auferlegt werden.
- ➲ Auch im Hinblick auf den medizinischen Fortschritt stehen den mit den wachsenden Interventionsmöglichkeiten steigenden Ausgaben auch Einspareffekte gegenüber. Dies gilt z.B. für minimalinvasive Operationstechniken, die eine Ausweitung ambulanter Operationen und damit eine Reduzierung des Pflegeaufwands ermöglichen. Allerdings überwogen in der Vergangenheit die interventionserweiterten die substituierenden Effekte.

Generell ist die Entwicklung der Gesundheitsausgaben von einer Vielzahl von Einflussfaktoren abhängig. So lässt sich z.B. aus dem internationalen Vergleich kein Zusammenhang zwischen dem Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt und dem Altenquotienten,

enten, also dem Anteil alter Menschen an der Gesamtbevölkerung, herstellen (Kühn 2001): Die USA haben bei einem vergleichsweise geringen Altenquotienten das mit Abstand teuerste Gesundheitswesen der Welt; Schweden, das Land mit dem höchsten Altenanteil unter den OECD-Ländern, gibt vergleichsweise wenig Geld für das Gesundheitswesen aus. Zwar werden aller Voraussicht nach vom demografischen Wandel und dem medizinischen Fortschritt insgesamt ausgabensteigernde Effekte ausgehen. Allerdings werden sie kaum jenes apokalyptische Ausmaß annehmen, das in der öffentlichen Debatte immer wieder beschworen und als Grund für den heutigen Abbau sozialer Sicherungssysteme gebraucht wird. Zudem wird hierbei unterschlagen, dass die Rahmenbedingungen dieses Wandels selbst gestaltungsfähig sind.

### *1.3.2 Vorschläge zur Reform der GKV-Finanzierung*

Die Finanzierung und Finanzierbarkeit der GKV ist ein gesundheitspolitisches Dauerthema und Gegenstand heftiger Kontroversen. Es existiert ein breiter gesellschaftlicher Konsens, dass das historisch gewachsene, ausschließlich am Erwerbsstatus und am Bruttoarbeitsinkommen orientierte Finanzierungssystem der GKV reformbedürftig ist. Im Vordergrund der gegenwärtigen Debatte stehen dabei zwei unterschiedliche Konzepte:

- ➲ die Ausweitung der GKV hin zu einer Bürgerversicherung und
- ➲ die Ersetzung der einkommensäquivalenten Beitragsbemessung durch eine für alle Versicherten einheitliche Kopfprämie (Kopfpauschale).

Beide Konzepte nehmen für sich folgende Vorteile gegenüber dem bisherigen Finanzierungssystem in Anspruch:

- ➲ größere Verteilungsgerechtigkeit durch die Einbeziehung neuer Personengruppen in eine Pflichtversicherung bzw. durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlagen auf zusätzliche Einkommensquellen,
- ➲ eine Senkung der »Lohnnebenkosten«,

- ➲ eine nachhaltigere und von Konjunkturschwankungen unabhängige Finanzierung des Gesundheitswesens.

Bürgerversicherung und Kopfprämie stellen im wörtlichen Sinne eigentlich keine Alternativen dar, denn die Bürgerversicherung bezeichnet den Kreis der versicherten Personen, die Kopfpauschale den Modus der Beitragsbemessung. In der Schweiz z.B. werden beide Komponenten miteinander verknüpft. Für beide Konzepte liegen mittlerweile auch eine Reihe von Varianten vor. Sie sollen hier nicht im Einzelnen erörtert werden. Vielmehr sollen im Folgenden die Auswirkungen der Grundmodelle abgeschätzt und der Realitätsgehalt der mit einer entsprechenden Umstellung des Finanzierungssystems verknüpften Erwartungen überprüft werden.

### *Kopfprämien (Kopfpauschale)*

Eine Kopfpauschale – im Gutachten der Rürup-Kommission und vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) auch irreführend als »Gesundheitsprämie« bezeichnet – belastet jeden Versicherten unabhängig von Einkommen, Gesundheitszustand, Alter und anderen Merkmalen mit einem gleich hohen Versicherungsbeitrag.

Dabei ist es grundsätzlich möglich, die Prämien für nichterwerbstätige EhepartnerInnen oder Kinder zu reduzieren oder sie ganz von Prämienzahlungen zu befreien. Mittlerweile sind eine Reihe von einschlägigen Finanzierungsmodellen für die GKV vorgelegt worden (z.B. Henke et al. 2002; Knappe/Arnold 2002; SVRBgwE 2002 und 2003; Rürup-Kommission 2003; dazu: Reiners 2003).

Eine Kopfpauschale belastet sozial Schwache überproportional stark, denn die einkommensunabhängige Bemessung führt dazu, dass die relative Belastung mit Krankenversicherungskosten um so höher ist, je niedriger das Einkommen ist. Da einkommensschwache Haushalte mit der Finanzierung überfordert wären, sehen alle Modelle eine staatliche Unterstützung für diese Bevölkerungsgruppen vor.

Welche Effekte sind mit einem solchen Modell verbunden?

- ➲ Die solidarischen Umverteilungseffekte sind in einem solchen Modell erheblich geringer als in der bisherigen GKV, weil die Prämien unabhängig von der Höhe des Einkommens berechnet werden. Die »Beitragssätze« sinken also mit steigendem Einkommen.
- ➲ Der steuerfinanzierte Subventionsbedarf für untere Einkommensgruppen ist außerordentlich hoch und beläuft sich – je nach Modell – auf bis zu 45 Mrd. € pro Jahr. Angesichts der Finanzlage der öffentlichen Haushalte und der allenthalben diskutierten Steuersenkungspläne ist eine politische Bereitschaft, derartige Beträge aufzuwenden, nicht sichtbar. Das Beispiel des Schweizer Gesundheitssystems zeigt, dass die staatlichen Zuschüsse zwar extreme finanzielle Belastungen in unteren Einkommensgruppen mildern können, diese aber gerade für Familien mit geringem Einkommen dennoch außerordentlich groß sein können. Die öffentlichen Haushalte weisen nämlich auch hier hohe Defizite auf, und es fehlt der politische Wille, die für einen angemessenen Ausgleich sozialer Schieflagen erforderlichen Staatszuschüsse aufzubringen: Erstens sind die staatlichen Zuschüsse in den Kantonen mit hohen Prämien oftmals ungenügend; zweitens sind die vom Bund bereitgestellten Mittel zwischen 2000 und 2003 jährlich nur noch um 1,5 vH angehoben worden und damit deutlich hinter dem Anstieg der Krankenversicherungsprämien zurückgeblieben, die in diesem Zeitraum jährlich um etwa 7 vH (!) anstiegen; drittens versuchen zahlreiche Kantone angesichts der Krise der öffentlichen Haushalte, die Zuschüsse zur Prämienverbilligung für sozial Schwache möglichst niedrig zu halten, und schöpfen daher das vom Bund bereitgestellte Subventionsvolumen nicht aus. Sie können dies nämlich nur dann vollständig abrufen, wenn sie sich in gleichem Umfang wie der Bund an den Prämienverbilligung beteiligen (Gerlinger 2003; Spycher 2004).
- ➲ Die behauptete Konjunkturresistenz lässt sich nicht erkennen. Gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten klaffen der Transferbedarf (wegen steigender Arbeitslosigkeit und wachsender sozialer Notlagen) und die staatlichen Transferkapazitäten (wegen sinkender Steuereinnahmen) erheblich auseinander.
- ➲ Neben den finanziellen Auswirkungen auf die sozial Schwächsten

ist aber auch die wirtschaftliche Situation von Haushalten zu bedenken, deren Einkommen oberhalb der Anspruchsberechtigungsgrenze liegen – erst recht, wenn sie knapp darüber liegen –, und die daher nicht in den Genuss einer Prämienverbilligung kommen. Sie werden durch das Kopfprämiensystem besonders stark belastet. Das gilt in ganz besonderem Maße für Paare mit Kindern, wogegen Alleinstehende ohne Kinder kräftig entlastet werden.

- ❷ Die in den Gutachten der Rürup-Kommission und des SVR dargestellten haushaltsbezogenen Verteilungswirkungen einer Kopfpauschale sind darüber hinaus deshalb irreführend und unterzeichnen die unsoziale Umverteilung gegenüber der bisherigen Situation, weil zur Finanzierung des dort angesetzten Steuerzuschusses von 28,4 Mrd. € ein um 4,5 Prozentpunkte erhöhter Solidaritätszuschlag zur Einkommensteuer angenommen wird. Dies wäre eine Finanzierung, die vergleichsweise progressiv hohe Einkommen überproportional belasten würde, wogegen BezieherInnen niedriger Einkommen davon wenig betroffen wären. Angesichts der laufenden Einkommensteuersenkungsdebatten wäre eine solche Finanzierung aber sehr unwahrscheinlich. Zu erwarten wäre stattdessen eine Erhöhung der Mehrwertsteuer, von der wiederum niedrige Einkommen über- und hohe Einkommen unterproportional betroffen wären.
- ❸ Positive Beschäftigungseffekte sind nicht zu erwarten, da die Höhe und Struktur der »Lohnnebenkosten« keine bedeutende Rolle für den Beschäftigungsstand spielen und insbesondere nicht die Ursache der andauernden Massenarbeitslosigkeit in Deutschland sind. Aufgrund der Mehrbelastung niedriger Einkommen mit geringer Sparquote und Entlastung hoher Einkommen mit hoher Sparquote sind sogar weitere Nachfrageausfälle mit negativen Beschäftigungswirkungen zu erwarten. Die vom SVR dargestellten Modellrechnungen (SVR 2003: Kasten 8) gehen von völlig unrealistischen Annahmen aus und vernachlässigen makroökonomische Kreislaufzusammenhänge völlig. Eine Simulation bis zum Jahr 2100 (!) und ein Beschäftigungszuwachs um 5 vH (also knapp 2 Millionen) innerhalb von drei Jahren durch Wegfall der »verzerrenden Wirkungen der GKV-Beiträge« bei Einführung eines Kopfprämiensystem

ohne Sozialausgleich in einer geschlossenen Volkswirtschaft ist ohne jeden Wirklichkeitsbezug und eher geeignet, den Unsinn solcher neoklassischer Simulationsmodelle zu demonstrieren.

### *Bürgerversicherung*

Die Finanzierungsprobleme der Krankenkassen sind *auch* ein Hinweis darauf, dass sich die Leistungsfähigkeit des dualen VersicherungsmodeLLs – also der Pflichtversicherung für ArbeitnehmerInnen mit einkommensbezogener Beitragsbemessung einerseits, der Privatversicherung für eine relevante Bevölkerungsminderheit mit risikobezogener Beitragskalkulation andererseits – erschöpft. Etwa 10 vH der Bevölkerung sind gegenwärtig in der Privaten Krankenversicherung (PKV) versichert. In den letzten Jahren hat der Wechsel von der GKV zur PKV sogar deutlich zugenommen: Lag der Wanderungssaldo zugunsten der PKV in den 1990er Jahren im Durchschnitt bei 165.300 pro Jahr, so waren es im Jahr 2000 bereits 176.400 und im darauffolgenden Jahr sogar 213.200. Seit 1975 kann die PKV einen Wanderungsgewinn von insgesamt 4,2 Millionen Versicherten verbuchen. Dies sind überwiegend Personen, die zu den Besserverdienenden zählen und ein unterdurchschnittliches Krankheits- und Behandlungsrisiko haben. Sie genießen das Privileg, ihr – zumeist geringeres – individuelles Krankheitsrisiko zu günstigen Tarifen privat zu versichern. Sie müssen im Unterschied zu ArbeitnehmerInnen nicht in die Solidarversicherung einzahlen. Kein anderes Land in der Europäischen Union, von den Niederlanden einmal abgesehen (Greß 2002), leistet sich zu Beginn dieses Jahrhunderts den Luxus, etwa 10 vH der Bevölkerung von der solidarischen Finanzierung von Krankenversicherungsleistungen zu befreien – und in den Niederlanden gibt es wenigstens einen Risikoausgleich zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung, um die in der Privatversicherung versicherten »guten Risiken« an der Finanzierung des Solidarsystems zu beteiligen.

Die Einführung einer Bürgerversicherung bedeutet, dass die Versicherungspflichtgrenze aufgehoben und die Sonderregelungen für Be-

amte und Selbstständige beseitigt werden. Der Weg in die Private Krankenversicherung bliebe künftig versperrt. Auf diese Weise würde sich die GKV in eine obligatorische Bürgerversicherung verwandeln, die auch Selbstständige, Beamte und ArbeitnehmerInnen mit einem Einkommen oberhalb der bisherigen Pflichtversicherungsgrenze umfasst.

Da die neuen GKV-Mitglieder überdurchschnittlich hohe Beiträge entrichten und gleichzeitig wegen ihres geringeren Krankheitsrisikos unterdurchschnittliche Ausgaben verursachen würden, wird im Ergebnis die Solidargemeinschaft der bisher bereits GKV-Versicherten entlastet werden. Allerdings ist zu betonen, dass die tatsächliche Leistungsfähigkeit und Verteilungswirkung eines solchen universellen Systems stark von seiner konkreten Ausgestaltung abhängig ist.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die gegenwärtig privat Krankenversicherten Vertrauenschutz genießen und nicht ohne weiteres in eine Bürgerversicherung gezwungen werden können. Es bliebe voraussichtlich nur die Möglichkeit, die bisherigen GKV-Mitglieder und die neu ins Erwerbsleben eintretenden Personen dort aufzunehmen. Gewährte man den privat Krankenversicherten eine Beitrittsoption zur Bürgerversicherung, so würde diese vor allem von in der PKV schlechter gestellten Gruppen, also chronisch Kranken und damit behandlungsaufwändigeren Personen sowie Familien, genutzt. Deshalb ist ein solches Wahlrecht aus Sicht der GKV-Finanzen nicht sinnvoll, und es sollte daher für die bisher PKV-Versicherten bei der geltenden Grundregel »einmal PKV – immer PKV« bleiben. Der Übergang vom bisherigen zu einem umfassenden Bürgerversicherungssystem ist deshalb ein langfristiger, eine ganze Generation umfassender Prozess, in dem diverse Übergangsregelungen notwendig sind.

#### *Berücksichtigung anderer Einkunftsarten*

In einer Reihe von Konzepten wird die Einführung einer Bürgerversicherung mit einer Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlagen verknüpft. Nicht mehr nur die Arbeitseinkommen, sondern auch

Zins-, Kapital- und Mieteinnahmen sollen künftig berücksichtigt, die Verbreiterung der Versichertenbasis also um eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erweitert werden. Folgende Argumente werden dafür angeführt:

- ⌚ Die Berücksichtigung anderer Einkunftsarten trägt zu einer dauerhaft tragfähigen Finanzierung der GKV bei.
- ⌚ Die ausschließliche Berücksichtigung der Arbeitseinkommen ist sozial ungerecht, weil sie andere Einkunftsarten nicht berücksichtigt.
- ⌚ Teilweise wird auch vorgebracht, dass eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen zur Entlastung der Arbeitskosten beiträgt und damit den Wirtschaftsstandort Deutschland stärkt (z.B. Lauterbach 2004).

Da aufgrund der ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen die Erwartung nicht unrealistisch ist, dass der Rückgang der Lohnquote sich auch in der überschaubaren Zukunft fortsetzt, erscheint es zur Sicherung der Finanzgrundlagen der GKV in der Tat fraglich, ob mit einer Beschränkung auf die Bezugsgröße »Arbeitseinkommen« auf Dauer ausreichende Mittel für die GKV aufgebracht werden können. Darüber hinaus dürfte die Einbeziehung weiterer Einkunftsarten auch den sozialen Ausgleich *unter den Versicherten* in der Tat stärken, zumal diese Einkommensquellen in der Vergangenheit an Bedeutung gewonnen haben und davon auszugehen ist, dass es gerade Menschen mit hohem Erwerbseinkommen sind, die auch überdurchschnittlich hohe Einkommen aus anderen Quellen als der Erwerbsarbeit erzielen. Zudem lassen sich kaum triftige Gründe dafür anführen, Arbeitseinkommen zur Beitragsbemessung heranzuziehen, nicht aber andere Einkünfte. Allerdings ist umstritten, wie hoch die z.B. mit einer Berücksichtigung der Kapitaleinkünfte verbundene Entlastung der einkommensbezogenen Beiträge ausfallen würde.

Eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze würde höhere Einkommen stärker zur GKV-Finanzierung heranziehen. Dies würde aber zugleich erfordern, die bisherige Versicherungspflichtgrenze in mindestens gleichem Umfang anzuheben oder sie aufzuheben und so alle Beschäftigten auch mit hohem Einkommen in die GKV einzubeziehen.

Bei fortbestehender Konkurrenz zwischen GKV und PKV würde eine erhöhte Beitragsbemessungsgrenze sonst den Anreiz für BezieherInnen höherer Einkommen erhöhen, in die PKV zu wechseln. Damit würden der GKV hohe Beiträge von überdurchschnittlich Gesunden entzogen werden.

Eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in Verbindung mit einer Anhebung oder Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze würde demgegenüber nicht nur die GKV-Mitglieder in den betroffenen hohen Einkommensgruppen stärker belasten, sondern zugleich eine größere Zahl von BürgerInnen in die GKV einbeziehen. Eine Erhöhung beider Grenzen auf das Niveau der Rentenversicherung würde die GKV um 0,7 bis 0,9 Prozentpunkte entlasten (SVR 2003: 165).

Dabei ist allerdings auch zu bedenken, dass eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in Verbindung mit einer synchronen Anhebung der Versicherungspflichtgrenze neue Ungerechtigkeiten hervorbringen würde. Die finanziellen Belastungen zwischen den Personen mit einem Einkommen knapp unterhalb und denjenigen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze würde weiter auseinander klaffen, weil erste stärker belastet würden und letztere sich weiterhin privat versichern könnten.

Eine stärkere Belastung höherer Einkommen unter Verzicht auf eine Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze erscheint auch deshalb als problematisch, weil die Akzeptanz sozialer Umverteilung durch diese – den Mittelschichten zuzurechnenden – Gruppen von erheblicher Bedeutung für die Bestandsfähigkeit sozialstaatlicher Regelungen sein kann. Deshalb ist nicht eine Anhebung, sondern eine Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze zu fordern. Das entspricht auch dem Grundgedanken einer solidarischen Bürgerversicherung, alle Bevölkerungsgruppen einzubeziehen.

#### *Aufkommens- und Beitragssatzeffekte einer Bürgerversicherung*

In einem Gutachten für die Rürup-Kommission (2003) sind die Beitragssatz- und Verteilungswirkungen einer Erwerbstätigen- bzw. Bürger-

versicherung auf Grundlage umfangreicher Datensätze zur Verteilung der Haushaltseinkommen untersucht worden. Dabei ergab sich für die Einbeziehung weiterer Einkommensformen (Kapitalerträge nur oberhalb des Sparerfreibetrags von 1.601 € im Jahr) und Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze der GKV auf die der Rentenversicherung, also von 3.487,50 € auf 5.150 € monatlich, eine Beitragssatzsenkung um 1,3 Prozentpunkte (Stufe 1).

In einer Simulationsrechnung für den Fall, dass auch Beamte, Selbstständige und Landwirte in die GKV einbezogen und die Versicherungspflichtgrenze abgeschafft wäre, ergaben sich fiktiv für das Jahr 2003 um weitere 0,7 Prozentpunkte niedrigere Beitragssätze (Stufe 2). Der gesamte Beitragssatzsenkungseffekt der Bürgerversicherung belief sich in diesem Modell also auf 2,0 Prozentpunkte.

Die Verteilungswirkungen auf der Haushaltsebene stellen sich dann so dar, dass Haushalte mit höheren Einkommen, insbesondere Singles (die sich als gute Risiken heute überdurchschnittlich häufig durch Wechsel zur PKV dem Solidarausgleich entziehen), sowie Personen mit Einkommen aus Gewinnen oder selbstständiger Arbeit sowie aus Vermögen höher belastet werden. Entlastet werden vor allem Arbeiter und Angestelltenhaushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen und ohne relevante Nebeneinkünfte.

Das Modell unterschätzt jedoch die möglichen Effekte einer Bürgerversicherung. Bei realistischen Annahmen über die Höhe der Ausgaben nach Einbeziehung aller Bevölkerungsgruppen könnten die Beitragssatzsenkungen in Stufe 2 um 0,3 Prozentpunkte höher ausfallen. Außerdem impliziert das Modell eine Entlastung der Arbeitgeber um über 2 Mrd. € in Stufe 1 und um insgesamt über 3 Mrd. € in Stufe 2 sowie der anderen Sozialversicherungsträger um etwa die Hälfte davon, das entspricht zusammen 0,6 bzw. 0,7 Beitragssatzprozentpunkten. Dies ergibt sich, weil zusätzliche Beiträge auf andere Einkommen nur bei den Versicherten erhoben werden, der dadurch gesenkte Beitragssatz aber auch die Arbeitgeberbeiträge mindert. Dies überwiegt die Mehrbelastung aufgrund der höheren Beitragsbemessungsgrenze deutlich. Nicht berücksichtigt ist ebenfalls die Entlastung der öffentlichen Arbeitgeber bei den Beihilfen. Würden diese Entlastungen ebenfalls für

Beitragssatzsenkungen eingesetzt, ergäben sich insgesamt in Stufe 1 um 1,9 statt 1,3 Prozentpunkte und fiktiv in Stufe 2 um 3,0 statt nur 2,0 Prozentpunkte niedrigere Beitragssätze als im Status Quo (Krämer 2004).

### *1.3.3 Der Vorschlag der »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik«*

Um die gebotene Verbreiterung der Finanzierungsbasis mit einer Stärkung der Solidarität in der GKV zu verbinden, schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vor, die GKV zu einer sozialen Bürgerversicherung weiter zu entwickeln. Dabei sind aller Einkommensformen in die Beitragsbemessung einzubeziehen, die Versicherungspflichtgrenze abzuschaffen und alle Erwerbstätigen- und Bevölkerungsgruppen einzubeziehen. Es sind Bestandsschutzregelungen für die bisher PKV-Versicherten und lange Übergangszeiten bis zum endgültigen Auslaufen der PKV als Vollversicherung vorzusehen.

Für die Private Krankenversicherung verbleibt dann das Geschäftsfeld der Zusatzversicherungen für medizinisch nicht notwendige Sonderleistungen. Es ist klar, dass damit für die PKV und ihre Beschäftigten erhebliche Probleme verbunden sind, die Beschäftigtenzahl in der PKV wird erheblich sinken. Hier sind sozial verträgliche Lösungen zu suchen. Die PKV wird versuchen, dieses Geschäftsfeld durch weitere Ausgliederung von Leistungen aus dem Katalog der GKV zu erweitern und so die solidarische Krankenversicherung zu einer Minimalversorgung zurückzudrängen. Demgegenüber ist zu betonen und durchzusetzen, dass die GKV auch als Bürgerversicherung die medizinisch notwendigen Leistungen voll übernehmen muss und bereits erfolgte Leistungsausgrenzungen und Zuzahlungsregelungen zu Lasten der Versicherten zurück genommen werden müssen.

Die Beitragsbemessungsgrenze sollte – wie bereits erwähnt – deutlich angehoben werden. Ihre völlige Abschaffung wirft rechtliche Probleme und solche der Akzeptanz auf. Ein Sozialversicherungsbeitrag ist keine Steuer und sollte auch in der Höhe nicht völlig den Bezug zu den darauf beruhenden Leistungsansprüchen verlieren. Die notwendige

stärkere Heranziehung hoher Einkommen und insbesondere großer Vermögen ist eine Aufgabe der Steuerpolitik. Notwendig sind angemessen hohe Spitzensteuersätze und die Wiedererhebung einer reformierten Vermögensteuer.

Andererseits führt die Einbeziehung aller Einkommensformen in Kombination mit einer weiter bestehenden Beitragsbemessungsgrenze zu dem sozial unerwünschten Effekt, dass nur Vermögenseinkommen von Versicherten mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu Beiträgen herangezogen werden. Vermögenseinkommen von Versicherten mit hohem Einkommen, das ohnehin schon die Beitragsbemessungsgrenze übersteigt, führen auf diese Weise nicht zu zusätzlichen Beitragszahlungen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt deshalb eine besondere soziale Gestaltung der Beitragsbemessungsgrundlagen für die GKV vor, nämlich zwei getrennte Beitragssäulen für »Arbeitseinkommen« (Löhne und Gehälter sowie Einkommen aus selbstständiger Arbeit, Landwirtschaft und Gewerbebetrieb) einerseits und für Vermögenseinkommen anderseits. Die Beitragsbemessungsgrenze sollte jeweils bei der Rentenversicherung angesetzt werden. Damit würde erreicht, dass Vermögenseinkommen auch dann zu zusätzlichen Beiträgen herangezogen werden, wenn die »Arbeitseinkommen« bereits die Beitragsbemessungsgrenze erreicht oder überschritten haben.

Außerdem schlagen wir vor, bei der Beitragsbemessung auf Vermögenseinkommen über den Sparerfreibetrag hinaus einen monatlichen Freibetrag von 200 € vorzusehen. Bei hohen Arbeits- und zugleich sehr hohen Vermögenseinkommen – bei 4 vH Rendite wären das Vermögen von über 1,5 Mio. € je Versicherten – würden dabei in der Summe maximal 10.300 € monatlich zu Beiträgen herangezogen werden (»Arbeitseinkommen« bis 5.150 und Vermögenseinkommen bis 5.150, Stand 2004).

Zwar werden bei diesen Varianten oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze gleich hohe Einkommen, die unterschiedlich zusammen gesetzt sind, entweder nur aus dem »Arbeitseinkommen« oder nur aus dem Vermögenseinkommen oder aus einer Kombination von beiden mit unterschiedlich hohen Beiträgen belegt. Aber aufgrund der beson-

deren finanziellen Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit von vermögenden Personen wird so dennoch ein höheres Maß an sozialer Gerechtigkeit und Solidarität verwirklicht. Dass Versicherte mit gleich hohen Einkommen mit unterschiedlichen Beiträgen belegt werden, ist übrigens auch heute so, weil Vermögenseinkommen und selbstständige Nebeneinkünfte von ArbeitnehmerInnen bisher nicht einbezogen werden.

Durch eine so gestaltete Bürgerversicherung sind ähnliche Aufkommens- und Beitragssatzsenkungseffekte wie bei einer einheitlichen Beitragsbemessungsgrundlage zu erzielen, nämlich um 1,2 Prozentpunkte in Stufe 1 und etwa 1,9 Prozentpunkte in Stufe 2 (zuzüglich der oben diskutierten Effekte bei realistischeren Annahmen über die Höhe der Ausgaben). Die Verteilungswirkungen auf der Haushaltsebene sind progressiver. Haushalte mit niedrigen Einkommen werden im Durchschnitt stärker entlastet, weil geringe Vermögenseinkommen nicht herangezogen werden. Versicherte mit relevanten Vermögenseinkommen werden stärker belastet (Krämer 2004).

Der Effekt einer Entlastung der Arbeitgeber und der anderen Sozialversicherungen durch den gesenkten Beitragssatz tritt auch bei diesem Modell auf und ermöglicht weitergehende Beitragssatzsenkungen bei den anderen Sozialversicherungen. Wir schlagen vor, den zusätzlichen Finanzierungsspielraum durch die sozial unerwünschte und ökonomisch nutzlose Entlastung der Arbeitgeber vorrangig für die Rücknahme bereits erfolgter bzw. bei Zahnersatz und Krankengeld vorsehener Leistungsausgrenzungen und Zuzahlungsregelungen zu nutzen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt vor, neben der Krankenversicherung auch die Pflegeversicherung in eine Bürgerversicherung mit entsprechenden Regelungen zur Beitragsbemessung reformieren. Das rechnerische Beitragssatzsenkungspotenzial bei für die Arbeitgeber belastungsneutraler Gestaltung liegt bei 0,2 Prozentpunkten in Stufe 1 und 0,3 in Stufe 2. Der Beitragssatz der Pflegeversicherung kann so stabilisiert und die notwendige Ausweitung und Dynamisierung der Leistungen finanziert werden, wenn auch hier alle Bevölkerungsgruppen mit einem einheitlichen Beitrag auf alle ihre Einkommen bei einer verbreiterten und erhöhten Beitragsbemessungsgrenze belastet werden.

Neben den aufgezeigten Alternativen zur solidarischen und bedarfsgerechten *Finanzierung* eines demokratisch legitimierten Gesundheitssystems besteht die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* – wie bisher in vielen vorgelegten Gutachten dargelegt – außerdem auf eine effiziente Aussteuerung und Allokation der Gesundheitsausgaben, die sich aus *Kosten* und *Gewinnen* der Leistungsanbieter an den unterschiedlichen Gesundheitsmärkten zusammensetzen. Das bedeutet im Einzelnen:

1. konsequente Ausschöpfung von Wirtschaftlichkeitsreserven zur *Kostenbeschränkung* durch
  - ⌚ Abbau von Über-, Unter- und Fehlversorgungen durch sämtliche Leistungsanbieter im Gesundheitswesen;
  - ⌚ Abbau von Überkapazitäten bei modernen Großgeräten vor allem im ambulanten Bereich aus reinen Wettbewerbsgründen innerhalb der Ärzteschaft;
  - ⌚ Abschaffung von medizinisch unsinnigen Doppeluntersuchungen sowie Parallelbehandlungen ohne koordinierende Wirkungen und medizinische Erfolge;
  - ⌚ Einführung von Bedarfs- und Effizienzprüfungen bei neuen medizinischen Technologien;
  - ⌚ Realisierung einer Liste effektiver und wirtschaftlicher Arzneimittel (Positivliste) und Wiedereinführung mengenbegrenzender Maßnahmen;
  - ⌚ Einbeziehung von Krankenhäusern in die ambulante vor allem fachärztliche Versorgung;
  - ⌚ Stopp der kontraproduktiven Privatisierung von Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen;
  - ⌚ Rahmen- und Kapazitätsplanung von Krankenhäusern durch demokratisch legitimierte Entscheidungsorgane und gesamtwirtschaftlich (regional) abgestimmte Prozesse;
  - ⌚ Qualitätssicherung auf allen Ebenen der Krankenversorgung durch verbindliche Weiterqualifikation des medizinischen Personals und Einsatz unabhängiger Qualitätssiche-

- rungsinstitute zur Evaluierung von erbrachten Gesundheitsleistungen;
- ⌚ Bekämpfung von Marktmacht der Leistungsanbieter zur Beschneidung von überproportionalen Gewinnen durch
  - ⌚ eine Zurückdrängung angebotsinduzierter Nachfrage innerhalb der Ärzteschaft in Form eines alternativen differenzierteren Abrechnungssystems, das einer Budgetobergrenze gemäß der gesamtwirtschaftlichen Lohn- und Gehaltsentwicklung unterliegt;
  - ⌚ Rückführung der Monopolposition der Kassen(zahn)-ärztlichen Vereinigungen und anderer Anbieterverbände durch Zulassung differenzierter Verträge zwischen Kassen und Leistungsanbietern;
  - ⌚ Reform der Rahmenbedingungen des einseitigen (gespaltenen) Kassenwettbewerbs zur Vermeidung von Risikoselektion, konsequente Umsetzung der Morbiditätsorientierung innerhalb des kassenbezogenen Risikostrukturausgleichs;
  - ⌚ staatliche Preiskontrollen und dezidierte Festschreibung einer diskriminierungsfreien Preispolitik durch die Pharmaindustrie inkl. Pharmagroßhandel und Apotheken sowie sämtlicher anderer Leistungsanbieter an den Gesundheitsmärkten;
  - ⌚ Konsequente Bekämpfung und strafrechtliche Verfolgung von Falschabrechnungen und sonstigen kriminellen Machenschaften von Leistungsanbietern.
2. Beseitigung sämtlicher krankenversicherungsfremder Leistungen – so genannter »Verschiebebahnhöfe« – aus dem System der GKV und Finanzierung durch Steuern als gesamtwirtschaftliche Aufgabe.
  3. Massiver Auf- und Ausbau von Gesundheitsprävention – insbesondere durch gesetzlich festgelegte betriebliche Gesundheitsprogramme – zur Vermeidung von Krankheiten bzw. anschließender Kuration.

### Literatur

- Beske, Fritz (2002): Politische Entscheidungen zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung. Pressemitteilung des Fritz Beske Instituts für Gesundheitssystem-Forschung vom 12.6.2002, Kiel
- Braun, Bernard/Kühn, Hagen/Reiners, Hartmut (1998): Das Märchen von der Kostenexplosion. Populäre Irrtümer zur Gesundheitspolitik, Frankfurt/M.
- Deutscher Bundestag (2002): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Lohmann et al.: Anhebung der Versicherungspflichtgrenze durch die Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 14/9181 vom 30.05.2002), Berlin
- Fries, James F. (1987): An Introduction to the Compression of Morbidity, in: *Gerontologica perspecta*, Vol. 1, No. 1/1987
- Fries, James F. (1989): The Compression of Morbidity: Near or Far?, in: *The Milbank Quarterly*, Vol. 67, No. 2/1989
- Gerlinger, Thomas (2003): Das schweizerische Gesundheitssystem – ein Modell für die deutsche Gesundheitsreform, in: Gerlinger, Thomas et al. (Hrsg.): *Jahrbuch für Kritische Medizin*, Bd. 38: *Gesundheitsreformen – internationale Erfahrungen*, Hamburg
- Greß, Stefan (2002): Krankenversicherung und Wettbewerb. Das Beispiel Niedersachsen, Frankfurt/M./New York
- Henke, Klaus-Dirk/Grabka, Markus M./Borchardt, Katja (2002): Kapitalbildung auch im Gesundheitswesen. Auf dem Wege zu einer ordnungspolitischen Erneuerung der Krankenversicherung, Blaue Reihe des Berliner Zentrums Public Health 2002-02, Berlin
- Knappe, Eckhard/Arnold, Robert (2002): Pauschalprämie in der Krankenversicherung. Ein Weg zu mehr Effizienz und mehr Gerechtigkeit, München
- Krämer, Ralf 2004: Beitragssatzsenkungspotenziale und solidarische Gestaltungsvarianten einer Bürgerversicherung, in: Ursula Engeler-Kefer, Reformoption Bürgerversicherung, Hamburg
- Kühn, Hagen (1995): Zwanzig Jahre »Kostenexplosion«. Anmerkungen zur Makroökonomie einer Gesundheitsreform, in: *Jahrbuch für Kritische Medizin* 24: Frauen Gesundheit, Hamburg
- Kühn, Hagen (2001): Finanzierbarkeit der gesetzlichen Krankenversicherung und das Instrument der Budgetierung (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper P01-204), Berlin
- Lauterbach, Karl (2004): Das Prinzip der Bürgerversicherung. Alle Bürger und alle Einkommensarten tragen bei, dann sinken die Beitragssätze, in: Engeler-Kefer, Ursula (Hrsg.): *Reformoption Bürgerversicherung. Wie das Gesundheitssystem solidarisch finanziert werden kann*, Hamburg

- Reiners, Hartmut (2003): Kopfpauschale und Versicherungspflicht für alle Bürger: Sinnvolle Alternative zur GKV?, in: Soziale Sicherheit, 52. Jg., H. 3/2003
- Rosenbrock, Rolf/Gerlinger, Thomas (2004): Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung, Bern/Göttingen/Seattle/Toronto
- Rürup-Kommission (2003): Bericht der Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Berlin
- Sinn, Hans Werner (2003): Ist Deutschland noch zu retten?, 2. Aufl., München
- Spycher, Stefan (2004): Bürgerversicherung und Kopfpauschalen in der Krankenversicherung der Schweiz: Vorbild oder abschreckendes Beispiel? Nützliche Erfahrungen der Schweiz für die Diskussionen in Deutschland: in: Gesundheit und Gesellschaft – Wissenschaft, 4. Jg., H. 1/2004
- SVR – Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (2002): Gutachten 2000/2001: Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit. Bd. I: Zielbildung, Prävention, Nutzerorientierung und Partizipation; Bd. II: Qualitätsentwicklung in Medizin und Pflege; Bd. III: Über-, Unter- und Fehlversorgung, Baden-Baden
- SVR – Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (2003): Gutachten 2003: Finanzierung, Nutzerorientierung und Qualität, 2 Bde., Bd. I: Finanzierung und Nutzerorientierung; Bd. II: Qualität und Versorgungsstrukturen, o.O. (Bonn)
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum (Jahresgutachten 2002/03), Stuttgart
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/2004
- Verbrugge, Lois M. (1984): Longer Life but Worsening Health? Trends in Health and Mortality of Middle-Aged and Older Persons, in: The Milbank Quarterly, Vol. 62, No. 3/1984
- Winkelhake, Olaf/John, Jürgen (2002): Aktuelle Reformvorschläge zur GKV-Finanzierung: Königs- oder Irrweg?, in: Sozialer Fortschritt, H. 7-8/2002

## 2. Sichere Staatseinnahmen durch gerechte Steuerpolitik

### 2.1 Finanzpolitik gescheitert – Die Entwicklung im Überblick

Im Jahr 2003 hat sich endgültig gezeigt, dass die rot-grüne Finanzpolitik mit den Instrumenten schrumpfende Staatsausgaben und Steuergeschenke an die Unternehmenswirtschaft gescheitert ist. Beleg dafür ist die massive Verfehlung des selbst gesetzten Ziels, die öffentliche Neuverschuldung gegenüber dem Bruttoinlandsprodukt deutlich zurückzuführen. Noch im Dezember 2002 hatte die Bundesregierung im Rahmen der Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms auf der Grundlage des »Stabilitäts- und Wachstumspaktes« der EU mitgeteilt, in 2003 werde die öffentliche Neuverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt auf 2,75 vH zurückgeführt werden. Hingegen war zum Ende des Jahres 2003 eine Neuverschuldungsquote von über 4 vH zu verzeichnen. Die Abweichung zwischen Ziel und Ist zeigt sich besonders deutlich beim Bund. Während im Haushaltplan des Bundes 2003 ein Finanzierungsdefizit von knapp 19 Mrd. € vorgesehen war, betrug der Anstieg der Nettokreditaufnahme knapp 39 Mrd. €. Derartige Zielabweichungen bei der über die Tilgung (Anschlussfinanzierung) hinausgehenden Neuverschuldung sind bereits seit Jahren zu beobachten. Das Scheitern der eigenen Zielsetzungen deutscher Finanzpolitik zeigt sich beim Vergleich mit dem jährlich vorzulegenden deutschen Stabilitätsprogramm. Während das Stabilitätsprogramm in der Aktualisierung vom Dezember 1999 bereits für 2004 einen mehr oder weniger ausgeglichenen Haushalt vorsah, wurde in der Aktualisierung vom Dezember 2002 die Nulllinie für 2006 angepeilt. Dagegen wird im jüngsten deutschen Stabilitätsprogramm (Dezember 2003) am Ende des Planungszeitraums 2007 das Nullziel nicht mehr angestrebt, sondern eine immer noch viel zu optimistische öffentliche Defizitquote von 1,5 vH hervorgehoben (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Die Quote der öffentlichen Nettokreditaufnahme nach den deutschen Stabilitätsprogrammen vom Dezember 1999, 2001, 2003 im Vergleich<sup>1</sup>

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms vom <sup>2</sup>							
- Dezember 1999	-2,5	-1	-1	-0	-0	0	
- Dezember 2002	-3,75	-2,75	-1,5	-1			
- Dezember 2003	-4,0	-3,5	-2,5	-2,0	-1,5		
Faktische Entwicklung bzw. Prognose <sup>3</sup>	-2,8	-3,5	-4,0	-2,8			

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

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

3) Angaben aus: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2004/2005; in: DIW-Wochenbericht 1-2/2004.

Diese Zielverfehlungen sind systematischer, nicht zufälliger Art. Sie sind die unvermeidbare Folge einer Finanzpolitik, die ohne Rücksicht auf die konjunkturelle Entwicklung und unter Vernachlässigung zentraler Zukunftsaufgaben des Staates das verabsolutierte Ziel »Senkung der Nettokreditaufnahme« durch Einsparung bei öffentlichen Ausgaben zu realisieren vorgibt. Die seit über drei Jahren anhaltende, hartnäckige Stagnation, die im vergangenen Jahr in eine leichte Rezession umschlug, ist maßgeblich auch Ergebnis dieser auf Schrumpfkurs setzenden Finanzpolitik. Die gesamtwirtschaftliche Stagnation hat sich auch wegen der restriktiven Nachfrageimpulse durch die Finanzpolitik verstetigt. Durch die restriktive Ausgabenpolitik wird nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in diesem Jahr der Gesamtwirtschaft über 22 Mrd. € an Staatsnachfrage – gegenüber einem Zuwachs im Ausmaß des Anstiegs des Produktionspo-

tenzials (Neutralitätslinie) – unmittelbar entzogen.\* Dagegen löst die Steuerpolitik expansive Impulse mit knapp 8 Mrd. € aus. Netto werden kontraktive Einflüsse von knapp 15 Mrd. € wirksam (DIW-WB 1-2/2004: 25). Bei der makroökonomischen Bewertung staatlicher Nachfrageimpulse ist zu berücksichtigen, dass restriktive Ausgabenimpulse unmittelbar schnell belasten, während die expansiven Impulse durch Steuersenkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung äußerst unsicher sind und, wenn überhaupt, erst stark verzögert wirken. Daher wird die konjunkturelle Entwicklung kurzfristig sehr stark durch die Veränderung des öffentlichen Ausgabenverhaltens dominiert.

Durch diese Schrumpfpolitik in der wirtschaftlichen Krise konnte sich am Ende nur das Schuldenparadoxon bestätigen: Die Senkung von Staatsausgaben mit dem Ziel, die Neuverschuldung deutlich zu reduzieren, musste angesichts der stagnativen Entwicklung zu sich selbst verstärkenden Wachstums- und Beschäftigungsverlusten führen. Diese Wirkungskette wäre nur dann nicht zustande gekommen, wenn die binnengewirtschaftliche Nachfrage lücke durch noch stärker expandierende Exporte hätte kompensiert werden können. Für diese Rettung auf Kosten der Binnengewirtschaft gab und gibt es jedoch keine Hoffnung. Mit dieser restriktiven Finanzpolitik ist die Konjunktur kaputt gespart worden. Zusätzliche Steuerausfälle und Kosten der Arbeitslosigkeit ließen die öffentliche Neuverschuldung ansteigen. Wird trotz erwiesener Erfolglosigkeit an dieser Strategie der Haushaltkskonsolidierung festgehalten, werden immer wieder erneute Runden von Kürzungen bei den Staatsausgaben erforderlich.

Erst im letzten Jahr kam es wohl mehr durch den massiven realen Druck der Finanzkrise zumindest vorübergehend zum Ausstieg aus der Logik dieser abwärts gerichteten Finanzpolitik. So hat zumindest der Bund einen Teil des Schuldensprungs von den geplanten mehr als 18 Mrd. € auf realisierte 38,6 Mrd. € als konjunkturbedingt gerechtfertigt.

\* Als Nachfrageimpuls sind jene Abweichungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite definiert, die sich gegenüber dem jeweils realisierten Volumen der Vorperiode – fortgeschrieben mit dem Anstieg des (geschätzten) nominalen Produktionspotenzials – ergeben.

tigt und die gesamte Schuldenquote von 4 vH, die einen Prozentpunkt über der Zielmarge 3 vH gegenüber der EU-Kommission liegt, zu verteidigen versucht. Diese Einsicht in die konjunkturellen Notwendigkeiten kam allerdings viel zu spät.

Die Krise der öffentlichen Finanzen lässt sich jedoch nicht nur auf den erfolglosen Versuch einer Konsolidierung durch den Abbau öffentlicher Neuverschuldung zurückführen. Durch Einnahmenausfälle im Zuge einer Politik der Steuersenkung ist die Krise der öffentlichen Haushalte verschärft worden. Zu dem Irrtum der Konsolidierung öffentlicher Finanzen durch den Abbau der öffentlichen Nettokreditaufnahme trat der Irrglaube an einen sich selbst verstärkenden Wirtschaftsaufschwung durch Steuerentlastungen. Die Steuerentlastungen für die Wirtschaft sowie die steuerliche Pflege der Einkommens- und Vermögensstarken konnten nicht die erhoffte Wachstumsstärkung und darüber eine Beschäftigungszunahme auslösen. Die Selbstfinanzierung nach dem Motto »Steuersenkungen führen über induziertes Wirtschaftswachstum zu Steuermehreinnahmen« ist wieder einmal ausgeblieben. Im Gegenteil ist durch die per Steuersenkung schrumpfende Finanzierungsbasis der Druck auf weitere Kürzungen öffentlicher Ausgaben erhöht worden. Streichungen im Bereich öffentlicher Investitionen und Dienstleistungen sowie auch sozialer Leistungen führen zu binnengewirtschaftlichen Nachfrageverlusten, die einen sich verstärkenden Abwärtstrend auslösen.

Durch die Wachstumskrise und den sich verschärfenden Einspardruck auf die staatlichen Haushalte sind die öffentlichen Investitionen dramatisch zurückgegangen. Gegenüber 1992 mit 47 Mrd. € beträgt nach einem kontinuierlichen Rückgang in diesem Jahr das öffentliche Investitionsvolumen knapp 32 Mrd. €. Die öffentliche Investitionsquote (Anteil der öffentlichen Bruttoinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt) fiel von 2,3 vH 1992 auf 1,4 vH im letzten Jahr zurück. Damit liegt diese zukunftsstrategisch wichtige Quote deutlich unter dem Durchschnitt der EU-Staaten mit 2,5 vH. Spanien und Frankreich erreichen dagegen deutlich überdurchschnittliche Quoten. Großbritannien konzentriert seit Jahren die Politik auf den Ausbau öffentlicher Investitionen vor allem im Verkehrs- und Bildungsbereich, mit denen die desast-

rösen Fehlentwicklungen durch die Entstaatlichung bzw. Deregulierungs-politik aus der Thatcher-Phase überwunden werden sollen. Die gesamte Dramatik des Verfalls der öffentlichen Investitionsquote in Deutschland erschließt sich durch den Blick auf wichtige Schwerpunktbereiche. Die Ausgaben für Wissenschaft und Bildung sind geschrumpft. Ihr Anteil am BIP ist von 5,3 vH 1992 auf 4,2 vH 2002 zurückgegangen. Auch andere, zukunftsrichtige Aufgaben, wie die Entwicklung und Stärkung einer wissensbasierten Wirtschaft und einer ökologischen Infrastruktur, sind vernachlässigt worden. Neue öffentliche Aufgaben, die dringend finanziert werden müssten, kommen wegen Geldmangel nicht zum Zuge. Dazu gehören eine Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und eine effektive Innovationspolitik.

Die große Mehrheit in der Wirtschaftswissenschaft nimmt die erkennbaren Schwierigkeiten zum Anlass, für eine unerbittliche Verschärfung einer angebotsorientierten Finanzpolitik mit den Schwerpunkten Rückführung der öffentlichen Neuverschuldung in die Nullzone, Abbau öffentlicher Aufgaben und Privatisierung, Demontage staatlich verantworteter Regulierungen und Senkung der Steuerlast bei den Unternehmen zu plädieren. Die Vertreter dieser neoliberalen Ordnungspolitik lassen sich auch durch die aktuell nicht übersehbaren negativen Folgen für das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung nicht irritieren. Zur Rechtfertigung dient der folgende sich gegen Kritik immunisierende Fehlschluss: Wenn diese schrittweise durchgesetzte Politik ökonomisch noch nicht erfolgreich sei, dann spreche dies nicht gegen die Strategie, sondern für eine Erhöhung der Dosis.

## 2.2 Statt Stabilitäts- und Wachstumspakt eine allokativ und konjunkturell ausgerichtete Staatsverschuldung

Derzeit bildet die Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Mitgliedsländern der EU die schwerste Bremse für das wirtschaftliche Wachstum. Der allokativ-

ve Einsatz zur Finanzierung öffentlicher Investitionen sowie die konjunkturell angemessene Nutzung dieses Finanzierungsinstruments werden durch die so genannten Maastricht-Kriterien massiv beschränkt. Diese Verschuldungskriterien – maximal 3 vH der öffentlichen Kreditaufnahme gemessen am BIP und 60 vH beim gesamten Schuldenstand – haben sich von gesamtwirtschaftlich sinnvollen Zielen völlig entkoppelt und werden zugleich erheblich restriktiver interpretiert. Umso wichtiger ist es, sich der ursprünglichen Zielsetzung dieser Kriterien zu erinnern. Im 1992 in Kraft getretenen Maastrichter Vertrag wurde davon ausgegangen, dass eine Währungsunion in einem spezifischen Bereich der Finanzpolitik einer verbindlichen Regulierung bedarf. Diese Regulierung betrifft die Staatsverschuldung. Während die Ausgaben- und sonstige Finanzierungspolitik der nationalen Kompetenz überlassen bleiben, ist einzig und allein die Staatsverschuldung vergemeinschaftet worden. Befürchtet wurde, dass Mitgliedsländer durch eine expansive Politik der öffentlichen Kreditaufnahme die Geldwertstabilität des Euro gefährden könnten. Daher wurde verlangt, dass ein Land nur dann in der Währungsunion Mitglied werden kann, wenn es im Prinzip die Quote Neuverschuldung 3 vH und Schuldenstand 60 vH erfüllt. Bereits diese zur Begründung der Maastricht-Kriterien herangezogene Kausalität vom Einfluss der Staatsverschuldung auf den Binnenwert des Euro ist theoretisch äußerst zweifelhaft und empirisch nicht belegbar. So erreichte die Bundesrepublik im Zuge der deutschen Einigung eine Neuverschuldungsquote von mehr als 4 vH, während die Inflationsrate ausgesprochen niedrig ausfiel. Die Festlegung der Quoten von 3 vH bzw. 60 vH war mit Blick auf zuvor geltende Durchschnittsgrößen ziemlich willkürlich.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt führt im Widerspruch zu seiner Zielvorgabe zu massiven Belastungen des wirtschaftlichen Wachstums und der Beschäftigung. Zum einen liegen die meisten Länder im Durchschnitt der letzten Jahre deutlich über der Nulllinie der Neuverschuldung. Wegen der dagegen geltenden Vorgabe des 3-vH-Kriteriums gerät der Spielraum zur konjunkturellen Gestaltung viel zu gering. Damit sind politische Konflikte bei der Implementierung vorprogrammiert. Um die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und auch

konjunkturrell mit schuldenfinanzierten öffentlichen Investitionsprogrammen gegensteuern zu können, wäre für Deutschland derzeit eine Defizitquote von über 4 vH sinnvoll. Dadurch würde eine sich verstärkende Aufschwungsdynamik ausgelöst. Die beiden Verordnungen verbieten jedoch diese aktive Konjunkturpolitik. Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt ist eine Glaubwürdigkeitsfalle entstanden. Obwohl ökonomisch untauglich, muss an ihm festgehalten werden, weil die Suggestion, nur dadurch ließe sich das Vertrauen in den Euro aufrechterhalten, in der breiten Öffentlichkeit greift. Der Wachstums- und Stabilitätspakt ist grundlegend falsch und daher nicht revisionsfähig. Das Ausmaß der öffentlichen Schuldenaufnahme sollte sich am Ziel der Stärkung des Wirtschaftswachstums ausrichten. Die Mitgliedsländer brauchen endlich wieder Spielraum für die dringend erforderliche Konjunkturpolitik. Darüber hinaus muss die Neuverschuldung zumindest im Ausmaß öffentlicher Investitionen (»goldene Regel«) wieder zugelassen werden. Schließlich erhöhen die öffentlichen Investitionen die ökonomischen Entwicklungschancen. Die finanzpolitische Kompetenz der Mitgliedsländer im Bereich schuldenfinanzierter Konjunktur- und Investitionspolitik muss dringend durch eine entsprechend koordinierte Finanzpolitik auf der Ebene der EU ergänzt werden. Zur Bekämpfung wirtschaftlicher Krisen und Arbeitslosigkeit muss schließlich die Geldpolitik des Europäischen Systems der Zentralbanken in die Pflicht genommen werden.

Die Einsatzfelder der Staatsverschuldung, die die Grundlage eines Paktes für Arbeit, Umwelt und soziale Gerechtigkeit auf EU-Ebene bilden sollten, sind:

- ⌚ Die automatischen Stabilisatoren müssen zum Tragen kommen, d.h. wenn die Krisenkosten steigen, sollten die sozialen Leistungen nicht gekürzt, sondern die erforderliche Ausweitung der öffentlichen Verschuldung hingenommen werden.
- ⌚ Der Einsatz öffentlicher Investitionsprogramme, die über die Kreditaufnahme finanziert werden, dient der antizyklischen Stärkung der Konjunktur. Sie stellen insoweit eine Vorfinanzierung gegenüber künftigen Mehreinnahmen an Steuern im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs dar.

- ⌚ Konjunkturprogramme sollten zugleich zur Finanzierung wichtiger öffentlicher Projekte genutzt werden. Als Beispiel dient das Zukunftsinvestitionsprogramm von 1978, mit dem die Konjunktur gestärkt und zugleich wichtige öffentliche Infrastrukturprojekte zur Verbesserung der Umwelt finanziert wurden (beispielsweise Maßnahmen zur Sanierung der Wasserqualität des Rheins).

Bei der gesamtwirtschaftlich sinnvollen Nutzung der privaten Kapitalmärkte mit dem Instrument der Staatsverschuldung entstehen immer auch Zinszahlungen durch den Staat an die Gläubiger. Zinslose Kredite durch die Notenbank böten die Möglichkeit, die gesamtwirtschaftlichen Vorteile staatsschuldenfinanzierter öffentlicher Investitionsausgaben ohne Zinsbelastungen zu nutzen. Diese Art der Finanzierung verbietet derzeit das Statut zum Europäischen System der Zentralbanken. Die in einer langen Tradition entwickelten Vorschläge zinsloser Notenbankkredite sollten wieder belebt und die entsprechende Ergänzung des Notenbanksystems in Erwägung gezogen werden.

## 2.3 Rot-grüne Steuerpolitik: Fiskalisch, sozial und gesamtwirtschaftlich gescheitert

### 2.3.1 Akzeptanzkrise durch chaotische Steuerpolitik

Während die rot-grüne Finanzpolitik auf eine gesamtwirtschaftliche Steuerung durch öffentliche Investitionsprogramme verzichtet, steht die Reformierung des Steuersystems im Mittelpunkt. Die Bilanz rot-grüner Steuerpolitik offenbart eine Vielzahl von Flops und schnell notwendigen Korrekturen wichtiger Maßnahmen (vgl. MEMORANDUM 2003: 96ff.). Es gab mehrere Vorschläge der Bundesregierung, die durchaus dem Ziel dienten, der Steuergerechtigkeit Rechnung zu tragen. Dazu gehörten beispielsweise der Abbau von ungerechtfertigten Steuervorteilen (Anhebung der Nutzungspauschale für betrieblich unterhaltene PKW), die Mindestbesteuerung bei Gewinnen sowie die Rücknahme der steuermindernd wirkenden organschaftlichen Ver-

rechnung von Gewinnen und Verlusten zwischen Kapitalgesellschaften innerhalb der Gewerbe- und Körperschaftsteuer.

Gegen viele dieser Vorschläge kündigte sich Widerstand vor allem auf der Ebene des Bundesrats an. Die Bundesregierung hat nicht den Mut aufgebracht, für ihre Vorschläge zur Steuergerechtigkeit zu kämpfen. Entweder sind die Vorschläge bereits im Vorfeld zurückgenommen bzw. verwässert worden oder aber es kam zum Kompromiss – wie etwa durch den Vermittlungsausschuss im Dezember letzten Jahres. Folgende Schwerpunkte ungelöster Steuerprobleme lassen sich festhalten:

- ⌚ Beim Abbau von Steuersubventionen sind viele Maßnahmen des »Steuervergünstigungsabbaugesetzes« nicht durchgesetzt worden. Ab 2004 sind lediglich die Eigenheimzulage um 30 vH gekürzt und die Entfernungspauschale auf einheitlich 30 Cent je Kilometer reduziert worden. Im Bereich der Subventionen für Unternehmen kam es kaum zu Eingriffen. Die Kompromissbildung im Vermittlungsausschuss zeigt vielmehr, dass sich die Eingriffe zum Abbau von Steuervorteilen auf die Arbeitseinkommen beziehen, während die Vermögens- und Unternehmenseinkommen verschont bleiben. Maßnahmen zur Stopfung von Steuerschlupflöchern, etwa durch die Einschränkung der Verrechnung der Ausgaben für die individuelle Lebensführung als Betriebsausgaben, sind von keiner Regierungs- und Oppositionspartei in Angriff genommen worden.
- ⌚ Die vom Ansatz her richtige Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen ist im Vermittlungskompromiss reduziert worden. Oberhalb eines Gewinns von 1 Mio. € dürfen ab diesem Jahr frühere Verluste maximal zu 60 vH mit Gewinnen verrechnet werden. Dabei wäre es wichtig, die Möglichkeit des Verlustvortrags zeitlich massiv zu begrenzen.
- ⌚ Eine nachhaltige, kontrollierbare Besteuerung der Zinseinkünfte privater Haushalte sowie der Gewinne aus Spekulationen ist zwar immer wieder angesprochen worden, jedoch erfolgte ein entsprechender Gesetzesvorschlag nicht. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht die Praxis der Spekulationsbesteuerung mangels Kontrolle der Steuerverpflichtung im März dieses Jahres für verfassungswidrig

erklärt. Die künftig gesetzlich vorgeschriebenen Bescheide der Banken über Konten und Vermögensgeschäfte an die KundInnen reichen nicht aus. Das Bankgeheimnis (§ 30a Abgabenordnung), wichtigste Quelle der Steuerhinterziehung, sollte komplett abgeschafft werden.

- ➲ Trotz der Aufforderung durch das Bundesverfassungsgericht ist die dringend erforderliche marktnähere Bewertung der Immobilien bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer nicht erfolgt (geerbte Geldvermögen werden zu 100 vH, Immobilien dagegen immer noch zu 50 vH des Marktwertes bewertet). Die Wiederbelebung der Vermögensteuer, die noch im ersten rot-grünen Koalitionsvertrag vom Oktober 1998 ernsthaft angekündigt worden war, ist wohl endgültig von der Agenda gestrichen worden.
- ➲ Der geplante Umbau der Gewerbesteuer zu einer ergiebigen und konjunkturunabhängigen Gemeindewirtschaftsteuer gleicht einem Trauerspiel. Bei der weiterhin geltenden Gewerbesteuer wird auf die Einbeziehung der Selbstständigen/FreiberuflerInnen, die als Dienstleister einen wichtigen Beitrag zur kommunalen Wirtschaft leisten und kommunale Infrastrukturleistungen in Anspruch nehmen, verzichtet. Auch ist eine volle Erfassung der zur Wertschöpfung der Unternehmen beitragenden Zinsen, Mieten und Pachten im Rahmen des Fremdkapitaleinsatzes nicht vorgesehen. Der Senkung der Gewerbesteuerrumlage, die an den Bund und an die Länder fließt, auf 20 vH reicht bei weitem nicht aus, die Finanzkraft der Kommunen nachhaltig zu stärken. Die weiteren Entlastungsmaßnahmen, die der Kompromiss durch den Vermittlungsausschuss für die Kommunen vorsieht, sind viel zu unpräzise und damit ungewiss (Entlastung von der bisherigen Sozialhilfe).
- ➲ Bis auf einige Einschränkungen des Missbrauchs der Umsatzsteuer (Verbot von Karussellgeschäften) hat die rot-grüne Steuerpolitik keine Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerkriminalität in Angriff genommen und durchgesetzt.
- ➲ Dagegen gilt ab Beginn dieses Jahres eine Steueramnestie, mit der im Ausland angelegtes Schwarzgeld rein gewaschen werden kann. Das »Gesetz über die strafbefreiende Erklärung« sieht einen pau-

schalen Abgeltungsbeitrag von 25 vH bis Ende Februar 2005 für Schwarzgelder ab 1993 bis 2003 vor. Die vor 1993 erfolgte Kapitalflucht unterliegt der Verjährung. Der Fiskus gewährleistet darüber hinaus noch zwei Steuergeschenke: Zum einen wird auf Zinsen und andere Nebenforderungen verzichtet. Zum anderen wird der voll verschwiegene Betrag, der den pauschalen Abgeltungssteuern unterliegen soll, bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer nur mit 60 vH, bei der Umsatzsteuer mit 30 vH und bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer nur mit 20 vH angesetzt. Diese Steueramnestie wird das Ziel einer nachhaltigen Kapitalrückführung trotzdem nicht erreichen, zumal wenn sie nicht durch energische Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung begleitet wird. Insgesamt trägt sie zum Vertrauensverlust gegenüber dem Steuersystem bei.

Die rot-grüne Steuerpolitik hat durch mangelnde Konsistenz, handwerkliche Fehler und pragmatische Anpassung an die allerdings vor allem auf der Ebene des Bundesrats erfolgreichen Wirtschaftslobbyisten das Steuerchaos vergrößert. Dadurch hat, wie viele Befragungen belegen, das Steuersystem erneut an Akzeptanz eingebüßt. Dieser Steuerwirrwarr hat das Bedürfnis nach Vereinfachung und Transparenz der Besteuerung verstärkt.

Dies ist einer der Gründe für die sich seit Ende letzten Jahres massiv verbreitenden Forderungen nach Vereinfachung der Besteuerung, mit der gleichzeitig die Erwartung auf Steuernsenkung verbunden wird. Dabei scheinen die Einnahmen aus Steuern ohne Bezug zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben zu sein und daher für erneute Senkungsrunden offen zu stehen. Die CDU (Vorschlag von Friedrich Merz), die CSU, die FDP und der ehemalige Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof versuchen sich mit radikalen Vorschlägen zur Steuernsenkung, die gleichzeitig Vereinfachung bringen sollen, zu profilieren. Bevor auf diese Vorschläge unter den Kriterien Entlastungswirkungen und Vereinfachung eingegangen wird, gilt es den durch die rot-grüne Steuerreform erzeugten Trendbruch bei der gesamten Besteuerung zu beschreiben.

### 2.3.2 Rot-grüner Trendbruch: Steuerentlastung, Lastverschiebung und wirtschaftliche Wachstumsschwäche

Mit der rot-grünen Steuerpolitik hat sich seit 2000 der Trend der Entwicklung bei der Gesamtbesteuerung deutlich verändert. Die entweder selbst gewollte oder im Kompromiss durchgesetzte Konzentration rot-grüner Steuerpolitik auf eine generelle Entlastung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen sowie eine Verschiebung der Steuerlast hin zu den Masseneinkommen war erfolgreich:

- ⌚ Der Anteil der gesamten (kassenmäßigen) Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist vom Spitzenwert mit knapp 23,1 vH 1995 auf den historisch tiefsten Wert von knapp 20,5 vH 2003 zurückgefallen. Durch die vorgezogene Einkommensteuerentlastung wird sich dieser Trend 2004 fortsetzen. Im internationalen Vergleich dieser gesamtwirtschaftlichen Steuerquote zeigt sich, dass Deutschland erstens kein Hochsteuerland ist und zweitens als nahezu einziges vergleichbares Land einen solchen starken Rückgang der Steuerquote zu verzeichnen hat. Allerdings hat diese Verminderung der Steuerquote den Staat deutlich ärmer gemacht. Gälte unter ansonsten gegebenen Bedingungen die Steuerquote von 2000 im Jahr 2003, verfügten die öffentlichen Haushalte über knapp 43 Mrd. € (9,2 vH) an Mehreinnahmen.
- ⌚ Während die gesamtwirtschaftliche Steuerquote seit 2000 gesenkt wurde, hat sich unter der rot-grünen Regierung auch die Verteilung der Steuerlast deutlich verschoben. Die Umverteilung zeigt sich zum einen darin, dass erstmals seit 2001 der Anteil der indirekten Steuern (50,9 vH) den Anteil der direkten Steuern (49,1 vH) überholt hat. Der Trend zur steigenden relativen Belastung mit indirekten Steuern zeichnete sich schon länger ab. In den letzten Jahren hatten die Senkungsrunden bei den Steuern vom Einkommen sowie die Anhebung insbesondere der Ökosteuer maßgeblichen Einfluss auf die Spitzenstellung der gesamten Verbrauchssteuern. Dieser Trend wird sich fortsetzen.
- ⌚ Zum anderen wird die durch die rot-grüne Steuerpolitik bewegte

Umverteilung der Steuerlast vor allem durch Verschiebungen innerhalb der Steuern vom Einkommen sichtbar. Seit 2002 ist der Anteil der Lohnsteuer an der gesamten Einkommensteuer auf 80 vH gestiegen (Anteil der Lohnsteuer am gesamten Steueraufkommen in finanzstatistischer Abgrenzung 2003 bei 30,2 vH). Die veranlagte Einkommensteuer bewegt sich dagegen auf niedrigem Niveau. Allerdings ist die Aussagefähigkeit dieser Einkunftsart begrenzt. Denn Vorauszahlungen bei der Einkommensteuer und Nachzahlungen bei der Lohnsteuer im Rahmen des Lohnsteuerjahresausgleichs sowie die Auszahlung von Investitionszulagen und der Eigenheimzulage sind in diesem »Clearingkonto« zusammengefasst.

- ⌚ Die Umverteilung zugunsten der Unternehmenswirtschaft zeigt sich bei der Körperschaftsteuer für die Kapitalgesellschaften. Ihr Anteil am gesamten Einkommen ist von 12,3 vH in 2000 im darauf folgenden Jahr ins Minus gerutscht. 2003 konnte der Anteil wieder auf das Niveau von 1995 gesteigert werden, während jedoch die Gewinne deutlich stärker zugenommen haben.

Die Senkung der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote sowie die beschriebene Umverteilung der Steuerlast zugunsten der Unternehmenswirtschaft haben die Wachstumsdynamik nicht wesentlich positiv beeinflusst und damit den Abbau von Arbeitsplätzen nicht verhindern können.

Die deutlichen Kostenentlastungen über Steuersenkungen sind nicht in die Finanzierung arbeitsplatzwirksamer Investitionen umgesetzt worden. Die angebotsorientierte Lehre, die in Steuern immer nur Kosten sieht, hat offensichtlich versagt. Die viel beschworenen Selbstfinanzierungseffekte von Steuersenkungen über die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums und damit steigende Steuereinnahmen sind ausgeblieben.

Diese Hoffnung auf Selbstheilung folgt eher den Erwartungen einer Voodoo-Ökonomik. Dem Staat fehlen Finanzmittel, um als Nachfrager die Wirtschaft zu stärken. Zugleich löst die Verschiebung zu Lasten der Besteuerung der Masseneinkommen Einschränkungen beim Konsum unterer und mittlerer Einkommensgruppen aus. Gewiss ist, dass durch die Steuerpolitik der Staat am Ende ärmer geworden ist. Der Druck

zu Einsparungen, aber auch die Nettokreditaufnahme durch den Staat hat dadurch zugenommen. Durch diese steuerpolitisch miterzeugte Finanzkrise ist die konjunkturelle Entwicklung belastet worden. Mit negativer Langzeitwirkung werden dringliche Infrastrukturausgaben nicht mehr finanzierbar. Der Widerspruch »öffentliche Armut im privaten Reichtum« (J.K. Galbraith) ist durch eine Steuerpolitik, die einerseits den Staat fiskalisch ärmer gemacht hat und andererseits den privaten Einkommens- und Vermögensreichtum stärkt, vertieft worden. Die wachsende öffentliche Armut zeigt sich vor allem auf der Ebene der Gemeinden, die über die Folgen der Steuersenkungen hinaus noch über Umverteilungsmaßnahmen durch den Bund und die Länder sowie durch die vergleichsweise hohen Kosten der Arbeitslosigkeit belastet wurden.

#### 2.4 Ziele und Folgen des Steuersenkungswettbewerbs: Wenig einfacher, aber sozial ungerechter und gesamtwirtschaftlich schädlich

Während die ab 2004 geltende Formel für den Einkommensteuertarif noch einvernehmlich beschlossen werden konnte, schob sich eine grundlegende Debatte zu weitergehenden Reformen der Einkommensteuer in den Mittelpunkt. Ein geradezu fieberhafter Steuersenkungswahn verbreitete sich. Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof legte einen schon länger vorbereiteten radikalen Entwurf zum Einkommensteuerrecht vor. Die CDU beschloss auf der Basis des Merz-Vorschlags eine grundlegende Veränderung des Einkommensteuerrechts. Prompt folgte ein Reformvorschlag durch die CSU. Die FDP mischte sich ebenfalls ein und zog den schon vor Jahren propagierten Solms-Vorschlag erneut aus der Tasche. Zur Orientierung in dem mit viel Ideologie überfrachteten Streit um das richtige Steuersenkungskonzept lassen sich folgende Ziele und Schwerpunkte zusammenfassen:

- ➲ Alle Vorschläge zielen gegenüber dem derzeit geltenden Recht auf

eine Senkung des Einkommensteuertarifs. Die Belastungsreduktion bezieht sich gegenüber dem geltenden Tarif auf alle Zonen.

- ➲ Bei der Gestaltung des künftigen Einkommensteuertarifs werden Vorschläge zum Stufenmodell (drei Stufen) sowie zur Reform der Tarifformel (mit einer Zone linearer Progression) unterbreitet.
- ➲ In äußerst unterschiedlichem Ausmaß wird angestrebt, die Steuerausfälle im Zuge der Tarifsenkung durch den Abbau von Steuerprivilegien und damit die Ausweitung der Bemessungsgrundlage, auf die der Tarif angewendet wird, wenigstens zum Teil gegenzufinanzieren.
- ➲ Die Entwürfe suggerieren die Vorstellung, die Berechnung der Einkommensteuer würde erheblich einfacher (auf einem Bierdeckel oder einer DIN-A-4-Seite).
- ➲ Zum Teil nur implizit, jedenfalls ohne eigenständige empirische Überprüfung, wird davon ausgegangen, dass durch eine Stärkung der Leistungs- und Investitionsbereitschaft auf der Ebene der Mikroökonomie wirtschaftliches Wachstum stimuliert und Arbeitsplätze geschaffen würden. Damit wird erneut auf eine teilweise Selbstfinanzierung dieser Steuerreform über hierdurch erzeugte Mehreinnahmen für den Staat gesetzt.

Bei der nachfolgenden Bewertung der Entwürfe zur Einkommensteuerreform werden dort unterbreitete, interessante Vorschläge zur Integration der Besteuerung von Kapitalgesellschaften, zur Behandlung der Einkunftsarten sowie zum Grad der synthetischen Besteuerung nicht weiter berücksichtigt. Deshalb hier nur so viel: Paul Kirchhof will auch die Kapitalgesellschaften als »juristische Personen« komplett der Einkommensbesteuerung unterziehen. Die CSU schlägt in ihrem »Konzept 21« – vergleichbar dem gescheiterten Vorschlag einer Optionsklausel durch die Bundesregierung – die Wahl der Art der Besteuerung für Personenunternehmen vor. Auch wird in den Entwürfen die Frage, welche Einkunftsarten künftig der Einkommensteuer unterliegen, unterschiedlich beantwortet. Während derzeit die sieben Einkunftsarten gelten, will die CDU nur noch vier Einkünfte – einschließlich der neuen Einkunftsart »(nachgelagerte) Besteuerung der Alterseinkünfte« – vorsehen. Paul Kirchhof reduziert die Besteuerung auf die einzige Kategorie »markterzeugte Einkommen«. Schließlich wird

zum Teil vorgeschlagen, den Trend zur Auflösung der einheitlichen, d.h. synthetischen Besteuerung aller Einkunftsarten in Richtung einer Schedulenbesteuerung – danach werden für die unterschiedlichen Einkunftsarten auch unterschiedliche Tarife angewendet – voranzutreiben. So schlagen CDU und CSU vor, die Zinserträge mit einem einheitlichen Steuersatz von 24 bzw. 25 vH endgültig zu belasten. Vergleichbare Vorschläge werden auch in der Bundesregierung diskutiert.

### *Zum Wettstreit um die Tarifsenkung*

Beim Tarif 2004 (2005) beträgt der (steuerfreie) Grundfreibetrag 7.664 € (für allein Stehende). In die Besteuerung wird mit einem Steuersatz von 16 vH (15 vH) eingestiegen. Danach folgt eine Phase der linearen Progression in zwei Schritten. Bei 52.151 € setzt mit 45 vH (42 vH) der Spaltensteuersatz ein. In der Zone linearer Progression steigt bis zum Beginn der Spaltenbesteuerung der Steuersatz mit wachsenden Einkünften, d.h. der Grenzsteuersatz nimmt konstant zu.

Der Vorschlag der CSU im »Konzept 21« kommt dem derzeit geltenden Tarif am nächsten. Ab einem Grundfreibetrag von 8.000 € setzt der Eingangssteuersatz allerdings nur mit 13 vH ein. Danach folgt eine durchgängige Zone linearer Progression. Der Spaltensteuersatz beträgt 39 vH und gilt ab 52.500 €. Er liegt also 6 (3) Prozentpunkte unterhalb des Satzes von 2004 (2005).

Der von der CDU mit einigen wichtigen Korrekturen übernommene Merz-Vorschlag unterscheidet sich gegenüber dem derzeit geltenden Tarif und dem CSU-Entwurf in einem entscheidenden Punkt. Vorgesehen sind ein Drei-Stufen-Tarif und damit die Abschaffung der linearen Progression. Der Grundfreibetrag von 8.000 € gilt auch jeweils pro Kind. Nach der Nullzone gibt es drei Steuersätze. Über 8.000 € gelten 12 vH, über 16.000 € 24 vH und über 40.000 € 36 vH. Damit liegt der Spaltensteuersatz gegenüber der heute geltenden Marke um 9 (6) Prozentpunkte niedriger.

Diesem Tarifmuster folgt auch die FDP, allerdings mit den Steuersätzen 15 vH, 25 vH und 35 vH. Die CDU/CSU, die im März im

Rahmen ihres so genannten Masterplans ein steuerpolitisches Sofortprogramm vorgelegt hat, setzt auf den den Tarifverlauf: Grundfreibetrag 8.000 €, Eingangssteuersatz 12 vH und bis zum Spaltensteuersatz mit 36 vH ein linear-progressiver Verlauf.

Der wohl radikalste Vorschlag stammt von Paul Kirchhof. Vorgesehen wird nur noch ein Steuersatz mit 25 vH (»flat tax«). Der geplante Grundfreibetrag beläuft sich auf 8.000 € pro Person. Allerdings werden zum »Sozialausgleich« bis 13.000 € ein Steuersatz von 20 vH und danach bis 18.000 € von 15 vH vorgesehen. Um massive Steuerausfälle zu vermeiden, ist bei Kirchhof der Zwang am größten, alle Steuervorteile zu streichen.

Bei der Bewertung dieser unterschiedlichen Vorschläge zum Tarifverlauf steht das Prinzip der ökonomischen und steuerlichen Leistungsfähigkeit im Zentrum. Es dient dem Ziel, die Steuerlast gerecht auf die Einkommensklassen zu verteilen. Die ökonomische Leistungsfähigkeit wird durch die Einkünfte einerseits und das Vermögen andererseits bestimmt. Allerdings gibt es wissenschaftlich kein objektives Verfahren, aus dem Gerechtigkeitsprinzip einen eindeutigen Tarifverlauf abzuleiten. Schließlich zeigt die ziemlich unterschiedliche Gestaltung der Einkommensteuer im internationalen Vergleich, dass je spezifische historische und gesellschaftliche Bedingungen auf deren Ausprägung Einfluss haben. Zur Progressionsgestaltung lassen sich jedoch einige grundsätzliche Bedingungen nennen: Die Zone der linearen Progression sichert direkt eine mit zunehmendem Einkommen stärker steigende Steuerbelastung. Bei den Stufentarifen gilt hingegen nur die indirekte Progression innerhalb der jeweiligen Stufe. Nicht der Grenzsteuersatz, sondern die Durchschnittsbesteuerung nimmt zu. Die Begründung der beiden Sprünge 15 vH und 20 vH im unteren Bereich der zu versteuernden Einkommen durch Kirchhof überrascht. Er stellt auf das Prinzip der Äquivalenz ab: »Wenn der Steuerpflichtige ein hohes Einkommen erzielt hat, beruht dieses auf seiner individuellen Leistung, zugleich aber auf dem Beitrag der Rechtsgemeinschaft zum Entstehen dieses Einkommens, das sie durch das Bereitstellen der Rechtsordnung, das Währungs- und Bankensystem, die Ausbildung durch Schule und Hochschule, vor allem aber durch die Nachfragekraft ermöglicht hat.« Dieser

Äquivalenzaspekt lässt sich durchaus mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit verbinden, denn je höher Einkommen und Vermögen ausfallen, um so stärker wird der Staat gerade auch im Ausmaß der öffentlich erzeugten Nachfragekraft in Anspruch genommen. Allerdings verzichtet Kirchhof auf das durchgängige Prinzip einer adäquaten Steuerlastverteilung auch nach dem Äquivalenzprinzip, denn er schafft praktisch die Spitz Besteuerung rigoros ab.

Der Stufentarif wird als Beitrag zur deutlichen Vereinfachung des Einkommensteuerrechts propagiert. Sicherlich wird die Tariffomel für die vier Zonen durch die Proportionalformel mathematisch einfacher. Dennoch kommen normale SteuerzahlerInnen auch beim Stufentarif ohne den Blick in die (auch heute schon einfach lesbaren) Lohnsteuertabellen nicht aus. Was vielmehr zählt, ist die Tatsache, dass der Stufentarif nachteilige Belastungssprünge schafft. Steigt durch Sondereinkünfte das zu versteuernde Einkommen nur leicht über die Grenze von 16.000 €, dann springt die Grenzbelastung auf 24 vH. Der Stufentarif führt zu einer weiteren systematischen Kritik. Sollte später nochmals der Spitzsteuersatz von 36 vH aus gesenkt werden, dann profitieren nur die SteuerzahlerInnen in der oberen Stufe davon. Beim bisherigen Tarifverlauf profitieren von einer Reduzierung des Spitzsteuersatzes auch die davor liegenden Tarifzonen.

Die Kritik an diesen unterschiedlichen Entwürfen zusammen mit dem geltenden Steuerrecht lautet zusammengefasst: Zum einen ist der Spitzsteuersatz viel zu niedrig und setzt viel zu früh ein. Von der Tarifseite her ist auch unter Berücksichtigung der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen der Spitzsteuersatz anzuheben und nur für SpitzverdienerInnen vorzusehen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Senkung von Grenzsteuersätzen kaum zusätzliche Leistungsanreize und Investitionen in den betroffenen Unternehmen auszulösen vermag. Zum anderen ist davon auszugehen, dass es am Ende effektiv zu einer relativen Steuerentlastung der SpitzverdienerInnen kommt, weil sie durch die Maßnahmen zum Abbau von Steuervergünstigungen, wie anschließend zu zeigen sein wird, viel geringer belastet werden. Schließlich führt diese Steuerpolitik am Ende zu massiven Einnahmenverlusten, die ja bei den meisten Vorschlägen gewollt sind.

### *Zum Abbau von Steuervorteilen*

Bei der Diskussion um die Senkung des Steuertarifs spielt das Ziel, den bestehenden Dschungel von Steuervorteilen abzubauen, um damit Transparenz und Gerechtigkeit herzustellen, eine große Rolle. Der gesetzlich gewollte Tarif soll endlich durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage auch den Verlauf der effektiven Besteuerung bestimmen. Dabei wäre es durchaus vorstellbar, dass beim derzeit gelgenden Spitzsteuersatz von 45 vH die effektive Grenzbesteuerung durch einen rigorosen Abbau von Steuervorteilen erhöht werden könnte. Dies ist bei der Mehrheit der Vorschläge zum Steuersenkungswettbewerb jedoch nicht gewollt. So planen die FDP und die CDU noch stärker als die CSU, Nettoentlastungen zwischen 15 und 25 Mrd. € durchzusetzen. Damit soll der Druck erhöht werden, die Steuerausfälle durch Einsparungen öffentlicher Ausgaben zu kompensieren. Lediglich Paul Kirchhof fordert eine aufkommensneutrale Steuerreform, d.h. eine komplette Finanzierung der Steuerausfälle im Zuge der Tarifänderung durch den Abbau aller Steuervorteile. Die Folgen dieses radikalen Kahlschlags für die Gesamtwirtschaft werden allerdings nicht offen gelegt. Der Verfassungsrechtler geht auch nicht der Frage nach, inwieweit funktional begründete Steuervergünstigungen überhaupt komplett gestrichen werden sollen. Jedenfalls zeigt die bisherige Praxis eindeutig, dass spiegelbildlich zu den ökonomischen Machtverhältnissen bisher vorrangig die Abschaffung oder Kürzung von Steuervorteilen bei den Lohn- und GehaltsbezieherInnen durchgesetzt worden ist. Abgesehen vom CSU-Konzept sehen alle anderen Vorschläge die endgültige Streichung der Entfernungspauschale für PendlerInnen zwischen Wohnort und Arbeitsplatz vor. Vorgesehen ist auch der komplette Verzicht auf die steuerliche Sonderbehandlung von Zusatzeinkommen aus der Nacht-, Schicht-, Sonn- und Feiertagsarbeit. Steuersystematisch wird zur Begründung der Streichung angegeben, die Arbeitgeber müssten für die höhere Belastung auch höhere Arbeitseinkommen bezahlen und dadurch den Wegfall der Steuervergünstigung ausgleichen. Im Klima allgemeiner Lohnsenkung ist allerdings nicht davon auszugehen, dass der Arbeitgeber das durch die

Streichung dieses Steuervorteils sinkende Nettoeinkommen durch entsprechende Lohnerhöhungen kompensiert. Vorstellbar wäre allerdings die Übernahme einer Pauschalsteuer auf diese speziellen Arbeitseinkünfte durch den Arbeitgeber. Unbestreitbar ist, dass die Streichung der Zuschläge für erschwerete Arbeit bei den Betroffenen zu zusätzlichen Belastungen führen müsste. Wird dieser auf die Arbeitseinkommen bezogene Abbau von Steuervorteilen mit der Senkung des Einkommensteuertarifs verglichen, dann ist die sozial ungerechte Verschiebung der Steuerlast nicht mehr zu übersehen: Ein Feuerwehrmann oder eine Krankenschwester, die auf den PKW angewiesen sind, werden am Ende mehr belastet, weil die Steuerentlastungen viel geringer als die Mehrbelastung durch die Streichung von Steuervorteilen ausfallen. Dagegen profitieren Selbstständige nahezu ohne Einschränkung von der Tarifentlastung: Sie sind Nutznießer des über den gesamten Verlauf gesenkten Tarifs, insbesondere jedoch des massiv reduzierten Spitzensteuersatzes. Die Belastung durch die Streichung der Pendlerpauschale fällt gering aus, da die Kosten für den PKW auf der Basis einer Eigennutzungspauschale als Betriebsausgaben verbucht werden. Kürzungen bei Zuschlägen für erschwerete Arbeit unter gesundheitlich belastenden Arbeitszeiten fallen nicht an. Dafür bleibt es bei dem Privileg, erfolgreich legale Schlupflöcher nutzen zu können. Denn in keinem Vorschlag wird gegen diese Art der Steuerschlupflöcher etwas unternommen. Es bleiben die vielen Möglichkeiten erhalten, die im Rahmen der individuellen Lebensführung entstandenen Ausgaben als Betriebskosten zu deklarieren (und dabei geht es nicht nur um die private Yacht). Schließlich passt in dieses Bild sozial ungerechter Umverteilung der Steuerlast, dass die Abschaffung des Bankgeheimnisses (§ 30a Abgabenordnung) in keinem der Vorschläge gefordert wird. Dadurch wird die wichtigste Grundlage der Steuerhinterziehung nicht beseitigt. Um der Notwendigkeit einer verstärkten Kontrolle zu entgehen, wird dafür plädiert, Vermögenseinkünfte mit einer pauschalen Abgeltungssteuer von etwa 25 vH zu belegen. Gemessen an der Besteuerung von Arbeitseinkünften führt diese Sonderbehandlung von individuell zu veranlagenden Kapitaleinkünften zu einer Verletzung des Prinzips gerechter Lastverteilung. Die Forderung nach

Vereinfachung für mehr Transparenz stellt sich ohnehin im Rahmen der Besteuerung normaler Lohneinkommen kaum. Hier wird ein Popanz aufgebaut. Denn auf der Grundlage einer recht klaren Kasuistik sind die geltend zu machenden Tatbestände als Werbungskosten, Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen im Zweifel auch durch eine klärende Rechtssprechung eindeutig definiert. Die Besteuerung wird erst dann kompliziert, wenn es darum geht, zur Steuervermeidung von hohen und unterschiedlichen Einkünften Steuerschlupflöcher zu suchen.

## 2.5 Alternativen der Steuerreform

### 2.5.1 Alternative Einkommensteuer: Der Vorschlag der »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik«

#### *Defizite des derzeitigen Einkommensteuersystems*

Der Grundsatz der Besteuerung nach der steuerlichen Leistungsfähigkeit erfordert ebenso wie die Forderung nach einer Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der Gleichheitsgrundsatz im Prinzip eine synthetische (d.h. alle Einkunftsarten umfassende und gleich behandelnde) Einkommensbesteuerung mit einem progressiven Tarifverlauf, d.h. eine mit zunehmender Einkommenshöhe ansteigende durchschnittliche Steuerbelastung.

Bereits jetzt ist dieser Grundsatz in Deutschland durchbrochen: erstens aufgrund der steuerlichen Behandlung der Dividendeneinkünfte und der Spekulationsgewinne, zweitens aufgrund der Vollzugsdefizite im Bereich der Spekulationsgewinne und der Zinseinkünfte.

*Arbeitseinkünfte* werden nach dem Quellenabzugsverfahren besteuert: Der Arbeitgeber zieht die Lohnsteuer von Lohn bzw. Gehalt ab und überweist sie an das Finanzamt. *Selbstständige Einkünfte* werden von den Steuerpflichtigen zur Besteuerung veranlagt. *Zinseinkünfte* werden von der Zins zahlenden Stelle mit einer Zinsabschlagsteuer von 30 vH

belegt. Im Rahmen der Einkommensteuererklärung wird der persönliche Steuersatz des Steuerpflichtigen ermittelt. Unterschreitet dieser den Zinsabschlagsteuersatz, wird die Differenz zurückgestattet; ist der persönliche Einkommensteuersatz höher, muss der Steuerpflichtige die Differenz an das Finanzamt entrichten. Die Zins zahlende Stelle muss keine Kontrollmitteilungen an die Finanzbehörden liefern. *Dividendeinkünfte* unterliegen seit der Steuerreform 2001 dem Halbeinkünfteverfahren. Sie werden auf der Ebene der Kapitalgesellschaft mit 25 vH besteuert; die ausgeschüttete Dividende muss vom Steuerpflichtigen zur Hälfte mit seinem persönlichen Einkommensteuersatz versteuert werden. Auch *Spekulationsgewinne* aus der Veräußerung von Wertpapieren werden nach dem Halbeinkünfteverfahren besteuert. Wenn diese innerhalb einer Behaltefrist von einem Jahr realisiert werden, dann sind sie zur Einkommensteuer zu veranlagen. Kontrollmitteilungen von den die Wertpapiere verwaltenden Finanzinstituten gibt es ebenfalls nicht.

Die Besteuerung der Dividendeneinkünfte unterscheidet sich in der Höhe von der Besteuerung der übrigen Einkunftsarten. Das Halbeinkünfteverfahren wirkt zugunsten der hohen und zum Nachteil der unteren und mittleren Einkommen. Die Besteuerung der Spekulationsgewinne aus dem Verkauf von Wertpapieren (nicht selbst genutzten Immobilien) ist auf ein Jahr (10 Jahre) befristet.

Weil die Finanzinstitute keine Kontrollmitteilungen über Zinseinkünfte oder Spekulationsgewinne an die Finanzbehörden liefern müssen, besteht bei der Besteuerung dieser Einkunftsarten darüber hinaus ein erhebliches Vollzugsdefizit. Für Steuerpflichtige mit einem persönlichen Einkommensteuersatz von über 30 vH besteht ein Anreiz, Zinseinkünfte oberhalb der Freibeträge nicht zur Einkommensteuer anzugeben. Diese Möglichkeit wird nach verschiedenen Schätzungen auch recht intensiv genutzt. Bei Hinterziehung werden demnach Zinseinkünfte mit 30 vH effektiv versteuert. Bei Spekulationsgewinnen, für die nicht einmal eine Abschlagsteuer erhoben wird, ist die Hinterziehung für alle Einkommensgruppen attraktiv. Die effektive Steuer beträgt Null, wenn Spekulationsgewinne hinterzogen werden. Nach einer Schätzung des Bundesfinanzhofs werden dementsprechend höchstens 10 vH der Spekulationsgewinne ordnungsgemäß versteuert.

Diese Ungleichbehandlung von Arbeits- und Kapitaleinkünften soll nach den Vorstellungen der rot-grünen Bundesregierung, aber auch nach aktuellen Vorschlägen, die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem jüngsten Gutachten vorgelegt hat, künftig noch verstärkt werden. Konkret laufen diese Vorstellungen auf eine Dualisierung bzw. Schedulierung der Einkommensteuer hinaus. Während Arbeitseinkünfte nach wie vor der regulären progressiven Einkommensbesteuerung unterliegen sollen, sollen Kapitaleinkünfte (Zinseinkünfte und Spekulationsgewinne) einem geringen einheitlichen Steuersatz unterworfen werden. Dieser Steuersatz soll als Abgeltungssteuer wirken: Das bedeutet, dass die Steuer von dem Finanzinstitut abgeführt wird, bei dem Zins tragende Wertpapier bzw. solche, aus denen durch Kauf und Verkauf Veräußerungsgewinne realisiert werden, gehalten werden. Die Steuerschuld wäre dadurch abgegolten, Zinseinkünfte und Spekulationsgewinne müssten vom Steuerpflichtigen nicht mehr zur Einkommensbesteuerung veranlagt werden.

#### *Reformkonzept zur Einkommensteuer der »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik«*

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert demgegenüber die Einbeziehung sämtlicher Einkunftsarten in die reguläre progressive Einkommensbesteuerung. Dies würde erstens einen Systemwechsel bei der Besteuerung von Dividendeneinkünften erfordern: Das seit 2001 geltende Halbeinkünfteverfahren müsste wieder durch das bis dahin angewendete Anrechnungsverfahren ersetzt werden. Dividenden würden danach auf der Ebene der Kapitalgesellschaft mit Körperschaftsteuer besteuert. DividendenempfängerInnen müssten die Dividenden im Rahmen ihrer Einkommensteuer versteuern; für die gezahlte Körperschaftsteuer bekämen sie eine Gutschrift. So würde sichergestellt, dass Dividenden mit dem individuellen Einkommensteuersatz progressiv besteuert würden.

Zweitens sollten – wie in einer Reihe anderer EU-Staaten – für im

Inland realisierte Zinseinkünfte und Spekulationsgewinne Kontrollmitteilungen eingeführt werden: Das die Kapitalanlagen der privaten Haushalte verwaltende Finanzinstitut müsste regelmäßig Informationen über die Höhe dieser Einkünfte an die Finanzbehörden weiterleiten. Dann könnte auch auf die Erhebung der Zinsabschlagsteuer, die derzeit lediglich eine Mindestbesteuerung, nicht jedoch die umfassende Versteuerung der Zinseinkünfte sicherstellen kann, verzichtet werden. Gleichzeitig muss weiter auf die Umsetzung der EU-weiten Vereinbarung zur Harmonisierung der Besteuerung der Zinseinkünfte, die den grenzüberschreitenden Austausch von Kontrollmitteilungen für im Ausland erwirtschaftete Zinseinkünfte vorsieht, gedrängt werden und darauf, dass auch diejenigen Länder, die sich derzeit der Teilnahme an einem solchen Kontrollmitteilungssystem verweigern (Belgien, Luxemburg, Österreich sowie außerhalb der EU vor allem die Schweiz), kooperieren.

Somit unterliegt im Endeffekt jede Einkunftsart der progressiven und gleichmäßigen Einkommensbesteuerung, auch wenn aus erhebungs-technischen Gründen nach wie vor zwischen unterschiedlichen Einkunftsarten unterschieden und verschiedene Erhebungsverfahren angewendet würden.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt die Beibehaltung des derzeit geltenden linearprogressiven Einkommensteuertarifs vor. Der Eingangssteuersatz beträgt 15 vH. Die Spitzenbesteuerung setzt bei 60.000 € jährlich zu versteuerndem Einkommen ein; der Spitzensteuersatz liegt bei 48,5 vH. Das Spitzeneinkommen, ab dem der Spitzensteuersatz greift, ist deshalb relativ niedrig angesetzt, weil das zu versteuernde Einkommen künftig aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht geforderten nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte (vgl. dazu auch Abschnitt 2.5.4) voll um die Rentenversicherungsbeiträge reduziert wird. Der Steuerpflichtige selbst sowie nicht erwerbstätige PartnerInnen können jeweils einen Grundfreibetrag von 8.000 € geltend machen. Die Tarifstufen werden alle zwei Jahre inflationsbereinigt, um das Problem der »kalten Progression« zu vermeiden.

Für jedes Kind soll ein Grundfreibetrag von 6.000 € gewährt werden. Dadurch wäre für jedes Kind gleicher Ordnungszahl eine

identische, einkommensunabhängige steuerliche Entlastung sichergestellt; für jedes weitere Kind steige wegen des progressiven Tarifs die steuerliche Entlastung. Im Gegenzug würden Kindergeld bzw. -freibeträge abgeschafft. Eine solche Ausgestaltung des Familienleistungsausgleichs vermiede das derzeitige Problem einer mit steigendem Einkommen höheren steuerlichen Entlastung durch die Kinderfreibeträge, von der die hohen Einkommen (für die der Freibetrag günstiger ist als das Kindergeld) profitieren. Niedrige Einkommen, bei denen der Grundfreibetrag nicht oder nur zu einer geringen steuerlichen Entlastung führt, erhalten (nach einer Günstigerprüfung durch das Finanzamt) weiterhin ein Kindergeld, das der steuerlichen Entlastung des Grundfreibetrags entspricht.

Darüber hinaus sollte das Ehegattensplitting abgeschafft und durch eine Individualbesteuerung ersetzt werden. Diese Umstellung erfordert allerdings eine Langfriststrategie. Sinnvoll wäre es, erstens schrittweise den Splittingvorteil durch eine Kappung abzubauen, die durch den bereits vorgeschlagenen Grundfreibetrag für eine/n nicht erwerbstätigen EhepartnerIn bewerkstelligt würde und damit auf ein Mindest-Realsplitting hinauslief. Zweitens könnten Ehepaare oberhalb einer gewissen Altersgrenze vom Abbau des Ehegattensplittings ausgenommen werden, da sie ihre gesamte Lebens- und Berufsplanung auf der Grundlage des durch das Ehegattensplitting geförderten Allein- oder Zuverdienermodells ausgerichtet haben und demzufolge die (zumeist weiblichen) nicht oder nicht in Vollzeit erwerbstätigen EhepartnerInnen keine adäquaten Arbeitsmarktchancen haben. Konkret könnte das Ehegattensplitting ab den Geburtsjahrgängen 1955 (wobei bei unterschiedlichem Alter der/die EhepartnerIn auf die/den jüngere/n orientiert werden sollte) abgebaut werden.

Sämtliche steuerliche Abzugsmöglichkeiten werden überprüft und so weit wie möglich beseitigt. Dies betrifft zunächst sämtliche Möglichkeiten für Selbstständige, Aufwendungen im Rahmen der privaten Lebensführung als Betriebsausgaben zu deklarieren und steuermindernd geltend zu machen. Zudem ist das Bilanzsteuerrecht zu verschärfen, um Möglichkeiten zur Minderung des steuerpflichtigen Gewinns massiv einzuschränken (Rückstellungen, Abschreibungen, Verlustaus-

gleich). Auch die Steuerbegünstigung der Minijobs (2 vH Pauschalsteuerung), die zu einer Erosion regulärer sozialversicherungs- und steuerpflichtiger Beschäftigung beiträgt, ist abzuschaffen.

Allerdings sind aus sozial- und arbeitsmarktpolitischen Gründen die folgenden Abzugsmöglichkeiten, die für unselbstständig Beschäftigte eine besonders große Rolle spielen, beizubehalten bzw. auszudehnen.

Zur Vereinfachung des Steuervollzugs für Steuerpflichtige und Steuerverwaltung wird die Arbeitnehmerpauschale von 920 € auf jährlich 1.200 € angehoben. Der Sparerfreibetrag wird von derzeit 1.370 € wieder auf 3.000 € erhöht. Die derzeit gewährte entfernungs- und verkehrsmittelabhängige Pendlerpauschale von 30 Cent pro Kilometer wird beibehalten. Trotz ökologischer Bedenken findet eine verkehrsmittelabhängige Pendlerpauschale ihre Begründung erstens darin, dass vielfach die Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Zweitens erfordern die derzeitige Arbeitsmarktsituation sowie der langfristige Trend zur Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse von vielen Beschäftigten räumliche Mobilität. Auch kann eingewendet werden, dass es sich bei der Entfernungspauschale nicht um eine Steuervergünstigung handelt: Vielmehr ist die Berücksichtigung von Aufwendungen für die Fahrt zur Arbeitsstätte aus der Perspektive des Nettoprinzips, wonach die Bruttoeinkünfte um Aufwendungen, die zur Erwirtschaftung dieser Bruttoeinkünfte getätigkt werden (Werbungskosten), gemindert werden sollen, zu rechtfertigen.

Aus sozialpolitischen Gründen sollten auch weiterhin Steuervorteile für Zuschläge für Nacharbeit sowie für Sonntags- und Feiertagsarbeit gewährt werden.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* plädiert für eine weitgehende Ablösung von Steuervergünstigungen. Politisch gewollte Hilfen sollten zielorientiert durch direkte Finanzzuweisungen erfolgen. Finanzzuweisungen sind kontrollierbar und schaffen Vereinfachung durch Transparenz.

Was die Verwendung der durch eine solche Einkommensteuerreform realisierbaren Mehreinnahmenpotenziale anbelangt, so plädiert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nicht für eine Verwendung in

Form künftiger Tarifsenkungen bei der Einkommensteuer oder für Steuersenkungen bei anderen Steuerarten (v.a. im Rahmen der Unternehmensbesteuerung). Vielmehr sollte ein potenzielles Mehraufkommen bei der Einkommensteuer für die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben verwendet werden.

## 2.5.2 Besteuerung der Vermögen

Auch die Besteuerung der Vermögen, die in Deutschland im internationalen Vergleich deutlich unter dem Durchschnitt liegt, muss – wie von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wiederholt gefordert – erhöht werden. Dies betrifft erstens die Erhöhung der Erbschaft- und Schenkungsteuer, zweitens die Reaktivierung der Vermögensteuer. Eine angemessene Besteuerung von Vermögen und Erbschaften ist auch aufgrund von deren wachsender Ungleichverteilung geboten: So verfügen beispielsweise im Jahr 1998 0,5 vH der Deutschen über 25 vH des Nettogeldvermögens. Auf die reichsten 10 vH entfielen 50,4 vH des Geldvermögens. Dagegen waren die unteren 25 vH der Bevölkerung verschuldet, d.h. ihr Bestand an Geldvermögen war insgesamt negativ. Durch eine Änderung der Bewertungsvorschriften bei Grund- und Immobilienvermögen im Rahmen der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie durch eine Reaktivierung der Vermögensteuer könnten zusätzliche Steuereinnahmen von knapp 20 Mrd. € realisiert werden.

### Erbschaft- und Schenkungsteuer

In der Erbschaftsteuer werden derzeit Grund- und Immobilienvermögen gegenüber den übrigen Vermögen steuerlich privilegiert. Die Ursache hierfür ist ein Bewertungsverfahren, das für eine Unterbewertung der Grund- und Immobilienvermögen sorgt: Diese werden auch nach der Reform des Bewertungsverfahrens 1997 nach wie vor nur mit etwa der Hälfte ihres tatsächlichen Marktwertes besteuert. Wür-

de eine marktnahe Bewertung vorgenommen, so erbrächte die Erbschaftsteuer etwa 3,6 Mrd. € an Mehreinnahmen pro Jahr. Gleichzeitig sollten die Schwellenwerte, ab denen die jeweiligen Höchststeuersätze gezahlt werden, von gegenwärtig 25 Mio. € auf 5 Mio. € gesenkt werden.

### *Reaktivierung der Vermögensteuer*

Die Vermögensteuer, die in Deutschland aufgrund ihrer mangelnden Verfassungskonformität seit 1997 ausgesetzt ist (Grund- und Immobilienvermögen wurde aufgrund der Unterbewertung gegenüber den übrigen Vermögensarten steuerlich bevorzugt), ist zu reaktivieren, indem die Bewertung der Immobilienvermögen entsprechend der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts reformiert wird. Dabei sollen Vermögen bis zu einer gewissen Höhe durch einen Freibetrag steuerfrei gestellt werden. Konkret schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die steuerliche Freistellung von 500.000 € Vermögen (für einen Haushalt mit vier Personen: Ehepaar 300.000 € + 100.000 € je Kind) vor und die Anwendung eines Steuersatzes von 1 vH auf das Vermögen, das über diesen Freibetrag hinausgeht. Durch diesen Freibetrag wird auf jeden Fall das selbst genutzte Wohneigentum – so wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Vermögensteuer-Urteil gefordert hat – von der Besteuerung ausgenommen. Dabei sollen nur die privaten Haushalte vermögensteuerpflichtig sein. Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit – also Kapitalgesellschaften – sollten von der Besteuerung ausgenommen sein. Ihr Vermögen wird bereits bei den privaten Haushalten, die die Anteile an diesen Unternehmen halten, erfasst. Nach einem Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) könnten so knapp 14 Mrd. € an Vermögensteuer eingenommen werden. Zum Vergleich: Die Vermögensteuer, wie sie bis 1996 erhoben worden ist, erbrachte zuletzt etwa 4,5 Mrd. €.

Eine solche Vermögensteuer wäre – wie ein aktuelles Gutachten des Verfassungs- und Steuerrechtlers Joachim Wieland belegt – verfassungskonform. Dieses Gutachten widerlegt überzeugend die gegen die

Wiedererhebung der Vermögensteuer vorgebrachten Einwände, insbesondere den so genannten Halbteilungsgrundsatz, der im Urteil des Bundesverfassungsgerichts als Hindernis für die Reaktivierung der Vermögensteuer formuliert worden ist. Kurz zusammengefasst besagt dieser Halbteilungsgrundsatz, dass es aufgrund der Eigentumsgarantie in der deutschen Verfassung eine Grenze für die Besteuerung von Vermögen gebe: Die Einkünfte aus Vermögen dürften maximal zu 50 vH besteuert werden – Einkommensteuer und Vermögensteuer zusammen dürften also nur höchstens die Hälfte der Einkommen aus Vermögen ausmachen. Das Gutachten von Wieland zeigt dagegen, dass sich aus dem deutschen Grundgesetz ein solcher Halbteilungsgrundsatz nicht ableiten lässt. Im übrigen würde – insbesondere nach der Senkung des Einkommensteuer-Spitzensatzes – eine mehr als hälftige Belastung der Vermögenseinkünfte durch Einkommen- und Vermögensteuer nur noch bei hohen Vermögen eintreten.

### *2.5.3 Vorschläge zur Rekommunalisierung des Finanzsystems mit dem Schwerpunkt einer Gemeindewirtschaftsteuer*

Die Finanzlage der Kommunen ist vor allem durch den Rückgang der Einnahmen aus der Gewerbesteuer in den letzten Jahren massiv belastet worden. Während sich der Schuldenberg in diesem Jahr schätzungsweise auf 10 Mrd. € erhöhen wird, sind dennoch die kommunalen Investitionen eingebrochen. Derzeit sind die Städte und Gemeinden fiskalisch kaum noch in der Lage, ihre kommunalen Aufgaben im Sinne der Souveränitätsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG wahrzunehmen.

Zur Überwindung dieser Fehlentwicklung bedarf es einer eigenständigen, ergiebigen und relativ konjunkturunabhängigen Steuer. Die derzeitige Gewerbesteuer erfüllt auch nach den kosmetischen Korrekturen durch den Vermittlungsausschuss vom Dezember letzten Jahres diese Aufgabe nicht mehr. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert in einem ersten Schritt die Ersetzung der Gewerbesteuer durch eine am gesamten Kapitaleinsatz ausgerichtete Gemeindewirtschaft-

steuer, wie sie bereits durch die Mehrheit der Expertenkommission der Bundesregierung zur »kommunalen Finanzreform« vorgeschlagen worden ist. Die durch uns vorgeschlagene Gemeindewirtschaftsteuer entspricht dem Vorschlag zur »Modernisierung der Gewerbesteuer« durch die »Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände«. Sie stellt das Band zwischen der Wirtschaft in der Kommune und deren infrastrukturelle Leistungen her. Somit folgt sie maßgeblich dem Prinzip der Äquivalenz. Allerdings wird im Unterschied zur kommunalen Wertschöpfungsteuer die Lohnsumme nicht in einbezogen, d.h. die Äquivalenz bezieht sich die erzielten Gewinne und den Einsatz von Fremdkapital. Da mit der heutigen Gewerbesteuer nur ein geringfügiger Teil der kommunalen Wirtschaft erfasst wird, ist eine Ausweitung auf alle Unternehmen in einer Kommune das Ziel. Deshalb werden die gesamten Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit einbezogen. Dazu zählen also auch die FreiberuflerInnen, die sich vor allem auf Dienstleistungsbereiche konzentrieren. Dadurch wird dem Strukturwandel hin zum Dienstleistungsbereich Rechnung getragen.

Die Besteuerungsgrundlage ist der Steuerbilanzgewinn zuzüglich aller Zinsen aus Dauerschulden sowie der Hinzurechnung des Finanzierungsanteils aller Mieten, Pachten und Leasingraten. Dadurch wird über den Gewinn hinaus die für die »Entlohnung« des Einsatzes von Darlehen und Miet- bzw. Leasingobjekten verwendete Wertschöpfung einbezogen. Für die hinzuzurechnenden Zinsen sowie des Finanzierungsanteils aller Mieten, Pachten und Leasingraten wird ein Freibetrag von 25.000 € vorgeschen. Die unseren Vorschlag generell anleitende Forderung, die Gewinne in der Entstehungsperiode zu versteuern, führt auch bei der Gemeindewirtschaftsteuer zu entsprechendem Mehraufkommen. Der Freibetrag wird auf 25.000 € festgelegt und bis zu einem Gewerbeertrag von 50.000 € wieder abgebaut. Da es sich um eine eigenständige kommunale Einnahmequelle im Sinne des Äquivalenzprinzips handelt, ist eine Verrechnung der Gemeindewirtschaftsteuer mit der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer nicht möglich. Die Gemeindewirtschaftsteuer wird also nicht – wie die bisherige Gewerbesteuer – als Kostensteuer, sondern als Ertragssteuer konzipiert. Der Steuermessbetrag wird auf 4 vH für Kapitalgesellschaften (einschließ-

lich körperschaftsteuerpflichtiger Personengesellschafter) und auf 3 vH für Personenunternehmen gesenkt.

Die Kommunen verfügen weiterhin über das Recht, den Hebesatz für ihre Gemeindewirtschaftsteuer autonom festzusetzen. Der Beschränkung der kommunalen Konkurrenz bei der Senkung der Hebesätze dient die gesetzliche Festlegung eines Mindesthebesatzes (derzeit 200).

Dem Prinzip der Äquivalenz entspricht in vollem Umfang nur eine *kommunale Wertschöpfungsteuer*. In Ergänzung zur Gemeindewirtschaftsteuer wird hier auch die Lohnsumme in die Besteuerung einbezogen. Dadurch tragen die Unternehmen zur Finanzierung der für den Einsatz der Erwerbsarbeit erforderlichen öffentlichen Ausgaben in einer Gemeinde bei. Es wird empfohlen, Modelle einer kommunalen Wertschöpfungsteuer zu entwickeln und auf ihre Belastungsauswirkungen hin empirisch zu überprüfen.

#### *2.5.4 Nachgelagerte Besteuerung der Altersvorsorge?*

Am 3.12.2003 hat die rot-grüne Bundesregierung einen Gesetzesentwurf zur Neuordnung der einkommensteuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Altereinkünftegesetz – AltEinkG) vorgelegt. Das Gesetz soll zum 1. Januar 2005 in Kraft treten. Damit folgt die Bundesregierung der Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts, das in einem Urteil vom 6. März 2002 den Gesetzgeber aufgefordert hatte, bis spätestens 2005 eine Neuregelung der Besteuerung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und der Beamtenpensionen vorzunehmen.

Das Gericht hatte entschieden, dass die bislang gültige unterschiedliche Besteuerung gegen den grundgesetzlich garantierten Gleichheitsgrundsatz verstöße. So unterliegen derzeit die gesamten Versorgungsbezüge der PensionärInnen bis auf einen Versorgungsfreibetrag von derzeit höchstens 3.072 € der Einkommensteuer. Die Renten aus der GRV dagegen bleiben weitgehend steuerfrei, da sie nur mit dem Ertragsanteil besteuert werden, der in den meisten Fällen den Grundfreibetrag von 7.235 € pro Jahr nicht übersteigt. Der Ertragsanteil rich-

tet sich nach dem Alter bei Renteneintritt und beläuft sich bei einem 65-Jährigen auf 27 vH der ausgezahlten Rente.

Das Gericht vernachlässigt allerdings in seinem Urteil, dass Beamtenpensionen und Renten aus der GRV grundsätzlich zwei vollkommen unterschiedliche Einkommensformen im Ruhestand sind. Während Beamtenpensionen einen Lohnbestandteil darstellen, der den BeamtenInnen erst im Ruhestand ausgezahlt wird, beruhen die Renten der GRV auf Beiträgen, die hälftig von ArbeitnehmerInnen und Arbeitgebern in die GRV eingezahlt wurden. Dabei lassen sich die arbeitgeberseitig gezahlten Beiträge von deren Steuerbelastung vollständig absetzen. Im Fall der Arbeitnehmerbeiträge werden diese zunächst zu allen übrigen Bestandteilen der gesetzlichen Sozialversicherung – also neben der GRV auch die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung – sowie zur Haftpflichtversicherung hinzugerechnet. Von der sich ergebenden Summe der Versicherungsbeiträge ist dann lediglich ein Teil abzugsfähig: Ein Grundhöchstbetrag in Höhe von 1.334 € sowie ein Vorwegabzug in Höhe von 3.068 €, der aber um 16 vH der Summe der Einnahmen des Steuerpflichtigen gekürzt werden muss. Sofern die Vorsorgeaufwendungen die abziehbaren Beiträge übersteigen, können zumindest weitere 667 € abgezogen werden. Damit vergleicht das Gericht also einen Lohnbestandteil bei BeamtenInnen mit Renten, die auf Beiträgen aus teilweise versteuertem Einkommen beruhen, und stellt folgerichtig eine Ungleichbehandlung fest, die bei genauer Betrachtung nicht verwundern kann.

Die Besteuerung der Renten aus der GRV wird bereits seit langem in der Steuerwissenschaft als unsystematisch kritisiert. Auf Grundlage des Korrespondenzprinzips besteht die Vorstellung, dass Einkommen nur einmal im Leben eines Steuerpflichtigen besteuert werden sollte. Dabei lassen sich zwei Varianten der Besteuerung von Renten konstruieren: Die vorgelagerte und die nachgelagerte Besteuerung. Im Fall der vorgelagerten Rentenbesteuerung werden sämtliche Altersvorsorgeaufwendungen aus bereits versteuertem Einkommen entrichtet. Im Fall der nachgelagerten Rentenbesteuerung sind sämtliche Altersvorsorgeaufwendungen steuerfrei zu stellen, während die Altersbezüge in vollem Umfang zu versteuern sind. Die derzeitige – oben skizzierte –

Rechtslage im Fall der Beiträge zur GRV ist dagegen systematisch nicht nachvollziehbar, weil einerseits eine Teilstellung der Beiträge erfolgt und andererseits nur die Ertragsanteilkomponente der Altersbezüge der Besteuerung unterworfen ist.

Im Entwurf des AltEinkG, der daneben auch eine deutliche Vereinfachung der sog. Riester-Rente vorsieht, plant die Bundesregierung nunmehr den Übergang zu einer nachgelagerten Rentenbesteuerung. Obwohl dies sachgerecht ist, ist der vorgelegte Gesetzesentwurf nicht problemadäquat, weil er zu einer deutlichen Schlechterstellung aller RentnerInnen ab dem Jahr 2005 führt.

Es ist vorgesehen, dass ab dem Jahr 2005 die geleisteten Altersvorsorgebeiträge von Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen mit zusammen 60 vH von der Steuer freigestellt sind. Dieser Anteil erhöht sich jährlich um 2 Prozentpunkte, so dass im Jahr 2025 die Altersvorsorgebeiträge nicht mehr der Steuer unterliegen. Sofern für Steuerpflichtige mit niedrigen Einkommen die bisherige Rechtslage günstiger ist, wird diese bis zum Jahr 2014 fortgeschrieben. Die Leibrenten, die auf diesen Altersvorsorgebeiträgen beruhen, werden hingegen ab dem Jahr 2005 zu 50 vH der Besteuerung unterliegen. Dies gilt sowohl für die Bestandsrenten als auch für die in diesem Jahr erstmalig gezahlten Renten. Der steuerbare Anteil wird bis zum Jahr 2020 in Schritten von 2 vH pro Jahr auf 80 vH angehoben, danach schließen sich schrittweise Erhöhungen um 1 Prozentpunkt pro Jahr bis zum Jahr 2040 an. Außerdem wird für jede Generation ein individueller Freibetrag eingeführt.

Für die Bewertung der Neugestaltung durch das AltEinkG ist damit lediglich die Neugestaltung der Besteuerung der Leibrenten von Interesse. Diese wirkt auf den ersten Blick plausibel, da zunächst nur der auf den von der Steuer abgesetzten Arbeitnehmerbeiträgen beruhende Teil der Renten der Besteuerung unterzogen wird. Auch die Anhebung des steuerbaren Anteils leuchtet ein, weil zunächst der Versuch unternommen wird, den bisherigen Ertragsanteil von 27 vH zu erreichen. Somit wird das Übergangsverfahren erst ab dem Jahr 2019 aus steuersystematischer Sicht problematisch, weil es ab diesem Zeitpunkt zu einer Doppelbesteuerung des Einkommens des rentenversicherungspflichtigen Steuerpflichtigen zu zwei Zeitpunkten seines Lebens kommt.

Was aus steuersystematischer Perspektive plausibel erscheint, hat jedoch gravierende soziale Folgen. Die geplante Reform erfasst ohne Übergangsphase Bestandsrenten. Somit unterliegen alle Renten, von denen bislang lediglich ein Anteil von 27 vH steuerpflichtig war, ab 2005 mit einem Anteil von zunächst 50 vH der Besteuerung. Solange das steuerliche Existenzminimum unterschritten wird, ändert sich für die Betroffenen nichts. Für alle anderen BestandsrentnerInnen ergeben sich massive, Jahr für Jahr steigende Einkommenseinbußen. Auch alle neu in die Rentenphase eintretenden Personen sind von dieser Neuregelung betroffen. Diejenigen, die bereits sehr bald nach 2005 in Rente gehen, werden nicht in der Lage sein, die Einkommenseinbußen der Neuregelung der Rentenbesteuerung durch zusätzliche Sparanstrengungen zu kompensieren.

Neben den sozialen Folgen gibt es aber auch fiskalische Auswirkungen, die nicht zur gegenwärtigen konjunkturellen Lage passen. Im Jahr 2005 rechnet die Bundesregierung mit Steuermindereinnahmen in Höhe von 950 Mio. € von den Erwerbstätigen, die durch Mehreinnahmen in Höhe von 150 Mio. € von den RentnerInnen nur teilweise kompensiert werden. Diese Finanzierungslücke wird weiter wachsen. Im Jahr 2010 werden Mindereinnahmen in Höhe von 6,2 Mrd. € prognostiziert, denen Mehreinnahmen von knapp 1,7 Mrd. € gegenüberstehen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hält bei der Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen aber unbedingt einen Vertrauensschutz für BestandsrentnerInnen und rentennahe Jahrgänge für erforderlich, wie er von Gewerkschaft ver.di gefordert wird (vgl. Kasten auf S. 95-97).

### 2.5.5 Kampf gegen Steuerhinterziehung

Die Tatsache, dass Steuern hinterzogen werden, ist unstrittig. Über das Ausmaß der Steuerhinterziehung kann nur spekuliert werden, weil sich illegale Aktivitäten in der Regel korrekten empirischen Untersuchungen entziehen. Die Deutsche Steuergewerkschaft, eine zum

Deutschen Beamtenbund gehörende Organisation, schätzt die jährlichen Einnahmenausfälle aus Steuerhinterziehung auf mindestens 70 Mrd. €. Diese Schätzung basiert auf den Untersuchungen des Ökonomen Friedrich Schneider zum Ausmaß der Schattenwirtschaft. Allerdings ist die angewendete Methode dieser Untersuchung höchst zweifelhaft, und die Daten sind fragwürdig. Ausgehend von der Vorstellung, Transaktionen im Bereich der Schattenwirtschaft würden in Bargeld abgewickelt, beziffert Schneider ihr Ausmaß für die Bundesrepublik im Jahr 2003 auf 17 vH des Bruttoinlandsprodukts (370 Mrd. €). Dieser Ansatz besitzt allerdings verschiedene Nachteile: Es werden nicht nur Aktivitäten erfasst, die als Schwarzarbeit bezeichnet werden könnten, sondern darüber hinaus auch Tätigkeiten, die dem Bereich der Schwerkriminalität zuzurechnen sind. Vernachlässigt wird die sich verändernde Verwendung des Geldes. Zum einen steigt die Geldmenge, weil vor allem das Bargeld aus der Euro-Zone in weiten Teilen Osteuropas als Zweitwährung eingesetzt wird. Zum anderen verändert sich risikobedingt das Anlageverhalten in Richtung steigender Haltung von Bargeld. Andere Autoren, wie Søren Pedersen, weisen mit einer angemessenen Methode deutlich niedrigere Werte für Schwarzarbeit in Deutschland aus. Selbst wenn jedoch der Umfang der Schattenwirtschaft nicht quantifiziert werden kann, so gibt es doch Indizien für ihre Existenz und für das damit verbundene Problem der Steuerhinterziehung. Diese wird vom Bundesrechnungshof in zweistelliger Milliardenhöhe angenommen.

Die Bundesregierung hat inzwischen Handlungsbedarf erkannt und ein Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit vorgelegt. Mittels einer strafbefreienden Erklärung können die Steuerpflichtigen bis zum 31.3.2005 angeben, welche Eingaben zwischen dem 31.12.1992 und dem 1.1.2002 zu Unrecht nicht der Besteuerung zugrunde gelegt wurden. Durch Zahlung einer pauschalen Abgabe mit einem Steuersatz von 25 vH vom 1.1. bis 31.12.2004 und einem Steuersatz von 35 vH bis zum 31.3.2005 sollen alle Ansprüche aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Umsatzsteuer, Vermögensteuer, Erbschaft- und Schenkungsteuer erloschen. Bei unvollständigen Angaben bleibt hinsichtlich der nicht erklärten Einnahmen das bestehende

Straf- und Steuerrecht gültig. Außerdem enthält das Gesetz neue Möglichkeiten für die Finanzbehörden, einzelfallbezogen, bedarfsgerecht und gezielt über das Bundesamt für Finanzen zu ermitteln, bei welchen Kreditinstituten ein bestimmter Steuerpflichtiger ein Konto oder Depot unterhält. Allerdings werden auf diese Weise keine Kontobewegungen oder Kapitalerträge ermittelt. Dieses Verfahren findet nur dann Anwendung, wenn Auskunftsersuchen an den Steuerpflichtigen keinen Erfolg haben. Das Gesetz geht also das aktuelle Problem der Steuerhinterziehung nicht an. Abgehandelt werden lediglich Altfälle, die nach Schätzungen ins Ausland transferierte Vermögensbestände von etwa 300 Mrd. € umfassen. Für das Jahr 2004 erwartet die Bundesregierung allerdings nur bescheidende Mehreinnahmen in Höhe von 5 Mrd. €.

Die Bundesregierung begründet ihr Vorgehen damit, den Steuerunehrlichen eine Brücke zur Steuerehrlichkeit bauen zu wollen und verbindet dies mit der Hoffnung, mehr Rechtssicherheit und Rechtsfrieden zu erreichen. Dass dies wirklich eintritt, darf bezweifelt werden. Denn es bleibt unklar, wie dem Steuerehrlichen begründet werden soll, dass Steuerhinterziehung im Nachhinein mit einer pauschalen Abgeltungssteuer mit vergleichsweise niedrigen Steuersätzen belohnt wird und zudem Zinsen und andere Nebenforderungen unberücksichtigt bleiben. Ebenso bleibt unverständlich, warum vor 1993 hinterzogene Steuern unberücksichtigt bleiben, selbst wenn noch keine Verjährung der Delikte eingetreten ist. Daneben ist kritisch zu vermerken, dass die im Gesetz beschlossenen zukunftsbezogenen Maßnahmen, die den Finanzämtern erlauben, Auskünfte über existierende Konten und Depots von Steuerpflichtigen einzuholen, unzureichend sind. Denn die eigentlichen potenziellen Tatbestände der Steuerhinterziehung, also Kontenbewegungen und Kapitalerträge, können nicht abgefragt werden. Weil dieses Gesetz in höchstem Maße unzureichend ausfällt, ist es nicht dazu geeignet, der existierenden Steuerhinterziehung Herr zu werden.

Neben bestehenden Schwierigkeiten beim Vollzug der Steuergesetze ergeben sich inzwischen durch Personalabbau und mangelhafte Schulungen in den Finanzämtern Probleme, die in der Abgabenordnung vorgesehene sachgerechte Prüfung den von den Steuerpflichtigen

geleisteten Erklärungen durchzuführen. So wurden in Nordrhein-Westfalen bislang 2.300 Stellen in der Steuerverwaltung abgebaut. Bis 2006 sollen weitere 2.600 Stellen gestrichen werden. Dies hat zur Folge, dass die Arbeitsbelastung für die einzelnen SachbearbeiterInnen erheblich gestiegen ist. Wurden früher innerhalb eines Jahres von einer SachbearbeiterIn 1.500 Erklärungen geprüft, so sind es gegenwärtig zwischen 2.300 und 2.500 Erklärungen. Im Ergebnis kann nur noch jede zweite eingereichte Steuererklärung hinreichend gewürdigt werden, und es häufen sich fehlerhafte Steuerbescheide. Eine ähnliche Entwicklung ist auch in anderen Bundesländern zu beobachten, und es mehrern sich Berichte über so genannte »Durchwink-Erlasse«.

Darüber hinaus ist auch ein Personalabbau im Bereich der Betriebsprüfungen festzustellen. Zwischen 2000 und 2002 wurde ihre Zahl um 434 reduziert, was einem Personalabbau von 3,9 vH entspricht. Dies erscheint widersinnig vor dem Hintergrund, dass allein im Jahr 2002 durch Betriebsprüfungen Mehreinnahmen von fast 13 Mrd. € herbeigeführt werden konnten. Einhergehend mit dem Personalabbau sind die steuerlichen Mehreinnahmen aus Betriebsprüfungen von 2000 bis 2002 um 8,5 vH zurückgegangen.

Hieraus lässt sich ableiten, dass der Personalabbau in den Finanzämtern zu stoppen ist und Neueinstellungen vorzunehmen sind. Darüber hinaus ist eine bessere Schulung des Personals erforderlich. Hierbei könnte auch eine verbesserte EDV-Ausstattung hilfreich sein. Vor allen Dingen scheinen aber mehr Prüfungen bei steuerpflichtigen Privatpersonen und Kapitalgesellschaften erforderlich. Hierzu könnte auch die Aufhebung des Bankgeheimnisses hilfreich sein.

### *Literatur*

Bach, Stefan/Bartholomai, Bernd (2002): Perspektiven der Vermögensbesteu rung in Deutschland - Endbericht, Forschungsprojekt im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin

Bundesfinanzministerium (2003): Ergebnis der steuerlichen Betriebsprüfung 2002, 30.Juli 2003, [www.bundesfinanzministerium.de/Steuern-und-Zoelle/Steuern-475.19734/Artikel/.htm](http://www.bundesfinanzministerium.de/Steuern-und-Zoelle/Steuern-475.19734/Artikel/.htm)

- Bundesrechnungshof (2003): Bericht nach § 99 BHO, Steuerausfälle bei der Umsatzsteuer durch Steuerbetrug und Steuervermeidung, Vorschläge an den Gesetzgeber, 3.9.2003
- Bundesrechnungshof (2003), Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, [www.bundesrechnungshof.de/download/bemerkungen\\_2003.pdf](http://www.bundesrechnungshof.de/download/bemerkungen_2003.pdf)
- Faltlhauser, Kurt (2003): Konzept 21 – Steuerreform, Manuskript, o.O.
- Hickel, Rudolf (2003): Stellungnahme zum »Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbauge setz), vorgelegt von der SPD und BÜNDNIS /90 DIE GRÜNEN (Anhörung durch den Finanzausschuss am 15.1.2003), in: Protokoll Nr. 7 des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags, Berlin
- Hickel, Rudolf (2004): Merz, Kirchhof und Co. Die Republik im Steuersenkungsrausch; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2004; Langfassung unter: [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de) (M-0804)
- Kirchhof, Paul (2003): Der EStGB – ein Vorschlag zur Reform des Ertragsteuerrechts, in: Deutsches Steuerrecht, Beiheft 5 zu Heft 37/2003
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): Jahresgutachten 2003/2004 (»Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren«), insbesondere Abschnitt »Steuerpolitik: Vom Chaos zum System« im fünften Kapitel), Bundestagsdrucksache 15/2003 (14.11.2003)
- Schneider, Friedrich (2003): Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: Eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung, in: DIW-Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung 1/2003
- Schratzenstaller, Margit (2002): Die Steuerreform der rot-grünen Bundesregierung 1998-2000, in: EickerWolf, Kai u.a. (Hrsg.): »Deutschland auf den Weg gebracht« – Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Marburg
- Schupp, Jürgen/Szydlik, Mark (2004): Erbschaften und Schenkungen in Deutschland – Wachsende Bedeutung der Erbschaftsteuer für die Länder, in: DIW-Wochenbericht 5/2004
- ver.di (2003): Vermögensteuer/Erbschaftsteuer, Millionen zahlen Steuern – Millionäre sollen es auch; in: Wirtschaftspolitik ver.di, Berlin

### 3. Solidarische Verteilungspolitik – starke Tarifverträge, höhere Löhne, kürzere Arbeitszeiten

#### 3.1 Neoklassische Mindestlohnarbeitslosigkeit und keynesianische Kritik

Für Neoklassiker, neoliberale Ökonomen und von diesen beratenden und beeinflussten PolitikerInnen ist die Welt des Arbeitsmarktes die gleiche wie an jedem anderen Markt. Die menschliche Ware Arbeitskraft wird hier genauso gehandelt wie Autos, Kühlschränke oder Bananen. Kommt es demnach auf Arbeitsmärkten zu einem Überangebot, sprich *Arbeitslosigkeit*, so muss der Preis (hier der Lohn inkl. der Lohnnebenkosten) entweder zu hoch oder zu wenig ausdifferenziert sein – eben wie an jedem anderen Markt auch. Die neoliberale Therapie läuft daher auf Lohnsenkung bzw. Lohndifferenzierung hinaus und damit verteilungspolitisch auf eine Umverteilung des Volkseinkommens von den Arbeits- hin zu den Gewinn- und Vermögens einkommen. Beharrten die Gewerkschaften hingegen auf einem zu hohen Lohnniveau, so die VertreterInnen des ökonomischen Mainstreams, entstünde eine »Mindestlohnarbeitslosigkeit«. Damit liegt der schwarze Peter bei den Gewerkschaften, wenn es nicht zu mehr Beschäftigung bzw. zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit kommt. Die Ware Arbeitskraft weist dabei in neoliberaler Sicht keinerlei Besonderheiten in Relation zu den Güter-, Geld- und Kapitalmärkten auf, obwohl das Gegenteil innerhalb der Wirtschaftswissenschaft hinlänglich herausgearbeitet worden ist (Stobbe 1987: 251ff.).

Einer solchen Gleichsetzung ist schon allein deshalb zu widersprechen, weil es auf den unterschiedlichen (heterogenen) Arbeitsmärkten jeweils zu einem Austausch von menschlichen Arbeitsvermögen kommt und nicht irgendeine tote Sache gehandelt wird. Hier sind also soziale und ethische Belange zu berücksichtigen. Hinzu kommt, dass

es auf Arbeitsmärkten zu einer anormalen Angebotsfunktion kommen kann. Diese liegt immer dann vor, wenn der gezahlte Lohn für Arbeit nicht zur Reproduktion der abhängig Beschäftigten und seiner Familienmitglieder ausreicht (working poor). Trotz bereits sinkender Löhne wird dann mehr und nicht weniger Arbeitskraft angeboten, so dass es letztlich bei konstanter Arbeitsnachfrage zu einem totalen Verfall der Löhne kommt. Außerdem liegen an Arbeitsmärkten nachhaltige und gravierende ungleiche Machtverhältnisse zwischen Arbeitgebern und einzelnen ArbeitnehmerInnen vor.

»Für die entstehende, durch einen fundamentalen Interessengegensatz gekennzeichnete Verhandlungssituation ist die ökonomische Ungleichheit der Partner typisch: Der Arbeitsplatz-Nachfrager (Arbeitnehmer) ist regelmäßig dringender auf das Zustandekommen des Vertrages angewiesen als der Anbieter (Unternehmer) und daher in einer schwächeren Position. Er braucht lebensnotwendig ein Einkommen und kann weniger lange warten als der Unternehmer mit seinem laufenden Geschäftsbetrieb; er hat in der Regel eine geringere Auswahl und mehr Konkurrenten als dieser und steht zusätzlich dem Problem seiner räumlichen Mobilität gegenüber. Er ist in Bezug auf seinen Informationsstand unterlegen, da die Aufwendungen zur Beschaffung von Informationen über den Arbeitsmarkt für ihn schwerer wiegen als für das Unternehmen, das sich, wenn es größer ist, hierfür Spezialkräfte halten kann. Ausnahmen von dieser allgemeinen Unterlegenheitssituation liegen vor, wenn auf einem Teilmarkt Mangel an Spezialkräften herrscht oder wenn eine allgemeine Vollbeschäftigungssituation vorliegt. Das ist jedoch, historisch gesehen, nicht die Regel« (Stobbe 1987: 253). Allein hieraus, aber auch aus dem Investitionsmonopol der Arbeitgeber, lässt sich zu Recht die notwendige Konstituierung von Gewerkschaften als Gegenmacht und eine weitgehende inhaltliche Ausprägung von Arbeitsschutz- und Tarifrechten bis zu Mitbestimmungsrechten ableiten.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* verurteilt daher auch aufs Schärfste die in jüngster Zeit von neoliberal ausgerichteten ÖkonomInnen, PolitikerInnen und aus dem Arbeitgeberlager, angeheizt durch die politischen Tendenzbetriebe Medien, vorgetragene Dauerschelte gegen

die Gewerkschaften. Diese »neue Qualität« des Angriffs auf Gewerkschaften hat mit sachlicher Kritik nichts mehr zu tun, sondern ist ausschließlich auf Zerstörung ausgerichtet. »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 noch immer viel zu einflussreichen Gewerkschaften anstimmen« (Mahnkopf 2003: 303). Dagegen fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, der strukturellen Übermacht der Unternehmer in den betrieblichen Prozessen, aber auch an der »Tariffront«, durch eine staatliche Unterstützung der Gewerkschaften und Betriebsräte in Form einer allgemeinen Demokratisierung der Wirtschaft entgegenzutreten.

Die dramatisch zunehmende Unterminierung der Ware Arbeitskraft in den Arbeitsbedingungen durch eine ausschließlich marktdeterminierte Entgrenzung von Unternehmen und Arbeit sowie auch in ihrer Bezahlung durch sich immer mehr verflüchtigende Tarifvereinbarungen muss politisch gestoppt werden. Die Ware Arbeitskraft braucht starke, d.h. konfliktbewusste und konfliktfähige Gewerkschaften. Diese wurden gegründet, »um die Risiken abzufedern, die aus dem Warencharakter von Arbeit für ihren Besitzer, den konkreten Menschen, entstehen. Dies gilt für die Bedingungen des Verkaufs, den Preis, den es zu erzielen gilt, um das Einkommen und damit die materielle Existenz zu sichern, und genauso auch für die Bedingungen der Nutzung von Arbeitskraft im Arbeitsprozess, um zu verhindern, dass lebendige Arbeit durch maßlosen Gebrauch geschädigt oder gar zerstört wird. Gewerkschaften haben zusammen mit anderen Teilen der Arbeiterbewegung dazu beigetragen, dass Arbeitskraft ›dekommodifiziert‹ wird, d.h. dass sie eben nicht wie eine einfache Ware behandelt wird, sondern besonderen Schutz erhält. Dieser Schutz wurde und wird – und das macht die Gewerkschaften aus – in solidarischen Formen erkämpft. Das

ist die Kernkompetenz der Gewerkschaften – und nichts anderes« (Sauer 2003: 258).

Entgegen der neoliberalen Behauptung einer »Mindestlohnarbeitslosigkeit« geht John Maynard Keynes in seiner Kritik an der neoklassischen Lohntheorie nicht von einer Lohnsenkungspolitik aus – schon gar nicht in einer Situation eines Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung. Solange es zu keinen Produktivitätssteigerungen, also zu keiner Verschiebung der Produktionsfunktion auf ein höheres Niveau kommt, impliziert eine Beschäftigungserhöhung zwar eine sinkende Grenzproduktivität und damit auch sinkende Reallöhne. Wird allerdings die hierbei theoretisch gesetzte Prämisse einer konstanten Produktionsfunktion – d.h. die Produktivitätssteigerungen sind gleich Null – realiter aufgehoben, dann ist auch eine Beschäftigungserhöhung mit steigenden Reallohnen aus einer Erhöhung der Wertschöpfung möglich. Zudem bestreitet Keynes entschieden die neoklassische Schlussfolgerung, der zufolge eine simple Lohnsenkung ausreichen würde, um die Beschäftigung in den Unternehmen zu erhöhen. Dies begründet er im Wesentlichen mit zwei Argumenten: Erstens mit der nicht vorhandenen Möglichkeit von Reallohnensenkungen durch Tarifverhandlungen und zweitens mit den negativen Auswirkungen von Lohnsenkungen allgemein.

Beim ersten Argument muss zwischen Nominal- und Reallöhnen differenziert werden. In den Tarifverhandlungen werden nur Nominallöhne verhandelt und vereinbart, selbst wenn die Gewerkschaften versuchen, durch eine antizipierte Inflationsrate einen Zugriff auf die Reallohnposition zu bekommen. Letztlich entscheidet sich diese aber ex-post an den Gütermärkten durch die Preisbestimmungsfunktion der Unternehmen und durch die Akzeptanz der jeweiligen Nationalbank in Form einer entsprechenden expansiven oder restriktiven Geldpolitik. Dies bedeutet, dass selbst wenn die Gewerkschaften einer Nominallohnsenkung zustimmen würden, damit überhaupt nicht garantiert ist, dass auch die Reallöhne sinken und es damit ceteris paribus zu mehr Nachfrage nach Arbeitskräften kommt. Keynes stellte diesbezüglich fest: »Allmählich sinkende Geldlöhne wirken sich normalerweise nicht auf die Reallöhne aus« (Keynes 1936: 269). Kommt es unter Wettbewerbsbedingungen, gerade in der Krise, zu sinkenden Preisen ( $p$ ) an den

Gütermärkten, so sinkt selbst bei gesunkenem Nominallohn ( $l_n$ ) letztlich der Reallohn ( $l_r$ ) nicht. Wenn aber die Reallöhne nicht sinken, dann kann, so die neoklassische Diktion, die Beschäftigung auch nicht steigen. Da Keynes aber, genauso wie die Neoklassiker, aufgrund starker Gewerkschaften nicht von Nominallohnensenkungen, sondern eher von einer Nominallohnrigidität ausgeht (woraus er jedoch nicht, wie die Neoklassiker, den Schluss für eine »Mindestlohnarbeitslosigkeit« zieht), könnte allenfalls über die Hinnahme einer (moderaten) Inflation in Folge einer staatlich initiierten expansiven Nachfragepolitik der Reallohn gesenkt werden. Auf jeden Fall sei aber, so Keynes, eine Senkung der tarifvertraglich vereinbarten Nominallöhne unerwünscht bzw. zur Systemstabilisierung kontraproduktiv, weil vollkommen flexible und in der Krise rasch sinkende Nominallöhne die Erwartung weiterer Senkungen nähren könnten und damit womöglich eine kumulativ-deflationäre Spirale ausgelöst bzw. verstärkt würde.

Das zweite grundsätzliche Argument von Keynes bezieht sich auf die Auswirkungen niedrigerer Löhne allgemein. Diese führen zu einem Sinken der Einkommen und damit zu einer sinkenden Konsumgüternachfrage und somit zu nachlassender Produktion. Hierauf reagieren die Unternehmen zunächst mit einem Einstellungsstopp und bei weiter erwarteter rückläufiger Nachfrage auch mit Entlassungen, so dass die Arbeitslosigkeit steigt und in Folge noch mehr Nachfrage verloren geht. »Aus diesen beiden Argumenten folgt für Keynes: Erstens ist es unwahrscheinlich, dass Lohnsenkungen überhaupt zum gewünschten Effekt nämlich zu niedrigeren Reallöhnen führen, und zweitens ist nicht zu erwarten, dass Reallohnensenkungen positive Auswirkungen auf die Beschäftigung haben« (Willke 2002: 110). Wenn man in einer wirtschaftlichen Krisensituation mit Arbeitslosigkeit die Beschäftigung erhöhen will, dann ist es im Gegensatz zur neoklassischen Theorie nicht nur nutzlos, die Löhne zu drücken, sondern kontraproduktiv. Was in einer solchen Situation nur hilft, ist die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Dies vermag aber die private Wirtschaft aus sich heraus nicht zu leisten, so dass nur als einzige Instanz, als möglicher »Spieler« auf dem marktwirtschaftlich-kapitalistischen »Spielfeld«, der Staat auftreten kann. Er muss politisch gewollt durch ein deficit-spen-

ding die sich in der Krise auftuende deflatorische Nachfragelücke schließen. Dies bekämpft dann auch die auf dem Arbeitsmarkt wirksam gewordene Rationierung in Form der aufgetretenen Arbeitslosigkeit (Bontrup 1998: 635ff.).

### 3.2 Der verteilungsneutrale Spielraum wird nicht ausgeschöpft

Heute wird versucht, gewerkschaftliche Tarifpolitik auf eine fast ausschließlich einzelwirtschaftliche bzw. betriebswirtschaftliche Sicht zu verengen. Interessierte Kreise aus Wissenschaft, Politik und dem Arbeitgeberlager fordern, unterstützt von den Medien, eine »Verbetrieblichung« und größere »Flexibilisierung« der Tarifpolitik. Damit soll die Tarifautonomie eingeschränkt werden. BDI-Präsident Rogowski z.B. wünscht sich ein »großes Lagerfeuer, um das Betriebsverfassungsgesetz und die Tarifverträge hinein zu werfen.« Neben der geschichtslosen Frechheit, »Bücherverbrennungen« zu fordern, erschreckt hier zudem die Aggressivität, mit der das Kapital und seine politischen Klopfechter gegen zentrale Fundamente der bundesdeutschen Wirtschafts- und Sozialordnung hetzen.

Der § 77 Abs. 3 BetrVG, der eine betriebliche Abweichung des Tarifvertrages in Form von Betriebsvereinbarungen zwischen Betriebsrat und Geschäftsführung nach unten verbietet, so genannter »Tarifvorrang«, soll ersatzlos gestrichen sowie § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz, der Abweichungen nur dann zulässt, soweit sie im Tarifvertrag selbst geregelt sind (»Günstigkeitsprinzip«), entsprechend novelliert werden. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion und auch die FDP haben diesbezüglich bereits Gesetzesentwürfe entwickelt und der Öffentlichkeit vorgelegt. Demnach sollen vom Tarifvertrag abweichende Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene immer dann möglich sein, wenn der Betriebsrat und die Belegschaft mit Zweidrittel-Mehrheit einer solchen Abweichung zustimmen und diese Abweichung nicht über die Laufzeit des Tarifvertrages hinausreicht, von dem abgewichen wird. Die Gewerkschaften

haben im Herbst 2003 gegen diesen Plan demonstriert. Allein bei Ford in Köln legten 11.000 Beschäftigte kurzfristig die Arbeit nieder. Käme es dieser Umsetzung der Einschränkung bei der Tarifautonomie, würden nicht nur die Gewerkschaften in ihrer gesellschaftlich benötigten Substanz und Macht geschwächt, sondern gleichzeitig auf betrieblicher Ebene die Unternehmer und ihre Manager in die Lage versetzt, Belegschaften und Betriebsräte zu erpressen. Zukünftig hieße die in der Regel durch Betriebsräte nicht einmal auf betriebswirtschaftliche Sinnhaftigkeit überprüfbare Forderung: »Lohnsenkung oder Arbeitsplätze«. Dem hätten dann Betriebsräte politisch, aufgrund eines fehlenden Streikrechts, nichts mehr entgegenzusetzen. Würde dagegen notwendigerweise den Betriebsräten und den Belegschaften ein heute nicht gegebenes betrieblich verfasstes Streikrecht eingeräumt, käme es zu einem »Häuserkampf«. Es würden sich permanent mehrere einzelne Unternehmen in Tarifauseinandersetzungen befinden, so dass es aufgrund der hohen volkswirtschaftlichen Zulieferinterdependenzen zu keinen reibungslosen Produktionsabläufen mehr kommen würde.

Zwar wurde in den so genannten »Reformbeschlüssen« zur Agenda 2010 zwischen Regierung und Opposition kurz vor Weihnachten 2003 eine Aufweichung oder Einschränkung der Tarifautonomie nicht in Angriff genommen, was aber noch lange nicht bedeutet, dass dieses Thema nicht noch länger auf der Tagesordnung bleibt – womöglich über 2010 hinaus. Indiz dafür ist nicht nur die grundsätzliche Position von Bundeskanzler Schröder, die er im März 2003 bei der Vorstellung seiner »Agenda 2010« wie folgt formulierte: »Ich erwarte, dass sich die Tarifparteien entlang dessen, was es bereits gibt – aber in weit größerem Umfang – auf betriebliche Bündnisse einigen, wie das in vielen Betrieben bereits der Fall ist. Geschieht das nicht, dann wird der Gesetzgeber handeln.« Eine skeptische Sicht in Sachen Tarifautonomie nährt auch die bei den Gesprächen vor Weihnachten zwischen Regierung und Opposition festgehaltene Protokollnotiz, in der die Tarifgegner aufgefordert wurden, sich freiwillig auf betriebliche Regelungen zu verständigen. Bedenkt man hierbei, dass 2001 in Westdeutschland nur noch 63 vH der Beschäftigten und in Ostdeutschland sogar nur noch 44 vH unter tarifvertraglichen Bedingungen gearbeitet haben (Kohaut/

Schnabel 2003: 193ff.), dann wird der Druck deutlich, den die Politik bei allen entgegenlautenden öffentlichen Bekundungen heute auf abhängig Beschäftigte und Gewerkschaften ausübt. Offensichtlich will man den bewährten, aber mittlerweile unter den gegebenen ökonomischen Verhältnissen von lang andauernder Massenarbeitslosigkeit durchlöcherten Flächentarifvertrag endgültig beiseite räumen (Bispinck 2003: 395ff.). Übrigens ist auch im Hinblick auf die angebliche Notwendigkeit von betrieblichen Vereinbarungen festzustellen, dass die Arbeitzeit in den Unternehmen am längsten ist, in denen keine Tarifbindung vorliegt oder Mitbestimmung durch Betriebsräte stattfindet (Lehndorff 2003: 2).

Das Arbeitsentgelt wird immer mehr nur noch als abhängige Variable betrachtet, »deren Gestaltungsspielraum im Wesentlichen durch die bestehenden ökonomischen Rahmenbedingungen vorgezeichnet ist. Ob vermeintliche Sachzwänge der Globalisierung, der internationale Standortwettbewerb, die Sicherung der Geldwertstabilität oder die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, es existiert kaum ein ökonomisches Problem, bei dem nicht der Lohnpolitik eine hohe Verantwortung zugeschrieben und aus dem heraus eine bestimmte ‚problemadäquate‘ Entwicklung der Löhne abgeleitet wird« (Schulten 2002: 286). Selbst eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik, die sich am verteilungsneutralen Spielraum orientiert, wird mittlerweile massiv in Frage gestellt. Dies bedeutet, dass die Reallöhne im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt nicht mehr im Ausmaß der Produktivität beziehungsweise die Nominallöhne im Ausmaß der Summe von Produktivitätswachstum und Inflationsrate ansteigen sollen.

So fordert der Sachverständigenrat (SVR) seit der 1974/75-er Beschäftigungskrise eine neue lohnpolitische Formel: »Es geht um das Problem des maximalen beschäftigungskonformen Preises für die Arbeit« (SVR Gutachten 1996/97: Ziff. 313). Die produktivitätsorientierte Lohnerhöhung könne nur für Zeiten hoher Beschäftigung gelten; in Phasen hoher Arbeitslosigkeit müsse eine »beschäftigungskonforme Lohnpolitik« betrieben werden, zumal die jeweilige Produktivitätsmessung zu hoch ausfalle, weil sie auch die Produktivitätsgewinne durch Personalabbau (»Entlassungsproduktivität«) enthalte. Das Deutsche

Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) stellt in diesem Zusammenhang fest: »Die These einer generellen Reallohnzurückhaltung – denkt man sie zu Ende – hat enorme Konsequenzen. Wenn die Reallöhne bei Unterbeschäftigung, ganz gleich welche Ursachen die Arbeitslosigkeit hat, immer hinter der Produktivitätszunahme zurückbleiben müssen, bei Vollbeschäftigung aber lediglich im ›Ausmaß des Produktivitätsfortschritts‹ zunehmen dürfen, sinkt der Anteil der Arbeitnehmereinkommen am Volkseinkommen permanent. Bei Arbeitslosigkeit muß die Lohnquote nämlich nach dieser These sinken, bei Vollbeschäftigung muß sie konstant bleiben. Eine Empfehlung für die Lohnpolitik, die einen abnehmenden Trend der Lohnquote zur Folge hat, ist aber abwegig, weil am Ende selbst eine Lohnquote von Null nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Nur eine ins Absurde gesteigerte Vernachlässigung der Nachfrageseite einer Marktwirtschaft kann zu einer solchen Empfehlung führen« (DIW-WB 27/1998: 497).

Dennoch hat der SVR seine grundsätzliche Position zur Tarifpolitik noch einmal im SVR-Gutachten 2003/2004 (vgl. die Textziffern 633ff.) ausdrücklich bestätigt. Dies allerdings mit einer abweichenden Meinung des Ratsmitglieds Jürgen Kromphardt, der weder der Forderung der Mehrheit des SVR nach einem Zurückbleiben der Entwicklung des Lohnniveaus hinter dem Anstieg des Verteilungsspielraums noch der Berechnungsmethode dieses Spielraums zustimmte (SVR Gutachten 2003/04: Ziff. 659). Seine Argumente decken sich im Wesentlichen mit den bereits von Keynes gegen die neoklassische Lohntheorie vorgetragenen Kritikpunkten, die auch die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* teilt. Kromphardt spezifiziert dabei noch einmal die Kritik unter drei Aspekten, die im Folgenden aus dem SVR-Gutachten 2003/04 zitiert werden sollen.

Aufgrund einer Lohnzurückhaltung, stellt Kromphardt fest, »kommt es erstens zu falschen Signalen an die Unternehmen der Konsumgüterindustrie. Daher werden diese Unternehmen keinen Anlass haben, zusätzliche Personen zu beschäftigen, selbst wenn die Arbeit relativ zur Situation einer Erhöhung der Reallöhne gemäß der Produktivitätsentwicklung etwas billiger geworden ist. Infolgedessen dürften die Unternehmen keine Einstellungen vornehmen, so dass auch kein bisher

Arbeitsloser nun einen Arbeitplatz findet und deshalb aufgrund seines höheren Einkommens eine höhere Konsumgüternachfrage entfaltet. Das zweite Argument (des SVR, d.V.) bezieht sich darauf, dass bei einem Zurückbleiben der Reallöhne hinter der Arbeitsproduktivität die Unternehmen bei unveränderter Beschäftigung zusätzliche Gewinne realisieren, sofern sie die niedrige Lohnstückkostensteigerung nicht in den Preisen weitergeben. In diesem Fall verfügen die Unternehmen über zusätzliche Finanzmittel, die sie für höhere Investitionen verwenden könnten. Es ist allerdings fraglich, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Denn erstens liefern langsamere steigende Löhne weniger Anlass zu Rationalisierungsinvestitionen, auch wenn sie deren Finanzierung aus einbehaltenden Gewinnen erleichtern würden. Aber auch für Erweiterungsinvestitionen bietet die Lohnzurückhaltung keinen zusätzlichen Anreiz. Da die marginale Konsumquote der Unternehmerhaushalte kleiner ist als die der Arbeitnehmerhaushalte, kann ein möglicher Mehrkonsum der Unternehmerhaushalte den Ausfall an Konsum bei den Arbeitnehmerhaushalten nicht kompensieren. Insomeren haben die Unternehmen, bei denen die zusätzlichen Gewinne anfallen, keinen Anreiz, mehr Investitionen durchzuführen, so dass auch die Investitionsgüterindustrie keine zusätzlichen Aufträge erhält. Wenn die Unternehmen die zusätzlichen Gewinne daraufhin am Kapitalmarkt anlegen, so könnten sich die Finanzierungsbedingungen anderer Unternehmen durch steigende Kurse und sinkende Zinssätze eventuell weiter verbessern, aber die entscheidende Voraussetzung für Erweiterungsinvestitionen, nämlich die Erwartung zusätzlich steigender Absatzmengen, wird dadurch nicht erfüllt. Diese Voraussetzung kann nicht durch das Argument ersetzt werden, Ersparnisse würden von den Kapitalmärkten regelmäßig in private und staatliche Nachfrage transformiert. Denn dieses Argument, das dem bekannten Say'schen-Theorem entspricht, welches nur für Tauschwirtschaften zwingend zutrifft, wird durch den zutreffenden Hinweis auf zeitliche Verzögerungen weitgehend wieder aufgehoben. Gehen nämlich Produktion, Beschäftigung und Einkommen zunächst zurück, so entstehen keine zusätzlichen Ersparnisse, die in Nachfrage transformiert werden könnten. Als drittes Argument wird (vom SVR, d.V.) darauf verwiesen, Lohnzurückhaltung führe zu einer

gestiegenen internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Dies gilt allerdings nur, wenn das geringere Ansteigen der Lohnstückkosten auch in den Preisen weitergegeben wird und somit keine höheren Gewinne erzielt werden. Ist dies der Fall, so steigt in der Tat zunächst die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Es ist jedoch fraglich, ob dadurch mehr als nur kurzfristig eine höhere Nachfrage des Auslands resultiert, denn die Unternehmen im Ausland werden sich – wenn ein großes Land zu dieser Strategie greift, zumal das Land, in dem im Euro-Raum und darüber hinaus die Lohnstückkosten und die Preise am langsamsten steigen – aufgrund der schärferen Konkurrenz gezwungen sehen, ebenfalls auf eine moderate Lohnpolitik zu drängen, so dass der Wettbewerbsvorteil wieder verschwindet. Dies gilt für Länder, mit denen Deutschland durch eine gemeinsame Währung verbunden ist. Gegenüber anderen, über flexible Wechselkurse verbundene Staaten kann der Vorteil bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auch durch eine Aufwertung wieder verloren gehen, zu der eine Tendenz dann besteht, wenn durch die höhere Wettbewerbsfähigkeit das Ausland mehr inländische Güter kauft und dafür mehr Einheiten inländischer Währung benötigt und dadurch deren Wert in die Höhe treibt« (Kromphardt in: SVR-Gutachten 2003/04: Ziff. 659).

Der größte Gegner einer Theorie ist aber nicht die Theorie, sondern ihre Konfrontation mit der wirtschaftlichen Realität. Hierbei muss der neoklassischen bzw. neoliberal ausgerichteten Lohntheorie bzw. der daraus abgeleiteten Tarifpolitik – selbst bei einer empirisch nicht exakt möglichen Messgenauigkeit wie in den Naturwissenschaften – ein absolut vernichtendes Urteil ausgesprochen werden. Das, was die neoliberale Theorie und sein größter wissenschaftlicher Verkünder, der SVR, einfordert, wurde nämlich in den 1990er Jahren längst umgesetzt und hat zu genau gegenteiligen Ergebnissen geführt, als immer wieder behauptet wird. So wurde der verteilungsneutrale Spielraum (vgl. Tabelle 2) 1994, 1996-1998 und seit 2000 in Gesamtdeutschland nicht ausgeschöpft. Entgegen der neoliberalen theoretischen Behauptung, dies würde zu mehr Beschäftigung führen, ist das entsprechende Arbeitsvolumen, d.h. die Summe aller Arbeitnehmerstunden, zwischen 1992 und 2002 im Trend zurückgegangen. Bei einem zusätzlich gestiegenen

Tabelle 2: Entwicklung des produktivitätsorientierten Verteilungsspielraums, reale Lohnstückkosten, bereinigte Bruttolohnquote, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Jahr	1		2		3		4		5		6		7		8		9	
	BIP je Erwerbsäti- genstunde <sup>1) (Pro- duktivität)</sup>	Nominal- lohn je Ar- beitnehmer- stunde <sup>2)</sup>	Verbrau- cherpri- index	Reallohn je Arbeitneh- merstunde <sup>3)</sup>	Verteilungs- spie Raum (1 + 3)	Verteilungs- position (2,5)	Reale Lohn- stück- kosten <sup>4)</sup>	Arbeit- nehmer- stunden	Registrierte Arbeits- lose									
jährliche Veränderung in vH																		
1992	2,7	9,1	5,1	3,8	7,9	1,1	101,2	101,7	51.039	2.979								
1993	1,6	6,1	4,4	1,6	6,1	0,0	49.386	49.386		3.419								
1994	2,6	2,1	2,7	-0,6	5,4	-3,1	99,7	99,7	49.088	3.698								
1995	2,5	4,5	1,7	2,8	4,2	0,2	100,0	100,0	48.540	3.612								
1996	2,3	3,0	1,4	1,6	3,7	-0,7	99,5	99,5	47.643	3.965								
1997	2,0	1,0	1,9	-0,9	3,9	-2,8	98,4	98,4	47.101	4.384								
1998	1,3	1,4	0,9	0,5	2,2	-0,8	97,5	97,5	47.378	4.279								
1999	1,5	2,3	0,6	1,7	2,1	0,2	97,5	97,5	47.682	4.099								
2000	2,2	2,8	1,5	1,3	3,7	-0,9	98,8	98,8	47.968	3.889								
2001	1,4	2,7	2,0	0,7	3,4	-0,7	98,7	98,7	47.716	3.852								
2002	1,3	2,1	1,4	0,7	2,7	-0,6	98,0	98,0	47.065	4.060								

1) In Preisen von 1995, 2) Nominale Bruttolöhne und Gehälter, 3) Nominale Bruttolöhne und Gehälter, bereinigt mit dem Verbraucherpreisindex, 4) Arbeitnehmerstundenbasis.

Quelle: Jahrestatuten 2003/04 Sachverständigenrat (SVR); Statistisches Taschenbuch des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Ordnung 2003; eigene Berechnungen.

gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebot musste es ohne eine Arbeitzeitverkürzung je Beschäftigten zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit kommen. Diese stieg, wie der Tabelle 2 zu entnehmen ist, von jahrsdurchschnittlich 2,6 Millionen im Jahr 1991 auf gut 4 Millionen im Jahr 2002.

### 3.3 Nicht Arbeitszeitverlängerung, sondern -verkürzung ist wirtschaftspolitisch gefordert

Tarifpolitik ist nicht nur Lohnpolitik. Auch die Arbeitszeit ist hier als immanenter Faktor zu sehen. Die jeweilige Produktivität kann dabei entweder für Lohn- und Gehaltssteigerungen und/oder für Arbeitszeitverkürzungen bei vollem Lohnausgleich verwendet werden. Die Erfahrungen der tarifvertraglichen Arbeitszeitverkürzungen in den 1980er Jahren haben dabei gezeigt, dass ihre Umsetzung zusammen mit den realisierten Lohn- und Gehaltssteigerungen im Ergebnis verteilungsneutral waren, d.h. aus dem jeweiligen Produktivitätsfortschritt finanziert werden konnten (Lehndorff 2003: 6). Die seit etwa Mitte der 1990er Jahre sowohl in West- wie in Ostdeutschland vorläufig endende Serie tarifvertraglicher Arbeitszeitverkürzungen spiegelt sich auch darin wider, dass es, wie bereits aufgezeigt wurde, in den 1990er Jahren nicht mehr zu einer Ausschöpfung des Verteilungsspielraums kam. Anders formuliert: Es hätte ein genügend großer Spielraum für weitere Arbeitszeitverkürzungen bestanden, ohne dass es überhaupt zu einer notwendigen Umverteilung von der Gewinn- zur Lohnquote hätte kommen müssen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat dabei immer betont, wie wichtig vor dem Hintergrund von Massenarbeitslosigkeit und einer zunehmenden Schere zwischen realem Wirtschaftswachstum und Produktivitätsentwicklung eine Verkürzung der Arbeitszeiten (Wochen- und/oder Lebensarbeitszeiten), aber auch eine gleichmäßige Verteilung der Arbeitszeiten unter den Beschäftigten – nicht zuletzt im Hinblick auf die Verteilung zwischen den Geschlechtern – ist. Dies gilt auch

für Ostdeutschland. Im Juni letzten Jahres haben wir diesbezüglich den Tarifkonflikt in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie mit einem Sondermemorandum (»35-Stunde-Woche in Ostdeutschland – gerecht, wirksam und bezahlbar. Argumente gegen die ideologische Verteufelung der Gewerkschaften«) nachhaltig unterstützt. Wie wichtig dabei weitere Arbeitszeitverkürzungen sind, zeigt bereits die Tatsache, dass selbst reale Wachstumsraten von (nur) einem Prozent Produktionsrekorde bei einem mittlerweile erreichten Bruttoinlandsprodukt von über 2,1 Billionen € implizieren. Zusätzliche Arbeitsplätze entstehen aber erst aufgrund eines fortwährenden Produktivitätsanstiegs ab einer Beschäftigungsschwelle, die etwa bei 2 vH realem Wirtschaftswachstum liegt. Um demnach die ökonomisch erdrückende und gesellschaftlich zerstörerisch wirkende Massenarbeitslosigkeit abzubauen, müsste die Wirtschaft über Jahre hinweg um rund 5 bis 6 vH real wachsen. Dies ist ökonomisch unrealistisch und auch ökologisch nicht wünschenswert.

Will man sich, wie die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, dennoch nicht vom Ziel eines »hohen Beschäftigungsstandes« verabschieden, so gibt es zu massiven Arbeitszeitverkürzungen keine Alternative. Es sei denn, man setzt wie Bundesregierung und Opposition mit der Agenda 2010 in einer quasi großen politischen Koalition auf eine Zerstörung des Sozialstaats, auf gesellschaftliche Segmentierung und Ausgrenzung in Form einer Bekämpfung der sozial Schwachen und Arbeitslosen und nicht auf eine Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Dies halten wir für einen ökonomisch kontraproduktiven und sozialpolitisch gefährlichen Weg.

Ökonomisch völlig unverständlich sind vor diesem Hintergrund politische Forderungen, die lahmende Wirtschaft durch Arbeitszeitverlängerungen zu beleben. Als Beleg dafür wird das bundesdeutsche Wachstum angeführt, das in diesem Jahr allein deshalb um 0,6 Prozentpunkte ansteige, weil viele Feiertage auf einen Sonntag fielen und deshalb mehr gearbeitet werde. Außerdem seien die Deutschen »Freizeitweltmeister« und die Lohnkosten pro Stunde ohnehin viel zu hoch. Man suggeriert der Öffentlichkeit, dass durch Arbeitszeitverlängerungen die Lohnkosten sinken würden und dadurch automatisch auch die

Nachfrage nach Arbeitskräften steigen würde. So einfach funktioniert für Stoiber, Merkel, Westerwelle, Clement und Co., unterstützt durch Arbeitgeberfunktionäre, die Wirtschaft. Alle vereint sie der Glaube, dass durch Mehrarbeit die deutsche Volkswirtschaft wieder »gesunden« könne. Der ehemalige Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Heiner Flassbeck, schreibt bezüglich dieser »Voodoo-Ökonomie«, einer Heilung durch die Götter: »Wenn ein Theologe in einem Leitartikel einer großen Zeitung behaupten würde, um eine Rakete von der Erde weg zu schießen, brauche man ›ungefähr genauso‹ viel Kraft, wie eine Rakete vom Weltraum zur Erde zurück zu steuern, dann würden am nächsten Tag Heerscharen von Physikern auf die Barrikaden gehen und die Zeitung auffordern, diesen Menschen nie mehr über solche Fragen schreiben zu lassen. In der Ökonomie ist das anders. Arbeitszeitverlängerung als sinnvolle Alternative zur Arbeitszeitverkürzung gilt nicht als Absurdität, sondern als ernsthafte Politikvariante« (Flassbeck 2003: 1).

Die Notwendigkeit von Arbeitszeitverlängerungen – die nichts anderes sind als die Ausweitung eines potenziellen Arbeitsangebots – mit einer Wachstumsschwäche zu begründen, bedeutet im Umkehrschluss, dass Mehrarbeit automatisch auch mehr Wachstum bringt. Diese Aussage ist dann – und nur dann – richtig, wenn Arbeit knapp ist bzw. die Arbeitnachfrage weit über dem Arbeitsangebot liegt und es dadurch zu Wachstumsbegrenzungen kommt. So wurde in der Bundesrepublik gegen Ende der 1950er und in den 1960er Jahren unter der Bedingung von Vollbeschäftigung mit einer Arbeitsangebotsausweitung durch die Anwerbung von GastarbeiterInnen auf den Engpassfaktor Arbeit reagierte.

Seit Mitte der 1970er Jahre, und insbesondere seit der Wiedervereinigung, haben wir aber den Fall von Massenarbeitslosigkeit und damit ungenutzte Arbeitskraft bzw. Arbeitszeit in Relation zur Nachfrage im Überfluss. Dies mit Arbeitzeitverlängerung zu bekämpfen, ist absurd. Mehr Arbeitszeit allein bringt kein größeres Wachstum, da schließlich die in der längeren individuellen Arbeitszeit zusätzlich erzeugten Güter auch abgesetzt werden müssen. Liegt aber, wie in Deutschland, seit Jahren eine tief greifende binnengesellschaftliche Nachfragereschwäche vor, so werden die mehr produzierten Güter wegen der Nachfragereschwäche

che im Inland kaum Abnehmer finden, und die marktkonforme Reaktion auf Arbeitszeitverlängerungen wäre nichts als eine weitere Zunahme der sowieso schon bestehenden Massenarbeitslosigkeit. Das größte ökonomische Problem in Deutschland ist derzeit der zu schwache Konsum, die aufgrund einer falsch verteilten Kaufkraft zu große gesamtwirtschaftliche Sparquote und das infolge einer weitgehend prozyklischen Finanzpolitik insgesamt zu gering ausgeprägte Wachstum.

Wenn es außerdem so einfach wäre, über mehr Arbeitzeit mehr Wachstum zu generieren, so müssten die Volkswirtschaften Frankreichs und Italiens, die in Europa mit den kürzesten tatsächlichen Arbeitszeiten aufwarten, eigentlich das geringste Wirtschaftswachstum und die höchsten Arbeitslosenzahlen haben. Dies ist bekanntlich aber nicht der Fall. Und auch zwischen Produktivität und Arbeitszeit gibt es eher den Zusammenhang, dass kurze Arbeitszeiten wie eine »Produktivitätspeitsche« wirken, während lange Arbeitszeiten Anlass zu Zeitverschwendungen geben. Dies belegen Forschungsergebnisse des Instituts Arbeit und Technik (IAT). So ist z.B. die Arbeitsproduktivität pro Stunde in Großbritannien, dem Land mit den längsten tatsächlichen Arbeitszeiten in der EU, deutlich niedriger als in den Ländern mit kurzen Arbeitszeiten (Lehndorff 2003: 6). Außerdem liegen die für das Arbeitsangebot entscheidenden tatsächlichen Arbeitzeiten der Vollzeit-ArbeitnehmerInnen in Deutschland im Schnitt rund zweieinhalb Stunden über der tariflich festgelegten Arbeitszeit. Die faktische Normalarbeitszeit abhängig beschäftigter Vollzeitkräfte in beiden Teilen Deutschlands ist im Durchschnitt die 40-Stunden-Woche. Nach den tarifvertraglichen Arbeitszeitverkürzungen der 1980er Jahre sind die Arbeitzeiten ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eindeutig wieder länger geworden. Demnach hätte es auch in Deutschland zu mehr Wachstum und Beschäftigung kommen müssen. Das Institut stellte zudem fest, dass die Arbeitszeiten in Deutschland mit 39,9 Stunden/Woche dem EU-Durchschnitt entsprechen (vgl. Tabelle 3) und dass Arbeitszeitverlängerungen notwendige Reformen der betrieblichen und gesellschaftlichen Arbeitszeitorganisation kontraproduktiv behindern würden (Lehndorff 2003: 7).

In Wirklichkeit geht es der arbeitgeberorientierten Interessenpoli-

*Tabelle 3: Durchschnittliche tatsächliche Arbeitszeiten von Vollzeit-ArbeitnehmerInnen in der EU (2002)*

EU	F	I	NL	DK	FIN	B	L
40	37,7	38,5	38,9	39,1	39,2	39,3	39,5
IRL	S	D	A	P	E	EL	UK
39,5	39,9	39,9	40,1	40,3	40,4	41,0	43,3

Quelle: Europäische Arbeitskräftestichprobe (vgl. European Commission: Employment in Europe 2003, Luxemburg).

tik, aber auch neoliberalen Ökonomen wie z.B. dem Präsidenten des Ifo-Instituts, Hans-Werner Sinn (2003: 11), nicht um eine plumpe Anhebung der Arbeitszeiten, sondern um weitere Umverteilungen durch Lohnkürzungen zu Gunsten der Gewinn- und Vermögenseinkommen. Sie sollen jedoch, so ist es intendiert, nicht bemerkt werden. Das Ziel dabei ist, die Arbeitszeit ohne Bezahlung zu verlängern, was für BeamtenInnen übrigens schon vollzogen ist. Werden zwei oder drei Stunden in der Woche ohne Lohnausgleich zusätzlich gearbeitet, so sinkt zwar das Einkommen pro Arbeitsstunde. Bleibt aber das ausgezahlte Geld am Monatsende das gleiche, wird es so mancher gar nicht merken, lautet das Motto. Ein derartiges Abzocken fällt entgegen einer Infratest-dimap-Umfrage, nach der 69 vH der befragten bundesdeutschen Berufstätigen auch längere Arbeitszeiten ohne Bezahlung in Kauf nehmen würden, natürlich auf. Aber die ArbeitnehmerInnen sind – offensichtlich aus Angst, ihren Arbeitsplatz zu verlieren – mittlerweile selbst dazu bereit.

Obwohl seit rund zwanzig Jahren in Deutschland die Einkommen der abhängig Beschäftigten weit hinter den Produktivitäten zurückbleiben und die verteilungsneutralen Spielräume nicht ausgenutzt wurden sowie alle bisher vollzogenen Arbeitszeitverkürzungen mit einem zusätzlichen Verzicht auf sonst mögliche Lohnerhöhungen bezahlt worden

sind, scheut man sich nicht einmal mehr, unter dem Deckmantel der Arbeitszeitverlängerung weitere Umverteilungsprozesse zu forcieren. Dass aber die nicht ausgeschöpften Produktivitäten für Löhne und Arbeitszeitverkürzung (und damit die Überlastung zu Gunsten der Unternehmen) nicht zu mehr Wachstum und Beschäftigung geführt haben – wie dies von den Neoliberalen gebetsmühlenhaft immer wieder behauptet wird –, wird nicht einmal mehr zur Kenntnis genommen. Dies zeigt in erschreckender Form, auf welch niedrigem Niveau die wirtschaftspolitische Debatte in Deutschland angekommen ist.

### *Literatur*

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2003): 35-Stunden-Woche in Ostdeutschland – gerecht, wirksam und bezahlbar. Argumente gegen die ideologische Verteufelung der Gewerkschaften, Bremen
- Bispinck, Reinhard (2003): Das deutsche Tarifsystem in Zeiten der Krise – Streit um Flächentarif, Differenzierung und Mindeststandards, in: WSI-Mitteilungen 7/2003
- Bontrup, Heinz-J. (2000): Volkswirtschaftslehre. Grundlagen der Mikro- und Makroökonomie, München/Wien
- Flassbeck, Heiner (2003): Arbeitzeitverlängerung für Arbeitslose, in: Wirtschaft und Markt 11/2003
- Lehndorff, Steffen (2003): Wie lang sind die Arbeitszeiten in Deutschland? Fakten und Argumente zur aktuellen Debatte über Arbeitszeitverlängerungen, in: IAT-Report 7/2003
- Keynes, John Maynard (1936): The General Theory of Employment, Interest and Money, London
- Kohaut, Susanne/Schnabel, Claus (2003): Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen, in: Industrielle Beziehungen 10/2003
- Mahnkopf, Birgit (2003): Vom Sozialpartner zur Nicht-Regierungsorganisation?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 5/2003
- Sauer, Dieter (2003): Die neue Unmittelbarkeit des Marktes. Arbeitspolitik im Dilemma, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 5/2003
- Schulzen, Thorsten (2003): Theorie und Praxis gewerkschaftlicher Lohnpolitik in Europa, in: WSI-Mitteilungen 5/2003
- Sinn, Hans-Werner (2003): Wieder 42 Stunden arbeiten: um das deutsche Lohn-

kostenproblem zu beheben, muss die Wochenarbeitszeit angehoben werden, in: FAZ vom 23.7.2003

Stobbe, Alfred (1987): Volkswirtschaftslehre III, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York

Willke, Gerhard (2002): John Maynard Keynes, Frankfurt/M.

## 4. Solidarische Arbeitsmarktpolitik – Alternativen zu Ausgrenzung und Disziplinierung

Vor dem Horizont der allerorten aktivierenden Aufbruchstimmung und der reformpolitischen Atemlosigkeit sollen die folgenden Überlegungen etwas bedächtiger beginnen, und zwar mit Hannah Arendt und einer Passage aus ihrem hellsichtigen Werk »Vita activa«, das 1960 erstmals erschienen ist. Hier heißt es: »Es ist durchaus denkbar, daß die Neuzeit, die mit einer so unerhörten und unerhört vielversprechenden *Aktivierung* aller menschlichen Tätigkeiten begonnen hat, schließlich in der tödlichsten, sterilsten Passivität enden wird, die die Geschichte je gekannt hat« (314 f.).

Auf den ersten Blick fällt schon ins Auge, dass diese Einschätzung vor über vierzig Jahren um einen Begriff zentriert ist, der inzwischen als das »Markenzeichen« der modernen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik gilt, nämlich den Begriff der »Aktivierung«.

Die Schlagworte »Aktivierung«, »Keine Leistung ohne Gegenleistung«, »Fördern und Fordern« sowie die Forderung nach einem neuen Gleichgewicht von Rechten und Pflichten sind Ausdruck eines neosozialen Verständnisses von Wohlfahrtsstaatlichkeit, das ganz bewusst jenseits neo-liberaler Privatisierungsstrategien und auch jenseits traditioneller Daseinsvorsorgepolitik einen »Dritten Weg« beschreiten will. Gemeint ist eine »zivilgesellschaftliche Private-Public-Partnership«, in der der Staat auf ein neues Bündnis mit den BürgerInnen setzt, die angesichts von Sozial- und Wirtschaftskrisen gefördert werden sollen, die entstandenen Probleme vorrangig selbst zu lösen. Konzeptionell geht es – so wird betont – nicht um Sozialabbau, sondern um Fördern und Fordern, nicht um schlichte Privatisierung, sondern um soziale Aktivierung. Zudem soll auch der Einzelne sich nicht alleine überlassen bleiben, sondern der Staat verlangt zivilgesellschaftliches Engagement, das die erforderliche Unterstützung bieten soll.

Der aktivierende Sozialstaat ist – so gesehen – ein dreifaches Re-

formprojekt, das auf die Neugestaltung sozialer Leistungen, auf die Neugestaltung der Verwaltung und nicht zuletzt auch auf die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und BürgerInnen abzielt. Die Beispiele für diesen »Modernisierungsdreiklang« sind zahlreich, wie etwa im Sozialbereich bei den individualisierenden Reformansätzen für die Alterssicherung (»Riester-Rente«) oder den Konzepten der so genannten Hartz-Kommission zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Im Bereich der Verwaltung reichen sie von der Implementation der Neuen Steuerungsmodelle bis hin zu Budgetierung und Controlling. Bei alledem steht der Gedanke Pate, dass es in Zukunft um eine »neue Kultur der Selbstständigkeit und der geteilten Verantwortung« gehen muss, wie es der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung 2002 formuliert hat (Schröder 2002).

### 4.1 Anschlussfähigkeit und Versprechen des neo-sozialen Konzepts

Der Grund für die große Verbreitung dieses neosozialen Reformkonzepts, das größtenteils auch von der Opposition gestützt wird, liegt vermutlich vorrangig in seiner Anschlussfähigkeit an bisherige Debatten zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und den damit verbundenen Versprechungen.

Die Anschlussfähigkeit liegt erstens in der Behauptung, dass der Sozialstaat alter Provenienz nicht mehr bezahlbar sei und deswegen auch die »Reformen« unabdingbar seien. Diese Sachzwanglogik prägt seit einiger Zeit jede Debatte in der Sozialpolitik. Die Agenda 2010 formuliert es apodiktisch (SPD 2003): »Das Bestehende zu verteidigen, hieße, das Erreichte zu gefährden« (5), und quasi als Begründung dessen wird die Erkenntnis nachgeschoben: »Entweder wir modernisieren ... oder wir werden modernisiert« (13). Diese Analyse unterscheidet sich kaum von den Einschätzungen des neoliberalen Strategiekonzepts und ist überdies auch gut verankert im vorherrschenden Problembewusstsein der Gesellschaft und der veröffentlichten Meinung.

Hinterfragt man diese Behauptung des nicht mehr tragbaren Sozialstaats, so fällt ins Auge, dass zwar das Sozialbudget (als Summe aller geleisteten sozialen Aufwendungen) tatsächlich im Zeitraum von 1960 bis zum Jahr 2001 von 64 Milliarden DM auf 1,3 Billionen DM exorbitant gestiegen war. Falsch ist aber der Rückschluss, dass damit eine unverhältnismäßig steigende Belastung unserer Volkswirtschaft durch soziale Leistungen verbunden wäre. Die Sozialleistungsquote (das Verhältnis der Ausgaben für soziale Leistungen zum Bruttoinlandsprodukt) ist im Zeitraum von 1960 bis 1975 von rund 21 vH auf ca. 31 vH gestiegen, seitdem hat sie über 25 Jahre mehr oder weniger konstant um die 30 vH gelegen. Im Jahre 2001 betrug sie 32 vH.

Auch das Argument, dass die Sozialleistungsquote nur deswegen stabil geblieben sei, weil entsprechende Einschnitte ins soziale Netz erfolgt seien, überzeugt kaum, zumal im angegebenen Zeitraum z.B. die Pflegeversicherung entstand oder auch so eine »Kleinigkeit« wie die deutsche »Wiedervereinigung« zu bewältigen war. Entscheidend ist die Zunahme der Produktivität, auf die später noch einzugehen sein wird. Auch EU-weit ist die Sozialleistungsquote mit +/- 30 vH etwa gleich groß, wenn man nicht zum Vergleich sehr kleine Länder wie Irland (14 vH) heranziehen will. Von den 676 Mrd. € des Sozialbudgets im Jahre 2001 in der Bundesrepublik finanzierten im Übrigen die Unternehmen ca. 28 vH als Beitrag.

Die Anschlussfähigkeit des neuen Politikansatzes ist aber auch dort außerordentlich ausgeprägt, wo sich der aktivierende Sozialstaat in seinem zentralen Konzeptverständnis als eine Art »Enabling state«, d.h. als Ermöglichungs- bzw. Befähigungs-Staat definiert, der einerseits Hemmnisse für gesellschaftliche Eigentätigkeit und Koproduktion abbauen will und andererseits förderliche Rahmenbedingungen für gesellschaftliche Initiativen installieren möchte.

Sozialhistorisch erinnert das sehr stark an die völlig zutreffenden Reformideen Oskar v. Nell-Breunings Ende der 1950er Jahre vom herkömmlichen Subsidiaritätsprinzip: Schon damals wies der katholische Sozialethiker zu Recht darauf hin, dass das traditionelle Subsidiaritätsprinzip, wie es Papst Pius XI in der Sozial-Enzyklika Quadragesimo noch anno 1931 formuliert hatte, speziell in dem modernen Sozialstaat

nur dahingehend zu verstehen sei, dass dieser Staat gerade für die gesellschaftlich Benachteiligten zuerst einmal die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Selbsthilfe zu schaffen habe (Nell-Breuning 1957: 219 ff.).

Der aktivierende Sozialstaat zeigt sich also an dieser Stelle erstaunlich offen für die Grundströmungen der katholischen Soziallehre und ihrer Reformbewegung, was ihn für die christlichen Parteien anschlussfähig macht und auch auf die Freie Wohlfahrtspflege sicherlich nicht unsympathisch wirkt, da die staatliche Förderung des Subsidiaritätsprinzips – zumindest grundsätzlich – ihre Existenzsicherung verbürgen mag.

Die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) hat sich in ihrer 1973 herausgegebenen Denkschrift »Die soziale Sicherung im Industriezeitalter« (EKD 1986) kritisch mit dieser prinzipiellen Offenheit des Subsidiaritätsprinzips für Risikoverlagerungsstrategien à la aktivierendem Sozialstaat auseinandergesetzt. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass die Übernahme von Verantwortung auf individueller, familiärer und zivilgesellschaftlicher Ebene nur aufbauend auf die gesellschaftlich organisierte und wirtschaftliche Absicherung der so genannten großen Lebensrisiken (Alter, Arbeitslosigkeit, Armut, Krankheit, Invalidität) greifen und gelingen kann, die jedoch vom aktivierenden Sozialstaat zunehmend privatisiert wird.

Ein Erfolgsfaktor für die Verbreitung und Akzeptanz des Aktivierungs-Konzepts ist ein fundamentales Versprechen an die verunsicherte Gesellschaft, und zwar das der Inklusion statt Exklusion, der Integration statt Ausgrenzung. Bei Giddens (1999), dem sozialwissenschaftlichen Wegbereiter von New Labour, liest sich das beispielsweise so: »Um unfreiwillige Exklusion aufzuheben, ist wirkliche Integration in den Arbeitsmarkt erforderlich und nicht die Bereitstellung von perspektivlosen Jobs. ... Die traditionelle Hilfe für Arme muss durch gemeinschaftsorientierte Maßnahmen ersetzt werden, die eine Beteiligung aller ermöglichen und darüber hinaus effektiv sind. Das gemeinschaftsorientierte Vorgehen baut auf Netzwerke gegenseitiger Unterstützung, Selbsthilfe und die Schaffung von sozialem Kapital« (128f.).

Diese Theorie findet in der Praxis immer weniger ihren Nieder-

schlag. Wachsende Ausgrenzung und eben nicht die versprochene Integration sind das Ergebnis dieses Konzepts, was sich gerade an der neuen Arbeitsmarktpolitik gut aufzeigen lässt.

## 4.2 Die neue deutsche Arbeitsmarktpolitik

Vor dem Hintergrund ständig steigender Arbeitslosenzahlen und absehbar nicht einhaltbarer Wahlversprechen (Okt. 2000: 3,6 Millionen, Okt. 2001: 3,7 Millionen, Okt. 2002 [Wahlen]: 3,9 Millionen, Okt. 2003: 4,1 Millionen) wurde von der Bundesregierung im Dezember 2001 mit dem so genannten Job-AQTIV-Gesetz eine neue Strategie implementiert, die als »Aktivierende Arbeitsmarktpolitik« firmiert. Was mit der Einführung von so genannten Eingliederungsvereinbarungen und Vermittlungsgutscheinen begann, wurde dann nach Einsetzung der Hartz-Kommission mit den vier Gesetzen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum Teil fortgeführt, zum Teil aber auch zurückgenommen, soweit es sich z.B. um verbesserte Zugangsmöglichkeiten von Arbeitslosen zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik handelte. Die »Hartz-Gesetzgebung« fand ihren (vorläufigen) Höhepunkt in der Schaffung eines neuen Bandes des Sozialgesetzbuchs (II), der mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe nunmehr eine modifizierte Sozialhilfe (§§ 19 ff. SGB II) sowie zudem unbezahlte Pflichtarbeit (§ 2 SGB II) für alle Langzeitarbeitslosen vorsieht.

Fasst man den Tenor der bisherigen Gesetzgebung zur Aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ganz grob zusammen, lassen sich fünf Hauptelemente benennen:

- ➲ der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer Gliederungen zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen für Arbeitgeber und Erwerbslose (Bundesagentur für Arbeit);
- ➲ die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik über quantitativ fiskalische Ziele, die zur Verdrängung von Beschäftigung schaffenden Instrumenten (z.B. ABM/SAM) und besonders benachteiligten Menschen (70 vH-Quote als Vermittlungsvorgabe) führt;

- ➲ die Optimierung des Matchings, Profilings und vor allem der Vermittlung (Personal-Service-Agenturen [PSA], JobCenter);
- ➲ der Transferleistungsentzug und die Absenkung der Geldleistungen (Verkürzung Bezugsdauer Arbeitslosengeld I, Sperrzeit-Ausweitung, Arbeitslosengeld II auf Sozialhilfenniveau);
- ➲ die Neudeinition der Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik und die Verschärfung der Bezugsvoraussetzungen (Arbeit um jeden Preis, neue Zumutbarkeit/Eigenbemühungen).

Während die Reformen »vor Hartz« sich teilweise noch um eine Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums bemühten, stehen die Hartz-Reformen im Zeichen einer restriktiven Haushaltspolitik. So war für das Jahr 2003 zunächst der Verzicht auf einen Bundeszuschuss zum Haushalt der BA vorgesehen, was sich aber als völlig unrealistisch erwies (tatsächlicher Bundeszuschuss 5,2 Mrd. €). Die zahlreichen drastischen Kürzungen im Bereich der Entgeltersatzleistungen durch veränderte Berechnungsmodi, Anrechnung von Partnereinkommen und Vermögen etc. dienen zum einen dazu, Arbeitslose zur Annahme schlecht bezahlter Arbeitsstellen zu »motivieren«, zum anderen aber auch schlicht und einfach dazu, die Kosten der Arbeitslosigkeit drastisch zu senken, um den Bundeshaushalt und – vielleicht eines Tages – auch die BeitragszahlerInnen (insbesondere natürlich die Unternehmen) zu entlasten.

Dieses Primat der kurzfristigen Einsparungen spiegelt sich auch in den Veränderungen im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik wider. Durch die verschärften Voraussetzungen zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen (70 vH-Vermittlungsquote, Bildungsgutscheine) wurde die Anzahl der durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen im Jahr 2003 gegenüber dem Vorjahr fast halbiert (-46 vH). Seit dem 1.1.2004 werden außerdem keine neuen Strukturanpassungsmaßnahmen mehr genehmigt. Damit entfällt ein Instrument, das im Jahr 2003 (durchschnittlich) immerhin noch ca. 48.000 Menschen, vorrangig in Ostdeutschland, eine zumeist mehrjährige Beschäftigungsmöglichkeit bot. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) werden in veränderter Form gefördert, mit einer Dauer von in der Regel unter einem Jahr (Ausnahmen gelten für ältere Arbeitslose) und einem pauschalierten Zuschuss,

der für die Träger nicht mehr kostendeckend sein und den Druck auf eine untertarifliche Bezahlung der ArbeitnehmerInnen erhöhen wird. Gleichzeitig werden keine Beiträge an die Arbeitslosenversicherung aus ABM mehr abgeführt, und es entstehen demzufolge auch keine erneuten Ansprüche auf Arbeitslosengeld I oder II. Damit wird eine wesentliche Funktion von ABM – das Verhindern einer sozialen Abstiegsspirale bei Langzeitarbeitslosigkeit – künftig nicht mehr greifen. Öffentlich geförderte Beschäftigung wird weiter zu einem Raum außerhalb normaler ArbeitnehmerInnen-Rechte, ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld, tarifliche Entlohnung und tariflich regulierte Beschäftigungsbedingungen.

Der Trend der so genannten Modernisierung der Arbeitsmarktpolitik läuft letztlich auf den Punkt hinaus, dass das, was ja schon immer *Voraussetzung des Bezugs von Leistungen war*, nämlich Arbeitsbereitschaft und Tätigkeit, nunmehr quasi zum einzigen legitimen Ziel umdefiniert wird – sei nun die Arbeit regulär oder prekär, bezahlt oder unbezahlt. Hieß es in der Zentralnorm des Arbeitsförderungsgesetzes bis 1997 noch, dass Arbeitslosigkeit und *unterwertige Beschäftigung* zu verhindern seien (§ 2 Nr. 1 AFG), geht es nun vor allem um die Aktivierung der Arbeitslosen zur Problemlösung »in eigener Sache« (Kapitel 1 SGB II: »Fördern und Fordern«) und letztlich auch um den Zwang zur Arbeit als administrativ verordnete Tätigkeit, wenn keine Chancen auf dem Ersten Arbeitsmarkt mehr absehbar sind (§§ 2, 16 Abs. 2 Nr. 6 SGBII).

### 4.3 Makroökonomische und sozialpolitische Folgen der Aktivierungsstrategie

Angesichts der Lücke von ca. 7,5 Millionen fehlenden Stellen (im Jahre 2002) in der Arbeitsmarktbilanz der Bundesrepublik, die im Übrigen trotz demografischer Entspannung noch sehr lange ein Problem bleiben wird, stellt sich spätestens an diesem Punkt die Frage nach der volkswirtschaftlichen Begründung und dem sozialpolitischen Sinn der neuen Aktivierungsstrategie. Jenseits der herkömmlichen aktiven Ar-

beitsmarktpolitik unterstellt diese ja nicht nur sprachlich, dass das seit über einem Vierteljahrhundert andauernde Strukturproblem »Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit« nunmehr im Wesentlichen durch individuelles Bemühen, Vermittlungsoptimierung, Training oder Transferleistungsentzug lösbar wäre. Vor diesem Hintergrund ist auch aus volkswirtschaftlicher Sicht der Sinn der »Fördern und Fordern«-Strategie zu diskutieren, gerade wenn zugleich die Arbeitsproduktivität und die Kapitalintensität immer weiter steigen, was übrigens auch für den Dienstleistungssektor festzustellen ist (Althammer 2002: 36 ff.). Sozialpolitisch formuliert lautet die Problemstellung: Was ist der erwartbare Ertrag des Abschieds von der sozialstaatlichen Welfare-Orientierung in der Arbeitsmarktpolitik und der Hinwendung zu einer restriktiven Workfare-Fixierung bzw. -Drangsalisierung, wenn in der Volkswirtschaft im Trend der letzten 30 Jahre ein kontinuierlicher Rückgang des Arbeitsvolumens festzustellen ist?

Betrachtet man die langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik, so wird man festhalten müssen, dass es sich im Wesentlichen nicht um Mismatch- bzw. fraktionelle Arbeitslosigkeit handelt, d.h. nicht die fehlende Qualifikation der Arbeitslosen für die vorhandenen Jobs oder Übergangsprobleme im wirtschaftlichen Strukturwandel verursachen die seit Jahrzehnten ständig steigende Arbeitslosigkeit, sondern der schlichte Mangel an neuen Arbeitsplätzen, die den Verlust an Arbeitsplätzen in Folge von Rationalisierung ausgleichen würden. Demgemäß ist auch nicht zu erwarten, dass eine Optimierung der Vermittlungsleistungen durch PSA, JobCenter oder neue Zumutbarkeiten entscheidende Entlastungen erzeugen kann, da hierdurch kaum nennenswert neue Arbeitsplätze entstehen werden.

Die vor allem auf längere Sicht – bei Fortdauer der Rahmenbedingungen, zu denen auch gerade die verfehlte makroökonomische Politik gehört – maßgebliche Problemkonstellation scheint vielmehr eher die kontinuierliche Reduktion des Arbeitsvolumens in der Bundesrepublik zu sein, und zwar unabhängig von den Entwicklungen der Konjunktur und Erwerbsbevölkerung. Zwischen 1960 und 2002 betrug die Abnahme des Arbeitsvolumens insgesamt 9,63 Milliarden Arbeitsstunden, was einem Minus von 17 vH entsprach. Nach ersten

Berechnungen des IAB hielten dieser Trend auch im Jahre 2003 mit einem Rückgang des Arbeitsvolumens gegenüber dem Vorjahr um 0,9 vH weiter an (siehe Tabelle A 1 im Anhang).

Bemerkenswert an diesem Trend ist vor allem, dass die Entwicklung des abnehmenden Arbeitsvolumens gerade auch im vergangenen Jahrzehnt bei gleichzeitiger Zunahme sowohl der abhängig beschäftigten ArbeitnehmerInnen als auch bei Ausweitung von selbstständiger Tätigkeit zu beobachten ist. Die Zunahme der Zahl der ArbeitnehmerInnen beruhte in den vergangenen Jahren vor allem auf einer Ausweitung von prekären Beschäftigungsverhältnissen mit relativ wenigen Arbeitsstunden je Beschäftigtem. Dies führte zu einem Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit. Deshalb war der Beschäftigungszuwachs

*Tabelle 4: Veränderungen Erwerbstätige, Arbeitszeiten und Arbeitsvolumen 1992/2002*

	Veränderungen 1992/2002		
	absolut		Veränderung gegen 1992 in vH
	1992	2002	
<i>A. Beschäftigte ArbeitnehmerInnen</i>			
Personen in 1000	34.236	34.581	+1,0
Durchschnittliche Arbeitszeit in Std. pro Person	1.491	1.361	-8,71
<i>B. Selbstständige und Mithelfende</i>			
Personen in 1000	3.642	4.090	+12,3
Durchschnittliche Arbeitszeit in Std. pro Person	2.178,5	2.133,7	-2,0
<i>C. Erwerbstätige</i>			
Personen in 1000	37.878	38.671	+2,1
Arbeitsvolumen in Mrd. Std.	58,976	55,791	-5,4

Quelle: Daten des IAB-Geschäftsbereiches VI/2 BA

gleichzeitig mit einem Rückgang des Arbeitsvolumens verbunden. Die gleiche Entwicklung, wenn auch in geringerem Umfang, fand sich bei den Selbstständigen. Auch hier werden prekäre Verhältnisse (Schein-selbstständigkeit) ihren Anteil an der Entwicklung haben.

Vor dem Hintergrund dieses Trends der Abnahme des Erwerbsarbeitsvolumens nun in der so genannten Modernisierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ausgerechnet die Arbeit, unabhängig von ihrer Qualität oder Entlohnung, zum unhinterfragbaren Generalziel und Königsweg aller sozialer Hilfen zu deklarieren, scheint weder besonders modern noch ausgesprochen zukunftsweisend. Denn die Entwicklung, die man hier beobachten kann, ist ja nicht zufällig, sondern systembedingt, weil sie maßgeblich vom zunehmenden Produktivitätsfortschritt verursacht wird, der weder aufgehalten werden kann noch sollte.

Allerdings zeigt sich in der langfristigen Betrachtung ein abnehmender Trend des Produktivitätswachstums je Erwerbstätigem und Arbeitsstunde in der Bundesrepublik. In der vergangenen Dekade (1991-2000) betrug das Produktivitätswachstum 2,0 vH, davor (1981-1990) 2,5 vH und in den 1970er Jahren sogar noch 3,7 vH. Gleichzeitig gingen die realen Wachstumsraten des BIP noch stärker zurück. Damit haben wir eine Situation, in der zwar einerseits die Beschäftigungsschwelle – d.h. das Wirtschaftswachstum, welches notwendig ist, um zusätzliche Beschäftigung zu generieren – sinkt, andererseits aber die Schere zwischen der Entwicklung der Produktivität und des BIP sich weiter öffnet, was zu einem schrumpfenden Arbeitsvolumen und sinkender Beschäftigung führt.

Mit anderen Worten: Die Entwicklung verdeutlicht, dass mit immer weniger Arbeitseinsatz ein immer höherer Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt erwirtschaftet werden kann, was sicherlich nicht durch die individuelle Aktivierung der vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzten aus der Welt zu schaffen ist. Hier liegt eine skurrile Verwechslung von Mikro- und Makroperspektiven vor. Denn letztlich hat dieser Rückgang des Arbeitsvolumens ja weniger mit einer – im Übrigen auch fälschlich unterstellten – allgemeinen Erstarrung der Erwerbslosen zu tun (vgl. die IAB-Studie von Brixy u. Christiansen 2002), sondern mehr mit dem rasanten Anstieg der Kapitalintensität je Arbeitsplatz.

Speziell die Entwicklung der Kapitalintensität macht deutlich, dass ein einmal – z.B. durch Rationalisierung – verlorener Arbeitsplatz in einer nächsten Aufschwungperiode nicht zu den selben Bedingungen und Kosten wieder herzustellen ist. Schaut man sich die Periode von 1991 bis 2000 genauer an, so zeigt sich, dass allein in dieser Spanne ca. 25 vH mehr Kapital aufgewendet werden musste, um einen Arbeitsplatz zu schaffen.

Wichtig ist bei dem beschriebenen Trend außerdem, dass gerade diejenigen, die nur geringere Qualifikationen aufzuweisen haben, von einem rationalisierungsinduzierten Fortfall der Arbeitsplätze überdurchschnittlich stark betroffen sind, während sie bei der Besetzung neu entstehender Stellen wiederum überdurchschnittlich stark benachteiligt sein werden, was wegen der anspruchsvolleren Anforderungsprofile die Ausgrenzung dieser Personengruppe noch weiter verschärfen wird (Schmid 2002: 51 ff.). Hier schließt sich zunehmend ein *Circulus vitiosus*, der auch durch optimierte Vermittlungsstrategien (PSA, JobCenter) absehbar nicht zu durchbrechen ist, zumal oftmals auch die Grenzen der Qualifizierungsstrategien sehr eng gezogen sind (Schmid 2002: 55).

#### 4.4 Konsequenzen der Aktivierungsstrategie

Angesichts des fehlenden Bezugs der Aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auf die tatsächlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit muss es auch nicht sehr verwundern, dass die Erfolge am Arbeitsmarkt bislang eher bescheiden sind. Im April, Mai und Juni 2003 z.B. waren die höchsten Arbeitslosenzahlen zu verzeichnen, die in der über 25-jährigen Geschichte anhaltender Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik jemals amtlich ausgewiesen wurden. Zugleich ist jedoch – zumindest auf den ersten Blick – erstaunlich, dass in den letzten Monaten auch regelmäßig hohe Abgänge aus der Arbeitslosigkeit gemeldet wurden, die sich beim näherem Hinsehen dann allerdings zu einem Großteil als so genannte Abgänge in die *Nichterwerbstätigkeit* erwiesen haben. Im Jahr

2003 wurden bei einem durchschnittlichen Bestand von ca. 4,376 Millionen Arbeitslosen während des laufenden Jahres insgesamt 8,051 Millionen Abgänge aus der Arbeitslosigkeit gezählt, wovon jedoch allein 3,772 Millionen auf Abgänge in Nichterwerbstätigkeit entfielen, was einem Anteil von 47 vH entspricht (BA 2004a). Unfreiwillig zynisch meldet die BA im Quartalsbericht IV/2003 unter der Überschrift »Im Zentrum steht der Integrationserfolg«, dass die Verhängung von Sperrzeiten, z.B. wegen Ablehnung oder Abbruch von Maßnahmenangeboten, um 167 vH zugenommen hat, was als »konkrete Erfolge von Fördern und Fordern« ausgewiesen wird (BA 2004b: 13).

Spiegelbild der wenig aussichtsreichen Situation auf dem Ersten Arbeitsmarkt sind andererseits die doch sehr bescheidenen Erfolge des »Herzstücks« der Hartz-Reform, der PSA, auf deren ca. 40.000 Plätze bis Januar 2004 gerade einmal 32.000 Arbeitslose tatsächlich in Leiharbeit übernommen wurden. Eine erste Analyse des IAB (2003) zeigt zudem die Fragwürdigkeit dieses Instruments. Nur etwa jeder zehnte Arbeitslose, der in eine PSA gewechselt war, konnte aus dieser Stelle heraus eine reguläre sozialversicherungspflichtige Stelle antreten. Die angestrebten »Klebeeffekte« waren bisher nicht sonderlich ausgeprägt. Zudem waren nur 14 vH der Beschäftigten in den PSA vorher langzeitarbeitslos.

Die Stellen kommen vorwiegend Arbeitslosen mit relativ guten Vermittlungschancen zugute, sie arbeiten dort allerdings in der Regel deutlich unter ihrer Qualifikation. Die wirtschaftlichen Turbulenzen, in die der größte Vertragspartner der Bundesagentur, bei dem immerhin fast ein Drittel der PSA-Beschäftigten tätig war, Anfang des Jahres geriet, zeigen zusätzlich die Schwächen des Instruments.

Hingegen boomt ganz offensichtlich immer mehr die nicht existenzsichernde Arbeit, die – wie die neue Minijob-Zentrale der Bundesknappschaft meldet – zwischen September 2002 und 2003 einen Nettozuwachs an 400-€-Stellen von über einer Million zu verbuchen hatte, wobei hier – wie das IAB geltend macht – Doppelzählungen bzw. Fehlzuordnungen nicht auszuschließen sind. Die im April 2003 in Kraft getretene neue Regelung zu den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen erhöht den Anreiz, eine solche Arbeit als Nebentätigkeit auszu-

üben, die dann frei von Abgaben bleibt. Mit diesen Minijobs kann die Arbeitslosigkeit nicht wirksam bekämpft werden, denn Arbeitslose sind überwiegend Personen, die Arbeit zur Existenzsicherung – und damit keine Minijobs – benötigen.

Als vorläufiges Zwischenresümee der derzeitigen Entwicklung drängt sich der folgende Eindruck auf: Wenn in naher Zukunft für einen Teil der Gesellschaft reguläre Arbeit nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung steht, dann wird der duale Aktivierungsmechanismus – aus einerseits minderwertigen Job-Angeboten (wie Leiharbeit, Minijobs oder workfare-Strategien wie unterbezahlten ABM und unbezahlter Pflichtarbeit) und andererseits aus massiven Leistungskürzungen (wie Reduzierung der Bezugszeit von Arbeitslosengeld oder Herabminderung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfenebene) – zu einer Art sozialadministrativer Zangenbewegung für die Betroffenen, die immer mehr zur materiellen Marginalisierung, prekarisierten Beschäftigung (working poor) und letztlich auch zur gesellschaftlichen Ausgrenzung führt.

## 4.5 Gesichtspunkte alternativer Reformpfade

In der vorangegangenen Analyse der Megatrends wurde anhand von Langzeituntersuchungen auf die Verringerung des Arbeitsvolumens in der Bundesrepublik aufmerksam gemacht, die ein Nachdenken über neue Ansätze in der Beschäftigungspolitik verlangt. Eine beschäftigungswirksame Arbeitszeitpolitik durch eine Verkürzung der Arbeitszeit für alle Beschäftigten, wie von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit Jahren gefordert, würde ein bestehendes Arbeitsvolumen auf mehr ArbeitnehmerInnen verteilen.

Außerdem ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass natürlich bei entsprechender Konjunkturentwicklung, die durch öffentliche Investitionsprogramme angeregt werden kann, auch eine Zunahme des Arbeitsvolumens zu erwarten ist.

Neben rein quantitativen Ansätzen sind, was die Umwandlung unbezahlter in bezahlte Arbeit angeht, aber auch qualitative Strategi-

en denkbar und zu präferieren: Die derzeit unentgeltlich (nicht erwerbsförmig) geleistete Arbeit in den Privathaushalten kann zumindest teilweise – wie in den skandinavischen Ländern – erwerbsförmig organisiert werden. Dies würde im Übrigen auch wesentlich zur Gleichstellung der Geschlechter in der Gesellschaft beitragen. Die Arbeit in den Privathaushalten nimmt derzeit das 1,7-fache des Zeitvolumens der Erwerbsarbeit ein. Die Bruttowertschöpfung der privaten Haushalte wird vom Statistischen Bundesamt auf 820 Mrd. € in 2002 geschätzt, davon entfallen ca. 60 vH auf unbezahlte Arbeit, die für existenzsichende Arbeitsplätze zu nutzen wäre. Aber auch viele Dinge, die wir uns heute nicht oder nur in ungenügendem Umfang leisten, wie z.B. Kultur, Bildung usw., sind Bereiche, in denen Erwerbsarbeit künftig wachsen kann, wenn eine entsprechende öffentliche Finanzierung bzw. auch private Nachfrage zu erschließen ist.

Wenn man die vorherrschenden Ansätze der »modernisierten« Arbeitsmarktpolitik nicht perspektivlos stehen lassen will, bieten sich vielleicht einige sehr komprimierte Verknüpfungen zwischen den vorausgegangenen Analysen einerseits und möglichen Strategiefolgerungen andererseits an, die wenigstens grobe Orientierungen auch für längerfristige Reformgesichtspunkte erlauben könnten. Die wichtigste Botschaft in diesem Zusammenhang jedoch vorab: Es gibt keinen Königsweg in der Arbeitsmarktpolitik, und auch die beste Arbeitsmarktpolitik kann eine umfassende Beschäftigungspolitik nicht ersetzen. Unter diesen vorangestellten Einschränkungen erscheinen dann vor allem die folgenden Handlungsansätze besonders wichtig:

### *Bilateralität von Fördern und Fordern*

Wenn das Prinzip »Fördern und Fordern« tatsächlich bilateral gemeint ist, dann muss die so genannte neue Balance von Rechten und Pflichten auch für den Staat Geltung haben. Arbeitslosen muss ein individueller Rechtsanspruch auf angemessene Angebote zur Erwerbsintegration eröffnet werden, anstatt dies im Bereich diffuser Ermessensleistungen zu belassen und mit Drohungen von Leistungsentzug bei unter-

stellter Arbeitsunwilligkeit zu operieren. Damit eigenverantwortliches Handeln möglich ist, müssen auch die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden, z.B. für individuelle Weiterbildung.

### *Antizyklischer Bundeszuschuss*

Wenn lösungsorientierte Arbeitsmarktpolitik nicht nur einen Rechtsanspruch auf passive, sondern auch auf aktive Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verbürgt, dann sollte die Finanzierung dieser Strategie aus einem nach antizyklischen Regeln festgelegten Bundesfinanzzuschuss gespeist werden. Anstatt in Krisen wegen niedrigerer Beitragseinnahmen immer wieder Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik zu kürzen und so prozyklisch die Krise zu verschärfen, muss mit steigender Arbeitslosigkeit auch das Volumen der Mittel für aktive Maßnahmen steigen, um der Krise gegensteuern zu können.

### *Gewährleistung öffentlicher Aufgaben und angemessene Entlohnung*

Wenn es in der Logik der renditeorientierten Wirtschaft liegt, durch Rationalisierung und Technisierung die Produktivität permanent zu steigern, dann fallen diesem Prozess systematisch und weitgehend irreversibel eher die relativ einfach strukturierten Arbeitsplätze zum Opfer, die – wo notwendig – in einem öffentlich geförderten Arbeitsmarkt neu zu generieren sind, anstatt davon auszugehen, dass diese systemlogische Entwicklung über Subventionen für die Unternehmen (Lohnkostenzuschüsse etc.) oder die Aktivierung von Arbeitslosen zurückzudrehen wäre. Vielmehr existieren zahlreiche Aufgaben, die mit angemessener Entlohnung in öffentlicher Verantwortung zu organisieren wären, anstatt diese zu privatisieren und über Lohnsenkung vermeintlich effektiver zu gestalten. In einem solchen sozialorientierten Beschäftigungssektor sind bislang langzeitarbeitslose BürgerInnen und gesellschaftlich notwendige, aber noch unerledigte Arbeit (z.B.

Nahverkehrsentwicklung) systematisch zu verknüpfen und zugleich kontraproduktive Wirkungen auf die Konjunktur- und Wirtschaftsentwicklung zu vermeiden, indem sich die Anstrengungen vor allem auf die Erstellung öffentlicher Güter und eine angemessene Entlohnung konzentrieren, anstatt die kaufkräftige Nachfrage dort, wo sie am ehesten konsumwirksam wird, durch nicht entlohnte Pflichtarbeit auszutrocknen.

### *Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor*

Ergänzend zu den (auszubauenden, nicht zu kürzenden) Leistungen des öffentlichen Dienstes sollten in einem öffentlich geförderten Arbeitsmarkt neue Arbeitsplätze geschaffen werden, insbesondere mit sozialen und ökologischen Aufgabenprofilen in Bereichen, die – aus welchen Gründen auch immer – von der Privatwirtschaft nicht oder nicht ausreichend abgedeckt werden. Diese öffentlich geförderte Beschäftigung muss an vor Ort definierten Bedarfen ausgerichtet sein und soll den dort Beschäftigten eine Weiterentwicklung ihrer individuellen Fähigkeiten und Kompetenzen ermöglichen – nicht aber ein Abschreckungsinstrument sein, das zusätzlichen Druck aufbaut, Arbeit im Niedriglohnsektor anzunehmen.

### *Sicherung und Ausbau kollektiver Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen*

Wenn das nationale Arbeitsvolumen sukzessive rückläufig ist und zugleich in der Gesellschaft durch Alterung und medizinischen Fortschritt ein wachsender Bedarf an gesundheitlichen und pflegerischen Leistungen entsteht, der überdies als personenbezogene Dienstleistung erstens schwer rationalisierbar und zweitens nur teilweise global auszulagern ist, dann sollten diese personalintensiven Beschäftigungsressourcen sowohl auf dem regulären als auch auf dem öffentlich geförderten Arbeitsmarkt genutzt werden, anstatt zunehmend das Risiko

von Krankheit, Alter und Pflegebedürftigkeit durch Aushöhlung der gesetzlichen Sozialversicherungen zu privatisieren und damit kaufkräftige Nachfrage aus den kollektiven Systemen abzugraben und der individuellen Leistungs(un)fähigkeit anheimzustellen.

Solange weitgehend ungebrochen der Trend besteht, dass sich das Arbeitsvolumen in der entwickelten Volkswirtschaft eher verringert, statt dass sich existenzsichernde Erwerbsarbeit ausreichend vermehrt, ist das Prinzip »Keine Leistung ohne Gegenleistung« – wenn damit Arbeit gemeint ist – eine Art unsittliches Angebot des Aktivierungsstaats an seine BürgerInnen, was im Übrigen auch kaum noch mit dem bisher gültigen Verfassungskonsens kompatibel ist: »Mit dem Gedanken des demokratischen Staats« – so sagte es das Bundesverwaltungsgericht schon 1954 – »wäre es unvereinbar, dass zahlreiche Bürger« – das waren die so genannten FürsorgeempfängerInnen – »die als Wähler die Staatsgewalt mitgestalten, ihr gleichzeitig hinsichtlich ihrer Existenzsicherung ohne eigenes Recht gegenüber ständen« (BVerwGE 1/161 f.). Der Sozialstaat kennt bislang (noch) kein »Schuldprinzip«, sondern er fordert vielmehr – so formulierte es das Bundesverfassungsgericht bereits 1973 – »... staatliche Für- und Vorsorge für Gruppen der Gesellschaft, die aufgrund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entwicklung behindert sind« (BVerfGE 35/236).

Wenn allerdings der Sozialstaat bei seiner »Modernisierung« selbst die elementarste Sicherung seiner BürgerInnen an Bedingungen knüpft, die überdies nur schwer erfüllbar sind, dann droht Selektion und Ausgrenzung, die selbst liberale Soziologen – wie Ralf Dahrendorf – als den Beginn der Entstehung einer neuen Unterkasse konstatierten (Dahrendorf 1992: 209 ff.). Das Dramatische an der Entwicklung ist, dass diese neue Unterkasse nichts mehr zu verweigern hätte, um sich zu wehren, da das, was sie besitzt, ihre Arbeitskraft, ganz offensichtlich nicht gebraucht wird.

### Literatur

- Althammer, Jörg (2002): Erwerbsarbeit in der Krise? Zur Entwicklung und Struktur der Beschäftigung im Kontext von Arbeitsmarkt, gesellschaftlicher Partizipation und technischem Fortschritt, Berlin
- Arendt, Hannah (1960): *Vita Activa – oder: Vom tätigen Leben*, Stuttgart
- Brixly, Udo/Christensen, Björn (2002): Flexibilität – Was würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen?, in: IABKurzbericht 25/2002
- Bundesanstalt für Arbeit (2004a): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Dezember und Jahr 2003, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2004b): Quartalsbericht der Bundesanstalt für Arbeit – Bericht über das vierte Quartal und Kurzbericht zum Geschäftsjahr 2003, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2003): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Monatsbericht September 2003, Nürnberg
- Dahrendorf, Ralf (1992): *Der moderne soziale Konflikt*, Stuttgart
- EKD – Evangelische Kirche in Deutschland (1986): Die soziale Sicherung im Industriezeitalter, in: *Die Denkschriften der Evangelischen Kirche in Deutschland, Soziale Ordnung*, Bd. 2/1, 2. Aufl., Gütersloh
- Giddens, Anthony (1999): *Der dritte Weg – Die Erneuerung der sozialen Demokratie*, Frankfurt/M.
- IAB (2003): IABKurzbericht 2/2004
- Nell-Breuning, Oskar v. (1957): Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform, in: Boettcher, Ernst (Hrsg.): *Sozialpolitik und Sozialreform*, Tübingen
- Schmid, Günther (2002): *Wege in eine neue Vollbeschäftigung – Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt/M.
- Schröder, Gerhard (2002): Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung schaffen: Für eine Partnerschaft in Verantwortung – Regierungserklärung v. 29.10.2002, Berlin
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2003): *Agenda 2010 – Mut zur Veränderung*, Berlin
- Trube, Achim (2003): *Vom Wohlfahrtsstaat zum Workfarestate – Sozialpolitik zwischen Neujustierung und Umstrukturierung*, in: Dahme, Heinz/Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*, Opladen

## 5. Ostdeutschland – eine abgehängte Region

Im vierzehnten Jahr nach der Vereinigung und dem historischen An- gliederungs- und Transformationsprozess Ostdeutschlands zur kapitalistischen Marktwirtschaft beginnt im Frühjahr 2004 eine *neue* Phase der ökonomischen Entwicklung der ostdeutschen Region unter den Bedingungen der EU-Osterweiterung. Damit stellt sich die Frage, ob und inwieweit es eine spezifische Wirtschaftspolitik für diese EU-Region überhaupt noch geben kann. Dies hängt weniger von den Erwartungen der ostdeutschen Bevölkerung und ihren politischen RepräsentantInnen ab als vielmehr von den durchgreifenden Änderungen der politischen, ökonomischen und sozialen Realitäten in der EU.

Für den künftigen Entwicklungstyp ostdeutscher Regionalökonomie sind schon jene Merkmale durch die letzten Jahre wesentlich vorgeprägt, unter denen sich die weiteren Prozesse vollziehen werden (in den zurückliegenden Memoranden sind ausführliche Analysen hierzu erfolgt, auf die hier nur verwiesen werden kann). Nachstehend wird die *Ausgangslage* Ostdeutschlands vor diesem neuen historischen Ein- schnitt der EU-Osterweiterung kurz zusammengefasst.

### 5.1 Stand der erreichten Angleichung

Die Wirtschaft der neuen Bundesländer wird durch folgende wesentliche Merkmale gekennzeichnet:

1. Nach wie vor *hohe Rückstände* der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im innerdeutschen Vergleich, ausgedrückt *im Bruttoinlandsprodukt je EinwohnerIn und je Erwerbstätige/n sowie durch spürbare Unterschiede im Einkommensniveau*: Das Bruttoinlandsprodukt je EinwohnerIn betrug 2003 in Ostdeutschland 64 vH des westdeutschen Niveaus. Das

nominelle Einkommen je Kopf der ostdeutschen Bevölkerung lag 2002 noch ca. 17 vH unter dem westdeutschen Durchschnitt.

2. *Starkes Auseinanderfallen von Produktion und Endverbrauch*: Diese spezifische »Produktionslücke« hat sich zwar in der ersten Hälfte der 90er Jahre relativ etwas verringert, liegt aber absolut unverändert bei über 100 Mrd. € – das sind jedes Jahr 4 bis 5 vH des westdeutschen und rund 40 vH des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts.
3. *Beträchtliche strukturelle Defizite* gegenüber Westdeutschland: Diese bestehen vor allem in einem zu geringen Anteil des für Innovativen und den Export entscheidenden Verarbeitenden Gewerbes an der ostregionalen Wertschöpfung. 2002 betrug dessen Anteil an der Bruttowertschöpfung in Ostdeutschland nur 16,3 vH gegenüber 23,2 vH in Westdeutschland. Dazu besteht noch ein überproportionaler Anteil des Baugewerbes an der ostdeutschen Bruttowertschöpfung infolge der Sonder-Baukonjunktur Ost in den ersten Jahren nach der Vereinigung. Weitere Defizite bestehen in einer sehr ungünstigen Größenstruktur der Unternehmen, in den geringeren Anteilen forschungs- und damit auch wertschöpfungsintensiver Zweige, neuer Produktions- und Dienstleistungskomplexe und in einer zu niedrigen Exportbasis und -quote.
4. *Extrem hohe Unterbeschäftigung*: Im Vergleich zu Westdeutschland gibt es eine mehr als doppelt so hohe registrierte Arbeitslosigkeit und höhere Anteile der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen, bei anhaltendem Bevölkerungsrückgang infolge von Abwanderung und niedriger Geburtenzahlen.
5. *Hohe Defizite der öffentlichen Haushalte*: Nur ca. 34 vH originäre Steuerkraft im Vergleich zu Westdeutschland. Die akute fiskalische Krise der ostdeutschen Länder und Kommunen wird auch dadurch belegt, dass hier im Jahre 2002 die Gesamtverschuldung *je EinwohnerIn* die in Westdeutschland bereits übertrifft.

Das Bruttoinlandsprodukt je EinwohnerIn liegt 2003 in den neuen Bundesländern insgesamt bei etwa 70 vH des EU-15-Durchschnitts. Ostdeutschland bildet noch die größte territoriale »Unterentwicklungsregion« der EU-15.

Seit 1996 ist der Aufholprozess der neuen Länder nicht nur ins

Tabelle 5: Anteile der neuen Bundesländer (ohne Berlin) an der Bundesrepublik in vH

Indikator	1991	1995	2002
Bevölkerung	18,1	17,3	16,5
Erwerbstätige	17,6	16,2	15,6
Arbeitslose	29,5	27,0	31,4
Bruttoinlandsprodukt (jew. Preise)	7,2	11,2	11,1
Umsatz Verarbeitendes Gewerbe	4,2	5,9	7,6
Export	2,6	2,9	5,0
Schulden der Länder u. Kommunen	-	15,0	17,1

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, eigene Berechnungen

Stocken geraten, wie es meist beschönigend in offiziellen Berichten heißt. Er ist gesamtwirtschaftlich seit 1996 tatsächlich abgebrochen, wie statistische Daten belegen. Die Kluft zwischen Ost und West ist seitdem bei wichtigen gesamtwirtschaftlichen Indikatoren wieder absolut größer geworden.

Insgesamt ergibt sich, dass Ostdeutschland auch heute noch weit von einer sich selbst tragenden wirtschaftlichen Entwicklung und einem hinreichenden Niveau der Angleichung entfernt ist. Die Bedingungen hierfür haben sich in den letzten Jahren kaum verbessert, auf wichtigen Gebieten sogar verschlechtert.

Dies tritt exemplarisch in Berlin zu Tage, das in der Mitte Ostdeutschlands liegt und unter der *Überlast* seiner Verschuldung nachhaltig daran gehindert wird, eine attraktive Rolle der wirtschaftlichen Ausstrahlung für sein weites Umfeld zu erreichen. Im Gegenteil, das vereinigte Deutschland leistet sich ein nicht leistungsfähiges Zentrum in Form einer Hauptstadt, die den fiskalischen Niedergang verkörpert.

## 5.2 Potenziale für weitere Angleichung Ost an West?

Im Ergebnis der Transformationspolitik seit der Vereinigung entstand in Ostdeutschland eine zwar erneuerte, aber in wesentlichen Zügen defizitäre Wirtschaftsstruktur sowie ein von westlichen Konzernen geprägte, weitgehend abhängige Dependenzökonomie, die auf einer noch viel zu schmalen industriellen Basis beruht. Gleichzeitig entstanden auf Dauer überdimensionierte, neue Kapazitäten in der Bauwirtschaft, deren strukturelle Rückbildung (seit dem Ende des Baubooms Ost) noch nicht abgeschlossen ist und mittelfristig das in den neuen Bundesländern erreichbare Wirtschaftswachstum herabdrückt.

Die im innerdeutschen Vergleich defizitäre Struktur bedingt jene typischen Minderleistungen, die sich in der verfestigten regionalen Produktionslücke widerspiegeln. Diese hat ihre eigentliche Basis in einer spezifisch ostdeutschen Wirtschafts- und Industriestruktur (Unternehmenslücke, Betriebsgrößen- und Branchendefizite, Lücke im unternehmenseigenen Forschungspotenzial) und ebenso in regionalwirtschaftlichen Wettbewerbs- und Ausgangslagen (geringer Anteil des überregionalen Umsatzes, zu niedrige Marktanteile, zu geringes Eigenkapital, unterdurchschnittliche Forschungs- und Innovationsintensität und größtenteils niedrige Renditen).

Die entscheidende Messlatte für den gesamtwirtschaftlichen Rückstand Ostdeutschlands ist die hohe regionalwirtschaftliche Produktionslücke Ost. Sie wird durch öffentliche und private Transfers sowie Pendlereinkommen (Ost-West-Saldo) aufgefüllt. Ihre hinreichende Schließung (bzw. Anpassung an die durchschnittliche Streuungsgröße in Westdeutschland) ist weiterhin ungelöst.

Die damit verbundenen Problemstellungen werden zwar zunehmend aus der Tagespolitik verdrängt, bleiben aber als eine entscheidende wirtschaftspolitische Herausforderung für *Gesamtdeutschland* bestehen. Diese strukturelle Produktionslücke – also die Differenz zwischen eigenem Aufkommen an Gütern und Dienstleistungen oder selbst erzeugtem Einkommen einerseits und der regionalen gesamten Endverbrauch, d.h. dem Verbrauch an Konsumgütern und Investitionen andererseits – bewegte sich mehrere Jahre um ca. 40 vH des ostdeut-

schen Bruttoinlandsprodukts mit zuletzt sogar wieder leicht steigender Tendenz. Sie beträgt nach ifo-Angaben für 2001/2002 etwa. 113 Mrd. € pro Jahr.

Die regionale Produktionslücke wird durch einen ständigen jährlichen Lieferüberschuss an Waren und Dienstleistungen aus den alten Bundesländern und aus dem Ausland abgedeckt. Dieser Realtransfer von Gütern wird mittels öffentlicher und privater Finanztransfers West-Ost ermöglicht. Darauf beruhen die nach wie vor bestehende hohe Abhängigkeit Ostdeutschlands von extrem hohen *öffentlichen Finanztransfers* – jährlich ca. 80 Mrd. € Nettotransfers – und die stark ausgeprägten Züge Ostdeutschlands als Transferökonomie. Die finanziellen *öffentlichen Nettotransfers* entsprechen rund 4 vH des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts, 32 vH des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts und 22 vH des inländischen Endverbrauchs in Ostdeutschland.

Die privaten und öffentlichen Anlageinvestitionen gingen zwischen 1995 und 2002 von 100 Mrd. € auf 63 Mrd. €, d.h. um 37 vH, zurück. Die Investitionen ins Baugewerbe fielen analog zum Rückgang der Baukonjunktur noch stärker – um 45 vH. Je EinwohnerIn sind die Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen, die in den Jahren 1993 bis 1996 nur etwas über dem westdeutschen Niveau lagen, inzwischen wieder beträchtlich unter dieses Niveau gesunken. Sie lagen 2002 nur noch bei 82,7 vH des westdeutschen Standes, wobei der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock Ost erst zwei Drittel dieses Niveaus erreicht hat. Damit zeigt der Zuwachs im Produktionspotential in den letzten Jahren eine signifikante tendenzielle Abschwächung, die ein baldiges höheres Wirtschaftswachstum eher unwahrscheinlich macht.

Die ERP-Kredite für Existenzgründungen und Investitionen gingen von 2,4 Mrd. € 1998 auf 0,9 Mrd. € im Jahre 2002 stark zurück. Ebenso ging die regionale Wirtschaftsförderung im Bereich der gewerblichen Wirtschaft von 6,0 Mrd. € 1998 auf 2,0 Mrd. € im Jahre 2002 zurück, im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur entsprechend von 1,4 Mrd. € auf 0,7 Mrd. €. Die direkte Wirtschaftsförderung verminderte sich somit insgesamt seit Beginn der rot-grünen Bundesregierung um zwei Drittel, von 9,9 Mrd. € (1998) auf 3,6 Mrd. € (2002).

Infolge der Dominanz (Marktmacht) westdeutscher bzw. ausländischer Konzerne und Unternehmen auf dem ostdeutschen Binnenmarkt verstärkt sich diese Produktionslücke. Mit ihrer Wirtschaftskraft sind sie flächendeckend in der Lage, den kaufkräftigen Ostbedarf an überregional handelbaren Gütern und Dienstleistungen weitgehend mit ihren vorhandenen Kapazitäten in Westdeutschland zu decken, ohne hierfür in den ostdeutschen Bundesländern neue aufzubauen zu müssen. Dies zeigt sich in der geringen Investitionsneigung westdeutscher Kapitaleigentümer in den meisten Branchen der verarbeitenden Industrie Ostdeutschlands. Hierin wird aber auch sichtbar, dass die Produktionslücke gegen das Desinteresse oder den Widerstand westdeutscher bzw. ausländischer Kapitaleigentümer, die mit ihren Kapazitäten den ostdeutschen Binnenmarkt beliefern, kaum zügig reduziert werden kann.

Bei einem Lieferüberschuss West nach Ost in den 1990er Jahren und auch danach von jährlich über 100 Mrd. € kann davon ausgegangen werden, dass insgesamt ein zusätzliches Wirtschaftswachstum in Westdeutschland in den Jahren 1990 bis 1992 von kumulativ mindestens 5 vH des Bruttoinlandsprodukts induziert wurde. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin hatte hierzu festgestellt, dass »ohne diese Lieferungen das westdeutsche Sozialprodukt um 6 bis 7 vH niedriger gewesen« wäre (DIW, Vierteljahreshefte 2/2000: 202). Dies war Grundlage für eine Zunahme von über einer Million Arbeitsplätze sowie höherer Steuer- und Beitragseinnahmen von jährlich mindestens 40 Mrd. € und einem deutlichen Sprung der Gewinne der Großunternehmen, Banken, Handelsketten und Versicherungsgesellschaften. Hieraus erwuchs in der Folgezeit im früheren Bundesgebiet ein anhaltend höheres Leistungsniveau.

Ohne diese Wachstumseffekte wären die Einnahmen aller öffentlichen Haushalte im Zeitraum bis 2003 um kumulativ 400 bis 500 Mrd. € geringer und die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland um mindestens eine Million höher ausgefallen. Dies müsste bei der Beurteilung der Finanztransfers von netto kumulativ rund 900 Mrd. € (IWH, Pressemitteilung 21/2003) sowie der Zunahme der Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte um 730 Mrd. € von 596 Mrd. € 1991 auf 1.326 Mrd. € Juni 2003 beachtet werden. Die Finanzierung der staatli-

chen Transfers belastet jedoch die öffentlichen Haushalte (Bundeshaus- holt, Haushalte der westdeutschen Länder und Gemeinden und insbe- sondere die Haushalte der Sozialversicherungen) und durch die höhe- ren SV-Beitragssätze auch die Nettoeinkommen vor allem der abhängig Beschäftigten Westdeutschlands. Dies zeigt die Ambivalenz der Transfer- ökonomie auch für unterschiedliche Interessenlagen in (West-)Deutsch- land.

Vor allem die Konzerne und Banken mit Sitz in Westdeutschland sind die Hauptgewinner der öffentlichen Finanztransfers und des mit ihnen finanzierten Auffüllens der Produktionslücke Ost. Entscheidun- gen zur Entwicklung der Investitionen, des Produktionsprofils und der Beschäftigung werden von den Unternehmenszentralen in Westdeutsch- land bzw. im Ausland getroffen. Sie berücksichtigen natürlich kaum spezifische ostdeutsche (regionale) Interessen. Es liegt jedoch letztlich auch im fiskalischen Interesse der Bevölkerungsmehrheit in Ost und West, die permanente defizitäre Leistungslücke in der Wertschöpfung Ost spürbar zu verringern, um dadurch die öffentlichen West-Ost-Fi- nanztransfers aus den Kassen der Haushalte und der Sozialversicherung künftig sukzessive mindern zu können. Inzwischen zeichnen sich Be- mühungen ab, diese Frage nicht mehr durch Erhöhung des ostdeut- schen Wertschöpfungsanteils am Endverbrauch, sondern durch bloße Rückführung des transferierten Endverbrauchs selbst (Transfer-Senkung) zu lösen. In diesem Zusammenhang werden auch Forderungen gestellt, den Verfassungsgrundsatz zur Schaffung »gleichwertiger Lebens- verhältnisse« in Deutschland aufzuweichen oder umzudeuten.

Aus diesem charakterisierten ökonomischen Leistungsstand in den neuen Bundesländern sowie aus der gegenwärtigen Gesamtlage und den absehbaren Wachstumsperspektiven der Wirtschaft in der Bundes- republik ergeben sich unterschiedliche West-Ost-Interessen und davon ausgehende Forderungen an die Politik. *Einerseits* nach Fortsetzung der investiven privaten und öffentlichen West-Ost-Transfers. *Andererseits* der fiskalische Drang zur Entlastung von dieser hohen Transfer-Bürde für Deutschland. Eine Auflösung dieses Dilemmas ist nur über einen echten Aufholprozess Ost langfristig möglich, sofern es diesen überhaupt künftig noch geben wird.

### 5.3 Risiko Arbeitsmarkt und demografischer Wandel

Eine der Besonderheiten der zurückliegenden ostdeutschen Transfor- mation war die weitgehende Entkopplung zwischen realem Wirt- schaftswachstum und industrieller Restrukturierung einerseits und der Entwicklung von Beschäftigungsmöglichkeiten und neuen Arbeitsplät- zen andererseits.

Der tiefen Einbruch in der Phase der Privatisierung/Deindustrialisie- rung durch die Treuhandanstalt hat eine stabil hohe Arbeitslosigkeit hervorgerufen. Dieser Überhang an Erwerbspersonen ist aber auch in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre und nach 2000 weiter gewachsen. Die Anzahl der Erwerbstägigen ist ab 1996 bis 2003 kontinuierlich zu- rückgegangen, von 6,0 Millionen 1995 auf 5,6 Millionen 2003 (neue Bundesländer ohne Berlin-Ost). Von den 8 Jahren seit 1996 gab es in 6 Jahren einen Rückgang der Erwerbstägigen und nur in 2 Jahren eine geringe Erhöhung. Im Jahre 2002 z.B. gingen 97.000 Arbeitsplätze in Ostdeutschland verloren, 2003 waren es wieder 95.000.

Abwanderungen, AuspendlerInnen und Frühverrentungen sorgten für einen gründlichen Kahlschlag in der regionalen Erwerbstätigkeit. Die Arbeitslosenquote im Jahre 2003 betrug 20,1 vH. Der Anteil der Lang- zeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (mit Berlin) betrug 2003 38 vH und lag damit ca. 10 Prozentpunkte über dem westdeutschen Stand.

Im Durchschnitt des Jahres 2003 waren bei den Arbeitsämtern in Ostdeutschland nur 63.000 freie Stellen gemeldet. Diesen standen 1,6 Millionen Arbeitslose gegenüber. In Ostdeutschland kommen auf 1.000 Personen im erwerbsfähigen Alter derzeit 632 Arbeitsplätze, in West- deutschland sind es dagegen 717 (SVR 2002/2003: 279).

Die Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt ist wahrlich trostlos: Obgleich die negativen Abwanderungs- und Auspendlersalden Ost- deutschlands zunahmen und damit den ostdeutschen Arbeitsmarkt kurzfristig »entlasteten«, erhöhten sich die Arbeitslosenquote und die gesamte Unterbeschäftigtequote. Das geleistete Arbeitsvolumen aller Erwerbstägigen zeigt weiterhin fallende Tendenz. Das brachliegende ostdeutsche Arbeitskräftepotenzial – auf der Grundlage der gesamten Unterbeschäftigung – entspricht einem potenziellen Output, der auf 65

Mrd. € oder 26 vH des Bruttoinlandsprodukts der neuen Länder geschätzt wird (IAB2003: 3).

Die von der Bundesregierung durchgesetzten neuen Regelungen auf dem Arbeitsmarkt (Agenda 2010, Hartz-Gesetze) bringen für die ostdeutschen Arbeitslosen und Unterbeschäftigte keine erhöhten Chancen für mehr Vollzeitarbeitsplätze mit existenzsichernden Löhnen, sondern von Zwangsmaßnahmen begleitete Billigjobs und Teilzeitarbeit mit Niedriglöhnen sowie Verschlechterungen der Dauer und Höhe der Sozialbezüge. Der administrative Druck wird hier gegen die Arbeitslosen selbst statt gegen die rückläufigen Beschäftigungschancen gerichtet.

Im Jahre 1989 lebten in der DDR 16,4 Millionen EinwohnerInnen. Die Bevölkerung schrumpfte bis Ende 1990 auf 16,0 Millionen und danach bis zum Jahr 2000 auf 15,1 Millionen (Zahlen jeweils einschließlich Berlin Ost, ohne Berlin Ost 2000: 13,9 Millionen). Nach Ausgliederung von Berlin Ost aus der Statistik der neuen Bundesländer wird die Wohnbevölkerung 2002 mit 13,6 Millionen EinwohnerInnen angegeben.

Der Rückgang der ostdeutschen Wohnbevölkerung nach 1990 wird durch die nach der Vereinigung rapide gesunkene Geburtenrate und den permanenten negativen Wanderungssaldo bestimmt. In den 1990er Jahren entfiel auf die Abwanderung ca. ein Drittel des Bevölkerungsschwundes Ost.

Für die letzten Jahre liegen die saldierten Wegzüge aus den ostdeutschen Flächenländern bereits höher als ihr Sterbeüberschuss (Ausnahme Brandenburg). Allein der ostdeutsche Arbeitsmarkt wurde im Zeitraum von 1989 bis 2001 um ca. 660.000 Arbeitskräfte infolge von Netto-Abwanderung »entlastet«.

Das IWH schätzt die weitere Nettoabwanderung der ostdeutschen Wohnbevölkerung auf durchschnittlich 0,3 vH je Jahr (IWH2002: 93).

Abwanderungen, niedrige Geburtenraten und daraus folgende Überalterung (mit ihren Konsequenzen für Höhe und Struktur der Einkommen) lassen schon jetzt regionale Märkte schrumpfen und drücken auf die Pro-Kopf-Steuereinnahmen von Ländern und Kommunen. Es entstehen negative Folgeeffekte in der kommunalen Infra-

struktur, auf dem Wohnungsmarkt, im Bildungswesen usw. in teilweise bedrohlichen Dimensionen. Stichworte: Leerstand von Wohnungen, Kindereinrichtungen und Schulen, zusätzliche Abrisskosten sowie territoriale Ausdünnung von Dienstleistungseinrichtungen und im Handelsnetz usw. Die Ende 1998 erhobene letzte amtliche Statistik ergab bereits einen Wohnungsleerstand im regionalen Durchschnitt von 13 vH, der inzwischen – mit deutlichen Schwerpunkten in den Städten – weiter angestiegen ist.

Eine Reproduktionslücke droht voraussichtlich langfristig (nach 2008/2010) auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt von der Angebotsseite der jungen, nachwachsenden Jahrgänge her. Sie kann durch Abwanderung noch verschärft werden. Der plötzliche Geburtenknick nach 1990/1991, der in den Folgejahren etwas abgemildert wurde, aber grundsätzlich geblieben ist, erzeugt in Ostdeutschland eine Art spezifisch demografische Falle: ab den Jahren 2010/2012 sind die Neuzugänge auf den Arbeitsmarkt weit geringer als die Abgänge durch altersbedingte Gründe: Innerhalb des Jahrzehnts zwischen 2008 und 2017 werden voraussichtlich fast 30 vH der heutigen Erwerbsbevölkerung aus Altersgründen ihre Erwerbstätigkeit beenden.

Der nach 2008/2010 in Ostdeutschland erwartete starke Rückgang der jungen erwerbsfähigen Nachwuchsjahrgänge wirft bereits im Vorfeld neue Probleme des künftigen beruflichen Ersatzes der älteren Jahrgänge auf. Der Verlust an jüngeren, gut ausgebildeten Arbeitskräften und AbsolventInnen der Hochschulen in den Jahren vor 2008 lässt sich dann nur schwer kompensieren.

## 5.4 Folgen der EU-Osterweiterung

Die Osterweiterung der EU, die am 1. Mai 2004 in Kraft tritt, ist mit neuen Problemen (erschwert Marktchancen und vermehrte Marktrisiken) für die neuen Bundesländer hinsichtlich der Wettbewerbsverschärfung und der Arbeitsmarktlage verbunden. Die größte Gefahr besteht darin, dass Ostdeutschland zu einem Transitraum zwischen

Westeuropa und den neuen EU-Mitgliedern degradiert wird und die Chancen ungenutzt bleiben, sich zu einem bedeutenden integrativen Verflechtungsraum innerhalb der Wertschöpfungsketten zwischen den bisherigen und den neuen EU-Ländern zu entwickeln.

Bei der weiteren Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) könnte Ostdeutschland in einigen Bereichen eine besondere Rolle spielen, wenn es gelingt, die günstigen räumlichen Bedingungen zu nutzen, die sich für die Gestaltung enger Kooperationsbeziehungen ergeben (vgl. Kapitel 6).

Beträchtliche Auswirkungen der Osterweiterung der EU ergeben sich für die Ziel-1-Regionen (Regionen mit den höchsten Fördersätzen) der bisherigen EU. Hier würde die Beibehaltung des Kriteriums für die Ziel-1-Förderung (Bruttoinlandsprodukt je EinwohnerIn weniger als 75 vH des EU-Durchschnitts) bedeuten, dass fast alle der bisher neun »Ziel-1-Regionen« der neuen Bundesländer aus dieser Höchstförderung herausfallen oder mit erheblich geminderten »Ersatzzuweisungen« rechnen müssen. Auch können durch Billiglohnkonkurrenz im Handwerk und im Dienstleistungsgewerbe in den Grenzgebieten deutliche Nachteile für ostdeutsche Gewerbetreibende entstehen.

Größere finanzielle Anforderungen, aber zugleich zeitweilig wirkende neue Chancen für einige Kommunen sowie Branchen im bauwirtschaftlichen und industriellen Sektor der Grenzregionen entstehen durch neue Aufgaben wie z.B. Ausbau und Modernisierung der direkt oder indirekt grenzüberschreitenden Infrastruktur (Verkehrsverbindungen, öffentlicher Nahverkehr, Umwelt, Energieversorgung), Kooperation zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen bis zu neuen grenzüberschreitenden Netzwerken sowie im humanitären Bereich (u.a. Vermittlung von Sprachkenntnissen des Nachbarlandes, Zusammenarbeit im Gesundheitswesen).

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Grenzregionen im Zuge der Osterweiterung einem hohen strukturellen Anpassungsdruck unterworfen sind. Die EU-Osterweiterung allein ergibt keine Garantie für eine neue Welle industrieller Investitionen mit höherem Wachstum in Ostdeutschland. Auf ganz Deutschland bezogen, rechnet das Bundesministerium der Finanzen ab 2004 nur mit einem geringfügigen Wachs-

tumsschub von durchschnittlich 0,57 vH für die Jahre 2005 bis 2010 aus der EU-Osterweiterung. Es ist absehbar, dass von diesem minimalen Wachstumseffekt der ostdeutsche Anteil geringer sein wird als der westdeutsche.

### Zusammenfassung

Aus diesen Bedingungen folgt für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern: Eine wesentliche Verringerung der Ost-West-Kluft des Bruttoinlandsprodukts je EinwohnerIn wird es aller Voraussicht nach weder bis 2010 noch bis 2020 geben. Dies gilt ebenfalls für den Übergang zu einer sich selbst tragenden wirtschaftlichen Entwicklung.

Eine Wiederbelebung des wirtschaftlichen Aufholprozesses in Ostdeutschland setzte hypothetisch vor allem zweierlei voraus: Zum einen müsste die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik in Richtung einer expansiven makroökonomisch fundierten Finanz-, Verteilungs- und Strukturpolitik, sozial-ökologischer Investitionen sowie einer höheren Dynamik der Masseneinkommen verändert werden. Eine solche Umorientierung der neoliberalen Wirtschaftspolitik ist jedoch entsprechend den gegebenen politischen Kräfteverhältnissen in der nächsten Zeit unwahrscheinlich. Im Kontext neoliberaler Politik und der Maastricht Kriterien der EWWU wird die ostdeutsche Region zu einer Variante des »Mezzogiorno ostdeutscher Art«.

Zum anderen wären die Bedingungen zur Entfaltung und Nutzung der endogenen Potenziale Ostdeutschlands entscheidend zu verbessern. Ein realer Aufholprozess würde dann trotzdem noch über einen längeren Zeitraum hohe externe Zuflüsse an Investitionen vor allem im industriellen Bereich und an Mitteln zum Ausbau der Forschungs- und Entwicklungskapazitäten erfordern, damit längerfristig das notwendige höhere Wachstum Ost gegenüber West ermöglicht wird. Die noch extrem hohe Produktionslücke könnte nur in dem Maße durch Eigenleistungen Ost verringert werden, in dem den produzierenden Unternehmen in Ostdeutschland ein überdurchschnittliches Wachstum der

Wertschöpfung, gekoppelt an die Erhöhung der Innovationskraft und die Erweiterung der Marktanteile gelingt (Busch 2002a, Mai/Steinitz 2002 und Priebe 2002a).

Ungeachtet der bestehenden Hemmnisse gilt es vorhandene Chancen für die Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der neuen Bundesländer zu nutzen. Von besonderer Bedeutung hierfür sind: eine höhere Effektivität der Mittel für Wirtschaftsförderung, eine zukunftsorientierte und auf den sozial-ökologischen Umbau gerichtete regionale Strukturpolitik, die Herausbildung und Stärkung von Unternehmensnetzwerken und von weiteren regionalen, technologisch anspruchsvollen Produktionsclustern sowie die Erweiterung der Marktanteile ostdeutscher Unternehmen, insbesondere auch eine Erhöhung ihrer Exportanteile.

Nicht allein fiskalische Konjunkturpolitik, sondern vor allem aktive Strukturpolitik bildet jenes Essential, das Ostdeutschland künftig dringend benötigt. Je schwieriger und konfliktreicher die objektiven Entwicklungsbedingungen sind, desto größer sind die Anforderungen an die Nutzung der zweifellos vorhandenen Potenziale für Innovationen und für neue wirtschaftliche Aktivitäten. Die Ausarbeitung von realistischen Alternativen zur gegenwärtigen Regierungspolitik für den Osten und im Osten sowie die notwendige Wiederbelebung von Anstrengungen zu ihrer politischen Durchsetzung stehen weiterhin auf der politischen Agenda. Dies führt aber eindeutig über die derzeitig von der Politik gezogenen neoliberalen Rahmenbedingungen hinaus.

Die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven der neuen Bundesländer sind angesichts dieser Probleme und Widersprüche nicht günstig, im Vergleich zu Westdeutschland sogar eher schlecht. Der in den nächsten Jahren weiter zunehmende Druck auf die Senkung öffentlicher Ausgaben, darunter auch auf die West-Ost-Finanztransfers, die Fortdauer der hohen Massenarbeitslosigkeit, nicht zuletzt auch die Konsequenzen aus der Umsetzung der Agenda 2010, mindern die positiven Erwartungen und objektiven Aussichten.

## 5.5 Ausblick

Aus einer solchen Einschätzung ergeben sich weitgehende Konsequenzen für die ökonomische und soziale Entwicklung in Ost- und Westdeutschland: In den neuen Bundesländern wird es in absehbarer Zeit kaum zu einer Entkrampfung der fiskalischen, sozialökonomischen und politischen Situation kommen. Die erdrückende Lage der öffentlichen Haushalte von Ländern und Kommunen und die extreme Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit werden bleiben und sich eher noch verschärfen. Sozialabbau, Erweiterung des Niedriglohnsektors, Deregulierung des Arbeitsmarkts und Aushöhlung des Tarifrechts werden im Osten besonders forciert und als praktisches Experimentierfeld für Gesamtdeutschland genutzt. Die Abhängigkeit der neuen Bundesländer von hohen Finanztransfers wird sich reproduzieren, zugleich nimmt jedoch der äußere Druck weiter zu, die Höhe dieser Transfers, besonders der Mittel für die regionale Wirtschaftsförderung und für eine aktive Arbeitsmarktpolitik, weiter zu reduzieren. Hieraus erwächst eine Verschärfung sozialer Probleme nicht nur in Ostdeutschland selbst, sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit auch Zündstoff für regionale Ost-West-Interessengegensätze und Verteilungskonflikte.

Daraus ergeben sich auch für die alten Bundesländer deutliche Konsequenzen: So erhöht beispielsweise die forcierte Deregulierung der Arbeitsverhältnisse im Osten die Gefahr, dass diese Praktiken auch auf die alten Bundesländer übertragen werden. Die Ambivalenz der öffentlichen West-Ost Finanztransfers wird vor dem Hintergrund der fiskalischen Konsolidierungspolitik stärker. Diese Transfers sind für die deutsche Wirtschaft insgesamt kein Problem, sondern vielmehr für viele westdeutsche Unternehmen eher eine notwendige Bedingung, um Produktion und Absatz aufrecht zu erhalten. Die Verringerung der Finanztransfers würde ihre Absatzprobleme verschärfen.

Für die öffentlichen Haushalte – Bund, westdeutsche Länder und Kommunen, Sozialversicherungen – bedeuten diese Transfers eine chronische Belastung, die umso stärker spürbar ist, je mehr die Einnahmen dieser Haushalte infolge der wirtschaftlichen Stagnation bzw.

Wachstumsschwäche und der Steuersenkungen unter krisenhaften Druck geraten. Dadurch erhält die Abwärtsspirale aus niedrigeren Einnahmen der öffentlichen Haushalte und daraus abgeleiteten geringeren Ausgaben u.a. für öffentliche Investitionen und Sozialleistungen einen zusätzlichen Schub.

### Literatur

- IWH/DIW u.a. (2003): Zweiter Fortschrittsbericht Ostdeutschland, Kurzfassung; IWH: Wirtschaft im Wandel 15/2003; Langfassung: im Internet unter [www.iwh-halle.de](http://www.iwh-halle.de) und im IWH-Sonderheft 7/2003
- Busch, Ulrich (2002a): Mezzogiorno Ost? Na und!, in: Berliner Debatte Initial 5-6/2002
- Busch, Ulrich (2002b): Am Tropf. Die ostdeutsche Transfergesellschaft, Berlin
- Kowalski, Reinhold (2003): Zur Lage und zu den Perspektiven der Industrie in Ostdeutschland. Ein deutscher Ost-West-Vergleich, im Internet unter: [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de) (M-2703)
- Mai, Karl/Steinitz, Klaus (2002): Abschied vom Aufholprozess Ost – ein kritischer Diskussionsbeitrag, im Internet unter: [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de) (M-0102)
- Mai, Karl/Steinitz, Klaus (2004): Ostdeutschland auf der Kippe, in: Supplement der Zeitschrift »Sozialismus« 1/2004
- Priewe, Jan u.a. (2002a): Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Investitionstätigkeit, Düsseldorf
- Priewe, Jan (2002b): Zwischen Abkopplung und Aufholen – das schwache ostdeutsche Wachstumspotential, in: WSI-Mitteilungen 12/2002
- Röhl, Klaus-Heiner (2003): Der Aufbau Ostdeutschlands – Struktureller Fortschritt bei wirtschaftlicher Stagnation, in: iw-trends 4/2003

## 6. Vor der Erweiterung – Entwicklungsprobleme der EU

### 6.1 Wachstumsschwäche – hohe Arbeitslosigkeit – Umverteilung von unten nach oben: Ökonomische Entwicklungstendenzen der EU

#### *Die Perspektive von Lissabon – und was davon geblieben ist*

Im März 2000 erklärten die Regierungschefs der Europäischen Union auf dem Gipfel von Lissabon, die EU solle im Laufe des Jahrzehnts zum »wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt« werden und bis zum Jahre 2010 Vollbeschäftigung erreicht haben. Grundlage hierfür werde die weitere Entwicklung der »wissensbasierten Gesellschaft« und eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts der EU von drei Prozent sein.

Dieser Ehrgeiz schien damals begründet zu sein. Das Wirtschaftswachstum hatte in den Jahren zuvor deutlich zugenommen. Die Finanzmärkte boomten. Von 1996 bis 1999 war die Zahl der Beschäftigten in der EU um fast sieben Millionen gestiegen und die Zahl der (offiziell registrierten) Arbeitslosen um gut zwei Millionen zurückgegangen. Bei einem Wirtschaftswachstum von drei Prozent würde – wenn die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktivität in der gleichen Zeit jährlich rund zwei Prozent betrüge – die Zahl der Beschäftigten jährlich um 1,5 Millionen zunehmen und so bis zum Jahre 2010 die Arbeitslosigkeit (die Zahl der Arbeitslosen lag im Jahre 2000 bei 13,7 Millionen) beseitigt haben.

Es kam bekanntlich anders. Im April 2000, einen Monat nach der Erklärung von Lissabon, begann der Zusammenbruch der Finanzmärkte; kurz danach setzte der konjunkturelle Abschwung ein. Seitdem hat das wirtschaftliche Wachstum der EU insgesamt Jahr für Jahr abgenommen. Im Jahre 2003 lag es nur noch bei 0,8 vH, im Raum der Europäischen Währungsunion (dem Euroraum) sogar nur bei 0,4 vH – al-

lerdings mit deutlichen, von 3,9 vH für Spanien bis -1,0 vH für Portugal reichenden, Unterschieden für einzelne Mitgliedsländer (DIW-WB 1-2/2004: 2). Für die EU insgesamt lag das Wachstum von 2000 bis 2003 gerade einmal bei jahresdurchschnittlich 1,8 vH statt der in Aussicht gestellten 3 vH. Das reicht nicht, um die Zuwächse der Produktivität und den Zustrom neuer Menschen auf die Arbeitsmärkte aufzufangen. Folglich steigt seit 2002 die Arbeitslosigkeit wieder, und seit letztem Jahr geht auch die Zahl der Beschäftigten, erstmals seit Mitte der 1990er Jahre, wieder zurück (European Economy 5/2003: 128f).

Die Perspektive von Lissabon hat sich weitgehend in Luft aufgelöst. An die Stelle des »Wachstumsmotor EU-Kapitalismus« ist die Aussicht auf einen schwächeren Kapitalismus mit anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und zunehmender sozialer Polarisierung in Europa getreten, dessen Perspektiven mit der kommenden Erweiterung im Mai 2004 (vgl. Abschnitt 6.3) nicht besser, sondern düsterer werden.

#### *Hintergrund: Teufelskreis aus Wachstumsschwäche – Massenarbeitslosigkeit – Umverteilung*

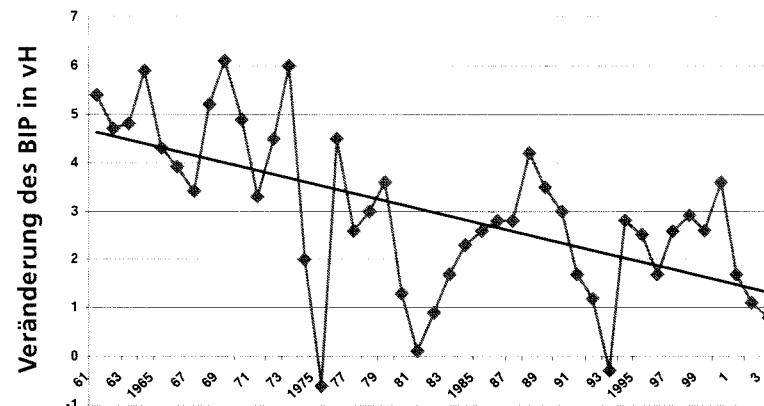
Im Nachhinein erscheint das letzte Drittel des vergangenen Jahrzehnts als eine Ausnahme gegenüber der langfristigen Entwicklung der EU. Letztere ist gekennzeichnet durch einen Teufelskreis aus Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit und Umverteilung zu Lasten der Löhne und Gehälter. Der theoretische Zusammenhang zwischen diesen drei Faktoren lässt sich wie folgt nachvollziehen.

Wenn das Wachstum schwächer ist als die Steigerung der Produktivität (BIP pro Beschäftigten) plus dem Zustrom der neu auf den Arbeitsmarkt Kommenden, dann steigt (bei unveränderter Arbeitszeit) die Arbeitslosigkeit. Dies wirkt, wegen des damit verbundenen Einkommens- und Konsumrückgangs der Arbeitslosen, negativ auf die binnengesellschaftliche Nachfrage und damit das Wachstum zurück. Wenn die Arbeitslosigkeit zunimmt, wird ferner die Situation für die Beschäftigten und Gewerkschaften schwieriger; sie sehen sich oft nicht in der Lage, dem massiven Druck zu Lohnzugeständnissen genügend Wider-

stand entgegenzusetzen. Dadurch verändert sich die Einkommensverteilung zu Ungunsten der Beschäftigten. Da Löhne und Gehälter der wichtigste Bestandteil des privaten Verbrauchs und dieser der größte Posten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sind, kommt es zu einer weiteren Abschwächung des Wachstums.

Dieser Teufelskreis ist das Muster der Entwicklung der EU seit der Mitte der 1970er Jahre, wie die drei Schaubilder auf dieser und der nächsten Seite eindrucksvoll belegen: Das *Wirtschaftswachstum* hat seit den 1960er Jahren im Trend deutlich abgenommen:

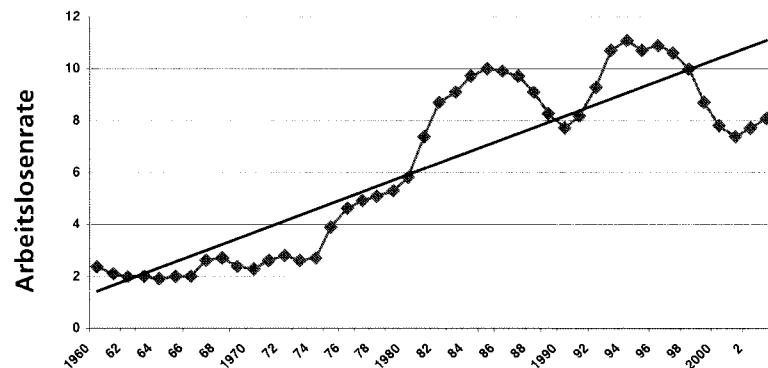
Schaubild 1: *Wirtschaftswachstum in der EU-15, 1960-2003*



Quelle: Europäische Wirtschaft Nr. 73, 2001, Statistischer Anhang, Tabelle 10, European Economy: Autumn Forecast 2003, Statistical Annex, Table 1

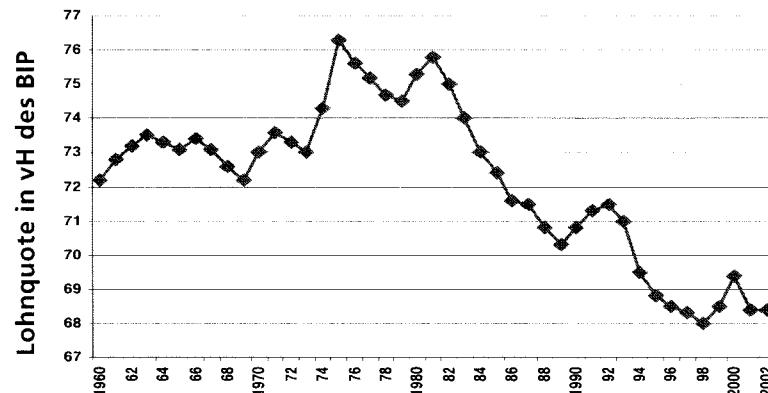
Ebenso deutlich ist die *Arbeitslosigkeit* gestiegen (Schaubild 2, Seite 216). Bei der Verteilung gibt es Mitte der 1970er Jahre einen deutlichen Bruch: Während die Lohnquote von 1960 bis 1975 um 4 Prozentpunkte gestiegen ist, ist sie seitdem – mit kurzen Unterbrechungen – um gut 8 Prozentpunkte gesunken. Seit Mitte der 1970er Jahre hat es also eine massive Umverteilung zu Lasten der Löhne und Gehälter gegeben (Schaubild 3, Seite 216).

Schaubild 2: Arbeitslosigkeit in der EU-15, 1960-2003



Quelle: Europäische Wirtschaft Nr. 71, 2001, Statistischer Anhang, Tabelle 3, European Economy: Autumn Forecast 2003, Statistical Annex, Table 29

Schaubild 3: Lohnquote in der EU-15, 1960-2002



Quelle: Europäische Wirtschaft Nr. 73, 2001, Statistischer Anhang, Tabelle 32

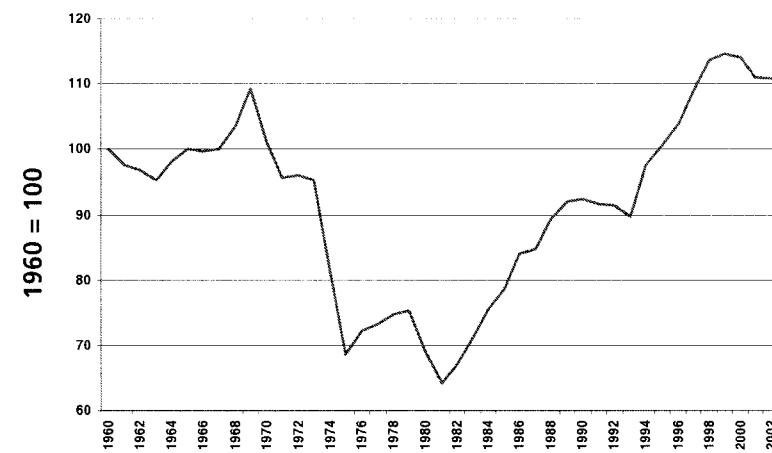
### Auswege der Unternehmen

Gegen die gesamtwirtschaftliche Stagnation, die auch die weiteren Profitperspektiven betrifft, haben die Unternehmen in den letzten 25 Jahren verschiedene Strategien eingeschlagen. Dazu gehören insbesondere

- ⌚ Rationalisierungen und Kostensenkungen;
- ⌚ Fusionen, weitere Konzentration und Zentralisation;
- ⌚ Internationalisierung durch forcierten Waren- und Kapitalexport;
- ⌚ Anlage nicht in den produktiven Kreislauf re-investierter Profite auf den nationalen und internationalen Finanzmärkten.

Diese Strategien sind insofern erfolgreich gewesen, als sie zu einer deutlichen Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Gewinnsituation geführt haben, wie Schaubild 4 zeigt.

Schaubild 4: Die gesamtwirtschaftliche Profitrate\* der EU-15, 1960-2002



\* Nettobetriebsergebnis zu Nettokapitalstock zu Wiederbeschaffungspreisen

Quelle: European Economy Nr. 63, 1997, S. 28/European Commission: EC Economic Data Book, several years/Eigene Berechnungen.

Während der Profitratenverfall in den 1970er Jahren im wesentlichen das Ergebnis der Überakkumulation nach dem Zweiten Weltkrieg gewesen sein dürfte, ist es danach zu einer breiten Erholung der gesamtwirtschaftlichen Gewinne gekommen (in denen die Gewinne des Finanzsektors enthalten sind). Allerdings müssen hier deutliche Relativierungen angebracht werden:

- ⌚ Rationalisierungen und technologische Neuerungen haben in erster Linie Kostensenkungen durch Verbesserung von Produktionsverfahren zum Gegenstand gehabt. Produktinnovationen haben demgegenüber eine deutlich geringere Rolle gespielt. Die Arbeitsplatzvernichtung durch Rationalisierung ist also nicht durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze infolge großer Nachfrage kompensiert worden.
- ⌚ Internationalisierung war und ist in erster Linie eine Angelegenheit großer Unternehmen und Konzerne. Kleine und mittlere Unternehmen haben davon auf der Absatzseite kaum profitiert. Sie sind aber auf der anderen Seite als Zulieferer unter den Druck der Kostensenkungsstrategien großer Konzerne geraten, die dadurch ihre Position auf dem Weltmarkt stärken. Die ohnehin schon bestehende Strukturdifferenzierung zwischen Großkonzernen und kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ist in den 1990er Jahren deutlich verschärft worden, kommt aber in der gesamtwirtschaftlichen Profitrate nicht zum Ausdruck.
- ⌚ Der Boom auf den Finanzmärkten ist zwischen 2000 und 2003 von einem Crash abgelöst worden, der auch negative Folgen für das Wachstum hatte. Der mittlerweile wieder einsetzende Finanzmarktboom dagegen scheint keine Belebung der Güter- und Dienstleistungsproduktion nach sich zu ziehen.

Insgesamt haben die gestiegenen Profite also nicht zu einer nachhaltigen Überwindung der Wachstumsschwäche in der EU geführt, obgleich es natürlich zyklische Auf- und Abschwünge gegeben hat. Deren Ausschläge schwankten aber im letzten Vierteljahrhundert um einen deutlich niedrigeren Wachstumstrend als in den Jahren davor, wie Schaubild 1 belegt.

Der ökonomische Kern des europäischen Neoliberalismus könnte kaum deutlicher zum Ausdruck kommen als in den gezeigten Grafiken:

Das Wachstum geht zurück, die soziale Polarisierung nimmt zu, und die Gewinne der Unternehmen florieren.

### *Europäische Wirtschaftspolitik – Verfestigung des Teufelskreises*

In einer solchen Situation der Wachstumsschwäche ist Wirtschaftspolitik gefordert, kräftige Impulse zu geben und eine Dynamik in Gang zu setzen, die dann vom Unternehmenssektor aufgegriffen und weitergetragen werden kann.

In der EU ist das Gegenteil geschehen: Die Wirtschaftspolitik hat dazu beigetragen, wirtschaftliches Wachstum zu bremsen.

Die *Geldpolitik* der Europäischen Zentralbank lehnt – noch stärker als zuvor die Politik der Deutschen Bundesbank – jede wachstums- und beschäftigungspolitische Verantwortung ab. Sie sieht ihre Aufgabe ausschließlich darin, über eine Politik des knappen Geldes die Inflation zu bekämpfen. Knappe Kreditversorgung hat das Wachstum gedrosselt und dadurch zum trendmäßigen Anstieg der Arbeitslosigkeit in der EU beigetragen. Auch der starke Anstieg des Euro-Wechselkurses hat die EZB bislang nicht veranlasst, die Zinssdifferenz zu den USA durch Zinssenkung zu vermindern und dadurch den Kapitalzustrom zum Euroraum zu drosseln.

Die *Finanzpolitik* trägt nichts zur Überwindung der Wachstumsblockade bei, sondern verstärkt diese in vierfacher Weise. Erstens hält sie den Haushalt der EU auf einer Minimalhöhe, die eine wirksame makroökonomische Steuerung auf europäischer Ebene ebenso illusorisch macht wie eine Umverteilungspolitik für die Stärkung des sozialen Zusammenhaltes. Der französisch-deutsche Vorstoß zur weiteren Senkung des europäischen Haushaltes – und dies angesichts einer Fülle von zusätzlichen Problemen und Ausgaben, die sich mit der Erweiterung ergeben – wird, wenn er realisiert wird, die aktuelle finanzpolitische Misere der EU verschärfen. Zweitens duldet die EU nach wie vor eine heftige *Steuerkonkurrenz* zwischen den Mitgliedsländern – trotz eines Anlaufes zur Beschränkung der »unfairen« Konkurrenz bei den Kapitalerträgen. Das viel größere Problem ist aber die »faire« Steuerkonkur-

renz, in deren Verlauf die Steuersätze für Unternehmensgewinne gesenkt werden und die Staatseinnahmen aus dieser Quelle zurückgehen. *Drittens* hat die EU sich mit dem »Stabilitäts- und Wachstumspakt« selbst in eine fiskalpolitische Zwangsjacke gesteckt, die ihr jede wirksame Gegensteuerung gegen konjunkturelle Krisen unmöglich macht. Faktisch ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt zwar längst gescheitert, wie vor allem die Defizitentwicklungen in Frankreich und in Deutschland belegen. Statt hieraus aber Konsequenzen zu ziehen und ihn entweder fallen zu lassen oder gründlich zu reformieren, ergehen sich Kommission und deutsche bzw. französische Regierung in Schaukämpfen. Viertens schließlich führt die Kombination von Steuersenkung und Defizitverbot zu einer »*Sparpolitik*«, bei der vor allem die Ausgaben für die sozial schwächeren Schichten gekürzt und gestrichen werden – mit wiederum kontraproduktiven Wirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung.

Die *Sozialpolitik* in der EU befindet sich auf dem Wege einer »Modernisierung«, deren Hauptkomponente die *Privatisierung* wesentlicher Bestandteile der bislang überwiegend öffentlichen sozialen Sicherungssysteme und der Rückzug der Arbeitgeber aus der Mitfinanzierung dieser Systeme sind. Dies stellt eine *Umverteilung* dar, durch die ArbeitnehmerInnen zusätzlich belastet und in ihrer gegenwärtigen Konsumkraft eingeschränkt werden. Darüber hinaus werden ihre zukünftigen Renten in zunehmendem Masse von den Unwägbarkeiten der Finanzmärkte abhängig gemacht. Für die Unternehmen insgesamt dagegen bringt diese Politik vor allem eine Entlastung von Sozialversicherungsbeiträgen. Für die Finanzkonzerne im Besonderen bedeutet sie überdies eine massive Zufuhr von Kapital, die ihre Position als *global players* auf den Weltmärkten stärkt.

Zusammengefasst: Die Hauptlinien der europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik haben zumindest seit Verabschiedung des Vertrags von Maastricht im Dezember 1991 nicht dazu beigetragen, die Wachstumschwäche zu überwinden und den Trend steigender Arbeitslosigkeit zu brechen, sie haben beides vielmehr verstetigt und verstärkt. Der konjunkturelle Aufschwung Ende der 1990er Jahre hat diesen längerfristigen Trend zeitweise überlagert, aber nicht – wie in der Euphorie der »New Economy« behauptet wurde – gebrochen.

### Aussichten

Konjunkturelle Zyklen werden durch den langfristigen Trend nicht abgeschafft. Umgekehrt: der langfristige Trend setzt sich in konjunkturellen Zyklen durch. Der Aufschwung, in dem sich die EU seit einem halben Jahr befindet, ist jedoch außerordentlich schwach. Sein Übergang in eine längere Stagnation ist eher wahrscheinlich als seine Steigerung in einen anhaltendes Wachstum. Die Löhne steigen überall nur mäßig. Da die Sparquote zunimmt, wird ein Teil des zusätzlichen Nettoeinkommens, das durch verschiedene Steuerreformen in der EU entsteht, nicht nachfragewirksam ausgegeben. In Deutschland werden zusätzliche Sparrunden des Bundes und der Länder überdies neue Belastungen gerade für die unteren Einkommensschichten bringen und ihre Gewinne aus der Steuerreform neutralisieren. Die innenwirtschaftliche Endnachfrage in Deutschland wird also schwach bleiben und die Konjunktur in der EU bremsen. Die konjunkturelle Belebung hängt daher vor allem von zusätzlichen Exporten ab, die insbesondere durch den Aufschwung in den USA getragen werden (dabei sollte die Aufwertung des Euro als nicht besonders hinderlich betrachtet werden: Gesamtwirtschaftlich liegt der Export der EU bei 10 vH des EU-15-BIP. Die Unternehmen haben sich weitgehend gegen Wechselkursschwankungen abgesichert. Die Nachfrage nach Exportgütern ist in vielen Bereichen preisunelastisch, und im Übrigen führt eine Aufwertung des Euro auch zu einer Verbilligung der Importe, was sich vor allem in niedrigeren Energiekosten (Ölimporte) niederschlägt). Gegenüber dieser schwachen Entwicklung der Produktion verläuft die Entwicklung der Finanzmärkte erneut relativ steil nach oben. Ein neuer Spekulationsboom scheint zu beginnen, und er wird durch die Maßnahmen zur Herstellung eines einheitlichen europäischen Finanzmarktes gefördert. In Deutschland zeigt sich dies beispielweise an den geradezu euphorischen Kommentaren über die Tatsache, dass jetzt auch hierzulande die – besonders spekulativen und risikanten – Hedgefonds zugelassen sind.

Längerfristig – d.h. etwa in einem Zeithorizont von 10 Jahren – ist daher vermutlich nicht mit einem anhaltenden Aufschwung, sondern

cher mit weiterer Wachstumsschwäche bis Stagnation in der EU insgesamt zu rechnen, wobei zeitweise Ausbrüche einzelner, vor allem kleinerer, Länder sehr wohl möglich sind. Die Risiken werden mittelfristig umso größer, je mehr die Binnennachfrage durch weitere Demonstrationen des Sozialstaates (in Deutschland: Agenda 2010) eingeschränkt wird. Plötzliche dramatische Abstürze nach dem Muster der Weltwirtschaftskrise 1929/32 können zwar niemals völlig ausgeschlossen werden, erscheinen vor dem Hintergrund der schwachen Entwicklung der letzten beiden Jahrzehnte jedoch unwahrscheinlich. Diese beiden Jahrzehnte waren nämlich Zeiten relativ schwacher Akkumulation, und daher ist der Bedarf an massiver Kapitalentwertung in einer tiefen Krise nicht besonders ausgeprägt. In Bereichen, in denen es im Zuge der »New Economy« zu zum Teil grotesken Überkapazitäten gekommen ist (Stichwort UMTS), hat die Bereinigung durch Zusammenbrüche und Fusionen bereits in erheblichem Maße stattgefunden. Weitere Wertberichtigungen werden die Bilanzen der betreffenden Unternehmen – und teilweise auch die öffentlichen Haushalte – auch weiterhin belasten. Das wird sich bremsend auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum auswirken, aber keinen gesamtwirtschaftlichen Absturz hervorrufen.

Dass es zu einer gesamtwirtschaftlichen Deflation kommen wird, wie vielfach befürchtet, ist ebenfalls fraglich. Der Gefahr, dass Ausgaben wegen der Erwartung weiter sinkender Preise verschoben werden, wirken die Steuerreformen in der EU ein wenig entgegen, die zwar nicht zu einem Konsumboom führen, aber auf der anderen Seite wahrscheinlich einen absoluten Rückgang des Verbrauchs verhindern werden.

### *Alternativen*

Strategien, die darauf zielen, den wirtschaftspolitisch verstärkten Teufelskreis aus Wachstumsschwäche, Massenarbeitslosigkeit und Umverteilung zu durchbrechen, können – und sollten – an jedem der drei Elemente ansetzen.

- ➲ Sie sollten zum einen ein ökologisch verträgliches wirtschaftliches *Wachstum* durch öffentliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme ankurbeln. Zu denken ist an ein Sofortprogramm in Höhe von 1 vH des EU-15-BIP, also in etwa im Umfang von 90 Mrd. €, das vordringlich in die Bereiche der ökologisch verträglichen Verkehrsinfrastruktur, der ökologischen Sanierung und der Investitionen für den Bildungs- und Gesundheitsbereich gehen sollte. Damit ein derartiges Programm maximale Wirksamkeit entfalten kann, ist eine intensive und verbindliche Koordinierung zwischen den Mitgliedsländern erforderlich, die allerdings nicht hinter verschlossenen Türen, sondern auf der Grundlage transparenter Diskussions- und Entscheidungsprozesse stattfinden sollte. Parlament und Ministerrat sollten strikt darauf bestehen, dass die EZB eine solche Wachstumspolitik nicht torpediert, sondern angesichts des Fehlens irgend einer Inflationsgefahr ihrer im EU-Vertrag festgeschriebenen Verpflichtung nachkommt, die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft zu unterstützen. Hierfür sind eine weitere Zinssenkung und eine umfangreichere und gezieltere Kreditversorgung erforderlich.
- ➲ Alternative Wirtschaftspolitik in Europa kann und sollte zum zweiten direkt am Arbeitsmarkt ansetzen und durch *Arbeitszeitverkürzungen*, den *Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen* und gezielte *Arbeitsmarktpolitik* die Beschäftigung direkt erhöhen. Bei der Arbeitszeitverkürzung sind der Umfang der Verkürzung und der Umfang des Lohnausgleichs entscheidend für die Wirksamkeit. Hier werden von Land zu Land unterschiedliche Modelle möglich sein, die Koordination sollte sich jedoch auf einen bestimmten Mindestschwellenwert verständigen. Der Ausbau öffentlicher Dienstleistungen würde nicht nur die Beschäftigung stabilisieren und insbesondere jenen schwächeren Schichten in besonderem Maße zugute kommen, die in erster Linie auf derartige Dienste angewiesen sind. Sie würden auch dem Trend zur immer weiteren Privatisierung aller Lebensbereiche entgegensteuern, der auf Dauer jede gesellschaftliche Solidarität zerstört.
- ➲ Alternative Wirtschaftspolitik kann zum Dritten nicht auf energetische *Umverteilung* verzichten, durch die zumindest ein Teil der mas-

siven Umverteilung von unten nach oben während der letzten 25 Jahre korrigiert würde. Dabei handelt es sich zum einen um eine Korrektur der Primärverteilung zugunsten der Löhne und Gehälter. Hierdurch würde die Konsumkraft der Mehrheit der Menschen und damit die Binnennachfrage entscheidend gestärkt. Zum anderen bezieht sich die erforderliche Umverteilung auch auf die Steuerpolitik, bei der die massiven Entlastungen der Unternehmen und der oberen Einkommensschichten zurückzunehmen und beide nach ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu Besteueren sind. Das erfordert vor allem eine sofortige Beendigung der Steuerkonkurrenz zwischen den Mitgliedsländern und ihren Ersatz durch eine enge und verbindliche steuerpolitische Zusammenarbeit gegen Steuerflucht und -hinterziehung. Durch die konsequente Durchsetzung einer solchen steuerpolitischen Wende können auch die Mittel aufgebracht werden, die notwendig sind, um Wachstums- und Beschäftigungspolitik in dem erforderlichen Maße zu finanzieren.

Alternativen zur Politik der Wachstumsblockade und sozialen Polarisierung sind also möglich und sinnvoll. Es ist natürlich zu erwarten, dass sie auf Widerstand derer stoßen, die vom aktuellen Zustand profitieren – und die über ihren Einfluss auf Medien, Politik und Wissenschaft den Eindruck verbreiten lassen, die Politik sei gut so, wie sie gegenwärtig ist, und wenn sie schon nicht gut sei, gebe es doch keine Alternative dazu. Die Umsetzung von Alternativen ist eben kein technisches, sondern ein eminent politisches Projekt, das soziale und politische Aufklärung und Mobilisierung, große Energie und einen langen Atem erfordert.

## 6.2 Soziale Sicherungssysteme in der EU

Obwohl zu Beginn der europäischen Integration das Ziel der Friedenssicherung im Mittelpunkt stand, entwickelte die Europäische Gemeinschaft sich schnell zu einem primär wirtschaftlich orientierten Staaten-

verbund. So verwundert es nicht, dass die europäische Integration auf ökonomischem Gebiet am weitesten vorangeschritten ist. Neben der Schaffung des Binnenmarktes und der gemeinsamen Handels- und Wettbewerbspolitik lässt sich dies auch an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) festmachen.

Die Sozialpolitik hingegen blieb weitestgehend Sache der Nationalstaaten, was u.a. durch die historisch gewachsene unterschiedliche Ausgestaltung der Sozialsysteme und den Wunsch der Mitgliedstaaten, in diesem Bereich ihre Souveränität zu behalten, zu erklären ist. Auch ohne eine explizite europäische Sozialpolitik (erst im Vertrag von Amsterdam 1997 findet sich ein kurzes Kapitel zur Sozialpolitik) hatte die europäische Integration Auswirkungen auf die nationalen Sozialsysteme. Dies soll im Folgenden dargestellt werden.

Zuerst werden dabei die Auswirkungen der beiden Großprojekte »Binnenmarkt« und »Wirtschafts- und Währungsunion« untersucht, danach wird auf die neueren Entwicklungen eingegangen, wobei auch die konkrete Situation in den Mitgliedstaaten in den Blick genommen wird.

### 6.2.1 Auswirkungen des Binnenmarktes

Die Schaffung eines gemeinsamen Marktes durch die Gewährleistung der »vier Freiheiten« (Freiheit des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und die Niederlassungsfreiheit für Personen und Unternehmen) stand stets im Mittelpunkt des Integrationsprozesses. Nachdem die Zollunion bereits 1968 verwirklicht worden war, bestand die nächste Stufe in der Beseitigung der nicht-tarifären Handelshemmnisse. Da man über den Weg der Angleichung von Standards (mit Einstimmigkeitserfordernis) nicht weit gekommen war, schlug man auf Vorschlag der Delors-Kommission Mitte der 1980er Jahre einen neuen Weg ein: An die Stelle der Angleichung von Standards u.ä. wurde – bis auf wenige Ausnahmen – das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gesetzt. Dieses besagt, dass ein Produkt, welches in einem Land zugelassen ist, in allen anderen Ländern der Gemeinschaft verkauft

werden darf, auch wenn es den dortigen Standards nicht entspricht. Die Folge des dadurch eingetretenen Wettbewerbs zwischen nationalen Regulierungen und Vorschriften war ein – durchaus gewollter – Deregulierungswettlauf.

Neben diesem Wettbewerb zwischen Regulierungen und Vorschriften verschärfte sich durch den Binnenmarkt auch die Konkurrenz zwischen Unternehmen und Mitgliedstaaten. Durch die Gewährleistung der Binnenmarktfreiheiten konnten nun französische Bauarbeiter sehr leicht durch billigere portugiesische ersetzt werden, und Firmen konnten einfacher abwandern, wenn ihnen die Arbeitskosten und Steuern in einem Land zu hoch oder die Regulierungen zu streng erschienen. Ob die Ersetzung durch billigere Arbeitskräfte oder die Abwanderung wirklich stattfinden, ist im Endeffekt nicht so entscheidend. Wichtiger war und ist der Druck auf die Mitgliedstaaten, der oft schon ausreicht, um die Steuern zu senken, die Arbeitsmärkte zu flexibilisieren etc.

Dies ist eine durchaus paradoxe Situation: Die EU könnte sich als relativ geschlossener Wirtschaftsraum (die Weltmarktoffenheit liegt unter 10 vH) dem internationalen Wettbewerb zumindest zum Teil entziehen, wenn sie zu einem gemeinsamen Vorgehen im Bereich bspw. der Steuer- oder eben der Sozialpolitik finden würde. Stattdessen verstärkt sie den Wettbewerbsdruck unter ihren Mitgliedstaaten noch. Handlungsspielraum wurde also nicht neu geschaffen, sondern im Gegenteil willentlich eingeschränkt.

Auf gemeinsame Standards, die dem Deregulierungswettkampf oder »Wettbewerb der Systeme« Einhalt gebieten, konnte man sich nur in wenigen Bereichen einigen. Im Steuerbereich war zu Beginn der Integration eine weitgehende Harmonisierung angestrebt worden, mit dem Beitritt Großbritanniens und dem Wandel der wirtschaftspolitischen Konzeption kam dies jedoch zum Erliegen. Die Folgen des verschärften Steuerwettbewerbs, v.a. bei der Kapitalbesteuerung, lassen sich über die sinkenden Staatseinnahmen bis hin zu den Ausgabenkürzungen z.B. im Sozialbereich beobachten.

In der Sozialpolitik hat es nur dort ein gemeinsames Vorgehen gegeben, wo die Arbeitnehmerfreiheit gefährdet war. Daher spricht man auch von »binnenmarktfleckender Sozialpolitik«. Hier einigte

man sich auf Mindeststandards, die in allen Ländern verpflichtend in nationales Recht umgesetzt werden mussten. Beispiele sind Richtlinien zum Arbeits- und Gesundheitsschutz (RL 89/391 oder RL 91/383) oder zur Arbeitszeit (RL 93/ 104, RL 94/33).

Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang der Bereich der Chancengleichheit. V.a. bedingt durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes bei der Auslegung des Gleichbehandlungsgrundsatzes war die Gesetzgebung in diesem Gebiet sehr fortschrittlich. So gibt es beispielsweise Richtlinien zum gleichen Entgelt von Männern und Frauen (RL 75/117), zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, Berufsbildung, zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (76/ 207) sowie Richtlinien zur schrittweisen Verwirklichung der Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit, sowohl im Bereich der staatlichen (RL 79/7) als auch der betrieblichen Systeme (RL 86/378). Die wohl bekanntesten Änderungen, die bei der Umsetzung der Richtlinien in deutsches Recht vorgenommen wurden, sind der Zugang von Frauen zur Bundeswehr und das Verbot der Frage nach einer Schwangerschaft bei Bewerbungsgesprächen.

### *6.2.2. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion*

Das zweite europäische Großprojekt, die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion in den 1990er Jahren, war ebenfalls darauf ausgerichtet, den gemeinsamen Markt zu stärken. Indem eine gemeinsame Währung geschaffen wurde, entfielen die Wechselkursrisiken beim Intra-EU-Handel. Stand beim ersten Versuch der Errichtung einer WWU (unter Schmidt und Giscard d'Estaing Anfang der 1970er Jahre) noch die ökonomistische Ansicht im Vordergrund, dass einer Währungsunion eine Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung und der Wirtschaftspolitik vorausgehen müsse, kam es auch hier zu einem Wandel der Einstellung. So ging man Anfang der 1990er Jahre davon aus, dass Konvergenz nur in bestimmten Bereichen gegeben

sein müsse, in den anderen werde sie sich dann »von selber« einstellen. Als Erfordernis für den Beitritt zur WWU einigte man sich somit auf nur fünf Prüfsteine, die so genannten »Konvergenzkriterien von Maastricht«. Neben der Zins- und Inflationsrate sowie stabilen Wechselkursen sind hier v.a. die fiskalischen Kriterien von Bedeutung: Die Staatsverschuldung darf bei Eintritt in die WWU 60 vH, die Neuverschuldung 3 vH des BIP nicht übersteigen.

Durch den 1997 auf Druck der Bundesrepublik Deutschland verabschiedeten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) wurden diese beiden Fiskalkriterien auch für die Zeit der Währungsunion weiter festgeschrieben. Das Neuverschuldungskriterium wurde sogar noch einmal verschärft, indem die Mitgliedstaaten nun mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen müssen. Halten sich die Länder nicht daran, hat dies ein Sanktionsverfahren zur Folge, bei dem in letzter Instanz auch Geldbußen erhoben werden können. Dass dies kein Automatismus, sondern eine politische Entscheidung ist, hat man allerdings erst im letzten Jahr gesehen, als Frankreich und Deutschland das Sanktionsverfahren verhindern konnten.

Nichtsdestotrotz hat die Setzung dieser Kriterien bisher durchgreifende Folgen gezeitigt: Sowohl auf dem Weg zur WWU wie auch danach haben sie in allen Mitgliedstaaten zu einer strikten Sparpolitik geführt, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Sozialausgaben. Der Weg der Einnahmensteigerung wurde nicht gegangen – außer in Italien, das eine Europa-Steuer einführt. Dies änderte jedoch nichts daran, dass Italien zur Erreichung der Sparziele tief greifende Einschnitte u.a. bei der Rentenversicherung vorgenommen hat. Die nationalen Diskussionen um die Finanzierung und die »Reformen« der Sozialsysteme sind also – neben anderen Ursachen wie der hohen Arbeitslosigkeit etc. – nicht unweentlich auf die Errichtung der WWU zurückzuführen.

### *Grundzüge der Wirtschaftspolitik*

Neben den genannten Kriterien gibt es von europäischer Ebene weitere wirtschaftspolitische Vorgaben, die Auswirkungen auf die nationa-

le Sozialpolitik haben. Die wichtigsten finden sich in den so genannten »Grundzügen der Wirtschaftspolitik« (Broad Economic Policy Guidelines, BEPG). Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, die jährlich – mittlerweile für einen Drei-Jahres-Zeitraum – festgelegt werden, enthalten die grundlegenden Orientierungen für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten sowie länderspezifische Leitlinien. Sie sollen für die notwendige Konvergenz zwischen den Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten sorgen. Dabei werden alle Bereiche der Wirtschaftspolitik abgedeckt: makroökonomische Politik (Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik), öffentliche Finanzen, Lohnentwicklung, Arbeitsmarkt und Produktmärkte und Strukturreformen. Insbesondere im Bereich öffentliche Finanzen und Arbeitsmärkte finden sich Leitlinien, die sich explizit mit den nationalen Sozialsystemen befassen.

Bei den öffentlichen Finanzen geht es nicht mehr – wie im SWP – nur um die Höhe der Defizite bzw. Schulden, sondern auch um die Struktur der Staatsfinanzen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, ihre Haushalte von konsumtiven zu investiven Aufgaben hin umzustrukturieren, d.h. weniger Sozialausgaben und mehr Ausgaben für »wachstumsfördernde Investitionen in Sach- und Humankapital« sowie Forschung und Entwicklung (BEPG 2003). Bei der »dauerhaften Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen« werden Reformen im Bereich der Rentenversicherung angesprochen (vgl. unten).

Umgestaltungen im Steuer- und Leistungssystem, um das System »beschäftigungsfreundlicher« zu gestalten, werden sowohl hier wie auch bei den Arbeitsmarktleitlinien angemahnt. Durch den Umbau von »relativ großzügigen bzw. liberalen Sozialleistungssystemen und Vorruhestandsanreizen« (BEPG 2003: 6) soll erreicht werden, dass »Arbeit sich wieder lohnt«. In diesem Zusammenhang wird auch die Schaffung eines Niedriglohnsektors positiv gesehen. Weiterhin sollen Arbeitsmärkte stärker flexibilisiert und die Mobilität der Arbeitskräfte gefördert werden.

Die Erhöhung der Erwerbsquote wird als wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem Wachstum gesehen, das sowohl die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme als auch die »Last« der demografischen Entwicklung erleichtern könne (BEPG 2003: 7).

Streiten lässt sich darüber, welchen Einfluss diese Leitlinien haben, da sie im Gegensatz zu den auch vertraglich festgeschriebenen Fiskalkriterien keine Verbindlichkeit haben und bei Nichteinhaltung kein Sanktionsverfahren vorgesehen ist. Man kann sie jedoch sicherlich als Ausdruck der vorherrschenden wirtschaftspolitischen Ausrichtung verstehen, die entsprechenden Druck auf die Länder ausübt, die von dieser Orientierung abweichen. Überdies liefern sie den Mitgliedstaaten eine Legitimation für unpopuläre Reformen.

### *Beschäftigungspolitische Leitlinien*

Ein ähnliches Verfahren wie das der Grundzüge der Wirtschaftspolitik wird seit 1997 auch im Bereich Beschäftigung angewandt: In den beschäftigungspolitischen Leitlinien werden den Mitgliedstaaten jährlich – mittlerweile ebenfalls im Drei-Jahres-Zyklus – Empfehlungen gemacht. Hierbei geht es allerdings weniger um eine Konvergenz der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik als vielmehr darum, einen Prozess des öffentlichkeitswirksamen Voneinander-Lernens und des Benchmarking zu entwickeln. Indem die Länder jedes Jahr berichten, wie sie die Empfehlungen in nationale Politik umsetzen, sollen sie sich ihrer Probleme bewusst werden und andere Länder an ihrer Erfahrung teilhaben lassen. Da die Mitgliedstaaten bisher aber nur selten konkrete Ziele festlegten, zu deren Erreichung die von ihnen genannten – oft ebenfalls vagen – Maßnahmen genutzt werden sollen und darüber hinaus die finanziellen Auswirkungen sowie die Übertragbarkeit auf andere Länder meist außer Acht gelassen werden, gestaltet sich die Erstellung von Benchmarks recht schwierig.

Auch in diesem Rahmen werden explizit Empfehlungen zur Sozialpolitik gegeben. Dabei lassen sich die Leitlinien um drei Schwerpunkte gruppieren: Erhöhung und Verbesserung des Arbeitskräfteangebots sowie Flexibilisierung der Arbeitsmärkte.

Der erste Schwerpunkt wird vor allem mit Blick auf die demografischen Veränderungen als wichtig erachtet. Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels sollen die Reduzierung der Arbeitslosigkeit (v.a. bei

Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen), u.a. durch Qualifizierung und Berufsberatung, aber auch mit Hilfe von Anreizen im Steuer- und Sozialsystem sein. Weiterhin geht es um die Integration von Behinderten, Frauen und Zugewanderten in den Arbeitsmarkt. Schließlich soll durch eine Strategie des aktiven Alterns der Verbleib älterer Menschen im Arbeitsmarkt gewährleistet werden, wobei auch hier wieder Anreize durch die Steuer- und Sozialsysteme angeregt werden.

Bei der Verbesserung des Arbeitskräfteangebotes geht es – in einer weit gefassten Interpretation des Begriffes Verbesserung – neben der Qualifizierung (v.a. durch lebenslanges Lernen und »Investitionen in Humanressourcen«) auch um eine Verbilligung des Angebots durch eine Veränderung des Steuersystems, vor allem durch Steuersenkungen im Bereich der gering qualifizierten Arbeit. Durch Senkung der »Lohnnebenkosten«, eine verstärkte Lohnspreizung und den Ausbau des Dienstleistungssektors werden zudem Maßnahmen der aus neoliberaler Sicht notwendigen Flexibilisierung des Arbeitsmarktes aufgegriffen.

### *6.2.3 Neuere Koordinationsverfahren im Bereich der Sozialpolitik*

In den letzten Jahren hat sich – wie oben dargestellt u.a. als Folge der europäischen Integration, aber auch der hohen Arbeitslosigkeit, des demografischen Wandels und vieler anderer Faktoren – die Diskussion um die »Reformnotwendigkeit« der Sozialsysteme in allen Mitgliedstaaten der EU verschärft. Die Debatte beschränkte sich dabei nicht nur auf die jeweilige nationale Situation, sondern wurde zunehmend auch auf der europäischen Ebene geführt. So stieß die Kommission in den 1990er Jahren vielfach Diskussionen zu den verschiedenen Aspekten von Sozialstaatlichkeit an.

Als Beginn einer Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sozialsysteme bzw. ihrer Reformen kann man den EU-Gipfel von Lissabon im Jahr 2000 betrachten. Auf diesem Treffen setzten die versammelten Staats- und Regierungschefs ein neues strategisches Ziel: die EU soll-

te bis 2010 zum »wettbewerbsfähigsten und dynamischsten, wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt [werden] – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.« Neben verschiedenen neuen Projekten auf dem Gebiet der Wirtschaft und der Informationstechnologie wurde auch ein neues Koordinationsverfahren im Bereich der Sozialpolitik entwickelt: Die offene Methode der Koordinierung (OMK).

Hintergrund für diese neue Methode war, dass im sozialen Bereich keine Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen werden sollten, man aber dennoch – gerade vor dem Hintergrund ähnlicher Probleme in vielen Bereichen – eine gewisse Koordination für wünschenswert hielt. Mit dem – nach dem Vorbild der beschäftigungspolitischen Leitlinien gestalteten – neuen Verfahren wollten die Staats- und Regierungschefs in Zukunft einen stärkeren Austausch über die laufenden Reformen der nationalen Sozialsysteme sowie eine gewisse Angleichung der Systeme durch die Festlegung gemeinsamer Ziele erreichen. Wie bei den Beschäftigungspolitischen Leitlinien setzt man nicht auf Verbindlichkeit oder Sanktionsverfahren, sondern auf die positiven Folgen des Voneinander-Lernens. Die mangelnde Verbindlichkeit und das Fehlen quantifizierter gemeinsamer Ziele ermöglichen es jedoch ebenso, dass Länder Aktivitäten in diesem Bereich nur vortäuschen.

Die offene Methode der Koordinierung sollte zu Beginn in drei Bereichen angewandt werden: »Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung«, »Gesundheitswesen und Altenpflege« sowie »Renten«. Dabei ist festzustellen, dass im erstgenannten Bereich kaum Fortschritte zu verzeichnen sind, während in den beiden letztgenannten angeblich untragbare Kostenbelastungen zum Vorwand genommen werden, um die Privatisierung des Gesundheitssektors sowie der Alterssicherung voranzutreiben. Dabei wird deutlich, dass es weniger um den Ausbau sozialer Sicherungssysteme geht als um die Förderung privater Versicherungen. Damit sollen nicht nur Umsatz und Gewinn des Finanzsektors begünstigt, sondern auch Wachstum und Beschäftigung gefördert werden: Fast alle EU-Dokumente durchzieht der Grundgedanke, unzureichende private Ersparnis sei für anhaltend geringe Investitionen

und gesamtwirtschaftliches Wachstum verantwortlich. Dass die europäische Wirtschaft seit Jahren an Nachfragemangel und Überkapazitäten leidet, die durch den Privatisierungs-Kurs im Bereich der sozialen Sicherung noch verstärkt werden, findet dagegen kaum Berücksichtigung.

Im Folgenden wird auf die Bereiche »Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung«, »Gesundheitswesen und Altenpflege« sowie »Renten« einzeln eingegangen, wobei auch die unterschiedliche Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigt wird.

### *Armut und soziale Ausgrenzung*

Der Europäische Rat sah es als notwendigen Baustein zur Erreichung des neuen strategischen Ziels von »dauerhaftem Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt« an, Armut und soziale Ausgrenzung in der Europäischen Union bis zum Jahr 2010 mit angemessenen Maßnahmen signifikant zu reduzieren. Hintergrund war, dass die Armut in der EU in den vorhergehenden Jahren nicht zurückging. Im Gegenteil: Im Vergleich zu 1996 stieg sie sogar leicht an: Lebten seinerzeit 14 vH der EU-Bevölkerung unter einer Armutsschwelle von 60 vH des mittleren nationalen Einkommens, so waren es 1999 15 vH. In allen Mitgliedsländern stiegen die (indizierten) Armutsquoten leicht an, besonders extrem in Irland um 8 Prozentpunkte und in Portugal um 5 Prozentpunkte (Dennis/Guio 2003: 3). Dabei variieren die Armutsquoten der einzelnen Länder in Bezug auf bestimmte Personengruppen und in Abhängigkeit von staatlichen bzw. kommunalen Umverteilungsmechanismen erheblich. So liegt beispielsweise die Armutsquote der Kinder (unter 15 Jahren) in Europa – mit Ausnahme der skandinavischen Länder – durchgängig über dem allgemeinen Durchschnitt. Die durch Kinder verursachten Kosten sind um ein Vielfaches höher als die staatlicherseits gezahlten Transferleistungen oder Steuerermäßigungen.

Die Armutsquoten variieren nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten,

ten; auch regional lassen sich besondere Problemregionen feststellen: landwirtschaftliche, zumeist Randgebiete in Südeuropa, Großbritannien und Irland mit zu kleinen Betrieben und unzureichender Infrastruktur; Gebiete, die mit dem Wegfall traditioneller Industrie konfrontiert sind (Westschottland, Südwalles, Süd- und Ostbelgien, Saargebiet, Ostdeutschland, Nord- und Mittelitalien, Nordfrankreich); übervölkerte Kerngebiete (Großraum London, Paris, Rhein-Main u.ä.) und entvölkerte Randlagen (Kogar 2001: 16ff.). In den Beitrittsländern bewegt sich die originäre Armutsrage – sofern sie überhaupt erfasst ist – zwischen 17 (Bulgarien) und 28 vH (Polen, Stand 1999). Nach Sozialtransfers liegen sie zwischen 11 (Slowenien) und 18 vH (Estland), wobei Polen den höchsten Umverteilungseffekt erzielte und Zypern den niedrigsten (EK 2003: 35).

Bis auf Griechenland verfügen alle EU-Länder über Mindestsicherungssysteme, in der Regel als ergänzende oder nachgelagerte Systeme. Die Sozialhilfeleistungen als wichtigste Transferleistung gegen Ausgrenzung in die Armut bewegen sich in Deutschland (alte Bundesländer inkl. Wohngeld) zwischen 633 € für Alleinstehende und 1.782 € für ein Ehepaar mit drei Kindern (Stand 2002). Im EU-Vergleich steht Deutschland damit relativ günstig da: Lediglich in Dänemark und Luxemburg werden deutlich höhere monetäre Transferleistungen gezahlt. In Italien, Finnland, Österreich und Spanien werden regional unterschiedliche Hilfen gegeben, wobei die Gesetzgebungskompetenz in Finnland auf nationaler Ebene, in Österreich bei den Bundesländern und in Italien und Spanien bei den autonomen Regionen liegt (BMGS 2003: 174ff.).

Der Unterschied zwischen den Armutquoten vor und nach Erhalt von Sozialleistungen signalisiert den Erfolg staatlicher Armutbekämpfung durch Umverteilung (insbesondere angesichts der europaweit ungebrochen hohen Arbeitslosigkeit). Schweden und Dänemark haben hierbei die günstigste Bilanz vorzuweisen: Die vorgelagerten Leistungen wie z.B. Arbeitslosen- oder Krankengeld liegen auf einem relativ hohen Niveau und beachten Geschlechteregalität. Ihnen folgen Finnland und die kontinentaleuropäischen Staaten Benelux, Österreich sowie die angelsächsischen Länder. Allerdings ist in Großbritannien und

Irland trotz Sozialleistungen die Armut immer noch sehr hoch, ähnlich wie in den südeuropäischen Länder Griechenland, Spanien, Portugal und Italien. Diese haben die niedrigsten Veränderungen durch sozialpolitische Umverteilung. Deutschland kann sich nur eine mittelmäßige Umverteilungswirkung zugute halten. Lohnabstandsgebot in der Sozialhilfe, Ernährerprinzip und festgefrorene Sozialleistungen, wie das seit 1985 unveränderte Erziehungsgeld, sind nur einige besondere Gründe neben der Ausweitung des Niedriglohnsektors und Kürzungen der Arbeitslosenunterstützung durch die so genannten Arbeitsmarktreformen.

*Tabelle 6: Quote der von Armut bedrohten Personen in vH der Bevölkerung (Stand: 1999)*

	EU	B	DK	D	GR	E	F	IRL
<i>Vor Sozialtransfers</i>	24	25	25	21	22	23	24	30
<i>Nach Sozialtransfers</i>	15	13	11	11	21	19	15	18

	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
<i>Vor Sozialtransfers</i>	21	24	21	23	27	21	28	30
<i>Nach Sozialtransfers</i>	18	13	11	12	21	11	9	19

Quelle: Europäische Kommission: Die soziale Lage in der Europäischen Union 2003: 34

Für die offene Methode der Koordinierung im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung wurde ein breit gefächerter Ansatz gewählt, in den mehrere Politikfelder einbezogen wurden. Im Sinne dieses – analog zur Gleichstellungspolitik konzipierten – Mainstream-Ansatzes sind Maßnahmen zur Eingliederung besonders benachteiligter Gruppen zu ergreifen, insbesondere bei der Eingliederung ins Erwerbsleben, bei

der Bildung und dem lebenslangen Lernen, bei den nationalen Systemen der Sozialfürsorge, bei der Altersversorgung, beim Zugang zu medizinischer Versorgung sowie zu neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und bei der Gleichstellung der Geschlechter, also auf den Schlüsselfeldern des europäischen Sozialmodells. Flankierend ist im Januar 2002 ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in Kraft getreten.

Unter Beachtung der gemeinsam aufgestellten Globalziele – a) Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten und Dienstleistungen, b) Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung, c) Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen, d) Mobilisierung aller Akteure – sind von den Mitgliedstaaten so genannte Nationale Aktionspläne (NAP) erstellt worden, in denen die Aktivitäten zur Umsetzung der Ziele aufgeführt werden. Zur Präzisierung der Globalziele werden Schlüsselindikatoren ermittelt und ein Zieleraster vorgegeben. Dabei werden ausdrücklich auch politische Maßnahmen für notwendig erachtet und die Setzung von quantitativen (nationalen) Zielen als wünschenswert angesehen.

Die Nationalen Aktionspläne machen durch ihre Schwerpunktsetzung deutlich, worum es in diesem Bereich wirklich geht: Im Mittelpunkt steht die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung durch Eingliederung in den Arbeitsmarkt, d.h. die Erhöhung des Beschäftigungsangebots und die Verminderung der staatlichen Sozialausgaben. Es geht, leicht vereinfacht gesagt, um eine Unterteilung der Armen und sozial Ausgegrenzten in zwei Kategorien: Die einen sind in den Arbeitsmarkt integrierbar, die anderen nicht. Die erste Gruppe wird mit verschiedenen Maßnahmen wieder »beschäftigungsfähig« gemacht, während der zweiten Gruppe eine Grundsicherung zugesprochen wird. Alle Bereiche (Bildung, Familie etc.) werden hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt geschenkt, welchen Beitrag sie zur Wiedereingliederung der Ausgegrenzten in den Arbeitsmarkt leisten können.

Als Erfolg kann die offene Methode der Koordinierung im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung (sofern eine Bewertung nach drei Jahren überhaupt schon möglich ist) kaum bezeichnet werden; nur in einigen Ländern gab es positive Entwicklungen – wobei es sich dabei

meist um Länder handelt, die auch vorher schon ein verstärktes Engagement in diesem Bereich gezeigt haben. Für Deutschland stellt sich das Ergebnis so dar, dass es bei der Arbeitslosigkeit an zehnter Stelle in der EU rangiert und die Armutsquote seit Jahren relativ konstant ist.

Gesamteuropäisch lautet das ernüchternde Ergebnis: Die Erwerbsbeteiligung ist kaum verbessert, besonders nicht für Jugendliche, und Frauen haben immer noch schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Ethnische Minderheiten werden deutlich benachteiligt. Ältere, Kranke, Behinderte und andere Problemgruppen bleiben ausgesetzt. Das Armutsrisiko in der EU-15 beträgt ohne soziale Transferleistungen 24 vH (Stand: 1999), einschließlich Transferleistungen noch 15 vH (ebd.).

### *Gesundheit*

Gesundheit wurde in der EU lange Jahre vorrangig unter dem Aspekt der Sicherheit am Arbeitsplatz gesehen. Mindeststandards und Richtlinien haben zu einer Eindämmung von schweren Arbeitsunfällen geführt, Arbeitsumgebung und Arbeitsbeziehungen verbessert. An diese positiven Erfolge will die Gemeinschaftsstrategie 2002 bis 2006 anknüpfen und eine weitere Reduzierung von Arbeitsunfällen erreichen, die in manchen Ländern mit traditionellen Industrien noch überdurchschnittlich hoch sind, ebenso in der Mehrzahl der Beitrittsländer. Richtlinien zum Schutz vor Vibration (d.h. physikalischen Einwirkungen) und zum Schutz für Personen mit überwiegender Fahrtätigkeit wurden bereits verabschiedet. Die noch ausstehende Einigung über die Richtlinie zu Arbeitsbedingungen für Leiharbeit wurde in Brüssel im Frühjahr 2003 vom Rat angemahnt, obwohl sie in der überwiegend neoliberalen Sichtweise der Regierungschefs eigentlich eine Schlüsselrolle einnehmen müsste.

Die Diskussion über Gesundheit auf europäischer Ebene hat sich jedoch in den letzten Jahren über den engen Fokus der Sicherheit am Arbeitsplatz hinaus bewegt. Wie bei den Renten steht auch hier die langfristige Finanzierbarkeit im Vordergrund. Insgesamt wurden drei

Problembereiche ausgemacht: Zum einen führten neue Therapieformen und Technologien zu einer Verbesserung, teilweise auch zu einer Verteuerung des Gesundheitswesens. Zweitens hätten der gestiegene Wohlstand und die bessere Informiertheit der PatientInnen teure Anspruchssteigerungen zur Folge. Und schließlich wirke sich die Alterung der Bevölkerung auch auf die Gesundheitssysteme aus, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Altenpflege.

Im Frühjahr 2001 forderten die Staats- und Regierungschefs in Göteborg den Rat auf, innerhalb des folgenden Jahres »gemäß der offenen Koordinierungsmethode ... einen ersten Bericht über Leitlinien im Bereich des Gesundheitswesens« zu erstellen. Mit der oben erwähnten Problembeschreibung stellte die Kommission drei wichtige Ziele heraus: Zugänglichkeit, Qualität und langfristige Finanzierbarkeit der Gesundheitssysteme. Es sei die große Herausforderung, ein Gleichgewicht zwischen diesen zu finden (KOM (2001) 723 endg.).

Die Staats- und Regierungschefs nahmen dies auf und legten auf dem nächsten Frühjahrsgipfel in Barcelona drei gemeinsame Hauptziele fest: Gewährleistung der Qualität der Versorgung, gleicher Zugang zu den Leistungen unabhängig von Einkommen oder Vermögen sowie die Gewährleistung der langfristigen Finanzierbarkeit.

Um diese drei Aspekte genauer zu untersuchen, wurde im gleichen Jahr eine Befragung der Mitgliedstaaten durchgeführt, auf deren Grundlage die Kommission Ansatzpunkte zur Unterstützung nationaler Strategien für die Zukunft der Gesundheitsversorgung und der Altenpflege entwickeln wollte. Die Ergebnisse wurden im März 2003 veröffentlicht; originäre Gemeinschaftsaufgaben in der Verbesserung der Freizügigkeit im Warenverkehr (Medikamente), Personen (EU-weite Anerkennung der Ausbildungen) und bei den Dienstleistungen (freie Wahl des Behandlungsortes) wurden anvisiert. Dafür wurde die Einführung einer europäischen Krankenversicherungskarte ab 2004 beschlossen.

Trotz – oder wegen – der vielfältigen Aktivitäten im Bereich Gesundheit ist die konkrete Ausgestaltung der offenen Methode der Koordinierung noch nicht klar, die Ergebnisse der vielfältigen Berichte sollen aber u.a. in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik berücksichtigt werden.

*Tabelle 7: Beitragssätze (vH) und Selbstbeteiligung in der Gesetzlichen Krankenversicherung (2002)*

Land	A	D	GR	NL	B*	F*	L*
Beiträge AN	3,25-3,95	rd. 7,0	2,55	11,95	13,07**	0,75	6,20
Beiträge AG	1,25-3,65	rd. 7,0	5,10	6,25	32,35**	12,80	6,20
Selbstbeteiligung	A,K,M	A,K,M	M	A	A,K,M	A,K,M	A,K,M

\* Kostenerstattungsprinzip

\*\* Globalbeitrag für alle Zweige der sozialen Sicherung

A, K, M = Arzt, Krankenhaus, Medikamente

Quelle: BMGS 2003: 39 ff

### *Situation in den Mitgliedstaaten*

Grundsätzlich bleiben die Gesundheitssysteme eine nationale Angelegenheit. Staatliche Gesundheitsdienste gibt es Großbritannien, Irland, Dänemark, Portugal, Italien und mittlerweile auch in Spanien. Die Finanzierung (Sach- und Dienstleistungen) erfolgt fast ausschließlich durch öffentliche Mittel (in Italien beitragsfinanziert durch den Arbeitgeber); das Personal einschließlich ÄrztlInnen gehört zum öffentlichen Dienst. Dagegen werden die gesetzlichen Krankenversicherungssysteme überwiegend durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber finanziert. In Deutschland, Österreich und den Niederlanden werden nach dem so genannten Sachleistungsprinzip die Sozialleistungen in der Regel unentgeltlich zur Verfügung gestellt, wohingegen die Sozialversicherungen Belgiens, Frankreichs und Luxemburgs das Kostenersstattungsprinzip praktizieren (BMGS 2003: 38).

Neben den Sachleistungen werden in allen Ländern auch Geldleistungen, vor allem als Lohnersatz im Krankheitsfall, gewährt. Hierfür gelten außer in Dänemark, wo alles aus Steuermitteln aufgebracht wird,

obligatorische Versicherungen. Die entsprechenden Leistungen werden bei den Kassen erst nach einem bestimmten Zeitraum, z.B. nach den Karenztagen – je ein Tag in Belgien und Schweden, je drei Tage in Frankreich, Irland, Italien, Österreich, Portugal, Spanien, neun Tage in Finnland – oder nach Wegfall gesetzlicher oder tarifvertraglicher Arbeitgeberzahlungen gezahlt (ebenda: 39).

Selbstbeteiligungen sind – mit Ausnahme von Schweden – auch in den Ländern mit staatlichem Gesundheitsdienst üblich. Obwohl Deutschland eher im mittleren Bereich der Beitragssätze liegt, liegen die Gesamtausgaben für Gesundheit mit einem Anteil von 10,3 vH am BIP an der Spitze (KOM 2001: 23).

In allen Mitgliedstaaten, unabhängig davon, ob die Systeme über Beiträge oder Steuern finanziert werden, wurden in den letzten Jahren Reformen im Gesundheitswesen durchgeführt. Dabei ging es in erster Linie um Einsparungen durch vorbeugende Maßnahmen sowie zunehmende Privatisierungstendenzen durch Zuzahlungen, Einschränkungen von Leistungen besonders bei Medikamenten, Zahnersatz, Sehhilfen oder Erstattungen.

Die soziale Segmentierung der Gesundheitsversorgung ist seit langem evident und wurde bereits unter dem Aspekt Armut und Ausgrenzung aufgegriffen. 2002 legte die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz ein »Aktionsprogramm öffentliche Gesundheit« auf, das für 2003 bis 2008 Aktivitäten in den Bereichen Aidsbekämpfung, Krebsprogramme, Gesundheitsförderung einschließlich -aufklärung, -erziehung und -ausbildung, Suchtprävention, Gesundheitsberichterstattung, Verhütung von Verletzungen, seltenen und umweltbedingten Erkrankungen unterstützt.

### Renten

Als Hintergrund für die Beschäftigung der Nationalstaaten sowie der EU mit dem Thema Rente werden die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (hohe Arbeitslosigkeit, Entstehung neuer Beschäftigungsverhältnisse etc.), welche die Finanzierungsprobleme der Rentensyste-

me in den Vordergrund schoben, v.a. aber die demografische Entwicklung genannt. Der Anteil der über 65-jährigen Personen lag 2000 bei 25 vH der erwerbsfähigen Bevölkerung und wird in 2050 auf über 50 vH anwachsen (EP 2003).

Dies bringt nicht nur große Veränderungen im gesellschaftlichen Leben mit sich, sondern – und das ist die Hauptsorge der EU – gefährdet die öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten. Im Jahr 2000 wurden 12,5 vH des BIP der EU für staatliche Rentenzahlungen, davon 9,6 vH für Altersrenten, aufgewendet, Tendenz steigend (Abramovici 2003: 1f.). Die Reformen werden also insbesondere unter dem oben bereits erwähnten Blickwinkel »gesunder Staatsfinanzen« angemahnt, sie sollen zu einem Rückgang der staatlichen Ausgaben für die öffentlichen Rentensysteme führen.

Hierbei sind zwei Strategien zu unterscheiden: Grundsätzlich sollen die öffentlichen Systeme durch einen Rückgang der Verschuldung (über die oben dargestellten Obergrenzen bei Neuverschuldung und Staatsschulden) und eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung entlastet werden. Darüber hinaus wird eine Stärkung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge propagiert.

Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung soll v.a. über eine Eingliederung von Frauen, sozial Benachteiligten und Behinderten in den Arbeitsmarkt geschehen. Als Prozesse zur Umsetzung dieser Empfehlungen können die beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie die OMK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung genannt werden. Auch die Treffen der Staats- und Regierungschefs spielen hier eine große Rolle: Auf dem EU-Gipfel von Lissabon (2000) wurden erstmals konkrete Ziele für die Beschäftigungsquoten bis 2010 aufgestellt (Erhöhung der Gesamtbeschäftigungsquote von 61 vH auf 70 vH, Steigerung der Frauenbeschäftigungsquote von 51 vH auf über 60 vH); auf dem Gipfel von Stockholm im nächsten Jahr wurden diese durch die Aufstellung von Zwischenzielen weiter präzisiert. Dort wurde außerdem eine Quote für die Beschäftigung älterer Menschen (zwischen 55 und 64) angegeben; diese solle bis 2010 auf 50 vH angehoben werden. Schließlich wurde auf dem Gipfel von Barcelona (2002) empfohlen, das tatsächliche Renteneintrittsalter bis 2010 um fünf Jahre zu steigern.

Angesichts der höheren Lebenserwartung verlängere sich auch die Arbeitsfähigkeit; der Prozess des aktiven Alterns sei von den Mitgliedstaaten zu unterstützen, in erster Linie über finanzielle Anreize, flexible Vertragsformen und evtl. gesetzliche Regelungen (z.B. bei den Kriterien für die Frühverrentung).

Die Stärkung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge wird aus zwei Gründen als notwendig erachtet: Zum einen, weil davon ausgegangen wird, dass trotz einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Einschnitte bei den staatlichen Renten notwendig werden (um dennoch einen im Alter angemessenen Lebensstandard zu wahren, müssten die Menschen daher zusätzliche betriebliche oder private Vorsorge betreiben). Zum anderen taucht hier das Argument der Lohnnebenkosten auf, die durch eine Minderung (oder zumindest keine Steigerung) der Beiträge zu den gesetzlichen Rentenversicherungen und eine verstärkte private Absicherung (zumindest für die Unternehmer) gesenkt werden sollen.

Die so genannte »Drei-Säulen-Strategie« wurde ursprünglich von der Weltbank entwickelt und hat in Unternehmer- und Regierungskreisen großen Anklang gefunden. Im Falle der EU kommt hier jedoch noch ein weiterer Aspekt zum Vorschein, der das verstärkte Engagement der EU im Bereich der Altersvorsorge vielleicht noch mit am besten erklärt: Durch den Ausbau der privaten und betrieblichen Renten entstehen Pensionsfonds, die für den Ausbau des europäischen Finanzmarktes von entscheidender Bedeutung sind (Kapitalisierung des europäischen Aktienmarktes, Förderung des Shareholder-Value-Denkens etc.). Im Mittelpunkt der europäischen Aufmerksamkeit stehen hier die Systeme der betrieblichen Rentenvorsorge, da solche Systeme bereits in allen Mitgliedstaaten mit einem beträchtlichen Vermögen vorhanden sind. Um dieses Geld für den europäischen Finanzmarkt verfügbar zu machen, wurde ein Programm der Liberalisierung der Anlagevorschriften begonnen – bei dem die Sicherheit der Renten deutlich hinter die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine europäische Aktienkultur zurücktritt. Dieser Prozess wird seit 1997 von den Binnenmarktkommissaren Monti und danach Bolkestein vorangetrieben. Dies bedeutet, dass es sich dabei nicht nur um unverbindliche Empfehlun-

gen im Rahmen einer offenen Koordinationsmethode handelt, sondern um konkrete, mit verbindlichen Instrumenten durchgesetzte, Politik. Dass es sich hierbei offensichtlich nicht mehr um Sozialpolitik handelt, wird auch daran deutlich, dass die Sozialkommissarin Diamantopoulou an dem Prozess nicht beteiligt ist.

Eine eigenständige Koordinierungsmethode für den Bereich Rente erschien vor dem Hintergrund der vielfältigen Verfahren, in denen die verschiedenen Aspekte der »Modernisierung« der Rentensysteme einfließen, nicht unbedingt erforderlich zu sein. Dennoch wurde mit der Festlegung von elf gemeinsamen Zielen auf dem EU-Gipfel von Läcken die offene Methode der Koordinierung auch für den Bereich Rente gestartet. Die drei Oberziele sind die Angemessenheit der Renten, die langfristige Tragfähigkeit der Rentensysteme und ihre Modernisierung sowie die Verbesserung des Zugangs zu Zusatzrenten. Die Maßnahmen zur Erreichung der Ziele werden von den Mitgliedstaaten in so genannten nationalen Strategieberichten festgehalten; die ersten wurden im September 2002 vorgelegt. Auch hier sollen wieder innovative Ansätze und »good practices« herausgefiltert werden, um einen Prozess des Voneinander-Lernens zu initiieren.

Interessanterweise tauchen bei den Zielen der offenen Koordinierung im Bereich Rente auch die sozialen Ziele – Vermeidung von sozialer Ausgrenzung, Beibehaltung des Lebensstandards, Förderung der Solidarität etc. – auf, die bei allen anderen Prozessen, in denen die »Modernisierung der Rentensysteme« eingeflossen ist, nicht vorkommen. So könnte dies eine mögliche Erklärung dafür sein, warum die offene Koordinierungsmethode hier überhaupt eingeführt wurde – ein unverbindliches Feigenblatt, das kaschiert, dass hinter der Beschäftigung der EU mit dem Thema Rente vor allem wirtschaftliche Überlegungen stehen.

Die Entwicklung in den Mitgliedstaaten stellt sich folgendermaßen dar: Hinsichtlich der Finanzierungsstruktur hat es in den vergangenen Jahren bereits erhebliche Konvergenzen gegeben: Die einzigen Mitgliedsländer, die noch an einer voll steuerfinanzierten Grundrente festhalten, sind Dänemark sowie Italien und Spanien, wobei es sich bei diesen um fließende Übergänge zwischen Sozialhilfe und Altersrente

handelt. In den Niederlanden wird das Rentensystem zu 100 vH aus Beiträgen finanziert, in Schweden mittlerweile zu 94 vH. Deutschland liegt mit einem staatlichen Zuschuss von 25 vH im Mittelfeld. In den

Tabelle 8: Altersrente: Beitragssätze in vH\*\*, Altersgrenzen (Männer/Frauen) \*\*\*

	A	B	D	DK	E	F	FIN
AN	10,25	13,07*	9,55	0	4,70*	6,55	0
AG	12,55	24,87*	9,55	0	23,60*	8,20	11,90*
Altersgrenze M/F	65/60	65/62	65	65(67)	65	60	65
GB	IRL	I	L	NL	P	S	GR
10,00*	4,00*	8,89	8,00	17,90	11,00*	7,00	6,67
11,90*	8,20*	23,81	8,00	0	23,25*	10,21	13,33
65/60	65	65/60	65	65	65	65	65

Stand: 1.1.2002

\* Globalbeitrag für alle Zweige der Sozialversicherung

\*\* in der Regel bezogen auf das Bruttoeinkommen; Beitragsdifferenzierung durch Zusatzrente in DK und F, durch zusätzliche Hinterbliebenenrente in F, NL, S; in GR höhere Sätze bei gefährlichen Arbeiten; in GB geringere Sätze bei anerkannten betrieblichen Versorgungssystemen

\*\*\* Regelaltersgrenzen, die niedrigeren Frauenaltersgrenzen werden fast überall schrittweise heraufgesetzt. In allen Ländern außer in F, NL, GB, IRL bleiben aber vorgezogene Altersgrenzen möglich. In DK Rücknahme der allgemeinen Erhöhung seit 1999; in I gilt seit 1999 für Männer und Frauen ein Renteneintrittsalter zwischen 57 und 65 mit altersabhängiger Leistungshöhe

Quelle: BMGS 2003: 122-135

meisten Ländern beteiligt sich der Staat in der Regel mit flexiblen Zuschüssen an der Defizitardeckung. Ausgenommen sind Luxemburg und Belgien, wo der Staat einen festen Anteil in Höhe von einem Drittel bzw. 20 vH leistet. In den meisten Mitgliedsländern hat sich ein Umlageverfahren durchgesetzt, in den drei skandinavischen Ländern ein Mix aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren. Die Beiträge werden in den Niederlanden ausschließlich von den ArbeitnehmerInnen aufgebracht, in Finnland allein von der Arbeitgeberseite, in Deutschland und Luxemburg je zur Hälfte von Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen. In den übrigen Ländern übersteigt der Arbeitgeberanteil den Arbeitnehmeranteil.

Trotz der vehement geführten Diskussion um Lohnnebenkosten liegt die Arbeitgeberbelastung in Deutschland keineswegs sehr hoch. Auch in den Gesamtausgaben für Alter pro Kopf der Bevölkerung hält Deutschland mit 2.856 € den 5. Platz; führend ist Dänemark mit 3.468 €, am Ende liegt Irland mit 712 €, der EU-Durchschnitt beträgt 2.451 €. Der Anteil der Alters- und Hinterbliebenenversorgung an den gesamten Sozialleistungen beträgt EU-weit 46,4 vH, Deutschland liegt mit 42,2 vH im Mittelfeld, weit an der Spitze Italien mit 63,4 vH und weit am Ende Irland mit 25,4 vH (EK 2003: 34). Rentenanpassungen werden meist jährlich, in den Niederlanden halbjährlich vorgenommen. In vielen Ländern werden Renten besteuert und mit Sozialabgaben belegt.

Insgesamt kann die Anwendung der offenen Methode der Koordinierung nicht als Erfolg bezeichnet werden: Die Ziele bleiben wenig konkret; dort, wo nationale Aktionspläne erstellt werden, zeigen sich weder in der Umsetzung des strategischen Ansatzes noch in den materiellen Ergebnissen Erfolge. Dies bewog die Kommission, künftig zu einer strafferen Methode überzugehen, indem für alle drei Bereiche aufeinander abgestimmte Ziele und Indikatoren beschlossen werden sollen, deren Umsetzung in jährlichen gemeinsamen Sozialschutzberichten ab 2005 auszuweisen sind (KOM (2003) 261 endg.). Ob es sich dabei um ein Verfahren handelt, dass über die Schaffung sozialpolitischer Feigenblätter für meist knallharte Wettbewerbskalküle hinausgeht, bleibt abzuwarten.

## 6.3 EU-Osterweiterung politisch gestalten\*

### 6.3.1 EU-Osterweiterung – größte Herausforderung für die EU und ihre Mitgliedstaaten

Im Mai 2004 wird die bisherige EU-15 um 10 neue Länder, davon 8 mittel- und osteuropäische Länder (MOEL), größer sein: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Ungarn, Slowenien sowie Malta und Zypern. Diese Osterweiterung der EU stellt eine gewaltige politische, wirtschaftliche und soziale Herausforderung und zugleich Chance für die bisherige EU und die Beitrittsländer dar. Infolge der Erweiterung vollziehen sich tief greifende Veränderungen sowohl in den ökonomischen und sozialen Entwicklungsbedingungen der EU als auch in ihren Institutionen, die auch die einzelnen Mitgliedstaaten beeinflussen werden. Die Nutzung der in der Erweiterung enthaltenen Chancen stellt neue und höhere Anforderungen an die Gesamtpolitik der EU und ihrer Mitglieder und auch an jedes Politikfeld, die Wirtschafts-, Sozial-, Arbeitsmarkt-, Finanz-, Geld- und Umweltpolitik und vor allem an deren Koordinierung.

Es handelt sich nicht nur um die bisher größte und umfassendste Erweiterungsstufe, sondern auch um den schwierigsten und problematischsten Entwicklungsschritt in der Geschichte der EU. Diese ist darauf nur unzureichend vorbereitet. Das zeigte sich in den unbefriedigenden Ergebnissen aller Regierungskonferenzen zur Vorbereitung des Beitritts und ebenso in den direkten Verhandlungen mit den einzelnen Kandidaten. Entgegen den Absichten ist es nicht gelungen, die Verfassung der EU vor dem Beitrittstermin der neuen Mitglieder anzunehmen. Hinzu kommt, dass der vom Konvent vorgelegte Verfassungsentwurf kaum zu einer besseren Handlungsfähigkeit der EU, zu spürbaren Demokratisierungsfortschritten der Union insgesamt und speziell zu

besseren Bedingungen für einen erfolgreichen Beitritt führen wird. Die großen Defizite beziehen sich auf alle wichtigen Aspekte des Beitrittsprozesses:

- ⌚ Auf die unzureichende Berücksichtigung der besonderen Probleme und spezifischen Bedingungen der MOEL, die sich aus der Transformation von einem zentralistischen, planwirtschaftlichen System in eine kapitalistische Marktwirtschaft und aus den sehr großen Unterschieden im sozial-ökonomischen Niveau ergeben. Dem Herangehen der EU an die Aufnahme neuer Mitglieder liegt die Vorstellung zugrunde, dass ihre Entwicklung nicht vom Muster der bisherigen EU abweichen darf.
- ⌚ Auf die Mängel in den finanziellen und institutionellen Voraussetzungen sowohl für die Struktur- und Regionalpolitik zur Verringerung und perspektivischen Überwindung der großen ökonomischen und sozialen West-Ost Divergenzen als auch für einen rationalen Entscheidungsprozess in Gremien, in denen unterschiedliche Interessen von fast doppelt so vielen Staaten aufeinander treffen.
- ⌚ Auf die mangelnde Transparenz und demokratische Legitimierung der Entscheidungen der EU insgesamt und speziell all der Fragen, die mit einer gleichberechtigten Teilnahme der neuen Mitgliedstaaten verbunden sind.

Diese Defizite der Erweiterung der EU sind vor allem eine Folge des sozial-ökonomischen Charakters der Ostausdehnung der EU, die vornehmlich darauf gerichtet ist, dem westeuropäischen Großkapital neue Absatzmärkte und ein Reservoir billiger und gut ausgebildeter Arbeitskräfte zu erschließen. Die Osterweiterung wird von den Interessen höherer Kapitalverwertung der westeuropäischen Konzerne bestimmt, wobei die Interessen der Beitrittsländer auf eine eigenständige Wirtschaftsentwicklung, auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Stabilität und Nachhaltigkeit ins Hintertreffen geraten. Alle bisherigen Erfahrungen zeigen, dass eine ungeschützte Integration in liberalisierte weltwirtschaftliche Zusammenhänge auf Kosten der ökonomisch Schwächeren erfolgt und zu ihrer weiteren Marginalisierung und Peripherisierung führt (Hofbauer 2003: 186).

Die EU steht gegenwärtig an einem kritischen Punkt ihrer Entwick-

---

\* Vgl. hierzu auch: MEMORANDUM 2001, Kapitel 7: EU-Osterweiterung: Historische Chance nutzen, S. 166 bis 190. Köln 2001 sowie eine ungekürzte, erweiterte Fassung dieses Kapitels auf der Internetseite der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik.

lung. Die Fortsetzung der bisherigen, neoliberal geprägten Politik gegenüber den Beitrittsländern, die Übernahme der neuen Märkte, ohne die Modernisierung und Stabilisierung der Wirtschaft dieser Länder ausreichend zu unterstützen, erhöht die Gefahr, dass der Erweiterungsprozess scheitert. Eine erfolgreiche Osterweiterung zum Nulltarif, d.h. ohne eine spürbare Erhöhung des EU-Haushalts, wird es nicht geben. Aus der Qualität und Dimension der in den Beitrittsländern zu lösenden Probleme ergibt sich, dass der EU-Haushalt für ihre Entwicklung eine weit größere Bedeutung gewinnt als bisher. Die Politik der Mitgliedsländer der EU ist jedoch darauf gerichtet, den Erweiterungsprozess möglichst ohne zusätzliche Mittel, ja sogar mit einer Reduzierung bisher in der Agenda 2000 vorgesehener Mittel, zu verwirklichen. Die Bundesregierung fordert, die obere Begrenzung des EU-Haushalts von 1,27 vH des BIP auf 1,0 vH zu reduzieren. Der Vorschlag der EU-Kommission hingegen sieht für den Zeitraum 2007 bis 2013 ein durchschnittliches Aufkommen des EU-Haushalts von 1,14 vH vor.

Diese Politik schlägt sich in dem sehr restriktiven Rahmen für die makroökonomische Politik und speziell für die Strukturpolitik nieder. Sie markiert außerdem eine Abkehr gegenüber früheren Erweiterungsrunden der EU, die mit substanziellen Vergrößerungen der Strukturfonds verknüpft waren. Eine ähnliche Verschlechterung zeigt sich auch bei der Anwendung der Maastrichtkriterien. Bei ihrer Einführung wurde ein Kohäsionsfonds geschaffen, um den ärmeren Ländern zu helfen, dem erhöhten Wettbewerbsdruck auf dem Weg zur Währungsunion standzuhalten. Auf all das wird bei dieser bisher größten und schwierigsten Erweiterung verzichtet. Die neuen Mitglieder sollen – ebenfalls im Unterschied zu früheren Erweiterungen – vom ersten Tag ihrer Mitgliedschaft an den vollen Beitragssatz an den EU-Haushalt abführen.

Die neuen Herausforderungen der Osterweiterung und die Nutzung ihrer Chancen betreffen natürlich nicht nur die EU und ihre Institutionen, sondern auch die Politik ihrer Mitgliedstaaten. Dies gilt in besonderem Maße für die Bundesrepublik Deutschland, als

- 1) ökonomisch stärkstes und politisch einflussreiches Mitglied der EU;
- 2) direktes Nachbarland von zwei der größten Beitrittsländer, mit der

längsten gemeinsamen Grenze zu MOE-Staaten und dementsprechend auch den meisten Grenzregionen. Dies trifft insbesondere auf Ostdeutschland zu: Von den fünf neuen Bundesländern haben drei Länder größere Grenzregionen zu Polen und Tschechien (Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg/Vorpommern);

- 3) Land mit dem höchsten Anteil an den Ex- und Importbeziehungen und an den Direktinvestitionen der EU mit bzw. in diesen Ländern. 40 vH des Außenhandelsvolumens der EU mit den MOEL werden von Deutschland realisiert – das sind 10 vH des gesamten Außenhandelsvolumens der Bundesrepublik. Damit haben die MOEL mittlerweile denselben Anteil am Außenhandel Deutschlands wie die USA. Für die meisten MOEL ist die Bundesrepublik der bedeutendste Handelspartner; sie hat z.B. einen Anteil von rund einem Drittel an den Ex- und Importen Polens, Tschechiens und Ungarns. Bei der weiteren Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zu den MOE-Staaten könnte Ostdeutschland eine besondere Rolle spielen. Dies ist jedoch daran geknüpft, dass es gelingt, einerseits die günstigen räumlichen Bedingungen, die sich aus der unmittelbaren Nachbarschaft ergeben, für die Gestaltung enger Kooperationsbeziehungen zu nutzen, und andererseits die bis Ende der 1980er Jahre vorhandenen Wirtschaftsbeziehungen zu den meisten MOEL mit Hilfe entsprechender wirtschaftspolitischer Maßnahmen zumindest teilweise zu revitalisieren. Dem stehen jedoch verschiedene Hemmnisse entgegen, etwa die überwiegend klein- und mittelständischen Strukturen der ostdeutschen Unternehmenslandschaft und die Kapitalschwäche der meisten ostdeutschen Unternehmen sowie die Interessen der westdeutschen Konzerne.

Die Kritik alternativer ÖkonomInnen richtet sich nicht gegen die EU-Osterweiterung selbst, sondern gegen die Art und Weise der Gestaltung – oder richtiger: gegen die unzureichende Gestaltung dieses für die Zukunft Europas entscheidenden Erweiterungsprojekts und gegen seine Unterordnung unter die Interessen des westeuropäischen Großkapitals. Bei allen Widersprüchen und der offensichtlichen Ambivalenz des Erweiterungsprozesses gibt es zur Erweiterung keine bessere und zugleich realistische Alternative für die MOEL. Die Kritik konzentriert

sich vor allem auf drei Punkte: Erstens auf die Dominanz des von den Kapitalinteressen der bisherigen EU-Länder bestimmten Charakters der Osterweiterung, zweitens auf die nicht gleichberechtigte Teilnahme der Beitrittsländer am Aushandeln der Beitrags- und Entwicklungsbedingungen ihrer Länder in den Jahren unmittelbar nach dem Beitritt sowie drittens darauf, dass es insgesamt kein tragfähiges Konzept der Entwicklung der EU zu einer sozialen, demokratischen und friedlichen Weltregion gibt, das der Osterweiterung zugrunde gelegt werden kann.

Der tatsächliche Verlauf des Erweiterungsprozesses zeigt, dass er als Ausdehnung des politischen und ökonomischen Einflussbereichs des westeuropäischen Kapitals auf die Beitrittsländer, auf einen wesentlichen Teil Ost- und Mitteleuropas also, verläuft. Die neuen Mitglieder werden zur Peripherie der EU; es bildet sich ein asymmetrisches Interessenverhältnis zwischen dem Zentrum und der von diesem dominierten Peripherie heraus.

Die Osterweiterung der EU muss als eine spezifische Form der neoliberalen Globalisierung charakterisiert werden. Sie wird vom westeuropäischen Kapital zur Stärkung des ökonomischen Potenzials der europäischen Region im sich verschärfenden Wettbewerb der Triade, vor allem mit den USA, genutzt.

Die Aufnahme einer größeren Anzahl MOEL in die EU könnte eigentlich eine historische Möglichkeit sein, mehr Demokratie, Stabilität, wirtschaftlichen Wohlstand, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit in Europa zu schaffen und den europäischen Einigungsprozess voranzubringen. In der weiteren Perspektive müssen auch alle übrigen osteuropäischen Länder, die das wünschen, diesen Weg gehen können.

Für die Menschen in den MOE-Staaten entstehen *Chancen*, die demokratischen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen ihres Lebens mit der Integration in die Europäische Union zu verbessern. Wohlgemerkt: Es handelt sich um Chancen, nicht aber um »Selbstläufer«. Vor allem auf diesen Chancen und Möglichkeiten der Integration in die EU beruht das Interesse der MOEL und der Mehrheit der in diesen Ländern lebenden Menschen, möglichst rasch Mitglied der EU zu werden. Sie erwarten, dass die Vorteile die Nachteile deutlich über-

treffen. Die Osterweiterung der EU ist vor allem aus politischen Gründen das wichtigste Projekt für Europa im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts.

Die Größe der Herausforderung durch die Osterweiterung wird in den folgenden Zusammenhängen deutlich:

- 1) Es handelt sich nicht schlechthin um eine quantitativ bedeutende Erweiterung, sondern um die Aufnahme von Staaten, die sich in ihrem ökonomischen Entwicklungsniveau, den sozialen und ökologischen Standards und in der Infrastruktur gravierend vom Durchschnitt der bisherigen EU unterscheiden. Beim BIP je EinwohnerIn (berechnet in Kaufkraftparitäten) erreichten im Jahre 2001 von den 10 Beitrittskandidaten nur 5 einen Stand von 50 vH und mehr gegenüber dem Durchschnitt der EU-15: Slowenien 70 vH, Tschechische Republik 59 vH, Ungarn 53 vH, Zypern 74 vH und Malta 55 vH. Die anderen lagen meist wesentlich unter 50 vH (DIW-WB 43/03). In den 1990er Jahren haben sich in den meisten Beitrittsländern die sozialen Probleme und Konflikte sprunghaft verschärft. Armut und soziale Deregulierung breiten sich in einem hohen Tempo aus. Die Polarisation der Einkommen und Vermögen hat in mehreren Ländern westeuropäische Maßstäbe übertroffen. Die Arbeitslosigkeit steigt von Jahr zu Jahr weiter an. In Polen ist bei einer Arbeitslosenquote von ca. 20 vH der Anteil der Arbeitslosen, die Arbeitslosenunterstützung erhalten, weiter rapide zurückgegangen: Mittlerweile erhält nur noch ein Fünftel aller Arbeitslosen Unterstützungszahlungen. Besonders bedrohlich ist die Situation für die Jugend. 45 vH der Jugendlichen bis 24 Jahre sind ohne Beschäftigung. Der Anteil der Bevölkerung unterhalb des Existenzminimums ist in Polen von 4,3 vH 1996 auf 9,5 vH 2001 gestiegen. Eins der größten sozialen Probleme ist das weitgehende Verschwinden der Gewerkschaften. In mehreren bekannten westlichen Firmen gibt es ein kaum verborgenes Verbot der Gründung von Gewerkschaften (Conference Reader 2003: 43 ff.).

Die historische Einmaligkeit der Osterweiterung der EU im Vergleich zu bisherigen Erweiterungsrunden in den 1970er, 1980er und 1990er Jahren zeigt die Übersicht in Tabelle 9.

Tabelle 9: Einfluss der verschiedenen Stufen der Vergrößerung der EU

Vergrößerung	Zuwachs der Flä- che vH	Zuwachs Bevölke- rung vH	Zuwachs des BIP (KKP), vH	Verände- rung in BIP/Einw., vH)	BIP/ Einw. (EU-6= 100)
EU-6 zu EU-9 1973*	31	32	29	-3	97
EU-9 zu EU-12 1986**	48	22	15	-6	91
EU-12 zu EU-15 1995***	43	11	8	-3	89
EU-15 zu EU-26 ab 2004****	34	29	9	-16	75

\* Großbritannien, Irland, Dänemark

\*\* Spanien, Portugal, Griechenland (1981)

\*\*\* Finnland, Schweden, Österreich, einschließlich Beitritt DDR zur BRD 1990

\*\*\*\* 10 Beitrittsländer plus Bulgarien und Rumänien aber ohne Malta

KKP= Kaufkraftparität

Quelle: Europäische Kommission, veröffentlicht in: Economist, 19.5.2001, S. 3

- 2) Die MOEL haben noch bis Ende der 1980er Jahre zum realsozialistischen System in Europa gehört. Mit der Osterweiterung werden erstmalig ehemals staatssozialistische Länder, so genannte Transformationsländer, zu EU-Mitgliedern. Der Beitritt der DDR ist aus verschiedenen Gründen hiermit nicht vergleichbar. Einerseits hatte die DDR schon vor 1990 eine Art Sonderstatus, da es im Zusammenhang mit dem innerdeutschen Handel für sie Sonderregelungen gab (Befreiung von Außenzöllen zu EU-Ländern). Andererseits ist die DDR nicht als souveräner Staat der EU beigetreten. Ihre Zugehö-

rigkeit zur EU hing unmittelbar mit dem Beitritt zur Bundesrepublik zusammen, d.h. mit dem Ende ihrer staatlichen Existenz. Es gab auch keine Vorbereitungszeit und keine Übergangsregelungen für die DDR, woraus sich nicht nur für die Industrie, sondern auch für die Landwirtschaft äußerst negative Folgen ergaben. Innerhalb weniger Tage brach z.B. der Absatz von Nahrungsgütern und Rohstoffen aus der eigenen Landwirtschaft zusammen und wurde durch Lieferungen der Bundesrepublik und anderer EU-Länder ersetzt. Schließlich gibt es auch nach dem Beitritt zur EU gravierende Unterschiede zu den Bedingungen, mit denen die anderen Beitragskandidaten der MOE-Länder zu rechnen haben: Hohe soziale und investive Finanztransfers in die neuen Bundesländer, die sich aus der Zugehörigkeit zum Staatsgebiet der Bundesrepublik und aus dem Grundgesetz ergeben – Nettofinanztransfer (öffentliche Mittel) in Höhe von insgesamt rund 80 Mrd. € jährlich – und die Dominanz westdeutscher Unternehmen in der ostdeutschen Wirtschaft, die in Grundzügen den Charakter einer westdeutschen Filialökonomie angenommen hat.

- 3) Mit den neuen Beitrittsländern sollen Völker in die EU integriert werden, die gegenüber Westeuropa unterschiedliche historische und kulturelle Traditionen und eine in vielen Bereichen andere Mentalität aufweisen, denen in Westeuropa aber nicht selten wenig Verständnis entgegebracht wird und über die auch meist nur geringe Kenntnisse vorhanden sind. Die mit der Osterweiterung verbundene Erweiterung kultureller Horizonte und größere kulturelle Vielfalt können jedoch zu einer Bereicherung des Lebens in den bisherigen EU-Staaten führen.
- 4) Die Menschen in den Beitrittsländern setzen bzw. setzen hohe Erwartungen an den Beitritt zur EU, besonders hinsichtlich der Verbesserung des Wohlstands, der Lebens- und Arbeitsbedingungen, der Demokratisierung der Gesellschaft und der wirtschaftlichen Stabilität. Die bisherige Vorbereitung der Aufnahme hat schon bei vielen Menschen an die Stelle der Euphorie der ersten Zeit nach der Beitrittsmöglichkeit Enttäuschung und Ernüchterung gesetzt.
- 5) Die Osterweiterung der EU hat nicht nur eine europäische Dimen-

sion, sondern weist auch eine darüber hinaus gehende globale Bedeutung auf. Sie könnte ein Beispiel dafür werden, Länder bzw. Ländergruppen, die ökonomisch einen niedrigeren Entwicklungsstand aufweisen, mit ökonomisch hochentwickelten Ländern bzw. regionalen Ländergruppen zum Nutzen beider zu verbinden. Die Herausforderung besteht vor allem darin, am Beispiel der EU-Osterweiterung zu zeigen, dass die Globalisierung nicht zwangsläufig dem bisherigen neoliberalen Muster folgen muss. Die in der EU im Verhältnis zu anderen regionalen Wirtschaftsblöcken einmalige Verlagerung finanzieller und auch anderer wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf eine supranationale Ebene könnte vielmehr dazu beitragen, die Verringerung der Entwicklungskluft zwischen West- und Osteuropa wirksamer zu unterstützen. Insbesondere die Durchsetzung sozialer und ökologischer Mindeststandards in allen zur EU gehörenden Ländern könnte ein Beitrag dazu sein, die von der Profitdominanz geprägten neoliberalen Globalisierungstendenzen zurückzudrängen. Dazu sind jedoch entsprechende Bedingungen notwendig: Stärkung und Weiterentwicklung der institutionellen Voraussetzungen, insbesondere Verbesserung der Kooperation zwischen den Institutionen und Erhöhung ihrer demokratischen Legitimation. Dazu gehört auch die Vergroßerung der hierfür vorgesehenen finanziellen Potenziale der EU noch in der laufenden Periode der Finanzplanung bis 2006. Es ist notwendig, als Erstes die bisherige Obergrenze des EU-Haushalts von 1,27 vH des BSP voll auszuschöpfen und danach weitere Schritte zur substanzuellen Erhöhung des Finanzrahmens zu unternehmen.

6) Schließlich gewinnt die Beziehung der EU zu Russland und anderen GUS-Staaten mit der Osterweiterung eine neue Qualität. Die EU rückt an die Grenzen Russlands vor, ohne dass wichtige strategische Fragen in den Beziehungen zu Russland und anderen der ehemaligen GUS-Staaten geklärt sind. Eine Öffnung gegenüber Russland, der Ukraine und Belarus ist notwendig. Ein dauerhafter ökonomischer Aufschwung in den MOEL ist nicht vorstellbar ohne eine dynamische Entwicklung der ökonomischen und Handelsbeziehungen mit diesen Ländern. (Conference Reader 2003: 21)

### *6.3.2 Voraussichtliche Wirkungen der Osterweiterung auf die EU-15 und die Dominanz der Interessen des westeuropäischen Kapitals*

Der Anteil der EU-Länder am Ex- und Import der Beitrittskandidaten stieg von 48 vH bzw. 46 vH 1994 auf knapp 69 vH bzw. etwa 62 vH 1999. Im Herbstgutachten 2003 der sechs Institute (DIW-WB 43/2003), »Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003«, ist ein ausführlicher Abschnitt »Zur bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union« enthalten. Dort heißt es u.a. zu den Auswirkungen der Erweiterung auf die EU-15:

»Im Zuge des Beitrittsprozesses wird sich das Pro-Kopf-Einkommen in der bisherigen EU um bis zu 0,7 vH erhöhen. Die einzelnen Länder werden unterschiedlich betroffen sein. Je enger die Verflechtung mit den Beitrittsländern, desto stärker sind tendenziell die zu erwartenden Einkommensgewinne. Verluste drohen per Saldo denjenigen Ländern, die wenig mit den Beitrittsländern verbunden sind und zugleich von Kürzungen der EU-Mittel für die Strukturfonds betroffen sind. Es wird eingeschätzt, dass die Wachstumseffekte für die Beitrittsländer insgesamt größer sein werden als für die EU-15. Der Bedarf an Investitionen für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und den Umweltschutz wird für die nächsten Jahre auf 4 vH des BIP geschätzt.«

Die ausländischen Direktinvestitionen in den Beitrittsländern nahmen nach 1994 stark zu (vgl. Tabelle 10 auf Seite 256). Zum Vergleich: in Ostdeutschland mit etwas mehr als einem Fünftel der Bevölkerung wurden in diesem Zeitraum aus äußeren (westdeutschen und ausländischen) Quellen etwa 500 Mrd. € investiert, d.h. je EinwohnerIn das Zwanzigfache.

Ausländische Direktinvestitionen können eine wichtige Rolle für die ökonomische Entwicklung der jeweiligen Länder spielen. Die bisherigen Ergebnisse zeigen jedoch, dass sie sehr ungleichmäßig zwischen den Ländern verteilt sind, dass sie zur Konzentration wichtiger Teile der nationalen Wirtschaft in den Händen des westeuropäischen Kapitals geführt haben und nicht zur Entwicklung der eigenen mittleren und kleineren Unternehmen in Industrie und Landwirtschaft beitragen.

*Tabelle 10: Netto-Direktinvestitionen (eingeflossen) kumulativ in der Periode 1989-2000*

Land/Ländergruppe	Mrd. US-Dollar	vH von gesamt	Pro-Kopf US-Dollar
Tschech. Rep.	21,7	26	2.110
Ungarn	19,7	24	1.968
Polen	29,1	35	752
Slowak. Rep.	4,2	5	772
Slowenien	1,5	2	759
<i>MOE-Länder 5</i>	<i>76,1</i>	<i>92</i>	<i>1.148</i>
Estland	2,0	2	1.398
Lettland	2,5	3	1.034
Litauen	2,4	3	646
<i>MOE-Länder 3</i>	<i>6,9</i>	<i>8</i>	<i>844</i>
<i>MOE-Länder 8</i>	<i>83,0</i>	<i>100</i>	<i>1.124</i>

Quelle: Transition Report, EBRD, 2001 und Eurostat. Jahrbuch 2002, entnommen aus: T. Morva: Conference Reader 2003, Wien

Die Osterweiterung wird von den Staaten der Union bisher vorwiegend als Projekt zur Erweiterung von Absatzgebieten sowie zur Verbesserung der Verwertungsbedingungen für die westeuropäischen Banken, großen Unternehmen und Konzerne vorbereitet und durchgesetzt. Die Erweiterung wird somit nicht als Chance begriffen, gleichberechtigte Beziehungen zu entwickeln und die enormen regionalen Disparitäten möglichst schnell zu reduzieren. Vielmehr ist das Ergebnis der Transformation schon heute, dass die Beitrittsländer weitgehend zu Absatzmärkten für westeuropäische Produkte und zu verlängerten Werkbänken westeuropäischer Großunternehmen mutierten.

In den 1990er Jahren fand im Zuge der Privatisierung der staatli-

chen Unternehmen ein weitgehend irreversibler riesiger Ausverkauf an das Auslandskapital statt. Die Ökonomien der meisten Beitrittsländer befinden sich seitdem auf dem Weg zu einer weitgehenden (kontinentalen) Dependenzökonomie. Alle internationalen Erfahrungen bestätigen: Verstärkter Marktewettbewerb und zunehmende Deregulierung wirken sich tendenziell immer zum Nachteil der schwächeren Staaten aus.

Die verlängerten Werkbänke sind insbesondere auf die Branchen Automobil- und Fahrzeugbau sowie Elektronik konzentriert, in denen vor allem arbeitsintensive Zulieferungen zu Niedrigstlöhnen gefertigt werden. Ein großer Teil der entsprechenden Zulieferbetriebe befindet sich in der Hand der Automobilkonzerne Volkswagen, Audi, Ford, BMW, Renault u.a. In der weitgehend den westeuropäischen PKW-Konzernen zuarbeitenden Warengruppe »Maschinen- und Fahrzeugbau« werden bereits 60 vH der ungarischen Exporte realisiert. In Tschechien, in der Slowakei, in Slowenien und in Polen liegen die Anteile der Autozulieferindustrie am Export jeweils zwischen 45 vH und 34 vH (Hofbauer 2003: 191f.). Eine solch einseitige Ausrichtung der industriellen Strukturen hat negative Folgen für die nationale Wirtschaftsentwicklung: Erstens ist der Anteil innovativer, qualifizierter, dispositiver Tätigkeiten mit einer hohen Wertschöpfung je Arbeitsstunde relativ gering. Zweitens besteht eine hohe Abhängigkeit von den Entscheidungen in den ausländischen Konzernzentralen in allen wichtigen Fragen der weiteren Entwicklung des Betriebes, vom Expansionstempo bis zur Betriebsschließung. Strategische Entscheidungen werden aus den Nationalstaaten zu den Hauptquartieren der transnationalen Konzerne verlagert. Die verlängerten Werkbänke sind in Zeiten der Stagnation und Rezession besonders anfällig. Drittens besteht eine in den Beitrittsländern unterschiedlich stark ausgeprägte Tendenz zur Herausbildung zweier verschiedener Sektoren der Volkswirtschaft, die wenig miteinander verbunden sind: Zum einen des Exportsektors – zum großen Teil in ausländischem Besitz, technologisch modern und wettbewerbsfähig –, zum anderen des Hauptteils der nationalen Wirtschaft, der technologisch größtenteils wenig fortgeschritten ist, kaum exportiert wird, sich mehrheitlich in inländischer Hand befindet und den

größten Teil der Arbeitsplätze bereitstellt. Diese Tendenz ist in Ungarn besonders stark (Andor/Lorant 2001: 25).

Charakteristisch für die Erwartungen der großen Unternehmen ist eine Feststellung von Siemens-Chef Heinrich von Pierer: »Für die deutsche Wirtschaft wird die Osterweiterung einen gewaltigen Schub bringen.« Dieser Schub wurde schon vor dem Beitritt reichlich genutzt, um, wie ein führender deutscher Manager es ausdrückte, »in den Märkten der EU-Beitrittskandidaten präsent zu sein, bevor sie Mitglieder werden«. Der »Spiegel« kommt in einem Bericht zur Osterweiterung zum Ergebnis, dass die Deutschen das Ziel, vor dem eigentlichen Beitritt die Claims für gute Geschäfte abzustecken, inzwischen schon erreicht haben (Spiegel 50/2002, 52). Siemens beschäftigt in den Beitrittsländern bis heute in 95 Gesellschaften mehr als 25.000 MitarbeiterInnen. Der Export in den Osten konnte vom Siemens-Konzern innerhalb von fünf Jahren verdoppelt werden. Ähnlich sieht die »Erfolgsbilanz« von VW aus. Es werden vor allem die geringen Entfernung und die niedrigen Lohnkosten genutzt. In der Hauptstadt der polnischen Wojewodschaft Lubuskie produzieren 2.300 Beschäftigte Fahrzeugelektronik für die »VW Eletrosystemy«, eine Tochter von VW und Siemens. Mit beträchtlichen Mitteln ist VW in die Skoda-Werke eingestiegen. Die Produktion von Skoda-Fahrzeugen wurde von 172.000 1991 auf mittlerweile 500.000 moderne Autos erhöht, die in 20 Länder exportiert werden.

Zu den niedrigen Lohnkosten – sie sind in der Slowakei beispielsweise fünf- bis sechsmal niedriger als in Deutschland –, der räumlichen Nähe und ökonomischen Begünstigungen – so darf z.B. VW bis 2007 in der Slowakei steuerfrei wirtschaften –, kommt oft noch hinzu, dass die ArbeiterInnen nicht an Streikauseinandersetzungen gewöhnt sind und relativ leicht zu Zugeständnissen gepresst werden können. Das sind die Hauptgründe dafür, dass sich in den vergangenen Jahren mehrere europäische Industriekonzerne z.B. rund um Bratislava angesiedelt haben. Schon bevor die Slowakei EU-Mitglied geworden ist, befindet sich so der absolut größte Teil der industriellen Produktion in den Händen ausländischer Konzerne.

Ungarn übte längere Zeit eine starke Anziehungskraft auf auslän-

dische Investoren aus. Über 40 vH des ungarischen BIP und drei Viertel des Exports werden heute in Betrieben mit mehrheitlich ausländischer Kapitalbeteiligung erwirtschaftet. In Estland sind es fast 50 vH des BIP, in Tschechien und Lettland 30 vH (Hofbauer 2003: 189).

Ausländische Banken kontrollieren gegenwärtig, noch vor dem Beitritt, zwei Drittel der finanziellen Institutionen der Beitrittsländer (Conference Reader 2003: 9).

Bei der Vorbereitung des Beitritts hatte und hat noch ein marktradikales Anpassungsprogramm mit möglichst kurzen Übergangsfristen für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts insgesamt Vorrang. Die Verwirklichung der europäischen Sozialpolitik und insbesondere einheitlicher EU-Sozialstandards sowie die Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge trat in den Hintergrund. (Modrow/Hikscha/Stobrawa 2001) Auch in den Beitrittsländern selbst gibt es starke Tendenzen sozialer Deregulierung, der Privatisierung öffentlicher Güter und eines Dumping bei Unternehmenssteuern, deren Rückwirkungen auf die EU-15 die Auseinandersetzungen in diesen Ländern um Alternativen gegen die weitere Aushöhlung des Sozialstaats noch erschweren.

Die Probleme der Osterweiterung der EU und die generellen Anforderungen an eine demokratische, zivile, soziale und ökologische Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses insgesamt sind also eng miteinander verflochten.

Aus all dem ergibt sich für eine alternative Wirtschafts- und Sozialpolitik, dass die vorherrschenden wirtschafts- und machpolitischen Ziele, Interessen und Inhalte des Erweiterungsprozesses sehr kritisch zu bewerten sind und dass eigene Ziele und Alternativen formuliert werden, die den Herausforderungen besser gerecht werden.

Hierfür leisten die Erklärungen und Memoranden europäischer WirtschaftswissenschaftlerInnen für eine alternative Wirtschaftspolitik in Europa, die seit Mitte der 1990er Jahre vorgelegt werden, einen wichtigen Beitrag (vgl. [www.memo.uni-bremen.de/europe/europe.htm](http://www.memo.uni-bremen.de/europe/europe.htm)).

### *6.3.3 Agrarpolitische Probleme und Konsequenzen der EU-Osterweiterung*

Bei allen bisherigen Erweiterungsrunden der EU gehörte die Landwirtschaft zu den Bereichen mit den größten Problemen. Daher waren stets langfristige Vorbereitungsmaßnahmen vorgesehen, und es wurden zudem in der Regel von den Beitrittsländern mehrjährige Sonder- und Übergangsregelungen gefordert und von der EU gewährt. Bei den MOEL kommen zwei Besonderheiten hinzu: Erstens bedeutende ökonomische, soziale und strukturelle Unterschiede zu den EU-15-Staaten, die sich aus der staatssozialistischen Vergangenheit und aus den widersprüchlichen Transformationsprozessen zu einer kapitalistischen Marktwirtschaft ergeben. Zweitens das weit höhere gesellschaftliche und ökonomische Gewicht der Landwirtschaft in der Volkswirtschaft der jeweiligen Länder. In den 10 MOEL werden 60 Mio. Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche bewirtschaftet – 40 vH der Anbaufläche der jetzigen EU. Während für alle MOEL der Anteil der Landwirtschaft am BIP etwa 7 vH und an den Erwerbstätigen etwa 20 vH beträgt, sind die entsprechenden Größen für die jetzige EU 2 vH bzw. 5 vH. Die Land- und Ernährungswirtschaft ist in den Beitrittsländern ein für ihre ökonomische Stabilisierung entscheidender Faktor.

Viele Probleme eines EU-Beitritts der MOE-Länder hängen mit der Spezifität der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) zusammen. Mit der Herausbildung der GAP haben die Mitgliedsländer zugunsten gemeinsamer, einheitlicher Rahmenbedingungen auf einen Teil ihrer nationalen Souveränität verzichtet. Aufgrund der vielfältigen komplizierten Probleme konzentrieren sich die offenen Fragen des Beitritts in hohem Maße auf die Landwirtschaft. Ende 2000 lagen für diesen Bereich doppelt so viele Anträge für Übergangsmaßnahmen und Sonderregelungen vor wie für alle anderen 30 Kapitel des »acquis communautaire«.

Nach den bisherigen Beschlüssen ist die Anwendung des in der EU gültigen Systems der Ausgleichszahlungen und Prämien je Hektar und Tier für die Beitrittsländer nur in stark eingeschränktem Maße vorgesehen. Die notwendigen Ausgleichszahlungen für die Beitrittsländer

würden ca. 7-8 Mrd. € jährlich umfassen, die im Finanzrahmen der EU nicht enthalten sind. Das Angebot für Agrarhilfen betrug zunächst 25 vH des bisherigen EU-Niveaus. Erst nachdem die Verhandlungen mit Polen zu scheitern drohten, wurde kurz vor dem Kopenhagener Gipfel das Angebot der Kommission auf 40 vH dieses Niveaus erhöht. Im Verlauf von 10 Jahren sollen diese Sätze schrittweise erhöht und erst im Jahre 2013 den Stand der bisherigen EU-Länder erreichen. Das bedeutet eine starke Benachteiligung der Bauern der Beitrittsländer gegenüber denen der EU-15. Die Begründung, dass die Beitrittsländer niedrigere Subventionen erhalten, weil das Niveau ihrer Kosten und ihrer Erzeugerpreise unter dem EU-Niveau liegen, stimmt nicht mehr. Bereits 2002 haben sich die Erzeugerpreise der MOEL weitgehend denen der EU-15 angenähert. Bei einigen Erzeugnissen wurden diese bereits überschritten. So lagen in der Pflanzenproduktion die Erzeugerpreise der MOEL – bei beträchtlichen Schwankungen zwischen den einzelnen Ländern – im Jahre 2002 insgesamt schon über den Erzeugerpreisen der EU, wie auch in der Tierproduktion (Schweinefleisch, Geflügel und Eier). Bei Rindfleisch und Milch lagen sie noch etwas darunter.

Die gestiegenen Preise in den Beitrittsländern sind insbesondere auf den Anstieg der Produktionsmittelpreise – Maschinen, Düngemittel, Treibstoffe – zurückzuführen. Die Wirkungen der niedrigen Arbeitskosten werden durch die geringeren Erträge pro Hektar (z.B. bei Weizen 62 vH und bei Kartoffeln nur 45 vH des EU-Durchschnitts) und vor allem durch die niedrige Arbeitsproduktivität aufgehoben.

Bei der Integration der MOEL muss beachtet werden, dass ein stark entwicklungsfähiges agrarisches Produktionspotenzial auf den regulierten, bei vielen Produkten gesättigten EU-Markt drängt. Trotz der Produktionseinbrüche beträgt die Erzeugung der MOEL z.B. bei Getreide etwa 45 vH und bei Schweinefleisch etwa 30 vH der Erzeugung der EU-15. Das Ertragspotenzial enthält bedeutende Reserven, die in den nächsten Jahren Produktionssteigerungen zwischen 10 und 20 vH erwarten lassen.

Die Erweiterung der EU verstärkt dadurch die Notwendigkeit, die Subventionierung der Agrarexporte (Ausfuhrerstattungen), die sich vor allem zum Nachteil der Länder der »Dritten Welt« auswirken, weiter

zu reduzieren. Es darf nicht zugelassen werden, dass die vergrößerten Produktionspotenziale der EU zu einer weiteren Ausdehnung des Exports stark subventionierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse in die Entwicklungsländer führen und dort die nationalen Märkte zerstören bzw. deren Entwicklung behindern.

Die nach der politischen Wende in den meisten MOEL eingeleitete Umstrukturierung der großen Produktionseinheiten führte oft zu einer starken Zersplitterung der Produktion in Klein- und Kleinstbetriebe, deren durchschnittliche Betriebsgröße teilweise unterhalb der Größe von Nebenerwerbswirtschaften der EU liegt. In Polen gibt es z.B. bei mehr als zwei Millionen bäuerlichen Betrieben einen hohen Anteil von Betrieben mit weniger als zwei Hektar Nutzfläche.

Der Beitritt zur EU wird in den MOEL den Druck auf Modernisierung und Rationalisierung der landwirtschaftlichen Produktion erhöhen, in deren Ergebnis voraussichtlich mehrere Millionen Arbeitskräfte »freigesetzt« werden und das Heer der Arbeitslosen sich weiter vergrößern wird. Die Problematik wird schon daran deutlich, dass die Produktivität der rund 10 Millionen in der Landwirtschaft der MOEL tätigen Menschen im Durchschnitt nur etwa ein Fünftel der Produktivität der EU Landwirtschaft beträgt. Neue Überlegungen und Konzepte sind notwendig, damit den voraussichtlich freigesetzten mehreren Millionen Bauern und LandarbeiterInnen Arbeits- und Lebensperspektiven eröffnet werden.

#### *6.3.4 EU-Osterweiterung und Arbeitnehmerfreiheit*

Im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung wurde in den letzten Jahren recht heftig und kontrovers über die Arbeitnehmerfreiheit und die damit verbundenen Probleme der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit diskutiert\* (Cyrus 2001; Dräger 2001). Das ist kein Zufall, da hier sehr unterschiedliche Interessen und Standpunkte aufeinandertreffen.

Zur Arbeitnehmerfreiheit wurden zeitliche Übergangsregelungen vereinbart. Diese sehen Übergangsfristen bis zu 7 Jahren vor. Zwei

Jahre nach dem Beitritt soll eine erste Überprüfung stattfinden. Die neuen EU-Mitglieder sollen die Möglichkeit erhalten, eine vorzeitige Aufhebung der Frist zu beantragen. Die Frist soll nur bei »ernsthaften Störungen« des Arbeitsmarkts von 5 auf 7 Jahre verlängert werden. Hat ein Land seine Grenze vorzeitig für ArbeitnehmerInnen geöffnet, kann es bei Krisen auf Sicherheitsklauseln zurückgreifen. Bei der Dienstleistungsfreiheit wurden für die Bundesrepublik eine 7-Jahres-Frist für die Branchen Bauwirtschaft, Reinigungsgewerbe und Innendekoration festgelegt.

Bei der Arbeitnehmerfreiheit geht es um ein komplizierte, widersprüchsvolle Problematik, die nicht frei von Risiken ist. Eine Übereinstimmung aller an einem sozialen, zukunftsoffenen Europa Interessierten sollte vor allem zu folgenden Grundfragen erreicht werden:

- ⌚ Die eigentliche Ursache für die Probleme und Ängste, die im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreiheit in Deutschland und anderen EU-Ländern bestehen, ist nicht die Osterweiterung, sondern die gegenwärtig hohe Massenarbeitslosigkeit, die Ausbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse und die Aushöhlung des Tarifsystems besonders in den neuen Bundesländern.
- ⌚ Eine Übergangsfrist allein löst noch kein Problem. Beträchtliche Lohnunterschiede werden auch nach 5 bzw. 7 Jahren noch bestehen. Den entscheidende Beitrag muss vor allem eine kooperative Struktur- und Beschäftigungspolitik beiderseits der Grenzen und auch grenzübergreifend leisten, um die ökonomischen, sozialen und Arbeitsmarktprobleme zu entschärfen.
- ⌚ Es müssen rasch die notwendigen staatlichen und zwischenstaatlichen EU-Regelungen getroffen werden, um Schwarzarbeit, Lohn-

---

\* Dienstleistungsfreiheit: Wer außerhalb seines Heimatstaates vorübergehend selbstständig sein will, darf innerhalb der Union nicht daran gehindert werden (Diese Regelung betrifft vor allem die Problematik der »Entsendung« von Arbeitnehmern aus Unternehmen anderer EU-Länder). Niederlassungsfreiheit: Jeder EU-Bürger darf grundsätzlich in einem anderen Partnerstaat dauerhaft einer selbstständigen Tätigkeit nachgehen – z.B. als KünstlerIn, HandwerkerIn Arzt/Ärztin.

und Sozialdumping zu bekämpfen, d.h. auch die Unternehmen, die gegen die Bestimmungen verstößen, wirksamer als bisher zu bestrafen. Dazu könnte auch die Zusammenarbeit der Gewerkschaften der verschiedenen Länder einen wichtigen Beitrag leisten, z.B. durch die Bildung interregionaler Gewerkschaftsräte.

- ⦿ Die ostdeutschen Länder sollten die Möglichkeit erhalten, in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, die Arbeitnehmerfreizügigkeit für ihr Bundesland vorfristig oder auch sofort mit dem Beitritt zu ermöglichen, um damit potenzielle Vorteile und Impulse, die mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit verbunden sind, nutzen zu können.

### 6.3.5 Schlussfolgerungen

Das Grundproblem des Erweiterungsprozesses besteht darin, dass die Regierungen der EU-Länder, das Europaparlament und die Verantwortlichen der EU-Kommission begreifen, dass es sich hierbei nicht um eine normale Aufgabe der weiteren Entwicklung der EU handelt, sondern um die bisher größte und schwierigste Herausforderung, und dass eine solche Erkenntnis zu praktisch wirksamen Konsequenzen führt. Neue Ideen und außergewöhnliche Anstrengungen zur Unterstützung der ökonomischen und sozialen Entwicklung in den Beitrittsländern sind nicht nur in der Zeit bis zum Beitritt, sondern ebenso in einem längeren Zeitabschnitt danach erforderlich. Das ist auch eine Lehre aus der Art und Weise, wie die Vereinigung Deutschlands vollzogen wurde, insbesondere aus dem bisherigen Scheitern des Übergangs zu einer sich selbst tragenden wirtschaftlichen Entwicklung und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern.

Durch eine vorausschauende Industrie-, Struktur und Regionalpolitik gilt es, existenzsichernde und zugleich umweltverträgliche neue Arbeitsplätze für die durch den Strukturwandel in den MOEL wegfallenden Arbeitsplätze zu schaffen. Von besonderer Bedeutung für eine alternative Politik zur EU-Osterweiterung ist es, die sozialen und ökologischen Dimensionen des Beitrittsprozesses in den Vordergrund zu

rücken. Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zur Sicherung leistungsfähiger Sozialsysteme sowie zur ökologischen Sanierung hätten viel stärker in die Beitragsverhandlungen einbezogen werden müssen. Diese Probleme müssten eine herausragende Rolle in der Tätigkeit des EU-Parlaments und sämtlicher Gremien und Institutionen der EU nach dem Beitritt spielen.

Alternativen zur bisherigen Osterweiterung der EU sollten insbesondere folgende Konsequenzen zugrunde gelegt werden:

1. Bei den Auseinandersetzungen um die Osterweiterung muss stärker als bisher der enge Zusammenhang mit der Zukunft der gesamten EU beachtet werden. Entscheidend ist, welchen Charakter die zukünftige EU aufweisen wird und welche Entwicklungstendenzen sie bestimmen werden. Wird die Entwicklung nach dem neoliberalen Muster der Deregulierung und Privatisierung, der Dominanz der Geldpolitik der EZB und der Interessen der Konzerne und Großbanken fortgesetzt? Welche Chancen hat die Alternative einer Entwicklung der EU zu einer zukunftsfähigen, sozialen, demokratischen, solidarischen, friedlichen und für alle Länder Europas offenen Union?
2. Der EU-Haushalt muss so erweitert werden, dass die Größe der Strukturfonds den neuen Herausforderungen gerecht wird. Das kurzfristige Mindestziel besteht in der Ausschöpfung der als Finanzrahmen der EU vorgesehenen 1,27 vH des BIP. Dabei geht es jedoch nicht nur um die quantitativ großzügigere Ausstattung dieser Fonds, sondern im besonderen Maße um ihren perspektivischen, effizienten und transparenten Einsatz, um eine demokratische Beteiligung der Akteure bei den Entscheidungen über den Einsatz dieser Fonds.
3. Als Gegengewicht zu der bisherigen einseitigen Orientierung der EU-Osterweiterung als Erweiterung der Märkte für die westeuropäischen Großunternehmen müssen die finanziellen und institutionell-organisatorischen Bedingungen der kleinen und mittleren Unternehmen, besonders in den an die MOEL angrenzenden EU-Staaten, für die Wirtschaftskooperation mit Unternehmen in den Beitrittsländern verbessert werden.

4. Unabhängig von den Auffassungen zu den Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit sollte im Vordergrund stehen:
  - ⇒ Durchsetzung notwendiger Regelungen, um Schwarzarbeit, Lohn- und Sozialdumping zurückzudrängen;
  - ⇒ gemeinsame Beschäftigungsinitiativen in den Grenzregionen.
5. Den Grenzregionen muss eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Ihre Entwicklung ist eine Schlüsselaufgabe der EU-Institutionen, des Bundes und der Länder. Dies betrifft die finanzielle Absicherung eines wirklichen Aktionsprogramms für die Grenzregionen, die Unterstützung der Arbeiten an einem solchen Programm und seiner Umsetzung. Gegenseitiges Ab- oder Zuschieben der Verantwortung führt in die Sackgasse. Nur mit gemeinsamen Anstrengungen sind die Aufgaben lösbar.

Als *Resümee* lässt sich feststellen:

Die Risiken der EU-Osterweiterung sind umso größer, je mehr sie auf Grundlage einer neoliberalen Strategie erfolgt, einseitig den Wirkungen des Marktes überlassen bleibt und auf eine wirksame ökonomische Unterstützung sowie eine vorausschauende soziale und ökologische Regulierung verzichtet wird. Bei den Chancen verhält es sich genau umgekehrt: Sie werden im Interesse der Bevölkerungsmehrheit, der Lohnabhängigen und auch der kleinen und mittleren Unternehmen und Selbstständigen nur dann genutzt werden, wenn weit stärker als bisher eine gesellschaftliche Gestaltung der Integrations- und Erweiterungsprozesse erfolgt. Sie muss auf demokratischer Mitwirkung der Bevölkerung, auf Transparenz beruhen und auf eine wirtschaftlich, sozial, ökologisch und kulturell nachhaltige Entwicklung gerichtet werden.

#### 6.4 Kann die EU auch künftig noch erweitert werden?

Die Erweiterung der EU wird mit dem Beitritt von zehn weiteren Ländern im Mai 2004 nicht beendet sein. Für den Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur EU wurde bereits das Jahr 2007 als Beitrittsjahr in Auge gefasst. Ob es dabei bleibt, wird sicherlich nicht nur von dem

Fortschritt abhängig sein, der bei der Erfüllung der Beitrittskriterien zu verzeichnen sein wird (EU-Kommission 2003). Vielmehr dürfte entscheidend sein, wie die EU sich nach einer gerade vollzogenen Erweiterungsrunde weiter entwickelt.

Kroatien hat bereits vor einem Jahr einen Beitrittsantrag gestellt. Von den übrigen Staaten des ehemaligen Jugoslawien, Serbien und Montenegro sowie Bosnien-Herzegowina, ist dies in naher Zukunft zu erwarten.

Die Türkei hat seit 1999 den Kandidaten-Status, d.h. die Grundsatzentscheidung ist gefallen und der Europäische Rat hat sich 2002 in Kopenhagen festgelegt: Wenn die Türkei bis zum Dezember 2004 die politischen Kriterien erfüllt, »wird die Europäische Union die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ohne Verzug eröffnen«. Auch wenn gegenwärtig ein möglicher EU-Beitritt der Türkei besonders kontrovers diskutiert wird, stellt sich doch die allgemeine Frage, ob und ggf. wie weit sich die EU territorial ausdehnen kann und sollte. Eine Antwort hierauf hängt entscheidend davon ab, ob sich die Union im Zuge ihres Erweiterungsprozesses zu einem imperialen Projekt wandelt oder Möglichkeiten zur Entwicklung eines Modells sozialer Gerechtigkeit und Demokratie bietet.

Für den Beitritt der genannten Staaten gelten die im vorigen Kapitel bereits aufgezeigten Chancen und Risiken in noch viel größerem Maße. So liegt das ökonomische Entwicklungsniveau dieser Länder allesamt noch unter dem der jetzigen zehn Beitrittsstaaten. Auch die kulturellen Traditionen von Ländern wie Bulgarien, Bosnien-Herzegowina und der Türkei, deren Bevölkerung zu einem Großteil bzw. nahezu ausschließlich muslimisch ist, unterscheiden sich weit mehr von denen der bisherigen 15 EU-Staaten als die der zehn Beitrittsländer. Kann unter diesen Umständen eine erneute Erweiterung der EU überhaupt sinnvoll sein? Ist eine EU, in der nach der Erweiterung in 2004 immer noch weitgehend das Einstimmigkeitsprinzip herrscht, überhaupt noch erweiterungsfähig?

### *Erweiterung aus Gründen der Friedenssicherung*

Der Agenda 2000 zufolge dient schon die jetzige Erweiterung der EU vorrangig der Friedenssicherung. Dies trifft für eine künftige Erweiterung umso mehr zu. Ein friedliches Miteinander von Kroatien, Serbien und Bosnien-Herzegowina ist z.B. unter dem Dach der EU viel eher vorstellbar als außerhalb der Union. Schon die Aussicht auf einen Beitritt könnte den Frieden auf dem Balkan stabilisieren.

Schließlich könnte durch eine gelungene EU-Mitgliedschaft der Türkei die konservative These eines unausweichlichen »Kampfes der Kulturen« widerlegt werden und ein Beispiel für ein friedliches Miteinander unterschiedlicher Kulturen unter einem politischen Dach entstehen. Die Aufnahme der Türkei in die EU würde insofern auch dem Weltfrieden dienen, zumal eine fest in Europa verankerte demokratische und rechtsstaatliche Türkei eine Vorbildfunktion für andere Staaten in der Region ausüben könnte, die ebenfalls eine mehrheitlich muslimische Bevölkerung haben. Darüber hinaus könnte eine türkische EU-Mitgliedschaft die soziale Integration der muslimischen Bevölkerung in den alten Mitgliedsländern fördern. Andererseits könnte die Stimmung in der Türkei kippen, wenn die Beitrittsverhandlungen noch lange hinausgeschoben würden. Es bestünde die Gefahr, dass islamische Fundamentalisten die Oberhand gewinnen, die eine Abkehr der Türkei von der EU und eine Hinwendung zu den islamisch geprägten Nachbarländern, insbesondere zum Iran, fordern.

### *Erweiterung des europäischen Binnenmarktes*

Der europäische Binnenmarkt würde im Falle eines Beitritts der Türkei nochmals um ca. 120 Millionen EinwohnerInnen erweitert. Leider besteht in noch stärkerem Umfang als bei der jetzigen Osterweiterung die Gefahr, dass die zukünftig in die EU aufzunehmenden Staaten kurzerhand von den westeuropäischen Konzernen überrollt oder aufgekauft werden. Deshalb muss es im Vordergrund stehen, Bedingungen dafür zu schaffen, dass die mögliche Erweiterung sich nicht zu

einer reinen Veranstaltung zur Gewinnmaximierung der multinationalen Konzerne entwickelt, sondern zu mehr Wohlstand, sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Nachhaltigkeit in den künftigen Beitrittsländern führt. Dafür gilt es auch die Erfahrungen der Erweiterung der EU um die zehn Staaten im Mai 2004 auszuwerten.

### *Erfüllung der Kopenhagener Kriterien*

Alle als mögliche Beitrittskandidaten angeführten Staaten haben in den beiden letzten Jahren erhebliche Fortschritte zur Erfüllung der politischen Kriterien gemacht, insbesondere die Türkei. So hat das türkische Parlament u.a. ein neues Zivilgesetzbuch, die Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten, Radio- und Fernsehsendungen in kurdischer Sprache und größere Freiheiten für nicht-muslimische religiöse Minderheiten beschlossen. Außerdem hat die türkische Regierung wichtige Schritte zur Sicherung der Grundfreiheiten und Menschenrechte unternommen. »Diese Bemühungen stellen einen wesentlichen Fortschritt in Richtung Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen dar«. (EU-Kommission 2003).

Was die Wirtschaft in diesen Staaten anbelangt, so befindet sie sich insgesamt auf sehr niedrigem Niveau, insbesondere in Serbien und Bosnien-Herzegowina: Beträgt das BIP pro Kopf schon in Rumänien und Bulgarien nur 25 vH und in der Türkei 23 vH des durchschnittlichen BIP pro Kopf der EU-15, so fallen die Volkswirtschaften der Balkanstaaten (außer Kroatien) noch erheblich weiter ab. Doch hatten all diese Staaten in den letzten beiden Jahren überdurchschnittliche Wachstumsraten zwischen 4 vH und 6 vH zu verzeichnen; die Türkei erreichte in 2002 sogar 7,8 vH.

Trotz der hohen Wachstumsraten würde bzw. wird es notwendig sein, diesen Staaten Strukturhilfen in erheblichem Umfang zu gewähren. Zwar erhalten von 2004 bis 2006 Rumänien und Bulgarien insgesamt 4,5 Mrd. € und die Türkei 1 Mrd. € an Zuwendungen, doch diese Mittel dürften kaum ausreichen. Die Aufstockung der EU-Finanzen ist deshalb auch aus diesem Grund geboten.

### *Miteinander der Kulturen*

Von GegnerInnen eines EU-Beitritts der Türkei werden immer wieder die kulturellen Unterschiede zur bisherigen EU, die vom Christentum geprägt sei, ins Feld geführt. Demgegenüber muss darauf hingewiesen werden, dass es sich bei der EU nicht ausschließlich um einen von der christlich-abendländischen Kultur geprägten Raum handelt. Vielmehr ist daran zu erinnern, dass die EU in ihren grundlegenden Dokumenten von den Römischen Verträgen bis zum Vertrag von Nizza als eine Staatengemeinschaft definiert wird, die der Anerkennung der individuellen Menschenrechte, der Freiheit sowie der Demokratie verpflichtet ist. Ob sie diesen Werten immer gerecht geworden ist, mag bezweifelt werden; eine kulturalistische oder religiöse Festlegung der EU auf die ideologische Konstruktion des »christlichen Abendlandes« lässt sich aus der rechtlichen Basis der EU jedenfalls nicht herauslesen. Die Berufung auf die universellen Werte Menschenrechte und Demokratie legt eher die Frage nahe, was Europa von anderen Weltregionen, die von diesen Werten sicher nicht ausgeschlossen werden sollen, unterscheidet. Menschenrechte und Demokratie sind jedenfalls nicht geeignet, die Außengrenzen der EU zu definieren.

### *Literatur*

- Andor, László/Lóránt, Károly (2001): Enklaven für das Auslandskapital, in: Ost-West-Gegeninformation, 4/2001, Graz
- Abramovici, Gérard (2003): Sozialschutz: Rentenausgaben, EuroStat 11
- Aktionsprogramm zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung: Abl. 210 vom 12.1.2002
- Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit 2003-2008: Abl. L 271 vom 9.10.2002
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2001): MEMORANDUM 2001, Köln
- Brie, André (2001): Gegensätzliche Befürwortungen der Osterweiterung, in: Rosa-Luxemburg-Stiftung, Manuskripte 11, Berlin
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) (2003): Sozial-Kompass Europa. Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich, Bonn

- Conference Reader (2003): Eastern Enlargement as an All European Development Project, editor: Wolfgang Blaas. Beiträge von J. Huffschmid, T. Kowalik, T. Morva, Forschungsmemoranden 3-4/2002, Wien
- Cyrus, Norbert (2001): Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 4.4.2001: EU-Erweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit, Oldenburg
- Dennis, Ian/Guio, Anne-Catherine (2003): Armut und soziale Ausgrenzung nach Laeken, Teil 1, EuroStat 08
- Deutsche Bundesbank (2001): Währungspolitische Aspekte der EU-Erweiterung, in: Monatsbericht 10/2001
- DGB-Bundesvorstand (2001): Die Umsetzung der EU-Strukturfonds in den neuen Bundesländern 2000-2006, Berlin
- DIW (2003): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003, DIW-Wochenbericht 43/2003
- Dräger, Klaus (2001): EU-Osterweiterung und Freizügigkeit für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, Manuscript
- Europäische Kommission (2003): Die soziale Lage in der Europäischen Union, Kurzfassung, Brüssel
- EU-Kommission (2003): Die Erweiterung fortsetzen (»Fortschrittsbericht«), Brüssel
- European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe (2003): Full Employment, Welfare and a Strong Public Sector – Democratic Challenges in a Wider Union, Memorandum, Bremen
- Faude, Eugen/Watzeck, Hans/Fenske, Kurt (2001): Eine kritische Betrachtung des EU-Beitritts der Länder Mittel- und Osteuropas aus linker Sicht, Auftragsstudie, in: Rosa-Luxemburg-Stiftung, Manuskripte 11, Berlin
- Hofbauer, Hannes (2003): Osterweiterung, Vom Drang nach Osten zur peripheren EU-Integration, Wien
- KOM (2001) 723 endg.: Die Zukunft des Gesundheitswesens und der Altenpflege: Zugänglichkeit, Qualität und langfristige Finanzierbarkeit sichern
- KOM (2003) 57 endg.: 3. Bilanz, Umsetzung der Sozialpolitischen Agenda
- KOM (2003) 261 endg.: Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz
- Europäisches Parlament (2003): Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten, A5-0259 endg. vom 9.7.2003
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23. und 24.3.2000, Lissabon
- Kogar, Lydia (2001): Armut in Europa – Eine Einführung, in: Forum für Soziale

- Gerechtigkeit in Europa, Kooperationsscripte 1, hg. Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften, Osnabrück
- Modrow, Hans/Hikschi, Uwe/Stobrawa, Gerlinde (2001): Thesenpapier zur Konferenz der Fraktion Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne im Europaparlament am 15.9.01 in Frankfurt/O., Grenzregion - Für ein solidarisches Europa, Manuskript
- Weise, Christian (2001a): EU-Osterweiterung finanzierbar – Reformdruck wächst. Szenarien für den EU-Haushalt 2007 und 2013, in: DIW-Wochenbericht 36/2001
- Weise, Christian (2001b): Wohlstandsgefälle in der EU-27 und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik, in: DIW-Wochenbericht 36/2001
- Wernicke, Christian (2001): Zum begehrten Euro führt nur der lange Marsch über Maastricht, in: Das Parlament 36/2001

## Tabellenanhang

Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit

Jahr	EinwohnerInnen	Erwerbs- personen- potenzial	Erwerbstätige		Arbeits- volumen aller Erwerbstätigen
			insgesamt	abhängig Beschäftigte	
			1.000 Personen		Mio. Stunden
<b>Früheres Bundesgebiet</b>					
1991*	64.485	34.013	31.069	27.913	47.990
2000	64.956	35.239	31.260	27.958	46.695 *
2001	65.233	35.580	31.515	28.154	46.707 *
2002	65.473	35.727	31.395	28.020	46.350 *
2003		35.830	31.129	27.677	45.956 *
<b>Neue Bundesländer und Berlin</b>					
1989**	16.434	X	9.747	9.560	X
1991**	15.790	9.025	7.385	6.961	11.265
2000	17.232	9.586	7.488	6.789	10.005 **
2001	17.107	9.520	7.396	6.680	9.703 **
2002	17.009	9.505	7.276	6.561	9.443 **
2003		9.485	7.150	6.426	9.331 **
<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
2000	82.188	44.825	38.748	34.747	56.700
2001	82.340	45.100	38.911	34.834	56.409
2002	82.482	45.231	38.671	34.581	55.791
2003	82.526	45.315	38.279	34.103	55.285

\* einschl. Berlin-West, \*\* Neue Bundesländer und Berlin-Ost – Quelle: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Tabelle A 2: Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftsbereichen

Jahr	Insgesamt	Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	Produzierendes Gewerbe ohne Bau	Baugewerbe	Handel, Gastgewerbe, Verkehr	Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister	Öffentliche u. private Dienstleister
	1.000 Personen						
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
1999	38.071	973	8.483	2.850	9.617	5.348	10.800
2000	38.748	964	8.522	2.761	9.848	5.712	10.941
2001	38.911	952	8.528	2.587	9.914	5.897	11.033
2002	38.671	939	8.338	2.427	9.858	5.962	11.147
2003	38.279	927	8.118	2.304	9.720	6.022	11.188
Veränderung 2003 gegenüber 1995 in vH	2,4	-16,9	-9,8	-28,6	4,4	36,7	8,3
früheres Bundesgebiet							
1995	29.721	866	7.754	2.031	7.565	3.578	7.927
2002	31.395	739	7.226	1.715	8.105	4.917	8.693
Veränderung 2002 gegenüber 1995 in vH	5,6	-14,7	-6,8	-15,6	7,1	37,4	9,7
neue Bundesländer und Berlin							
1995	7.661	249	1.247	1.196	1.744	826	2.400
2002	7.276	200	1.112	712	1.753	1.045	2.454
Veränderung 2002 gegenüber 1995 in vH	-5,0	-19,5	-10,8	-40,4	0,5	26,4	2,3

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

Tabelle A 3: Arbeitslose und Stille Reserve

Jahr	Registr. Arbeitslose	Arbeitslosenquote *		Langzeitarbeitslose	Verdeckte Arbeitslosigkeit**	Stille Reserve ***	Beschäftigungsfläche insges.
		1.000 Pers.	vH				
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin							
1980	889	3.8	5,2	106	194		
1989	2.038	7,9	9,4	591	747		
1990	1.883	7,2	8,4	513	770		
1991	1.596	6,2	7,0	455	754	809	3.159
1995	2.427	9,1	9,0	828	945	1.312	4.684
1998	2.750	10,3	10,2	1.032	958	1.425	5.133
2000	2.380	8,4	8,3	914	1.009	1.196	4.585
2001	2.319	8,0	7,7	808	1.048	1.318	4.685
2002	2.498	8,5	7,8	793	1.085	1.354	4.937
2003	2.753	9,3	8,3	774	1.049	1.536	5.338
Neue Bundesländer und Berlin							
1991	1.006	10,2	11,9	X	1.274	17	2.297
1995	1.184	14,8	18,5	297	833	449	2.466
1998	1.529	19,2	21,0	423	919	462	2.910
2000	1.508	18,5	19,3	458	801	295	2.604
2001	1.531	18,8	19,0	476	713	295	2.539
2002	1.562	19,2	18,9	523	654	358	2.574
2003	1.623	20,1	19,6	609	577	367	2.567
Deutschland							
1991	2.602	7,3	8,5	455	2.010	826	5.438
1995	3.612	10,4	11,4	1.125	1.778	1.761	7.151
1996	3.965	11,5	12,1	1.196	1.920	1.805	7.690
1997	4.384	12,7	13,3	1.467	1.896	1.902	8.154
1998	4.279	12,3	12,8	1.455	1.875	1.887	8.041
1999	4.099	11,7	12,2	1.379	1.932	1.792	7.823
2000	3.889	10,7	10,9	1.372	1.810	1.491	7.190
2001	3.852	10,3	10,2	1.283	1.761	1.613	7.225
2002	4.060	10,8	10,3	1.263	1.740	1.711	7.511
2003	4.376	11,6	10,8	1.383	1.627	1.903	7.906

\* Arbeitslose in vH der abhängigen zivilen Erwerbspersonen, ab Mai 2001 berechnet auf der Basis neuer Erwerbspersonenangaben

\*\* Arbeitslosenaquivalent der Kurzarbeiter, TeilnehmerInnen an ABM, SAM, VollzeitteilnehmerInnen an beruflicher Weiterbildung, Personen im vorzeitigen Ruhestand

\*\*\* Zur Stellen Reserve gehören Personen, die nicht beschäftigt, aber auch nicht arbeitslos gemeldet sind, aber eine Arbeit aufnehmen würden. Nicht dazu gehörenden EmpfängerInnen von Altersübergangsgeld/Vorrhestandsgehalt, TeilnehmerInnen in 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	338	910	446	1.356
2001	592	347	940	467	1.407
2002	593	365	959	449	1.408
2003	588	374	962	450	1.412
<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	42,2	24,9	67,1	32,9	100
2001	42,1	24,7	66,8	33,2	100
2002	42,2	25,9	68,1	31,9	100
2003	41,6	26,5	68,1	31,9	100
<i>Durchschnittliches jährliches Wachstum in vH</i>					
1991–2003	1,7	4,8	2,9	3,6	3,1

\* ohne empfangene, abzüglich geleistete Übertragungen, die im Jahre 2003 ca. 34 Mrd. € betragen

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Jahr	Bruttoinlandsprodukt	Privater Konsum	Staatsausgaben	Investitionen			Außenhandel	Kapazitätsauslastung*		
				Ausrüstungen	Bau	Exporte		Importe	Verarbeitendes Gewerbe vH	Früheres Bundesgebiet
				Veränderung in vH gegenüber Vorjahr (in Preisen von 1995)				Bundesländer	Neue Bundesländer	
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	72,6	
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	
1996	0,8	1,0	1,8	1,7	-2,9	5,1	3,1	82,5	77,4	
1997	1,4	0,6	0,3	3,7	-1,5	11,2	8,3	85,7	79,9	
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	1,0	10,1	-2,6	13,7	10,5	87,1	83,6	
2001	0,8	1,4	1,0	-4,9	-4,8	5,6	0,9	84,6	81,3	
2002	0,2	-1,0	1,7	-9,1	-5,8	3,4	-1,7	83,3	79,8	
2003	-0,1	-0,2	0,7	-4,0	-3,4	1,1	2,0	82,6	81,4	

Tabelle A 5: Konjunkturdaten in Deutschland

\* Betriebliche Vollauslastung = 100 vH  
Quellen: Statistisches Bundesamt, IFO Institut für Wirtschaftsforschung

Tabelle A 6: 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
1999	37,7	37,9	36,7	14,31	14,82	11,22	2.350	2.446	1.793
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
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
1999	39,7	39,7	39,4	10,27	10,57	8,47	1.778	1.832	1.453
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
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
1999	105,3	104,7	107,4	71,8	71,3	75,5	75,7	74,9	81,0
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

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 7: Durchschnittliche Bruttoverdienste von ArbeiterInnen und Angestellten

Jahr	Verarbeitendes Gewerbe		Bau-gewerbe		Großhandel*		Einzelhandel*		Kredit u. Versicherungsgewerbe*	
	Monat	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-	West-
		Deutschland		Deutschland		Deutschland		Deutschland		Ost-
€										
Jahr 1997		35.132	24.285	31.808	23.713	33.192	23.102	26.128	20.504	39.041
Jahr 1998		36.143	25.038	31.888	23.716	33.992	23.666	26.461	21.050	40.097
Jahr 1999		37.045	25.786	32.344	23.964	34.739	24.356	26.867	21.577	40.766
Jahr 2000		37.696	25.613	32.109	25.370	35.667	25.370	27.758	22.099	42.757
Jahr 2001		38.455	26.701	32.821	23.879	36.254	25.915	28.090	22.882	44.379
Jahr 2002		39.445	27.462	33.600	24.432	36.433	24.214	29.174	26.229	45.411
Juli 2003		3.037	2.106	2.725	1.967	3.092	2.109	2.344	1.884	3.316
Ostdeutschland (Westdeutschland = 100)										
Jahr 1997		100	69,1	100	74,5	100	69,6	100	78,5	100
Jahr 1998		100	69,3	100	74,4	100	69,6	100	79,6	100
Jahr 1999		100	69,6	100	74,1	100	70,1	100	80,3	100
Jahr 2000		100	67,9	100	79,0	100	71,1	100	79,6	100
Jahr 2001		100	69,4	100	72,8	100	71,5	100	81,5	100
Jahr 2002		100	69,6	100	72,7	100	66,5	100	89,9	100
Juli 2003		100	69,3	100	72,2	100	68,2	100	80,4	100
* Ab 2000 nur Angestellte										

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.

Der Bruttojahresverdienst 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.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

*Tabelle A 9: Armutquoten in Deutschland*

Jahr	Ostdeutschland	Westdeutschland	Bundesrepublik
1992	11,0	10,3	10,5
1993	10,5	10,8	10,8
1994	11,4	11,3	11,3
1995	9,1	12,9	12,1
1996	9,4	12,3	11,7
1997	9,7	12,0	11,6
1998	10,4	12,3	12,0
1999	10,6	12,0	11,8
2000	13,2	13,0	13,0

Prozentualer Anteil der in der jeweiligen Region in Armut Lebenden.  
Die Armutsgrenze beträgt 50 vH des gesamtdeutschen Mittelwerts  
des jährlichen Nettoäquivalenzeinkommens.

Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

*Tabelle A 8: Reallöhne und Arbeitsproduktivität*

Jahr	Bruttolohn	Nettolohn	Preisindex für die Lebens- haltung	Reallohn (netto)	Bruttoinlands- produkt je Erwerbstätigen	Geleistete Arbeits- stunden je Erwerbs- tätigen im Jahr
	je abhängig Beschäftigten und Monat	€				
			1991 = 100			Std.
1991	1.650	1.150	100,0	100,0	100,0	1.541
1992	1.830	1.250	105,1	103,4	103,8	1.557
1993	1.910	1.310	109,8	103,7	104,0	1.537
1994	1.940	1.310	112,8	101,0	106,7	1.536
1995	2.010	1.320	114,8	100,0	108,4	1.520
1996	2.040	1.320	116,4	98,6	109,4	1.502
1997	2.040	1.300	118,6	95,3	111,1	1.496
1998	2.060	1.320	119,7	95,9	112,1	1.489
1999	2.090	1.340	120,4	96,8	112,9	1.479
2000	2.130	1.370	122,7	97,1	114,3	1.463
2001	2.170	1.420	125,8	98,2	114,3	1.451
2002	2.200	1.430	127,4	97,6	115,4	1.443
2003	2.220	1.440	128,8	97,2	116,7	1.445

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 10: Die 25 umsatzstärksten Unternehmen in der BRD in Industrie, Handel, Verkehr und Dienstleistungen im Jahr 2000 (inländische Aktivitäten)

	Umsatz	Wertschöpfung	Beschäftigte
	Mio. €		Personen
Volkswagen AG	63.027	11.328	164.128
DaimlerChrysler AG	62.505	21.399	202.216
E.ON AG	53.146	12.680	103.450
Siemens AG *	45.700	18.450	180.000
RWE AG **	38.377	7.273	109.289
Deutsche Telekom AG	33.178	18.024	179.197
Metro AG	27.176	4.473	114.726
Bayerische Motorenwerke AG	25.606	6.004	69.865
Deutsche Post AG*	23.159	10.514	270.806
Thyssen Krupp AG*	20.056	6.010	107.063
Robert Bosch GmbH	18.532	5.845	78.768
General Motors-Gruppe Deutschland	18.331	2.058	43.150
Rewe KgaA	16.058	2.094	77.439
Deutsche Bahn AG	15.398	8.824	220.454
Deutsche Lufthansa AG	14.618	4.553	59.361
BASF AG*	14.457	4.989	56.635
Bayer AG	14.282	5.075	56.200
KarstadtQuelle AG	14.021	3.199	104.670
Ford-Gruppe Deutschland	13.112	2.431	38.417
BP-Gruppe Deutschland	12.940	k.A.	k.A.
Tengelmann Warenhandelsgesellschaft*	12.574	2.263	85.070
Schwarz - Gruppe*	11.675	k.A.	k.A.
RAG Aktiengesellschaft	11.368	4.465	81.490
MAN AG	11.301	3.240	49.487
Preussag AG	10.750	1.904	31.047

\* Schätzung der Monopolkommission; \*\* Hochrechnung der infolge Fusion als Rumpfgeschäftsjahr ausgewiesenen Daten  
 Quelle: Zusammenstellung nach Angaben im Vierzehnten Hauptgutachten der Monopolkommission 2000/2001  
 Bundestagsdrucksache 14/9903 vom 28.8.2002

Tabelle A 11: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten in der Bundesrepublik 1991–2003

Jahr	Steuern insgesamt	Massensteuern			Steuern auf Gewinne u. Vermögen			Steuerquote in vH BIP	Verschuldung der öffentl. Haushalte – Gebietskörperschaften		
		Insgesamt	darunter:		Insgesamt	darunter:					
			Lohnsteuer	Mehrwertsteuer		Veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer				
Mrd. €								vH	Mrd. €		
1991	338,4	194,2	109,5	50,5	69,2	21,2	16,2	6,0	22,5		
1995	416,3	289,7	144,5	101,5	59,0	7,2	9,3	15,2	23,1		
1999	453,1	293,5	133,8	111,6	81,3	10,9	22,4	17,4	22,9		
2000	467,3	292,1	135,7	107,1	87,1	12,2	23,6	20,8	23,1		
2001	446,2	289,9	132,6	104,5	66,1	8,8	0,4	29,8	21,5		
2002	441,7	293,7	132,2	105,5	59,7	7,5	2,9	22,5	20,9		
2003	441,6	293,6	133,1	103,2	56,1	4,6	8,3	16,6	20,7		
<i>Anteile der Steuerarten am Gesamtaufkommen in vH</i>								<i>1991 = 100</i>			
1991	100	57,4	32,4	14,9	20,4	6,3	4,8	1,8	X		
1995	100	69,6	34,7	24,4	14,2	1,7	2,2	3,7	X		
1999	100	64,8	29,5	24,6	17,9	2,4	4,9	3,8	X		
2000	100	62,5	29,0	22,9	18,6	2,6	5,0	4,5	X		
2001	100	65,0	29,7	23,4	14,8	2,0	-0,1	6,7	X		
2002	100	66,5	29,9	23,9	13,5	1,7	0,7	5,1	X		
2003	100	66,5	30,1	23,4	12,7	1,0	1,9	3,8	X		
<i>Entwicklung 2003 gegenüber 1991 in vH</i>											
	130,5	151,2	120,7	208,9	86,3	35,3	17,9	375,0			

Massensteuern: Lohn-, Mehrwert-, 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- beitrag*	Saldo der Leistungs- bilanz	Außenwert DM/€ real**	Anteil der Länder 2002				
	Spezialhandel		an der Ausfuhr				an der Einfuhr				
	Mrd. €	1. Vj. 1999 = 100	in vH				in vH				
<b>Früheres Bundesgebiet</b>											
1980	174,5	179,1	4,6	-3,5	-12,4	109,6	Frankreich	10,6			
1985	237,1	274,7	37,5	32,7	26,4	92,7	USA	9,3			
1990	281,5	328,7	47,1	72,6	40,7	100,7	Vereinigtes Königreich	8,4			
1991	323,7	331,5	7,8	77,8	X	X	Italien	7,4			
<b>Deutschland</b>											
1991	329,2	340,4	11,2	-3,5	-15,6	98,2	Niederlande	6,2			
1995	339,6	383,2	43,6	11,6	-15,2	110,4	Österreich	5,3			
1998	423,5	488,4	64,9	28,8	-6,1	101,1	Belgien	4,8			
1999	444,8	510,0	65,2	16,2	-23,4	98,0	Spanien	5,0			
2000	538,3	597,5	59,1	7,5	-27,9	92,6	China	4,7			
2001	550,3	637,3	87,0	41,2	4,2	93,0	Österreich	4,0			
2002	516,6	650,3	133,7	90,7	62,8	94,0	Schweiz	3,9			
2003	532,0	661,6	129,6	95,3	50,9	97,7	Japan	3,6			
							USA	9,3			
							Niederlande	8,3			
							Vereinigtes Königreich	7,3			
							Italien	6,3			
							Österreich	6,0			
							Belgien	4,8			
							Spanien	4,7			
							China	4,0			
							Österreich	3,6			
							Schweiz	3,6			
							Tschechische Republik	3,3			
							Polen	3,1			
							Schweden	3,0			
							Russische Föderation	2,6			
							Ungarn	2,5			
							Japan	2,5			
							Norwegen	2,3			
							Dänemark	2,3			
							Ungarn	2,3			

\* 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)

Land	Deutsche Direktinvestitionen im Ausland					Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland				
	1991	1995	1998	2001		1991	1995	1998	2001	
	Mrd. €			vH-Anteil		Mrd. €			vH-Anteil	
Alle Länder	134,3	189,2	318,6	699,0	100,0	96,1	121,6	176,9	301,0	100,0
EU-Länder*	74,3	107,4	151,2	271,8	38,9	41,9	61,0	98,3	203,3	67,5
darunter:										
Großbritannien	9,9	18,2	31,5	63,1	9,0	6,9	11,5	11,7	23,3	7,7
Frankreich	12,2	14,1	23,4	42,0	6,0	6,6	11,3	15,8	28,8	9,6
Belgien	9,9	13,8	17,2	25,5	3,6	1,1	2,1	4,0	8,8	2,9
Niederlande	8,4	17,6	13,6	35,5	5,1	15,7	24,9	40,0	54,2	18,0
Luxemburg	4,5	8,5	12,5	28,6	4,1	0,8	2,2	4,2	49,1	16,3
Italien	7,1	6,8	13,4	19,2	2,7	2,3	2,2	5,2	4,3	1,4
USA	30,6	37,0	89,9	287,0	41,1	28,0	36,5	43,8	56,2	18,7
Schweiz	6,3	9,3	11,9	17,9	2,6	13,3	16,2	17,5	20,3	6,7
Japan	2,7	3,5	5,2	9,1	1,3	7,4	8,0	8,4	9,9	3,3
Kanada	5,0	3,2	4,6	6,7	1,0	1,9	1,7	2,5	1,3	0,4
Reformländer	X	6,9	19,6	40,5	5,8	X	1,0	1,3	1,7	0,6
darunter: China**	X	0,8	3,1	6,9	1,0	X	0,1	0,1	0,2	0,1
Entwicklungs länder	13,3	18,6	31,0	56,1	8,0	1,9	3,6	4,7	6,4	2,1

\* 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
	vH						
Deutschland*	7,2	4,8	8,2	7,8	7,8	8,6	9,4
Dänemark	7,1	7,7	5,2	4,4	4,3	4,5	5,5
Frankreich	10,2	9,0	10,9	9,3	8,5	8,8	9,4
Großbritannien	11,5	7,1	6,0	5,4	5,0	5,1	4,9
Italien	8,3	9,0	11,5	10,4	9,4	9,0	8,8
Niederlande	8,3	6,2	3,2	2,8	2,4	2,7	4,4
Österreich	4,8	5,0	5,3	3,7	3,6	4,3	4,5
EU - Länder	10,5	8,1	9,0	7,8	7,4	7,7	8,1
USA	7,2	5,6	4,2	4,0	4,8	5,8	6,1
Japan	2,6	2,1	4,7	4,7	5,0	5,4	5,2

\*Angaben bis 1990 früheres Bundesgebiet

Arbeitslos gemäß den Kriterien der International Labour Organisation (ILO) sind Personen von 15 Jahren und mehr 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 2001 in der Welt

Land	Primärenergieverbrauch		Anteil der Energieträger am Energieverbrauch				
	insgesamt	je EinwohnerIn	Kohle	Mineralöl	Gas	Kernenergie	Wasserkraft
	Mill. t RÖE	t RÖE	vH				
Norwegen	41,7	9,29	1,4	23,3	9,6	-	65,7
Island	2,5	8,90	4,0	36,0	-	-	60,0
Kanada	274,6	8,85	10,5	32,0	23,8	6,3	27,3
Vereinigte Staaten	2.237,3	7,82	24,8	40,0	24,8	8,2	2,2
Belgien – Luxemburg	63,9	5,99	11,1	50,5	20,7	16,7	0,9
Schweden	52,6	5,93	3,8	29,7	1,3	31,2	34,0
Australien	109,9	5,68	43,3	34,7	18,5	-	3,5
Saudi-Arabien	111,0	5,28	-	56,5	43,5	-	-
Russische Föderation	643,0	4,44	17,8	19,0	52,2	4,8	6,2
Frankreich	256,4	4,31	4,3	37,4	14,3	37,0	7,1
Korea, Republik	195,9	4,16	23,3	52,8	10,6	13,0	0,5
Deutschland	335,2	4,07	25,2	39,3	22,3	11,5	1,7
Japan	514,5	4,04	20,0	48,0	13,8	14,1	4,0
Vereinigtes Königreich	224,0	3,75	18,0	34,0	38,3	9,1	0,7
Spanien	134,6	3,41	14,5	54,0	12,2	10,7	8,6
Italien	177,2	3,08	7,8	52,4	32,7	-	7,1
Mexiko	127,7	1,27	4,9	64,8	23,8	1,6	5,0
Brasilien	173,6	1,01	8,1	49,0	5,6	1,8	35,4
China*	839,7	0,67	62,0	27,6	3,0	0,5	6,9
Indien	314,7	0,31	55,1	30,9	7,5	1,4	5,1

RÖE = Rohölseinheiten \* ohne Hongkong und Taiwan

Quelle: Statistisches Jahrbuch für das Ausland 2003, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen