

*Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik*

MEMORANDUM 2002

Blauer Brief für falsche Wirtschaftspolitik –
Kurswechsel für Arbeit und Gerechtigkeit

PapyRossa Verlag

Inhalt

Vorwort	9
I. Kurzfassung des Memorandum	12
II. Langfassung des Memorandum	42
1. Konzeptionslos in der Rezession – Konjunkturpolitik in Deutschland	42
1.1 Trends und Faktoren zur Erklärung der Wachstumskrise in Deutschland	42
1.2 Gesamtwirtschaftliche Determinanten der Konjunkturkrise: Hebel für wachstumsorientierte Beschäftigungspolitik	48
1.3 Aufschwung für Wirtschaft und Beschäftigung mit expansiver Lohn-, Finanz- und Geldpolitik	54
2. Ungleichheit als Programm – Empirie und Theorie	62
2.1 Angriff auf das kollektive Arbeitsrecht	62
2.2 Zu viel Gewinn für Investitions-, zu wenig Masseneinkommen für Konsumnachfrage	66
2.3 Schonung der Reichen als Konjunkturprogramm?	70
3. Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik – Druck in die falsche Richtung	81
3.1 Entwicklungslinien in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik	81
3.2 Die politischen Initiativen der rot-grünen Bundesregierung	85
3.3 Alle Jahre wieder – die Niedriglohndebatte	96
3.4 Für eine Neuorientierung in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik und ein arbeitsmarkt-politisches Sofortprogramm	101

© 2002 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln
Alle Rechte vorbehalten
Umschlag: Willi Hölzel
Satz: Alex Feuerherdt
Druck: Interpress

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation
ist bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich

ISBN 3-89438-246-5

3.4.1	Grundsätze einer Neuorientierung in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik	101
3.4.2	Sofortprogramm zur Entlastung des Arbeitsmarktes	103
4.	Beschäftigung, Gleichstellung und soziale Sicherung – Arbeitszeit gestalten	110
4.1.	Die Rahmenbedingungen des »Normalarbeitsverhältnisses«	110
4.2.	Der Bedeutungsverlust des »Normalarbeitsverhältnisses« als Ausdruck gesellschaftlicher Umbrüche	111
4.3.	Bestandteile eines neuen Leitbildes der sozialen Sicherung	116
5.	Gesundheitspolitik im Land des gefrierenden Lächelns	129
5.1	Defizit und Beitragssatzsteigerungen bei den Krankenkassen	129
5.2	Missratene Reformansätze: Stückwerk statt durchdachter Gesamtkonzepte	132
5.3	Neue Konzepte für die Zeit nach der Wahl?	141
6.	Abschied vom Aufholprozess Ost?	146
6.1	Rückstand in der ostdeutschen Wertschöpfung und seine Folgen	146
6.2	Gibt es ökonomische Bedingungen für einen neuen Aufholprozess?	154
6.3	Künftiger »Entwicklungspfad Ost«	168
7.	Konkurrenz statt Kooperation – Fiskalpolitik in der EU	175
7.1	Fiskalpolitische Entwicklungen in der EU	176
7.1.1	Von der fiskalpolitischen Gestaltung der Integration zum ausgeglichenen Haushalt: Paradigmenwechsel der Finanzpolitik in Europa	176

7.1.2	Der Haushalt der EU	179
7.1.3	Stabilisierungspolitik in der EU	181
7.1.4	Umverteilungs- und Kohäsionspolitik in der EU	186
7.1.5	Die finanzpolitische Vorbereitung der Osterweiterung	189
7.2	Steuerpolitische Agenda	192
7.2.1	Der Kapitalsteuerwettbewerb in der EU	192
7.2.2	Alternativen der Kapitalbesteuerung in der EU	197
7.2.3	Wege zu einer wirksamen Energiebesteuerung in der EU	200
7.2.4	Schaffung eigener Einnahmequellen für die EU	202
8.	Weltwirtschaft in der Krise – ein theoretischer Erklärungsansatz	207
8.1	Deflationstendenzen nach Überwindung der Konjunkturkrise?	210
8.2	Weltwirtschaftliche Konsequenzen der fragilen US-Hegemonie	213
8.3	US-Wachstum und geringe Dynamik der Weltwirtschaft	219
8.4	Perspektiven der US-dominierten Weltwirtschaft	220
9.	Klimaschutz in der Krise – Alternativen durchsetzen	226
9.1	Die Vereinbarung von Rio	227
9.2	Die Verhandlungen um die Umsetzung der KRK	229
9.3	Über »Flexible Mechanismen«, »Senken« und »Heiße Luft«	231
9.4	Klimaschutz als globale Verteilungsauseinandersetzung	234
9.5	Alternativen und strategische Schlussfolgerungen	238
	Tabellenanhang	243

Vorwort

Das MEMORANDUM 2002, das Ende April auf einer Pressekonferenz in Berlin der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, gliedert sich wie in den vergangenen Jahren in zwei Teile:

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

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

Mehr Informationen über die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sind im Internet zu finden (<http://www.memo.uni-bremen.de>). Dort finden sich eine Liste aller Publikationen der Gruppe, Einladungen zu Tagungen sowie eine Übersicht über alle Ausgaben des 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

email: memorandum@t-online.de

Internet: www.memo.uni-bremen.de

I. Kurzfassung des Memorandum

Im Frühjahr des Jahres 2002 gibt es erstmals seit vier Jahren wieder mehr als vier Millionen registrierte Arbeitslose. Wie vor vier Jahren werden auch in diesem Jahr rund sieben Millionen Arbeitsplätze fehlen. Die Lage der Arbeitslosen, der RentnerInnen und der Armen hat sich in den letzten Jahren verschlechtert, und die Verteilung von Einkommen und Vermögen ist ungleicher geworden.

Nachdem der konjunkturelle Aufschwung, der die ersten Jahre der rot-grünen Bundesregierung begleitet hatte, im vergangenen Jahr zu Ende und in eine Rezession übergegangen ist, wird das Elend einer Politik offenbar, die unter dem Slogan »Arbeit und Gerechtigkeit« angetreten war, im Verlaufe von mehr als drei Jahren aber weder für das eine noch für das andere Ziel wirksame Maßnahmen ergriffen hat. Nach ersten zaghaften Ansätzen zur Korrektur der unsozialen Politik der Vorgängerregierung hat sie vielmehr den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit an ein konzeptions- und einflussloses »Bündnis für Arbeit« delegiert und in Sachen sozialer Gerechtigkeit eine weit gehende Kehrtwendung vollzogen.

Die Bundesregierung hat ihre Steuerpolitik mehr und mehr auf die Begünstigung der Unternehmen konzentriert und ihre Haushaltspolitik statt auf Vollbeschäftigung auf den Abbau der Staatsschulden ausgerichtet. Die zu diesem Zweck aufgelegten Sparprogramme haben vor allem bei den Sozialausgaben eingeschlagen und die Lage der schwächsten Gruppen der Gesellschaft weiter verschlechtert. Die »Modernisierung des Sozialstaates«, die sich Rot-Grün auf die Fahnen geschrieben hatte, bestand im Wesentlichen darin, unter dem Titel des »aktivierenden Sozialstaates« den disziplinierenden Druck auf Arbeitslose und SozialhilfeempfängerInnen zu erhöhen und den Einstieg in die Privatisierung der Alterssicherung und ihre Auslieferung an die großen Akteure auf den Finanzmärkten zu organisieren.

Auf diese Weise will die Bundesregierung offensichtlich auch weitermachen. Aus dem Debakel der Bundesanstalt für Arbeit zieht sie nicht die Konsequenz, dass der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit nicht auf dem Feld der Arbeitsvermittlung gewonnen werden kann, sondern nur durch die Schaffung einer großen Zahl neuer Arbeitsplätze im Rahmen einer energischen Wirtschaftspolitik. Sie plant im Gegenteil – unter Nutzung

des völlig unsinnigen Streites um den »Blauen Brief« aus Brüssel – ein neues Sparprogramm, das alle bisherigen Kürzungen in den Schatten stellen und insbesondere die Länder und Kommunen in den finanziellen Ruin treiben wird. Nach der Alterssicherung nimmt sie sich als nächstes das Gesundheitssystem vor, das nun auch zu Lasten der PatientInnen in Richtung Privatisierung »modernisiert« werden soll. Bei der Rüstung und der Finanzierung von Militäreinsätzen ist sie demgegenüber zu neuen großen Ausgaben bereit.

I. Weder Beschäftigung noch Gerechtigkeit: Die Bilanz falscher Wirtschaftspolitik

Konjunktur: Konzeptionslos im Schlepptau der USA

Der Konjunktureinbruch im vergangenen Jahr hat die Bundesregierung völlig unvorbereitet getroffen. Im Glauben an anhaltendes, gleichmäßiges und dazu noch inflationsfreies Wachstum, das sich als Folge einer »New Economy« einstellen würde, hatte sie keine Vorkehrungen getroffen, um im Falle eines Abschwungs politisch gegensteuern zu können.

Mit dem Ende des US-Booms, der in den neunziger Jahren die entscheidende Stütze der Weltwirtschaft gewesen war, geriet auch Deutschland in eine Krise. Selbst nachdem der Abschwung längst eingesetzt hatte, hielt die Regierung an ihrer ursprünglichen Wachstumsprognose von 3 vH für 2001 fest und korrigierte diesen Wert nur mit großer Verspätung sukzessive nach unten. Für eine expansive Nachfragepolitik sieht sie jedoch bis heute keinen Anlass.

Der Einbruch im Gefolge der Rezession in den USA machte zugleich deutlich, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland die ganzen neunziger Jahre hindurch von der Exportwirtschaft getragen worden war, sich ein auf die Binnennachfrage gegründeter Aufschwung also gar nicht herausgebildet hatte. Ein drastischer Rückgang der Exportzuwächse reichte aus, um eine Krise auszulösen.

Paradoxerweise wurde der Abschwung – der durch einen Einbruch der bis dahin bestehenden Exportdynamik angestoßen worden war – dadurch gemildert, dass der für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage relevante Außenbeitrag nicht zurückging, sondern noch leicht zunahm: Das Wachstum der Importe ist seit Beginn des Abschwungs nämlich noch stärker gefallen als das der Ausfuhren. Auch die Entwicklung des privaten Verbrauchs – dessen Wachstum sich allerdings schon im vergangenen Jahr gegenüber dem Vorjahr halbiert hatte – ist 2001 mit 1,3 vH vergleichsweise stabil geblieben und hat einen noch weit stärkeren Absturz der Gesamtwirtschaft verhindert. Das weist auf die zentrale Bedeutung dieser binnenwirtschaftlichen Größe hin, auf die mehr als die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage entfällt. Insgesamt hat sich so trotz real sinkender Produktion in den beiden letzten Quartalen für das gesamte Jahr 2001 noch ein leicht positives Wachstum von 0,6 vH ergeben.

Obwohl sich das Vertrauen auf einen ungebrochenen Fortgang des US-Booms gerade erst als völlig falsch erwiesen hat, hofft die Regierung bereits wieder darauf, dass die USA als weltwirtschaftliche Konjunkturlokomotive auch die Wirtschaft in Deutschland aus dem Krisental ziehen möge. Diese Hoffnungen stehen jedoch auf schwachen Füßen. Die Überwindung der Rezession in den USA muss nämlich keineswegs zu einem starken Aufschwung in der EU oder Deutschland führen. Denn erstens ist ein Ende der Rezession nicht identisch mit einem starken Aufschwung in den USA, wo die Finanzmärkte auch nach dem Platzen der Spekulationsblase noch immer stark überbewertet sind. Zweitens bestehen nicht nur in den USA, sondern weltweit noch erhebliche Überkapazitäten. In Japan wird versucht, die seit gut einem Jahrzehnt anhaltende Stagnation durch Yen-Abwertungen und hierdurch angestoßene Exportsteigerungen zu überwinden. Gleichzeitig befinden sich die südostasiatischen Tigerstaaten am Rande oder sogar in einer Rezession. Auf die Yen-Abwertung werden sie möglicherweise ihrerseits mit Abwertungen reagieren, um Exportrückgänge zu vermeiden. Da die Region Ostasien ein gutes Fünftel der weltweiten Industrieproduktion repräsentiert, kann ein Abwertungswettlauf dort zu einer weltweiten Deflation führen, die bislang noch auf Japan beschränkt ist.

Beschäftigungspolitik: Fehlanzeige nicht nur bei der Arbeitsvermittlung

Die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung ist kein Selbstzweck, sondern notwendig, um Beschäftigungseinbrüche in Konjunkturkrisen zu vermeiden. Darüber hinaus ist ein Abbau von Arbeitslosigkeit ohne wirtschaftliches Wachstum nur sehr schwer vorstellbar. Die Weigerung der Bundesregierung, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, ist in der gegenwärtigen Konjunkturkrise zwar besonders deutlich geworden, sie kennzeichnet jedoch ihre gesamte Amtszeit und steht in besonders krassem Gegensatz zu dem im Wahlkampf verkündeten Slogan: »Arbeitslosigkeit kann man bekämpfen«.

Das kurz nach der Regierungsübernahme gebildete »Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit« sollte zu einer Abstimmung von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik führen, die ihrerseits ein stabiles Produktions- und Beschäftigungswachstum ohne nennenswerte Preisniveauerhöhungen ermöglichen sollte. Diese Form der Politikkoordination war zwar neu – erste Bündnisgespräche unter der konservativ-liberalen Regierung hatte Kanzler Kohl durch außerordentlich konfrontatives Auftreten platzen lassen. Die inhaltliche Ausrichtung der Politik an Haushaltskonsolidierung, Lohnzurückhaltung und Inflationsbekämpfung hat Rot-Grün von Schwarz-Gelb jedoch übernommen.

So diente das Bündnis für Arbeit – auch wenn das Thema Tarifpolitik niemals offiziell auf der Tagesordnung stand – in erster Linie dazu, die Gewerkschaften auf einen dauerhaften Kurs der Lohn»mäßigung« festzulegen, der dadurch gekennzeichnet ist, dass die realen, teilweise sogar die nominalen Lohnsteigerungen hinter den Produktivitätszuwächsen zurückbleiben. Außerdem dürfte das »Bündnis für Arbeit« die Zustimmung zur (Teil-)Privatisierung der Rente nicht unwesentlich befördert haben. Die von den Gewerkschaften immer wieder eingeforderten »Gegenleistungen« in Form von Überstundenabbau, Investitionsausweitung und Schaffung neuer Arbeitsplätze wurden vom Unternehmerlager allerdings nicht erbracht. Sie sind auch nicht ernsthaft zu erwarten gewesen.

Arbeitsplatzmangel ist durch die politische »Bearbeitung« der Arbeitslosen nicht zu beheben, sondern nur durch Wachstum des nachgefrag-

ten Arbeitsvolumens und eine Umverteilung dieser Arbeitsmenge auf mehr Köpfe – also Arbeitszeitverkürzung. Dass diese Tatsache übersehen oder geleugnet wird, ist der entscheidende Hintergrund für die mangelnde Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit, die jüngst zum Gegenstand massiver Kritik wurde. Es gibt Hinweise darauf, dass diese Behörde wenig effizient arbeitet und ihre Vermittlungszahlen schönfärbt. Grundsätzlich falsch ist jedoch die Annahme, eine Effizienzsteigerung in der Bundesanstalt und mehr Korrektheit in der Dokumentation ihrer Arbeit würden einen Arbeitsmarkt schaffen, auf dem sich – ganz im Sinne einfacher Lehrbuchmodelle – jedes Angebot seine eigene Nachfrage schafft. Das Gegenteil ist der Fall: Der wenig durchschaubare und ineffiziente Bürokratismus in der Arbeitsverwaltung ist die Folge fehlender Arbeitsplätze. Wie sollen MitarbeiterInnen der Bundesanstalt und TeilnehmerInnen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen motiviert werden, wenn sie genau wissen, dass auch die x-te Qualifizierungs- oder AB-Maßnahme nicht den Weg in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis eröffnen wird? Und welche andere Möglichkeit als die Schönung von Zahlen gibt es, wenn Parteien und Regierung arbeitsmarktpolitische Erfolge erwarten, die angesichts fehlender Arbeitsplätze nicht zu erzielen sind?

Das von der rot-grünen Bundesregierung zur Abgrenzung von der eigenen politischen Vergangenheit wie auch von ihrer konservativ-liberalen Vorgängerin ins Spiel gebrachte Konzept des »aktivierenden Sozialstaates« zeigt besonders deutlich, wo die Ursachen von Arbeitslosigkeit und Ansatzpunkte zu deren Überwindung gesehen werden.

Die gleichermaßen skandalöse wie triste Tatsache, dass in Deutschland fast sieben Millionen Arbeitsplätze fehlen, kommt in diesem Konzept nicht vor. Daher wird auch eine Politik zur Erhöhung der Arbeitsnachfrage für unnötig erachtet. Aus Sicht der Regierung hat Arbeitslosigkeit ihre Ursachen vielmehr darin, dass Arbeitskräfte für die vorhandenen Arbeitsplätze falsch oder unzureichend qualifiziert sind oder – in Folge generöser Sozialleistungen – nicht bereit sind, angebotene Arbeit anzunehmen. Insbesondere um letzteres zu ändern, hat die Regierung die Politik des »Förderns und Forderns« durch den aktivierenden Sozialstaat entwickelt. Dabei wird die Fortführung bekannter Formen der Arbeitsmarktpolitik mit Leistungskürzungen sowie einer Verschärfung der

Zugangsvoraussetzungen verknüpft, um einen »Anreiz zur Arbeitsaufnahme« zu schaffen.

Solidarische Rentenversicherung: Einstieg in den Ausstieg

Eine grundlegende Abkehr vom System der umlagefinanzierten Sozialversicherung vollzog die rot-grüne Regierung mit der (Teil-)Privatisierung der Rente. Diese Maßnahme wurde damit begründet, dass die paritätisch finanzierte gesetzliche Alterssicherung wegen der Überalterung der Bevölkerung nicht dauerhaft in der Lage sei, den Lebensstandard von ArbeitnehmerInnen im Alter zu gewährleisten. Abgesehen davon, dass sich für diese Behauptung keine überzeugenden Argumente anführen lassen, sind mit dem Kapitaldeckungsverfahren – das nunmehr zumindest teilweise eingeführt worden ist – zwei entscheidende Probleme verbunden:

Erstens sieht die Riester-Rente nicht nur eine Absenkung des Versorgungsniveaus der gesetzlichen Rente gegenüber dem früheren System vor, sondern macht das Erreichen der angestrebten Rentenhöhe auch noch von der Kursentwicklung internationaler Finanzmärkte abhängig.

Zweitens erfordert der Aufbau eines Kapitalstocks eine andere Form der Einkommensverwendung, als dies beim Umlageverfahren der Fall ist. Bei letzterem werden Teile des Bruttoeinkommens abhängig Beschäftigter – vermittelt über die Rentenversicherung – unmittelbar zu Renteneinkommen. Diese werden – wie jedes Einkommen – zwischen den Verwendungsarten Konsum und Ersparnis aufgeteilt. Da RentnerInnen-Haushalte im Durchschnitt ein geringeres Einkommen beziehen als Erwerbstätigen-Haushalte, ist mit dieser Art der Einkommensumlage eine leichte Senkung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote und somit einer Erhöhung der Konsumnachfrage verbunden.

Das Kapitaldeckungsverfahren erfordert dagegen zunächst den Aufbau eines Kapitalstocks, d.h. eine Erhöhung der Ersparnis der Erwerbstätigen. Dadurch steigt das gesamtwirtschaftliche Kapitalangebot. Nun sind die vergangenen zwei Jahrzehnte aber weltweit – unabhängig

von der Art der Alterssicherung in Deutschland – eher durch einen Angebotsüberschuss auf den Kapitalmärkten denn durch Kapitalmangel gekennzeichnet. Spült die Riester-Rente nun weitere Liquidität auf die Kapitalmärkte, mögen über die hiermit getätigten Wertpapierkäufe zwar deren Kurse steigen; ein beschleunigtes Wachstum des Anlagevermögens ist aber angesichts weltweiter Überkapazitäten – ein anderes Wort für Nachfragemangel – nicht zu erwarten. Eine solche Ausweitung der realwirtschaftlichen Investitionstätigkeit wäre aber erforderlich, um die Kapitalrenditen erwirtschaften zu können, aus denen die Renten beim Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden müssen.

Steuern: Die Wende zu mehr Ungerechtigkeit

Die anfangs durch die rot-grüne Bundesregierung propagierte Steuerreform stand durchaus auch unter dem Ziel, mehr Steuergerechtigkeit herzustellen und Steuerprivilegien massiv abzubauen, um die Einnahmenverluste durch die Senkung des Einkommen- und Körperschaftsteuertarifs zu kompensieren. Die in drei Stufen durchgesetzte Reform der Einkommensteuer hat daher erhebliche Entlastungen für die Lohn- und Gehaltsbezieher gebracht (Erhöhung des Grundfreibetrags, Senkung des Eingangssteuersatzes). Dem steht allerdings gegenüber, dass im Laufe der Regierungszeit die Steuergeschenke an Unternehmen und Reiche noch sehr viel höher ausgefallen sind. Die massiven Proteste im Frühjahr 1999 vor allem von Seiten der Versicherungs- und Energiewirtschaft gegen den Abbau üppiger Steuerprivilegien haben wohl entscheidend zum Ausstieg aus einer Politik sozial gerechterer Verteilung der Steuerlast geführt. Zum einen wird der Steuersatz für die Spitzeneinkommen insgesamt von 53 vH auf 42 vH gesenkt. Zum anderen werden die Unternehmen durch die Reform der Körperschaftsteuer massiv entlastet. Kapitalgesellschaften erhalten durch die Ausschüttung bisher geparkter Gewinne vom Staat Steuerrückerstattungen im Ausmaß des heute geltenden Steuersatzes von 25 vH. So erklärt sich, warum derzeit die Finanzämter mehr Körperschaftsteuer an die Unternehmen zurückbezahlen müssen als sie von diesen erhalten.

Das größte Steuergeschenk wurde schließlich den inländischen Kapitalgesellschaften gemacht. Ab 2002 werden die Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalbeteiligungen im Inland nicht mehr versteuert. Das führt nicht nur beim Bund und den Ländern zu massiven Steuerverlusten; auch die Kommunen verlieren über die Gewerbesteuer an Finanzkraft. Darüber hinaus sinken in den Bundesländern und Kommunen – in denen die Firmen sitzen, die UMTS-Lizenzen erworben haben – die Steuereinnahmen in der Höhe entsprechender Abschreibungen. Diese Steuerreformen zugunsten der Unternehmen einerseits sowie die allgemeinen Verluste an Steuereinnahmen durch den Rückgang des Wirtschaftswachstums andererseits belasten die öffentlichen Haushalte massiv. Während sich in den Kommunen dringender Investitions- und Personalbedarf konzentriert, sehen sie sich durch gigantische Verluste bei den Steuereinnahmen zu einer prozyklischen Einsparpolitik gezwungen. Es zeigt sich, dass die Steuergeschenke an die Wirtschaft nicht durch die Ausweitung von Sachinvestitionen und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen belohnt wurden.

Ostdeutschland: Stagnation als Chefsache

Die Wirtschaft Ostdeutschlands wird auch im zwölften Jahr nach der Vereinigung durch große Rückstände im gesamtwirtschaftlichen Leistungs- und Einkommensniveau, strukturelle Defizite, eine enorme Lücke zwischen Eigenleistung und Eigenverbrauch und eine daraus resultierende starke Abhängigkeit von westdeutschen Finanztransfers (»Transferökonomie«) charakterisiert. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je EinwohnerIn ist gegenüber Westdeutschland um fast 40 Prozent geringer. Ostdeutschland liegt damit insgesamt noch immer unterhalb von 75 Prozent des EU-Durchschnitts und bildet so die größte geschlossene EU-Krisenregion.

Das nominelle Einkommensniveau der ostdeutschen Bevölkerung ist ca. 30 vH geringer als das der westdeutschen. Die Arbeitslosen- und ebenso die Unterbeschäftigungsquoten sind mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Faktisch stagniert der innerdeutsche Auf-

holprozess bereits seit 1996. Mittlerweile öffnet sich die Schere zwischen Ost und West sogar wieder, und es sind keine Anzeichen sichtbar, dass sich hieran in den nächsten Jahren grundlegend etwas verändern wird.

Ostdeutschland hat unter anderem eine viel zu schmale industrielle Basis und verfügt deshalb nicht über die Voraussetzungen, bei unveränderten Rahmenbedingungen das Leistungs- und Einkommensniveau Westdeutschlands zu erreichen.

Künftige Erfolge beim Aufholen Ostdeutschlands setzen voraus, dass die gesamtwirtschaftliche Politik der Bundesrepublik im Sinne der Vorschläge der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* verändert wird. Notwendig sind eine expansive Finanz-, Verteilungs- und Strukturpolitik, eine neue sozial-ökologische Investitionswelle sowie eine höhere Dynamik der Masseneinkommensentwicklung.

Der Aufholprozess erfordert erstens über einen längeren Zeitraum hohe externe Investitionszuflüsse in die Industrie und den Ausbau der FuE-Kapazitäten, zweitens eine höhere Qualität und Konzentration der Wirtschaftsförderung und eine zukunftsorientierte regionale Strukturpolitik sowie drittens höhere Marktanteile ostdeutscher Unternehmen, insbesondere die Erhöhung überregionaler Exporte.

Wie internationale Erfahrungen belegen, fanden langfristig erfolgreiche Aufholprozesse immer nur in Regionen statt, die auf lange Sicht überdurchschnittlich günstige Verwertungsbedingungen für externe und interne Investoren boten und diese mittels einer selbstständigen, voll auf die Entwicklungsziele in der Region zielenden Wirtschaftspolitik massiv unterstützten. Diese Erfahrungen unterstreichen die große *historische* Verantwortung der Bundesregierung für den weiteren Aufbau Ost.

Die wieder ansteigenden Abwanderungsverluste sowie die in einigen Jahren drohende »demografische Falle Ost« infolge des drastischen Geburtenrückgangs nach 1990 geben zu tiefer Beunruhigung Anlass. Die Überalterung nimmt schon ab 2010 und besonders ab 2030 weit stärker zu als in anderen EU-Regionen.

Die weiteren Entwicklungschancen Ostdeutschlands werden nach 2005 maßgeblich durch die externe Finanzierung (»Solidarpakt II«) beeinflusst. Sie führt dazu, dass pro Jahr durchschnittlich höchstens 10,2 Mrd. € für Investitionen zur Verfügung stehen. Das sind nur zwei Drittel

des zur Zeit gezahlten Betrages. Zusätzlich ist vorgesehen, diese Zuweisungen ab 2008 rasch zu senken.

Von einer Angleichung an Westdeutschland in den gesamtwirtschaftlichen Leistungsindikatoren als mittelfristiges oder absehbar erreichbares Ziel für Ostdeutschland muss somit ohne eine Änderung der makroökonomischen Rahmenbedingungen realistischer Weise Abschied genommen werden.

II. Vorwärts in den Rückschritt: Die Pläne der Bundesregierung

Sparprogramm

Seit ihrem Amtsantritt verfolgte die Regierung das Ziel, die jährliche Nettoneuverschuldung – und dadurch die Staatsschulden – zu reduzieren. Diese Politik entsprach zum einen der Theorie, »übermäßige« öffentliche Defizite bzw. Schulden verringerten das Wirtschaftswachstum und stellten zudem eine Bereicherung jetzt lebender zu Lasten zukünftiger Generationen dar. Zum anderen stimmte sie mit den Vorgaben für die staatliche Haushaltspolitik überein, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt des Amsterdamer EU-Vertrages von 1997 festgelegt sind. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat – wie andere KritikerInnen auch – schon vor der Verabschiedung dieses Paktes immer wieder darauf hingewiesen, dass eine solche Politik den zur Milderung von Konjunkturkrisen und Überwindung von Wachstumsschwächen notwendigen Spielraum für eine kreditfinanzierte Ausgabenpolitik des Staates gefährlich einschränkt oder sogar beseitigt. Diese Kritik hat sich als berechtigt erwiesen.

Da mit einem Konjunkturabschwung rückläufige Steuereinnahmen verbunden sind – oder zumindest der Zuwachs der Steuern geringer ausfällt als erwartet – und zudem krisenbedingte Ausgaben steigen, kommt es mit dem Abschwung automatisch zu einem höheren Defizit,

sofern die Ausgaben nicht gesenkt werden. Dieser expansive Effekt der automatischen Stabilisierung könnte durch Ausgabenerhöhungen über die ursprünglichen Pläne hinaus verstärkt und der Krise somit gegengesteuert werden. Auf Grundlage dieser – in jedem Lehrbuch der Volkswirtschaftslehre nachzulesenden – Überlegungen hätte der Stabilitätspakt in der Phase des Aufschwungs modifiziert oder durch einen entsprechenden Beschäftigungspakt ersetzt werden müssen. Diese Chance wurde vertan. Als die Konjunkturkrise – durch die Unternehmenssteuerreform noch verstärkt – zu Steuerausfällen und damit einer Erhöhung des laufenden Defizits führte, kam es stattdessen zu einer unsäglichen Diskussion darüber, ob Deutschland gemäß des Stabilitätspaktes eine Warnung bezüglich seiner Haushaltssituation bekommen sollte. Um diesen »Blauen Brief« zu vermeiden, sagte die Bundesregierung der EU-Kommission ein ausgeglichenes Budget bereits für das Jahr 2004 und nicht – wie ursprünglich geplant – erst für 2006 zu.

Die Berechnungen für dieses neue Konsolidierungsprogramm unterstellen ein jährliches BIP-Wachstum von 2,5 vH. Auch wenn die Konjunkturkrise in diesem Jahr überwunden wird, entbehren solche Wachstumserwartungen jedoch jeglicher Grundlage. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung erwartet beispielsweise für dieses Jahr ein Wachstum von 0,6 vH und für 2003 eines von 2,1 vH. Angesichts solcher Prognosen ist die gegenüber der EU-Kommission abgegebene Zusage unverantwortlich. Da sie für jede/n absehbar jedoch nicht eingehalten werden kann, ist ein neuerlicher Konflikt zwischen Bundesregierung und Kommission vorprogrammiert. Und nicht nur das: Um den Haushaltsausgleich wenigstens annähernd zu erreichen, sind neuerliche Sparpakete geplant. Der bislang nur erhoffte, aber noch nicht eingetretene und erst recht nicht gesicherte Konjunkturaufschwung kann hierdurch bereits im Ansatz zunichte gemacht werden.

Gesundheitspolitik: Selektion statt Solidarität

Das bereits zur Rechtfertigung der (Teil-)Privatisierung der Rente bemühte Argument einer »Kostenexplosion« wird auch in der Gesund-

heitspolitik herangezogen, um Leistungsabbau, die Einführung von Wettbewerbsmechanismen und Privatisierungen zu begründen.

Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass die Finanzierungsprobleme bei der Sozialversicherung weniger durch Kostensteigerungen als vielmehr durch unzureichende Einnahmen verursacht wurden und werden. Diese haben sich als Folge anhaltender Massenarbeitslosigkeit einerseits und der Erhöhung des Anteils nicht-sozialversicherungspflichtig Beschäftigter andererseits ergeben. Dies gilt für die Renten- und Arbeitslosenversicherung ebenso wie für die Krankenversicherung. Bei dieser kommt allerdings als spezielles Problem hinzu, dass eine der ersten Amtshandlungen von Gesundheitsministerin Schmidt darin bestand, die Abschaffung des Arzneimittelbudgets anzukündigen. Diese Mitteilung hat der Volksgesundheit offensichtlich schweren Schaden zugefügt. Jedenfalls kam es im Anschluss zu einer drastischen Zunahme der Verordnungen, deren Kosten schließlich in Form höherer Krankenkassenbeiträge weitergegeben wurden.

Diese Kostensteigerungen werden nun in der Öffentlichkeit als ein neuerlicher Beleg für Ineffizienz und Nicht-Finanzierbarkeit der gesetzlichen Krankenkassen ausgegeben. Verschwiegen und offenbar nur wenig wahrgenommen wird jedoch, dass die gestiegenen Kosten der Versicherten gleichzeitig erhöhte Umsätze, Provisionen und Gewinne auf Seiten der Ärzte und der Pharmaindustrie darstellen.

Der Verweis auf diese vorgebliche Ineffizienz wird vielmehr genutzt, um Privatisierungen im Gesundheitssystem durchzusetzen. Erste Ansätze dazu gibt es in Form privater Zuzahlungen und von Verkürzungen des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenkassen schon länger. Ein entscheidenderer Schritt war jedoch die Einführung der freien Krankenkassenwahl. Damit wurde ein zentrales Prinzip privater Versicherungen – die Risikoselektion, d.h. das Anwerben von Versicherten mit guten Einkommen und geringen Gesundheitsrisiken – auf die gesetzliche Krankenversicherung übertragen. Kassen, die in der Risikoselektion besonders erfolgreich sind, haben die niedrigsten Beitragssätze und damit die besten Chancen im Kassenwettbewerb. Im Ergebnis wird es teure Kassen für die Kranken und billige für die Gesunden geben. Das Solidaritätsprinzip gerät dadurch immer mehr ins Hintertreffen.

Eine Verschlechterung der Gesundheitsversorgung in der Zukunft ist zu erwarten, wenn die geplanten Privatisierungen im Krankenhauswesen stattfinden. Abgesehen von den hierbei zu erwartenden Entlassungen und Schlechterstellungen der weiterhin Beschäftigten ist auch eine Absenkung des durchschnittlichen Versorgungsniveaus zu erwarten. Von den USA mit ihrem überwiegend über private Märkte organisierten Gesundheitssystem kann man lernen, dass ein hoher Umsatzanteil des Gesundheitssektors am Bruttoinlandsprodukt keineswegs mit einer verbesserten Gesundheitsversorgung einhergeht. Die USA sind unter den entwickelten Industrieländern nicht nur dasjenige mit dem – relativ zum BIP – größten Gesundheitssektor; sie weisen gleichzeitig den höchsten Bevölkerungsanteil ohne jeglichen Zugang zu Leistungen einer Krankenversicherung auf.

Der bereits vollzogene Einstieg in die Privatisierung der Rente sowie die geplanten Veränderungen im Gesundheitssystem zeichnen sich dadurch aus, spezielle Kapitalfraktionen zu begünstigen, dabei aber sowohl eine Absenkung des sozialen Sicherungsniveaus als auch negative Effekte für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Kauf zu nehmen. Nimmt man medienwirksame Rettungsaktionen – wie im Falle Holzmann, den Versuch, die Mannesmann-Übernahme durch Vodafone zu verhindern, sowie das Abblocken der Altautoverordnung – hinzu, wird der Eindruck, die Bundesregierung betreibe eine Klientelpolitik zugunsten deutscher Großkonzerne, noch verstärkt.

Nun hat die Regierung nie Zweifel daran aufkommen lassen, dass sie einer angebotsseitigen Stärkung des Produktionspotenzials den Vorrang vor einer koordinierten Geld- und Fiskalpolitik gibt, welche die gesamtwirtschaftliche Nachfragenentwicklung stabilisieren soll. Aber abgesehen davon, dass diese sich ausschließende Gegenüberstellung von Angebots- und Nachfragepolitik keinen Sinn macht und die Konjunktorentwicklung der nachfragepolitischen Abstinenz der Bundesregierung – so genannte »Politik der ruhigen Hand« – ein vernichtendes Urteil ausgestellt hat, kann auch nicht einmal von einer konsistenten Angebotspolitik die Rede sein.

Diese hätte von einer klaren Vorstellung über die Richtung des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels auszugehen. Durch die Bereit-

stellung entsprechender Infrastruktur und ausreichender Mittel für Ausbildung, Forschung und Entwicklung würde dieser Strukturwandel gefördert. Dass Deutschland bei den notwendigen Ausgaben in den genannten Bereichen weit zurückfällt, ist seit der Veröffentlichung der PISA-Studie nicht mehr nur einer Minderheit von Finanzexperten, sondern einer breiten Öffentlichkeit bekannt. Während in den Medien der Jargon von Modernisierung und Innovationstätigkeit gepflegt wird, versucht die praktische Politik, die Position der traditionellen Leitindustrien – insbesondere Automobil und Chemie – zu verteidigen.

Neue Rüstung – Neuer Sozialabbau

Zu Beginn dieses Jahrhunderts ist der mit dem Ende des Kalten Krieges begonnene Prozess militärischer Abrüstung zu Ende gegangen. Insbesondere in den USA steigen – nicht erst seit den Terroranschlägen von New York, aber seitdem deutlich schneller und in deutlich größerem Umfang – die Rüstungsausgaben wieder. Die jüngsten Programme der Regierung Bush reichen an die historischen Steigerungsraten in der Reagan-Ära heran. Die Militärdoktrinen der USA und der Nato – aber auch der EU und der Bundesrepublik – haben mittlerweile Konzeptionen für weltweite militärische Interventionen entwickelt, zu deren Zweck neben der Aufrechterhaltung auch die gewaltsame Herstellung von Frieden und die Sicherung vitaler wirtschaftlicher Interessen gehören sollen. Die Erkenntnis, dass Kriege kein sinnvolles Mittel der Politik sein können, wird damit von den Regierungen beiseite geschoben und durch zunehmende Aggressivität ersetzt, die militärische Angriffe auch ohne völkerrechtliches Mandat zur Sicherung eigener Interessen nutzt.

Auch in Deutschland werden die Militärausgaben in den nächsten Jahren wieder steigen. Dies schlägt sich allerdings im Haushalt des Verteidigungsministeriums (Einzelplan 14) noch nicht nieder, der im kommenden Jahr nach den Planungen des vergangenen Sommers noch einmal um 0,3 Mrd. € auf 23,6 Mrd. € zurückgehen soll. Seit Ende des Kalten Krieges wären damit die Ausgaben des Einzelplanes 14 um rund

20 vH gesunken. Dies ist zwar ein erheblicher Prozentsatz, angesichts der Tatsache, dass Militärausgaben vor 1990 ausschließlich mit der Notwendigkeit der Landesverteidigung begründet wurden, jedoch ein völlig unzureichender Rückgang. Die tatsächlichen Militärausgaben liegen außerdem erheblich höher und werden in den nächsten Jahren noch deutlich steigen. Denn einerseits sind in den Zahlen des Einzelplanes 14 die Sonderbelastungen aus dem Mazedonieninsatz und die Mittel für die Beteiligung Deutschlands am Krieg in Afghanistan noch nicht eingerechnet, die sich auf rund 1 Mrd. € belaufen. Auch die vom Verteidigungsminister durchgepeitschte Beschaffung von 73 Militärtransportern – die nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes über 23 Mrd. € kosten werden – ist in den bisherigen Ansätzen noch nicht berücksichtigt. In den nächsten Jahren dürfte der Haushalt des Verteidigungsministeriums daher deutlich höher ausfallen, als es aus der bisherigen Planung hervorgeht. Zum anderen wird auch ein erheblicher Teil der für militärische Zwecke anfallenden Kosten aus anderen Haushalten – vor allem dem des Auswärtigen Amtes und dem Titel »Allgemeine Finanzverwaltung« des Bundeshaushaltes – finanziert.

Auch wirtschaftlich leitet die begonnene Trendwende bei den Rüstungsausgaben eine sehr schädliche Entwicklung ein. Sie kann nicht etwa als Programm zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen betrachtet werden. Denn sie findet nicht im Kontext einer allgemeinen Erhöhung der Staatsausgaben – sozusagen als rechtskeynesianisches Ankurbelungsprogramm für die Wirtschaft –, sondern im Rahmen einer strikten Haushaltskonsolidierungspolitik statt, deren Kern die Streichung und Kürzung öffentlicher Ausgaben ist. Es muss ja auffallen, dass die Bundesregierung massive Sparprogramme durchgesetzt hat und neue Sparprogramme plant, dass sie aber immer, wenn es verlangt wurde, Geld für Militäreinsätze und neue Rüstungsausgaben hatte, und dies offensichtlich auch so bleiben soll. Unter derartigen Bedingungen werden zusätzliche Militärausgaben dadurch finanziert, dass an anderen Stellen gespart, gekürzt und gestrichen wird. Die Erfahrung zeigt, dass es sich hierbei hauptsächlich um die Sozialausgaben handelt. Ebenso ist bekannt, dass die Zahl der durch Sozialabbau vernichteten Arbeitsplätze erheblich größer ist als die der durch neue Rüstungsausgaben geschaffenen.

III. Alternativen: Sofortprogramm für Beschäftigung

Öffentliches Investitionsprogramm

Eine entschlossene Finanzpolitik ist in der gegenwärtigen Situation unverzichtbar, um dem Wachstumsrückgang entgegenzuwirken und zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen. Aus diesem Grund sind weitere Defizite des Staatshaushalts hinzunehmen, auch wenn die nach dem Maastrichter Vertrag erlaubte Defizitquote von bis zu 3 vH zeitweise überschritten wird. Neben einer aktiven antizyklischen Finanzpolitik ist ein öffentliches Investitionsprogramm erforderlich, um einen zur Überwindung der momentanen Rezession nötigen Wachstumsimpuls auszulösen. Im Zentrum steht die Stärkung der Binnennachfrage durch eine expansive Finanz-, Geld- und Lohnpolitik. Der Rückgriff auf das Instrument der öffentlichen Investitionen ist schon deshalb unverzichtbar, weil sie in der Vergangenheit zum bevorzugten Objekt von Sparpolitikern geworden sind. Der dadurch erzeugte Rückgang der staatlichen Investitionsquote von 5 vH am BIP in den sechziger Jahren auf zuletzt 1,8 vH (2001) hat zu Versäumnissen gerade bei der ökologischen Infrastruktur geführt. Um diese Entwicklung umzukehren, fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ein umfassendes Investitionsprogramm in einer Größenordnung von 75 Mrd. € pro Jahr mit folgenden Schwerpunkten: Ein Sonderprogramm Aufbau Ost zur Modernisierung und zum weiteren Ausbau der Infrastruktur in Ostdeutschland (20 Mrd. €), ein Investitionsprogramm Bildung und Kultur (15 Mrd. €) und ein ökologisches Umbauprogramm (40 Mrd. €).

Zur langfristigen Finanzierung eines solchen Investitionsprogramms wurde bereits in den vergangenen Memoranden darauf hingewiesen, dass durch eine alternative Steuerpolitik mittelfristig zusätzliche Staatseinnahmen mit einem Volumen von bis zu 120 Mrd. € erschlossen werden können. Instrumente zur Erhöhung der Steuereinnahmen, die dann für ein aktives Investitions- und Beschäftigungsprogramm zur Verfügung stünden, sind: Abschaffung des Ehegattensplittings, Wiedereinführung

der Vermögensteuer, Erhebung einer Börsenumsatz-, einer Spekulations- und einer Wertschöpfungsteuer, Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und der Steuerhinterziehung und Mehreinnahmen aus einer reformierten Ökosteuer.

Arbeitsmarktpolitik

Die viel zu optimistischen Wachstums- und Beschäftigungsprognosen der rot-grünen Bundesregierung haben die Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik im öffentlichen Bewusstsein in den Hintergrund treten lassen. Einsparungen in diesem Bereich waren bereits fest eingeplant. Vor dem Hintergrund der rezessiven Wirtschaftsentwicklung und der wieder die Vier-Millionen-Grenze übersteigenden Arbeitslosigkeit haben sich derartige Rechnungen endgültig als Wunschdenken entpuppt. Um dennoch Einsparungen realisieren zu können, setzen sich auch in den Regierungsparteien immer mehr diejenigen Stimmen durch, die den Arbeitslosen die Schuld an ihrer Erwerbslosigkeit zuweisen. Die geplante Kürzung der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik soll nun offensichtlich auf diesem Wege legitimiert werden, da ein Rückgang aufgrund geringerer Arbeitslosigkeit nicht mehr in Sicht ist. Gerade angesichts der Tatsache, dass die Bundesregierung bislang über eine verbale Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kaum hinausgekommen ist, darf den Opfern – also den arbeitslos Gewordenen und den arbeitslos Gebliebenen – nicht auch noch die Chance für eine Reintegration in den Arbeitsmarkt genommen werden. Statt Kürzungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik fordern wir daher eine Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die u.a. der Qualifizierung dient. Hierfür sollen jährlich zusätzlich 13 Mrd. € zur Verfügung gestellt werden.

Öffentlicher Beschäftigungssektor

Da es angesichts einer Beschäftigungslücke von bereits wieder knapp sieben Millionen Arbeitsplätzen im Jahr 2001 völlig ausgeschlossen ist,

allein über eine aktive Arbeitsmarktpolitik die Folgeprobleme der Massenarbeitslosigkeit in überschaubarer Zeit nachhaltig zu beseitigen, sind für besonders benachteiligte Gruppen – insbesondere die Langzeitarbeitslosen – Maßnahmen zu treffen, die ihnen einen Ausweg aus dem Teufelskreis ABM – Arbeitslosigkeit – ABM – Arbeitslosigkeit etc. ermöglichen. Aus diesem Grunde fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit langem die Einführung eines Öffentlichen Beschäftigungssektors (ÖBS), der sich dadurch von den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterscheidet, dass er längerfristige Beschäftigungsverhältnisse sichern soll. Er beruht auf der Überlegung, dass es genug Arbeit – u.a. im sozialen, kulturellen und ökologischen Bereich – gibt, die jedoch über Marktmechanismen nicht hinreichend erschlossen werden kann. Diese Projekte des ÖBS gehen dabei von den auf regionaler Ebene festgestellten Bedarfen an bislang nicht zur Verfügung gestellten öffentlichen Leistungen aus, die durch mittelfristig angelegte Planungen abgedeckt werden und auf diese Weise unmittelbar das Angebot an Arbeitsplätzen erweitern. Für diesen Zweck sollen jährlich 30 Mrd. € zur Verfügung gestellt werden.

Arbeitszeitverkürzung

Modellrechnungen zeigen, dass wegen der seit den neunziger Jahren wieder steigenden Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität die Beschäftigungswirkungen des Wirtschaftswachstums nachlassen. Deshalb gehört zu einer Politik, die die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ernst nimmt, auch eine weitere Verkürzung der Arbeitszeit. Perspektivisch fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine Verkürzung der Arbeitszeit auf 30 Stunden pro Woche. Diese Arbeitszeitverkürzung soll weitgehend mit vollem Lohnausgleich realisiert werden. Dabei können in bestimmten Fällen befristete Lohnsubventionen gerechtfertigt sein, um eine sonst nicht zustande kommende Reduzierung individueller Arbeitszeiten zu ermöglichen. Hierfür schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* einen jährlichen Betrag von 5 Mrd. € vor.

Als wichtige Schritte auf dem Weg zu einem Normalarbeitsverhält-

nis mit sehr viel kürzeren Arbeitszeiten für alle befürwortet sie ferner eine Strategie zur Ausweitung der Teilzeitarbeit. Gerade für Familien, in denen das Einkommen nicht mehr – wie noch im alten Normalarbeitsverhältnis – vom (männlichen) Alleinernährer aufgebracht werden muss, kann Teilzeit für beide PartnerInnen attraktiv sein, da auf diese Weise mehr Zeit für die Familie nicht mit sinkendem Familieneinkommen verbunden ist. Das Anfang 2001 in Kraft getretene Teilzeitgesetz, das allen – unter gewissen Bedingungen – grundsätzlich das Recht auf Verkürzung der Wochenarbeitszeit einräumt, ist hierzu ein wichtiger Schritt. Damit Teilzeit eine größere Bedeutung erlangt, sollte die Ausweitung von – vor allem im Hinblick auf die späteren Renten sozial gut abgesicherten – Teilzeitarbeitsplätzen wesentlich stärker als bisher Gegenstand von Gemeinschaftsinitiativen der Tarifpartner werden.

Neben weiteren Schritten hinsichtlich Arbeitszeitverkürzung und Teilzeitarbeit stellt der Abbau von Überstunden einen unmittelbar durchsetzbaren und wirksamen Schritt zur besseren Verteilung des Arbeitsvolumens dar. Obwohl dies auch von der Politik grundsätzlich als Problem anerkannt wird, bewegen sich die Überstunden unverändert auf hohem Niveau. In einzelnen Betriebszweigen haben sich Überstunden zwischenzeitlich zur Normalität entwickelt, so dass sie schon lange nicht mehr nur zur zyklischen Abdeckung von Produktionsspitzen dienen. Nach verschiedenen Studien und Schätzungen könnten Überstunden in einem Umfang abgebaut werden, dass 500.000 bis 600.000 Neueinstellungen notwendig und möglich werden.

Arbeitsmarktpolitisches Sofortprogramm

Investitionsprogramme im Rahmen einer aktiven Beschäftigungspolitik wie oben skizziert werden immer erst mit einer gewissen Verzögerung tatsächlich wirksam, denn Investitionen in die Infrastruktur erfordern längere Zeiträume zur Umsetzung.

Angesichts der derzeitigen dramatischen Lage am Arbeitsmarkt schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* daher vor, vorhandene Instrumente zu nutzen und ein schnell wirksames, arbeitsmarktpoliti-

sches Programm aufzulegen, das als erster Schritt zu einer deutlichen Entlastung des Arbeitsmarktes führt. Dabei handelt es sich nicht um »Strohfeuer« oder um den Versuch, Arbeitslose zwecks Bereinigung der Statistik in hastig eingerichtete »Wahl-ABM« abzuschieben. Es wird vielmehr vorgeschlagen, mit zwei Programmbestandteilen vor Ort an Problemen der Kommunen anzusetzen, um mittels längerfristig angelegter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Defizite in der kommunalen Daseinsvorsorge und der Infrastruktur nachhaltig zu vermindern.

Erstens sollte ein kommunales Strukturentwicklungsprogramm aufgelegt werden, das Kommunen Mittel zur Kofinanzierung arbeitsmarktpolitischer beschäftigungsschaffender Maßnahmen zur Verfügung stellt. Zweitens sollte die Einrichtung gemeinwohlorientierter Projekte ermöglicht werden, die speziell mit über 55-jährigen Arbeitslosen kontinuierlich über fünf Jahre bestehen können.

Kommunales Strukturentwicklungsprogramm

Die Kommunen sind durch die Steuersenkungen sowie die Sparpolitik des Bundes am stärksten betroffen. Den Kommunen in besonders strukturschwachen Regionen, wo im Arbeitsamtsbezirk die Arbeitslosenquote um über 30 vH über dem Durchschnitt des Bundesgebietes West (BGW) liegt, sollen Bundes- und Ländermittel zur Verfügung gestellt werden, die vor Ort mit arbeitsmarktpolitischen Förderungen der Bundesanstalt für Arbeit und mit eigenen Mitteln der Kommunen verknüpft werden. Damit sollen sowohl im Bereich der Pflege und Entwicklung der Infrastruktur als auch bei der kommunalen Daseinsvorsorge zusätzliche Projekte umgesetzt und so Arbeitslose in Beschäftigung gebracht werden. Als arbeitsmarktpolitische Förderung bieten sich hierfür Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) an. Mit einer Laufzeit von bis zu drei Jahren ermöglichen sie eine größere Kontinuität in längerfristig angelegten Vorhaben als ABM. Daneben sind sie für die Bundesanstalt für Arbeit fast kostenneutral auszuweiten, da die Förderhöhe sich am durchschnittlich gezahlten Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfetrtrag orientiert. Eine Ausweitung der SAM-Förderung ist

daher im Unterschied zu den deutlich teureren ABM wesentlich unproblematischer möglich – vorausgesetzt, die Maßnahmeträger finden einen Weg zur Kofinanzierung, um die fehlenden Personalkosten und benötigten Sachmittel abzusichern.

Daher schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vor, für ein solches Programm über einen Zeitraum von fünf Jahren jeweils 2 Mrd. € jährlich zur Verfügung zu stellen, die zu 80 vH vom Bund und zu 10 vH von den Ländern aufgebracht werden. Ein Mindestanteil von 10 vH wäre durch die Kommunen selbst aufzubringen. Die Kommunen sollten diese Gesamtmittel direkt erhalten und in den Haushalt einstellen können. Der Einsatz der Mittel wäre nur verbindlich daran zu binden, dass sie für SAM eingesetzt werden. Auf diesem Wege wären ca. 117.000 neue Stellen jährlich zu finanzieren.

Beispielhafte Felder für solche Projekte wären die Schul- und Kindergartenanierung, die Dorferneuerung, die Sanierung von Spiel- und Sportstätten, die Pflege öffentlicher Grünflächen, Naturschutzmaßnahmen oder die Einrichtung von Stadtteiltreffs und Begegnungsstätten.

Mehr Beschäftigung für ältere Arbeitslose

Ältere Arbeitslose ab 55 Jahren stellen eine besondere Problemgruppe des Arbeitsmarktes dar. Sie müssen erleben, dass sie kaum noch in eine reguläre Beschäftigung zu vermitteln sind, wenn sie nicht über hochspezialisierte und daher gefragte Qualifikationen verfügen. Trotz der Möglichkeiten zum vorgezogenen Renteneinstieg bei Arbeitslosigkeit verspüren viele Betroffene noch gar nicht den Wunsch, sich aufs »Alten-teil« zurückzuziehen. Daher müssen für diese Gruppe wieder mehr Wahlmöglichkeiten in ihrer Lebensgestaltung geschaffen werden. Für diejenigen, die auch mit 55 Jahren und darüber hinaus noch unverändert Interesse an der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben, sollen öffentlich finanzierte, gemeinwohlorientierte Beschäftigungsprojekte ins Leben gerufen werden.

Durch die erweiterten Möglichkeiten der Bundesanstalt für Arbeit, SAM für über 55-jährige über fünf Jahre und mit einem zusätzlichen

Sachkostenzuschuss von 200 € monatlich zu fördern, sind für ein solches Programm sehr gute Ausgangsbedingungen gegeben. Auch hier stellt sich jedoch die Frage nach der Kofinanzierung. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt daher vor, solche Projekte durch ein eigenständiges Bundesprogramm abzusichern. Die Mittel in Höhe von ebenfalls 2 Mrd. € jährlich sollen in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit – insbesondere mit einem hohen Anteil Älterer – direkt in kommunaler Verantwortung eingesetzt werden. Denkbare Felder sind z.B. zusätzliche soziale Beratungsleistungen, Umweltbildung und Umweltschutz, soziale Dienste und Betreuung älterer Menschen oder die Ausweitung von Öffnungszeiten und Bildungsangeboten in kulturellen Einrichtungen.

Bei einem Gesamtfinanzierungsbedarf von 30.000 € pro Arbeitsplatz und einer Förderung in Höhe von 15.300 € durch die Bundesanstalt für Arbeit ließen sich mit den komplementär eingesetzten 2 Mrd. € 136.000 Stellen bundesweit finanzieren.

Mit diesen beiden Bestandteilen eines arbeitsmarktpolitischen Sofortprogramms könnten ohne weiteren Planungsvorlauf zügig gut 250.000 neue Arbeitsplätze entstehen, die einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung kommunaler Infrastruktur und Daseinsvorsorge leisten würden. Dies wäre ein wesentlich sinnvollerer, kurzfristig umsetzbarer Ansatz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, als die Ausweitung von fragwürdigen Kombilohnmodellen zum Aufbau eines Niedriglohnsektors.

Die Vergangenheit lehrt unmissverständlich, dass eine Strategie, die im Wesentlichen auf die Selbstregulierungsfähigkeit von Marktkräften setzt und deshalb diese durch Maßnahmen der Deregulierung, Flexibilisierung, Entstaatlichung etc. zu entfesseln versucht, die Massenarbeitslosigkeit nicht nur nicht beseitigt, sondern sie auf immer höhere Niveaus treibt. Solange die rot-grüne Bundesregierung den gescheiterten Kurs der Kohl-Ära im Wesentlichen fortsetzt, wird eine wirtschaftliche Ernüchterung und Enttäuschung der nächsten folgen. Es ist höchste Zeit, den Kurs zu wechseln und die im rot-grünen Koalitionsvertrag verabredete Zieltriade in den Mittelpunkt zu rücken: Arbeit, soziale Gerechtigkeit und Umwelt.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2002 wurde bis zum 31.3.2002 von folgenden Personen unterstützt:

Abkürzungen:

BR = Betriebsrat(rätin)
PR = Personalrat(rätin)
BRV = Betriebsratsvorsitzende(r)
PRV = Personalratsvorsitzende(r)

Udo Achten, Düsseldorf
Prof. Dr. Eberhard Ackermann, Rostock
Prof. Dr. Marek Adamiec, Lodz
Andrea Adrian, Bremen
Annemarie Ahler-Echterhoff, Wuppertal
Michael Ahlmann, BR, Bremen
Jutta Ahrweiler, Oberhausen
Detlef Ahting, GS, Braunschweig
Prof. Dr. Elmar Altwater, Berlin
Dr. Werner Anton, WA, Merseburg
Lutz Apel, Bremen
Horst Arenz, WA, Berlin
Norbert Arndt, GS, Herne
Peter Artzen, GS, Wehrheim
Sylvia Artzen, GS, Wehrheim
Dr. Jupp Asdonk, WA, Bielefeld

Erich Bach, GS, Frankfurt
Günter Bachmann, GS, Burgau
Ulf Bangert, Heidelberg
Rainer Barcikowski, GS, Eisenhüttenstadt
Ulrich Bartetzko, BR, Hannover
Michaela Basner, GS, Dortmund
Hans Baur, GS, Filderstadt
Herbert Bayer, GS, Frankfurt
Mechthild Bayer, WR, Berlin
Dr. Steffen Becker, Gießen
Dr. Peter Behnen, Breitnau
Angelika Beier, Bielefeld
Anke Beins, GPRV, Ostermunzel
Rüdiger Beins, BRV, Ostermunzel
Hartmut Belitz, GF, Freden
Günter Bell, Köln
Georg Benz, Frankfurt
Andreas Beran, Hamburg
Dirk Bergrath, WA, Aachen
Alfred Berkman, GS, Hinsdorf
Klaus-Dieter Betz, WA, Berlin
Wolfgang Bey, GS, Chemnitz
Sven Beyersdorff, Bremen
Ortwin Bickhove-Swidorski, GS, Dülmen
Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken
Ina Biethan, GS, Vechelde
Monika Bietz, Nieder-Olm
Fritz Bilz, GS, Köln
Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden

GF = Gewerkschaftsfunktionär(in)
WA = Wissenschaftliche(r) Angestellte(r)
GS = Gewerkschaftssekretär(in)
WR = Wissenschaftliche(r) Referent(in)

Matthias W. Birkwald, Köln
Norbert Birkwald, GS, Mörfelden
Heinrich Birner, GS, München
Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg
Dr. Reinhard Bispinck, WR, Düsseldorf
Heinrich Bleicher-Nagelsmann, GS, Berlin
Jürgen Boeckh, Bochum
Björn Böhning, Berlin
Dr. Hermann Bömer, WA, Dortmund
Prof. Dr. Siegfried Bönisch, Leipzig
Michael Börzel, Hamburg
Gerd-Uwe Boguslawski, GS, Northeim
Manfred Bohle, Düsseldorf
Heike Boller, Saulheim
Uwe Bonsack, Bochum
Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Isernhagen
Uwe Bordanowicz, GS, Bruchsal
Volker Borghoff, GS, Oberhausen
Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg
Manfred Bork, GS, Freiberg
Maren Bracker, WA, Kassel
Rolf Bräuer, WA, Ilsede
Giesela Brandes-Steggewentz, GS, Rinteln
Klaus Brands, Drolshagen
Monika Brandt, GS, Dortmund
Peter Braun, BRV, Rödinghausen
Prof. Dr. Karl-Heinz Braun, Magdeburg
Leo Braunleder, Wuppertal
Carsten Bremer, GF, Hamburg
Hans-Erich Bremes, Hamm
Fritz Brodrick, Lünen
Theresa Bruckmann, Essen
Gerd Brücker, GS, Erfurt
Dr. Klaus Brülls, Herzogenrath
Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn
Michael Buchner, WA, Berlin
Martin Buhl, PR, Lüdenschied
Eva Bulling-Schröter, MdB, Ingolstadt
Kai Burmeister, Lübeck
Klaus Busch, GS, Bremen
Veronika Buszewski, GF, Herne
Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Köln

Luis Caballero-Sousa, Mainz
Christian Christen, WA, Wülster
Martine Colonna, Hamburg

Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt
Ilona Dammköhler, GS, Esslingen
Adelheid Danielowski, Hannover
Fabio de Masi, Hamburg
Dr. Judith Dellheim, Berlin
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
Dr. Regine Deschle, Rostock
Walter Deterding, BR, Hannover
Richard Detje, Ahrensburg
Theodor Dickmann, Bad Homburg
Raoul Didier, Hamburg
Norbert Diebold, Münster
Andreas Diers, Bremen
Prof. Dr. Helmut Dietrich, Halle
Reinhard Dietrich, WA, Bremerhaven
Käte Dinnebie, GF, Marburg
Kirsten Dinnebie, Marburg
Inga Discher, Schmitten
Martina Ditzell, GS, Northeim
Prof. Dr. Manfred A.H.G. Dörr, Biebertal
Florian Dohmen, WR, Duisburg
Irene Dohn, Hanau
Jochen Dohn, Hanau
Dr. Ulrich Dolata, WA, Bremen
Günter Domke, GS, Düsseldorf
Klaus Dräger, WA, Brüssel
Dr. Hans-Georg Draheim, Leipzig
Werner Dreibus, GS, Hanau
Rolf Düber, GS, Erfurt
Dr. Dietmar Düe, Kassel
Hubert Dünneberger, GS, Berlin
Ulrike Düwel, Wuppertal
Katja Durschang, Köln

Michael Ebenau, GS, Jena
Raimund Echterhoff, GS, Wuppertal
Jutta Ehlers, GS, Wolfenbüttel
Christoph Ehlscheid, GS, Sprockhövel
Dr. Detlev Ehrig, WA, Bremen
Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
Stephan Elkins, WA, Leipzig
Gerhard Endres, München
Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen
Walter Erb, GS, Darmstadt
Harald Esker, GS, Oldenburg
Rolf Euler, Recklinghausen

Walter Fabian, GF, Hannover
Karlheinz Fahrenwaldt, Lüneburg
Rainer Falk, Luxembourg
Annette Falkenberg, GS, Kiel
Gregor Falkenhain, GS, Solingen
Veronika Faust, Bochum
Hinrich Feddersen, GS, Hamburg
Dr. Peter Fehn, WA, Hamburg
Johann-Peter Feicht, Detmold

Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg
Jörg Ferrando, GS, Frankfurt
Bernhard Feuling, KBRV, Weinheim
Harald Fiedler, GS, Friedrichsdorf
Dr. Fritz Fiehler, Hamburg
Josef Filippke, PRV, Lüdenschied
Meinolf Finke, Castrop-Rauxel
Jörg Finkenberger, GF, Würzburg
Prof. Dr. Dietrich Fischer, Geln
Volker Fischer, Magdeburg
Wolfgang Förster, GF, Speyer
Uwe Foullong, GS, Birkenwerder
Elmar Frank, Dortmund
Michael Frank, GS, Hildesheim
Otfried Frenzel, Chemnitz
Dr. Wolfram Friedersdorff, Berlin
Klaus Friedrich, BRV, Würzburg
Peter Friedrich, GS, Hohen Neuendorf
Nils Fröhlich, Oldenburg
Edith Fröse, GS, Duisburg
Heinrich Fuchs, Hamburg
Kurt Fussangel, Schwanewede

Dr. Irene Gallinge, Berlin
Prof. Dr. Rainer Gamp, Hilders
Wolfgang Garbers, Hamm
Thomas Gauger, GS, Essen
Claire und Dieter Gautier, Bremen
Elmar Gayk, Hannover
Jürgen Gebel, Nieder-Olm
Andreas Gehrke, GS, Ronnenberg
Lisa Gesau, GS, Liebenburg
Dr. Jürgen Glaubitz, GS, Düsseldorf
Heiko Glawe, GS, Berlin
Renate Gmoser, GS, Neckartailfingen
Horst Gobrecht, GS, Wiesbaden
Christa Göppert, PR, Wiesbaden
Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen
Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt
Wolfgang Goldmann, GS, Frankfurt
Arno Gottschalk, Bremen
Prof. Dr. Hanna Grabley, Bad Saarow
Regine Greb, PR, Siegen
Catherina Gregori, Bochum
Dr. Klaus Grehn, MdB, Drochow
Günther Griesel, Quickborn
Dr. Herbert Grumberg, GS, Hamburg
Herbert Grimm, GF, Dortmund
Thomas Grobe, BR, Hannover
Rudolf Grollmisch, Straussberg
Edith Gross, GS, Brüssel
Edith Großpietsch, GS, Sprockhövel
Dr. Rainer Grothusen, Hamburg
Prof. Dr. Dr. Josef Gruber, Hagen
Walter Gruber, Salzgitter
Klaus Grünwald, GS, Gröbenzell

Dr. Wolfgang Güttler, Halle
Prof. Dr. Karl-Diether Gussek, Halle
Michael Gustke, GS, Hattenhofen

Gerold Haag, GS, Hannover
Joachim Hacker, GF, Lübeck
Dr. Barbara Hähnchen, Zepernick
Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf
Elke Hahn, Hamburg
Andreas Hallbauer, WR, Berlin
Monika Harder, BR, Fellbach
Peter Hartges, Aachen
Dr. Jochen Hartwig, WA, St. Gallen
Michael Hartwig, Hamburg
Andrea Hasselmeier, GS, Bochum
Wolfgang Haupt, GS, Renningen
Dr. Gert Hautsch, BR, Frankfurt
Lothar Havemann, Bremen
Gottfried Heil, GS, Friedrichshafen
Stefan Heimlich, GS, Berlin
Rainer Heinrich, GS, Berlin
Horst Heinz, Mainz
Ulrich Heinz, PR, Marburg
Julius Heller, Tübingen
Ronald Heller, Neuenhagen
Dr. Fritz Hellmer, WA, Göttingen
Jürgen Hennemann, BRV, Ebern
Peter Henrich, BR, Flemlingen
Dr. Detlef Hensche, Berlin
Dr. Frank W. Hensley, WA, Dossenheim
Michael Hermund, GS, Bochum
Dr. Peter Herrmann, Cork/Irland
Dr. Heiner Heseler, Bremen
Dr. Horst Hesse, Leipzig
Hermann Hibbeler, PRV, Lage
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
Georg Hiemann, Herzogenaurach
Frank Hinrichs, Kopenhagen
Nicolaus Hintloglou, GS, Düsseldorf
Lieselotte Hinz, GS, Düsseldorf
Olivier Höbel, GS, Braunschweig
Heinz-Rudolf Hönings, Köln
Rudi Höntzsch, Berlin
Hans-Georg Hötger, GF, Mülheim
Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln
Beate Hoffmann, Hanau
Bernhard Hoffmann, PR, Eppelheim
Joachim Hoffmann, GF, Münster
Reiner Hoffmann, Gründau
Dr. Heinz-Gerd Hofschien, WA, Bremen
Sepp Hofstetter, GS, Sprockhövel
Helmut Holtmann, Bremen
Bernd Honsberg, GS, Frankfurt
Dr. Horst Hoppe, Silberborn
Johann Horn, GS, Oerasbach

Roland Hornauer, PRV, Erlangen
Brigitte Horstmann-Sprenger, GS, Nauheim
Norbert Hüwel, GS, Dortmund
Prof. Dr. Jörg Hufschmid, Sudwalde
Gerd Huhn, GS, Dortmund
Alfred Hullmann, Essen
Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim

Tamer Ilbuga, Hamburg
Bodo Irrek, GS, Berlin
Christian Iwanowski, GS, Bielefeld
Frank Iwer, WA, Stuttgart

Prof. Dr. Klaus Jacob, WA, Berlin
Rainer Jäkel, GS, Düsseldorf
Dr. Dieter Janke, Leipzig
Hans Janßen, Hanau
Christoph Jetter, Darmstadt
Berith Jordan, GS, Lübeck
Jürgen Jürgens, GS, München
Dr. Heiner Jüttner, Aachen
Horst-Albert Jung, PR, Gevelsberg
Karin Junge-Kühne, Detmold
Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden

Prof. Dr. Gisela Kahl, Jena
Josef Kaiser, GS, Ulm
Kurt Kaiser, Baunatal
Dr. Hildegard Kaluza, Düsseldorf
Ullrich Kaminski, WA, Berlin
Harald Kampffmeyer, Berlin
Dr. Irmtraud Kannen, Cloppenburg
Ralf Kapschack, Witten
Anne Sabine Karrass, Hamburg
Dr. Bernd Kaßbaum, GS, Frankfurt
Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld
Manfred Kays, GF, Braunschweig
Hans-Steffen Kerth, Bonn
Gisela Kessler, GS, Hamm
Dr. Gunnar Ketzler, Kerkrade
Thomas Keuer, GS, Duisburg
Dr. Hans-Peter Kicherer, Balheim
Werner Kiepe, GS, Düsseldorf
Karlheinz Kilb, GS, Erdmannhausen
Anton Kilger, München
Wolfgang Killig, GF, Hamburg
Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
Bernhard Klein, Bremen
Tim Klein, Köln
Prof. Dr. Alfred Kleinknecht, Bussum
Pat Klinis, GS, Heidelberg
Alfred Klose, Hannover
Jürgen Klute, Herne
Prof. Dr. Ulla Knapp, Hamburg
Dieter Knauf, GS, Waiblingen
Hans-Joachim Knoben, GF, Bonn

Detlev Knocke, Bonn
Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf
Stefanie Knoch, Berlin
Dr. Angelika Kober, Leipzig
Hajo Koch, Dortmund
Hans-Rainer Koch, GS, Düsseldorf
Dr. Klaus Kock, WA, Dortmund
Wolfgang Köcher, WA, Greetsiel
Paul Koehler, GS, Münzenberg
Jörg Köhlinger, GS, Frankfurt
Jürgen Koenen, GS, Essen
Otto König, GS, Hattingen
Ralf Köppe, BRV, Rübeldand
Dr. Margit Köppen, GS, Mechernich
Prof. Dietrich-W. Köppen, Wilhelmshaven
Norbert Koesling, GS, Essen
Dietmar Köster, Wetter
Jörg Köther, GS, Springe
Harald Kolbe, GS, Hannover
Stefan Konrad, GF, Herne
Prof. Christian Kopetzki, Kassel
Norbert Kopek, Hameln
Marion Koslowski, GF, Hannover
Prof. Dr. Reinhold Kowalski, Berlin
Martin Krämer, Berlin
Ralf Krämer, GS, Dortmund
Horst Kraft, GS, Mülheim/Ruhr
Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld
Dieter Krause, GS, Neustadt
Prof. Dr. Günter Krause, Berlin
Jutta Krellmann, GS, Brünnighausen
Peter Kremer, WA, Dortmund
Heiko Kretschmer, Hamburg
Daniel Kreutz, Köln
Siegfried Kreuzer, GS, München
Walter Krippendorf, WA, Hamburg
Uwe Kröcher, WA, Oldenburg
Hans Jürgen Kröger, WR, Bremen
Tobias Kröll, Tübingen
Günter Kronschnabl, Wald
Dr. Stephan Krüger, Berlin
Heinrich Krüger, Bonn
Lothar Krüger, Gera
Reinhard Krüger, Nienburg
Siegfried Krupke, Bremen
Werner Krusenbaum, GS, Mülheim
Dr. Sabine J. Kryszon, WR, Berlin
Jürgen Kubig, GF, Lübeck
Werner Kubitz, GS, Salzgitter
Michael Kuehn, Münster
Dr. Hagen Kühn, WA, Berlin
Dr. Wolfgang Kühn, Berlin
Eike Kühne, GS, Demold
Marianne Kugler-Wendt, GS, Heilbronn
Rolf Kulas, GS, Oberhausen
Wilfried Kurtzke, Magdeburg

Brigitte Kurzer, GS, Sprockhövel
Rolf Kutzmutz, MdB, Potsdam

Wolfgang Lange, BR, Seelze
Markus Lauber, Köln
Bernd Lauenroth, GS, Hattingen
Jörg Lauenroth-Mago, GS, Rätzlingen
Richard Lauenstein, GS, Lehrte
Christian Lauschke, Berlin
Dr. Steffen Lehnendorff, WA, Köln
Dr. Jürgen Leibiger, Dresden
Bruno Leidenberger, Fellbach
Prof. Dr. Gerhard Leithäuser, Bremen
Dr. Sigrid Leiter, WA, Göttingen
Rolf Lemm, GS, Berlin
Marion Leonhardt, GS, Berlin
Renate Licht, GS, Frankfurt
Prof. Dr. Eberhard Liebau, Hamburg
Christoph Lieber, Hamburg
Georg Liebl, GS, Leidersbach
Hartmut Lind, Bad Münster
Ulla-Maj Lindberg, BR, Herdecke
Godela Linde, GS, Marburg
Dr. Christiane Lindecke, Gelsenkirchen
Bernd-Axel Lindenlaub, GS, Teupitz
Axel Lippek, Bochum
Gerd Lobodda, GS, Nürnberg
Jürgen Locher, BR, Bad Kreuznach
Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt
Ulla Lötzer, MdB, Berlin
Sabine Lorenz, Lemgo
Dr. Arne Lorenzen, Berlin
Brigitte Ludewig, GS, Berlin
Doris Ludwig, Düsseldorf
Friedrich Ludwig, GF, Rheda-Wiedenbrück
Sibylle Lust, GS, München

Wolf Maché, GS, Meerbusch
Gerd Mack, Ulm
Karl Mai, Halle
Pia Maier, MdB, Berlin
Annette Malottke, Düsseldorf
Frank Mannheim, GS, Wolfsburg
Martina Manthey, GS, Hannover
Peter Marquard, Freiburg
Prof. Dr. Ralf Marquardt, Lüdinghausen
Christa Martens, Dortmund
Heinz Martens, GS, Oberhausen
Gerhard Marx, Braunschweig
Heiko Maßfeller, GS, Ubstadt-Weiher
Claus Matecki, GS, Herdecke
Martin Mathes, WA, Duisburg
Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg
Horst Maylandt, GS, Sprockhövel
Hartmut Meine, GS, Hannover
Dr. Heinz-Rudolf Meißner, WA, Berlin

Gerhard Meiwald, GS, Essen
 Helmut Menzel, München
 Rainer Metke, MdL, Harsleben
 Gerhard Mette, GS, Curau
 Prof. Dr. Artur Meuer, Halle
 Thomas Meyer-Fries, Fürth
 Jörg Miehe, Göttingen
 Rainer Moeckel, BR, Hamburg
 Margret Mönig-Raane, GS, Berlin
 Thomas Möcker, Hamburg
 Peter Mogga, GS, Stolberg
 Dr. Erhard Moosmayer, Bonn
 Kai Mosebach, Hannover
 Dr. Volker Mueller, Falkensee
 Bernhard Müller, Hamburg
 Dr. Michael Müller, MdB, Düsseldorf
 Petra Müller, GF, Hamburg
 Charles Mündler, Berlin
 Rolf Münster, WA, Herzogenrath
 Dr. Frank Mußmann, Göttingen
 Dr. Frank Muttschall, Berlin
 Uwe Myler, BR, Freiburg

Jochen Nagel, GF, Groß-Gerau
 Giuseppe Navetta, Duisburg
 Martin Nees, GS, Köln
 Bernd Neubacher, BR, Lübeck
 Roland Neuhaus, Kiel
 Dr. Gerd-Erich Neumann, Stralsund
 Michael Ney, Bonn
 Prof. Dr. Harry Nick, Berlin
 Gerd Nickel, GS, Zirndorf
 Wolfgang Niclas, GS, Erlangen
 Gerd Nierenköther, GS, Kassel
 Axel Nolte, GBRV, Aschaffenburg
 Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin
 Jens-Olaf Nuckel, Quickborn

Ralf Oberheide, GF, Springe
 Dr. Paul Oehlke, Köln
 Barbara Oehmichen, GS, Hagen
 Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken
 Dr. Volker Offermann, Werder/Havel
 Jürgen Offermann, Wuppertal
 Bernd Ohms, Bremen
 Hans-Joachim Olczyk, Bremen
 Andreas Oldenburger, Oldenburg
 Gabriela Oprotkowitz, Berlin
 Gabriele Osthusenrich, Hannover
 Oliver Ostmann, GS, Hamburg
 Brigitte Ostneyer, BR, Holzgerlingen
 Prof. Dr. Erich Ott, Künzell

Holger Pactow, WA, Hamburg
 Fritz Peckedraht, Detmold
 Josef Peitz, GS, Berlin

Udo Perina, Frankfurt
 Axel Peters, GS, Hagen
 Dr. Thieß Petersen, GS, Kiel
 Ulrich Petri, GS, Stuttgart
 Heinz Pfäfflin, WA, Nürnberg
 Dieter Pfeiffer, GS, Wedemark
 Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
 Werner Pfennig, Stuttgart
 Dr. Helmut Pfister, Erlangen
 Holger Pflaumbaum, BRV, Bremerhaven
 Klaus Pickshaus, GS, Frankfurt
 Michael Pilz, GS, Hanau
 Matthias Pippert, WA, Oldenburg
 Dr. Dieter Plehwe, Berlin
 Dr. Ralf Pohl, WA, Theisenort
 Uschi Prahm, GF, Oldenburg
 Prof. Dr. Klaus Priester, Speyer
 Martin Prinz, Stendal
 Erhard Pusch, GS, Esslingen
 Toralf Pusch, Rostock

Gunter Quaifer, WA, Aachen

Silke Raab, Aachen
 Lilo Rademacher, GS, Friedrichshafen
 Winfried Radermacher, Aachen
 Wolfgang Räschke, GS, Salzgitter
 Bodo Ramelow, MdL, Erfurt
 Alexander Recht, WA, Köln
 Ralf Redeker, BR, Bielefeld
 Dr. Ulla Regenhard, Berlin
 Frank Rehberg, WA, München
 Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen
 Andrea und Michael Reimann, Zeesen
 Hans-Joachim Reimann, GS, Bremen
 Jörg Reimbrecht, GS, Berlin
 Dr. Sabine Reiner, WA, Berlin
 Christian Reinke, Rostock
 Jörg Reitzig, Hamburg
 Carmen Remus, St. Wendel
 Herbert Rensing, Blomberg
 Thomas Ressel, GS, Kelkheim
 Dr. Norbert Reuter, WA, Aachen
 Christa Revermann, WA, Essen
 Dr. Edelbert Richter, MdB, Weimar
 Dr. Gerhard Richter, Berlin
 Ursula Richter, Berlin
 Anne Rieger, GS, Stuttgart
 Frank Riegler, GS, Bubenreuth
 Monika Rietze, Hannover
 Dr. Rainer Rilling, Marburg
 Fritz Rische, GF, Düsseldorf
 Gregor Rölke, GS, Handewitt
 Hermann Römer, Bad Nauheim
 Jochen Röver, GS, Mülheim
 Dr. Bärbel Rompeltien, WA, Essen

Michaela Rosenberger, GS, Hamburg
 Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, WA, Berlin
 Peter Rothbart, Seelze
 Holger Rottmann, GS, Rüthen
 Albert Rozsai, GS, Düsseldorf
 Hans-Peter Rudolph, GBR, Kassel
 Hajo Rübsam, GS, Wiesbaden

Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld
 Günter Sanné, Eschborn
 Enzo Savarino, GS, Friedrichshafen
 Jens Schäfer, GF, Hannover
 Remo Schardt, GS, Mömbris
 Stefan Schaumburg, GS, Frankfurt
 Angela Scheffels, Neuberg
 Gerald Scheidler, Altenstadt
 Manfred Scherbaum, GS, Sprockhövel
 Dr. Andreas Schikora, Berlin
 Django Schins, Aachen
 Dominik Schimmer, GS, München
 Michael Schlecht, GS, Berlin
 Thorsten Schlitt, WA, Berlin
 Dr. Irmtraud Schlosser, WA, Berlin
 Walter Schlottau, WA, Bonn
 Frank Schmalz, Hannover
 Dr. Josef Schmee, WR, Wien
 Richard Schmid, GS, Delmenhorst
 Detlev Schmidt, Düsseldorf
 Dr. Ingo Schmidt, WA, Göttingen
 Gabi Schmidt, Bochum
 Hans Schmidt, GS, Friedrichshafen
 Marlis Schmidt, Salzgitter
 Nikolaus Schmidt, GS, Frankfurt
 Thomas Schmidt, Düsseldorf
 Uwe Schmidt, KBRV, Biebertal
 Werner Schmidt, Stuttgart
 Martin Schmidt-Zimmermann, Braunschweig
 Horst Schmitthenner, GS, Frankfurt
 Christa Schmitthenner-Hundertmark, Niedernhausen
 Eberhard Schneider, GS, Bruchsal
 Gerhard Schneider, GS, Ellwangen
 Günter Schneider, Unna
 Michael Schnitker, Neuberg
 Dr. Wolfgang Schober, GS, Bremen
 Wolfgang Schöll, GS, Lohr
 Andreas Schönfeld, BR, Hannover
 Conny Schönhardt, GF, Garbsen
 Wilfried Schollenberger, Heidelberg
 Dieter Scholz, GS, Berlin
 Dieter Schormann, GS, Troisdorf
 Dr. Margit Schratzenstaller, WA, Hungen
 Alwine Schreiber-Martens, WA, Köln
 Katharina Schreiner, Nerkewitz
 Dr. Esther Schröder, MdL, Neu Fahrland

Waltraut Schrödter, GS, Lübeck
 Dr. Ursula Schröter, Berlin
 Bernd Schüngel, WA, Berlin
 Dr. Bernd Schütt, Friedrichsdorf
 Hubert Schütz, München
 Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz
 Dr. Karsten Schuldt, WA, Teltow
 Dr. Michael Schuler, WA, Tecklenburg
 Elke Schulte, GS, Göttingen
 Thorsten Schulten, WA, Düsseldorf
 Hans-Peter Schulz, Wuppertal
 Hartmut Schulz, GS, Seevetal
 Jan Pieter Schulz, WA, Stuttgart
 Thorsten Schumacher, Göttingen
 Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling, Frankfurt
 Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann, Bremen
 Marcus Schwarzbach, BR, Helsa
 Manfred Schweizer, GS, Neu-Ulm
 Helga Schwitzer, GS, Hannover
 Reinhard Schwitzer, GS, Hannover
 Prof. Dietmar Seeck, Emden
 Reinhard Seiler, GS, Lemgo
 Elke Sieger, Frankfurt
 Reinhold Siegers, GBRV, Mönchengladbach
 Friedrich Siekmeier, GF, Bremen
 Fritz Simon, GS, Bielefeld
 Jutta Simon, Bielefeld
 Dr. Ralf Site, WR, Berlin
 Gert Söhnlein, GS, Kist
 Mathias Sommerfeld, GS, München
 Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg
 Thomas Sorg, BRV, Altbach
 Siegfried Soth, Essen
 Peter Spiekermann, GS, Melle
 Frank Spieth, GS, Erfurt
 Rainer Spilker, GPRV, Porta Westfalica
 Robert Spitz, GS, Köln
 Martina Stackelbeck, WA, Dortmund
 Jürgen Stamm, GS, Stuttgart
 Sybille Stamm, GS, Stuttgart
 Johannes Steffen, WR, Bremen
 Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin
 Klaus Stenzel, GF, Hameln
 Prof. Dr. Brigitte Stolz-Willig, Bad Vilbel
 Dr. Detlev Sträter, WA, München
 Manfred Sträter, GS, Recklinghausen
 Dr. Gerlinde Strauss-Wieczorek, GS, Rüsselsheim
 Hein Struck, Spenge
 Dr. Peter Strutynski, WA, Kassel
 Helmut Süllwold, GS, Dortmund
 Prof. Dr. György Széll, Osnabrück
 Claudia Temps, WA, Rostock

Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig
 Prof. Dr. Manfred Teschner, Darmstadt
 Antje Tewes, GS, Bremen
 Erika Thiel, KBRV, Stuhr
 Prof. Dr. Karl-Heinz Thieleke, Berlin
 Andreas Thomsen, BRV, Oldenburg
 Wolfgang Thurner, GS, Berlin
 Michael Tiemens, Idstein
 Walter Timpe, GF, Hemmingen
 Ulrike Tirre, GS, Hanau
 Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, WR,
 Düsseldorf
 Albrecht Triller, Eberswalde
 Prof. Dr. Wolfram Triller, Radebeul
 Dr. Axel Troost, Bremen
 Prof. Dr. Achim Trube, Düsseldorf
 Manfred Tybussek, GF, Mühlheim

Manfred Ullrich, Dortmund
 Detlef Umbach, Hamburg
 Sabine Unger, PR, Detmold
 Hermann Unterhinninghofen, GS, Frankfurt
 Hans-Jürgen Urban, GS, Frankfurt

Gerd Vatterot, GS, Oberhausen
 Prof. Dr. Fritz Vilmar, Berlin
 Knud Vöcking, Bochum
 Dr. Alexander Voegele, Berlin
 Wolfgang Vogel, MdL, Erlangen
 Walter Vogt, GS, Andernach
 Willi Vogt, GS, Köln
 Dr. Heinrich Vokkert, Gronau
 Dr. Rainer Volkmann, WA, Hamburg
 Bernd Vorlaeufer-Germer, GS,
 Bad Homburg
 Andreas de Vries, Hannover
 Jan de Vries, GS, Hannover

Dr. Alexandra Wagner, Berlin
 Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen
 Prof. Dr. Dieter Walter, Strausberg
 Rolf Walther, Brüssel
 Hans-Dieter Warda, GS, Bochum
 Wilhelm Warner, Hannover
 Dr. Hans Watzek, Berlin
 Claudia Weber, GS, München

Dr. Hartmut Weber, Münster
 Marita Weber, GS, Magdeburg
 Gabi Weberbauer, GS, Ubstadt-Weiher
 Marianne Weg, Wiesbaden
 Doris Wege, GS, Frankfurt
 Ralf Weggenmann, Frankfurt
 Diana Wehlau, WA, Bremen
 Martin Weick, BR, Wölpinghausen
 Prof. Dr. Peter Weinbrenner, Steinhagen
 Dr. Marianne Welteke-Erb, Hungen
 Ralf Welter, Aachen
 Michael Wendl, GS, Aschheim
 Klaus Wendt, Heilbronn
 Sebastian Wertmüller, GS, Göttingen
 Uwe Westerheide, Gaiberg
 Ulrich Westermann, Frankfurt
 Christian Wetekam, Guxhagen
 Karl-Peter Wettstein, Plankstadt
 Jörg Wiedemuth, GS, Berlin
 Angelika Wiese, GS, Düsseldorf
 Michael Wiese, GS, Herne
 Franziska Wiethold, GS, Berlin
 Matthias Wilhelm, GS, Salzgitter
 Gert Wille, PRV, Hannover
 Klaus Willkomm-Wiemer, GS, Frankfurt
 Carsten Witkowski, GF, Hamburg
 Uwe Witt, GS, Lübeck
 Klaus und Marion Wittkowski,
 Gelsenkirchen
 Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin
 Hans-Otto Wolf, BR, Dortmund
 Jürgen Wolf, Braunschweig
 Rüdiger Wolff, GS, Berlin
 Petra Wolfram, GS, Hattingen
 Prof. Dr. Jörg Wollenberg, Bremen
 Dr. Beatrix Wupperman, WR, Bremen

Burkhard Zastrow, Berlin
 Margrit Zauner, Berlin
 Prof. Dr. Norbert Zdrowomyslaw, Stralsund
 Waldemar Zech, GF, Ludwigshafen
 Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg
 Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Aachen
 Johannes Zöller, Köln
 Dietmar Zoll, Rostock
 Thomas Zwiebler, BR, Peine

II. Langfassung des Memorandum

1. Konzeptionslos in der Rezession – Konjunkturpolitik in Deutschland

1.1 Trends und Faktoren zur Erklärung der Wachstumskrise in Deutschland

Der konjunkturelle Abschwung hat nicht nur in Deutschland bereits im Herbst 2000 eingesetzt. Die Behauptung, die Terroranschläge am 11.9.2001 in New York und Washington hätten die Wachstumskrise verursacht, trifft nicht zu. Allerdings ist u.a. auch durch die damit aufkommende Unsicherheit in der Wirtschaft die rezessive Grundtendenz über die USA hinaus verstärkt worden. Negative realwirtschaftliche Folgen sind erkennbar. Unbestreitbar sind einige Branchen in die Krise geraten. Auch in Deutschland haben die Tourismusbranche, die Fluggesellschaften, der Flugzeugbau und die Versicherungswirtschaft Belastungen zu spüren bekommen. Dagegen ist für Unternehmen im Bereich der Produktion von Sicherheitsgeräten und -dienstleistungen eher ein Boom ausgebrochen. Gewinner dieser Entwicklung ist auf jeden Fall die Rüstungsindustrie.

Üblicherweise werden zur Beschreibung der Ursachen der Wachstumskrise die wichtigsten makroökonomischen Nachfragedeterminanten des Bruttoinlandsprodukts herangezogen. Nachfolgend sollen jedoch zuerst grundlegende, möglicherweise neue Faktoren und Trends, die zur Wachstumskrise in den kapitalistischen Wirtschaftsmetropolen geführt haben könnten, zusammengefasst werden.

Entwicklung der Weltwirtschaft – Konjunkturverlauf im Euroland

Das weltwirtschaftliche Wachstum hat sich in einer Art und Weise verschlechtert, die zu Beginn des Jahres 2001 nicht für realistisch gehalten

wurde. Negative Impulse auf die Weltwirtschaft gingen insbesondere von Japan und den USA aus.

Die *japanische Wirtschaft* bewegt sich nun schon seit 10 Jahren in der Krise. Nach einer kurzen Phase der Belebung ist die gesamtwirtschaftliche Produktion seit dem Sommer 2001 wieder geschrumpft. Das Land steht vor Strukturproblemen, die mit expansiver Finanz- und Geldpolitik allein nicht zu lösen sind. Dabei ist klar, dass die notwendige Strukturreform – vor allem die Entflechtungen von Unternehmenskonglomeraten und die dringend erforderliche Durchsetzung der internationalen Regeln bei der Eigenkapitaldeckung für Bankgeschäfte – in der ersten Runde eher wachstums- und beschäftigungsschwächend wirken werden.

Die *US-Wirtschaft* ist nach zehn Jahren starken Wirtschaftswachstums mit hoher Beschäftigung nach Angaben des National Bureau of Economic Research im Mai 2001 in eine Rezession gerutscht. Dabei sank die Industrieproduktion schon seit Mitte 2000. Mittlerweile ist die Arbeitslosenquote deutlich gestiegen. Die folgenden, wichtigsten Ursachen erklären das Abrutschen der US-Wirtschaft in die Rezession:

- (a) In der zehn Jahre langen Phase hohen Wirtschaftswachstums haben sich Überkapazitäten aufgebaut, die jetzt bereinigt werden.
- (b) Im Wettlauf steigender Kurserwartungen an den Börsen hat sich eine Spekulationsblase herausgebildet, die sich zurückbilden musste. Es gibt Hinweise, dass das Ende der Kurseinbrüche noch nicht erreicht ist.
- (c) In diesem Zusammenhang spielt vor allem die Entwicklung des privaten Konsums eine entscheidende Rolle. Im Ausmaß der steigenden Kursgewinne haben viele private Haushalte, die über Aktienvermögen verfügen, ihr Sparen eingeschränkt, ja sich netto verschuldet. Die konsumtive Verwendung des verfügbaren Einkommens nahm zu. Diese Art der Finanzierung des privaten Konsums ist mit dem Absturz der Aktienkurse stark reduziert worden.
- (d) Einfluss auf den Kriseneinbruch hatte auch die sog. New Economy mit dem Schwerpunkt Informations- und Kommunikationstechnologien. Die Spekulationsblase ist maßgeblich durch Unternehmen der IuK-Branche entstanden. Jetzt sind sie vom Zusammenbruch der Spekulationen auch am stärksten betroffen.

- (e) Demgegenüber hat die Geldpolitik schon frühzeitig, nämlich nach dem Sommer 2000, dem Abschwung entgegengewirkt. Sie hat den Leitzinssatz von 4,75 vH auf 1,75 vH bis Anfang dieses Jahres gesenkt. Ab Spätsommer 2001 hat die US-Regierung – auch als Antwort auf den ökonomischen Schock durch die Terroranschläge – eine expansive Finanzpolitik betrieben, allerdings mit den Schwerpunkten steigende Rüstungsausgaben und Steuersenkungen. Im Widerspruch zum Mythos vom »Golden Age« durch die Ausbreitung der New Economy musste wieder die »alte« Fiskal- und Geldpolitik zur Steuerung der Gesamtwirtschaft eingesetzt werden.

Im *Euroraum* setzte sich seit dem Frühjahr vergangenen Jahres ebenfalls eine konjunkturelle Abschwächung durch. Im Vergleich zu den USA (und in geringerem Ausmaß zu Deutschland) ist jedoch eher mit einer Stagnation als einer Rezession zu rechnen. Diese gegenüber den Rezessionsländern günstigere Entwicklung im Euroraum ist maßgeblich auf die unterschiedliche Wachstumsentwicklung einzelner Mitgliedsländer zurückzuführen. Während Deutschland im letzten Jahr nur ein Wirtschaftswachstum von 0,6 vH erreichte, wuchs das Bruttoinlandsprodukt in Frankreich 2001 um 2,1 vH. In diesem Jahr wird die Produktion immerhin noch um 1,3 vH steigen. Das zeigt, dass unter dem Regime einer einheitlichen Geldpolitik je nach der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten durchaus unterschiedliche Konjunkturverläufe möglich sind. Auch in Großbritannien, das nicht zum Euroland gehört, konnte ein höheres Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum erreicht werden. Insgesamt wird jedoch die konjunkturelle Erholung im Euroraum nur schleppend erfolgen. Ursache dafür sind die derzeit noch eher kontraktiv ausgerichtete Finanzpolitik sowie – nach allerdings verspätet durchgeführten Zinssenkungen – der Verzicht auf weitere Maßnahmen der monetären Lockerung durch die Europäische Zentralbank.

New Economy und Börsen im Abschwung

Der sich bis heute fortsetzende Einbruch bei der durch die IT-Branche geprägten New Economy hatte über die unmittelbaren Firmenzusam-

menbrüche und die Vernichtung von Arbeitsplätzen eine belastende Wirkung auf die Gesamtwirtschaft. Die Hoffnung auf einen neuen Expansionsschub, der in der gesamten Wirtschaft spürbar ist, erwies sich als Illusion. Seit Herbst 2000 bewegt sich die New Economy in einer unvermeidbaren Reinigungskrise. Die Überkapazitäten, die sich durch den spekulativen Überschuss an Gewinnerwartungen gebildet hatten, schrumpften auf realistische Verhältnisse. Die unmittelbare Wirkung auf die Gesamtwirtschaft ist jedoch vergleichsweise gering, denn der Anteil an der gesamten Wertschöpfung wird auf 4 vH bis maximal 8 vH geschätzt. Jedoch hat die Krise der New Economy über ihre Auswirkungen auf die Aktienbörsen auch Einfluss auf die Finanzierungsbedingungen der gesamten Wirtschaft gewonnen. Kumulierende, spekulative Kurserwartungen hatten zuvor zu einer Spekulationsblase geführt und damit die Unternehmensbewertung an der Börse weit über den realistischen substantiellen Wert der aktiennotierten Unternehmen hinausgetrieben. Die unvermeidbare Reinigungskrise treibt die Kursbewertung der Unternehmen wieder nach unten. Unternehmen, die ein Going-Public geplant bzw. auf eine Kapitalerhöhung über die Börse gesetzt hatten, kommen in diesem Klima erst einmal nicht zum Zuge.

Preistreibende Effekte – mangelnde Gegensteuerung

Ein weiterer Faktor ist die dramatische Veränderung ursprünglich unterstellter Annahmen vor allem zu strategischen Preisen. Im Mittelpunkt stehen die stark gestiegenen Ölpreise im Frühjahr 2001, deren preistreibende Wirkung sich schnell über die gesamte Wirtschaft ausbreitete. In Deutschland ist die konjunkturell richtige, den privaten Konsum stärkende Senkung der Einkommensteuer im Bereich der Lohn- und Gehaltsbezieher durch reale Kaufkraftverluste im Zuge der Energiepreiserhöhungen teilweise konterkariert worden. Die Unternehmen mussten hingegen durch explodierende Energiepreise steigende Kosten, die sie nicht voll überwälzen konnten, hinnehmen. Aber auch die Preiszuwächse bei wichtigen Nahrungsmitteln im Warenkorb privater Konsumenten im Gefolge der Tierseuchen haben die reale Kauf-

kraft belastet. Diese preistreibenden Effekte konnten die Prognostiker vor ihrem Eintreten kaum ahnen. Zu kritisieren ist allerdings, dass, nachdem die Preiserhöhungen unübersehbar wurden, eine Politik zur Erhöhung der Kaufkraft nicht gefordert wurde.

Die zuerst restriktive und dann zu wenig expansive Geldpolitik hat zusammen mit einer insgesamt restriktiven Finanzpolitik vor allem in Deutschland die strategisch wichtige Binnennachfrage belastet. Insoweit ist der konjunkturelle Abschwung in die Zone einer allerdings schwachen Rezession durch falsche Wirtschaftspolitik verursacht worden. Nur der Auslöser kam mit den Exportzuwachsverlusten von außen. Die noch stärker sinkenden Importe – und damit der deutliche Anstieg des Außenbeitrags – reichten nicht aus, die Konjunktur zu stabilisieren. Der nachfolgende Verzicht auf expansive Geldpolitik hat dann zur »hausgemachten« Krise geführt. Über die Wende zum Aufschwung entscheidet daher maßgeblich eine die Binnenwirtschaft stärkende expansivere Geldpolitik, eine nachfragesteigernde Finanzpolitik sowie eine die Kaufkraft deutlich erhöhende Lohnpolitik.

Einbruch bei den Ausrüstungsinvestitionen – »Globalisierung der Erwartungen«?

Ausgehend von den überraschend schweren Irrtümern bei der Prognose der Ausrüstungsinvestitionen in Deutschland konzentriert sich die Ursachenanalyse auf grundlegende Veränderungen des Verhaltens der Investoren. Schließlich wurden in 2000 für das vergangene Jahr noch positive Zuwachsraten bei den Ausrüstungsinvestitionen um mehr als 1 vH prognostiziert, während diese faktisch um 2,5 vH geschrumpft sind und laut Prognose in diesem Jahr nochmals um mehr als 4 vH zurückgehen werden. Der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« (SVR) geht der Frage nach, inwieweit der US-Abschwung und schließlich die Rezession auch zum Vertrauenseinbruch bei Investoren in Europa bzw. Deutschland geführt haben könnte. Dabei spielen die konkreten Abhängigkeiten eines Investors von der krisenhaften Wirtschaftsentwicklung in den USA – Expor-

te, Wechselkurs – nicht die entscheidende Rolle. Es geht vielmehr um die aus den USA überschwappende Stimmung, die zu einem synchronen Vertrauensschwund schließlich in Europa bzw. Deutschland geführt hat. Ökonometrische Studien belegen jedenfalls den Stimmungszusammenhang mit den USA, der mit Indizes zum Geschäftsklima in den Vereinigten Staaten gegenüber denen in den Vergleichsländern zu spezifizieren versucht wird (DIW 1-2/2002: 5). Die These von der schnellen Übertragung der Rezessionsängste in den USA auf hiesige Investoren könnte durchaus dazu beitragen, die im jüngsten Abschwung erstmals derart ausgeprägte und schnelle Synchronisation von Konjunkturzyklen in Europa gegenüber den Vereinigten Staaten zu erklären. Konjunkturelle Entwicklungen in bedeutenden Wirtschaftsregionen schlagen somit auf andere Wirtschaftsräume mit größerer Geschwindigkeit durch. Dabei erfolgt die Vertrauenskrise bei den deutschen Investoren nicht nur über die Gütermärkte in der Rezession, sondern auch über die Kapitalmärkte und hier insbesondere über die desolaten Aktienmärkte. In diesem Zusammenhang spricht der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« in seinem jüngsten Jahresgutachten von der »Globalisierung von Stimmungen« (Tz. 44). Das wäre eine neue Erklärung der an Bedeutung gewinnenden Lokomotivfunktion der USA für die Weltwirtschaft. Ob die stärkere Angleichung der Konjunkturen über die Globalisierung der Erwartungen ökonomisch hieb- und stichfest erklärt werden kann, ist noch nicht endgültig ausgemacht. Trotz der ökonometrischen Untersuchungen: die Bildung und Wirkung von Erwartungen bei der Investitionsentscheidung in Abhängigkeit von den USA sind empirisch nur schwer zu identifizieren. Immerhin zeigt die jüngste Rezession trotz eines niedrigen Anteils deutscher Exporte in die USA (knapp 10 vH der Gesamtausfuhr) gegenüber den Lieferungen innerhalb der EU einen in vorangegangenen Phasen nicht beobachteten engeren Zusammenhang der dortigen Konjunktur mit der in Deutschland. Für diese These spricht auch die mikroökonomische Tatsache, dass deutsche Unternehmen Produktionsnetze in den USA aufgebaut haben, über die sich die stärkere Abhängigkeit von der US-Konjunktur auf Deutschland überträgt.

Allerdings wird mit der Erklärung des Rückgangs der Ausrüstungsinvestitionen über den Transport von pessimistischen Erwartungen aus den USA überschen, dass die klassischen Argumente nicht an Bedeutung verloren haben: Der Abschwung des Wirtschaftswachstums geht immer mit einem stärkeren Verfall der Unternehmensinvestitionen einher. Gegenüber früheren konjunkturellen Abschwüngen fällt der Investitionsrückgang vergleichsweise gering aus. Vor allem aber erklären die pessimistischen Nachfrage- und damit Absatzerwartungen die rückläufige Investitionstätigkeit.

1.2 Gesamtwirtschaftliche Determinanten der Konjunkturkrise: Hebel für wachstumsorientierte Beschäftigungspolitik

Die (preisbereinigte) Produktion von Gütern und Dienstleistungen ist, wie gesagt, nach 3 vH in 2000 im vergangenen Jahr auf 0,5 vH zurückgefallen. Auch in diesem Jahr ist mit einer nachhaltigen Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums nicht zu rechnen. Die Folgen für die Arbeitsmärkte sind katastrophal (vgl. Tabelle 1): Die Zahl der Erwerbstätigen stagnierte im letzten Jahr praktisch. Ohne Arbeitszeitverkürzungen, die sich aus eher diffusen Effekten zusammensetzte, wäre die Erwerbstätigkeit im Ausmaß des Arbeitsvolumens um 0,5 vH zurückgefallen. Ursache ist der höhere Anstieg der Leistungsfähigkeit einer Arbeitsstunde (Stundenproduktivität) gegenüber dem Wirtschaftswachstum. Das DIW prognostiziert für dieses Jahr einen leichten Rückgang der Zahl der Beschäftigten und sagt eine – allerdings nur sehr schwache – Erholung erst für 2003 voraus. Jahresdurchschnittlich wird in diesem Jahr mit mehr als 4 Millionen registrierten Arbeitslosen gerechnet. Hinzu kommen knapp 1,1 Millionen Menschen in der »Stillen Reserve«. Wird die verdeckte Arbeitslosigkeit noch berücksichtigt, so liegt im Jahr der Bundestagswahl die Arbeitsplatzlücke bei über 6,5 Millionen Beschäftigungsverhältnissen, die derzeit nicht angeboten werden. Um aus dieser Beschäftigungskrise herauszukommen, muss das Wirtschafts-

Tabelle 1: Determinanten der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung 2000 bis 2003 – Veränderungen in vH

	2000 ^{SVT}	2001 ^{DIW}	2002 ^{DIW}	2003 ^{DIW}
A) Determinanten des Wirtschaftswachstums (preisbereinigt)				
Privater Konsum	3,0	0,6	0,6	2,1
Privater Konsum	1,4	1,3	0,8	1,6
Staatlicher Konsum	1,2	1,7	1,4	1,6
Ausrüstungsinvestitionen und sonstige Anlagen	8,7	- 2,5	- 4,2	4,4
Bauinvestitionen	- 2,5	- 6,0	- 0,5	0,4
Exporte	13,2	4,7	1,4	9,3
Importe	10,0	1,2	0,8	10,0
B) Determinanten der Beschäftigungsentwicklung				
Bruttoinlandsprodukt	3,0	0,6	0,6	2,1
Arbeitsproduktivität (pro Arbeitsstunde)	2,3	1,0	0,9	1,8
Arbeitsvolumen	0,7	- 0,5	- 0,3	0,3
Arbeitszeitveränderung (Arbeitstage, arbeitstägl.)	- 1,0	- 0,6	- 0,1	- 0,1
Erwerbstätige im Inland	1,6	0,2	- 0,2	0,4

^{DIW} = DIW-Angaben (Prognose)

^{SVT} = Daten aus dem SVR-Jahresgutachten 2001/02

Quelle: DIW-Wochenbericht 1-2/2002

$w_b = w_y - w_p - w_{azv}$ w_b = Wachstum der Nachfrage nach Erwerbsarbeit w_y = Wirtschaftswachstum w_p = Wachstum der Arbeitsstundenproduktivität w_{azv} = Arbeitszeitveränderung (bei Arbeitszeitverkürzung negatives Vorzeichen)
--

wachstum auch durch die Stärkung der Produktion unter Berücksichtigung ökologischer Nachhaltigkeit forciert werden. Dabei sind die drei Determinanten, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Erwerbsarbeit definieren, zu berücksichtigen: das Wirtschaftswachstum, die Arbeitsstundenproduktivität sowie die Veränderung der Arbeitszeit. Aus diesen Determinanten lässt sich die »Beschäftigungsschwelle« des Wirtschaftswachstums ableiten, ab der die Zahl der Beschäftigten zunimmt (vgl. Formel unter Tabelle 1). Definiert wird hierbei jenes Wirtschaftswachstum, ab dem die Zahl der Beschäftigung gerade noch nicht zunimmt. Dazu ein Rechenbeispiel: Bei einem Zuwachs der Arbeitsstundenproduktivität um 4 vH setzen erst ab einem mittelfristig stabilen Wirtschaftswachstum von 3 vH positive Beschäftigungseffekte ein, wenn gleichzeitig die Arbeitszeit um 1 vH gekürzt wird. Damit ist klar, dass selbst bei einer gegenüber der Entwicklung der letzten Jahre vergleichsweise hohen Zuwachsrates der gesamtwirtschaftlichen Produktion zur Kompensation der beschäftigungsbelastenden Effekte durch die Arbeitsproduktivität Arbeitszeitverkürzungen auf die Agenda einer Politik für Vollbeschäftigung gehören.

Um die Ansatzpunkte für ein stabiles expansives Wirtschaftswachstum spezifizieren zu können, muss die Entwicklung der wichtigsten makroökonomischen Nachfrageaggregate untersucht werden.

1. Die gesamtwirtschaftliche Wachstumsdynamik Deutschlands wurde und wird maßgeblich durch die Entwicklung der *Exporte* bestimmt. Das Wirtschaftswachstum von 3 vH im Jahr 2000 kam durch die enorme Ausweitung der ausländischen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen um mehr als 13 vH zustande (vgl. Tabelle 1). Damit wird auch der eher rhetorische Anspruch des Bundeskanzlers nach dem Motto »dieser Aufschwung ist mein Aufschwung« widerlegt. Gegenüber 2000 stiegen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Ausfuhren um 6,6 vH und die Einfuhren um 0,9 vH. Die Außenhandelsbilanz schloss in 2001 mit einem deutlichen Überschuss von 93,9 Mrd. € und die Leistungsbilanz mit einem Plus von 11,1 Mrd. € ab. Obwohl die Importe stärker als die Exporte zurückgingen, sind die Exportverluste nicht durch eine ausreichende Binnennachfrage kompensiert worden. Auf die Ursachen dieser Zuwachsverluste beim Export ist im vorherigen Ab-

schnitt zum Teil hingewiesen worden. Die Preisvorteile durch einen insgesamt niedrig bewerteten Euro gegenüber dem US-Dollar konnten bei weitem nicht die Belastungen infolge der rückläufigen Weltkonjunktur, insbesondere der harten Landung der USA, sowie der im Frühjahr 2001 gestiegenen Ölpreise auffangen. Nach großen Wirtschaftsräumen differenziert mussten Zuwachsverluste in der NAFTA, den EU-Nachbarländern sowie auch in Ostasien hingenommen werden. Lediglich in die mittel- und osteuropäischen Länder nahmen die Exporte deutlich zu. Wegen der unsicheren Entwicklung der Exporte sowie unter der Annahme einer weiterhin restriktiven Finanzpolitik ist mit einer konjunkturellen Besserung in diesem Jahr kaum zu rechnen. Um so wichtiger wird es, sich bei der Wende der Konjunktur in Richtung Aufschwung nicht auf die Exportzuwächse zu verlassen. Vielmehr kommt es jetzt darauf an, die Binnenwirtschaft zu stärken, um mittelfristig die Exportabhängigkeit und damit die Anfälligkeit durch ökonomische Krisen im Ausland zu reduzieren.

Die Entwicklung der wichtigsten inländischen Nachfrageaggregate zeigt, dass es versäumt wurde, den Einbruch beim Zuwachs der Exporte durch eine Stärkung der Binnenwirtschaft zu kompensieren.

2. Die realen *Konsumausgaben der privaten Haushalte* sind im vergangenen Jahr mit 1,3 vH deutlich stärker als das Bruttoinlandsprodukt gestiegen. Wäre der Zuwachs des privaten Konsums geringer ausgefallen, dann wäre der Abschwung erheblich tiefer ausgefallen. Hier zeigt sich die strategische Rolle dieses Nachfrageaggregats für die Gesamtwirtschaft. Allerdings hat die Dynamik des privaten Konsums nicht ausgereicht, den konjunkturellen Rückgang zu vermeiden. Die Ausgaben für privaten Konsum sind durch folgende Faktoren bestimmt worden:

- Die konjunkturell richtig platzierte Entlastung der Löhne und Gehälter durch die Senkung der Einkommensteuer hat zu einem Anstieg der Nettolohn- und Gehaltssumme von über 3 vH geführt. Allerdings sind die Entlastungseffekte durch Kaufkraftverluste im Bereich der Erhöhung der Energiepreise und den Preisanstieg von Nahrungsmitteln im Zuge der Tierseuchen konterkariert worden.
- Die moderate Lohnpolitik, mit der nicht einmal der verteilungsneutrale Spielraum ausgeschöpft wurde, hat einen viel zu geringen Kaufkraftzuwachs ausgelöst und damit die Konjunktur belastet.

- Einschränkungen bei der Entwicklung der Transferleistungen für Bezieher von Sozialeinkommen haben ebenfalls die Massenkaukraft reduziert.
- Die Zunahme von Arbeitsverhältnissen unterhalb einer Vollzeitbeschäftigung (u.a. Teilzeitarbeit, prekäre Beschäftigung) einerseits sowie der Anstieg der Zahl der registrierten und nicht registrierten Arbeitslosen andererseits reduzierten das verfügbare Masseneinkommen.
- Nicht zuletzt durch die wachsende Arbeitslosigkeit, aber auch wegen der Sorge um den Verlust des Arbeitsplatzes, hat die Verwendung des verfügbaren Einkommens für Ersparnisse zugenommen. Allein im Jahr 2001 sind die Ersparnisse um 7,3 vH aufgestockt worden. Die Sparquote stieg wieder auf 10,1 vH.

Auch im laufenden Jahr ist mit einem deutlichen Impuls durch den privaten Konsum nicht zu rechnen. Die zweite Stufe der Steuersenkungen ist erst ab 2003 vorgesehen. Belastend auf den privaten Konsum wirkt der Anstieg der Arbeitslosigkeit in diesem Jahr. Der Rückgang der Inflationsrate allgemein sowie die Normalisierung strategisch wichtiger Preise, wie für Energie, werden die reale Kaufkraft stärken. Die Preiseffekte in Folge der Einführung des Euro als Bargeld sind widersprüchlich. Beim Index für Verbraucherpreise lässt sich allgemein ein Teuerungszuschlag im Zuge der Euroumstellung kaum nachweisen. Dagegen sind einzelne Preiserhöhungen im Konsumgüterbereich recht saftig ausgefallen. Große Bedeutung kommt in diesem Jahr den Lohnabschlüssen zu. Das DIW rechnet bei einer angenommenen Erhöhung der Tariflöhne um etwa 2,3 vH mit einem Anstieg des privaten Konsums um 0,8 vH. Damit ist klar: Eine derart niedrige Lohnerhöhung wäre viel zu schwach, um die Binnenwirtschaft zu stärken. Erst mit höheren Tarifabschlüssen lässt sich das binnenwirtschaftlich getragene Wirtschaftswachstum deutlich steigern.

3. Die Sparpolitik des öffentlichen Sektors schlägt sich in den Zuwachsraten des *staatlichen Konsums* nieder. Im Unterschied zu den Angaben durch das DIW geht das Statistische Bundesamt nach seinen vorläufigen Berechnungen von einer Zuwachsrate über 1,3 vH (DIW 1,7 vH) aus. Neben den rückläufigen öffentlichen Investitionen trägt der zurück-

haltende staatliche Konsum in diesem Jahr damit eher zur Schwächung der Konjunktur bei.

4. Herbe Verluste beim Zuwachs der Auslandsnachfrage einerseits sowie eine viel zu schwache Entwicklung der Binnennachfrage andererseits schlagen sich im Investitionsverhalten der Unternehmen nieder. 2001 sind die realen Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen (vor allem Software) um 2,5 vH zurückgefallen. Die wichtigsten, zum Teil schon erwähnten Blockaden der Investitionsbereitschaft sind:

- der durch unzureichende Absatzerwartungen kontinuierliche Rückgang der Auslastung der Produktionskapazitäten und damit der Abbau von Überkapazitäten;
- der allgemein verbreitete Pessimismus gegenüber der künftigen ökonomischen Entwicklung;
- der unter dem Stichwort »Globalisierung der Erwartungen« beschriebene schnelle Einfluss der Wirtschaftskrise in den USA auf das Verhalten der Investoren in Deutschland;
- der kostenwirksame Anstieg der Energiepreise im Frühjahr 2001.

Die derzeit recht günstigen Finanzierungsbedingungen für Investitionen zeigen angesichts dieser belastenden Faktoren keine positive Wirkung. In diesem Jahr rechnet das DIW mit einem noch tieferen Einbruch der Ausrüstungsinvestitionen und sonstigen Anlagen (-4,2 vH).

5. Die *Bauinvestitionen* sind mit knapp 6 vH im vergangenen Jahr nochmals erheblich eingebrochen. Großen Einfluss hatte die rückläufige Nachfrage im Wohnungsbau. Hinzu kam eine das allgemeine Investitionsklima zum Ausdruck bringende schwache Entwicklung des gewerblichen Baus. Maßgeblich hat auch die öffentliche Hand zum Verfall der Bauinvestitionen beigetragen. Der Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt ist als konsequente Folge der Einsparpolitik erneut zurückgegangen. Insbesondere die Kommunen sahen sich gezwungen, ihre Investitionstätigkeit massiv zurückzuführen. Diese prozyklische Investitionspolitik, die zugleich die Lebensqualität und Wirtschaftskraft der Kommunen schwächt, ist vor allem durch den Bund erzwungen worden. Mit dem Bundeseinsparprogramm von 30 Mrd. DM pro Jahr sind soziale Lasten ohne Ausgleich auf die Kommunen verschoben.

ben worden. Hinzu kam eine Steuerpolitik, die zum Verlust der Zahlungsfähigkeit der Gemeinden führen musste. Dazu gehört insbesondere die Steuerbefreiung der Gewinne aus der Veräußerung von Kapitalbeteiligungen inländischer Kapitalgesellschaften. Dadurch werden auch die Einnahmen aus Gewerbesteuer geschmälert. Während der Bund die gesamten Gewinne aus der Veräußerung der UMTS-Lizenzen bei sich verbucht hat, führen die entsprechenden Abschreibungen der Erwerberunternehmen zur Reduktion der Gewerbesteuer in den Kommunen.

1.3 Aufschwung für Wirtschaft und Beschäftigung mit expansiver Lohn-, Finanz- und Geldpolitik

Der dramatische Einbruch der unternehmerischen Investitionstätigkeit ist nicht auf Kapitalmangel bzw. unzureichende Liquidität zurückzuführen. Im Gegenteil ist Liquidität genügend vorhanden, wie auch die starke Zunahme der Geldmenge (M3) in Deutschland zeigt. Jedoch werden diese Finanzmittel mangels realisierbarer Gewinne derzeit kurzfristig geparkt. Damit finden sie nicht den Weg zurück in die Finanzierung von volkswirtschaftlichen Ausgaben, insbesondere von Investitionen. Die Folge ist ein sich nach unten schaukelnder Abschwung. Die überschüssige Liquidität mangels Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen macht deutlich: Von der Kostenseite her gibt es keinen Grund, auf Sachinvestitionen zu verzichten. Die deutsche Volkswirtschaft bewegt sich derzeit eher in der keynesschen Liquiditätsfalle. Der entscheidende Grund für die Investitionskrise sind die pessimistischen Absatzerwartungen. Diese werden durch die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bestimmt. Nur über eine Ausweitung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage lässt sich das derzeitige Dilemma völlig unzureichend ausgeschöpfter Produktionsmöglichkeiten überwinden. Neoliberale Angebotspolitik hilft hier nicht weiter, ja mit Kostenreduzierungen, etwa durch Lohnverzicht, würde die Nachfragerücke nur vergrößert. Erforderlich ist jetzt eine entschlossene Strategie der Stärkung der ge-

samtwirtschaftlichen Nachfrage. Diese Expansion kann die Unternehmenswirtschaft mangels Selbstheilungskräften nicht generieren. Vielmehr sind drei Ebenen makroökonomischer Nachfragestärkung zu nutzen:

1. eine expansive Lohnpolitik;
2. eine antizyklische Fiskalpolitik;
3. eine expansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB).

Zu 1. Die Kaufkraft muss durch *Lohn- und Gehaltszuwächse* erhöht werden. Dazu ist nicht nur der neutrale Verteilungsspielraum (Produktivitätszuwachs und Inflationsausgleich) zu nutzen. Da in den letzten Jahren die moderate Lohnpolitik einerseits zu Verteilungsverlusten geführt, andererseits jedoch nicht – wie versprochen – die Zahl der Arbeitsplätze zugenommen hat, ist auch eine Umverteilungskomponente zu berücksichtigen. Diese Lohnpolitik führt angesichts extrem unterausgelasteter Produktionskapazitäten nicht zur Inflation. Frankreich und England haben im letzten Jahr bewiesen, wie bereits durch die Ausschöpfung des verteilungsneutralen Lohnerhöhungsspielraums die konjunkturellen Wachstumskräfte gestärkt werden können.

Zu 2. Die *Finanzpolitik* muss endlich antizyklisch, d.h. expansiv ausgerichtet werden. Eine Koordination innerhalb der EU würde deren Wirkung verstärken. Dazu gehören zwei strategische Elemente: Erstens sind die durch Wachstumsverluste und steigende Arbeitslosigkeitskosten konjunkturebedingten Defizite hinzunehmen. Zweitens bedarf es eines zusätzlichen Expansionsimpulses.

Zur Stärkung des Wirtschaftswachstums wird von verschiedenen Seiten vorgeschlagen, die dritte Stufe der Reform des Einkommensteuertarifs von 2005 auf 2003 vorzuziehen. Die dadurch entstehenden Einnahmeausfälle sollen über die Aufnahme öffentlicher Kredite gegenfinanziert werden. Das wäre ein wichtiger, jedoch kein optimaler Schritt einer Stabilisierungspolitik à la Keynes. Zum einen würden die Entlastungen gemessen am heutigen Handlungsbedarf zeitlich viel zu spät wirksam werden. Zum anderen sind es nicht die zu hohen Steuern im Unternehmenssektor, die die fehlende Investitionsbereitschaft erklären. Während Liquidität genug vorhanden ist, fehlt es – wie erläutert – an ausreichender Nachfrage, um privatwirtschaftliche Investitionen auszulösen.

Grundsätzlich ist die Senkung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer auf 42 vH fiskalisch und sozial zu kritisieren – zumal auch auf einen nachhaltigen Abbau von bisherigen Steuervorteilen (Gegenfinanzierung) endgültig verzichtet worden ist. Dadurch kommt es zu Einnahmefällen auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften. Zugleich nimmt der Anteil der Steuern auf die Masseneinkommen zu. Die sozial ungerechte Steuerlastverteilung wird verstärkt. Allerdings wären durch die vorgezogene Senkung des Eingangssteuersatzes auf 15 vH und die Erhöhung des Grundfreibetrags durchaus konsumstärkende Effekte zu erwarten. Was jedoch vor allem zählt, ist die Tatsache, dass durch das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform die ohnehin schon schlechte Finanzlage der Kommunen weiter belastet würde. Den Kommunen ist es untersagt, Steuerausfälle über Kreditaufnahme zu kompensieren. Daher würden die Gemeinden gezwungen, ihr Leistungsangebot erneut einzuschränken. Kommunale Investitionen, die zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen ausmachen, müssten noch stärker gekürzt werden. Derartige Ausgabeneinschränkungen führen neben Kürzungen der Investitionen auch zu weiteren Einschnitten bei der öffentlichen Daseinsvorsorge. Gesamtwirtschaftlich wirken sie prozyklisch, d.h. krisenverschärfend. Aus dieser Sicht wäre das Vorziehen der dritten Stufe der Steuersenkungen ohnehin nur sinnvoll, wenn den Kommunen für ihre dringlichen Investitionsprojekte Bundes- bzw. Landeszuschüsse zur Verfügung gestellt würden. Weder der Bund noch die Bundesländer lassen derzeit die Bereitschaft erkennen, in diese Richtung aktiv zu werden. Dabei liegen die Investitionsprojekte fertig in den Schubladen der Gemeinden.

Der wachstums- und beschäftigungsfördernden Finanzpolitik stellen sich drei Aufgaben:

Erstens sollten durch ein mittelfristig ausgerichtetes, öffentliches Zukunftsinvestitionsprogramm das Wirtschaftswachstum gestärkt und die Arbeitslosigkeit abgebaut werden. Über ein öffentliches Investitionsprogramm lassen sich auch ökologisch wichtige Projekte realisieren (etwa Kanalisation zur Vermeidung von Sockerverlusten bei der Abwässerkanalisation) und damit die Qualität des Wachstums verbessern.

Zweitens muss die Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte insbesondere bei den Kommunen und den Ländern gestärkt werden. Mit

einer Reform der Gemeindefinanzen vor allem zugunsten der Einführung einer kommunalen Wertschöpfungssteuer sollten die Kommunen wieder ihre fiskalische Handlungsfähigkeit zurückgewinnen. Zur Verbesserung der Steuerkraft gehören darüber hinaus: die Wiedereinführung der Vermögensteuer für private Haushalte sowie die verfassungsrechtlich dringend gebotene Anpassung der Immobilienbewertung an die Marktwerte im Rahmen der Erbschaft- und Schenkungsteuer. Weitere steuerpolitische Maßnahmen werden aus der Sicht der EU im 7. Kapitel begründet. Mit der Verbesserung der öffentlichen Finanzen über eine sozial gerechtere Steuerpolitik wird die einseitige Lastverteilung zu Ungunsten der Besteuerung von Masseneinkommen zurückgeführt.

Drittens ist und bleibt die Staatsverschuldung ein wichtiges Instrument zur Finanzierung eines öffentlichen Investitionsprogramms (vgl. ausführlich MEMORANDUM 2001: 260 ff.). Mit der öffentlichen Kreditfinanzierung werden brachliegende Produktionsressourcen in der Phase der Konjunkturkrise mobilisiert. Aber auch bei Vollauslastung der Produktionskapazitäten, also in Phasen normaler Konjunkturentwicklung, ist die Staatsverschuldung ein ökonomisch rationales Instrument. Schließlich gilt das Grundgesetz, das mit Art. 115 die Neuverschuldung im Ausmaß der öffentlichen Investitionen zulässt. Zu Recht gingen bis zur Schaffung des Euro die Deutsche Bundesbank, der SVR sowie die überwiegende Mehrheit der Wirtschaftswissenschaftler von der volkswirtschaftlich begründeten »Normalverschuldung« aus. Als Faustregel galten bei der jährlichen Neuverschuldung bis zu 2 vH des Produktionspotenzials als angemessen. Diese »Normalverschuldung« begründet sich einerseits aus der durch die Wirtschaft erwarteten Beanspruchung ihres Produktionsangebots über kreditfinanzierte, öffentliche Nachfrage. Zum anderen muss der Staat saldenmechanisch den Teil der Geldvermögensbildung privater Haushalte per Schuldenaufnahme absorbieren (»Lückenbüßer«), der nicht durch die Unternehmen und das Ausland zur Kreditfinanzierung genutzt wird. Schließlich bietet die staatliche Kreditaufnahme eine Reduzierung der Risiken auf den Finanz- und Kapitalmärkten. Die weit verbreitete Kritik der Staatsverschuldung wegen der dadurch ausgelösten Verschiebung von Lasten auf künftige Generationen hält einer genaueren Überprüfung nicht stand. So werden künftigen

Generationen nicht nur die Schulden, sondern dazu spiegelbildlich auch die Vermögenswerte vererbt. In jeder Generation erfolgt durch die Staatsverschuldung eine Umverteilung, und zwar zwischen denjenigen, die die Zinslast zu tragen haben, und denjenigen, die die Zinsen als Vermögensbesitzer beziehen. In der Diskussion über die intergenerative Lastverschiebung wird schließlich meistens die Tatsache übersehen, dass auch Vorteile vererbt werden. So wird durch heute realisierte öffentliche Investitionen in die Infrastruktur der kommenden Generation eine bessere Umwelt vererbt. Nur mit dem Instrument der Staatsverschuldung lassen sich im Ausmaß künftiger Vorteile nachfolgende Generationen an deren Finanzierung beteiligen.

Diese konjunkturelle und allokativen Begründung der Notwendigkeit öffentlicher Verschuldung ist durch die so genannten Maastricht-Kriterien völlig verdrängt worden. Sie schreiben mechanistisch vor, dass die Neuverschuldung bzw. der Schuldenstand gegenüber dem Bruttoinlandsprodukt die 3 vH- bzw. 60 vH-Marke nicht übersteigen dürfen. Mit den beiden Amsterdamer Verordnungen zum »Stabilitäts- und Wachstumspakt« vom Sommer 1997 wurden die Kriterien noch verschärft. In der mittleren Frist ist künftig ein »ausgeglichener Haushalt« – also der völlige Verzicht auf öffentliche Kreditaufnahme – anzustreben. Diese Null-Linie ist, wie ausgeführt, ökonomisch und verteilungspolitisch irrsinnig. Die Forderung basiert letztlich nur auf der Behauptung, durch die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte im Euroland würde die Inflation angetrieben. Der unterstellte Zusammenhang zwischen öffentlicher Kreditaufnahme und Inflation ist weder theoretisch begründbar noch empirisch belegbar. Vor allem wird durch diese Inflationshysterie die Möglichkeit zur Nutzung der Neuverschuldung zur Konjunkturstabilisierung und zur öffentlichen Allokation verspielt. Gewiss ist: Hätte der Bundesfinanzminister unverzüglich nach dem Beginn des konjunkturellen Abschwungs mit einer schuldenfinanzierten Investitionspolitik gesteuert, wäre ihm über die Ausweitung des Bruttoinlandsprodukts und die Senkung der Arbeitslosigkeit der Anstieg der Schuldenquote in Richtung 3 vH erspart geblieben. Der unsinnige Streit über Abmahnungen per »blauem Brief« belastet die ökonomische Stimmung im Euroland und darüber hinaus. Nachdem sich die negativen Folgen der Abschaffung

eines Spielraums für antizyklische Finanzpolitik durch die Maastricht-Kriterien zeigen, ist es höchste Zeit, diese ökonomisch sinnlose Deckelung der Staatsschulden abzuschaffen.

Auf der Basis der hier vorgestellten Grundsätze zu den Zielen und Instrumenten einer zukunftsfähigen Finanzpolitik wiederholt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ihre Forderung nach einem alternativen beschäftigungsorientierten Haushaltsplan. Im Mittelpunkt steht die Finanzierung eines öffentlichen Investitionsprogramms mit einem Volumen von 60 Mrd. € (das sind ca. 3 vH des Bruttoinlandsprodukts):

Alternativer beschäftigungsorientierter Haushaltsplan

Einnahmen (Mrd. € pro Jahr)		Ausgaben (Mrd. € pro Jahr)	
Vermögensteuer	15,0	Öffentliche Investitionen	75,0
Abschaffung Ehegatten-		Öffentlicher Beschäfti-	
splitting	10,0	gungssektor	28,0
Börsenumsatzsteuer	12,5	Arbeitsmarktpolitik	12,5
Spekulationsteuer	5,5	Arbeitszeitverkürzung	5,0
Wertschöpfungsteuer	42,5		
Bekämpfung der Wirt-			
schaftskriminalität und			
Steuerhinterziehung	25,0		
Mehreinnahmen Öko-			
steuer	10,0		
Summe:	120,5	Summe:	120,5

Zu 3. Die expansive Lohn- und Finanzpolitik wirkt nur dann optimal, wenn sie durch eine gleichgerichtete Geldpolitik unterstützt wird. Dafür zuständig ist seit dem 1.1.1999 die Europäische Zentralbank (EZB). Durch die mehrfache, seit Oktober 2000 begonnene Anhebung des Zinssatzes, der den Hauptrefinanzierungsgeschäften zu Grunde liegt, hat die EZB zum konjunkturellen Abschwung im Euroland deutlich beigetragen. Die Binnenwirtschaft wurde monetär belastet. Im Frühjahr

2001 erfolgte zwar ein Kurswechsel. Die Lockerung im Sommer und Herbst 2000 kam jedoch zu spät und dann noch in viel zu kleinen Schritten. Der Zinssatz, zu dem die EZB den Geschäftsbanken Refinanzierungsgeschäfte zur Liquiditätsbesorgung zur Verfügung stellt, sollte in diesem Jahr zügig auf 2 vH gesenkt werden. Dagegen spricht keineswegs der starke Zuwachs der Geldmenge (M3) Ende 2001 im Euroland. Denn es handelt sich nur um temporäre, nicht inflationstreibende Einflüsse. Aktienflaute und gestiegene Unsicherheit haben zu Umschichtungen im Portfolio zugunsten liquiditätsnaher Anlageformen geführt. Jedenfalls ist mit dem über die Zielgröße hinausgehenden Anstieg der Geldmenge keine nachfragewirksame und damit geldwertbedrohende Liquidität im Euroland entstanden. Im Gegenteil, die hohe Liquidität ist Ausdruck unzureichender Güter- und Dienstleistungsnachfrage gegenüber dem Produktionspotenzial. Diese Liquidität muss maßgeblich durch eine nachfragesteigernde Finanz-, aber auch Lohnpolitik in die Finanzierung von Produktion transformiert werden. Die Geldpolitik allein kann diese Expansion nicht bewirken, sie kann sie jedoch unterstützen. Ökonometrische Untersuchungen zeigen, dass die Wirkungen einer expansiven Geldpolitik auf die Gesamtwirtschaft erst mit einer Verzögerung von über einem Jahr eintreten. Hierbei steht die Übertragung verbesserter Finanzierungsbedingungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte im Mittelpunkt, die in der Tat Zeit braucht. Die Geldpolitik kann jedoch recht schnell die Absatzerwartungen der Unternehmen und die Einkommenserwartungen der privaten Haushalte (Arbeitsplatzsicherheit) verbessern.

Eine wichtige Erfahrung gilt es abschließend hervorzuheben: Auch unter dem einheitlichen Regime der Geldpolitik durch die Europäische Zentralbank (EZB) bleibt den Mitgliedsländern Spielraum für eine eigenständige Wachstums- und Beschäftigungspolitik. In Frankreich wurde nach dem sich abzeichnenden Konjunkturrückgang mit einer expansiven Politik gegengesteuert. Die Mindestlöhne und die im vorletzten Jahr eingeführten Beschäftigungsprämien sind erhöht worden. Wegen der hohen marginalen Konsumquote der Betroffenen ist mit einer starken Erhöhung des privaten Verbrauchs zu rechnen. Hinzu kamen massive Steuerentlastungen. Aber auch mit der Lohnpolitik ist der verteilungs-

neutrale Spielraum (Zuwachs der Produktivität sowie Inflationsausgleich) voll ausgeschöpft worden. Das hat die Binnenwirtschaft gestärkt. Die Folge ist ein höheres Wirtschaftswachstum bzw. ein gegenüber Deutschland deutlich schwächerer Wachstumsverlust im letzten Jahr. Vor allem konnte ein merklich geringerer Anstieg der Arbeitslosigkeit erreicht werden. Dazu hat auch die schrittweise Einführung der 35-Stunden-Woche beigetragen. Großbritannien wiederum ist ein Beispiel für eine erfolgreiche Koordination expansiver Finanz- und eigenständiger Geldpolitik. Dort ist es gelungen, mit einem mehrjährigen öffentlichen Ausgabenprogramm zur Verbesserung der Infrastruktur die Inlandsnachfrage spürbar zu stärken. Hinzu kam eine mit Frankreich vergleichbare Lohnpolitik. Im Durchschnitt wuchsen nominal die Löhne um 4,5 vH (real um 3,5 vH). Damit wurde auch hier der verteilungsneutrale Spielraum ausgeschöpft. Die Fiskal- und Lohnpolitik wurden darüber hinaus durch eine expansiv wirkende, mehrfache Senkung der Leitzinsen unterstützt.

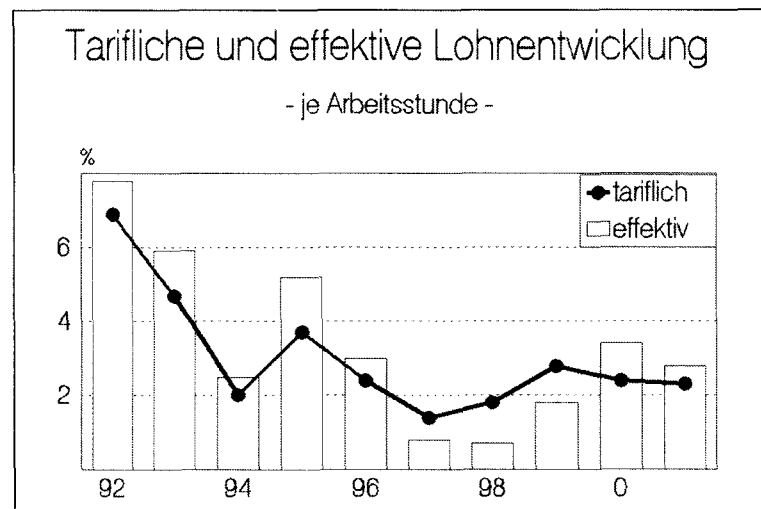
Damit zeigt sich innerhalb der EU, dass es erfolgreiche Alternativen zum erfolglosen deutschen Versuch gibt, die öffentlichen Haushalte über die Beschränkung der Ausgabenzuwächse zur Reduzierung der Neuverschuldung sanieren zu wollen und den Beschäftigten Lohnzurückhaltung zu empfehlen.

2. Ungleichheit als Programm – Empirie und Theorie

2.1 Angriff auf das kollektive Arbeitsrecht

Gewerkschaftliche Tarifpolitik wird seitens der Arbeitgeber und der sie begleitenden wissenschaftlichen und weniger wissenschaftlichen Meinung oft in seltsam paradoxer Weise wahrgenommen. In Zeiten des Arbeitskräftemangels schien das Zugestehen von Arbeitszeitverkürzung unkritisch, bei Unterbeschäftigung löst dieselbe Forderung wütende Gegenwehr aus. Zweistellige Lohnerhöhungen wurden anfangs der siebziger Jahre wie selbstverständlich hingenommen, aber seit die Lohnerhöhungen ab Mitte der neunziger Jahre fast unsichtbar wurden, verschärfte sich die Kritik am Lohnvertrag.

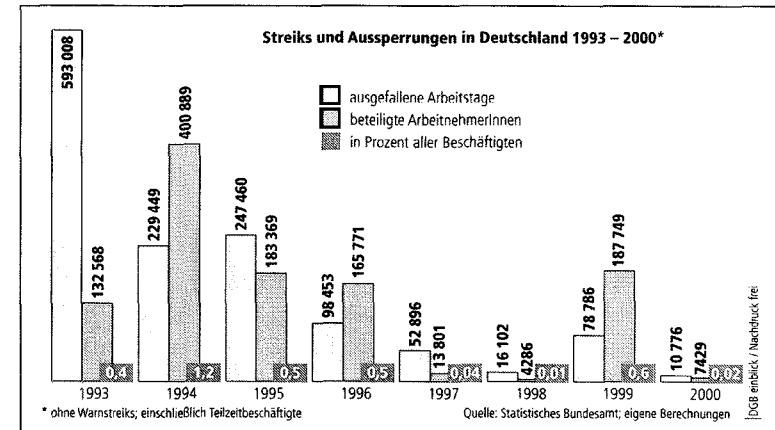
Schaubild 1: Tarifliche und effektive Lohnentwicklung



Quellen: Stat. Bundesamt, eigene Berechnungen

Diese bescheidene Lohnentwicklung war tatsächlich zwischen den Tarifparteien immer weniger umkämpft. Anders gesagt: Mit abnehmender Kampfbereitschaft schwanden auch die tariflichen und die effektiven Lohnerhöhungen, wie Schaubild 2 zeigt.

Schaubild 2: Arbeitskämpfe ohne Warnstreiks



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Da sich die Höhe der Abschlüsse aus Sicht der Unternehmer kaum noch glaubhaft beanstanden ließ, verlagerte sich der Disput zunächst auf die zu geringe Spreizung der Löhne im Hinblick auf personelle und qualifikatorische Differenzierung, obwohl der Anteil unterdurchschnittlicher Vollzeitlöhne von knapp 30 vH (1975) auf 35,5 vH (1997 West) zu Lasten der Durchschnittsverdienste gewachsen, der Anteil überdurchschnittlicher Löhne von 14 auf 16,5 vH geklettert (alle Angaben nach Schäfer 2001: 668) und zusätzlich das Ausmaß geringfügiger Beschäftigung erheblich gewachsen ist.

Nun steht die fachliche und betriebliche Undifferenziertheit im Mittelpunkt der Angriffe auf das Lohnsystem. Darum nämlich geht es, wenn um den so genannten Flächentarifvertrag gestritten wird. Nicht, dass ein Vertrag alt-bundesweit statt nur auf Ebene eines Bezirks gilt, wird mo-

niert, sondern dass mittelständische Zulieferer dieselbe Lohnerhöhung wie etwa die Autoindustrie tragen müssen. Was daran so verwerflich sein soll, leuchtet nicht recht ein. Schließlich erhalten Kleinbetriebe von anderen Zulieferern als denen von Arbeit, also etwa von Elektrizitätswerken, auch keinen Mittelstandsrabatt, sondern zahlen eher noch höhere Tarife als Großunternehmen. Statt aber nun für eine stärkere Branchendifferenzierung oder mehr Firmentarife zu plädieren, werden weitere betriebliche Öffnungsklauseln favorisiert, also die Ergänzung der Tarifverträge durch entsprechende Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Betriebsrat. Und es gibt Stimmen, denen selbst dies noch zu viel an Kollektivismus erscheint und die die Vertragsfreiheit zwischen Unternehmen und Arbeitnehmer durch keinerlei Regulierungen eingeschränkt sehen wollen (Minderheitsvotum Siebert in SVR 2002: TZ 437ff). Der Grund liegt auf der Hand: Anders als der Gewerkschaft stehen dem Betriebsrat keine legalen Kampfmittel zur Verfügung, mit denen er seine Forderungen gegenüber dem Unternehmen durchsetzen könnte, und der einzelne Arbeitnehmer schließlich wäre vollends dem Diktat des Arbeitgebers ausgeliefert. Die Debatte um den Flächentarif dient letztlich dem Zweck, in einer Zeit arbeitsmarktbedingter Schwäche der Gewerkschaften institutionelle Regelungen durchzusetzen, die das Übergewicht der Arbeitgeberseite in Zeiten besserer Beschäftigungslage hinüber zu retten gestatten.

Nun ist der Flächentarifvertrag insbesondere im Organisationsbereich der IG Metall sicher keine Ideallösung. Anfang der siebziger Jahre diskutierte man hier selbst ausgiebig die Möglichkeiten einer »betriebsnahen Tarifpolitik«, allerdings mit den Zielen breiterer Mitwirkungschancen der Mitgliedschaft und größerer betrieblicher »Nachbesserungen« statt der heute arbeitgeberseitig avisierten Abschläge. Ein Vertrag, der von der Autoindustrie bis zu den Werften reicht, müsste letztere ruinieren, würde er sich an dem orientieren, was die Autoindustrie zahlen kann. In diesem Fall würde er den Strukturwandel beschleunigen. Wenn sich der Vertrag aber – was meist die Regel ist – an der Zahlungsfähigkeit schwacher Unternehmen orientiert, so verhindert er natürlich nicht das Ausscheiden noch schwächerer, lässt aber prosperierenden Unternehmen Spielraum für Extragewinne und/oder übertarifliche Entloh-

nung. Der Strukturwandel wird so nicht forciert, aber auch nicht behindert: Unternehmen mit übertariflicher Entlohnung haben in Krisenzeiten lohnpolitischen Manövrierraum, der schwächeren fehlt. Nun ist leicht vorhersehbar, wie eine Orientierung der Entlohnung an den jeweiligen betrieblichen Gegebenheiten wirkt. Prosperierende Unternehmen wären durch Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung auf eine höhere Entlohnung festgelegt, die ihre Extraprofite begrenzt und die sie in Krisenzeiten schwerlich zurückfahren könnten. Schwache Unternehmen würden dank wesentlich niedrigerer Löhne und mit dem Betriebsrat vereinbarter Lohnabschläge überleben. Dieses lohnpolitische Konzept würde also deutlich strukturkonservierend wirken, und es ist ein weiteres Paradoxon dieser Debatte, dass es ausgerechnet von neoliberalen »Modernisierern« vehement verfochten wird. Es beinhaltet eine lohnseitige Subventionierung technisch rückständiger Fertigung, die, sobald sie sich bei erneuter Arbeitskräfteknappheit nicht länger halten lässt, die betroffenen Unternehmen im internationalen Wettbewerb zu ruinieren droht.

Selbstverständlich bleibt die Implikation der Strukturkonservierung im Zusammenhang mit den Forderungen nach Lohnflexibilisierung unerwähnt. Statt dessen wird argumentiert, größere Flexibilität der Unternehmen in der Lohngestaltung führe bei Nachfragebelebung rascher zu Neueinstellungen (SVR 2002: Tz. 408). Eben diese Flexibilität aber hat ein prosperierendes Unternehmen dank Flächentarif, ein Firmentarif würde sie beseitigen. Die hier angestrebte Art von Flexibilität für alle, also auch für schwächere, Unternehmen, dürfte deshalb eigentlich weder Flächen- noch Firmentarife noch Betriebsvereinbarungen zulassen. Sie würde letztendlich die Beseitigung jeder zwingenden kollektiven vertraglichen Bindung der Unternehmen über Arbeitsbedingungen verlangen.

Bis dahin ist es trotz der gegenwärtigen Schwäche der Gewerkschaften und Betriebsräte noch ein weiter Weg. Es existieren allerdings beunruhigende Signale aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, denen zufolge die Tarifautonomie nicht absolute Verfassungsgarantie besitze, sondern mit anderen Verfassungsrechten konkurriere (so etwa in BVerfG, 1BvL92/93 vom 3.2.2002). Demnach könnte womöglich

– sofern die Richter dies noch als »verhältnismäßig« erachten – unter Berufung auf z.B. die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes sogar ein Lohn- und Preisstopp wie zu Zeiten Hitlers verhängt werden. Die Wahrscheinlichkeit ist aber wohl nicht groß, dass die Bundesregierung in absehbarer Zeit diese Vorlage des Bundesverfassungsgerichts, wie von der Mehrheit des Sachverständigenrates erhofft (SVR 2002: Tz. 402ff.), zur Einschränkung der Tarifvertragsfreiheit aufgreifen wird. Gleichwohl sind solche Einschränkungen aufgrund der »normativen Kraft des Faktischen« desto wahrscheinlicher, je weniger offensiv die Gewerkschaften ihre Rolle als Tarifpartei ausfüllen.

2.2 Zu viel Gewinn für Investitions-, zu wenig Masseneinkommen für Konsumnachfrage

Die Einkommensverteilung zwischen Kapital und Arbeit wird üblicherweise an der Lohnquote gemessen, und unbestreitbar ist, dass diese – bereinigt oder unbereinigt – seit 1982 mit kurzzeitiger Unterbrechung beim Hinzutreten Ostdeutschlands kontinuierlich sank, um sich seit 1998 auf dem erreichten niedrigen Niveau einzupendeln (vgl. Tabelle 2).

Was bedeutet das?

1. Die realen Lohnstückkosten sanken in gleichem Maße.
2. Die Lohnkosten, also der tatsächliche Bruttolohn einschließlich der Nebenkosten, stiegen durchweg langsamer als Preisniveau und Arbeitsproduktivität. Dieser »neutrale Verteilungsspielraum« wurde also meist nicht ausgeschöpft.
3. Umgekehrt stiegen, sofern sich nicht etwa die ausländischen Vorleistungspreise verteuern, die realen Stückgewinne vor Steuern entsprechend.
4. Auch die Bruttokapitalrendite stieg kontinuierlich.

All das braucht folglich für die Grundtendenz nicht gesondert nachgewiesen zu werden. Eine sinkende Lohnquote bedeutet jedoch nicht zwingend, dass ArbeitnehmerInnen letztlich einen kleineren Anteil der Einkommen zur Verfügung haben. Über die von ihnen neben dem

Lohn erzielten Zinseinkünfte gibt es allerdings keine verlässlichen Angaben. Ohnehin erhalten ArbeitnehmerInnen zum einen Nettolöhne und nicht die in der Lohnquote erfassten Lohnkosten des Arbeitgebers ausgezahlt. Zum anderen treten neben oder an die Stelle der Nettolöhne Lohnersatz- und andere Sozialleistungen. Beide zusammen, also Nettolöhne und Sozialleistungen, bilden das sogenannte Masseneinkommen. Es wird nachfolgend als »Massenquote« zum Nationaleinkommen in Beziehung gesetzt. Man könnte erwarten, dass Lohnersatzleistungen die durch Arbeitslosigkeit sinkenden Löhne zumindest zum Teil ausgleichen, so dass sich hier ein für die ArbeitnehmerInnen und für die Konsumnachfrage freundlicheres Bild der Verteilung ergäbe.

Tabelle 2: Massenquote und Lohnquote in der Bundesrepublik – 1975–2001

	Massenquote in vH des National- einkommens	Lohnquote in vH des Volks- einkommens
früheres Bundesgebiet		
1975	52,5	80,0
1980	51,0	75,8
1985	47,0	73,0
1990	45,4	69,6
Deutschland		
1991	46,3	72,5
1992	46,6	73,4
1993	47,6	74,1
1994	46,2	72,7
1995	45,5	73,3
1996	45,7	72,8
1997	44,6	71,8
1998	44,1	71,5
1999	44,4	72,3
2000	44,6	72,3
2001	45,6	72,7

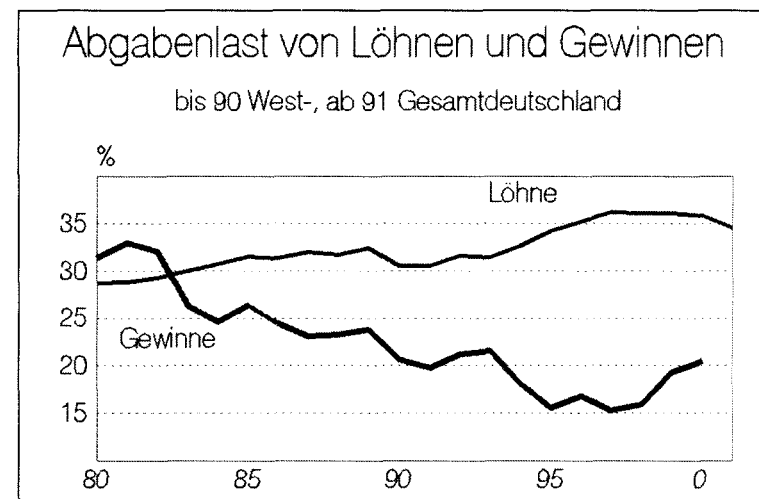
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tatsächlich aber »glätteten« Besteuerung und Sozialeinkommen nur einseitig den Lohnanstieg: Von 1976 auf 1982 stieg die Lohnquote um 5, aber die Massenquote um nur 0,5 Prozentpunkte. Von 1982 auf 1991 jedoch sanken Lohn- und Massenquote gleichermaßen um fast 7,5 Prozentpunkte. Nach der Einheit, die zunächst beide Quoten empor schnellen ließ, sanken diese vom Spitzenwert im Jahre 1993 bis zum Jahr 2001 ebenso um etwa 2 Prozentpunkte ab. Das Steuer- und Transfersystem korrigierte also zwar individuell, keineswegs jedoch kollektiv die Markteinkommen. Anders gesagt: Die erhöhten Bruttokapitalrenditen wurden nicht zur Finanzierung der Soziallasten aus Massenarbeitslosigkeit und Einheit herangezogen, sondern letztere wurden über Steuern und Beiträge denjenigen ArbeitnehmerInnen aufgebürdet, die noch in Arbeit standen, sowie über Leistungseinschränkungen den EmpfängerInnen von Sozialeinkommen. So stieg die Steuer- und Abgabenlast der Löhne von knapp 29 vH im Jahre 1980 auf zuletzt fast 36 vH im Jahr 2000. Im letzten Jahr reduzierte sich die Belastung der ArbeitnehmerInnen dank der Steuerreform auf gut 34,5 vH, was auch die Massenquote wieder etwas ansteigen ließ.

Die Löhne je ArbeitnehmerIn stiegen von 1995 bis 2001 brutto um 8 vH, netto um 4,5 vH. Nach Abzug der Preissteigerungen hatte sich damit die Kaufkraft des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin um 8 vH vermindert. Bei einem solchen Vergleich bleibt allerdings auch eine im Durchschnitt um 4 vH verringerte Arbeitszeit (Folge von ansteigenden Teilzeitarbeitsplätzen und prekären Beschäftigungsverhältnissen) zu berücksichtigen. Die Masseneinkommen insgesamt stiegen von 1995 auf 2001 um 15 vH, preisbereinigt aber nur um 1 vH, und gaben damit keinen Anlass zur Belebung der Konsumnachfrage, wirkten vielmehr angesichts einer gleichzeitigen Steigerung des realen Bruttoinlandsprodukts um 10 vH deflationär.

Die Gewinne und Vermögenseinkommen hingegen, die noch 1981 mit 33 vH Steuern belegt waren, wurden zuletzt mit gut 20 vH belastet, nachdem hier zwischenzeitlich (1997) die Besteuerung aufgrund diverser Sonderabschreibungsmöglichkeiten im Osten sogar auf nur 15 vH abgesunken war. In der Folge erhöhten sich die privaten Nettogewinne von 1995 gegenüber 2000 um 12 vH. Nach Berechnungen des DGB

Schaubild 3: Abgabenlast von Löhnen und Gewinnen



Quelle: Stat. Bundesamt, eigene Berechnungen

standen damit nach Abzug eines geschätzten Unternehmerkonsums seit 1993 durchgängig mehr Finanzierungsmittel – in Form von Nettogewinnen, Abschreibungen und Investitionszuschüssen – zur Verfügung, als zur Investition benötigt wurden – im Jahr 2000 waren es 30 vH. Diese überschüssigen Mittel dienten allein dem Kapitalexport und der Finanzierung der Defizite im Staatshaushalt, die nicht zuletzt eben eine Folge unternehmerischer Steuerentlastung und Subventionierung sind.

Die primäre Umverteilung der Einkommen durch Druck auf die Lohnentwicklung und die sekundäre durch Steuerentlastung und Subventionierung der Unternehmen sollte im Sinne der Angebotspolitik die Beschäftigung fördern, war jedoch im Sinne der Nachfragespolitik kontraproduktiv. Sie hat die Gesamtnachfrage geschwächt, indem sie die private Investitionsnachfrage nicht zu fördern vermochte, die öffentliche Investitionsnachfrage aber einschränkte und die private Konsumnachfrage durch unzureichende Masseneinkommen drosselte.

Die Schonung und steuerliche Entlastung der Wohlhabenden und

Unternehmen kann folglich auch nicht konjunkturpolitisch legitimiert werden, sondern diene in erster Linie den Interessen an einer Umverteilung von unten nach oben. Daher ist die in der Regierung Kohl begonnene einseitige Begünstigung der Reichen nicht nur aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit und des gesellschaftlichen Zusammenhalts, sondern auch aus volkswirtschaftlichen Gründen zu beenden und eine Kehrtwendung der Steuerpolitik einzuleiten. Dabei wird nicht übersehen, dass die ökonomischen und gesellschaftlichen Funktionen von Reichtum sehr unterschiedlich bewertet werden.

2.3 Schonung der Reichen als Konjunkturprogramm?

Wer sich mit Fragen des Reichtums und der Armut auseinandersetzt, sollte dabei nicht nur die in der Statistik dominierenden Daten zur individuellen Verfügung über Einkommen und Vermögen beachten. Reichtum hat viele Dimensionen, die über monetäre Größen der individuellen Verfügung über Einkommen und Vermögen und deren Verteilung in einer Gesellschaft und zwischen Gesellschaften hinausgehen. Vor allem sollte der *gesellschaftliche* Reichtum, der in Form öffentlicher Angebote zur Disposition steht, nicht vernachlässigt werden. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) hat daher im »Bericht zur Entwicklung der Menschheit« (Bonn 1996) einen Human Poverty Index (HPI) als Definition von Armut vorgeschlagen, die »Empowerment« (Befähigung) als zentrale Kategorie verwendet und spiegelbildlich ein Verständnis von Reichtum einschließt. Reich ist demnach, wer über die allgemeine Befähigung zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben verfügt. Neben eigenen materiellen Ressourcen ist für diese Teilhabe der Zugang zu Bildung ganz entscheidend. Aber nicht nur Bildungschancen, sondern auch der Zugang zu Gesundheitsdiensten und die Sicherung einer ökologisch intakten Umwelt sind wichtige Ressourcen, die mit über Armut und Reichtum entscheiden. Traditionell werden diese Bereiche als kollektive Güter angeboten und tauchen daher in

den empirischen Daten über die individuelle Verteilung des Sozialprodukts nicht auf. Zwar können die Reichen z.T. auf diese öffentlich zur Verfügung gestellten Ressourcen verzichten, weil sie sich Sicherheit, Bildung u.ä. auch privat kaufen können; für Arme gilt das jedoch nicht. Sie sind auf öffentliche Angebote der Daseinsvorsorge ebenso angewiesen wie auf die individuelle Sicherung ihrer Existenz. Beides kann nur durch Umverteilung und Belastung der Reichen ermöglicht werden. Als Richtschnur für diese Transferzahlungen an Schwache, die sich selbst nicht helfen können, gilt bis heute etwa das Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre oder das Solidaritätsprinzip der Arbeiterbewegung, das sich vor allem auf den allgemeinen Rechtsanspruch auf Absicherung gegen gesellschaftliche Risiken in ihrer sozialen Rolle als ArbeitnehmerInnen richtet. Das Recht auf Bildung und eine intakte Umwelt sind jedoch keineswegs zu vernachlässigen, wenn über Armut und Reichtum diskutiert wird.

Seit letztem Jahr liegt ein umfangreicher Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vor, der trotz einiger Mängel in der Erfassung der Daten – insbesondere mit Blick auf den zu niedrig erfassten Reichtum – zum ersten Mal einen sehr weit gefassten Überblick über die Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie prekäre Lebenslagen in Deutschland bietet. Eindeutig macht dieser Bericht sichtbar, dass die Schere zwischen Arm und Reich weiter auseinander geht. Dennoch sieht die Regierung offensichtlich keinen Handlungsbedarf. Bisher blieb der Bericht jedenfalls weitgehend folgenlos. Das ist aus mehreren Gründen unverantwortlich: Der Verzicht auf Umverteilung und insbesondere die Vernachlässigung von Chancengleichheit für die sozial benachteiligten Gruppen stellen eine Verletzung der Vorstellungen über soziale Gerechtigkeit dar und setzen damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den sozialen Frieden aufs Spiel. Hinzu kommt, dass erstens das »Humankapital« vernachlässigt wird – das für die weitere Entwicklung der Wirtschaft unverzichtbar ist – und dass zweitens konjunkturpolitische Effekte missachtet werden, die durch Umverteilung von den Spitzenverdienern hin zu den Masseneinkommen bewirkt werden können. Leider muss man konstatieren, dass die Steuerpolitik andere Prioritäten setzt. Statt die steuerliche Umverteilung massiv zugunsten der unteren Einkommens-

gruppen einzusetzen, werden die oberen Einkommensgruppen massiv entlastet. Dadurch wird letztlich auch die Handlungsfähigkeit von Bund, Ländern und Kommunen durch Steuerausfälle und wachsende Verschuldung eingeengt, ohne die öffentlich propagierten Konjunkturimpulse zu erzielen. Ein einflussreiches Motiv für diese negative Entwicklung ist sicherlich in der Dominanz der neoliberalen Marktdogmatik zu sehen, die in der Entlastung der Wohlhabenden den Schlüssel für den wirtschaftlichen Aufschwung sieht.

Damit fällt der herrschende Neoliberalismus sogar hinter die Position von Adam Smith zurück, der immerhin gefordert hatte, dass jeder nach seinem Vermögen bzw. seiner Belastungsfähigkeit zur Finanzierung der Staatstätigkeit beitragen sollte. Keynes' Vorstellungen zur Umverteilung gingen wesentlich darüber hinaus. Sein Ansatz war in erster Linie auf die Gesamtnachfrage in Abhängigkeit von der Kaufkraft der Massen gerichtet. Eine ungleiche Verteilung der Einkommen und Vermögen ist in diesem Kontext ein Krisenfaktor, weil die »räuberische Ersparnis« der Reichen mit einer mangelnden Kaufkraft der Massen einhergeht. Die wirksame Gesamtnachfrage (gesamtwirtschaftliche Konsumquote) als entscheidende wirtschaftliche Größe lässt sich nach Keynes durch eine Verminderung der Einkommensunterschiede erhöhen. Die Möglichkeit, das zu erreichen, bietet vor allem die direkte Besteuerung. Mit ihrer Hilfe können nach Keynes gerade in fortgeschrittenen und reichen Volkswirtschaften große Ungleichheiten von Reichtum und Einkommen beseitigt werden. Insbesondere plädiert Keynes für eine stärkere Besteuerung der Erbschaften, um auf diese Weise die Steuerlast auf Einkommen und Verbrauch nicht übermäßig erhöhen zu müssen. Das trägt zu einer Steigerung der Nachfrage bei und erhöht im allgemeinen den Hang zum Verbrauch. Keynes kann in dieser Hinsicht an Sismondi anknüpfen, dem das Verdienst zukommt, als erster bedeutender Ökonom die klassischen liberalen Theorie seiner Zeitgenossen Ricardo und Say als einseitig kritisiert zu haben, weil sie die Ursachen und Folgen der Verteilung weitgehend ausblenden und vor allem die Preisbildungen der Produktionsfaktoren untersuchen. Sismondis Hauptinteresse gilt dabei der Armutsforschung. Dies führt ihn zur Begründung einer angemessenen Umverteilung und zur Sozialpolitik. Sismondi bestreitet dabei keineswegs das

Recht der Reichen, ein Einkommen aus Eigentum zu erzielen, besteht jedoch auf der Sicherung eines Mindesteinkommens zur Existenzsicherung. Gegen einseitige Reichtumsverteilung wendet er sich aber nicht nur aus moralischen, sondern auch aus ökonomischen Gründen. Wirtschaftliche Krisen entstehen ihm zufolge hauptsächlich dann, wenn die Nachfrage und die Bedürfnisse nicht so schnell wachsen wie das Angebot. Wenn die Schere zwischen Arm und Reich auseinandergeht, dann ergibt sich daraus eine ungleichgewichtige Nachfrageentwicklung: Eine Übernachfrage nach Luxusartikeln korrespondiert mit einer mangelnden Nachfrage nach Gütern des täglichen Gebrauchs. Jean Baptiste Say, der die klassische Theorie einer breiten Öffentlichkeit zugänglich machte, hatte dieses Problem einer zurückbleibenden Massennachfrage als Folge von Verteilungsproblemen und die hieraus folgende Krisenhaftigkeit des Systems still schweigend übergangen.

Aber selbst John Stuart Mill – der ansonsten die Interessen des Besitzbürgertums im Hinblick auf Umverteilungs- und Steuerfragen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts am nachhaltigsten auf den Begriff brachte, indem er Reichtum als Belohnung für Mühe und produktiven Einsatz darstellte – war nicht für eine grenzenlosen Schonung der Wohlhabenden. Zwar äußerte Mill Bedenken gegen ein progressives Steuersystem, da er befürchtete, dass hierdurch der Leistungswillen der Bevölkerung insgesamt getrübt würde. Er warnte jedoch vor den wirtschaftlichen Gefahren einer zu großen Ungleichverteilung und setzte sich für eine »bessere Eigentumsverteilung« durch eine »Vermögensgleichheit begünstigende Gesetzgebung« ein. Als Mittel hierzu schlug er vor, dass »die Summe, die jemand durch Geschenk oder Erbschaft erwerben kann, auf einen Betrag beschränkt würde, der zur Sicherung einer mäßig unabhängigen Stellung ausreichte.« In jedem Falle müsse verhindert werden, »dass Menschen, die bereits reicher sind, als irgendeiner nötig hat, ihre Mittel verdoppeln, um etwas zu verbrauchen, was außer als Schaustellung ihres Reichtums nur wenig oder gar keine Freuden verschafft«, während andere noch in Armut leben. Die Forderung, Erbschaften und sonstige Vermögensübertragungen oberhalb bestimmter Beträge drastisch zu besteuern, geht also auf einen frühen liberalen Ökonomen zurück.

Die heute dominierenden neoliberalen Vorstellungen lehnen jedoch sowohl sozial-ethisch als auch ökonomisch begründete Umverteilungsmaßnahmen zugunsten von mehr Gleichheit radikal ab. So sieht von Hayek gerade in der Ungleichheit einen ökonomischen Leistungsanreiz für die Armen, die den luxuriösen Lebensstil der Reichen vor Augen und zum Ziel haben. Der Staat solle daher keinen Ausgleich zwischen Reichen und Armen vornehmen. Ethik oder die Vorstellungen über soziale Gerechtigkeit sind für von Hayek und auch für Milton Friedman Privatsache. Steuerliche Belastungen der großen Vermögen werden schon deshalb als ökonomisch und sozial unvernünftige Umverteilung gegeißelt. Hohe Steuersätze lähmten überdies die Investitionsbereitschaft und wirtschaftliche Tätigkeit und böten Anlass für Steuerflucht und Schwarzarbeit. In einem Interview mit der Wirtschaftswoche machte von Hayek 1981, also zu Beginn der neoliberalen Wende durch Reagan, Thatcher und Kohl, nochmals provokant deutlich: »Ungleichheit ist nicht bedauerlich, sondern höchst erfreulich.«

Friedman hat ähnliche Vorstellungen. Er kritisiert vor allem, dass die keynesianische Orientierung auf Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum in den vergangenen Jahrzehnten zum wichtigsten Vorwand geworden sei, um den Umfang staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft auszuweiten. Für ihn ist es gerade und an erster Stelle das Missmanagement des Staates, das die Arbeitslosigkeit verursacht hat. Die radikalsten Vorstellungen äußert Milton Friedman in Bezug auf sozialstaatliche Interventionen. Wohlfahrtssysteme sind für ihn ein Gräuel und Betrug an allen, die arbeiten und Steuern zahlen. Sozialausgaben sind für ihn der Bereich, in dem der Staat seiner Meinung nach zu einer unverantwortlichen Verschwendung neigt. Im Prinzip ist die Unterstützung der Armen für Friedman allenfalls eine Aufgabe privater Wohltätigkeit. Nur weil das in großen und anonymen Gemeinden schwierig ist, plädiert er für die staatliche Festsetzung und Garantie eines Mindestniveaus für den Lebensstandard. Dieses Mindestniveau soll dabei »allein von der Steuerlast abhängen, welche die große Mehrheit unter uns für diesen Zweck zu tragen bereit ist.« Rechtsansprüche oder die öffentliche Sicherung von Angeboten an die sozial Benachteiligten sind in diesem Konzept fehl am Platz.

Auch die progressive Einkommensteuer, die dafür konzipiert ist, Ungleichheiten abzubauen und den Wohlstand umzuverteilen, wird von Friedman angegriffen. Die Progression sei ebenso wie die Körperschaftsteuer ein Wachstumshemmnis und daher völlig abzuschaffen. Mit dieser radikalen Strategieempfehlung kündigt Friedman das Solidaritätsgebot auf und favorisiert in zynischer Weise eine Ellbogengesellschaft mit dem Recht des Stärkeren.

Eine Umkehr der Politik hin zu einer angemessenen steuerlichen Belastung der Wohlhabenden entsprechend der grundgesetzlichen Sozialbindung des Eigentums, das zugleich dem allgemeinen Wohl dienen soll, muss öffentlich nicht nur gegen diese neoliberale Sichtweise, sondern auch gegen eine vorschnell als »Neidkampagne« diffamierte Umverteilungspolitik durchgesetzt werden. Es geht bei diesem verteilungspolitischen Richtungswechsel nicht nur um konjunkturpolitisch begründete positive Folgen einer Umverteilung von oben nach unten, sondern auch und vor allem um politische Stabilität und eine demokratische Kultur. Denn diese sind ganz entscheidend davon abhängig, ob eine grundlegende soziale Sicherung und ein breiter Zugang zu Bildung und Gesundheitsdiensten allen offen stehen und die gnadenlose Durchsetzung einer Zweiklassengesellschaft in diesen Bereichen verhindert wird. Nicht zuletzt die PISA-Studie hat deutlich gemacht, dass bisherige Benachteiligungsstrukturen im Bildungssystem fortbestehen. Und für das Gesundheitssystem gilt, dass ein relativ höherer Krankenstand und höhere Mortalitätsraten mit Armut verbunden sind. Diese Form des nicht ausreichenden »Reichtums« für alle bedroht nicht nur die Basis einer demokratischen Zivilgesellschaft, sondern gefährdet mit dem Defizit an individueller Handlungsmöglichkeit auch die Voraussetzungen, damit alle am ökonomischen Prozess qualifiziert teilhaben können und dadurch Wohlstand schaffen.

Die Vorstellung eines sozial gebändigten Kapitalismus, die in der staatlichen Umverteilung eine wesentliche Bedingung der Systemintegration sieht, hat in der Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft eine lange Tradition, die weit in die vergangenen Jahrhunderte zurückreicht. So dienten – in der Tradition Bismarcks – sozialstaatliche Garantien verbunden mit einer fiskalischen Umverteilung als ein Bollwerk gegen Ansprü-

che auf (sozialistische) Systemveränderung, auch wenn de facto eine »Umverteilung innerhalb einer Klasse« zu beobachten war. Dennoch wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts auch in Deutschland die progressive Einkommensteuer mit der Absicht eingeführt, ein gerechteres Steuersystem zu schaffen, das nicht nur die oberen Einkommensschichten entsprechend ihrer Möglichkeiten in die Pflicht nimmt, sondern auch den Sozialstaat adäquat finanziert. Das war auch für Müller-Armack, den theoretischen Begründer des Konzepts der »Sozialen Marktwirtschaft«, ein wichtiges Leitmotiv, als er nach 1945 forderte, die Freiheit des Marktes mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs zu verbinden.

Diese Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, die sich heute nur noch am linken Rand des Parteienspektrums wiederfinden lässt, gab ihre ideologische Vorherrschaft mehr und mehr an neoliberalen Dogmen ab. Marktwirtschaft und liberale Demokratie können, so die weitverbreitete aktuelle Version neoliberaler Vorstellung, im Prinzip ohne den Sozialstaat bestehen. Politische Stabilität muss ohne materiell umfassende Absicherung der Benachteiligten auskommen. Gegen fortbestehende kritische Stimmen wird die hochrangige Sorge um die Sicherung von Arbeitsplätzen bemüht. Ohne Einschränkung von Sozialleistungen und Lohnansprüchen, z.T. auch bei Absenkung des Reallohnes und ohne Spreizung der Einkommen, d.h. ohne Inkaufnahme einer wachsenden Ungleichheit, sei die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht möglich, befand beispielsweise der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten (SVR 2002: Tz. 399).

Die Verschiebung im ideologischen Spektrum sollte dennoch den Blick nicht verstellen und stattdessen wahrnehmen, dass nach wie vor Gefährdungen der demokratischen Systeme und des inner- und zwischenstaatlichen Friedens durch einseitige Reichtumsbildung bestehen und bei fortschreitender Lücke zwischen Arm und Reich brisanter werden können. So hat John Rawls zu Recht in seiner (liberalen) Theorie der Gerechtigkeit darauf verwiesen, dass Ungleichheit nur in bestimmten Grenzen und vor allem bei Fairness in der sozialen Kommunikation und bei Chancengleichheit zu tolerieren ist, will man nicht die Systemintegration gefährden. »Wer (...) begünstigt ist, (...) der darf sich der Früchte nur so weit erfreuen, wie das auch die Lage der Benachteiligten verbessert«

(1975: 122). Das gilt auch für die wachsenden Konfliktpotenziale zwischen Nord und Süd.

Verfolgt man die gegenwärtige Entwicklung, so muss man leider feststellen, dass Verteilungskonzeptionen à la Friedman eine breite Mehrheit gefunden haben. Der neoliberale Einfluss beschränkt sich dabei keineswegs auf den angelsächsischen Bereich, sondern wird auch in Deutschland bei großen Teilen der Politik und der übergroßen Mehrheit der Wirtschaftswissenschaft sichtbar. Sie haben sich offensichtlich Friedmans sozial brisanten und ökonomisch fragwürdigen Thesen angeschlossen und z.T. in praktische Politik umgesetzt, obwohl längst offensichtlich ist, dass vermehrte Reichtumsbildung bei den ohnehin Wohlhabenden und die fortschreitende Gewinnentlastung der Unternehmen angesichts der in- und ausländischen Nachfrageschwäche nicht für entsprechende Investitionen in Arbeitsplätze, sondern in wachsendem Umfang für spekulative Anlagen genutzt wurde.

Ein Beleg für diesen Marsch in den Kasinokapitalismus (Susan Strange) kann in der gigantischen Zunahme spekulativer Anlagen gesehen werden: Während in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die Deutschen im Durchschnitt rund 85 Mrd. DM pro Jahr für den Erwerb von Aktien, festverzinslichen Wertpapieren und Fonds ausgaben, hat sich diese Summe nach Angaben der Deutschen Bundesbank im Jahr 2000 auf 834,7 Mrd. DM erhöht, also verzehnfacht (Monatsbericht 11/2001: 48*ff.). Hochrechnungen aufgrund von Umfragen zeigen, dass im Jahr 2000 21 vH der westdeutschen und 11 vH der ostdeutschen Haushalte Aktien besaßen; für Investmentzertifikate (überwiegend Fonds) lagen diese Zahlen bei 16 vH bzw. 15 vH. Allein von 1992 bis 1998 betrugen die un versteuerten Kursgewinne nach Angaben des DIW 493,6 Mrd. DM (Wochenbericht 30/1999: 562). Im Kontrast zu dieser Entwicklung hat die durchschnittliche Sparquote abgenommen und haben sich der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 1998 zufolge die untersten Einkommensgruppen zunehmend verschuldet.

Mit der Zunahme von Finanzanlagen bei einem gleichzeitigen Rückgang der Realinvestitionen wird nicht nur die erklärte Rechtfertigung der Sicherung von Arbeitsplätze durch Gewinnentlastung zur Makulatur, sondern auch die Sicherung des sozialen Friedens in einer Shareholder-

Gesellschaft aufs Spiel gesetzt, die sich nur noch für höhere Renditen interessiert. Das stellt einen Rückfall sogar hinter die Ziele des deutschen Modells des »Rheinischen Kapitalismus« bzw. der Sozialen Marktwirtschaft dar, die nach verbreiteter Meinung mit zum ökonomischen und sozialen Erfolg des westdeutschen Teilstaats nach dem Zweiten Weltkrieg beigetragen hat.

Aus diesen Gründen ist von einer weiteren Entlastung der Spitzensätze bei der Einkommensteuer abzusehen und die überraschend gewährte Steuerfreiheit für Veräußerungsgewinne der Kapitalgesellschaften zurückzunehmen. Diese Steuergeschenke folgen dem Matthäusprinzip: »Denn, wer da hat, dem wird gegeben, auf dass er die Fülle habe; und wer nicht hat, dem wird genommen, was er hat.« D.h. die bereits umgesetzten und geplanten Steuerverzichte kommen überwiegend denen zugute, die bereits über ausreichend Kapital verfügen und diese Entlastung für eine höhere Sparquote nutzen. Mit einer konjunkturellen Nachfragebelebung ist auf diese Weise kaum zu rechnen, zumal die Steuerausfälle zur Schwächung der öffentlichen Haushalte beitragen.

Die Wiederherstellung eines angemessenen Beitrags der Wohlhabenden zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben und zur Alimentierung ausreichender Sozialtransfers ist prinzipiell durch die Wiedereinführung der im Ausland üblichen Vermögensteuer durchzusetzen. Zumindest sollte der Gesetzgeber die Erbschaft- und Schenkungsteuer, wie einmal angekündigt, als Kompensation für den Wegfall der Vermögensteuer erhöhen. Hierbei können – durchaus auch im Sinne liberaler Vorstellungen über das hier nicht geltende Leistungsprinzip – ausländische Standards etwa der USA, Japans oder der Niederlande – die weit höhere steuerliche Abschöpfungen gerade in den Spitzenbereichen realisieren – als Maßstab genommen werden. So betrug 1998 etwa der Anteil der Erbschaft- und Schenkungsteuer an den gesamten Steuereinnahmen in Japan 2,2 vH und in den USA 1,64 vH, während in den deutschen Bundesländern, denen diese Steuer zusteht, lediglich 0,58 vH verbucht wurden. Nach Steuerschätzungen wird für 2002 mit Einnahmen von 3,1 Mrd. € in diesem Bereich gerechnet. Bei einem geschätzten Umfang von rund 200 Mrd. € an Erbschaften läge damit der durchschnittliche Steuersatz bei mageren 1,55 vH. Durch eine angemessene Erhöhung des

Steuersatzes und durch eine nach oben korrigierte Bewertung der Immobilien – entsprechend der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts – ließen sich beispielsweise die für die Verbesserung der Bildung dringend erforderlichen Mittel aufbringen und damit eine Lücke in der Benachteiligung und sozialen Ausgrenzung sukzessive beseitigen.

Literatur

- Becker, Irene 2001: Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland: Ein Bild mit unscharfen Konturen, in: Andersen, Uwe (Hrsg.): Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland – skandalös oder gerechtfertigt?, Schwalbach/Taunus
- Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung 2001 (Hrsg.): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn (auch: www.bma.de/doc)
- DGB 2001: www.einblick.dgb.de/archiv/0107/gf010703.htm
- DGB-Bundesvorstand 2001: Zur Einkommensentwicklung in Deutschland, in: Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik 06/01 vom 18.9.2001
- Erhard, Ludwig 1957: Wohlstand für alle, München [Neuausgabe 1997]
- Eucken, Walter 1959: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen [6. Aufl. 1990]
- Friedman, Milton 1971: Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart (erstmalig 1962)
- Hanesch, Walter/Krause, Peter/Bäcker, Gerhard 2000: Armut und Ungleichheit in Deutschland, Reinbek
- Hayek, Friedrich August von 1996: Ungleichheit ist nötig, Interview in: Wirtschaftswoche Nr.3 vom 11.1.1996 (erstmalig 1981)
- Hayek, Friedrich, August von 1991: Der Weg zur Knechtschaft, München (erstmalig 1944)
- IW 2000, Institut der deutschen Wirtschaft: Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der BRD
- IWH 2001, Sonderheft 3/2001
- Keynes, John Maynard 1936: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des

- Zinses und des Geldes, Berlin [7. Auflage, unveränderter Nachdruck der 1. Auflage 1994]
- Keynes, John Maynard 1985: Wege zur Wiedererlangung der Prosperität, in: Harald Mattfeldt: Keynes kommentierte Werksauswahl, Hamburg
- Logeay, Camille/Volz, Joachim 2001: Lohnzurückhaltung – ein Beitrag zu mehr Beschäftigung? Deutschland und Frankreich im Vergleich, in: DIW-Wochenbericht 50/2001
- Mill, John Stuart 1982: Grundsätze der politischen Ökonomie, dtsh. Übersetzung von A. Soetbeer, Leipzig 1869, in: Diehl, K./Mombert, P. (Hg.): Grundsätze der Besteuerung, Frankfurt a.M.
- Müller-Armack, Alfred 1947: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg
- Rawls, John 1975: Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1. Aufl., Frankfurt a.M.
- Schäfer, Claus 2001: Ungleichheiten politisch folgenlos? Zur aktuellen Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen H. 11/2001
- Schumpeter, Joseph 1976: Die Krise des Steuerstaates (1918), in: Goldscheid, R./Schumpeter, J.: Die Finanzkrise des Steuerstaates, Hrsg. v. Rudolf Hickel, Frankfurt a.M.
- Sismondi, J.C.L. Simonde de 1921: Études sur l'économie politique, Band 1, Paris 1837, Bd. 2 Paris 1838, ausführliche Textpassagen und Kommentare in: Gide, Charles/Rist, Charles: Geschichte der volkswirtschaftlichen Lehrmeinungen, Jena
- Smith, Adam 1923: Eine Untersuchung über Natur und Wesen des Volkswohlstandes (1776), Jena
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2001: EVS 1998, Fachserie 15, H. 2, Geldvermögensbestände und Konsumentenkreditschulden der privaten Haushalte, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2001: EVS 1998, Fachserie 15, H. 4, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte, Wiesbaden
- SVR 2002, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2001/2002
- UNDP 1996: Bericht über die menschliche Entwicklung 1996, Bonn

3. Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik – Druck in die falsche Richtung

3.1 Entwicklungslinien in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik

Die schwache Konjunktur schlägt auf den Arbeitsmarkt zurück: Bereits im August 2001 stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen zum ersten Mal seit drei Jahren wieder über den Vorjahreswert an und lag bei knapp 3,8 Millionen. Zum gleichen Zeitpunkt sank die Zahl der Erwerbstätigen sogar erstmals seit fast vier Jahren unter das Vorjahresniveau. Inzwischen hat sich auch der Kanzler von seinem Wahlversprechen getrennt, die Arbeitslosigkeit noch vor den nächsten Bundestagswahlen auf 3,5 Millionen zu drücken, nachdem er noch im April 2001 in der Bild Zeitung die »Drückeberger-Debatte« mit seiner epochalen Feststellung entfacht hatte: »Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft«. Immer wenn Regierungen ihre selbst gemachten Versprechungen zur Senkung der Arbeitslosigkeit nicht einzuhalten in der Lage sind, beginnt mit unschöner Regelmäßigkeit eine Faulenzer-Diskussion – wie auch schon 1981 und 1993 – zumal, wenn der strukturelle Sockel der Massenarbeitslosigkeit wieder einmal konjunkturell erhöht wird, was auch derzeit der Fall ist.

Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe in der Bundesrepublik

Den Ernst der Situation führen die folgenden Daten zur Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung für die vergangenen Jahre eindrücklich vor Augen:

- ➔ Das aktuelle Arbeitsplatzdefizit in der Bundesrepublik beläuft sich auf ca. 6,7 Millionen fehlende Stellen (Angaben der Bundesanstalt für Ar-

beit zum Jahr 2001). Davon entfallen knapp 3,9 Millionen auf die registrierte Arbeitslosigkeit, 1,7 Millionen befinden sich in der verdeckten Arbeitslosigkeit (vor allem TeilnehmerInnen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik), und 1,2 Millionen werden zur Stillen Reserve (Arbeitslose, die nicht bei der Bundesanstalt für Arbeit gemeldet sind) gerechnet. Prognosen gehen davon aus, dass trotz des demografisch bedingten Rückgangs der erwerbsfähigen Bevölkerung das Arbeitsplatzdefizit in den kommenden Jahren weiterhin über drei Millionen betragen wird.

- Während in Westdeutschland die Zahl der registrierten Arbeitslosen zwischen 1998 und 2001 um rund eine halbe Million gesunken ist, ist in Ostdeutschland keine Reduktion gelungen: Hier sind unverändert jahresdurchschnittlich 1,4 Millionen Menschen von Erwerbslosigkeit betroffen. Die Arbeitslosenquote im Osten lag mit 18,9 vH im Jahr 2001 mehr als doppelt so hoch wie im Westen mit 8,3 vH.
- In Westdeutschland sind seit 1998 rund 1,3 Millionen neue Erwerbsverhältnisse entstanden. Allein im Jahr 2000 waren es ca. 600.000 neue Stellen. Damit ist nominell der Arbeitsplatzverlust zurückliegender Jahre zwar kompensiert; die Stellenstruktur hingegen hat sich grundlegend geändert. Von den neuen Stellen im Jahr 2000 entfiel die Hälfte auf das Segment prekärer Beschäftigung (z.B. 630-DM-Jobs). Unsichere Beschäftigungsverhältnisse nehmen rasch zu: Gut 10 vH aller Erwerbstätigen in den alten Bundesländern und 16 vH in den neuen arbeiten in einer der nachfolgenden Beschäftigungsformen: befristet, Leiharbeit, geringfügig, freie Mitarbeit (Zahlen für 1998/99). Die Betroffenheit einzelner Beschäftigtengruppen ist sehr unterschiedlich: Mit 20,6 vH in West- und 32,3 vH in Ostdeutschland sind Erwerbstätige ohne Bildungsabschluss besonders häufig betroffen (Bach u.a. 2001; Schreyer 2000; Hoffmann/Walwei 2000).
- Die Chancenverteilung im bundesdeutschen Arbeitsmarkt stellt sich zunehmend ungleich verteilt dar: Seit Mitte der achtziger Jahre hat der Anteil der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen ohne formalen Berufsabschluss weit überproportional zugenommen. Generell gilt: Je niedriger die formale Qualifikation, desto schlechter die Position auf dem Arbeitsmarkt. Betrug bspw. der Anteil der Universi-

tätsabsolventen an den Langzeitarbeitslosen im September 2000 nur 2,9 vH, belief sich der entsprechende Wert für Erwerbslose mit einer betrieblichen Ausbildung auf 51,5 vH. Insgesamt wird der Anteil der gering und/oder langfristig Arbeitslosen auf ca. 2 Millionen geschätzt (Kaltenborn 2001). Geringere Qualifikation wird dann besonders prekär, wenn sie mit anderen Faktoren – insbesondere Alter der Betroffenen sowie Dauer der Arbeitslosigkeit – kombiniert ist. Eine ebenso stark benachteiligte Gruppe sind zudem Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund, deren Arbeitslosenquote in den neunziger Jahren überdurchschnittlich stark gestiegen ist und aktuell mit 17,5 vH doppelt so hoch ausfällt wie die der deutschen Bevölkerung.

- Ein weiteres Charakteristikum der bundesdeutschen Arbeitsmarktentwicklung ist die Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit: Über ein Drittel aller registrierten Arbeitslosen (36,5 vH im September 2000; im Jahresdurchschnitt 2001 waren es 33 vH) sind inzwischen Langzeitarbeitslose (1 Jahr und länger ohne einen Tag Beschäftigung). 1977 betrug diese Quote noch 14,3 vH; seitdem stieg sie kontinuierlich über 12,9 vH (1980) und 29,7 vH (1990) auf den derzeitigen Spitzenwert an. Noch extremer ist die Entwicklung bei den Dauerarbeitslosen (2 Jahre und länger ohne einen Tag Beschäftigung): Betrug ihr Anteil 1977 4,4 vH und 1980 5,1 vH, belief er sich 1990 bereits auf 15,2 vH und im Sept. 2000 sogar auf 18,9 vH. Damit ist inzwischen der Anteil dieser Dauerarbeitslosen größer als der Anteil der »gemäßigt Langzeitarbeitslosen«, die »erst« ein bis zwei Jahre von Arbeitslosigkeit betroffen sind.
- Von 1980 bis 1998 erhöhte sich die Zahl der Arbeitslosen in Westdeutschland insgesamt um etwa das Zweieinhalbfache; die Zahl der Langzeitarbeitslosen erhöhte sich dagegen nahezu um das Neunfache. Während zwischen September 1999 und September 2000 die Arbeitslosigkeit insgesamt um 6,6 vH zurückging, erhöhte sich zugleich der Anteil jener, die bereits ein bis zwei Jahre ohne Arbeit waren, um 3,9 vH. Besonders betroffen sind die Erwerbslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung – auf sie entfallen ca. 40 vH aller Langzeitarbeitslosen (Sept. 2000) – sowie die älteren Erwerbspersonen. Drei Viertel aller Langzeitarbeitslosen sind 40 Jahre und älter, wobei die

55- bis 60-jährigen fast 30 vH dieser Gruppe stellen (Trube/Wiedemeyer 2001).

- Insbesondere die langfristige Arbeitslosigkeit sowie die Ausgrenzung gering Qualifizierter und Älterer haben in der Vergangenheit das Problem der Arbeitslosigkeit zunehmend auch zu einem der Sozialhilfeabhängigkeit geraten lassen. Hier sind vor allem zwei Gründe von erheblicher Bedeutung: Zum einen kommen Menschen aufgrund fehlender oder unzureichender Zeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nicht in das Sicherungssystem des SGB III (Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe) bzw. sie werden davon ausgeschlossen, indem die Anspruchsvoraussetzungen durch Gesetzesänderung unerreichbar hochgeschraubt werden. Zum anderen sind Arbeitslose vor allem bei niedrigen Bezügen von Leistungen des Arbeitsamtes häufig auf aufstockende Sozialhilfe angewiesen. Bei längerer Arbeitslosigkeit ist dies gesetzlich vorprogrammiert, weil das SGB III bisher in aller Regel die Absenkung der Arbeitslosenhilfe um 3 vH pro Jahr vorsah, was zunehmende Verarmung bei Dauerarbeitslosigkeit insbesondere von vormaligen Geringverdienern mit sich brachte (Modifikationen sind ab 2002 geplant). Vor diesem Hintergrund und dem Trend zu einer zunehmenden Transferleistungsabhängigkeit bei Niedriglöhnen zeigt die Sozialhilfe die folgende Entwicklung (BMA 2001a; BMA 2001b):
- Von 1970 bis 1999 hat sich die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) außerhalb von Einrichtungen mehr als verfünffacht. Hauptursachen sind Arbeitslosigkeit, niedrige Erwerbseinkommen, Überschuldung, aber auch veränderte Verhältnisse in den Familien (Alleinerziehende etc.).
- Im Jahr 2000 waren annähernd 2,7 Millionen Menschen außerhalb von Einrichtungen in der Bundesrepublik auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. 1997 erreichte die HLU-EmpfängerInnenzahl mit 2,9 Millionen ihren bisherigen Höhepunkt, wobei noch unklar ist, ob es sich hierbei um eine vorübergehende Reduktion oder eine längerfristige Entwicklung handelt.
- Die Dunkelziffer in der Sozialhilfe wird aufgrund unterschiedlicher Analysen zwischen 54,1 und 63,1 vH geschätzt, wie etwa Sonderaus-

wertungen des Sozioökonomischen Panel ergaben (Hanesch/Krause/Bäcker 2000). Das heißt, dass letztlich auf jede/n registrierte/n SozialhilfeempfängerIn mindestens ein/e weitere/r kommt, der/die seinen/ihren Rechtsanspruch nicht geltend macht.

- Arbeitslosigkeit wurde im vergangenen Jahr (2000) bei 650.000 der BezieherInnen von Hilfe zum Lebensunterhalt als Hauptgrund registriert, was ca. 40 vH der 15–64-Jährigen und etwa ein Viertel aller EmpfängerInnen ausmacht.
- 420.000 Arbeitslose in der Sozialhilfe erhielten im Jahr 2000 keinerlei Geldleistungen des Arbeitsamtes, was ca. 65 vH aller arbeitslosen BezieherInnen von Hilfe zum Lebensunterhalt entspricht. 230.000 BezieherInnen von Sozialhilfe bekamen Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe, d.h. ca. 8 vH der registrierten Arbeitslosen wurden beim Arbeitsamt bereits auf ergänzende Sozialhilfe verwiesen (1995 waren es noch 6,5 vH).
- Die Zahl derjenigen, die trotz Erwerbsarbeit noch parallel Sozialhilfe beziehen mussten, belief sich im Jahr 2000 auf insgesamt fast 150.000 und hat sich damit seit 1995 um etwa ein Drittel erhöht.

Summa summarum lässt sich somit feststellen, dass Arbeitslosigkeit und zunehmend auch die Abhängigkeit von der Sozialhilfe ein Problemkomplex geworden sind, der nach politischen Interventionen verlangt, da die hier aufgezeigten Trends eine Verfestigung des Ausschlusses von großen Bevölkerungsgruppen aus der Erwerbsgesellschaft befürchten lassen.

3.2 Die politischen Initiativen der rot-grünen Bundesregierung

«Soziale Demokratie basiert auf einem leistungsfähigen Sozialstaat, der die großen Lebensrisiken absichert, die Solidarität aller einfordert und Chancengerechtigkeit mit dem Ziel herstellt, Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Einzelnen zu ermöglichen». Das war der Leitsatz aus den Koalitionsvereinbarungen von SPD und Grünen vom Novem-

ber 1998 (S. 23) über dem Kapitel »Soziale Sicherheit und Modernisierung des Sozialstaates«.

Die politischen Initiativen der rot-grünen Bundesregierung knüpften allerdings zuerst vielfach eher an dem sozialpolitischen Lean-Management-Kurs ihrer Vorgängerin an, indem z.B. die so genannte originäre Arbeitslosenhilfe durch das Dritte Gesetz zur Änderung des SGB III vom 22.12.1999 ersatzlos abgeschafft wurde. Das traf vor allem jene Arbeitslosen, die aufgrund kurzfristiger Beschäftigung keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben konnten, aber nach 150 Tagen sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit bisher wenigstens Arbeitslosenhilfe bekamen. Leid Tragende dieser Reform waren insbesondere prekär Beschäftigte, die nunmehr auf Sozialhilfe angewiesen waren.

Durch Artikel 2 des Haushaltssanierungsgesetzes vom 22.12.1999 wurde eine weitere einschneidende Veränderung für Langzeitarbeitslose vorgenommen, die vielfach Altersarmut vorprogrammiert. So wird der Beitrag von ArbeitslosenhilfebezieherInnen zur Rentenversicherung ab dem Jahr 2000 auf der Basis ihrer Transferleistungsbezüge bestimmt (etwa 53–57 vH des früheren sozialversicherungspflichtigen Einkommens), während bisher 80 vH des zugrunde liegenden Arbeitsentgeltes angesetzt wurden.

Auch den Vorsatz aus den Koalitionsvereinbarungen, die Sozialhilfe »armutsfest« zu machen – indem die Übergangsregelung zur Festsetzung der so genannten Regelsätze nur noch bis 2001 verlängert werden sollte, um dann eine tatsächlich bedarfsgerechte letzte Sicherung in der Sozialhilfe einzuführen –, haben SPD und Grüne kürzlich über Bord geworfen. Mit ihrer Gesetzesinitiative vom 6.11.2001 soll die seit 1993 geltende Übergangsregelung nochmals bis zum Jahr 2005 verlängert werden. Die fehlende bedarfsgerechte soziale Sicherung führte zu diskontinuierlichen Entwicklungen mit Nivellierungen nach unten (Hanesch/Krause/Bäcker 2000), wobei die realen Kaufkraftverluste zwischen 1993 und 2001 bei etwa 3,8 vH (alte Bundesländer) bzw. 5,1 vH (neue Bundesländer) liegen dürften.

Neben diesem bisherigen Umgang mit dem Problemkomplex »Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe« stehen aktuell weitere zentrale Reformvorhaben an, die jenseits einfacher Nivellierungen nunmehr sehr viel deut-

licher das Regierungs-Konzept »Fördern und Fordern« bzw. »Aktivieren der Sozialstaat« zum Tragen bringen sollen. Das sind im Einzelnen:

- ➔ Das Job-AQTIV-Gesetz,
- ➔ eine Sozialhilfereform zum Ausbau von Dienstleistungen (Beratung, Hilfeverträge) und zur Pauschalierung von Geldleistungen sowie
- ➔ die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

Das Job-AQTIV-Gesetz

Am 1.1.2002 trat das neue Job-AQTIV-Gesetz (Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) in Kraft. Ergänzende Vorschriften zur Einbeziehung der Zeiten des Bezugs von Mutterschaftsgeld und von Kindererziehungszeiten in die Versicherungspflicht zur Begründung eines Rechtsanspruchs auf Arbeitslosengeld sollen ab dem 1.1.2003 realisiert werden.

Die Reform des SGB III durch das Job-AQTIV-Gesetz ist darauf angelegt, die eher reaktive Ausrichtung der bisherigen Beschäftigungsförderung durch eine stärker aktivierende und präventive Orientierung zu ersetzen, um hierdurch Arbeitslosigkeit rascher und unmittelbarer zu bekämpfen, Langzeitarbeitslosigkeit nach Möglichkeit zu vermeiden und die so genannte Employability (Beschäftigungsfähigkeit) zu erhöhen. Mit dem Gesetz soll zugleich die Arbeitsmarktpolitik wieder stärker in die Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie die Gleichstellungspolitik der Bundesregierung eingebunden werden (§ 1).

Zahlreiche Maßnahmen des neuen Gesetzes sind ausdrücklich zu begrüßen, wie z.B.

- ➔ der Anspruch, unterwertige Beschäftigung vermeiden zu wollen,
- ➔ die Abschaffung von Wartezeiten bis zum Einsetzen von Fördermaßnahmen,
- ➔ das Vorhaben zur rechtzeitigen Erkennung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit,
- ➔ die Anrechnung von Mutterschafts- und Erziehungszeiten als anspruchsbegründende Tatbestände für den Bezug von SGB III-Leistungen,

- die verstärkte Förderung älterer Arbeitsloser,
- die Aufnahme der MigrantInnen in den Personenkreis der besonders Förderungsbedürftigen,
- die Förderung der Möglichkeiten der Jobrotation zur Qualifizierung einerseits und zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit andererseits,
- die Möglichkeit der Qualifizierung von SozialhilfeempfängerInnen im SGB III,
- die Eröffnung von Optionen für ehrenamtliche Arbeit ohne Benachteiligung in der Beschäftigungsförderung sowie
- die Qualifizierung und Spezifizierung der Eingliederungsbilanz sowie der wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Eher problematisch, unsystematisch oder auch unzureichend sind im Gesetz jedoch u.a. die folgenden Maßnahmen bzw. Ansätze:

- Die Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung mittels Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung über zwei Jahre hinaus ermöglicht zwar eine höhere Kontinuität und Professionalität in diesem Bereich. Das Gebot ständig wechselnder Zuweisungen von Arbeitslosen bzw. ArbeitnehmerInnen konterkariert jedoch eine langfristige individuelle Förderung und dauerhafte Etablierung passgenauer Arbeitsplätze. Das gilt auch für die neue Vorschrift, dass Arbeitslose erst nach einer Wartezeit von drei Jahren wieder einer ABM oder SAM zugewiesen werden können.
- Die Einführung der so genannten Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen (§ 279a) machen in Zukunft Arbeitsmarktpolitik und Strukturpolitik grundsätzlich stärker vernetzbar. Die Einschränkung, dass dieses Instrument nur von Profit-Unternehmen genutzt werden darf, bevorzugt die Wirtschaft allerdings einseitig und benachteiligt in unzulässiger Weise Non-Profit- oder auch kommunale Beschäftigungsgesellschaften, die häufig zielgruppen- und bedarfsorientiert arbeiten.
- Die Eröffnung einer pauschalen Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ohne Anrechnung von Einnahmen und die partielle Aufgabe des Zusätzlichkeitskriteriums können den Übergang von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in marktorientierte und ertragsfinanzierte Arbeitsplätze erleichtern. Dabei ist die Pauschalförderung al-

lerdings völlig unzureichend; zudem stellt die Beschränkung der Abschaffung des Zusätzlichkeitskriteriums auf Vergabe-ABM wiederum eine nicht nachvollziehbare Bevorteilung der Profit-Wirtschaft dar.

- Die bedingte Rücknahme der jährlichen Herabminderung der Arbeitslosenhilfe um 3 vH ist halbherzig und nicht rechtschaffen, da die Voraussetzung der Aussetzung einer solchen Absenkung – d.h. die Teilnahme an einer mindestens halbjährigen Qualifizierungsmaßnahme oder eine mindestens halbjährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – vom Arbeitslosen nicht selbst bestimmt werden kann, sondern abhängig ist vom Ermessen der Arbeitsverwaltung (Zuweisung zur Qualifizierung) bzw. von der jeweiligen Lage auf dem Arbeitsmarkt.
- Die Aufnahme bzw. Wiederaufnahme des Sofortprogramms gegen Jugendarbeitslosigkeit und der Möglichkeit der Nachholung des Hauptschulabschlusses in das SGB III ist sicherlich sinnvoll, um diese Instrumente verlässlich zu verstetigen. Nicht einzusehen ist jedoch, warum dann diese Aufgaben aus Mitteln der Versichertengemeinschaft zu bezahlen sind, denn die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ist unzweifelhaft eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die eine unabhängige Steuerfinanzierung des Bundes verlangt
- Die Ausdehnung der Arbeitsvermittlung durch Beauftragung Dritter hat nur dort einen Sinn, wo sie unmittelbar an Maßnahmen der Qualifizierung, Beschäftigungsförderung u.ä. anknüpft und von den damit betrauten Trägern durchgeführt wird. Das ermöglicht passgenaue, langfristig angelegte und niedrigschwellige Übergänge in den Ersten Arbeitsmarkt. Eine Ausdehnung der Vermittlung auf kommerzielle Unternehmen erfüllt diese Voraussetzungen nicht, da dort Ertragsinteressen einer möglichst leichtgängigen Vermittlung im Vordergrund stehen.

Neben diesen einzelnen Aspekten ergibt sich aus dem Tenor des Gesetzes (Fördern und Fordern) sowie aus den bisher noch nicht diskutierten Instrumenten zur »Aktivierung von Arbeitslosen« jedoch eine Generalkritik, weil diese Novellierung auf einer z.T. völlig verkürzten und damit ideologisch gefärbten Analyse beruht und hierdurch zu problem-

inadäquaten Praxisfolgerungen gelangt. Wer unterstellt, dass Arbeitslosigkeit mit der Aktivierung von Arbeitslosen bekämpft werden kann, hat die strukturellen und konjunkturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit und damit auch die des Sieben-Millionen-Stellendefizits fachlich aus dem Blick verloren. Denn Massenerwerbslosigkeit ist weder durch die Passivität der Arbeitslosen bedingt oder gar entstanden noch ist diese Individualisierung des Problems für ursachenorientierte Lösungen und solidarische Strategien förderlich. Notwendig sind Arbeitsplätze schaffende Strategien, durch die der vorhandene Bedarf an ortsnahe und kleinräumiger Versorgung, an Umweltschutz und am Ausbau öffentlicher Verkehrsinfrastruktur sowie die immer größer werdende Nachfrage nach sozialen, persönlichen und pflegerischen Dienstleistungen systematisch in Erwerbsarbeit für bisher ausgegrenzte Arbeitslose umgesetzt werden. Durch die »Aktivierung« der Arbeitslosen mittels schriftlicher Eingliederungsvereinbarung (§§ 6, 35 SGB III neu), durch die Sanktionierung mutmaßlicher Pflichtverletzungen gegen diese Vereinbarungen (§ 38 SGB III neu) und sicherlich auch durch den Entzug von Leistungen (§ 144 SGB III neu) bei »unangepasstem Verhalten« während der »Anbahnung« eines Arbeitsverhältnisses (Vorstellungsgespräch etc.) lassen sich zweifellos keinerlei Arbeitsplätze generierenden Effekte erzielen, während die Gefahr sozialer Ausgrenzung kaum zu vermeiden ist.

Das gilt um so mehr, wenn man sich die Umsetzungsbedingungen des Abschlusses der Vereinbarungen vergegenwärtigt: So müssen diese Kontrakte, die passgenaue Hilfen planen und verbindlich machen sollen, mit allen Arbeitslosen abgeschlossen werden (§ 6) und im Detail Bestimmungen über die erforderlichen Maßnahmen, die notwendigen Bemühungen des/der Arbeitslosen und auch die Aufgaben des Arbeitsamtes enthalten (§ 35). Im übrigen sind sie nach spätestens sechs Monaten zu überprüfen. Wie das nun zu tatsächlich individuell passgenauen Beurteilungen und Angebotsvereinbarungen führen soll, bleibt schleierhaft, wenn man sich vergegenwärtigt, dass derzeit ca. 600-700 Arbeitslose auf einen Vermittler kommen und auch die vorgesehene Aufstockung (50 vH) bzw. Umwidmung (ebenfalls 50 vH) von insgesamt 3.000 Mitarbeiterstellen keine wesentliche Qualitätssteigerung in der Eingliederungs-

ungsarbeit erwarten lassen können. Wenn vor diesem Hintergrund Quantitäten und Standardisierung zwangsläufig zu Lasten der individuellen Passgenauigkeit gehen, die Eingliederungsvereinbarung zugleich jedoch sperrzeitrelevante Tatbestände festlegt, dann ist die Befürchtung, dass es in größerem Ausmaß zur sozialen Ausgrenzungen durch Leistungsentzug kommen wird, weder unbegründet noch leichtfertig. Die personenbezogene Individualisierung und Entstandardisierung der Arbeit der Arbeitsämter – die grundsätzlich unbestreitbar und praktisch dringend erforderlich ist – eignet sich ausdrücklich nicht zur repressiven Sanktionierung, da kontraproduktive Effekte ansonsten unvermeidbar sind.

Zuletzt ist darauf hinzuweisen – und das hat grundsätzliche Bedeutung auch für die noch zusätzlich in Planung befindlichen »Sozialreformen« –, dass die Behauptung des »fairen Ausgleichs« zwischen Rechten und Pflichten für BürgerInnen und Staat in der Fördern-Fordern-Konzeption so lange unrichtig und irreführend bleibt, wie den Pflichten des Bürgers/der Bürgerin, jedwedes Arbeits- oder Eingliederungsangebot annehmen zu müssen, nicht auch eine Pflicht des Staates gegenübersteht, in ausreichendem Maße solche passgenauen Angebote auch tatsächlich vorzuhalten. Das Gegenteil ist nach wie vor – auch im Job-AQTIV-Gesetz – der Fall: Alle Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik (z.B. Orientierungs-, Qualifizierungs-, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) bleiben wie bislang grundsätzlich Ermessensleistungen, auf die kein individueller Rechtsanspruch besteht. Demgemäß wird vor allem bei steigender Arbeitslosigkeit und zunehmendem Kostendruck durch die nach wie vor gebundenen Pflichtleistungen – d.h. durch die so genannte passive Arbeitsmarktpolitik in Form von Arbeitslosengeld- und -hilfezahlungen – aller bisherigen Erfahrung nach dann die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Disposition gestellt, um drohende Defizite bei der Bundesanstalt für Arbeit und Zuschusspflichten des Bundes abzuwenden bzw. gering zu halten. Dies führt zu einer verheerend prozyklischen Arbeitsmarktpolitik, die regelmäßig dann das Angebot aktiver Beschäftigungsförderung reduziert, wenn der Bedarf durch Massenerwerbslosigkeit am größten ist. Abhilfe schafft hier nur ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Angebote der Erwerbsintegration, der ebenso einklagbar sein muss wie der auf die

Transferleistungen. Ein solcher Anspruch würde zudem die regierungsseitig postulierte Balance aus Rechten und Pflichten für Staat und BürgerInnen wirklich ernst nehmen, weil sich der Staat nicht mehr bei Bedarf aus seinen arbeitsmarktpolitischen Pflichten verabschieden könnte.

Die Sozialhilfereform

Anfang November 2001 beschloss die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Bundesländer unter Tagesordnungspunkt 7.2 »Strukturreform der Sozialhilfe – Stärkung der aktivierenden Leistungen« (einstimmig mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern), dass die Bundesregierung aufzufordern ist, eine Novellierung zur Weiterentwicklung und Modernisierung der Sozialhilfe als zielgenaue persönliche Dienstleistung auf den Weg zu bringen. Hierbei soll es nach Vorstellung der Länder (ohne Mehrkosten für die Kommunen!) darum gehen,

- »– die aktivierenden Hilfen gegenüber passiven Leistungen in den Vordergrund einer modernen Sozialpolitik zu stellen (»Fördern«)
- Hilfeberechtigte im Bereich der aktivierenden Hilfen als Kooperationspartner zu begreifen, die verbindlich und aktiv in den Hilfeprozess mit einzubeziehen sind und Verantwortung für den Erfolg der Hilfe übernehmen müssen (»Fordern«).

Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) sollen dahingehend geändert werden, dass z.B.

- »Ziel jeder Maßnahme der Sozialhilfe sein muss, die Fähigkeit des Hilfeempfängers zur Selbsthilfe zu fördern und seine Selbstständigkeit und Eigenverantwortung mit dem Ziel der Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit zu stärken,
- die persönliche Hilfe an arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger vorrangig das Ziel der Eingliederung in den Arbeitsmarkt verfolgen muss«.

In den Vorstellungen der Länder ist allerdings nicht mehr die Rede von der neben dem Selbsthilfepostulat bisher im BSHG gültigen zweiten Zentralnorm, dass es »Aufgabe der Sozialhilfe ist, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht« (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG). Hier scheint sich zu-

nehmend eine vorrangige Workfare-Orientierung herauszubilden, die die bisher mindestens gleichrangige Welfare-Orientierung in den Hintergrund drängt. Die Vernachlässigung der Wohlfahrtsorientierung drückt sich nicht zuletzt auch darin aus, dass die eigentlich zuständigen Länder die seit Jahren offene Frage der bedarfsgerechten Bemessung der Regelsätze in der Sozialhilfe auch in diesem Reformpapier mit keiner Passage thematisieren. Das ist nicht beliebig, da der Orientierung der Sozialhilfe an der Menschenwürde eindeutig Verfassungsrang zukommt und die finanzielle Hilfe zum Lebensunterhalt als *die* Garantie des soziokulturellen Existenzminimums in der Bundesrepublik nicht durch noch so qualifizierte Dienstleistungen, wie Beratung, Hilfevereinbarung etc., zu ersetzen ist.

Der Tenor der zukünftigen Entwicklung der Sozialhilfe in der kommenden Legislaturperiode zeichnet sich in den entsprechenden Anträgen vom November 2001 zu diesem Thema sowohl von der SPD- und Grünen-Bundestagsfraktion als auch von der CDU/CSU-Fraktion ab. Während SPD und Grüne unter dem Motto »Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten« betonen, dass es zu einer weit gehenden Pauschalierung von finanziellen Leistungen der Sozialhilfe kommen muss, um dann die erforderlichen personellen Kapazitäten für die Sozialhilfe als moderne Dienstleistung mit Beratung, Beurteilung, Hilfeplanung und Fallmanagement zu gewinnen, ist der CDU/CSU-Antrag sehr viel deutlicher repressiv orientiert. Unter dem Titel »Arbeit statt Sozialhilfe – Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen« fordert die Union u.a., dass »als Kernpunkt des neuen Regelwerks eine Umkehrung der Beweislast vorzusehen ist, das heißt einen vollen Anspruch auf staatliche Unterstützung nur unter der Voraussetzung vorzusehen ist, dass der Hilfesuchende ein Arbeits- oder Ausbildungsangebot bzw. gemeinnützige Tätigkeit annimmt. Im Gegenzug muss die derzeitige Regelung, die das Sozialamt zwingt, Kürzungen vorzunehmen und ggf. deren Berechtigung in einem gerichtlichen Verfahren nachzuweisen, entfallen.« Hier wurde offensichtlich im Eifer des »Aktivierungs-Geschäfts« der Rechtsstaat vergessen, der in Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz allen BürgerInnen den Rechtsweg garantiert, wenn sie sich durch die öffentliche Gewalt in ihren Rechten beeinträchtigt sehen. Der rot-grüne Ansatz geht nicht so weit; er stellt aller-

dings hinsichtlich der materiellen Hilfen zentrale Rechtsprinzipien des BSHG zur Diskussion, die mit dem *Individualisierungs-* und Bedarfsdeckungsgrundsatz bisher eindeutige Schranken gegen eine existenziell und individuell unangemessene Standardisierung und Pauschalierung gezogen haben.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

Ein weiteres großes Projekt der kommenden Sozialordnungspolitik ist die inzwischen offensichtlich allseits angestrebte Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die in der kommenden Legislaturperiode angegangen werden soll. Sowohl die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder als auch die diversen Bundestagsfraktionen, allerdings mit deutlich unterschiedlichen Zielrichtungen, haben sich bereits hierfür ausgesprochen.

Die hohe Einigkeit im Prinzip resultiert aus der derzeitigen Parallelität von zwei steuerfinanzierten Fürsorgeleistungen (Sozialhilfe: Kommunen; Arbeitslosenhilfe: Bund) und der weit gehend unkoordinierten Beschäftigungsförderung für den betroffenen Personenkreis, der z.T. Geldleistungen beider Ämter beziehen muss, um seinen Lebensunterhalt bei Arbeitslosigkeit zu sichern. Grundsätzlich gilt, dass SozialhilfeempfängerInnen keinen Anspruch auf Maßnahmen der Beschäftigungsförderung nach SGB III haben. In der Praxis versuchen viele Kommunen daher, »im Gegenzug« durch einjährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für »ihrer HilfeempfängerInnen« wieder Ansprüche an das Arbeitsamt aufzubauen, um »finanzielle Lasten los zu werden«. Wenn der Bund dann z.B. die originäre Arbeitslosenhilfe abschafft, sind wieder die Kommunen zusätzlich belastet, die nun für diese Arbeitslosen Geldleistungen und Hilfen zur Arbeit (§§ 18 ff. BSHG) anzubieten haben.

Die vor diesem Hintergrund und dem Ämterkarussell für die Betroffenen durchaus einsehbare Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe kennt allerdings mindestens drei Grundvarianten:

- Ersatzlose Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und Überführung der früheren Bezieher in die Sozialhilfe,

- Arbeitslosenhilfe als minimale Grundsicherung für alle Arbeitslosen im SGB III-System mit entsprechender »Entlastung« der Sozialhilfe,
- Beibehaltung der separaten Transferleistungssysteme und Vernetzung der Beschäftigungsförderung in einer gemeinsamen Institution.

Für die erste Variante hat sich eindeutig und vorbehaltlos die FDP-Bundestagsfraktion ausgesprochen. Die Folgen dieser Strategie sind allerdings gravierend: Erstens wären die Kommunen Kostenträger der Existenzsicherung aller Arbeitslosen, soweit diese nicht mehr BezieherInnen von Arbeitslosengeld sind. Zweitens würde diese Variante einen massiven Einschnitt in das Sicherungsniveau der vormaligen BezieherInnen der Arbeitslosenhilfe – die bisher immer noch weit überwiegend über dem Regelsatz der Sozialhilfe liegt – bedeuten. Drittens wären die Betroffenen und ihre Angehörigen einer verschärften Bedürftigkeitsprüfung ausgesetzt, die verstärkt bei Frauen zum vollständigen Verlust von Leistungen führen würde, wenn der Mann noch in Arbeit ist und nicht zuletzt auch die Heranziehung der Kinder mit eingeschlossen ist. Viertens würden sich eklatante Fernwirkungen auf die Alterssicherung ergeben, da in der Sozialhilfe keine Beiträge an die Rentenversicherung geleistet werden, was bisher noch bei der Arbeitslosenhilfe der Fall war. Nicht nur vor diesem Hintergrund scheidet Variante 1 aus, zumal sie zudem auch ordnungspolitisch völlig absurd ist, da Arbeitslosigkeit kein kommunales, sondern ein gesamtgesellschaftliches Problem ist.

Die zweite Variante akzeptiert die Zuständigkeit des Bundes für Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik, was ordnungspolitisch richtig ist, aber die Frage des Existenzsicherungsniveaus bei Arbeitslosigkeit offen lässt. Insofern empfiehlt es sich, in das SGB III – ähnlich wie auch schon bei der Rentenreform – ein Grundsicherungsmodul einzuführen, das oberhalb des Sozialhilfeniveaus mit gemäßigter Bedürftigkeitsprüfung (z.B. keine Heranziehung von Kindern für den Elternunterhalt) eine Sicherung von arbeitslosen BürgerInnen garantiert, die der Menschenwürde und dem Bedarfsdeckungsprinzip entspricht.

Die zweite Variante ergibt einen Sinn in Kombination mit der dritten Variante, um der wenig sinnvollen Aufsplitterung der Kompetenzen in der Beschäftigungsförderung vor Ort mit einem synergetischen Ansatz zu begegnen. Hier gilt es, die Mittel, die Kompetenz und auch die Instru-

mente der Bundesanstalt für Arbeit orts- und vor allem bürgernah mit dem kommunalen Know-how zu vernetzen, um im Bereich lokaler Ökonomien Arbeitsmarktpolitik und Strukturpolitik in Regionalbüros für Arbeit und Infrastrukturentwicklung möglichst reibungslos zu verzahnen.

3.3 Alle Jahre wieder – die Niedriglohndebatte

An der immer wieder neu aufflammenden Diskussion um einen Niedriglohnsektor können wir sehen, wie in einer komplexer werdenden Welt die Sehnsucht nach einfachen Lösungen wächst. Ob Abbau der Arbeitslosigkeit oder Schließung der vermeintlichen deutschen Dienstleistungslücke – der Niedriglohn wird's richten. Immer wieder wird der Wunsch nach einfachen, schnellen Rezepten für die Lösung komplexer Probleme in der Niedriglohndebatte von WissenschaftlerInnen und ArbeitgeberInnen mit neoliberalen Hintergrund wie folgt bedient:

Die Lohnspreizung in Deutschland ist zu gering

Aus diesem Tatbestand wird gefolgert, dass viele Beschäftigungsmöglichkeiten nicht erschlossen werden können, weil einfache Arbeit am Markt zu teuer sei. Hier ist zunächst zu fragen, ob sich die Beschäftigung bei zunehmender Ungleichheit insgesamt erhöht. Internationale Untersuchungen beweisen, dass es keine gesicherten Belege dafür gibt, dass die Ausweitung eines Niedriglohnsektors tatsächlich zu einer Erhöhung der Beschäftigung führt.

Niedrige Qualifikation ist die Ursache für Arbeitslosigkeit

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass es die gering Qualifizierten auf dem Arbeitsmarkt zunehmend schwerer haben. Allein in NRW

sind in den letzten Jahren 650.000 Arbeitsplätze für gering Qualifizierte verloren gegangen. Als Grund hierfür wird ihre zu geringe Produktivität angeführt. Durch Lohnsenkungen sollen die Löhne der Produktivität angepasst werden, wodurch die Arbeitslosenquote gering Qualifizierter sinken soll.

In Deutschland ist die Wahrscheinlichkeit, dass gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen keine Arbeit finden, tatsächlich 2,6 Mal höher als die der am besten Qualifizierten. In den USA und in Großbritannien, in denen es einen großen Niedriglohnsektor gibt, ist die Wahrscheinlichkeit gering Qualifizierter, keine Arbeit zu finden, jedoch 3,5 bzw. 5,3 Mal so hoch.

Die OECD kommt in ihren Analysen zu dem für neoliberale Arbeitsmarktrezepte vernichtenden Schluss: »Es gibt nur wenig schlüssige Belege, die zeigen, dass Länder mit einem geringen Anteil an Niedrigbezahlten dies auf Kosten höherer Arbeitslosenzahlen oder einem geringeren Beschäftigungsniveau für besonders gefährdete Gruppen wie Jugendliche oder Frauen erreicht haben.« (OECD 1996)

Es spricht überdies vieles dafür, dass sich die Ungleichverteilung der Arbeitsmarktchancen in polarisierten Arbeitsmärkten sogar noch erhöht. So ändert sich bei Lohnsenkungen sowohl das Verhalten der Beschäftigten als auch das der Unternehmen. Wenn Beschäftigte schlechter bezahlt werden, sinken ihre Motivation und Arbeitsmoral, mithin also auch ihre Produktivität. Wenn diese schneller als die Löhne sinkt, wird die Beschäftigung gering Qualifizierter für die Unternehmen sogar noch unrentabler als vor der Lohnsenkung. Zudem nimmt die Betriebsbindung der Beschäftigten bei sinkenden Löhnen deutlich ab, und die Fluktuationsquote steigt.

Arbeitgeber schaffen neue Arbeitsplätze, wenn die Arbeitskosten gering sind

Die Bereitschaft der Arbeitgeber, Arbeit nachzufragen bzw. neue Arbeitsplätze zu schaffen, wird in der neoliberalen Position einseitig von den Arbeitskosten abhängig gemacht. Es ist neoliberalen WissenschaftlerInnen bisher allerdings schwer gefallen, das nachzuweisen. Die Fak-

ten zeigen, dass das große Angebot an Lohnkosten- und Eingliederungszuschüssen nur in begrenztem Rahmen abgerufen wird. Wichtiger als geringe Arbeitskosten scheint für viele Unternehmen die Nachfrage- und Konjunktursituation zu sein.

Und last but not least übersehen alle Forderungen nach dem Auf- oder Ausbau eines Niedriglohnsektors, dass das Hochlohnland Deutschland sich schon lange einen nicht unerheblichen Niedriglohnsektor leistet. Dabei werden als »Niedriglöhne« die Löhne bezeichnet, die weniger als zwei Drittel, als »Niedrigstlöhne« solche, die weniger als die Hälfte des mittleren Lohnes ausmachen.

So haben 1995 in Westdeutschland 15 vH aller erwerbstätigen Männer und rund 72 vH aller erwerbstätigen Frauen in einer Vollzeitbeschäftigung unter 50 vH des durchschnittlichen Vollzeitlohns erhalten. Das heißt: trotz Arbeit arm = working poor. Das bedeutet fast 6 Millionen Vollzeitbeschäftigte im Niedriglohnbereich. Nicht mitgerechnet wurden Auszubildende, Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte.

Es gibt schon heute eine Reihe von Branchen und Tätigkeitsbereichen, in denen zum Teil ausgesprochen niedrige Löhne und Gehälter gezahlt werden. Dabei treffen Niedriglöhne überwiegend Frauen und werden als Kavaliersdelikt betrachtet. »Nicht einmal für die Gewerkschaften ist es ein Thema, wenn die Äpfelpflückerin im Havelland nur 5,95 DM pro Stunde verdient; beim Thüringer Wachschatz erhalten Frauen bei einem Zwölfstundentag mit Wechselschicht nur 6,60 DM die Stunde. Die Entwicklung von Arbeit für 'nen Appel ohne Ei zeigt sich in der Bekleidungsindustrie Sachsens, wo Frauen in nicht tarifgebundenen Betrieben Hosen und Röcke für einen Leistungslohn von 7,50 DM pro Stunde nähen. Durch die Leistungsnorm wird ihr Lohn schließlich auf maximal 5,62 DM pro Stunde oder 955 DM brutto pro Monat gedrückt. Diese Armut trotz Arbeit hat nicht nur bei untertariflicher Arbeit stark zugenommen. »Working poor« finden sich zunehmend auch bei tariflicher Erwerbsarbeit oder bei Beschäftigung im Bereich der Arbeitsförderung (SGB III) und des Bundessozialhilfegesetzes; inzwischen sind mehrere Millionen Menschen trotz Arbeit arm.« (Allex 1998)

Obwohl sich schlüssige Argumente gegen die neoliberalen Begründungen für einen Niedriglohnsektor finden, will die Diskussion um ei-

nen Niedriglohnsektor nicht verstummen. Bereits Anfang 1998 hatte Otmar Schreiner von der SPD-Bundestagsfraktion einen Vorschlag zu einer Subvention an Arbeitgeber vorgelegt. Danach sollen die Sozialversicherungsbeiträge bei niedrigen Löhnen teilweise durch den Staat finanziert werden. 1999 folgte die »Zukunftskommission« der Friedrich-Ebert-Stiftung mit ihrem Modell. Darauf basierend legte das Benchmarking Committee (des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit) ihr Modell gestaffelter Zuschüsse zu den Sozialabgaben von Arbeitgebern und Arbeitnehmern vor.

All diese Modelle (und noch mehr) wurden von DIW und IAB auf ihre Kosten-, Beschäftigungs- und Mitnahmeeffekte hin untersucht. Die Institute kamen für alle vorliegenden Modelle – trotz derer tendenziell unterschiedlicher Ansätze – zu ähnlichen Ergebnissen:

- Diese Konzepte begünstigen schon bestehende Beschäftigungsverhältnisse (Mitnahmeeffekt).
- Einer geringen Ausweitung von Arbeitsplätzen steht ein hoher finanzieller Aufwand gegenüber (der fiskalische Nettoeffekt – Mehreinnahmen und Entlastungen – soll zwischen 12 und 24 Mrd. DM liegen).
- Wegen der einsetzenden Belastung nach der Freibetragszone und der wachsenden Belastung in der Progressionszone ist zu befürchten, dass sich reguläre Beschäftigung an der Freibetragsgrenze oder in der unteren Progressionszone konzentrieren und darüber hinaus evtl. »schwarz« ausgezahlt wird.
- Missbrauchsrisiken bestehen auch darin, dass sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer ein materieller Anreiz besteht, bisher nicht oder nur teilweise geförderte Teilzeitbeschäftigung pro forma in voll geförderte Vollzeitbeschäftigung umzuwandeln.

Unsere PolitikerInnen lassen sich allerdings von solchen Untersuchungsergebnissen nicht abschrecken. Unverdrossen legte die Bundesregierung im Sommer 2000 das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm »Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten« (CAST) auf. Im Rahmen dieses Sonderprogramms werden nun das so genannte »Mainzer Modell« aus der rheinland-pfälzischen Landesregierung und das so genannte »SGI-Modell«

der Saar-Gemeinschaftsinitiative des Saarlandes erprobt. Beide Modelle subventionieren nicht die Löhne, sondern die Sozialabgaben, und verfolgen dieselbe Zielsetzung der Beschäftigungsförderung, aber auf unterschiedliche Weise.

Erste Erfahrungen mit den Modellen

Der erste Zwischenbericht zu CAST (September 2001) nach einem Jahr Laufzeit zeigt, dass die Projekte eher zögerlich angelaufen sind. Das gilt insbesondere für das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative. Zahlen vom Oktober 2001 bestätigen diese Aussage. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden 654 Bewilligungen im Mainzer Modell und 128 Bewilligungen im SGI-Modell erfasst. Die Lohnsubventionen schaffen also kaum neue Arbeitsplätze. Als Gründe für die geringe Resonanz der Modellprojekte werden u.a. genannt:

- es gibt eine Vielzahl von konkurrierenden Förderprogrammen,
- Unternehmen können über andere Wege deutlich höhere Subventionen für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen oder gering Qualifizierten bekommen, vor allem in den neuen Ländern,
- komplizierte und wenig nachvollziehbare Berechnung der Zuschüsse,
- unklare Rechtslage, z.B. wegen der Anrechnung der Zuschüsse, wenn weiterhin Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe besteht.

Aber auch diese Ergebnisse lassen die Bundesregierung ungerührt; mehr noch: Unter dem Druck der Opposition und der anstehenden Wahl wird das Mainzer Modell ausgeweitet – zeitlich und räumlich. Ab dem 1. März 2002 soll es jetzt seine Wirkung bundesweit entfalten und bis Dezember 2003 laufen.

Mit dieser bundesweiten Einführung werden die bisherigen Förderkonditionen vereinfacht:

- Entbürokratisierung durch Pauschalierung der Zuschüsse, Verzicht auf nochmalige Bedürftigkeitsprüfung und den Verzicht auf die Kofinanzierung der Länder,
- Mehr Anreize für SozialhilfeempfängerInnen durch den Verzicht auf Anrechnung auf die Sozialhilfe,

- Verlängerung um ein Jahr, d.h. Neueintritte sind bis Ende 2003 möglich.

Schon jetzt ist absehbar, dass dieses Modell auf keinen Fall die Erwartungen, die die Bundesregierung geweckt hat, erfüllen kann und wird. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* lehnt die Niedriglohnmodelle deshalb ab.

3.4 Für eine Neuorientierung in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik und ein arbeitsmarktpolitisches Sofortprogramm

3.4.1 Grundsätze einer Neuorientierung in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik

Fasst man die bisherigen Bewertungen der Reformansätze in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik zusammen, so ergibt sich das folgende Resümee:

- Nach über 25 Jahren Massenarbeitslosigkeit und der weit gehenden Ausgrenzung großer Gruppen aus der Arbeitsgesellschaft geht kein Weg daran vorbei, dass eine aktive Arbeitsmarktpolitik keine Ermessensfrage mehr sein darf. Soll die irreversible Ausgrenzung von benachteiligten BürgerInnen sowie die gigantische Verschwendung volkswirtschaftlicher Wertschöpfungspotenziale durch erzwungene Untätigkeit vermieden werden, ist ein individueller Rechtsanspruch auf Angebote der Erwerbsintegration – wie bisher schon bei den passiven Leistungen (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) – unverzichtbar.
- Aufgrund des strukturellen Stellendefizits von fast sieben Millionen Arbeitsplätzen in der Arbeitsmarktbilanz sind Angebote zur Flexibilisierung, Aktivierung oder auch Sanktionierung von Arbeitslosen weit gehend sinnlos, da hierüber allenfalls Probleme der Mismatch-Arbeitslosigkeit anzugehen wären. Neben den notwendigen Strate-

gien der Wirtschafts- und Finanzpolitik hat sich demnach die Arbeitsmarktpolitik vor allem auf Arbeitsplätze generierende Strategien und Maßnahmen zu konzentrieren, die z.B. durch den systematischen Ausbau eines öffentlichen Beschäftigungssektors mit Aufgaben der Infrastrukturverbesserung anzugehen sind.

- ➔ Das im Arbeitsförderungsrecht immer noch herrschende Konditionalprinzip – d.h. erst wer Ansprüche erworben hat, ist für Maßnahmen berechtigt – muss konsequent durch ein Finalitätsprinzip ersetzt werden, das sich ausschließlich auf das Ziel der arbeitsmarktlchen Integration ausrichtet – und das grundsätzlich für alle Arbeitslosen, unabhängig davon, ob sie schon einmal eine Chance hatten, in die Arbeitslosenversicherung einzuzahlen oder nicht.
- ➔ Angesichts zunehmender Entstandardisierung von Erwerbs- und Lebensbiografien ist es nicht mehr sinnvoll, die staatliche Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit nach dem Tatbestand und der Länge einer vormals evtl. zurückgelegten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu differenzieren. Ebenso ist nicht einzusehen, warum die Kommunen als Trägerinnen der Sozialhilfe für das gesamtgesellschaftliche Problem der Sicherung von Arbeitslosen aufzukommen haben. Hieraus ergibt sich, dass die materielle Absicherung von Arbeitslosen, soweit kein ausreichender Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe vorhanden ist, in eine steuerfinanzierte Grundsicherung im SGB III zu überführen ist, auf die wie bisher (bei Sozialhilfe) und in Analogie zur neuen Grundsicherung in der Rentenversicherung ein individueller Rechtsanspruch besteht. Die Sozialhilfe wird hiermit von den systemfremden Aufgaben der Erwerbslosenunterstützung entlastet und kann sich auf ihre eigentlichen Aufgaben individueller Hilfen für besonders benachteiligte Personengruppen konzentrieren.
- ➔ Die Einführung der Grundsicherung sowohl im SGB III als auch in einer neuen Regelsatzbemessung für die Sozialhilfe hat sich vor allem an zwei Orientierungspunkten auszurichten: Wirtschaftspolitisch gesehen, sind Transferleistungen potenzielle Nachfrage, die gerade bei einkommensbenachteiligten Gruppen am unmittelbarsten (zeitlich und volumenmäßig) in Konsum umsetzbar sind. Hier besteht bei

geringer Sparquote relativ hoher konsumtiver Nachholbedarf, und zwar vor allem an solchen Gütern und Dienstleistungen, die schwerpunktmäßig auch im regionalen oder volkswirtschaftlichen Nahraum erstellt und angeboten werden. Insofern kann die Höhe der Transferleistungen nachfrageinduziert deutlich spürbare Arbeitsmarkteffekte zeitigen, was für eine merkliche Verbesserung des jetzigen Niveaus spricht. Andererseits sind auch sozialpolitische Argumente für eine deutliche Anhebung der physischen und soziokulturellen Mindestsicherung anzuführen. Auch das Bedarfsdeckungsprinzip (§ 3 BSHG) und nicht zuletzt das Gebot der Menschenwürde (§ 1 BSHG) verlangen nach einem lebenslagenbezogenen Warenkorbmodell zur Festsetzung der angemessenen Höhe der Grundsicherung in der Bundesrepublik, die jenseits von politischen Opportunitäten wissenschaftlich zu ermitteln ist.

- ➔ Wenn es um Synergien durch vernetzte Dienstleistungen und Verwaltungsreformen in der Sozialordnung geht, ist eine konsequente Bündelung der lokalen Kompetenzen der Kommunen einerseits und der instrumentellen Kompetenzen der Arbeitsverwaltung andererseits in Regionalbüros für Arbeit und Infrastrukturentwicklung zu empfehlen, die orts-, bürger- und wirtschaftsnah die unabdingbare Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik gewährleisten können.

3.4.2 Sofortprogramm zur Entlastung des Arbeitsmarktes

Im System der Arbeitsförderung und der Sozialhilfe sind grundlegende Reformen notwendig, die oben bereits skizziert wurden. Sie führen jedoch nicht dazu, dass neue Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt entsteht. Das ist nur durch aktive Beschäftigungspolitik zu erreichen, die zu mehr Arbeitsplätzen im privatwirtschaftlichen und im öffentlichen Sektor führt. Im Rahmen einer alternativen Finanz- und Wirtschaftspolitik müssen öffentliche Investitionen und öffentliche Beschäftigung ausgeweitet, private Investitionen – z.B. im Umweltschutz – herbeigeführt und die Binnennachfrage gestärkt werden. Zur Ausgestaltung solcher öffentlichen Investitionsprogramme und zum Aufbau eines öffentlich

geförderten Beschäftigungssektors hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* im Memorandum 2001 detaillierte Vorschläge unterbreitet, die an dieser Stelle nicht wiederholt werden sollen. Eine solche Beschäftigungspolitik wird jedoch erst mit einer leichten Verzögerung wirksam. Zudem muss sich die Ausweitung der Binnennachfrage erst als stabil erweisen, damit auch Unternehmen mit Erweiterungsinvestitionen und neuen Arbeitsplätzen reagieren.

Angesichts der derzeitigen dramatischen Lage am Arbeitsmarkt schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* daher vor, vorhandene Instrumente zu nutzen und ein schnell wirksames arbeitsmarktpolitisches Programm aufzulegen, das zu einer ersten deutlichen Entlastung des Arbeitsmarktes führt. Arbeitsmarktpolitik hat im Vergleich zu einer Beschäftigungspolitik, wie sie oben skizziert wurde, ein beschränkteres Wirkungsfeld. Arbeitsmarktpolitik setzt sich zum einen die Verringerung von Mismatch-Arbeitslosigkeit zum Ziel, beispielsweise durch Fortbildung und Umschulung. Darüber hinaus schafft sie befristete, öffentlich finanzierte Beschäftigungsmöglichkeiten, in denen ArbeitnehmerInnen ihre vorhandenen Qualifikationen erhalten und neue erwerben können und durch die sie in das soziale Leben integriert bleiben. Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, lautet das Motto, das allen Modellen öffentlich geförderter Beschäftigung zugrunde liegt.

In dieser Tradition – aber stärker mit der lokalen und regionalen Strukturentwicklung verknüpft – schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ein arbeitsmarktpolitisches Sofortprogramm vor. Dabei soll es sich keineswegs um »Strohfeuer« handeln oder um den Versuch, Arbeitslose zwecks Bereinigung der Statistik in hastig eingerichtete »Wahl-ABM« abzuschieben. Es wird vorgeschlagen, mit zwei Programmbestandteilen vor Ort an Problemen der Kommunen anzusetzen, um mittels längerfristig angelegter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Defizite in der kommunalen Daseinsvorsorge und der Infrastruktur nachhaltig zu vermindern.

Erstens soll ein kommunales Strukturentwicklungsprogramm aufgelegt werden, das Kommunen Mittel zur Kofinanzierung arbeitsmarktpolitischer, beschäftigungsschaffender Maßnahmen zur Verfügung stellt. Zweitens soll die Einrichtung gemeinwohlorientierter Projekte ermög-

licht werden, die speziell mit über 55-jährigen Arbeitslosen kontinuierlich über fünf Jahre bestehen können.

Kommunales Strukturentwicklungsprogramm

Die Kommunen sind von der Sparpolitik des Bundes und der Länder am stärksten betroffen. In Ostdeutschland ist die Erneuerung städtischer Infrastrukturen noch längst nicht abgeschlossen. Leerstände im Wohnungsbestand kommen als neue städtebauliche Herausforderung zu den bestehenden Problemen fehlender sozialer Infrastrukturen hinzu. Gleichzeitig ist die Steuerkraft in Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit besonders niedrig, die Ausgaben im Bereich der Sozialhilfe sind überproportional hoch, und Verschuldung steht als Finanzierungsinstrument nur begrenzt zur Verfügung. Den Kommunen in besonders strukturschwachen Regionen, wo im Arbeitsamtsbezirk die Arbeitslosenquote um über 30 vH über dem Durchschnitt des Bundesgebietes West (BGW) liegt, sollen Bundes- und Ländermittel zur Verfügung gestellt werden, die vor Ort mit arbeitsmarktpolitischen Förderungen der Bundesanstalt für Arbeit und mit eigenen Mitteln der Kommunen verknüpft werden. Damit sollen sowohl im Bereich der Pflege und Entwicklung der Infrastruktur als auch bei der kommunalen Daseinsvorsorge zusätzliche Projekte umgesetzt und so arbeitslose Personen in Beschäftigung gebracht werden. Als arbeitsmarktpolitische Förderung bieten sich hierfür Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) an. Mit einer Laufzeit von bis zu drei Jahren ermöglichen sie eine größere Kontinuität in längerfristig angelegten Vorhaben als ABM. Daneben sind sie für die Bundesanstalt für Arbeit fast kostenneutral auszuweiten, da sich die Förderhöhe von derzeit 1.075 € pro Monat und ArbeitnehmerIn am durchschnittlich gezahlten Arbeitslosengeld- und -Arbeitslosenhilfeträger orientiert. Eine Ausweitung der SAM-Förderung ist daher im Unterschied zu ABM wesentlich unproblematischer möglich – vorausgesetzt, die Maßnahmeträger finden einen Weg zur Kofinanzierung, um die fehlenden Personalkosten und benötigte Sachmittel abzusichern. Die Kommunen stoßen hierbei rasch an ihre finanziellen Grenzen. Da-

her schlagen wir vor, für ein solches Programm über 5 Jahre jeweils 2 Mrd. € jährlich zur Verfügung zu stellen, die zu 80 vH vom Bund und zu 10 vH von den Ländern aufgebracht werden. Ein Mindestanteil von 10 vH, je nach Vorhaben aber auch weitere Sach- und Investitionsmittel, wären durch die Kommunen selbst einzustellen. Die Kommunen sollen diese Gesamtmittel – die nach einem Regionalindikator aus steuerlicher Ertragskraft, Arbeitslosigkeit, Anteil der Langzeitarbeitslosen und Anteil der Älteren an den Arbeitslosen zugewiesen werden – direkt erhalten und in den Haushalt einstellen können. Der Einsatz der Mittel wäre nur verbindlich daran zu binden, dass sie mit Strukturanpassungsmaßnahmen verknüpft werden. Die möglichen Einsatzbereiche sind durch die Felder für Strukturanpassungsmaßnahmen hinreichend abgegrenzt. Dabei sollten möglichst viele Projekte, auch aus dem Bereich soziokultureller Infrastruktur, in einem wettbewerblichen Verfahren an geeignete Träger vergeben werden. Für die gewerblich orientierten Bereiche wie Wohnumfeldverbesserung ist die Vergabe an ein Wirtschaftsunternehmen bereits vorgeschrieben.

Beispielhafte Felder für solche Projekte wären die Schul- und Kindergartenansanierung, Dorferneuerung, die Sanierung von Spiel- und Sportstätten, die Pflege öffentlicher Grünflächen, Naturschutzmaßnahmen oder die Einrichtung von Stadtteiltreffs und Begegnungsstätten.

Wenn man davon ausgeht, dass für die so geförderten Stellen im Schnitt ca. 30.000 € jährlich aufzubringen sind und die darin enthaltene Förderung durch das Arbeitsamt 12.900 € jährlich pro Stelle beträgt, ließen sich so ca. 117.000 neue Stellen schaffen.

Gemeinwohlorientiertes Beschäftigungsprogramm für Ältere Arbeitslose

Ältere Arbeitslose ab 55 Jahren stellen eine besondere Problemgruppe des Arbeitsmarktes dar. Sie müssen erleben, dass sie kaum noch in eine reguläre Beschäftigung zu vermitteln sind, wenn sie nicht über hochspezialisierte und daher gefragte Qualifikationen verfügen. Viele nutzen daher die Möglichkeit, mit 58 Jahren gegenüber dem Arbeitsamt zu er-

klären, nicht mehr zur Vermittlung zur Verfügung zu stehen. Sie bleiben dann im Leistungsbezug, werden aber aus der Arbeitslosenstatistik gestrichen und können mit 60 Jahren in den vorgezogenen Ruhestand wegen Arbeitslosigkeit gehen. Das führt zu Abschlägen beim Rentenbezug, deren Wirkungen noch verschärft werden, wenn die Erwerbsbiografie bereits vorher längere Zeiträume der Arbeitslosigkeit aufwies. So wächst mit der Dauer der Beschäftigungskrise in strukturschwachen Regionen die Gefahr von erneuter Altersarmut. Gleichzeitig nimmt der Trend zu »jungen Alten« zu, verspüren viele Betroffene noch gar nicht den Wunsch, sich aus dem Erwerbsleben auf das »Altenteil« zurück zu ziehen. Daher müssen für diese Gruppe wieder mehr Wahlmöglichkeiten in ihrer Lebensgestaltung geschaffen werden. Für diejenigen, die auch mit 55 Jahren und darüber hinaus noch unverändert Interesse an der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben, sollen öffentlich finanzierte, gemeinwohlorientierte Beschäftigungsprojekte ins Leben gerufen werden. Dabei ist strikt das Prinzip der Freiwilligkeit zu wahren; die Ablehnung einer solchen Maßnahme darf nicht zu Sanktionen durch Leistungskürzung oder -streichung führen. Durch die erweiterten Möglichkeiten der Bundesanstalt für Arbeit, SAM für über 55-jährige über 5 Jahre und mit einem zusätzlichen Sachkostenzuschuss von 200 € monatlich zu fördern, sind für ein solches Programm sehr gute Ausgangsbedingungen gegeben.

Für die klassischen arbeitsmarktpolitischen Träger besteht aber kein Anreiz, die mühsam akquirierten und knappen Kofinanzierungsmittel gerade für SAM-Projekte ausschließlich aus dieser Zielgruppe einzusetzen, zumal für Tätigkeitsbereiche wie die Jugendarbeit gerade jüngere Kräfte gewünscht werden. In der Konsequenz ist der Anteil der Maßnahmen für über 55-jährige in den meisten Bundesländern verschwindend gering. Nur Sachsen-Anhalt hat seit längerem ein eigenes Landesprogramm zur Förderung solcher Projekte. Tatsächlich sind hier fast ein Viertel aller SAM-Beschäftigten in SAM für über 55-jährige tätig.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt daher vor, die Kofinanzierung solcher Projekte durch ein eigenständiges Bundesprogramm abzusichern. Die Mittel in Höhe von ebenfalls 2 Mrd. € jährlich sollen in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, insbeson-

dere mit einem hohen Anteil Älterer, zur Verfügung stehen. Über die Umsetzung der Projekte soll auf der kommunalen Ebene entschieden werden. Denkbare Felder sind z.B. zusätzliche soziale Beratungsleistungen, Umweltbildung und Umweltschutz, soziale Dienste und Betreuung älterer Menschen oder die Ausweitung von Öffnungszeiten und Bildungsangeboten in kulturellen Einrichtungen.

Diese Projekte dürften weniger Sachmittel erfordern als beispielsweise Sanierungsprojekte; durch das höhere durchschnittliche Alter und die teilweise höheren Qualifikationen ist aber mit vermehrten Personalkosten zu rechnen, so dass hier ebenfalls ein Gesamtfinanzierungsbedarf von 30.000 € pro Arbeitsplatz angenommen wird. Bei einer Förderung in Höhe von 15.300 € durch die Bundesanstalt für Arbeit ließen sich mit den komplementär eingesetzten 2 Mrd. € gut 136.000 Stellen bundesweit finanzieren.

Literatur

- Allex, Anne 1998: Zwischen Hausputz und Putzkolonne. Frauen am deregulierten Arbeitsmarkt, in: analyse & kritik. Zeitschrift für linke Debatte und Praxis, Nr. 419, 22.10.1998
- Bach, Hans-Uwe/Koch, Susanne/Kohler, Hans/Magvas, Emil/Pusse, Leo/Spitznagel, Eugen 2001: Der Arbeitsmarkt im Jahr 2001, in: IAB Kurzbericht Nr. 1 vom 14.2.2001
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) 2001a: Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe, Bonn
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) 2001b: Statistisches Jahrbuch, Bonn
- Hanesch, Walter 2001: Flexibilisierung und soziale Sicherung in Deutschland: Reformbedarf und Reformoptionen für die Sozialhilfe, in: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (Hrsg.): Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, Düsseldorf
- Hoffmann Edeltraut/Walwei, Ulrich 2000: Was ist eigentlich noch »normal«, in: IAB Kurzbericht Nr. 14 vom 25.10.2000

- Kaltenborn, Bruno 2001: Kombi-Löhne in Deutschland – Eine systematische Übersicht, in: IAB Werkstattbericht Nr. 14 vom 15.12.2001
- OECD 1996: Employment Outlook, Paris
- Schäfer, Claus (Hrsg.) 2000: Geringere Löhne – mehr Beschäftigung. Niedriglohn-Politik, Hamburg
- Schreyer, Franziska 2000: »Unsichere« Beschäftigung trifft vor allem die Niedrigqualifizierten, in: IAB Kurzbericht Nr. 15 vom 31.10.2000
- Trube, Achim/Wiedemeyer Michael 2001: Renaissance der Erwerbsarbeit? Zur zwiespältigen Zukunft der Arbeitsgesellschaft, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 11/2001

4. Beschäftigung, Gleichstellung und soziale Sicherung – Arbeitszeit gestalten

4.1. Die Rahmenbedingungen des »Normalarbeitsverhältnisses«

Das für die Vergangenheit charakteristische »Normalarbeitsverhältnis« (NAV) zeichnet sich durch den Arbeitnehmerstatus, die Vollzeit- wie die unbefristete Beschäftigung, die Konzentration des Arbeitsverhältnisses auf nur einen Arbeitgeber und die außerhäusliche Tätigkeit aus. In den 1960er und 1970er Jahren entwickelte sich dieses NAV zur faktischen Norm, ablesbar an der Tatsache, dass es zur häufigsten Erwerbsform und gleichzeitig zum Maßstab für andere Formen der Erwerbsarbeit wurde. Das NAV war eng verknüpft mit spezifischen gesellschaftlichen Bedingungen, in deren Mittelpunkt die »Normalfamilie« stand, die sich durch einen männlichen Alleinernährer auszeichnete, dessen Frau die Reproduktionsarbeit und die Erziehung der Kinder (Haus- und Familienarbeit) unentgeltlich leistete. Die Tatsache, dass mit dem Einkommen des Mannes das Auskommen der ganzen Familie gesichert werden konnte (männlicher Familien- bzw. Alleinernährer), galt lange Zeit als Wohlstandsindikator. Die niedrige Frauenerwerbsquote, die in den 1960er und 1970er Jahren bei knapp über 30 vH verharrte, spiegelte diesen gesellschaftlichen »Normal«zustand wider.

Dieses NAV ist auch heute noch das Leitbild, an dem sich grundlegende Konstruktionen und Instrumente des deutschen Sozial- und Arbeitsmarktsystems orientieren. Es ist klar geschlechterspezifisch differenziert: In der Grundkonzeption geht es davon aus, dass Frauen die Aufgabe zufällt, durch unentgeltliche Reproduktionsarbeit die Verfügbarkeit des (Ehe-)Mannes auf dem Arbeitsmarkt zu sichern. Eine eigenständige Erwerbstätigkeit der (verheirateten) Frauen ist dabei nicht vorgesehen. Trotz der gesellschaftlichen Veränderungen, die seit der Konstruktion

der bundesdeutschen Sozial- und Arbeitsmarktsysteme stattgefunden haben, blieben die Grundlagen der Sozial-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik darauf angelegt. Das bundesdeutsche Sozialsystem ist, entsprechend dem Leitbild des NAV, nach wie vor geprägt durch »Ehegattensplitting« im Steuerrecht, Rentenbemessung nach Lebensarbeitsjahren sowie Arbeitszeiten, die sich an der Lebensrealität eines männlichen Alleinverdieners orientieren.

Trotz Einführung von Komponenten wie der bezahlten Elternzeit oder der Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung bleiben Frauen, die nicht berufstätig sind, weitgehend auf vom Ehepartner abgeleitete Ansprüche oder auf Sozialhilfe angewiesen. Das Gleiche gilt für Kinder, die nur über ihre Einbindung in den Familienverbund mit einem verdienenden, zumeist männlichen »Oberhaupt« versichert sind. Elemente wie die Mitversicherung in den Krankenkassen oder die Witwen- und Waisenrente dokumentieren des weiteren die Orientierung des Systems der sozialen Sicherung am NAV.

4.2. Der Bedeutungsverlust des »Normalarbeitsverhältnisses« als Ausdruck gesellschaftlicher Umbrüche

Die Bedeutungsabnahme des NAV ist Folge sowohl wirtschaftlicher als auch gesellschaftlicher Umbrüche. Auf wirtschaftlicher Ebene lassen sich seitens der Arbeitsnachfrage vor allem neue Produktionsstrukturen und -verfahren (»Lean-Produktion«), die Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien, die Ausweitung des Dienstleistungssektors und Veränderungen in der Halbwertszeit von Wissen und Qualifikation als Faktoren benennen, die das NAV an Grenzen stoßen ließen. Während früher im industriellen Sektor eine »atmende« Lagerhaltung konjunkturelle Bewegungen und auf diese Weise Beschäftigungsschwankungen abfangen konnte, verfügt die heutige, auf die Ausschöpfung von Effizienzsteigerungspotenzialen ausgerichtete »schlanke« Produktion nicht mehr über vergleichbare Puffer zwischen Markt

und Arbeitsverhältnissen, so dass konjunkturelle Bewegungen stärker auf den Arbeitsmarkt durchschlagen und flexiblere Arbeitsverhältnisse fordern. Die Entsprechung der »Just-in-Time«-Produktion mit Blick auf den Arbeitsmarkt ist gewissermaßen die »Just-in-Time«-Beschäftigung. Auch die wachsende Zahl kleiner Dienstleistungsbetriebe, die darauf angewiesen sind, schnell auf Nachfrageveränderungen reagieren zu können, ist auf flexible Arbeitszeiten und -formen angewiesen.

Die Angebotsseite des Arbeitsmarktes zeigt ebenfalls deutliche Veränderungen. Das Aufbrechen patriarchalischer Strukturen und eine zunehmende Herauslösung der Frau aus einer sie definierenden und charakterisierenden Mutter- und Familienrolle führte zu einer erhöhten Nachfrage nach Erwerbsarbeit. Diese Entwicklung wird, wie Prognosen übereinstimmend aussagen, auch in Zukunft anhalten. Wegen der weiterhin bestehenden Notwendigkeit der Verrichtung der Familienarbeit bei gleichzeitigem Fehlen von Kinderbetreuungseinrichtungen, Horten, Ganztagschulen etc. stieg der Bedarf nach flexiblen und zeitlich unter dem NAV bleibenden Formen der Beschäftigung. Nur auf diese Weise war eine Kombination von (unbezahlter) Familien- und (bezahlter) Erwerbsarbeit möglich.

Hinzu kam, dass aufgrund der prekären Arbeitsmarktsituation auch männliche Arbeitnehmer trotz bestehenden Vollzeitarbeitsplatzwunsches vermehrt gezwungen waren, auf Arbeitsplätze außerhalb von Normalarbeitszeitverhältnissen auszuweichen. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass auch eine steigende Freizeitpräferenz der Männer dazu beitrug, die Nachfrage nach Teilzeitarbeit zu steigern, bei der es sich um individuelle (im Gegensatz zu kollektiver, tarifvertraglich vereinbarter) Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich handelt. Während also bereits auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes eine vermehrte Nachfrage nach kürzeren Arbeitszeiten zu verzeichnen war, wuchs auch auf der Angebotsseite der Bedarf nach Beschäftigungsverhältnissen jenseits des NAV. Die für 1999 auf der Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) erhobenen Daten für Westdeutschland (Ostdeutschland) zeigen, dass trotz eines Rückgangs des Teilzeitwunsches Ende der 1990er Jahre immer noch 27 vH (21 vH) der vollzeitbeschäftigten Frauen und 12 vH (6 vH) der vollzeitbeschäftigten Männer ihre Arbeitszeiten auf 30 Wo-

chenstunden oder weniger reduzieren wollen – ein Trend, der sich in allen europäischen Ländern beobachten lässt.

Als Folge dieser unterschiedlichen Entwicklungen lässt sich ein starker Anstieg der Zahl von ArbeitnehmerInnen in Teilzeitbeschäftigung bei gleichzeitigem Rückgang von Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen verzeichnen. Allein zwischen 1991 und 2000 nahm die Teilzeitbeschäftigung (nach dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) um 63 vH zu (von 5,4 Millionen auf 8,8 Millionen) bei gleichzeitigem Rückgang von Vollzeitarbeitsplätzen um 12,6 vH (von 29,4 Millionen auf 25,7 Millionen). Die Teilzeitquote (Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den ArbeitnehmerInnen insgesamt) stieg im entsprechenden Zeitraum um zehn Prozentpunkte von 15,6 vH auf 25,6 vH an. 1999 waren 82,6 vH aller sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten in Deutschland Frauen (83,5 vH in Ostdeutschland; 82,5 vH in Westdeutschland), während 1980 dieser Wert für die alten Bundesländer noch bei deutlich höheren 92,2 vH lag. Allerdings haben die Männer arbeitsmarktbedingt und aufgrund von Präferenzänderungen aufgeholt: Im Zeitraum 1991 bis 1998 stieg nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die Zahl teilzeitbeschäftigter Frauen um 12 vH (plus 545.000), während sich die Teilzeitbeschäftigung der Männer von vergleichsweise niedrigem Niveau ausgehend um 52 vH erhöhte (plus 282.000). Eine aktuelle Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung zur »Flexicurity« bestätigt auf der Basis einer Sonderauswertung des jährlich durchgeführten Mikrozensus, der größten amtlichen Repräsentativbefragung von in Deutschland lebenden Personen und Haushalten, diesen Trend: Danach stieg zwischen 1995 und 2000 die Zahl der teilzeitbeschäftigten Frauen in Deutschland um 18 vH (von 5,1 Millionen auf 6,0 Millionen), während die Teilzeitbeschäftigung bei Männern um 44 vH (von 0,75 Millionen auf 1,1 Millionen) zunahm.

Der Anstieg der Teilzeitbeschäftigung hing in der Vergangenheit entscheidend damit zusammen, dass sich Teilzeitbeschäftigte ohne größere Schwierigkeiten in das NAV integrieren lassen: Zwar sieht dieses ursprünglich nicht vor, dass die Arbeitszeit die tariflich gesetzte Norm systematisch und dauerhaft unterschreitet; ein solches Unterschreiten

führt jedoch »lediglich« zu einer Verringerung des Einkommens sowie der im Rahmen des NAV erbrachten Sozialbeitragszahlungen von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen und der daraus resultierenden Ansprüche auf Versicherungsleistungen – und nicht, wie es bei anderen Formen von Beschäftigungsverhältnissen der Fall ist, zu einem gänzlichen Herausfallen aus den sozialen Sicherungssystemen. Bereits die Leistungsreduzierung hat jedoch eine Konsequenz für das dem NAV zugrunde liegende Gesellschafts- bzw. Familienmodell: Es ist fortan nicht mehr gewährleistet, dass durch die Beiträge eines/einer Teilzeitversicherten die eigene Rente, geschweige denn die des nicht berufstätigen Ehepartners gesichert wird.

Andere Faktoren lassen eine am Leitbild des NAV orientierte soziale Sicherung zusätzlich brüchig werden. Die nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit und die Herausbildung nicht tarifär abgesicherter Arbeitsverhältnisse haben zweierlei Folgen: Zum einen haben sie zu einem stetigen Defizit an Beitragszahlungen in den Sozialversicherungen geführt. Das deutsche Sozialsystem, das auf Vollbeschäftigung bei tarifär abgesicherten Arbeitsverhältnissen ausgelegt ist, kann nicht dauerhaft auf der einen Seite auf Beitragszahlungen verzichten und auf der anderen Seite eine soziale Absicherung auf hohem Niveau gewährleisten. Zum anderen wächst die Zahl von nicht oder nur in geringem Ausmaß tarifär abgesicherten Arbeitsverhältnissen. Damit steigt die Zahl derer, die die Risiken der Teilnahme am Arbeitsmarkt und -leben weitgehend individuell tragen und die Arbeitszeiten und -bedingungen haben, die nicht oder nur in geringem Ausmaß tariflich geregelt sind. In derartigen prekären Beschäftigungsverhältnissen (z.B. Werk- und Beraterverträge) werden Kosten für die soziale Sicherung von der solidarischen Finanzierung durch ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen auf die Beschäftigten abgewälzt. Die Tatsache, dass sie keine oder nur geringe Beitragszahlungen in die Sozialsysteme leisten, hat zur Folge, dass ihnen das Anrecht auf durch Beitragszahlungen erworbene Sozialleistungen entgeht oder – im Vergleich zu Ansprüchen, die nach dem NAV Beschäftigte erwerben – zumindest eingeschränkt wird. Auch das zeigt, dass die Orientierung der Sozialversicherungssysteme am Erwerbseinkommen einer Person an Tragfähigkeit verliert, da ein Einkommen mittlerweile oftmals nicht ein-

mal die Existenz einer Familie ausreichend sichern kann, geschweige denn deren soziale Sicherung.

Ein weiterer Faktor, der das NAV brüchig werden lässt, ist der gesellschaftliche Wandel. Die klassische, dem NAV als Leitlinie zugrunde liegende Familie ist nicht mehr das alleinig vorherrschende Lebensmodell. Die Pluralisierung von Lebens- und Familienformen gehört zu den unübersehbaren Merkmalen unserer Zeit: die Zahl der Singles, Geschiedenen, Wiederverheirateten und kinderlosen (Ehe-)Paare wächst, ebenso die Zahl der Menschen, die in alternativen Lebens- und Partnerschaftsformen leben. Inzwischen ist die Ehe auch nicht mehr die einzige rechtlich geschützte Partnerschaftsform, sondern auch Homosexuelle können mit »eingetragenen Partnerschaften« eine rechtlich fixierte Zweierbeziehung eingehen (auch wenn diese im rechtlichen und finanziellen Status (noch) nicht mit der Ehe vergleichbar ist). Diese Entwicklungen sind mit der sozialen Sicherung, die nach wie vor am NAV orientiert ist, nicht kompatibel. Dem NAV liegt die Vorstellung zugrunde, dass Kinder in der Regel in Ehen geboren werden und im Umkehrschluss Ehen nur in Ausnahmefällen nicht zu Nachwuchs führen. Personen, die nicht in traditionellen Familienstrukturen leben, sind im NAV nicht vorgesehen. Dieses unterstellt, dass Nichtverheiratete allein Lebende sind und nur die individuelle Existenz zu sichern haben. Daraus resultieren finanzielle Nachteile für allein erziehende Mütter und Väter und andere Familienstrukturen, die nicht in die alten Strukturen des NAV passen.

In die eingefahrene geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen bei Erwerbstätigkeit und Reproduktionsarbeit ist trotz der neuen Entwicklungen nur wenig Bewegung gekommen. Ein wachsender Anteil von kinderlosen Frauen ist nicht zuletzt Folge der Schwierigkeiten, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren. Oftmals verhindert bereits der Mangel an Betreuungsmöglichkeiten eine Berufstätigkeit der Frau.

Arbeits- und Sozialpolitik sehen sich also mit einer Vielzahl von Neuentwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft konfrontiert. Es mangelt jedoch an Angeboten und Möglichkeiten, die den neuen Anforderungen an das Erwerbsleben gerecht werden: Weder die Arbeitszeitpolitik, noch die Sozialsysteme, noch die Infrastruktur für gesellschaftlich

organisierte Haus- und Familienarbeit werden systematisch neuen Anforderungen angepasst. Nach wie vor ist das deutsche Sozialsystem am Konzept der klassischen Alleinverdienerfamilie mit einer Haushalts- und Familienarbeit leistenden Ehefrau orientiert. Damit ist bis heute ein Leitbild Norm und Maßstab des bundesdeutschen Sozialsystems, das an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen sowie an den Ansprüchen einer zunehmenden Zahl von Menschen vorbeigeht.

4.3. Bestandteile eines neuen Leitbildes der sozialen Sicherung

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sieht aufgrund der geschilderten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft die Notwendigkeit, die Leitlinien der sozialen Sicherung zu erneuern. Ein verändertes Sozialsystem, das einem neuen Leitbild sozialer Sicherung angepasst ist, muss die Gleichstellung der Geschlechter ermöglichen und sich ausdifferenzierenden Lebensverhältnisse gerecht werden. Flexibilität, Pluralität von Lebensformen und soziale Sicherheit müssen Grundelemente dieses neuen Leitbildes sein. Dafür sind Veränderungen in drei Bereichen wesentlich:

1. bedarf es einer allgemeinen tariflichen Arbeitszeitverkürzung,
2. ist die Ausrichtung der sozialen Sicherung auf Einzelpersonen und ihre Orientierung an den gesellschaftlichen Entwicklungen notwendig,
3. müssen die Möglichkeit individueller Arbeitszeitgestaltung deutlich ausgeweitet werden.

Allgemeine tarifliche Arbeitszeitverkürzung

Wesentlicher Bestandteil eines neuen Leitbildes sozialer Sicherung muss eine allgemeine und umfassende kollektive Arbeitszeitverkürzung (AZV) werden. Durch die flächendeckende Wirkung einer solchen

AZV sind sowohl die Beschäftigungseffekte als auch der Gewinn an freier Lebenszeit gesellschaftlich am größten. Dabei hat eine solche AZV eine lange Tradition: Auch wenn es heute kaum mehr bewusst ist, gehörte bei aller institutionellen Beharrungskraft ein sukzessiver Rückgang der Arbeitszeiten bereits zur Realität des NAV: Wegen der tendenziell sinkenden Arbeitszeit ist rückblickend keine »normale« wöchentliche Arbeitszeit für die ersten Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg anzugeben. Die wöchentliche Tarif-Arbeitszeit sank von 48 Stunden im Jahr 1950 auf 40,1 Stunden im Jahr 1980. Tarifliche Wochenarbeitszeitverkürzung bedeutete in der frühen Phase der Bundesrepublik zudem die von den Gewerkschaften hart erkämpfte schrittweise Abkehr von der Sechstageswoche. Weitere Arbeitszeitverkürzungen waren durch den Rückgang des Überstundenvolumens und die Zunahme der Urlaubstage bedingt. Am Achtstundentag als tarifliche Norm wurde zunächst nicht gerüttelt.

Das änderte sich erst mit der Kampagne für die Einführung der 35-Stunden Woche. Damit begann vor zwanzig Jahren erneut der Einstieg in eine (Wochen-)Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich, die in der Tarifpolitik eine Abkehr von den viele Jahre lang verfolgten reinen Geldforderungen in den Tarifverträgen einläutete. Diese Politik wurde von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nachhaltig unterstützt. Mit dieser Forderung sollten gleich mehrere Ziele erreicht werden: Die entstandene Massenarbeitslosigkeit durch die Umverteilung des bestehenden Arbeitsvolumens sollte verringert, Spielräume für eine gerechte Verteilung von Reproduktionstätigkeit zwischen den Geschlechtern sollten eröffnet und gleichzeitig ein umweltverträglicheres Wachstumsmodell verwirklicht werden. Als weiterer Effekt wurde eine Reduzierung der wachsenden Arbeitsbelastung erwartet. Durch den Lohnausgleich sollte außerdem die Massenkaufkraft gestärkt werden. Die Beschäftigten hatten keine Lohneinbußen trotz gesunkener Arbeitszeiten in Kauf zu nehmen, und mit den zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätzen sollte die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme gesteigert werden.

In den achtziger Jahren war der Kampf um die Wochenarbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich eine zentrale Handlungsmaxime vieler Gewerkschaften. Voller Lohnausgleich bedeutete dabei stets, dass der

ausgehandelte oder erkämpfte Zuwachs auf weniger Arbeitszeit und mehr Einkommen gesplittet wurde (Lohnkomponente und Zeitkomponente der Abschlüsse). Es gab durch die AZV also niemals weniger Geld auf dem Konto als vorher, aber immer weniger, als es ohne AZV gegeben hätte.

Zwar gelang es den Gewerkschaften auf diese Weise, auf breiter Front die tarifliche Wochenarbeitszeit zu senken, und in einigen Branchen wie der Metall- und Elektroindustrie wurde auch tatsächlich das Ziel der 35-Stunden-Woche erreicht. Eine uneingeschränkte Erfolgsstory war damit jedoch nicht verbunden. Das größte Problem bestand darin, dass es unter den Bedingungen der hohen Arbeitslosigkeit nicht gelungen war, wenigstens verteilungsneutrale Abschlüsse zu erzielen, d.h. Abschlüsse, die den Produktivitätsfortschritt an die Beschäftigten weitergeben und die Preissteigerungsrate ausgleichen. Für die Tarifpolitik hatte das weit gehende Konsequenzen: Die AZV konnte nur in sehr kleinen Schritten durchgesetzt werden; die Lohnsteigerungen blieben bescheiden. In der Konsequenz dieser und weiterer Probleme war die AZV bei den Beschäftigten schnell diskreditiert:

- Die geringen Lohnerhöhungen führten zu einer Abkoppelung der Arbeitnehmer von der Entwicklung des gesellschaftlichen Reichtums. Die gesamten Tarifierhöhungen waren zu gering, und die Arbeitszeitkomponente war zu klein, um diesen Effekt durch einen genügend großen Anstieg der Beschäftigung zumindest volkswirtschaftlich (durch einen kräftigen Anstieg der gesellschaftlichen Lohnsumme) zu kompensieren. Individuell ist es häufig zu einer Stagnation des Lebensstandards gekommen.
- Im Hinblick auf die Beschäftigungseffekte war die AZV jedoch ein voller Erfolg. Entgegen den Erwartungen auch der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* – die in ihren Analysen im Vorfeld davon ausgegangen war, merkliche Beschäftigungseffekte würden nur bei deutlichen Verkürzungsschritten zustande kommen – kam etwa die Hälfte der rechnerisch möglichen Mehrbeschäftigung tatsächlich zustande; der Rest wurde durch die von der AZV generierten Rationalisierungseffekte verzehrt. Die AZV hat damit einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geleistet. Wegen der geringen

Verkürzungsschritte waren die Effekte einzelwirtschaftlich und absolut gesehen allerdings natürlich gering und wurden von den Beschäftigungsschwankungen aus der normalen Geschäftsentwicklung oftmals überlagert. Von den ArbeitnehmerInnen wurden diese Beschäftigungseffekte deshalb kaum wahrgenommen. Auch volkswirtschaftlich gesehen waren die Effekte insgesamt zu klein, um zu einem deutlich spürbaren Abbau der Arbeitslosigkeit zu führen.

- Zu einer Arbeitsentlastung ist es insgesamt nicht gekommen. Hierfür waren einerseits die Verkürzungsschritte zu klein, andererseits gingen sie immer mit einer weiteren Verdichtung der Arbeitsprozesse einher. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass es auch ohne AZV zu einer weiteren Rationalisierung durch Komprimierung der Arbeit gekommen wäre.
- Politisch wurde die AZV »erkauft« mit dem Einstieg in die Flexibilisierung der Arbeitszeiten (Leber-Kompromiss). Durch Anpassung der Arbeitszeit an die tatsächlichen Bedarfe (atmende Fabrik) wurden die Effekte der AZV teilweise konterkariert. Die Umwandlung von bezahlten Überstunden in unbezahlte Plusstunden auf Zeitkonten verschlechterte zudem die Einkommensposition der ArbeitnehmerInnen weiter. Die Zeitsouveränität der Beschäftigten konnte dagegen kaum gesteigert werden.
- Trotz erkennbarer Präferenzänderungen gibt es immer noch Akzeptanzprobleme hinsichtlich AZV bei Männern. Lange Arbeitszeiten werden weiterhin häufig mit hohem Sozialprestige verbunden – und die lange Arbeitszeit ist oftmals auch eine bequeme Ausrede, um sich vor der Beteiligung an der Reproduktionsarbeit in der Familie zu drücken.

Diese Aspekte führten dazu, dass Arbeitszeitverkürzungen bei den Beschäftigten zunehmend unbeliebt wurden und nach und nach an Akzeptanz verloren. Das ergab auch die Befragung der IG Metall im Rahmen der Zukunftsdebatte. Faktisch sind die Gewerkschaften aus diesem tarifpolitischen Weg auch bereits ausgestiegen. Die tarifliche Wochenarbeitszeit stagniert seit Jahren. Die aktuellen Tarifforderungen konzentrieren sich in der Tarifrunde 2002 wiederum ausschließlich auf die Steigerung der Einkommen. Dabei waren die durchgesetzten Tarifabschlüs-

se in den letzten Jahren so gering, dass das Tarifmodell der achtziger und frühen neunziger Jahre auch objektiv an seine Grenzen gestoßen wäre. Eine Splittung dieses geringen Tarifzuwachses hätte einerseits reale Einkommensverluste der ArbeitnehmerInnen bedeutet, andererseits zu nicht mehr wahrnehmbaren, geradezu mikroskopisch geringen Arbeitszeitreduzierungen geführt. Obwohl praktisch keine AZV mehr vereinbart wurde, konnten die tariflichen Monatslöhne (West) in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nur noch um durchschnittlich (nominal) 2,1 vH im Jahr gesteigert werden, gegenüber noch 3,3 vH in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Im vergangenen Jahr konnte mit einer Tarifsteigerung von 2,1 vH und einem Anstieg der Verbraucherpreise von 2,5 vH nicht einmal mehr das Reallohnniveau gehalten werden.

Damit befindet sich die Politik in einem Dilemma. AZV ist weiterhin, wie von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* immer gefordert, unverzichtbar, weil Vollbeschäftigung ohne AZV schlicht nicht mehr vorstellbar ist. Das wird dadurch unterstrichen, dass die historische Entwicklung ein langfristig abnehmendes Arbeitsvolumen zeigt. Zwischen 1960 und 1990 nahm das westdeutsche Arbeitsvolumen um rund 19 vH von 56,3 Mrd. Stunden auf 45,9 Mrd. Stunden ab. Auch das gesamtdeutsche Arbeitsvolumen, das unmittelbar nach der deutschen Einheit zunächst 60,0 Mrd. Stunden betragen hatte, sank bis 2001 auf rund 57,0 Mrd. Stunden (minus 5,0 vH). Selbst wenn man für die Zukunft optimistisch unterstellt, dass der dekadenerübergreifende Trend eines abnehmenden Arbeitsvolumens gebrochen und das Arbeitsvolumen zumindest auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert werden kann – die Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes also jeweils mindestens dem Produktivitätsfortschritt entsprechen – ist die Massenarbeitslosigkeit – zumindest in den nächsten 10 Jahren, in denen keine Entlastungen von der demografischen Seite her absehbar sind – nur über weitere kollektive Verkürzungen der Arbeitszeiten zu beseitigen. Der zudem prognostizierte weitere Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit unterstreicht diese wirtschaftspolitische Folgerung.

Auch wenn ein Verzicht auf einen Lohnausgleich größere Schritte bei der AZV erleichtern würde, würde eine solche Vorgehensweise gerade für die unteren Einkommensschichten – das betrifft beispielsweise gro-

ße Teile der Beschäftigten in Ostdeutschland, aber auch viele Frauen in Dienstleistungsberufen in Westdeutschland – existenzsichernde Einkommen nicht mehr gewährleisten und die Akzeptanzprobleme der AZV bei den ArbeitnehmerInnen noch einmal dramatisch steigern.

Welcher Umfang an AZV bei vollem Lohnausgleich verteilungsneutral möglich gewesen wäre, wenn es den ArbeitnehmerInnen in den vergangenen zehn Jahren gelungen wäre, den Verteilungsspielraum auszuschöpfen und konsequent für Arbeitszeitverkürzung zu nutzen, zeigt eine einfache Überschlagsrechnung: Im Jahr 1991 wurde je Erwerbstätigenstunde ein Produkt von 28,8 € erwirtschaftet, 2000 dagegen von 34,4 € (jeweils in Preisen von 1995). Das entspricht einer Steigerung der Produktivität von 19,4 vH. Die durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeit lag in Westdeutschland im Jahr 1991 bei 38,1 Stunden. Wäre die Produktivitätssteigerung vollständig in AZV umgesetzt worden, dann hätte die tarifliche Wochenarbeitszeit im Jahr 2000 auf 30,7 Stunden sinken können. Die Forderung nach Einführung einer 30-Stunden-Woche, wie sie seit längerem von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* erhoben wird, entspricht somit den Möglichkeiten, die alleine der Produktivitätsfortschritt bietet.

Bei einem gleichzeitigen Ausgleich der Preissteigerungen durch Lohnerhöhungen in diesem Zeitraum hätte es keine Realeinkommensverluste der ArbeitnehmerInnen gegeben, und die Verteilungsposition zwischen Kapital und Arbeit wäre nicht einmal angetastet worden. Netto hätte eine solche Entwicklung sogar reale Einkommenssteigerungen nach sich gezogen, da durch die Beschäftigungseffekte der AZV die Kosten für die Sozialversicherung pro Beschäftigtem gesunken wären. Würde man in einer dynamischen Betrachtung die Auswirkungen der AZV auf die Produktivitätsentwicklung und die Nachfrage einbeziehen, sähe das Ergebnis noch erheblich günstiger aus. Gegen eine solche verteilungsneutrale Variante spricht nur die schwache Verhandlungsmacht der Gewerkschaften. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sieht ein legitimes Recht der ArbeitnehmerInnen, größere Anteile am gesellschaftlichen Reichtum zu erhalten. In diesem Fall hätte in dieser Zeitspanne die Arbeitszeit sogar unter 30 Wochenstunden gesenkt werden können.

In der Realität hat sich die tarifliche Arbeitszeit in diesem Zeitraum

dagegen kaum verringert. In Westdeutschland war sie im Jahr 2000 auf 37,4 Stunden zurückgegangen, in Ostdeutschland von 40,2 (1991) auf 39,2 im Jahr 2000. Die tatsächlich geleistete (Jahres-)Arbeitszeit hat sich in diesem Zeitraum sogar noch verlängert. Hatte im Jahr 1991 jede/r vollzeitbeschäftigte ArbeitnehmerIn in Deutschland im Durchschnitt 1.603,6 Stunden gearbeitet, lag die Arbeitszeit im Jahr 2000 bei 1.639,6 Stunden.

Bewegung in der Arbeitszeitfrage lässt sich nur erreichen, wenn es gelingt, in der öffentlichen Debatte den Zusammenhang zwischen Arbeitszeitverkürzung und Abbau der Arbeitslosigkeit wieder herzustellen. Dazu ist ein offensives Vorgehen in dieser Frage notwendig. Dann wären auch wieder die ArbeitnehmerInnen für Arbeitszeitverkürzung zu gewinnen. Denn auch dieses Ergebnis hat die Befragung im Rahmen des Zukunftsreports der IG Metall zutage gefördert: Für 97 vH bzw. 96 vH der Befragten gehören die Sicherung der Arbeitsplätze und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu den sehr wichtigen und wichtigen Aufgaben der Gewerkschaften, denen damit eine höhere Bedeutung beigemessen wird als etwa der Erhöhung von Löhnen und Gehältern.

Eine wichtige Unterstützung für eine AZV kann auch vom Gesetzgeber ausgehen. Derzeit erlaubt das Arbeitszeitgesetz eine tägliche Arbeitszeit von 8 Stunden und in begrenztem Ausmaß von 10 Stunden an sechs Tagen in der Woche (bei tarifvertraglicher Regelung 60 Tage im Jahr). Eine 60-Stunden-Woche (mit weiteren Ausnahmen für längere Arbeitszeiten) liegt also noch im Rahmen des Zulässigen. Außerdem gibt es derzeit überhaupt keine Initiative der Regierung, dieses bestehende Gesetz tatsächlich durchzusetzen, seine Einhaltung besser zu kontrollieren und Verstöße entsprechend zu ahnden. Ein engerer gesetzlicher Rahmen hätte eine wichtige Signalwirkung und könnte gleichzeitig dazu beitragen, extrem lange Arbeitszeiten zu unterbinden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert deshalb die Einführung einer gesetzlichen Wochenarbeitszeit von max. 40 Stunden. Gleichzeitig müssen die Ausnahmetatbestände zur Überschreitung dieser Regelung eingeschränkt und Maßnahmen zur praktischen Durchsetzung des Arbeitszeitgesetzes ergriffen werden. Damit würde nicht nur im Sinne einer AZV in die politische Auseinandersetzungen um die tarifliche Arbeitszeit ein-

gegriffen, sondern auch der immer stärkeren Inanspruchnahme von Arbeitszeitkonten eine obere zeitliche Grenze gesetzt. Die tatsächlichen Beschäftigungseffekte einer tariflichen AZV könnten damit erheblich gesteigert werden. Das Niveau der bezahlten Überstunden – ständiges Ärgernis bei gleichzeitiger Massenarbeitslosigkeit – könnte ebenfalls wirksam begrenzt werden, ohne auf freiwillige Zusagen der Arbeitgeber hoffen zu müssen.

Die Ausrichtung der sozialen Sicherung an Einzelpersonen

Zu den notwendigen Reformen auf dem Weg in ein neues System sozialer Sicherung gehört, die dem NAV eigene Schutzfunktion zu erhalten, was insbesondere mit Blick auf die sozialen Sicherungssysteme gilt. Die Orientierung sozialer Sicherung am Ideal der Familie muss jedoch in einem neuen System sozialer Sicherung sukzessive durch Ausrichtung auf die/den Einzelnen ersetzt werden, wie es bereits in vielen anderen europäischen Staaten gängig ist. Abgeleitete, von der Erwerbstätigkeit der Ehegatten (in der Regel des Ehemannes) abhängige sozialversicherungsrechtliche Ansprüche könnten dann zugunsten eigenständiger Versicherungsansprüche entfallen.

Ein wesentliches Element dieser Umgestaltung ist die Anpassung des Steuerrechts an die neuen Bedingungen: das Ehegattensplitting, das die Alleinverdienererhe steuerlich begünstigt und damit ein Familienmodell unterstützt, das der Gleichstellung der Geschlechter entgegensteht, muss zugunsten eines diskriminierungsfreien Steuersystems umgebaut werden.

Da an einer Neuorientierung des Systems der sozialen Sicherung auf individuell erworbene Ansprüche kein Weg vorbei führt, ergibt sich die Notwendigkeit von Übergangsregelungen: Sofern keine ausreichenden individuellen Ansprüche aus vorangegangener Erwerbsarbeit aufgebaut werden konnten, müssen übergangsweise Formen einer sozialen Sicherung greifen, die unabhängig von der individuellen Erwerbsbiografie ausgestaltet sind. Das gilt insbesondere für Frauen, die sich jahrelang vorwiegend oder ausschließlich als Hausfrau und Mutter betätigt haben.

In dem Maße, in dem Frauen stärker Erwerbsarbeit aufnehmen, werden sich diese Übergangsregelungen jedoch zunehmend als überflüssig erweisen. Damit Frauen den männlichen Durchschnittsgrad der Versorgung mit Rentenansprüchen erreichen, ist außer ihrer Erwerbstätigkeit auch eine Angleichung ihrer Durchschnittslöhne an die der Männer erforderlich. Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten für die Rentenberechnung sollte zusätzlich zur Anrechnung der durch Erwerbsarbeit erworbenen Ansprüche erfolgen sowie zwischen Mutter und Vater teilbar sein.

Wenn sich Erwerbseinkommen individualisieren, also zunehmend nicht mehr als »Familienlohn« definiert werden können, nimmt die Notwendigkeit einer erwerbseinkommensunabhängigen, staatlichen Finanzierung von Kindern im Rahmen eines ausreichend hohen Kindergeldes, das die finanziellen Aufwendungen für deren Lebensführung abdeckt, zu. Das Existenzminimum eines Kindes berechnet sich in der Bundesrepublik gemäß den Richtlinien der Sozialhilfe. Die tatsächlichen Ausgaben, die für den Lebensunterhalt eines Kindes erforderlich sind, liegen allerdings deutlich höher als der Mindestbedarf nach dem Sozialhilferecht: 1997 betrug der durchschnittliche jährliche Aufwand für den Lebensunterhalt eines Kindes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 4.319 €. Ein Kindergeld, das die tatsächlichen Ausgaben abdeckt, die für den Unterhalt eines Kindes erforderlich sind, muss also mindestens bei 360 € monatlich liegen. Die in diesem Zusammenhang erhobene Forderung nach Einführung eines höheren Betrages im Sinne eines »Müttergehaltes« oder eines »Familiengeldes« ist abzulehnen. Eine Finanzierung von Kindererziehung durch – nicht sozialversicherte – Transferleistungen, wie sie etwa in Höhe von 600 € je Kind diskutiert werden, widerspricht dem Prinzip, dass Sozialversicherungen aktuellen Entwicklungen angepasst und pluralistisch ausgerichtet werden müssen. Eine solche Regelung wäre eine neue Variante der dem NAV zugrundeliegenden Vorstellungen: Sie würde vorwiegend für Frauen einen Anreiz bieten, weiterhin – nunmehr durch Transferzahlungen bezahlte, aber immer noch im Zusammenhang der klassischen Familie geleistete – Haus- und Familienarbeit zu leisten, während Männer auch künftig dem Arbeitsmarkt voll zur Verfügung stehen könnten. Ein solches Konzept würde weder den skizzierten Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft

gerecht, noch hätte es eine sozialrechtliche Absicherung der betroffenen Frauen zur Folge.

Die derzeitige Praxis der »Elternzeit« (vormals »Erziehungsurlaub«) muss weiter reformiert werden. Sie hat zur Folge, dass die Erziehung von Kindern zum Armutsrisiko wird oder ein hohes Einkommen voraussetzt. Alleinerziehende, die die »Elternzeit« in Anspruch nehmen, leben auch bei einer Kombination von Erziehungsgeld und Sozialhilfe am Rande des Existenzminimums, wenn sie nicht berufstätig sind. Wegen des eklatanten Mangels an Infrastruktur zur Kinderbetreuung ist eine Erwerbstätigkeit für die meisten allein Erziehenden – in der übergroßen Mehrzahl Frauen – jedoch nicht oder nur schwer möglich. Allein erziehende Mütter stellen deshalb die größte Gruppe unter den SozialhilfeempfängerInnen; oft setzt sich in einer »Sozialhilfekarriere« ihre Armut bis ins Rentenalter fort. Hier ist nicht eine Reform der »Erziehungszeit«, sondern in erster Linie die Möglichkeit der Kinderbetreuung die notwendige Alternativmaßnahme.

Aufgrund des nach wie vor vorhandenen Einkommensgefälles zwischen Männern und Frauen sind es vorwiegend die Mütter, die die »Elternzeit« in Anspruch nehmen. Eine Umgestaltung der »Elternzeit« muss hier Anreize setzen, die eine gleichberechtigte Aufteilung der Erziehungsarbeit zwischen Vätern und Müttern belohnen. Sie sollte zudem eine weitere Flexibilisierung von Dauer, Höchstgrenzen der Wochenarbeitszeit und Lage ermöglichen. Männern und Frauen, die aufgrund von Kinderbetreuungszeiten eine längere Auszeit vom Berufsleben in Anspruch genommen haben, ist der Wiedereinstieg durch das verstärkte Auflegen sogenannter Wiedereingliederungsprogramme zu ermöglichen. Die Bundesregierung ist hier bereits in die richtige Richtung tätig geworden und sollte den eingeschlagenen Weg fortsetzen.

Orientierung der sozialen Sicherung an gesellschaftlichen Entwicklungen

Eine wesentliche Komponente eines neu orientierten Systems sozialer Sicherung ist die deutlich höhere Finanzierung der Betreuung und Er

ziehung von Kindern. Leistungen für Kinder müssen sich allerdings in erster Linie in der Verbesserung der Angebote zur Betreuung bis hin zu einer bedarfsdeckenden Versorgung mit ganztägigen Kinderkrippen, -gärten und -hortplätzen niederschlagen. In den meisten anderen europäischen Ländern sind die Angebote zur Kinderbetreuung und Ausbildung sowie die entsprechenden Ausgaben auf einem deutlich höheren Stand als in der Bundesrepublik.

Sinnvolle Maßnahmen der Verbesserung der Kinderbetreuung sind:

- Der Ausbau des öffentlichen Angebots an Betreuungseinrichtungen, wobei die Gebühren nach der finanziellen Situation der BenutzerInnen gestaffelt werden sollten;
- die Erweiterung der Öffnungs- und Betreuungszeiten von Kindertageseinrichtungen;
- die finanzielle Unterstützung von Eltern in selbst organisierten Betreuungsformen;
- die betreute Grundschule mit dem langfristigen Ziel des Umbaus zur Ganztagschule;
- betriebsnahe oder betriebliche Kinderbetreuung.

Ein zukunftsgerichteter Umbau des Sozialsystems muss Phasen der Arbeitslosigkeit ebenso absichern können wie »Auszeiten« für Kindererziehung, Fortbildung oder andere sozial akzeptierte Tatbestände (Pflege, Ehrenamt etc.). Es ist daher sinnvoll, die jeweils entsprechenden sozialstaatlichen Regelungen und Systeme nicht voneinander getrennt zu halten, sondern in ein umfassendes System zu integrieren. Ein solches System der »Arbeitsversicherung«, die die bisherige Arbeitslosenversicherung sowie die Programme für Erziehungsurlaub und Fortbildung zusammenführt, muss Erwerbstätigen Möglichkeiten zu »Auszeiten« und zu Phasen der Qualifikation geben, die über den jetzigen Gesetzesstand hinausgehen. Die Unterbrechung der Erwerbsbiografien durch solche »Auszeiten« muss durch die Arbeitsversicherung in ausreichendem Maße sozial geschützt werden. Ein weiteres Element dieser Arbeitsversicherung kann Job-Rotation sein: Wenn Erwerbstätige »Auszeiten« benötigen, sollte ein(e) Arbeitslose(r) die entsprechende Stelle für diesen Zeitraum zur Überbrückung einnehmen können. Für ihn/sie ist das die Gelegenheit zum Wiedereinstieg in den Beruf.

Individuelle Gestaltung der Arbeitszeiten

Ein Aufbrechen der harten Einteilung in Vollzeit- oder Teilzeitstellen könnte sich auch auf die Entstehung neuer Arbeitsplätze positiv auswirken. Dazu müssen Arbeitszeiten flexibel – d.h. gemäß der Bedürfnisse der ArbeitnehmerInnen – gewählt werden können, ohne dass gravierende Nachteile hinsichtlich der sozialen Absicherung entstehen. Wieder einmal ist es das schwedische Beispiel, das zeigt, wie ein solches Modell funktionieren kann. Menschen dürfen nicht nur die Wahl zwischen »voll berufstätig« oder »gar nicht berufstätig« haben. Vielmehr müssen Möglichkeiten für Wahlarbeitszeiten unterhalb des Vollzeitstandards und Gelegenheiten flexibler Gestaltung der Arbeitszeit im Erwerbsverlauf geschaffen werden, die – wenn sie an sozial akzeptierte Tatbestände gebunden sind (z.B. Kindererziehung, Pflege, Weiterbildung, Ehrenamt) – durch Lohnersatzleistungen oder steuerliche Vergünstigungen sozial gesichert werden. Sinnvoll sind auch Anreize zum Umstieg in Teilzeitarbeitsverhältnisse für beide Geschlechter zumindest für eine Übergangszeit, eventuell ebenfalls durch besondere steuerliche Vergünstigungen. Das Teilzeitgesetz der Bundesregierung ist hier ein erster wichtiger Schritt, dem weitere folgen müssen.

Ein neu orientiertes System sozialer Sicherung müsste sich zudem durch Möglichkeiten auszeichnen, die individuelle Arbeitszeit lebensphasenorientiert zu gestalten – etwa durch die Einführung von Lebensarbeitszeitkonten und »Sabbaticals«, also der Möglichkeit, eine längere Auszeit »anzusparen«. Eine grundlegende Bedingung dafür ist allerdings, dass die erzielten Nettoeinkommen sich auf einem Standard bewegen, der individuell verkürzte Wochenarbeitszeiten möglich macht.

Auch in einem sozialen Sicherungssystem mit flexiblen und vergleichsweise erheblich kürzeren individuellen Arbeitszeiten ist die Partizipation der Beschäftigten am Produktivitätsfortschritt selbstverständlich sicherzustellen. Die freiwillige Reduzierung und die den Wünschen der ArbeitnehmerInnen angepasste Gestaltung der Arbeitszeiten sollte daher stärker als bisher zum Gegenstand von Gemeinschaftsinitiativen der Tarifpartner werden. Unter den Bedingungen eines neu ausgerichteten Systems sozialer Sicherheit wird eine den Bedürfnissen der Arbeitnehme-

rInnen entsprechende Arbeitszeitgestaltung betreffend Dauer, Lage und Verteilung zum zentralen Punkt. Freizeitsteigerung könnte sukzessive zum wichtigsten und breit akzeptierten Mittel eines weiteren Wohlstandszuwachses werden, zumal dann, wenn von einem *trade off* zwischen Einkommens- und Freizeitwachstum auszugehen ist. Hier gilt jedoch der gleiche grundlegende Hinweis wie bei der individuellen Arbeitszeitverkürzung: Diese Möglichkeit ist nur bei ausreichend hohen Nettostundenlöhnen und einer ausreichenden Zahl an Arbeitsstunden zu verwirklichen. Wenn es auf diesem Wege gelingt, die durchschnittlichen Arbeitszeiten gegenüber dem Status quo zu senken, würde es den Marginalisierten und Ausgeschlossenen erleichtert, (wieder) zu TeilnehmerInnen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt zu werden.

5. Gesundheitspolitik im Land des gefrierenden Lächelns

5.1 Defizit und Beitragssatzsteigerungen bei den Krankenkassen

Nach Jahren relativer finanzieller Stabilität ist in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) für das Jahr 2001 ein Defizit von über vier Mrd. DM aufgelaufen. Infolge dessen konnten die meisten großen Krankenkassen nicht umhin, ihre Beitragssätze anzuheben, so dass der durchschnittliche Beitragssatz von 13,6 vH auf über 14 vH gestiegen ist. Neben dem Abbau der Arbeitslosigkeit dürfte damit ein weiteres Ziel der rot-grünen Koalition – die Absenkung der Sozialabgaben unter 40 vH – außer Reichweite geraten sein. Anders als in der Vergangenheit jedoch sind Defizit und Beitragssatzsteigerungen diesmal auch durch drastische Kostensteigerungen verursacht worden, die auf Versäumnisse der Regierungspolitik zurückzuführen sind. Die Strategie der Bundesgesundheitsministerin Ulla Schmidt, durch Zuwarten, Rückzüge und »Lächel«politik das Gesundheitswesen bis zur Bundestagswahl 2002 konfliktfrei zu halten, ist gründlich misslungen. Die strukturellen Probleme dieses Sektors haben die Politik rasch wieder eingeholt.

Die Kostensteigerungen treten als Ursachengruppe an die Seite der Faktoren, die bislang die Beitragssatzsteigerungen im wesentlichen determiniert hatten:

- Abbröckeln der Finanzierungsbasis durch stagnierende Einkommen der gesetzlich krankenversicherten ArbeitnehmerInnen infolge von Arbeitslosigkeit und zurückhaltender Lohnpolitik.
- Zuweisung zusätzlicher Lasten auf dem »Verschiebebahnhof« Sozialpolitik.

Die Lohnquote ist seit 1982 deutlich gesunken. Die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung sind aber die Grundlage für die Berechnung der Beitragssätze. Wenn – wie bisher – die Gesundheitsausgaben etwa

im Gleichschritt mit dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) steigen und die Lohnsumme hinter dem BIP zurückbleibt, müssen die Beitragssätze also steigen. Die überproportionalen Ausgabensteigerungen des letzten Jahres verschärfen diesen Effekt noch.

Von einer – oft heraufbeschworenen – Kostenexplosion kann gleichwohl weder für die Vergangenheit noch für die Zukunft gesprochen werden. In den letzten 25 Jahren ist der Anteil der Gesundheitsausgaben und der der GKV-Ausgaben am BIP annähernd konstant geblieben, nicht nur in Deutschland, sondern in fast allen OECD-Staaten mit Ausnahme der USA (Bundesministerium für Gesundheit 1999: 390). Auch die Tatarenmeldungen über künftig drohende drastische Kostensteigerungen haben keine rationale Grundlage. Weder werden – das ist mittlerweile in der Gesundheitsökonomie unstrittig – die Veränderungen in der Altersstruktur die Kosten übermäßig nach oben treiben, noch lässt sich das für den künftigen medizinisch-technischen Fortschritt prognostizieren. Und dass die Versorgungsansprüche der Versicherten aufgrund ihrer »Null-Kosten-Mentalität« in den Himmel wachsen, wie oft behauptet, ist ohnehin nur eine politische Parole. Ohnehin dient das Gerede von der Kostenexplosion keinem anderen Zweck, als die Versicherten moralisch auf die Übernahme eines größeren Anteils an der Finanzierung der GKV vorzubereiten – zur Entlastung der bereits jetzt nicht einmal mehr hälftig an den Kassenbeiträgen beteiligten Arbeitgeber.

Das ist seit jeher der Kern konservativer – und mittlerweile auch sozialdemokratischer – Gesundheitspolitik: Wie lässt sich die Belastung der Arbeitgeberseite, wie lassen sich die so genannten Lohnnebenkosten reduzieren, ohne dadurch zugleich die Entfaltungschancen des wachstums-, technologie- und beschäftigungsintensiven Gesundheitswesens zu beeinträchtigen? Immerhin werden allein im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung jährlich fast 130 Mrd. € ausgegeben; im gesamten Gesundheitswesen sind es annähernd doppelt so viel (über 10 vH des BIP). Mehr als 4,5 Millionen Menschen arbeiten direkt in diesem bzw. indirekt für diesen Sektor (vgl. Bundesministerium für Gesundheit 2001a). Allerdings scheint der Politik bislang nichts Besseres eingefallen zu sein, als dieses Dilemma dadurch zu lösen, dass den ArbeitnehmerInnen, den Versicherten und den PatientInnen immer höhere Finanzie-

rungslasten aufgebürdet und die Kosten vorwiegend durch immer weiter gehende Leistungsausschlüsse gedämpft werden.

Dabei käme es darauf an, zunächst die Wirtschaftlichkeitsreserven im System zu mobilisieren und erst dann ggf. auch höhere Kassenbeiträge hinzunehmen, um angemessen zusätzlichen echten Bedarf zu finanzieren – unter hälftiger Beteiligung der Arbeitsgeber freilich; nicht zuletzt, weil die Gestaltung der Arbeitsbedingungen einen wesentlichen Ursachenfaktor für Gesundheit und Krankheit darstellt. Und auch der Staat muss einen Beitrag zur Finanzierung der GKV-Ausgaben liefern, weil über die GKV auch z.B. familienpolitische und andere Aufgaben bezahlt werden, die nicht im engeren Sinne zur Gesundheitsversorgung zählen, sondern allgemeine Staatsaufgaben sind. Statt dessen wird die GKV immer stärker durch so genannte Verschiebebahnhöfe belastet, d.h. durch Regelungen, mit denen die Finanzierungsströme zu Lasten der GKV in andere sozialpolitische Versorgungssektoren, Rente, Arbeitslosenversicherung etc. umgelenkt werden. Bereits seit 2000 werden der GKV jährliche Mehrbelastungen in Höhe von ca. 4,61 Mrd. DM auferlegt.

»Verschiebebahnhöfe« zu Lasten der GKV seit 2000, Belastungen pro Jahr

Grund	Mrd. DM
Neuregelung Erwerbs-/Berufsunfähigkeits-Rente	1,25
Minderung Krankenversicherungs-Beiträge für ArbeitslosenhilfeempfängerInnen	1,20
Krankengeld aus Einmalzahlungen	0,60
Neuregelung Rehabilitationsrecht	0,50
Neuregelung des Zugangs zur Krankenversicherung der Rentner für freiwillig Versicherte	0,50
Minderung Beiträge KVdR wegen Reform der Rentenversicherung	0,30
Minderung Krankenversicherungs-Beiträge für SozialhilfeempfängerInnen	0,26
Summe	4,61
Krankengeld-Nachzahlung (nur 2001)	0,60

Quelle: VdAK 2001: 13

5.2 Missratene Reformansätze: Stückwerk statt durchdachter Gesamtkonzepte

Arzneimittelversorgung: Sparempfehlungen gegen Marktmacht

Massive Kostenzuwächse sind vor allem bei der Arzneimittelversorgung aufgetreten. 2001 stiegen hier die Ausgaben um fast 11 vH, und zwar als unmittelbare Folge allein der Ankündigung der damals neuen Ministerin Ulla Schmidt, die Sanktionen bei Überschreiten des Arzneimittelbudgets aufzuheben und sie – möglicherweise – durch alternative Regelungen zu ersetzen. Allein der Arzneimittelsektor hat mit schätzungsweise 2,5 bis 3 Mrd. DM zum Defizit der GKV beigetragen.

Mit der Arzneimittelbudget-Regelung war das Volumen der Arzneimittelausgaben begrenzt worden, wobei für eine eventuelle Überschreitung des Budgets die Ärzteschaft mit ihrem Honorarvolumen teilweise zu haften hatte. Die Regelung war anfangs außerordentlich erfolgreich. Das Arzneimittelbudget wurde sogar deutlich unterschritten, ohne dass irgendwelche medizinischen Nachteile erkennbar wurden. Der Druck der Pharmaindustrie, der Wettbewerb der ÄrztInnen untereinander und die Politik der Kassenärztlichen Vereinigungen – die die Budgetregelung auch aus grundsätzlichen Überlegungen zu Fall bringen wollten – führte nach und nach erst zur Ausschöpfung und dann zur Überschreitung des Budgets. Die PatientInnen wurden gegen die Regelung mobilisiert bzw. instrumentalisiert, indem ihnen suggeriert wurde, ihnen würden notwendige oder wenigstens wichtige Medikamente zumindest zeitweise vorenthalten.

Im Ergebnis mussten nicht die ÄrztInnen für ihre undisziplinierte Verordnungsweise haften, sondern die Regelung selbst wurde kurzerhand gekippt. Das ist nur eines von vielen Beispielen dafür, dass im Gesundheitswesen gesetzliche Vorschriften oft nur als freundliche Vorschläge betrachtet werden, die je nach Lust und Laune umgesetzt werden – oder auch nicht.

Als Ersatz wurde nun von der Ministerin – nachdem ein ganzer Schwarm an Kostendämpfungsvorschlägen für den Arzneimittelsektor

durch die Medien gejagt worden war – ein zusammengestoppeltes Notfall-Maßnahmenpaket vorgelegt, das Arzneimittel-Ausgaben-Begrenzungsgesetz (AABG):

1. Apotheken sollen, sofern vom Arzt/von der Ärztin nicht ausdrücklich untersagt, unter wirkstoffidentischen Arzneimitteln jeweils das kostengünstigste auswählen.
 2. Anpassung des Apothekenrabatts: Der Pauschalrabatt, den Apotheken den Krankenkassen per Gesetz gewähren müssen, wird von 5 vH auf 6 vH erhöht.
 3. Der Bundesausschuss der ÄrztInnen und Krankenkassen darf künftig Arzneimittel nach therapeutischem Nutzen und Wirtschaftlichkeit bewerten.
 4. Krankenhäuser sollen in den Entlassungsberichten auch preisgünstige Arzneimittel für die ambulante Anschlusstherapie vorschlagen.
- Eine weitere ursprünglich geplante Maßnahme – eine Absenkung der Hersteller-Abgabepreise im Nicht-Festbetragssegment um 4 vH für zwei Jahre – wurde in einer für deutsche Verhältnisse ungewöhnlich offenen Form der Ministerin von der Industrie buchstäblich abgekauft. Die Pharmaindustrie bot an, einen »Solidarbeitrag« in Höhe von 300 Mio. DM an die Krankenkassen abzuführen, falls die Regelung nicht realisiert würde. Sie bekam den Zuschlag schließlich bei 400 Mio. DM. Zwar liegt dieser Betrag auch für die gut verdienende Pharmaindustrie ein wenig über der »Peanuts«-Schwelle, er ist gleichwohl aber »gut angelegt«: Da die deutschen Inlandspreise in manchen Nachbarländern Referenzgrößen für die dortigen Preisregulierungen sind, wären auch Erlöse im Ausland verloren gegangen. Zudem ist die Abschlagszahlung ein einmaliger Akt, während eine Preisabsenkung über Sockeleffekte die Erlöse auch der kommenden Jahre beeinträchtigt hätte.

Die verbliebenen Sparregelungen werden wenig Biss zeigen. Zwar würde die Verpflichtung der Apotheken, künftig das jeweils preiswerteste Markenpräparat auszuwählen, zusätzliche Einspareffekte v.a. bei der Logistik bewirken, die über die Anhebung des Apothekenrabatts an die Krankenkassen weitergereicht werden könnten. Es ist aber fraglich, in welchem Umfang die Regelung wirklich umgesetzt wird:

☛ Die Ärzteschaft polemisiert schon heute dagegen, weil sie eine Kom-

petenzverlagerung zugunsten der ApothekerInnen befürchtet. Möglicherweise wird ein Teil der Ärzteschaft daher von seinem Recht Gebrauch machen, die Auswahlrechte der ApothekerInnen auszuschließen. Die angeblich drohende Verunsicherung der PatientInnen und die befürchtete Versorgung mit Arzneimitteln wechselnder Marken sind jedoch völlig aus der Luft gegriffen.

- ➔ Für die ApothekerInnen bestehen keine finanziellen Anreize, das jeweils billigste Präparat abzugeben. Zum einen steigt ihr eigenes Einkommen mit der Höhe der Preise der verkauften Medikamente; zum anderen werden sie nur ungern ihren Kundenstamm mit einer Billigversorgung verärgern wollen.
- ➔ Die Pharmaindustrie hat bereits begonnen, ihre Marketingkonzepte auf die Beeinflussung der ApothekerInnen umzustellen.

Die weiteren Regelungen des Arzneimittelparapaketes – Wirtschaftlichkeitsbewertungen für Arzneimittel durch den zuständigen Bundesausschuss und wirtschaftlichere Medikationsvorschläge in den Entlassungsberichten der Krankenhäuser – haben nur Empfehlungscharakter und werden sich kaum gegen das Pharma-Marketing durchsetzen.

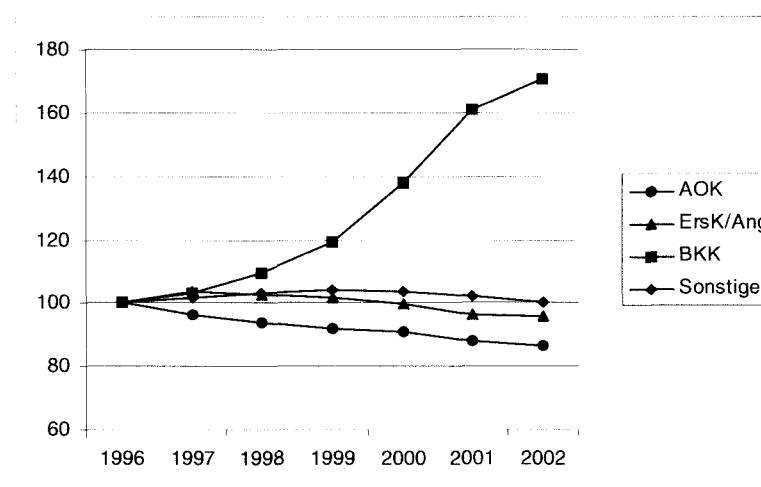
An die Kernprobleme der Arzneimittelversorgung traut sich die Gesundheitsministerin hingegen nicht einmal ansatzweise heran. Der Pharmasektor ist nach wie vor massiv durch Marktmacht geprägt. Es gibt in Deutschland – anders als in den meisten europäischen Staaten – keine wirksame Preiskontrolle. Die Festbetragsregelung, die sich als eine erstaunlich wirksame Preisbremse erwiesen hat, kann immer mehr durch Scheininnovationen umgangen werden. Es gibt kaum einen Sektor des Gesundheitswesens, in dem Über-, Unter- und Fehlversorgung so verbreitet sind wie auf dem Arzneimittelmarkt. Aber der Politik ist nicht einmal die Umsetzung der schon 2000 gesetzlich vorgeschriebenen Positivlistenregelung geglückt, die es in fast allen europäischen Nachbarstaaten gibt und die dort einen beachtlichen Beitrag zur Qualitätssicherung erbringen. Was fehlt, ist

- ➔ eine Möglichkeit, die Erstattungsfähigkeit von Arzneimitteln durch die Kassen auch von Wirtschaftlichkeits-, Preis- und Bedarfskriterien abhängig zu machen,
- ➔ die Umsetzung der Positivlistenregelung und

- ➔ eine verpflichtende qualitätsorientierte herstellerunabhängige pharmakologische Weiterbildung der ÄrztInnen.

Krankenkassenwettbewerb: Kein Durchbruch gegen Risikoselektion

Das zweite große ungelöste Problem sind die Rahmenbedingungen für den Krankenkassenwettbewerb. Das weitaus wichtigste Kriterium, an dem sich Versicherte bei einem Wechsel der Kasse orientieren, sind deren Beitragssätze, die – je nach Kassenart – zwischen 11 vH und 15 vH streuen. Ein Wechsel in eine billigere Kasse kann dem Versicherten über 500 € an jährlicher Ersparnis bringen. Das Problem dabei ist, dass die Beitragssatzunterschiede fast ausschließlich von der Risikostruktur abhängen – also davon, wie viele Gesunde und wie viele kostenträchtige Kranke jeweils unter den Versicherten sind. Da es überdies vor allem Gesunde sind, die die Kassen wechseln, spreizen die Beitragssatzunterschiede immer weiter auf, und der Kassenwechsel beschleunigt sich. Am Ende dieses Teufelskreises steht eine Kassenlandschaft, in der es



preiswerte Kassen für die Gesunden und teure für die Kranken gibt – eine deutliche Schwächung des Solidarprinzips in der Krankenversorgung. Dabei kann dahin gestellt bleiben, ob dieser Prozess durch aktive Risikoselektion seitens der billigeren Krankenkassen erfolgt – d.h. durch Anwerben und Halten »guter Risiken« –, oder ob die gesunden, jungen, gut verdienenden und flexiblen Versicherten von sich aus eher bereit sind, als bewusste VerbraucherInnen das günstigste Angebot zu wählen. Für beides – für aktive und für passive Risikoselektion – gibt es gute Belege. Zwar werden Unterschiede in der Risikostruktur teilweise durch den sogenannten Risikostrukturausgleich (RSA), einem Finanzausgleich zwischen den Kassen, kompensiert – aber eben nur zum Teil. Nach wie vor lohnt sich eine Risikoselektion zugunsten gesunder Versicherter. Wettbewerb findet daher nicht um die beste Versorgung, sondern um die guten Risiken statt.

Ein guter Beleg für die Risikoselektion »Gesund« ist die unterschiedliche Betroffenheit der Kassen durch Kostensteigerungen: Während etwa die Arzneimittelausgaben pro Versichertem im Durchschnitt 10 vH stiegen, blieben sie bei den billigen Betriebskrankenkassen (BKK) etwa konstant. Bei den großen Ersatzkassen hingegen wuchsen sie um nahezu 20 vH. Absolut stiegen die Arzneimittelkosten zwar auch für die Betriebskrankenkassen. Da aber im großen Stil gesunde Versicherte zu ihnen abwanderten, die keine Arzneimittel brauchen, blieben die Ausgaben pro Kopf in etwa konstant. Die Ersatzkassen verloren im Gegensatz dazu gesunde Versicherte. Unter den verbleibenden Versicherten steigt folglich der Anteil derer, die Arzneimittel benötigen – und so wachsen auch die Pro-Kopf-Ausgaben für Arzneimittel.

Die günstigere Kostenentwicklung bei den Betriebskrankenkassen ist also nicht auf ein effizienteres Versorgungsmanagement zurückzuführen, sondern auf Kassenwechsel und Risikoselektion.

Nicht zuletzt versuchen Arbeitgeber ganz massiv, ihre Beschäftigten zum Wechsel in die Billigkassen zu drängen. So wurden die Beschäftigten von McDonalds in einer Mitarbeiterinformation aufgefordert, zur BKK Mann+Hummel zu wechseln. Hinzu kamen Tipps wie: »Sollten Sie jedoch chronisch krank sein (Asthma, Rückenleiden, Krebs etc.), wechseln Sie bitte auf keinen Fall die Krankenkasse (...) Wechseln Sie auch auf

keinen Fall, wenn kranke Familienmitglieder bei Ihnen mitversichert sind (...) Sollten Sie bereits 45 Jahre alt sein – würde ich an Ihrer Stelle auch nicht mehr wechseln.« (zit. nach Ersatzkassen-Report) Auf diese Weise soll erreicht werden, dass die günstigen Beitragssätze der BKK Mann+Hummel nicht durch kostenträchtige kranke und gesundheitsgefährdete Neumitglieder gefährdet werden: Risikoselektion pur!

Als erster Schritt zur Lösung dieser Probleme wurde Ende 2001 der Risikostrukturausgleich (RSA) um drei Komponenten erweitert:

- *Risikopool*: Die Kosten für Patienten, für die in einem Jahr mehr als 20.000 € auszugeben ist, werden künftig teilweise zwischen den Kassen umverteilt: Ein an sich richtiger Kostenausgleich, der allerdings nur wenige sehr teure Fälle umfasst und daher wenig zur Lösung des Problems beiträgt.
- *Morbiditätsausgleich*: Die Berücksichtigung des Anteils an Kranken unter den Versicherten beim Finanzausgleich: Dies ist eigentlich eine Maßnahme, die zielgenau Risikoselektion verhindern könnte. Sie kann aber – vor allem wegen der fehlenden Datenbasis – frühestens 2007 greifen. Bis dahin könnte jedoch zum einen die Kassenlandschaft bereits irreparabel zum Nachteil verändert worden sein. Außerdem ist nicht gesagt, ob diese Regelungen die nächsten Reformphasen im Gesundheitswesen überstehen. Schließlich gibt es noch kein probates Mittel dagegen, dass die Kassen ihre PatientInnen künstlich »krank rechnen«, um über die Gebühr vom Finanztransfer zu profitieren.
- *Disease Management (DM)*: Kassen, die so genannte Disease-Management-Programme einführen – also Programme einer koordinierten, strukturierten und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierenden Betreuung vor allem chronisch kranker PatientInnen – sollen besondere Finanzmittel aus dem Risikostrukturausgleich zugewiesen bekommen, und zwar in dem Maß, wie die betroffenen PatientInnen sich in solche Programme einschreiben lassen.

Diese Berücksichtigung von DM-Programmen im Risikostrukturausgleich weist grundsätzlich in die richtige Richtung, weil sie tendenziell den Wettbewerb um gute Versorgungsformen fördert. Aber es bleiben offene Fragen.

DM-Programme können zwar sowohl zu einer Qualitätsverbesserung für chronisch Kranke führen als auch Kosten sparen helfen. Allerdings besteht dabei zugleich die Gefahr, dass PatientInnen aus Kostengründen unterversorgt werden. Gerade die Krankenkassen, denen wichtige Kompetenzen bei der Steuerung des Versorgungsgeschehens zugewiesen wurden und die selbst unter erheblichem Wettbewerbs- und Kostendruck stehen, könnten versucht sein, Disease Management als Sparprogramm zu missbrauchen. Auf der anderen Seite besteht die Chance, auf diese Weise das Monopol der Kassenärztlichen Vereinigungen – die sich seit jeher gegen sinnvolle Konzepte einer besser integrierten Versorgung gestemmt haben – wenigstens teilweise aufzubrechen. Das allerdings ruft – wie sich gezeigt hat – den Widerstand der Kassenärztlichen Vereinigungen gegen die Einführung von DM-Programmen hervor.

Letztlich hängt der Erfolg des DM von der konkreten Ausgestaltung der Behandlungsleitlinien und den Zugangsvoraussetzungen für beteiligte ÄrztInnen und PatientInnen ab. Je ehrgeiziger diese sind, desto günstiger könnte das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die einzelnen PatientInnen ausfallen – desto schwieriger ist es aber auch, PatientInnen und ÄrztInnen zur Teilnahme zu bewegen. Die Angelegenheit verkompliziert sich zusätzlich noch dadurch, dass es bei anspruchsvollen Programmen die Ersatz- und Betriebskrankenkassen mit ihren gebildeteren Versicherten sein werden, die relativ viele DMP-PatientInnen haben. Bei niedrigeren Ansprüchen hingegen werden es eher die Allgemeinen Ortskrankenkassen sein. Entsprechend unterschiedlich werden die einzelnen Kassenarten von den Sonderzuweisungen aus dem Finanzausgleich profitieren.

Alles in allem eröffnet die DM-Regelung viele Fronten mit vielen Gegnern zugleich, und daher ist ihr Scheitern wahrscheinlich. Selbst wenn es zu einer einvernehmlichen Umsetzung kommen sollte, ist der medizinische und ökonomische Erfolg fraglich.

Völlig untergegangen – schon im Vorfeld dieser RSA-Reform – sind Maßnahmen, die eine sofortige Entlastung von Risikoselektion und Wettbewerbsverzerrung hätten bringen können. Dazu gehören z.B. der von den Ersatzkassen geforderte Mindestbeitragssatz und andere Rege-

lungen, die als Ersatz hierfür vorgeschlagen wurden, wie etwa die Abschöpfung ungerechtfertigter RSA-Zuweisungen. Die Vorschläge scheiterten jedoch am Widerstand der Bundesländer, aber auch an dem der Bündnisgrünen, der Unionsparteien und der VerbraucherschützerInnen. So kann es sein, dass die Kassenlandschaft bereits unwiderruflich erodiert und das Solidaritätsprinzip schon nachhaltig demontiert ist, wenn die beschlossenen Reformmaßnahmen zu greifen beginnen. Und es scheint, dass es der Ministerin nicht ganz unrecht ist, wenn so einem ungetrübten Wettbewerbsprinzip im Gesundheitswesen Bahn gebrochen wird.

Im Ergebnis zeigt sich das Konzept der Wettbewerbsöffnung des Krankenkassenmarktes als gescheitert und wohl nicht mehr reparabel. Gescheitert ist damit auch der Versuch, Solidaritätsprinzip und Wettbewerb im Gesundheitswesen zu versöhnen oder wenigstens kompatibel zu machen. An eine Rückkehr zum ständisch organisierten »gegliederten Kassensystem« mit kaum durchlässiger Mitgliederzuweisung ist aber ebenfalls nicht zu denken. Daher drängt sich der Gedanke an die Einführung einer Einheitsversicherung für alle Versicherungspflichtigen oder auch für alle ArbeitnehmerInnen auf. Länder mit nicht-wettbewerbliehen Versicherungs- bzw. Finanzierungssystemen stehen im internationalen Vergleich nicht schlechter da als wettbewerbsorientierte. Dänemark mit seinem steuerfinanzierten öffentlichen Gesundheitssystem weist beispielsweise Morbiditätsdaten auf, die sich im Vergleich von OECD-Staaten sehen lassen können (vgl. Böcken u.a.: 23 ff.), hat dabei sinkende Ausgaben zu verzeichnen und genießt hohe Zufriedenheitswerte bei den BürgerInnen (Albrecht 1999). Selbst das viel gescholtene Gesundheitssystem in Großbritannien erbringt eine Versorgungsleistung, die ebenfalls mit der anderer entwickelter Industriestaaten vergleichbar und damit deutlich besser als ihr Ruf ist (ebenda).

Krankenhäuser zwischen Kostendruck und Privatisierung

Einschneidendste Veränderung im Bereich der stationären Versorgung ist die Einführung von diagnosebezogenen Fallpauschalen, d.h. von fe-

sten Preisen für bestimmte standardisierte Leistungskomplexe (sogenannte Diagnosis Related Groups – DRG), z.B. für Blinddarmoperationen, als einziger Refinanzierung von Krankenhausleistungen.

Auswirkungen auf Gesundheitswesen und Versorgungsformen

Die mit dem Gesundheitsreformgesetz 2000 von der Bundesregierung entschiedene Umstellung der Krankenhausfinanzierung auf diagnosebezogene Fallpauschalen wird die Krankenhauslandschaft drastisch verändern in Richtung Profitorientierung und Dominanz der Ökonomie gegenüber der Medizin. Es wird nur noch die erbrachte Leistung bezahlt, unabhängig von den entstandenen Kosten. Vorhalteleistungen werden nicht mehr für alle Krankenhäuser finanziert. Somit werden Anreize zur Verweildauerverkürzung und zu Kapazitäts- und Personalabbau in Krankenhäusern gegeben.

Durch die Fallpauschalen-Regelung wird der Bedarf an ambulanten Leistungen in Zukunft zunehmen. Wenn der Grundsatz »ambulant vor stationär« auch zu begrüßen ist, weil er die PatientInnen in ihrer vertrauten Umgebung lässt – es fehlt der Aufbau einer leistungsfähigen ambulanten Pflege und einer integrativen Versorgung. Ambulante Pflege ist überwiegend privat organisiert und bietet daher nur Leistungen an, die sich rechnen. Die gesetzlichen Möglichkeiten einer integrativen Versorgung sind unzureichend. Die jetzige Gesetzeslage lässt eher befürchten, dass die Integrationsversorgung zu einem Wettbewerbsinstrument der Kassen verkommt.

Der Staat zieht sich aus der Krankenhausplanung und damit aus der Daseinsvorsorge zurück. Der staatliche Versorgungsauftrag wird ausgehöhlt, indem Krankenhausplanung nur noch als Rahmenplanung stattfindet. Wenn dann noch der Kontrahierungszwang für die Krankenkassen wegfiel und diese ihre Krankenhausleistungen frei einkaufen könnten, wäre dem Wettbewerb um die billigste Erbringung von Krankenhausleistungen auf Kosten der Qualität Tür und Tor geöffnet. Die Länder würden ein wichtiges Instrument zur Gestaltung der Gesundheitsvorsorge aus der Hand geben.

Auswirkungen auf die Versorgung mit stationären Leistungen

Aufgrund der gesetzlich festgelegten Steigerungsraten für die Krankenhausbudgets unter dem Primat der Beitragssatzstabilität wird es zu Leistungsabbau und Rationierungen von Leistungen kommen. Qualitätssicherung und -management sind nicht ausgereift. Der im Gesetzentwurf zur Einführung der DRG verwandte Qualitätsbegriff ist völlig unzureichend. Es gibt keine klaren und verständlichen Kriterien für die Definition der Struktur- und Ergebnisqualität. Zudem fehlen Behandlungsleitlinien. Qualität soll zwischen Kassen und Krankenhäusern ausgehandelt werden. Notwendig wäre aber ein unabhängiges Institut, welches die Qualität überprüft.

Besonders die Strukturqualität wird leiden: Die Personalausstattung ist nicht festgelegt und die Refinanzierung der Personalkosten nicht gesichert. Das wird zu Lohndumping und vermehrter Beschäftigung von nicht-examinierten Kräften führen. Personalmehrbedarf zur Erfüllung gesetzlicher Arbeitszeitregelungen wird nur im Ansatz berücksichtigt. So soll das Budget derjenigen Krankenhäuser, die bisher arbeitszeitrechtliche Regelungen nicht eingehalten haben und nun Maßnahmen zu deren Einhaltung treffen, um 0,2 vH erhöht werden. Das entspricht einem Volumen von 100 Mio. €. Notwendig wäre aber eine Finanzspritze von ca. 400 Mio. €.

5.3 Neue Konzepte für die Zeit nach der Wahl?

Rascheln im Strategiepapierwald

Mittlerweile mehren sich die gesundheitspolitischen Vor-Wahl-Strategiepapiere, angefangen mit dem Nicht-Papier aus dem Kanzleramt, in dem implizit deutliche Einschnitte in die GKV-Versorgung angekündigt wurden, und fortgesetzt mit dem Gerster-Papier und den Ankündigungen der Ministerin Ende letzten Jahres.

Insgesamt gibt es eine Vielzahl von Vorschlägen für Einzelkorrekturen, darunter

- ➔ alte Hüte, wie
 - die Verpflichtung der KassenärztInnen zur regelmäßigen Fortbildung,
 - die mögliche Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze,
 - die steuerfinanzierte beitragsfreie Mitversicherung von Elternteilen im Erziehungsurlaub;
- ➔ aussichtslose Versuche, das Machtgefüge im Gesundheitssektor zu verändern, wie
 - die Durchforstung des Arzneiangebots auf Kosten und Nutzen, eine Vergütung der KassenärztInnen über Fallpauschalen und
 - der Fortfall des Vertragsmonopols der Kassenärztlichen Vereinigungen;
- ➔ gefährliche erste Schritte in eine weitere Entsolidarisierung des Gesundheitswesens mit
 - einer Beschränkung der freien Arztwahl auf HausärztInnen als Gatekeeper (»Torhüter«, entscheidet – u.U. restriktiv – über den Zugang zu FachärztInnen und Krankenhäusern), forciert durch finanzielle Anreize für PatientInnen und gesondertes Honorar,
 - Zusatzpolicen, etwa für einen besseren Auslandsschutz oder für stationäre Versorgung in Ein- und Zwei-Bettzimmern, und
 - »attraktiven Anreizen«, um Versicherte zur Eigenvorsorge zu bewegen.

Die Debatte um Grund- und Wahlleistungen

Allen Bekenntnissen zum Solidaritätsprinzip in der GKV zum Trotz: Auch bei der derzeitigen Regierungskoalition wird nach der Wahl – so sie noch im Amt ist – die Frage der Neudefinition des GKV-Leistungskataloges und damit die der Trennung von Wahl- und Pflichtleistungen neu gestellt werden. Im Kern geht es dabei um zwei Ebenen: erstens um die Ausgrenzung von Leistungen aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung und zweitens um die freiwillige Versicher-

barkeit ausgegrenzter Leistungsangebote entweder durch gesetzliche oder durch private Krankenkassen. Dabei wird ein doppeltes Ziel verfolgt:

- ➔ Zum einen soll die Gesundheitsversorgung teilprivatisiert werden. Sie würde dann nicht mehr solidarisch und paritätisch durch die Versicherungsgemeinschaft und Arbeitgeber finanziert, sondern über individuelle Zusatzversicherungen bzw. durch höhere Selbstbeteiligungen.
- ➔ Zum anderen soll privatwirtschaftlichen – d. h. gewinnorientierten – Versicherungen ein Zusatzmarkt für die Versicherung von Wahlleistungen eröffnet werden.

Die Versicherten verlieren objektiv doppelt: Einerseits wird ihnen der Schutz der Versicherungsgemeinschaft teilweise entzogen; sie werden insofern nicht mehr nach ihrer Leistungsfähigkeit, sondern nach ihrem persönlichen Risiko zur Finanzierung herangezogen. Andererseits werden sie stärker den Marktkräften unterworfen. Schmachhaft gemacht werden soll ihnen die Differenzierung in Wahl- und Pflichtleistungen vor allem mit der Aussicht, an KonsumentInnensouveränität und an Freiheit zu gewinnen, den Versicherungsschutz nach ihren individuellen Bedürfnissen zusammenstellen und so die Finanzierbarkeit der solidarischen Versicherung sichern zu können.

All diese Argumente sind Augenwischerei: Die Finanzierung ist ein Null-Summen-Spiel. In dem Maße, in dem die GKV und damit die Arbeitsgeber entlastet werden, steigen die Ausgaben für die Versicherten und insbesondere für die PatientInnen. Am Ausgabenvolumen ändert sich dadurch nichts. Und auch der Gewinn an Wahlfreiheit ist eine Schimäre. Untersuchungen zeigen, dass die weitaus meisten Versicherten vor allem an einem Rundum-Schutz interessiert sind. Außerdem sind sie auch gar nicht in der Lage, ihr persönliches Krankheitsrisiko in der Zukunft richtig einzuschätzen und dementsprechend rational bestimmte Versicherungsleistungen hinzu- bzw. abzuwählen.

Auf der anderen Seite sind Leistungsbegrenzungen auch jetzt schon gang und gäbe. Zum einen sind die wachsenden PatientInnen-Selbstbeteiligungen eine Form schleichender Leistungsausgrenzung. Zum anderen zahlen die Kassen ohnehin nur Leistungen, die »ausreichend, zweck-

mäßig und wirtschaftlich« sind und »das Maß des Notwendigen nicht überschreiten«. Wellness-Medizin, kosmetische Operationen, unwirtschaftliche Extras usw. sind ausgeschlossen, die Abgrenzungen jedoch fließend. Längst bieten die ÄrztInnen solche Behandlungen unter dem Namen IGEL (Individuelle Gesundheitsleistungen) als willkommenes privatfinanziertes Zubrot an. Sie haben daher ein Interesse daran, dass der – honorargedeckelte – Pflichtkatalog der Kassen nicht ausufert.

Weitere Einschnitte in den bestehenden Leistungskatalog würden dazu führen, dass Kranke auch von notwendigen Leistungen ausgeschlossen werden. Entsprechend dünn fallen die konkreten Vorschläge für solche Leistungskürzungen aus. Meist stehen nur Leistungen auf der Streichliste, deren Fortfall zwar im Einzelfall die PatientInnen stark belasten, die Kassenetats aber nur marginal entlasten würden (Fahrtkosten für DialysepatientInnen, Brillenkosten, Mutterschaftsgeld, Sterbekosten).

Die eigentliche Gefahr besteht nicht darin, dass einzelne Therapien etc. gestrichen werden, sondern darin, dass neue, bessere und aufwändigere nicht in den Leistungskatalog aufgenommen werden. Schreibt man den Leistungskatalog auf den heutigen Stand fest, schließt man die Versicherten vom medizinischen Fortschritt aus.

Grundsatzpositionen zur Gesundheitspolitik

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, die wichtigsten gesundheitspolitischen Positionen und Forderungen zu wiederholen, die die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit Jahren stellt und die im Kern auch von den Gewerkschaften geteilt werden:

- Solidarische Finanzierung der GKV unter hälftiger Beteiligung der Arbeitgeber; Rückführung der Zuzahlungen; keine Zuschläge für sogenannte Risikogruppen;
- konsequente Ausschöpfung von Wirtschaftlichkeitsreserven;
- Leitlinien; medizinische Leistungen, die auf dem besten erreichbaren Stand gesicherten Erkenntnisse und Belege beruhen (Evidence Based Medicine) und Qualitätssicherung auf allen Ebenen der Krankenversorgung;

- Sicherung der Bedarfsgerechtigkeit, die nicht nur das medizinisch, sondern auch das sozialtherapeutisch usw. Notwendige erfasst;
- Prävention (insbesondere Verhältnisprävention) vor Behandlung vor Rehabilitation vor Pflege;
- Einheitlicher Leistungskatalog; Fortschreibung unter Berücksichtigung des medizinisch-technischen Fortschritts; keine Trennung in Grund- und Wahlleistungen;
- Bekämpfung von Marktmacht statt Verschärfung des Wettbewerbs;
- Arbeitsplatz Gesundheitswesen:
 - Ausbau der Arbeitsplätze analog zum steigenden Bedarf an Gesundheitsleistungen;
 - Verbesserung der Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen, vor allem des Arbeits- und Gesundheitsschutzes;
 - Absicherung tariflicher Entlohnung.

Literatur

- Albrecht, Harro 1999: Tee und Keks im Wartezimmer, in: Der Spiegel 44/ 1999 vom 30.1.1999, nach Daten der OECD
- Böcken, Jan/Butzlaff, Martin/Esche, Andreas 2000: Reformen im Gesundheitswesen, Gütersloh
- Bundesministerium für Gesundheit 1999 (Hrsg.): Daten des Gesundheitswesens, Ausgabe 1999, Baden-Baden
- Bundesministerium für Gesundheit 2001a: Daten zur Finanzentwicklung des Gesetzlichen Krankenversicherung, www.bmgesundheit.de/presse/2001/2001/pm13/finanzentwicklung.xls
- Bundesministerium für Gesundheit 2001: Pressemitteilungen Nr. 134 vom 6. Dezember 2001
- Bundesministerium für Gesundheit 2001b: Statistisches Taschenbuch Gesundheit 2001
- Ersatzkassen-Report 2001, Oktober 2001
- VdAK (Verband der Angestellten-Ersatzkassen) 2001: Bericht an die Mitgliederversammlung des VdAK 2/2001

6. Abschied vom Aufholprozess Ost?

6.1 Rückstand in der ostdeutschen Wertschöpfung und seine Folgen

Charakteristisch für die Wirtschaft Ostdeutschlands sind auch im zwölften Jahr nach der Vereinigung große Rückstände im gesamtwirtschaftlichen Leistungs- und Einkommensniveau, hohe strukturelle Defizite, eine beträchtliche Lücke zwischen Eigenleistung und Endverbrauch und eine davon abgeleitete zu starke Abhängigkeit von westdeutschen Finanztransfers (»Transferökonomie«). Das BIP je EinwohnerIn ist gegenüber Westdeutschland um fast 40 Prozent geringer. Ostdeutschland liegt damit insgesamt noch immer unter der Marke von 75 Prozent des EU-Durchschnitts und ist damit die größte geschlossene Region mit einem derartig hohen Rückstand innerhalb der EU.

Das Einkommensniveau der ostdeutschen Bevölkerung ist um ca. 30 vH geringer als das in Westdeutschland. Die Arbeitslosen- und ebenso die Unterbeschäftigungsquoten sind mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Faktisch stagniert der innerdeutsche Aufholprozess bereits seit 1996. Die Schere zwischen Ost und West öffnet sich seitdem wieder, und es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich hieran in den nächsten Jahren grundlegend etwas verändern wird. Nach der strukturellen Verfestigung der Rückstände schlägt die gegenwärtige Rezession auf die ostdeutsche Ökonomie besonders hart durch. Das West-Ost-Gefälle im Wachstum des BIP und beim Rückgang der Investitionen hat sich 2001 zu Ungunsten Ostdeutschlands noch weiter erhöht. 2001 ist die gesamtwirtschaftliche Leistung sogar zum ersten Mal seit dem tiefen Produktionseinbruch 1990/91 wieder geschrumpft. Das im Vergleich zu Westdeutschland geringere Wachstum des ostdeutschen BIP wird sich infolge des weiteren Rückgangs der Bauproduktion voraussichtlich bis 2004 fortsetzen. Die Zahl der Erwerbstätigen (ohne Berlin) ging auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sowie 2000 und 2001 weiter zurück. Für 2002 wird nochmals eine Verringerung der Zahl der Beschäftigten

um 70.000 erwartet. Lagen die ostdeutschen Ausrüstungsinvestitionen je EinwohnerIn in den Jahren 1994–1996 bei 106 Prozent des westdeutschen Niveaus, gingen sie danach stark zurück und erreichten 2000 nur noch 87 vH des westdeutschen Standes.

Im Zuge der Transformationspolitik entstanden seit der innerdeutschen Währungsunion und der Vereinigung Deutschlands in den neuen Bundesländern eine defizitäre Wirtschaftsstruktur und ein Dependenz-Wirtschaftstyp mit einer viel zu schmalen industriellen Basis. Diese Region verfügt *nicht* über die komplexen Voraussetzungen, um – bei weiterem Bestehen der bisherigen Rahmenbedingungen und bei Fortführung der bisherigen Politik einschließlich der jetzt beschlossenen Transferzahlungen (Solidarpakt II) und Förderprogramme – das Leistungs- und Einkommensniveau Westdeutschlands *in den nächsten 20 Jahren zu erreichen*. Die offizielle Politik hat, ohne dass sie es offen eingesteht, das ursprüngliche Angleichungsziel längst aufgegeben. Wir gehen davon aus, dass es objektive Möglichkeiten gibt, die vorhandenen inneren Potenziale Ostdeutschlands in Verbindung mit einem wirkungsvollen Einsatz äußerer Ressourcen so zu nutzen, dass dem wirtschaftlichen Aufschwung in Ostdeutschland und damit dem Annäherungsprozess neue Impulse verliehen werden können. Die Fortsetzung der bisherigen Wirtschaftspolitik bei nur marginalen Änderungen wird jedoch mit Sicherheit dazu führen, dass diese Chance verspielt wird. Erfolge beim Aufholen von Rückständen der neuen Bundesländer setzen voraus, dass die *gesamtwirtschaftliche Politik der Bundesrepublik verändert wird*. Notwendig sind eine andere Finanz-, Verteilungs- und Strukturpolitik, die insbesondere die Rahmenbedingungen für den wirtschaftlichen Aufschwung Ostdeutschlands verbessert, eine höhere Dynamik der Masseneinkommen zur Stärkung des Binnenmarkts erreicht und auf einem sozial-ökologischen Investitionsprogramm aufbaut.

Produktions-, Produktivitäts- und Beschäftigungslücke

Die *Produktionslücke* Ostdeutschlands – die Differenz zwischen Einkommen aus eigener Güter- und Dienstleistungsproduktion und der End-

verwendung, dem Verbrauch an Konsumgütern und Investitionen – beträgt gegenwärtig gut 100 Mrd. €. Sie entspricht damit rund 40 Prozent des BIP-Ost (zu laufenden Preisen) des letzten Jahres. Diese Produktions-Nachfrangelücke wird durch einen jährlichen Lieferüberschuss an Waren und Dienstleistungen aus den alten Bundesländern und dem Ausland geschlossen. In dieser Produktionslücke spiegelt sich das noch zu niedrige Produktionspotenzial in den neuen Bundesländern wider. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ist die Produktionslücke zwar etwas geringer geworden. Das war jedoch nicht das Resultat eines raschen Wachstums der volkswirtschaftlichen Leistung, sondern vor allem eine Folge des starken Rückgangs der externen Investitionen und von Ansiedlungen neuer größerer Unternehmen. Die regionale Endverwendung stagnierte daher insgesamt. Die Gesamtinvestitionen gingen von 1995 (207,5 Mrd. DM) bis 1999 (186,1 Mrd. DM) um 21,4 Mrd. DM zurück. Die Verringerung der Produktionslücke ist somit weniger ein Hoffnungszeichen, als vielmehr Ausdruck ihrer innerwirtschaftlichen oder strukturellen Verfestigung (Ludwig 2001: 414).

Die permanente »Minderleistung Ost« besteht komplementär zur Dominanz (Marktmacht) westdeutscher bzw. ausländischer Konzerne und Unternehmen auf dem ostdeutschen Binnenmarkt. Für sie ist es profitabler, mit bereits vorhandenen Kapazitäten im Westen die Nachfrage nach ihren Erzeugnissen in den ostdeutschen Ländern zu decken, ohne dort neue aufbauen zu müssen.

Als Folge einer überzogenen Erweiterung des Baugewerbes in der ersten Hälfte der neunziger Jahre – u.a. Ergebnis einer falschen und einseitigen Wirtschaftsförderung, insbesondere zur Steuersenkung durch Abschreibungsmodelle für westdeutsche VermögensbesitzerInnen – sowie der jetzigen »Haushaltskonsolidierung« vor allem auf Kosten öffentlicher Investitionen der Kommunen gibt es seit einigen Jahren eine anhaltende Strukturkrise der ostdeutschen Bauwirtschaft mit stark rückläufigen Leistungen.

Eine nachhaltige Verringerung der Produktionslücke wird es nur geben, wenn den Unternehmen in Ostdeutschland ein überdurchschnittliches Wachstum sowie eine Erweiterung der Marktanteile gelingen und wenn die ostdeutsche Unternehmensdichte – einschließlich Ansiedlung

westdeutscher und ausländischer Unternehmen – erhöht wird. Die Vergrößerung der Marktanteile in Ostdeutschland produzierender Unternehmen ist wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der ökonomischen Entwicklung. Das gilt für den Absatz auf dem ostdeutschen Binnenmarkt und dem westdeutschen Markt sowie für den Export.

Die öffentlichen West-Ost-Finanztransfers werden zum überwiegenen Teil als zusätzliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen in Westdeutschland mit allen davon abgeleiteten Effekten wirksam: Zusätzliche Gewinne, Steuereinnahmen und auch Arbeitsplätze. Sie belasten zugleich die öffentlichen Haushalte (Bundeshaushalt, Haushalte der westdeutschen Länder und Gemeinden und Sozialversicherungen) und damit auch die Nettoeinkommen der abhängig Beschäftigten Westdeutschlands. Es liegt somit im gesamtdeutschen Interesse, diese defizitäre *Leistungslücke* in der Wertschöpfung Ost spürbar zu verringern, um u.a. den öffentlichen West-Ost-Finanztransfer perspektivisch vermindern zu können.

Die ostdeutsche *Lücke in der gesamtwirtschaftlichen Leistung je Erwerbstätigen* (im Vergleich zu Westdeutschland) – regionalwirtschaftliche »Produktivitätslücke« – wird von der Statistik als niedrigere BIP-Leistung je Erwerbstätigen ausgewiesen. Sie betrug im Jahr 2000 immer noch etwa 33 Prozent (ohne Berlin, auf Basis ESVG 1995).

Diese ostdeutsche »Produktivitätslücke« spiegelt u.a. in hohem Grade die im Ergebnis der Transformationspolitik und des Wirkens marktwirtschaftlicher Prozesse aufgebauten strukturellen Defizite der Wirtschaft in den neuen Bundesländern wider. Das sind vor allem die weit gehende Deindustrialisierung, die von westdeutschen Unternehmen abhängigen Wirtschaftsstrukturen (Dependenz- oder Filialökonomie) – darunter insbesondere der zu geringe Anteil innovativer, forschungs- und wertschöpfungsintensiver Produktionen – und das Fehlen leistungsfähiger Großbetriebe sowie von Konzern- und Unternehmenszentralen. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer Faktoren, die vorwiegend die Rückstände in der regionalen und betriebswirtschaftlichen Produktivität beeinflussen. Sie reichen von Rückständen in der Kapitalausstattung und in der Verkehrsinfrastruktur über unzureichende Innovationspotenziale sowie Defizite im Management der jungen und kapitalschwachen

Unternehmen bis zu geringer Marktmacht und damit ungünstigeren Verkaufs- und Einkaufspreisen ostdeutscher Unternehmen (Ragnitz 2001: 181 ff).

Im September 2000 gab es in Ostdeutschland auf 1.000 EinwohnerInnen nur noch 43 Industriearbeitsplätze (gegenüber 86 in Westdeutschland). Um einen den alten Bundesländern entsprechenden Anteil der Industriebeschäftigten an der Bevölkerung zu erreichen, müssten zu den gegenwärtig rund 650.000 Beschäftigten fast 700.000 hinzukommen. Eine Angleichung an die westdeutsche Industriebeschäftigung ist somit auf lange Sicht völlig unrealistisch, selbst wenn die Anzahl der Beschäftigten in der Industrie Westdeutschlands weiter abnimmt.

Die noch zu geringen Prozess- und Produktinnovationen der Unternehmen, darunter besonders der ostdeutschen KMU (Kleinbetriebe und Mittelbetriebe unter 500 Beschäftigte) und die die Effizienz schmälernde (oft von den westdeutschen Mutterunternehmen bestimmte) Sortimentsstruktur – Zulieferungen mit relativ niedrigen Wertschöpfungsanteilen oder reine Montagebetriebe wie im Automobilbau – wirken sich hemmend auf Wertschöpfung und Produktivität aus.

In den neuen Bundesländern konzentrieren sich die Beschäftigten und der Umsatz auf KMU. Besonders auffällig ist die Häufung von Beschäftigung und Umsatz in der Größengruppe bis 99 MitarbeiterInnen je Betrieb. Sie ist fast doppelt so groß wie in Westdeutschland.

Gleiche Betriebsgrößenstrukturen in der ost- und westdeutschen Industrie angenommen, würde der ostdeutsche Rückstand bei real gegebenem ostdeutschen Produktivitätsniveau nur etwa halb so groß sein – 17 vH anstelle von 34 vH (Ragnitz 2001: 186).

Dieser gravierende strukturelle Nachteil ist in absehbarer Zeit nicht zu überwinden. Dazu müsste sich nämlich z.B. die Anzahl der ostdeutschen Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten mindestens verdreifachen. Weder Neuansiedlungen noch die Expansion vorhandener Betriebe können diese Strukturlücke in einer überschaubaren Zeitspanne schließen.

Nicht nur zurzeit der »Zerlegung« der DDR-Kombinatsstrukturen durch die Tätigkeit der Treuhandanstalt ab Mitte 1990, sondern auch nach 1995 hat die Anzahl der Betriebe mit 20 und mehr MitarbeiterIn-

nen stark abgenommen. Die Kluft in der Unternehmensdichte und in der Größenstruktur der Betriebe gegenüber Westdeutschland hat sich dadurch auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre weiter vergrößert.

Ende der neunziger Jahre befanden sich im produzierenden Gewerbe 13 vH aller Betriebe mit 37 vH der Beschäftigten und 52 vH des Umsatzes in westdeutschem oder ausländischem Eigentum (Grunert/Loose/Ludwig 1998: 13). Industriebetriebe ab 500 MitarbeiterInnen befinden sich zu 85 vH in westdeutschem oder ausländischem Eigentum.

Bei der Bewertung der Produktivitätslücke zwischen Ost- und Westdeutschland ist eine differenzierte Betrachtung unabdingbar, um zu einem realistischen Bild zu gelangen. Dabei sind die folgenden Besonderheiten zu berücksichtigen:

- Die gesamtwirtschaftliche Produktivitätslücke (BIP/Erwerbstätigen) zwischen Ost- und Westdeutschland ist teilweise Ausdruck von Unterschieden in den Bereichs- und Branchenstrukturen der beiden Regionen. Deshalb bezieht sich die meist genannte Differenz von ca. 35 vH nur auf die beiden *Gesamtwirtschaften* und kann für detaillierte, differenzierende Vergleiche auf Zweig- oder Branchenebene nicht genutzt werden.
- Die Produktivitätslücke zwischen gleichartigen ost- und westdeutschen Industriebetrieben – also die Lücke auf der Betriebsebene – ist wesentlich geringer. Die wenigen Großbetriebe, Töchter westlicher Konzerne, sowie auch innovative, exportintensive, hochspezialisierte KMU in Ostdeutschland haben größtenteils längst das materielle Produktivitätsniveau gleichartiger Betriebe im Westen erreicht. Die ausgewiesene niedrigere – in Wertkennziffern gemessene – Produktivität spiegelt vor allem die geringere Wertschöpfung wider, die sich aus der Konzentration dispositiver Arbeiten in den Mutterunternehmen ergibt. Eine wichtige Rolle spielt auch die geringe Möglichkeit ostdeutscher KMU, angemessene Preise am Markt durchzusetzen.
- Die Produktivität im Einzelhandel (Umsatz je Beschäftigten) ist nicht deshalb niedriger, weil die Ausstattung, das Management, die Technologie oder gar die Qualifikation des Personals rückständig wären. Die Differenz ergibt sich zu einem wesentlichen Teil aus der geringeren Kaufkraft der ostdeutschen KundInnen.

☛ Die »physische« Produktivität von Beschäftigten im öffentlichen Dienst sowie vielen Dienstleistungsbereichen (Banken, Versicherungen, medizinische Leistungen etc.) unterscheidet sich ebenfalls kaum noch von der ihrer westlichen KollegInnen, zumal, wenn sie mit der gleichen Technologie arbeiten. Deutlich geringer ist dagegen ihre Entlohnung. Da aber die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst den überwiegenden Teil der »Wertschöpfung« darstellen, liegt die Wertschöpfung je Beschäftigten (Indikator der Produktivität) zwangsläufig erheblich unter der westdeutschen. Die Ost-West-Unterschiede in den Entgelten von ArbeitnehmerInnen liegen in den genannten Dienstleistungssektoren zwischen 10 und 25 vH. Entsprechend den Anteilen dieser Bereiche an der Bruttowertschöpfung kann davon ausgegangen werden, dass bei Zugrundelegung westdeutscher Löhne die gesamtwirtschaftlich für Ostdeutschland ausgewiesene Produktivität mindestens fünf Prozentpunkte höher liegen würde.

In allen Publikationen wird die noch bestehende *Lücke in der Infrastruktur* gegenüber West als leistungsmindernder Standortfaktor angeführt. Im Vergleich ost- und westdeutscher Flächenländer betrug der Ausstattungsgrad 1999 beim landeseigenen Bruttoanlagevermögen zwar schon 70 vH, einschließlich der Anlagen der kommunalen Gemeinschaftsdienste jedoch nur 57 vH. Für 2005 wird insgesamt eine Ausstattung von ca. 70 vH des westdeutschen Standes je EinwohnerIn erwartet (Institute 2000: 6 ff.; Seidel/Vesper 2001: 18). Allein im Bereich der »harten« Infrastruktur wird ab 2005 ein Gesamtaufwand von 100 bis 150 Mrd. € zur Erweiterung und Erneuerung für erforderlich gehalten.

Die Erneuerung und Entwicklung der »harten« Infrastruktur in der nächsten Zeit ist jedoch nicht als Selbstzweck, sondern im Kontext mit den vorrangigen Bedürfnissen der Wohnbevölkerung und der weiteren Entwicklung der Wertschöpfung, der Unternehmensstruktur mit ihren regionalen Verflechtungen (»Clusterbildung«) zu konzipieren. Die *Beschäftigungslücke Ost* ergibt sich aus dem deutlich niedrigeren Beschäftigungsgrad (Erwerbstätigenquote) auf dem ersten Arbeitsmarkt im Vergleich zu Westdeutschland. Diese Lücke war im Jahr 2000 mit 10 Prozentpunkten Differenz fast doppelt so hoch wie noch im Jahr 1996 mit 5 Prozentpunkten (ohne Berlin). Bei gleichem Beschäftigungsgrad in Ost

wie West auf dem ersten Arbeitsmarkt (71,7 vH) würde sich für das Jahr 2000 – bei ostdeutschem Produktivitätsniveau – ein um ca. 46 Mrd. DM (mehr als 10 Prozentpunkte) höheres BIP ergeben.

Einkommenslücke und soziale Ost-West-Differenzierung

Die Bruttoeinkommen aller Beschäftigten der Wirtschaft lagen 2000 bei durchschnittlich 68,2 vH des Westniveaus. Dies entspricht fast der erreichten Ost-West-Relation im BIP je Beschäftigten. Bei den Lohn- und GehaltsempfängerInnen lagen die durchschnittlichen effektiven Bruttolöhne Ost (ohne Berlin) im Jahre 2000 bei 76,7 vH des Westniveaus, die Nettolöhne bei 83,5 vH. Das ostdeutsche Tariflohniveau erreichte demgegenüber bereits durchschnittlich ca. 90 vH des westdeutschen Standes.

Die bestehenden Rückstände der Arbeits-, aber auch der realisierten Gewinneinkommen (im Vergleich zu Westdeutschland) sind vor allem Folge der »Produktivitätslücke« und der Beschäftigungslücke in den neuen Bundesländern. Daraus ergeben sich auch niedrigere originäre Sozialabgaben und Steuereinnahmen in der ostdeutschen Region und damit auch ein großer Teil der Probleme der Haushalte der ostdeutschen Länder und Kommunen, die nur zum Teil durch finanziellen Transfer kompensiert werden.

Die ostdeutsche Einkommensstruktur spiegelt die Schwächen der Unternehmensstrukturen wider. Die oberen Einkommensgruppen sind, im Vergleich zu Westdeutschland, deutlich geringer besetzt. Der Armutsanteil liegt bei Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren und bei allein Erziehenden deutlich höher als in Westdeutschland. Die Quote aller ostdeutschen Haushalte mit statistischen »Niedrigeinkommen« (weniger als 75 vH der durchschnittlichen Einkommen Deutschlands) beträgt mehr als 40 vH. Der Anteil der Haushalte im Bereich der »Einkommensarmut« (weniger als 50 vH der durchschnittlichen Einkommen) liegt in Ostdeutschland bei 10 vH.

6.2 Gibt es ökonomische Bedingungen für einen neuen Aufholprozess?

Ein ostregionaler Aufholprozess (Mai/Steinitz 2001) setzt voraus, dass die Vergrößerung der absoluten »Ost-West-Kluft« bei der zentralen Kennziffer »BIP je EinwohnerIn« gestoppt und wieder umgekehrt wird. Das ist nur möglich bei einer langfristig hinreichend höheren Wachstumsrate des BIP-Ost gegenüber dem BIP-West. Der Aufholprozess verlangt über einen längeren Zeitraum einen hohen Zufluss überregionaler, externer Ressourcen sowohl aus öffentlichen wie aus privaten Quellen, um diesen höheren Wachstumsschub zu ermöglichen. Solange noch kein »selbsttragendes Wachstum Ost« insgesamt in Sicht ist, bewirkt eine Absenkung von notwendigen und hinreichend hohen investiven Transferleistungen West-Ost von vornherein den *Verzicht auf einen »Aufholprozess«*.

Für eine längere Zeit ist also ein weiterer hoher Ressourcen-Transfer mit investiver Endverwendung unverzichtbar, sollen nicht die bestehenden BIP-Leistungsunterschiede verfestigt werden oder sogar noch weiter zunehmen. Das muss auch bei der Beurteilung von Großinvestitionen westdeutscher oder ausländischer Unternehmen berücksichtigt werden. Von der EU wurde beschlossen, die Fördersätze der Industrieinvestitionen in strukturschwachen EU Regionen – die gegenwärtig bei größeren Investitionen 35 Prozent betragen – ab 2004 bei Investitionen über 100 Mio. € um zwei Drittel und bei Investitionen zwischen 50 und 100 Millionen € um die Hälfte zu senken.

Damit werden die strukturell ohnehin geringen Chancen, große Investoren zu gewinnen, noch weiter verringert. Daran ändert auch die bis 2009 vorgesehene Möglichkeit, besonders strukturschwachen Regionen die gekürzten Subventionen wieder um 15 Prozent aufzustocken, kaum etwas. Anstelle einer Reduzierung der Beihilfen wäre ihre Koppelung an regionale Effekte notwendig, besonders an Beschäftigungswirkungen. Dazu könnten local-content-Klauseln dienen, mit denen öffentliche Aufträge vorrangig an ostdeutsche Unternehmen vergeben werden.

Wie internationale Erfahrungen belegen, fanden langfristig erfolgrei-

che Aufholprozesse immer nur in Regionen statt, die in langer Perspektive sehr günstige Verwertungsbedingungen für externe und interne Investoren boten und wenn diese mittels einer selbständigen, voll auf die Entwicklungsziele der Region konzentrierten Wirtschaftspolitik massiv unterstützt wurden. Diese Erfahrungen unterstreichen die große Bedeutung der Wirtschaftspolitik und damit die Verantwortung der Bundesregierung für den weiteren Aufbau Ost. Denn eine allgemeine regionale Angleichung von Produktivität und Einkommen oder gar eine auf die sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtete Wirtschaftsentwicklung wird kein spontanes Ergebnis kapitalistischer Akkumulation sein. Im Gegenteil: Die Erfahrungen zeigen, dass eine marktradikale Wirtschafts- und Regionalpolitik stets zu einer stärkeren regionalen Differenzierung führt.

Ein zukünftiger Aufholprozess in Ostdeutschland wäre vor allem an drei Grundbedingungen gebunden:

1. Die *inneren Ressourcen und Potenziale* müssen über einen längeren Zeitraum in hinreichendem Umfang durch *äußere Ressourcen und Quellen* vor allem für Investitionen und FuE-Kapazitäten ergänzt werden. Dazu gehören auch weitere Bemühungen zur Ansiedlung von Großbetrieben, industriellen FuE-Kapazitäten sowie »Headquarter«-Funktionen der Konzerne (in Berlin und anderen ostdeutschen Großstädten).
2. Die verfügbaren Mittel müssen durch eine höhere *Qualität und Konzentration der Wirtschaftsförderung* und eine *zukunftsorientierte Wirtschafts- und vor allem regionale Strukturpolitik* koordiniert und mit einem höheren Wirkungsgrad zielgerichtet für eine innovative Wertschöpfung und für regionale Wirtschaftskreisläufe eingesetzt werden. Schwerpunkte für Veränderungen in der Wirtschaftsförderung sind:
 - Umsteuern der öffentlichen Mittel von Investitionsgeschenken – die für die Gesellschaft »verlorene Zuschüsse« sind – zur Bereitstellung der Mittel in Form von *Beteiligungen der öffentlichen Hand an Unternehmen* (stille Beteiligungen). Damit kann eine stärkere Einflussnahme auf eine den regionalen Vorstellungen entsprechende Strukturentwicklung erreicht werden. Es wird vermieden, dass die kapitalstärksten Unternehmen auch die größten Geschenke erhalten. Allerdings sind Beteiligungen der öffentlichen

Hand – wie u.a. die Erfahrungen bei der Finanzierung der Chipfabrik Frankfurt/Oder und die widersprüchlichen Ergebnisse von Landesbeteiligungsgesellschaften zeigen – auch mit vielen Problemen verbunden.

- Schaffung der notwendigen Voraussetzungen, um einen entschieden größeren Teil der verfügbaren Mittel nicht unkoordiniert für Einzelunternehmen einzusetzen, sondern zur *Herausbildung und Förderung von Unternehmensnetzwerken* zwecks Stärkung von KMU zu nutzen.
 - Stärkere *Konzentration der verfügbaren Mittel auf Wachstumspole* des verarbeitenden Gewerbes und der Dienstleistungen sowie die Entwicklung technologieintensiver regionaler und überregionaler Produktions- und Dienstleistungscluster.
3. Die zu entwickelnden endogenen Produktionspotenziale müssen *in innovative, marktfähige Güter und Dienstleistungen* und auf deren Grundlage *in höhere Marktanteile umgesetzt werden*, wobei es besonders auf die Erweiterung überregionaler (Export-)Lieferungen ankommt. Die gegenwärtigen Chancen für einen längerfristigen Aufholprozess sind jedoch ungünstig für die neuen Länder.

Das vor allem, weil

- in der internationalen Konkurrenz der Standorte um den Zustrom von Kapitalanlagen andere Anlageregionen (Osteuropa, Asien, insbesondere China) attraktiver sind,
- infolge des Sparkurses der Bundesregierung die öffentlichen Investitionen seit Jahren rückläufig sind,
- selbst die sich positiv entwickelnden Unternehmen im ostdeutschen Eigentum nur über eine stark begrenzte Fähigkeit zur Eigenkapitalakkumulation verfügen, die sich auch in den nächsten Jahren nicht wesentlich erhöhen wird,
- die angesiedelten westlichen Unternehmen überwiegend die geschaffenen modernen Kapazitäten weiter rationalisieren und höher auslasten, statt eine neue Anlagewelle (Erweiterungsinvestitionen) anzustreben. Daher werden die Gewinne im beträchtlichen Umfang in die alten Bundesländer transferiert.

Hinzu kommt die zunehmend härtere Konkurrenz um höhere

Marktanteile und die erwähnte Verringerung der ökonomischen Anreize für industrielle Großinvestitionen.

Exogene Finanzierungsquellen und Industrieansiedlungen

Um einen neuen anhaltenden Wachstumsschub zu erzeugen, sind längerfristig höhere Investitionen in das industrielle und innovative Potenzial Ost erforderlich. Die hierfür noch viel zu schwachen internen Finanzierungsmöglichkeiten Ostdeutschlands bedürfen einer größeren externen Aufstockung durch öffentliche und insbesondere private »Kapitalimporte« vorrangig für die innovativen Bereiche der Industrie.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Anwerbung ausländischer Investoren sind – gemessen an den Gesamtinvestitionen – eher entmutigend. Vom IIC (»Industrial Investment Council« für die neuen Bundesländer) wurden zwischen 1998 und September 2001 für die ostdeutsche Region insgesamt 77 Projekte ausländischer Investoren mit einer Investitionssumme von 6,7 Mrd. DM (oder rund 1,8 Mrd. DM jährlich) akquiriert. Ihre Größenordnung entsprach damit in dieser Zeit ca. 5 vH der jährlichen Investitionen im produzierenden Gewerbe Ost.

Zwischen 1992 und 1995 lag der Anteil westdeutscher und ausländischer Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands laut ifo-Angaben zwischen 60 und 65 vH. Dieser Anteil ging jedoch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zurück. Bei zu geringen regionalen Re-Investitionen dieser Unternehmen erfolgt ein Gewinntransfer in die Sitze der Konzernzentralen, der zugunsten einer notwendigen ostregionalen »neuen Investitionswelle« verloren geht.

Der Höhepunkt der Investitionen in neue Anlagen in Ostdeutschland wurde 1995 erreicht. Danach gingen die Investitionen insgesamt und auch im Verarbeitenden Gewerbe von Jahr zu Jahr zurück, während sie in Westdeutschland noch bis zum Jahre 2000 stiegen. Dadurch verringerte sich der Anteil Ostdeutschlands an den Investitionen Deutschlands von 1995 bis 1999 insgesamt von 25,7 vH auf 21,9 vH und im Verarbeitenden Gewerbe von sogar 23,0 vH auf 15,3 vH.

Die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen für einen neuen Entwick-

lungsschub externer Direktinvestitionen im Industriebereich der neuen Bundesländer sind nicht günstig. Wird dem nicht durch eine andere gesamtwirtschaftliche Politik und eine neue Qualität regionaler Strukturpolitik in Verbindung mit einer effizienteren, die KMU und die Herausbildung von Unternehmensnetzen unterstützenden Wirtschaftsförderung entgegengewirkt, bleiben die noch vorhandenen Chancen für einen Aufholprozess Ost ungenutzt.

Endogene Entwicklungspotenziale in Ostdeutschland

Es ist kein Zufall, wenn sich in jüngster Zeit der Blick der Politiker auffällig fast nur noch endogenen Entwicklungspotenzialen zuwendet. Deren Chancen werden gleichsam »beschworen«. Insgesamt sind Politiker und ihre Experten wegen der »gescheiterten Transformation« (Hans-Werner Sinn) erheblich verunsichert.

Die endogenen Potenziale in Ostdeutschland werden sich aber eben nicht im Selbstlauf entfalten. Für ihre Nutzung ist zumeist jener hohe Eigenkapitalvorschuss in den Wertschöpfungsbereich notwendig, den die ostdeutschen KMU nicht erwirtschaften können und der nur zögerlich und unterdimensioniert als externer Kapitalstrom in die Region gelangt. Die restriktive Gewährung von Bankkrediten an ostdeutsche KMU wirkt als zusätzliches Investitionshemmnis. Die Schwierigkeiten bei der Besorgung von Bankkrediten für die KMU würden noch zunehmen, wenn die vorgesehenen neuen Regelungen zur Bewertung der Bankrisiken – bekannt unter Basel II – in Kraft treten sollten. Zu den nutzbaren Potenzialen der ostdeutschen Region gehören insbesondere qualifizierte und motivierte Fachkräfte, die FuE-Kapazitäten betrieblicher, überbetrieblicher und universitärer Einrichtungen sowie die Bedingungen für die Aus- und Weiterbildung. Nach der radikalen »Abmagerungskur« in der Treuhand-Ära benötigt der produktionsnahe FuE-Sektor weiterhin besondere Förderung, um den Anforderungen innovativer Produkt- und Verfahrensentwicklungen insbesondere für den überregionalen Markt zu genügen.

Nach den Erfahrungen der alten Bundesländer können Ansiedlung

und Ausbau von Universitäten und Fachhochschulen mit technischen Schwerpunkten wesentlich zur Erhöhung der Attraktivität von Standorten für innovative Produktion und Dienstleistungen beitragen. Es sollte daher angestrebt werden, weitere Fachhochschulen in einigen Städten mit größerem Entwicklungspotenzial zu gründen, die Kapazitäten vorhandener Universitäten und Hochschulen zielgerichtet auszubauen und durch Verbesserungen in Lehre und Forschung die Attraktivität für die Studierenden zu stärken. Dadurch müsste es gelingen, noch bestehende Rückstände bei der Zahl der in Ostdeutschland Studierenden je 1.000 EinwohnerInnen zu verringern und mehr StudentInnen aus den alten Bundesländern und dem Ausland zu gewinnen. Diese Option gewinnt speziell mit der EU-Osterweiterung an Bedeutung.

Das Potenzial gebildeter, qualifizierter und motivierter Menschen hat sich in den letzten Jahren durch Abwanderung, Langzeitarbeitslosigkeit, Mini-Jobs, Überalterung, Qualitätsverluste der Schulbildung und personelle Schwächung der Hochschullandschaft verringert. Die Vorteile einer »Cluster-Bildung« und der inneren Vernetzung in den innovativen Forschungs- und industriellen Verdichtungszentren rücken immer stärker in den Blickpunkt, wozu auch zunehmend die Beziehungen zu den Stätten der Berufs- und Hochschulbildung gehören. Die Ansiedlung oder der Neuaufbau von komplettierenden Dienstleistern für den Ausbildungs-, Forschungs- und Industriesektor führt zu einer engen Kooperation und synergetischen Wachstumseffekten. Deutliche Wachstumschancen werden auch durch eine regionale Stoff-Kreislaufwirtschaft mobilisierbar, die zum Abbau von einseitigen West/Ost-Liefer- und Kooperationsketten beitragen und die endogenen Impulse erhöhen kann. Dadurch können Kosten reduziert und transportbedingte Umweltschäden vermindert werden. Zunehmende Bedeutung gewinnt die grenzübergreifende Kooperation mit Partnern aus den EU-Beitrittsländern.

Folgen von Abwanderung sowie »demografischer Falle Ost«

Über die wieder ansteigenden Wanderungsverluste sowie eine später drohende »demografische Falle Ost« gibt es zunehmende Unruhe in der

ostdeutschen Bevölkerung und Verunsicherung in der Politik. Das schlichteste Argument letzterer lautet, Abwanderung sei ein Zeichen »erfreulicher Mobilität der ostdeutschen Jugend bei der Jobsuche«. Auch das Gros der Wirtschaftsforschung bewertete bis zuletzt die ansteigenden Abwanderungsverluste als nicht bedrohlich.

Eine differenzierte Analyse belegt hingegen, dass sich hinsichtlich der Wanderungsverluste regional und lokal sehr spürbare Größenordnungen mit anwachsender Tendenz vor allem bei den jüngeren Berufsjahrgängen und höher qualifizierten Arbeitskräften nachweisen lassen. In einigen Städten Thüringens wird dieser Verlust bereits als dramatisch empfunden. In Sachsen verlassen große Teile der Berufsanfängerjahrgänge das Bundesland. Die Förderung der Jobsuche in Westdeutschland stößt auf Kritik durch die Arbeitsämter, deren Interesse auf eine Minderung der Arbeitslosenrate gerichtet ist. Auch die Landespolitik gerät in die widersprüchliche Situation, zwischen dem positiven Aspekt von weniger arbeitslosen BerufsanfängerInnen und der Schwächung der endogenen regionalen Potenziale für die perspektivische Wirtschaftsentwicklung wählen zu müssen. Das Problem wird nicht in erster Linie in dem seit einigen Jahren wieder zunehmenden negativen Gesamtwanderungssaldo sichtbar, sondern vor allem in dessen Struktur: Vor allem junge, qualifizierte, motivierte und risikobereite Menschen verlassen die neuen Bundesländer, und der Anteil der Frauen an diesem Wanderungssaldo liegt weit über ihrem Anteil an der ostdeutschen Bevölkerung.

Der Bevölkerungsrückgang führt zu einer geringeren Nutzung kommunaler Einrichtungen und Dienste – des Wohnungsbestandes, der kommunalen Infrastruktur, des Nahverkehrs, der Kinder- und Bildungseinrichtungen sowie der außerberuflichen Fortbildungskapazitäten. Die mit der Abwanderung verbundene Verlagerung der Kaufkraft vermindert den regionalen gewerblichen Umsatz an Waren und Dienstleistungen, führt zu weiteren Verlusten an Arbeitsplätzen, zu Unternehmensinsolvenzen und hemmt auch die künftige Produktivitätsentwicklung.

Die jetzt steigenden Wanderungsverluste sind vor allem eine Folge der unzureichenden Aufnahmefähigkeit des ostdeutschen Arbeitsmarktes und der Ost-West-Lohnunterschiede.

Ab 2006/2008 wird sich die Lage jedoch wieder verändern. Die

Anzahl der Berufseinsteiger geht dann drastisch zurück. Die Folge des außerordentlichen Geburtenrückgangs Ost ist eine länger andauernde Deformation des regionalen Lebensaltersbaums. Die schwachen Berufsanfängerjahrgänge werden den Bedarf an qualifizierten Fachkräften zunehmend nicht decken können. Die negativen Wirkungen der Bevölkerungsentwicklung werden sich in vielen Regionen Ostdeutschlands verstärken, wenn sich die Altersstruktur nachhaltig deformiert. Die Spirale im langfristigen Bevölkerungsrückgang wird sich weiter drehen. Die Überalterung der verbleibenden Wohnbevölkerung nimmt weit stärker zu als in anderen EU-Regionen.

Ostdeutschland droht schon jetzt, vor allem aber verstärkt ab 2010, ein längerfristiger »Rückbau« sozialer Einrichtungen der Infrastruktur, da sie dem künftigen Bevölkerungsstand in den Kommunen angepasst werden. Die Verödung von einzelnen Wohngebieten, Städten und ländlich-peripheren Regionen wird zunehmen. Die lokalen Märkte schrumpfen. Damit werden sich auch die *endogenen* Chancen für eine weitere ökonomische Annäherung an die westdeutschen Leistungskraft verschlechtern.

Öffentliche Verschuldung und ostdeutsche Finanzierungsgrundlagen

Die öffentliche Verschuldung der ostdeutschen Länder und ihrer Gebietskörperschaften ist in den neunziger Jahren rasant gestiegen und hat im September 2001 bereits die Summe von über 74 Mrd. € mit jährlichen Zinsbelastungen von rund 4,5 Mrd. € erreicht. Die derzeitigen Zinslasten der ostdeutschen Länder und Kommunen entsprechen dem Volumen der jährlichen EU-Zuschüsse aus den Strukturfonds. Bei stagnierenden oder rückläufigen Einnahmen der öffentlichen Haushalte insgesamt steigt die Zins-Steuerquote tendenziell weiter an und schränkt den finanz- und damit den wirtschaftspolitischen Spielraum der meisten ostdeutschen Länder und Kommunen stark ein. Der mittelfristig anvisierte Abbau der jährlichen Netto-Neuverschuldung zwingt bei rückläufigen Einnahmen – 1. bis 3. Quartal 2001 gegenüber dem

entsprechenden Vorjahreszeitraum bei den Ländern 1,6 Mrd. € und bei den Kommunen 0,6 Mrd. € weniger – zusätzlich zu harten Rückführungen der staatlichen Ausgaben, wovon insbesondere die sozialen Leistungen und Investitionen betroffen sind. Es ist abzusehen, dass die öffentliche Wirtschaftsförderung der Länder und Kommunen in allen Formen einem zunehmenden »Sparzwang« ausgesetzt sein wird.

Die künftigen Entwicklungschancen Ost werden nach 2005 maßgeblich durch die externe Finanzierung nach dem »Solidarpakt II« beeinflusst. Die Festschreibung von insgesamt 102 Mrd. € Transfers für Infrastrukturinvestitionen über 15 Jahre bis 2019 sowie eine Kann-Regelung von zusätzlich ca. 51 Mrd. € Wirtschaftsförderung des Bundes (nach jährlich neuer Bewilligung) führt dazu, dass pro Jahr durchschnittlich höchstens 10,2 Mrd. € für öffentliche Investitionen zur Verfügung stehen. Das sind nur zwei Drittel der gegenwärtig gezahlten Jahreszuführungen, bei denen künftig auch kein Inflationsausgleich mehr wirkt. Dabei ist vorgesehen, diese Zuweisungen ab 2008 rasch zu senken. Gleichzeitig ist bei Fortführung der neoliberal geprägten Politik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten ein Wegfall oder mindestens eine stark degressive Entwicklung der bisherigen Strukturfondszuweisungen der EU an Ostdeutschland ab 2006 zu erwarten. Nach dem Beitritt der neuen Länder sinkt der EU-Durchschnitt im BIP/Einwohner drastisch. Das hat zur Folge, dass fast alle ostdeutschen EU-Regionen über dem Niveau von 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegen werden. Bisher lagen alle darunter. Damit gelten sie nicht mehr als Ziel-1-Fördergebiet, womit auch ihr Anspruch auf Höchstförderung erlischt. Daraus folgt wiederum ein beträchtlicher Rückgang der insgesamt verfügbaren Fördermittel für die neuen Bundesländer.

Bei der Begründung der Höhe der Mittel für den Solidarpakt II fehlt der Nachweis, dass die Rückführung von Transfers durch die erwartete höhere Eigenleistung der ostdeutschen Wirtschaft kompensiert werden kann. Da es keine Einschätzung zur Entwicklung der ostdeutschen Produktionslücke gibt, gibt es auch keine objektiven, realwirtschaftliche Begründung für den sinkenden Finanztransfer ab 2008.

Chancen und Risiken der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland

Eine einigermaßen sichere Prognose der Folgen der EU-Osterweiterung speziell für Ostdeutschland ist derzeit kaum möglich. Schon früher hatten sich Voraussagen der EU-Behörden zu den Effekten der Schaffung des EU-Binnenmarktes als irrig erwiesen. Festgestellt werden kann jedoch:

Die EU-Osterweiterung bringt Chancen für ostdeutsche Unternehmen sowohl zur Erweiterung von Marktanteilen als auch für beiderseitig nutzbringende Kooperationen, die eine höhere Kapazitätsauslastung oder -erweiterung und Existenzgründungen begünstigen können. Ob diese Chancen genutzt werden, hängt von der Kapitalkraft und Fähigkeit zur Marktdurchdringung bei jenen Unternehmen ab, die vorwiegend für den überregionalen Absatz tätig sind, ebenso von der Nutzung der Möglichkeiten für eine neue Stufe umfassender Kooperation und Arbeitsteilung und insbesondere davon, wie sich die regionale und überregionale Wirtschaftspolitik auf die neuen Bedingungen einstellt.

Die ostdeutschen KMU sind dabei trotz der regionalen Nähe keineswegs von vornherein gegenüber den westdeutschen und ausländischen Marktkonkurrenten im Vorteil. Ihre Wettbewerbssituation ist vielmehr im Vergleich zu den größeren und stärkeren westdeutschen Unternehmen durch Nachteile und Risiken gekennzeichnet. Es gilt zu verhindern, dass Ostdeutschland zu einer bloßen »Transitregion« zwischen Westeuropa und den neuen EU-Mitgliedern wird. Die Anstrengungen müssen darauf gerichtet werden, dass sich Ostdeutschland zu einem »Verflechtungsraum« zwischen den bisherigen und den neuen EU-Mitgliedern entwickelt, der innovative Produzenten und Dienstleister anzieht.

EU-Osterweiterung und ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit

Keine andere Frage der EU-Osterweiterung wurde im letzten Jahr so heftig und kontrovers diskutiert wie die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit und die damit verbundenen Probleme der Dienstleistungs- und

Niederlassungsfreiheit (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 ArbeitnehmerInnen aus Unternehmen anderer EU-Länder; Niederlassungsfreiheit: Jede/r EU-BürgerIn darf grundsätzlich in einem anderen Partnerstaat dauerhaft einer selbstständigen Tätigkeit nachgehen – z.B. als KünstlerIn, HandwerkerIn, Arzt/Ärztin.) (Cyrus 2001; Dräger 2001). Das ist kein Zufall, da hier sehr unterschiedliche Interessen und Standpunkte aufeinandertreffen:

- Unterschiedliche Interessen der Beitrittsländer einerseits und der bisherigen EU-Mitglieder andererseits. Vor allem Deutschland und Österreich fühlen sich diesbezüglich wesentlich stärker betroffen als die weiter westlich und südlich liegenden Staaten. Sie haben aber auch bereits viel stärker von der Markttöffnung der mittel- und osteuropäischen Länder profitiert.
- Die Interessen der Wirtschaft, der Unternehmer/Arbeitgeber einerseits und die Interessen der abhängig Beschäftigten und ihrer Organisation, der Gewerkschaften, andererseits. Dabei gibt es auch hier Unterschiede in Abhängigkeit besonders von regionalen Aspekten (Grenz- und weiter entfernte Regionen), den Branchen und der Qualifikation der Beschäftigten.
- Die Haltung, vorwiegend vermeintliche nationale Interessen Deutschlands zu vertreten, widerspricht dem Postulat einer neuen sozialen und demokratischen Qualität der Integration Europas, die von gleichen Grundrechten/Grundfreiheiten aller Menschen des neuen Europa ausgeht und Diskriminierungen vermeiden will.

Erschwerend kommt hinzu, dass es keine sicheren und zuverlässigen Angaben über das Ausmaß der Migration nach dem Beitritt der MOE-Länder und der darauf beruhenden Einflüsse auf den Arbeitsmarkt der Empfängerländer gibt.

Unter großen Teilen der Bevölkerung vor allem Deutschlands und Österreichs – dabei natürlich besonders in Regionen mit einer hohen Arbeitslosigkeit – bestehen starke Befürchtungen über negative Auswirkungen der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit – schlechtere Beschäftigungsaussichten, größerer Druck auf die Löhne –, die ernst genommen

werden müssen. Es ist notwendig, über die tatsächlichen Zusammenhänge und voraussichtlichen Wirkungen aufzuklären, sich sachlich mit den Argumenten auseinanderzusetzen und dabei auch einseitige und stark überzogene Szenarien zu widerlegen.

Die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit wird vor allem unter dem Aspekt zeitlicher Übergangsregelungen diskutiert. Im Verlauf des ersten Halbjahres 2001 hat die EU unter besonderem Einfluss Deutschlands und Österreichs ihre Verhandlungsposition zu dieser Problematik mit den Beitrittskandidaten festgelegt. Diese sieht vor, Übergangsfristen für die Anwendung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit anzuwenden, deren Höchstgrenze sieben Jahre betragen soll. Nach zwei Jahren soll eine erste Überprüfung stattfinden. Die neuen EU-Mitglieder sollen die Möglichkeit erhalten, eine vorzeitige Aufhebung der Frist zu beantragen. Diese Frist soll nur bei »ernsthaften Störungen« des Arbeitsmarkts von fünf auf sieben 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, Innendekoration festgelegt.

Bei der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit geht es um eine komplizierte, widerspruchsvolle Problematik, die nicht frei von Risiken ist. Es gibt dabei sachlich begründete Argumente sowohl gegen als auch für Übergangsfristen. Bei der Entwicklung eines Standpunkts zu dieser Problematik sollten folgende Überlegungen berücksichtigt werden:

1. Das Prinzip der Freizügigkeit zieht sich wie ein roter Faden durch den Vertrag über die EU. Es findet seine Fortsetzung besonders in der in Nizza verkündeten Charta der Grundrechte. Die Nichtdiskriminierungsregel aus Gründen der Staatsangehörigkeit verlangt, dass die StaatsbürgerInnen eines jeden Mitgliedsstaates im sachlichen und persönlichen Geltungsbereich des Vertrages den StaatsbürgerInnen des Mitgliedsstaates gleichgestellt werden, in dem sie sich vorübergehend aufhalten oder ihren ständigen Wohnsitz haben. Daraus folgt, dass hiesige Unternehmer und Arbeitgeber ausländische ArbeitnehmerInnen aus EU-Ländern grundsätzlich zu gleichen Konditionen wie inländische ArbeitnehmerInnen beschäftigen müssen. Eine zeitwei-

lige Einschränkung dieses Grundrechts der Freizügigkeit darf nur bei Vorliegen schwerwiegender Gründe hingenommen werden.

Bei Entscheidungen muss beachtet werden, dass die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit von großen Teilen der Bevölkerung der Beitrittsländer für die wichtigste Errungenschaft ihres EU-Beitritts gehalten wird und als Kriterium für ihre Behandlung als gleichberechtigte Mitglieder oder als BürgerInnen zweiter Klasse angesehen wird. Die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit ist ein für die Gestaltung des sozialen Europas unverzichtbares Recht. Wenn nach längeren Auseinandersetzungen mehrere Beitrittskandidaten Übergangsfristen zugestimmt haben, so ist das wohl in erheblichem Maße auf den Druck speziell Deutschlands zurückzuführen.

2. In den vorliegenden Studien zu Migrationspotenzialen in den MOE-Ländern wird bei einem Beitritt von acht der zehn MOE-Länder (ohne Bulgarien und Rumänien) davon ausgegangen, dass jährlich zwischen 120.000 und 380.000 Menschen durch Migration Arbeit in den bisherigen EU-Ländern suchen werden. Nach zehn Jahren wird mit einer Halbierung gerechnet. Die großen Differenzen in den Prognosen hängen vor allem damit zusammen, dass den Untersuchungen unterschiedliche Kriterien zugrunde lagen. Befragungen über *Migrationswünsche* weisen weit höhere Zahlen auf, da zwischen *Migrationsinteresse* und *tatsächlicher Migration* ein großer Unterschied besteht. Hinzu kommt, dass der überwiegende Teil derjenigen, die an einer Migration interessiert sind, nicht dauerhaft auswandern will, sondern an eine temporäre Immigration oder Pendelimmigration denkt.
3. Die Befürchtungen der Menschen in den grenznahen Gebieten Ostdeutschlands, dass sich die schon jetzt äußerst prekäre Arbeitsmarktsituation durch die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit noch weiter verschärfen wird, relativiert sich bei näherer Prüfung. Diejenigen, die durch Auswandern Arbeit suchen, werden sich kaum auf die Regionen mit der höchsten Arbeitslosigkeit, ungünstigen Beschäftigungschancen sowie niedrigen Arbeitslöhnen konzentrieren.

Für die strukturschwachen Grenzregionen und auch für andere Regionen ist die Gewährung bzw. Einschränkung der Dienstlei-

stungsfreiheit von größerer Bedeutung als die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit. Bei unregulierter Dienstleistungsfreiheit kann die Entsendung von ArbeitnehmerInnen, die in ausländischen Subunternehmen arbeiten, die Lohn- und Sozialdumping betreiben, stark ansteigen und zu Verdrängungseffekten auf lokalen Arbeitsmärkten führen. Das ist allerdings kein Problem nur der Osterweiterung. Hier besteht, nachdem mit der Entsenderregelung (EU-Richtlinie und deutsches ArbeitnehmerInnenentsendegesetz) ein Anfang gemacht wurde, noch weiterer Handlungsbedarf, um bestehende Lücken zu schließen. Die Überarbeitung der Entsenderichtlinie müsste noch vor dem Beitritt der MOE-Länder erfolgen. Auch die vorgesehene Verabschiedung eines Vergabegesetzes durch den Bundestag, das die Zahlung der am jeweiligen Einsatzort üblichen Tariflöhne vorsieht, würde dazu beitragen, Lohndumping zurückzudrängen.

4. Bereits beschäftigte inländische ArbeitnehmerInnen werden kaum verdrängt werden, wenn die tariflichen und arbeitsrechtlichen Standards auch für ArbeitnehmerInnen aus EU Ländern durchgesetzt werden. Eine Beschränkung der Freizügigkeit fördert illegale Beschäftigung und Schattenwirtschaft. Diese erhöhen auch den Druck auf die ausländischen ArbeitnehmerInnen, sich der Willkür rücksichtsloser Unternehmer unterzuordnen. ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit wirkt somit – wenn die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen und durchgesetzt werden – auch als ein Mittel gegen illegale Beschäftigung und zur Zurückdrängung der Schattenwirtschaft.
5. Ausgehend von den geschilderten Grundzusammenhängen ergibt sich: Es gibt keine konflikt- und risikofreie Lösung der Probleme der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit sowie der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit bei der EU-Osterweiterung. Sie sollte so rasch wie möglich gewährt werden. Für einige Jahre nach dem Beitritt wird eine intensive Beobachtung notwendig sein. Auch ein zwischen den Partnern abgestimmtes regulierendes Eingreifen, z.B. durch entsprechende beiderseitige Agenturen, müsste gesichert werden. Ein Hauptproblem besteht darin, die ortsüblichen und tariflichen Standards durchzusetzen und einen Mindestlohn festzulegen. Wenn das jedoch ge-

lingt, könnten negative Auswirkungen der Arbeitsmigration auf die lokalen Arbeitsmärkte und Lohndumping weit gehend verhindert werden. Die Einführung der Dienstleistungsfreiheit mit dem Beitritt muss an die Bedingung geknüpft sein, dass die bestehenden Lücken bei den Entsenderegelungen geschlossen werden und das dann bestehende Recht auch durchgesetzt wird, d.h. Verstöße konsequent geahndet werden.

Unabhängig von den unterschiedlichen Auffassungen zu den Übergangsfristen für die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit sollte eine Übereinstimmung aller an einem sozialen, zukunftsorientierten Europa Interessierten zu folgenden Grundfragen möglich sein:

- Die eigentliche Ursache für die Probleme und Ängste, die im Zusammenhang mit der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit bestehen, ist nicht die Osterweiterung, sondern die gegenwärtig hohe Massenarbeitslosigkeit, die Ausbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse und die Aushöhlung des Tarifsystems in den neuen Bundesländern.
- Allein eine Übergangsfrist löst noch kein Problem. Beträchtliche Lohnunterschiede werden auch nach fünf bzw. sieben Jahren bestehen. Den entscheidenden 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- und Sozialdumping zu bekämpfen, d.h. auch 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.

6.3 Künftiger »Entwicklungspfad Ost«

Der erreichte Stand, die strukturellen Hemmnisse sowie die weiterhin stagnierenden Tendenzen der Ost-West-Angleichung geben neuen An-

lass zu nüchterner Wertung der Perspektiven. Die für die bisherige und zukünftige Entwicklung entscheidenden Faktoren sind seit Jahren sichtbar. Gegenwärtig werden die hiermit verbundenen Probleme, der dringliche Handlungsbedarf und die Konsequenzen jedoch von der Politik weit gehend verschwiegen, ignoriert oder in den Hintergrund gedrängt. Eine offene kritische und öffentliche Diskussion hierüber wird jedoch nicht geführt. Charakteristisch dafür ist das letzte Jahresgutachten des »Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« (SVR). Gab es im Gutachten 2000/01 noch ein Kapitel, das sich mit der Überschrift »Ostdeutschland. Zuversicht ist begründet« als kapitale Fehleinschätzung erwiesen hat, so wird im jüngsten Gutachten auf eine Auseinandersetzung mit diesem Thema verzichtet. Die ostdeutschen Probleme werden fast völlig aus den Betrachtungen verbannt. Der »Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2001« ist schönfärberisch und geht zum großen Teil an den realen Problemen vorbei, wenn es dort zusammenfassend heißt: »Die sektorale Zusammensetzung von Produktion und Beschäftigung nähert sich allmählich der für eine moderne, industriell geprägte Wirtschaft typischen Struktur. Die Weichen für den weiteren Entwicklungsprozess der ostdeutschen Wirtschaft sind damit in die richtige Richtung gestellt.« (Jahresbericht 2001: 2)

Alternative Entwicklungspolitik Ost – zuerst verpasst und nun »illusionär«

Die Vorschläge aus der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für die Struktur- und Entwicklungspolitik gegenüber dem »ostdeutschen Beitrittsgebiet« zur Bundesrepublik fanden in den mehr als zehn zurückliegenden Jahren keinen Eingang in die praktische Politik. Die Wirksamkeit dieser Vorschläge wurde aus allen möglichen Gründen nicht erprobt. Auch einige kritische Vorschläge aus der institutionellen Wirtschaftsforschung fanden keinen oder erst sehr verspäteten Eingang in die Praxis, wie z.B. bei der Förderpolitik. Die rot-grüne Bundesregierung hat in den zurückliegenden Jahren ihrer lautstark verkündeten

»Chefsache Ost« keine Veränderung der Wirtschafts- und Finanzpolitik gegenüber den neuen Bundesländern vorgenommen. Im Gegenteil: Die Sparpolitik des Finanzministers hat die für Ostdeutschland einsetzbaren Fördermittel weiter eingeschränkt, wobei besonders die Mittel für die regionale Wirtschaftsförderung (GA-Mittel) betroffen sind.

Die auf Landesebene verlagerte regionale Strukturpolitik kann die restriktive Politik des Bundes und der EU nicht durchbrechen bzw. kompensieren. Die offiziellen Rahmenbedingungen sind eher entwicklungshemmend als -fördernd.

In den letzten Jahren sind mehrere kritische Veröffentlichungen zur Perspektive Ost erschienen, die von besorgten Politikern und Experten stammten und Chancen für die Zukunft erörterten. Aus ihnen wird deutlich, dass die weitere Stagnation im Aufholprozess Ost letztlich faktisch *unbefristete* Transferzahlungen für Ostdeutschland erzwingt.

Konsequenzen des ostdeutschen Entwicklungspfades

Unter den künftigen EU-Bedingungen wird sich die spontane Marktdifferenzierung für ostdeutsche Unternehmen generell verstärken, besonders im zu schmalen Exportsektor. Die regionale und vor allem die subregionale, kleinräumige Differenzierung und Polarisierung wird auch in Ostdeutschland zunehmen. Es werden sich mehrere Ballungszentren innovativer Wertschöpfung herausbilden, bei weiterer »Ausdünnung« benachteiligter Räume und Gebiete. Für die ostdeutschen regionalen Disparitäten ist typisch, dass sie im Vergleich zu Westdeutschland einen stärker kleinräumigen Charakter aufweisen.

Für die neuen Bundesländer sind sowohl eine moderne regionale Strukturpolitik als auch eine aktive gesamtwirtschaftliche antizyklische Finanz- und Beschäftigungspolitik notwendig. Die besondere Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Politik ergibt sich aus der starken Abhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung vom konjunkturellen Zyklus in Westdeutschland. Hieraus und aus der absehbaren Zuspitzung der Probleme in der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung ergeben sich u.a. folgende Konsequenzen für den staatlichen Finanztransfer:

1. Er darf nicht nur auf den Infrastrukturbereich zielen. Vielmehr muss er gleichermaßen nachhaltig den gewerblich-industriellen, innovativen Wertschöpfungsbereich wirksam unterstützen, darunter speziell die Herausbildung von Unternehmensnetzen und solchen Produktionskomplexen, die vorwiegend für den überregionalen Absatz produzieren.
2. Die für das Schließen der Infrastrukturücke bis 2020 vorgesehenen Mittel des Solidarpakts II sollten weit gehend auf die Zeit bis 2010 vorgezogen werden. Damit würde einerseits der Effekt der Verbesserung der Infrastruktur für den ostdeutschen Aufholprozess und speziell für die Vorbereitung der EU-Osterweiterung erhöht werden. Je früher es gelingt, die Infrastrukturdefizite zu beseitigen, desto stärker werden die Impulse für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung Ostdeutschlands sein. Andererseits könnten durch ein solches Vorziehen der weitere Rückgang der Bauleistungen und der davon ausgelöste Abbau von Arbeitsplätzen spürbar abgeschwächt werden.

Eine ostdeutsche Entwicklungs-, Struktur- und Förderpolitik, in deren Zentrum eine innovative und nachhaltige regionale Entwicklung stehen müsste und die auch die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen begünstigt, müsste u.a. folgende Schwerpunkte setzen:

☛ *Stärkung der ostdeutschen Innovationspotenziale:*

Förderung von Existenzgründungen technologieorientierter Unternehmen sowie die Ansiedlung von Hochtechnologie-Unternehmen als mögliche Kristallisationspunkte moderner Wirtschaftsstrukturen; die Herausbildung regionaler Kompetenzzentren (Cluster) durch Vernetzung von Wissenschaft, Bildung, Wirtschaft und Regionalpolitik. Die vorhandenen Kompetenzzentren – wie Mikroelektronik Dresden, Optoelektronik Jena, Medizintechnik Rostock/Greifswald, Biotechnologie Berlin-Brandenburg – sollten weiter unterstützt werden. Der Ausbau von Technologie- und Gründerzentren sowie Technologietransfereinrichtungen für eine raschere Umsetzung moderner Technologien in den Regionen sollten fortgesetzt; fehlende Potenziale der wirtschaftsnahen Forschung sollten durch die verstärkte Entwicklung und Nutzung von Kapazitäten der universitären und außeruniversitären Forschung kompensiert werden.

➤ *Sonderprogramm für den Ausbau der Infrastruktur in Ostdeutschland*

Die für den Zeitraum nach 2010 vorgesehenen Mittel des Solidarpakts II sind zeitlich vorzuziehen und besonders für den Ausbau der Infrastruktur in den Grenzregionen zur Unterstützung der Kooperation von Betrieben beiderseits der Grenzen mit Polen und Tschechien zu nutzen. Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur sind mit der Regionalisierung der Wirtschaft, der Entwicklung der endogenen Potenziale (Hochschulen, Infrastruktur für Wissenschaft und Forschung) und den Lebensbedingungen der Menschen zu verbinden. Die kommunale Finanzkraft ist durch eine entsprechende Finanzreform zu stärken, ihre Spielräume für Infrastrukturinvestitionen sowie für die öffentliche Auftragsvergabe und Erhöhung der Selbstbestimmung der Kommunen bei der Verwendung der Mittel sind zu erweitern.

➤ *Maßnahmen zur Schaffung von existenzsichernden und zukunftsfähigen Arbeitsplätzen und zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit*

ABM und SAM sind bei stärkerer Berücksichtigung ihrer spezifischen Funktion für die Schaffung von Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose und ältere Arbeitslose weiterzuführen; die ABM sind in Richtung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors zu gestalten. Die tarifliche Arbeitszeit Ost ist an Westverhältnisse anzugleichen, die Bedingungen für die Anwendung von Teilzeitmodellen und die Zeitsouveränität der Beschäftigten sind zu verbessern. Die Vergaberichtlinie zur Verhinderung von Lohndumping in Ostdeutschland darf nicht zum Experimentierfeld für Niedriglöhne und ein Aushöhlen des Tarifsystems werden. Einen besonderen Schwerpunkt bilden Übergangslösungen, um Auszubildenden das Bleiben oder die Rückkehr in ihre Regionen zu erleichtern.

➤ *Förderung von der kleinen und mittleren Unternehmen*

Maßnahmen der gewerblich-industriellen Wirtschaftsförderung sind durch höhere Konzentration und bessere Transparenz der Programme zu gestalten. Die Wirtschaftsförderung ist mehr für die Stabilisierung und dynamische Erweiterung vorhandener innovativer Betriebe und die Verbesserung der Bedingungen für die Herausbildung und Entwicklung von Unternehmensnetzen zu nutzen. Beim Einsatz

der Mittel sollte der Beitrag zur aktiven Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung ein wichtiges Entscheidungskriterium sein; in der Steuerpolitik muss die Bevorzugung der Kapitalgesellschaften gegenüber mittelständischer Unternehmen beseitigt werden.

➤ *Maßnahmen zur attraktiven Umgestaltung von Wohngebieten*

Die drohende Verödung einzelner Quartiere ist durch Ausweitung von Förderprogrammen wie »Urban 21« abzuwenden.

Fazit

Die Erfahrungen in Ostdeutschland seit 1990 und auch die Ergebnisse bei der Lösung regionaler Rückstände beim ökonomischen Aufholen in anderen Ländern zeigen, dass die Entwicklung in weit stärkerem Maße von der Gesamtpolitik und der Wirtschaftspolitik direkt beeinflusst wird. Entscheidend für den weiteren Weg Ostdeutschlands sind daher eine makroökonomische, gesamtwirtschaftliche Politik mit optimaler Gestaltung entwicklungsfördernder volks- und regionalwirtschaftlicher Rahmenbedingungen sowie die Qualität der regionalen Struktur-, Innovations- und Beschäftigungspolitik.

Literatur

- AG Perspektiven für Ostdeutschland 2001 (Hrsg.): Ostdeutschland – eine abgehangene Region? Perspektiven und Alternativen, Dresden
 Der Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der neuen Länder 2001: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, Berlin
 Grunert, Ruth/Loose, Brigitte/Ludwig, Udo 1998: IWH, Eigentums- und Vermögensstrukturen in Ostdeutschland – eine Bestandsaufnahme, Wirtschaft im Wandel, 1/1998
 Institute 2000: Solidarpakt II – Infrastrukturelle Nachholbedarfe Ostdeutschlands – Zusammenfassung, März
 Ludwig, Udo 2001: Aktuelle Trends, in: Wirtschaft im Wandel, 16/2001

- Mai, Karl/Steinitz, Klaus 2002: Warum Abschied vom Aufholprozess Ost? Ein Diskussionsbeitrag, Homepage der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (www.memo.uni-bremen.de)
- Ragnitz, Joachim 2001: Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft: Eine zusammenfassende Bewertung, in: Wirtschaft im Wandel, 7-8/2001
- Thierse, Wolfgang 2001: Zukunft Ost. Perspektiven für Ostdeutschland in der Mitte Europas, Berlin

7. Konkurrenz statt Kooperation – Fiskalpolitik in der EU

Die Finanzpolitik in der EU steht unter dem Druck verschiedener selbst auferlegter politischer Beschränkungen. Erstens haben die Mitgliedsländer für den zentralen Haushalt der EU Mitte der neunziger Jahre eine Ausgabenobergrenze von 1,27 vH des BIP der EU festgelegt und auf dem Berliner Gipfel deren Fortschreibung bis 2006 vereinbart. Die Kommission bemüht sich sogar, mit ihren Ausgabeansätzen noch unter dieser Obergrenze zu bleiben. Zweitens sind die Möglichkeiten der staatlichen Neuverschuldung aufgrund des im Maastrichter Vertrag festgelegten absoluten Verschuldungsverbotes für den EU-Haushalt und der Verschuldungsobergrenzen sowie der im Wachstums- und Stabilitätspakt vereinbarten Verpflichtung zum mittelfristigen Abbau von Nettoneuverschuldung und Gesamtschuldenstand der Mitgliedsländer äußerst gering. Drittens schließlich hat der Verzicht auf Harmonisierungs- und Regulierungsmaßnahmen im Bereich der direkten Besteuerung die Standortkonkurrenz verschärft und dazu geführt, dass in den meisten Ländern der EU die direkten Steuern gesenkt worden sind und damit der Ausgabenpielraum enger geworden ist.

Unter diesen Bedingungen ist eine aktive und gestaltende Finanzpolitik kaum möglich, und sie ist auch kein Thema der offiziellen wirtschaftspolitischen Diskussionen. Vielmehr wird Finanzpolitik in der EU mittlerweile fast nur noch unter dem Aspekt der »Konsolidierung« – d.h. vor allem des Haushaltsausgleichs – diskutiert. Diese Orientierung lässt die Zuständigkeit der Mitgliedsländer für die inhaltliche Ausrichtung der Finanzpolitik zwar formal unangetastet. Faktisch nimmt sie aber dadurch Einfluss, dass sie auf den Abbau »unproduktiver« Ausgaben, d.h. vor allem von Sozialausgaben, drängt.

Diese Beschränkung europäischer Finanzpolitik war nicht von Anfang an die Perspektive der europäischen Integration. Sie hat sich erst mit dem Vordringen einer neoliberalen Orientierung in der Wirtschaftspo-

litik der wichtigsten Mitgliedsländer – vor allem England und Deutschland – herausgebildet und ist dann seit Maastricht zur vorherrschenden und rechtlich weit gehend verbindlichen Linie geworden.

7.1 Fiskalpolitische Entwicklungen in der EU

7.1.1 Von der fiskalpolitischen Gestaltung der Integration zum ausgeglichenen Haushalt: Paradigmenwechsel der Finanzpolitik in Europa

Der *MacDougall-Bericht* von 1978 beziffert die notwendige Höhe des zentralen Budgets auf 2 vH bis 2,5 vH des Gesamt-BIP der Gemeinschaft vor der Einführung einer Währungsunion, auf 7,5 vH in einer Währungsunion und auf 7,5 vH bis 10,5 vH in einer Währungsunion mit gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik. Diese Größenordnung wurde abgeleitet aus den klassischen Allokations-, Stabilisierungs- und Distributionsfunktionen der Finanzpolitik, wie sie von R.A. Musgrave entwickelt worden waren. Die Veröffentlichung dieses Berichts fiel aber bereits in eine Zeit, in der die EU begonnen hatte, sich von weitreichenden Steuerungsambitionen zu verabschieden und mehr neoklassischen Argumentationsmustern zu folgen, die eine weit gehende Zurückhaltung des Staates in der Wirtschaft empfahlen.

Einen grundlegenden Paradigmenwechsel brachte dann der *Delors-Bericht* von 1989, der die Einführung der Währungsunion und die »Kompatibilität der Wirtschaftspolitiken und Konsistenz in einer Reihe anderer Politiken, insbesondere im fiskalischen Bereich« forderte. Die Wirtschaftspolitiken sollten zwar in nationaler Verantwortung bleiben, aber innerhalb eines vereinbarten makroökonomischen Rahmens stattfinden und verbindliche Regeln und Verfahrensweisen beachten, die sich allerdings nur auf die Höhe und die Finanzierung von Haushaltsdefiziten beziehen sollten. Alle übrigen Entscheidungen über die Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen sollten in der nationalen

Kompetenz verbleiben. Die Vorgaben des Delors-Berichts sind weit gehend in den *Vertrag von Maastricht* eingegangen, der im November 1993 in Kraft trat. In ökonomischer Hinsicht entscheidend ist die Weichenstellung zur Währungsunion, die spätestens ab 1999 mit den dafür qualifizierten Ländern eingeführt werden sollte. Hinsichtlich der Finanzpolitik enthält der Vertrag vier wesentliche Bestimmungen:

- erstens das *Verbot der Schuldenfinanzierung des EU-Haushaltes* (Art. 269, ehem. Art. 201),
- zweitens das *Verbot der staatlichen Schuldenaufnahme bei der EZB* (Art. 101, ehem. Art. 104),
- drittens strikte Bestimmungen zur *Begrenzung der Haushaltsdefizite* (maximal 3 vH des BIP) und der öffentlichen Schulden (maximal 60 vH des BIP) der Mitgliedsländer als Qualifizierungsmerkmal für die Währungsunion (Art. 104, ehem. Art. 104c),
- viertens ein *Koordinierungsgebot für die Wirtschaftspolitik*, die »die Mitgliedsstaaten als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse« betrachten (Art. 99, ehem. Artikel 103). Grundlage für diese Koordinierung ist ein jährlich zu erstellender Bericht über die »Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft«.

Die bislang letzte Wendung in der fiskalpolitischen Grundorientierung erfolgte mit dem *Stabilitäts- und Wachstumspakt*, der im Juni 1997 auf dem Gipfel von Amsterdam beschlossen wurde. Er brachte eine Verschärfung der haushaltspolitischen Restriktionen sowie die Einführung von Sanktionen für übermäßige Defizite. Die Mitgliedsländer der Währungsunion werden darin verpflichtet, annähernd ausgeglichene oder sogar Überschusshaushalte anzustreben und jedes Jahr mittelfristige Stabilitätsprogramme vorzulegen, in denen sie die Schritte zur Erreichung dieser Ziele festlegen. Bei Überschreitung der Defizitgrenze von 3 vH des nationalen BIP können die anderen Mitglieder der Währungsunion Sanktionen in Höhe von 0,2 vH bis 0,5 vH des BIP des betreffenden Mitgliedslandes verhängen.

Als Fazit dieser Entwicklung lässt sich ein Paradigmenwechsel für die finanzpolitische Orientierung im Allgemeinen und für deren europäische Komponente im Besonderen feststellen. In der finanzpolitischen Orientierung insgesamt wird die *funktionale* Betrachtung der Finanzpolitik – die

auf bestimmte, durch die Dynamik privater Märkte nicht erfüllte Aufgaben des öffentlichen Sektors abstellt (Stabilisierung, Beschäftigung, Umweltschutz, sozialer Ausgleich etc.) – seit den neunziger Jahren zunehmend durch das oberste Postulat der »gesunden« Staatsfinanzen verdrängt. Dabei wird die »Gesundheit« an der Annäherung an die Nullverschuldung oder sogar an der Erzielung von Haushaltsüberschüssen festgemacht.

Für die Entwicklung der *europäischen Komponente* der Finanzpolitik gilt, dass die Konzeption eines gestaltungsrelevanten *zentralen Budgets* der EU zugunsten der *Koordinierung der Finanzpolitik* der Mitgliedsländer bei einem sehr kleinen zentralen Budget verdrängt wird. Dabei zielt die Koordinierung im Wesentlichen auf die Unterstützung der Herstellung »gesunder« Staatsfinanzen auf nationaler Ebene und nicht auf gemeinsame Gestaltung. Das hat immer wieder dazu geführt, dass die Mitgliedsländer eine sehr unterschiedliche Konjunktur-, Energie- oder Subventionspolitik betrieben haben.

Das Ergebnis der Gesamtentwicklung ist eine kontraproduktive Asymmetrie: Auf der einen Seite gibt es in der Eurozone eine vollständig vereinheitlichte und zentralisierte Geldpolitik, auf der anderen Seite weit gehend dezentralisierte Finanzpolitiken, die nur in Bezug auf die Defizitbeschränkung verbindlich geregelt sind. Diese Dezentralisierung mag der Bewahrung nationaler Besonderheiten und Prioritäten entgegenkommen; sie verhindert jedoch eine wirksame gemeinsame Konjunktur- und Wachstumspolitik. Die wenigen positiven Ansätze zu einer Koordinierung nationaler Stabilisierungspolitik – insbesondere in Form der Nationalen Aktionspläne, etwa im Bereich der Beschäftigungspolitik – scheitern in ihrer Umsetzung an den genannten Restriktionen für die finanzpolitischen Handlungsspielräume der Mitgliedsstaaten.

Mittlerweile deutet sich aber eine neue inhaltliche Stoßrichtung der Finanzpolitik an: In den letzten »Grundzügen der Wirtschaftspolitik« tritt neben die »gesunden« Staatsfinanzen als Ziel der Wirtschaftspolitik auch die Verbesserung ihrer »Qualität«. Damit ist die Umstrukturierung der – insgesamt abgespeckten – öffentlichen Ausgaben gemeint: weg von den als »unproduktiv« angesehenen Sozialausgaben, hin zu den »produktiven« Ausgaben für Infrastruktur, Technologieförderung etc. Diese Wen-

dung ist eng verbunden mit der strategischen Orientierung der EU auf die »Modernisierung« des Sozialstaates durch (zunächst Teil-)Privatisierung der Systeme der sozialen Sicherung (Rentenversicherung, Krankenversicherung) und durch Aktivierungsanreize in Form von positiven Sanktionen für Arbeitsaufnahme bzw. negativen Sanktionen für mangelnde Unterwerfung unter die Anforderungen des Arbeitsmarktes.

7.1.2 Der Haushalt der EU

In der EU gibt es insgesamt drei getrennte Haushalte: den Haushalt der Europäischen Gemeinschaften (EG), den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und den Haushalt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Der eigentlich relevante Haushalt ist der EG-Haushalt, der auch den Haushalt der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) enthält. Er hatte im Jahre 1958 als Haushalt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ein Volumen von lediglich 7,3 Mio. (!) ECU – die fast ausschließlich für Verwaltungsausgaben verwendet wurden – und stieg bis zum Jahre 2001 auf 93 Mrd. €.

Bei der zweiten Haushaltsreform im Jahre 1988 wurden im Rahmen einer mehrjährigen finanziellen Vorausschau Obergrenzen für die Gesamtausgaben eingezogen (zunächst 1,15 vH des EWG-BIP), gleichzeitig aber die Mittel für die Strukturpolitik verdoppelt. 1992 wurde eine erneute Verdoppelung der Ausgaben für Strukturpolitik und eine leichte Anhebung der Gesamtausgabenobergrenze auf 1,27 vH des BIP der Gemeinschaft bis 1999 beschlossen. Schließlich stellten die Mitgliedsländer auf dem Gipfel in Berlin (März 1999) mit der Agenda 2000 auch die finanzpolitischen Weichen für die Erweiterung der EU: Hiernach soll bemerkenswerter Weise die Gesamtausgabenobergrenze bis 2006 unverändert bei 1,27 vH des BIP bleiben; die Strukturausgaben für die alten Mitgliedsländer sollen zugunsten der Beitrittshilfe für die Erweiterungskandidaten gekürzt werden.

Tabelle 3 zeigt die langfristige Entwicklung der Gemeinschaftsaufgaben auf und dokumentiert insbesondere die Zunahme des Anteils der Ausgaben für Strukturpolitik und den Rückgang der Ausgaben für die

Tabelle 3: Entwicklung und Struktur der Gemeinschaftsausgaben

	1960	1970	1980	1990	1997	2001	2006
Ausgaben insgesamt, Mrd. ECU/€	0,059	3,576	16,5	45,6	86,5	101,7	116,3
davon:							
– EGKS	0,028	0,046	0,1	0,3	0,3	0,2*	-
– EEF	0,003	0,146	0,5	1,3	1,8	4,9**	4,9**
– EWG/EG/EU (incl. EAG)	0,027	3,385	15,9	44,1	84,4	96,6	111,4*
Anteile nach Ausgabebereichen in vH							
– EEF	5,8	4,1	2,9	2,8	2,1	4,8	4,2
– EGKS	48,1	1,3	0,7	0,6	0,3	0,2	-
– EWG/EG/EU (incl. EAG)	46,1	94,7	96,4	96,6	97,6	95,0	95,8
darunter:							
– EAGFL***		86,9	68,6	59,4	48,9	46,6	44,9
– Strukturfonds		2,7	11,0	21,0	31,9	37,3	38,4
– Forschung (ab '97: Interne Politik)		1,8	2,2	3,9	3,7	6,6	7,3
– externe Maßnahmen		-	3,7	3,1	5,5	7,0	6,8
– Verwaltung	36,2	3,2	5,0	5,2	5,0	4,8	4,9
– Erstattungen und sonst. (Reserven)		-	5,8	4,0	2,6	1,0	0,4

* für 2000

** Im Vertrag von Cotonou wurden neue Mittel in Höhe von 13,5 Mrd. € für den Zeitraum von 5 Jahren festgelegt. Dazu kommen die 9,9 Mrd. €, die noch an Resten aus früheren Programmen übrig waren. Insgesamt sind das 24,4 Mrd. € für fünf Jahre, also im Schnitt 4,9 Mrd. € pro Jahr.

*** Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Garantie

Quelle: EU-Kommission, Haushaltsvademekum, Ausgabe 1996, Brüssel 1996, S. 26-32; Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2001, Brüssel-Luxemburg Januar 2001, Angaben für EGKS und EEF aus EU-Internetquellen.

Subventionierung der Landwirtschaft – die allerdings immer noch fast die Hälfte des EU-Haushaltes ausmachen. Die Agrarausgaben sollen im Zeitraum von 2000 bis 2006 – wie seit 1988 – nur mit maximal 74 vH der BIP-Steigerung zunehmen, also bei einem angenommenen Wachstum von 2,5 vH höchstens mit 1,85 vH pro Jahr.

Die Strukturausgaben sollen im Zeitraum 2000–2006 ihren Anteil am EU-BIP, nämlich 0,46 vH, beibehalten. Insgesamt ergäbe das 275 Mrd. ECU über 7 Jahre hinweg, davon 210 Mrd. ECU für die traditionellen Strukturfonds der 15-EU, 45 Mrd. ECU für die Beitrittsländer und 20 Mrd. ECU für den Kohäsionsfonds. Die Ausgaben für interne Politikbereiche sollen stärker steigen als das BIP der EU, insbesondere für trans-europäische Netze, Forschung, allgemeine und berufliche Bildung, Anwendung umweltfreundlicher Technologien und die Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU).

Die Ausgaben für externe Bereiche betreffen in erster Linie Ausgaben zur Vorbereitung auf den Beitritt, die mit dessen Vollzug entfallen. Insgesamt sollen sich die Ausgaben über den gesamten Zeitraum im Durchschnitt wie das BIP entwickeln (Voraussetzung: keine erhebliche Steigerung der Mittel für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik GASP). Die Verwaltungsausgaben und Reserven sollen, relativ gesehen, sinken. Insgesamt ist vorgesehen, dass die Mittel für Zahlungen deutlich unterhalb der Eigenmittellobergrenze (1,27 vH des EU-BIP) bleiben, so dass ein unausgeschöpfter Spielraum z.B. zum Ausgleich für Einnahmeverluste infolge eines Wachstumsrückgangs bleibt. Nach den jüngsten Haushaltsplanungen soll diese Regelung bis 2006 Bestand haben: die tatsächlichen Ausgaben sollen bei 1,13 vH des EU-BIP liegen. In den Planungen für die Erweiterung ist sogar vorgesehen, die Gesamtausgaben zwischen 2002 und 2006 von 1,14 vH auf 1,09 vH des BIP der EU zu senken.

7.1.3 Stabilisierungspolitik in der EU

Stabilisierungspolitik ist der Versuch, durch eine direkte (über Ausgaben betriebene) oder indirekte (über Steuervariationen laufende) Verän-

derung der öffentlichen Haushalte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren und Schwankungen der wirtschaftlichen Entwicklung zu verhindern oder zu mildern (antizyklische Politik). Die Schwankungen können eine Volkswirtschaft gleichmäßig oder (regional oder sektoral) ungleichmäßig treffen; im ersten Fall spricht man von symmetrischen, im zweiten Fall von asymmetrischen Schocks. Auf die EU bezogen wird von asymmetrischen Schocks dann gesprochen, wenn die Wirtschaft in den verschiedenen Mitgliedsländern von exogenen oder endogenen Schocks ungleichmäßig betroffen ist. Stabilisierungspolitik bei symmetrischen Schocks besteht im Falle einer Rezession in der Ankurbelung der allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch zusätzliche öffentliche Ausgaben oder durch Senkung von Steuern und Abgaben (in der Erwartung, dass die höheren Nettoeinkommen der Privaten zu höheren Konsum- oder Investitionsausgaben führen), ohne gleichzeitige Anhebung der Einnahmen bzw. Senkung der Ausgaben, also durch Herbeiführung eines staatlichen Defizits.

Stabilisierungspolitik bei asymmetrischen Schocks ist der gezielte Einsatz der Nachfragepolitik für Regionen (Sektoren, Länder), die sich abweichend vom Durchschnitt entwickeln.

Dass es *symmetrische konjunkturelle Schwankungen* für die EU gegeben hat und weiter geben kann, ist unstrittig. So traten Mitte der siebziger Jahre eine gemeinsame Rezession und Ende der neunziger Jahre ein gemeinsamer Boom auf; gegenwärtig leidet die gesamte EU unter einer mehr oder weniger ausgeprägten Wachstumsschwäche. Reagieren einzelne Staaten in einem ökonomisch eng verflochtenen Wirtschaftsraum wie der EU hierauf mit stabilisierungspolitischen Maßnahmen, dann treten über Import-Export-Beziehungen ungewollte Nebeneffekte (so genannte Spillover-Effekte) auf: Eine expansive nationale Politik führt zwar zu zusätzlicher Nachfrage; diese wird jedoch zu einem Teil im Ausland wirksam und schränkt damit die Wirkung im Inland ein. Während der Nutzen einer expansiven Politik in Form zusätzlicher Nachfrage also breit und grenzüberschreitend verteilt wird, verbleibt die Last der zusätzlichen Staatsausgaben beim expansiv agierenden Einzelstaat. Solche Effekte sind im Rahmen der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie des Föderalismus – die die ökonomisch sinnvolle Aufgabenzuordnung auf unter-

schiedliche Ebenen einer Föderation untersucht – ein wichtiges Argument für die Ansiedlung einer wirtschaftspolitischen Instanz auf der zentralen Ebene. Theoretisch könnte auch eine verbindliche, institutionell abgesicherte Harmonisierung oder die freiwillige Koordinierung der Politiken der unteren staatlichen Ebenen eine identische Wirkung erzielen. Eine europaweit abgestimmte expansive Politik würde daher die zusätzlichen Nachfrageeffekte voll zum Tragen kommen lassen.

Trotz der fortgeschrittenen Verflechtung von Faktor- und Gütermärkten lassen sich innerhalb der EU aber auch *asymmetrische Entwicklungen* feststellen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die relative Entwicklung wichtiger gesamtwirtschaftlicher Indikatoren der EU-Staaten in den letzten Jahren: Während es zweifellos bei der Inflation, den Zinsen und auch beim öffentlichen Defizit zu einem hohen Maß an internationaler Konvergenz gekommen ist, trifft das für das reale Wirtschaftswachstum nicht zu: In den zehn Jahren seit Maastricht hat es keine Verminderung der realwirtschaftlichen Disparitäten in der EU gegeben. Zur weiteren Entwicklung im Rahmen einer noch engeren monetären Integration gibt es zwei gegenläufige Positionen: Die eine betont, dass sich in einer Währungsunion die realwirtschaftlichen Strukturen der einzelnen Mitgliedsstaaten angleichen, so dass asymmetrische Schocks langfristig zurückgehen werden. Demgegenüber behauptet die andere Position, die Schaffung eines einheitlichen Währungsgebietes werde aufgrund von economies of scale zu regionalen Spezialisierungen, damit zu einer zunehmenden Divergenz der regionalen Wirtschaftsstrukturen und zu einem Ansteigen des inter-industriellen Handels führen. Das würde die Ungleichmäßigkeit der Entwicklung trotz Intensivierung der Import-Export-Verflechtungen eher verstärken. Beide Ansätze kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass zumindest mittelfristig ein Stabilisierungsbedarf aufgrund von asymmetrischen Entwicklungen gegeben ist.

Auf welcher Ebene ist die Stabilisierungspolitik anzusiedeln? Diese Frage untersucht die Theorie optimaler Währungsräume, die sich mit der Entwicklung von Kriterien für die Teilnehmer-Staaten einer Währungsunion befasst. Ihre Kernaussage: Weil in einer Währungsunion geld- und wechselkurspolitische Instrumente zur Bewältigung länderspezifischer Schocks nicht mehr vorhanden sind, müssen die beteiligten

Staaten eine gleichartige makroökonomische Entwicklung aufweisen, sofern keine unionsweit wirksamen Stabilisatoren automatisch antizyklische Haushaltsprozesse auslösen: In Rezessionen steigt z.B. die Zahlung von Arbeitslosenunterstützung an, während die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung zurückgehen; so wird ein Teil des arbeitslosigkeitsbedingten regionalen Nachfrageausfalls ausgeglichen.

Im Gegensatz zu diesen theoretisch begründeten Überlegungen sind die formalen Kompetenzen in der Stabilisierungspolitik innerhalb der EU größtenteils auf der Ebene der Mitgliedstaaten verblieben – obwohl Alternativvorschläge vorliegen:

- Das *Gemeinschaftsbudget der EU* ist mit maximal 1,27 vH des EU-BIP so klein, dass es nicht zu effektiven gemeinschaftlichen Stabilisierungsaktionen – insbesondere symmetrischen – eingesetzt werden kann. Es müsste zu diesem Zweck drastisch erhöht werden. Die Ausweitung der ökonomischen Bedeutung der EU-Ebene muss allerdings einhergehen mit deren Demokratisierung. Daneben ist eine grundlegende Reform der Vergabeverfahren erforderlich.
- Das Instrument der *direkten Verschuldung zum Zwecke des deficit spending* steht der EU nicht zur Verfügung. Das beschränkt ihre konjunkturpolitischen Handlungs- und Reaktionsmöglichkeiten und sollte durch Streichung des entsprechenden Artikel 269 geändert werden. Dabei lassen sich im parlamentarischen Verfahren der Haushaltsaufstellung durchaus Barrieren gegen eine unsolide Verschuldungsmentalität aufbauen – etwa durch die Bestimmung, dass Haushaltsdefizite der Genehmigung durch eine qualifizierte Mehrheit im Parlament (und im Rat) bedürfen.
- Die *Koordinierung nationaler Stabilisierungspolitiken* im Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) ist der nach Vertragslage (Art. 99, ehem. Art. 103) vorgesehene Weg. Für die Mitgliedsländer der Währungsunion wurde im Dezember 1997 überdies ein EURO-Rat geschaffen, der diese Koordination betreiben soll, allerdings keine formelle Kompetenzen hat. Die gegenwärtige Form der Koordinierung ist schwach und ineffizient: Sie mündet nicht in verbindliche Beschlüsse, sondern in formal unverbindliche Empfehlungen. Mit Durchsetzungsmacht bzw. zumindest Strafbestimmungen ist allein das Verbot übermäßiger

Defizite ausgestattet (und im Stabilitäts- und Wachstumspakt bekräftigt worden). Bei asymmetrischen Schocks ist die Stabilisierung schwierig, weil unterschiedliche nationale Interessen bestehen und die Erfolgsaussichten nationaler Alleingänge ohne Unterstützung der Gemeinschaft nicht besonders gut sind. Schließlich gibt es auch Koordinationsprobleme zwischen den 12 Mitgliedern der Währungsunion und den anderen drei Mitgliedern der EU. Allerdings mangelt es nicht nur an effizienten Koordinationsverfahren für eine expansive Fiskalpolitik, sondern auch am politischen Willen innerhalb der EU-Regierungen: Sie verabschieden jährlich die Grundlinien der Wirtschaftspolitik – und diese beinhalteten bislang nicht einmal eine unverbindliche Absichtserklärung für eine expansive Politik.

- *Automatische Stabilisatoren.* Es gibt verschiedene Vorschläge, wie automatische Stabilisatoren zur Abfederung asymmetrischer Schocks und zur Festigung des wirtschaftspolitischen Zusammenhaltes der EU beitragen können. Alle gehen davon aus, dass die klassischen nationalen automatischen Stabilisatoren – progressive Einkommensteuern und einheitliche Arbeitslosen- bzw. Armenunterstützung – auf EU-Ebene nicht zur Verfügung stehen und auch auf absehbare Zeit nicht zur Verfügung stehen werden. Es geht also um bescheidenere Maßnahmen zur Stabilisierung asymmetrischer Schocks. Hierzu gehört der Vorschlag eines europäischen Stabilisierungsfonds. Bei überdurchschnittlicher Steigerung der monatlichen Arbeitslosenquote soll das entsprechende Land eine automatische Zahlung erhalten, die für die Beschäftigungspolitik oder die Unterstützung von Arbeitslosen zu verwenden ist. Die Höhe der Zahlung soll gleich demjenigen Prozentsatz des (monatlichen) BIP des betroffenen Landes sein, der dem Unterschied zwischen der Steigerung der nationalen und der gemeinschaftlichen Arbeitslosenquote entspricht. Dabei soll es eine Höchstschwelle von 2 vH geben. Wenn also z.B. die Arbeitslosenquote in Land A um 3 vH steigt, die Arbeitslosenquote im EU-Durchschnitt aber nur um 2 vH, dann erhält dieses Land eine Zahlung in Höhe von 1 vH seines monatlichen BIP. Bezogen auf den überdurchschnittlichen Anteil der Steigerung der Arbeitslosenquote ist diese Zahlung sehr hoch: Für die achtziger Jahre hätte sie sich auf 70 vH der Lohn-

summe der überdurchschnittlichen Zahl der Arbeitslosen belaufen. Die *Kosten* dagegen wären im Verhältnis zur gesamten EU-Wirtschaftsleistung relativ gering: Für den Zeitraum 1984 bis 1991 hätten sie sich auf 0,23 vH des EG-BIP belaufen. Die *Finanzierung* könnte durch eine Erhöhung des EU-Budgets von 1,27 vH auf 1,5 vH des EU-BIP erfolgen. Alternativ könnten die Länder mit unterdurchschnittlicher Entwicklung der Arbeitslosigkeit eine Art horizontalen Ausgleich zahlen. Weiterhin bestünde die Möglichkeit, einen aus nationalen Beiträgen gespeister *Stabilisierungsfonds* zu bilden, aus dem die Zahlungen erfolgen.

7.1.4 Umverteilungs- und Kohäsionspolitik in der EU

Die theoretische Diskussion über regionale Disparitäten ist durch zwei gegensätzliche Perspektiven geprägt: Der klassisch-neoklassische Ansatz geht davon aus, dass Faktormobilität und/oder Außenhandel zur Nivellierung bestehender Disparitäten führen. Demgegenüber betonen andere Ansätze, dass regionale Disparitäten die Tendenz hätten, sich auf Grund von Spezialisierungsvorteilen (economies of scale) und Agglomerationseffekten (Zugang zu Infrastruktur, zu technologischem und Managementwissen), von strategischer Markt- und Handelspolitik sowie wegen der sinkenden Bedeutung der Transportkosten zu verschärfen.

Dass die regionalen Ungleichgewichte in der EU in den letzten zehn Jahren – trotz einer in dieses Jahrzehnt fallenden Vervierfachung der Ausgaben für die überwiegend regionale Strukturpolitik – nicht kleiner geworden sind, lässt sich aus Tabelle 4 ablesen.

Einerseits haben sich die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedsländer in den zehn Jahren zwischen 1988 und 1998 dem EU-Durchschnittseinkommen zwar angenähert. Das Pro-Kopf-Einkommen einiger Länder lag im Jahr 1998 im Gegensatz zu 1988 sogar oberhalb des EU-Durchschnitts. Andererseits ist die Ungleichheit der regionalen Entwicklung in 10 von 11 Mitgliedsländern größer geworden. Bei der Arbeitslosigkeit lag die Quote in 8 der 15 Länder und für die EU

insgesamt am Ende der neunziger Jahre höher als am Ende der achtziger Jahre. Die regionalen Disparitäten bei der Arbeitslosenquote sind Ende der neunziger Jahre überwiegend und insgesamt höher als Ende der achtziger Jahre, allerdings niedriger als Mitte der neunziger Jahre.

Tabelle 4: Regionale Disparitäten beim Pro-Kopf-Einkommen und bei der Arbeitslosigkeit in den Mitgliedsstaaten

	Pro-Kopf-Einkommen				Arbeitslosenquote				
	KKS (EU15 =100)	Regionale Disparität ¹⁾			vH der Erwerbs- bevölgerg.	Regionale Disparität ¹⁾			
	1988	1998	1988	1998	1989	1999	1989	1994	1999
Belgien	103,2	111,3	24,5	25,4	7,2	8,8	2,7	3,3	4,3
Dänemark	105,3	118,9	.	.	7,6	5,6	.	.	.
Deutschland	.	107,7	.	26,8	.	8,9	.	4,0	4,3
Griechenland	58,1	66,0	6,1	10,2	6,7	11,7	1,7	2,4	2,0
Spanien	74,0	81,1	13,9	19,1	17,4	16,1	5,4	5,4	5,7
Frankreich	108,4	98,6	28,6	26,5	9,3	11,4	1,8	2,0	2,5
Irland	65,9	108,1	.	17,3	14,9	5,9	.	.	0,7
Italien	100,2	101,2	25,7	27,6	10,0	11,7	6,6	6,2	7,9
Luxemburg	139,1	175,8	.	.	1,7	2,4	.	.	.
Niederlande	97,7	113,2	11,5	15,8	8,5	3,3	1,0	0,7	0,8
Österreich	102,2	111,7	27,5	27,8	3,1	4,0	2,2	0,9	1,1
Portugal	58,9	75,3	11,2	14,2	4,8	4,7	2,5	1,8	1,4
Finnland	101,6	101,6	18,1	24,6	3,8	11,5	2,0	2,5	3,2
Schweden	109,7	102,4	10,7	17,1	1,7	7,6	0,7	1,1	1,6
Großbritannien	98,7	102,2	21,2	33,9	7,4	6,1	3,6	2,4	2,6
EU15	100	100	26,7	28,3	8,4	9,4	5,2	6,0	5,5

¹⁾ Standardabweichung der Regionen im jeweiligen Mitgliedsland

Quelle: Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Statistischer Anhang, Brüssel 2001, S. 31

Mehr als vier Fünftel des Haushaltes der EU werden für die Agrar- und die Strukturpolitik ausgegeben – beide Politikbereiche enthalten eine starke Umverteilungskomponente. Sie kann statistisch annähernd anhand der Nettobeiträge der Mitgliedsländer gemessen werden, die den Saldo zwischen an die EU abgeführten Beiträgen und von der EU empfangenen Zahlungen angeben (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Nettobeiträge der EU-Mitgliedsländer in vH ihres jeweiligen BIP ¹⁾

	1995	1999
Belgien	0,17	- 0,18
Dänemark	0,35	0,03
Deutschland	- 0,66	- 0,49
Griechenland	4,00	3,20
Spanien	1,75	1,31
Frankreich	- 0,14	- 0,05
Irland	4,82	2,50
Italien	- 0,05	- 0,12
Luxemburg	- 0,45	- 0,55
Niederlande	- 0,24	- 0,57
Portugal	3,19	2,79
Großbritannien	- 0,36	- 0,26
Österreich	- 0,50	- 0,38
Finnland	- 0,13	- 0,22
Schweden	- 0,45	- 0,47

¹⁾ Minuszeichen: Nettozahlerland

Trotz des insgesamt geringen Umfangs des europäischen Haushaltes geht von ihm also eine spürbare Umverteilung aus, die für die Nettoempfängerländer deutlich stärker ins Gewicht fällt als für die Nettozahler. Ende der neunziger Jahre übertrug kein Land netto mehr als 0,6 vH seines BIP an die EU. Auf der anderen Seite machten die Nettoübertragungen von der EU an die ökonomisch schwachen Länder Griechen-

land (3,2 vH), Irland (2,5 vH) und Portugal (2,8 vH) einen erheblich höheren Anteil an deren Gesamteinkommen aus. Das hat dazu geführt, dass sich die Durchschnittseinkommen dieser Länder dem EU-Durchschnitt angenähert haben. Es hat allerdings nicht verhindert, dass die regionalen Disparitäten in den Ländern der EU größer statt kleiner geworden sind.

Die finanz- und strukturpolitische Weichenstellung der EU nach dem Berliner Gipfel von 1999 hat zwei problematische Konsequenzen:

Erstens wird die Kürzung der Mittel für die Strukturpolitik der alten EU-15 (von 32 Mrd. € auf 29 Mrd. € zu Preisen von 2000) mit großer Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass der bescheidene Konvergenzprozess bei den Pro-Kopf-Einkommen der einzelnen Mitgliedsländer nicht weitergehen, sondern aufgehalten oder sogar umgekehrt werden wird.

Zweitens wird die mit der jüngsten Reform der Strukturpolitik beschlossene stärkere Autonomie der Nationalstaaten bei der Verwendung der durch die EU vergebenen Strukturfondsmittel mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass sich die schon in den letzten zehn Jahren zu beobachtende Zunahme der regionalen Disparitäten innerhalb der Mitgliedsstaaten beschleunigen wird. Das ist deshalb wahrscheinlich, weil die bisherige regionale Strukturpolitik der EU einen besonderen Akzent auf die Förderung rückständiger Regionen gesetzt hat. Wenn diese durch die EU vorgegebene Zweckbindung der Fördermittel künftig entfällt, ist zu befürchten, dass die Mitgliedsländer die Mittel verstärkt zur Förderung regionaler Technologiezonen oder Agglomerationszentren verwenden.

7.1.5 Die finanzpolitische Vorbereitung der Osterweiterung

Der bevorstehende Beitritt von 10 bis 12 mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) zur EU ist nicht nur die flächen- und bevölkerungsmäßig größte Erweiterung der Union. Da die Einkommen der Beitrittsländer unter denen der ärmsten Mitgliedsländern der EU-15 liegen, werden zudem die Disparitäten in der größeren Union sprunghaft zu-

nehmen; das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in der EU wird sinken. Das wird zur Konsequenz haben, dass Länder und Regionen, die bislang von der EU regionalpolitisch gefördert wurden, aus dieser Förderung herausfallen – was sich auch bereits in der Finanzplanung von 1999 für die Periode 2000 bis 2006 niedergeschlagen hat: Die Mittel für Strukturfonds sollen (in Preisen von 1999) von 29,4 Mrd. € im Jahre 2000 auf 26,7 Mrd. € – also um 9,4 vH – gekürzt werden (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Strukturfonds der EU-15 und finanzielle Vorbereitung der EU auf die Erweiterung¹⁾

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006–2000
Struktur- fondsmittel EU15	29,43	28,84	28,25	27,67	27,08	27,08	26,66	195,01
Veränderg. in Mrd. €		– 0,59	– 0,59	– 0,58	– 0,59	–	– 0,42	– 2,77
Hilfe zur Vor- bereitg. auf den Beitritt	3,12	3,12	3,12	3,12	3,12	3,12	3,12	21,84
Hilfe nach d. Erweiterung	–	–	6,45	9,03	11,61	14,20	16,78	58,07
davon durch – MOEL – EU15			2,31 4,14	2,32 6,71	2,72 8,89	2,76 11,44	2,56 14,22	12,67 45,40

1) Mrd. €, Preise von 1999

Quelle: Haushaltsvademecum 2001

Die finanziellen Leistungen der EU für die Beitrittsländer sind einerseits Hilfen zur Vorbereitung auf den Beitritt und andererseits Hilfen nach dem Beitritt.

Die Höhe der Vorbereitungshilfen wurde 1999 auf jährlich 3,12 Mrd.

€ festgesetzt, von denen 1,56 Mrd. € auf das PHARE-Programm, 1,04 Mrd. € auf die spezielle Förderung der Umstellung der Landwirtschaft (ISPA) und 0,52 Mrd. € für sonstige Maßnahmen in der Landwirtschaft entfallen. Bemerkenswert an dieser Vorbereitungshilfe ist die Tatsache, dass sie 1999 unter der Voraussetzung angesetzt wurde, dass bis 2002 sechs MOEL Mitglieder der EU würden. Diese Annahme ist mittlerweile doppelt revidiert worden: Einerseits ist das früheste Datum für die Erweiterung auf 2004 verschoben worden, andererseits ist die Zahl der potenziellen Beitrittsländer gestiegen. Die finanzielle Vorausschau ist jedoch nicht verändert worden.

Die Hilfen für die neuen Mitgliedsländer nach der Erweiterung sollen nach der finanziellen Vorausschau von 1999 von 6,45 Mrd. € im Jahr 2002 auf 16,78 Mrd. € 2006 steigen und in diesem Zeitraum insgesamt 58,07 Mrd. € betragen. Dabei handelt es sich um Bruttozahlen, zu deren Finanzierung die Beitrittsländer mit 12,67 Mrd. €, also zu einem guten Fünftel, selbst beitragen sollen. Weil es 2002 und 2003 noch keine Beitritte geben wird, werden die für diese beiden Jahre angesetzten Erweiterungshilfen der alten EU (2002: 4,14 Mrd. €; 2003: 6,71 Mrd. €) nicht in Anspruch genommen. Nach Aussagen der Kommission stehen sie aber nicht für andere Verwendungen zur Verfügung, sondern werden den Mitgliedsländern zurückgegeben. Da die Ausgaben geringer als ursprünglich geplant ausfallen, werden auch die Beiträge der Mitgliedsländer zum Ausgleich des EU-Haushaltes niedriger als zunächst vorgesehen sein. Insgesamt werden die Mittel zur Vorbereitung auf den Beitritt und zur Unterstützung des Beitritts von 9,6 Mrd. € auf 19,9 Mrd. € steigen. Ihr Anteil am gesamten EU-Haushalt wird damit von 9,5 vH im Jahre 2002 auf 18,2 vH bis 2006 zunehmen. Demgegenüber wird der Anteil der für Struktur- und Kohäsionspolitik der alten EU eingeplanten Mittel von 30,7 vH auf 27,2 vH sinken.

Eine kräftige Aufstockung des EU-Haushaltes erweist sich als notwendige Voraussetzung, um die EU-Osterweiterung finanzpolitisch sinnvoll begleiten zu können, ohne die bestehenden Probleme in der alten EU weiter zu verschärfen (vgl. MEMORANDUM 2001: 166 ff.). Der Vorschlag der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* lautet, das EU-Budget von aktuell gut 1 vH mittelfristig – d.h. bis zum Jahr 2013 – auf

5 vH des BIP der EU auszudehnen. Bei derartigen Volumina könnten die Strukturfonds mindestens verdreifacht werden. In diesem Falle könnte man die Transfers der Regionalfonds aber nicht mehr fast ausschließlich projektorientiert organisieren. Die für Regionalpolitik zuständige Generaldirektion in Brüssel wäre damit überfordert. Folglich müsste man teilweise zu Zuschüssen für regionale Entwicklungsfonds übergehen, die für die begünstigten Regionen zu gründen wären, wobei die Gebietskulisse und die Programmstruktur weiterhin auf der EU-Ebene verabschiedet und von der Kommission auch kontrolliert werden muss.

7.2 Steuerpolitische Agenda

Auf der Ebene der EU stehen seit Jahren, teilweise seit Jahrzehnten verschiedene Probleme im Bereich der Besteuerung an, deren Lösung aus unterschiedlichsten Gründen nicht entschlossen in Angriff genommen wird. Aus einer Perspektive der ökologischen und fiskalischen Nachhaltigkeit sowie einer Besteuerung nach Gerechtigkeitserwägungen müssen insbesondere Harmonisierungsmaßnahmen bei der Kapital- und der Energiebesteuerung ergriffen werden. Zur Bewältigung bestehen der wirtschaftspolitischen Probleme innerhalb der EU-15 – zu denken ist hier insbesondere an die hohe Arbeitslosigkeit und die wachsenden regionalen Disparitäten – sowie zur Finanzierung der bevorstehenden Osterweiterung der EU müssen daneben zusätzliche Quellen zur Aufstockung des bereits jetzt unzureichenden Budgets der EU erschlossen werden.

7.2.1 Der Kapitalsteuerwettbewerb in der EU

In den beiden letzten Jahrzehnten hat der steuerliche Wettbewerb um tatsächlich oder vermeintlich mobile Direkt- und Portfolioinvestitionen innerhalb der EU deutlich an Schärfe gewonnen. Der steuerliche Wettbewerb spiegelt sich sowohl in Steuersenkungen als auch in strukturel-

len Veränderungen innerhalb der direkten Steuern wider, die Beschränkungen der finanzpolitischen Handlungsspielräume sowie wirtschaftspolitische Probleme mit sich bringen. Der Kapitalsteuerwettbewerb innerhalb der EU betrifft erstens die Direktinvestitionen der Unternehmen und damit die Unternehmensbesteuerung, zweitens Portfolioinvestitionen und damit insbesondere die Zinsbesteuerung.

Unternehmensbesteuerung

Die EU-Mitgliedsstaaten konkurrieren mit Hilfe zweier unterschiedlicher Strategien um ausländische Unternehmen bzw. Investitionen. Sie senken zum einen ihre regulären Unternehmenssteuersätze, um die der übrigen Länder zu unterbieten. Zum anderen werden »unfaire« Steuerpraktiken angewendet, die ausländische Unternehmen bevorzugen.

Die tatsächliche Unternehmenssteuerbelastung hängt sowohl von den nominalen Steuersätzen als auch von nationalen steuerrechtlichen Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage ab. Obwohl die nominalen Steuersätze damit nur *eine* Determinante der effektiven Steuerlast sind, stehen sie häufig im Mittelpunkt theoretischer und wirtschaftspolitischer Auseinandersetzungen um die »wahre« steuerliche Belastung von Unternehmensgewinnen. Zwischen 1980 und 2001 haben außer Portugal und Spanien alle EU-Mitgliedsländer ihre nominalen Körperschaftsteuersätze gesenkt. Der EU-Durchschnitt ist von 44,8 vH im Jahr 1980 auf 31,8 vH 2001 gesunken; die Differenz zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Steuersatz hat sich in diesem Zeitraum von 29,6 auf 20,2 Prozentpunkte verringert.

Indikatoren für die langfristige quantitative Entwicklung nationaler Körperschaftsteuern sind die Quote aus Körperschaftsteueraufkommen und BIP. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission/Eurostat ist trotz Senkung der Steuersätze der Anteil des Körperschaftsteueraufkommens am BIP im EU-Durchschnitt zwischen 1970 und 2000 dennoch von 2,2 vH auf einen Höchststand von 3,2 vH angestiegen; für 2002 wird ein leichter Rückgang auf 3,1 vH prognostiziert. Diese Abnahme ist nicht nur Ergebnis der aktuellen rezessiven Entwicklung in der

EU, sondern auch der fortgesetzten Körperschaftsteuersenkungen in beinahe allen Mitgliedsländern.

Die dennoch langfristig steigende Tendenz dieser Quote, die auch bei den von der OECD errechneten Anteilen des Körperschaftsteueraufkommens am gesamten Steueraufkommen zu beobachten ist, beruht unter anderem auf der von in fast allen EU-Staaten angewendeten Steuerreformstrategie des »Tax-Cuts-cum-Base-Broadening«: Diese koppelt eine Steuersatzsenkung mit kompensierenden Ausweitungen der Bemessungsgrundlage. Anhaltspunkte für die steuerliche Belastung der Personenunternehmen gibt eine Betrachtung der Einkommensteuersätze der Mitgliedsländer. Tabelle 7 zeigt die Einkommensteuer-Spitzensätze, die die maximale nominale Belastung der Personenunternehmen bestimmen, zwischen 1985 und 2001.

Diese Steuersätze wurden in allen Mitgliedsländern seit 1985 zum Teil deutlich gesenkt, so dass der durchschnittliche Spitzensteuersatz gegen-

Tabelle 7: Einkommensteuern in den Ländern der Europäischen Union: Nominale Spitzensteuersätze in vH 1985–2001

	Nominale Spitzensteuersätze in vH 1985–2001				
	1985	1990	1995	2001	Veränderung in Prozentpunkten
Belgien	86,7	60	60	55	– 31,7
Dänemark	68	69,6	65	59	– 9
Deutschland	56	53	53	48,5	– 7,5
Finnland	68,5	43	k.A.	53,5	– 15
Frankreich	58	56,8	56,8	53,3	– 4,7
Griechenland	63	50	45	42,5	– 20,5
Großbritannien	60	40	40	40	– 20
Irland	58	53	48	42	– 16
Italien	62	58,1	51	45	– 17
Luxemburg	56	k.A.	k.A.	42	– 14
Niederlande	72	60	60	52	– 20
Österreich	62	50	50	50	– 12
Portugal	68,8	40	40	40	– 28,8
Schweden	77,4	66	56	56	– 21,4
Spanien	66	56	56	48	– 18
EU-Durchschnitt	65,5	54	52,4	48,5	– 17

wärtig nur noch 48,5 vH (gegenüber 65,5 vH im Jahr 1985) beträgt, damit jedoch immer noch deutlich über dem durchschnittlichen Körperschaftsteuersatz liegt. Anders als bei den Körperschaftsteuern wurde bei den Einkommensteuern allerdings keine systematische »Tax-Cuts-cum-Base-Broadening«-Strategie verfolgt.

Es kann angenommen werden, dass multinationale Unternehmen in der Regel als Kapitalgesellschaften verfasst sind und damit der Körperschaftsteuer unterliegen, während binnenorientierte Unternehmen primär Personengesellschaften sind, die Abgaben auf ihre Gewinne im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer leisten. Innerhalb der EU scheinen sich dualisierte Unternehmenssteuersysteme herauszubilden, die Gewinne von Kapitalgesellschaften, deren Realinvestitionen eine höhere internationale Mobilität aufweisen, geringer versteuern als die Gewinne der weitaus weniger mobilen Personengesellschaften.

Wie können multinationale Unternehmen internationale Steuersatzdifferenzen nutzen? Unternehmensgewinne werden innerhalb der EU faktisch nach dem Quellenprinzip versteuert: Von der Muttergesellschaft repatrierte Gewinne werden im Sitzland der betreffenden Auslandsniederlassung versteuert und im Sitzland der Muttergesellschaft von der Besteuerung freigestellt, um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden. Die konzernweite Steuerlast kann also durch die Gründung von Auslandsniederlassungen und die Verlagerung realwirtschaftlicher Aktivitäten in Niedrigsteuerländer verringert werden. Eine weitere Steuerminimierungsstrategie ist das so genannte Profit Shifting, d.h. die Verschiebung von Gewinnen von Konzernteilen in Hochsteuer- zu Konzernteilen in Niedrigsteuerländern durch die Manipulation von konzerninternen Transferpreisen oder Finanzierungsstrukturen.

Es ist zu erwarten, dass der steuerliche Wettbewerb innerhalb der EU vielfältige unerwünschte Effekte haben wird. Langfristig können Steuerausfälle infolge von Steuersatzsenkungen nicht durch weitere Ausweitungen der Bemessungsgrundlage ausgeglichen werden, so dass es zu Ausfällen bei den Unternehmenssteuern kommen muss. Je nach Art der Reaktion der Finanzpolitik auf sinkende Unternehmenssteuereinnahmen können hieraus unterschiedliche wirtschaftspolitische Probleme resultieren. Da der Weg zu einer kompensierenden Erhöhung der staatlichen

Verschuldung durch den europäischen Wachstums- und Stabilitätspakt verbaut ist, können Steuerausfälle nur durch Ausgabenkürzungen oder Erhöhungen bei anderen Steuern gegenfinanziert werden. Die EU-Länder verfolgen – wenn auch mit unterschiedlichen Akzentsetzungen – tendenziell eine Mischstrategie, die insbesondere Einsparungen bei öffentlichen Investitionen und Sozialausgaben sowie Erhöhungen bei Verbrauchssteuern und der Besteuerung der Arbeitseinkommen beinhaltet.

Ausgabenkürzungen verringern allgemein die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und sind daher volkswirtschaftlich kontraproduktiv. Werden Investitionen gekürzt, hat das darüber hinaus negative Effekte auf das langfristige Wachstum. Einschränkungen bei den Sozialausgaben und Erhöhungen von Steuern auf den privaten Verbrauch verringern dagegen das Umverteilungspotenzial des gesamten Steuer- und Transfersystems. Auch die Diskriminierung binnenorientierter Unternehmen ist zu kritisieren: Erstens werden identische Gewinne unterschiedlich besteuert; zweitens nehmen die multinationalen Unternehmen zunehmend eine Trittbrettfahrer-Position ein, indem sie die öffentliche Infrastruktur nutzen, jedoch immer weniger zu ihrer Finanzierung beitragen.

Neben der generellen Senkung der Unternehmenssteuern, die in- und ausländische Investoren begünstigt, ist ein weiteres Problem innerhalb der EU der von der Europäischen Kommission als »unfair« bezeichnete Steuerwettbewerb. Nach der Definition der Kommission ist Steuerwettbewerb dann schädlich, wenn gezielt ausländische Investoren und insbesondere große Unternehmen begünstigt werden und wenn die gewährten Privilegien nicht zur Verlagerung realwirtschaftlicher Aktivitäten führen. Daher stehen insbesondere steuerliche Begünstigungen für Service- und Finanzdienstleistungen für multinationale Unternehmen im Mittelpunkt der Kritik, wie sie z.B. in Belgien und den Niederlanden gewährt werden.

Zinsbesteuerung

Im Bereich der Besteuerung von grenzüberschreitenden Zinserträgen in der EU findet eine erhebliche Steuerhinterziehung statt. Zwar müssen

die privaten Anleger ausländische Zinserträge in ihrem Wohnsitzland zur Einkommensteuer angeben, wobei im Ausland gezahlte Quellensteuern (die inzwischen allerdings nur noch in Griechenland, Großbritannien, Italien, Portugal und Spanien erhoben werden) angerechnet werden. Aufgrund fehlender institutionalisierter Kontrollsysteme werden allerdings in allen EU-Ländern in erheblichem Umfang Zinseinkünfte der Besteuerung entzogen.

Die skandinavischen Länder waren die ersten in der EU, die auf dieses Problem mit der Einführung so genannter dualer Einkommenssteuersysteme reagierten, um die Verlagerung von Portfolioinvestitionen der InländerInnen zur Steuerhinterziehung innerhalb der EU einzudämmen. Kapitaleinkünfte und damit auch Zinserträge werden mit einem zumeist proportionalen und definitiven Steuersatz belegt, während für Arbeitseinkommen weiterhin progressive und höhere Steuersätze gelten. Österreich, Griechenland, die Niederlande, Belgien, Frankreich und Italien sind dieser Praxis gefolgt und wenden ebenfalls eine proportionale Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte an.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es in der Vergangenheit bei der Unternehmens- und Zinsbesteuerung zu einem fundamentalen Verstoß gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip und den Grundsatz der Steuergerechtigkeit gekommen ist: Entweder bleiben Unternehmen völlig steuerfrei – da die Steuerhinterziehung nach wie vor weit gehend geduldet wird –, oder sie werden im Rahmen der dualen Einkommensbesteuerung erheblich steuerlich begünstigt. Durch die im Prinzip sämtliche EU-Staaten treffenden Steuerausfälle werden darüber hinaus deren Finanzierungsengpässe zum Teil dramatisch verstärkt.

7.2.2 Alternativen der Kapitalbesteuerung in der EU

Unternehmensbesteuerung

Die Europäische Kommission sieht politischen Handlungsbedarf hauptsächlich im Bereich des »unfairen« Steuerwettbewerbs. Der dagegen als

»fair« eingestufte Steuersenkungswettbewerb im Bereich der Körperschaftsbesteuerung wird als wohlfahrtssteigernd begrüßt, weil er die Steuerlast insgesamt senke und die Handlungsspielräume des als ineffizient und verschwenderisch eingeschätzten öffentlichen Sektors beschränke. Dieser Linie kann angesichts der aufgezeigten Konsequenzen auch des »fairen« Unternehmenssteuerwettbewerbs nicht gefolgt werden.

Deshalb ist zunächst – neben einer Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen für die Unternehmensbesteuerung – eine weit gehende Angleichungen der Unternehmenssteuersysteme selbst zu fordern. Erstens muss statt des Quellenprinzips – das den internationalen Steuerwettbewerb überhaupt erst ermöglicht – konsequent das Sitzlandprinzip angewendet werden: Die Versteuerung der Unternehmensgewinne erfolgt, unter Anrechnung der im Ausland gezahlten Steuern, am Sitz des Unternehmens. Zweitens erscheint als sinnvollstes, auch »europataugliches« Modell zur Umgestaltung der nationalen Körperschaftsteuersysteme die bereits 1968 von den deutschen Finanzwissenschaftlern Engels und Stützel vorgeschlagene Teilhabersteuer für alle Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform. In einem Teilhabersteuersystem sind Körperschaftsteuer- und Einkommensteuer-Spitzensatz identisch. Sowohl einbehaltene als auch ausgeschüttete Gewinne werden von den AnteilseignerInnen in der Periode ihrer Entstehung versteuert. Diese erhalten eine Steuergutschrift, die im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer angerechnet wird. Gleichzeitig sollten sich die EU-Länder auf einen Mindeststeuersatz für die Teilhabersteuer einigen, um weitere Steuersenkungen zu verhindern. Dieser sollte – unter Berücksichtigung der geltenden Einkommensteuer-Spitzensätze in der EU – zwischen 45 und 50 vH betragen. Die »Europatauglichkeit« dieses Unternehmenssteuersystems würde durch die Gewährung von Steuergutschriften auch an ausländische AnteilseignerInnen hergestellt.

Der »Code of Conduct for Business Taxation«, den die EU-Länder seit 1997 im Rahmen des Pakets gegen den schädlichen Steuerwettbewerb verhandeln, ist ein sinnvoller Ausgangspunkt zur Beseitigung des »unfairen« Steuerwettbewerbs. Er hat auch bereits erste Erfolge gezeitigt, da die meisten Länder inzwischen eine Reihe von diskriminierenden

Steuerprivilegien abgeschafft bzw. auf die Einführung neuer Steuervorteile verzichtet haben. Allerdings wird dieser Verhaltenskodex – der die mittelfristige Abschaffung bzw. das Verbot einer künftigen Einführung von unfairen steuerlichen Maßnahmen vorsieht – nur dann effektiv sein, wenn seine Nichtbefolgung mit bindenden Sanktionen geahndet werden kann. Außerdem muss der Geltungsbereich des »Code of Conduct« auf die Steueroasen der EU-Mitgliedsländer (z.B. Gibraltar oder die Kanalinseln) ausgeweitet werden.

Zinsbesteuerung

Zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung im Bereich der Zinseinkünfte wird nach wie vor über die Verabschiedung einer EU-Richtlinie verhandelt, die ab dem Jahr 2010 die Errichtung eines automatischen Kontrollmitteilungssystems zwischen den EU-Ländern vorsieht. Zwar ist das die effektivste Lösung. Es ist derzeit allerdings erneut unsicher, ob es zwischen den Mitgliedsländern zu einer Einigung kommt, da Österreich, Luxemburg und Belgien darauf beharren, dass die wichtigsten Drittstaaten außerhalb der EU sich dem internationalen Informationsaustausch anschließen. Außerdem ist fraglich, ob Österreich und Luxemburg – die bis 2010 übergangsweise Quellensteuern erheben dürfen, anstatt Kontrollmitteilungen zu versenden – danach wirklich ihr Bankgeheimnis aufgeben. Da die EU selbst sich nicht auf eine effektive Zinsbesteuerung einigen kann und außerdem ihre eigenen assoziierten bzw. abhängigen Gebiete nach wie vor nicht in die Direktive einbezogen sind, kann die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Drittstaaten nicht verwundern. Zudem dürfen die Widerstände aus Österreich, Belgien und Luxemburg nicht länger toleriert werden; die harmonisierungswillige Mehrheit der EU-Länder sollte hier ernsthaft über Sanktionen diskutieren. Eine Lösung aus dem Dilemma wäre der Übergang von der Einstimmigkeitsregelung im EU-Rat hin zur Mehrheitsentscheidung, so dass einzelne Mitglieder nicht weiterhin jede Reform in dieser Angelegenheit verhindern können.

7.2.3 Wege zu einer wirksamen Energiebesteuerung in der EU

Das grundsätzliche Ziel einer an ökologischen Kriterien ausgerichteten Besteuerung sollte sein, einen Beitrag zur Verwirklichung eines ökologisch nachhaltigen Entwicklungspfades zu leisten. Insbesondere die skandinavischen Länder haben im vergangenen Jahrzehnt z.T. beachtliche Schritte in Richtung einer auch ökologische Ziele berücksichtigenden Umgestaltung ihrer Steuersysteme unternommen.

Zur Erreichung der Kyoto-Klimaschutzziele ist insbesondere die Eindämmung der CO₂-Emissionen mit Hilfe einer Energiebesteuerung anzustreben. Damit diese Energiesteuern optimal wirken können, müssen die Energieträger entsprechend der bei ihrem Einsatz verursachten CO₂-Emissionen besteuert werden. Dazu ist auch die Einbeziehung der Primärenergieträger in die Besteuerung erforderlich, um eine Umstrukturierung des Primärenergieträger-Mix' hin zu weniger CO₂-intensiven Energieträgern zu erreichen. Außerdem sollte die durch die Besteuerung bewirkte Verteuerung der Energieträger langfristig wirken und spürbar genug sein, um tatsächlich ökologisch relevante Verhaltensänderungen bei den privaten VerbraucherInnen zu bewirken und emissionsreduzierende Investitionen in der Industrie anzustoßen. Aus diesem Grunde sind langfristige und großzügige Steuerbefreiungsregelungen für das Verarbeitende Gewerbe – wie sie beispielsweise im Rahmen der deutschen ökologischen Steuerreform gewährt werden – abzulehnen, da sonst kaum Anreize zur Energieeinsparung im Unternehmenssektor gesetzt werden.

Ein Vorschlag hierzu wurde zuletzt 1997 von der Europäischen Kommission unterbreitet: Sie regte für 1998 die Einführung einer in allen Mitgliedsländern einzuhaltenden Mindestbesteuerung von Energie mit zweimaliger Anhebung der Mindeststeuersätze in den Jahren 2000 und 2002 an. Allerdings beachtet dieses Konzept die skizzierten Eckpunkte einer effektiven und effizienten Energiebesteuerung nur äußerst unzureichend. So ist z.B. die Höhe der angestrebten Mindeststeuersätze für Motorentreibstoffe, Heizstoffe und elektrischen Strom nach ökologischen Kriterien in Hinblick auf die CO₂-Intensität der einzelnen Energieträger völlig unsystematisch. Zusätzlich liegen die Ziel-Steuersätze in

2002 mit Ausnahme der in der Bundesrepublik bisher nicht besteuerten Energieträger (Kohle, schweres Heizöl, Kerosin) allesamt unter den deutschen Steuersätzen, zum großen Teil auch unter denjenigen der übrigen EU-Mitgliedsländer. Zwar weist der Vorschlag in die richtige Richtung. Insgesamt müssen aber sowohl der von der Kommission angestrebte zeitliche Rahmen als auch die tatsächlichen Schritte bei der Erhöhung der Mindeststeuersätze als unzureichend und zu zaghaft bezeichnet werden. Ein weiterer gewichtiger Kritikpunkt ist, dass der Energieerzeugungsbereich und damit die Primärenergieträger völlig von der Besteuerung ausgenommen bleiben sollen. Gleichzeitig darf der Einsatz von Atomenergie nicht abgabenfrei bleiben. Eine »Brennstäbesteuer« auf Atomenergie ist erforderlich, um zu verhindern, dass eine aus ökologischer Perspektive höchst problematische Umstrukturierung des Primärenergieträger-Mix' induziert wird.

Zu kritisieren ist auch das nicht nur der deutschen Ökosteuere reform, sondern auch den Kommissionsvorschlägen zugrunde liegende Modell einer Verwendung des Ökosteueraufkommens zur Senkung der Lohnnebenkosten, das mit dem Schlagwort der »doppelten Dividende« charakterisiert wird: Diese doppelte Dividende soll in Form einer Verbesserung der Umweltqualität durch Besteuerung einerseits und positive Beschäftigungswirkungen infolge der Senkung der Arbeitskosten andererseits entstehen.

Erstens liegen aus Sicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die aktuellen Beschäftigungsprobleme in der EU nicht in überhöhten Lohnnebenkosten begründet. Deren Senkung ist aus verteilungspolitischen Gründen zur Entlastung der ArbeitnehmerInnen zwar erstrebenswert, kann jedoch keinen merklichen Abbau der herrschenden Arbeitslosigkeit bewirken. Zweitens kann ein effektiver und zielgerichteter ökologischer Umbau nur gelingen, wenn die Einnahmen aus Energiesteuern für ökologische Investitionen verwendet werden. Schließlich können sich aus der Co-Finanzierung der Lohnnebenkosten durch Energiesteuern problematische Verteilungswirkungen ergeben, da die stärker belasteten Gruppen nicht unbedingt den durch Lohnnebenkostensenkungen entlasteten Gruppen entsprechen. So werden z.B. nach Berechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung den privaten

Haushalten im Zuge der deutschen Ökosteuer-Reform im Jahr 2003 ca. 1,5 Mrd. € mehr aufgebürdet als sie durch die Lohnnebenkostensenkung entlastet werden.

7.2.4 Schaffung eigener Einnahmequellen für die EU

Am 1.1.2002 trat ein neuer Eigenmittelbeschluss der EU in Kraft. Obwohl im letzten Jahr die Diskussion um die finanzielle Autonomie sowie eine möglicherweise notwendige Budgeterweiterung aufgrund der Osterweiterung der EU wieder auflebte, finden sich in diesem Eigenmittelbeschluss keine grundsätzlichen Änderungen in der Finanzierungsweise der EU, sondern nur eine Fortschreibung der bisherigen Politik.

Die Finanzierung der Europäischen Union wurde mit dem ersten Eigenmittelbeschluss von 1970 von Beiträgen auf Eigenmittel umgestellt. Zu Beginn standen die so genannten traditionellen Eigenmittel (TEM) im Vordergrund. Unter TEM versteht man die Agrarabschöpfungen, die Zucker- und Isoglukoseabgaben sowie die an den Außengrenzen der EU erhobenen Zölle. Beide Eigenmittelarten sind in den letzten Jahren sowohl absolut wie anteilmäßig zurückgegangen, v.a. durch die Erweiterungen der EU und die zunehmende Liberalisierung des Welthandels (von insgesamt 55,6 vH 1971 auf 15,1 vH 2002).

Schon bei der Einführung der TEM wurde diesen mit den so genannten Mehrwertsteuer-Eigenmitteln daher eine dritte, an die Mehrwertsteuer anknüpfende Einnahmeart zur Seite gestellt. Unter anderem wegen der regressiven Wirkung dieser Finanzierungsart wurden aber sowohl Bemessungsgrundlage als auch der abzuführende Prozentsatz schrittweise gesenkt, so dass das Aufkommen langfristig sinkt.

Bereits 1988 erforderten die insgesamt sinkenden Einnahmen der EU eine vierte Finanzierungsquelle, die in Form von BIP-Eigenmitteln gefunden wurde. Die Mitgliedstaaten ergänzen die ersten drei Einnahmequellen bis zu einer Eigenmittelobergrenze von 1,27 vH des gemeinschaftlichen BIP mit proportional ausgestalteten Abgaben auf ihr nationales BIP. Die BIP-Eigenmittel machen mittlerweile den weitaus größten Teil der Finanzierung des EU-Haushalts aus (48,5 vH im Jahr 2002). Die Mehr-

wertsteuer- und BIP-Abgaben werden zwar auch Eigenmittel genannt, vom Charakter her ähneln sie aber eher Beiträgen der Mitgliedsstaaten, die diese aus ihren Budgets an die EU überweisen. Eine verstärkte Finanzierung des EU-Haushalts über diese Mittel erhöht somit die Abhängigkeit der EU von den Mitgliedsstaaten.

Auch das Verfahren zur Verabschiedung der Eigenmittelbeschlüsse zeigt die geringe Kompetenz, die die EU in diesem Bereich ebenso wie in den übrigen steuerpolitischen Fragen hat: Beschlüsse über die Finanzierung müssen im Ministerrat einstimmig gefasst und sodann zusätzlich von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Von einer finanziellen Autonomie kann bei der EU in Bezug auf die Einnahmen somit nicht gesprochen werden. Vor diesem Hintergrund wurde der Vorschlag einer Europasteuer im letzten Jahr u.a. von Haushaltskommissarin Schreyer, dem Kommissionspräsidenten Prodi sowie der belgischen Ratspräsidentschaft vorgebracht. Ein weiterer Grund für die Erschließung zusätzlicher Eigenmittel für die EU ist der mit der geplanten Osterweiterung verbundene stark ansteigende Finanzierungsbedarf, der entsteht, wenn diese Länder das Entwicklungsniveau der übrigen EU-Länder erreichen wollen (wobei die EU zur Zeit noch nicht geplant hat, angemessene Geldmittel einzusetzen).

Hinter der Diskussion um eine Europasteuer verbirgt sich der Wunsch nach wirklichen Eigenmitteln für die EU, d.h. nach einer Steuer, bei der die EU die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit besitzt, die ihr also eine finanzielle Autonomie sichern und ihre Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten verringern würde. Der Kerngedanke liegt darin, dass der Ursprung der Mittel maßgebend für das Verhältnis zwischen BürgerInnen, Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen ist. Zur Zeit ist der EU-Haushalt jedoch sehr wenig transparent. Das könnte sich durch eine Europasteuer ändern, die den EU-BürgerInnen verdeutlichen würde, über welche Mittel die Europäische Union sich finanziert bzw. welchen Beitrag sie zur Finanzierung leisten. Das soll das Verantwortungsgefühl der BürgerInnen der EU gegenüber und ihren Bezug zu ihr stärken.

Bei der Europasteuer kann es sich um eine neue Steuer, eine umgewidmete bestehende nationale Steuer oder einen bestimmten Anteil an einer nationalen Steuer handeln. Der EU würde durch einstimmigen

Beschluss ein Besteuerungsbereich bzw. eine Steuerquelle zugewiesen, in denen sie die Gesetzgebungs- und Ertragshoheit hätte, d.h. auch den Steuersatz bestimmen könnte. Die Entscheidungen in diesem Bereich sollten dann dem Mehrheitsprinzip unterliegen.

Für die einzelnen Mitgliedsstaaten von großer Wichtigkeit ist die horizontale Gerechtigkeit, d.h. die Steuereinnahmen aus den einzelnen Ländern weisen einen Bezug zu der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf. Zu überlegen ist darüber hinaus, die Europasteuer progressiv zu gestalten (vertikale Steuergerechtigkeit), um eine Umverteilung zwischen den Ländern auch über die Einnahmeseite der EU zu ermöglichen.

Vor allem aufgrund administrativer Vorzüge, der Transparenz für die EU-BürgerInnen sowie der dauerhaften Ergiebigkeit wird in der öffentlichen Diskussion einer zweigeteilten Mehrwertsteuer der Vorrang gegeben, da die Bemessungsgrundlage hier schon harmonisiert ist und die Europasteuer einfach als Zuschlag auf den nationalen Mehrwertsteuersatz erhoben werden kann. Dieser Vorschlag, der u.a. von Deutschland favorisiert wird, ist jedoch insbesondere wegen der oben bereits angesprochenen Regressivität abzulehnen: Die Erhöhung der nationalen Mehrwertsteuer hätte problematische internationale und personelle Verteilungswirkungen.

Ein Aufschlag auf die Einkommensteuer, sozusagen ein »europäischer Solidaritäts-Zuschlag«, würde v.a. dem Kriterium der Transparenz genüge tun. Fraglich wäre allerdings, ob das ohne eine breit angelegte Kampagne der EU bzw. der Mitgliedstaaten darüber, welche Vorteile die EU-BürgerInnen von der Union (und damit von ihren nun direkt sichtbaren Zahlungen) haben, nicht zu einer Verstärkung der Ressentiments gegen die EU und damit einer weiteren Abnahme ihrer Akzeptanz durch die BürgerInnen führen würde – es wäre fatal, wenn genau das Gegenteil dessen erreicht würde, was mit dem Kriterium der Transparenz beabsichtigt war. Zudem unterscheiden sich die nationalen Einkommensteuersysteme erheblich hinsichtlich ihrer Bemessungsgrundlagen und Steuersätze. Eine derart ausgestaltete Europasteuer hält die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* daher für ungeeignet.

Ein Aufschlag auf die gemäß dem obigen Vorschlag harmonisierte

Unternehmenssteuer wäre dagegen leicht mit den durch die EU (Binnenmarkt und WWU) erreichten Vorteilen für die in der Union ansässigen Unternehmen zu rechtfertigen und entspräche damit dem Äquivalenzprinzip.

Literatur

- Baker & Mckenzie 2001: The effective tax burden of companies in the member states of the EU – the perspective of a multinational investor, amsterdam 2001, http://bakernet.com/publications/documents/1547_tx.html
- Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2001, in: Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen 10/2001
- Engels, W./Stützel, W. 1968: Teilhabersteuer, Frankfurt/M.
- European Commission (Hrsg.) 2001: Tax policy in the european union – priorities for the years ahead, com (2001) 260 final, Brüssel
- European Commission (Hrsg.) 2001: Towards an internal market without tax obstacles, com (2001) 582 final, Brüssel
- European Commission (Hrsg.) 2001: Company taxation in the internal market, sec (2001) 1681, Brüssel
- Grigat, H.-G. 1997: Verlagerung von Unternehmensgewinnen in das Ausland und Steuerdumping, in: WSI-Mitteilungen 6/1997
- Grözing, G. 2001: Die Tobin-Steuer – machbar, wünschenswert, erfolgversprechend?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/2001
- Hettich, F./Schmidt, C. 2001: Die deutsche Steuerbelastung im internationalen Vergleich: Warum Deutschland (k)eine Steuerreform braucht, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1/2001
- Müller, W. u.a. (Hrsg.) 2001: Regeln für den europäischen Systemwettbewerb, Marburg
- OECD (Hrsg.) 2000: Verbesserung des Zugangs zu Bankinformationen für Besteuerungszwecke, Paris
- Schratzentaller, M. 2002: Internationale Mobilität und internationaler fiskalischer Wettbewerb bei Direktinvestitionen, Frankfurt/M.

- dies. 2002: Steuerwettbewerb und Steuerpolitik in der europäischen Union – Sachstand und Alternativen, Studie im Auftrag der PDS-Delegation in der konföderalen Fraktion der vereinten europäischen linken/nordische grüne linke (gue/ngl) im europäischen Parlament
- Truger, A. 2001: Der deutsche Einstieg in die ökologische Steuerreform, in: ders. (Hrsg.): Rot-grüne Steuerreformen in Deutschland. Eine Zwischenbilanz, Marburg

8. Weltwirtschaft in der Krise – ein theoretischer Erklärungsansatz

Wirtschaftsforschungsinstitute und internationale Organisationen rechnen damit, dass die Konjunkturkrise, die die Weltwirtschaft seit dem Herbst 2000 erfasst hat, in diesem Jahr überwunden wird. Obwohl vorerst nur ein schwacher Aufschwung prognostiziert wird, ist die wirtschaftspolitische Betriebsamkeit des vergangenen Jahres bereits wieder vorüber. Nachdem kurzzeitig das gesamte, aus Lehrbüchern bekannte Instrumentarium der Konjunkturpolitik in der deutschen und europäischen Öffentlichkeit präsent war, hat sich mittlerweile wieder das übliche Bild eingestellt: Gesamtwirtschaftlich relevante Maßnahmen der Wirtschaftspolitik finden wenig öffentliches Interesse und orientieren sich zumeist an unmittelbaren Erfordernissen gegebener Haushaltspläne sowie politischer Kompromissbildung.

Sofern Überlegungen zur längerfristigen Wirtschaftsentwicklung und dem hieraus abzuleitenden politischen Handlungsbedarf angestellt werden, folgen diese immer noch oder schon wieder der neoliberalen Tradition. Demnach kann wirtschaftspolitisches Handeln auf die Herstellung funktionsfähiger Märkte und eine stabile, am Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials ausgerichtete Geldversorgung beschränkt werden. Diese schnelle Wiederherstellung neoliberaler Selbstgewissheit kommt doch einigermaßen überraschend – wurde doch die Krise im letzten Jahr von WissenschaftlerInnen, die verschiedenen Denkrichtungen anhängen, mehrheitlich auf einen gesamtwirtschaftlichen Nachfragemangel zurückgeführt. Angesichts dieser Diagnose wäre eine Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik eigentlich nahe liegend gewesen.

Für das Ausbleiben eines entsprechenden Politikwechsels in Deutschland ebenso wie in Europa können verschiedene Gründe genannt werden. Diese reichen von der Übernahme neoliberaler Denk- und Handlungsmuster durch sozialdemokratische Parteien über die haushaltspo-

litischen Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bis hin zum Fehlen einer sozialen Bewegung, die eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik vehement einfordern und damit ihre Durchsetzung befördern könnte.

Aus ökonomischer Sicht ist jedoch weniger nach der konzeptionellen Ausrichtung politischen Handelns zu fragen. Eine wirtschaftspolitische Neuausrichtung erfordert außer einer anderen Gewichtung von Zielen und der Akzentuierung des Mitteleinsatzes auch eine realistische Abschätzung von Handlungsspielräumen und -grenzen. Die Möglichkeiten nachfrageorientierter Vollbeschäftigungspolitik werden vom ökonomischen Mainstream – aber auch von Teilen der kritischen Wissenschaft – schon seit fast drei Jahrzehnten mit dem Hinweis auf den »Sachzwang Weltmarkt« als historisch unwiederbringlich abgeschlossene Phase kapitalistischer Entwicklung dargestellt. In jüngster Zeit werden insbesondere die Bemühungen von japanischer Zentralbank und Regierung, die seit Beginn der neunziger Jahre herrschende Stagnation durch expansive Geld- und Fiskalpolitik zu überwinden, als Beleg für die Wirkungslosigkeit gesamtwirtschaftlicher Steuerungsversuche präsentiert. Gleichzeitig wird die Makropolitik der USA mitunter als Vorbild erfolgreicher Wachstums- und Beschäftigungspolitik dargestellt. Das gilt insbesondere für die Geldpolitik der US-amerikanischen Zentralbank unter Alan Greenspan.

Betrachtet man diese beiden Thesen zur Weltmarktentwicklung und den dadurch bestimmten Handlungsspielräumen nationaler Wirtschaftspolitik im Zusammenhang, fallen zwei Widersprüche auf: Nimmt man – erstens – die Globalisierungsthese ernst, der zufolge fortschreitende Weltmarktintegration von einer gleichzeitigen Erosion der Handlungsautonomie der Nationalstaaten begleitet wird, so ergibt der Vergleich unterschiedlich erfolgreicher nationaler Wirtschafts- und Politikmodelle keinen Sinn mehr. Zweitens bleibt unklar, weshalb Globalisierung – die ja in aller Regel als Herstellung gleicher Produktionsbedingungen und Marktzutrittschancen in allen Ländern verstanden wird – den USA einen – gemessen an Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsentwicklung und Preisniveaustabilisierung – erfolgreichen Einsatz geld- und fiskalpolitischer Mittel erlaubt, während entsprechende Maßnahmen in Japan Stagnation und Deflation nicht haben überwinden können.

Beide Widersprüche lassen sich auflösen, wenn die Globalisierungsthese aufgegeben und statt dessen von einem hierarchischen Weltsystem ausgegangen wird, in dem die Handlungsspielräume einzelner Nationalstaaten ungleich verteilt sind. Um mögliche Entwicklungen der Weltwirtschaft und wirtschaftspolitische Spielräume, die für die Überwindung von Konjunkturkrisen bestehen, abschätzen zu können, wird diese allgemeine Überlegung in folgender Weise konkretisiert: Nach einer kurzen Darstellung der besonderen Merkmale der gegenwärtigen Krise wird erklärt, weshalb die USA seit den frühen achtziger Jahren das stärkste Wirtschaftswachstum in der Gruppe der fortgeschrittenen Industrieländer erzielen und dabei zudem die Rolle einer internationalen Konjunkturlokomotive übernehmen konnten. Dabei wird die These vertreten, dass diese Hegemonialstellung der USA nicht mehr in dem Maße zu Prosperität und Stabilität des kapitalistischen Weltsystems beigetragen hat, wie es während der »Pax Americana« in den fünfziger und sechziger Jahren der Fall war. Vielmehr kann die maßgeblich von den USA betriebene Politik der Globalisierung als eine erfolgreiche Verteidigung ihrer wirtschaftlichen und politischen Dominanz angesehen werden, die jedoch mit einer Destabilisierung und ökonomischen Schwächung anderer Weltregionen einherging.

Aus dieser Perspektive können zu einem beträchtlichen Teil auch Stagnation und Deflation in Japan erklärt werden. Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung kann dann nämlich gezeigt werden, dass die USA ökonomisch zu schwach sein könnten, der Weltwirtschaft weiterhin ausreichend Impulse zu verleihen, um die US-Hegemonie, die in den letzten zwei Jahren fragil geworden ist, aufrecht zu erhalten. Ein schwacher US-Aufschwung, in dem die USA ihre Rolle als weltwirtschaftlicher »Consumer-of-Last-Resort« verlieren, könnte auch zum Zerfall des gegenwärtig weltumspannenden »Dollar-Wall-Street-Regimes« führen. Angesichts der ökonomischen und politischen Schwäche Japans würde eine solche Entwicklung auf eine Verschärfung der Konkurrenz zwischen den USA und der EU hinauslaufen. Konjunkturpolitische Spielräume – die ja nicht unmaßgeblich an Niveau und Veränderungen der Wechselkurse gekoppelt sind – könnten in den nächsten Jahren davon abhängen, ob es zu einer Verschärfung der transatlantischen Konkurrenz kommt

oder ob das gegenwärtig noch immer von den USA dominierte Weltsystem durch ein polyzentrisches System des Interessenausgleichs abgelöst werden kann.

8.1 Deflationstendenzen nach Überwindung der Konjunkturkrise?

Die gegenwärtige Lage der Weltwirtschaft lässt sich grob durch die folgenden Stichpunkte umreißen: Während sich die USA und Japan in einer Rezession befinden, ist das Wachstum in der EU trotz Konjunkturkrise noch immer leicht positiv. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Wachstumsraten zwischen den EU-Ländern eine erhebliche Streuung aufweisen; so befanden sich Belgien, Deutschland und die Niederlande hart am Rande einer Rezession.

Reale Produktionsrückgänge gab es dagegen in einer Reihe von Schwellenländern, darunter Mexiko, Taiwan, Singapur und Hongkong. Die aktuellen Krisen dieser Länder blieben von der Weltöffentlichkeit weitgehend unbeachtet. Ein Grund hierfür mag darin bestehen, dass sie nicht von Finanzkrisen und IWF-Interventionen – wie sie zuletzt in Argentinien und der Türkei stattgefunden haben – begleitet wurden.

Gegenüber den Konjunkturkrisen zu Beginn der achtziger bzw. neunziger Jahre weist die gegenwärtige Krise einige besondere Merkmale auf: Zunächst handelt es sich – bezogen auf das Wachstum des Weltbruttoinlandsproduktes – um die schwerste Krise seit Mitte der siebziger Jahre. Wie damals, so sind auch jetzt alle drei Zentren der kapitalistischen Triade gleichzeitig von der Konjunkturkrise betroffen. Deren Ausmaß konnte zu Beginn der achtziger Jahre begrenzt werden, weil Japan sich dem damaligen Konjunkturabschwung weitgehend entziehen konnte. Zu Beginn der neunziger Jahre waren es der Vereinigungsboom in Deutschland und die dadurch bewirkte Verlängerung der Binnenkonjunktur, die stabilisierend auf die Weltwirtschaft wirkten. Anders als in diesen beiden Fällen ist in der aktuellen Krise ein Ersatz für die USA als Motor der Weltwirtschaft nicht absehbar.

Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass die Inflationsrate im Weltdurchschnitt vor Ausbruch der Konjunkturkrise so niedrig war wie zu keiner Zeit nach der Weltwirtschaftskrise 1929. So befinden sich Japan, Hongkong, Singapur, Taiwan in einer Deflation. Selbst in China, das immer noch ein hohes Einkommens- und Produktionswachstum aufweist, sinkt mittlerweile das Preisniveau. Die aus der lateinamerikanischen Schuldenkrise der achtziger Jahre bekannte Kombination von Finanzkrise, Rezession und sich beschleunigender Inflation findet sich gegenwärtig nur noch in der Türkei.

Die Folgen einer Deflation sind der zeitliche Aufschub geplanter Einkäufe, der durch die Erwartung steigender realer Kaufkraft bei einem gegebenen Nominaleinkommen ausgelöst wird. Ein solches Verhalten einzelner Haushalte führt zu gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausfällen, so dass rückläufige Preise auch einen negativen Mengeneffekt haben. In dieselbe Richtung wirken die reale Aufwertung eines gegebenen Schuldenbestandes, die sich mit sinkendem Preisniveau einstellt, sowie ein Anstieg der Realzinsen. Schulden- und Zinsanstieg erhöhen wiederum die Kapitalkosten und führen daher zu einem Rückgang kreditfinanzierter Nachfrage. Zudem lassen sich Nachfragerückgänge, die durch eine Deflation ausgelöst werden können, nicht mehr durch eine expansive Geldpolitik überwinden, wenn Nominalzinssenkungen durch Preisniveausenkungen überkompensiert werden. Schließlich werden auch die fiskalpolitischen Spielräume durch eine Deflation eingeschränkt, weil das Problem steigender Finanzierungskosten nicht nur für private, sondern ebenso für öffentliche Nachfrage besteht.

Die negativen Effekte einer Deflation auf die private Nachfrage sowie geld- und fiskalpolitische Steuerungsspielräume können im übrigen auch im Falle einer Disinflation – also dem Rückgang einer immer noch positiven Inflationsrate – eintreten: Haushalte planen ihre Ausgaben bei positiven Inflationsraten auf der Grundlage erwarteter Nominaleinkommenssteigerungen und Inflationsraten. Stellen sie nun fest, dass die tatsächliche unterhalb der erwarteten Inflationsrate liegt, erfahren sie – bei gegebener Nominaleinkommensentwicklung – eine unerwartete Realeinkommenserhöhung. Darauf kann es zu einer Verhaltensanpassung kommen, die – wie bei einer Deflation – in Erwartung weiterer Steigerungen

des Realeinkommens zu einem Aufschub geplanter Einkäufe führt. Ebenso kommt es zu einer Realaufwertung von Verbindlichkeiten und steigenden Realzinsen, wenn die tatsächliche unter der erwarteten Inflationsrate liegt.

Mit Blick auf die Entwicklung der Weltwirtschaft stellt sich die Frage, wie groß die tatsächlichen Gefahren einer deflationären Entwicklung sind. Kommt es in diesem Jahr zu einer Überwindung der Rezession, so scheint zunächst auch die Deflationsgefahr überwunden, da bei positivem Produktionswachstum und entsprechender Nachfrageentwicklung eher von einem steigenden als von einem sinkenden Preisniveau auszugehen ist. Dieses konjunkturtheoretische Argument, das durch die Entwicklung der Weltwirtschaft seit Ende des zweiten Weltkrieges durchaus gestützt wird, gilt gegenwärtig jedoch nur unter Vorbehalt.

Es wurde bereits erwähnt, dass die durchschnittliche Inflationsrate vor Ausbruch der Konjunkturkrise auf ihrem niedrigsten Stand seit der Weltwirtschaftskrise 1929 war. Daher würde schon eine geringe Disinflation zur Deflation führen. Dazu kann es auch nach Überwindung der Rezession aus zwei Gründen kommen: Ausgangspunkt eines konjunkturellen Nachfrageanstiegs scheint bislang lediglich die Auffüllung der Lagerbestände zu sein, die in der Rezession unter ihr normales Niveau gesunken waren. Dagegen gibt es nach wie vor erhebliche Überkapazitäten, die zu einer Verschärfung des Preiswettbewerbs – und in dessen Folge zu Deflation – führen können. Da der Produzentenpreisindex seit Ende vergangenen Jahres in fast allen Industrieländern – eine Ausnahme ist Australien – negativ ist, bestehen durchaus Spielräume für die Senkung der Konsumentenpreise.

Außerdem können Überkapazitäten eine Intensivierung des internationalen Wettbewerbs bewirken. Gegenwärtig versucht insbesondere Japan – das eine bereits zehn Jahre anhaltende Stagnationsphase durch den Einsatz geld- und fiskalpolitischer Mittel nicht überwinden konnte – durch Abwertung des Yen über eine Aktivierung der Leistungsbilanz einen expansiven Multiplikatorprozess anzustoßen. Da sich eine Reihe der südostasiatischen Schwellenländer – die in industriellen Kernsektoren wie der Automobilproduktion und der Unterhaltungselektronik unmittelbar mit Japan konkurrieren – ebenfalls in einer Rezession befin-

den und zudem die Folgen der Asienkrise 1997 noch nicht vollständig überwunden haben, könnte es dort zu einem Abwertungswettlauf kommen. Angesichts des bedeutenden Anteils Ostasiens an der Weltproduktion mag das zu »importierter Deflation« in anderen Teilen der Welt führen. Sofern sich ein solches Szenario einstellt, hätten sich die Bedingungen der weltwirtschaftlicher Entwicklung mit Beginn der Konjunkturkrise im vergangenen Jahr grundlegend verändert.

War die Nachkriegszeit bis in die siebziger Jahre von steigenden und danach von sinkenden Inflationsraten begleitet, so könnte nunmehr eine Phase deflationärer Tendenzen begonnen haben. Unternehmer, VerbandsfunktionärInnen und WirtschaftspolitikerInnen, die durch die Erfahrungen sich akzelerierender Inflation geprägt wurden und deshalb überzeugt sind, Inflationsbekämpfung sei stets das vorrangige wirtschaftspolitische Ziel, mögen Schwierigkeiten haben, eine solche These zu akzeptieren, für die im folgenden Abschnitt eine Begründung geliefert werden soll.

8.2 Weltwirtschaftliche Konsequenzen der fragilen US-Hegemonie

Ganz im Gegensatz zu der hier vertretenen These einer weltweiten Deflationstendenz wurden die USA in den neunziger Jahren als ein nachahmenswertes Wirtschaftsmodell dargestellt, dem es gelungen sei, dauerhaftes Wachstum ohne nennenswerte Preisniveausteigerungen zu realisieren. Zwar ist der US-New-Economy-Hype durch den auch dort eingetretenen Konjunktüreinbruch vorerst beendet; eine Revision der ihr zugrunde liegenden Überlegungen hat jedoch bislang nicht stattgefunden. Um hierfür Ansatzpunkte aufzuzeigen, sollen die beiden gängigen Erklärungsansätze für den Erfolg des US-Modells in einem weltwirtschaftlichen Kontext behandelt werden. Dabei wird die zu Beginn dieses Abschnitts vorgestellte Prämisse eines hierarchischen Weltsystems zugrunde gelegt, die eine theoretische Alternative zu der üblichen Kontroverse »Globalisierung oder Nationalökonomie« darstellt.

Im Rahmen der Globalisierungsthese wurden die USA über Jahre hinweg als erfolgreiches Beispiel der Weltmarktintegration den durch hohe Arbeitslosigkeit und Stagnation gekennzeichneten Fällen Europas und Japans gegenübergestellt. Dabei wird der Erfolg der USA insbesondere darin gesehen, den Herausforderungen der Globalisierung durch den Übergang von einer Rent-Seeking-Economy zu einer auf Leistungseinkommen beruhenden Ökonomie gerecht geworden zu sein.

In unabhängigen Nationalökonomien mag – so der Kern der Globalisierungsthese – noch die Möglichkeit bestanden haben, das Angebot des Produktionsfaktors Arbeit zu kartellieren und auf diese Weise über das Wertgrenzprodukt hinausgehende Monopolrenten zu realisieren. Den hierdurch bewirkten Gewinneinbußen können Unternehmen unter Bedingungen international mobilen Kapitals jedoch entgehen, sobald sie Produktionsstandorte finden, an denen das Arbeitsangebot nicht durch Gewerkschaftsmacht und sozialstaatliche Interventionen »künstlich« verteuert wird. Unregulierter Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt sichert nicht nur eine effiziente Faktorallokation in kurzer Frist, sondern stellt vermeintlich auch einen langfristigen Wachstums- bzw. Innovationsanreiz dar: Nur wenn Unternehmen nicht fürchten müssen, dass Pioniergewinne, die sich durch Produkt- und Prozessinnovationen realisieren lassen, durch gewerkschaftliche Lohnforderungen und Sozialabgaben »aufgefressen« werden, haben sie einen Anreiz zu entsprechenden Aktivitäten. Die Konzentration der IuK-Industrie in den USA sowie die positiven Wachstumseffekte, die man diesen Industrien in den neunziger Jahren zuschrieb, wurde denn auch im Rahmen des neoliberalen Globalisierungsdiskurses auf die hohe Wettbewerbsintensität auf den dortigen Arbeitsmärkten zurückgeführt. Nun ist es mittlerweile empirisch recht unumstritten, dass die dem IuK-Sektor zunächst zugeschriebenen Wachstumseffekte statistisch überschätzt wurden und teilweise ein konjunkturelles Phänomen, das in hohem Maße die Realisierung positiver Skaleneffekte ermöglichte, darstellten. Insofern gewinnen Erklärungen des US-Booms, die nicht auf die Kombination von Weltmarktintegration, Deregulierung und innovationsgetriebenem Wachstum abstellt, an Plausibilität.

Eine von eher keynesianisch orientierten ÖkonomInnen vertretene

Erklärungsalternative betont die Wachstumsimpulse einer Geld- und Fiskalpolitik, die nicht einseitig das Ziel der Inflationsbekämpfung verfolgt. Unabhängig vom Grad der Weltmarktintegration werden Möglichkeit und Notwendigkeit einer gesamtwirtschaftlichen Nachfragesteuerung durch die Politik damit begründet, dass asymmetrische Informationen auf Faktor- und Gütermärkten unabhängig von gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht und sozialstaatlichen Interventionen zu Preisrigiditäten führen. Daher bestehen immer Möglichkeiten zur Aneignung von Monopolrenten. Darüber hinaus kommt es im Falle exogener Schocks zu einer kurzfristigen Dominanz von Mengen- gegenüber Preisanpassungen. Durch geeigneten Einsatz geld- und fiskalpolitischer Mittel könnten diese Mengeneffekte so gesteuert werden, dass ein langfristiges Wachstumsgleichgewicht zwischen Einkommens- und Kapazitätswachstum erhalten bleibt.

Allerdings sind auch gegenüber diesem Erklärungsansatz Vorbehalte angebracht. So kann er das Ende des Booms in den USA nur unbefriedigend erklären. Um eine konjunkturelle Überhitzung zu vermeiden, hatte die US-Zentralbank die kurzfristigen Zinsen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre immer wieder erhöht. Als sich ein Ende des Aufschwungs abzeichnete, kam es aber auch zu schnellen und kräftigen Zinssenkungen. Sofern der expansive Impuls, der hierdurch ausgelöst werden soll, ausbleibt, ist das im Rahmen der Theorie nur auf falsche Dosierung und falsches Timing der politischen Intervention zurückzuführen. Mit einer solchen Diagnose kann die Konjunkturkrise zwar erklärt werden; zugleich kommt es aber zu einer Relativierung des keynesianischen Steuerungsoptimismus. Auch die Wirkungslosigkeit expansiver geld- und fiskalpolitischer Maßnahmen, mit denen Japan in den neunziger Jahren die Stagnation zu überwinden versuchte, ist aus dieser Perspektive nur durch politische Fehler bei Dosierung, Timing und Koordination von Geld- und Fiskalpolitik zu erklären.

Für sich genommen ergeben sowohl die angebotsseitige Globalisierungs- bzw. New-Economy-These als auch der nachfrageseitige keynesianische Ansatz ein falsches bzw. verkürztes Bild des US-Booms der neunziger Jahre. Es kann jedoch gezeigt werden, dass Weltmarktintegration und die Verbreitung neuer Technologien den USA gegenüber anderen

Ländern größere wirtschaftspolitische Spielräume und auch höhere Wachstumsraten ermöglicht haben. Diese Sonderstellung der USA kann folgendermaßen erklärt werden.

International besteht ein faktisches Innovationsmonopol der USA bei den IuK-Technologien. Dieses kommt unter anderem darin zum Ausdruck, dass die USA – trotz ihres riesigen Defizits in der gesamten Leistungsbilanz – in technologieintensiven Bereichen sowie im Dienstleistungssektor – wozu auch und insbesondere Finanzdienstleistungen zählen – hohe Exportüberschüsse aufweisen. Die Produktivitätszuwächse, die aus dieser Innovationstätigkeit resultieren, sind nicht so stark, dass sie – wie von der New-Economy-These vorschnell behauptet wird – das gesamtwirtschaftliche Wachstum dauerhaft auf ein höheres Niveau heben könnten. Es lassen sich jedoch Pioniergewinne erzielen, die ausreichend sind, um die Renditeerwartungen internationaler KapitalanlegerInnen zu befriedigen. Auf diese Weise kann ein Teil der Kapitalimporte erklärt werden, die seit Beginn der achtziger Jahre ein dauerhaftes Charakteristikum der US-Ökonomie sind.

Kapitalimporte werden außerdem durch die Rolle des US-Dollars als internationale Leitwährung induziert. Gegenüber anderen Ländern weisen die USA für Kapitalanlagen nach wie vor eine Reihe von Vorteilen auf: Erstens ist das Verlustrisiko geringer, weil die Größe des US-Kapitalmarktes einen höheren Diversifizierungsgrad eines Portfolios ermöglicht und im Falle von Börsenkrisen mehr Möglichkeiten der Portfolioumschichtung innerhalb eines Währungsraumes zulässt. Mag dieses Argument auch durch die Europäische Währungsunion relativiert werden, so spricht doch – zweitens – die militärische Stärke eindeutig dafür, Kapital in den USA anzulegen. Insbesondere in wirtschaftlichen und außenpolitischen Krisensituationen hat sich immer wieder gezeigt, dass die US-Finanzmärkte als »sicherer Hafen« für internationales Kapital genutzt werden. Schließlich gibt es noch einen »Trägheitseffekt«, der die US-Hegemonie stabilisiert: Der Dollar wurde zur Leitwährung, weil die USA vom Ende des ersten Weltkrieges bis zu Beginn der achtziger Jahre die größte Gläubigernation darstellten, das weltweit höchste Produktivitätsniveau und auf dem Höhepunkt ihrer wirtschaftlichen Sonderstellung in den vierziger und fünfziger Jahren fast die Hälfte der Weltin-

dustrieproduktion lieferten. Im zu jener Zeit etablierten Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse konnte die Leitwährungsfunktion des Dollars daher sogar institutionalisiert werden.

Diese eindeutige – realwirtschaftlich fundierte und institutionell abgesicherte – Hegemonialstellung der USA ist zwar seit den siebziger Jahren verloren gegangen. In Ermangelung einer Alternative und mit Blick auf die finanziellen Instabilitäten, die der Übergang zu einer anderen Leitwährung verursachen könnte, wird der US-Dollar jedoch weiterhin als Leitwährung verwendet – und damit die weltwirtschaftliche Position der USA gestärkt. Deren Leitwährungsfunktion ermöglicht einerseits die beständige Attrahierung von Kapitalimporten; andererseits wird – da sich das Leitwährungsland in eigener Währung verschuldet – das Wechselkursrisiko von den KapitalgeberInnen und nicht den KapitalnehmerInnen getragen.

Die seit Beginn der achtziger Jahre anhaltenden Nettokapitalimporte der USA sind einer der wesentlichen Aspekte des Übergangs von einer unumstrittenen zu einer fragilen Hegemonialposition. Während erstere Stabilität und Wachstum der Weltwirtschaft förderte, sichert fragile Hegemonie zwar die Sonderstellung der USA auf den Weltmärkten, ist aber von Instabilität und Wachstumsschwäche in anderen Weltregionen begleitet.

Für die Sicherung der US-Position auf den Weltmärkten spielen Nettokapitalimporte in verschiedener Hinsicht eine entscheidende Rolle. Erstens erhöht sich hierdurch das Kapitalangebot im Inland, so dass auch bei anhaltendem Wirtschaftswachstum nur geringe nachfragebedingte Zinssteigerungen – und hierdurch bewirkte Dämpfungseffekte bei zinsabhängigen Nachfragekomponenten – auftreten.

Zweitens erhöht die praktisch unbegrenzte Möglichkeit internationaler Kreditaufnahme die Spielräume der Fiskalpolitik. Müssen kleine Länder damit rechnen, dass expansive Fiskalpolitik als Zeichen wirtschaftlicher Schwäche verstanden wird – was früher oder später zu Kapitalabwanderung und Zinssteigerungen führen kann –, so ist es in den USA genau umgekehrt: Fiskalpolitische Eingriffe werden hier, ungeachtet des auch in den USA riesigen Bestandes an öffentlichen Schulden, als Ausdruck von Führungsstärke verstanden.

Drittens ist zu berücksichtigen, dass den Nettokapitalimporten saldenmechanisch komplementäre Defizite in der Leistungsbilanz entsprechen. Von Änderungen des Bestandes an Währungsreserven sei an dieser Stelle abgesehen. Die Leistungsbilanzdefizite der USA werden mitunter als Zeichen unzureichender internationaler Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Tatsächlich waren und sind die USA jedoch dasjenige Land des kapitalistischen Weltsystems, das die größten Vorteile aus der weltweiten Ausweitung und Verbilligung des Angebotes an Gütern, Kapital, Arbeit und Rohstoffen gezogen hat. Sie nutzten nicht nur ihr Privileg als Leitwährungsland zur schuldenfinanzierten Konsumsteigerung. Vielmehr ermöglichte die Kombination einer gestiegenen Angebotselastizität und dauerhafter Importdefizite auf Güter- wie Faktormärkten außerdem ein weit gehend inflationsfreies Wachstum.

Nachfragesteigerungen führen im Konjunkturaufschwung normalerweise zu steigenden Preisen, da sich Unternehmen nicht nur mit Mengen- sondern auch mit Preiserhöhungen an die gestiegene Nachfrage anpassen. Sofern es zu positiven Mengenanpassungen kommt, steigt die Beschäftigung und damit die Verhandlungsmacht der abhängig Beschäftigten. Hieraus resultierende Lohnerhöhungen werden zumindest teilweise auf die Preise überwälzt. Eine Wirtschaftspolitik, die sich dem Primat der Inflationsbekämpfung verschrieben hat, wird einen solchen Prozess mit restriktiven Maßnahmen unterbinden, auch wenn das zu einem vorzeitigen Ende des Konjunkturaufschwungs führt.

In den USA bestand nun aber die besondere Situation, dass in den Konjunkturaufschwüngen der achtziger und neunziger Jahre ein internationales Kapitalangebot bestand, das eine praktisch unbegrenzte Finanzierung steigender Leistungsbilanzdefizite ermöglichte. Größere Preissteigerungen inländischer Güter konnten daher durch eine Ausweitung der Nachfrage nach ausländischen Gütern, die zu konstanten Preisen angeboten wurden, vermieden werden. Die Möglichkeit, inländische durch ausländische Güter zu substituieren, führt über eine Erhöhung der Angebotselastizität also zu einer Einschränkung von Preis- und Lohnsteigerungsspielräumen. Kontraktive wirtschaftspolitische Maßnahmen unterbleiben, so dass längere Aufschwünge mit vergleichsweise geringen Preisniveausteigerungen möglich werden. Es sei daran erinnert, dass

Kapitalimporte, die nennenswerte Zinssteigerungen verhindern, in dieselbe Richtung wirken.

8.3 US-Wachstum und geringe Dynamik der Weltwirtschaft

Nun ist zu zeigen, wie die Erhöhung der Angebotselastizität, die sich in den USA wachstumsfördernd ausgewirkt hat, zustande gekommen ist und weshalb es dabei zu Wachstumsrückgängen in anderen Weltregionen gekommen ist. Dabei ist zwischen peripheren Regionen und Metropolen zu unterscheiden.

Für die Peripherie des kapitalistischen Weltsystems war dabei der Wechsel von der importsubstituierenden Entwicklungsstrategie zur exportorientierten Weltmarktintegration ausschlaggebend. Drei Kernbestandteile der unter dem Namen »Washington Consensus« bekannt gewordenen Wirtschaftspolitik, die nach Ausbruch der internationalen Schuldenkrise Anfang der achtziger Jahre durchgesetzt wurde, sind dabei von besonderer Bedeutung: Erstens verringerte die Haushaltskonsolidierung die Binnennachfrage in peripheren Ländern, die deshalb stärker vom Export abhängig wurden. Währungsabwertungen führten – zweitens – dazu, dass das Angebot dieser Länder nicht nur quantitativ zunahm, sondern darüber hinaus zu niedrigeren Preisen auf dem Weltmarkt verfügbar wurde. Drittens waren Marktliberalisierungen erforderlich, um eine Zunahme der grenzüberschreitenden Güter- und Kapitalströme zu ermöglichen. Liberalisierungen des Kapitalverkehrs – die zumeist im Zusammenhang mit der Entstehung unkontrollierter Weltfinanzmärkte betrachtet werden – spielen für die realwirtschaftliche Weltmarktintegration eine große Rolle, weil sie die Verlagerung traditioneller Industrien in Schwellenländer ermöglichten. Dadurch konnte nicht nur das Angebot an Rohstoffen und Agrarprodukten als traditionelle Exportgüter der Peripherie verbilligt werden, sondern auch Industriegüter.

Die forcierte Weltmarktintegration der Peripherien führte in allen

kapitalistischen Metropolen zu einer Erhöhung der Angebotselastizität. Dass dieser positive Angebotsschock unterschiedliche Wachstumseffekte in den einzelnen Zentren hatte, liegt an Differenzen in der Nachfrageentwicklung.

Wie bereits geschildert, sind die USA noch immer das internationale Leitwährungsland und nutzen diese Position zur Attrahierung von Nettokapitalimporten. Dadurch wird ihnen die Finanzierung dauerhafter und im Konjunkturaufschwung zunehmender Leistungsbilanzdefizite möglich, die das vergrößerte und verbilligte Weltmarktangebot in hohem Maße ausnutzen. Demgegenüber sind Japan und – in geringerem Maße – die EU Nettokapitalexporteure.

Nun führen Nettokapitalimporte nicht nur zu Deviseneinnahmen, die zur Finanzierung einer negativen Leistungsbilanz nötig sind, sondern stellen zugleich einen Überschuss der inländischen Investitionen über die inländische Ersparnis dar. Vom Budgetsaldo des Staates sei an dieser Stelle abgesehen. Deshalb steigt zwar einerseits die Außenverschuldung – was im Falle des Leitwährungslandes eher ein Problem der Kapitalgeber als des Kapitalnehmers darstellt, wie weiter oben gezeigt wurde. Andererseits wird damit aber auch die inländische Nachfrageentwicklung verstärkt. Umgekehrt sind Nettokapitalexporte als Kaufkraftentzug anzusehen, der die inländische Nachfrageentwicklung schwächt. Unterschiedliche Wachstumsraten können deshalb – zumindest teilweise – aus den verschiedenen Kapitalbilanzsalden der drei kapitalistischen Zentren abgeleitet werden. Während die USA ihre Wachstumsrate durch Nettokapitalimporte erhöhen konnten, mussten die EU mit ihrem geringen Kapitalbilanzüberschuss eine leichte und Japan mit seinen sehr großen Überschüssen eine starke Wachstumsabschwächung hinnehmen.

8.4 Perspektiven der US-dominierten Weltwirtschaft

Im vorangegangenen Abschnitt wurden Wachstumsunterschiede zwischen den USA, Japan und der EU auf Unterschiede in der Währungs-

hierarchie, hierdurch begründete Möglichkeiten zur Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten und schließlich auch in den jeweiligen geld- und fiskalpolitischen Strategien zurückgeführt. Die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft wird ganz wesentlich davon abhängen, ob die USA weiterhin in der Lage sein werden, Nettokapitalimporte zu mobilisieren und ihr Leistungsbilanzdefizit zu finanzieren.

Letzteres stellt allein durch seine absolute Größe eine wichtige Nachfragekomponente für die Weltkonjunktur dar. Mit dem Aufbau dieses Defizits sind die USA deshalb in die Rolle der internationalen Konjunkturlokomotive hineingewachsen. In den achtziger und neunziger Jahren waren sowohl Japan als auch die EU unwillig oder unfähig, ihre konjunkturelle Entwicklung unabhängig von den USA zu gestalten. Auch in der gegenwärtigen Krise richten sich die Hoffnungen der meisten WirtschaftspolitikerInnen auf einen neuerlichen US-Aufschwung, der die Europäische Wirtschaft ohne eigenes Zutun aus dem Konjunkturtief herausziehen könnte.

Um den Realitätsgehalt solcher Hoffnungen abschätzen zu können, ist ein Blick auf Japan aufschlussreich, weil der US-Boom in den neunziger Jahren einige Parallelen mit dem Aufschwung im Japan der achtziger Jahre aufwies. Das Ende des japanischen Booms leitete eine bis heute anhaltende Stagnationsphase ein, die auch durch expansive Geld- und Fiskalpolitik nicht überwunden werden konnte. Sollten sich die USA nach der gegenwärtigen Rezessionsphase ähnlichen Problemen gegenübersehen, so hätte dies nicht nur negative Folgen für ihre eigene Ökonomie, sondern für die gesamte Weltwirtschaft.

In den späten achtziger Jahren gab es in Japan einen massiven Spekulationsboom, der – getragen von positiven Absatzerwartungen – günstige Investitionsfinanzierungen ermöglichte. Dadurch wurden in erheblichem Maße Überkapazitäten geschaffen. Im Unterschied zu den USA der neunziger Jahre konnte der japanische Boom vollständig durch inländische Ersparnisse finanziert werden, während die USA – wie bereits erläutert worden ist – hierfür auf Kapitalimporte zurückgriffen. Der realwirtschaftliche Effekt eines überproportionalen Investitionswachstums und den hieraus resultierenden Überkapazitäten war aber in beiden Fällen gleich.

Nun kann es durchaus sein, dass die Versuche der japanischen Regierung, die Krise durch eine expansive Nachfragepolitik zu überwinden, aufgrund eines schlechten Timings und einer falschen Abstimmung von Geld- und Fiskalpolitik behindert wurden. Zudem ist die Entwicklung des Nachfrageniveaus in Japan infolge seines großen Leistungsbilanzüberschusses sehr stark von Wechselkursschwankungen abhängig, die von der japanischen Zentralbank nur in geringem Maße beeinflusst werden können. Plötzliche und unerwartete Yen-Aufwertungen führten in den neunziger Jahren denn auch zu rückläufigen Exporten, die die expansiven Impulse der Makropolitik zumindest teilweise kompensierten.

Die Erfolglosigkeit der japanischen Nachfragesteuerung kann aber auch dadurch bedingt sein, dass Überkapazitäten in einem Maße aufgebaut wurden, die nur durch sehr viel stärkere fiskalische Impulse hätten ausgelastet werden können. Gelingt es nach dem Ende eines Konjunkturaufschwungs nicht, das gesamtwirtschaftliche Nachfrageniveau sehr schnell wieder auf ein Niveau zu heben, das mit den Absatzerwartungen der Unternehmen vereinbar ist, werden diese – als Folge eines Zurückbleibens der tatsächlichen hinter den erwarteten Umsätzen – ihre Produktions- und Investitionspläne nach unten korrigieren. Steigende öffentliche Nachfrage ist dann auch nach Ausbruch der Krise lediglich ein Ersatz für Rückgänge der privaten Nachfrage. Zur Überwindung einer Konjunkturkrise wäre aber zusätzliche Nachfrage erforderlich. Wenn – gemessen an den entstandenen Überkapazitäten – die fiskalischen Impulse zu gering sind, um nach Ende eines Booms erneut ein Wachstumsgleichgewicht herzustellen, mögen zwar weitere gesamtwirtschaftliche Nachfragerückgänge vermieden werden. Bleiben die erhofften Wachstumseffekte kreditfinanzierter Staatsausgabenerhöhungen jedoch aus, kommt es zu einem Anstieg der Staatschulden, der über kurz oder lang zum Abbruch entsprechender Maßnahmen zwingt.

Stellen Überkapazitäten, die ein gewisses Ausmaß überschreiten, ein Problem für die Fiskalpolitik dar, so kann das Platzen spekulativer Blasen zu Problemen für die Geldpolitik führen. Und auch in diesem Fall könnten sich Parallelen zwischen Japan und den USA ergeben.

Während eines spekulativen Booms kommt es zu einer positiven

Rückkopplung zwischen erwarteten Gewinnsteigerungen und hierauf beruhenden Vermögenszuwächsen. Unter diesen Umständen wird auch die Bereitschaft steigen, Finanzinvestitionen über Kredite zu finanzieren. Bleiben die erwarteten Vermögenszuwächse trotz steigender Wertpapiernachfrage aus, werden Wertberichtigungen erforderlich. Bei gleichbleibendem Schuldenbestand kommt es dann zu einer Erhöhung der Schuldenlast. Unter den Bedingungen eines überschuldeten Unternehmenssektors, der dann auch zu Wertberichtigungen im Bankensektor führt, haben Zinssenkungen der Zentralbank keine Erhöhung der Kreditaufnahme zur Folge. In einem solchen Credit Crunch ist die Kreditnachfrage zinsunelastisch.

Trotz der Ähnlichkeiten zwischen realwirtschaftlicher und monetärer Entwicklung in Japan und den USA gibt es einige Unterschiede, die bei der Abschätzung der Perspektiven von US- und Weltkonjunktur eine wichtige Rolle spielen.

Zunächst ist festzustellen, dass der Rückgang der Wertpapierkurse, der den Übergang in die Konjunkturkrise in beiden Ländern begleitet hat, in den USA wesentlich schwächer ausgefallen ist als in Japan. Der Verkauf von Wertpapieren, der – bislang zumindest – nur von relativ geringen Abschreibungen begleitet war, hat eine Situation der Überschussliquidität herbeigeführt. Zinssenkungen, die aufgrund fortbestehender Überkapazitäten und rückläufiger Gewinne kaum auf die reale Investitionsnachfrage wirken konnten, konnten deshalb recht bald nach Ausbruch der Krise zu einem neuerlichen Anstieg der Wertpapierkurse führen. Dieser führte – zusammen mit den Gewinnrückgängen – dazu, dass das durchschnittliche Kurs-Gewinn-Verhältnis in den USA mittlerweile sogar noch höher ist als vor Ausbruch der Krise. Dadurch konnte ein Credit Crunch wie in Japan bislang vermieden werden. Sobald KapitaleigentümerInnen den Anstieg des Kurs-Gewinn-Verhältnisses jedoch als einen Indikator für eine Asset-Inflation erkennen, kann es zu einer drastischen Negativ-Anpassung von Gewinnerwartungen und hierauf beruhenden Anlageentscheidungen kommen. Dass die Geldpolitik eine dramatische Börsenkrise bislang verhindern konnte, macht die Anpassung aufgeblähter Finanzvermögen an die wesentlich schwächere Entwicklung realer Vermögenszuwächse nicht überflüssig, sondern

schiebt diese lediglich auf. Ökonomisch weisen sowohl die überbewerteten Wertpapiere in den USA als auch der riesige Bestand nicht zu bedienender Forderungen in Japan auf die fortbestehende Notwendigkeit solcher Korrekturen hin.

Unterschiede zwischen Japan und den USA gibt es jedoch nicht nur im Bereich der Geld-, sondern auch der Fiskalpolitik. Erstens gab die Politik in Japan – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – stärkere Impulse. Dabei griff sie – zweitens – stärker auf das Instrument kreditfinanzierter Ausgabenerhöhungen zurück. Dagegen wurden in den USA insbesondere Steuererleichterungen vorgenommen. Da diese insbesondere den oberen Einkommensschichten zugute kommen, ist hiervon kaum ein positiver Effekt auf die Konsumgüternachfrage zu erwarten. Vielmehr dürfte die Art der Steuererleichterungen das gerade genannte Problem überschüssiger Liquidität auf den Finanzmärkten noch verschärfen.

Unklarheit besteht über die weitere Ausgabenpolitik der US-Regierung. Die Terroranschläge des 11. September wurden insbesondere von Luftfahrtindustrie und Versicherungen genutzt, um Subventionsforderungen durchzusetzen. Der infolge dieser Anschläge erklärte »Krieg gegen den Terror« hat zwar zu recht drastischen Erhöhungen der Militärausgaben geführt. Diese sind aber keinesfalls mit dem Rüstungsprogramm der ersten Reagan-Regierung zu vergleichen, dessen Ausmaß zugleich einen starken fiskalischen Impuls bewirkt hat. Eine Neuauflage dieses Rüstungskeynesianismus scheint gegenwärtig nicht auf der Tagesordnung zu stehen, ist aber nicht auszuschließen, wenn es zu einer Zunahme internationaler Spannungen kommen sollte.

Ob die USA ihre Rolle als internationale Konjunkturlokomotive weiterhin werden spielen können, ist aus ökonomischen wie auch aus politischen Gründen derzeit nicht klar abzuschätzen. So sind zum einen die Probleme überbewerteter Wertpapiere und enormer Überkapazitäten bislang nicht gelöst; zum anderen scheint der »Kreuzzug gegen das Böse« die geistigen Kapazitäten der US-Regierung so sehr zu beanspruchen, dass sie es nicht schafft, eine halbwegs konsistente Wirtschaftspolitik zu betreiben. In dieser Situation stellt sich die Frage, ob die Weltkonjunktur auch ohne Hoffen auf den US-Aufschwung aus der Krise geführt werden kann. Japan – das nach seinen gescheiterten Versuchen, die Bin-

nennnachfrage politisch zu stimulieren, versucht, durch Abwertungen seine Exporte auszuweiten – scheidet als Motor für die Weltwirtschaft sicherlich aus. Europa könnte eine solche Rolle spielen, wenn es bereit wäre, die damit verbundenen Leistungsbilanzdefizite zu akzeptieren. Da ein positiver Wachstumseffekt für die Weltwirtschaft von der europäischen Binnennachfrage auszugehen hätte, würde gleichzeitig eine Ausweitung kreditfinanzierter Staatsausgaben erforderlich. Europa könnte sich bei dem Versuch, die USA als internationale Konjunkturlokomotive abzulösen, schnell in einer ähnlichen Situation wiederfinden wie diese in den achtziger Jahren. Damals waren sie es, die mit ihrem Twin Deficit der Weltwirtschaft Schwung verliehen haben. Die hierfür notwendige Verschuldung wurde ihnen aufgrund ihrer Position als Leitwährungsland ermöglicht. Der Versuch, die USA auch in dieser Rolle zu beerben – und damit deren privilegierte Wachstumsbedingungen zu untergraben – könnte zu einer Verschärfung der wirtschaftlichen und politischen Konkurrenz zwischen der EU und den USA führen, die wiederum eine Destabilisierung der Weltwirtschaft zur Folge haben könnte. Selbst der schwache Konjunkturaufschwung, der sich gegenwärtig abzeichnet, geriete damit wieder in Gefahr.

9. Klimaschutz in der Krise – Alternativen durchsetzen

Im November 2001 wurde der zehnjährige Verhandlungsmarathon über den internationalen Klimaschutz mit dem sehr löchrigen Kompromiss von Marrakesch vorerst abgeschlossen. Während bei den Verhandlungen zum Klimaschutz um »Emissionsrechte«, um die Anrechenbarkeit von »Senken«, »Heißer Luft« und weiterer »Flexibler Mechanismen« gefeilscht wurde, bestätigte das »Intergovernmental Panel on Climate Change« (IPCC) mit seinem im Januar 2001 vorgelegten dritten Sachstandsbericht die dem Weltklima drohende Gefahr: Die globale Durchschnittstemperatur stieg nach den neuesten Berechnungen stärker als bisher angenommen. Die mittlere Temperatur erhöhte sich von 1900 bis 2000 um 0,6 Grad. Das letzte Jahrzehnt war das heißeste des zwanzigsten Jahrhunderts und wahrscheinlich des Jahrtausends. Naturkatastrophen häufen sich und werden heftiger. Von 1990 bis 1995 hafteten Versicherungsunternehmen weltweit mit 48 Mrd. US-Dollar für wetterbedingte Schäden. Im doppelt so langen Zeitraum von 1980 bis 1990 waren es lediglich 14 Mrd. US-Dollar (Zur Lage der Welt 1996: 62). In den Hochgebirgen bilden sich die Gletscher zurück, die Eiskappen an den Polen schmelzen. Wüstenbildung und Überschwemmungen sind ebenso Vorboten der drohenden Gefahren wie das Absterben von Korallenriffen, ohne deren Schutz zahlreiche kleine Inseln im Meer versinken würden. Ende des vergangenen Jahres ersuchte der Präsident von Tuvalu – einem kleinen Inselstaat in der Südsee mit ca. 11.000 EinwohnerInnen – in Neuseeland um »Klimaasyl« für seine Bevölkerung.

Unter der Fahne der Globalisierung der Märkte wird die Plünderung unserer natürlichen Lebensgrundlagen und der ökonomisch schwächeren Regionen und nationalen Volkswirtschaften weiter getrieben. Dass die gegenwärtigen Produktions- und Konsummuster des westlichen Gesellschaftsmodells zu schwerwiegenden Störungen führen, dass sie weder lokal noch global in sozialer, ökonomischer und nicht zuletzt öko-

logischer Hinsicht auf Dauer tragfähig sind, wird in der wissenschaftlichen Diskussionen nicht ernsthaft bestritten (vgl. MEMORANDUM '99).

Die von WTO, Weltbank, IWF und den führenden Wirtschaftsmächten vertretene Vorstellung der Liberalisierung des Weltmarktes ist nicht nur verhängnisvoll für die wirtschaftliche Entwicklung vieler sogenannter Schwellen- und Entwicklungsländer, wie aktuell das Beispiel Argentinien vor Augen führt. Auch für den globalen Klimaschutz stehen die Chancen trotz Klimaschutzabkommen nicht besonders gut, denn mit der Deregulierung der Märkte werden umweltpolitische Ziele tendenziell als Kosten verursachende, die internationale Konkurrenzfähigkeit mindernde Faktoren verstanden. Umweltorientierte wirtschaftliche Entwicklung verringere die Konkurrenzfähigkeit, so wird behauptet, es sei denn, es werden für alle global verbindliche umweltpolitische Regelungen geschaffen. Die Schaffung solcher Regelungen wurde mit der Klimarahmenkonvention (KRK) von Rio begonnen. Aber die Ausfüllung dieses Rahmens findet im Spannungsfeld der globalen Konkurrenz um den Zugang zu Märkten und Rohstoffquellen statt. Vor diesem Hintergrund muss der jetzt zehnjährige Verhandlungsprozess zur Umsetzung der KRK und dessen Ergebnisse gesehen werden.

9.1 Die Vereinbarung von Rio

Nachdem der Club of Rome 1972 seinen ersten Bericht zur Lage der Welt und den Grenzen des Wachstums vorgelegt hatte, entwickelte sich zunehmend die Diskussion um die Folgen der industriellen Naturaneignung. Seit der ersten Weltklimakonferenz, die im Februar 1979 in Genf ohne konkretes Ergebnis stattfand, gab es zahlreiche »Weltkonferenzen« und Arbeitstagungen von UNO-Unterorganisationen, die sich mit der Eindämmung der klimaverändernden anthropogenen Treibhausgasemissionen beschäftigten. Eine wichtige Übereinkunft war das »Montreal-Protokoll« über die Verringerung von Stoffen, die zum Abbau der Ozonschicht führen (FCKW-Abkommen). Hier konnten trotz US-Wi-

derstand Reduktionsziele vereinbart werden. Das gelang aber nicht zuletzt durch leicht verfügbare »FCKW-Ersatzstoffe«, die einen Umstieg auf andere – zwar nicht ozonschädliche, aber teilweise umso klimawirkksamere – Treib- und Kühlmittel ermöglichten.

Eine Folge der wachsenden wissenschaftlichen Erkenntnisse über anthropogen bedingte Klimaveränderungen war 1988 die Gründung des »Intergovernmental Panel on Climate Change« (IPCC). Auf der Grundlage des ersten vom IPCC 1990 vorgelegten Berichts erfolgte der Auftrag der UN-Vollversammlung zur Erarbeitung der Klimarahmenkonvention. Sie wurde auf der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio verabschiedet. Damit wurden erstmals die naturwissenschaftlichen Ergebnisse einer internationalen wissenschaftlichen Organisation Grundlage und Bestandteil globaler politischer Vertragsverhandlungen. Trotz der Verhinderung verbindlicher Zielsetzungen, Umsetzungsregelungen und Zeitpläne – vor allem durch die USA – gelang es erstmals in der KRK, Ziele und Grundsätze des globalen Klimaschutzes vertraglich zu vereinbaren.

Die KRK fordert die Industriestaaten – allerdings ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit – auf, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2000 mindestens auf das Niveau von 1990 zu reduzieren. Dabei enthält die KRK fünf Prinzipien:

- Anerkennung unterschiedlicher Verantwortlichkeiten (betrifft die Verpflichtungen vor allem der Industrie- und Entwicklungsländer);
- Anerkennung der besonderen Bedürfnisse von Entwicklungsländern;
- Vorsorgeprinzip unter Berücksichtigung der Kosteneffizienz;
- Recht auf nachhaltige Entwicklung;
- Klimapolitik im Rahmen eines offenen internationalen Handelssystems.

Entgegen dieser Zielsetzung stiegen die Emissionen weltweit jedoch von 1990 bis 2000 um 8 vH. Während die EU-Länder ihre Emissionen leicht um 0,6 vH verringern konnten, stiegen sie in den USA – dem im Jahr 2000 mit 24,6 vH Anteil an den Weltemissionen mit Abstand größten Emittenten – um 16,7 vH (DIW 45/2001). Von den USA war schon bei der Konferenz von Rio der größte Widerstand gegen verbindliche Regelungen in der KRK ausgegangen. Der »american way of life« soll-

te – so Bush sen. – auf keinen Fall durch entsprechende Regelungen hinterfragt werden. Auch unter Clinton wurde die konkrete Vereinbarungen verhindernde Politik in modifizierter Weise (Blockaden durch US-Senat und Kongress) fortgesetzt.

Die KRK sieht neben den inhaltlichen Absichten einen bestimmten formalen Rahmen für den weiteren internationalen Klimaverhandlungsprozess vor: die jährlichen Vertragsstaaten-Konferenzen (COP), die Berichte des IPCC, das IPCC-Sekretariat, das UNO-Klimasekretariat (UNIC, Sitz in Bonn) sowie ad-hoc- und Arbeitsgruppen. Als wissenschaftliche Grundlage für die weitere Ausgestaltung der KRK durch die jährlich stattfindenden Vertragsstaatenkonferenzen (COP) dienen die Sachstandsberichte des IPCC. Der Verhandlungsprozess ist aufwändig (alleine schon von der TeilnehmerInnenzahl her), kompliziert (bezogen auf das Zusammenspiel von Wissenschaft und Politik) und voller widersprüchlicher Interessen der agierenden Ländervertreter, der Staatengruppen und innerhalb derselben. Die NGO spielen neben der Wissenschaft als beratende Teilnehmerinnen ebenfalls eine wichtige Rolle.

9.2 Die Verhandlungen um die Umsetzung der KRK

Nach der Ratifizierung durch mehr als 50 der etwa 160 Unterzeichnerstaaten trat die KRK im März 1994 in Kraft. Im Frühjahr 1995 fand dann in Berlin die erste Vertragsstaatenkonferenz (COP I) statt. 166 Staaten hatten bis dahin die KRK unterzeichnet, von denen 126 die KRK ratifizierten. In Berlin sollten konkrete Ziele, Fristen und Überprüfungs- bzw. Sanktionsmechanismen zur Umsetzung der KRK entwickelt werden. Die Berliner Konferenz stand unter großem öffentlichen Erfolgsdruck. Eine Einigung konnte auf Grund unüberbrückbarer Gegensätze nicht gefunden werden. Die USA wollten u.a. eine Reduktionsverpflichtung auch für die Entwicklungsländer bzw. Schwellenländer, wie z.B. China. Die OPEC-Staaten verteidigten mit Hilfe von US-Anwälten ihre Öleinnahmequellen. Die USA lehnten generell jede ver-

bindliche Regelung durch ein UNO-Mandat über steuerliche Fragen ab. Sie standen als weltweiter Verschmutzungsweltmeister unter besonders hohem Veränderungsdruck. Da es keine Einigung darüber gab, wurde lediglich festgestellt, dass die Verpflichtungen der KRK nicht ausreichen. Mit dem »Berliner Mandat« wurde beschlossen, bis zur dritten COP (Kyoto 1997) ein verbindliches Protokoll mit Reduktionszielen und -fristen zu verhandeln.

Um konkreten Festlegungen zu entgehen, wurde im weiteren Verlauf der Vertragsverhandlungen nach »Schlupflöchern« gesucht. Diese wurden mit den sogenannten »Flexiblen Mechanismen« des Kyoto-Protokolls denn auch gefunden und auf den weiteren Konferenzen »verfeinert«. Das konnte den letztlich doch vollzogenen Ausstieg der USA aus dem Prozess jedoch nicht verhindern.

Im Kyoto-Protokoll wurden zunächst Reduktionsziele und Fristen festgelegt. Die OECD und die Transformationsländer verpflichteten sich, ihre gemeinsamen Treibhausgasemissionen innerhalb des Zeitraumes von 2008 bis 2012 um mindestens 5,2 vH gegenüber dem Niveau von 1990 zu reduzieren. Die EU, die Schweiz und die meisten Transformationsstaaten verpflichteten sich zur Reduktion um 8 vH, die USA um 7 vH, Kanada und Japan um jeweils 6 vH. Russland, die Ukraine und Neuseeland müssen ihren Ausstoß auf dem Niveau von 1990 stabilisieren. Für die Entwicklungs- und Schwellenländer wurden keine Reduktionsziele für den Zeitraum zwischen 2008 und 2012 vorgesehen. Offen blieb, wie die Reduktionsziele erreicht werden sollen. Direkte Verpflichtungen zur Senkung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe – der Hauptquelle der Treibhausgasemissionen – sind jedenfalls nicht vorgesehen.

Gemessen an der Dramatik der Entwicklung sind die Ergebnisse der bisherigen Klimaschutzbemühungen mehr als dürftig. Aber sie sind immerhin ein Anfang. Mit dem Verhandlungsergebnis sind bis jetzt nur die Voraussetzungen für den Abschluss eines völkerrechtlich verbindlichen Abkommens geschaffen. Bis zum zweiten »Erdgipfel« über nachhaltige Entwicklung in diesem Jahr in Südafrika müssen mindestens 55 Staaten, die mindestens 55 vH der Emissionen der Industriestaaten verursachen, den Kompromiss zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls ratifizieren, damit die Vereinbarungen völkerrechtlich verbindlich werden.

9.3 Über »Flexible Mechanismen«, »Senken« und »Heiße Luft«

Nicht die Reduktionsziele waren und sind jedoch Hauptgegenstand der Klimadebatte, sondern die Methoden zu ihrer Umsetzung. Die Ziele sollen durch »Anreize« mit Hilfe der »Flexiblen Mechanismen« erreicht werden. Die Flexiblen Mechanismen sind:

- Handel mit Emissionsrechten: Wenn ein Industrieland seine Emissionen nicht schnell genug verringern kann, kann es von einem anderen Industrieland Verschmutzungsrechte erwerben.
- CO₂-Senken, das sind vor allem die Ozeane und die Wälder. Durch Aufforstungen im eigenen oder in einem anderen Land kann sich das aufforstende Land Emissionsrechte »gutschreiben«.
- Clean-Development Mechanismen (CDM): Ein Industrieland investiert im »Entwicklungsland« in den CO₂-Ausstoß senkende Technologien; die eingesparten Emissionen verbucht das Industrieland.
- Joint Implementation (JP): Ein Industrieland investiert in CO₂-Emissionsverringerung in einem anderen Industrieland; es erfolgt eine »Gutschrift« auf das »Konto« des investierenden Landes.

Die Flexiblen Mechanismen sind laut Kyoto-Protokoll als zusätzliche Maßnahmen zur Erreichung der Reduktionsziele anzusehen. Deshalb sollten auch die Reduktionsziele zumindest zu über 50 vH »zu Hause« erzielt werden. Greenpeace fordert sogar eine »Deckelung« von bis zu 80 vH, damit aus dem Handel mit Emissionsrechten kein Ablasshandel wird. Um die Höhe der Deckelung und die Anrechenbarkeit von Senken wurde bis zuletzt heftig gefeilscht. Der Kompromiss von Marrakesch zum Kompromiss von Bonn lässt zu, dass nur 1/3 der Reduktionsziele im eigenen Land erreicht werden müssen. Die Vereinbarung verbindlicher Kontroll- und Sanktionsbestimmungen wurde auf die folgenden COP vertagt. Mit den Flexiblen Mechanismen, der praktisch kaum zu kontrollierenden Öffnung für den Handel bzw. für »Investitionen« in Drittländern, wurden Schlupflöcher geschaffen, die befürchten lassen, dass der Handel mit Emissionsrechten tatsächlich zum »Ablasshandel« verkommt.

Obwohl es wissenschaftlich eine Fülle ungelöster Fragen und Proble-

men gibt, sind die Senken ein wesentlicher Bestandteil der Flexiblen Mechanismen: Durch Aufforstung (im eigenen Land oder in einem anderen) kann die Treibhausgas-Bilanz positiv beeinflusst werden, ohne dass es zu realen Veränderungen bei der energetischen Basis des jeweiligen Landes kommt. Für Russland und die Ukraine ergeben sich zusätzliche handelbare, nicht genutzte Emissionsrechte aus dem Zusammenbruch ihrer Wirtschaft. Russland emittierte im Jahr 2000 40,3 vH weniger als 1990; es muss aber seine Emissionen lediglich auf dem Niveau von 1990 stabilisieren. Selbst wenn es in Russland in absehbarer Zeit zu einem langandauernden wirtschaftlichen Aufschwung käme, könnte es seine Quote nicht ausschöpfen. Aus der Differenz zwischen Zielvorgabe und tatsächlichen Emissionen entstehen so handelbare Verschmutzungsrechte – die so genannte »Heiße Luft«.

Außerdem können die Länder mit großen land- und forstwirtschaftlichen Flächen diese Flächen als Aufforstungsprojekte im Sinne des Klimaschutzes ausgeben. Letztlich ist die wissenschaftliche Basis für die Bewertung der CO₂-Speicherfunktion völlig ungesichert. Das Konzept berücksichtigt auch nicht, dass bei den Treibhausgasen CO₂ zwar die weitaus größte Rolle spielt, aber daneben noch eine Reihe weiterer klimawirksamer Gase emittiert werden, die von den Senken kaum aufgenommen werden.

Wissenschaftlich ist völlig ungeklärt, ob Wälder langfristig überhaupt ihre Senkenfunktion behalten. Wälder und landwirtschaftliche Flächen können nach den Klimaschutzvereinbarungen vorübergehend als Kohlenstoffspeicher dienen, »um andere Möglichkeiten weiter zu entwickeln und umzusetzen« (IPCC 2001: 8). Entsprechende Programme werden außerdem schwer zu kontrollieren sein. Ob es sich tatsächlich um Neuaufforstung und nicht um vorher – beispielsweise für die Zellstoffgewinnung – gerodeten Urwald handelt, ist nur schwer nachprüfbar. Vorstellbar wäre auch, dass sich Australien bzw. andere Investoren demnächst die Aufforstung der über 650.000 ha bei der Brandkatastrophe in Australien abgebrannten Wälder auf ihr CO₂-Konto gutschreiben.

Eine große Gefahr besteht zudem darin, dass gerade in den ärmsten Ländern – wo auf dem Land das im gemeinschaftlich genutzten Wald- und Buschland gesammelte Feuerholz die Hauptenergiequelle ist – durch

Neuanlage von »Kohlenstoffspeichern« (z.B. für die Zellstoffgewinnung für die Industrieländer) die Lebensgrundlagen der dort lebenden Menschen noch weiter verschlechtert werden. Land zur Nahrungsmittelproduktion für den eigenen Bedarf ist dort bereits knapp. Durch die Aussicht auf spätere Einnahmen aus dem Handel mit CO₂-Senken könnten bestehende Wälder weiter gerodet werden, um dort anschließend CO₂-Speicherplantagen anzulegen. Der Vorteil für die Industrieländer liegt jedoch auf der Hand: Hier kann alles erst einmal weitergehen wie bisher.

Mit Hilfe der Flexiblen Mechanismen soll Klimaschutz »marktfähig«, d.h. zu einem handelbaren Gut, zu einer »Ware« werden. Erreicht werden soll das durch die »Bewirtschaftung« globaler Gemeinschafts-»Güter«. Das Kyoto-Protokoll sei ein erster Schritt in diese Richtung, so Bundesumweltminister Jürgen Trittin. Abgesehen davon, dass der Kohlenstoffkreislauf der Erde ein sehr komplexes System darstellt, über dessen Wechselwirkungen – trotz des erheblichen wissenschaftlichen Erkenntniszugewinns der letzten Jahre – immer noch sehr wenig bekannt ist, wird unterstellt, Verschmutzung ließe sich in »Einheiten« quantifizieren. Im Modell mag das vielleicht angehen, aber den Praxistest werden die Flexiblen Mechanismen nicht bestehen. Wie viel die Senken als Kohlenstoffspeicher tatsächlich aufnehmen, ist äußerst umstritten. Auch die CDM sind voller Widersprüche und Unwägbarkeiten.

Selbst das den Zielsetzungen des Kyoto-Protokolls relativ positiv gegenüberstehende Wuppertal-Institut rechnet bis 2012 mit einer Steigerung der Treibhausgasemissionen um 10 vH. Durch die Mechanismen des Protokolls wird die Form der Energiebereitstellung nicht in Frage gestellt. »Still schweigende Prämisse ist die Steigerung der Kosteneffizienz des fossilen Energiesystems, nicht dessen Substitution durch ein auf erneuerbaren Energien basierendes System« (Scheer 1994). In der Unübersichtlichkeit der sich aus dem Protokoll ergebenden Regelungsbedarfe – für die es teilweise noch keine handhabbaren Grundlagen gibt – und in den unübersichtlichen Interessenlagen der einzelnen Staaten und Staatengruppen sowie von Industrien, Wissenschaft und Umweltschutzorganisationen konnten sich letztlich die Kräfte durchsetzen, die mit der Änderung der fossilen energetischen Basis unseres Wirtschaftens an Einfluss verlieren würden. Eine klare und eindeutige Vorgabe wäre

notwendig gewesen, z.B. die Reduktion der Treibhausgase um 8 vH *ohne* Flexible Mechanismen. Die Erfüllung hätte den Ländern überlassen werden müssen, bei regelmäßiger Überprüfung der Einhaltung.

Das Prinzip des offenen internationalen Handelssystems ist, bezogen auf die Klimapolitik, der Versuch der »Quadratur des Kreises«. Gegenwärtig lautet das Credo der »WeltökonomInnen«: Liberalisierung und Wachstum; fort mit allem, was den freien Handel, die globalen Kapital- und Finanzströme und die freie Verfügbarkeit von Arbeitskraft behindert und verteuert. *Wirksame Klimapolitik erfordert dagegen klar definierte Zielsetzungen, Zeitpläne, überprüfbare verbindliche Festlegungen und Verantwortlichkeiten und nicht zuletzt wirksame Kontroll- und Sanktionsmechanismen.* Mit der KRK wird der Versuch unternommen, Klimapolitik den Regeln des Marktes zu unterwerfen. Nicht der Markt soll nach klima- und entwicklungspolitischen Grundsätzen geregelt werden, sondern Klimaschutz soll zur »Handelsware« auf dem internationalen Markt werden. Darauf zielen die bei den Rio-Vertragsstaatenkonferenzen geschaffenen Ausführungsregeln offensichtlich ab.

9.4 Klimaschutz als globale Verteilungsauseinandersetzung

Wie oben schon erläutert, stieg der globale Ausstoß von Treibhausgasen in den letzten zehn Jahren der Klimaverhandlungen weltweit um 8 vH. Der Anteil der USA an diesem Anstieg betrug 3,8 Prozentpunkte, wobei die USA mit ca. 25 vH zu allen Treibhausgasemissionen beitrugen. Indien hatte zwar in diesem Zeitraum die höchste Zuwachsrate mit 62,8 vH. Der Anteil Indiens an der Weltverschmutzung stieg jedoch nur um 1,8 Prozentpunkte auf 4,2 vH. Die Bundesrepublik senkte ihren Anteil (dank »Abbau Ost«) um 0,7 Prozentpunkte auf 3,6 vH. Indien ist allerdings pro Kopf der Bevölkerung nur mit einer bescheidenen Tonne an den Emissionen beteiligt. Während der Ausstoß pro WeltbewohnerIn bei 3,8 Tonnen liegt, »gönnt« sich jede/r BundesbürgerIn mit 10,1 Tonnen das zehnfache eines Inders/einer Inderin. Einsame Spitze sind

jedoch die US-AmerikanerInnen mit 20,5 Tonnen Emission pro Kopf (DIW 45/2001). Damit hätte für die USA der größte Veränderungsdruck bestanden, wäre es denn zu einer wirksamen Ausgestaltung der KRK mit verbindlichen und überprüfbaren Umsetzungsmechanismen gekommen.

Dass es beim Klimaschutz auch um Verteilungsgerechtigkeit geht, wird gerade bei der Betrachtung der Pro-Kopf-Emission nach Ländern deutlich. Die Entwicklungsländer sind teilweise unter einer Tonne jährlich an den Emissionen beteiligt. Den Entwicklungs- und Schwellenländern muss eine nachholende Entwicklung zugestanden werden, denn auch historisch haben diese Länder kaum zu den CO₂-Emissionen seit der Industrialisierung beigetragen. Daher war der Widerstand dieser Ländergruppe gegen ihre Einbeziehung in die Reduktionsverpflichtungen – wie sie vor allem von den USA verlangt wurden – völlig berechtigt. Das heißt aber nicht, diesen Ländern eine ähnlich hohe Pro-Kopf-Emission wie den Industrieländern zugestehen zu müssen. Die Pro-Kopf-Emissionen müssen vielmehr in den Ländern mit hohen Pro-Kopf-Emissionen auf ein global tragfähiges Niveau von ca. 5 bis 6 Tonnen reduziert werden, wogegen sie in den Ländern mit geringen Pro-Kopf-Emissionen auf dieses Niveau steigen können. Dass es dabei je nach klimatischen und geografischen Besonderheiten Abweichungen geben kann, ist selbstverständlich.

Der »Durst« nach Energie in den Industrieländern ist auch nach zehn Jahren Klimaschutzverhandlungen weiterhin ungebremst. Während effektiver Klimaschutz – der auf den Umbau der fossilen energetischen Basis abzielen muss – verbindliche, überprüfbare Ziele und Regeln sowie Sanktionsmöglichkeiten bei Zielverfehlung erfordert, wurden mit der »Deregulierung« des Welthandels und durch den Anschluss des ehemaligen RGW-Raumes an den Weltmarkt die letzten wesentlichen Hemmnisse für die internationalen Kapitalströme beseitigt. Damit wird die beschleunigte Erschließung u.a. der Rohstoffreserven vor allem in Zentralasien ermöglicht. Der militärische »Kampf gegen den internationalen Terrorismus« ist insofern eine günstige Gelegenheit für den beschleunigten Zugang zu diesen Quellen.

Auch der schon erwähnte Ausstieg der USA aus der KRK mit der

Begründung, sie entspreche nicht den »amerikanischen Wirtschaftsinteressen«, lässt ebenso wenig Raum für Optimismus wie der von Bush verkündete Energieplan, der die Verabschiedung von jeder Klimaschutzpolitik durch die US-Regierung bedeutet. »Es kommt nicht darauf an, wie viel wir einsparen. Wir brauchen einfach mehr Energie«, so der US-Präsident. In den nächsten zwanzig Jahren sollen dafür 1.300 bis 1.900 Kraftwerke – darunter auch AKW – in den USA ans Netz gehen. Das Gas- und Ölpipelinennetz soll um über 300.000 Meilen wachsen, das Stromnetz ebenfalls um 55.000 Meilen. Die Stromerzeugung soll weiter vorwiegend aus dem Verbrennen von Kohle erfolgen. Allerdings sollen dafür in den nächsten zehn Jahren 2 Mrd. US-Dollar in die Entwicklung »sauberer« Verbrennungstechnologie fließen. Der CO₂-Ausstoß wird sich dabei jedoch nicht verringern. Auch die weitere Erschließung von Kohlenstoffvorräten in Naturschutzgebieten ist unter Umgehung des Umweltschutzes vorgesehen. Mit der Steigerung der Ölproduktion im eigenen Land, der Erschließung neuer Quellen in Zentralasien und der Sicherung der Ölquellen im Nahen Osten soll die wirtschaftliche und militärische Sicherung des amerikanischen Lebensstils gewährleistet werden. Der Weg, die Energielücke durch sparsamere Technologie und organisatorische Veränderungen zu schließen, wird als »nicht im Interesse der US-Wirtschaft« gesehen. Insofern war der Ausstieg letztlich die Konsequenz der Position, die von Bush sen. schon in Rio vertreten worden war. Alle Zugeständnisse auf die Forderungen der USA und Nachbesserungen, um die Belastungen der amerikanischen Wirtschaft zu reduzieren, verhinderten den Ausstieg des größten Schmutzproduzenten nicht. Aber die flexiblen Mechanismen blieben Bestandteil des in Bonn und Marrakesch erzielten Kompromisses. Daher ist die Annahme sicher nicht ganz abwegig, dass die verbliebenen Beteiligten nun auch erleichtert darüber sind, für alle Unzulänglichkeiten des Klimaschutzprozesses – im Zweifelsfall auch für sein Scheitern – die USA verantwortlich machen zu können.

Ein weiteres Hindernis für den Klimaschutz liegt in unseren Denkstrukturen und Lebensgewohnheiten. Was bei der Beschäftigung mit umweltpolitischen Themen – insbesondere mit den mit drohenden Klimaveränderungen einhergehenden Gefahren – immer wieder besonders

auffällt, ist die Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln, zwischen Reden und Tun. Welche Gründe gibt es hierfür?

Nur zum Teil lassen sich die Widerstände gegen einen effektiven Klimaschutz mit den Interessen der energieintensiven Industrien erklären. Wesentliche Ursachen dürften in dem Grundmuster unseres ökonomischen Denkens begründet sein. Das nur auf den unmittelbaren Erfolg abzielende Abwägen von Aufwand und Ergebnis war sicher bis zum Einsetzen der industriellen Revolution lebensnotwendig. Die »Nebenwirkungen« des Handelns hatten schlimmstenfalls regionale Auswirkungen. Da sie aber zeitlich und räumlich den oder die VerursacherIn nicht unmittelbar treffen, ist der Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung – ein wesentlicher Schutzmechanismus unserer Existenz – nicht direkt wahrnehmbar. Dadurch lassen sich Probleme vortrefflich externalisieren, also auf Andere abwälzen – sowohl zeitlich als auch räumlich. Entsprechend abstrakter und ohne Handlungsrelevanz für die eigene Lebenspraxis sind da globale Gefährdungen durch Klimaveränderungen. Auch und gerade die Lebensstile der weniger Wohlhabenden (RentnerInnen, Arbeitslose, abhängig Beschäftigte usw.) in den Industrieländern und erst Recht in den Entwicklungsländern sind angewiesen auf die Verfügbarkeit kostengünstiger Energie. Von Veränderungen im Zusammenhang mit der energetischen Basis unserer Lebensweise werden die Menschen mit relativ geringen Kompensationsmöglichkeiten besonders betroffen sein.

Von 20 vH der Weltbevölkerung werden derzeit 80 vH der fossilen Energie verbraucht. Das heißt: Im globalen Zugang zu den Energiequellen muss ein Ausgleich stattfinden, wenn es nicht zur Überschreitung der vom IPCC benannten CO₂-Obergrenzen kommen soll. Das ist nur durch größere Verteilungsgerechtigkeit und einen entsprechenden Umbau der energetischen Basis erreichbar. Verteilungsauseinandersetzungen sind dabei zwangsläufig. Ob die in diesem Zusammenhang auftretenden Konflikte aber von der das wirtschaftliche Geschehen dominierenden fossilen Energiewirtschaft wiederum für ihre Interessen genutzt werden können, hängt von einleuchtenden Alternativen und einer Bewegung für diese Alternativen ab.

9.5 Alternativen und strategische Schlussfolgerungen

Auf der Basis wissenschaftlicher Aussagen des IPCC wurden von den Vertragsstaaten folgende konkreten Festlegungen akzeptiert:

1. Das Vorsorgeprinzip (d.h. jetzt muss den Umstieg z.B. auf regenerative Solarenergiequellen eingeleitet werden).
2. Die CO₂-Konzentrationsobergrenze von 550 ppm in der Atmosphäre darf nicht überschritten werden.
3. Langfristig muss der globale Temperaturanstieg durchschnittlich unter 1°C bleiben.
4. Die Geschwindigkeit des Temperaturanstiegs muss weniger als 0,1°C pro Jahrzehnt betragen.
5. Der Anstieg des Meeresspiegels muss unter 20 cm und die Geschwindigkeit des Anstiegs unter 20 mm pro Jahrzehnt bleiben.

Dafür muss ein sogenanntes Kohlenstoff-Budget festgelegt werden. Das Budget gibt die maximale Menge von fossilen Brennstoffen an, die weltweit noch verbrannt werden dürfen, wenn der Temperaturanstieg unter dem angestrebten 1°C bleiben soll. Berechnungen ergaben, dass nur noch CO₂ aus der Verbrennung von 225 Mrd. Tonnen fossilen Kohlenstoffs freigesetzt werden darf, wenn der globale Temperaturanstieg unter 1°C bleiben soll. Andernfalls sind katastrophale Klimaveränderungen in den nächsten Jahrzehnten sehr wahrscheinlich.

Derzeit werden weltweit jährlich ca. 6 Mrd. Tonnen fossile Kohlenstoffe verbrannt. Wird dieses Tempo beibehalten, wird das Kohlenstoff-Budget in 30 bis 40 Jahren überschritten. Werden keine wirksamen Maßnahmen des Klimaschutzes getroffen, dann werden bis 2100 rund 1.420 Mrd. Tonnen fossiler Kohlenstoffe verbrannt. Nach Berechnungen des IPCC hätte das einen globalen Temperaturanstieg von 2,4 bis 5,6°C zur Folge. Die Gesamtmenge der bis 2020 wirtschaftlich erschließbaren Kohlenstoffvorräte wird derzeit auf 1.055 Mrd. Tonnen geschätzt. Die Menge übersteigt das Budget um das Vierfache. Von den erschließbaren Reserven dürfen also nur noch höchstens 25 vH verbraucht werden, wenn die Klimaschutzziele erreicht werden sollen. Ein Ausstieg aus der fossilen Energiewirtschaft ist die logische Konsequenz dieser Feststellung.

Dass mit dem nachhaltigen Umbau der Wirtschaft nicht der gesamtwirtschaftliche Verlust von Arbeitsplätzen verbunden sein muss, hat das Prognos-Institut nachgewiesen. Insgesamt entstünden durch ökologisches Wirtschaften in Deutschland nach dieser Studie 163.000 neue Arbeitsplätze. Verluste und Gewinne sind aber unterschiedlich auf die Branchen verteilt. Fahrzeugproduktion und Chemie sind die größten Verlierer, nicht die Energiewirtschaft. Dort dürfte es allerdings zu einem Bedeutungsverlust der großen Energieerzeuger zugunsten der regionalen Anbieter von regenerativer Energieerzeugung, entsprechender Energiesparteknik und Installations- und Servicedienstleistungen kommen. Damit sind aber sicher drei wichtige und mächtige Industriezweige tangiert. Unter anderem von dort ist also mit Widerstand zu rechnen. Dass die Gewerkschaften sich nicht einfach mit dem Arbeitsplatzargument für entsprechende Unternehmensstrategien einfangen lassen, lässt vor allem die positive Haltung der IG Metall dazu erhoffen. Neben einer Reihe von Konferenzen und Veröffentlichungen gibt es entgegen der allgemeinen Angst vor Arbeitsplatzverlusten der Metallbeschäftigten immer wieder Versuche, ökologische Themen, u.a. auch den Klimaschutz, in die gewerkschaftliche Diskussion zu bringen.

Für die Akzeptanz von Maßnahmen zum Umbau der energetischen Basis unserer Existenz ist es letztlich entscheidend, ob es gelingt, die globalen, nationalen und regionalen wirtschaftlichen Prozesse dem Bedürfnis aller Menschen nach einer Existenz frei von vermeidbarer Not unterzuordnen.

Die Probleme der Menschheit – Klimaschutz, gerechte Teilhabe an den materiellen und immateriellen Gütern (Bildung, Gesundheit, Zugang zu Ressourcen usw.), demokratische Teilhabe, friedliche Regelung von Konflikten, nachhaltiger Umgang mit unseren Lebensgrundlagen – erfordern eine globale politische Regelung des Weltmarktes.

Diese Regelungen müssen aber in ihrem Nutzen und ihrer Sinnhaftigkeit möglichst weit gehend von den Betroffenen nachvollziehbar sein. Gegen die Existenzängste der Betroffenen, ohne ihre Beteiligung und ohne eine entsprechende demokratische Bewegung werden sich grundlegende Veränderungen für auf sozialer Gerechtigkeit und nachhaltiger Entwicklung basierende gesellschaftliche und globale Verhältnisse nicht

durchsetzen lassen. Derzeit findet zwar eine politische Regelung des Weltmarktes statt. Aber es sind die ökonomisch und politisch Mächtigen, nach deren Interessen der Weltmarkt geregelt wird. Die PolitikerInnen sind danach ExekutorInnen der »Weltmarktzwänge«, denen man unausweichlich unterworfen sei. Was dabei völlig »übersehen« wird: »Der Markt« kann niemals selbst Wirtschaftssubjekt sein. Die am Markt Handelnden sind immer Menschen mit ihren Interessen als Unternehmer, Spekulanten, MittelständlerInnen, ArbeiterInnen, Angestellten usw. – kurzum: sie sind Angehörige der Klassen und Gruppierungen mit ihren unterschiedlichen bzw. gegensätzlichen ökonomischen und politischen Interessen und Abhängigkeiten und den sich daraus ergebenden Ängsten und Hoffnungen. Es sind die wirtschaftlich bestimmenden Kräfte, die sich hinter den unumstößlichen »ökonomischen Sachzwängen« verstecken, die in Wahrheit die ihren sind. Die neoliberale Deregulierung bedeutet also Regulierung des Marktes im Interesse der wirtschaftlich bestimmenden Kräfte durch politische Entscheidungen.

In den letzten Jahren hat sich, von Frankreich ausgehend, eine Bewegung gegen die Unterwerfung der Weltwirtschaft unter die neoliberale Globalisierung entwickelt. Auf den verschiedenen politischen Gipfeltreffen (in Genua und im Dezember 2001 in Brüssel) hat sich diese neue globale Bewegung zu Wort gemeldet. Spätestens seit Genua ist außerdem deutlich geworden, dass die politischen Weichenstellungen der Weltwirtschaft zugunsten der großen internationalen Kapitalgesellschaften von immer mehr Menschen in allen Teilen der Welt nicht mehr widerstandslos als unumstößliche ökonomische Sachzwänge hingenommen werden. Die Bewegung – fälschlicherweise als »Anti-Globalisierungsbewegung« bezeichnet – steht »für eine Globalisierung von sozialer Gerechtigkeit, Demokratie, Menschenrechten, Geschlechtergerechtigkeit und umweltgerechtem Verhalten« (Attac).

Literatur

IPCC International Panel on Climate Change 2001: Reports. Klimawandel: Die wissenschaftliche Basis, übersetzt von Greenpeace

Scheer, Hermann 1994: Sonnen-Strategie. Politik ohne Alternative, München

Zur Lage der Welt 1996: Daten für das Überleben unseres Planeten, Frankfurt/M.

Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit

Jahr	Einwohner	Erwerbs- personen	Erwerbstätige		Arbeitsvolu- men aller Erwerbstätigen Mio. Stunden
			insgesamt	abhängig Beschäftigte	
1.000 Personen					
Früheres Bundesgebiet					
1991	64.485	34.013	31.069	27.884	48.257
2000	67.140	36.201	32.310	28.974	47.202
2001	.	36.354	32.486	29.170	46.981
Neue Bundesländer und Berlin-Ost					
1989	16.434	X	9.747	9.560	X
1991	15.790	9.025	7.385	6.990	11.187
2000	15.120	8.219	6.396	5.750	10.149
2001	.	8.166	6.287	5.640	9.906
Deutschland					
1991	79.984	43.038	38.454	34.874	59.446
1992	80.595	43.377	37.878	34.236	59.775
1993	81.180	43.605	37.365	33.676	58.286
1994	81.422	43.654	37.304	33.516	57.952
1995	81.661	43.763	37.382	33.550	57.393
1996	81.896	43.912	37.270	33.431	56.617
1997	82.053	44.055	37.194	33.280	56.303
1998	82.029	44.159	37.570	33.561	56.680
1999	82.087	44.258	38.081	34.133	56.977
2000	82.260	44.420	38.706	34.724	57.351
2001	82.371	44.520	38.773	34.810	56.887

* Angaben nach ESG 95 – Quelle: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Tabelle A 2: Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftsbereichen

Jahr	Insgesamt	Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei ohne Bau	Produzierendes Gewerbe	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
1996	37.270	1.008	8.745	3.126	9.326	4.566	10.499
1997	37.194	991	8.586	2.999	9.344	4.728	10.546
1998	37.540	994	8.598	2.901	9.450	4.979	10.618
1999	38.081	973	8.494	2.851	9.616	5.347	10.800
2000	38.706	962	8.523	2.761	9.824	5.710	10.926
2001	38.761	938	8.522	2.622	9.848	5.893	10.938
Veränderung 2001 gegenüber 1995 in vH	3,7	-15,9	-5,3	-18,7	5,8	33,8	5,9
1995	31.334	875	7.980	2.178	7.953	3.845	8.503
2000	32.658	764	7.627	1.952	8.286	4.915	9.115
Veränderung 2000 gegenüber 1995 in vH	4,2	-12,7	-4,4	-10,4	4,2	27,8	7,2
1995	6.048	240	1.021	1.049	1.356	559	1.823
2000	5.874	213	944	789	1.393	693	1.841
Veränderung 2000 gegenüber 1995 in vH	-2,9	-11,0	-7,5	-24,8	2,7	24,0	1,0

Quellen: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder«, eigene Berechnungen

Tabelle A 3: Arbeitslose und Stille Reserve

Jahr	Registr. Arbeits- lose	Arbeitslosen- quote *		Langzeit- arbeits- lose	Verdeckte Arbeits- losigk. **	Stille Reserve ***	Beschäfti- gungs- lücke insges.
		Insges.	dar. Frauen				
	1.000 Pers.	vH		1.000 Personen			
Früheres Bundesgebiet							
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	1.689	6,3	7,0	455	786	809	3.284
1995	2.565	9,3	9,2	828	965	1.218	4.748
1996	2.796	10,1	9,9	899	1.061	1.249	5.106
1997	3.021	11,0	10,7	1.057	1.027	1.253	5.301
1998	2.904	10,5	10,3	1.032	969	1.238	5.111
1999	2.756	9,9	9,8	963	1.012	1.130	4.898
2000	2.529	8,7	8,5	914	1.003	940	4.472
2001	2.478	8,3	7,9	808	1.026	955	4.459
Neue Bundesländer und Berlin-Ost							
1991	913	10,3	12,3	X	1.810	17	2.740
1995	1.047	14,9	19,3	297	1.215	395	2.657
1996	1.169	16,7	19,9	296	1.078	432	2.679
1997	1.364	19,5	22,5	410	929	394	2.687
1998	1.375	19,5	21,8	423	927	329	2.631
1999	1.344	19,0	20,9	415	932	232	2.508
2000	1.359	18,8	19,9	458	804	188	2.351
2001	1.374	18,9	19,4	476	709	229	2.312
Deutschland							
1991	2.602	7,3	8,5	455	2.596	826	6.024
1992	2.978	8,5	10,2	745	2.667	852	6.497
1993	3.419	9,8	11,3	950	2.579	1.129	7.127
1994	3.698	10,6	12,0	1.158	2.239	1.263	7.200
1995	3.612	10,4	11,4	1.125	2.179	1.613	7.404
1996	3.965	11,5	12,1	1.196	2.139	1.681	7.785
1997	4.384	12,7	13,3	1.467	1.956	1.647	7.987
1998	4.279	12,3	12,8	1.455	1.895	1.567	7.741
1999	4.099	11,7	12,2	1.379	1.944	1.362	7.405
2000	3.889	10,7	10,9	1.372	1.807	1.128	6.824
2001	3.852	10,3	10,2	1.283	1.736	1.184	6.772

* Arbeitslose in vH der abhängigen zivilen Erwerbspersonen, ab Mai 2001 berechnet auf der Basis neuer Erwerbspersonenangaben

** Arbeitslosenäquivalent der Kurzarbeiter, Teilnehmer an ABM, SAM, Vollzeiteilnehmer an beruflicher Weiterbildung, Empfänger von Vorruhestandsgeld sowie Altersübergangsgeld, 60–65-jährige Empfänger von Altersrente wegen Arbeitslosigkeit

*** Zur Stillen Reserve gehören Personen, die nicht beschäftigt, aber auch nicht arbeitslos gemeldet sind, aber eine Arbeit aufnehmen würden. Nicht dazu gehören Empfänger von Altersübergangsgeld/Vorruhestandsgeld, Teilnehmer 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: Bruttoinlandsprodukt, Volkseinkommen und seine Verteilung

Jahr	Bruttoinlandsprodukt		Volksein- kommen	Arbeitnehmer- entgelt		private Unternehmens- u. Vermögenseinkommen		Lohnquote	
	in Prei- sen 1995	in jeweiligen Preisen		brutto	netto	brutto	netto	unbereinigt	bereinigt*
Mrd. € in jeweiligen Preisen									
1991	1.711	1.502	1.167	846	481	306	269	72,5	72,5
1995	1.801	1.801	1.359	996	531	358	327	73,3	74,1
1996	1.815	1.834	1.382	1.005	528	367	334	72,8	73,6
1997	1.840	1.872	1.405	1.009	519	391	361	71,8	72,8
1998	1.876	1.929	1.442	1.030	531	410	374	71,5	72,5
1999	1.911	1.974	1.464	1.058	548	425	382	72,3	73,1
2000	1.969	2.026	1.506	1.089	570	438	387	72,3	73,1
2001	1.980	2.064	1.527	1.110	589			72,7	73,4
Entwicklung 1991 = 100									
1995	105,3	119,9	116,4	117,7	110,3	116,9	121,5	101,1	102,3
1996	106,1	122,1	118,4	118,8	109,7	119,9	124,2	100,4	101,5
1997	107,6	124,6	120,3	119,3	107,9	127,6	134,2	99,1	100,4
1998	109,7	128,4	123,5	121,8	110,3	133,9	139,1	98,6	100,0
1999	111,7	131,4	125,5	125,1	114,0	138,9	142,2	99,7	100,8
2000	115,1	134,8	129,0	128,8	118,4	142,9	143,8	99,8	100,8
2001	115,7	137,4	130,8	131,2	122,4			100,3	101,3

* bereinigte Lohnquote = konstant gehaltener Anteil der abhängig Beschäftigten des Jahres 1991

Quelle: Statistisches Bundesamt, WSI-Mitteilungen 11/2001, eigene Berechnungen

Tabelle A 5: Konjunkturdaten in Deutschland

Jahr	Bruttoinlandsprodukt	Privater Konsum		Staats-rüstungen	Investitionen		Außenhandel		Kapazitätsauslastung*	
		Veränderung in vH gegenüber Vorjahr (in Preisen von 1995)	Aus-rüstungen		Bau	Exporte	Importe	Verarbeitendes Gewerbe vH		
								Früheres Bundesgebiet	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	78,7	
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	80,0	
1998	2,0	1,8	1,2	9,2	-1,0	6,8	8,9	86,2	81,9	
1999	1,8	3,1	1,6	7,2	1,5	5,6	8,5	85,4	82,2	
2000	3,0	1,4	1,2	8,7	-2,5	13,2	10,0	87,3	83,2	
2001	0,6	1,4	1,3	-3,4	-5,7	5,1	2,0	85,0	81,3	

* Betriebliche Vollaustung = 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								

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 7: Durchschnittliche Bruttoverdienste von ArbeiterInnen und Angestellten

Jahr Monat	Verarbeitendes Gewerbe		Bau- gewerbe		Großhandel*		Einzelhandel*		Kredit u. Versiche- rungsgewerbe*	
	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-
	Deutschland		Deutschland		Deutschland		Deutschland		Deutschland	
	€									
Jahr 1997	35.132	24.285	31.808	23.713	33.192	23.102	26.128	20.504	39.041	30.381
Jahr 1998	36.143	25.038	31.888	23.716	33.992	23.666	26.461	21.050	40.097	31.316
Jahr 1999	37.045	25.786	32.344	23.964	34.739	24.356	26.867	21.577	40.766	31.467
Jahr 2000	37.696	25.613	32.109	25.370	35.667	25.370	27.758	22.099	42.757	32.798
Juli 2001 **	2.872	2.012	2.629	1.920	2.751	2.012	2.159	1.725	3.139	2.368
Ostdeutschland (Westdeutschland = 100)										
Jahr 1997	100	69,1	100	74,5	100	69,6	100	78,5	100	77,8
Jahr 1998	100	69,3	100	74,4	100	69,6	100	79,6	100	78,1
Jahr 1999	100	69,6	100	74,1	100	70,1	100	80,3	100	77,2
Jahr 2000	100	67,9	100	79,0	100	71,1	100	79,6	100	76,7
Juli 2001 **	100	70,1	100	73,0	100	73,1	100	79,9	100	75,4

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 Leistungen, Sozial- und sonstiger Zulagen und Zuschläge. Im Bruttojahresverdienst werden darüber hinaus zugerechnet: Nachzahlungen, einmalige Zahlungen, Gratifikationen, Jahresabschlusssprämien, Gewinnanteile.

* Ab 2000 nur Angestellte ** ohne Berlin

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 8: Reallohne 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	100	100	1.560
1992	1.830	1.250	105,1	103,4	103,8	1.576
1993	1.910	1.310	109,8	103,7	104,0	1.556
1994	1.940	1.310	112,8	101,0	106,7	1.555
1995	2.010	1.320	114,8	100,0	108,3	1.535
1996	2.040	1.320	116,4	98,6	109,4	1.519
1997	2.040	1.300	118,6	95,3	111,2	1.513
1998	2.060	1.320	119,7	95,9	112,1	1.507
1999	2.090	1.340	120,4	96,8	112,8	1.496
2000	2.120	1.370	122,7	97,1	114,4	1.482
2001	2.160	1.410	125,8	97,5	114,8	1.470

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 9: EmpfängerInnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach Altersgruppen und Geschlecht zum Jahresende
Quoten auf 100 der jeweiligen Altersgruppe

Jah- res- ende	weiblich				männlich			
	davon im Alter von Jahren				davon im Alter von Jahren			
	Insges.	unter 18	18-65	65 und älter	Insges.	unter 18	18-65	65 und älter
früheres Bundesgebiet								
1980	1,7	2,1	1,3	2,3	1,1	2,1	0,7	0,9
1990	3,0	5,3	2,7	1,9	2,6	5,3	2,0	1,0
1998	4,1	7,1	3,9	1,8	3,3	7,1	2,6	1,2
neue Bundesländer								
1991	1,4	2,6	1,4	0,2	1,3	2,5	1,1	0,1
1998	2,9	5,7	2,8	0,5	2,5	5,6	2,0	0,3
Deutschland								
1991	2,7	4,8	2,5	1,5	2,3	4,8	1,8	0,8
1998	3,8	6,8	3,7	1,5	3,2	6,8	2,5	1,0

Zusammensetzung der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt
außerhalb von Einrichtungen Jahresende 1998

	männlich	weiblich
EmpfängerInnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt	1.262.000	1.617.000
Minderjährige	550.000	524.000
Personen über 60 Jahre	97.000	182.000
= Personen im Alter von 18 - 59 Jahren	615.000	911.000
Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung	4.000	270.000
Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit	54.000	58.000
= (Brutto)Arbeitskräftepotenzial	557.000	584.000
Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	55.000	88.000
Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	21.000	27.000
= (Netto)Arbeitskräftepotenzial	481.000	468.000
Arbeitslose	382.000	298.000
Nichterwerbstätige aus sonstigen Gründen	99.000	171.000

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Tabelle A 10: *Auszüge aus der Bilanz und Erfolgsrechnung deutscher Unternehmen alle Rechtsformen und Kapitalgesellschaften 1994 bis 1999 (Produzierendes Gewerbe, Handel und Verkehr in Milliarden €)*

	1994	1996	1997	1998	1999	Entwicklung 1999 gegenüber 1994 in vH
	alle Rechtsformen					
Umsatz	2.781	2.870	2.993	3.076	3.152	113,4
Personalaufwand	547	549	551	569	585	107,1
Steuern	80	94	97	97	97	121,4
Jahresergebnis vor Gewinnsteuern	72	72	93	107	105	145,2
Jahresüberschuss	48	45	60	68	66	136,4
Umsatzrendite in vH	2,6	2,5	3,1	3,5	3,3	128,1
Mit 100 € Personalaufwand erwirtschaftetes Jahresergebnis in €	13,24	13,04	16,94	18,88	17,95	135,6
	darunter Kapitalgesellschaften					
Umsatz	1.597	1.652	1.748	1.800	1.838	115,1
Personalaufwand	313	312	315	325	333	106,4
Steuern	67	71	79	84	82	122,1
Jahresergebnis vor Gewinnsteuern	30	34	50	56	57	193,4
Jahresüberschuss	12	14	24	25	25	210,6
Umsatzrendite	1,9	2,1	2,9	3,1	3,1	168,0
Mit 100 € Personalaufwand erwirtschaftetes Jahresergebnis in €	9,45	10,95	16,04	17,31	17,18	181,8

Das Jahresergebnis vor Gewinnsteuern gibt einen besseren Aufschluss über die erwirtschafteten Erträge, da zahlreiche Firmen auf Grund von Gewinn- oder Teilgewinnabführungsverträgen, wie z. B. Beteiligungsgesellschaften, verbunden sind, an die sie Gewinne abführen bzw. von denen ihre Verluste übernommen werden.

Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen

Tabelle A 11: *Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten in der Bundesrepublik 1991–2001*

Jahr	Insges.	darunter:						Steuer- quote in vH BIP	Verschuldung der öffent- lichen Haushalte**	
		Lohnsteuer	veranlagte Einkom- mensteuer*	Zins- abschlag	Körper- schaft- steuer	Solidari- täts- zuschlag	Gewerbe- steuer			Umsatz- steuer
Mrd. €										
1991	338,4	109,5	21,2	-	16,2	5,4	21,1	91,9	22,5	599
1995	416,3	144,5	7,2	6,5	9,3	13,5	21,6	120,0	23,1	1.019
1998	425,9	131,4	4,9	6,1	18,5	10,5	25,8	127,9	22,0	1.166
1999	451,8	133,8	10,9	6,0	23,6	11,3	27,1	137,2	22,9	1.183
2000	467,2	135,8	12,2	7,3	23,6	11,9	27,1	140,9	23,1	1.198
2001	448,9	132,6	8,8	9,0	-0,4	11,2	24,4	138,9	21,5	1.210
Anteile der Steuerarten am Gesamtaufkommen in vH										
1991	100	32,4	6,3	-	4,8	1,6	6,2	27,1	X	1991 = 100
1995	100	34,7	1,7	1,6	2,2	3,2	5,2	28,8	X	100
1998	100	30,9	1,1	1,4	4,3	2,5	6,1	30,0	X	170,2
1999	100	29,6	2,4	1,3	5,2	2,5	6,0	30,4	X	194,7
2000	100	29,1	2,6	1,6	5,0	2,5	5,8	30,1	X	197,6
2001	100	29,5	2,0	2,0	-0,1	2,5	5,4	30,9	X	200,1
Entwicklung 2001 zu 1991 in vH (1991 = 100)										
2001	132,6	121,1	41,5	164,8 ***	-2,5	208,6	115,7	151,2	X	X

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

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen

Tabelle A 12: Außenhandel der Bundesrepublik nach Hauptpartnerländern

Jahr	Ein- fuhr	Aus- fuhr	Ausfuhr- überschuss Spezialhandel	Ausfuhr- beitrag*	Saldo der Leistungs- bilanz	Außenwert der DM real**	Anteil der Länder 2001		in vH
							an der Ausfuhr	an der Einfuhr	
Mrd. €									
1. Vj. 1999 = 100									
Früheres Bundesgebiet									
1980	174,5	179,1	4,6	-3,5	-12,4	109,6	Frankreich	Frankreich	9,5
1985	237,1	274,7	37,5	32,7	26,4	92,7	USA	Niederlande	8,5
1990	281,5	328,7	47,1	72,6	40,7	100,7	Italien	USA	8,4
1991	323,7	331,5	7,8	77,8	X	X	Vereinigtes Königreich	Vereinigtes Königreich	7,0
							Niederlande	Italien	6,6
							Österreich	Belgien	5,2
							Belgien	Japan	4,2
							Spanien	Österreich	3,8
							Schweiz	Schweiz	3,6
1991	329,2	340,4	11,2	-3,5	-15,6	98,2	Polen	VR China	3,6
1995	339,6	383,2	43,6	11,6	-15,2	110,4	Tschechische Republik	Irland	3,1
1996	353,0	403,4	50,4	19,1	-6,1	106,8	Japan	Spanien	2,9
1997	394,8	454,3	59,5	25,6	-2,5	101,4	Schweden	Russische Föderation	2,7
1998	423,5	488,4	64,9	29,4	-6,1	101,1	VR China	Tschechische Republik	2,7
1999	444,8	510,0	65,2	19,2	-16,8	98,0	Ungarn	Polen	2,5
2000	538,3	597,5	59,1	14,4	-20,3	93,2	Dänemark	Ungarn	2,2
2001	543,3	637,2	93,9	47,2	11,1	94,1	Russische Föderation	Schweden	1,7

* Waren und Dienstleistungen

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

Da die DM seit 1999 nicht mehr als eigenständige Währung existiert, wird nachrichtlich die aus dem Euro errechnete Relation angegeben. Rückgang der Werte bedeutet Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen

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

Ländergruppe	Deutsche Direktinvestitionen im Ausland				Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland			
	Mrd. €		vH-Anteil		Mrd. €		vH-Anteil	
	1991	1995	1998	1999	1991	1995	1998	1999
Alle Länder	134,3	189,2	318,6	405,4	96,1	121,6	176,9	224,1
EU-Länder*	74,3	107,4	151,2	180,3	41,9	61,0	98,3	135,1
darunter:								
Großbritannien	9,9	18,2	31,5	40,1	6,9	11,5	11,7	21,9
Frankreich	12,2	14,1	23,4	23,1	6,6	11,3	15,8	23,0
Belgien	9,9	13,8	17,2	18,6	1,1	2,1	4,0	4,4
Niederlande	8,4	17,6	13,6	20,6	15,7	24,9	40,0	45,5
Luxemburg	4,5	8,5	12,5	15,7	0,8	2,2	4,2	13,9
Italien	7,1	6,8	13,4	15,7	2,3	2,2	5,2	6,3
USA	30,6	37,0	89,9	129,0	28,0	36,5	43,8	51,6
Schweiz	6,3	9,3	11,9	12,6	13,3	16,2	17,5	20,5
Japan	2,7	3,5	5,2	7,4	7,4	8,0	8,4	8,4
Kanada	5,0	3,2	4,6	5,8	1,9	1,7	1,2	1,1
Reformländer	X	6,9	19,6	24,6	X	1,0	1,3	1,4
darunter: China**	X	0,8	3,1	4,3	X	0,1	0,1	0,1
Entwicklungsländer	13,3	18,6	31,0	39,3	1,9	3,6	4,7	4,3

* alle Jahre einschließlich Finnland, Österreich und Schweden

** ohne Hongkong

Quelle: Deutsche Bundesbank, Angaben 1991–1998 nach dem endgültigen Euro-Kurs von DM in € umgerechnet

Tabelle A 14: Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

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

*Angaben bis 1990 früheres Bundesgebiet

Quelle: OECD

Tabelle A 15: Großverbraucher von Primärenergie 1999 in der Welt

Land	Primärenergieverbrauch		Anteil der Energieträger am Energieverbrauch				
	insgesamt	je EinwohnerIn	Kohle	Mineralöl	Gas	Kernenergie	Wasserkraft
	Mill. t RÖE	t RÖE	vH				
USA	2.204,9	8,0	24,6	40,0	25,2	9,0	1,2
Kanada	227,8	7,4	14,0	36,4	28,2	8,3	13,0
Belgien - Luxemburg	65,1	6,1	10,6	49,3	20,4	19,4	0,3
Norwegen	24,7	5,6	2,8	40,9	13,8	-	42,5
Australien	102,8	5,5	44,3	37,0	17,3	-	1,5
Island	1,5	5,4	6,7	60,0	-	-	33,3
Niederlande	83,7	5,3	9,7	48,5	40,7	1,1	0,0
Saudi-Arabien	104,1	5,0	-	60,0	40,0	-	-
Schweden	42,9	4,8	4,7	37,5	1,6	42,2	14,0
Finnland	24,4	4,7	13,5	43,9	13,5	24,6	4,5
Frankreich	252,4	4,3	5,6	38,2	13,4	40,2	2,6
Russische Föderation	607,8	4,1	18,0	20,8	53,8	5,1	2,3
Deutschland	330,9	4,0	24,4	40,0	21,8	13,2	0,6
Japan	507,4	4,0	18,0	51,0	13,2	16,2	1,6
Korea, Republik	182,0	3,9	20,9	54,9	9,3	14,6	0,3
Vereinigtes Königreich	222,4	3,8	16,1	35,4	37,1	11,2	0,3
Brasilien	127,4	0,8	8,9	65,3	5,0	0,8	19,9
China*	752,6	0,6	67,9	26,6	2,6	0,5	2,4
Indien	276,4	0,3	54,3	34,3	7,7	1,2	2,5

RÖE = Rohöleinheiten * ohne Hongkong und Taiwan

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen