

Arbeitsgruppe  
Alternative Wirtschaftspolitik

# MEMORANDUM '99

Mehr Konsequenz beim Kurswechsel –  
Vorrang für Beschäftigung,  
Umwelt und Gerechtigkeit

*PapyRossa Verlag*

© 1999 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln  
 Alle Rechte vorbehalten  
 Umschlag: Willi Hölzel  
 Satz: Volker Hirsekorn  
 Druck: Interpress

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme  
 Mehr Konsequenz beim Kurswechsel – Vorrang für  
 Beschäftigung, Umwelt und Gerechtigkeit / Arbeitsgruppe  
 Alternative Wirtschaftspolitik. - Köln: PapyRossa-Verl., 1999  
 (Memorandum / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ; 99)  
 ISBN 3-89438-172-8  
 NE: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum; 2. GT

# Inhalt

<b>I. Kurzfassung des Memorandum</b>	9
Liste der UnterzeichnerInnen	46
<b>II. Langfassung des Memorandum</b>	54
1. Die Weltwirtschaft: Finanzkrisen, schwächeres Wachstum und zunehmende Ungleichgewichte	56
1.1 Europäische Union: Nach der Währungsunion die beschäftigungspolitische Wende?	66
1.2 Sprengstoff EU-Osterweiterung: Widersprüche und strategische Optionen – Thesen	73
2. Sozialpolitik: Kleine Fortschritte, große Gefahren	81
2.1 Alterssicherungspolitik vor neuen Herausforderungen	82
2.2 Unbefriedigende Regelung der 630-DM-Jobs	92
3. Steuerpolitik: Mut zu mehr Gerechtigkeit	94
3.1 Nach dem Scheitern der Angebotsideologie – Finanzpolitik zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	94
3.2 „Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002“ der Bundesregierung: zwischen gerechter Lastverteilung, Entlastung der Unternehmen und Finanzierbarkeit	96
3.3 Fazit: Finanzpolitische Forderungen an die neue Bundesregierung	118
4. Umweltpolitik: Schritte zum Umbau	121
5. Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik: Offensive für mehr Arbeitsplätze	153

6. Gesundheitspolitik: Die Wende der Wende?	175
6.1 Bedenkliche Hinterlassenschaft der konservativ-liberalen Koalition	175
6.2 GKV-Solidaritätsstärkungsgesetz (SolG)	178
6.3 Reformprogramm 2000	180
7. Ostdeutschland: Nachhaltige Rückständigkeit	199
8. Steuern in der EU: Zwischen Wettbewerb und Harmonisierung	216
8.1 Steuersysteme in Europa – empirische Aspekte und Probleme	216
8.2 Ansatzpunkte und Möglichkeiten zur Umgestaltung und Harmonisierung der Steuersysteme der EU-Staaten	241
9. Perspektiven eines internationalen Investitionsregimes	255
9.1 Notwendigkeit eines internationalen Investitionsregimes	255
9.2 Anforderungen an ein internationales Investitionsregime	264
Tabellenanhang	273

## Vorwort

Das MEMORANDUM '99, das Ende April auf einer Pressekonferenz in Bonn der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, gliedert sich wie in den vergangenen Jahren in zwei Teile:

I. die Kurzfassung, die bis Ende März von über 600 WirtschaftswissenschaftlerInnen sowie GewerkschaftsfunktionärInnen und -sekretärInnen durch ihre Unterschrift unterstützt wurde;

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

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

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

## **I. Kurzfassung des Memorandum**



## Mehr Konsequenz beim Kurswechsel – Vorrang für Beschäftigung, Umwelt und Gerechtigkeit

Selten waren in Europa und Deutschland die wirtschaftspolitische Lage so offen und die wirtschaftspolitische Diskussion so spannend wie gegenwärtig. Im Laufe dieses Jahres wird über Grundrichtungen entschieden: ob es tatsächlich zur grundlegenden wirtschaftspolitischen Neuorientierung kommen oder ob im wesentlichen die alte angebotsorientierte Politik mit einigen neuen Akzenten und viel neuer Rhetorik weiterbetrieben wird. Beides erscheint gegenwärtig möglich.

Einerseits ist mit der Abwahl der konservativen Regierung und der Bildung der rot-grünen Koalition nun auch in Deutschland die Wirtschaftspolitik in Bewegung geraten. Das ist auch für die Europäische Union von großer Bedeutung. Denn während in den meisten anderen Ländern in den letzten Jahren die Ablehnung des neoliberalen wirtschaftspolitischen Kurses zugenommen und zu neuen sozialdemokratisch oder rot-grün ausgerichteten Regierungen geführt hatte, spielte die deutsche Bundesregierung bis zuletzt die Rolle des Blockierers gegenüber allen Versuchen, eine gemeinsame europäische Politik gegen die Massenarbeitslosigkeit zu betreiben. Diese Blockadehaltung ist jetzt vorbei. Es besteht nun die Chance, europaweit in gemeinsamen und koordinierten Aktionen einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel für Vollbeschäftigung, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit einzuleiten. Dabei kann die deutsche Bundesregierung eine wichtige und vorwärtsweisende Rolle spielen – eine durch und durch erfreuliche Perspektive. Erste Schritte für einen solchen Kurswechsel sind auch schon getan, auf europäischer Ebene wie in Deutschland.

Andererseits wird ein solcher Kurswechsel nicht im Selbstlauf auf Grund veränderter Regierungskonstellationen stattfinden. Im wesentlichen sind fünf Hürden zu überwinden: *erstens* die Hinterlassenschaften von zwei Jahrzehnten neoliberaler Wirtschaftspoli-

tik, *zweitens* die Widerstände von Seiten derer, die von dieser Politik zu Lasten der Mehrheit profitieren, und *drittens* die auch in Teilen der neuen Regierung(en) etablierten Vorbehalte und ideologischen Barrieren gegenüber einem konsequenten wirtschaftspolitischen Kurswechsel. Dazu kommt *viertens*, daß die Europäische Währungsunion am 1. Januar dieses Jahres unter Vorzeichen begonnen hat, die durch die restriktiven Bestimmungen des Vertrages von Maastricht und die noch restriktiveren Beschränkungen des Stabilitätspaktes von Amsterdam geprägt sind. Schließlich haben sich *fünftens* auf Grund der Asien-, Rußland- und Brasilienkrise auch die externen Bedingungen für den Erfolg einer neuen Wirtschaftspolitik in Deutschland und Europa verschlechtert.

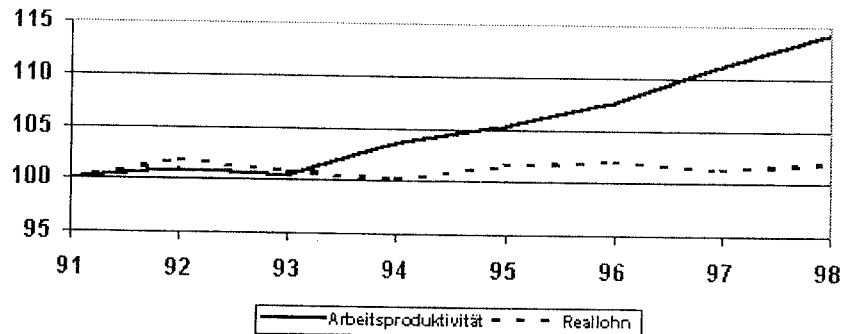
Dies alles sind keine Gründe, die den Kurswechsel unmöglich machen oder entsprechende Versuche zum Scheitern verurteilen. Es sind aber Faktoren, die es erforderlich machen, große politische Energie zu mobilisieren, um eine wirtschaftspolitische Neuorientierung wirklich um- und durchzusetzen. Die sozialen Bewegungen gegen den Neoliberalismus, die letztlich zur Abwahl der konservativen und zur Bildung neuer Regierungen geführt haben, werden weiterhin gefordert sein, nachdrücklich die Erfüllung der Wahlversprechen einzufordern.

Dazu gehört auch weiterhin die Begleitung der Wirtschaftspolitik der neuen Bundesregierung durch wissenschaftliche Analyse und Kritik sowie durch Vorschläge zur konsequenteren Umsetzung von wirtschaftspolitischen Zielen, auch wenn wir – anders als bei der alten Regierung – auf diesem Gebiet erhebliche Gemeinsamkeiten feststellen können.

### 1. Abgewählt: Konservativ-liberale Angebotspolitik

Angesichts der anstehenden Richtungsentscheidungen besteht aller Grund, sich das Scheitern der Angebotspolitik noch einmal zu vergegenwärtigen. Am Arbeitsmarkt ist das Versagen der alten Regie-

## Reallohn- und Produktivitätsentwicklung in Westdeutschland



Arbeitsproduktivität und Bruttorealohn je Beschäftigten. Berechnet nach Daten des Statistischen Bundesamtes

Am deutlichsten festzustellen. Zwei Rezessionen unter konservativ-liberaler Regierung haben jeweils zu einer sprunghaften Zunahme der Arbeitslosigkeit geführt. Während aber im Aufschwung der späten achtziger Jahre immerhin eine Zunahme der Beschäftigung eintrat, stieg die Arbeitslosigkeit trotz eines neuen Konjunkturaufschwungs, der 1994 einsetzte, bis 1997 weiter an. Dabei ist zu beachten, daß Arbeitsplätze nicht nur im privaten Sektor verloren gingen. Von 1991 bis 1997 sind auch im öffentlichen Dienst 600.000 Stellen abgebaut worden. Erst im vergangenen Jahr nahm die Zahl der Arbeitslosen um 118.000 Personen ab. Dadurch ist die Arbeitslosenquote gerade einmal um 0,3 Prozentpunkte gesunken. Im Wahlkampf wurde dies als „Wende am Arbeitsmarkt“ verkauft.

Die Verteilungsverhältnisse zwischen oberen und unteren Einkommensklassen ebenso wie zwischen den BezieherInnen von Arbeitseinkommen auf der einen und Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen auf der anderen Seite zeigen, daß das angebotspolitische Projekt entgegen aller öffentlich vorgetragenen Rhetorik zu einer tiefgreifenden Umverteilung geführt hat, ohne daß es zu nennenswerten Wachstumssteigerungen gekommen ist. Während die Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit von 1991 bis 1997 lediglich um 82 Mrd. DM gestiegen sind, betrug die Zunahme der

Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen mit 256 Mrd. DM mehr als das Dreifache.

In der Entwicklung der Nettoeinkommen schlagen sich zwei Sachverhalte nieder: zum einen Veränderungen der Bruttoeinkommen und zum anderen steuer- und sozialpolitisch bewirkte Änderungen der Nettoeinkommen. Letztere lassen sich auf die Formel „Steuerentlastung für die oberen Einkommensklassen und steigende Abgabenbelastung für die unteren Klassen“ bringen. Der Kern der Umverteilung ist der steuer- und sozialpolitischen Umverteilung allerdings vorgelagert; er findet sich in der Verschiebung der primären Einkommensverteilung von den Löhnen und Gehältern zu den Gewinn- und Vermögenseinkommen. Die gesamtdeutsche Lohnquote, um Veränderungen des Anteils der abhängig Beschäftigten an der Gesamtheit der Erwerbstätigen bereinigt, ist von 72,4 vH 1991 auf 68,1 vH 1997 gesunken. Der Grund für diese Verschiebung liegt darin, daß es mit der überkonjunkturellen Verfestigung der Arbeitslosigkeit nicht mehr gelang, die Reallöhne im Maße der Arbeitsproduktivität zu steigern.

Neben dem Anstieg und der Verfestigung der Arbeitslosigkeit auf einem sehr hohen Niveau und der Polarisierung der Einkommensverteilung zählt die wirtschaftspolitisch völlig mißglückte deutsche Einigung zu den Hinterlassenschaften der konservativ-liberalen Regierung. Fast zehn Jahre nach der deutschen Einigung bleibt festzustellen, daß Ostdeutschland nur noch über wenige Inseln produktiver Wertschöpfung verfügt, die aber keine eigenständige Wirtschaftsentwicklung tragen können. Aus diesem Grund ist hier die Arbeitslosigkeit mit 19,4 vH im Jahre 1998 fast doppelt so hoch wie in Westdeutschland, wo die Quote zur selben Zeit 10,4 vH betragen hat. Ohne ausreichende Wertschöpfung in der Region bleiben die neuen Länder auf unabsehbare Zeit von Finanztransfers des Bundes sowie aus dem Länderfinanzausgleich abhängig.

## 2. Abschwächung der Weltkonjunktur, Finanzkrise und eine Welle der Unternehmensfusionen

Bei der Beurteilung der konjunkturellen Lage sind drei Sachverhalte auseinanderzuhalten: *Erstens* ist ein Teil der anstehenden konjunkturellen Unwägbarkeiten auf wirtschaftspolitische Fehlentscheidungen im internationalen wie auch im europäischen und nationalen Rahmen zurückzuführen. *Zweitens* ist zu beachten, in welcher Phase der zyklischen Konjunkturentwicklung sich die Wirtschaft derzeit befindet, um Timing und Dosierung wirtschaftspolitischer Eingriffe angemessen bestimmen zu können. Das gegenwärtige Auslaufen des Exportbooms erfordert eine umso stärkere Orientierung auf die Binnennachfrage. *Drittens* ist seit dem Regierungswechsel in der Wirtschaftspresse immer öfter von einer „Eintrübung des Investitionsklimas“ zu lesen, die aus der Unsicherheit über die zukünftige Richtung der Wirtschaftspolitik entstehe. Dahinter verbergen sich jedoch weniger objektive Verschlechterungen der Absatz- und Ertragsaussichten, sondern es geht um die Drohung, eine „unbotmäßige“ Wirtschaftspolitik durch einen Investitionsstreik zu unterlaufen. Die Ernsthaftigkeit solcher Drohungen darf allerdings bezweifelt werden. Wo immer sich rentable Investitionsmöglichkeiten bieten, wird das unternehmerische Geschäftsinteresse die wirtschaftspolitische Orientierung des gesamten Unternehmerlagers in den Hintergrund treten lassen.

Keinesfalls darf der Verweis auf eine Abschwächung der konjunkturellen Aufwärtsbewegung zum Anlaß genommen werden, politische Zielsetzungen – insbesondere den Abbau der Arbeitslosigkeit – zurückzunehmen. Im Unterschied zur Angebotspolitik, die der Wirtschaftsentwicklung lediglich einen ordnungspolitischen Rahmen schaffen will, besteht die Aufgabe einer beschäftigungsorientierten Politik darin, den Konjunkturzyklus zu glätten und auf der Grundlage einer stabilen Nachfrageentwicklung zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Mit dem Rückgang der Konjunktur steigt daher der politische Handlungsbedarf.

Infolge der Krisen in Asien, Lateinamerika und Rußland ist das weltweite Wirtschaftswachstum von 4,2 vH 1997 auf nur noch 2,2 vH im vergangenen Jahr zurückgegangen. Nach ursprünglichen Prognosen sollte es 1999 wieder zu einer Wachstumsbeschleunigung kommen. Mittlerweile wird jedoch nur noch eine Wiederholung des vorjährigen Wachstums erwartet. Die Gründe dafür sind insbesondere das Fortdauern der Rezession in Japan und Südostasien, die drastische Krisenverschärfung in Brasilien und Rußland sowie ein außerordentlich schwacher Aufschwung in Europa, der deutlich hinter dem Durchschnitt des weltweiten Wachstums zurückblieb.

*Offene Fragen des Weltwährungssystems:* Zwar ist die konjunkturelle Entwicklung in Europa und den USA von den Währungs-, Finanz- und Wirtschaftskrisen in Asien, Lateinamerika und Rußland bislang nur in geringem Ausmaß betroffen worden, doch bestehen noch immer Spannungen im Weltwirtschaftssystem, die auch zu sehr plötzlichen und starken Konjunktуреinbrüchen führen können. Hierzu zählen der hohe Leistungsbilanzüberschuß der EU gegenüber den USA sowie das noch ungeklärte Verhältnis zwischen Dollar und Euro. Bei rückläufiger US-Konjunktur ist eine Dollarabwertung zur Verminderung der Leistungsbilanzdefizite ebenso vorstellbar wie eine Hartwährungspolitik, die unter Inkaufnahme negativer Wirkungen auf Binnenkonjunktur und Beschäftigung versucht, den Dollar als Leitwährung zu verteidigen. Mit der Auslösung des „monetaristischen Schocks“ zu Beginn der achtziger Jahre hat die US-Notenbank schon einmal bewiesen, daß sie bereit ist, konjunkturelle Abschwächungen bis zur Rezession zu verschärfen, um ihre währungspolitischen Ziele durchzusetzen.

Neben der transatlantischen Währungskonkurrenz stellt die transpazifische Handelskonkurrenz ein weltwirtschaftliches Spannungsfeld dar. Die schon traditionellen japanischen Leistungsbilanzüberschüsse gegenüber den USA sind seit der drastischen Yen-Abwertung, die 1995 als Folge der bereits seit 1992 andauernden Stagnation notwendig geworden war, noch einmal stark angewachsen. Seit die Stagnation in Japan 1998 in eine Rezession abgeglitten ist, besteht die Gefahr, daß die Sanierung des überschuldeten Bankensek-

tors den Rückfluß japanischen Kapitals aus den USA erfordert. In diesem Fall könnten die japanischen Leistungsbilanzüberschüsse nicht mehr aus der inländischen Ersparnis finanziert werden. Die Nachfrageausfälle, die damit verbunden wären, könnten die japanische Rezession in eine Depression treiben. Das Beispiel Japans zeigt übrigens, daß expansive Nachfragepolitik nicht erst einsetzen darf, wenn die Rezession schon eingetreten ist, sondern bereits im Vorfeld den Abschwung „auffangen“ muß. Befindet sich die Ökonomie erst einmal in einer „Liquiditätsfalle“, führen weder niedrige Zinssätze noch Steuererleichterungen zu höheren Konsum- und Investitionsausgaben. Das durch die Rezession ausgelöste „Angstsparen“ kann mit seinen nachfragedämpfenden Wirkungen sogar öffentliche Ausgabenprogramme konterkarieren.

*Unternehmensfusionen statt Investitionen:* Die Liquiditätskrise der japanischen Banken und auch in anderen von der noch immer andauernden Finanzkrise betroffenen Ländern darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß es zugleich riesige Summen liquiden Kapitals gibt, das rentable Anlagemöglichkeiten sucht. Die mit der Krise verbundene Kapitalflucht aus den Schwellenländern Asiens und Lateinamerikas hat dieses Problem ebenso verschärft wie das rückläufige Wachstum der Weltwirtschaft, das kaum Kapital zur Finanzierung von Erweiterungsinvestitionen bindet. Der Widerspruch zwischen einem wachsenden Kapitalangebot und einer mit geringer werdenden Investitionsmöglichkeiten abnehmenden Kapitalnachfrage wird gegenwärtig in erster Linie durch eine ausgeprägte Fusionswelle im privaten Unternehmenssektor gelöst. Die Zusammenschlüsse von Daimler-Benz und Chrysler und die Übernahme des Bankers Trust durch die Deutsche Bank sind dabei nur besonders prominente Beispiele einer allgemeinen Entwicklung.

Der Zufluß liquider Mittel, der mit dem Verkauf von Unternehmensanteilen verbunden ist, kann dazu genutzt werden, Wertberichtigungen vorzunehmen und uneinbringbare Forderungen abzuschreiben. Derartige Verminderungen des Forderungsbestandes werden notwendig, wenn investiertes Kapital keine Rendite in erwarteter Höhe abwirft. In solchen Fällen der Wertberichtigung und des Ab-

schreibens von Forderungen tragen Fusionen wohl zur Existenzsicherung eines Unternehmens bei, sind aber nicht als Investitionen in wertschöpfende Tätigkeiten anzusehen.

Einzelwirtschaftlich können Fusionen durchaus eine vernünftige Anpassungsstrategie an verringertes Wachstum darstellen, gleichzeitig ist die Kombination von Rationalisierung und Marktmacht aber eine zusätzliche Gefahr für die gesamtwirtschaftliche Nachfrageentwicklung. Die bereits angesprochene Abkopplung der Produktivitätsentwicklung vom Reallohnwachstum kann durch die gegenwärtige Zunahme der Unternehmenszentralisation noch verstärkt werden. Dies gilt umso mehr, als der steigenden Marktmacht auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten eine mit der Arbeitslosigkeit verringerte Verhandlungsmacht der Gewerkschaften am Arbeitsmarkt gegenübersteht. Unter diesen Bedingungen werden Produktivitätsfortschritte weder in Form sinkender Preise noch in Form steigender Nominallöhne weitergegeben. Daher kommt es auch nicht zu einer Erhöhung der Nachfrage.

Zu Recht weist die Bundesregierung in ihrem jüngsten Jahreswirtschaftsbericht darauf hin, daß eine Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Reallohnentwicklung notwendig sei, um eine Vergrößerung der bestehenden Nachfragerücke zu verhindern. Allein die Durchsetzung dieser lohnpolitischen Orientierung wird unter den geschilderten Angebots- und Nachfrageverhältnissen an Güter- und Faktormärkten sehr schwierig. Doch selbst wenn dies gelingt: Die in den vergangenen Jahren erfolgte Umverteilung, die zu Lasten der Lohneinkommen ging und dadurch die Konsumgüternachfrage nachhaltig geschwächt hat, wäre damit festgeschrieben.

Die gegenwärtige Fusionswelle ist für die gesamtwirtschaftliche Nachfrageentwicklung nicht nur wegen der damit verbundenen Verteilungseffekte negativ. Das schon seit Jahren zu beobachtende Übergewicht der Rationalisierungsinvestitionen gegenüber Kapazitätserweiterungen wird dadurch weiter verfestigt.

Angesichts nachlassender Konjunktur und kaum zu kalkulierender Instabilitäten im Weltwirtschaftssystem werden die oben formulierten Ansprüche an eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik unterstrichen. Die Stabilisierung des Weltwährungssystems,

die beispielsweise im Rahmen von Wechselkurszielzonen, einer Devisenumsatzsteuer sowie auch administrativer Beschränkungen des Kapitalverkehrs erfolgen könnte, ist notwendig, um plötzliche und heftige Kapitalbewegungen einzudämmen. Damit würden auch die Verstärkungseffekte, die Finanzkrisen regelmäßig auf realwirtschaftliche Ungleichgewichte ausüben, eingeschränkt.

### **3. Herausforderungen für die neue Wirtschaftspolitik**

#### *3.1 Beschäftigungspolitik: Mehr als das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit*

Die Bundesregierung hat immer wieder erklärt, daß die Schaffung von Arbeitsplätzen und die schnelle und deutliche Verminderung der Massenarbeitslosigkeit ihr wirtschaftspolitisches Hauptziel ist. Sie wolle daran gemessen werden, ob und wie sie dieses Hauptziel verwirklicht.

Unmittelbar nach ihrem Amtsantritt ist die Bundesregierung daran gegangen, dieses Ziel umzusetzen. Sie hat noch im November 1998 ein „Sofortprogramm zur Qualifizierung und Beschäftigung von 100.000 Jugendlichen“ verabschiedet. Auf der Grundlage dieses Programmes soll jedem arbeitslosen Jugendlichen während der ersten sechs Monate seiner Arbeitslosigkeit ein Angebot zur Ausbildung, Qualifizierung oder Beschäftigung gemacht werden. Dieses Programm ist mittlerweile angelaufen. Es kann davon ausgegangen werden, daß diese Maßnahme Erfolg haben und einen wirksamen Beitrag zum Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit leisten wird. Dies wird von uns uneingeschränkt begrüßt. Es wird allerdings notwendig sein, entsprechende Programme auch in den kommenden Jahren aufzulegen.

Begrüßenswert ist auch die Tatsache, daß die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit im laufenden Jahr um 5 Mrd. DM gegenüber 1998 aufgestockt worden sind. In der Arbeitsmarktpolitik ist die Bundesregierung anscheinend entschlossen, die Fehler ihrer Vorgängerin nicht zu wiederholen.

Diesem positiven Eindruck arbeitsmarktpolitischer Aktivität in die richtige Richtung steht auf der anderen Seite der Eindruck gegenüber, daß sich hierin die Beschäftigungspolitik der Bundesregierung auch schon erschöpft. Arbeitsmarktpolitik ist aber überfordert, wenn von ihr alleine verlangt würde, die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsmenge in relevantem Umfang zu erhöhen. Hierfür bedarf es breit angelegter öffentlicher Beschäftigungsprogramme sowohl im investiven Bereich (bei der Umweltsanierung, dem sozialen Wohnungsbau, den Verkehrsinfrastrukturen etc.) als auch bei den öffentlichen Dienstleistungen (Schulen, Krankenhäusern, Beratungen etc.) sowie politischer Flankierung durch energische Arbeitszeitverkürzungen.

Hiervon ist in den vorliegenden Erklärungen der Bundesregierung jedoch nicht einmal in Ansätzen die Rede. Sie scheint im Gegenteil entschlossen, sich den restriktiven Haushaltsvorschriften des Stabilitätspaktes von Amsterdam zu unterwerfen, und expansive Finanzpolitik, einen Ausbau des öffentlichen Sektors oder auch die Schaffung eines „dritten Sektors“ aus ihren wirtschaftspolitischen Überlegungen ausgeschlossen zu haben. In ihrem der EU Anfang des Jahres vorgelegten Stabilitätsbericht ist jedenfalls von beschäftigungspolitischem Ehrgeiz nichts mehr zu spüren. Geradezu schockierend ist das Fehlen jeder beschäftigungspolitischen Ambition im Ende Januar 1999 verabschiedeten Jahreswirtschaftsbericht. Dort wird davon ausgegangen, daß in diesem Jahr die Zahl der Beschäftigten um rund 100.000 steigen und die der Arbeitslosen um 150.000 bis 200.000 zurückgehen werde (wobei die Differenz aus dem Rückgang des Arbeitsangebots zu erklären ist). Diese Verbesserung der Lage fällt kaum deutlicher aus als im vergangenen Jahr, als die Zahl der Arbeitslosen um 118.000 zurückging. Diese in ihrer für den Abbau der Massenarbeitslosigkeit irrelevanten Größenordnung nicht weiter problematisierte Prognose wurde inzwischen vom Bundesarbeitsminister noch weiter durch die Bemerkung relativiert, bei schlechterem Konjunkturverlauf werde es möglicherweise gar keinen Rückgang der Arbeitslosigkeit geben.

Das Zurückstecken der Bundesregierung in ihren beschäftigungspolitischen Vorstellungen scheint sich auch darin auszudrücken, daß

das vor der Wahl propagierte „Bündnis für Arbeit“, das nach der Wahl zunächst zum „Bündnis für Arbeit und Ausbildung“ erweitert wurde, mittlerweile unter der Hand zum „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ mutierte. Diese Erweiterung signalisiert die Gefahr, daß die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nach wie vor – wie seit Mitte der 70er Jahre – oberster Grundsatz deutscher Wirtschaftspolitik und Vorwand dafür bleibt, daß alle gesellschaftlichen Ansprüche an sichere Arbeitsplätze, ausreichende Einkommen und soziale Sicherheit Stück für Stück zurücktreten müssen und abgebaut werden. Der deutschen Wirtschaft fehlt es aber nicht an Wettbewerbsfähigkeit – ihre Exporte und Exportüberschüsse sind seit rund 20 Jahren die zweithöchsten der Welt. Der deutschen Wirtschaft fehlt es an Arbeitsplätzen, und hierfür sind nicht mangelnde Exporte, sondern unzureichende Binnennachfrage, ungleiche und ungerechte Einkommensverteilung und forcierter Personalabbau durch private Unternehmen sowie die öffentliche Hand und letztlich auch zu lange Arbeitszeiten verantwortlich. Hier muß Wirtschaftspolitik ansetzen, die es ernst meint mit der schnellen Verminderung und längerfristigen Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit. Dies ist vor der Wahl durchaus thematisiert worden, und auf diesen Kurswechsel richteten sich die Erwartungen der WählerInnen. Ein Abrücken von dieser Perspektive kann die Arbeitslosigkeit nicht wesentlich vermindern und wird politisch kontraproduktiv wirken. Jedenfalls würde es auch unter günstigen Umständen Jahrzehnte dauern, bis der gesellschaftliche Skandal der Massenarbeitslosigkeit beseitigt ist.

Konjunkturelle Einbrüche und eine langfristige Verlangsamung des Wirtschaftswachstums sollten nicht als Rechtfertigung für beschäftigungspolitische Untätigkeit genutzt, sondern als Herausforderung für energisches beschäftigungspolitisches Gegensteuern verstanden werden, das möglichst auf europäischer Ebene zu koordinieren ist. Dazu sind ambitionierte Ziele erforderlich. Wir hatten bereits in unserem *Sondermemorandum* vom Dezember 1998 das Fehlen solcher Ziele kritisiert und vorgeschlagen, daß die Bundesregierung sich vornehmen soll, die Arbeitslosigkeit innerhalb der nächsten drei Jahre zu halbieren und für dieses Ziel ähnlich große

Energien aufzuwenden wie seinerzeit die alte Bundesregierung für das – falsche – Ziel der Verminderung des Haushaltsdefizits. Wir wiederholen diesen Vorschlag hier und verbinden ihn mit der Aufforderung, zu seiner Verwirklichung *erstens* das ganze Arsenal der makroökonomischen Steuerung einzusetzen und *zweitens* in enger Abstimmung mit den europäischen Nachbarn vorzugehen.

### 3.2 Umweltpolitik: Schwerpunkte des ökologischen Umbaus

Zur Verbesserung der Umweltbedingungen, die keineswegs zu Lasten der Beschäftigung gehen muß, ist ein grundlegender ökologischer Umbau der Industriegesellschaft notwendig. Die nachsorgende Beseitigung bereits eingetretener Umweltschäden muß durch den Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung abgelöst werden. Dazu zählen *erstens* eine Erhöhung der Energieeffizienz, *zweitens* die Regionalisierung von Produktion und Verbrauch in energieintensiven Bereichen sowie *drittens* eine Verlagerung der gesamten Produktionsstruktur in Richtung energieextensiver Sektoren. Wichtige Instrumente der Umweltpolitik sind neben Umweltauflagen die Einführung einer Öko-Steuer sowie öffentliche Investitionen, ohne die es kaum möglich sein wird, die Infrastruktur für eine ökologisch tragfähige Wirtschaftsweise bereitzustellen.

Dabei kommt der Energieversorgung als Basis materieller Wertschöpfung herausragende Bedeutung zu. In diesem Bereich wird oftmals ein vordergründiger Gegensatz konstruiert, wenn die Beibehaltung der Atomenergie gefordert wird, um den Kohlendioxid- ausstoß, der mit der Verbrennung fossiler Brennstoffe verbunden ist, reduzieren zu können. Sowohl Kernspaltung als auch fossile Energieträger haben negative Umwelteffekte und können daher nicht gegeneinander aufgerechnet werden. Von 1980 bis 1997 stieg der Anteil der Atomenergie am gesamten Primärenergieverbrauch von 3,6 vH auf 12,8 vH an. Die Abnahme des Kohlendioxidausstoßes im selben Zeitraum – von 1.085 Mio. Tonnen 1980 auf 903 Mio. Tonnen 1995 – ist zu erheblichen Teilen das Ergebnis der Deindustrialisierung der neuen Länder und stellt insofern ein Beispiel da-

für dar, wie eine Entlastung der Umwelt nicht herbeigeführt werden sollte.

Der Energieverbrauch muß statt dessen vorwiegend durch Effizienzsteigerungen drastisch eingeschränkt werden, ohne dadurch die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen einzuschränken. Beispielsweise ist es gelungen, den Mineralölverbrauch je Einheit des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit dem zweiten „Ölschock“ 1979 um 38,9 vH (1997) zu senken. Ohne den Ölpreisverfall der letzten Jahre wäre diese Reduktion vermutlich noch stärker ausgefallen.

Entscheidend für die Entlastung der Umwelt ist jedoch, daß eine erhöhte Energieeffizienz – also der Energieverbrauch pro BIP-Einheit – nicht durch einen Mehrverbrauch infolge höherer Produktionsmengen kompensiert wird. Sollen solche Mengeneffekte verhindert werden, ist ein ökologischer Umbau erforderlich. So wäre die seit Jahren zu beobachtende Zunahme des Güterverkehrs zurückzuführen, wenn Güter, deren Transport infolge ihres Gewichtes bzw. Volumens einen hohen Energieeinsatz erfordern, zunehmend verbrauchsnah produziert würden. Die ebenfalls erforderliche Einschränkung des Personenverkehrs – allein von 1991 bis 1996 stieg die Zahl der zurückgelegten Personenkilometer von 872,0 Mrd. auf 913,6 Mrd. – erfordert u.a. eine Siedlungspolitik, welche die Entfernungen zwischen Wohnung, Arbeitsstätten und Einkaufsmöglichkeiten/Freizeitanlagen verringert. Trotzdem wird der Transportsektor weiterhin einen bedeutenden Anteil der gesamten Wertschöpfung erbringen müssen. Deshalb muß der öffentliche Personenverkehr ausgebaut werden und eine Rückverlagerung des Güterverkehrs auf die Bahn stattfinden. Der Anteil des Gütertransports durch die Eisenbahn ist von 11,0 vH 1991 auf 8,0 vH 1996 gesunken. Die Umkehr dieser Entwicklung ist nicht nur ökologisch geboten, sondern infolge der notwendigen Infrastrukturinvestitionen auch mit erheblichen Beschäftigungszuwächsen verbunden.

Leider verengt sich die umweltpolitische Debatte derzeit allzu sehr auf die Frage einer ökologischen Steuerreform. Einzig das „100.000-Dächer-Programm“ der neuen Koalition zum Ausbau der Solarenergie geht über diesen engen Rahmen hinaus. Die Umsetzung eines umfassenden Ansatzes in der Umweltpolitik muß aus

ökologischen wie aus beschäftigungspolitischen Gründen endlich angegangen werden. Andernfalls wird es auch nicht möglich sein, die auf der Klimakonferenz von Kyoto 1996 eingegangene Verpflichtung, den Kohlendioxidausstoß bis zum Jahr 2005 um 25 vH zu senken, zu erfüllen.

*Öko-Steuer:* Ein wirtschaftlicher Anreiz, den Energieverbrauch zu reduzieren, ist im gegenwärtigen Öko-Steuer-Konzept viel zu wenig verankert. Zwar werden die Steuersätze für Strom und Gas deutlich erhöht, jedoch fällt die Anhebung der Mineral- und Heizölsteuer viel zu gering aus. Die ökologische Wirksamkeit dieser Steuerreform wird aus zwei Gründen dauerhaft beschränkt: Zum einen wird das gesamte Produzierende Gewerbe lediglich mit 20 vH belastet. Diese Sonderbehandlung schwächt bei energieintensiven Unternehmen den ökonomischen Anreiz, die Energieeffizienz zu erhöhen. Zum anderen wird darauf verzichtet, einen längerfristigen Pfad zur Anhebung der Ökosteuersätze vorzugeben.

Die vorrangige Steuerentlastung des Produzierenden Gewerbes führt dazu, daß die Öko-Steuer weitestgehend auf eine zusätzliche Besteuerung des Endverbrauchs privater Haushalte reduziert wird. Dies kann einerseits zu einer Zurückdrängung privaten Konsums führen und ohnedies bestehende Nachfrageprobleme verschärfen. Andererseits werden die unteren Einkommensklassen, die den größten Teil ihres Einkommens für Konsumzwecke ausgeben müssen, steuerlich stärker belastet als die oberen Einkommensklassen, die einen hohen Einkommensanteil für die Vermögensbildung verwenden.

Doch nicht nur die vorgesehene Ausgestaltung der Öko-Steuer, sondern auch die Verwendung der zu erwartenden Einnahmen ist zu kritisieren. Statt Investitionen im Rahmen des ökologischen Umbaus zu tätigen, sollen im Gegenzug zur Öko-Steuer-Einführung die Rentenversicherungsbeiträge verringert werden. Mit geringeren Lohnnebenkosten sinken die Bruttolohnzahlungen und kommt es zu einer Kostenentlastung der Unternehmen. Hiervon verspricht sich die neue Regierung ganz im Geiste der Angebotspolitik eine Erhöhung der Beschäftigung. Was steigenden Beschäftigtenzahlen im Wege steht, sind jedoch nicht „überhöhte“ Arbeitsko-



sten, sondern ein Mangel der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Und was zur Verbesserung der Umwelt- und damit auch der Lebensqualität nötig ist, sind keine zusätzlichen Verbrauchsteuern, sondern eine spürbare Belastung des Einsatzes natürlicher Ressourcen sowie der gleichzeitige Aufbau einer ressourcenschonenden Infrastruktur.

### 3.3 Steuerpolitik: Mut zu mehr Gerechtigkeit

Die rot-grüne Bundesregierung hat neben dem Einstieg in die ökologische Steuerreform in den Koalitionsvereinbarungen und mit der Regierungserklärung des neuen Bundeskanzlers einen grundsätzlichen Kurswechsel vor allem bei der Einkommens- und Körperschaftsbesteuerung angekündigt. Ziele dieser allgemeinen Steuerreform sollten sein: sozial-gerechtere Verteilung der Steuerlast unter Berücksichtigung der Besserstellung der Familien, Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz, solide Finanzierbarkeit und Erhöhung der Transparenz. Dazu wurde im November letzten Jahres der „Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002“ vorgelegt. Die dort vorgesehenen Maßnahmen konzentrieren sich auf zwei Schwerpunkte, deren Durchsetzung in drei Stufen vorgesehen ist: Zum einen sollen über den gesamten Verlauf der Einkommensteuertarif sowie der Körperschaftsteuersatz auf ausgeschüttete Gewinne gesenkt werden. Zum anderen ist geplant, die dadurch zustandekommenden Steuerausfälle in erheblichem Ausmaß durch den Abbau zum Teil abenteuerlicher Steuervorteile gegenzufinanzieren. Geplant ist eine Bruttoentlastung durch Tarifsenkungen von knapp 57 Mrd. DM. Dieser Entlastung stehen insgesamt Belastungen durch den Abbau von Steuervorteilen von über 42 Mrd. DM gegenüber. Die Nettoentlastung beläuft sich also auf 15 Mrd. DM – statt der über 30 Mrd. DM, die die alte Regierung vorgesehen hatte. Diese vielfach kritisierte „Bescheidenheit“ bei der Nettoentlastung bringt zum Ausdruck, daß die Selbstfinanzierungseffekte einer effektiven Steuerentlastung der Wirtschaft zu Recht skeptisch eingeschätzt werden. Folgende Maßnahmen im Rahmen der Tarifsenkung sind geplant: Senkung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommen-

steuer von derzeit 53 vH in zwei Stufen auf 48,5 vH ab 2002; Reduktion des Spitzensteuersatzes bei den gewerblichen Einkünften von derzeit 47 vH in zwei Stufen über 45 vH auf 43 vH; Reduzierung des Körperschaftsteuersatzes auf einbehaltene Gewinne in einem Schritt von 45 vH auf 40 vH ab 1999. Der (steuerfreie) Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer wird in zwei Schritten von 12.365 DM bis 2002 auf 14.000 DM (Alleinstehende; doppelter Betrag für Verheiratete) angehoben. Der Eingangsteuersatz sinkt von ursprünglich 25,9 vH ab 1999 auf 23,9 vH und soll ab 2002 bei 19,9 vH festgeschrieben werden. Zur Verbesserung der Einkommenslage der Familien mit Kindern wurde zu Beginn des Jahres das Kindergeld für das erste und zweite Kind um jeweils 30 DM erhöht. In der dritten Stufe ab 2002 ist eine weitere Anhebung auf 260 DM vorgesehen.

Gemessen an den Zielen sozial gerechtere Verteilung der Steuerlast und damit Stärkung der Binnenwirtschaft hängt die Qualität dieses Reformprojekts maßgeblich von der Durchsetzung der Maßnahmen zum Abbau der Steuervorteile ab. Der ursprüngliche Entwurf zur Steuerentlastung kann durchaus als mutig und zielorientiert charakterisiert werden. Im Prozeß der Durchsetzung des Abbaus von Steuerprivilegien ist die Bundesregierung durch verschiedene Vertreter der Wirtschaft massiv unter Druck geraten. Bei einigen wichtigen Maßnahmen zum Abbau von Steuervorteilen hat die Bundesregierung bereits Revisionen vorgenommen. So wird die Teilwertabschreibung nicht abgeschafft, sondern bleibt – bei allerdings verschärfter Kontrolle – bestehen. Auch der Verlustrücktrag bleibt in reduzierter Fassung bestehen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert eine konsistente Steuerpolitik, die sich konsequent an den Zielen sozial gerechtere Verteilung der Steuerlast, gerechte Behandlung der Familien mit Kindern, gesamtwirtschaftliche Effizienz durch Stärkung der Massenkaukraft, solide Finanzierbarkeit und Transparenz ausrichtet. Dazu wird vorgeschlagen:

- Konsequenter Abbau bisheriger Steuervorteile der Wirtschaft durch eine Angleichung der Steuerbilanzen an die wirkliche Lage der Unternehmen.



- Wiedereinführung der Vermögensteuer für private Haushalte mit einem Freibetrag von 500.000 DM pro Haushalt und einem ab 500.000 DM bis 10 Mio. DM linear von 1 vH bis 3 vH steigenden Satz.
- Sicherstellung der Besteuerung von Zinseinkünften im Rahmen der Einkommensteuer durch Kontrollmitteilungen der Geschäftsbanken an die Finanzämter (Losverfahren zur Vereinfachung des Verwaltungsaufwands).
- Intensivierung der Betriebsprüfungen vor allem durch kürzere Fristen.
- Nachhaltige Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und Steuerrückzahlung, über die nach Angaben der Steuergewerkschaft 120 Mrd. DM an Mehreinnahmen zu mobilisieren wären.

Gegenüber den noch nicht spezifizierten Plänen einer Harmonisierung des Steuersatzes aller Unternehmenseinkünfte mit einheitlich 35 vH ist große Skepsis angebracht. Eine Expertenkommission überprüft derzeit die Möglichkeit, alle Erträge bilanzierender Unternehmen einheitlich mit 35 vH zu belasten. Steuersubjekte sind demnach alle Unternehmen – von bilanzierenden Einzelkaufleuten, Handwerkern, Freiberuflern, Dienstleistern, Land- und Forstwirten, GmbH bis zu Aktiengesellschaften. Systematische Probleme ergeben sich bei der Besteuerung der Gewinnanteile, die aus dem Unternehmen herausgenommen werden – also der normalen Einkommensbesteuerung unterliegen – bzw. bei Beträgen, die wieder in das Unternehmen zurückfließen und auf den 35 vH-Steuersatz anzupassen sind. Diese Harmonisierung ist aber nur sinnvoll, wenn in jedem Fall strikt auf das Prinzip der Aufkommensneutralität geachtet wird, d.h. die Einnahmeverluste durch die Steuersatzangleichung müssen komplett durch den Abbau von Steuerprivilegien gegenfinanziert werden.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Januar dieses Jahres wird der Gesetzgeber verpflichtet, die bisher auf Unverheiratete beschränkte Berücksichtigung der eingeschränkten Leistungsfähigkeit durch Kinder auch auf verheiratete Eltern zu übertragen. Dabei handelt es sich um die Anerkennung von abzugsfähigen Kinderbetreuungskosten sowie den Haushaltsfreibetrag. Wegen der jahrelangen Untätigkeit schreibt das Bundesverfassungs-

gericht einen Automatismus in seinem Urteil fest: Nach dem Beschluß muß der steuerliche Kinderfreibetrag ab dem Jahr 2000 von derzeit 6.912 DM pro Jahr um 4.000 DM für das erste und um 2.000 DM für jedes weitere Kind erhöht werden, sofern der Gesetzgeber nicht von sich aus tätig wird. Eine erste grobe Schätzung beziffert ab dem Jahr 2002 die zu erwartenden jährlichen Einkommensteuer ausfälle auf Basis eines Steuersatzes von im Schnitt 30 vH auf 22,5 Mrd. DM. Der Gesetzgeber muß also handeln, da sonst mit der automatischen Erhöhung des Kinderfreibetrags eine ungerechte Lösung zementiert würde.

Zur Neuregelung des steuerlichen Familienleistungsausgleichs schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vor:

- Der Ausgleich für finanzielle Belastungen durch Kinder erfolgt ausschließlich über das Kindergeld. Dabei sollten die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten geprüft werden, die Höhe des Kindergelds mit wachsendem Einkommen abzusenken.
- Zur Finanzierung wird vorgeschlagen, das Ehegattensplitting, dessen Steuervorteil derzeit maximal bei ca. 20.000 DM liegt, in einem Zeitraum von fünf Jahren stufenweise abzuschaffen.

### 3.4 Europa in der Währungsunion: Beschäftigungspolitische Vertiefung der Integration

Jahrelang war die Einführung des Euro das beherrschende Thema der Europapolitik. Hieran knüpften sich Hoffnungen auf positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte einerseits und die Furcht vor Lohn- und Sozialdumping sowie regionalen Polarisierungen andererseits. In Deutschland wurden diese Kontroversen durch die fast einhellig geteilte Meinung überlagert, der Euro werde niemals so hart wie die DM sein und sei daher abzulehnen. Umso bemerkenswerter ist es nun, daß die Euro-Einführung am 1. Januar 1999 fast geräuschlos an der Öffentlichkeit vorbeiging. Damit bestätigte sich im nachhinein, daß das Thema „harte DM – weicher Euro“ zwar in hohem Maße sozialpsychologische Befindlichkeiten artikuliert hat, ökonomisch aber substanzlos war.

Die Angst vor dem „weichen“ Euro hat allzu lange den Blick dafür verstellt, daß die gegenwärtige Wirtschaftslage eher durch anhaltende Deflationsgefahren gekennzeichnet ist. Die europäische Geldpolitik wäre daher gut beraten, nicht weiter das Gespenst der Inflation zu verfolgen, sondern durch eine ausreichende Geldversorgung deflationären Tendenzen entgegenzuwirken und einer expansiven, beschäftigungsschaffenden Finanzpolitik den nötigen monetären Spielraum zu schaffen.

Das Zinsniveau in Deutschland wie auch im gesamten Euro-Währungsgebiet ist derzeit zwar recht niedrig, dennoch besteht auch für die Geldpolitik noch Handlungsbedarf. Die kurzfristigen Zinssätze, zu denen sich Banken untereinander Kredit gewähren, betrugen im Dezember 1998 3,17 vH für Tages- und 3,38 vH für Dreimonatsgelder. Zum Vergleich: Im Dezember des Rezessionsjahres 1993 betrugen die entsprechenden Werte 6,37 vH und 6,11 vH. Die kurzfristigen Zinsen sind von der Geldpolitik recht gut steuerbar und entsprechen normalerweise dem unteren Rand des gesamtwirtschaftlichen Zinsniveaus. Ist dieses Gesamtniveau niedrig, sinken die Finanzierungskosten einer Investition und zugleich die Attraktivität alternativer Finanzanlagen.

*Beschäftigungspolitische Risse im monetaristischen Konsens:* Bereits seit einiger Zeit gibt es Hinweise darauf, daß Währungsunion und Geldpolitik nicht mehr die alles beherrschenden Themen der Europapolitik sind. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit war nicht nur im Bundestagswahlkampf von herausragender Bedeutung, sondern hatte zuvor schon auf europäischer Ebene an Gewicht gewonnen. Erinnert sei nur an die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den Amsterdamer Vertrag im Juni 1997 sowie die mittlerweile jährlich stattfindenden Beschäftigungsgipfel. Damit war zwar noch kein Einstieg in eine beschäftigungsorientierte Nachfragepolitik verbunden, aber doch eine wichtige Akzentverschiebung im europäischen Zielkatalog der Wirtschaftspolitik. Die Mitgliedstaaten der EU sind nun verpflichtet, im Rahmen „nationaler Aktionspläne“ arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durchzuführen und hierüber jährlich Bericht zu erstatten.

Allerdings ist die Arbeitsmarktpolitik kaum dazu geeignet, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Angesichts der überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit bei bestimmten Gruppen des Erwerbspersonenpotentials und in bestimmten Regionen sind aber auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dringend geboten. Es sei nur darauf hingewiesen, daß die Jugendarbeitslosigkeit in der EU 1997 mit 21,8 vH fast doppelt so hoch lag wie die durchschnittliche Arbeitslosenquote mit 10,9 vH und daß der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit 48,2 vH betrug. Ohne arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dürfte es vielen der von struktureller Arbeitslosigkeit betroffenen Personen selbst bei steigender Arbeitsnachfrage schwerfallen, einen Arbeitsplatz zu finden.

Gerade angesichts der starken Orientierung an der Arbeitsmarktpolitik ist nach dem makroökonomischen Kurs in der EU zu fragen. Der Amsterdamer EU-Gipfel war in dieser Hinsicht eine Enttäuschung. Schließlich wurde gleichzeitig mit dem Beschäftigungskapitel ein Stabilitätspakt in den EU-Vertrag aufgenommen, der den Mitgliedsländern als mittelfristiges Ziel ausgeglichene Budgets vorschreibt und für den Fall von Budgetdefiziten, die mehr als 3 vH des jeweiligen BIP betragen, ein Sanktionsverfahren vorsieht.

Allerdings dürften sich die vertraglich fixierten Ziele des Stabilitätspaktes als unhaltbar erweisen, sobald der Konjunkturaufschwung in Europa zu Ende geht. Die Erfüllung des 3-Prozent-Kriteriums als Bedingung der Euro-Einführung war in vielen Ländern nicht nur von einmaligen Sparmaßnahmen, Privatisierungserlösen und „kreativer Buchführung“ abhängig, sondern wurde zudem durch die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung begünstigt. Die neue Bundesregierung trägt nun die Verantwortung dafür, den Stabilitätspakt, der nicht unmaßgeblich auf Druck des anti-inflationären Dogmatismus der alten Regierung verabschiedet worden ist, bei Eintreten des nächsten konjunkturellen Abschwungs zu suspendieren.

Wie sich die deutsche, aber auch die anderen Regierungen der EU-Staaten im Falle eines Konjunktumschwungs verhalten werden, ist natürlich noch nicht absehbar. Zwei Punkte können jedoch benannt werden, aus denen sich Konturen des künftigen makroökonomischen Kurses in der EU ablesen lassen.

1. In dem Konvergenzbericht, den die Bundesregierung der EU-Kommission im Januar dieses Jahres überstellt hat, wurde eine langfristige Rückführung der Staatsquote von 48 vH 1998 auf 45 vH im Jahr 2002 als Zielgröße angesetzt. Gleichzeitig sollen die Abgabenquote und die Nettoneuverschuldung reduziert werden. Diese Orientierung verbleibt noch ganz im Geiste des Amsterdamer Stabilitätspaktes und ist in doppelter Hinsicht abzulehnen. Konjunkturpolitisch ist eine Rückführung des öffentlichen Anteils an der gesamten Nachfrage problematisch, weil öffentliche Ausgaben von zyklischen Schwankungen nicht betroffen sind, sofern konjunkturbedingte Defizite zugelassen werden. Insbesondere gegenüber der stark schwankenden privaten Investitionsnachfrage hat der öffentliche Sektor also eine stabilisierende Wirkung. Je kleiner dieser Sektor wird und je enger seine Ausgaben an das laufende Steueraufkommen gebunden werden, desto geringer wird dieser Stabilisierungseffekt ausfallen. Zudem ist davon auszugehen, daß eine langfristige Ausweitung öffentlich finanzierter Güter und Dienstleistungen erforderlich ist, weil ein wachsender Teil der gesellschaftlichen Bedürfnisse nicht durch ein rentables Angebot des privaten Sektors befriedigt werden kann.

2. Im Rahmen der Agenda 2000 wurde von der EU-Kommission ein Plan zur Neuregelung der EU-Finzen vorgelegt. Dessen Orientierungspunkte sind (a) eine Begrenzung des Anteils des EU-Haushaltes am BIP der Mitgliedsstaaten auf dem gegenwärtigen Niveau von 1,27 vH sowie (b) die Begrenzung des Finanzaufkommens der verschiedenen Strukturfonds der EU unabhängig von der geplanten Osterweiterung sowie (c) eine teilweise Umstellung von Agrarsubventionen auf direkte Einkommensbeihilfen für Landwirte. Laufen schon zumindest die beiden ersten Zielsetzungen einer konjunkturellen Stabilisierung sowie dem notwendigen sozial-ökologischen Strukturwandel zuwider, so streben die Nettozahler der Union – Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden – sogar eine Einschränkung der EU-Finzen an.

*Vertiefung der europäischen Integration und Vorbereitung auf die Osterweiterung:* Insgesamt wird die Entwicklung Europas derzeit

von zwei gegenläufigen Tendenzen bestimmt. Einerseits erfolgte im Vorfeld der Währungsunion eine Vertiefung der Integration. Zwar war dieser Konvergenzprozeß auf monetäre und fiskalische Zielsetzungen verengt und hat die ohnehin hohe Arbeitslosigkeit in den EU-Staaten infolge der selbstverordneten Austeritätspolitik weiter in die Höhe getrieben. Immerhin hätten Beschäftigungskapitel und -gipfel als Beginn eines breiteren, an Zielen wie Beschäftigung und Ausgleich von Einkommensunterschieden orientierten Konsenses verstanden werden können. Dieser optimistischen Interpretation stehen nun aber Stabilitätspakt und Agenda 2000 entgegen. Beide laufen – zumal unter den Bedingungen des Beitritts einiger osteuropäischer Länder – darauf hinaus, die bereits erreichte Integrationstiefe zurückzunehmen.

Demgegenüber muß der Aufbau einer sozialen Union gegen aktuelle Tendenzen, die EU zu einem nach Osteuropa erweiterten Gemeinsamen Markt umzubauen, vorangetrieben werden. Dabei wirft gerade die Osterweiterung große Probleme auf. Einerseits sind die außenpolitischen Beziehungen der EU zu ihren osteuropäischen Nachbarstaaten fast ein Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch der bipolaren Welt noch immer nicht dauerhaft geklärt. Andererseits sind mit einer ökonomischen Integration angesichts des Entwicklungsgefälles zwischen Ost- und Westeuropa sowie der unabgeschlossenen Transformationsprozesse der vormals sozialistischen Staaten ungleich größere Probleme verbunden als bei der Aufnahme Griechenlands, Portugals und Spaniens in die EU.

Um wirtschaftliche und soziale Verwerfungen als Folgen einer bloßen Marktintegration der osteuropäischen Beitrittskandidaten zu vermeiden, sind die folgenden Punkte zu gewährleisten: Den Beitrittskandidaten sind Präferenzen beim Güterhandel zu gewähren, wozu der bevorzugte Marktzutritt zu den anderen EU-Staaten sowie Importbeschränkungen in den eigenen Wirtschaftsraum zählen. Im Gegenzug ist die Mobilität der Arbeitskräfte nur schrittweise aufzuheben, weil die osteuropäischen Länder andernfalls einen Verlust gerade ihrer qualifizierten Arbeitskräfte und die westeuropäischen Länder eine Ausweitung des ohnedies bestehenden Angebotsüberschusses am Arbeitsmarkt zu verkraften hätten. Entgegen den

Planungen der Agenda 2000 ist der regionale Finanzausgleich innerhalb der EU auszubauen. Insbesondere dürfen die Zahlungen in die bisherigen Förderregionen nicht gekürzt werden, um das gegebene Fördervolumen in die neuen Beitrittsländer umzuleiten. Andernfalls drohen außenpolitische Spannungen zwischen Süd- und Osteuropa, die den Fortgang des Integrationsprozesses auf Jahre belasten können. Unabhängig von der Osterweiterung ist die Abkehr von den Leitlinien des Stabilitätspaktes erforderlich. Nur in einem weiter gesteckten makroökonomischen Rahmen kann eine politische und soziale Union aufgebaut werden.

### *3.5 Ostdeutschland: Nachhaltige Rückständigkeit*

Die wohl wichtigste Lehre aus der deutschen Einigung besteht darin, daß die Zerstörung der regionalen Wertschöpfungsbasis unbedingt zu vermeiden ist. Ohne eine derartige Basis wird es entweder zu absoluter Verarmung und Abwanderung aus den betroffenen Regionen oder zu einer dauerhaften Abhängigkeit von Einkommens-transfers kommen.

Dem negativen Angebotsschock, dem die Wirtschaft in den neuen Ländern durch die plötzliche Marktöffnung ausgesetzt war, steht ein positiver Nachfrageschock im Westen gegenüber. Die massive Mobilisierung öffentlicher Gelder führte dort zu einem Nachfragezuwachs, der trotz konjunkturbedingt hoher Kapazitätsauslastung weitgehend zu Mengeneffekten geführt hat. Nach einer ohnedies langen Aufschwungphase im Westen kam es zum „Wiedervereinigungsboom“. Die hieran geknüpften Wunschvorstellungen eines zweiten Wirtschaftswunders in Deutschland zerstoßen jedoch mit der Rezession 1993.

Infolge der schnellen Marktöffnung und auch wegen ungeklärter Eigentums- und damit Verfügungsrechte war es den Betrieben in den neuen Ländern kaum möglich, Qualität und Produktivität dem westdeutschen Niveau anzupassen. Die Folge waren Deindustrialisierung und die dauerhafte Abhängigkeit von Einkommenstransfers aus dem Westen. Daß die West-Ost-Transfers nicht zu einem

schnellen industriellen Wiederaufbau in den neuen Ländern geführt haben, zeigt sich daran, daß die Wachstumsraten dort seit 1995 niedriger sind als im Westen. Selbst öffentliche Infrastrukturinvestitionen können keine Wachstumsprozesse anstoßen, wenn es keine privaten Unternehmen gibt, die diese Infrastruktur nutzen. Ohne derartiges Wachstum bleiben aber auch die Steuereinnahmen aus, die normalerweise der Selbstfinanzierung öffentlicher Investitionen dienen.

Hinzu kommen Strukturprobleme, die sich als Folge der Deindustrialisierung ergeben haben. Dazu zählt einerseits der hohe Anteil der Service-Unternehmen, die nicht im Bereich der hochproduktiven und mit hohen Einkommen verbundenen produktionsbezogenen Dienstleistungen, sondern im Bereich der einkommensschwachen personenbezogenen Dienste konzentriert sind. Außerdem weist der Bausektor einen überdurchschnittlichen Anteil an der Wertschöpfung Ostdeutschlands auf. Wurden 1997 in Westdeutschland 13,8 vH der Wertschöpfung des produzierenden Gewerbes vom Bausektors erbracht, so beläuft sich der entsprechende Wert für die neuen Länder auf 42,0 vH. Das gegenüber dem Westen vorübergehend höhere Wachstum im Osten war maßgeblich durch Modernisierungen im Straßen- und Wohnungsbau getragen. Wegen der längeren Lebensdauer von Bau- gegenüber Industrieinvestitionen ist nach dem Ende des ostdeutschen Baubooms eine lange Stagnationsperiode zu befürchten.

Selbst wenn in den neuen Ländern endlich mit dem Aufbau eines Produktionsapparates begonnen würde, der einerseits den Erfordernissen nachhaltiger Entwicklung entspricht und andererseits eine regionale Wertschöpfungsbasis wiederherstellt, bliebe die Abhängigkeit von Transferzahlungen aus dem Westen noch auf eine sehr lange Zeit bestehen. Diese ökonomische Abhängigkeit birgt politischen Sprengstoff, wie die Verfassungsklage von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen gegen den bestehenden Länderfinanzausgleich zeigt.

### *3.6 Sozialpolitik: Kleine Fortschritte, große Gefahren*

Schon kurz nach dem Regierungswechsel wurden einige sozialpolitische Maßnahmen der konservativ-liberalen Koalition zurückge-

nommen. Dazu zählen die Wiederherstellung des Kündigungsschutzes auch in Kleinbetrieben, die Rückkehr zur vollen gesetzlich garantierten Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie die Senkung der Zuzahlungsbeträge bei Medikamenten. Da all diese Maßnahmen mit sozialen Verschlechterungen verbunden waren, ist ihre Rücknahme selbstverständlich zu begrüßen. Ein sozialpolitisches Programm ist daraus jedoch noch nicht abzulesen.

*Tariffonds – Der Teufel steckt im Detail:* Grundsätzlich ist die Idee, das Rentenalter herabzusetzen, um damit jungen Menschen den Zugang zu eigenem Einkommen und Beschäftigung zu ermöglichen, positiv zu beurteilen. In den vergangenen Jahrzehnten ist es der Bundesrepublik auf diese Weise beispielsweise gelungen, die Jugendarbeitslosigkeit weit unter dem EU-Durchschnitt zu halten. 1995 betrug die Quote in Deutschland 8,8 vH gegenüber 21,5 vH in der EU. Dieser positiven Wirkung eines früheren Renteneintritts ist allerdings entgegenzuhalten, daß den Unternehmen vielfach ein Weg eröffnet wurde, ihre Belegschaften unter Verwendung von Sozialversicherungsgeldern drastisch zu verjüngen. Ein Teil der Produktivitätsfortschritte der vergangenen Jahre geht daher nicht auf das Konto technischen Fortschritts, sondern schlicht der Erhöhung des Arbeitstempos, das nur von olympiareifen Belegschaften durchgehalten werden kann.

Abgesehen von diesen grundsätzlichen Erwägungen weisen Tariffonds zur Finanzierung eines früheren Renteneintritts zwei schwere Konstruktionsfehler auf:

Die 1996 und 1997 beschlossene, zeitlich vorgezogene und im Tempo erhöhte Anhebung des allgemeinen Rentenalters auf 65 Jahre wird von der rot-grünen Bundesregierung ausdrücklich nicht zurückgenommen. Alle Personen, die vor Erreichen dieser Grenze aus dem Berufsleben ausscheiden, müssen künftig Abschläge von 0,3 vH pro Monat vorgezogenen Rentenbezugs hinnehmen. Vor dem Hintergrund dieser Rechtslage sollen Arbeitsminister Riesters Überlegungen zufolge Bruttolohnerhöhungen nicht vollständig ausgezahlt werden, sondern teilweise in Tariffonds fließen. Aus diesen Fonds sollen die Rentenabschläge kompensiert werden.

Wenn dem Modell zufolge am Ende fast fünf Prozent der Bruttolohn- und -gehaltssumme in die Fonds fließen, entspräche dies einer fast 50-prozentigen Erhöhung des Arbeitnehmeranteils zur Alterssicherung auf dann knapp 15 vH. Der Arbeitgeberanteil hingegen bliebe bei unter 10 vH stabil. Da der Arbeitsminister zudem in diversen Interviews immer wieder betont, den Rentenversicherungsbeitrag für die Zukunft bei 19,5 vH einfrieren zu wollen, wäre das Leistungsniveau der Rentenversicherung in den kommenden Jahrzehnten nicht zu halten. Die politische Botschaft der Tariffonds liest sich daher ganz anders: Nicht Ergänzung der gesetzlichen Rente, sondern Ersetzung bislang solidarischer Leistungen. Die Fonds wären am Ende nichts anderes als ein trojanisches Pferd für den Systemwechsel in der Alterssicherungspolitik.

Doch nicht nur das. Da die Renten den Nettolöhnen folgen, würde auch Riesters Tariffonds-Finanzierung – über Allgemeinverbindlichkeitserklärungen flächendeckend eingeführt – einen Verzicht auf künftigen Rentenzuwachs bedeuten. Die Renten würden damit nach Berechnungen des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger etwa in einer Größenordnung geringer steigen, die annähernd den Wirkungen des kurz zuvor ausgesetzten demographischen Faktors entspräche – und dies auch noch innerhalb eines Zeitraums von nur gut fünf Jahren. Blüms demographischer Faktor hätte für die gleiche Wirkung rund 20 Jahre gebraucht.

Neben vielen ungeklärten Detailproblemen ist bislang vor allem folgender Fragenkomplex unbeantwortet geblieben: Wo liegen die finanziellen Vorzüge von Tariffonds im Vergleich zu einer rentenversicherungsinternen Lösung? Eine flächendeckende Fondslösung unterstellt, würde sich das Prämienaufkommen aus einem Abgabensatz von 1 vH an die Tariffonds (rd. 15 Mrd. DM jährlich) nicht vom Beitragsaufkommen aus einem zusätzlichen Beitragssatzpunkt zur Rentenversicherung unterscheiden. Tariffonds wären in ihrer Finanzierung gegenüber einer rentenversicherungsinternen Lösung nur dann insgesamt billiger, wenn sie auf der Leistungsseite zwischen „guten“ Alten – z.B. denjenigen, die einen Arbeitsplatz freimachen – und „schlechten“ Alten – z.B. denjenigen, die im Alter von 60 Jahren gar keinen Arbeitsplatz (mehr) innehaben – unter-

scheiden, wenn sie also die Spaltung beim Alterssicherungsniveau weiter forcieren.

Eine flächendeckende Lösung innerhalb der solidarischen Rentenversicherung hätte allemal unschätzbare Vorteile gegenüber zersplitterten Tarifmodellen, selbst wenn diese jeweils für allgemeinverbindlich erklärt werden sollten:

- Die zusätzlichen Kosten würden paritätisch finanziert.
- Die Regelung könnte sofort Platz greifen; schon innerhalb weniger Monate ginge die Zahl der registrierten Arbeitslosen merklich zurück.
- Alle Männer und Frauen der entsprechenden Jahrgänge hätten unterschiedslos Zugang zur vorgezogenen Rente.
- Es gäbe keine Differenzierung der Renten-Ausgleichszahlungen zwischen Betrieben, Unternehmen, Branchen oder Regionen, die bei dem Erfordernis von zahlreichen separaten Tariflösungen zwangsläufig etabliert würden – ganz zu schweigen von den unweigerlich verbleibenden weißen Flecken in der Tariflandschaft.
- Die älteren Beschäftigten im Handwerk, im Dienstleistungsgewerbe, in Klein- und Mittelbetrieben oder auch im öffentlichen Dienst könnten unterschiedslos zu den gleichen gesetzlichen Konditionen in den Ruhestand wechseln wie die Beschäftigten der in Sozialplan- und Vorruhestandsfragen erfahrenen Großbetriebe.
- Auch älteren Arbeitslosen, die von einem Tariffonds völlig ausgegrenzt blieben, würde der Weg in eine abschlagsfreie Rente ab 60 Jahren geebnet. Im Januar 1999 waren immerhin 986.410 Arbeitslose oder rd. 22 vH 55 Jahre und älter.
- Allerdings müßten auch die bereits abschlagsgeminderten Bestandsrenten rückwirkend ab Zugangsjahr 1997 neu berechnet werden.

Ein solcher Weg wäre für alle Beteiligten klar, übersichtlich und ohne zusätzliche Schattenbürokratie in den neu zu schaffenden Fondsverwaltungen realisierbar. Die Gesamtkosten einer rentenversicherungsinternen Lösung fielen nicht höher aus als bei einer einheitlichen, Arbeitslose und viele Frauen nicht ausgrenzenden und

flächendeckenden Fondslösung. Und: Der während der vergangenen 16 Jahre unter die Räder der Angebotspolitik geratene Solidargedanke würde gestärkt und nicht weiter geschwächt. Finanzierbar wäre all dies mit einer Beitragssatzerhöhung von maximal 1,5 bis 2,0 Prozentpunkten.

*Geringfügige Beschäftigung:* Seit Jahren ist die Zahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse im Verhältnis zu den sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen, aber auch in absoluten Zahlen angestiegen. Von 1987 bis 1997 hat die Zahl der geringfügig Beschäftigten um 74 vH zugenommen, so daß gegenwärtig etwa 5 vH des gesamten Arbeitsvolumens unter diesen Bedingungen verausgabt werden. Da die wöchentlichen Arbeitszeiten der „Natur“ geringfügiger Beschäftigung nach weit unter dem Durchschnitt liegen, lag der Anteil der Beschäftigten mit 10 vH 1997 über dem Anteil des Arbeitsvolumens dieses Beschäftigungssektors. Wirtschaftsbereiche wie der Einzelhandel, wo bereits fast 25 vH der Beschäftigten außerhalb der gesetzlichen Sozialversicherung arbeiten, und das Gaststättengewerbe entwickeln sich dabei dramatisch in Richtung „sozialversicherungsfreier Zonen“.

Von der Ausbreitung geringfügiger Beschäftigung profitieren selbstverständlich die Unternehmen, die *erstens* Lohnkosten sparen, weil keine Sozialversicherungsbeiträge fällig werden, und die *zweitens* zudem flexibel über ihre Arbeitskraft verfügen können. Doch auch für einen Teil der Beschäftigten sind diese Arbeitsverhältnisse attraktiv: Können beispielsweise Ansprüche an die Krankenversicherung über Familienmitglieder erworben werden, stellen sich 630 DM vielen als Nettozuverdienst dar. Problematisch wird es aber für diejenigen, denen „normale“ Familienverhältnisse keinen Zugang zum „Normalarbeitsverhältnis“ erlauben. Frauenarbeit ist gerade durch die Zunahme der geringfügigen Beschäftigung vielfach auf den Status des Zuverdienstes beschränkt geblieben, wodurch es alleinstehenden Frauen oft sehr schwer fällt, existenzsichernde Beschäftigung zu finden.

Die Neuregelung bei den sog. geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ist gänzlich verfehlt, weil sie den arbeitsmarktpolitischen

Aspekt völlig außer acht läßt. Die 630-DM-Jobs sind nicht in erster Linie ein sozialversicherungsrechtliches Problem, sondern ein Arbeitsmarktproblem – erst hieraus entwickeln sie sich zu einem Problem für die Sozialkassen und die soziale Sicherung. Alle diejenigen, die von Rot-Grün eine sozialstaatlich effiziente Regelung erwartet haben, müssen bitter enttäuscht sein; mit dem vorliegenden Plan wird kein einziges der zuvor anvisierten Ziele erreicht werden können: Soziale Sicherungslücken werden nicht geschlossen, die soziale Absicherung von Frauen wird nicht verbessert, eine Umwandlung in sozialversicherte Teilzeit- oder gar Vollzeit Arbeitsplätze wird nicht bewirkt, und der weiteren Aufsplittung von Arbeitsverhältnissen wird kein Riegel vorgeschoben. Im Gegenteil: Durch die Angleichung des Schwellenwertes in den neuen Ländern – bisher 530 DM – an den des Westens wird dort das prekäre Arbeitsmarktsegment zunächst sogar um rund 20 vH ausgeweitet. Statt Probleme zu lösen, werden neue geschaffen – auf dem Arbeitsmarkt, aber auch im Steuerrecht, wo erstmals eine Einkommensart völlig von der Besteuerung freigestellt werden soll. Die in unseren Augen einzig saubere Lösung wäre die grundsätzliche Sozialversicherungspflicht oberhalb einer undynamisierten Bagatellgrenze von 200 DM mit Individualbesteuerung und unter Beibehaltung der sog. Geringverdienergrenze, derzufolge der Arbeitgeber bis zu einem Bruttoentgelt von 630 DM auch den Arbeitnehmeranteil am Sozialbeitrag zu tragen hat. Für diesen Fall stünden auch der Angleichung des Ost- an den West-Schwellenwert keine Bedenken entgegen.

Die von der Koalition durchgesetzte Lösung, wonach geringfügig Beschäftigte selbst keine Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung zu entrichten haben, macht finanzpolitisch nur dann Sinn, wenn Rot-Grün perspektivisch die staatliche Subventionierung der Arbeitnehmerbeiträge bei niedrigen Bruttoeinkommen in Angriff nehmen will, um über eine Reduzierung der Abgabenbelastung im unteren Lohnsegment die Akzeptanzschwelle zur Annahme von Niedriglöhnen zu senken; entsprechende Überlegungen liegen seitens der SPD seit längerem vor. Je nach Ausgestaltung werden die hierbei anfallenden Kosten auf zwischen 10 und 20 Mrd. DM veranschlagt; wären auch die geringfügig Beschäftigten zu subventionieren, fiel der

erforderliche Betrag um noch einmal rund 5 Mrd. DM höher aus – dies ließe sich bei der jetzt gefundenen Regelung vermeiden. Zur Gegenfinanzierung der Subventionierung von Arbeitnehmeranteilen böte sich – wie schon vor rund zwei Jahren von den Unionsparteien vorgedacht – die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bzw. deren Integration in die Sozialhilfe an. Selbst wenn der Bund die dadurch verursachten Mehrausgaben der Kommunen trüge, verbliebe ihm noch ein Einsparpotential bei der Arbeitslosenhilfe von rund 15 Mrd. DM, mit der sich die Subventionierung der Sozialbeiträge finanzieren ließe. Hilfebedürftige Langzeitarbeitslose, für die von da an ausschließlich die Sozialhilfe zuständig wäre, unterlägen gleichzeitig durchweg dem Zwang zur Annahme arbeits- und sozialrechtsfreier Pflichtarbeit. Wo die Bereitschaft zur Umverteilung zu zaghaft und die politische Erwartung hinsichtlich einer Reduzierung der Arbeitslosenzahl groß ist, dort steigt die Gefahr, daß zur Lösung der Beschäftigungskrise auf autoritäre Instrumente zurückgegriffen wird. Es wäre sozial- und gesellschaftspolitisch fatal, wenn sich die neue Bundesregierung an diesem Punkt als effizientere Vollstreckerin der alten Politik profilieren wollte.

#### **4. Bausteine alternativer Wirtschaftspolitik: Beschäftigung, ökologischer Strukturwandel und Umverteilung**

Nachdem der 1994 einsetzende Konjunkturaufschwung bislang keine nennenswerten positiven Beschäftigungseffekte gehabt hat, droht nun mit der Abschwächung des Aufschwungs umso mehr ein neuerlicher Anstieg der Arbeitslosenzahlen. Um dies zu verhindern und zudem die Basis für den wirksamen Einsatz beschäftigungspolitischer Maßnahmen zu schaffen, ist eine aktive Konjunkturpolitik unabdingbar.

Ein Wachstumsrückgang von 1 vH bedeutet gesamtwirtschaftliche Nachfrageausfälle von rund 38 Mrd. DM. Nun sind die Wachstumsprognosen für das laufende Jahr in unterschiedlichem Maße



nach unten korrigiert worden. Gegenüber dem Herbstgutachten der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute von 1998, das 2,8 vH Wachstum geschätzt hatte, gehen der Sachverständigenrat noch von 2,0 vH und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung sogar nur von 1,4 vH aus. In jedem Fall ist eine Ausweitung defizitfinanzierter Staatsausgaben im Umfang des Wachstumsrückganges notwendig.

Zudem werden mit nachlassender Konjunktur die Steuermehreinnahmen, die für 1998 gegenüber dem Vorjahr auf 30 Mrd. DM geschätzt wurden, geringer ausfallen. Auch diese Einnahmeausfälle sind durch staatliche Kreditaufnahme auszugleichen. Wichtig ist dabei, daß die öffentliche Ausgabenpolitik einen expansiven Kurs einschlägt, bevor die Konjunkturabschwächung sich zu einer Rezession ausweitet. Eine derartige, vorausschauende Politik ist derzeit sogar noch im Rahmen der Defizitgrenze des Amsterdamer Stabilitätspaktes möglich. Auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine expansive Ausgabenpolitik sind nicht stichhaltig: Konjunkturpolitische Interventionen dienen der „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ nach Art. 115 GG.

*Beschäftigungslücke von 6,9 Millionen Personen:* Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit betrug die Beschäftigungslücke 1998 6,9 Millionen Personen. Dazu zählen neben den registrierten Arbeitslosen in Höhe von 4,3 Millionen noch 2,6 Millionen Menschen der stillen Reserve, die entweder dem Arbeitsmarkt angesichts fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten aktuell nicht zur Verfügung stehen oder sich in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen befinden.

Geht man nun davon aus, daß sich ein Teil der stillen Reserve alljährlich in FuU-Maßnahmen befindet und unterstellt, daß auch bei positiver Arbeitsmarktentwicklung ein Teil dieser Reserve sich nicht aktiv um einen Arbeitsplatz bemühen wird, kann ein Zielwert von 6 Millionen Arbeitsplätzen genannt werden, die durch politische Maßnahmen zu schaffen sind. Dabei ist es wichtig, daß die einzelnen Bausteine einer derartigen Beschäftigungspolitik, die im folgenden vorgestellt werden, nicht als konjunkturpolitische Manövriermasse benutzt werden. Beschäftigungspolitik muß langfristig angelegt und unabhängig von zyklischen Schwankungen finanzierbar sein.

*Arbeitsmarktpolitik:* Schon seit den siebziger Jahren, verstärkt aber durch die plötzliche Massenarbeitslosigkeit in den neuen Ländern, ist in der Bundesrepublik ein umfangreiches arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium entstanden, das erhalten und ausgebaut werden sollte. Besonderes Gewicht ist dabei auf Qualifizierungsmaßnahmen zu legen, die sich aus veränderten Anforderungsprofilen als Folge des sektoralen Strukturwandels ergeben. Im Zuge eines sozialen und ökologischen Umbaus werden ganz neue Berufsfelder entstehen, die im Zusammenspiel von Ausbildungssystem und Arbeitsmarktpolitik „abgesteckt“ werden können. Konkret schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vor, die Mittel für die Arbeitsmarktpolitik um 25 Mrd. DM aufzustocken und damit 500.000 zusätzliche Arbeits- und Weiterbildungsplätze zu schaffen.

*Lohnkostensubventionen:* Die Lohnstückkosten sind in Deutschland in den vergangenen Jahren erheblich gesunken, weil die Arbeitsproduktivität stärker angestiegen ist als die Reallöhne. Daher werden auch keine allgemeinen Lohnkostenzuschüsse benötigt. Diese gesamtwirtschaftliche Aussage bedarf jedoch einer Relativierung: Zum normalen Strukturwandel der Wirtschaft gehört zwar, daß Unternehmen mit unterdurchschnittlicher Produktivität aus dem Markt ausscheiden. Problematisch wird dies aber, wenn davon Wirtschaftssektoren betroffen sind, deren Angebot als gesellschaftlich notwendig erachtet wird. Wenn eine derartige Gefahr droht, können Lohnkostensubventionen zu einer Verbesserung der Beschäftigungssituation beitragen. Konkret schlagen wir vor, hierfür 20 Mrd. DM bereitzustellen und auf diese Weise 500.000 Arbeitsplätze in erster Linie in Ostdeutschland zu schaffen bzw. zu sichern.

*Öffentliche Investitionen:* Ausgehend vom Leitbild nachhaltiger Entwicklung muß die gesellschaftliche Infrastruktur so umgebaut werden, daß sich private Unternehmen auf eine ökologische Wirtschaftsweise umstellen können. Hierfür sind erhebliche öffentliche Investitionen notwendig.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt deshalb vor, über einen Zeitraum von fünf Jahren ein „Öffentliches Pro-



gramm für Arbeit und Umwelt“ in Höhe von jährlich 120 Mrd. DM aufzulegen und damit mindestens eine Million Arbeitsplätze zu schaffen. Angesichts der katastrophalen Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland sollte zusätzlich ein Sonderprogramm „Stärkung des ökonomischen Auf- und Umbaus in Ostdeutschland“ mit einem Volumen von 20 Mrd. DM geschaffen und umgesetzt werden. In dem Ausmaß, in dem diese Programme durch die Stärkung der Wirtschaft und damit auch höhere Steuereinnahmen Selbstfinanzierungseffekte auslösen, läßt sich die Vorfinanzierung über öffentliche Kreditaufnahme später wieder abbauen. Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten einerseits sowie Einnahmen im Zuge einer gerechteren Steuerpolitik und die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Wirtschaftskriminalität andererseits bieten mittelfristig eine stabile Finanzgrundlage öffentlicher Investitionen.

*Öffentlicher Beschäftigungssektor:* Zum sozialen und ökologischen Umbau gehört auch, daß Wirtschaftssektoren, die außerordentliche Produktivitätssteigerungen – nicht zuletzt im Bereich des Einsatzes natürlicher Ressourcen – aufweisen, andere Sektoren gegenüberstehen, deren Leistungen zwar als gesellschaftlich notwendig gelten, die aber nur begrenzt rationalisierbar sind. Diese Sektoren werden gewinnwirtschaftlich nicht erschlossen und müssen durch ein öffentliches Angebot abgedeckt werden. In hohem Maße gilt dies beispielsweise für soziale Dienstleistungen. Sollen diese nicht nur einer kleinen, einkommensstarken Bevölkerungsschicht zugänglich sein, bestehen kaum Möglichkeiten, kostendeckende Preise zu erzielen. Dabei sind übrigens auch der Kostensenkung durch Niedriglöhne nach unten Grenzen gesetzt, zumal davon auszugehen ist, daß mit sinkenden Löhnen auch die Qualität der erbrachten Arbeit abnehmen wird. Deshalb fordern wir den Aufbau eines öffentlichen Beschäftigungssektors, der einerseits qualifizierte und entsprechend entlohnte Arbeitsmöglichkeiten bietet und andererseits qualitativ hochwertige Leistungen bereitstellt. Hierfür sollten 50 Mrd. DM ausgegeben und damit eine Million Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Infolge niedriger Produktivität und äußerst geringer Spielräume, Gebühren für die Leistungen des öffentlichen Be-

schäftigungssektors zu erheben, muß eine dauerhafte Finanzierung aus den Einkommen hoch produktiver Wirtschaftssektoren erfolgen. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit kann auf diesem Wege natürlich nur erfolgen, wenn zugleich der Stellenabbau im öffentlichen Dienst gestoppt wird.

*Arbeitszeitverkürzung:* Weder der sozial-ökologische Umbau noch der Aufbau eines öffentlichen Beschäftigungssektors werden das Arbeitsvolumen in einem Maße steigern können, das zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit ausreicht. Ohne eine expansiv ausgerichtete Wirtschaftspolitik wird der schon seit Jahrzehnten anhaltende Trend eines sinkenden Arbeitsvolumens überhaupt nicht umzukehren sein.

Die häufig vertretene Auffassung, Arbeitszeitverkürzung mit dem Ziel, ein gegebenes Arbeitsvolumen auf mehr Köpfe zu verteilen, sei eine Alternative zu expansiver Makropolitik, die bei gegebener Arbeitszeit das Arbeitsvolumen erhöht, stimmt nicht. Auch in Zeiten hoher Wachstumsraten konnte Vollbeschäftigung nur bei gleichzeitiger Verkürzung der Arbeitszeit erhalten bleiben. Es ist auch weitgehend unbestritten, daß Arbeitszeitverkürzungen, wenn sie in großen Schritten erfolgen, beachtliche Beschäftigungseffekte haben können. Seit dem Einstieg in die 35-Stunden-Woche 1984 wurde allerdings immer wieder die Erfahrung gemacht, daß kürzere Arbeitszeiten nur in kleinen Schritten durchzusetzen waren. Um den bestehenden Handlungsbedarf zu verdeutlichen: Fast fünfzehn Jahre nach dem ersten Streik zur Einführung der 35-Stunden-Woche betrug die durchschnittliche Wochenarbeitszeit in Westdeutschland immer noch 37,7 Stunden und in Ostdeutschland sogar 39,5 Stunden.

Selbst bei den bescheidenen Arbeitszeitverkürzungen der vergangenen Jahre erfolgte immer nur ein Teillohnausgleich. Dabei wurde auf Lohnsteigerungen „verzichtet“, die auf Grund der Produktivitätsentwicklung kostenneutral hätten durchgesetzt werden können. Gesamtwirtschaftlich hat dies zur Abkopplung der Löhne von der Produktivitätsentwicklung sowie zu den hieraus resultierenden Nachfrageproblemen beigetragen. Aus Sicht der Beschäftigten stellten sich Arbeitszeitverkürzungen dagegen allzu oft als eine Mischung

aus Lohnverzicht und gesteigerter Arbeitsintensität dar. Schätzungen zufolge werden Arbeitszeitverkürzungen nur zur Hälfte beschäftigungswirksam, während die andere Hälfte zu einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität und -intensität führt.

Um trotzdem Arbeitszeitverkürzungen in großen Schritten zu ermöglichen, schlagen wir einen subventionierten und sozial gestaffelten Lohnausgleich vor. Konkret sollte die Arbeitszeit um 10 vH verkürzt werden, wobei einer Verringerung der Wochenarbeitszeit deutliche Priorität zukommt. Von der effektiven durchschnittlichen Wochenarbeitszeit Westdeutschlands ausgehend, bedeutete dies die flächendeckende Einführung einer 34-Stunden-Woche. Zugleich sollten Möglichkeiten geschaffen werden, Jahres- bzw. Lebensarbeitszeit durch Sabbaticals und Vorruhestandsregelungen zu reduzieren. Auch wenn man Produktivitätseffekte, die durch kürzere Arbeitszeiten ausgelöst werden, in Rechnung stellt, könnten auf diese Weise 1,9 Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden. In jedem Fall sollten Einkommensverluste durch Subventionen aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit ausgeglichen werden. Dieser Ausgleich kann nach der Lohnhöhe gestaffelt werden, da lineare Lohnerhöhungen in den vergangenen Jahren zu einer Öffnung der Schere zwischen oberen und unteren Lohn- und Gehaltsgruppen geführt haben. Ein entsprechend gestaffelter Einkommensausgleich würde daher auch zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung bei den lohnabhängig Beschäftigten führen.

*Bündnis für Beschäftigung:* Klare wirtschaftspolitische Zielvorstellungen werden derzeit nur von Seiten der Unternehmen und ihrer Verbände verfolgt. Allgemein laufen diese auf eine Fortsetzung der Angebotspolitik hinaus. Der neuen Regierung wird dabei die Rolle zugesprochen, „Modernisierungen“ im System der sozialen Sicherung vorzunehmen, die von der alten Regierung nicht durchzusetzen waren. Daß die rot-grüne Koalition solchen Vorhaben durchaus offen gegenübersteht, zeigt der Jahreswirtschaftsbericht 1999. Darin heißt es, die „Krise des Umverteilungsstaates ist gleichzeitig die Chance des aktivierenden Sozialstaates.“ Ganz der angebotspolitischen Tradition verhaftet, heißt es dann, es müßten „mehr Anreize

zur Aufnahme von Beschäftigung entstehen.“ Daran fehlt es gewiß nicht, wohl aber an energischen Forderungen, den beschäftigungspolitischen Kurswechsel durchzusetzen, der durch den Regierungswechsel auf die Tagesordnung gesetzt wurde.

Die Richtung, die von der neuen Koalition angesteuert wird, ist noch nicht festgelegt, und es bestehen durchaus Ansatzpunkte dafür, das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ zu einem wirklichen „Bündnis für Beschäftigung“ zu machen. Eine zentrale Voraussetzung hierfür besteht darin, daß die Teilnahme an weiteren Bündnisgesprächen von Unternehmensseite nicht an die Bedingung tarifpolitischer Wohlgefälligkeit der Gewerkschaften geknüpft wird. Es besteht kein Zweifel daran, daß die Tarifpolitik von Gewerkschaften und Unternehmen sich in mancher Hinsicht mit der Wirtschaftspolitik der Regierung überschneidet, dennoch darf die Verabschiedung von Lohnleitlinien nicht zur Voraussetzung beschäftigungspolitischer Fortschritte gemacht werden. Drohungen in dieser Richtung bewegen sich ohnedies außerhalb des Rahmens der beabsichtigten Konsensfindung.

Konzeptionell hätte ein „Bündnis für Beschäftigung“ neben dem Abbau der Arbeitslosigkeit einen sozial-ökologischen Umbau sowie eine Umverteilung von oben nach unten anzustreben. Notwendig ist hierfür eine expansive Nachfragepolitik, die konjunkturell stabilisierend wirkt und langfristig sowohl eine Erhöhung des Arbeitsvolumens als auch den dringend erforderlichen ökologischen Umbau ermöglicht. Innerhalb eines entsprechend weit gesteckten makroökonomischen Rahmens finden auch Anpassungen der sozialen Sicherungssysteme an neue Formen der Beschäftigung, Arbeitszeitverkürzungen sowie der Aufbau eines öffentlichen Beschäftigungssektors ihren Raum. Voraussetzung einer beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik bleibt aber die Verabschiedung vom angebotspolitischen Spardiktat.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM '99 wurde bis zum 25.3.1999 von folgenden Personen unterstützt:

Abkürzungen:

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

Udo Achten, Düsseldorf  
 Prof. Dr. Eberhard Ackermann, Rostock  
 Prof. Dr. Marek Adamiec, Lodz  
 Andrea Adrian, WA, Bremen  
 Jutta Ahrweiler, GS, Oberhausen  
 Detlef Ahting, GS, Braunschweig  
 Karin Alltrock, GS, Everswinkel  
 Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin  
 Dr. Werner Anton, WA, Merseburg  
 Lutz Apel, GS, Bremen  
 Horst Arenz, WA, Essen  
 Hilde Arndt-Burglin, PR, Gelsenkirchen  
 Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden  
 Peter Artzen, GS, Wehrheim  
 Sylvia Artzen, GS, Wehrheim  
 Dr. Jupp Asdonk, WA, Bielefeld  
 Diana Auth, Göttingen

Andreas Bach, Dortmund  
 Erich Bach, GS, Frankfurt  
 Günter Bachmann, GS, Sprockhövel  
 Prof. Dr. Kurt Bader, Lüdershausen  
 Klaus Baete, Schwanewede  
 Peter Balluff, GS, Wiesbaden  
 Salvatore Barbaro, WA, Göttingen  
 Rainer Barcikowski, GS, Düsseldorf  
 Sven Barnekow, Berlin  
 Ulrich Bartetzko, BR, Hannover  
 Klaus Barthel, MdB, Kochel  
 Ronald Battenhausen, MdB, Hanau  
 Walter Bauer, BRV, Kohlberg  
 Bernhard Baumeister, GF, Bremen  
 Hans Baur, GS, Bonlanden  
 Herbert Bayer, GS, Frankfurt  
 Steffen Becker, WA, Giessen  
 Dr. Peter Behnen, Breitnau  
 Jan Behrend, Marburg

Dr. Theodor W. Beine, Isselburg  
 Anke Beins, PR, Ostermunzel  
 Rüdiger Beins, BRV, Ostermunzel  
 Günter Bell, Köln  
 Jörg Bensch, Hildesheim  
 Georg Benz, Frankfurt  
 Andreas Beran, Hamburg  
 Dirk Bergrath, WA, Aachen  
 Alfred Berkmann, GS, Hinsdorf  
 Stefan Bethe, Bonn  
 Sabine Beutert, Köln  
 Wolfgang Bey, GS, Chemnitz  
 Ortwin Bickhove-Swidorski, GS, Dülmen  
 Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken  
 Ina Biethan, GF, Braunschweig  
 Monika Bietz, Nieder-Olm  
 Fritz Bilz, GS, Köln  
 Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden  
 Matthias W. Birkwald, Köln  
 Norbert Birkwald, GS, Mörfelden-Walldorf  
 Heinrich Birner, GS, München  
 Dr. Joachim Bischoff, Hamburg  
 Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg  
 Dr. Reinhard Bispinck, WR, Düsseldorf  
 Petra Bläss, MdB, Berlin  
 Jürgen Blaschey, BR, Celle  
 Andreas Blechner, BR, Salzgitter  
 Dirk Blotvogel, GF, Troisdorf  
 Fritz Blumberg, GS, Berlin  
 Jürgen Boeckh, Bochum  
 Alwin Boekhoff, GS, Oldenburg  
 Dr. Hermann Bömer, WA, Dortmund  
 Norbert Bömer, BRV, Dortmund  
 Prof. Dr. Siegfried Bönisch, Leipzig

Dr. Burchard Bösche, GS, Hamburg  
 Manfred Böttcher, GS, Hannover  
 Gerd-Uwe Boguslawski, GS, Northeim  
 Manfred Bohle, Düsseldorf  
 Heike Boller, Saulheim  
 Uwe Bonsack, Bochum  
 Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Isernhagen  
 Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg  
 Elke Brachmann, Wiesbaden  
 Klaus Brands, Essen  
 Monika Brandt, GS, Dortmund  
 Sonja Brauers, Plön  
 Peter Braun, BRV, Rödinghausen  
 Prof. Dr. Karl-Heinz Braun, Magdeburg  
 Leo Braunleder, Wuppertal  
 Carsten Bremer, Wolfenbüttel  
 Prof. Dr. Ulrich Briefs, Paris  
 Mathias Brodkorb, Rostock  
 Theresa Bruckmann, Essen  
 Gerd Brücker, GS, Erfurt  
 Dr. Klaus Brülls, GS, Herzogenrath  
 Michael Buchholz, BR, Isernhagen  
 Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn  
 Michael Buchner, WA, Hamburg  
 Dr. Gerhard Buck, Berlin  
 Andreas Bürkle, Hechthausen  
 Martin Buhl, PR, Lüdenscheid  
 Birke Bull, MdB, Halle  
 Eva Bulling-Schröter, MdB, Ingolstadt  
 Harald Burglin, Gelsenkirchen  
 Klaus Busch, GS, Bremen  
 Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Köln

Christian Christen, WR, Wilster  
 Martine Colonna, Hamburg  
 Peter-Martin Cox, Idstein

Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt  
 Annette Dahms, WA, Nürnberg  
 Adelheid Danielowski, Hannover  
 Dr. Judith Dellheim, Berlin  
 Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg  
 Dr. Regine Deschle, Rostock  
 Richard Detje, Ahrensburg  
 Andreas Diers, Bremen  
 Prof. Dr. Helmut Dietrich, Halle  
 Reinhard Dietrich, WA, Bremerhaven

Käte Dinnebier, GF, Marburg  
 Kirsten Dinnebier, Marburg  
 Frauke Dittmann, Hamburg  
 Florian Dohmen, WA, Viersen  
 Irene Dohn, Hanau  
 Jochen Dohn, Hanau  
 Dr. Ulrich Dolata, WA, Bremen  
 Günter Domke, GS, Düsseldorf  
 Klaus Dräger, WA, Köln  
 Werner Dreibus, GS, Hanau  
 Michael Duchrow, Osterholz-Scharmbeck  
 Rolf Düber, GS, Erfurt  
 Anja Düvel, Hamburg  
 Ulrike Düwel, GS, Wuppertal

Michael Ebenau, GS, Cospeda/Jena  
 Claudia Eberhard, Hannover  
 Raimund Echterhoff, GS, Wuppertal  
 Jutta Ehlers, GS, Wolfenbüttel  
 Dr. Detlev Ehrig, WA, Bremen  
 Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen  
 Stephan Elkins, WA, Leipzig  
 Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen  
 Gisela Emons, WA, Köln  
 Gerhard Endres, Baldham  
 Dieter Engel, PR, Wiesbaden  
 Rainer Engelke, BR, Hannover  
 Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen  
 Harald Esker, GS, Oldenburg

Walter Fabian, GF, Hannover  
 Rainer Falk, Bonn  
 Gregor Falkenhain, GS, Solingen  
 Prof. Dr. Eugen Faude, Berlin  
 Veronika Faust, Bochum  
 Hinrich Feddersen, GS, Hamburg  
 Dr. Peter Fehn, WA, Hamburg  
 Günter Felchner, Hannover  
 Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg  
 Bärbel Feltrini, GS, Frankfurt  
 Roland Feltrini, Frankfurt  
 Dr. Kurt Fenske, Berlin  
 Josef Filippek, PR, Lüdenscheid  
 Meinolf Finke, Castrop-Rauxel  
 Prof. Dr. Dietrich Fischer, Golm  
 Volker Fischer, WA, Bremen

Ruth Fischer-Pusch, GS, Esslingen  
 Tino Fleckenstein, Aschaffenburg  
 Helmut Fleischer-Brachmann,  
 Wiesbaden  
 Werner Flierl, Sulzbach-Rosenberg  
 Bernd Flockemann, BR, Hemmingen  
 Wolfgang Förster, GS, Speyer  
 Uwe Foullong, GS, Neuss  
 Günter Frech, Hamburg  
 Guido Freisewinkel, GF, Hattingen  
 Otfried Frenzel, Chemnitz  
 Dr. Joke Frerichs, WA, Köln  
 Dr. Petra Frerichs, WA, Köln  
 Klaus Friedrich, BR, Würzburg  
 Edith Fröse, GS, Duisburg  
 Heinrich Fuchs, Hamburg  
 Michael Fuest, Lingen  
 Kurt Fussangel, WA, Schwanewede

Dr. Irene Gallinge, Berlin  
 Prof. Dr. Rainer Gamp, Hilders  
 Thomas Gauger, GS, Krefeld  
 Elmar Gayk, Hannover  
 Jürgen Gebel, Nieder-Olm  
 Andreas Gehrke, GS, Ronnenberg  
 Gerhard Gerlach, GS, Düsseldorf  
 Karl Gesau, GS, Derenburg  
 Dr. Jürgen Glaubitz, GS, Düsseldorf  
 Heiko Glawe, WA, Bremen  
 Horst Gobrecht, GF, Wiesbaden  
 Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen  
 Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt  
 Prof. Dr. Werner Goldschmidt, Hamburg  
 Prof. Dr. Hanna Grabley, Bad Saarow  
 Angelika Gramkow, MdL, Schwerin  
 Herbert Grimberg, GS, Hamburg  
 Herbert Grimm, GF, Dortmund  
 Thomas Grobe, BR, Hannover  
 Kay Brita Gröting, Herdecke  
 Edith Gross, GS, Brüssel  
 Edith Grosspietsch, GS, Sprockhövel  
 Dr. Rainer Grothusen, WR, Hamburg  
 Prof. Dr. Dr. Josef Gruber, Hagen  
 Walter Gruber, Salzgitter  
 Dr. Wolfgang Güttler, Halle  
 Prof. Dr. Karl-Diether Gussek, Halle  
 Michael Gustke, GS, Hattenhofen

Kai Hachmann, Hamburg  
 Sylvia S. Hämmerle, Karlsruhe  
 Wolfgang Haferkamp, Oberhausen  
 Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf  
 Elke Hahn, Hamburg  
 Andreas Hallbauer, Berlin  
 Dr. Horst Hanke, Zeuthen  
 Monika Harder, BRV, Fellbach  
 Peter Hartges, Aachen  
 Jochen Hartwig, St. Gallen  
 Andrea Hasselmeier, GS, Herne  
 Wolfgang Haupt, GS, Renningen  
 Dr. Gert Hautsch, BRV, Frankfurt  
 Lothar Havemann, WA, Bremen  
 Helga Hecht, BR, Bielefeld  
 Gottfried Heil, GS, Friedrichshafen  
 Stefan Heimlich, GS, Legefild  
 Christian Heinz, GF, Mainz  
 Horst Heinz, GF, Mainz  
 Ulrich Heinz, WA, Marburg  
 Julius Heller, Tübingen  
 Ronald Heller, Neuenhagen  
 Jürgen Hennemann, BRV, Ebern  
 Peter Henrich, Flemlingen  
 Dr. Detlef Hensche, GS, Stuttgart  
 Dr. Frank W. Hensley, WA, Dossenheim  
 Karl-Heinz Heppner, Bremen  
 Michael Hermund, GS, Bochum  
 Dr. Peter Herrmann, Co Cork/Irland  
 Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen  
 Dr. Horst Hesse, Leipzig  
 Hermann Hibbeler, Lage  
 Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen  
 Georg Hiermann, Herzogenaurach  
 Uwe Hiks, MdB, Ludwigsstadt  
 Ralf Himmelreicher, WA, Bremen  
 Antje Hinrichs, BR, Friedrichshafen  
 Rolf Hinsche, GF, Husum  
 Nicolaus Hintloglou, GS, Düsseldorf  
 Lieselotte Hinz, GS, Düsseldorf  
 Dierk Hirschel, Hamburg  
 Olivier Höbel, GS, Braunschweig  
 Christian Höhn, BR, München  
 Jürgen Hölterhoff, Bielefeld  
 Rudi Höntzsch, Berlin  
 Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln  
 Beate Hoffmann, GF, Hanau

Bernhard Hoffmann, GF, Eppelheim  
 Joachim Hoffmann, GF, Münster  
 Reiner Hofmann, Gründau  
 Heinz-Gerd Hofschien, WA, Bremen  
 Helmut Holtmann, Bremen  
 Ralf Holzer, Hamburg  
 Volker Hoppmann, GS, Dortmund  
 Johann Horn, GS, Oberasbach  
 Roland Hornauer, PRV, Erlangen  
 Prof. Dr. Jörg Huffscheid, Sudwalde  
 Gerd Huhn, GS, Dortmund  
 Alfred Hullmann, Essen  
 Dr. Klaus Humml, GS, Düsseldorf  
 Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim

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

Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin  
 Konrad Jäger, GS, Gießen  
 Michael Jäkel, GS, Köln  
 Dr. Dieter Janke, Leipzig  
 Hans Janßen, Hanau  
 Christoph Jetter, Darmstadt  
 Heinz Jewski, GF, Hannover  
 Andreas Jürgens, PR, Wennigsen  
 Dr. Heiner Jüttner, Aachen  
 Horst-Albert Jung, PR, Gevelsberg  
 Kalle Jung, PRV, Freiburg  
 Knut Jung, Köln  
 Karin Junge-Kühne, GS, Detmold  
 Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden

Prof. Dr. Gisela Kahl, Jena  
 Josef Kaiser, GS, Elchingen  
 Kurt Kaiser, GS, Baunatal  
 Ute Kalbitzer, Göttingen  
 Dr. Hildegard Kaluza, Bremen  
 Ullrich Kaminski, WA, Berlin  
 Harald Kampffmeyer, Berlin  
 Dr. Irmtraud Kannen, Cloppenburg  
 Ralf Kapschack, Witten  
 Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld  
 Manfred Kays, Braunschweig

Gisela Kessler, GS, Stuttgart  
 Prof. Rolf Kessler, Frankfurt  
 Thomas Keuer, GS, Duisburg  
 Karlheinz Kilb, GS, Erdmannhausen  
 Wolfgang Killig, GF, Hamburg  
 Henry Kirch, GS, Alfeld  
 Hans Kirchgässner, BR, Friedrichshafen  
 Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin  
 Beatrix Klein, Köln  
 Til Klein, Hamburg  
 Tim Klein, Köln  
 Prof. Dr. Alfred Kleinknecht, Bussum  
 Helmut Klingl, Amstetten  
 Pat Klinis, GF, Heidelberg  
 Hans Klinker, GS, Bamberg  
 Alfred Klose, Hannover  
 Jürgen Klute, Herne  
 Dr. Heidi Knake-Werner, MdB, Bonn  
 Bernd Knauber, GS, Heidelberg  
 Dieter Knauß, GS, Waiblingen  
 Werner Kneuer, GS, Passau  
 Reinhard Knisch, GF,  
 Rostocker Wulfshagen  
 Stefan Knoll, GF, Salzgitter  
 Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf  
 Stefanie Knoth, Frankfurt  
 Maria Koch, Bochum  
 Dr. Klaus Kock, WA, Dortmund  
 Paul Köhler, GS, Münzenberg  
 Jürgen Koenen, GS, Essen  
 Otto König, GS, Hattingen  
 Prof. Dietrich-W. Köppen, Velbert  
 Dietmar Köster, Wetter  
 Jörg Köther, GS, Springe  
 Harald Kolbe, GS, Hannover  
 Prof. Christian Kopetzki, Kassel  
 Norbert Koprek, Hameln  
 Prof. Dr. Reinhold Kowalski, Berlin  
 Ralf Krämer, Dortmund  
 Horst Kraft, GS, Mülheim/Ruhr  
 Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld  
 Dr. Jürgen Kranz, WA, Halle  
 Dieter Krause, GS, Witten  
 Prof. Dr. Günter Krause, Berlin  
 Carsten Krebs, WA, Vechelde  
 Jutta Krellmann, GS, Brunnighausen  
 Peter Kremer, WA, Dortmund

Heiko Kretschmer, Hamburg  
 Daniel Kreutz, MdL, Köln  
 Siegi Kreuzer, GS, München  
 Ulrike Kröger, GS, Bremen  
 Günter Kronschnabl, Hamburg  
 Dr. Stephan Krüger, Berlin  
 Heinrich Krüger, Berlin  
 Lothar Krüger, Erfurt  
 Reinhard Krüger, Nienburg  
 Siegfried Krupke, Bremen  
 Volker Kruse, Oldenburg  
 Werner Krusenbaum, GS, Mülheim/Ruhr  
 Dr. Sabine J. Kryszon, WR, Berlin  
 Jürgen Kubig, GF, Lübeck  
 Werner Kubitz, GS, Salzgitter  
 Michael Kuehn, Münster  
 Dr. Wolfgang Kühn, Berlin  
 Eike Kühne, GS, Detmold  
 Barbara Künemund, GS, Detmold  
 Marianne Kugler-Wendt, GS, Heilbronn  
 Peter Kurbjuweit, GS, Hameln  
 Wilfried Kurtzke, Magdeburg  
 Brigitte Kurzer, GS, Sprockhövel  
 Prof. Dr. Ingrid Kurz-Scherf, Bielefeld

Wolfgang Lange, BR, Seelze  
 Dr. Eberhard Langer, MdL, Chemnitz  
 Jörg Lauenroth-Mago, GS, Rätzlingen  
 Richard Lauenstein, GS, Lehrte  
 Christian Lauschke, Berlin  
 Eva Lavon, GS, Braunschweig  
 Dr. Steffen Lehdorff, WA, Köln  
 Dr. Jürgen Leibiger, Dresden  
 Bruno Leidenberger, Fellbach-Oettingen  
 Prof. Dr. Gerhard Leithäuser, Bremen  
 Holger Lengfeld, WA, Berlin  
 Günter Lenz, BRV, Wedemark  
 Detmar Leo, MdBB, Bremen  
 Marion Leonhardt, GS, Utzberg  
 Manfred Lesch, Frankfurt  
 Renate Licht, GS, Erfurt  
 Georg Liebl, GS, Leidersbach  
 Hartmut Limbeck, GS, Essen  
 Hartmut Lind, Bad Münster  
 Godela Linde, GS, Marburg  
 Axel Lippek, Bochum  
 Gerd Lobodda, GS, Stein-Deutenbach

Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt  
 Ulla Lötzer, MdB, Bonn  
 Sabine Lorenz, Lemgo  
 Brigitte Ludewig, GS, Berlin  
 Doris Ludwig, GS, Düsseldorf  
 Sibylle Lust, GS, München

Brigitte Maas, Berlin  
 Wolf Mache, GS, Meerbusch  
 Gerd Mack, Ulm  
 Karl Mai, Halle  
 Annette Malottke, Düsseldorf  
 Wolfgang Manneck, GS, Dortmund  
 Frank Mannheim, Hannover  
 Heike Marker-Sträter, GF, Recklinghausen  
 Peter Marquard, Freiburg  
 Christa Martens, Dortmund  
 Heinz Martens, GS, Düsseldorf  
 Markus Marterbauer, WA, Wien  
 Gerhard Marx, GS, Braunschweig  
 Christel Mathes, GF, Offenbach  
 Horst Maylandt, GS, Sprockhövel  
 Christine Meier, GS, Düsseldorf  
 Hartmut Meine, GS, Hannover  
 Dr. Heinz-Rudolf Meißner, WA, Berlin  
 Klaus Mende, Schlangenbad  
 Helmut Menzel, GS, München  
 Rainer Metke, MdL, Harsleben  
 Gerhard Mette, GS, Curau  
 Carla Meyer, Hamburg  
 Irmgard Meyer, GF, Frankfurt  
 Thomas Meyer-Fries, München  
 Armin Mittelstädt, Kaiserslautern  
 Rainer Moeckel, BR, Hamburg  
 Thomas Mörker, Hamburg  
 Heinz Mührmann, Altena  
 Dr. Michael Müller, MdB, Düsseldorf  
 Dr. Volker Müller, Falkensee/Berlin  
 Petra Müller, GF, Hamburg  
 Prof. Dr. Eva Müller, Taucha  
 Prof. Dr. Gerhard Müller, Taucha  
 Sigrid Müller-Gessinger, PR, Mainz  
 Charles Mündler, GS, Berlin  
 Rolf-Dieter Münster, WA, Herzogenrath-Kohlscheid  
 Uwe Myler, BR, Freiburg

Jochen Nagel, GF, Groß-Gerau  
 Andrea Nahles, MdB, Weiler  
 Martin Nees, GS, Radebehl  
 Hans-Georg Nelles, GBRV, Düsseldorf  
 Bernd Neubacher, BR, Lübeck  
 Reinhard Neubauer, BRV, Göttingen  
 Dr. Gerd-Erich Neumann, GF, Stralsund  
 Felicitas Nick, GS, Göttingen  
 Gerd Nickel, GS, Zirndorf  
 Brigitta Nicolay-Mattes, Hagen  
 Dr. Werner Nidetzky, Ellwangen  
 Achim Niederbrüning, PR, Bremen  
 Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin  
 Jens-Olaf Nuckel, Quickborn

Ralf Oberheide, BR, Springe  
 Dr. Paul Oehlke, Köln  
 Günter Oesinghaus, MdB, Köln  
 Dr. Volker Offermann, Golm  
 Jürgen Offermann, GS, Wuppertal  
 Bernd Ohms, Bremen  
 Andreas Oldenburger, Oldenburg  
 Oliver Ostmann, Hamburg  
 Brigitte Ostmeyer, BR, Holzgerlingen  
 Prof. Dr. Erich Ott, Künzell  
 Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld

Holger Paetow, WA, Hamburg  
 Heinz Paul, GS, Nürnberg  
 Fritz Peckedraht, Lage  
 Prof. Peter Peschel, Essen  
 Horst Peter, Kassel  
 Stephan Peters, Marburg  
 Dr. Thieß Petersen, GS, Kiel  
 Ulrich Petri, GS, Stuttgart  
 Heinz Pfäfflin, WA, Nürnberg  
 Richard Pfaff, BRV, Hanau  
 Walter Pfau, Ludwigsau  
 Dieter Pfeiffer, GS, Magdeburg  
 Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg  
 Werner Pfennig, Stuttgart  
 Dr. Helmut Pfister, Erlangen  
 Klaus Pickshaus, GS, Frankfurt  
 Wolfgang Pietzek, Engen  
 Michael Pilz, GS, Hanau  
 Matthias Pippert, WA, Oldenburg  
 Klaus Pitann, BR, Springe

Dr. Dieter Plehwe, WA, Berlin  
 Heinz Plezia, Hamburg  
 Jörg Pöse, Mainz  
 Dr. Ralf Pohl, WA, Theisenort  
 Michael Polldur, BR, Hameln  
 Uschi Prahm, Oldenburg  
 Prof. Dr. Klaus Priester, Speyer  
 Dr. Helga Purgand, WA, Berlin  
 Erhard Pusch, GS, Esslingen  
 Heinz Puschnerus, GS, Dortmund

Silke Raab, WA, Aachen  
 Lilo Rademacher, GS, Friedrichshafen  
 Winfried Radermacher, Aachen  
 Wolfgang Räsche, GS, Brünigshausen  
 Bodo Ramelow, GF, Erfurt  
 Prof. Winfried Raske, Berlin  
 Alexander Recht, Köln  
 Ralf Redeker, BR, Bielefeld  
 Dr. Günter Reese, Bühlstedt  
 Heiko Reese, Paderborn  
 Dr. Ulla Regenhart, WA, Berlin  
 Frank Rehberg, WA, München  
 Danyel Reiche, WA, Hannover  
 Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen  
 Hans-Joachim Reimann, GS, Bremen  
 Michael Reimann, Zeesen  
 Jörg Reinbrecht, GS, Hannover  
 Dr. Sabine Reiner, Marburg  
 Christian Reinke, Rostock  
 Jörg Reitzig, Hamburg  
 Carmen Remus, St. Wendel  
 Herbert Rensing, BR, Blomberg-Tintrup  
 Thomas Ressel, GS, Kelkheim  
 Dr. Norbert Reuter, WA, Aachen  
 Hans Dieter Reuter, Erndtebrück  
 Dr. Gerhard Richter, Dresden  
 Ursula Richter, Dresden  
 Anne Rieger, GS, Stuttgart  
 Monika Rietze, WA, Hannover  
 Dr. Rainer Rilling, WA, Marburg  
 Friedrich Rische, GF, Düsseldorf  
 Jochen Röver, GF, Mühlheim  
 Christoph Roggon, Berlin  
 Richard Rohnert, GS, Bochum  
 Dr. Bärbel Rompeltien, WA, Essen  
 Eckart Rosemann, Kaarst

Peter Rothbart, Seelze  
 Albert Rozsai, GS, Düsseldorf  
 Hajo Rübsam, GS, Homberg  
 Michael Ruhland, GF, Radevormwald

Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld  
 Günter Sanné, Eschborn  
 Günther Sauter, Stuttgart  
 Dr. Herbert Schaaff, Kempen  
 Günther Schachner, GS, Peiting  
 Georg Schacht, Lüneburg  
 Thorsten Rolf Schäfer-Gumbel, WA,  
 Gießen

Remo Schardt, GS, Mömbris  
 Susanne Schartz, Frankfurt  
 Dr. Helmut Schauer, GS, Frankfurt  
 Karl Scheerer, Ulm  
 Gerald Scheidler, Altenstadt  
 Manfred Scherbaum, GS, Sprockhövel  
 Dr. Klaus-Dieter Schewe, WA,  
 Oldenburg

Dr. Andreas Schikora, Berlin  
 Dominik Schirmer, GS, München  
 Michael Schlecht, GF, Stuttgart  
 Thorsten Schlitt, Wuppertal  
 Dr. Irmtraud Schlosser, WA, Berlin  
 Dr. Josef Schmee, WA, Wien  
 Detlef Schmidt, GS, Gladbeck  
 Detlev Schmidt, Düsseldorf  
 Dr. Ingo Schmidt, WA, Göttingen  
 Gabi Schmidt, Bochum  
 Gabriele Schmidt, GS, Gladbeck  
 Marlis Schmidt, Salzgitter  
 Nikolaus Schmidt, GS, Frankfurt  
 Norbert Schmidt, Salzgitter  
 Uwe Schmidt, GBRV, Biebertal  
 Werner Schmidt, Stuttgart  
 Martin Schmidt-Zimmermann,  
 Braunschweig

Horst Schmitthenner, GF, Niedernhausen  
 Christa Schmitthenner-Hundertmark,  
 GS, Niedernhausen  
 Gerhard Schneider, GS, Ellwangen  
 Günter Schneider, Unna  
 Dr. Wolfgang Schober, GS, Bremen  
 Wolfgang Schöll, GS, Lohr  
 Andreas Schönfeld, BR, Hannover

Wilhelm Schönfeld, Oldenburg  
 Dieter Scholz, GS, Berlin  
 Dieter Schormann, GS, Troisdorf  
 Michael Schottes, Hattingen  
 Margit Schratzenstaller, WA, Gießen  
 Waltraut Schrödter, GS, Lübeck  
 Dr. Ursula Schröter, WA, Berlin  
 Bernd Schüngel, Berlin  
 Dr. Bernd Schütt, GS, Friedrichsdorf  
 Hubert Schütz, München  
 Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz  
 Dr. Karsten Schuldt, WA, Teltow  
 Dr. Michael Schuler, WA, Tecklenburg  
 Thorsten Schulten, WA, Düsseldorf  
 Hans-Peter Schulz, Wuppertal  
 Hartmut Schulz, GS, Seevetal  
 Jan Pieter Schulz, Hamburg  
 Anja Schulze, GF, Braunschweig  
 Svenja Schulze, MdL, Hattingen  
 Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling,  
 Frankfurt

Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann,  
 Bremen

Ingo Schwan, BRV, Kassel  
 Marcus Schwarzbach, BR, Helsa  
 Manfred Schweizer, GS, Neu-Ulm  
 Helga Schwitzer, GS, Hannover  
 Reinhard Schwitzer, GS, Hannover  
 Prof. Dietmar Seeck, Emden  
 Eckhart Seidel, Berlin  
 Reinhard Seiler, GS, Lemgo  
 Jürgen Selzner, Bochum  
 Reinhold A. Siegers, BRV,  
 Mönchengladbach

Friedrich Siekmeier, GF, Bremen  
 Fritz Simon, Bielefeld  
 Jutta Simon, Bielefeld  
 Ralf Sitte, WA, Köln  
 Gert Söhnlein, GS, Kist  
 Mathias Sommerfeld, GS, München  
 Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg  
 Thomas Sorg, BRV, Altbach  
 Detlef Sossna, Worpsswede  
 Siegfried Soth, Essen  
 Georg Sperber, BR, Sulzbach-Rosenberg  
 Peter Spiekermann, GS, Melle  
 Frank Spieth, GS, Erfurt

Martina Stackelbeck, WA, Dortmund  
 Jürgen Stamm, GS, Stuttgart  
 Sybille Stamm, GF, Stuttgart  
 Torsten Stark, Halle  
 Almut Steckhan-Rosien, Hannover  
 Johannes Steffen, WR, Bremen  
 Lars Stegenwaller, WA, Bremen  
 Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin  
 Klaus Stenzel, GS, Hameln  
 Rüdiger Stolzenberg, GS, Marburg  
 Prof. Dr. Brigitte Stolz-Willig,  
 Bad Vilbel

Dr. Detlev Sträter, WA, München  
 Manfred Sträter, GS, Recklinghausen  
 Hein Struck, GF, Spenge  
 Dr. Peter Strutynski, WA, Kassel  
 Helmut Süllwold, GS, Dortmund  
 Andreas Szymanski, GF, Neustadt/  
 Schneeren

Claudia Temps, WA, Rostock  
 Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig  
 Antje Tewes, GS, Gründau  
 Karlheinz Tews, Hamburg  
 Erika Thiel, BRV, Stuhr  
 Helmut Thiel, Lüdenscheid  
 Reinold E. Thiel, Frankfurt  
 Prof. Dr. Karl-Heinz Thieleke, Leipzig  
 Jürgen Thiem, GF, Amberg  
 Andreas Thomsen, BRV, Oldenburg  
 Wolfgang Thurner, Hamburg  
 Stefan Tidow, WA, Marburg  
 Andreas Tiedemann, GS, Sprockhövel  
 Dr. Lothar Tippach, WA, Leipzig  
 Ulrike Tirre, GS, Hanau  
 Klaus Trautwein, Wetzlar  
 Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, WR,  
 Düsseldorf  
 Dr. Axel Troost, Bremen  
 Prof. Dr. Achim Trube, Düsseldorf  
 Manfred Tybussek, GF,  
 Mühlheim am Main

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

Gerd Vatterot, GS, Oberhausen

Dr. Alexander Voegele, Berlin  
 Wolfgang Vogel, MdL, Erlangen  
 Alfred Voges, BR, Steinfurt  
 Walter Vogt, GS, Andernach  
 Willi Vogt, GS, Bielefeld  
 Dr. Heinrich Vokkert, Gronau  
 Dr. Rainer Volkmann, WA, Hamburg  
 Klaus-Peter Volkmann, GS, Mülheim  
 Günter Volz, GS, Schwäbisch Hall  
 Bernd Vorlaeufer-Germer, GS,  
 Bad Homburg

Dr. Günter Vornholz, Hannover  
 Andreas de Vries, BR, Hannover  
 Jan de Vries, GS, Hannover

Georg Wäsler, GS, München  
 Dr. Alexandra Wagner, WA, Düsseldorf  
 Dr. Peter Wahl, Bonn  
 Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen  
 Doris Walendowski, BR, Hannover  
 Prof. Dr. Dieter Walter, Strausberg  
 Claudia Walther, Aachen  
 Rolf Walther, Brüssel  
 Hans-Dieter Warda, GS, Bochum  
 Dr. Bert Warich, WA, Berlin  
 Wilhelm Warner, WA, Hannover  
 Dr. Hans Watzek, Berlin  
 Dr. Hartmut Weber, Münster  
 Dr. Roberta Weber, Idstein  
 Dr. Ulrich Weber, Lünen  
 Marita Weber, GS, Magdeburg  
 Marianne Weg, Wiesbaden  
 Doris Wege, GS, Frankfurt  
 Prof. Dr. Peter Weinbrenner, Steinhagen  
 Dr. Marianne Welteke, Hungen  
 Ralf Welter, WA, Aachen  
 Michael Wendl, GS, München  
 Klaus Wendt, Heilbronn  
 Sebastian Wertmüller, GF, Göttingen  
 Uwe Westerheide, BR, Gaiberg  
 Ulrich Westermann, Frankfurt  
 Christian Wetekam, Hillerse  
 Karl-Peter Wettstein, MdL, Plankstadt  
 Jörg Wiebking, Bad Nenndorf  
 Jörg Wiedemuth, GS, Erkrath  
 Hans-Joachim Wiedorn, Lingen  
 Michael Wiese, GS, Herne

Franziska Wiethold, GS, Ratingen  
Matthias Wilhelm, GS, Hannover  
Dr. Frank Wilhelmy, WA, Bonn  
Gerd Will, GS, Nordhorn  
Gert Wille, PRV, Hannover  
Burkhard Winsemann, WA, Bonn  
Prof. Dr. Tilmann Winter, Wiesbaden  
Carsten Witkowski, GF, Magdeburg  
Herbert Wöhrle, BR, Abensberg  
Dr. Frieder Otto Wolf, MdEP, Berlin  
Hans-Otto Wolf, BR, Dortmund  
Rüdiger Wolff, GS, Düsseldorf  
Petra Wolfram, GS, Sprockhövel  
Michael Wüst-Greif, Wiesbaden  
Dr. Volker Wulf, WA, Bonn

Dr. Beatrix Wupperman, WR, Bremen  
Jutta Zartner, Lage  
Burkhard Zastrow, Berlin  
Margrit Zauner, WA, Berlin  
Prof. Dr. Norbert Zdrojomyslaw,  
Hamburg  
Waldemar Zech, GF, Ludwigshafen  
Dr. Philip Zeschmann, Mülheim  
Helga Ziegert, GS, Bremen  
Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Aachen  
Werner Zipperer, Pöcking  
Dirk Zirnsak, GF, Soest  
Johannes Zöller, Köln  
Michael Zyla, BR, Hannover

## II. Langfassung des Memorandum

# 1. Die Weltwirtschaft: Finanzkrisen, schwächeres Wachstum und zunehmende Ungleichgewichte

In den neunziger Jahren wurde die Weltwirtschaft gleich zweimal erschüttert: durch die zyklische Krise in der ersten Hälfte des Jahrzehnts sowie durch die von Südostasien ausgehenden Turbulenzen auf den internationalen Währungs- und Finanzmärkten, deren Übergreifen auf weitere Länder und Wirtschaftsräume noch immer nicht beendet ist. Anfang 1999 zeigt die Weltkonjunktur erneut deutliche Abschwächungstendenzen. Das globale Wirtschaftswachstum hat sich 1998 mit gut zwei Prozent gegenüber dem vorangegangenen Jahr fast halbiert, und der Zuwachs im Welthandel betrug nur noch 3,3 Prozent, ein Drittel der Zunahme im Vorjahr (vgl. Tabelle 1). Nach wie vor gibt es rund eine Milliarde offiziell Arbeitssuchende in der Welt.

Die weltwirtschaftliche Entwicklung wird gegenwärtig geprägt durch die Überlagerung der von der Realwirtschaft ausgehenden zyklischen Prozesse mit Prozessen in der internationalen Finanzsphäre, die sich von der Realwirtschaft weitgehend abgekoppelt haben. Aufblähung und spekulative Verselbständigung der deregulierten internationalen Finanzbeziehungen haben inzwischen zu Unwägbarkeiten und Verwerfungen in zahlreichen Volkswirtschaften geführt. Auch Industrieländer können davon schwer betroffen werden, wie das Beispiel Japan beweist. Besonders dort jedoch, wo ein dynamisches, aber strukturell anfälliges Wirtschaftswachstum von spekulativen Finanztransaktionen großen Stils begleitet war, geriet das ganze volkswirtschaftliche Gefüge ins Wanken, als das spekulative Glied in dieser Wachstumskette riß. Nach den südostasiatischen Ländern befindet sich gegenwärtig Brasilien gleichermaßen in einer zyklischen wie in einer für die Region folgeschweren Währungs- und Finanzkrise.

Diese Entwicklung demonstriert die widersprüchlichen Wirkungen des vom internationalen Finanzkapital favorisierten Entwick-

lungsmodells, welches auf den Zustrom von externen Mitteln und Verschuldung als hauptsächliche Akkumulationsquelle für die südostasiatischen Schwellenländer setzt. Finanzkapitalistische Profitinteressen haben zur „Überspekulation“ geführt, deren Folgen nun zu Ungunsten der betroffenen Länder „bereinigt“ werden. Wirtschaftliche und soziale Differenzierungsprozesse zwischen relativ geschlossenen, politisch stabilen Wachstumsregionen und großen regionalen Krisenherden haben einen neuen globalen Schub erhalten.

Die von der Währungs- und Finanzkrise besonders betroffenen Länder werden Jahre brauchen, um an das vor der Krise erreichte Niveau anknüpfen zu können. Zwischen ihnen werden sich die Unterschiede auch deshalb verstärken, weil die Überwindung der Krise wesentlich vom Entwicklungsniveau und der eigenen Wirtschaftskraft der Länder abhängt. In mehreren asiatischen Ländern sowie in Brasilien kam es zum massiven Abzug der dort angelegten Finanzmittel und der dort erwirtschafteten Gewinne. Die überproportionale Zunahme des Zustroms ausländischer Direktinvestitionen in die Schwellenländer während der letzten Dekade ist im letzten Jahr beendet worden. Die Summe der über die Ländergrenzen geflossenen Direktinvestitionen ist nach Angaben der UNCTAD von 1997 bis 1998 um rund 10 Prozent gestiegen, der Anteil der außerhalb der Industrieländer angelegten Mittel aber gesunken. Erstmalig seit 1985 ist der Kapitalverkehr mit Asien rückläufig. (Internationaler Währungsfonds, IMF Survey, Washington, Nr. 23 vom 14.12.1998)

Seit Herbst vergangenen Jahres werden infolge der sich ausweitenden Südostasienereignisse vermehrt Befürchtungen geäußert, die Weltwirtschaft könne kurz vor einem erneuten globalen Abschwung stehen, der viel schwerwiegender als der gerade überwundene ausfallen werde. Das DIW kommt in seinem Anfang 1999 veröffentlichten Wochenbericht der internationalen Wirtschaftslage zu der Einschätzung, daß die Auswirkungen der jüngsten Finanz- und Währungsturbulenzen die Weltwirtschaft doch mehr belasten als erwartet. „Anfangs wurde die Produktion kaum spürbar reduziert, und die Investitionspläne blieben weitgehend unberührt. Mittlerweile führt die Kumulation der vielen sich teilweise selbst verstärkenden



Einzeleffekte zu einer deutlichen Abflachung des Wirtschaftswachstums“ (DIW-Wochenbericht, Berlin, Nr. 1 von 1999).

**Tabelle 1: Wachstum der Weltwirtschaft (Reales BIP – jährliche Veränderungen in vH)**

	1996	1997	1998	Prognose für 1999		Abweichung in Prozent- punkten
				vom Mai '98	vom Dez. '98	
Welt	4,3	4,2	2,2	3,7	2,2	- 1,5
Industrieländer	3,2	3,2	2,0	2,5	1,6	- 0,9
Entwicklungsländer	6,5	5,7	2,8	5,3	3,5	- 1,8
EU	1,8	2,7	2,8	2,8	2,2	- 0,6
USA	3,4	3,9	3,6	2,2	1,8	- 0,4
Japan	5,0	1,4	- 2,8	1,3	-0,5	- 1,8
Asien	8,2	6,6	2,6	5,9	4,3	- 1,6
dar. 4 Krisenländer <sup>1</sup>	7,1	3,7	-10,6	-0,1	-1,4	- 1,3
Lateinamerika	3,5	5,1	2,5	4,3	1,5	- 2,8
dar. Brasilien	2,8	3,2	0,5		-1,0	
Afrika	5,8	3,2	3,6	4,9	3,8	- 1,1
Übergangswirtschaften <sup>2</sup>	-1,0	1,9	- 0,8	3,4	-1,9	- 5,1
dar. Rußland	-5,0	0,7	- 5,7	1,9	-8,3	-10,2
Nachrichtlich:						
Welthandel (Export)	7,0	9,9	3,3	6,1	4,4	- 1,7

<sup>1</sup> Indonesien, Malaysia, Philippinen, Südkorea

<sup>2</sup> MOEL, ehemalige UdSSR

Quelle: International Monetary Fund, *World Economic Outlook and International Capital Markets*. Interim Revision, Washington, December 1998; *World Economic Outlook*, May, 1998

### *Ansteckung durch die asiatisch-russische Finanzkrise?*

Der Blick richtet sich vor allem auf Südostasien, Lateinamerika und Osteuropa, auf Regionen also, die von den Finanz- und Währungsturbulenzen unmittelbar am härtesten betroffen und in schwere realwirtschaftliche Krisen geraten sind. Die Tiefe der Krisen in Ja-

pan, Brasilien und Rußland verschlechtert die regionale Situation auch durch das große Gewicht dieser drei Länder – das japanische BIP liegt beispielsweise um ein Drittel höher als das der südostasiatischen Schwellenländer und Chinas zusammengenommen, und dasjenige Brasiliens entspricht gut einem Drittel des BIP von ganz Lateinamerika.

In Südostasien ist die gegenseitige Krisenbeeinflussung auf Grund enger wirtschaftlicher Verflechtung zwischen Japan und den anderen Ländern besonders intensiv. Japan ist größter Gläubiger und mit rund 40 Prozent größter Warenexporteur im südostasiatischen Raum. Nach Schätzungen entfallen knapp zwei Drittel der Verbindlichkeiten Thailands, 38 Prozent derjenigen Indonesiens und 20 Prozent derjenigen Südkoreas gegenüber Auslandsbanken auf japanische Gläubiger (Dresdner Bank, Trends, 4. Quartal 1998). Die Intensität der Verflechtung kommt auch darin zum Ausdruck, daß die Yen-Abwertung im vergangenen Jahr nicht nur für die kleineren Länder merkliche Export- und Produktionsrückgänge zur Folge hatte, sondern auch zur Verlangsamung der Warenausfuhr von China und Taiwan führte. Bankenzusammenbrüche in China und Hongkong bestätigen, daß sich trotz unterschiedlicher Entwicklungsniveaus, unterschiedlicher Ursachen und Ausprägungen der Krise ein kompakter regionaler Krisenherd herausgebildet hat, von dem eine Beeinträchtigung der gesamten Weltwirtschaft ausgeht.

An den Industrieländern können diese Entwicklungen nicht spurlos vorbeigehen. Die Folgewirkungen schwächen die konjunkturelle Dynamik und haben bereits zu einer deutlichen Revision der Wachstumsprognosen für das laufende Jahr nach unten geführt. In seiner Prognose für 1999 setzte der IWF im Mai 1998 für die EU-Länder noch eine Wachstumsrate von 2,8 Prozent an, korrigierte sie im Oktober auf 2,5 und im Dezember auf 2,2 Prozent. Sie liegt damit höher als die prognostizierte Wachstumsrate der USA, die von 2,2 auf 1,8 Prozent, und diejenige Japans, die sogar von 1,3 auf -0,5 Prozent revidiert wurde. Insbesondere sind Exporte auf solche Märkte betroffen, auf denen die asiatischen Länder als Konkurrenten mit drastisch abgewerteten Währungen auftreten (z.B. Schiffe und Stahl). Andererseits sprechen die geringe Außenabhängigkeit der USA (10

vH), Japans (9 vH) und der EU (12 vH) und die noch geringere Abhängigkeit vom Handel mit den Entwicklungsländern – die entsprechenden Anteile am BIP betragen für Nordamerika 2,0 vH, für Japan 4,3 vH und für die EU 3,5 vH – dafür, daß die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Verluste auf den Exportmärkten sich in Grenzen halten werden. Insofern ist die asiatische Krise auch ein wichtiger Beleg für die überragende Bedeutung der Binnenwirtschaft.

Ein anderer möglicher Weg der Ansteckung durch die Asienkrise ist die güterwirtschaftliche Wirkung der stark gefallen Aktienkurse in den Metropolen: Wenn die privaten Konsumausgaben der Veränderung des persönlichen finanziellen Vermögens folgen, kann es zu einem Nachfrageeinbruch als Folge eines Kurseinbruchs kommen. In der EU ist das faktisch nicht der Fall gewesen. 1998 ist es vielmehr gegenüber 1997 zu einem beschleunigten Anstieg des privaten Verbrauchs (2,7 vH zu 2,2 vH), des öffentlichen Verbrauchs (1,6 vH zu 0,2 vH) und der Investitionen (4,5 vH zu 2,6 vH) gekommen, während sich das Exportwachstum (-0,4 vH zu 0,4 vH) abgeschwächt hat. Ein Grund hierfür liegt auch darin, daß der in Aktien gehaltene Anteil des Geldvermögens in der EU viel niedriger ist als beispielsweise in den USA. Allerdings hat sich auch hier der Konsum im Jahre 1998 – vor allem als Folge der steigenden privaten Verschuldung – als relativ robust erwiesen (4,7 vH zu 3,4 vH).

Europäische – allen voran deutsche – Finanzinstitutionen haben in der Asienkrise erhebliche Verluste gemacht. Es ist jedoch zweifelhaft, ob das mit einem Zusammenbruch auch nur eines einzigen relevanten Hauses verbunden sein wird, geschweige denn eine ernsthafte Gefährdung des Finanz- und Banksystems nach sich ziehen wird. Die Banken haben bereits früher kräftige Rückstellungen für Forderungsausfälle gebildet und so einen erheblichen Teil ihrer Verluste aus dem Asiangeschäft auf die SteuerzahlerInnen abgewälzt. Eine zur Zeit wohl mehr akademische Frage ist es, was geschehen würde, wenn es dennoch zu einem größeren Zusammenbruch mit Kettenreaktionen und Gefahren einer Kreditkrise käme. Dann wäre die Europäische Zentralbank als *lender of last resort* gefragt. Zu ihren „grundlegenden Aufgaben“ gehört nach Artikel 105 Absatz 2 des EU-Vertrages auch, „das reibungslose Funktio-

nieren des Zahlungsverkehrs zu fördern“. Ob und wie sie dieser Aufgabe gewachsen sein wird, läßt sich gegenwärtig nicht sagen.

### *Unterschiedliche Entwicklung in den Industrieländern*

Die USA befinden sich im siebenten Aufschwungsjahr. Nachdem die Wachstumsrate des BIP 1997 mit 3,9 Prozent kräftig gestiegen war, ging sie im vergangenen Jahr nur auf 3,6 vH zurück. Für 1999 prognostizierte der IWF noch im Dezember 1998 eine abrupte Halbierung dieser Wachstumsrate auf 1,8 vH. Davon ist aber mittlerweile nicht mehr die Rede. Die konjunkturelle Abschwächung scheint vielmehr – wohl vor allem wegen der anhaltend robusten Binnennachfrage – sehr viel weniger dramatisch auszufallen. Jedenfalls wurden im Februar 1999 die Prognosen für das Wachstum der US-amerikanischen Wirtschaft allgemein nach oben revidiert, im Unterschied zu den Einschätzungen der Entwicklung in der EU und in Japan, die nach unten korrigiert wurden. Probleme könnte den USA allerdings die außenwirtschaftliche Entwicklung bereiten. Nachdem der Export von Waren und Dienstleistungen bis Ende 1997 kräftig gestiegen war, sank er im Jahresverlauf 1998 infolge des Importrückgangs besonders in den südostasiatischen Ländern bei etwa gleichbleibender Zunahme der eigenen Einfuhren. Dadurch haben sich das Handels- und das Leistungsbilanzdefizit merklich erhöht und im vergangenen Jahr insgesamt neue Rekordhöhen erreicht, die allerdings in diesem Jahr vermutlich erneut übertroffen werden.

In der EU schwächt sich der Aufschwung, der im Jahr vor der Einführung des Euro stattgefunden hatte, deutlich ab. Das – wie in den USA – allgemein niedrige Zinsniveau hatte dazu beigetragen, daß 1998 die konjunkturellen Antriebskräfte vom Export auf die Binnennachfrage übergingen: Sie stieg in der EU um 3,4 vH gegenüber einer Zunahme von 2,5 vH im Vorjahr. Noch etwas stärker (3,7 vH, Vorjahr 2,8 vH) nahmen die Anlageinvestitionen zu. Mittlerweile scheint dieser Impuls aber schon wieder erschöpft: Für das laufende Jahr geht das DIW von einem Rückgang der BIP-Wachstums auf 2,3 vH und der Investitionen auf 2,7 vH aus, also auf Wer-

te, die unter denen von 1997 liegen. Die Zunahme der Exporte wird diese Abschwächung nicht kompensieren: Sie soll nach dieser Schätzung im laufenden Jahr auf 2,0 vH sinken (1997: +9,8; 1998: +5,7), während die Importsteigerungen 1998 mit 7,3 vH und 1999 mit 3,5 vH über der Zunahme der Importe liegen – was zusätzlich zur Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beiträgt. Unter diesen Bedingungen wird sich die leichte Verminderung der Zahl der Arbeitslosen im vergangenen Jahr in diesem kaum fortsetzen.

Während in den westeuropäischen Ländern die Wirtschaft immerhin noch wächst, entwickelt sich das Potential in Osteuropa zum Teil rückläufig, insbesondere in der ehemaligen UdSSR, wo die rückläufige Entwicklung in Rußland besonders zu Buche schlägt. Eine ganze Region hat sich von realwirtschaftlichen Wachstumsprozessen der Weltwirtschaft nahezu abgekoppelt und wird hauptsächlich nur noch als Objekt eher wachstumsneutraler finanzieller Stützungsmaßnahmen des IWF eine Rolle spielen. In den mittel- und osteuropäischen Übergangsländern zeichnet sich zwar eine positive Entwicklung mit wieder zunehmenden Wachstumsraten ab, doch sind diese viel zu gering, um einen Aufholprozeß in Gang setzen zu können. Die Leistungsbilanzen dieser Länder werden sich nicht nur infolge höherer Importe aus der EU erheblich verschlechtern, sondern die Reduzierung ihres Außenhandels mit Rußland infolge der dortigen tiefen Krise wird sich in einer – wenn auch meist nur geringen – Abschwächung des BIP-Wachstums niederschlagen.

Japan befindet sich in der bisher tiefsten Rezession seit dem 2. Weltkrieg. Die Wirtschaft des Landes ist infolge der seit 1990 dauernden Bankenkrise und stark angestiegener Haushaltsverschuldung schwer angeschlagen, und das Finanzdesaster in den südostasiatischen Schwellenländern verstärkt die Krise insgesamt. Nachdem die japanische Wirtschaft bereits 1997 um nur 1,4 vH Prozent wuchs, mußten im vergangenen Jahr von Quartal zu Quartal Minusraten registriert werden; im Gesamtjahr betrug der Rückgang des BIP 2,8 vH gegenüber dem Vorjahr, und für 1999 erwartet der IWF ein weiteres Sinken um 0,5 vH. Die Verbraucherpreise, die schon im vergangenen Jahr mit einem Minizuwachs von 0,4 vH praktisch stabil waren, sollen nach der Schätzung des IWF von Dezember 1998 im

laufenden Jahr um 0,7 vH sinken, womit erstmals eine offen deflationäre Situation eintreten würde. Da aufgrund zurückgehender Arbeitseinkommen und steigender Arbeitslosigkeit der private Verbrauch ebenfalls zurückgeht, ist die Gefahr einer deflationären Abwärtsspirale durchaus realistisch. Für die Außenwirtschaft ist trotz großer Exportanstrengungen nur eine bedingte Verbesserung festzustellen, da die Einfuhrrestriktionen der südostasiatischen Krisenländer sich insgesamt negativ auswirkten – in den südostasiatischen Raum gehen 40 Prozent der japanischen Exporte. Die Yen-Abwertung wirkte nur kurzfristig stimulierend. Mehrere finanziell aufwendige Konjunkturförderprogramme und ein niedriger Zinssatz von 0,5 Prozent vermochten bisher nicht der weiteren Verringerung der Binnennachfrage entgegenzuwirken. Die öffentliche Verschuldung ist auf über 120 Prozent des BIP angestiegen. Ein überzeugender Ausweg aus der japanischen Wirtschaftskrise ist gegenwärtig nicht in Sicht.

Angesichts der großen regionalen Krisenherde muß mit einer weiteren *Verschlechterung der Beschäftigungssituation in der Welt* gerechnet werden. Infolge der ohnehin unzureichenden Beschäftigungsmöglichkeiten in den Entwicklungsländern und der anhaltend hohen Sockelarbeitslosigkeit in den Industrieländern hat die Arbeitslosigkeit durch die krisenbedingten Massenfreisetzungen von Arbeitskräften in Mittel- und Osteuropa sowie in Südostasien einen neuen Schub erhalten. Allein in Indonesien, Südkorea und Thailand stieg die Arbeitslosenquote 1998 auf mehr als das Dreifache an – in Indonesien gar auf 15 Prozent. Die Finanz- und Währungskrise in Südostasien habe jahrzehntelange Bemühungen im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit zunichte gemacht, so ein Bericht der Internationalen Arbeitsorganisation zum Auftakt ihrer Asien-Konferenz Anfang 1999. Die hohe Sockelarbeitslosigkeit vor allem in der EU machte einmal mehr die Unfähigkeit der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik deutlich, selbst in Zeiten des Aufschwungs eine Zunahme der Beschäftigung zu bewirken. Die Arbeitslosenquoten haben sich in den neunziger Jahren folglich nur geringfügig verändert. Sie sanken lediglich in den USA. In den westeuropäischen Ländern werden sie absehbar auf dem hohen Niveau von Mitte der neunziger Jahre verharren.

## Zunehmende globale Ungleichgewichte

Die Unsicherheiten über die Entwicklung der Weltwirtschaft werden dadurch vergrößert, daß die gesamtwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den drei Wirtschaftsblöcken durch erhebliche Ungleichgewichte gekennzeichnet sind, die auch Einfluß auf die Währungsrelationen haben werden. Durch die Einführung des Euro am 1.1.1999 verwandelt sich zwar der größte Teil der EU – mit bedeutender Ausnahme von Großbritannien – in eine Zone interner währungspolitischer Stabilität. Wie sich das Verhältnis zwischen Euro, Dollar und Yen weiter entwickeln wird, ist jedoch ungewiß.

Vermutlich werden das hohe US-amerikanische Leistungsbilanzdefizit und ein hoher japanischer Leistungsbilanzüberschuß weiterbestehen. Die Stabilität dieser Situation wird jedoch von verschiedenen Seiten unter Druck geraten: Erstens wird es für die USA zunehmend schwieriger werden, ihr Defizit zu finanzieren. Da die öffentliche Neuverschuldung verschwunden ist und die private Haushaltsverschuldung Rekordhöhen erreicht hat (die private Sparquote liegt bei -4 vH !), wird es immer schwieriger, die Kapitalimporte zu absorbieren, die das Gegenstück zu Leistungsbilanzdefiziten darstellen. Zweitens machen es die japanische Krise und insbesondere die Finanzkrise immer schwerer, die Kapitalexporte aufrechtzuerhalten und zu managen, die das Gegenstück zu den amerikanischen Defiziten sind. Ein Abbau der japanischen Auslandsforderungen würde die Weltwirtschaft jedoch in erhebliche Turbulenzen stürzen.

**Tabelle 2: Leistungsbilanzsalden der USA, Japans und der EU (Mrd. Dollar)**

	1996	1997	1998	Prognose für 1999		
				Prognose Mai 1998	Prognose Okt. 1998	Abweichung
USA	-135	-155	-236	-228	-290	-62
Japan	66	94	131	121	136	15
EU	91	123	97	99	93	- 6

Quelle: International Monetary Fund, World Economic Outlook, Washington, vom Mai und Oktober 1998

Das Problem wird drittens dadurch noch komplizierter, daß die EU neuerdings einen beträchtlichen Leistungsbilanzüberschuß von knapp 100 Milliarden Dollar aufweist, der ebenfalls durch Kapitalexporte finanziert wird, das heißt, Absorptionskanäle im Ausland finden muß. Theoretisch besteht die Möglichkeit, daß Japan durch eine Ankurbelung der Binnenwirtschaft seine Handels- und Kapitalexporte zurückführt und der Kapitalexport aus der EU an die Stelle des japanischen tritt. Jetzt betritt – viertens – der Euro als alternative Reservewährung die Weltwährungsbühne und fordert die Führungsposition des Dollar heraus. Ein Erfolg des Euro würde einen Teil der Weltwährungsreserven aus dem Dollar abziehen und eine Aufwertung des Euro bewirken. Das könnte mittelfristig zwar die Handelsposition der USA verbessern und die der EU verschlechtern und eben dadurch in Richtung auf ein Handelsbilanzgleichgewicht wirken. Kurzfristig würde sich jedoch eine sehr instabile Wechselkursituation zwischen den drei führenden Weltwährungen oder möglicherweise sogar ein Währungsduopol von Dollar und Euro ergeben. Eine solche Situation enthält Chancen für eine auf dem Verhandlungsweg herbeigeführte Stabilität, kann aber auch zu konkurrenzieller Instabilität führen. Auf jeden Fall besteht die Gefahr von schnellen Wechselkursschwankungen mit exzessiven Ausschlägen nach oben und unten, also ein ideales Betätigungsfeld für Währungsspekulation.

Eine alternative Wirtschaftspolitik mit Schwerpunkt auf Förderung der Binnennachfrage würde zum Abbau des europäischen Leistungsbilanzüberschusses führen. Darin liegt auch der wichtigste Beitrag der EU zur Stabilisierung der Weltwirtschaft. Exzessive Wechselkursschwankungen stehen aber einer solchen Politik im Wege und sollten weitgehend politisch ausgeschaltet werden.

## 1.1 Europäische Union: Nach der Währungsunion die beschäftigungspolitische Wende?

Mit der Einführung des Euro zu Beginn dieses Jahres stellt sich erneut mit großer Dringlichkeit die Aufgabe, die geldpolitische Verengung der Wirtschaftspolitik zu überwinden, die darin besteht, Wirtschaftspolitik im wesentlichen auf Anti-Inflationspolitik zu verkürzen. Mittlerweile ist die Inflation seit geraumer Zeit aus der europäischen Realität verschwunden. Die Arbeitslosigkeit dagegen verharrt unverändert auf hohem Niveau. Sie stellt seit mehr als einem Jahrzehnt das soziale Hauptproblem in der EU dar, und es ist ein wirtschaftspolitischer Skandal, daß bislang trotz vollmundiger Erklärungen der Regierungen der Mitgliedsländer und der Organe der EU so wenig wirksame Politik zur deutlichen Verminderung der Arbeitslosigkeit gemacht worden ist.

Mittlerweile gibt es allerdings erste vorsichtige Anzeichen für ein breiteres Verständnis von wirtschaftlicher Integration, das auch die Verantwortung der EU für mehr Beschäftigung mit einschließt. Solche Anzeichen bestehen in der Aufnahme eines eigenen Beschäftigungskapitels in die Maastrichter Verträge, die im Juni 1997 beschlossen wurde, und in den beiden europäischen Beschäftigungsgipfeln 1997 und 1998. Zudem dürften sich die politischen Voraussetzungen für einen europapolitischen Kurswechsel durch den Regierungsantritt der rot-grünen Koalition und eine stärkere Öffnung Großbritanniens in Richtung Europäischer Union verbessert haben. Nach Jahren der Deregulierung setzt sich sowohl in der Union als auch in den meisten der Mitgliedsländer ein Umschwenken in Richtung auf aktive Beschäftigungspolitik durch. Dazu zählen Maßnahmen zur Umverteilung eines gegebenen Arbeitsvolumens, zur Förderung bestimmter Beschäftigtengruppen wie beispielsweise der überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffenen Jugendlichen, aber auch stärkerer staatlicher Druck auf die Arbeitslosen, alle Arten von Arbeit zu akzeptieren (Workfare-Programme). Nachfragepolitische Maßnahmen zur Erhöhung des Arbeitsvolumens durch die Ausweitung der Staatsnachfrage oder die Erhöhung der öffent-

lichen Beschäftigung werden in wirtschaftspolitischen Debatten zwar auch wieder des öfteren diskutiert, sind aber noch weit von einer praktischen Umsetzung entfernt.

### *Neue Richtungen politischer Regulierung*

Lange Jahre bestand das wirtschaftspolitische Credo in der Forderung, staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf weitestgehend zu unterlassen und Politik auf die Garantie von Privateigentum und Vertragsfreiheit zu beschränken. Abgesehen davon, daß diese Form der 'reinen' Angebotspolitik nur in Ansätzen praktiziert wurde, hat sie weder zu einer Erhöhung des Wirtschaftswachstums noch zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit geführt. So betrug das Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes in den 15 Mitgliedsländern der EU in den siebziger Jahren, die zwar durch weltwirtschaftliche Krisen, aber auch eine interventionistische Wirtschaftspolitik geprägt waren, noch jahresdurchschnittlich 3,0 Prozent. Im Zeitraum 1991 – 1998 ist dieser Wert auf 1,8 Prozent gesunken. Dagegen ist die Arbeitslosenquote von 4,0 auf 10,9 Prozent gestiegen. Gemessen an der selbstgesetzten Zielvorgabe, die Arbeitslosigkeit durch eine 'Wiederbelebung der Wachstumskräfte' zu verringern, ist die Angebotspolitik also gescheitert.

Nun muß dieses Scheitern nicht zwangsläufig zu einer Renaissance keynesianischer Nachfragepolitik führen. Das Beschäftigungskapitel im Amsterdamer Vertrag sowie die Beschlüsse des Luxemburger Beschäftigungsgipfels deuten eher darauf hin, daß die Phase wohlfahrtsstaatlicher Deregulierungen vorüber ist und in zunehmendem Maße durch arbeitsmarktpolitische Regulierungen abgelöst wird. Dagegen strebt die gesamtwirtschaftliche Ausgabenpolitik auch weiterhin eine Sanierung der öffentlichen Haushalte an, obwohl die Angebotsorientierung in diesem Bereich ausgesprochen kontraproduktiv gewesen ist. Trotz immer neuer Sparprogramme, die im Rahmen des Maastrichter Konvergenzprogrammes der letzten Jahre noch weit rigoroser aufgelegt wurden als in den achtziger Jahren, ist der Schuldenstand – gemessen am Bruttoinlandsprodukt

der EU-Mitgliedsstaaten – von 38,4 Prozent 1980 auf einen Höchstwert von 73,0 Prozent 1996 angestiegen und konnte bis 1998 gerade einmal auf 70,5 Prozent gesenkt werden. Wo die staatliche Neuverschuldung gesenkt wurde, war dies zum einen auf den positiven Einfluß der Konjunktur zurückzuführen und zum anderen Ergebnis kreativer Buchführung oder von Einmalvorgängen wie der Erzielung von Privatisierungsgewinnen.

Der im wesentlichen angebotsorientierte Charakter der Beschäftigungspolitik, die mit dem Amsterdamer Gipfel Bestandteil des Vertrages über die Europäische Union geworden ist, hat in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 und 1999 seinen Niederschlag gefunden, die im November 1997 in Luxemburg und im Dezember 1998 in Wien verabschiedet worden sind. Drei der vier Pfeiler der Beschäftigungspolitik laufen darauf hinaus, den „Unternehmergeist“, die „Fähigkeit, beschäftigt zu werden“ (employability) und die Flexibilität der Beschäftigung Suchenden zu stärken. Beim vierten Pfeiler geht es immerhin darum, gleiche Chancen für Männer und Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu eröffnen.

Überwiegend laufen die arbeitsmarktpolitischen Regulierungen auf die Definition sozialer 'Problemgruppen' hinaus, deren Angehörige überdurchschnittlich oft oder lange von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Hierzu zählen Frauen, Jugendliche und Langzeitarbeitslose.

**Tabelle 3: Arbeitslosenquoten in der Europäischen Union 1997**

	Alle	darunter	
		Jugendliche	Langzeit-arbeitslose
Alle Arbeitslosen	10,9	21,8	48,2
darunter Männer	9,6	20,6	46,3
Frauen	12,5	23,3	50,2

Quelle: Eurostat: Beschäftigung und soziale Bedingungen, Nr. 5, Luxemburg 1998; Europe Weekly, Selected Statistics: EU:Unemployment, Nr. 1076, v. 16.11.1998

Durch Qualifizierungsmaßnahmen und spezielle Information über nachgefragte Arbeitskraft soll die 'Employability' dieser Personengruppen erhöht werden. Jährlich sollen die Mitgliedsländer 'Nationale Aktionspläne' (NAP) zur Beschäftigung vorlegen, die im Rat für Wirtschaft und Finanzen diskutiert und bewertet und zur Grundlage der jeweils neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien gemacht werden sollen. Dabei ist allerdings zu beachten, daß Konzeption und Durchführung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach wie vor allein in nationaler Zuständigkeit liegen. Der Informationsaustausch auf europäischer Ebene bleibt ebenso wie die beschäftigungspolitischen Leitlinien unverbindlich. Das gilt auch für die quantitative Zielvorgabe, daß allen arbeitslosen Jugendlichen vor Ablauf von sechs Monaten ein Arbeitsplatz oder eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme angeboten werden soll. Selbst wenn dies anders wäre, gilt: Mit Maßnahmen, welche die Chancen überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffener Personen auf Beschäftigung erhöhen sollen, werden keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen, der Mangel an Beschäftigung wird lediglich gleichmäßiger verteilt. Ob wenigstens das gelingt, ist jedoch auch zweifelhaft, weil die statistischen Gesamtgrößen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage faktisch aus verschiedenen, voneinander mehr oder minder scharf abgegrenzten Teilarbeitsmärkten bestehen. Die Grenzen dieser Arbeitsmarktsegmente sind nicht nur nach räumlichen und qualifikatorischen Kriterien gezogen, sondern auch nach geschlechtsspezifischen und ethnischen Spaltungslinien. Solange es 'typische' Frauen- oder auch Ausländerberufe gibt, wird auch eine erhöhte 'Employability' der jeweiligen Personengruppen die typischerweise überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten dieser Gruppen nicht verringern. Selbstverständlich steht es den Regierungen aller EU-Staaten frei, ihre arbeitsmarktpolitik so zu gestalten, daß die Grenzen zwischen einzelnen Teilarbeitsmärkten abgebaut werden. Schritte in dieser Richtung werden von der EU aber nicht vorgegeben; wo sie gegangen werden, können sie beschäftigungspolitische Maßnahmen, die nicht auf eine Neuverteilung bestehender Arbeitsplätze, sondern auf die Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse abzielen, nicht ersetzen. Eine so verstandene Beschäftigungspolitik stünde jedoch im

Widerspruch zum Stabilitätspakt, der zusammen mit dem Beschäftigungskapitel den Kern der Amsterdamer Verträge bildet.

### *Die nachfragepolitischen Grenzen des Stabilitätspaktes*

Bereits im Vorfeld der Währungsunion gab es mit den fiskalischen Konvergenzkriterien, denen zufolge das laufende Haushaltsdefizit 3 Prozent und der Schuldenstand 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten durften, haushaltspolitische Leitlinien auf EU-Ebene, die den Spielraum der nationalen Regierungen erheblich eingeschränkt haben. Daß auch forcierte Sparbemühungen bislang nur wenig zur Sanierung der öffentlichen Haushalte in den EU-Staaten beigetragen haben, wurde bereits erwähnt. Trotz dieser Erfahrungen radikalisiert der 1997 beschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt die EU-weite Austeritätsorientierung, indem einerseits haushaltspolitische Leitlinien dauerhaft festgeschrieben und andererseits das Ziel des Budgetausgleichs zur verbindlichen Aufgabe erklärt wurden. Haushaltsdefizite von mehr als 3 vH des BIP dürfen demnach nur noch im Falle schwerer gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte eingegangen werden. Bei Verstößen kann der Ministerrat Strafgeldern gegen das betroffene Land verhängen, die zunächst unverzinslich bei der Europäischen Zentralbank (EZB) zu hinterlegen sind und im Falle anhaltender Haushaltsdefizite in Guthaben der EZB umgewandelt werden.

Für die Chancen, diese festgeschriebene Austeritätspolitik zu verändern, ist es allerdings von großer Bedeutung, daß der rigorosen wirtschaftlichen Zielformulierung des Budgetausgleichs ein erheblicher politischer Ermessensspielraum bezüglich des Vorliegens eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtes gegenübersteht: Damit Defizite, die den Grenzwert von 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes überschreiten, als übermäßig qualifiziert und ggf. mit Strafen belegt werden können, bedarf es eines Beschlusses mit Zweidrittel-Mehrheit. Es gibt also keinen Sanktionsautomatismus. Unter diesen Bedingungen dürfte die jeweils im EU-Ministerrat mehrheitlich favorisierte Konzeption der Wirtschaftspolitik zur Entschei-

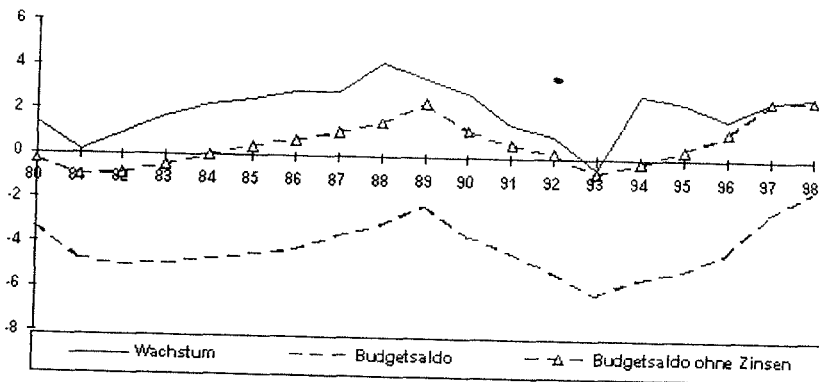
dungsgrundlage werden. Trotz des angebotspolitischen Grundtones, der den Maastrichter und Amsterdamer Verträgen unterlegt ist, könnte sich eine nachfrageorientierte Politik also über die Zielvorgaben des Stabilitätspaktes hinwegsetzen.

Dies ist keine rein theoretische, praktisch aber irrelevante Perspektive: Bereits der Beschluß vom Mai 1988, die Währungsunion mit elf Ländern zu beginnen, hat deutlich gemacht, daß übergeordnete politische Zielsetzungen den alltäglich beschworenen Vorrang der Haushaltssanierung im Rahmen von Konvergenzprogramm bzw. Stabilitätspakt ohne größere politische Konflikte überwinden konnten. Die EU-Kommission ebenso wie die EZB legten 1998 Konvergenzberichte vor, in denen sie die Beteiligung aller elf Staaten an der Währungsunion empfohlen haben, welche die Euroeinführung anvisierten. Das 3-Prozent-Kriterium für das laufende Budget konnte zwar von allen erfüllt werden, doch die 60-Prozent-Marke der Staatsverschuldung wurde von einigen Staaten weit überschritten. Auf Grundlage eines erwarteten Wirtschaftswachstums von 3 Prozent wurde für dieses und das kommende Jahr eine weitere Reduzierung der Budgetdefizite und damit auch eine dauerhafte Senkung des Schuldenstandes prognostiziert. Schon zur Zeit der Abfassung der Konvergenzberichte war klar, daß die Annahme eines 3-prozentigen Wirtschaftswachstums Ausdruck eines politischen Zweckoptimismus war, der die Erfüllung der Maastrichter Konvergenzkriterien suggerieren sollte.

Realistisch dürfte sein, die gegenwärtige Senkung der Budgetdefizite nur zum Teil auf die Maastrichter Austeritätspolitik zurückzuführen, zum anderen aber auf den noch anhaltenden Konjunkturaufschwung in Europa. Im Umkehrschluß bedeutet dies natürlich, daß mit dem Ende des Aufschwungs auch ein Wiederanstieg der Haushaltsdefizite zu erwarten ist. Im Gegensatz zu der Konjunktur-entwicklung der achtziger Jahre, die im Laufe des Booms auch einen Anstieg der Wachstumsraten mit sich brachte, steht der 1994 einsetzende Aufschwung im Zeichen internationaler Währungs- und Finanzkrisen. Daher fallen auch die Wachstumsraten niedriger aus, so daß sich die Voraussetzungen einer dauerhaften Haushaltskonsolidierung verschlechtern.



**Abbildung 1: Wirtschaftswachstum und öffentliche Budgetsal-  
den in der EU**



Quelle: Europäische Wirtschaft, Nr. 65, Brüssel 1998. Jahresdurchschnittliches Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes in den 15 Mitgliedsstaaten der EU. Budgetdefizit der EU-Staaten (ohne Luxemburg) als prozentualer Anteil am BIP. Die Werte für 1998 beruhen auf Schätzungen.

Kommt es mit dem nächsten Konjunktureinbruch nicht nur zu einer Verfehlung des angestrebten Budgetausgleichs, sondern sogar zu einer Überschreitung der 3-Prozent-Marke, steht der gesamte Stabilitätspakt zur Disposition. Politisch bestehen dann drei Möglichkeiten: 1. Es könnte ein gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht festgestellt werden, das eine Erhöhung der Budgetdefizite erlaubt. In diesem Fall stellt sich die Frage, welche praktische Bedeutung der Pakt überhaupt hat. 2. Bei strenger Auslegung des Vertragstextes wäre eine Ausweitung der laufenden Ausgaben nur in dem Maße möglich, in dem vorher Budgetüberschüsse bestanden. Defizite, die darüber hinausgehen, würden mit Strafen belegt. Dieses Szenario ist einerseits vollkommen unrealistisch, weil nennenswerte Überschüsse derzeit unabsehbar sind. Andererseits würden Strafen, die aus dem laufenden Haushalt bezahlt werden müßten, zu einer Verschärfung des Nachfragemangels führen. 3. Der Stabilitätspakt, der bei großzügiger Lesart keine praktische Relevanz besitzt oder im Falle einer engen Auslegung krisenverschärfende Wirkungen hätte, kann gestrichen und durch einen 'Beschäftigungspakt' ersetzt werden. Die Eckpunkte eines solchen Paktes hätten zwei Punkte zu umfassen: Erstens müssen – wie bereits erwähnt – arbeitsmarktpo-

litische Maßnahmen die bestehenden Spaltungslinien zwischen einzelnen Teilarbeitsmärkten überwinden helfen. Zweitens müssen die nachfrageseitigen Voraussetzungen für ein steigendes Arbeitsvolumen geschaffen werden. Expansive Nachfragepolitik allein ist sicher nicht in der Lage, Vollbeschäftigung zu schaffen, weil hierfür hohe Wachstumsraten über einen längeren Zeitraum erforderlich wären – eine mit Blick auf die historische Entwicklung der letzten Dekaden sicherlich unrealistische und mit Blick auf die ökologischen Folgen nicht wünschenswerte Vorstellung. Ebenso sicher ist aber, daß die restriktive Nachfragepolitik der vergangenen Jahre zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen hat, ein wirtschaftspolitischer Richtungswechsel daher dringend angezeigt ist.

## 1.2 Sprengstoff EU-Osterweiterung: Widersprüche und strategische Optionen – Thesen

1. Die EU-Osterweiterung soll in einer Situation nach wie vor hoher Massenarbeitslosigkeit und großer regionaler Disparitäten in Westeuropa stattfinden. Beide werden unter den Bedingungen der Währungsunion wahrscheinlich zunehmen. Denn Massenarbeitslosigkeit und regionale Disparitäten haben sich bislang nur in Phasen hohen Wirtschaftswachstums spürbar verringert. Damit ist jedoch in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Im Gegenteil: Das weltwirtschaftliche Umfeld hat sich in Folge der Finanzkrisen in Asien, Rußland und Lateinamerika massiv verschlechtert, und in diesem Jahr wird für die EU ein erheblich geringeres Wachstum als 1998 erwartet.

2. Noch größer sind die Disparitäten zwischen Westeuropa und den Beitrittskandidaten. Mitte der 90er Jahre lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der zehn mittel- und osteuropäischen Länder bei weniger als einem Drittel der 15 EU-Mitgliedsländer. Ohne eine Reform der aktuellen EU-Regional- und Agrarpolitik würde der Großteil des EU-Haushaltes in die neuen Mitgliedsländer fließen. Dies ist weder sinnvoll noch politisch realisierbar, wie z.B. der Konflikt um die Weiterführung des Kohäsionsfonds deut-



lich macht, die Spanien, Portugal, Irland und Griechenland einklagen. Zugleich ist klar, daß die für die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten in der Agenda 2000 eingeplanten Mittel bei weitem nicht ausreichen werden, den Beitritt ohne weitere schwere wirtschaftliche und soziale Brüche zu begleiten. Als wesentlichen Schritt zur Lösung dieser Problematik sehen wir eine generelle Erhöhung der EU-Eigenmittel an. Wir schlagen daher vor, den Eigenmittelanteil am BSP bis zum Jahre 2006 auf 2 vH des BSP anzuheben (Tabelle 5). Zur Finanzierung sollten nur noch die EU-Zolleinnahmen sowie ein jeweils an der Größe des Sozialprodukts orientierter Beitrag der Mitgliedsländer herangezogen werden. Außerdem ist es erforderlich, den Beitrittskandidaten auf vielen Feldern der Wirtschafts-, Sozial-, Industrie- und Agrarpolitik längere Übergangsfristen zu gewähren, wie dies auch schon für Spanien und Portugal praktiziert wurde. Im Gegenzug sollten sich die Beitrittskandidaten bereit erklären, längere Übergangsfristen für die Öffnung der westeuropäischen Arbeitsmärkte zu akzeptieren.

3. Die politische Instabilität der Beitrittskandidaten darf nicht unterschätzt werden. Die Stimmung in diesen Ländern schwankt zwischen EU-Euphorie und populistisch instrumentalisierter Enttäuschung. Die „schwarzen Löcher“ Rußland, Ukraine und Weißrußland (siehe dazu DIW-Wochenbericht 51-52-1998) belasten die wirtschaftliche Entwicklung in Mittel- und Osteuropa, verstärken andererseits aber natürlich den politischen Willen dieser Länder, möglichst schnell Mitglieder der EU zu werden.

4. Die Zurückhaltung bis Ablehnung starker politischer Kräfte in Westeuropa von Rechts (Spanien) bis Links (Frankreich) gegenüber einer schnellen Osterweiterung ist erheblich. Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, daß die in der Agenda 2000 von der Kommission vorgeschlagenen Reformen der EU-Agrar- und Regionalpolitik sowie die Probleme der EU-Finanzierung und der institutionellen Reformen *vor dem Beitritt* der neuen Länder entschieden sein müssen. Sonderregelungen zugunsten der Beitrittskandidaten werden kaum diskutiert, obwohl die schwierige wirtschaftliche Lage dieser Länder dies durchaus rechtfertigen würde. Inzwischen wird der frühe Termin (2002 oder 2003) generell als unrealistisch betrachtet.

5. Die EU-Kommission hatte schon 1997 in der Agenda 2000 die in der Tabelle 4 dargestellten Rahmendaten für die Finanzierung der EU in den Jahren 2000 bis 2006 vorgesehen. Demgegenüber hatte die frühere deutsche Regierung eine populistische Debatte über die sog. Nettozahlerposition der Bundesrepublik begonnen, der sich inzwischen neben der neuen Bundesregierung auch die anderen Nettozahler der EU (Niederlande, Österreich und Schweden) angeschlossen haben. Die aktuelle Diskussion leidet darunter, daß die EU-Finzen nur sehr nachrangig mit Blick auf die Aufgaben der EU und die Osterweiterung diskutiert werden, Primäres Ziel ist es vielmehr, in neoliberaler Manier die Ausgaben der EU zu senken. Auch die EU-Osterweiterung wird somit ganz unsachgemäß durch ein äußerst enges Finanzkorsett belastet. Wenn dies so bleibt, werden die Hilfen für die Beitrittskandidaten nicht die erforderliche Höhe erreichen und ihre Anpassungslasten noch weiter steigen. Ungeachtet dessen ist es unstrittig, daß insbesondere die gemeinsame EU-Agrarpolitik (GAP) zu reformieren ist. Neoliberale und nationalistische Kräfte versuchen allerdings auch, die ebenfalls anstehende Reform der Regionalpolitik zum Anlaß zu nehmen, nun die notwendigen Transferleistungen für die schwächeren Regionen generell in Frage zu stellen oder doch zumindest fundamental zu kürzen. Die Parallele zur entsprechenden Diskussion über den Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik ist unübersehbar.

**Tabelle 4: Entwicklung der Ausgaben für Strukturmaßnahmen 1999-2006**

Milliarden ECU (Preise 1997)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fünftezherngemeinschaft								
Strukturfonds	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Kohäsionsfonds	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Neue Mitgliedstaaten (*)	0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6	
Hilfe zur Vorbereitung des Beitritts		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
INSGESAMT	34,3	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8

(\*) einschließlich Beteiligung am Kohäsionsfonds

Quelle: Kommission der Europäischen Union, 1997: Agenda 2000 – Band I: Eine stärkere und erweiterte Union. Brüssel. DOC/97/6, S. 106, Tab.3

6. Anfang Januar 1999 hat der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium einen Vorschlag zur Neuordnung der EU-Finzen vorgelegt. Er sieht vor, die EU-Ausgaben bis zum Jahre 2006 einzufrieren, und bleibt damit noch weit unter den Werten des Kommissionsvorschlages in der Agenda 2000. Der deutsche Beitrag soll um rund 3,7 Mrd. Euro auf dann 14,1 Mrd. Euro sinken. Großbritannien würde 2,4 Mrd. Euro mehr zahlen, und damit mehr als seinen Rabatt von 2 Mrd. Euro verlieren. Frankreich würde 1,8 Mrd. Euro weniger einzahlen.

Die neoliberale Argumentation für den Status quo bei der Höhe des EU-Haushaltes verfolgt offensichtlich zwei Ziele:

*Einerseits* eine Reform der EU-Agrarpolitik in Richtung britischer/US-amerikanischer Verhältnisse: geringe Preisstützungssubventionen, dafür aber höhere direkte Einkommensbeihilfen, hohe Produktivität, niedrigere Agrarpreise. Dies stößt jedoch auf den massiven Widerstand der Bauern und der Verteidiger der „europäischen Kulturlandschaft“ in Deutschland (West, speziell Bayern), Frankreich, Spanien und Italien.

*Andererseits* eine „Reform“ der EU-Regionalpolitik in Richtung Verringerung oder Abschaffung dieses interregionalen horizontalen Finanzausgleichs. Die Kritik an den Regionalfonds (EFRE) basiert auf der neoklassischen Hypothese von der effizienzsteigernden Konkurrenz der Regionen, ihrer weitgehenden finanzpolitischen Autonomie, der Notwendigkeit der Trennung der Zuständigkeiten usw. Demgegenüber steht die bisherige faktische Mehrheitspolitik in der EU, jeden weiteren Integrationsschritt mit einer Erhöhung und Stärkung der EU-Regionalfonds zu begleiten, um die drohende Vertiefung der Disparitäten zu verhindern (Delors II-Paket).

7. Die Grünen im Europäischen Parlament schlagen eine Politik der integrierten ländlichen Entwicklung vor, die billiger sein soll als das von der Kommission vorgeschlagene Konzept. (Die Grünen im Europäischen Parlament: „Grüne Agenda 2000. Ökologisch und sozial erweitern“, 1998). Statt direkter Einkommensbeihilfen sollen investive regionale Entwicklungsprogramme finanziert werden, die gleichzeitig mit einer umweltgerechten Konversion der landwirtschaftlichen Produktion und verstärkter regionaler Vermarktung

gekoppelt werden. Die EU-Exportsubventionen und die Stützungskäufe sollen abgeschafft werden. Dieses Gesamtpaket der GAP soll in Kombination mit den nach grünen Vorstellungen reformierten Strukturfonds billiger sein als der Kommissionsvorschlag. Bei Ausnutzung des 1,27 vH-Grenze wären dadurch viel höhere Mittel für die Unterstützung der Beitrittsvorbereitung der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) vorhanden. Der Kohäsionsfonds soll abgeschafft und die nationale Kofinanzierung der Ziel-1-Förderung von 25 vH auf mindestens 50 vH erhöht werden. Dieser auf den ersten Blick brillante Vorschlag unterschätzt aber den Unterstützungsbedarf speziell für Spanien, Portugal und Griechenland sowie für die alten Industrieregionen mit Umstellungsproblemen (Ziel-2) speziell unter den Bedingungen der Währungsunion. Die Lösung des Widerspruchs liegt in dem von den Alternativökonomien geforderten Tabubruch, die Grenze von 1,27 vH deutlich zu überschreiten.

8. Das *Alternativkonzept* gegen diese neoliberale Transformation der EU kann in zwei Varianten diskutiert werden.

Die *gemäßigte Variante* schließt sich in etwa dem alten Kommissionsvorschlag der Agenda 2000 an, den Haushaltsspielraum von 1,27 Prozent auszuschöpfen und auch der westeuropäischen Regionalpolitik nach wie vor einen großen Stellenwert einzuräumen. Ein derartiges Herangehen an die Osterweiterung wird allerdings mit den tiefgreifenden Problemen und Disparitäten zwischen den alten und den neuen Mitgliedern nicht fertig. Hier ist der Teil des Vorschlags der Grünen im Europaparlament vorzuziehen, der sich mit der Erhöhung der Mittel für die Beitrittsvorbereitung der MOEL befaßt.

Die *radikalere Alternative* fordert, das EU-Budget substantiell zu erhöhen und damit auch die Mittel bereitzustellen, die sowohl für die Bekämpfung der Probleme in den alten EU-Ländern als auch für die massive Unterstützung der Beitrittskandidaten ausreichen würden (European Economists..., 1997). Dazu wurde neben der Schaffung von Kreditspielräumen für die EU, mit denen europäische Infrastrukturnetze zu finanzieren wären, eine langfristige Erhöhung des EU-Budgets auf 3,6 Prozent des BIP vorgeschlagen. In

Tabelle 5 wird für den mittelfristigen Zeitraum bis 2006 eine Erhöhung des Budgets auf 1,27 vH des BIP (Vollausnutzung), 1,5 vH und 2,0 vH des BIP durchgerechnet. Damit stünden wesentlich höhere Beträge zur Finanzierung sowohl der Vertiefung der Westintegration als auch zur Vorbereitung und Unterstützung der Osterweiterung zur Verfügung. Dies könnte verhindern, daß neue tiefe Gräben zwischen den Beitrittskandidaten der ersten und der zweiten Runde aufgerissen würden.

**Tabelle 5: Beispielrechnung für eine Erhöhung des EU-Haushalts von 1,27 vH auf 1,5 vH und 2,0 vH des BSP der Gemeinschaft für die Jahre 1999, 2003 und 2006**

Eigenmittel- obergrenze in vH des BSP	1,27			1,5			2,0		
Jahr BSP *	1999 7804	2003 8918	2006 9618	1999 7804	2003 8918	2006 9618	1999 7804	2003 8918	2006 9618
Eigenmittel absol.**	99,1	113,2	122,1	117,0	133,8	144,3	156,0	178,4	192,4

\*BSP (EU15 für 1999 bzw EU20 für 2003 und 2006) in Mrd. Euro, Preise von 1999, unterstellte jährliche Wachstumsrate der 15 Mitglieder 2,5 vH, der Beitrittskandidaten 4 vH

\*\* bei Vollausnutzung der Obergrenze

Quelle: Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament über die Erstellung einer neuen finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000-2006, März 1998; eigene Zusammenstellung. Vgl. auch die neuen Vorschläge in: Europäische Kommission, 7.10.1998: Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems. Brüssel

Bei einer solchen Steigerung der EU-Ausgaben könnte man aber die horizontalen Transfers nicht mehr fast ausschließlich projektorientiert organisieren. Folglich müßte man teilweise zu pauschalen Haushaltszuschüssen bzw. zu Zuschüssen für regionale Entwicklungsfonds übergehen und damit den Einstieg in den „fiskalischen Föderalismus“ organisieren und einen weitergehenden vertikalen und horizontalen EU-Finanzausgleich institutionalisieren.

9. Die Erweiterung der EU nach Osten erfordert unabdingbar eine

*institutionelle Reform* der EU-Verträge, die in Amsterdam nicht erreicht wurde. Dafür ist auch eine neue Regierungskonferenz erforderlich. Dies wirft komplizierte Fragen auf, die an die Substanz gehen: Die kleinen Länder werden auf ihren überproportionalen Stimmen- und Postenanteilen im europäischen Rat und in der Kommission mit guten Gründen beharren. Die großen Länder, also Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien und Italien, werden sich mit ebenso guten Gründen dem widersetzen. Außerdem müssen die Abstimmungsregeln verändert werden. Mehrheitsentscheidungen müssen viel stärker ermöglicht werden, um den Regierungsmechanismus in Brüssel effizient gestalten zu können. Entscheidend hierfür ist aber, unter welcher Hegemonie diese Mehrheitsentscheidungen getroffen werden.

10. Zentral- und Osteuropa sollen mit einem noch nicht im Detail festgelegten *währungspolitischen Regime* an die Währungsunion angekoppelt werden. Mit Sicherheit können die Beitrittskandidaten nicht so behandelt werden wie Dänemark, Großbritannien, Schweden und Griechenland. Möglicherweise haben wir in der nächsten Zukunft also ein fünfstufiges europäisches Integrationsgebilde: 1. die Währungsunion, 2. EU-Mitglieder, die nicht Mitglieder der Währungsunion werden *wollen*, 3. Griechenland, das nicht Mitglied der Währungsunion werden *darf*, 4. Polen, Ungarn, Tschechien, Estland und Slovenien als erste Gruppe von Beitrittskandidaten sowie 5. die weiteren fünf Beitrittskandidaten. Es kommt auf die Politik an, in welche Richtung die Ankopplung der vierten Gruppe wirkt, ob deflationär oder in Richtung Wachstum der Wirtschaft der Beitrittskandidaten. Sie würde deflationär wirken, wenn sich diese Gruppe illusorisch auch schon auf einen schnellen Beitritt zur Währungsunion vorbereiten würde bzw. dies von den EU-15 gefordert würde. Dies ist aber leider der Fall. Die Einhaltung der Maastricht-Kriterien schränkt z.B. für Polen und Ungarn die notwendigen inneren Schritte zur Stärkung der eigenen produktiven Basis und zur Sicherung der sozialen Kohäsion massiv ein. Mit Ausnahmeregelungen bei der Übernahme des *Acquis Communautaire* sowie mit der Erhöhung der Zahlungen zur Beitrittsvorbereitung müssen diese Länder die Chance erhalten, ihre innere Struktur der Reproduktion zu

entwickeln, soziale und umweltpolitische Standards einzuhalten und nicht zu peripheren Anhängseln der europäischen Metropolenwirtschaften zu werden.

## 2. Sozialpolitik: Kleine Fortschritte, große Gefahren

Mit dem Bonner Regierungswechsel erhofften sich viele einen grundsätzlichen Politikwechsel hin zu mehr Arbeit und zu mehr Gerechtigkeit – zwei zentrale Botschaften im Wahlprogramm der neuen Kanzlerpartei. Derartige Erwartungen sind nur zu verständlich, schlägt sich doch die Hinterlassenschaft von 16 Jahren Kohl-Regierung in einer beeindruckenden Negativ-Bilanz nieder:

- Die Zahl der Arbeitslosen lag mit 4,28 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt 1998 nur geringfügig unter ihrem Höchststand von 1997 (4,38 Millionen). Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit belaufen sich auf inzwischen fast 170 Mrd. DM jährlich. Von allen Arbeitslosen ist rund ein Drittel bereits über ein Jahr lang als arbeitslos registriert; berücksichtigt man hierbei Unterbrechungen der erfaßten Arbeitslosigkeit etwa durch Krankheit und andere statistische Verzerrungen, so ergibt sich nach Erhebungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit sogar ein Anteil der Langzeitarbeitslosen von bis zu 60 vH.
- Die Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) betrug zum Jahresende 1997 gut 2,9 Millionen Personen; das waren rd. 0,2 Millionen mehr als 1996. Über das gesamte Kalenderjahr 1997 waren somit rd. 4,5 Millionen Menschen zumindest zeitweise auf Sozialhilfe angewiesen. Daneben erhielten 1997 gut 1,4 Millionen Personen Hilfe in besonderen Lebenslagen – vor allem Krankenhilfe, Eingliederungshilfe für Behinderte sowie Hilfe zur Pflege.

Auch das Gesicht des Sozialstaats hat sich über die vergangenen rund eineinhalb Jahrzehnte nachhaltig verändert. Die direkten finanziellen Belastungen der kaum noch überschaubaren Einzelmaßnahmen des Sozialabbaus belaufen sich nach Angaben des Arbeits-

ministers a. D. auf kalenderjährlich inzwischen rund 60 Mrd. DM in der Rentenversicherung und knapp 40 Mrd. DM in der Arbeitslosenversicherung. Hinzu kommen jährlich zwischen 25 und 30 Mrd. DM, die die Kranken infolge von Leistungsausgrenzungen, gestiegenen Zuzahlungen und erhöhten Eigenanteilen zusätzlich zu ihrem Pflichtbeitrag aus eigener Tasche zahlen. Außer am Abbau der Massenarbeitslosigkeit wird sich die neue Bundesregierung auch daran messen lassen müssen, wie weit in den kommenden Jahren die finanzielle Stabilisierung der Solidareinrichtungen und die Schließung von Sicherungslücken gelingt. Ohne klare Weichenstellung in Richtung einer mittelfristig beherrschten Umverteilung von oben nach unten wird sich keines der beiden Ziele erreichen lassen.

## 2.1 Alterssicherungspolitik vor neuen Herausforderungen

### *Korrekturgesetzgebung*

Im Rahmen der sog. „Korrekturgesetzgebung“ (Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte) hat die rot-grüne Koalition noch im vergangenen Jahr zwei wesentliche Punkte des Rentenreformgesetzes 1999 (RRG 99) der alten Regierung bis Ende des Jahres 2000 außer Kraft gesetzt:

- Dies betrifft zum einen die Frage des Rentenniveaus. Die monatliche Brutto-Standardrente beläuft sich derzeit in den alten (neuen) Ländern auf 2.144 DM (1.839 DM). Hierbei handelt es sich um die ungekürzte Altersrente eines Durchschnittsverdieners mit 45 Versicherungsjahren. Abzüglich des hälftigen Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrags verbleibt ihm eine monatliche Netto-Standardrente von 1.980 DM (1.695 DM). Wird die Netto-Standardrente ins Verhältnis gesetzt zum durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt je Arbeitnehmer, so ergibt dies ein Rentenniveau von rd. 70 vH. Die alte Koalition hatte – beginnend ab 1999 – eine kontinuierliche Absenkung dieses

Rentenniveau auf 64 vH bis zum Jahre 2030 beschlossen; realisiert werden sollte diese Niveausenkung über den Einbau eines sog. demographischen Faktors in die Renten Anpassungsformel. Ergebnis der Niveausenkung wäre u.a. gewesen, daß ein verheirateter Standardrentner – nach heutigen Werten – alleine mit seiner Nettorente nicht mehr das geltende Sozialhilfeniveau für einen Zweipersonenhaushalt erreichen könnte. Sobald aber das über die Rentenformel zum Ausdruck gebrachte soziale Sicherungsziel im Alter – völlig unabhängig von der tatsächlichen Einkommenslage der älteren Generation – in die Nähe der Sozialhilfeleistungen zu fallen droht, würde die umlagefinanzierte soziale Rentenversicherung wahrscheinlich ohne weiteres Zutun, aus rein legitimatorischen Gründen, in sich zusammenbrechen. Solange nicht unausgesprochen auch auf eine deutliche Senkung der künftigen Sozialhilfeleistungen spekuliert wird, kommt der „Niveaufrage“ in der Rentendebatte eine nicht unwichtige Rolle zu. Diese Niveaufrage ist entgegen dem im Wahlkampf erweckten Eindruck auch nach dem politischen Wechsel keinesfalls vom Tisch. Sie wird sich um so deutlicher stellen, je stärker in der rentenpolitischen Debatte jene Stimmen an Gewicht gewinnen, die die Sicherungslücken bei Erwerbsunfähigkeit und im Alter vorrangig außerhalb der solidarischen Sicherungssysteme zu schließen versuchen; hierzu zählt leider auch der von gewerkschaftlicher Seite in die Diskussion gebrachte und von der Bundesregierung unmittelbar aufgegriffene Tariffonds-Gedanke.

- Zum anderen wurde das zum 1.1.2000 geplante Inkrafttreten der massiven Einschnitte bei den Erwerbsminderungsrenten und die Anhebung der Altersgrenze bei der Altersrente für Schwerbehinderte, Berufs- oder Erwerbsunfähige ausgesetzt. Nach den Planungen des RRG 99 wäre diese vorgezogene Rentenart für Rentenzugänge ab kommendem Jahr abgeschafft worden. Statt dessen hätten Versicherte unter sehr viel restriktiveren Bedingungen eine Rente wegen teilweiser bzw. voller Erwerbsminderung erhalten können, wobei allerdings – anders als nach geltendem Recht – die konkrete Arbeitsmarktlage bei der Be-

willigung der Rente nicht mehr zu berücksichtigen gewesen wäre; immerhin ein rundes Drittel des jährlichen Zugangs in Erwerbsminderungsrenten wird derzeit aus arbeitsmarktbedingten Gründen bewilligt. Zudem war vorgesehen, daß Erwerbsgeminderte, die vor vollendetem 63. Lebensjahr in Rente gehen, pro vorgezogenem Monat einen Rentenabschlag von 0,3 vH (maximal 10,8 vH) hätten in Kauf nehmen müssen. Wirksam werden sollte diese Regelung auch für Hinterbliebenenrenten in dem Fall, daß der Versicherte vor seinem vollendeten 63. Lebensjahr verstirbt.

Weder korrigiert noch ausgesetzt wurden hingegen die zeitlich vorgezogene und im Tempo beschleunigte Anhebung der übrigen Altersgrenzen sowie die mit dem vorzeitigen Altersrentenbezug verbundene Abschlagsregelung von 0,3 Prozentpunkten pro vorgezogenem Rentenbezugsmonat. Durch Nicht-Handeln an dieser Stelle läßt die Bundesregierung ein wesentliches Instrument zur nachhaltigen Reduzierung der Arbeitslosigkeit Älterer wie auch zur mittelfristigen Bereitstellung von Arbeitsplätzen für bislang Arbeitslose ungenutzt.

Die Rentenversicherung leidet seit Jahren unter einem anhaltenden schrittweisen Verfall ihrer Einnahmebasis: Massenarbeitslosigkeit und Flucht aus der Sozialversicherung – in den bekannten Erscheinungsformen einer zunehmenden Zahl von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen und von Scheinselbständigkeit, aber auch eines nach Auskunft der Rentenversicherungsträger spürbaren Anstiegs der Verbeamtung öffentlich Bediensteter in den neuen Bundesländern – lauten die Stichworte. Obwohl die finanziellen Probleme der Rentenversicherung damit unzweifelhaft einnahmen- und nicht ausgabenbedingt waren und sind, versuchte die Kohl-Regierung immer wieder, eine finanzielle Konsolidierung mittels der unauglichen Therapie der Ausgabenkürzung über Sozialabbau zu erreichen. Ein wichtiges und richtiges Anliegen der Korrekturgesetzgebung war deshalb die Stärkung der Einnahmebasis der Rentenversicherung: Ab 1999 zahlt der Bund – in Anlehnung an den Gedanken der Familienkasse und zunächst pauschal – aktuelle Beiträge für die Kindererziehungszeiten (bisher: „Erstattung“ der Leistungen für Kindererziehungszeiten im Rahmen des allgemeinen Bun-

deszuschusses). Auch die erleichterte Einbeziehung Scheinselbständiger in die Sozial- und die grundsätzliche Einbeziehung arbeitnehmerähnlicher Selbständiger in die Rentenversicherungspflicht werden kurz- bis mittelfristig zu Mehreinnahmen führen; langfristig stehen diesen Mehreinnahmen allerdings Mehrausgaben gegenüber. Zudem erhält die Rentenversicherung die Auffüllbeträge etc. zu den Renten in den neuen Ländern erstattet. Von einer „Erstattung der Kosten der deutschen Einheit“, wie es im Begründungstext zur Korrekturgesetzgebung heißt, kann dennoch keine Rede sein: Zwar kommt jeder bundesweit angelegten Sozialversicherung auch die Aufgabe zu, eine regionale Ungleichverteilung der sozialen Risiken oder der Beitragskraft auszugleichen. Interregionale Transferströme sind deshalb für die Rentenversicherung auch keineswegs neu. Gegenüber dem bisherigen regionalen Ausgleichsvolumen stellt allerdings die deutsche Einheit mit einem West-Ost-Beitragstransfer von knapp 20 Mrd. DM jährlich (1997 rd. 18 Mrd. DM) für die Rentenversicherung eine beispiellose Ausnahmesituation dar. Es bleibt auch nach den Maßnahmen der Korrekturgesetzgebung dabei: Ein Regionalausgleich derartigen Ausmaßes, der noch auf absehbare Zeit notwendig bleiben wird, erfordert eine zusätzliche staatliche Beteiligung über einen höheren Bundeszuschuß. – Einem anderen, über die vergangenen Jahre dominierenden Debattenpunkt (vgl. MEMORANDUM '97, S. 107ff.) dürfte – bei unvoreingenommener Betrachtung – nun allerdings endgültig der materielle Boden entzogen sein: Die sog. versicherungsfremden oder nicht beitragsgedeckten Leistungen spielen nach der Korrekturgesetzgebung quantitativ keine nennenswerte Rolle mehr.

### *Volle Rente mit 60?*

In den vergangenen Monaten wurde die Rentendiskussion maßgeblich bestimmt von einer Debatte um die „volle Rente mit 60“. Kanzler, Arbeitsminister und führende Vertreter im Gewerkschaftslager erweckten den Eindruck, als wolle man – befristet und vorrangig zur Entlastung des Arbeitsmarktes – jedem und jeder eine abschlags-

freie Rente mit 60 Jahren ermöglichen. Hintergrund ist die Anhebung der Altersgrenzen von 60 bzw. 63 Jahren auf einheitlich das vollendete 65. Lebensjahr und die mit einem vorzeitigem Rentenbezug verbundene Abschlagsregelung von 3,6 vH pro vorgezogenem Rentenbezugsjahr. Betroffen hiervon sind bei der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit die Geburtsjahrgänge ab 1937, bei der Altersrente für langjährig Versicherte bzw. für Frauen die Geburtsjahrgänge ab 1937 bzw. ab 1940. Die Anhebung der Altersgrenzen sowie die mit ihr verbundene Abschlagsregelung waren und sind kein Beitrag zur Verringerung, sondern eine Maßnahme zur Vergrößerung der Arbeitslosigkeit (Erhöhung des Arbeitskräfteangebots). Während ein vorgezogener Rentenbezug arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch sinnvoll wäre und in den Betrieben und Unternehmen zumindest in Teilbereichen durch Neueinstellungen aufgefangen werden müßte, ist er für den Einzelnen aufgrund der Rentenabschläge zunehmend weniger erschwinglich. Ein Versicherter mit 45 Entgeltpunkten (gemeinhin festgemacht am Durchschnittsverdiener mit 45 Versicherungsjahren), der seine Rente z.B. mit 60 statt 65 Jahren in Anspruch nimmt, verliert 18 vH seiner Bruttorente; in Mark und Pfennig entspräche dies nach den Werten des 1. Halbjahres 1999 einer dauerhaften monatlichen Rentenminderung um 386 DM. Wer Älteren eine Rente mit 60 schmackhaft machen will, muß zumindest für eine Teilkompensation des Rentenverlustes sorgen. Bei all dem bleibt zu berücksichtigen, daß eine Rente mit 60 nach gegenwärtigem Rentenrecht überhaupt nur für Arbeitslose, nach 24-monatiger Altersteilzeit, für Frauen sowie für Schwerbehinderte möglich ist.

### *Die Riester-Rente*

Am 7.12.1998 brachte Bundesarbeitsminister Walter Riester in die Beratungen des „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ seinen Vorschlag für ein „Tariffondsmodell“ zur Aufstockung von Rentenabschlägen und zur zusätzlichen Alterssicherung“ ein. Mit den aus dem Tariffonds zu zahlenden Aufstockungsbeträgen sollen die auf die Verlängerung der Lebensarbeits-

zeit hinwirkenden Abschläge bei vorzeitigem Altersrentenbezug über die nächsten 10 bis 15 Jahre in ihrer Einkommens- und Arbeitsmarktwirkung neutralisiert werden. Die Frühverrentung Älterer soll die Arbeitsmarktchancen Jüngerer verbessern. Zugleich will Riester mit dem Tariffonds aber auch eine zusätzliche Alterssicherung auf Kapitaldeckungsbasis finanzieren. Im einzelnen enthält das Modell u.a. folgende Bestandteile:

- Durch Tarifverträge – die, um grundsätzlich alle Arbeitnehmer einbeziehen zu können, für allgemeinverbindlich erklärt werden müßten – wird vereinbart, daß ein bestimmter Prozentsatz des Bruttolohnes nach Abzug des Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteils zur gesetzlichen Rentenversicherung einer „Gemeinsamen Einrichtung für Arbeit und Alter“ zufließt. Beispielsweise könnte über einen Zeitraum von mehreren Jahren ein bestimmter Anteil der jeweils vereinbarten Lohnerhöhung kumuliert und dann als dauerhafter Abführungssatz beibehalten werden. Finanziert würde die Fondslösung demnach alleine von den Arbeitnehmern.
- Bei den älteren Arbeitnehmern werden die Abschläge wegen vorzeitigem Altersrentenbezugs voll bzw. teilweise aufgestockt. Denkbar wäre Riester zufolge z.B.: Rentenzugänge der nächsten 10 Jahre erhalten eine volle, die der folgenden fünf Jahre eine Aufstockung um 50 vH, jeweils für die gesamte Rentenlaufzeit. Die zeitliche Befristung sowie die degressive Ausgestaltung der Aufstockung wird mit der beabsichtigten Arbeitsmarktwirkung begründet, derer es nicht mehr bedürfe, wenn aus demographischen Gründen das Erwerbspersonenpotential zurückgeht.
- Der einzelne Arbeitnehmer erwirbt gegen die Kapitalanlagegesellschaft einen Anspruch auf eine Alterszusatzsicherung, der sich aus Höhe und Dauer der individuellen Beitragszahlung und den Zinserträgen des Fondsvermögens ergibt. Auf die Aufstockungsbeträge werden Zahlungen der Alterszusatzsicherung voll angerechnet. Auf Dauer, nach Auslaufen der Aufstockungsregelung, bleibt die Alterszusatzsicherung die einzige Leistung. „Netto fließen dem Arbeitnehmer“, so heißt es weiter, „nur die

Lohnanteile abzüglich der Abführung an die Gemeinsame Einrichtung zu, entsprechend erfolgt auch die Anpassung der Renten. Es bleibt also bei der nettolohnorientierten Anpassung, das Rentenniveau wird nicht beeinflusst; durch die verminderte Nettolohnentwicklung entstehen jedoch dauerhaft Einsparungen bei der GRV.“

Riesters Modell zufolge soll der Tariffonds über fünf Jahre mit je einem Prozentpunkt der Lohnerhöhung gespeist werden. Nach diesen fünf Jahren wären es fast fünf Prozent des Bruttolohns, die auf Dauer an den Fonds gingen. Mit dem Aufkommen aus der Fonds-Abgabe von am Ende rund 75 Mrd. Mark jährlich ließen sich andererseits nicht nur die sozial- und arbeitsmarktpolitisch negativen Maßnahmen des RRG 99, sondern darüber hinaus auch die bereits zuvor beschlossene Anhebung der Altersgrenzen einschließlich der Abschlagsregelung zurücknehmen. Alleine zur Kompensation der Rentenabschläge sind die avisierten Fonds-Einnahmen völlig überdimensioniert; das jährliche Aufkommen stünde in keinerlei Verhältnis zum für die Abschlags-Kompensation erforderlichen Finanzvolumen. Sinn macht die ganze Sache nur dann, wenn über die Fonds-Abgabe eine kollektive Schatten-Alterssicherung auf Kapitaldeckungsbasis etabliert werden soll; in genau diese Richtung laufen die Überlegungen des Arbeitsministers. Übertriebene Hoffnungen hinsichtlich der arbeitsmarktentlastenden Wirkung des Tariffonds-Modells und die in Aussicht gestellte Abschlagskompensation für einen faktisch eingegrenzten Personenkreis bei der Rente mit 60 (an den bestehenden gesetzlichen Rentenzugangsvoraussetzungen soll nämlich nichts geändert werden) sind am Ende nur Köder für den Systemwechsel. Ergebnis wäre nicht die Ergänzung des Sicherungsniveaus der sozialen Rentenversicherung, sondern wegen des rot-grünen Diktums der Beitragssatzstabilität (19,5 vH) dessen Ersetzung durch die vom Bundesarbeitsminister favorisierten Tariffonds. Es bestehen berechtigte Zweifel, ob hierdurch das Alterssicherungsniveau der Bevölkerung insgesamt verbessert würde.

Schließlich würde das Tariffonds-Modell des Bundesarbeitsministeriums – über Allgemeinverbindlicherklärungen flächendeckend eingeführt – infolge der Zusatz-Abgabe der Arbeitnehmer die Entwicklung der Nettolohn- und -gehaltssumme (NLG) dämpfen. Da

aber die Renten zeitverzögert den Nettolöhnen folgen, würde all dies auch einen Verzicht auf künftigen Rentenzuwachs bedeuten. Bei einem sich über fünf Jahre erstreckenden Teilverzicht auf Lohnerhöhung – beispielsweise statt 3 vH nur 2 vH – blieben die Renten auf Dauer um rund fünf Prozent hinter den Werten zurück, die sich ohne Fondsabgabe ergeben würden; die Renten würden, wie der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger berechnet hat, in einer Größenordnung geringer steigen, die annähernd der Wirkung des Blüm'schen Demographiefaktors entspräche – allerdings in einem deutlich kürzeren Zeitraum. Da Renten und Nettolöhne sich weiterhin im Gleichschritt bewegten, ließe sich damit auf geradezu wundersame Weise das rechnerische Rentenniveau dennoch stabil halten. Obwohl im Ergebnis sehr viel schneller und im materiellen Umfang fast identisch, hängt dem Riesterschen Modell demnach vordergründig nicht die „Unanständigkeit“ (Schröder) der Kohlschen Rentenniveausenkung an. Auf dem Papier würde ein zentrales Wahlversprechen der Sozialdemokratie eingehalten.

#### *Das DGB-Modell*

Die gewerkschaftliche Kritik am Tariffonds-Modell des BMA konzentriert sich auf die fehlende Parität bei der Finanzierung sowie auf den dem Modell immanenten Wechsel zum Kapitaldeckungsverfahren und zur Ersetzung (statt Ergänzung) des Sicherungsniveaus der sozialen Rentenversicherung. Als Gegen-Modell schlägt der DGB einen einmalig über fünf Jahre zu je 0,5 vH der Bruttolöhne und -gehälter paritätisch zu finanzierenden Tariffonds vor, dessen ausschließliche Aufgabe die „möglichst vollständige“ Kompensation von Rentenabschlägen wäre. Daneben müßte der Gesetzgeber dem DGB-Modell zufolge die Voraussetzungen schaffen, daß in diesen fünf Jahren alle Arbeitnehmer – also nicht nur Schwerbehinderte, Frauen, Arbeitslose und Altersteilzeitler – mit 60 Jahren in Rente gehen können; eine Voraussetzung, die bislang von der Bundesregierung und den sie tragenden Parteien ausdrücklich ausgeschlossen wird. Zudem soll die Abschlagskompensation den DGB-



Vorstellungen zufolge nur in den Fällen erfolgen, in denen eine Neueinstellung für den frühverrenteten Arbeitnehmer erfolgt. Begünstigt von einer solchen Regelung wären demnach nur Arbeitnehmer, die die folgenden vier Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen aktuell in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, bruchlos in vorgezogene Rente wechseln, Rentenabschläge erhalten und bei einem Arbeitgeber beschäftigt sein, der eine Wiederbesetzung im Verhältnis 1:1 vornimmt. Von vornherein nicht begünstigt wären demnach hauptsächlich alle bei wiederbesetzungsunwilligen Arbeitgebern beschäftigten Älteren, alle aktuell und künftig Arbeitslosen sowie Frauen, die zu gut einem Drittel des einschlägigen jährlichen Rentenzugangs nicht unmittelbar aus einem Versicherungspflichtverhältnis (Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit) heraus vorgezogenes Frauenaltersruhegeld beziehen.

### *Alternativen*

Neben vielen ungeklärten Detailproblemen ist bislang vor allem ein Fragenkomplex unbeantwortet geblieben: Wo liegen die finanziellen Vorzüge von Tariffonds im Vergleich zu einer rentenversicherungsinternen Lösung? Eine flächendeckende Fondslösung unterstellt würde sich das Prämienaufkommen aus einem einprozentigen Abgabesatz an die Tariffonds (rd. 15 Mrd. DM jährlich) nicht vom Beitragsaufkommen aus einem Beitragssatzpunkt zur Rentenversicherung unterscheiden. Tariffonds wären in ihrer Finanzierung gegenüber einer rentenversicherungsinternen Lösung nur dann insgesamt billiger, wenn sie auf der Leistungsseite zwischen „guten“ Alten – z.B. denjenigen, die einen Arbeitsplatz freimachen – und „schlechten“ Alten – z.B. denjenigen, die im Alter von 60 Jahren gar keinen Arbeitsplatz (mehr) innehaben – unterscheiden, wenn sie also die Spaltung beim Alterssicherungsniveau weiter forcieren.

Eine flächendeckende Lösung innerhalb der solidarischen Rentenversicherung hätte allemal unschätzbare Vorteile gegenüber zersplitterten Tarifmodellen, selbst wenn diese jeweils für allgemeinverbindlich erklärt werden sollten:

- Die zusätzlichen Kosten würden paritätisch finanziert.
- Die Regelung könnte sofort Platz greifen; schon innerhalb weniger Monate ginge die Zahl der registrierten Arbeitslosen merklich zurück.
- Alle Männer und Frauen der entsprechenden Jahrgänge hätten unterschiedslos Zugang zur vorgezogenen Rente.
- Es gäbe keine Differenzierung der Renten-Ausgleichszahlungen zwischen Betrieben, Unternehmen, Branchen oder Regionen, die bei dem Erfordernis von zahlreichen separaten Tariflösungen zwangsläufig etabliert würde – ganz zu schweigen von den unweigerlich verbleibenden weißen Flecken in der Tariflandschaft.
- Die älteren Beschäftigten im Handwerk, im Dienstleistungsgewerbe, in Klein- und Mittelbetrieben oder auch im öffentlichen Dienst könnten unterschiedslos zu den gleichen gesetzlichen Konditionen in den Ruhestand wechseln wie die Beschäftigten der in Sozialplan- und Vorruhestandsfragen erfahrenen Großbetriebe.
- Auch älteren Arbeitslosen, die von einem Tariffonds völlig ausgegrenzt blieben, würde der Weg in eine abschlagsfreie Rente ab 60 Jahren geebnet. Im Januar 1999 waren immerhin 986.410 Arbeitslose oder rd. 22 vH 55 Jahre und älter.

Ein solcher Weg wäre für alle Beteiligten klar, übersichtlich und ohne zusätzliche Schattenbürokratie in den neu zu schaffenden Fondsverwaltungen realisierbar. Die Gesamtkosten einer rentenversicherungsinternen Lösung fielen nicht höher aus als bei einer einheitlichen, Arbeitslose und viele Frauen nicht ausgrenzenden flächendeckenden Fondslösung. Und: Der über die vergangenen 16 Jahre unter die Räder der Angebotspolitik geratene Solidargedanke würde gestärkt und nicht weiter geschwächt. Finanzierbar wäre all dies mit einer Beitragssatzerhöhung von 1,5 bis maximal 2,0 Prozentpunkten.

## 2.2 Unbefriedigende Regelung der 630-DM-Jobs

Die Neuregelung bei den sog. geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ist gänzlich verfehlt, weil sie den arbeitsmarktpolitischen Aspekt völlig außer acht läßt. Die 630-DM-Jobs sind nicht in erster Linie ein sozialversicherungsrechtliches Problem, sondern ein Arbeitsmarktproblem – erst hieraus entwickeln sie sich zu einem Problem für die Sozialkassen und die soziale Sicherung. All diejenigen, die eine sozialstaatlich effiziente Regelung erwartet haben, müssen bitter enttäuscht sein; Rot-Grün wird mit dem vorliegenden Plan kein einziges der zuvor anvisierten Ziele erreichen können: Soziale Sicherungslücken werden nur bedingt geschlossen, die soziale Absicherung von Frauen wird lediglich marginal verbessert, eine Umwandlung in sozialversicherte Teilzeit- oder gar Vollzeit Arbeitsplätze wird nicht bewirkt, und der weiteren Aufspaltung von Arbeitsverhältnissen wird kein Riegel vorgeschoben. Im Gegenteil: Durch die Angleichung des Schwellenwertes in den neuen Ländern – bisher 530 DM – an den des Westens wird dort das prekäre Arbeitsmarktsegment zunächst sogar um rund 20 vH ausgeweitet. Statt Probleme zu lösen, werden neue geschaffen – auf dem Arbeitsmarkt, aber auch im Steuerrecht, wo erstmals eine Einkommensart völlig von der Besteuerung freigestellt werden soll, und im Sozialversicherungsrecht, wo den eingezahlten Beiträgen keine bzw. nur Leistungsansprüche minderen Wertes bei Eintritt sozialer Risiken gegenüberstehen. Die in unseren Augen einzig saubere Lösung wäre die grundsätzliche Sozialversicherungspflicht oberhalb einer undynamisierten Bagatellgrenze von 200 DM mit Individualbesteuerung und unter Beibehaltung der sog. Geringverdienergrenze, derzufolge der Arbeitgeber bis zu einem Bruttoentgelt von 630 DM auch den Arbeitnehmeranteil am Sozialbeitrag zu tragen hat. Für diesen Fall stünden auch der Angleichung des Ost- an den West-Schwellenwert keine Bedenken entgegen.

Die von der Koalition durchgesetzte Lösung, wonach geringfügig Beschäftigte selbst keine Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung zu entrichten haben, macht finanzpolitisch nur dann Sinn, wenn Rot-

Grün perspektivisch die staatliche Subventionierung der Arbeitnehmerbeiträge bei niedrigen Bruttoeinkommen in Angriff nehmen will, um über eine Reduzierung der Abgabenbelastung im unteren Lohnsegment die Akzeptanzschwelle zur Annahme von Niedriglöhnen zu senken; entsprechende Überlegungen liegen seitens der SPD seit längerem vor. Je nach Ausgestaltung werden die hierbei anfallenden Kosten auf zwischen 10 und 20 Mrd. DM veranschlagt; wären auch die geringfügig Beschäftigten zu subventionieren, fiel der erforderliche Betrag um noch einmal rund 5 Mrd. DM höher aus – dies ließe sich bei der jetzt gefundenen Regelung vermeiden. Zur Gegenfinanzierung der Subventionierung von Arbeitnehmeranteilen böte sich dieser Überlegung zufolge – wie schon vor rund zwei Jahren von den Unionsparteien vorgedacht – die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bzw. deren Integration in die Sozialhilfe an. Selbst wenn der Bund die dadurch verursachten Mehrausgaben der Kommunen trüge, verbliebe ihm noch ein Einsparpotential bei der Arbeitslosenhilfe von rund 15 Mrd. DM, mit der sich die Subventionierung der Sozialbeiträge finanzieren ließe. Hilfebedürftige Langzeitarbeitslose, für die dann ausschließlich die Sozialhilfe zuständig wäre, unterlägen gleichzeitig durchweg dem Zwang zur Annahme arbeits- und sozialrechtsfreier Pflichtarbeit. – Wo die Bereitschaft zur Umverteilung zu zaghaft und die politische Erwartung hinsichtlich einer Reduzierung der Arbeitslosenzahl groß ist, dort steigt die Gefahr, daß zur Lösung der Beschäftigungskrise auf autoritäre Instrumente zurückgegriffen wird. Es wäre sozial- und gesellschaftspolitisch fatal, wenn sich die neue Bundesregierung an diesem Punkt als effizientere Vollstreckerin der alten Politik profilieren wollte.

### 3. Steuerpolitik: Mut zu mehr Gerechtigkeit

#### 3.1 Nach dem Scheitern der Angebotsideologie – Finanzpolitik zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Die Finanzpolitik unter der Angebotsdoktrin, die das Handeln der letzten Regierung sechzehn Jahre anleitete, ist in mehrfacher Hinsicht gescheitert. Trotz vielfältiger Maßnahmen zur Entlastung der Gewinne von Steuern hatte die auch durch andere Einflüsse positive Entwicklung der Nettorenditen in der Unternehmenswirtschaft den versprochenen, sich selbst verstärkenden Investitionsboom nicht ausgelöst. Das Wirtschaftswachstum wurde nicht gestärkt. Die Arbeitslosigkeit nahm im Zuge des Beschäftigungsabbaus zu. Diese Politik, die unter dem Ziel der Konsolidierung öffentlicher Haushalte stand, führte im Endeffekt zu einer deutlichen Verschlechterung der Finanzlage der Gebietskörperschaften sowie der gesetzlichen Systeme sozialer Sicherung: Wachsende Einnahmeausfälle wegen der krisenhaften Entwicklung des Wirtschaftswachstums einerseits und steigende Krisenkosten infolge hoher Arbeitslosigkeit andererseits erhöhten den Druck, öffentliche Ausgaben zu reduzieren.

Dieses – gemessen am Ziel der Halbierung der registrierten Arbeitslosigkeit – offensichtliche Scheitern einer gewinnorientierten Finanzpolitik hat die Forderung nach einer wirtschafts- und finanzpolitischen Wende nach sich gezogen. Die Wahl der neuen Bundesregierung ist maßgeblich mit der Erwartung verbunden, endlich eine aktive Politik für Arbeit und Umwelt durchzusetzen. Dazu gehört auch die Forderung nach einer grundlegenden Wende der Finanz- bzw. Steuerpolitik: Es war der neue Bundesfinanzminister, der von Anfang an klar machte, daß der Staat mit einer antizyklischen Finanzpolitik die gesamtwirtschaftliche Gestaltung zurückgewinnen

müsse. Zu Recht wurde auch die Verpflichtung der Geldpolitik – über die Vermeidung sich kumulierender Inflationserwartungen hinaus – auf die Ziele Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und Beschäftigung reklamiert. In der Steuerpolitik ist ebenfalls eine konsequente Wende versprochen worden: Mehr soziale Gerechtigkeit bei der Verteilung der Steuerlast und Stärkung der Massenkaufkraft wurden angekündigt. Dabei weist der zügig vorgelegte „Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002“ in die richtige Richtung.

Nach den ersten Monaten der Euphorie über die Möglichkeit, die Politik offensiv an den Zielen Arbeit und Umwelt ausrichten zu können und zu wollen, droht der Elan des Neuanfangs im politischen Alltagsopportunismus an Kraft zu verlieren. Sicherlich trägt dazu auch der massive Druck der Unternehmenslobby gerade gegenüber den Vorschlägen zum Abbau von Steuervorteilen, aber auch die mehrheitlich aggressive Kritik der Medien an den neuen Konzepten der Bundesregierung bei. Sollen jedoch die Ziele nachhaltiger Abbau der Massenarbeitslosigkeit und konsequenter Einstieg in eine sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung erreicht werden, dann bedarf es einer konsequenten Abkehr von der Angebotsdoktrin, die die rückschrittliche Politik der abgewählten Regierung prägte. Zur Bändigung der marktbedingten Fehlentwicklungen ist der Mut gefragt, die staatliche Kompetenz zu stärken. Am Schwerpunkt der Steuerpolitik werden im weiteren die Fehler der Politik der alten Bundesregierung sowie die alternative Ausrichtung der Steuerreform für mehr soziale Gerechtigkeit bei der Lastverteilung, Stärkung der Massenkaufkraft und ökologischen Umbau herausgearbeitet. Dabei werden auch die Folgen eines bereits eingeleiteten scheibchenweisen Rückzugs aus der anfangs angekündigten neuen Steuerpolitik betont.

### 3.2 „Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002“ der Bundesregierung: zwischen gerechter Lastverteilung, Entlastung der Unternehmen und Finanzierbarkeit

#### *Wahlerauftrag: Steuerreform für gerechtere Steuerlastverteilung*

SPD und „Bündnis '90/Die Grünen“ haben während ihres Wahlkampfes zur letzten Bundestagswahl für die grundlegende Änderung der bisher durch die alte Bundesregierung praktizierten Steuerpolitik massiv geworben. Damit verbunden war eine grundlegende Kritik der angebotsorientierten Steuerpolitik. Seit Anfang der achtziger Jahre wurde eine Vielfalt von Maßnahmen zur steuerlichen Entlastung der Unternehmen durchgesetzt. Der Anteil der Steuern an den Gewinneinkommen ist zwischen 1982 und 1998 von 38 vH auf 24 vH gesunken. Gleichzeitig wuchs die Belastung der Masseneinkommen durch die direkte Lohn- und Gehaltsbesteuerung sowie die mehrfache Anhebung der Mehrwertsteuer und durch kaufkraftbelastende spezielle Verbrauchsteuern – auch zur Finanzierung der deutschen Einigung. Diese Umverteilung der Steuerlast bedeutet die Aufkündigung des klassischen Prinzips der Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit. An seine Stelle rückte das sog. Effizienz-Prinzip. Dabei galt der letzten Bundesregierung nur die Steuerpolitik als effizient, die die Unternehmen entlastet. Es zeigte sich jedoch, daß diese Steuergeschenke an die Unternehmen die Gesamtwirtschaft nicht zu stärken vermochten, so daß die versprochenen positiven Auswirkungen auf die Investitionsbereitschaft und damit die Schaffung von Beschäftigung ausgeblieben sind. Die schwache Entwicklung der Massenkaufkraft stand einer Stärkung der Investitionsdynamik trotz günstiger Renditen nach Steuern (Nettorenditen) entgegen. Auch deshalb hat der Druck auf die weitere Reduzierung der Staatsausgaben zugenommen, weil die Selbstfinanzierung der Steuerentlastungen für die Unternehmen mangels Wachstumsstärkung ausgeblieben und die Krisenkosten gestiegen sind. Da jedoch der Verzicht auf Staatsausgaben zu sich kumulierenden Nachfrage- und damit Einnahmeausfällen bei der Wirtschaft

führt, wirkte diese angebotsorientierte Steuerpolitik auf vielfältige Weise entwicklungshemmend.

Beide Parteien, die nach dem Wahlerauftrag vom September 1998 die neue Bundesregierung bilden, haben zunächst in großer Übereinstimmung dafür geworben, die Steuerpolitik aus der Enge der Angebotsdoktrin herauszulösen. An ihre Stelle sollte ein Konzept mit den Zielen sozial-gerechtere Steuerlastverteilung unter Berücksichtigung der Besserstellung von Familien mit Kindern, Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz, solide Finanzierbarkeit, Orientierung an mehr Transparenz treten. Gleichsam überlagert werden sollte die Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch eine konsequente Ökosteuern für Arbeit und Umwelt. Dieses Versprechen eines Paradigmenwechsels in der Steuerpolitik gegenüber dem Konzept der alten Bundesregierung hat maßgeblich die Wahl für die neue Bundesregierung entschieden. Nicht die einzelwirtschaftliche Stärkung der Angebotskräfte, sondern die Stabilisierung der Nachfrage, der Abbau der Arbeitslosigkeit sowie die künftige Entlastung der Umwelt bildeten die Eckwerte des Programms der neuen Bundesregierung.

Die alte Bundesregierung hat zuletzt in den „Petersberger Beschlüssen“ von Anfang 1997 die Ziele und Instrumente ihrer Steuerpolitik festgeschrieben. Dieses Konzept wurde bereits im MEMORANDUM '98 umfassend dargestellt und kritisiert.

Gegen dieses angebotsorientierte Modell setzte die neue Bundesregierung, entsprechend der Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998, ihren zügig vorgelegten „Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002“. Die Vorstellungen zur ökologischen Steuerreform mit dem Ziel, ökologische Steuererhöhungen ausschließlich zur Senkung der Lohnnebenkosten zu nutzen, sind in einem eigenständigen Gesetzentwurf mittlerweile eingebracht worden. Vor allem die geplante Steuerreform in den „Koalitionsvereinbarungen“ der rot-grünen Bundesregierung war noch durch folgende Grundzüge geprägt:

- Schaffung von mehr Steuergerechtigkeit bei der Verteilung der Abgabenlast;
- finanzielle Besserstellung bzw. Angleichung der Familien mit Kindern;

- Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz durch die Erhöhung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage und auf diesem Wege Stärkung der Angebotskräfte;
- Berücksichtigung der Finanzierbarkeit vor allem durch eine erheblich höhere Gegenfinanzierung der Steuerausfälle infolge der Senkung der Tarife über den Abbau von Steuervorteilen im Unternehmensbereich (Nettoentlastung lediglich 15 Mrd. DM);
- mehr Transparenz durch den Abbau von derzeit kaum noch überschaubaren Steuervorteilen;
- Einstieg in die ökologische Steuerreform, allerdings – wie sich bald herausstellen sollte – durch eine viel zu schwache Anhebung der Steuern auf umweltbelastende Energiequellen.

#### *Die wichtigsten Maßnahmen der Steuerreform im Überblick*

Um die Qualität der rot-grünen Steuerreform bewerten zu können, müssen die beiden Schwerpunkte berücksichtigt werden: Zum einen sollen die Steuertarife bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer gesenkt werden; zum anderen soll der überwiegende Teil der dadurch bewirkten Steuerausfälle über Mehreinnahmen aus dem Abbau von Steuervorteilen gegenfinanziert werden. Bei der Durchsetzung ihrer ursprünglich angekündigten Maßnahmen zur Reduktion von Steuervorteilen ist die neue Bundesregierung allerdings recht schnell unter dem Druck der Wirtschaftslobby an einigen Stellen eingeknickt.

#### **Abbildung 2: Geplante Steuerentlastungen sowie Steuermehreinnahmen durch das rot-grüne „Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002“ in Mrd. DM**

##### *A. Entlastungen durch Tarifsenkungen und Kindergeld*

	1999	2000	2001	2002
1. Senkung der Einkommensteuer	2,3	16,0	16,4	45,3
2. Senkung der Körperschaftsteuer	1,4	2,9	3,8	3,9
3. Erhöhung des Kindergeldes	6,4	5,8	5,8	7,7
<b>Entlastung</b>	<b>10,1</b>	<b>24,7</b>	<b>26,0</b>	<b>56,9</b>

##### *B. Steuermehreinnahmen durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage*

	1999	2000	2001	2002
1. Objektivierung der unternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Gewinn-/Einkunftsermittlung	5,6	11,7	12,4	25,9
2. Abbau von Steuervorteilen bei außerordentlichen Einkünften bzw. Besteuerung bisher steuerfreier Einkünfte	1,8	4,5	7,5	7,4
3. Abbau der Steuervorteile bei Kapitalvermögen/-erträgen	0,7	3,1	4,4	4,9
4. Sonstiges	2,1	3,0	3,4	3,4
<b>Belastung</b>	<b>10,2</b>	<b>22,3</b>	<b>27,7</b>	<b>41,6</b>
<b>C. Nettoeffekt (A-B)</b>	<b>+ 0,1</b>	<b>+ 2,4</b>	<b>+ 1,6</b>	<b>- 15,3</b>

(- Nettoentlastung/ + Nettobelastung)

Quelle: Ursprungsdaten Bundesfinanzministerium

Die Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer soll in drei Stufen in den Jahren 1999, 2000 und 2002 umgesetzt werden. Ab der letzten Stufe im Jahr 2002 führen die Tarifsenkungen in allen drei Stufen insgesamt zur Entlastung mit knapp 57 Mrd. DM (vgl. Abb. 2). Durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage werden knapp 42 Mrd. DM Steuermehreinnahmen erzielt. Die Nettoentlastung über 15 Mrd. DM – also die Hälfte des Betrages, den die alte Bundesregierung mit den „Petersberger Beschlüssen“ anstrebte – wird erst ab dem Jahr 2002 spürbar. In den ersten beiden Stufen 1999 und 2001 ist geplant, die Steuerverluste durch Tarifsenkungen sowie die Erhöhung des Kindergeldes nahezu aufkommensneutral über den entsprechenden Abbau von Steuervorteilen zu finanzieren. Zumindest für die ersten beiden Schritte trifft also – wie immer wieder kritisch angemerkt wird – das offizielle Etikett dieses Gesetzes „Steuerentlastung“ nicht zu. Diese aufkommensneutrale Gestaltung der ersten beiden Stufen bis zum Jahr 2002 ist vernünftig. Sie trägt vor allem dem Kriterium Finanzierbarkeit der Steuer-

reform Rechnung. Die Maßnahmen zur Verbreiterung der Steuerbemessung, die vorrangig auf dem Abbau von Steuervorteilen in der Unternehmenswirtschaft fußen, sind so dimensioniert, daß die geplanten Einnahmeverzichte auch haushaltspolitisch verkraftet werden können. Schließlich wird eine angemessene Anpassungsfrist der Privatwirtschaft und des Staates gewährleistet, um schließlich nach der Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine effektive Nettoentlastung ab 2002 ohne belastende Folgen für die öffentlichen Haushalte realisieren zu können.

Die einzelnen Instrumente der dreistufigen Steuerreform lassen sich wie folgt bündeln.

### *Senkung der Tarife der Einkommen- und Körperschaftsteuer*

Folgende Maßnahmen zur Senkung der Tarife bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer sind vorgesehen:

#### **Einkommensteuer**

##### **a) Nicht- gewerbliche Einkünfte**

- Der (steuerfreie) Grundfreibetrag zur Sicherung des Existenzminimums wurde bereits in der ersten Stufe von ursprünglich rund 13.000 DM/26.000 DM (Grundtabelle/Splittingtabelle) ab 1999 auf rund 13.500 DM/27.000 DM erhöht. Ab dem 1.2.2000 ist eine letzte Anhebung auf rund 14.000 DM (Alleinstehend; doppelter Betrag für Verheiratete) vorgesehen.
- Der Eingangssteuersatz wurde zum 1.1.1999 von ursprünglich 25,9 vH auf 23,9 vH reduziert. Ab dem 1.1.2000 ist eine weitere Senkung auf 22,9 vH und ab dem 1.1.2002 schließlich auf 19,9 vH vorgesehen.
- Der Spitzensteuersatz soll ab dem 1.1.2000 von derzeit 53 vH auf 51 vH und schließlich ab dem 1.1.2002 auf 48,5 vH reduziert werden.

Ab 2002 setzt sich der Tarifverlauf zur Einkommensbesteuerung aus vier Zonen zusammen: Grundfreibetrag; nach dem Eingangssteuersatz eine sehr kleine Zone ansteigender linearer Progression;

danach bis zum Spitzensteuersatz von 48,5 vH eine flacher ansteigende Zone linearer Progression; ab 105.000 DM (nicht mehr wie bisher 120.000 DM) beginnt die proportionale Zone mit dem Spitzensteuersatz von 48,5 vH.

Wie ein Vergleich der geplanten Tarifverläufe 1999, 2000 und 2002 gegenüber dem 1998 geltenden Tarifpfad zeigt, wird es erst zu Beginn der dritten Stufe zu einer spürbaren Entlastung aller Einkommensbezieher kommen. Für Alleinstehende mit einem Bruttojahreseinkommen von 35.000 DM beträgt dann die Entlastung pro Jahr 1.500 DM; das sind 22,7 vH geringere Steuerzahlungen als 1998. Ein Ehepaar mit zwei Kindern und einem Bruttojahreseinkommen von 65.000 DM zahlt ab 2002 3.100 DM weniger Steuern.

##### **b) Gewerbliche Einkünfte**

Der Spitzensteuersatz auf gewerbliche Einkünfte ist gegenüber dem ab 2002 für die sechs anderen Typen der Einkommensbesteuerung geltenden Normalsatz von 48,5 vH bereits 1999 von ursprünglich 47 vH auf 45 vH gesenkt worden. Ab dem 1.1.2000 ist nochmals eine Reduzierung auf 43 vH vorgesehen. Diese im Zuge der Steuerreform durch die alte Bundesregierung bereits eingeleitete Spaltung des Spitzensteuersatzes zugunsten der gewerblichen Einkünfte bleibt steuersystematisch und ordnungspolitisch problematisch. Unternehmen werden durch Änderung der Rechtsform in die Besteuerung nach Gewerbeeinkünften zu wechseln versuchen. Dem versucht die neue Bundesregierung entgegenzuwirken durch einen ab 2000 einheitlichen Steuersatz für alle Unternehmen von 35 vH, dessen Realisierung durch eine Expertengruppe gerade überprüft wird.

#### **Körperschaftsteuer**

Der Körperschaftsteuersatz auf einbehaltene Gewinne ist bereits in der ersten Stufe, also ab 1999, in einem Schritt von derzeit 45 vH auf 40 vH gesenkt worden. Eine Reduktion des (Vorab-)Steuersatzes auf ausgeschüttete Gewinne ist nicht vorgesehen. Für im Inland Steuerpflichtige ist das auch nicht nötig, da die endgültige Besteuerung von ausgeschütteten Gewinnen im Rahmen der gesamten Einkommenbesteuerung erfolgt.

## *Harmonisierung des Steuersatzes aller Unternehmenseinkünfte mit einheitlich 35 vH: die große Unbekannte*

Im Entwurf zu einem Steuerentlastungsgesetz für die Jahre 1999 – 2000 – 2002 wird die Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag wiederholt, ab dem Jahr 2000 alle Unternehmenseinkünfte mit einem einheitlichen Steuersatz von 35 vH zu besteuern. Genauere Hinweise werden in der Begründung zum Gesetz nicht gegeben. Vielmehr wurde zur Erarbeitung eines Konzepts eine Expertenkommission aus Vertretern der Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft vorgeschlagen. Die Expertengruppe hat unter dem Vorsitz des Steuerabteilungsleiters beim Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) ihre Arbeit Mitte Januar aufgenommen und will ihre Ergebnisse bis Ende April dieses Jahres präsentieren. Im Sinne einer allgemeinen Betriebs- bzw. Gewinnsteuer sollen – wie eine Skizze des Bundesfinanzministeriums festhält – rechtsformneutral alle Erträge bilanzierender Unternehmen einheitlich mit 35 vH belastet werden. Damit sind Steuersubjekte alle Unternehmen von bilanzierenden Einzelkaufleuten, Handwerkern, Freiberuflern, Dienstleistern, Landwirten, Forstwirten, Personenhandelsgesellschaften, GmbH bis zu Aktiengesellschaften – unabhängig von Rechtsform, Betriebsgröße und Branche. Zur Gewinnermittlung dienen logischerweise die Vorschriften des Bilanzsteuerrechts. Deshalb gelten für die Gewinnermittlung die durch die Bundesregierung angestrebten – und nachfolgend beispielhaft beschriebenen – Maßnahmen zur Verbreiterung und Objektivierung der Bemessungsgrundlage durch den Abbau von Steuervorteilen. Insoweit soll die Zusammenfassung zu einer Betriebssteuer am Prinzip der Aufkommensneutralität ausgerichtet werden. Rechnerisch würde die neue Unternehmensteuer ein Volumen von rund 170 Mrd. DM (im Jahr 2000) erbringen. Dieses Volumen ergibt sich aus der Abschaffung der bisherigen Körperschaftsteuer (rund 50 Mrd. DM), der Einkommensteuer auf Gewinneinkünfte für Gewerbebetriebe, Freiberufler und Land- und Forstwirtschaft (ungefähr 70 Mrd. DM) sowie der Gewerbesteuer (rund 50 Mrd. DM). Trotz des Abbaus von unternehmerischen Steuervorteilen würde jedoch durch die einzige Ertragsteuer der bilanzierenden

Unternehmen mit einem Satz von 35 vH die Aufkommensneutralität nicht gesichert. Soll sie das derzeit gesamte Ertragssteueraufkommen der Unternehmen ersetzen, müßten auch die Einnahmen aus der Kapitalertragsteuer der Unternehmen (15 Mrd. DM) und aus dem Zinsabschlag der Unternehmen (rund 3-4 Mrd. DM) einbezogen werden.

Insgesamt ist damit zu rechnen, daß über die Harmonisierung des Steuersatzes auf alle Unternehmenseinkünfte mit 35 vH am Ende doch eine massive Nettoentlastung für die Unternehmen durchgesetzt werden wird. Denn die bisher geplanten Maßnahmen zum Abbau von Steuervorteilen sind bereits zur Gegenfinanzierung des „Steuerentlastungsgesetzes“ verbraucht. Ja, da jetzt schon wichtige Finanzierungsmaßnahmen unter dem Druck der Wirtschaftslobby aufgeweicht bzw. zurückgezogen wurden, ist in diesem Bereich bereits mit einer stärkeren Nettoentlastung – als den derzeit geplanten 15 Mrd. DM – für die Unternehmen zu rechnen. Durch den Verzicht auf die Aufkommensneutralität dieser Betriebs- und Gewinnsteuer würden die Prinzipien sozial gerechtere Lastverteilung und Stärkung der Massenkaufkraft endgültig verletzt werden.

Den Vorteilen einer einheitlichen Besteuerung der Unternehmenseinkünfte mit 35 vH – etwa Vereinfachung der Gewinnermittlung bei Beziehungen zwischen Personengesellschaften und Gesellschaftern sowie verschachtelten Unternehmen – stehen viele Nachteile gegenüber. So unterscheidet das geltende Recht streng nach der Rechtsform (Körperschaften gegenüber Personengesellschaften). Dabei wird durch die Wirtschaftsverbände zu Unrecht folgendes Problem betont: Die Besteuerung der Privatentnahmen nicht nach der neuen Unternehmensteuer, sondern nach dem Einkommensteuergesetz könnte zum Einschluß von Kapital (Lock-in-Effekt) in unrentablen Betrieben führen. Genau umgekehrt wird daraus ein Problem: Der Einschluß zur Finanzierung von Sachinvestitionen müßte steuerpolitisch gegenüber den Privatentnahmen privilegiert werden.

Ferner müßte zum Ausgleich für die Abschaffung der Gewerbesteuer den Gemeinden ein Anteil an dieser einheitlichen Steuer – mit kommunalem Hebesatzrecht – eingeräumt werden. Schließlich



stellt sich die Frage, ob die Aufkommensneutralität gesichert wird, d.h. im Ausmaß der Steuerentlastungen durch den niedrigeren Einheitssteuersatz von 35 vH wirklich auch Mehrbelastungen durch den Abbau von Steuervorteilen gesichert werden. Die Gefahr droht, daß stattdessen eine Hintertür zu weiteren Nettoentlastungen zugunsten der Unternehmenswirtschaft geöffnet werden könnte. Damit würde den selbst gesetzten Zielen seriöser Finanzierung durch weitgehende Aufkommensneutralität und soziale Gerechtigkeit bei der Steuerlastverteilung entgegengewirkt.

### **Familienpolitische Maßnahmen**

Ursprünglich hatte die Bundesregierung in ihrem „Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes“ zwei Schwerpunkte angestrebt: Zum einen wird das Kindergeld aufgestockt; zum anderen soll der bisherige Steuervorteil durch das Ehegatten-Splitting deutlich gekappt werden.

#### *Kindergelderhöhung*

Im Rahmen der Steuerreform wird das Kindergeld für das erste und zweite Kind ab 1999 um jeweils 30 DM auf 250 DM sowie ab dem Jahr 2002 nochmals um 10 DM auf 260 DM angehoben. Das künftige Kindergeld orientiert sich an dem durch das Bundesverfassungsgericht bestätigten Anspruch, das Existenzminimum für Kinder steuerrechtlich sicherzustellen. Da das Kindergeld nach dem derzeitigen Finanzierungsmodus das Aufkommen aus der Einkommensteuer verringert, führt seine Erhöhung zu Steuermindereinnahmen. Entsprechend der derzeit geltenden Aufteilung der Einkommensteuer auf die Gebietskörperschaften teilen sich diese Einnahmeverluste wie folgt auf: Bund und Länder jeweils 42,5 vH und Gemeinden 15 vH. Allein durch die Erhöhung des Kindergeldes kommt es in diesem Jahr zu Steuerausfällen von über 6,4 Mrd. DM, die sich ab 2002 auf 7,7 Mrd. DM erhöhen werden.

#### *Kappung des Ehegatten-Splittings*

1957 hatte das Bundesverfassungsgericht in einem grundlegenden Urteil festgestellt, daß eine höhere Steuerbelastung eines Ehepaars

gegenüber Alleinstehenden nicht zulässig sei. Das seitdem im Einkommensteuerrecht verankerte Ehegatten-Splitting verhindert eine Höherbesteuerung der Eheinkünfte im Zuge der wachsenden Progression (steigender Grenzsteuersatz pro zusätzlich zu versteuern der Mark). Nach dem bis Ende 1998 geltenden Einkommensteuertarif lag der maximale Splitting-Vorteil zuletzt bei 22.842 DM pro Jahr. Dieser maximale Vorteil kann nur erreicht werden, wenn einer der Ehepartner kein zu versteuerndes Einkommen bezieht und der andere Ehepartner mehr als 240.000 DM Einkommen zu versteuern hat, also den Spitzensteuersatz von 53 vH erreicht. Auch in dieser Situation wird das gesamte Einkommen halbiert und der dazu gehörige Steuerbetrag verdoppelt. Dadurch wird praktisch die steuer-senkende Grundentlastung auch dem nicht verdienenden Ehepartner zugesprochen. Verdienen beide Ehepartner, so reduziert sich der maximale Splitting-Vorteil von 22.842 DM, je mehr sich die zu versteuernden Einkünfte angleichen. Verfügen beide Partner über dasselbe zu versteuernde Einkommen, schmilzt der Vorteil auf Null.

Dieses Ehegatten-Splitting, das zuletzt zu jährlichen Steuerausfällen von über 50 Mrd. DM führte, ist seit Jahren heftig umstritten. Zum einen fließt der Ehe mit einem Spitzenverdiener (ab Spitzensteuersatz mit 53 vH) der größte Vorteil zu. Zum anderen werden nichteheliche Lebensgemeinschaften benachteiligt.

Die rot-grüne Koalition sieht mit dem Steuerentlastungsgesetz eine deutliche Einschränkung des Splitting-Vorteils auf 8.000 DM – statt bisher 22.842 DM – vor. Dadurch wird die Umschichtung des Familienlastenausgleichs zugunsten erhöhten Kindergeldes finanzierbar. Allerdings wird nach der Gesetzesbegründung „sichergestellt, daß die intakte, zusammenlebende Familie nicht schlechter gestellt wird als geschiedene oder dauernd getrennt lebende Eheleute, bei denen der wirtschaftlich besser Gestellte dem wirtschaftlich schlechter Gestellten Unterhalt zahlt.“ (Begründung im Entwurf zum „Steuerentlastungsgesetz“). Deshalb wird das derzeit bereits geltende Realsplitting für geschiedene oder dauernd getrennt lebende Eheleute beim Splitting berücksichtigt. Liegt der Gesamtbetrag des zu versteuernden Einkommens eines Partners mehr als 54.000 DM über dem des anderen Ehegatten, dann werden letzterem maximal 27.000



DM zugerechnet. Unterhalb der Differenz von 54.000 DM wird der Unterschiedsbetrag zur Hälfte als fiktive Unterhaltsleistung verrechnet. Gegenüber dem damit maximalen Splitting-Vorteil über 9.264 DM, der ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen, das deutlich über 170.000 DM liegt, eintritt, führt die Kappung bei 8.000 DM lediglich zu einem Verlust bei den Spitzenverdienern von maximal 1.264 DM.

#### *Forderungen zum Familienleistungsausgleich*

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Januar dieses Jahres gerieten die Planungen der Bundesregierung zur Verbesserung des Familienleistungsausgleichs unter massiven fiskalischen Druck. Nach dem Richterspruch wird der Gesetzgeber verpflichtet, die bisher auf Unverheiratete beschränkte Berücksichtigung der eingeschränkten Leistungsfähigkeit durch Kinder auch auf verheiratete Eltern zu übertragen. Dabei handelt es sich um die Anerkennung von abzugsfähigen Kinderbetreuungskosten sowie den Haushaltsfreibetrag. Wegen der jahrelangen Untätigkeit durch die Bundesregierung schreibt das Bundesverfassungsgericht einen Automatismus in seinem Urteil fest: Nach dem Beschluß muß der steuerliche Kinderfreibetrag ab dem Jahr 2000 von derzeit 6.912 DM pro Jahr um 4.000 DM für das erste und um 2.000 DM für jedes weitere Kind erhöht werden, sofern der Gesetzgeber von sich aus nicht tätig wird. Eine erste grobe Schätzung beziffert ab dem Jahr 2002 die zu erwartenden jährlichen Einkommensteuerausfälle auf Basis eines Steuersatzes von im Schnitt 30 vH auf 22,5 Mrd. DM. Der Gesetzgeber muß also handeln, da sonst mit der automatischen Erhöhung des Kinderfreibetrags eine ungerechte Lösung zementiert würde. Denn durch den Progressionsverlauf der Einkommensteuer führt der zur Ermittlung des zu versteuernden Einkommens in Abzug zu bringende Kinderfreibetrag mit wachsendem Einkommen zu einer absolut höheren Entlastung.

Zur Neuregelung des steuerlichen Familienlastenausgleichs schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vor:

- Der Ausgleich für finanzielle Belastungen durch Kinder erfolgt

ausschließlich über das Kindergeld. Dabei sollten die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten geprüft werden, die Höhe des Kindergelds mit wachsendem Einkommen auf Null abzusenken.

- Zur Finanzierung wird vorgeschlagen, das Ehegattensplitting, dessen maximaler Steuervorteil derzeit bei mehr als 20.000 DM liegt, in einem Zeitraum von fünf Jahren stufenweise abzuschaffen.

#### *Grundlagen und Beispiele zur Gegenfinanzierung durch die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage vor allem im Unternehmensbereich*

Die Architektur der rot-grünen Steuerreform wird einerseits durch den Verzicht auf öffentliche Einnahmen über Tarifsenkungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer und über die Erhöhung des Kindergeldes bestimmt. Andererseits sind die Maßnahmen zur Gegenfinanzierung dieser Steuerausfälle durch den Abbau bisheriger Steuervorteile von entscheidender Bedeutung. Wie bereits erwähnt, sollen gegenüber den sich ab dem Jahr 2002 auf knapp 56 Mrd. DM kumulierenden Entlastungen insgesamt knapp 42 Mrd. DM durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wieder in die öffentlichen Kassen eingebracht werden (Abbildung 2). Diese Vorschläge zum Abbau bisheriger Steuerprivilegien sind geprägt von den Zielen gerechtere Verteilung der Steuerlast, Verzicht auf funktionslose Steuervorteile sowie Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Im Zentrum des Katalogs steht die Objektivierung der Gewinnermittlung.

Allerdings sind gegenüber der Objektivierung der Gewinne zu deren Besteuerung auch die Maßnahmen zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage bei der Ermittlung der Einkommen- bzw. Lohnsteuer der privaten Haushalte zu berücksichtigen. Dazu gehört die bereits beschriebene, richtige Begrenzung der Vorteile aus dem bisherigen Ehegatten-Splitting auf jährlich 8.000 DM. Während im Unterschied zu den Vorschlägen der alten Bundesregierung auf die

komplette Besteuerung der Zuschläge für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit, auf die Verschlechterung der steuerlichen Behandlung der Aufwendungen für die Pkw-Fahrten zwischen Wohnsitz und Arbeitsplatz sowie auf eine deutlich stärkere Belastung der Rentenzahlungen verzichtet wird, sollen zur Gegenfinanzierung folgende Steuervorteile gestrichen werden, um daraus Mehreinnahmen zu erzielen:

- Geplant war eine höhere, jedoch gegenüber den „Petersberger Beschlüssen“ nicht so starke *Besteuerung von Abfindungen* bei Entlassung aus dem Dienstverhältnis. Nach längeren Verhandlungen teilte der Bundesfinanzminister Anfang Februar 1999 mit, daß ab dem 1.4.1999 die Abfindungen für Arbeitnehmer und Soldaten bis 24.000 DM steuerfrei bleiben. Auch bei höheren Abfindungen ist keine Abschmelzung der Freibeiträge mehr vorgesehen.
- Die Steuerfreiheit für *Jubiläumsgeld* (nach geltendem Recht differenziert nach der Länge der Beschäftigung im Unternehmen) wird gestrichen. Die bisherige Regelung widerspricht allerdings dem Prinzip wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und dem Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung. Nutznießer sind nur die Arbeitnehmer, die eine steuerliche Anerkennung ihrer Betriebstreue erfahren.
- Der *Sparerfreibetrag für Zinsen* aus Geldvermögen von bisher 6.000 DM/12.000 DM (Ledige/Verheiratete) ist ab 1.4.1999 halbiert worden. Bei einem Zinssatz von 4 vH bleiben damit nur noch die Zinsen aus einem Sparkapital von 75.000 DM/150.000 DM (früher 150.000 DM/300.000 DM) steuerfrei. Mit dieser Maßnahme wird jedoch die Anforderung an eine vollständige Besteuerung der Zinseinkünfte im Rahmen der Einkommensbesteuerung nicht erreicht. Dazu ist prinzipiell ein System der Mitteilungen der Banken an die Finanzämter einzurichten, d.h. das Bankengeheimnis aufzuheben. Die Bundesregierung sollte sich für eine entsprechende Regelung in allen EU-Mitgliedsländer einsetzen.

Abgesehen von diesen Mehrbelastungen durch den Abbau von Steuervorteilen bei den privaten Haushalten konzentriert sich die

rot-grüne Bundesregierung auf deutliche Einschränkungen bisheriger stark steuermindernder Gestaltungsmöglichkeiten der Unternehmen bei der (bilanziellen) Gewinnermittlung. Hierbei wird an Vorschläge der alten Bundesregierung angeknüpft. Zur Begründung heißt es zu Recht im „Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes“ der Bundesregierung: „Arbeitnehmer und Bezieher von Einkünften aus Vermögen und Verpachtung, aus Kapitalerträgen oder aus Renten werden nach den Grundsätzen von Zufluß und Abfluß besteuert. Dagegen ermitteln bilanzierende Unternehmer ihre steuerlichen Einkünfte durch Vermögensvergleich in enger Anlehnung an die handelsrechtliche Gewinnermittlung. Der Vermögensvergleich bietet vielfache Möglichkeiten, ‘stille Reserven’ zu bilden und damit den Ausweis erwirtschafteter Gewinne in die Zukunft zu verlagern. Damit wird die Besteuerung entweder ganz oder teilweise über viele Jahre hinweg – mit entsprechenden Zinsvorteilen – vermieden. Die handelsrechtliche Gewinnermittlung ist inzwischen nicht nur im Hinblick auf die enge Verknüpfung mit der steuerlichen Gewinnermittlung unbefriedigend.“

Im Prozeß der Durchsetzung des Abbaus von Steuerprivilegien ist die Bundesregierung von Vertretern verschiedener wirtschaftlicher Interessen massiv unter Druck gesetzt worden. Auch die überwältigende Mehrheit der Steuerexperten hat die Vorschläge heftig kritisiert und ganz im Sinne der Angebotslehre behauptet, nur eine weitere Senkung der effektiven Steuerbelastung der Unternehmen werde vermehrte Investitionen und Beschäftigung anregen. Die Bundesregierung hat mit ihrer Entscheidung von Anfang Februar, wichtige Maßnahmen zum Abbau von unternehmerischen Steuervorteilen abzuschwächen bzw. zurückzunehmen, dem Druck eindeutig nachgegeben. Dies zeigt sich an der Beibehaltung der Möglichkeit des Abzugs von Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten, die im Zusammenhang mit steuerfreien Einkünften entstehen (beispielsweise bei steuerfreien Schachteldividenden); an der Aufrechterhaltung der Teilwertabschreibung, allerdings mit einigen Erschwernissen; an der Beibehaltung des zwar gegenüber der bisherigen Praxis eingeschränkten Verlustrücktrags; an den Einschränkungen bei der geplanten Mindestbesteuerung (Verzicht auf die Verrechnung akti-

ver mit passiven Einkünften z. B. aus Abschreibungsgesellschaften). Durch diese Politik der Rücknahme gegenüber dem geplanten Abbau von Steuerprivilegien wird auf 6,6 Mrd. DM Mehreinnahmen verzichtet. Die Hinweise darauf, wie diese Lücke künftig geschlossen werden soll, sind kaum durchschaubar. Da werden die bisher angegebenen Steuermehreinnahmen etwa durch die Mindestbesteuerung, den Ansatz von Rückstellungen und das Abzinsungsgebot schlichtweg höher angesetzt. Lediglich der Schritt zur Erweiterung der Mitteilungspflicht bei Zinseinkünften, dessen Einnahmevermögen mit 300 Mio. DM allerdings gering ausfällt, weist in die richtige Richtung: Die Geldinstitute sollen dem Finanzamt künftig die Höhe der tatsächlich freigestellten (also nicht nur beantragten) Beträge bei der Zinsbesteuerung mitteilen. Nicht nur infolge dieser beschriebenen Nachkorrekturen wird von wichtigen Zielsetzungen der Steuerreform abgewichen, so daß die finanzpolitischen Risiken insgesamt zunehmen.

- *Veräußerungsgewinne* („capital gains“), die bisher nur mit dem halben Steuersatz belastet wurden, werden künftig voll besteuert. Dabei ist der Inflationsausgleich steuermindernd zu berücksichtigen. Unter diese Besteuerung fallen Betriebsveräußerungen, Betriebsschließungen sowie die Veräußerung einer wesentlichen Beteiligung an Kapitalgesellschaften. Dies wollte auch die alte Bundesregierung. Dabei wird die für diese außerordentlichen Einkünfte anzusetzende Steuer zur Vermeidung von Härtefällen nach einem im Gesetz festgelegten Verfahren auf fünf Jahre verteilt. Der Abbau dieses Steuervorteils ist dringend geboten.
- Die Fristen zur Besteuerung der *Spekulationsgewinne* werden bei Wertpapieren von derzeit sechs Monaten auf ein Jahr und bei Immobilienverkäufen von zwei auf zehn Jahre verlängert. Hier wird den Vorschlägen der alten Regierung gefolgt. Diese Maßnahme ist jedoch nur halbherzig. Die rot-grüne Koalition bringt auch nicht den Mut auf, die steuersystematisch begründbare zeitlich unbegrenzte Besteuerung von Spekulationsgewinnen (Veräußerungsgewinnen bei Berücksichtigung von Veräußerungsverlusten) durchzusetzen. Die *Arbeitsgruppe Alternative*

*Wirtschaftspolitik* fordert daher eine volle Besteuerung aller Veräußerungsgewinne. Um die vollständige Besteuerung sicherzustellen, sind die Banken meldepflichtig.

- Die Möglichkeit des derzeit auf zwei Jahre und 10 Mio. DM beschränkten *Verlustrücktrags* sollte ursprünglich nach einer Übergangsregelung für ein Jahr in Höhe von 2 Mio. DM ab 2000 vollständig abgeschafft werden. Nur für Existenzgründer sollte die bisherige Regelung als Ausnahme zugelassen werden. Durch die Revisionsbeschlüsse der Bundesregierung wird nach der Übergangsregelung ab 2001 der Verlustrücktrag von bis zu einer Million DM auf ein Jahr beibehalten.
- Ursprünglich vorgesehen war eine recht konsequente *Mindestbesteuerung* der Gewinne (positiv-aktiven Einkünfte), soweit diese bisher durch Verlustzuweisungen (negativ-passive Einkünfte) aus Abschreibungsgesellschaften reduziert worden sind. Es geht also um die Verlustverrechnung aus einer Einkunftsart mit anderen Einkommensarten. Die erstmals durch den Gesetzgeber eingeführte Unterscheidung zwischen positiv-aktiven Einkünften (Gewinnen) aus der normalen Tätigkeit einerseits und andererseits den negativ-passiven Einkünften (Verlusten) aus einem Abschreibungsprojekt (Vermietung/Verpachtung) stieß auf große Kritik. Nach den Revisionsbeschlüssen wird auch künftig der Verlustausgleich und Verlustabzug innerhalb einer Einkunftsart vollständig beibehalten. Die dennoch angestrebte Mindestbesteuerung ist vernünftig. Die Steuervorteile, die beispielsweise ein erfolgreiches Unternehmen mit einem Jahresgewinn von 900.000 DM durch die Verrechnung von Verlusten aus zwei Abschreibungsprojekten in Höhe von 450.000 DM bisher nutzen konnte, sind nicht akzeptabel. Der Gesetzgeber will jetzt eine eingeschränkte Abschaffung dieses Steuervorteils: Festgelegt wurden Freibeträge mit 100.000 DM/200.000 DM (Alleinstehende/Verheiratete). Darüberhinausgehende Verluste dürfen nur noch zu Hälfte verrechnet werden. Durch diese Regelung kommt es allerdings nur zu einer moderaten Mindestbesteuerung der positiven Einkünfte. Umso wichtiger ist, die ursächlichen Steuersparmodelle abzuschaffen.

- *Rückstellungen* bieten eine im internationalen Vergleich in Deutschland extrem stark genutzte Möglichkeit, den zu versteuernden Gewinn zu reduzieren. Drei durch die Bundesregierung vorgesehene Maßnahmen konzentrieren sich auf die Einschränkung der bisher üppigen Rückstellungspraxis: (1) Rückstellungen sollen für die Restlaufzeit mit 5,5 vH – nach der Vorschrift des Bewertungsgesetzes – abgezinst werden, um bisherige Zinsvorteile gegenüber der Kreditaufnahme zu schmälern. (2) Eine realitätsnähere Bewertung sieht vor, daß bei der Abwicklung des Rückstellungszwecks nur noch die Einzelkosten – also nicht die Vollkosten – berücksichtigt werden dürfen (beispielsweise nicht mehr Voll-, sondern nur noch Einzelkosten für Rückstellungen zur Ermittlung und Bearbeitung von Versicherungsschäden im Rahmen der Schadensregulierung). (3) Die Einnahmen, die durch den Anlaß für Rückstellungen entstehen, reduzieren deren Wert (beispielsweise bei einer Rückstellung für die Rekultivierung einer Kiesgrube, die durch das Abladen von Bauschutt zu deren Auffüllung dem Kiesgrubenunternehmen Einnahmen bringt).

Vor allem unter dem Druck der Versicherungswirtschaft, die bisher von diesen Rückstellungsvorteilen mit über 20 Mrd. DM pro Jahr profitierte, hat der Bundesfinanzminister Ende Februar 1999 in einem überarbeiteten Tableau zur Gegenfinanzierung auf die beabsichtige Bewertung der Rückstellungen mit Einzelkosten zugunsten des Vollkostenansatzes verzichtet. Unter dem anhaltenden Druck der Versicherungswirtschaft droht auch die Rücknahme des Abzinsungsgebots für Rückstellungen.

- Durch das „Standortsicherungsgesetz“ vom September 1993 ist die Möglichkeit einer *Ansparabschreibung* für kleine und mittlere Unternehmen eingeführt worden. Sie sah vor, für die künftige Anschaffung oder Herstellung eines neuen beweglichen Wirtschaftsguts über fünf Jahre eine den Gewinn mindernde Ansparrücklage bilden zu können. Sobald für das begünstigte Wirtschaftsgut Abschreibungen vorgenommen werden dürfen, ist die Rücklage in Höhe von 50 vH der Anschaf-

fungs- bzw. Herstellungskosten aufzulösen. Zur Gegenfinanzierung wollte die neue Bundesregierung die Nutzung dieser wirtschaftslenkenden Ansparabschreibung auf Existenzgründungen beschränken. Diese Maßnahme ist jedoch im Februar 1999 durch den Bundesfinanzminister wieder zurückgenommen worden.

- In Übereinstimmung mit dem Vorschlag der alten Bundesregierung wird konsequent das Gebot der *Wertaufholung* für das Anlage- und Umlaufvermögen in das deutsche Steuerrecht wieder eingeführt. Dazu zwei Beispiele: Kauft ein Kaffeerösterei-Unternehmen den Rohkaffee pro Pfund für 3 DM ein und steigt dessen Preis nach Einlagerung im Folgejahr, dann braucht der Wertzuwachs bisher nicht in der Bilanz ausgewiesen zu werden. Diese gegenüber dem aktuellen Marktpreis zustandekommende Unterbewertung führt zu stillen Reserven, die den zu versteuernden Gewinn reduzieren. Ein anderes Beispiel: Unternehmen nutzen die Möglichkeit, durch Kursrückgänge eingetretene Wertminderungen beim Aktienbesitz über eine gewinnmindernde niedrigere Bewertung aufzufangen. Steigt allerdings der Kurswert, blieb es bisher freigestellt, den Bilanzansatz wieder entsprechend zu erhöhen. Diese steuerrechtliche Einbahnstraße widerspricht dem Prinzip objektiver Gewinnermittlung. Denn während bei Abschreibungen für Wertverluste die Gewinne geschmälert werden, wird bei einem nachfolgenden Wertzuwachs auf eine Besteuerung des Gewinns verzichtet. Das steuerlich ergiebige Wertaufholungsgebot bildet einen wichtigen Beitrag zur Angleichung der steuerlichen Gewinnermittlung an die effektive Wirtschaftskraft eines Unternehmens.
- Abgeschafft werden sollte nach den ursprünglichen Plänen der rot-grünen Steuerpolitik auch die sog. *Teilwertabschreibung*. Bisher konnte für Waren, deren Preise mangels Absatz gesenkt werden mußten, eine Teilwertabschreibung in der Regel zwischen 18 und 30 vH vorgenommen werden. Beispielsweise hat bei Buchhandlungen die Teilwertabschreibung eine große Bedeutung. Um eine teure Lagerhaltung zu vermeiden und diese

Produkte absetzen zu können, sind Preisabschläge unvermeidbar. Die Bundesregierung begründet den Verzicht auf die Teilwertabschreibung mit dem Hinweis, daß die steuermindernde Wirkung ohnehin dann einträte, wenn der Verkauf zum niedrigeren Preis in einer späteren Periode erfolge. Also beschränke sich die Belastung lediglich auf Zinsverluste. Unter dem massiven Druck vor allem des Einzelhandels entschied sich die Bundesregierung prinzipiell für die Beibehaltung der Teilwertabschreibung. Lediglich die bisher zu großzügige Wahrnehmung dieses Steuervorteils wird eingeschränkt. Künftig darf der niedrigere Wert nur angesetzt werden, wenn eine dauerhafte Wertminderung gegenüber dem Buchwert vorliegt.

Abgesehen von einzelnen Unstimmigkeiten verdienen die geplanten Maßnahmen zum Abbau von Steuervorteilen in der Unternehmenswirtschaft Anerkennung, weil sie dem Ziel dienen, die steuerliche Gewinnermittlung wieder stärker auf die tatsächliche Wirtschaftskraft eines Unternehmens anzuheben – durchaus an internationalen Standards gemessen. Die neue Bundesregierung hat im Prozeß des Gesetzgebungsverfahrens allerdings dem Druck der Wirtschaftslobby nachgegeben und mit ihren Revisionsbeschlüssen von Anfang Februar 1999 den Abbau der Steuervorteile verwässert. Dennoch gibt es viele wichtige Maßnahmen wie die Mindestbesteuerung, die Einführung des Wertaufholungsgebots sowie die Verlängerung der Spekulationsfristen, die trotz massiver Kritik aus Wirtschaft und Finanzwissenschaft bislang beibehalten wurden.

*Die rot-grüne Steuerpolitik konsequent unter die Ziele mehr Gerechtigkeit, Stärkung der Gesamtwirtschaft sowie Arbeit und Umwelt stellen*

Im Mittelpunkt der rot-grünen Steuerpolitik sollte die Wiederherstellung von mehr Gerechtigkeit bei der Verteilung der Steuerlast stehen. Dadurch bewirkte Nettoentlastungen bei den Beziehern von Masseneinkommen stärken zugleich die Steuergerechtigkeit und gesamtwirtschaftliche Effizienz, stellen insoweit keinen Widerspruch dar.

*Wiederentdeckung des Prinzips Leistungsfähigkeit bei den Tarifsenkungen und dem Abbau von Steuervorteilen*

Die Notwendigkeit der stärkeren Besteuerung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit ist verteilungspolitisch und gesamtwirtschaftlich gut begründet. Die von der Bundesregierung effektiv geplanten Maßnahmen reichen jedoch nicht aus. Erst durch einen konsequenten Abbau von Steuervorteilen in der Unternehmenswirtschaft läßt sich die Umverteilung der Steuerlast zugunsten der Masseneinkommen, d.h. die Verkleinerung der Schere zwischen Brutto- und Nettoarbeitseinkünften bewirken.

*Statt angebotsorientierter Steuerpolitik: gesamtwirtschaftliche Effizienz stärken*

Die Antwort auf die Frage, inwieweit mit der neuen Steuerpolitik die gesamtwirtschaftliche Effizienz zugunsten des Wirtschaftswachstums und der Arbeitsplätze gesteigert werden kann, ist nicht einfach. Über die auf die steuerrechtlichen Änderungen – vor allem im Zuge der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage – erfolgenden Reaktionen gibt es kaum abgesichertes empirisches Wissen. Angebotsorientierte Finanzwissenschaftler sowie Interessenvertreter aus der Wirtschaft behaupten immer wieder, diese Steuerpolitik setze keine Anreize für Investitionen. Positive Effekte für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung seien daher nicht zu erwarten. Es zeigt sich allerdings, daß keine dieser Kritiken auf empirische Untersuchungen bzw. seriöse Unternehmensbefragungen zurückgreifen kann. Derartige Behauptungen entpuppen sich als Spekulationen. Schließlich wird schlicht übersehen, daß die angebotsorientierte Steuerpolitik der letzten Jahre die gesamtwirtschaftliche Effizienz eher belastet hat.

Die rot-grüne Steuerpolitik versucht jedenfalls, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken. Die vor allem in den ersten beiden Stufen stärkeren Nettoentlastungen im Bereich der unteren und mittleren Einkommen tragen dazu bei, die *binnenwirtschaftliche*

*Nachfrage* zu mobilisieren. Dazu zählen die Erhöhung des (steuerfreien) Grundfreibetrags und die Senkung des Eingangsteuersatzes bei der Einkommensteuer sowie die Erhöhung des Kindergeldes. Hiervon wird zweifellos ein positiver Impuls auf die binnenwirtschaftliche Nachfrage ausgehen, somit wird die Binnenwirtschaft gestärkt. Angesichts defizitärer Binnennachfrage in Folge der einzelwirtschaftlich ausgerichteten Angebotspolitik der letzten Jahre sowie angesichts der sich durch die Weltmarktrisiken abschwächenden Exportnachfrage kommt dieser positive Beitrag durch die Steuerreform für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung gerade noch rechtzeitig. Da Deutschland im internationalen Vergleich – was die effektive Belastung betrifft – kein Hochsteuerland ist, sind im Zuge der Senkung der Steuertarife allerdings kaum zusätzliche Impulse für die ohnehin wettbewerbsstarke Exportwirtschaft zu erwarten.

#### *Seriöse Finanzierbarkeit: Begrenzung der Nettoentlastung*

Die erst ab der dritten Stufe im Jahr 2002 geplante Nettoentlastung bei der Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer fällt erheblich geringer aus als die Pläne der alten Bundesregierung und die meisten Vorschläge aus den wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten. Der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ hat in seinem „Jahresgutachten 1998/1999“ nochmals betont, die rot-grüne Bundesregierung müsse sichern, daß die Steuerausfälle durch die Senkung der Steuertarife um 30 Mrd. DM höher lägen als die Mehreinnahmen durch den Abbau von Steuervorteilen. Die Folgen sind klar: Effektive Entlastungen in diesem Ausmaß führen zwangsläufig zumindest für eine längere Phase zur Zunahme der Deckungslücke in den öffentlichen Haushalten und schließlich zu wachsenden Zinsbelastungen. Diese Fehlentwicklung ließe sich nur bei drei miteinander kombinierten Reaktionen vermeiden, die jedoch wichtigen Zielen der Steuerpolitik zuwiderliefen:

*Erstens* müsse sich – wie der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ behauptet – durch

diese Steuerentlastung die Investitionsbereitschaft erhöhen. Die Folge wären wachstumsbedingte Mehreinnahmen und Minderausgaben beim Staat durch den Rückgang der Arbeitslosigkeit. Theoretisch und empirisch gibt es für derartige Selbstfinanzierungseffekte keine Belege. Das unterstreicht schon der durch viele Maßnahmen bewirkte Rückgang der unternehmerischen Steuerbelastung seit Anfang der achtziger Jahre, der sich insgesamt nicht in einem Investitions- bzw. Beschäftigungsanstieg niedergeschlagen hat.

*Zweitens* müßten – wie auch der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ propagiert – im Ausmaß der gewollten Steuerausfälle die Staatsausgaben gesenkt werden. Dazu gehörten Eingriffe in die bestehenden staatlichen Leistungsgesetze. Damit wird unterstellt, die durch den Staat wahrgenommenen Aufgaben seien überflüssig und stünden uneingeschränkt zur Finanzierung von Steuerausfällen zur Disposition. Es ist jedoch nicht zu übersehen, daß Kürzungen bei den Staatsausgaben über ausfallende Nachfrage das wirtschaftliche Wachstum schwächen. Jede durch den Staat ausgegebene Mark führt in der Wirtschaft zu sich vervielfachenden Einnahmen. Kommt es zur Einschränkung von Staatsausgaben in einer ohnehin labilen Phase der Konjunkturentwicklung, dann kann sich der gesamtwirtschaftliche Nachfrageausfall weit über den Ausgangsimpuls hinaus vervielfachen. Steuerausfälle durch Streichung von Staatsausgaben gegenfinanzieren zu wollen, verschlechtert auf einer sich abwärts bewegenden Spirale die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

*Drittens* ist wenig von dem Vorschlag der großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute in ihrem „Herbstgutachten '98“ zu halten, die Steuerausfälle im Zuge einer Tarifsenkung durch öffentliche Kreditaufnahme gegenfinanzieren zu wollen. Von der Reduzierung der Unternehmenssteuern ist keine Ankurbelung der Investitionen und keine Zunahme der Beschäftigung zu erwarten. Am Ende stiegen daher nur die öffentlichen Haushaltsdefizite.

### 3.3 Fazit: Finanzpolitische Forderungen an die neue Bundesregierung

Die beiden Parteien in der Bundesregierung haben in der Bundestagswahl mit einem fundamentalen Wechsel der Finanzpolitik zugunsten der Ziele sozial-gerechtere Verteilung der Steuerlast, Stärkung der binnenwirtschaftlichen Dynamik über die Ausweitung der Massenkaukraft sowie mit dem ökologischen Umbau geworben. Nach ermutigenden ersten Maßnahmen vor allem durch die Vorlage eines „Steuerentlastungsgesetzes“ wachsen die Anzeichen für einen Rückfall in eine Finanzpolitik nach der gescheiterten, einer einzelwirtschaftlichen Logik folgenden Angebotsdoktrin. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wirbt daher für eine insgesamt machbare aktive Politik zugunsten von Arbeit und Umwelt. Deren Leitlinien und Instrumente gelten auch für die nach der Vergemeinschaftung der Geldpolitik seit Beginn 1999 dringend nachzuholende Harmonisierung der Finanzpolitik innerhalb der EU. Die wichtigsten Schwerpunkte dieser Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt sind folgende:

*Erstens* muß die Finanzpolitik konsequent am Ziel der Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ausgerichtet werden. Zur Vermeidung konjunktureller Abschwünge kommt einer antizyklischen Politik der Staatsverschuldung nach wie vor große Bedeutung zu. Dieser antizyklische Spielraum ist jedoch durch den sog. „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ der EU verbaut worden. Bei konjunkturell stabiler Entwicklung soll danach die staatliche Neuverschuldung bei Null liegen. Ohne Genehmigung bzw. Sanktionen darf die Höhe der Neuverschuldung maximal 3 vH des Bruttoinlandsproduktes erreichen. Die gesamtwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten zur Vermeidung von Wirtschaftskrisen und zum Abbau der Arbeitslosigkeit mit den Instrumenten der Finanzpolitik sind im Euroland wieder herzustellen. Maßgeblich für die positive Wirksamkeit einer in der Phase des Konjunkturabschwungs gegensteuernden Finanzpolitik ist darüber hinaus die Geldpolitik. Hier liegt

die Kompetenz bei der EZB. Wegen der vergleichsweise niedrigen Inflationsraten ist der kurzfristige geldpolitische Zielzinssatz der EZB mit 3 vH real immer noch hoch. Daher empfiehlt sich eine weitere Lockerung der Geldpolitik. Denn die Produktionsmöglichkeiten werden wegen unzureichender Nachfrage im Euroland nicht ausgeschöpft. Die gelockerte Geldpolitik wird allerdings gesamtwirtschaftlich nur positiv wirksam, wenn gleichzeitig in allen Mitgliedsländern eine expansive Finanzpolitik harmonisiert wird.

*Zweitens* ist – auch durch die neuen Schwerpunkte ökologischer Umbau und Sicherung eines öffentlich gewährleisteten Beschäftigungssektors – der öffentliche Sektor mittelfristig auszubauen. Der durch den Bundesfinanzminister zu Beginn dieses Jahres an die EU im Rahmen des Konvergenz- bzw. Stabilitätsberichts mitgeteilte Beschluß, die Staatsquote – also den Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt – von 48 vH in 1998 bis zum Jahr 2002 auf 45 vH zu senken, weist in die falsche Richtung. Zur ökonomischen Stabilisierung auf mittlere Frist sowie zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Umwelt ist es erforderlich, ein auf mehrere Jahre angelegtes öffentliches Beschäftigungsprogramm durchzusetzen. Die inhaltlichen Schwerpunkte sowie die Finanzierung eines öffentlichen Beschäftigungsprogramms hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in ihren letzten Memoranden ausführlich begründet. Wir fordern die rot-grüne Bundesregierung auf, ein auf fünf Jahre ausgerichtetes öffentliches Beschäftigungsprogramm mit jährlich 120 Mio. DM aufzulegen.

*Drittens* ist die Steuerpolitik – wie hier ausführlich gezeigt – konsequent an den Zielen mehr soziale Gerechtigkeit bei der Steuerlastverteilung, Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz über die Ausweitung der Massenkaukraft sowie ökologischer Umbau auszurichten. Dazu gehört die von der neuen Bundesregierung ursprünglich entschieden angestrebte Objektivierung der Steuerbemessung durch den Abbau von Steuervorteilen im Unternehmensbereich. Darüber hinaus sind dringend erforderlich: die Wiedereinführung einer progressiv gestalteten Vermögensteuer für die privaten Haushalte sowie der Verzicht auf die Erhöhung der Mehrwertsteuer, die sozial ungerecht wirken und dadurch die Massenkau-

kraft belasten würde. Unter dem Regime des Euro und des Binnenmarktes ist eine Harmonisierung der Steuern vor allem durch das Trockenlegen von Steueroasen dringend geboten (siehe Kapitel 8). Ein Wettbewerb um Steuersenkungen zwischen den Mitgliedsländern wäre am Schluß für alle Beteiligten nur negativ.

#### 4. Umweltpolitik: Schritte zum Umbau

Die Bundesrepublik zählte in den 80er Jahren zu den fortschrittlicheren Staaten im Umweltschutz, doch mittlerweile hat das Land den Staffelstab an seine nördlichen Nachbarn Dänemark, die Niederlande und auch Schweden abgegeben. Dort wird im letzten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts die ambitionierteste Umweltpolitik Europas betrieben. Ausdruck dessen sind unter anderem eine Ökologisierung des Steuer- und Abgabensystems sowie eine nationale Umweltplanung mit der Festlegung langfristiger Ziele, die – in den Niederlanden in Vierjahrespläne gegossen – von der Alltagspolitik verbindlich umzusetzen sind. Die Zukunft wird zeigen, ob die neue Bundesregierung die Lähmung in der Umweltpolitik überwindet und sich an unseren nordischen Nachbarn orientiert. Voraussetzung ist eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Ursachen, die die bundesdeutsche Umweltpolitik in die Sackgasse geführt haben.

Probleme in der hiesigen Umweltpolitik sind *erstens* strukturell bedingt. Ein entscheidendes Dilemma bundesdeutscher Umweltpolitik ist ihr additiver Charakter. Infolge der Katastrophe von Tschernobyl entstand 1986 das Umweltministerium als zusätzliches Ministerium, ohne daß andere Ministerien Kompetenzen abgeben mußten, obwohl umweltschädliche Bereiche (Landwirtschaft, Verkehr, Energie, Bauen und Wirtschaft) gerade in ihren Zuständigkeiten liegen. Umweltschutz muß dagegen als Querschnittsaufgabe verstanden werden, so daß dem Umweltministerium mehr Kompetenzen, etwa ein Vetorecht, zuzugestehen sind. Derzeit ist der Umweltminister immer noch auf das Wohlwollen seiner Ressortkollegen angewiesen. Da es die Kohl-Regierung versäumt hat, diesen Geburtsfehler zu beheben und die einzelnen Bereiche stärker zu verzahnen, ist das BMU immer wieder an seine Grenzen gestoßen und hat sich in der zurückliegenden Periode insbesondere am Landwirtschaftsministerium die Zähne ausgebissen – ob nun bei der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes oder der Diskussion um die Agenda



2000, nach der Subventionen für Landwirte zukünftig an ökologische Mindeststandards gebunden werden sollen. Leider haben auch SPD und Grüne nach dem Regierungswechsel nichts an dieser Struktur verändert. Laut Koalitionsvertrag bleibt der Zuschnitt des jetzt von Jürgen Trittin (Grüne) geleiteten Ministeriums unverändert.

Die Dethematisierung von Umweltpolitik ist *zweitens* ideologisch bedingt. Das in den vergangenen Jahren mit Nachdruck vorangetriebene Programm des Neoliberalismus findet hier insbesondere Ausdruck in „Selbstverpflichtungserklärungen“ der Industrie. Solche Erklärungen sind allerdings nichts anderes als Tauschgeschäfte: Von staatlicher Seite sollten Eingriffe wie die Wärmenutzungsverordnung oder Ökosteuern unterlassen werden, dafür sicherte die Industrie zu, „besondere Anstrengungen zu unternehmen“, ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren. An den derzeit initiierten Selbstverpflichtungserklärungen ohne jegliche Sanktionsmöglichkeiten ist Kritik angebracht: Sie sind oftmals inhaltlich anspruchslos formuliert, indem sie nur spezifische, nicht aber absolute Reduktionen festschreiben, so daß auch per Saldo weiter steigender Umweltverbrauch möglich ist. Darüber hinaus bestätigen Selbstverpflichtungserklärungen oftmals nur den Stand der Technik und bieten – anders als etwa Steuern – keine dynamische Anreizwirkung, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen. Schließlich schränken sie vor allem die Problemlösungskompetenz und -kapazität von Politik unverhältnismäßig stark ein. Selbstverpflichtungserklärungen können daher lediglich als Ergänzung einer stark ökologisch orientierten Wirtschaftspolitik sinnvoll sein, nicht jedoch als ihr Hauptelement.

*Drittens* ist das umweltpolitische Tief im Kontext der „ökonomisch bedingten Dethematisierung“ zu betrachten. Zwar läßt sich eine Korrelation von hohem Beschäftigungsstand und ambitionierter Umweltschutzpolitik nachweisen. Zumal Umweltschutz zum Rückgang der Arbeitslosenraten beitragen kann, womit durch weniger Arbeitslosigkeit gleichermaßen die Steuereinnahmen wie auch die Bereitschaft, öffentliche Investitionen in den Umweltschutz zu tätigen, steigen. Doch mit zunehmender Massenarbeitslosigkeit ist Umweltschutz mittlerweile in der öffentlichen Problemwahrnehmung in den einschlägigen Befragungen auf hintere Ränge abgerutscht.

Aber auch die veränderte Struktur der ökologischen Problemlagen erschwert *viertens* die Politisierbarkeit von Umweltgefährdungen. Die großen Herausforderungen unserer Zeit – Klimaveränderungen, Ozonloch, Artenschwund, Flächenverbrauch und Wüstenbildung – sind kaum sichtbar und von eher globaler Natur. Die in den 70/80er Jahren thematisierten Umweltprobleme, insbesondere die Luft- und Wasserverschmutzung, waren wahrnehmbarer, machten folglich betroffener, und zudem standen für sie technische Optionen zur Verfügung. Der Einbau von Filtern und neue Kläranlagen haben tatsächlich dazu geführt, daß wieder mehr Fische im Rhein schwimmen und der Himmel über dem Ruhrgebiet wieder aufgeklärt ist. Deshalb kann partiell auch von einer „erfolgsbedingten Dethematisierung“ der Umweltproblematik gesprochen werden. Die neue Problemstruktur, etwa der zunehmende Flächenverbrauch, läßt aber keine starken gesellschaftlichen Gegenbewegungen erwarten und erfordert um so mehr Initiativen aus dem Regierungsapparat selbst heraus. Allerdings werden der zunehmende Flächenverbrauch und die fortschreitende Landschaftszerstörung schwer zu thematisieren sein, obwohl sich die Siedlungsfläche in den vergangenen vierzig Jahren in den alten Bundesländern nahezu verdoppelt hat. Jeden Tag werden rund 100 bis 120 Hektar Fläche (etwa 100 bis 120 Fußballfelder) neu bebaut. Würde dieser Trend fortgeschrieben, wäre die Bundesrepublik in 81 Jahren „komplett zugebaut“ (Enquete-Kommission 1997: 88). Auch wenn das Gedankenspiel nicht unbedingt realistisch ist, veranschaulicht es die Endlichkeit der „Ressource Fläche“. Die Bodenwasser- und Grundwasserverschmutzung, die zunehmende Lärmbelastung durch auch in Zukunft weiter schwindelerregend ansteigende Verkehrsleistungen in den besonders belastenden Sektoren Luftverkehr, Straßengütertransport und PKW, der hohe und nach neuesten Prognosen bis zum Jahr 2020 um rund 25 vH (im Vergleich zu 1992) ansteigende Stromverbrauch sowie neue toxische Emissionen, die verstreut und in kleinen Mengen anfallen, bilden die veränderte Problemstruktur, die zu den großspurigen Entwarnungen und modischen Vorwürfen der „Öko-Hysterie“ in deutlichem Kontrast steht.

Daß die gegenwärtigen Produktions- und Konsummuster des westlichen Gesellschaftsmodells zu endgültigen, schwerwiegenden Störungen der ökologischen Systeme führen, wenn sie sich global durchsetzen – dieser These würde wohl in keiner wissenschaftlichen oder politischen Diskussion widersprochen. Wohl auch nicht der Behauptung, die Produktions- und Konsummuster seien weder lokal noch global in sozialer und ökonomischer Hinsicht langfristig tragfähig. Dennoch war noch nie so wenig Bereitschaft vorhanden (insbesondere bei PolitikerInnen), diese Muster konkret und radikal zu verändern. Zudem führt die sich verschärfende Krise der Erwerbsarbeitsgesellschaft zu einer steigenden Vernachlässigung ökologischer Fragestellungen und zur Beschwörung von immer mehr Konsum und Produktion. Dabei stellen gerade Produktion, Ge- und Verbrauch sowie Entsorgung von Gütern die größte Bedrohung der Ökosysteme dar. Das Ausmaß der Ökoschäden und die abnehmende Absorptionsfähigkeit der Ökosysteme machen jedoch ein schnelles Umdenken und entschlossenes Handeln zum öko-sozialen Umbau unserer Wirtschafts- und Lebensweise notwendig. An Leitbildern und konkreten Vorschlägen dazu fehlt es nicht.

Das von der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio in der „Agenda 21“ erarbeitete Leitbild des „Sustainable Development“ bzw. der „Nachhaltigen“ oder „Dauerhaften Entwicklung“ fordert zu Recht die globale Verknüpfung von ökologischen, sozialen und ökonomischen Belangen. Der Idee, zunächst ökonomischen Wohlstand zu erreichen und die sozialen sowie ökologischen Folgeschäden später zu reparieren, wird eine Absage erteilt. Ein weiterer Bestandteil dieses Leitbildes ist die Forderung, daß die Bedarfe heutiger Generationen befriedigt werden sollen, ohne die Bedürfnisbefriedigung kommender Generationen zu gefährden. Insbesondere hat jede Generation die Verpflichtung, kommenden Generationen eine intakte Natur zu hinterlassen.

Zur Konkretisierung dieser Ziele und der Erfordernisse einer regional und global nachhaltigen Wirtschaftsweise dient das „Konzept des Umweltraums“ (BUND/Misereor: „Zukunftsfähiges

Deutschland“, 1996). Dieses Konzept basiert darauf, daß jeder Mensch auf der Erde das gleiche Recht hat, Ressourcen in Anspruch zu nehmen. Das „Konzept des Umweltraums“ ermittelt den global gerade noch tolerierbaren Pro-Kopf-Verbrauch an Ressourcen für einen Menschen. Dazu wird eine gerade noch tolerierbare Verschmutzung und Ressourcenentnahme ermittelt, die die Umwelt nicht übernutzt. Diese zur Verfügung stehenden Ressourcen werden durch die Anzahl aller Weltbürger geteilt. Der Umweltraum bezeichnet also einen natürlichen Handlungsrahmen bzw. einen Raum, den Menschen in der natürlichen Umwelt nutzen können, ohne ihn nachhaltig zu beeinträchtigen. Dieser Umweltraum schrumpft nicht notwendigerweise, er kann durch die Regeneration von Ökosystemen auch erweitert werden. Das Umweltraumkonzept beinhaltet ebenfalls sowohl die weltweite Chancengleichheit innerhalb einer Generation als auch die gleichen Rechte künftiger Generationen auf eine intakte Natur.

Eine nach dem Umweltraumkonzept vorgenommene Berechnung des notwendigen Beitrags der Bundesrepublik zu einer global nachhaltigen Entwicklung macht schnell die enormen Herausforderungen deutlich, vor denen unsere Produktions- und Konsumweise steht. So müßte ein zukunftsfähiges Deutschland bis zum Jahr 2050 seinen Energie-, Material- und Flächenverbrauch um 80 bis 90 Prozent reduzieren.

**Tabelle 6: Umweltpolitische Ziele für ein „zukunftsfähiges Deutschland“ (ausgewählte Reduktions- und Wachstumsziele)**

Ressourcenverbrauch	2010	2050
Primärenergie	- 30 vH	- 50 vH
Fossiler Energieverbrauch	- 25 vH	- 80 bis - 90 vH
Erneuerbare Energie	+ 3 bis + 5 vH pro Jahr	
Energieproduktivität	+ 3 bis + 5 vH pro Jahr	
Nicht erneuerbares Material	- 25 vH	- 80 bis - 90 vH
Produktivitätssteigerung bei nicht erneuerbarem Material	+ 4 bis + 5 vH pro Jahr	
Siedlungs- und Verkehrsfläche	absolute Stabilisierung	
Landwirtschaft	flächendeckende Umstellung auf ökologischen Landbau	
	Regionalisierung der Nährstoffkreisläufe	
Bodenerosion	- 80 bis	- 90 vH

Auszug aus: BUND/Misereor, Zukunftsfähiges Deutschland, S. 80, Tab. 2.3

Derzeit jedoch erleben wir das Gegenteil – von Zukunftsfähigkeit keine Spur: Der Glaube an unkontrolliertes Wachstum hat Konjunktur. Kritische Debatten, die Anfang der 70er und Mitte der 80er Jahre aus den akademischen Hinterzimmern heraus kamen und auch breitere Bevölkerungsschichten erreichten, sind wieder dorthin zurückgekehrt. Die Hoffnung auf wirtschaftliches Wachstum als zentralen Heilsbringer zur Überwindung der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit ist allgegenwärtig, ja scheinbar unumstößlich in den Köpfen verankert. Die Ansprüche der Bürger, die Erwartungen der Investoren, die Versprechen der Politiker sind an Wachstum ausgerichtet. Der Begriff wird in einem Atemzug mit neuen und alten Schlüsselbegriffen wie Standort- und Wettbewerbsfähigkeit genannt, die allesamt als begriffliche Setzungen fest zur derzeit neoliberalgestrickten kulturellen Hegemonie gehören. Differenzierungen oder gar Zweifel sind unerwünscht – Spätfolgen der stark von Wirtschafts- und Industrieverbänden forcierten Debatte über den „Standort Deutschland“. Das fundamentale Problem: Eine Regierung kann – wie man sieht – durch die Bevölkerung abgewählt werden; um jedoch die herrschende, über Jahre neoliberalen Trommelfeuers erwachsene kulturelle Hegemonie zu transformieren, ist mehr als ein Stimmzettel nötig. Um nicht mißverstanden zu werden: Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sieht Wachstum als notwendig an, um die Arbeitsmarktkrise zumindest teilweise zu bewältigen, aber eben nicht unkontrolliert, sondern an ökologischen Maßstäben orientiert. Denn nur umweltorientiertes Wachstum schafft auch langfristig sichere und zukunftsfähige Arbeitsplätze.

Und doch bieten die bisherigen wachstumsorientierten Entwicklungstheorien – obwohl sie in Teilen sehr wohl die sich verschärfenden sozialen und ökologischen Probleme erkennen – keinen brauchbaren Leitfad. Fortan gilt es, die zukünftige Entwicklung nicht mehr nahezu ausschließlich an quantitativen Wachstumskriterien zu messen. Wachstum muß sich statt dessen an qualitativen Ergebnissen der ökonomischen Entwicklung orientieren, insbesondere an Verbesserungen der Lebensqualität, an der Erhöhung der

Ressourceneffizienz im gesamtwirtschaftlichen Maßstab und an der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Dazu ist ein tiefgreifender und dauerhafter ökologischer Strukturwandel notwendig.

Aus ökologischer Perspektive bedeutet ein derzeit pauschal um zwei Prozent wachsendes Bruttosozialprodukt, daß technische Effizienzgewinne (d.h. die Reduzierung des Rohstoff- und Energieverbrauchs je Einheit BIP) überkompensiert werden (können). Wer die umweltpolitischen Ziele der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ als Maßstab nimmt, muß folglich feststellen, daß bei einem zweiprozentigen Wachstum in den kommenden 50 Jahren der Reduktionsfaktor vom in der Studie angenommenen Faktor 5 bis 10 auf den Faktor 25 steigt, – dies erscheint jedoch bei einer noch so ambitionierten Effizienzrevolution unmöglich.

Neoliberale betonen nicht selten die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltverbrauch, als seien damit alle Umweltprobleme gelöst. Doch mit dem Leitbild „Sustainable development“ hat dies wenig zu tun. Die zentralen Regeln, daß die Ökonomie die Regenerationsfähigkeit der Natur nicht überfordern darf und die erschöpflichen Ressourcen nur in dem Maße abgebaut werden dürfen, wie die Ressourceneffizienz steigt oder unerschöpfliche Substitute bereitstehen, werden – trotz der Schwierigkeiten, naturwissenschaftlich genaue Belastungsgrenzen zu definieren – noch lange nicht eingehalten. Tatsächlich hat sich die Produktion von Waren und Dienstleistungen von 1950 bis 1997 weltweit von knapp fünf Billionen auf über 29 Billionen US-Dollar erhöht und damit fast versechsfacht – mit verheerenden Folgen für die Umwelt. Im gleichen Zeitraum hat sich der Verbrauch von Nutzholz sowie Getreide verdreifacht, von fossilen Brennstoffen fast vervierfacht, die Fangträge aus der Fischerei haben sich fast verfünffacht, und der Verbrauch von Papier hat sich versechsfacht. Bis 2050 wird sich das Volumen der Weltwirtschaft nach Schätzungen des IWF noch einmal vervierfachen, und es gehört nicht viel Phantasie dazu, die Folgen abzuschätzen. Jahr für Jahr verpulvert die Menschheit, besonders in den Industriestaaten, unendlich viel fossiles Material, das sich in fast einer Million Jahren aufgebaut hat. Doch innerhalb einiger Sekunden – gemessen an geologischen Zeiträumen – verflücht-

tigen sich die Erdschätze im Feuerwerk des Industriezeitalters. Es ist unverkennbar, daß der Abbau nicht erneuerbarer Ressourcen dramatisch schneller geht als die Vorgänge der Sedimentierung und des Schmelzens der Erdkruste.

Zudem kann der stetige Anstieg des Bruttoinlandprodukts (BIP) nicht länger als Wohlstandsindikator aufgefaßt werden. Im BIP sind die Verschlechterung und Vernichtung der natürlichen Lebensgrundlagen bekanntlich nicht erfaßt, weil die defensiven Kosten nicht herausgerechnet werden. Umweltzerstörung, Unfälle und Krankheiten erhöhen etwa den Bedarf an Arbeit und steigern so das BIP. Neuere Berechnungen eines neu zu definierenden Wohlstands geben darüber Auskunft, daß der Nettowohlstand, also das Nettoinlandprodukt abzüglich der Wohlstandskosten, seit 1970 nicht mehr angestiegen ist. Und 1990 betrugen laut Scherhorn die Wohlstandskosten schon 53 Prozent des Nettoinlandproduktes. Doch solange die nachträgliche Beseitigung von Umweltschäden das Wirtschaftswachstum steigert und dieses nicht in Frage gestellt wird, profitiert das Industriesystem (zunächst) von seinen Mißständen und zerstört (langfristig) seine eigenen Grundlagen. Das Bruttoinlandsprodukt muß deshalb durch ein neues Indikatorensystem ergänzt werden, das gleichzeitig der Lage der Umwelt Rechnung trägt.

Doch – wie oben betont – die Alternative, vor der wir stehen, lautet nicht: „Wachstum oder kein Wachstum“. Es macht wenig Sinn, Wirtschaftswachstum schlicht zu negieren, geht es doch darum, ein anderes Entwicklungsmuster zu konzipieren, das unter bestimmten Bedingungen durchaus mit Wachstum vereinbar sein kann. Die Leitfrage lautet vielmehr: Was soll wachsen, und was nicht?

Ein neues Wachstumsverständnis, das sich primär an der qualitativen Veränderung von Produkten und Produktionsweisen orientiert, unterwirft Mengenwachstum den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung. Die ökologische Komponente muß u. a. zweierlei beinhalten:

- hinsichtlich der produzierten Güter: die Produktion von Gütern, deren Produkteigenschaften die Umweltbelastung bei Gebrauch und Verbrauch sowie bei der Entsorgung minimieren;
- hinsichtlich des Produktionsapparates und der Produktionspro-

zesse: den Aufbau und Umbau von Produktionsapparaten und Produktionsprozessen mit dem Ziel des schonenden Umgangs mit Ressourcen. Dabei ist der Input an Ressourcen (insbesondere an nicht erneuerbaren) ebenso zu minimieren wie der Ausstoß an umweltbelastenden Emissionen, Abfällen etc.

Die zukünftige ökologische Gestaltung von Produkten, Produktionsapparaten und -prozessen hat sich dabei an folgenden, aus dem Konzept des Umweltraums abgeleiteten Regeln zu orientieren: a) die Nutzung erneuerbarer Ressourcen darf nicht größer sein als ihre Regenerationsraten; b) die Freisetzung von Stoffen darf nicht größer sein als die Aufnahmefähigkeit der Umwelt; c) die Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen muß minimiert werden. Ihre Nutzung soll nur in dem Maße geschehen, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz in Form erneuerbarer Ressourcen geschaffen wird; d) das Zeitmaß der menschlichen Eingriffe muß in einem ausgewogenen Verhältnis zum Zeitmaß der natürlichen Prozesse stehen, sei es bei Abbauprozessen von Abfällen, der Regenerationsrate von erneuerbaren Rohstoffen oder Ökosystemen. Gefahren und unvermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit durch anthropogene Einwirkungen sind zu vermeiden; e) die Wirksamkeit menschlicher Eingriffe ist räumlich zu begrenzen; f) die Stoffströme sind anhand ihrer Mobilität zu bewerten und zu entschleunigen. Ökologie ist demnach nicht nur eine Ökologie der Zeit, sondern auch eine des Raumes.

### *Plädoyer für ökologischen Paradigmenwechsel*

Die rot-grüne Bundesregierung steht nun vor der Aufgabe, diese – zugegebenermaßen allgemeinen – Kriterien in Alltagspolitik zu übersetzen und somit einen Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik voranzutreiben: von einer Symptombekämpfung mit reparierendem Charakter hin zu integrierten, präventiven Umweltschutzstrategien. Die vier zentralen Fragestellungen lauten dabei: Mit welchen Konzepten des ökologischen Umbaus und welchen Instrumenten kann der Wandel zu ressourcensparendem Konsum und effizien-

enter Produktion forciert werden? Wie kann eine Kultur der Langfristigkeit in den politischen und damit auch umweltpolitischen Handlungsrahmen integriert werden? Wie kann Umweltpolitik vor Stimmungen infolge wirtschaftlicher Negativentwicklungen geschützt werden, so daß sie nicht nur in Zeiten hoher Wachstumsraten als Aufgabe anerkannt wird? Und schließlich, wie kann Ökologiepolitik als Querschnittsaufgabe in umweltintensiven Politikbereichen und zuständigen Institutionen installiert werden?

Die neue Regierung sollte vor dem Hintergrund der zentralen Fragen vier Grundpfeiler von Ökologiepolitik neu gestalten: a) von einseitiger Instrumentenwahl hin zur Nutzung des gesamten umweltpolitischen Instrumentariums; b) von asymmetrischer Machtverteilung der Interessengruppen hin zu partizipativen und kooperativen Politikmustern; c) von der additiven zu einer integrativen Institutionalisierung; d) vom politischen Laissez-faire á la einseitiger Selbstverpflichtung zur strategischen Umweltplanung und e) von nationalen zu internationalen Problemlösungsstrategien.

a) *Instrumentenmix notwendig*: Die Annäherung an einen nachhaltigen Entwicklungstyp ist ein komplizierter Prozeß, für den es keinen Königsweg gibt. Es bedarf einer Vielzahl aufeinander abgestimmter politischer Instrumente. Diese Feststellung ist deshalb so wichtig, weil in der öffentlichen Wahrnehmung Umweltpolitik – forciert durch die rot-grüne Bundesregierung – nur noch aus der sogenannten Ökologischen Steuerreform und dem Ausstieg aus der Atomenergie zu bestehen scheint.

Für die Gesamtwirtschaft und insbesondere für die vom Privatssektor beherrschten Sektoren ist ein Regulierungssystem zu entwerfen, das mit Hilfe geeigneter Instrumente wie Grenzwertaufgaben, Umweltzertifikaten, Ge- und Verboten, Ökosteuern, öffentlichen Infrastrukturinvestitionen sowie staatlicher Struktur- und Regionalpolitik die in einem nationalen Umweltplan festzulegenden Reduktionsziele herbeiführt. Damit sollen die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte verstärkt durch ökonomische und rechtliche Impulse gesteuert werden. Bereits vorhandene Konzepte zur Energiewende, zur Verkehrswende (Enquete-Kommission 1994), für den ökologischen Umbau der Landwirtschaft und für andere Sektoren wie

etwa die Wohnungswirtschaft zeigen detailliert auf, wie der Instrumentenmix aus Plan- und Marktsteuerung ausgestaltet sein müßte, um externe Effekte zu internalisieren und die genannten Sektoren umzusteuern. Wichtig ist: Der notwendige breite Einsatz aller Instrumente sollte sich nicht an Tabus, sondern am erwarteten Nutzeffekt orientieren. Nach Ansicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sollten dabei die folgenden vier umweltpolitischen Instrumente im Mittelpunkt stehen:

- Öffentliche *Infrastrukturinvestitionen* vor allem im Bereich alternativer stark auf Kraft-Wärme-Kopplung orientierter Energieversorgung, Wärmedämmung an öffentlichen Gebäuden, die Entwicklung und Durchsetzung umweltfreundlicher öffentlicher Verkehrssysteme und Maßnahmen zur Altlastensanierung. Darüber hinaus können ökologisch sinnvolle Produktionsumstellungen (zur Umrüstung der Energienutzung bzw. Wärmedämmung) durch öffentliche Mittel subventioniert werden. Solche ökologischen Fördermaßnahmen sind an genauen Kriterien auszurichten, deren Einhaltung zu kontrollieren ist.
- *Auflagen*, die höchstzulässige Grenzwerte für bestimmte Umweltschädigungen festsetzen. Ordnungspolitisch handelt es sich bei der Festlegung von Grenzwerten um eine politisch administrative Einzelmengenregulierung. Sie sind vor allem dann angebracht, wenn die technischen Möglichkeiten zur völligen ökologischen Schadenvermeidung (noch) nicht bestehen.
- Bei besonders gefährlichen Produkten und Stoffen oder in besonders gefährlichen Situationen ist dagegen ein sofortiges *Produktions- bzw. Nutzungsverbot* erforderlich (z.B. Asbestverbot oder Fahrverbot bei starkem Smog). Während der tatsächliche Erlass eines solchen Verbots einen sehr harten administrativen Eingriff darstellt, kann seine definitive Ankündigung als ökonomischer Hebel wirken, sich rechtzeitig um Alternativen zu kümmern.
- Und schließlich *Abgaben*, die ökologische Schädigungen für die Verursacher verteuern und ihre Vermeidung attraktiv machen. Abgaben sind durchaus dort sinnvoll, wo sie ökonomisch induziert zu einem ökologisch rationalen Verhalten einzelner

Wirtschaftseinheiten führen. Um hohe Nutzeffekte zu erzielen, müssen Abgaben mit anderen Instrumenten kombiniert werden und sozial und infrastrukturell flankiert werden.

Umweltschutz als öffentliche Aufgabe betrifft alle Ebenen der staatlichen Verwaltung. Aufgabe des Bundes ist es vor allem, allgemeine gesetzliche Regelungen zu erlassen sowie die Finanzierung der öffentlichen Umbau-, Investitions- und Förderprogramme sicherzustellen. Bei der Durchsetzung konkreter Einzelmaßnahmen des sanierenden wie des vorbeugenden Umweltschutzes sind dagegen in besonderem Maße die Kommunen und Länder gefordert (Trinkwasser, Emissionsüberwachung, umweltbezogene Gewerbeaufsicht, Lärmschutz sowie Abfallbeseitigung). Zur Konzeption einer ökologischen Umbaupolitik gehört es, daß die Ausrichtung auf eine umweltschonende Wirtschaftsführung auch in Betrieben und Unternehmen durchgesetzt wird. Hier kollidiert die stärkere Beachtung ökologischer Erfordernisse zunächst mit der traditionellen betriebswirtschaftlichen Ausrichtung auf Maximierung des (meist kurzfristig gesehenen) einzelwirtschaftlichen Gewinns ohne Berücksichtigung der gesellschaftlichen Folgen. Doch dies muß nicht sein. Zum einen kann eine ökologische Produktionsumstellung zu erheblichen Energie- und Rohstoffeinsparungen führen und damit die Betriebskosten senken und die Rendite erhöhen. Zum anderen gehört zu einer soliden strategischen Unternehmensplanung auch, die eigenen Produktionsvoraussetzungen zu sichern, sowie die Orientierung auf dauerhafte Akzeptanz des Unternehmensimages. Als Instrument ökologischer Betriebsführung bietet sich eine Art Öko-Controlling an, in dem Input-Output-, Stoff- und Produktionsbilanzen erstellt werden.

Der nachhaltige Umbau der Gesellschaft, der Weg hin zu neuen Konsum- und Produktionsmustern könnte so mit eingeleitet werden. Durch eine wirkliche Ökologische Steuerreform (ÖSR), die die steigenden Energiepreise langfristig festlegt, wird Umweltpolitik zudem unabhängiger von aktuellen politischen Stimmungen und steht weniger unter dem Damoklesschwert des stimmenmaximierenden und im Vierjahres-Wahlzyklus denkenden Politikers. Eine ÖSR fördert vor allem durch die Verteuerung der Transportkosten

die Regionalisierungstendenzen, was nicht ausschließt, daß sie für einzelne Branchen zur Ausweitung des Exportes – u.a. von Umwelttechnologie – führen kann. Das Ansteigen der Energiepreise führt zudem zu einer Verbesserung der Energie- und Ressourcenproduktivität. Das Potential zur Effizienzsteigerung ist in nahezu keinem der gesellschaftlichen Bereiche ausgeschöpft. Zudem gehen mit der Reform der Übergang zu erneuerbaren Rohstoffen und eine Orientierung an Langlebigkeit, Demontierbarkeit und Wiederverwertbarkeit von Produkten einher. Unternehmen werden ihr Geld weniger mit dem Absatz von materialintensiven Produkten, sondern mehr mit deren Wartung und Reparatur verdienen.

b) *Neue Macht- und Interessenverteilung*: Neue Umweltpolitik muß die Interessenstrukturen und Machtverteilung neu ordnen, aus geschlossenen Politik-Netzwerken offene, zur Partizipation anregende Politik-Arenen machen. Die Macht der Industrie- und Wirtschaftsverbände, der Landwirtschafts-, Auto- und Energielobby hat die politischen Hauptakteure sowie eine fortschrittliche Umweltpolitik blockiert. Ohne eine politisch-administrative Einschränkung der Einflußmöglichkeiten wirtschaftlicher Lobbygruppen bleibt auch eine veränderte Politik eine stumpfe Waffe. Neue Umweltpolitik muß Anreizstrukturen schaffen, muß Helferinteressen und neue Allianzen mobilisieren.

Hierbei ist eine vom Staat ausgehende neue Phase umweltpolitischer Transparenz, Offenheit und Partizipation unerläßlich. Nur in einer Atmosphäre offener Meinungs- und Willensbildung können Innovationen gesellschaftlich befruchtend wirken. So sind verbesserte Akteneinsichts- und Beteiligungsrechte der Bevölkerung notwendig. Der Zugang zu umweltrelevanten Informationen muß erweitert werden, damit die derzeit asymmetrischen Macht- und Gestaltungspotentiale neu verteilt werden. Die Politik muß entsprechende Strukturen für die Beteiligung derzeit unterrepräsentierter Akteure schaffen. Ziel ist dabei ein kontinuierlicher Such-, Lern- und Entdeckungsprozeß, der auf Offenheit und Flexibilität setzt.

Hinzu kommt: Im umweltpolitischen Diskurs der vergangenen Jahre steht nicht selten die naturwissenschaftliche Problemursachenforschung ganz oben auf der Agenda. Die Folge: Unzählige Gut-

achten, Berichte, Konzepte wurden verfaßt, schlummern in den Schubladen – ohne von den politischen Akteuren angepackt zu werden. Ein Grund: Die Problemlösung sowie die Frage der Durchsetzbarkeit der zahlreichen Empfehlungen von Expertengremien wurden vielfach vernachlässigt – mit der Konsequenz, daß die strategische Zukunftsfrage, die Frage nach der Implementation von Umweltpolitik, nicht selten ausgeblendet wurde.

c) *Transformation umweltpolitischer Institutionen*: Das Umweltministerium ist mit administrativer Kompetenz in den umweltverursachenden Sektoren auszustatten. Deshalb ist es falsch, sich fast ausschließlich über Instrumente, Ziele und Leitbilder den Kopf zu zerbrechen, wenn nicht gleichrangig die Mechanismen und Spielregeln des regierungsinternen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses mit eingeschlossen werden. So schlägt die ehemalige schleswig-holsteinische Umweltministerin Edda Müller etwa ein „Initiativrecht für Umweltminister“ vor, um bestimmte Themen auf die Tagesordnung des Kabinetts zu setzen; ein Vetorecht für Umweltminister, um analog zu den derzeit bestehenden Kompetenzen des Finanzministeriums in finanzpolitischen Fragen – ähnlich dem Innen- und Justizministerium in rechtspolitischen Fragen – umweltschädliche Projekte und Finanzierungen (Subventionen) blockieren zu können; und eine „protokollarische Aufbesserung des Umweltministeriums“, damit das Ministerium in der „amtlichen Reihenfolge“ der interministeriellen Beratungen vom hinteren auf einen vorderen Platz rückt. Ohne solche strategischen Neuerungen werden auch die besten Umbau-Konzepte letztendlich an administrativen Hürden hängen bleiben. Darüber hinaus ist es anzustreben, das Ministerium so zu schneiden, daß etwa Referate aus dem Landwirtschafts- und Verkehrsministerium oder der Energieförderbereich aus dem Wirtschaftsministerium einem gestärkten Umweltministerium zugeschlagen werden oder die Kompetenzen des BMU für die Sektoren mit schleichender Umweltverschmutzung ausgeweitet werden.

Auch dieser innerministerielle Prozeß wird durch eine ökologische Umstrukturierung des Steuersystems forciert, denn durch eine veränderte Preisstruktur müßten sich die meisten Ministerien stärker als bisher mit einer Ökologisierung ihrer Bereiche auseinander-

setzen. Notwendig ist dies vor allem für den Verkehrssektor, der immer mehr zum größten ökologischen Problembereich wird und daher auch immer stärker in den Mittelpunkt des ökologischen Diskurses rücken dürfte. Nachdem schon in den vergangenen Jahren spezifische Reduktionserfolge durch das Mengenwachstum in diesem Bereich zunichte gemacht worden sind, werden Pkw-Bestand, Gesamtfahrleistungen und Umweltbelastungen weiter wachsen. Nach Prognosen des Umweltbundesamtes werden allein die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrsbereich von 1990 bis 2005 entgegen dem bundesdeutschen Klimaschutzziel einer 25prozentigen Minderung um eben diesen Wert ansteigen.

Darüber hinaus wäre eine Überprüfung, ja Flurbereinigung der zahlreichen, aber eher unkoordiniert nebeneinander bestehenden umweltpolitischen Beratungsgremien sinnvoll. Die Nachhaltigkeits-Enquete-Kommission befürwortet deshalb einen „Rat für nachhaltig zukunftsfähige Entwicklung“, um alle Beratungsinstitutionen auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsbelangen zu verpflichten und eine Vernetzung des wissenschaftlichen Sachverständes einzuleiten.

d) *Strategische Umweltplanung*: Ein Instrumentenmix, eine ökologisch ausgestaltete Ökologische Steuerreform, ein Rat für nachhaltige Entwicklung oder eine stärkere Kompetenzausbildung des Umweltministeriums sind keine Allheilmittel, sondern lediglich Teilstrategien auf dem Weg zu einer langfristig orientierten Politik mit ökologischer Ausrichtung. Hinzu kommen muß eine langfristig und verbindlich angelegte nationale Umweltplanung.

Zwei Drittel aller Industrieländer verfügen über die eine oder andere Variante nationaler Umweltplanung, in Deutschland hingegen gibt es – bis auf ein wenig ambitioniertes „Schwerpunktprogramm“ des BMU aus dem Jahr 1998 – keine offizielle Strategie nachhaltiger Entwicklung. Das Besondere eines nationalen Umweltplanes: In ihm werden langfristige Umweltziele des Staates und Strategien zu ihrer Umsetzung verbindlich festgelegt. Dabei sollen vor allem die schleichenden Umweltverschlechterungen mit geringer Mobilisier- und Politisierbarkeit in ein Handlungskonzept gegossen werden.



Merkmal eines erfolgreichen nationalen Umweltplanes ist die maßgebliche Rolle des Staates im Planungsprozeß. Zugleich erhalten dezentrale Akteure einen Orientierungsrahmen, denn der Prozeß umweltpolitischer Zielbildung muß auch von unten (bottom-up) kommen. Zudem werden klare, nach Möglichkeit quantifizierbare Ziele und Zeitvorgaben, eine enge Abstimmung zwischen Umweltressorts und den wirtschaftsnahen Verwaltungen, eine Kooperation zwischen Regierung und Industrie mit dem Ziel der Internalisierung von Verantwortung angestrebt. Außerdem fußt Umweltplanung auf öffentlicher Beteiligung, um zusätzliche politische Ressourcen zu mobilisieren, sowie auf festgelegten Berichtspflichten und einer Überprüfung der Zielerreichung. Nationale Umweltplanung, verstanden als Lernprozeß aller Beteiligten, wird ihre Wirkung nicht sofort entfalten. Die Erfahrung zeigt aber auch, daß ProduzentInnen wie auch VerbraucherInnen das Risiko neuer Wege eher wagen, wenn zentrale, vorhersehbare Signale hierzu gegeben werden. Nationale Ziele, die über einen breiten Diskurs in Umweltplänen förmlich verankert werden, sind solche Signale. Ein großes Projekt könnte der Übergang vom Einsatz fossiler zu regenerativen Energieträgern sein. Die Vision einer solaren Gesellschaft als Fern- und ihre schrittweise Umsetzung als Nahziel könnte identitätsstiftende Leitlinie von Umweltplanung sein. Eine solche strategische Politik würde auch ökonomische Vorteile bieten. Politik könnte für InvestorInnen langfristig kalkulierbar werden und unberechenbare Veränderungen wenig wahrscheinlich machen. Diese unterschiedlichen Punkte offenbaren den Charme von Umweltplanung: daß eine Fragmentierung des Denkens und Handelns, in der die Wirklichkeit zerlegt wird in einzelne Politik- und Problemfelder, die ohne Bezug zu anderen Teilbereichen stehen, unterbleibt.

e) *Von nationalen zu internationalen Problemlösungsstrategien.* Zwar kann ein einzelnes Land seinen Beitrag zu Umweltgefährdungen minimieren. Die eigene Betroffenheit wird damit nicht zwangsläufig verringert (Beispiel Erderwärmung). Die neue umweltpolitische Problemstruktur macht es daher sehr viel stärker notwendig, über nationale Politikmuster hinauszugehen und zu einem international einheitlichen Vorgehen zu kommen. Da internationale Politik

einem Regieren ohne Weltregierung gleichkommt, ist Politik hierbei vor allem auf die Bereitschaft zu supranationalen Abkommen angewiesen. Diese sollen es ermöglichen, durch Kooperation gemeinsame umweltpolitische Ziele zu erreichen. Im Zuge solcher Verhandlungen wird oftmals versucht, einseitige Vorteile zu erringen und die Belastungen auf die Verhandlungsteilnehmer abzuwälzen. Beispielhaft für ein erfolgreiches internationales Umweltregime ist der Ozon-Fonds. Nach dem Montreal-Protokoll von 1987 zur Reduktion der FCKW-Verwendung wird der geringeren Leistungsfähigkeit der Entwicklungsländer Rechnung getragen, indem ihnen längere Reduktionszeitpläne eingeräumt werden; den Entwicklungsländern entstehende Mehrkosten durch den FCKW-Ausstieg werden aus einem Ozon-Fonds ausgeglichen, der sich aus Einnahmen der reichen Industrieländer speist. Modellhaft ist das Ozonregime auch in seiner Entscheidungsfindung. Beschlüsse müssen mit Zweidrittel-Mehrheit gefällt werden, so daß zugleich die Mehrheit der Entwicklungs- wie auch der Industrieländer zustimmen muß (doppelte Vetoposition).

Ein weiterer positiver Ansatz sind die Global Environmental Facilities (GEF), die 1994 auf Initiative von Deutschland und Frankreich geschaffen wurden. Die Träger dieses Fonds, UNEP, UNDP und Weltbank, unterstützen Projekte zur Reparatur von Umweltschäden und Projekte zur ökologischen Umstrukturierung in Entwicklungsländern. Dabei werden Nichtregierungsorganisationen in starkem Maße mit eingebunden.

Bundesdeutsche Politik kann das Entstehen und den Ausbau solcher vorbildlichen, der besonderen Verantwortung der reichen Industrienationen Rechnung tragenden Abkommen mit vorantreiben. Dazu müssen jedoch auch die finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden.

### *Etikettenschwindel Ökologische Steuerreform*

Wer die ersten Schritte der neuen Bundesregierung an diesen Kriterien eines ökologischen Paradigmenwechsels mißt, wird enttäuscht.



Beispielhaft läßt sich dies an der Einführung der sogenannten Ökologischen Steuerreform erläutern. Aus Sicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ist der rot-grüne Gesetzentwurf zur Ökologischen Steuerreform ein Etikettenschwindel, der mit einer umweltorientierten Umstrukturierung des Steuersystems nichts zu tun hat.

Fehler Nr. 1: Die Verwendung der Einnahmen aus der Ökosteuer für die Senkung der Lohnnebenkosten ist weder ökonomisch gerechtfertigt noch sozial ausgewogen. Mit dem derzeitigen Verwendungsziel degeneriert die Ökosteuer zum reinen Instrument der Standortlogik. Die ökologische Komponente, früher Hauptziel einer Ökologischen Steuerreform, spielt keine Rolle mehr. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* unterstreicht zum wiederholten Mal, daß die Lohnnebenkosten nicht überhöht sind und daß eine Senkung keineswegs zu mehr Beschäftigung führt. Zugleich zahlen die privaten Endverbraucher nach dem rot-grünen Gesetzentwurf rund 80 Prozent des Aufkommens, während die Wirtschaft nur die restlichen 20 Prozent trägt – und das, obwohl sie durch die Senkung der Beiträge zur Rentenversicherung 50 Prozent des Gesamtaufkommens erhält. Soll die Ökologische Steuerreform nicht langfristig zu einem bloßen Instrument der Umverteilung von Haushalten zu Industrie und Wirtschaft degenerieren (was insbesondere ihrer Unterstützung in Gewerkschaftskreisen erheblichen Schaden zufügen dürfte), muß dringend nachgebessert werden.

Fehler Nr. 2: Die Langfristigkeit als Kernbestandteil einer Ökologischen Steuerreform kommt bei Rot-Grün nicht vor. Nur wenn ein langfristiger Erhöhungspfad vorgezeichnet ist, stellen sich ProduzentInnen wie auch KonsumentInnen auf umweltverträglichere Alternativen um. Beispielsweise würden dann verbrauchsärmere Autos stärker nachgefragt. Doch ins öffentliche Bewußtsein dringt nur die vereinbarte erste Stufe im rot-grünen Gesetz. Stufe zwei und drei bleiben aufgrund fehlender Festlegungen vage und werden nur von denen wahrgenommen, die sich mit dem Thema intensiver befassen, nicht aber von der breiten Öffentlichkeit. Ökologisch hätte sie ohnehin nur Wirkung erzielt, wenn die vorgezeichnete Langfrist-Perspektive ProduzentInnen und KonsumentInnen zu grundlegenden Umstellungen anhält. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Fehler Nr. 3: Gerade weil eine Dynamisierung der Energiebesteuerung im Ansatz steckengeblieben ist (mit der Folge zyklisch wiederkehrender quälender Benzinpreisdebatten), rücken die vereinbarten Steuersätze stärker in den Mittelpunkt des Interesses. Den ambitionierten Verteuerungen bei Heizöl und Strom stehen sechs Pfennige bei der Mineralölsteuer gegenüber, ein Steuersatz, der die Mercklichkeitsschwelle kaum überschreiten dürfte und von dem deshalb nur wenig ökologische Lenkungswirkungen ausgehen werden. Wer im Jahr (deutscher Durchschnitt) mit einem Auto, das zehn Liter auf 100 Kilometer verbraucht, 15.000 Kilometer unterwegs ist, hat nach Berechnungen des Bundes der Steuerzahler mit einer monatlichen Mehrbelastung von 8,70 DM zu rechnen. Angesichts der geringen Steigerung des Mineralölsteuersatzes dürften insbesondere Bestrebungen, durch die teureren Wegekosten eine Regionalisierung des Wirtschaftens zu bewirken, keine Erfolge zeitigen. Das Lenkungspotential der Spritverteuerung verringert sich zusätzlich durch den Preisverfall auf den Weltrohölmärkten. Die Benzinpreise sind im Bundesschnitt von November 1997 bis November 1998 um zehn Pfennig gesunken. Ein Vergleich der Benzinpreise mit anderen westeuropäischen Staaten zeigt zudem, daß Deutschland im unteren Drittel liegt (Platz 13 von 17 Staaten, vgl. Tabelle 7 mit Polen als osteuropäischem Vergleichsland).

Angesichts des bundesdeutschen Klimaschutzziels (siehe unten) auf der einen und der Prognosen betreffend das Wachstum im Verkehrssektor auf der anderen Seite bleibt die Verteuerung von Mineralöl völlig unzureichend. So werden laut Umweltbundesamt alle Bemühungen zum Klimaschutz durch einen *Anstieg* des Kraftstoffverbrauchs um 25 vH von 1990 bis zum Jahr 2005 zunichte gemacht (UBA 1997). Dazu im Gegensatz vollzieht sich in Großbritannien geradezu „Revolutionäres“. Dort werden die Steuern auf Treibstoffe seit 1993 jedes Jahr um real 5 vH angehoben (das bedeutet eine nominale Steigerung um rund 7 bis 8 vH pro Jahr). Diese Steigerung wurde ohne zeitliche Befristung festgelegt. Die Labour-Regierung unter Tony Blair hat die Steigerungsrate von 1998 an zudem auf real 6 vH erhöht.

**Tabelle 7: Kraftstoffpreise in (West-)Europa (Super bleifrei, Oktan 95)**

Land	Benzinpreis in Mark
Norwegen	2,08
Schweden	1,90
Finnland	1,89
Großbritannien	1,87
Niederlande	1,87
Dänemark	1,86
Italien	1,78
Frankreich	1,76
Island	1,71
Österreich	1,70
Belgien	1,68
Irland	1,63
Deutschland	1,58
Liechtenstein	1,40
Schweiz	1,40
Luxemburg	1,19
zum Vergleich: Polen	0,90

Quelle: ADAC (Stand 17.2.1999)

Fehler Nr. 4: Ein weiterer Kritikpunkt sind nicht zuletzt die sozialen Auswirkungen der vereinbarten Energiebesteuerung. Untere Einkommensgruppen werden durch eine solche Verbrauchsteuer überdurchschnittlich belastet, weil sie einen höheren Anteil ihres Einkommens für Energie aufwenden. Eine Ausdifferenzierung zeigt, daß sie in Relation zum Einkommen insbesondere mehr für Heizung, Warmwasser und Strom ausgeben müssen. Gerade hier setzt aber die stärkere Besteuerung vornehmlich an. Da etwa SozialhilfeempfängerInnen oder viele Studierende oftmals gar kein Auto besitzen, hat die (weniger stark erhöhte) Mineralölsteuer eine im Vergleich zu anderen Energiesteuern ungünstigere Verteilungswirkung.

Hinzu kommt, daß die BezieherInnen von Transfereinkommen nicht von der Senkung der Lohnnebenkosten profitieren.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert auf der Basis ihrer bisherigen Vorschläge dazu auf, folgende Maßnahmen für eine ernsthafte Ökologische Steuerreform zu berücksichtigen:

Erstens: Die einzelnen Schritte der Ökologischen Steuerreform sollten sich in einen Pfad zur Erreichung ökologischer Ziele innerhalb einer verbindlichen Frist einfügen. Der Dynamisierung als Kernelement einer Ökologischen Steuerreform sollte Rechnung getragen werden. Langfristig ist es nötig, daß der Grundgedanke der Ökologischen Steuerreform, den lähmenden 4-Jahres-Zyklus der Politik zu durchbrechen und ein entsprechendes Gesetz etwa über einen Zeitraum von zehn Jahren aufzustellen, Wirklichkeit wird. Dabei ist eine schrittweise Anhebung der Mineralölsteuer auf 5 Mark pro Liter innerhalb von zehn Jahren anzustreben, zumal ein nochmaliger derart starker Aufschlag beim Heizöl und bei Strom zu sozialen Verwerfungen und massiven Protesten führen wird und im Verkehrsbereich ohnehin stärkerer umweltpolitischer Handlungsbedarf besteht. Der im europäischen Vergleich in Deutschland eher niedrige Benzinpreis eröffnet ausreichenden Handlungsspielraum.

Zweitens: Die Ökosteuer-Einnahmen sollten zur Unterstützung des ökologischen Umbaus im Bereich der Energieversorgung oder der ökologischen Verkehrspolitik durch den Ausbau öffentlicher Nah- und Fernverkehrssysteme verwendet werden. Nur so werden mehr Arbeitsplätze entstehen – insbesondere in der Energiewirtschaft, wo eine solche Umschichtung des Steuersystems erneuerbare arbeitsintensive gegenüber umweltschädlichen kapitalintensiven Energieträgern stärken würde. Auch der ökologische Landbau würde gegenüber der konventionellen Landwirtschaft konkurrenzfähiger werden. Weitere Profiteure könnten Bahn und öffentlicher Nahverkehr, das Handwerk sowie viele personenbezogene Dienstleistungen sein. Schließlich ist für einkommensschwache Personengruppen, die durch die Energieverteuerung nur belastet würden, ein sozialer Ausgleich sicherzustellen.

Drittens: Grundsätzlich ist auf Begünstigungen und reduzierte Steuersätze für Industrie und Wirtschaft zu verzichten. Nur so läßt

sich eine ökonomisch sinnvolle Ausnutzung von rationellen Möglichkeiten der Energieversorgung bzw. des alternativen Energieeinsatzes unter Druck der Ökosteuer bewirken.

### *Für eine Klimapolitik ohne Atomenergie – Überwindung der umweltpolitischen Lethargie*

Im Gegensatz zu den großspurigen Ankündigungen zu Beginn der 90er Jahre hat die Kohl-Regierung in der letzten Legislaturperiode ihre umweltpolitischen Aktivitäten nicht nur kontinuierlich reduziert, sondern darüber hinaus Fakten geschaffen, die den notwendigen ökologischen Umbau zusätzlich behindern. Zweifellos sind daher die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2005 um 25 vH (Basisjahr 1990), gemäß der Selbstverpflichtungserklärung der Bundesrepublik auf der UNCED-Konferenz 1992 in Rio de Janeiro, und der Ausstieg aus der Atomenergie große Herausforderungen. Dabei geht es jedoch keineswegs um die immer wieder unterstellte Wahl zwischen Klimaschutz und Atomausstieg. Die Vorstellung, abgeschaltete Atomkraftwerke müßten 1:1 durch Großkraftwerke auf der Basis fossiler Brennstoffe ersetzt werden, ignoriert nicht nur die immensen Überkapazitäten des Energieangebotes, sondern vor allem die in zahlreichen Energiewendeszenarien gewonnenen Erkenntnisse über die strukturellen Bedingungen einer effizienten und umweltgerechten Energieversorgung. Nicht die Brennstoffe (nuklear versus fossil), sondern die *Strukturen* der Energieerzeugung (zentralistisch versus dezentral) bilden die Alternativen, zwischen denen entschieden werden muß.

Die Umsetzung beider Ziele erfordert daher einen gezielten und umfassenden Umbau der herrschenden Strukturen in der Energiewirtschaft und -politik. Die vorhandene zentralistische Energieversorgung durch Großkraftwerke muß gezielt dezentralisiert werden, damit dezentrale Energieerzeugung durch regenerative Energiequellen und Kraft-Wärme-Kopplung in Blockheizkraftwerken, die einen zumeist doppelt so hohen Nutzungsgrad wie herkömmliche Kraftwerke haben, verstärkt genutzt werden. Durch die Liberalisie-

rung des EU-Strommarktes, die von der CDU/CSU/FDP-Regierung mit dem Energiewirtschaftsgesetz im April 1998 umgesetzt wurde, sind die alten Strukturen noch verfestigt worden. Mit der sich verschärfenden Preiskonkurrenz auf dem Strommarkt werden die Interessen einer Bevölkerungsmehrheit an umweltfreundlicher Stromerzeugung und -versorgung ignoriert. Anstatt den Netzzugang staatlich zu regulieren und dezentraler, regenerativer Stromerzeugung zumindest gleiche Wettbewerbschancen zu verschaffen, wurde die Regelung des Netzzugangs den drei Interessenverbänden VDEW (Vereinigung Deutscher Elektrizitätswirtschaft), BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) und VIK (Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft) überlassen. Die Vereinbarung sieht vor, daß zum einen nur die größten industriellen Stromverbraucher (mindestens 40.000.000 KWh pro Jahr) zukünftig ihre ProduzentenInnen selbst bestimmen können. Zum anderen werden von dezentralen StromerzeugerInnen hohe Netzzugangsgebühren verlangt, die dreimal so hoch sind wie in Schweden oder Dänemark. Die ökologischen und sozialen Folgen dieser angeblichen Liberalisierung sind fatal. Eine ökologische Energieerzeugung in der Region (durch Stadtwerke und private KleinerzeugerInnen) wird diskriminiert, und der zusätzliche Preisvorteil für die Großabnehmer wird mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Preissteigerungen bei den privaten Haushalten führen. Die Preisschere wird sich weiter öffnen. Die Initiierung eines Förderprogramms für Solarenergie (100.000-Dächer-Programm) zum 1. Januar 1999 ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, doch dieser muß durch ordnungspolitische Maßnahmen flankiert werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert daher:

- eine Senkung der Netzgebühren für erneuerbare Energien,
  - den Erhalt und die Erweiterung des Stromeinspeisegesetzes, das den ErzeugerInnen regenerativer Energie einen angemessenen Preis garantiert, sowie die Integration dieses Gesetzes in das umfassendere Energiewirtschaftsgesetz,
  - die Aufnahme der Vergütung für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen in das Stromeinspeisegesetz,
  - vereinfachte Regelungen für Strom aus erneuerbaren Energien.
- Die alte Bundesregierung war bei der Umsetzung ihres CO<sub>2</sub>-Re-

duktionszieles 25 vH bis 2005 bereits deutlich in Verzug. So kamen die Wirtschaftsforschungsinstitute RWI (Essen) und ifo (München) 1998 in einem Gutachten für das Bundeswirtschaftsministerium zu dem Ergebnis, daß die bisher durchgeführten und geplanten Maßnahmen den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis zum Jahr 2005 nur um 17 vH reduzieren würden (BMW<sub>i</sub> 1998). RWI und ifo plädieren für die Aufgabe des 25-vH-Zieles, da die Realisierung des Klimaschutzzieles zu Wachstumseinbußen und Arbeitsplatzverlusten führe. So rechnen die beiden Wirtschaftsforschungsinstitute bei Umsetzung der von der Interministeriellen Arbeitsgruppe „CO<sub>2</sub>-Reduktion“ vorgeschlagenen Maßnahmen – u.a. eine Ökologische Steuerreform – mit jährlichen Wachstumseinbußen von 0,1-0,2 vH und einem Beschäftigungsrückgang von 25.000 Personen pro Jahr. Zahlreiche Studien, die insbesondere die Auswirkungen einer Ökologischen Steuerreform untersucht haben, kommen dagegen zu gänzlich anderen Ergebnissen (vgl. zum Überblick: Priewe 1998; Krebs/Reiche/Rocholl 1998). Auch die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat in den vergangenen Jahren kontinuierlich auf die beschäftigungspolitischen Chancen einer aktiven Umwelt- und insbesondere Klimaschutzpolitik hingewiesen. Im Gegensatz zu den mittlerweile meinungsführenden VertreterInnen einer aufkommensneutralen Öko-Steuer-Reform hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* dabei allerdings stets auch auf die Grenzen der Lenkungswirkung des Instruments Öko-Steuer hingewiesen und flankierende Maßnahmen durch eine gezielte staatliche Investitionspolitik gefordert (vgl. MEMORANDUM '96). Diese Forderung entspricht u.a. den Empfehlungen der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ für ein umfangreiches staatliches Förderprogramm zur Sanierung des Altbaubestandes und den massiven Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung, auf die sich auch RWI und ifo in ihrer Studie beziehen. Die beiden Institute kommen allerdings zu vollkommen entgegengesetzten Schlußfolgerungen. Aus der Tatsache, daß die bisherigen Maßnahmen nicht genügen, um das CO<sub>2</sub>-Minderungsziel zu erreichen, ergäbe sich zwar die unmittelbare Konsequenz weitergehender Maßnahmen. Gemäß der angebotstheoretischen Doktrin jedoch wird konstatiert: „Allein die Dämmung des Altbau-

bestandes an Wohn- und Nichtwohngebäuden erfordert bis zum Jahr 2005 Investitionen in der Größenordnung von 765 Mrd. DM. Pro Jahr ergäbe sich daraus ein Investitionsvolumen von 85 Mrd. DM, was unter sonst gleichen Bedingungen einer Zunahme der Bauinvestitionen um reichlich 20 vH pro Jahr entsprechen würde. Die Entwicklungsverläufe derartiger Nachfrageprogramme sind hinlänglich bekannt: dem von der zusätzlichen Nachfrage stimulierten Wachstumsimpuls folgt ein nachhaltiger Kosten- und Preisimpuls mit erheblichen Wachstumsverlusten, einem zusätzlichen Verlust von Arbeitsplätzen und einem deutlichen Anstieg der allgemeinen Inflationsrate.“ (BMW<sub>i</sub> 1998, S. 17) Die Kostendimension ist allerdings fragwürdig. Die Enquete-Kommission geht in ihrem Abschlußbericht von einem Investitionsvolumen in Höhe von 350 Mrd. DM aus (Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages 1994, S. 1044). Außerdem beziffert die Kommission die „energetische pay-back-time für derartige Investitionen (...) volkswirtschaftlich auf ca. zwei bis drei Jahre“ (ebd.). Die Beschäftigungseffekte sind dabei noch nicht mit eingerechnet. Angesichts der konjunkturell kriselnden Bauwirtschaft und der Tatsache, daß dem weiteren Flächenverbrauch durch Neubauten ohnehin Grenzen gesetzt sind, ist davon auszugehen, daß die beschäftigungs- und umweltpolitische Bilanz eines derartigen Investitionsprogramms viel positiver ausfällt, als RWI und ifo unterstellen.

Die beiden Wirtschaftsforschungsinstitute hingegen sehen im Klimaschutzziel der Bundesregierung die Gefahr einer nachhaltigen Beeinträchtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und plädieren für eine längerfristige Minderungsstrategie.

Faktisch käme eine derartige Entscheidung einem Ausstieg aus der Klimaschutzpolitik gleich, da die Energiebedarfsprognosen insbesondere für den Straßenverkehr nach oben gehen. Die Emissionsminderungen der 90er Jahre sind zu einem großen Teil auf sogenannte wall-fall-profits, also die massive De-Industrialisierung Ostdeutschlands zurückzuführen. Von 1990 bis 1996 verringerte sich der CO<sub>2</sub>-Ausstoß dort um 47 vH (BMW<sub>i</sub> 1998), energiebedingt davon allein zwischen 1990 und 1993 um 37 vH (DIW-Wochenbericht 6/98). Auf das gesamte Bundesgebiet bezogen sanken die en-

ergiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen zwischen 1990 und 1997 um 12,5 vH (ebd.). Zwar kann der kräftige Rückgang nicht allein mit dem wirtschaftlichen Einbruch in den neuen Bundesländern erklärt werden, da auch die gesamtwirtschaftliche Emissionstätigkeit erheblich gesunken ist, doch mittlerweile ist dieser Prozeß zum Stillstand gekommen. Der Sondereffekt, der von 1990 bis 1993 zu jährlichen Reduktionsraten von ca. 3 vH geführt hat, ist nicht nur nicht wiederholbar, sondern in dieser Form auch nicht zu wünschen. Seit 1994 hat sich diese Entwicklung deutlich abgeschwächt, so daß erhebliche politische Anstrengungen zum Erreichen des Reduktionszieles notwendig wären.

### *Atomausstieg offensiv angehen*

Kaum ein Thema hat die Anfangsphase der rot-grünen Regierung so stark bestimmt wie der angestrebte Atomausstieg. Ähnlich wie bei der Öko-Steuer hat sich die Bundesregierung dem Druck der Industrie zunächst gebeugt und sowohl das Ende der Wiederaufarbeitung als auch den Ausstieg aus der Atomstromproduktion auf unbestimmte Zeit vertagt. Die derzeit zur Diskussion stehenden Restlaufzeiten von 20 Jahren und mehr sind keine ernsthafte Ausstiegsperspektive. Die Atomindustrie spekuliert offen darauf, bei veränderten politischen Mehrheitsverhältnissen den Wiedereinstieg durchzusetzen. Ohne ein klares und zeitlich überschaubares Ausstiegskonzept droht zudem der von der Bundesregierung angestrebte Ausbau der Zwischenlagerkapazitäten an den Kraftwerksstandorten das Ausstiegsziel zu konterkarieren, da somit der Entsorgungsengpaß entschärft würde.

Zuweilen entsteht der Eindruck, daß die Rechtssicherheit der AKW-Betreiber mehr wiegt als die gesundheitliche Sicherheit der heute lebenden Bevölkerung sowie die zu verantwortenden Risiken für das Leben künftiger Generationen.

Dabei sind die Argumente für einen raschen Atomausstieg in jüngerer Vergangenheit stärker geworden, nicht zuletzt durch das eindrucksvolle Votum der WählerInnen am 27. September 1998:

- Das Vertrauen in die Sicherheit im laufenden Betrieb der Anlagen, auch der Wiederaufarbeitungsanlagen in La Hague (Frankreich) und Sellafield (Großbritannien) ist durch zahlreiche – häufig erst nachträglich an die Öffentlichkeit gelangte – Störfälle kontinuierlich erschüttert worden.
- Die Frage der Endlagerung ist nach wie vor ungelöst. Es gibt weltweit kein Endlager für den Hunderttausende von Jahren strahlenden Atommüll, – und es ist auch keines in Sicht. Die mittlerweile seit mehr als 20 Jahren andauernde Erkundung der Endlagerstandorte in Deutschland (Gorleben und Schacht Konrad) dient überwiegend der Aufrechterhaltung des für den Betrieb der AKW notwendigen Entsorgungsnachweises. Sowohl SPD als auch Bündnis 90/Die Grünen haben sich in der Vergangenheit eindeutig gegen die Standorte ausgesprochen, da die Untersuchungen zu keinem befriedigendem Ergebnis geführt haben.
- Ein besonderes Risiko bergen Atomtransporte. Die staatliche Aufsicht hat sich in diesem sensiblen Bereich immer wieder als unzureichend erwiesen. Dem Transnuklearskandal mit falsch etikettierten Atommüllbehältern in den 80er Jahren folgte im Sommer 1998 der Skandal um die verstrahlten Brennelementebehälter, die von den verantwortlichen Unternehmen jahrelang verschwiegen wurden.

Der Widerstand gegen die Atomenergie ist ungebrochen. Um die Interessen der Atomindustrie durchzusetzen, kosteten allein *zwei* Castor-Transporte nach Gorleben ca. 160 Millionen Mark. Dies sind Kosten, die die Allgemeinheit, nicht die Industrie trägt. Der volkswirtschaftliche Schaden, den die Stromkonzerne im Atomausstieg sehen, muß diesen Kosten der gewaltsamen Durchsetzung gegenübergestellt werden, ganz abgesehen von dem in Geld kaum zu bemessenden Schaden, den diese gewaltsame Durchsetzung von Atomtransporten an der Demokratie verursacht. Die Angaben über die tatsächlichen Kosten des Atomausstiegs sind zudem höchst umstritten. Die überwiegende Zahl der Kraftwerke ist mittlerweile steuerlich abgeschrieben. Häufig bleibt unberücksichtigt, daß es sich weniger um reale Verluste – im Sinne nicht amortisierter Investitions-

kosten – handelt, sondern vielmehr um entgangene Gewinne. Hinzu kommt, daß die großen Energieversorgungsunternehmen mit den *steuerfreien* Rückstellungen für die Entsorgung immense Liquiditätsreserven aufbauen konnten, die ihnen – indirekt öffentlich subventioniert – den problemlosen und billigen Einstieg u.a. in die Telekommunikation oder die Abfallentsorgung ermöglicht haben. Die zunehmende Abhängigkeit der Städte und Regionen von einzelnen Unternehmen in Kernbereichen der öffentlichen Infrastruktur verursacht ebenfalls – neben der Gefährdung demokratischer Selbstbestimmung – volkswirtschaftliche Kosten, die in die Berechnungen der Energiekonzerne nicht einfließen. Es ist sehr zu begrüßen, daß die Bundesregierung an der geplanten Abschaffung dieser steuerlichen Subventionierung festhält. In den vergangenen Jahren geschaffene Fakten bleiben davon jedoch unberührt. Wenn die Menschen vor Ort am ökologischen Umbau allgemein und der Dezentralisierung der Energieversorgung speziell aktiv beteiligt werden sollen, müssen die Regionen politisch und finanziell gestärkt werden.

#### *Zukunftsfähige Regionalentwicklung – Einordnung, Schwerpunkte und Rahmenbedingungen*

Der Atomausstieg und die Ökologische Steuerreform müssen daher mit Konzepten einer zukunftsfähigen Regionalentwicklung verbunden werden. Dabei geht es nicht nur um regionalen Finanzausgleich zur Reduzierung ökonomischer Disparitäten. Die endogenen Entwicklungspotentiale der Regionen müssen verstärkt genutzt werden, den öffentlichen Händen auf der Länder- und Regionalebene müssen mehr Kompetenzen und Mittel zugewiesen werden.

Zu den endogenen regionalen Potentialen gehören insbesondere die Wirtschafts- und Infrastrukturbereiche, die für die Energiewende von Bedeutung sind, wie auch die Sektoren Gesundheit, Vorsorge und soziale Betreuung, Kultur und Sport, Bildung und Wissenschaft. Diese Sektoren produzieren in hohem Maße für die regionalen Märkte. Branchen, die Schwerpunkte für eine ökologische Umstrukturierung sein können und müssen, sind insbesondere:

- Land- und Forstwirtschaft/Fischerei (Eigenversorgung der Region, Direktvermarktung, erneuerbare Bioenergieträger und nachwachsende Rohstoffe)
- Energieerzeugung und -versorgung (Nutzung erneuerbarer Energieträger, umweltverträgliche Energieversorgungssysteme, Aufbau eines Energiemixes, einschließlich Nutzung von Abwärme, umweltverträgliche und effiziente Abwasseraufbereitungssysteme)
- Baugewerbe (ökologisches Bauen, Nutzung regionaler Baustoffe, Stadt- und Umlandgestaltung)
- Verkehr (Gewährleistung der umweltverträglichen Mobilität, Ausbau des ÖPNV, einschließlich des schienenengebundenen Güterverkehrs).

Im Gegensatz zur erforderlichen Stärkung der finanziellen und institutionellen Kapazitäten der Regional- und Kommunalebene zur Bewältigung dieser Aufgaben wurden sie in den 90er Jahren geschwächt, z.B. durch die Privatisierung von Stadtwerken, die krisenbedingte Zunahme der Verschuldung der Kommunen und Länder usw.:

- Durch die Novellierung des Energiesetzes haben sich die Wettbewerbsbedingungen für regionale, insbesondere kommunale Energieversorgungsunternehmen verschlechtert, umweltverträgliche, die regionalen Potentiale nutzende Energiesysteme aufzubauen.
- Die Novellierung des Bau- und Raumordnungsrechtes reduziert erheblich die Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen und Bürger und damit die Einflußnahme auf eine umweltverträgliche Nutzung der Flächen und Gestaltung der Städte und Dörfer. Erhöht werden dadurch jedoch die Möglichkeiten der Realisierung umweltschädlicher Großprojekte, wie der Bau des Transrapid und neuer Autobahnen. Der zunehmenden Zersiedlung muß insbesondere mit einer Stärkung der Regionalplanung begegnet werden.
- Durch die unveränderten Kriterien im Bundesimmissionsschutzgesetz und in der TA Siedlungsabfall sowie die fehlende rechtliche Regelung von Rücknahme- und Verwertungserklärungen

für Altprodukte durch Unternehmen werden trotz des Kreislaufwirtschaftsgesetzes nur geringe Fortschritte bei der Schaffung von Produktionskreisläufen erreicht. Der produktionsintegrierte Umweltschutz macht daher nur geringe Fortschritte. Zusätzlich wird durch naturwissenschaftlich-technisch unsinnige Festlegungen, so vor allem durch das Verbot der Deponierung von Abfällen mit einem Glühverlust von mehr als 5 vH, die umweltunverträgliche und kostenintensive Entsorgung, insbesondere die Müllverbrennung, erzwungen.

Vollkommen unzureichend ist auch die Unterstützung der regionalen und lokalen Agenda-21-Prozesse durch Bund und Länder, die in ihrer Schwerpunktsetzung auf nachhaltige Regionalentwicklung unter dem Aspekt der Lösung globaler Probleme ausgerichtet sind.

Der neoliberal strukturierte Standortwettbewerb zwischen den Regionen und Ländern verschärft nicht nur die sozialen, sondern auch die ökologischen Probleme, insbesondere durch den massiven Ausbau von Straßentransport- und Luftfahrkapazitäten.

Die aktive Mitgestaltung der für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Regionen erforderlichen Maßnahmen kann sich nicht nur auf die formale Erhöhung der Eigenverantwortung der Kommunen und die Bereitstellung der dafür erforderlichen finanziellen Mittel reduzieren, sondern muß das Erlernen der Eigenverantwortung, insbesondere eines Managements für eine sozial- und umweltverträgliche Umstrukturierung, einschließen. Das ergibt sich u.a. daraus, daß eine Vielzahl von in der Vergangenheit durchgeführten Maßnahmen und Investitionen in kommunaler Verantwortung zur Vergeudung materieller und finanzieller Mittel führte. Ein Beispiel sind die fehlenden interkommunalen Abstimmungen bei der Schaffung von Gewerbegebieten und von Abwasserreinigungsanlagen in Ostdeutschland, die zu Überkapazitäten führten und über die Vergeudung von Fördermitteln hinaus die Verschuldung der Kommunen wesentlich mitbestimmten.

Eine Voraussetzung für ein erfolgreiches aktives Regionalmanagement besteht darin, für die Regionen (Länder, Landkreise, Städte, Verwaltungsgemeinschaften und Gemeinden), Entwicklungsziele zu erarbeiten, die vor allem sozial-ökologische Kriterien umfassen.

Deren Erarbeitung muß auf qualifizierten Regionalanalysen beruhen. Dazu sollten gehören:

- die Charakterisierung der Wirtschaft in ihren sozialen und ökologischen Wirkungen: Art der Unternehmen, einschließlich derjenigen in der Land- und Forstwirtschaft, Beschäftigungsniveau und -struktur, regionale Import-/Exportbilanzen, Inanspruchnahme von Ressourcen, Emissionsbelastungen, Produktionsabfälle und vor allem die Stellung der Region im System der nationalen und internationalen Arbeitsteilung, die die Verkehrsströme für den Personen-, Material- und Produkttransport bestimmt;
- die Analyse der sozialen Situation (Altersstruktur in der Region, Beschäftigung und Beschäftigungsstruktur, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Einkommenstruktur usw.);
- die Untersuchung ausgewählter Komplexe der Lebensbedingungen (Bildungs- und Kultureinrichtungen, Einrichtungen und Formen der gesundheitlichen Vorsorge und Betreuung, Möglichkeiten der Freizeitgestaltung und Naherholung);
- die Analyse der Energieerzeugung und -versorgung (Export-/Importstruktur, eingesetzte Energieträger und -arten, Verwendungsbereiche);
- die Untersuchung der Verkehrssituation (Verkehrsströme und -arten, beeinflussende Faktoren).

Diese und weitere Schwerpunkte führen schrittweise zu einer regionalen Bilanz (Stärke-Schwäche-Analyse), auf deren Grundlage, insbesondere durch Analysen und Untersuchungen zum Innovationspotential ausgewählter Komplexe, Zielstellungen und Maßnahmen für den sozial-ökologischen Umbau erarbeitet werden. Es liegt auf der Hand, daß nachhaltige Regionalentwicklung nicht umgesetzt werden kann, wenn auf der Bundes- und EU-Ebene nicht ebenfalls die strategisch wichtigen Politikbereiche (Verkehr, Energie, Landwirtschaft usw.) auf das Ziel der Nachhaltigkeit ausgerichtet werden.

#### Literatur

BUND/Misereor (1996): Zukunftsfähiges Deutschland – Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Basel

Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (1994): Mehr Zukunft für die Erde – Nachhaltige Energiepolitik für dauerhaften Klimaschutz, Bonn

Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1997): Konzept Nachhaltigkeit. Fundamente für die Gesellschaft von morgen (Zwischenbericht), Bonn

Krebs, Carsten/Reiche, Danyel/Rocholl, Martin (1998): Die Ökologische Steuerreform – was sie ist, wie sie funktioniert, was sie uns bringt, Basel

Umweltbundesamt, UBA (1997): Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, Berlin

## 5. Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik: Offensive für mehr Arbeitsplätze

Die Debatte über die Lage auf dem Arbeitsmarkt war im vergangenen Jahr geprägt von der Frage: Gibt es eine Trendwende bei der Arbeitslosigkeit? Bis zum Wahltag wurde diese These von der damaligen Bundesregierung und der ihr nahestehenden Publizistik mit Verve vertreten, seitdem beansprucht die neue Bundesregierung diese Einschätzung für sich. Ein Blick auf die Fakten zeigt leider ein anderes Bild: Die Arbeitslosigkeit ist im Jahresdurchschnitt 1998 nur leicht zurückgegangen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen verringerte sich in West- und Ostdeutschland insgesamt um 105.169 auf 4.279.288 (Arbeitslosenquote 12,3 vH).

Die geringfügige „Belebung“ auf dem Arbeitsmarkt fand nur in den alten Ländern statt und war vor allem der Verringerung des Arbeitsangebotes (nach Schätzungen des IAB Rückgang des Erwerbspersonenpotentials wegen demographischer Veränderungen um 100.000 Personen) geschuldet. Mit einer minimalen Zunahme der Beschäftigung ergab dies im Westen der Republik eine registrierte Arbeitslosigkeit von 2.904.339 Personen (-116.561, Quote 10,5 vH).

Wieder einmal zeigt sich der typische, stufenförmige Verlauf der Arbeitslosigkeit, wie er in der Bundesrepublik mittlerweile seit dem Anfang der siebziger Jahre zu beobachten ist. In Konjunkturkrisen steigt die Zahl der Arbeitslosen stark an, um im Aufschwung zu stagnieren oder leicht zurückzugehen und danach vom hohen Niveau aus wieder kräftig anzusteigen.

Ein Sonderfall ist Ostdeutschland. Hier hat nicht einmal eine konjunkturelle Belebung auf den Arbeitsmarkt durchgeschlagen, und auch das geringere Arbeitsangebot (minus 60.000 Personen) konnte die negative Beschäftigungsentwicklung nicht auffangen. Jahresdurchschnittlich waren 1998 in den neuen Ländern 1.375.000 Arbeitslose offiziell registriert, 11.000 mehr als 1997 (Quote 19,5



vH). Dieses Ergebnis kam trotz einer weiterhin hohen, zum Teil wahlbedingten Entlastungswirkung durch die aktive Arbeitsmarktpolitik, die insgesamt jahresdurchschnittlich fast 600.000 ArbeitnehmerInnen betraf, zustande.

Zwar liegt noch keine Berechnung der gesamten Arbeitsplatzlücke (registrierte Arbeitslose plus TeilnehmerInnen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik plus stille Reserve im engeren Sinne) für die Bundesrepublik vor, doch nach den Schätzwerten für die Rahmendaten dürfte sie bei 6,9 Millionen Personen liegen. Von einer Trendwende auf dem Arbeitsmarkt kann also keine Rede sein. Schon im Januar dieses Jahres mußte die Bundesanstalt für Arbeit bei der Vorstellung der Arbeitslosenzahlen wieder eine Zunahme der konjunkturellen Arbeitslosigkeit konstatieren. Wenn die wirtschaftliche Entwicklung, wie allgemein prognostiziert, sich in diesem Jahr weiter abschwächt, wird sich dies in einer neuen Negativbilanz auf dem Arbeitsmarkt niederschlagen.

Eine Trendwende auf dem Arbeitsmarkt ist unter den derzeitigen Rahmenbedingungen auch nicht zu erwarten. Dies sei auf der Basis einer ökonometrischen Simulationsrechnung des IAB (IAB-Werkstattbericht 12/98) kurz erläutert. Auf der Arbeitsangebotsseite geht die Projektion des IAB von folgenden Annahmen aus: Die Bevölkerungsentwicklung vollzieht sich entsprechend den Schätzungen des Statistischen Bundesamtes, für die Zuwanderungen von Ausländern werden verschiedene Szenarien durchgerechnet, die Erwerbsneigung in Ostdeutschland paßt sich allmählich (allerdings nur langsam) den westdeutschen Werten an, und für die Verrentung werden die derzeit gültigen Regelungen unterstellt.

Bereits für Westdeutschland kommt die Simulation zu dem ernüchternden Ergebnis, daß sich bis zum Jahr 2010 die Beschäftigungslücke nur um etwa 300.000 ArbeitnehmerInnen verringern wird. Für Ostdeutschland sieht die Zukunft noch düsterer aus. Als Arbeitsangebot ergibt sich in den neuen Ländern im Jahre 2010 ein Erwerbspersonenpotential von 8,5 Millionen Menschen mit leichten Abweichungen nach oben oder unten je nach Annahme über mögliche Wanderungsbewegungen. Gravierende Veränderungen sind von dieser Seite nicht zu erwarten.

Für die Nachfrageseite kommt die Modellrechnung zu folgendem Ergebnis: Das BIP wächst bis zum Jahre 2005 real um 2,2 vH pro Jahr, danach um 2,4 vH. Die Produktivität je Erwerbstätigen erhöht sich jährlich um 3,1 vH. Unter der Annahme einer unveränderten Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen verringert sich die Arbeitsnachfrage um 0,6 Millionen Stellen bis zum Jahre 2010.

Ein unverändert großes Arbeitsangebot wird somit auf eine weiter schrumpfende Arbeitsnachfrage stoßen, was nichts weiter bedeutet, als daß die Arbeitslosigkeit langfristig weiter steigen wird. Dabei ist die vom IAB zugrundegelegte Wachstumsprognose noch ausgesprochen optimistisch. Die Ausgangsdaten lassen nach neueren Schätzungen wesentlich schlechtere Werte erwarten.

Dieses Rechenexempel belegt recht deutlich, daß selbst ein kräftiger Wachstumsschub, der über den schon sehr optimistischen Prognosen des IAB läge und der nach allen empirischen Erfahrungen im Selbstlauf des Marktes praktisch auszuschließen ist (und auch von niemandem prognostiziert wird), die Arbeitslosigkeit nicht beseitigen kann. Eine konsequentere Abkehr von der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik ist für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit daher dringend geboten.

Nur mit einem Bündel von Maßnahmen kann die Trendwende auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich erreicht werden. Ein solches Strategiebündel wird von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit Jahren gefordert und umfaßt die Elemente *öffentliches Investitionsprogramm* (um tatsächlich zu höheren Wachstumsraten zu kommen, wobei das Programm vorwiegend dem ökologischen Umbau dienen muß), die *Ausweitung der klassischen Arbeitsmarktpolitik*, um die Arbeitsnachfrage auszuweiten, eine deutliche *Reduzierung der Arbeitszeit*, um das bestehende Arbeitsvolumen auf mehr Köpfe zu verteilen, und die *Einführung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors*. Erste Ansätze in Richtung eines solchen innovativen Beschäftigungssektors werden zur Zeit in Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen eines Modellprojektes erprobt (s. Kasten).

Um der Kritik, solche Maßnahmen seien nicht zu finanzieren, von vornherein zu begegnen, sei an dieser Stelle auf die Kosten der Arbeitslosigkeit verwiesen. Für 1997 beziffert das IAB die gesamt-

wirtschaftlichen Kosten der gesamten Unterbeschäftigung auf 530 Mrd. DM. Selbst wenn nur die fiskalischen Kosten (Ausgaben für Transferzahlungen an Arbeitslose und Mindereinnahmen von Staat und Sozialversicherungen) der registrierten Arbeitslosigkeit gerechnet werden, kostet die Arbeitslosigkeit jährlich rund 170 Mrd. DM.

#### **Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderungsprojekte (GAP) – Modellvorhaben in der Region Rostock – Bad Doberan**

Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Mecklenburg-Vorpommern und der realistischen Einschätzung, daß sich daran mittelfristig nichts Wesentliches ändern wird, ist es notwendig, neue Wege zu beschreiten, um wieder mehr Menschen in die Erwerbsarbeit einzugliedern.

Während es nun auf der einen Seite zu wenig Erwerbsarbeitsplätze gibt, ist auf der anderen Seite festzustellen, daß gleichzeitig genug Arbeit vorhanden ist, die erledigt werden könnte und müßte. Dies sind Arbeiten vorrangig im Bereich privater Dienstleistungen, sozialer und kultureller Gemeinwesenarbeit, Umweltschutz usw., Tätigkeiten also, die weitgehend gemeinwohlorientiert sind bzw. auf individuelle Bedürfnisse abzielen, welche durch erwerbswirtschaftliche Tätigkeit oder aus Leistungen der öffentlichen Haushalte nicht erfüllt werden können. Es besteht insofern ein gesellschaftlicher Bedarf an Dienstleistungen, der aber aufgrund knapper Mittel nicht als zahlungsfähige private oder öffentliche Nachfrage wirksam werden kann.

An diesem Widerspruch zwischen Arbeitslosigkeit und gleichzeitig vorhandenem Bedarf an gesellschaftlich notwendiger Arbeitsleistung setzt nun das Konzept der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte an. Geschaffen werden sollen öffentlich geförderte Arbeitsplätze, die dazu dienen, auf der einen Seite vorrangig Langzeitarbeitslosen eine Beschäftigungsperspektive zu eröffnen, und die auf der anderen Seite helfen sollen, die drängenden Probleme des Gemeinwesens zu lösen.

Dabei unterscheiden sich die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte deutlich vom herkömmlichen Instrumentarium der ABM.

ABM, deren Tätigkeitsfeld zwar auch die gemeinwohlorientierte Arbeit ist, haben in erster Linie Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt. Sie sind nicht dafür konstruiert, Arbeitslosen für einen längeren Zeitraum eine Beschäftigungsmöglichkeit zu geben, und sie sind ebenso wenig darauf ausgerichtet, gesellschaftlich nützliche Aufgaben längerfristig zu erfüllen. Wegen ihrer Brückenfunktion orientiert man sich bei der Vergabe von ABM am individuellen Förderungsbedarf von Arbeits-

losen und nicht vorrangig an einem bestimmten Bedarf an gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen.

Die Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte hingegen setzen stärker an diesen Bedarfen an. Es sollen gezielt Projekte entwickelt und auch koordiniert werden, mit denen solche Bedarfe erfüllt werden können. Zugleich werden Konzepte entwickelt, auf welche Weise die Projekte öffentlich und privat gefördert werden sollen. Die Projekte bzw. die damit verbundenen Leistungen sollen dann mit einem entsprechenden Konzept der Finanzierung ausgeschrieben werden, wobei die Ausschreibung sich sowohl an gemeinnützige Einrichtungen als auch an privatwirtschaftliche Unternehmen richtet.

Die Projekte sollen über einen längeren Zeitraum, als dies mit ABM möglich ist, durchgeführt werden, um so eine größere Kontinuität zu gewährleisten. Im Rahmen des Modellvorhabens ist zunächst eine Laufzeit von drei Jahren geplant.

#### **Die Grundsätze der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte**

- Die Projekte werden vor Ort lokal definiert, koordiniert und kontrolliert.
- Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte sind ausschließlich im Nonprofit-Bereich angesiedelt. Es sollen nur solche Aufgaben realisiert werden, die im öffentlichen Interesse liegen, für die aber keine privatwirtschaftlichen, öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbieterstrukturen existieren, weil die kostendeckende Nachfrage fehlt bzw. weil sie nicht zum Aufgabenbereich öffentlicher Haushalte gehören.
- Die Umsetzung und Organisation der Projekte wird wesentlich durch Wettbewerb und Leistungsorientierung bestimmt.
- Die Projekte unterliegen der Evaluierung und einem Controlling.
- Die Aufgaben werden öffentlich ausgeschrieben, auch privatwirtschaftliche Unternehmen können sich beteiligen.
- Eine aufgabenabhängig differenzierte, längerfristige Kontinuität der Projekte wird gewährleistet. Gleichwohl werden die Projekte zeitlich begrenzt ausgeschrieben. Das öffentliche Interesse an den einzelnen Aufgabenfeldern wird periodisch überprüft.
- In die Projekte sollen vorrangig Langzeitarbeitslose integriert werden, wobei der Schwerpunkt bei älteren Personen – Frauen ab 45 Jahre und Männer ab 50 Jahre – liegt.
- Grundlage der Projekte soll überwiegend eine Mischfinanzierung sein. Eine öffentliche Förderung findet über das Arbeitsamt, das Land, die Kommunen und ggf. über die EU statt. Angestrebt ist aber auch eine

private Förderung durch Sponsoren. Außerdem sollen die Leistungen nicht grundsätzlich kostenlos angeboten werden, sondern ggf. festgelegte nicht Kosten deckende soziale Preise verlangt werden.

- Ein wesentliches Merkmal der Gemeinwohlorientierten Arbeitsförderprojekte sollen Öffentlichkeit und Transparenz in der lokal-regionalen Organisation, Koordination und Kontrolle der Projekte sein.

In der Modellregion wurde ein *Beirat für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte* geschaffen. Diesem Beirat, in dem das Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommerns, die Hansestadt Rostock, der Landkreis Bad Doberan, das Arbeitsamt Rostock, der DGB, die IHK, die Handwerkskammer und der Unternehmerverband Rostocks und die Mecklenburgische Evangelische Akademie Rostock vertreten sind, kommt eine zentrale Rolle im gesamten Konzept zu. Er allein trifft die Entscheidungen über die Schwerpunkte der Zielstellungen und ebenso über die Vergabe der einzelnen Projekte an die Anbieter.

Die Konzeptentwicklung, Organisation, Koordination und Kontrolle der Projekte obliegt der *Regiestelle für Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte*. Die konkrete Aufgabe der Regiestelle besteht darin, Projektideen zu entwickeln bzw. an sie herangetragene Ideen aufzunehmen und für eine Ausschreibung vorzubereiten, eine Vorkalkulation vorzunehmen, die Projekte auszuschreiben und anschließend die Mittelbewirtschaftung, die Vertragsgestaltung und das Vertragscontrolling durchzuführen. Die Regiestelle fungiert als Vermittler für die Hauptfinanzierung der GAP-Projekte.

Projektideen und -vorschläge können von den Kommunen, den verschiedenen öffentlichen und privaten Organisationen und Einrichtungen sowie potentiellen Anbietern unterbreitet werden. Insbesondere Anbieter sollten Ideen bereits weitgehend zum Projektvorschlag ausarbeiten und dabei den Umfang der Wirksamkeit, die Inanspruchnahme von Mitarbeitern und die Dauer ihrer Bindung sowie eine erste Einschätzung von Kosten und möglichen Einnahmen beibringen.

Nach positiver Entscheidung des Beirates zur Projektidee und zum groben Rahmen seiner Realisierung erfolgt dann die Ausschreibung des Projekts durch die Regiestelle. Die Entscheidung bei der Auswahl des Anbieters trifft wiederum der Beirat.

**Weitere Informationen im Internet unter:** <http://www.piw.de>

### *Die Rolle der Arbeitsmarktpolitik und ihr Instrumenteneinsatz*

Mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wurde 1969 die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik eingeführt. Arbeitslosig-

keit galt damals als prinzipiell überwunden und wurde nur als zeitweilige, konjunkturelle Erscheinung oder als durch Qualifizierungsprobleme verursacht angesehen. An diesen beiden Gründen für die Entstehung der Arbeitslosigkeit orientierte sich die Art der Maßnahmen: zeitlich befristete Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gegen temporäre Unterbeschäftigung und Qualifikationsmaßnahmen gegen die Mismatch-Arbeitslosigkeit. Arbeitsmarktpolitik sollte eine Brücke bauen, auf der Arbeitslose einen Weg in reguläre Erwerbsarbeit, später dann als erster Arbeitsmarkt bezeichnet, finden konnten (vgl. hierzu ausführlich MEMORANDUM '96, S. 125ff.)

Die Grundkonzeption der Arbeitsmarktpolitik wurde seitdem beibehalten, obwohl sich die Rahmenbedingungen in den Zeiten der Massenarbeitslosigkeit grundsätzlich verändert haben. Die seit Anfang 1998 gültige Novellierung, mit der die Arbeitsförderung in das Sozialgesetzbuch als 3. Buch (SGB III) aufgenommen wurde, pointiert dies noch stärker. Die Stoßrichtung, eine größere Nähe zum Marktgeschehen herzustellen (und damit von einem fiktiven, funktionierenden ersten Arbeitsmarkt auszugehen), schlägt sich dabei in vielen Bestimmungen nieder. Die Neuregelungen sind im Detail im MEMORANDUM '98 nachzulesen.

Das vom Umfang her wichtigste Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW, geregelt in §§ 77ff und §§ 153ff SGB III). 1998 wurden für solche Maßnahmen in Westdeutschland 10 Mrd. DM und in Ostdeutschland 5,5 Mrd. DM bereitgestellt (alle Angaben nach IAB). Langfristig (seit 1990) ist der Mitteleinsatz im Westen sozusagen stabil geblieben, im Osten kam es 1992/93 zu einem starken Einsatz dieses Instruments (über 11 Mrd. DM). Gefördert wurden 1998 mit Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung jahresdurchschnittlich 179.000 TeilnehmerInnen in Westdeutschland und 149.000 in Ostdeutschland.

Von fast genauso großer Bedeutung sind die Allgemeinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM, §§ 260ff SGB III). Für Westdeutschland standen 1998 rund 2 Mrd. DM, für Ostdeutschland 5,5 Mrd. DM zu Verfügung. Damit liegen die Ausgaben erneut auf deutlich niedrigerem Niveau als in der Zeit vor 1996. In Westdeutsch-

land waren seit 1990 jährlich ca. 2,5 Mrd. DM eingesetzt worden, während in Ostdeutschland die Mittel seit 1992 (10,8 Mrd. DM) kontinuierlich gesunken sind. Im Jahresdurchschnitt wurden 1998 in Westdeutschland 59.000, in Ostdeutschland 152.000 ArbeitnehmerInnen im Rahmen von ABM gefördert. Die Struktur der Maßnahmen orientiert sich allerdings überhaupt nicht an der vorhandenen Wirtschaftsstruktur und den bestehenden Qualifikationen. Knapp ein Drittel der ABM-Beschäftigten ist nämlich im Bereich „Landwirtschaft, Garten- und Landschaftsgartenbau“ tätig.

Ein weiterer großer Block sind die Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation, mit denen die Fortbildung und Umschulung aus gesundheitlichen Gründen gefördert wird. Hierfür wurden in Westdeutschland 1998 2,9 Mrd. DM aufgewendet und in Ostdeutschland 1,1 Mrd. DM. Ende 1998 wurden 333.000 Rehabilitanden in Westdeutschland und 185.000 in Ostdeutschland gefördert.

Ein weitgehend auf Ostdeutschland ausgerichtetes Instrument sind die Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM, §§ 272ff und 415 SGB III, einschl. noch laufender Maßnahmen nach § 242s bzw. § 249h AFG). Mit dieser relativ neuen Maßnahme (in Ostdeutschland seit 1993 wirksam, in Westdeutschland seit 1994) wurden im Westen 1998 159 Mio. DM und im Osten 2,7 Mrd. DM Fördermittel ausgegeben. SAM sind nur bis zum Ende des Jahres 2002 vorgesehen. Ein wichtiger Unterschied zu ABM ist die geringere Förderquote der BA (in Höhe der durchschnittlichen Lohnersatzleistungen), die eine Ko-Finanzierung durch den Träger der Maßnahme zwingend erforderlich macht.

Während im Westen nur Projekte zum Erhalt und zur Verbesserung der Umwelt, des Angebotes bei den sozialen Diensten und in der Jugendhilfe gefördert werden können, ist der Katalog im Osten umfangreicher. Insbesondere können im Osten im Rahmen der SAM auch Lohnkostenzuschüsse für die Anstellung Arbeitsloser in gewerblichen Wirtschaftsunternehmen gezahlt werden. Diese Unternehmenssubventionierung betrifft drei Viertel aller durch SAM geförderten ArbeitnehmerInnen. Es sind jedoch umfangreiche Mitnahmeeffekte zu erwarten, was die Lohnkostenzuschüsse zu einem höchst problematischen Instrument macht, vor allem, wenn sie nur

zeitlich befristet eingesetzt und die bezuschußten ArbeitnehmerInnen im Anschluß wieder in die Arbeitslosigkeit entlassen werden.

Daneben gibt es im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine Fülle von Instrumenten, die ein geringeres Fördervolumen beinhalten. Dazu gehören Eingliederungshilfen für Aussiedler, Förderungen zur Arbeitsaufnahme, Einstellungszuschüsse bei Neugründungen von Unternehmen, Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld/Winterausfallgeld, Altersübergangs-/Vorruhestandsgeld und seit Anfang 1998 auch Mittel für die freie Förderung (§ 10 SGB III), mit denen die Arbeitsämter im Rahmen der gesetzlichen Ziele und Leistungen eigenständige, individuelle Förderkriterien entwickeln können.

#### *Anforderungen an eine problemadäquate Arbeitsmarktpolitik: mehr Mittel und effizientere Instrumente*

Die Beseitigung von Mismatch-Prozessen und die Brückenfunktion in eine reguläre Beschäftigung können nur noch Teilfunktionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik darstellen. Eine wichtigere und quantitativ bedeutsamere Aufgabe muß heute die Schaffung zusätzlicher Arbeitsstellen sein, um die mangelnde Nachfrage der marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaft nach Arbeit auszugleichen. Schließlich kann nur noch etwa jeder zehnte ältere Arbeitslose die Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt beenden.

Notwendig ist auch eine enge Verzahnung mit dauerhaften Alternativen zum regulären Arbeitsmarkt, wie sie durch soziale Betriebe oder einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor bereits existieren oder aber zu schaffen sind. Dazu gehört eine generelle Verlängerung von Laufzeiten der Maßnahmen. Ebenso geboten ist eine Verzahnung mit notwendigen gesellschaftlichen Aufgaben der ökologischen, sozialen und kulturellen Gestaltung der Gesellschaft. Gestoppt werden muß dabei der Trend, daß der normale öffentliche Dienst Beschäftigung abbaut und Aufgaben nicht mehr wahrnimmt, die dann durch Projekte der Arbeitsmarktpolitik erledigt werden.

Die Orientierung an gesellschaftlichen Aufgaben würde auch

Arbeitsinhalte von hoher Qualität ermöglichen, die den Qualifikationsanforderungen einer modernen Industriegesellschaft und den vorhandenen Qualifikationen vieler Betroffener besser gerecht würden. Schließlich ist der „typische“ Langzeitarbeitslose keineswegs einer vom Rande der Erwerbsgesellschaft. Eine Untersuchung des IAB aus dem Jahre 1994 ergab: Die größte Gruppe blickte auf durchschnittlich 27 Jahre Erwerbstätigkeit zurück, war beruflich gut qualifiziert und zum ersten Mal im Leben arbeitslos, dies allerdings schon länger als vier Jahre.

Zu einer hohen Qualität der Maßnahmen gehören auch die Arbeitsbedingungen und die Bezahlung. Der zweite Arbeitsmarkt muß endlich zu einem vollwertigen Arbeitsmarkt mit gleicher tariflicher Entlohnung werden. Statt einer Speerspitze für die Herausbildung eines Niedriglohnsektors und einer wachsenden Gruppe von working poor hat er mehr der Funktion eines Ankers für die Sicherung von Mindeststandards gerecht zu werden.

Durch die wachsende Persistenz der Arbeitslosigkeit haben sich die Chancen für einzelne Gruppen von ArbeitnehmerInnen auf dem Arbeitsmarkt dramatisch verschlechtert. Für Arbeitslose, bei denen sich verschiedene Risiken kumulieren, bedeutet dies, daß es für sie definitiv keine Perspektive auf ein reguläres Beschäftigungsverhältnis gibt. Eine besondere Zielgruppenförderung bleibt deshalb wichtig, die sich grundsätzlich bei allen Instrumenten integrieren ließe. Zu einer zielgruppenspezifischen Förderung gehört auch, bei jüngeren Arbeitslosen weiterhin auf eine Förderung in Richtung auf reguläre Beschäftigung zu setzen, bei älteren dagegen eine dauerhafte alternative Beschäftigung anzustreben.

Eine stärkere Bedeutung müßten präventive Maßnahmen, die das Entstehen von Arbeitslosigkeit schon im Vorfeld verhindern, bekommen. Dies kann mit Qualifizierungsmaßnahmen für noch Beschäftigte, SAM für von Arbeitslosigkeit Bedrohte und mit einer verstärkten Förderung von Auffangmaßnahmen bei Massenentlassungen und Insolvenzen geschehen.

Wichtig ist eine größere langfristige Kontinuität in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der bisher praktizierte „Stop and Go“-Kurs, der sich oft an finanziellen Zwängen oder politischen Opportunitä-

ten ausgerichtet hat, ist sowohl hinsichtlich einer dauerhaften Entlastung des Arbeitsmarktes unwirksam, als auch für vorhandene Trägerstrukturen höchst schädlich. Ganz besonders gilt dies für Aktionen wie die Wahlkampf-ABM im vergangenen Jahr, in dem, vor allem in Ostdeutschland, die Zahl der ABM und SAM-Plätze mit extrem kurzfristigen Maßnahmen (mit einer oftmals zielgenauen Laufzeit von Frühjahr/Sommer bis Herbst/Winter 1998) kräftig erhöht wurde.

Grundsätzlich zu beseitigen sind alle Regelungen, die unnötige Zugangshürden in Maßnahmen aufbauen und eine flexible Anwendung der Instrumente beeinträchtigen. Zurückzufahren sind alle Maßnahmen, die z.B. durch Mitnahmeeffekte eine zweifelhafte Effizienz aufweisen. Strikt abzulehnen sind auch Festlegungen, die Arbeitslose mit Sanktionen belegen, statt sie zu fördern. Hinter solchen Restriktionen steht die irrige Annahme, Arbeitslosigkeit sei freiwillig und Arbeitslose müßten erst durch Druck dazu gebracht werden, aktiv zu werden.

Der Regierungswechsel in Bonn hat die Hoffnung genährt, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik einen anderen Stellenwert erhält. Die ersten Ansätze der rot-grünen Bundesregierung setzen, wenn auch noch zaghaft, neue und richtige Akzente. Die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik wurden für 1999 leicht aufgestockt. Nachdem es in der Vergangenheit zu einem sich wiederholenden Ritual geworden war, den Haushalt der BA zusammenzustreichen, wurde er für 1999 unverzüglich und ohne Abstriche in Kraft gesetzt. Damit stehen insbesondere für Ostdeutschland mit 19,6 Mrd. DM für die aktive Arbeitsmarktpolitik 1,1 Mrd. mehr als 1998 zur Verfügung. Hinzu kommen 2 Mrd. DM für Gesamtdeutschland für das Sofortprogramm für Jugendliche. Damit sollen 100.000 Jugendliche eine Ausbildung oder zumindest eine berufliche Qualifikation erhalten. Auch wenn diese Maßnahmen bei weitem nicht ausreichen, ist grundsätzlich positiv zu werten, daß die hundertprozentige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wiederhergestellt und die Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld, die nach der bisherigen Gesetzesregelung am 1.4.1999 in Kraft getreten wäre, erst einmal aufgehoben wurde.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert eine deutliche Erhöhung der Bundesmittel (BA-Beitragsfelder und Bundesregierung, aber ohne Gelder der EU, Länder und Kommunen) für die aktive Arbeitsmarktpolitik auf 100 Mrd. DM. Finanziert werden soll dies durch eine entsprechende Erhöhung des Bundeszuschusses an die BA. In der Konsequenz würde dies die Aufwendungen für Arbeitsmarktpolitik insgesamt auf 160 Mrd. DM erhöhen. Die tatsächlichen Mehrausgaben betragen demnach nur 25 Mrd. DM, weil durch die höheren Entlastungseffekte für den Arbeitsmarkt (2,5 Millionen geförderte ArbeitnehmerInnen, kalkuliert auf der Basis einer tarifgerechten Bezahlung) die Aufwendungen für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sich um über 30 Mrd. DM verringern würden (nicht mitgerechnet die Entlastungen bei der Sozialversicherung, die Steuermehreinnahmen und die indirekten Effekte durch die höhere Kaufkraft, nicht mitgerechnet auch Entlastungswirkungen durch andere Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit, wie sie von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* gefordert werden).

Schwerpunkte der ausgeweiteten Förderung sollen alle Maßnahmen von Qualifizierung und Weiterbildung, ABM und SAM sein. Eine Zunahme der bereitgestellten Gelder soll es aber für fast das gesamte Spektrum der aktiven Arbeitsmarktpolitik geben, schon allein deshalb, weil bei einer zu starken Konzentration der Mittel bei einer derartigen Ausweitung die bestehenden Trägerstrukturen kaum in der Lage wären, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel auch mit entsprechenden Projekten abzufordern.

Qualitativ sind folgende Reformen bei der Arbeitsförderung durchzuführen:

- Das Instrument der Strukturanpassungsmaßnahmen (§272 ff i. V. m. § 415 SGB III) ist für weitere Aufgabengebiete zu öffnen. Der heute nur für Ostdeutschland geltende Maßnahmenkatalog sollte für Gesamtdeutschland übernommen und um Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (einschließlich FuE) ergänzt werden. Die zeitliche Befristung dieses Instruments bis 2002 ist zu streichen. Die individuelle Höchstförderungsdauer sollte für TeilnehmerInnen über

50 Jahre auf 10 Jahre verlängert werden (nicht LKZ für Wirtschaftsunternehmen).

- Die Begrenzung des Qualifizierungsanteils bei ABM auf 20 vH sollte grundsätzlich aufgehoben werden. Je mehr Qualifizierung geboten wird, desto besser. Die Förderungsdauer sollte in der Regel zwei Jahre betragen, eine Verlängerung auf drei Jahre in jedem Fall möglich sein. Die Aufgabenfelder für die Projekte sollten umgeschichtet und den ökologischen, kulturellen und sozialen Erfordernissen der entwickelten Industriegesellschaft angepaßt werden. Die Tätigkeiten sollten nach Möglichkeit von hoher Qualität sein und den qualifikatorischen Voraussetzungen der TeilnehmerInnen weitgehend entsprechen. Für finanzschwache Träger müßten auch finanzielle Mittel zur Deckung von Sachkosten bereitgestellt werden.
- Langzeitarbeitslose über 50 Jahre sollten ein Recht auf eine geförderte Beschäftigung bekommen. Wegen der minimalen Wiederbeschäftigungsquoten dieser Personengruppe hat sich die Brückenfunktion der Arbeitsmarktpolitik für diese Arbeitslosen gänzlich als Fiktion herausgestellt; sie haben praktisch keine Chance mehr auf einen Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft.
- Der Lohnkostenzuschuß für Wirtschaftsunternehmen nach § 415 (3) SGB III sollte zielgruppenspezifisch modifiziert werden. Um Mitnahmeeffekte und Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, sollte dieses Instrument grundsätzlich nur noch für Langzeitarbeitslose angewandt werden. Nur für diese Personengruppe läßt es sich sachlich rechtfertigen und sind positive zusätzliche Beschäftigungseffekte zu erwarten. Da durch die Dauer der Arbeitslosigkeit Einschränkungen bei der Qualifizierung und/oder der allgemeinen Leistungsfähigkeit der Arbeitslosen zu befürchten sind, müssen die höheren Einarbeitungskosten ausgeglichen werden. Außerdem würden so die besonders Benachteiligten verstärkt gefördert.
- Sozialpläne sind stärker beschäftigungsorientiert zu gestalten. Der heute in § 254 ff SGB III vorgesehene Förderausschluß für den Fall, daß den einzelnen ArbeitnehmerInnen ein Wahlrecht

zwischen Abfindung und Eingliederungsmaßnahme eingeräumt wird, muß abgeschafft werden.

- Alle Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssen grundsätzlich für alle Arbeitslosen zugänglich sein. Zutritts-hürden, etwa die Voraussetzung des Bezuges von Lohnersatz-leistungen oder eine bestimmte Dauer der Arbeitslosigkeit, müssen entfallen. Ausnahmen sollten nur für die Fälle gelten, wo Beschränkungen für eine effizientere Mittelverwendung (Lohnkostenzuschuß) sinnvoll sind oder spezifische Förderkon-ditionen für besonders benachteiligte Gruppen des Arbeitsmark-tes oder Regionen gelten.
- Eine derartige Freigabe würde auch das Problem der individu-ellen Höchstförderungsdauer und der durchbrochenen Förder-ketten lösen. Sinnvolle Aufeinanderfolge von sich ergänzen-den oder auch gleichen Maßnahmen wäre endlich möglich.
- Die Jobrotation sollte als neues Instrument eingeführt werden. Für die Dauer von bis zu einem Jahr sollten ArbeitnehmerIn-nen Fortbildungsmaßnahmen besuchen können. Der Arbeits-platz sollte in dieser Zeit von einem Arbeitslosen besetzt wer-den, der über das Arbeitsamt die volle Bezahlung erhält.

#### *Das „Bündnis für Arbeit“ als Ergänzung der Arbeitsmarktpolitik*

Das Bündnis für Arbeit war 1995 ein Angebot des 1. Vorsitzenden der IG Metall, durch eine moderate Lohnpolitik Arbeitgeber und Regierung zu bewegen, Arbeits- und Ausbildungsplätze zu schaf-fen und von Verschlechterungen in der Sozialgesetzgebung abzuse-hen. Zugleich sollte für die Öffentlichkeit erkennbar werden, ob Arbeitgeber bereit sind, bei Einkommensreduzierungen tatsächlich Arbeitsplätze zu schaffen. Dieses Bündnis hat aber nie „regierungs-amtlichen“ Charakter gewonnen.

Nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 soll das Bündnis für Arbeit nach dem Willen der Bundesregierung als ständige Ein-richtung quasi institutionelle Formen annehmen, wobei der Schaf-fung von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt besondere

Priorität eingeräumt wird. In der Regierungserklärung vom 10.11.1998 wird davon ausgegangen, daß „im Zusammenwirken aller volkswirtschaftlichen Akteure (...) dauerhaft mehr Beschäftigung entstehen (...) kann“, und es wird erwartet, daß es im Rahmen der Bündnisgespräche „zu einer vorurteilsfreien Beurteilung der Lage (...) kommt und die Diskussionen vom fairen Ausgleich von Geben und Nehmen geprägt sind.“

Mittlerweile werden unterschiedliche Erwartungshaltungen an das Bündnis für Arbeit seitens der Beteiligten offenkundig. Je nach Standpunkt werden Ziele wie die Senkung der Arbeitskosten, der Unternehmenssteuern und die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition als Vorbedingung für einen Konsens für mehr Arbeitsplätze verfolgt, oder es sollen zunächst Fragen der Sozial-versicherung, der Renten und der Einkommensverteilung durch das Bündnis gelöst werden.

Das Bündnis für Arbeit kann allerdings kein Ersatz für eine Re-form von Tarif-, Finanz-, Sozial- und Wirtschaftspolitik sein, son-dern hat vorrangig die Aufgabe, im Konsensverfahren alle Mittel und Möglichkeiten der Beteiligten auszuschöpfen, um zügig und nachhaltig die Arbeitslosigkeit abzubauen.

#### *Arbeitszeitverkürzung schafft und sichert Arbeitsplätze*

Nicht primär die Höhe der ArbeitnehmerInneneinkommen ist die Ursache für eine hohe oder niedrige Arbeitslosigkeit, sondern

- das notwendige Arbeitsvolumen zur Produktion bzw. Erstel-lung von absetzbaren Produkten und Dienstleistungen und
- die Länge der gesetzlich, tariflich und/oder individuell verein-barten Arbeitszeit und die Entwicklung der Arbeitsproduktivi-tät (Ergiebigkeit der Arbeit)

sind die wesentlichen Komponenten für die Höhe der Beschäfti-gung. Ändern sich innerhalb eines Zeitraums eine oder mehrere Komponenten, steigt oder sinkt entsprechend ihrer Veränderung die Beschäftigung. Bei dem in der Bundesrepublik seit längerem vor-herrschenden Phänomen, daß die Entwicklung der Arbeitsproduk-

tivität größer ist als die des Wirtschaftswachstums, können nur weitere kräftige Schritte in der Arbeitszeitverkürzung Arbeitslosigkeit abbauen und neue Beschäftigung schaffen.

Simulationsrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bis zum Jahre 2005 „zeigen für alle Formen der Arbeitsverkürzung schnelle positive Beschäftigungseffekte in beachtlicher Größenordnung“ (IAB-Werkstattbericht, Nr. 5, 1996, S. 12).

Diese Zusammenhänge sind es, die eine Vereinbarung im Rahmen des Bündnisses für Arbeit über die Verkürzung der Arbeitszeit (beginnend mit dem Überstundenabbau bis hin zur Verkürzung der Lebens-, Jahres- und Wochenarbeitszeit) als Maßnahme zur kurzfristigen Schaffung von Arbeitsplätzen, vor allem auf dem ersten Arbeitsmarkt, als sinnvoll und erfolgversprechend erscheinen lassen.

#### *Arbeitszeitverkürzung, Beschäftigungs- und Einkommensausgleich*

In verschiedenen Betrieben sind bereits betriebliche Bündnisse für Arbeit realisiert worden, indem durch Vereinbarung einer kürzeren Arbeitszeit der Abbau von Personal verhindert und/oder zusätzliches Personal eingestellt wurde, z.B. durch Übernahme von Auszubildenden. Es stellte sich immer die Frage, wie der zusätzliche Aufwand zur Sicherung bereits gestrichener Stellen oder zur Einstellung neuer Arbeitnehmer finanziert werden kann. Die bekanntesten Finanzierungsarten sind der unmittelbare Verzicht der Arbeitnehmer auf Einkommen(sbestandteile), die Flexibilisierung der Arbeitszeit, Einführung von Schichtarbeit, Mehrfachnutzung von Arbeitsplätzen und Maschinen durch Ausdehnung der Betriebszeiten und die Anrechnung von zusätzlichem Personalaufwand auf kommende Lohn- und Gehaltserhöhungen.

Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Beschäftigungsausgleich sind eine der wirksamsten Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen, zumal vorwiegend Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt entstehen. Neben dem

zügigen Abbau und der Verringerung chronisch anfallender Mehrarbeit sollte eine Arbeitszeitverkürzung in einem großen Schritt in Betracht kommen. Hier sollte der *Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit der Vorrang eingeräumt werden, da sie gleichzeitig frauen- und familienfreundlich ist.*

An der Bereitschaft, einen großen Schritt bei der Arbeitszeitverkürzung zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu wagen, wird die Seriosität des Bündnisses für Arbeit zu messen sein.

#### *Ein Finanzierungsmodell für Arbeitszeitverkürzung mit vollem Beschäftigungsausgleich*

Eine deutliche Verkürzung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit würde entsprechend mehr Beschäftigung bewirken, wenn der volle Beschäftigungsausgleich unter der Voraussetzung erfolgt, daß er nicht durch produktivitätssteigernde Maßnahmen (Rationalisierung, Flexibilisierung der Arbeitszeit) konterkariert wird. Bei einer für die Unternehmen völlig kostenniveauneutralen Lösung müßten die Einkommen der Arbeitnehmer um den gleichen Prozentsatz sinken wie die Arbeitszeit, – ein Einkommensverlust, der von ArbeitnehmerInnen nicht akzeptiert würde und von vielen auch nicht verkraftet werden könnte. Deshalb ist unabhängig von anderen Verteilungsfragen zu klären, in welchem Verhältnis sich die Teilnehmer des Bündnisses für Arbeit an dem notwendigen Einkommensausgleich beteiligen. Umfragen zeigen, daß ArbeitnehmerInnen bereit sind, einen eigenen Beitrag zu leisten, wenn es um die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen geht. Wichtig ist letztlich die Höhe des Nettoeinkommens, das den ArbeitnehmerInnen für einen angemessenen Lebensunterhalt zur Verfügung steht.

Da Arbeitgeber, Arbeitnehmer, der Staat und die Sozialversicherungsträger an Arbeits- und Unternehmensergebnissen partizipieren, sollten alle einen Beitrag zur besseren Verteilung des Erwerbsarbeitsvolumens leisten. Die Verhandlungsergebnisse und Empfehlungen des Bündnisses für Arbeit werden zeigen, wie hoch letztlich der Beitrag der verschiedenen Akteure sein wird. Zwischen den diametralen Polen



der Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich und der Reduzierung der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich (Teilzeitarbeit) liegen viele Kompromißmöglichkeiten, die vom Abwägen ökonomischer Rationalität und sozialer Verantwortung geprägt sein sollten.

Folgende Annahmen und Überlegungen könnten als Orientierung zur Finanzierung von beschäftigungswirksamen Arbeitszeitverkürzungen dienen.

Ausgegangen wird von einer 14prozentigen Kürzung der Arbeitszeit (hierbei ist unerheblich, ob von einer 40- oder 35-Stunden-Woche ausgegangen wird) bei vollem Beschäftigungsausgleich. Damit ist die Notwendigkeit verbunden, die entstehende zusätzliche Beschäftigung zu finanzieren. Die Finanzierung könnte wie folgt geschehen:

1. Auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer entfällt jeweils die Hälfte des Bruttofinanzierungsvolumens in Höhe von 7 vH.
  - Das Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer wird um 3,5 vH gekürzt.
  - Der Arbeitgeber zahlt den Arbeitnehmern ein um 14 vH – 3,5 vH = 10,5 vH gekürztes Bruttoeinkommen.
2. Die dann aus einem um 3,5 vH und 10,5 vH gekürzten Bruttoeinkommen ermittelte Nettoeinkommensdifferenz wird
  - zu 50 vH aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit finanziert, indem der ermittelte Nettobetrag mit den abzuführenden Beiträgen saldiert wird;
  - die verbleibenden 50 vH der Nettoeinkommensdifferenz werden ihren relativen Anteilen an den gesetzlichen Abgaben entsprechend (Steuern, Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung) finanziert. Die ermittelten Finanzierungsbeträge werden mit den abzuführenden Beträgen saldiert.

Die verschiedenen Wirkungen lassen sich anhand eines Modells demonstrieren:

Ausgangspunkt ist ein fiktives Unternehmen:

- mit 1.000 Vollzeitbeschäftigten;
- mit einem monatsdurchschnittlichen Einkommen je Beschäftigten von DM 5.000;
- unter Zugrundelegung der Steuerklasse IV (etwa durchschnittlicher Steuersatz);

- mit einem Beschäftigungsausgleich von 140 in Vollzeit beschäftigten Personen nach erfolgter Verkürzung der vereinbarten Arbeitszeit um 14 vH;
- das durchschnittliche Bruttomonatseinkommen wird um 10,5 vH auf DM 4.475 reduziert (wegen des Arbeitgeberanteils von 3,5 vH);
- als Nettogehalt der ArbeitnehmerInnen ergeben sich auf der Basis eines um 3,5 vH gekürzten durchschnittlichen Bruttomonatseinkommens 4.825 DM;
- neu eingestellte Personen erhalten das gleiche Brutto- und Nettogehalt wie die schon vorher beschäftigten ArbeitnehmerInnen;
- unterstellt wird, daß an die Neueingestellten ein Arbeitslosengeld in durchschnittlicher Höhe von 60 vH des Nettoeinkommens vor der Arbeitszeitverkürzung gezahlt wurde
- und daß die Bundesanstalt für Arbeit Beitragsleistungen (Arbeitnehmer- plus -geberanteil) an die Sozialversicherungsträger geleistet hat, bezogen auf eine Beitragsbemessungsgrenze in Höhe von 80 vH von DM 5.000.

Die Umsetzung dieser Annahmen mit konkreten Zahlen ergibt folgende finanzielle Wirkungen:

#### Arbeitnehmereinkommen vor und nach der Arbeitszeitverkürzung (AZV)

	Brutto vor AZV	Brutto nach AZV	Veränderung in DM	Veränderung in vH
Bruttogehalt	5.000,00 DM	4.475,00 DM	-525,00 DM	- 10,50 vH
Nettoentgelt	2.746,95 DM	2.677,53 DM	- 69,42 DM	- 2,53 vH
Nettoentgelt/Stunde	18,11 DM	20,60 DM	2,49 DM	+ 13,74 vH

#### Personalaufwand vor und nach der AZV

	vor AZV	nach AZV	Veränderung in DM	Veränderung in vH
Personalaufwand	6.050.000,00DM	6.172.815,00DM	122815,00 DM	+2,03 vH

#### Fiskalische Effekte vor und nach der AZV

	vor AZV	nach AZV	Veränderung in DM	Veränderung in vH
Fiskus	1.203.050,00 DM	1.094.069,40 DM	-108.980,60 DM	-9,06 vH

Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen vor und nach der AZV				
	vor AZV	nach AZV	Veränderung in DM	Veränderung in vH
Rentenversicherung	1.015.000,00 DM	1.015.922,40 DM	922,40 DM	0,09 vH
Krankenversicherung	675.000,00 DM	675.535,00 DM	535,00 DM	0,08 vH
Pflegeversicherung	85.000,00 DM	85.089,60 DM	89,60 DM	0,11 vH
Finanzierungssaldo der Bundesanstalt für Arbeit (BA)				
	vor AZV	nach AZV	Veränderung in DM	Veränderung in vH
Arbeitslosengeld	230.664,00 DM	- DM	230.664,00 DM	-100,00 vH
Beitragsaufkommen	325.000,00 DM	249.614,40 DM	- 75.385,60 DM	- 23,20 vH
RV, KV, PV	198.000,00 DM	- DM	198.000,00 DM	-100,00 vH
Entlastung der BA			353.278,40 DM	
Nettolohnsumme vor und nach der AZV				
	vor AZV	nach AZV	Veränderung in DM	Veränderung in vH
Nettolohnsumme	2.746.950,00 DM	3.052.384,20 DM	305.434,20 DM	11,12 vH
Nettolohnsumme nach Abzug der Leistungen der BA vor der AZV				
	vor AZV	nach AZV	Veränderung in DM	Veränderung in vH
Nettolohnsumme	2.746.950,00 DM	2.821.720,20 DM	56.770,20 DM	2,01 vH

Durch den Brutto-/Nettoeffekt ergibt sich bei den Arbeitnehme-  
rInnen, obwohl sie auf 3,5 vH ihres Bruttoeinkommens verzichtet  
haben, ein Nettolohnverzicht von nur 2,53 vH. Bei kleinen Einkom-  
men unter DM 3.200 brutto könnte durch eine weitere Subventio-  
nierung durch die BA das gleiche Nettoeinkommen wie vor der AZV  
gewährleistet werden. Beziehen von Bruttoeinkommen, die z.B.  
über der Beitragsbemessungsgrenze für die Rentenversicherung lie-  
gen, könnte ein höherer Einkommensverlust als 3,5 vH brutto zuge-  
mutet werden. Durch entsprechende Umschichtung könnten damit  
die niedrigen Einkommen subventioniert werden.

Der Personalaufwand des Unternehmens, obwohl der Personal-  
ausgleich mit 3,5 vH finanziert wurde, erhöht sich durch den Brut-  
to-/Nettoeffekt bei den Sozialbeiträgen um lediglich 2,03 vH und  
dürfte ein gesundes Unternehmen und seine Wettbewerbsfähigkeit  
nicht ernsthaft gefährden.

Durch die Subventionierung der Nettoeinkommen geht das Steu-  
eraufkommen um 9,06 vH zurück. Dieser Rückgang des Steuerauf-  
kommens könnte durch die Kürzung der Zuschüsse für die stark  
entlastete Bundesanstalt für Arbeit zum Teil kompensiert werden,  
zumal sich die erhöhte Nettolohnsumme konjunkturstabilisierend  
und -verbessernd auswirkt. Aus dieser Sicht hat sich die unmittel-  
bar durch Steuern subventionierte Beschäftigung doppelt ausgewirkt,  
nämlich durch Schaffung von Arbeitsplätzen und als Konjunktur-  
stabilisierungsprogramm.

Das Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen hat sich auf  
das Unternehmen bezogen um ca. 0,1 vH leicht verbessert, ist aber  
durch die Subventionierung der Nettolöhne und den Wegfall der  
Beitragszahlungen der Bundesanstalt für Arbeit insgesamt zurück-  
gegangen und könnte durch entsprechende Ausgleichszahlungen der  
BA an die Sozialversicherungsträger zum Teil kompensiert werden.

Dieses Modell dient als Orientierungshilfe und Diskussionsgrund-  
lage zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung  
nur bei vollem Beschäftigungsausgleich. Es kann je nach wirtschaft-  
licher Situation entsprechend bei den Finanzierungsanteilen (z.B.  
Verteilungsspielräume der Unternehmen) variiert werden. Dabei muß  
die Tarifautonomie in jedem Falle unberührt bleiben. Grundsätzlich  
muß gewährleistet sein, daß das zusätzliche Beschäftigungsvolu-  
men nicht kleiner ist als das vereinbarte Volumen der Arbeitszeit-  
verkürzung. Sollte das Bündnis für Arbeit die Rahmenbedingungen  
schaffen und entsprechende Empfehlungen aussprechen, eignet sich  
dieses Finanzierungsmodell auch zur Umsetzung „vor Ort“, wenn  
den Beteiligten entsprechende Ermessensspielräume gewährt wer-  
den.

*Flankierende Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung sind notwendig*

Damit die Verkürzungen der Arbeitszeit tatsächlich in Beschäfti-  
gung umgesetzt werden und Mißbrauch vermieden wird, muß ge-  
setzlich geregelt werden, daß Arbeitszeitverkürzungen mit Beschäf-  
tigungsausgleich nur dann subventioniert werden, wenn nachweis-

lich neue Arbeitsplätze entstehen und/oder Arbeitsplätze vor dem Abbau bewahrt werden. Verbesserte Kontrollmöglichkeiten von Betriebsprüfern des Finanzamtes, der Sozialversicherungsträger und unabhängiger Sachverständiger können dazu beitragen. Außerdem müßten die Kontroll- und Beteiligungsrechte (z.B. korrigierendes Mitbestimmungsrecht bei der Personalplanung) der Betriebs- und Personalvertretungen erweitert werden.

Den örtlichen und/oder regionalen Betriebsstättenfinanzämtern, Arbeitsämtern und Sozialversicherungsträgern ist die entsprechende Kompetenz zur Umsetzung der Beschäftigungsfinanzierung einzuräumen.

Um das Arbeitszeitgefälle zwischen den Branchen in Deutschland nicht noch größer werden zu lassen, sind Anpassungen der Arbeitszeitzlänge im Arbeitszeitgesetz, z.B. auf 37,5 Stunden wöchentlich bei einer 5-Tage-Arbeitswoche und Begrenzungen chronischer Mehrarbeit, zu regeln, um auch Beschäftigungseffekte in nicht tarifgebundenen Wirtschaftszweigen und Unternehmen zu erreichen.

## 6. Gesundheitspolitik: Die Wende der Wende?

### 6.1 Bedenkliche Hinterlassenschaft der konservativ-liberalen Koalition

16 Jahre christliberale Politik haben auch das Gesundheitswesen deutlich in Mitleidenschaft gezogen. Während dreizehn Jahre sozialliberale Koalition als Meilensteine das Krankenhausfinanzierungsgesetz von 1972 sowie, als Einläuten des Zeitalters der Kostendämpfungspolitik im Gesundheitswesen, das Krankenversicherungs-Kostendämpfungs-Gesetz von 1977 hervorbrachten, die Struktur des Gesundheitswesens im Positiven wie im Negativen im wesentlichen jedoch unberührt ließen, kann man dies im Rückblick für die scheidende Regierung nicht behaupten.

Unzureichend ist es dabei allerdings, wenn man sich bei der Analyse der grundlegenden Veränderungen auf die immer wieder kritisierte Ausweitung der Zuzahlungen konzentrieren würde, die 1992 erstmals in einen Gesetzentwurf aufgenommen wurden und seit 1997 durch das 2. GKV-Neuordnungsgesetz (GKV-NOG) dynamisiert werden sollten. Während man noch vom Gesundheitsreformgesetz 1988 als einem in der Tradition der Kostendämpfungsgesetze (der sozialliberalen Koalition) stehenden Gesetzespaket sprechen durfte, gilt dies für die seit Anfang der 90er Jahre verabschiedeten Gesetze nicht mehr.

Wesentlichen Anteil daran hat das bekanntermaßen als Ergebnis einer informellen großen Koalition entstandene Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) von 1993. Ein weiteres gemeinsames Gesetzesprojekt hat schließlich neue Prinzipien in der Sozialversicherung eingeführt, deren dauerhafte Bedeutung nicht unterschätzt werden darf: die Pflegeversicherung.

Drei wesentliche strukturelle Veränderungen durch GSG und das Pflegeversicherungsgesetz lassen sich festhalten:

- die Durchsetzung des Prinzips des Wettbewerbs auf der Versicherungsseite,
- die Durchsetzung der Preise als Steuerungsprinzip, im Rahmen der Pflegeversicherung sogar durch die besondere Konstruktion (Ausgabendeckelung pro Pflegebedürftige/r) mit Auswirkung auf die individuellen Leistungsmengen,
- die Abkehr vom Prinzip der Vollversicherung.

Dahinter bleiben die Veränderungen der beiden Neuordnungsgesetze deutlich zurück. Sie können nur als wenig dynamische Fortsetzung der durch die beiden Vorgänger aufgezeigten strukturellen Veränderungswege angesehen werden. Dieses muß um so mehr überraschen, als deren ideologische Komponenten – insbesondere das Marktprinzip – der christliberalen Regierung eigentlich sehr naheliegend sind. So wurde das 2. GKV-NOG im wesentlichen nur zur Fortsetzung von Begonnenem und zur Durchsetzung dessen genutzt, was im Rahmen des GSG mit der SPD nicht durchsetzbar war (Dynamisierung der Zuzahlung, Leistungsausgrenzung beim Zahnersatz, stärkere Verankerung von Kostenersatzung und Beitragsrückerstattung), neben der fast schon obligatorischen Anhebung der Zuzahlungen, insbesondere bei Arzneimitteln. Die Abwälzung von Entscheidungen auf die Selbstverwaltung entspricht zwar dem modischen Repertoire gesundheitspolitischer Semantik. Dabei ging es nicht so sehr um funktionelle Steuerung, sondern vor allem um das altbekannte Entstaatlichungsprojekt in einer feinfühligsten Form.

Merklich inkonsequent blieb die Politik der christliberalen Regierung vor allem dort, wo es um besondere Interessenlagen bedeutsamer Lobbys geht. Die Reform der ambulanten Versorgung ist praktisch nicht vorangekommen, die Positivliste für Arzneimittel scheiterte schon in der ersten Stufe der Gesundheitsreform vor allem am inneren Widerstand in der Koalition. Gleichzeitig wurde mit den Regelungen des GSG dem privaten Kapital wesentlicher Zugang zum Krankenhausmarkt geschaffen und im Pflegeversicherungsgesetz erstmals in dieser Form der Nachrang öffentlicher Träger offen formuliert. Dieser Grundsatz des öffentlichen Nachrangs ist Ausdruck der konservativen Form des Subsidiaritätsprinzips, die

staatliches Eingreifen erst bei offensichtlichem Versagen der Selbstregulierungskräfte erlaubt.

Die Grenzlinie der Auseinandersetzung der letzten Legislaturperiode bewegt sich dabei um die (willentliche) Abgrenzung zwischen dem, was im Gesundheitswesen als privates Gut zu gelten hat, und dem, für das es eine öffentliche, sprich staatliche Verantwortung zu geben hat. Diese Trennlinie wird überdies überlagert von der Fragestellung des Bedürftigkeitsprinzips. Nicht umsonst haben neoliberale Sozialstaatstheoriker die Einführung der Subjektförderung bei grundsätzlichem Übergang in ein Privatversicherungsmodell gefordert. Dieser Individualisierungsgrundsatz ist sicherlich „systemkonformer“. Es löst aber nicht das Problem der nur schwer zu finanzierenden Ausgaben für Gesundheit. Im Gegenteil: Das Privatversicherungssystem hat sich weder in Deutschland noch im Systemvergleich als der Ausweg aus der „Kostenklemme“ gezeigt. Und auch das scheinbar gerechtere System der Subjektförderung löst das Problem der strukturellen Benachteiligung sozial Schwächerer nicht. Es kann schwerlich anders als bürokratisch, z.B. durch Bedürftigkeitsprüfung, auf unterschiedliche Risikostrukturen reagieren.

Fern von den Empfehlungen des Sachverständigenrats für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen bleibt als Erbe ein Gesundheitswesen, das wahllos wettbewerbliche Steuerungsinstrumente kombiniert, dabei vor lobbyistischen Vermachtungen stehen bleibt, gleichzeitig Instrumente nicht-staatlicher Steuerung als Wettbewerbssteuerung einsetzt, Transparenz, Beteiligung und Bedarfsgerechtigkeit aber nicht als wesentliche Ziele für das gesamte Gesundheitswesen definiert. Am Ende ist das Ziel, die sektoralen Schwellen im Gesundheitswesen aufzubrechen, PatientInnen und BürgerInnen vor Lobbys und Verbänden in den Vordergrund zu stellen, nicht mehr zu erkennen. Die präventive Orientierung im Gesundheitswesen ist nahezu verschwunden. Die Aufbruchsstimmung der 80er und vor allem der ersten 90er Jahre ist nach dem Einschränken des § 20 SGB V und damit faktisch der Eliminierung der Gesundheitsförderung aus der GKV kaum mehr zu spüren.

## 6.2 GKV-Solidaritätsstärkungsgesetz (SolG)

Mit einem gesundheitspolitischen Schnellstart hat die rot-grüne Koalition die Tradition von Ad-hoc- und Notbremsmaßnahmen für die GKV fortgesetzt, wenn auch mit deutlich anderen Akzenten als die konservativ-liberale Regierung. Im wesentlichen ging es um drei Komplexe:

- Rücknahme oder Abschwächung bereits in Kraft getretener oder ab 1999 vorgesehener Regelungen zur Privatisierung und Umfinanzierung der Gesundheitsleistungen, darunter die Ausweitung und Dynamisierung der Patientenzuzahlung, das Krankenhausnotopfer, der Einstieg in die reine Privatfinanzierung beim Zahnersatz,
- Maßnahmen zur Sicherung der Beitragssatzstabilität zur Überbrückung der Zeit bis zu tiefgreifenderen Strukturreformen,
- Detailverbesserungen beim Risikostrukturausgleich, bei der Finanzierung ärztlicher Weiterbildung und bei der Festbetragsregelung für Arzneimittel.

Insbesondere das Zurückschneiden der erst 1997 in Kraft getretenen neoliberalen „Neuordnungsgesetze“ geschieht mit bemerkenswerter Konsequenz und völlig zu Recht. Der alten Regierung war es darum gegangen, mit Blick auf ihre Klientel in ÄrztInnenschaft und Pharmaindustrie einerseits und Wirtschaft andererseits „mehr Geld ins Gesundheitssystem“ zu pumpen, ohne dabei mit den Krankenkassenbeiträgen auch die Lohnnebenkosten und v.a. die Arbeitgeberbeiträge in die Höhe zu treiben. Die drastischen Zuzahlungserhöhungen für Arzneimittel, der Einstieg in die reine Privatfinanzierung von Zahnersatz und vor allen die Mechanismen, mit denen alle Patientenzuzahlungen künftig automatisch gesteigert worden wären, hätten die Kostenbelastungen bei PatientInnen, Versicherten bzw. ArbeitnehmerInnen drastisch in die Höhe getrieben. Anreize für einen rationaleren Umgang mit medizinischen Angeboten sind nach einhelliger Expertenmeinung von höheren Selbstbeteiligungen nicht zu erwarten. So ist es nur konsequent, daß mit dem SolG für chronisch Kranke, die ohnehin kaum Gestaltungsspielräume haben und

von Zuzahlungen besonders hart getroffen werden, Befreiungsregelungen eingeführt werden, die allerdings nur unter restriktiven Bedingungen tatsächlich in Anspruch genommen werden können.

Zurückgenommen wurden ferner Gestaltungselemente der Privatversicherungen wie

- die Möglichkeit, Selbstbehalte, Beitragsrückzahlungen, Zuzahlungserhöhungen und erweiterte Leistungen durch Satzungsregelungen der einzelnen Kassen einzuführen,
- Wahlmöglichkeit für Versicherte zwischen Sachleistung und Kostenerstattung,

die zu einer stärkeren Risikoabhängigkeit der Kassenbeiträge und damit zur weiteren Entsolidarisierung und Kostenverlagerung zu Lasten der PatientInnen geführt hätten.

Als Folge des Gesetzes steigen jedoch die finanziellen Belastungen der Kassen, und Entlastungen bleiben aus. Inwieweit dies durch die künftige Sozialversicherungspflicht von 630-Mark-Jobs gegenfinanziert werden kann, ist fraglich. Konsequenterweise werden daher die sektoralen Budgets für 1999 fortgeschrieben, um die Finanzierungsprobleme der Kassen bis zum Inkrafttreten grundsätzlicher Reformen nicht eskalieren zu lassen. Konkret werden die meisten Budgets – unter Berücksichtigung von entfallenden Zuzahlungen etc. – an die Einnahmenentwicklung der Kassen gekoppelt, also nur leicht angehoben. Das Budget für Zahnersatz und Kieferorthopädie wird gegenüber 1997 um 5 Prozent abgesenkt und das für Arznei- und Heilmittel gegenüber 1998 um 1 Mrd. DM. Zwar sind Budgetierungen im Gesundheitswesen, sektorale zumal, stets problematisch (siehe unten). Als Überbrückungsmaßnahmen sind sie aber legitim, solange in allen Sektoren in unterschiedlichem Ausmaß Wirtschaftlichkeitsspielräume existieren, die ohne Nachteil für die PatientInnen kostensparend ausgenutzt werden können. Typische Konfliktfelder der Budgetierung werden vom SolG durch neue Detailregelungen angegangen:

- So sind im Rahmen der Budgets vereinbarte Vergütungen gleichmäßig auf das Jahr verteilt ausbezahlen, um zu verhindern, daß die ÄrztInnen die Krankenkassen mit dem Argument unter Druck setzen können, gegen Ende eines Jahres sei das

Budget aufgebraucht, so daß PatientInnen nicht mehr ausreichend versorgt werden könnten.

- Bei Unterschreitung von Budgets können die eingesparten Mittel für Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung verwendet werden. Damit wird nicht zuletzt der Eindruck vermieden, daß die Budgetierung zu einer Unterversorgung der Kranken führen könnte.

Völlig unverständlich ist es hingegen, daß im Gesetz eine Art Generalamnestie für vergangene Überschreitungen der Budgets für Arznei- und Heilmittel und eine künftige Haftungsbegrenzung festgeschrieben wurden. Eigentlich hätten die ÄrztInnen für Überschreitungen mit Honorarkürzungen einstehen müssen, haben dies aber mit dem Hinweis auf fehlende oder zu spät verfügbare Datengrundlagen sowie dadurch zu verhindern gewußt, daß sie es schlicht unterlassen haben, die hierfür notwendigen vertragsarztinternen Regelungen zu beschließen. Der nachträgliche Verzicht auf Rückforderungen belohnt ein solches Verhalten und fordert geradezu zur Umgehung gesetzlicher Vorschriften auf. Allenfalls hätten Härtefallregelungen für Arztpraxen beschlossen werden dürfen, die durch die Regresse überfordert worden wären.

Die teilweise Finanzierung dieser Kosten durch die ebenfalls vorgesehene Absenkung von Festbeträgen für Arzneimittel könnte sich als Rohrkrepierer herausstellen, falls die Pharmaunternehmen zum einen stärker auf festbetragsfreie teurere (schein-)innovative Medikamente ausweichen und zum anderen einen erneuten, diesmal erfolgreichen Anlauf nehmen, Preise über den Festbeträgen auf breiter Front durchzusetzen. Dies würde dann wieder zu höheren Patientenzahlungen führen.

### 6.3 Reformprogramm 2000

Mit diesen insgesamt positiven Ad-hoc-Maßnahmen ist aber nur Zeit zur Vorbereitung einer umfassenderen Strukturreform gewonnen.

Die im Koalitionsvertrag vereinbarten Eckpunkte hierzu lassen trotz begrüßenswerter Tendenzen noch viele Fragen offen.

#### *Globale Budgetierung*

Ein wesentlicher Reformansatz der neuen Bundesregierung ist die Einführung eines Globalbudgets. Dieser Ansatz, der sowohl in den gesundheitspolitischen Grundsatzprogrammen von SPD wie auch von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN festgeschrieben war, stößt bei nahezu allen Leistungserbringern auf große Ablehnung. Der Hintergrund dieser Ablehnung ist zunächst nicht leicht verständlich. So ist seit 1993 im Grundsatz eine allgemeine Budgetierung, also die Deckelung der Ausgabensteigerung in der GKV durchgesetzt. Mit den Neuordnungsgesetzen von 1996 wurde das fortgeführt durch den Grundsatz, daß Ausgabenzuwächse der Beitragssatzstabilität nicht zuwider laufen dürfen. Praktisch alle Ausgabenbereiche dürfen seitdem nur im Rahmen der Steigerungsraten der beitragspflichtigen Einnahmen der Versicherten in der GKV wachsen.

Diese Ausgabenbegrenzung ist allerdings eine sektorale Budgetierung, d.h. Ausgabenzuwächse werden immer in Hinsicht auf den jeweiligen Bereich betrachtet. Im Unterschied dazu stellt ein Globalbudget eine Deckelung auf der Grundlage der Summe der gesamten Leistungsausgaben der GKV dar.

Die Folge ist, daß sich die Bewertung des Ergebnisses nicht mehr allein sektoral bewältigen läßt. Globale Budgets verlangen zunächst die Bewertung des gesamten Ergebnisses. Sie haben als ersten Schritt dann nicht die Erhöhung des sektoralen Budgets, sondern die Umverteilung innerhalb des Budgets zur Folge. Der Verteilungskampf wird damit größer. Zur gleichen Zeit wird es aber auch wahrscheinlich, daß Finanzierungs- und Versorgungsstrukturen ermöglicht werden, die sich in den bisherigen sektoralen Strukturen nicht einfach unterbringen lassen. Dieses sind insbesondere integrierte, sektorübergreifende Gesundheitsleistungen und Versorgungsstrukturen.

Praktisch alle Konzepte beinhalten die Anbindung des Budgets

an eine volkswirtschaftliche Größe. Wesentlich zu unterscheiden ist die Fortschreibung der Budgets auf der Grundlage der Entwicklung der Einnahmen der GKV. Dieses Konzept wird vor allem durch den DGB und die SPD favorisiert. Die Anbindung an die Entwicklung des BIP wird etwa durch die ÖTV, aber auch von Teilen von BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN diskutiert. Der Unterschied läßt sich in den verteilungspolitischen Grundlagen finden. Zwischen 1980 und 1990 lag der Anteil der GKV-Ausgaben am BIP bei im Durchschnitt konstanten 6 vH. Dennoch stiegen die Beitragssätze der GKV von 1980 bis 1989 um 1,5 Beitragssatzpunkte von 11,4 vH auf 12,9 vH. Diese Differenz macht die in den 80er Jahren erreichte Umverteilung zu Lasten der ArbeitnehmerInnen einkünfte deutlich. Während also die Versorgungsbedürfnisse konstant blieben, blieb die wesentliche Basis der Finanzierung dieser Bedürfnisse, nämlich die Arbeitseinkommen, dahinter zurück. In der Konsequenz führt dieses bei einer Orientierung auf das BIP zu einer ständig steigenden Belastung der Arbeitseinkünfte durch Abgaben für die GKV, wenn die Verteilungsergebnisse sich nicht deutlich verändern lassen.

Das Versprechen eines an den Einnahmebedingungen der GKV orientierten Globalbudgets ist dann auch ein doppeltes. Es dient der Kostendämpfung durch Begrenzung der Ausgaben im Rahmen der verfügbaren Einkommen und spornt die Beteiligten zur Rationalisierung an. Diese Rationalisierung ist insbesondere, so die Sichtweise, durch das Ausnutzen von Wettbewerbsanreizen zu erreichen. Kassen im Wettbewerb sollen Rationalisierungskonzepte durchsetzen, die im wesentlichen unter dem Oberbegriff "Managed Care" firmieren. Wesentlicher Bestandteil sind sogenannte Einkaufsmodelle, die den Versicherten nicht mehr ermöglichen, alle zugelassenen Leistungsanbieter frei zu wählen, sondern diese Wahl einschränken. Tatsächlich akzeptieren die Leistungserbringer im Wettbewerb die damit verbundenen geringeren Vergütungen wegen der Möglichkeit eines planbaren Finanzflusses. Es zeigt sich allerdings etwa in den USA, daß Preisvorteile nicht dauerhaft sicher sind. Der Verdacht der Risikoselektion konnte nie widerlegt werden.

Globale Budgets als Grundlage des Wettbewerbs sind so unzu-

länglich. Wesentlich ist, daß es gelingt, vor allem qualitative Bewertungsinstrumente in die Hand zu bekommen. Dazu bedarf es einer offenen und breiten öffentlichen Diskussion über gesundheitspolitische Ziele, die sich nicht modisch in ordnungspolitischen Konvergenzkriterien erschöpfen. Globalbudgets müssen grundsätzlich in Verbindung mit qualitativen Instrumenten eingeführt werden (Gesundheitsberichterstattung, Regionalisierung von Gesundheitszielen und Leistungsperformance, Einbindung von Selbsthilfepotentialen und Verknüpfung mit Zielen der Gesundheitsförderung und den anderen gesundheitlichen Leistungsbereichen jenseits der Kuration, also Langzeitpflege, Früherkennung und Rehabilitation). Schließlich bedarf es auch einer Verbreiterung der Einnahmehasis der GKV sowie der finanziellen Sicherung der Infrastrukturverantwortung durch den Staat und die Gebietskörperschaften.

#### *Haus-, Primär-, FachärztInnen, Vernetzung des Gesundheitswesens*

Wie in der Koalitionsvereinbarung festgeschrieben, soll es im Zuge der Strukturreform eine Stärkung der Rolle der HausärztInnen geben. Zur Sicherung der hausärztlichen Versorgung hat man sich im Vorschaltgesetz auf die Förderung der Weiterbildung der Allgemeinmedizin in einem fünfjährigen Initiativprogramm mit maximal 1500 zusätzlichen Stellen jährlich unter finanzieller Beteiligung der Krankenkassen geeinigt (Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und von BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Solidarität in der GKV, Artikel 6). Neue Formen des Gesundheitsmanagements sind nötig. Grundsätzlich ist eine bessere Zusammenarbeit von HausärztInnen, FachärztInnen und Krankenhäusern, wie sie im Koalitionspapier gefordert wird, zu begrüßen.

Doch während mit dem Hausarztmodell eine Bündelung der medizinischen Leistungen bei den AllgemeinmedizinerInnen und eine Entlastung der meist aufwendigeren und als nachgelagert begriffenen fachärztlichen und stationären und sonstigen Heilbehandlung angestrebt wird, sind vielmehr Primärarztmodelle zu fordern, die die Beteiligung der verschiedenen Gesundheitsprofessionen inner-

halb eines vernetzten Systems patientenbezogen koordinieren und steuern. Dies würde sich von den hierarchisierten Versorgungsketten des Hausarztmodells positiv durch Möglichkeiten echter Kooperation und Vernetzung abheben.

Eine Strukturreform muß neue sektorübergreifende, kooperative Versorgungsformen rechtlich, finanziell und durch wissenschaftliche Begleitung absichern. Im Kern müssen die Versorgungsformen auf ein Netzwerk integrierter Gesundheitsleistungen (NIG) abzielen und über die Kooperation von Arztpraxen hinausgehen. Ein solches Netzwerk muß sich an den Prinzipien der Kooperation, Integration, Humanisierung und Partizipation orientieren.

Kooperation ist ein aus der Komplexität der Gesundheits- und Krankheitsverläufe resultierendes Erfordernis. Um echte Zusammenarbeit innerhalb einer Einrichtung, zwischen den Institutionen und den einzelnen Berufsgruppen zu erreichen, müssen sowohl institutionelle, aufbauorganisatorische als auch berufsspezifische Hierarchien abgeflacht und beseitigt werden.

Integration erfordert möglichst niedrige Übergangsschwellen für die PatientInnen zwischen den einzelnen Versorgungseinheiten, da Krankheit nicht an einzelne Institutionen gebunden ist. Informations- und Kommunikationsbarrieren sind zu beseitigen.

Humanisierung des Gesundheitswesens bedeutet zum einen eine Absage an dessen Industrialisierung, der Mensch muß wieder in den Mittelpunkt des Geschehens gerückt werden. Dies betrifft aber nicht nur die Kranken, sondern auch die Beschäftigten. Humanität im Gesundheitswesen setzt humane Arbeitsplätze voraus.

Partizipation ist die Grundlage für bedarfsorientierte Veränderungen im Gesundheitswesen. Dies erfordert die Beteiligung aller Betroffenen an der Planung, Realisierung und Organisation der Versorgungsformen und -leistungen.

### *Arzneimittelversorgung*

Der Arzneimittelmarkt hat zwar in der Vergangenheit bereits einschneidende Sparmaßnahmen (Festbetragsregelung, Arzneimittel-

budget) hinnehmen müssen, weist aber gleichwohl nach wie vor erhebliche ungenutzte Wirtschaftlichkeitsspielräume auf.

- Das Arzneimittelbudget hat nur zu kurzfristigen Kostenentlastungen geführt. Sukzessive haben die ÄrztInnen ihr Verordnungsvolumen wieder an die Budgetgrenze herangeführt und darüber hinaus getrieben, nachdem sie sie bei Einführung der Regelung zunächst auf ein Niveau deutlich unter dem Budgetrahmen reduziert hatten. Immerhin hat die ÄrztInnenschaft damit bewiesen, daß sie durchaus weiß, wie man ohne nachteilige Folgen für die PatientInnen den Arzneimittelüberkonsum in Richtung auf ein vernünftiges Niveau herunterfahren kann. Der Budgetregelung blieb jedoch eine nachhaltige Wirkung versagt, nicht zuletzt, weil die Pharmareferenten die ÄrztInnen zur verstärkten Verordnung teurer sog. innovativer Medikamente überredeten, weil die wachsende Konkurrenz unter den ÄrztInnen auch über die Verschreibungsfreudigkeit ausgetragen wird und weil schließlich die nach dem Gesetz möglichen finanziellen Sanktionen bei Budgetüberschreitung schlicht nicht umgesetzt wurden.
- Ebenfalls seit vielen Jahren nicht umgesetzt wurden und werden alle Regelungen für eine verbesserte Wirtschaftlichkeitsprüfung für verordnete Leistungen. Damit blieb auch das letztlich einzige Instrument einer bescheidenen Qualitätskontrolle und -sicherung außer Kraft.
- Die Festbetragsregelung, der große Schlager des Blümschen Gesundheitsreformgesetzes von 1989, ist längst durch zahlreiche kleinere Novellierungen aufgeweicht und durch Ausweichen der Pharmaunternehmen in festbetragsfreie Teilmärkte unterlaufen worden. Sie ist ohnehin eher vorsichtig angewendet worden, um die Pharmaunternehmen nicht zu einem flächendeckenden Ausbrechen auch auf den Festbetragsmärkten zu animieren.

Im Ergebnis ist allen diesen Maßnahmen, die auf Kooperation der ÄrztInnenschaft und der Pharmaindustrie setzen, gegenüber den Hauptproblemen dieses Sektors – Übermedikation, überhöhtes Preisniveau und mangelnde Qualitätssicherung – nur zweifelhafter Er-



folg beschieden. Daher setzt die neue Regierung zu Recht auf das im europäischen Ausland bewährte, direktere Instrument der Positivliste. Durch sie soll den ÄrztInnen eine ausreichende Auswahl sinnvoller und wirksamer Präparate an die Hand gegeben werden, die durch die Kassen erstattet werden dürfen. Andere Arzneimittel können auch verschrieben werden, nur nicht mehr zu Lasten der Solidargemeinschaft.

Eine solche Liste kann zu einer rationaleren Arzneimitteltherapie führen, wenn u.a. die folgenden Bedingungen erfüllt sind: Die Positivliste muß wirkstoffbezogen sein, um einen Rest-Preiswettbewerb zu sichern und so zum Abbau von Monopolpositionen beizutragen. Sie darf nicht zur Vernachlässigung anderer qualitäts- und wirtschaftlichkeitssichernder Maßnahmen führen. Es muß vermieden werden, daß jede Über- oder Fehlverordnung schon deshalb gerechtfertigt scheint, weil es sich um ein Positivlistenmedikament handelt. Eine Arzneimittelbudgetregelung scheint auf absehbare Zeit unverzichtbar, müßte aber durch konsequentes Sanktionieren von Budgetüberschreitungen auch durchgesetzt werden. Die Positivliste muß ferner mit Preisverhandlungen verbunden werden, um zu verhindern, daß mögliche Wirtschaftlichkeitserfolge durch die Preissetzungsmacht der Arzneimittelhersteller wieder konterkariert werden.

Die Positivliste sollte an enge Bedarfs- und Qualitätsanforderungen geknüpft sein, da sich die Wirksamkeitsprüfung im Zuge der Arzneimittelzulassung als unzulängliches Instrument zur Unterscheidung sinnvoller und überflüssiger Arzneimittelinnovationen erwiesen hat. Dabei sind an Natur- und Alternativpräparate die gleichen Anforderungen zu stellen wie an synthetische, damit nicht problematische Medikamente der einen Art durch umstrittene der anderen schlicht substituiert werden.

### *Ambulante und stationäre Vergütungssysteme*

Die neue Bundesregierung will nun die Vergütungssysteme ändern. In der ambulanten Versorgung bleibt die Richtung unpräzise. We-

sentlich müßte hier angesichts des bisher wenig erfolgreichen Einstiegs in den Ausstieg aus der Einzelleistungsvergütung die Formulierung von indikationsbezogenen Vergütungsformen in der fachärztlichen Versorgung sein, sowie von auf PatientInnengruppen bezogenen (Kopfpauschalen) für die hausärztliche Versorgung, gekoppelt mit der Möglichkeit, diese zu kombinieren, um integrierte Versorgungsformen zu unterstützen.

Deutlicher wird die Koalition bei der stationären Versorgung. So soll die verbandliche Selbstverwaltung die Fortentwicklung des Vergütungssystems vornehmen und darüber hinaus der Einstieg in die monistische Finanzierung rückgängig gemacht werden. Der Krankenhausbereich hat in den letzten Jahren die Abrechnung nach Preisen in Form der Fallpauschalen und Sonderentgelte erlebt. Dieses hatte und hat mehrere Konsequenzen. Die Verweildauer wird erheblich reduziert bei gleichzeitig noch steigender Fallzahl. Zugleich bekommt die wirtschaftliche Kompetenz in Krankenhäusern eine wesentlich bedeutendere Rolle. Die damit verbundenen neuen erwerbswirtschaftlichen Managementstile führen auch zu einer Veränderung der Krankenhauslandschaft schlechthin. Wo der Deckungsbeitrag höhere Bedeutung als die Versorgungsaufgabe erlangt, greifen privatwirtschaftliche Interessen Raum. Das Vordringen privater Krankenhausketten oder privater Managementfirmen ist eine wesentliche Konsequenz des neuen Finanzierungssystems. Die Umstellung von der staatlichen Infrastrukturfinanzierung auf die Selbstfinanzierung durch die einheitliche Finanzierung (Monistik) wird diesen Trend fördern. Es steht zu befürchten, daß die öffentliche Sicherstellung mit der Aufgabe der Dualistik unter die Räder gerät, da öffentliche Krankenhäuser einen schlechten Zugang zum Kapitalmarkt haben und zudem häufig unterkapitalisiert sind. Konsequenz der monistischen Finanzierung ist überdies, daß sich die Länder mittelfristig aus der Krankenhausplanung verabschieden werden.

Die Hoffnungen auf die Preissteuerung als Instrument zur Ausgabenbegrenzung spielen dabei offensichtlich eine untergeordnete Rolle, denn das alte "ineffiziente" Finanzierungssystem hat seine Dynamik weniger aus der Preis-, sondern aus der Mengenkompo-

nente gezogen. Diese Überlegungen haben wohl dazu geführt, daß es seit der Einführung der Leistungsfinanzierung eigentlich kein Jahr gegeben hat, in dem es keine irgendwie geartete Deckelung der Krankenhausbudgets gegeben hat. Der Wettbewerbsdruck durch private Anbieter wird kurzfristig zwar Druck auf die Preise ausüben. Gleichzeitig wird die Leistungskomponente in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die staatliche Steuerung weiterhin wichtig und damit auch eine fiskalische Infrastrukturverantwortung, zumal sich der Finanzierungsdruck innerhalb der GKV durch die Schmälerung der Einnahmehasis auch in naher Zukunft kaum reduzieren wird. Gleichzeitig ist aus Infrastrukturgesichtspunkten ein Ausgleich zwischen Leistungsfinanzierungskomponenten und Vorhaltekosten zu schaffen. Die reine Leistungsfinanzierung wird mittelfristig zu einer ruinösen Konkurrenz führen, die den etwa in den USA zu beobachtenden Prozeß zur Herausbildung großer Gesundheitskonzerne als „Managed Care“-Organisationen (alles aus einer Hand) auch in Deutschland befördern wird.

Die durch die schleichende Erosion der dualistischen Finanzierung stattfindende subtile Privatisierung des Krankenhausmarktes als letzte Bastion gemeinwirtschaftlicher Leistungserbringung muß durch eine integrierte, sektorübergreifende Gesamtsteuerung unter Gewährleistung der öffentlichen und frei-gemeinnützigen Trägerschaft gesichert werden. Die öffentlichen Förderungssummen müssen in Form regionalisierter Budgets angeglichen werden. Dabei ist zu überlegen, ob man Pauschal- und Antragsförderung integriert und insgesamt von der Planbettenzahl löst, die bekanntlich zu Steuerungsdefiziten (Planbetten müssen gefüllt werden) geführt hat.

Qualitätsmaßstäbe, beginnend bei der Strukturqualität, also etwa die Qualifikation des Personals, sollten Grundlage für die Vergütung von Leistungen werden. Insbesondere müssen sie auch geeignet sein, die Förderung der Aus-, Fort- und Weiterbildung im Gesundheitswesen sinnvoll zu unterstützen. Bei der Honorierung müssen aktivierende Maßnahmen vor rein betreuenden, konservativen Verfahren und diese vor operativen bzw. ersetzenden Verfahren (v.a. Zahnmedizin) im Vordergrund stehen.

### *Rehabilitation vor Frühverrentung und Pflege*

Der im Koalitionspapier aufgestellte Grundsatz „Rehabilitation vor Frühverrentung und Pflege“ ist zu begrüßen. Rehabilitations-Maßnahmen sind weniger kostenintensiv als Maßnahmen der Akutmedizin oder die Folgen der Erwerbsunfähigkeit. Die Rehabilitationsmedizin hat außerdem den Paradigmenwechsel hin zur Prävention stärker vollzogen als die Akutmedizin mit ihrem Hang zu Reparaturdiensten. Rehabilitation ist also nicht nur volkswirtschaftlich betrachtet die ökonomisch sinnvollste Lösung, sondern kommt auch dem Bedürfnis der Betroffenen nach Teilhabe an der Gesellschaft und Entfaltung ihrer Persönlichkeit, die sich weitgehend im Arbeitsprozeß vollzieht, entgegen.

Die Rehabilitation soll nach Aussagen der Bundesregierung einen größeren Stellenwert erhalten, der der gewachsenen Bedeutung von Rehabilitation aufgrund der steigenden chronischen Erkrankungen gerecht wird. Diese Situation setzt u.E. unter anderem eine gestufte und verzahnte Versorgung mit wohnortnahen Betreuungsangeboten voraus. Es muß zu einer angemessenen Einbindung der Rehabilitation in die Gesamtversorgung des einzelnen PatientInnen kommen und ein Ausgleich zwischen den verzerrten Anteilen von ambulanter Behandlung, stationärer akutmedizinischer Behandlung und Heilverfahren angestrebt werden. Für die ambulante Rehabilitation und (Früh-)Rehabilitationsmaßnahmen am Krankenhaus sind die ökonomischen Voraussetzungen zu schaffen.

Zur Qualitätssicherung ist eine Zielorientierung und Konkretisierung der Kriterien für die Angemessenheit von Maßnahmen vorzunehmen. Die bisherigen Präventivrehabilitationskonzepte müssen überarbeitet werden. Es sind indikationsbezogene Konzepte der medizinischen (stationären) Rehabilitation und Prävention zu erarbeiten.

Die Prüfung der Rehabilitations-Verträge allein auf Kostenwirksamkeit (Beitragsstabilität) geht voll an einer Prüfung hinsichtlich der Bedarfsgerechtigkeit und der Qualität vorbei. Die beiden letzteren sollten aber bei der Evaluation der Verträge mindestens gleichberechtigt berücksichtigt werden, wenn nicht gar den Ausschlag geben.

Die Anrechnung von Urlaubstagen wegen Rehabilitations-Kuren ist zurückzunehmen. Oft wird Rehabilitation von Arbeitgebern als störende Unterbrechung der Arbeitsleistung ihrer ArbeitnehmerInnen gesehen und mit Erholungsmaßnahmen verwechselt. Überwiegend findet Rehabilitation aber bei Beschäftigten statt, deren Leistungsfähigkeit stark beeinträchtigt ist und die deswegen bereits öfter über einen längeren Zeitraum aufgrund von Arbeitsunfähigkeit im Betrieb ausgefallen sind. Unter anderem auch deshalb, weil die sonstigen Erholungsphasen allein bei chronisch Kranken nicht zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit ausreichen. Anrechnung von Urlaubstagen ist also nicht nur sozial ungerecht, sondern regelrecht kontraproduktiv.

#### *Aus- und Weiterbildung von ÄrztInnen und Pflegekräften*

Die Pflegeausbildung in der Bundesrepublik bedarf dringend der Reform. Die seit Jahren geführte Diskussion um die Ausbildungsorganisation (schulrechtlich oder betrieblich-arbeitsrechtlich) stellt in jedem Fall den „historischen Kompromiß“ im Krankenpflegegesetz von 1985 in Frage. Festgeschrieben wurde damals der von Berufsverbänden und Krankenhäusern geforderte Sonderweg, Kranken- und Kinderpflegeausbildung in Schulen an Krankenhäusern anzusiedeln. Es wurden allerdings wesentliche Elemente betrieblich-dualer Ausbildung fast wörtlich aus dem Berufsbildungsgesetz im III. Abschnitt des Krankenpflegegesetzes übernommen.

Eine problematische Folge der Sonderweg-Konstruktion ist die Tatsache, daß es sich beim Krankenpflegegesetz genau genommen nicht um ein Ausbildungsgesetz, sondern um ein Berufszulassungsgesetz handelt. Die Berufszulassungskompetenz erlaubt dem Bund aber keine detaillierte Ausbildungsregelung. Bundeseinheitliche Regelungen des Ausbildungsberufsbildes oder von Ausbildungsrahmenplänen sind also rechtlich schwer zu realisieren. Als erstes müßte hier Klarheit geschaffen und im Interesse der Qualität der Ausbildung sowie aufgrund des Interesses der Beschäftigten an zukunftsorientierten Ausbildungsinhalten und guten Ausbildungsbe-

dingungen (z.B. Sicherung der Zahlung einer Ausbildungsvergütung, Sozialversicherungspflicht, Gewährleistung betrieblicher Interessenvertretung, Verbindlichkeit von zeitlich und fachlich gegliederten Ausbildungsrahmenplänen usw.) eine Neuordnung der bisherigen Pflegeberufe auf Grundlage des Berufsbildungsgesetzes erfolgen. Gewerkschaften fordern daher für alle Pflegeberufe eine gemeinsame dreijährige berufliche Ausbildung im dualen System unter Abschaffung der bisherigen Kurzausbildungen. Während in der Frage der Überführung der Pflegeausbildung in das duale System ein weitgehender Konsens hergestellt werden konnte, liegt der entscheidende Dissens mit Berufsverbänden, Arbeitgeberverbänden und der Arbeitsgemeinschaft der Sozialdemokraten im Gesundheitswesen (ASG) im Bereich der Ausbildungsdauer und in der Frage der Ausbildungsvereinheitlichung. Wobei die ASG nicht nur am Sonderstatus der Pflegeausbildung festhalten will, sondern auch – unisono mit den Arbeitgeberverbänden – einen ersten Berufsabschluß (PflegeassistentIn) nach zwei Ausbildungsjahren innerhalb einer vierjährigen Ausbildung fordert. Würde sich diese Position in der neuen Bundesregierung durchsetzen, würde sie Chancen, die Etablierung eines an den realen Bedarfen und der Sicherung notwendiger Qualität orientierten Ausbildungsganges voranzutreiben, verspielen.

Die Ausbildung in den verschiedenen Pflegeberufen (Krankenpflege, Kinderkrankenpflege und Altenpflege) sollte zusammengefaßt werden in der Ausbildung zur „Pflegefachkraft“. Diese Ausbildung sollte sowohl für den Einsatz in der stationären als auch in der ambulanten Versorgung befähigen. Eine gemeinsame Ausbildung würde die vertikale und horizontale Durchlässigkeit erhöhen und Kooperation fördern. Die Spezialisierung auf bestimmte Fachrichtungen wie Psychiatrie, Kinderkrankenpflege, Anästhesie usw. sowie Entbindungspflege sollte über eine Weiterbildung, die eine dreijährige Ausbildung als Pflegefachkraft voraussetzt, erfolgen.

Weiterhin müßte verstärkt der Erwerb sozialer und kommunikativer Kompetenzen Bestandteil der Ausbildung sein. Bisher wird in völliger Verkennung der Tatsache, daß es sich hierbei um zu erlernende Fähigkeiten handelt, davon ausgegangen, daß sie den Auszubildenden schon naturwüchsig zu eigen sind. Ebenso sind die Prä-

vention und die ganzheitliche Betrachtung von Gesundheitsproblemen – orientiert an den Erfordernissen einer primären Gesundheitsversorgung – stärker in die Ausbildung einzubeziehen.

Natürlich muß auch für die Pflege die für andere Berufe geltende Durchlässigkeit von der abgeschlossenen Berufsausbildung bis zum Hochschulabschluß, zur Promotion und Habilitation und zu den entsprechenden Tätigkeiten realisiert werden. Daher sind an wissenschaftlichen Hochschulen die Fachrichtung "Pflegewissenschaft" sowie ein Lehramtsstudiengang mit Staatsexamen für das Lehramt an Schulen des Gesundheitswesens einzurichten. Die Zugangsbezeichnung zu Hochschul- und Fachhochschulstudiengängen sollte wie bei anderen entsprechenden Studiengängen auf mehreren Wegen erworben werden können. Dadurch wäre die längst überfällige Angleichung der Qualifikation der Lehrkräfte an Pflegeschulen an die von Lehrkräften an berufsbildenden Schulen vollzogen.

Eine Reform der Mediziner Ausbildung müßte von dem Leitgedanken „Medizin ist eine soziale Wissenschaft“ getragen werden. Neben den bisherigen, stark naturwissenschaftlich-medizinisch-technischen Ausbildungsinhalten müssen soziale und kommunikative Kompetenzen vermittelt werden, die die MedizinerInnen in die Lage versetzen, mit anderen Berufsgruppen zu kooperieren und PatientInnen als Subjekt des Krankheits- und Gesundungsprozesses zu begreifen.

### *Stärkung der PatientInnenrechte*

Zu den in der rot-grünen Koalitionsvereinbarung festgeschriebenen Zielen gehört ferner die Stärkung der PatientInnenrechte, des PatientInnenschutzes und der Qualitätssicherung; u.a. mit Hilfe der Stärkung der Informations- und Beteiligungsrechte von PatientInnen, der Förderung von Selbsthilfeorganisationen, der Einrichtung von PatientInnenvertretungen (PatientenanwältInnen), der Verbesserung des PatientInnenschutzes und der Qualitätssicherung sowie durch den Ausbau der Gesundheitsberichterstattung u.a. im Rahmen regionaler Gesundheitskonferenzen.

Diese Forderungen werden seit jeher von der *Arbeitsgruppe Al-*

*ternative Wirtschaftspolitik* gestellt. Allerdings kommt es dabei auf die genaue Bedeutung der geforderten PatientInnenautonomie an. Sie darf nicht verwechselt werden mit der konservativen Forderung nach Stärkung der Eigenverantwortung der PatientInnen, hinter der letztlich eine Konsumgutorientierung des Gesundheitswesens steht. PatientInnen als NachfragerInnen nach Gesundheitsleistungen, als souveränen KonsumentInnen auf den Gesundheitsmärkten soll die Verantwortung darüber übertragen werden, in welchem Maße und auf welche Weise sie Gesundheitsleistungen in Anspruch zu nehmen wünschen. Und dies in einem doppelten Sinn: Zum einen sollen sie die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen von ihrer persönlichen Zahlungsbereitschaft bzw. -fähigkeit und ihrem individuellen Kenntnisstand abhängig machen, und zum anderen soll ihnen die (Mit-)Schuld an ihrem Gesundheitszustand suggeriert und sollen so ihre Ansprüche an das Solidarsystem gedämpft werden.

Eine solche Position, verbrämt mit Begriffen aus dem marktradikalen Vokabular wie „Förderung der Selbstbestimmung der PatientInnen“, „Subsidiarität“, dient zum einen dazu, die solidarisch finanzierte Krankenversorgung auf das absolut Notwendige zurückzuschneiden, das überdies auch nur noch den „wirklich Bedürftigen“ zukommen darf. Zum anderen wird dabei expansiven Marketingstrategien der Gesundheitanbieter Tür und Tor geöffnet. Nicht mehr allein der medizinische Bedarf, sondern stärker der Erfolg der Vermarktungsstrategien soll über die Wahl der Therapie entscheiden. Ein fließender Übergang zwischen medizinisch Sinnvollem und Wünschenswertem einerseits und Lifestyledrogen und Voodoo-Medizin andererseits würde dann helfen, „mehr Geld ins System“ (Seehofer) zu pumpen. Da aber Krankheit oft diejenigen trifft, die aufgrund von Alter, Vorbildung, sozialem Status, finanziellen Rahmenbedingungen etc. kaum in der Lage sind, medizinische Entscheidungen rational zu treffen, führt dieser Weg letztlich zur Ausgrenzung der tatsächlich Bedürftigen aus der solidarischen Gesundheitsversorgung.

Eine Stärkung der PatientInnenautonomie muß vielmehr darauf zielen, deren Fähigkeit zu stärken, Subjekt des eigenen Genesungsprozesses zu sein. Dazu gehören:

- Maßnahmen zur besseren medizinischen Information der PatientInnen, z.B. über die Förderung von Selbsthilfegruppen, PatientInnenverbänden und Verbraucherschutzorganisationen, aber auch über geeignetere Formen der ärztlichen Fortbildung und Honorierung. Dabei ist der Gefahr vorzubeugen, daß gerade PatientInnenorganisationen immer stärker unter den Einfluß der Medizinindustrie geraten.
- Verbesserung der rechtlichen Position von PatientInnen in Konfliktfällen durch Sicherung von Informationspflichten, Haftungsrechten und Rechenschaftspflichten seitens der bzw. gegenüber den Leistungserbringern.
- Professionalisierte Formen der Qualitätssicherung durch vielfältige Formen von Weiterbildungs-, Kooperations- und Kontrollverfahren gegenüber den Leistungserbringern.

Regionale Gesundheitskonferenzen können zu sachgerechteren Entscheidungen über Art und Umfang der Versorgungsleistungen und zur besseren Vernetzung der betroffenen Akteure beitragen. Verbunden wird die lokale bzw. regionale Entscheidungsfindung über Gesundheitsleistungen von bündnisgrünen und sozialdemokratischen Gesundheitspolitikern allerdings mit dem Credo, daß vor Ort Profis statt PolitikerInnen langfristig über Ausgaben und Leistungen entscheiden (sollen). Hier stellt sich jedoch die Frage, wie der Staat dabei seine Letztverantwortung und Kompetenz wahrnehmen soll. Aus seiner besonderen Verantwortung für die Absicherung des Krankheitsrisikos kann und sollte u.E. der Staat nicht entlassen werden.

#### *Was bleibt ungenannt – Eckpunkte im Überblick*

Die Eckpunkte im Koalitionsvertrag sind daher in den Kernbereichen einer Neuorientierung sonderbar farblos. Zwar betont der Vertrag die Grundsätze sozialstaatlichen Handelns, „daß Gesundheit für alle bezahlbar bleibt und jeder den gleichen Anspruch auf eine qualitativ hochstehende medizinische Versorgung hat. Gesundheitsförderung, Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation erhalten einen

hohen Rang, das Instrument der Selbsthilfe wird gestärkt.“ In den Eckpunkten finden sich aber keine wesentlichen Aussagen zu diesen Fragestellungen.

Zwar läßt sich gutmütig von einer präventiven Neuorientierung des Gesundheitswesens ausgehen, Ausdruck aber findet ein solcher Ansatz allenfalls in dem Grundsatz „Rehabilitation vor Pflege und Frühverrentung“. Dieser Grundsatz ist allerdings nicht neu, sondern ist Rechtslage. Entscheidend ist daher nicht der Grundsatz an sich, sondern mit welchen Mitteln er durchgesetzt werden soll.

Rehabilitation ist im Rahmen eines präventiven Ansatzes ein nachrangiges Instrument (tertiäre Prävention). Wesentlich hierfür sind lebens- und arbeitsumweltbezogene, sozial präventive Konzepte. Gesundheitsförderung als verhaltenspräventive Lifestylemaßnahme, wie sie sich teilweise im beginnenden Krankenkassenwettbewerb selbst karikiert hat, ist tatsächlich keine Aufgabe der Krankenkassen. Dennoch ist es ein herber Rückschlag, sie als Kassenaufgabe gesetzlich abzuschaffen. Der Einbezug von Selbsthilfe, aber auch die sinnhafte Verknüpfung von Gesundheitsförderung mit dem öffentlichen Gesundheitsdienst im Sinne der Orientierung auf eine wohnort- und stadtteilbezogene Präventionspolitik muß Bestandteil einer Neuorientierung sein.

Eine solche Vernetzung im Gesundheitswesen bedarf jedoch der Moderation. Diese Möglichkeiten zumindest aufzuzeigen und den Kommunen, wie es von diesen teilweise auch selbst gefordert wird, die Option der Neuordnung des ÖGD zu eröffnen, ist für eine Gesundheitsreform, die nicht nur auf Markt und Selbstregulierung setzt, bedeutsam. Überdies läßt sich durch diese Moderationsaufgabe der Einbezug von Selbsthilfe besser erreichen als durch die bisher im § 20 SGB V festgelegte Option der Förderung durch die einzelne Krankenkasse.

Ein wesentliches Instrument ist dabei die Durchführung eines regionalen Projektmanagements zur Gesundheitsförderung, in dem die gesetzlichen Krankenkassen im Rahmen regionaler Gesundheitsförderungskonferenzen integriert werden sollen. Unerläßlich für die Forcierung regionaler Gesundheitsförderung ist der Ausbau der vorhandenen unterschiedlichsten gesundheitlichen Datenbestände

zu einer integrierten, zielorientierten regionalen Gesundheitsberichterstattung. Diese ist – gerade angesichts der Durchsetzung eines Globalbudgets – auf eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage zu setzen.

Verwunderlich ist es, daß das Ziel der hochwertigen Versorgung nur konservativ formuliert wird im Sinne des Erhalts der hochwertigen Versorgung. Qualitätsziele einer Gesundheitsreform sind somit eigentlich progressiv nicht formuliert. Hierzu gehört vor allem, den Aufbau eines gestuften Qualitätssicherungssystems voranzutreiben. Dabei sollte zunächst im Vordergrund stehen, ein kassenübergreifendes Qualitätssicherungsinstitut zu schaffen, das im Rahmen der GKV und der Pflegeversicherung die Qualitätssicherungsmaßnahmen inhaltlich und organisatorisch vorbereitet und begleitet. Wesentlicher Aspekt des gewünschten Qualitätssicherungssystems ist das Festlegen von Interventionsmustern aufgrund von Zielsystemen, die zwischen den Beteiligten im Gesundheitswesen vereinbart werden und regelmäßig überprüft werden.

Das Gesundheitswesen ist, was Entwicklungspotentiale und -geschwindigkeit angeht, hoch dynamisch. Die Diffusion neuer Verfahren und Techniken in der Gesundheitsversorgung ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal auch von sozialen Systemen, die im Unterschied zu privatwirtschaftlichen Systemen die soziale Zugänglichkeit zu garantieren haben. Um die Sicherung medizinischer und struktureller und prozessualer Innovation bewertbar zu machen, sind diese als anzustrebendes Ziel des permanenten Wandels zu formulieren. Dieses Ziel sollte in über die bisherigen Instrumente der Zulassung von Methoden und Mitteln hinausgehenden Verfahren im Gesundheitswesen verankert werden. Dabei können die bisherigen Gremien bei den staatlichen Institutionen, etwa die Konzertierte Aktion, die über ein Lobbyparlament nicht hinausgekommen sind, in Richtung auf Zukunftswerkstätten verändert werden.

Aber auch die Verbreiterung der Solidarität fehlt in den Eckpunkten. Zwar wurden durch das Vorschaltgesetz die wesentlichen systemfremden Elemente Kostenerstattung, Beitragsrückerstattung etc. entfernt beziehungsweise zurückgeführt. Allerdings ist in den Eckpunkten ein weitergehender Schritt oder die Definition des Zieles der Solidarität nicht näher konkretisiert.

Der Verdacht liegt nahe, daß die Koalition die Monistik entweder ohne Kompensation einführen wird oder aber daß die unsägliche Diskussion um versicherungsfremde Leistungen wieder aufbrechen könnte. Der Sachverständigenrat hat aber bereits deutlich gemacht: Nur wenn man die Mitversicherung als ein wesentliches Element der Versicherungsfremdheit betrachtet, wird sich ein genügend großer Spareffekt ergeben. Die Vorschläge reichen hier von der wohl kaum durchführbaren Steuerfinanzierung bis hin zur Revision der Mitversicherung. Als Vorschlag wird dafür die Einführung der Beitragsbemessung auf das Gesamtfamilieneinkommen anvisiert bei gleichzeitiger Verdopplung der Beitragsbemessungsgrenze bei Ehegattenmitversicherung. Besonders Gutverdienende müßten dann einen höheren Beitrag bezahlen. Diese Solidarität findet ihre Grenze jedoch in der Pflichtversicherungsgrenze. Wird diese bei Bezugnahme auf das entsprechende Haushaltseinkommen beibehalten, so wird die Privatversicherung zur konkurrenzfähigen Alternative. So überdenkenswert diese Gefährdung der sozialen Gerechtigkeit in den wahrscheinlich eher wenigen Fällen ist, wichtiger erscheint die Stärkung der Solidarität und der Einnahmebasis durch andere Maßnahmen.

Zum einen ist dies die schrittweise Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze auf die Höhe der Rentenversicherung. Gleichzeitig ist die Pflichtversicherung für alle abhängig Beschäftigten aufzuheben. Gerade Menschen mit höherem Einkommen sollen sich dem solidarischen Ausgleich nicht einfach entziehen dürfen.

Zum zweiten ist die Beibehaltung und Ergänzung des Risikostrukturausgleichs ein wichtiges Instrument zur Gewährleistung des sozialen Ausgleichs in der GKV.

Die mit dem Gesundheitsstrukturgesetz eingeführte Wahlfreiheit hat einerseits zu einer Stärkung der Serviceorientierung bei den gesetzlichen Krankenkassen geführt. Andererseits hat sie aber die Tendenz zur Risikoselektion gefördert. Krankenkassenmarketing muß sich aus der Logik des Marktes heraus an denjenigen Versichertengruppen orientieren, die als wünschenswert angesehen werden. Versicherte mit wahrscheinlich höheren Gesundheitsausgaben und einem schlechteren sozialen Image gehören ganz sicher nicht dazu.

Wettbewerb führt konstitutiv zur Diskriminierung der schwächeren MarktteilnehmerInnen, die wiederum durch ein soziales Sicherungssystem vor eben dieser Diskriminierung geschützt werden sollen.

Diese Instrumente führen in ihrer Gesamtheit mittelfristig zu einer Orientierung an Beitragsgrundsätzen der Risikoäquivalenz in der GKV. Um dieses zu verhindern, ist der Risikostrukturausgleich um soziodemographische Aspekte zu verbessern. Schließlich ist der Einbezug der privaten Krankenversicherung in den Risikostrukturausgleich zu prüfen, wie ihn das Berliner Institut für Gesundheits- und Sozialforschung (IGES) vorgeschlagen hat.

Die derzeitigen Versorgungsstrukturen in der ambulanten Versorgung stellen ein im wesentlichen berufsfachliches Monopol dar, in dem sich durch Niederlassungsbeschränkungen die in den Markt eingetretenen gegenüber den noch nicht eingetretenen ÄrztInnen abschotten können. Neue Angebote können also nur von denen kommen, die bereits im Markt sind und wenn ihnen dieses Vorteile bietet. Die Niederlassungsbeschränkungen verhindern aber die möglichen Vorteile, insbesondere weil es Opportunitätskosten gegenüber der Unterlassung von neuen Angeboten gibt und durch die derzeitigen Finanzierungsbedingungen nur in Ausnahmen deutlich mehr Einnahmen entstehen. Die Möglichkeiten für sektorübergreifende regionale Vernetzung/Versorgungsformen sind – unter wissenschaftlicher Begleitung – durch eine Teilöffnung des ambulanten Sektors zu erreichen. Die Finanzierungsformen sollen dem angepaßt werden und müssen einerseits die Vorteile neuer Versorgungsformen auch für den Leistungserbringer erkennen lassen und andererseits den Aspekt der Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems im Auge behalten.

## 7. Ostdeutschland: Nachhaltige Rückständigkeit

### *Bestandsaufnahme zum Wachstum 1989 bis 1998*

Die Wirtschafts- und Währungsunion im Jahre 1990 leitete einen radikalen Transformationsprozeß in Ostdeutschland ein. Im Gegensatz zu anderen Staaten in Mittel- und Osteuropa war er verknüpft mit der Vereinigung zweier bisher getrennter Staaten, die vier Jahrzehnte nebeneinander existiert hatten.

Das war 1990 ein Sprung in das Ungewisse, denn Erfahrungen für ein derartiges Projekt lagen nicht vor. Dabei schienen die Ausgangsbedingungen klar zu sein. Auf der einen Seite ein abgewirtschaftetes System mit nicht zu übersehenden Defiziten an Demokratie und eine Wirtschaft, die sich zunehmend Produktivitätschancen verbaut hatte. Auf der anderen Seite ein Muster an Effizienz, ein Exportweltmeister, der die Konjunktur unter den neuen Bedingungen in Mitteleuropa ankurbelte und sich häufig als Lehrmeister und Vorbild in Europa präsentierte.

Nun ist die anfangs herrschende Euphorie verflogen. Die Wirtschaft in Ostdeutschland dümpelt nach einem jähen Absturz weiter auf einem niedrigem Niveau. Nach acht Jahren Wirtschafts- und Währungsunion hat Ostdeutschland nicht die Wirtschaftskraft erreicht, über die es im Jahre 1989 verfügte. Sicherlich erfolgten bedeutende qualitative Veränderungen in der Struktur und in der Absatzfähigkeit der produzierten Güter und Dienstleistungen; ihr Volumen genügt aber nicht, das vorhandene Erwerbspersonenpotential zu beschäftigen.

Die Steigerungen des Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 1993 und 1994 von jeweils neun Prozent halfen nicht, den Rückstand in der Wirtschaftskraft gegenüber dem früheren Bundesgebiet aufzuholen. Seit 1995 erlischt zunehmend die Wachstumsdynamik in Ostdeutschland, die Zuwachsraten verringerten sich von 4,4 vH im Jahre 1995 auf 1,7 vH im Jahre 1997. Das Jahr 1998 mit dem höchsten



Wachstum der Bundesrepublik seit der Vereinigung in Höhe von 2,8 vH bescherte Ostdeutschland nur einen Zuwachs von 2,1 vH und damit ein weiteres wirtschaftliches Zurückbleiben.

Insgesamt hat sich zwischen 1989 und 1998 das Gewicht Ostdeutschlands in der deutschen Wirtschaft nicht erhöht. Die Zahl der Arbeitsplätze und das Exportvolumen sind 1998 bedeutend niedriger als 1989.

**Tabelle 8: Bruttoinlandsprodukt, Erwerbstätige und Ausfuhr in der Bundesrepublik 1989 bis 1998**

	Bevölkerung	Erwerbstätige	Bruttoinlandsprodukt*	Ausfuhr
Entwicklung in vH 1998 gegenüber 1989				
Westdeutschland	106	101	122	166
Ostdeutschland	93	62	94	55
Anteil Ostdeutschlands an Bundesrepublik insgesamt				
1989	20,8	26,1	11,7	7,5
1991	19,7	20,1	7,2	2,6
1998	18,7	17,8	11,4	3,5

Quellen: \*DIW Aktuelle Konjunkturtendenz, Berlin, Juli 1998, S.26; übrige Daten Statistisches Bundesamt, Wiesbaden; eigene Berechnungen

Die verheerendste Erblast der Kohl-Regierung ist die hohe Massenarbeitslosigkeit in den neuen Ländern. Infolge des von ihr organisierten Crash-Kurses stürzte die Zahl der Erwerbstätigen von 9,7 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt 1989 auf gegenwärtig 6,1 Millionen ab. Im gleichen Tempo, in dem sich die Zahl der Erwerbstätigen verminderte, schwoll die der Arbeitslosen an. Im September 1998, in dem Monat, in dem die Kohl-Regierung abgewählt wurde, betrug die Zahl der Arbeitslosen in den neuen Ländern 1,2 Millionen. Die Arbeitslosenquote lag 1998 mit 19,5 vH fast doppelt so hoch wie im Westen (9,4 vH). Wird die verdeckte Arbeitslosigkeit zur amtlichen Quote addiert, belief sie sich 1998 auf 25 vH.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist – werden die kurzen Phasen von Weiterbildung, Krankheit und ABM eliminiert – inzwischen auf 44 vH angestiegen. (IWH Halle, Wirtschaft im Wandel, 16/98)

Mehr als eine Million vollwertiger, wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze fehlen in den neuen Ländern, vorrangig für Jugendliche und Frauen, die besonders hart von der gegenwärtigen Lage betroffen sind. Bereits eine Halbierung der derzeitigen Arbeitslosigkeit in den kommenden vier bis fünf Jahren erfordert außerordentlich große gesellschaftliche Anstrengungen, vor allem eine wirklich innovative, aktive Arbeitsmarktpolitik sowie eine drastische Aufstockung der dafür notwendigen finanziellen Mittel.

Das IAB Nürnberg berechnete ein Szenario der Arbeitskräfteentwicklung für den Zeitraum von 1997 bis 2010. Das Institut kommt zu folgendem Ergebnis: „Während in Westdeutschland also wenigstens ein 'Silberstreif am Horizont' erkennbar ist, zeigen die vorläufigen Modellrechnungen für Ostdeutschland keinerlei Hinweise auf eine eigendynamische positive Arbeitsmarktentwicklung. Im Gegenteil: Die Berechnungen deuten unter Status-quo-Bedingungen auf einen weiteren Rückgang der Erwerbstätigenzahlen im Zeitraum 1997/2010 um gut 0,6 Millionen hin.“ (IABWerkstattbericht, Nürnberg, Nr.12/98)

Lediglich eine natürliche Verminderung der Bevölkerung, bedingt durch stark rückläufige Geburtenzahlen aus der Periode Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre wird im untersuchten Zeitraum den Arbeitsmarkt entlasten. Das wird erst ab dem Jahr 2005 wirksam.

Die vom bisherigen Transformationsprozeß verursachten Strukturmängel auf verschiedenen Ebenen sind nicht zu übersehen:

– *Eigentumsstruktur:* Großbetriebe der Industrie und des Handels, die Banken und das Versicherungsgewerbe befinden sich in der Hand vorwiegend westdeutscher oder ausländischer Großunternehmen. Ihre Betriebe in Ostdeutschland besitzen meist den Status untergeordneter Filialen ohne die wertschöpfungsintensiven Tätigkeiten wie Unternehmensleitung oder Forschung und Entwicklung. Originäres ostdeutsches Eigentum ist präsent in kleinen Firmen des produzierenden Gewer-



bes, im Handwerk und in personenbezogenen Dienstleistungen sowie in der Landwirtschaft.

- *Wirtschaftsstruktur:* Um zum Niveau der Industrialisierung des früheren Bundesgebietes aufzuschließen, fehlen in Ostdeutschland gegenwärtig 750.000 Industriearbeitsplätze. Bauwirtschaft und Ernährungsgewerbe besitzen einen überproportionalen Anteil und sind weitgehend auf lokale Märkte ausgerichtet. Das betrifft auch viele Dienstleistungsunternehmen. Großunternehmen mit starken Potentialen von Forschung und Entwicklung und zukunftsfähigen Produkten sind in Ostdeutschland kaum vorhanden.
- *Investitionsstruktur:* Die einseitig ausgerichtete Wirtschaftsstruktur ist auch das Ergebnis der Investitionspolitik der vergangenen Jahre. Während in den Bereichen Handel, Verkehr, Nachrichtenwesen und Staat im Vergleich zu Westdeutschland außerordentlich hohe Investitionen getätigt wurden, die bezogen auf die Einwohnerzahl teilweise doppelt so hoch lagen wie in Westdeutschland, blieben auch in den Boomjahren der Investitionstätigkeit 1993 bis 1996 die Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe je Einwohner in Ostdeutschland unter den in Westdeutschland erreichten Spitzenwerten der Jahre 1991 und 1992.

Während mehr als die Hälfte aller Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes in Westdeutschland in die forschungs- und entwicklungsintensiven Branchen flossen (55 vH), waren es in Ostdeutschland lediglich 38 vH.

Nicht zu übersehen sind Fehlsteuerungen von Investitionen in überdimensionierte Büroflächen, Gewerbeparks, Handelseinrichtungen sowie in Abwasseranlagen.

- *Elitenverteilung:* Der Anteil der Ostdeutschen an der gesamtdeutschen Positionselite liegt beim Militär und in der Wirtschaft bei null Prozent, in der Verwaltung und der Justiz bei drei, im Wissenschaftsbereich bei sieben Prozent. (Bürklin, 1996, S.243)

Das *frühere Bundesgebiet* entwickelte sich in den neunziger Jahren nach einem gänzlich anderen Muster. 1991 wurde erstmalig seit Jahren mit 5 vH durch den Wiedervereinigungsboom ein hohes

Wachstum des Bruttoinlandsprodukts erzielt, das nicht durch einen Rückgang im Vorjahr überzeichnet war. Es folgte ein Konjunktureinbruch im Jahr 1993 mit einer Einbuße von 2 vH des Bruttoinlandsprodukts. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm im früheren Bundesgebiet von 1989 bis 1992 um 1,8 Millionen Personen zu und sank in den Folgejahren mit dem raschen Anstieg der Arbeitsproduktivität wieder auf das Niveau des Jahres 1989. Die Ausfuhr, die zunächst in den Jahren 1990 und 1991 stockte, da der nun größere Binnenmarkt neue Absatzchancen bot, brauchte Zeit bis 1995, um sich von den Konjunktureinbrüchen zu erholen und befindet sich auf einen Wachstumspfad, von dem der ostdeutsche Teil der Wirtschaft wenig profitieren konnte.

### *Eine Modellrechnung für die Bundesrepublik bis 2010*

Beklagt wird gegenwärtig die zu geringe Dynamik des wirtschaftlichen Wachstums in Ostdeutschland. Tatsächlich erlahmte die ostdeutsche Wachstumsdynamik bereits 1995, wenn nicht nur Wachstumsraten, sondern der absolute Zuwachs an Bruttoinlandsprodukt in West- und Ostdeutschland betrachtet werden.

**Tabelle 9: Verteilung des jährlichen absoluten Zuwachses an Bruttoinlandsprodukt in Deutschland (Preise von 1991)**

Jahr	Deutschland	neue Bundesländer	früheres Bundesgebiet	Anteil der
				neuen Bundesländer
		Mrd. DM		vH
1992	62,8	16,1	46,7	25,6
1993	-34,8	20,7	-55,2	–
1994	-78,3	23,4	-54,9	29,9
1995	-36,0	11,8	-24,2	32,8
1996	-38,4	9,0	-29,4	23,4
1997	-66,8	4,9	-61,9	7,3
1998	-87,6	6,1	-81,5	7,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden; eigene Berechnungen

Dabei ist besonders auffällig, daß in Ostdeutschland die in der Bundesrepublik insgesamt vorhandenen Wachstumspotentiale der Dienstleistungsunternehmen in den zurückliegenden Jahren besonders unzureichend genutzt wurden. Auch hier sind Strukturdefizite nicht zu übersehen. Unterentwickelt in Ostdeutschland sind die Bereiche Forschung und Entwicklung, Datenverarbeitung/Datenbanken, Unternehmensberatung. Überdimensioniert im Vergleich zum früheren Bundesgebiet sind Dienstleistungsbranchen wie Gastgewerbe, Detekteien sowie Wach- und Schließgesellschaften, die über keine hohen wertschöpfungsintensiven Potentiale verfügen.

Die folgende Modellrechnung geht davon aus, daß ein einheitlicher deutscher Wirtschaftsraum existiert und Ostdeutschland über keine oder geringe eigene Wachstumspotentiale verfügt. Das durchschnittliche jährliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in der Bundesrepublik wird von 1998 bis zum Jahre 2010 im Jahresdurchschnitt 2 vH betragen.

Je nach verschiedenen Varianten der Verteilung des absoluten Zuwachses auf West- oder Ostdeutschland wird sich der Anteil der neuen Bundesländer am gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt wie folgt entwickeln.

**Tabelle 10: Anteil Ostdeutschlands am Aufkommen des Bruttoinlandsprodukts der Bundesrepublik 1997 bis 2010 bei einer jährlichen Wachstumsrate von 2 vH und Varianten der Verteilung des absoluten Zuwachses zwischen 10 und 50 vH**

Vom absoluten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts entfallen auf die neuen Bundesländer:		dann erreicht Ostdeutschland einen vH-Anteil am Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik:			
		1997	2000	2005	2010
1. Variante:	10 vH	11,6	11,5	11,4	11,2
2. Variante	30 vH	11,6	12,7	14,3	15,8
3. Variante	50 vH	11,6	13,8	17,2	20,3

Das heißt, bei einem Wachstumspfad von 2 Prozent jährlich in der gesamten Bundesrepublik und den 1996 bis 1998 erreichten

Proportionen der Aufteilung des absoluten Zuwachses von 10 vH auf die neuen Bundesländer, wird sich der ostdeutsche Anteil am gesamten Aufkommen von bisher 11,6 vH im Jahre 1997 auf 11,2 vH im Jahre 2010 *verringern*. Um diese Angaben noch besser zu werten: Der Bevölkerungsanteil Ostdeutschlands an der gesamten Bundesrepublik beträgt gegenwärtig 18,7 vH.

Das frühere Bundesgebiet wird unter diesen Bedingungen jährliche Wachstumsraten von 2,0 vH, die neuen Bundesländer werden 1,8 vH erzielen. Ein schwaches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland zwischen ein und zwei Prozent jährlich wird die Arbeitslosigkeit weiter vergrößern. Es ist abzusehen, daß bei einer derartig geringen Erhöhung des Volumens an Gütern und Dienstleistungen im Zuge der fortschreitenden Modernisierung des Anlagekapitals die Arbeitsproduktivität schneller steigen wird und weitere Arbeitsplätze in Ostdeutschland freigesetzt werden.

Erhöht sich der Anteil Ostdeutschlands am gesamten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland von 10 vH auf 30 vH, wird bis zum Jahre 2010 Ostdeutschland noch weiter im Pro-Kopf-Aufkommen je Einwohner unter dem westdeutschen Niveau bleiben – vorausgesetzt, daß es keine abrupten Wanderungsbewegungen zwischen den beiden Teilgebieten geben wird. Die durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts würde sich bei dieser Variante in Ostdeutschland zwischen anfangs 5 Prozent und 4 Prozent bewegen. Die entsprechenden Raten im früheren Bundesgebiet blieben zwischen 1,6 und 1,7 vH.

Erst unter der Voraussetzung, daß bis zum Jahre 2010 etwa die Hälfte des gesamtdeutschen Zuwachses an Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland erwirtschaftet wird, gibt es im Jahre 2010 keine Unterschiede im Aufkommen an Bruttoinlandsprodukt je Einwohner zwischen Ost- und Westdeutschland. Bei einer derartigen Variante verbliebe für das frühere Bundesgebiet ein durchschnittliches jährliches Wachstum im Zeitraum 1999 bis 2010 zwischen 1,1 und 1,2 vH.

Es ist unter diesen Bedingungen notwendig, mehr als bisher mit einem konzentrierten Einsatz von öffentlichen und halböffentlichen Mitteln Wachstumspotentiale für einen raschen und ergiebigen Aufbau und Umbau Ost einzusetzen.

Bleibt der Beitrag Ostdeutschlands am gesamtdeutschen Aufkommen des Bruttoinlandsprodukts im kommenden Jahrzehnt weiter unter 15 Prozent, sind bedeutende wirtschaftliche und soziale Spannungen auch im regionalen Gefüge der Bundesrepublik vorprogrammiert, von denen sie in der Vergangenheit weitgehend verschont geblieben ist.

### *Entwicklung des Produzierenden Gewerbes*

Die Struktur des Produzierenden Gewerbes in Ostdeutschland unterscheidet sich wesentlich von dem im früheren Bundesgebiet gewachsenen Muster.

Dominanter Bestandteil des Produzierenden Gewerbes in Westdeutschland war und ist die eigentliche Industrie, das Verarbeitende Gewerbe. Fast vier Fünftel steuert dieser Wirtschaftsbereich zum Produzierenden Gewerbe bei. 13 Prozent entfallen auf das Baugewerbe, und weitere 7 bis 8 vH liefern die Bereiche Energie- und Wasserversorgung sowie Bergbau.

In den neuen Bundesländern ist im Verlauf der Transformationsperiode eine vollkommen andere Struktur des Produzierenden Gewerbes entstanden. Hier hat die *Bauwirtschaft* mit 44 vH fast den Anteil des Verarbeitenden Gewerbes (46 vH) erreicht.

Nach der abrupten Deindustrialisierung im Verlauf des Jahres 1991 wurden nur noch 7,0 vH der Bruttowertschöpfung des Produzierenden Gewerbes der Bundesrepublik in den neuen Bundesländern erzeugt, im Verarbeitenden Gewerbe betrug der Anteil Ostdeutschlands zur gesamten Bundesrepublik lediglich ein Zwanzigstel.

Das hohe Gewicht des Baugewerbes in den neuen Bundesländern hat fatale Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern und auf das Produzierende Gewerbe selbst:

- Die Wirtschaft ist in bedeutendem Maße abhängig vom Konjunkturzyklus der Bauwirtschaft. Der Rückgang der öffentlichen Bauaufträge und des Wirtschaftsbaus schlägt empfindlich auf die gesamte wirtschaftliche Entwicklung der ostdeutschen Region durch.

Mit den Fördermitteln der Bundesregierung wurde in den zurückliegenden Jahren ein kräftiger Bauboom in Ostdeutschland angestoßen. Förderprogramme für den Ausbau der Infrastruktur, aber auch Subventionen und Sonderabschreibungen für Bürobauten und Geschäftszentren verhalfen der Bauwirtschaft nicht nur im Osten Deutschlands zu einem einmaligen konjunkturellen Aufschwung. Die dafür eingesetzten öffentlichen Mittel sind nun nicht mehr vorhanden, ebenso sind die Mittel für den Wohnungsbau und die Modernisierung des Wohnungsbestandes erschöpft. Deshalb ist es absehbar, daß über mehrere Jahre dieser mit Fördermitteln angefachte und unterstützte Bauboom überhaupt nicht fortgesetzt werden kann.

- In diesem Zusammenhang sind zweifellos Überkapazitäten entstanden. Während 1996 in Westdeutschland auf 10.000 Einwohner 135 Beschäftigte im Bauhauptgewerbe kamen, waren es in den neuen Bundesländern doppelt soviel, nämlich 270 Beschäftigte. So sind zusätzliche Spannungen auf dem Arbeitsmarkt Ostdeutschlands vorprogrammiert.
- Das Baugewerbe erreicht im Vergleich zum gesamten Produzierenden Gewerbe nur eine relativ niedrige Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen. 1996 wurden im Produzierenden Gewerbe eine Pro-Kopfleistung von 53,7 TDM erzielt, im Baugewerbe jedoch nur 81 vH dieses Wertes, nämlich 43,6 TDM. Allein das hohe Gewicht der Bauwirtschaft im Produzierenden Gewerbe in Ostdeutschland führt zu einer strukturbedingt niedrigeren Produktivität des gesamten Produzierenden Gewerbes von etwa 13 Prozent. Bei einem West-Ost-Vergleich wird diese Sachlage zumeist nicht berücksichtigt, so wenig wie die Tatsache, daß von diesem ostdeutschen Bauboom auch Bauunternehmen aus den alten Bundesländern profitiert haben. Etwa ein Fünftel aller Bauaufträge auf dem ostdeutschen Territorium haben westdeutsche Unternehmen erhalten.

Gänzlich anders verlief der Wachstumsprozeß des Produzierenden Gewerbes der neunziger Jahre im *früheren Bundesgebiet*. Nach dem Einbruch 1992 und 1993 setzte ab 1994 wieder ein zaghafter Aufschwung ein.

Dieser wirtschaftliche Zuwachs seit 1994 wurde nicht durch die Binnen-Nachfrage, sondern durch den Export gestützt. Davon konnten die ostdeutschen Unternehmen wenig profitieren. Mit dem Transformationsprozeß und der Treuhandpolitik wurden besonders die exportintensiven Wirtschaftszweige zerstört und die Marktpositionen im früheren RGW-Raum durch westdeutsche Unternehmen erobert.

Mit seiner Struktur ist das Produzierende Gewerbe in Ostdeutschland überwiegend auf den deutschen Binnenmarkt orientiert.

### *Das Beispiel Ernährungsgewerbe*

Einen hohen Stellenwert unter den regional orientierten Zweigen nimmt das Nahrungsmittelgewerbe ein.

Obwohl die Ernährungswirtschaft in Ostdeutschland über einen Anteil am gesamten Umsatz von Bergbau und Verarbeitendem Gewerbe von 19,2 vH verfügt (Westdeutschland 10,0 vH), darf daraus keineswegs der Schluß gezogen werden, daß damit das Entwicklungspotential dieser Branche in Ostdeutschland erschöpft wäre. Der Marktanteil des ostdeutschen Ernährungsgewerbes am gesamtdeutschen Markt (Inlandsumsatz plus Importe) beträgt lediglich 8,4 vH (Bevölkerungsanteil: 18,7 vH). Wird ein etwa gleicher Nahrungsmittelverbrauch in beiden deutschen Teilgebieten unterstellt, stammt mehr als die Hälfte des ostdeutschen Ernährungsverbrauchs von westdeutschen bzw. ausländischen Produzenten.

Eine derartige Ausdünnung des Ernährungsgewerbes in den Flächenländern des früheren Bundesgebietes ist überhaupt nicht vorhanden. Die Flächenbundesländer sind ohne Ausnahme mit einer dem Bevölkerungspotential entsprechenden Kapazität an Ernährungsgewerbe ausgestattet.

Allgemein werden als Ursachen für die schwache Position der ostdeutschen Wirtschaft niedrige Produktivität, die zu hohen Löhnen und damit verbunden die schwache Ertragslage der ostdeutschen Unternehmen benannt. Das ostdeutsche Management sei noch nicht in der Lage, den vielfältigen und veränderten Anforderungen der

Marktwirtschaft zu entsprechen. Diese Argumentation ist für bedeutende Teile des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes überhaupt nicht zutreffend. Die größten Brauereien, alle Zuckerfabriken, alle Schlachthöfe, die großen Milchverarbeitungsbetriebe, die größten Betriebe zur Herstellung von alkoholfreien Getränken befinden sich in der Hand westdeutscher oder ausländischer Unternehmen. Oft sind die Eigentümer marktbeherrschende Nahrungsmittelkonzerne. In Ostdeutschland wurden von ihnen Niederlassungen aufgebaut und in kurzer Zeit modernisiert, um hier die lokalen Märkte zu bedienen, aber nicht den Schwesterfilialen im früheren Bundesgebiet oder im Ausland Konkurrenz zu machen.

In diesem Zusammenhang darf nicht unterschlagen werden, daß mit Beginn der Transformationsperiode zeitgleich in Westdeutschland ein einmaliger Boom in der Nahrungs- und Genußmittelbranche einsetzte. Nach anhaltender Stagnation zu Beginn der achtziger Jahre erzielte diese Branche in Westdeutschland von 1989 bis 1991 einen einmaligen Wachstumsschub von fast 20 vH oder absolut einen jährlichen Mehrumsatz von 50 Mrd. DM. Um diese absolute Zahl zu werten: 1996 betrug der Jahresumsatz des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes in Ostdeutschland etwa die Hälfte dieses Zuwachses: 26,7 Mrd. DM.

Nun ist der deutsche Markt insgesamt für Erzeugnisse der Ernährungswirtschaft nicht ausbaufähig. Eine Rückverteilung der nach 1990 neu geschaffenen Kapazitäten in Westdeutschland zu Gunsten Ostdeutschlands bliebe ein Nullsummenspiel. Gewinne auf der einen Seite wären zwangsläufig mit Verlusten auf der anderen Seite verbunden.

Die hier skizzierten Probleme des Ernährungsgewerbes sind in Ostdeutschland kein Einzelfall. Ähnliche Konflikte gibt es ebenfalls in anderen mehr regional gebundenen Branchen wie der Verarbeitung von Steinen und Erden, in der Holzverarbeitung, der Herstellung von Kunststoffwaren und den Druckereien. Immerhin arbeitet fast ein Drittel aller Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes (eingeschlossen die Unternehmen der Energie-, Gas- und Wasserversorgung) in derartigen regional gebundenen Zweigen.

Hier zeigt sich die Begrenztheit einer Wirtschaftskonzeption, die

davon ausgeht, ausschließlich mit einem überdurchschnittlichen Wachstum in Ostdeutschland die Anpassung an das westdeutsche Niveau zu erreichen. Welche Marktpotentiale für ein so außergewöhnliches Wachstum erschlossen werden müßten, bleibt völlig unbeachtet. Auf dem deutschen Binnenmarkt sind derartige Impulse vorläufig nicht zu entdecken.

*Wird das Verarbeitende Gewerbe die Lokomotivfunktion übernehmen?*

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung glaubt in seinem letzten Gutachten „positive Signale“ im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands zu erkennen. Offensichtlich besteht jetzt die vage Hoffnung, das Verarbeitende Gewerbe könne künftig die gescheiterte „Konjunkturlokomotive Bau“ ersetzen.

Diese Hoffnung stützt sich auf den allgemeinen Exportboom in Deutschland. Das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe steuerte bis 1996 lediglich 2,6 vH und 1998 3,5 vH des gesamten deutschen Auslandsumsatzes bei. Das wirtschaftliche Gewicht des Auslandsumsatzes bleibt in Ostdeutschland auch bei spektakulären zweifeligen Wachstumsraten weiterhin minimal.

Ähnlich ist der Auftragseingang des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes, des eigentlichen Hauptträgers der deutschen Exporte, zu beurteilen. Die hohen Zuwachsraten der vergangenen Monate täuschen nur darüber hinweg, daß hier im Verlauf des Jahres 1998 erstmalig das Wertvolumen der Auftragseingänge des Jahres 1995 überschritten wurde.

Diese Daten als eine Trendwende zu charakterisieren ist übereilt und verrät Wunschdenken. So hat das Verarbeitende Gewerbe der gesamten Bundesrepublik seinen Auslandsumsatz im Jahre 1997 um fast 80 Mrd. DM erhöht. Eine zunächst respektable Leistung. Von diesem Zuwachs erhielten die Unternehmen in den neuen Bundesländern lediglich 5 Mrd. DM, also etwa 6 Prozent. Im ersten Halbjahr 1998 verblieben vom gesamtdeutschen Zuwachs an Aus-

landsumsätzen den ostdeutschen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes wiederum lediglich 7 vH.

Auch die Investitionsentwicklung der vergangenen Jahre läßt daran zweifeln, daß das Verarbeitende Gewerbe künftig eine Lokomotivfunktion der ostdeutschen Wirtschaft übernehmen kann:

*Erstens* sind die Investitionen je Einwohner in der Summe der Jahre 1991 bis 1997 mit 10.500 DM in Ostdeutschland verglichen mit denen in Westdeutschland (10.000 DM) nicht wesentlich höher.

*Zweitens* sind bedeutende Strukturunterschiede zu registrieren. Auf die forschungs- und entwicklungsintensiven Zweige des Verarbeitenden Gewerbes entfielen in den Jahren 1991 bis 1997 in Ostdeutschland 38 vH aller Investitionen, in Westdeutschland betrug dieser Anteil fast 55 vH.

*Drittens* gibt es seit 1994 von Jahr zu Jahr einen Rückgang der Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands, im Westen dagegen steigen die Investitionen nach der Talfahrt 1993/94 in den forschungs- und entwicklungsintensiven Zweigen wieder an. Besonders eingeschränkt werden die Investitionen in den Unternehmen Ostdeutschlands, die sich im Besitz von westdeutschen bzw. ausländischen Unternehmen befinden.

Wie unter den Bedingungen von schrumpfenden Investitionen die Konjunkturlokomotive Verarbeitendes Gewerbe in Ostdeutschland Fahrt gewinnen soll, bleibt ein Rätsel.

**Tabelle 11: Verteilung der Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes der Bundesrepublik in den Jahren 1991 bis 1997**

	Bundesrepublik	neue Bundesländer	früheres Bundesgebiet
	Mrd. DM, Preise 1995		
nicht F&E-intensive Zweige	324,31	56,52	267,78
F&E-intensive Zweige	329,64	35,25	294,41
Anteil F&E-intensive Zweige in vH	50,4	38,4	55,4

Quelle: Görzig, B., Noack, G.: „Vergleichende Branchendaten für das Verarbeitende Gewerbe in Ost- und Westdeutschland“, DIW, Berlin 1998; eigene Berechnungen

Ostdeutschland ist im Rahmen der Bundesrepublik und der Europäischen Union eine unterentwickelte Region geworden, die sich besonders durch ihre Größe und ihre Randlage auszeichnet. Ein Blick in die Rangliste der Regionen der Europäischen Union beschreibt das gegenwärtige Dilemma zutreffend: Die neuen Bundesländer befinden sich gegenwärtig etwa auf dem gleichem wirtschaftlichem Niveau – gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner – wie die unterentwickelten Gebiete Kalabrien in Süditalien oder Extremadura in Spanien. Im Rahmen des künftigen Eurolandes und der Osterweiterung der Europäischen Union ist es unwahrscheinlich, daß bisher unterentwickelte Regionen mit der zunehmenden Standortkonkurrenz reelle Chancen für einen raschen Aufstieg erhalten.

Die Rückstände Ostdeutschlands zu den unmittelbar benachbarten Regionen in der Bundesrepublik aufzuholen, bedarf noch langwährender Anstrengungen.

Die neue Bundesregierung sollte mit einer Bestandsaufnahme der bisherigen Ergebnisse die von der Kohl-Regierung hinterlassenen Erblasten des „Aufbaus Ost“ grundsätzlich überprüfen und neue Ansätze für die Überwindung der wirtschaftlichen und sozialen Spaltung in der Bundesrepublik vorschlagen.

Empfehlungen, wie sie vom Sachverständigenrat unterbreitet werden, im Jahre 2004 die besondere Förderung Ostdeutschlands einzustellen, sind lebensfremd. Mit hoher Priorität sind verlässliche Rahmenbedingungen für eine weiter langfristig erforderliche wirtschaftliche Förderung auszuarbeiten, zu diskutieren und zu verabschieden. Keinesfalls stehen Kürzungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und des Solidarzuschlages als vordringliche Aufgaben auf der Tagesordnung.

Eine zukunftsfähige Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland kann nicht auf ein Aufholen von strukturellen, technologischen und Effektivitätsrückständen gegenüber den alten Bundesländern reduziert werden. Diese Vorschläge sind deshalb in die generellen Aufgaben in der Bundesrepublik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der ökologisch verträglichen Entwicklung sowie gleichgewichtiger

internationaler Beziehungen innerhalb der Europäischen Union einzuordnen.

- Große und anspruchsvolle Aufgaben der ökologischen Modernisierung, einer progressiven Energiepolitik, einer effizienten Umweltpolitik sowie eines Aufbruchs in Innovation, Wissenschaft und Bildung, die auf der Tagesordnung für die ganze Bundesrepublik stehen, sind so zu konzipieren und zu entwickeln, daß für Ostdeutschland, bewußt und gezielt, eigene Schwerpunkte formuliert und realisiert werden. Ziel muß es bleiben, innovative Produktionsstrukturen mit einer hohen Wertschöpfung in Ostdeutschland zu entwickeln, die auch in der Lage sind, sich auf den Märkten gegen die Konkurrenz zu behaupten.

Aufgaben nach der Art von Vorschlägen des Wuppertal-Institutes zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung sind besonders in Ostdeutschland als Pionierlösung zu erproben. Wenn die Bundesregierung beispielsweise ein Programm für die Installation von 100.000 Solardächern startet, ist zugleich festzulegen, daß ein überdurchschnittlich hoher Anteil von etwa 25 bis 30 Prozent aller dieser Aufgaben in und von Ostdeutschland zu realisieren ist.

- Es muß durch die gemeinsame Wissenschaftspolitik von Bund und Ländern gesichert werden, daß Ostdeutschland bei der regionalen Verteilung von Forschungszentren und anderen wissenschaftlichen Institutionen und Betrieben nicht benachteiligt bleibt. Neue Einrichtungen sind vorrangig in Ostdeutschland anzusiedeln.
- Die bestehenden Förderungsmaßnahmen sind auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, wie sie diesen neuen Ansprüchen gerecht werden. Ansiedlungswilligen Großunternehmen ist Förderung nur zu gewähren, wenn eine intensive Standortbindung und -verflechtung erfolgt und so ein Abwandern nach Beendigung der Förderung wenig wahrscheinlich ist.
- Kleine und mittlere Unternehmen, die in Ostdeutschland im Vergleich zum früheren Bundesgebiet eine größere Bedeutung besitzen, sind durch spezifische Maßnahmen der Wirtschafts-

förderung wie zinsgünstige Kredite, Kredit- und Liquiditätsbürgschaften, Stärkung des Eigenkapitals und des Innovationspotentials, Bereitstellung von Risikokapital, Lohnkostenzuschüsse und öffentliche Auftragsvergabe zu unterstützen.

- Gezielte Fortentwicklung der staatlichen Infrastrukturprogramme, insbesondere soziale und ökologische Stadterneuerung, preiswerte und umweltgerechte Sanierung des Wohnbestandes, der dazugehörigen kulturellen und sozialen Einrichtungen sind weitere Bestandteile einer umfassenden Strategie zum Abbau von Entwicklungsrückständen. Dabei ist einerseits die Entwicklung der spezifischen ostdeutschen demographischen Bedingungen (Geburtenausfall, Abwanderung, Entleerung ländlicher Räume) zu berücksichtigen, andererseits sind in Ostdeutschland andere Normen der Ausgestaltung der sozial-kulturellen Infrastruktur anzuwenden als in dichtbesiedelten Regionen des früheren Bundesgebietes.
- Die finanziellen Spielräume der Länder und Kommunen für eine aktive Struktur- und Beschäftigungspolitik sind zu sichern und zu erweitern. Im Vordergrund steht die Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen, um nicht nur regionale Entwicklungskonzepte zu erarbeiten, sondern sie auch zielgerichtet umsetzen zu können sowie sinnvolle Beschäftigung zu fördern. Ein weiterer Stellenabbau im kulturell-sozialen Bereich und bei der öffentlichen Daseinsfürsorge ist zu verhindern.
- Vor dem Hintergrund der aktuellen Defizite in der kommunalen Infrastrukturqualität und des Rückgangs der kommunalen Investitionen besonders in Ostdeutschland müssen die Kommunen deutlich mehr nicht zweckgebundene Zuweisungen zur freien investiven Verwendung erhalten, um die Qualität der kommunalen Infrastruktur zu verbessern und damit günstigere Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen.
- Eine wichtige Grundlage für eine stärkere Nutzung der eigenen Potentiale in den ostdeutschen Regionen sollte die Ausarbeitung regionaler Zielvorstellungen und Leitbilder sein. Sie enthalten einerseits Komplexe, die weitgehend im Rahmen der

Region entwickelt werden können, die vorwiegend für den regionalen Markt produzieren und auch starke Verflechtungen zu regionalen Vorleistungen aufweisen. Andererseits geht es um solche spezialisierten und technologieintensiven Komplexe, die vorwiegend auf überregionalem Absatz beruhen und die eine internationale Arbeitsteilung voraussetzen, aber gleichzeitig auch eng und umfangreich mit lokalen Zulieferern kooperieren.

#### Literatur

- Bürklin, W. (1996): Einstellungen und Wertorientierungen ost- und westdeutscher Eliten 1995; in Gabriel, O.W. (Hrsg.) (1997): Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland, Opladen  
 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1998): Aktuelle Konjunkturten-  
 denz Juli 1998, Berlin  
 Görzig, B., Noack, G. (1998): Vergleichende Branchendaten für das Verarbeitende Gewerbe in Ost- und Westdeutschland, DIW, Berlin  
 IABwerkstattbericht (1998), Nr. 12 / 1998, Nürnberg  
 IWH (1998): Wirtschaft im Wandel, Heft 16/98

## 8. Steuern in der EU: Zwischen Wettbewerb und Harmonisierung

### 8.1 Steuersysteme in Europa – empirische Aspekte und Probleme

#### 8.1.1 Strukturelle und quantitative Entwicklungen

Anfang der 80er Jahre hat die Mehrzahl der EU-Staaten einen Umstrukturierungsprozeß der Steuersysteme angestoßen, um zur Flankierung der allgemeinen Angebotsorientierung in der Wirtschaftspolitik mikroökonomisch die Wettbewerbsstärke der Unternehmen und makroökonomisch die internationale Konkurrenzfähigkeit der Nationalstaaten durch Angebotsorientierte steuerliche Maßnahmen zu stärken. Dieser wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel läßt sich zumindest ansatzweise an der strukturellen und quantitativen Entwicklung der nationalen Steuersysteme zwischen 1965 und 1995 (neuere vergleichbare Daten sind nicht verfügbar) ablesen.

##### *Quantitative Entwicklung der Abgaben*

Die *Gesamtabgabenquoten* als Verhältnis des gesamten Aufkommens aus Steuern und Sozialabgaben zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) weisen nach Angaben der OECD zwischen 1965 und 1995 mehrheitlich eine steigende Tendenz auf (sie stagnieren bzw. sinken nur in Großbritannien, Irland, den Niederlanden und Schweden). Allerdings vollziehen sich diese Verläufe innerhalb einer großen Bandbreite. Während Irland, Spanien und Portugal bei etwa 34 vH liegen, erreicht Dänemark über 51 vH. In zehn Mitgliedsländern übersteigen die Abgabenquoten 40 vH, der EU-Durchschnitt beträgt knapp 42 vH. In Deutschland ist die Gesamtabgabenquote im betrachteten Zeitraum von gut 31 auf über 39 vH angestiegen.

Die *Steuerquoten*, die lediglich die Steuereinnahmen in Beziehung zum BIP setzen, liegen länderspezifisch noch weiter auseinander. Am unteren Ende steht Spanien mit knapp 22 vH im Jahre 1995, während Dänemark fast 50 vH erreicht. In Dänemark, Luxemburg, Griechenland, Portugal und Italien steigen die Steuerquoten – auf recht unterschiedlichen Niveaus – nach wie vor, dagegen deutet sich in Schweden, Finnland und den Niederlanden eine Abnahme an. In Deutschland, Österreich und Frankreich sind die Steuerquoten seit 1965 relativ stabil und vergleichsweise niedrig; die deutsche Steuerquote ist von 23,1 auf 23,8 im Jahr 1995 angestiegen. Ebenso ist in Belgien, Großbritannien, Irland und Spanien eine allmähliche Stabilisierung eingetreten. Mit insgesamt zehn Ländern konzentriert sich die Mehrheit im Bereich zwischen 20 und 30 vH; der EU-Durchschnitt beläuft sich auf knapp 30 vH.

Die *Sozialversicherungsquoten* als Differenz zwischen Gesamt-abgaben- und Steuerquoten weisen auf die Finanzierungsart der sozialen Sicherung hin. Je weiter diese beiden Quoten auseinander liegen, desto stärker ruht die Sozialversicherung auf einer Finanzierung durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, die von der Bruttolohnsumme abgezogen werden. Bis auf Irland, Luxemburg, Dänemark und Schweden weisen alle EU-Länder kontinuierliche Steigerungen der Sozialversicherungsquoten auf. Während der EU-Durchschnitt 1995 über 12 vH erreicht hat, sind zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Niveauunterschiede zu beobachten. Nur in Großbritannien, Irland, Portugal und Dänemark (das mit 1,6 vH das Schlußlicht bildet) bleiben diese Quoten unter 10 vH; Frankreich liegt mit über 19 vH an der Spitze. In Deutschland ist die Sozialversicherungsquote von 8,5 vH im Jahr 1965 auf 15,4 vH 1995 gestiegen, wobei hier die Überfrachtung der Sozialversicherungen mit einigungsbedingten Sonderaufgaben ein bedeutender Einflußfaktor für diese Entwicklung ist.

##### *Entwicklung der Steuerstruktur*

Da die obigen globalen Angaben keine Rückschlüsse über die Ver-



teilung der Steuerlast erlauben, müssen auch die Zusammensetzung der gesamten Steueraufkommen sowie die Tarifentwicklung bei einzelnen Steuerarten betrachtet werden.

Einen wichtigen Hinweis auf die zunehmend ungerechtere Steuerlastverteilung gibt eine Strukturanalyse der *direkten Steuern*. Hier sind zunächst die Anteile der *Einkommensteuern* an den gesamten Steuereinnahmen von Bedeutung, die sich nach OECD-Daten länderspezifisch merklich unterscheiden. Sie reichen im Jahr 1995 von 31 vH in Frankreich bis über 62 vH in Dänemark. In elf Staaten tragen die Einkommensteuern mindestens 45 vH zum gesamten Steueraufkommen bei, wobei insgesamt die Entwicklungstendenzen unterschiedlich sind. Mehr als die Hälfte der EU-Mitgliedsländer weist sinkende bzw. stabile Einkommensteueranteile auf; mit Ausnahme von Frankreich befinden sich diese Länder alle im oberen Bereich. In Deutschland erreichte der Anteil der Einkommensteuern an den Steuereinnahmen seinen höchsten Wert im Jahr 1980 mit 53,5 vH, um dann bis 1995 wieder auf 49,6 vH abzusinken.

Besonders von Bedeutung für die Beurteilung der Verteilungswirkungen innerhalb der direkten Steuern ist die Belastung der Einkommen aus *abhängiger Beschäftigung* gegenüber den Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen. Für den in der Mehrzahl der EU-Staaten zu verzeichnenden Anstieg der Steuer- bzw. Abgabenquoten dürfte hauptsächlich eine steigende Belastung der Einkommen aus abhängiger Beschäftigung durch Sozialversicherungsbeiträge und durch Lohnsteuern verantwortlich sein. Die effektive Belastung der Einkommen aus abhängiger Beschäftigung weist gemäß Eurostat-Daten zwischen 1970 und 1995 in elf Mitgliedsländern eine eindeutig steigende Tendenz auf. Lediglich in Luxemburg ist sie relativ stabil geblieben bzw. in den letzten Jahren sogar leicht gesunken; in Schweden, Großbritannien und Irland ist sie langfristig stabil. In Deutschland ist die durchschnittliche Belastung der Arbeitseinkommen mit Steuern und Sozialversicherungsabgaben von beinahe 30 vH im Jahr 1970 auf über 44 vH 1995 angewachsen.

Umgekehrt ist die Entwicklung bei der steuerlichen Belastung der *übrigen Produktionsfaktoren* (diese Kategorie bezieht sich nach

Eurostat-Klassifikation hauptsächlich auf den Faktor *Kapital*). Mit Ausnahme von Luxemburg ist die durchschnittliche Steuer auf diese Produktionsfaktoren in sämtlichen Mitgliedsländern zwischen 1970 und 1995 stabil oder sinkend; häufig ist ein U-förmiger Verlauf festzustellen, so daß zunächst die effektive Besteuerung ansteigt, jedoch in den letzten ein bis eineinhalb Dekaden wieder abnimmt. In Deutschland war der Durchschnittssteuersatz im Jahr 1970 bei gut 36 vH, erreichte den Spitzenwert 1977 bei knapp 55 vH und ist 1995 wieder bei über 36 vH angelangt.

Der Beitrag der *Körperschaftsteuern* als ein Teil der gesamten Einkommensteuern zum Gesamteueraufkommen differiert auf der Grundlage von OECD-Daten innerhalb der EU-Mitgliedstaaten erheblich: Nur knapp 6 vH des Gesamteueraufkommens machen diese Steuern 1995 in Österreich aus, dagegen belaufen sie sich in Italien auf 13 vH und in Luxemburg auf fast 24 vH. Die Beneluxländer, Großbritannien, Italien und Portugal beziehen mehr als 10 vH ihrer gesamten Steuereinnahmen von den Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. In zwei Dritteln der Mitgliedsländer steigen seit den 80er Jahren die Anteile dieser Steuern, während in den übrigen Staaten kein eindeutiger Trend zu beobachten ist. In Deutschland ist der Körperschaftsteueranteil am Gesamteueraufkommen zwischen 1965 und 1995 von knapp 11 vH auf gut 9 vH gesunken. Da die Entwicklung der Körperschaftsteuern jedoch entscheidend von der Ertragslage der Unternehmen abhängt, sind sie als Ansatzpunkt für steuerpolitische Eingriffe nur begrenzt tauglich.

Aufschlußreich zur Illustration des Steuerwettbewerbs im Rahmen der Unternehmensbesteuerung ist die Entwicklung der Körperschaftsteuersätze in den EU-Ländern seit 1980. Außer Italien, Spanien und Portugal haben sämtliche Regierungen zwischen 1980 und 1997 die Steuertarife gesenkt. Die Sätze bewegen sich nun weitgehend um die 35 vH bzw. (mit Ausnahme von Finnland, Schweden und Italien) zwischen 30 und 40 vH. Die vorgenommenen Tarifsenkungen sind vielfach drastisch ausgefallen: Beinahe 30 Prozentpunkte betrugen sie beispielsweise in Schweden, 21 Prozentpunkte in Österreich, um die 13 Prozentpunkte in den Niederlanden

und Frankreich. Auch das angebliche „Hochsteuerland“ Deutschland hat den Steuersatz auf einbehaltene Gewinne in dieser Zeitspanne um 11 Prozentpunkte verringert. Hier betrug der gespaltene Steuersatz im Jahr 1980 für einbehaltene Gewinne 56 vH, für ausgeschüttete Gewinne 36 vH; momentan belaufen sich die Steuersätze auf 45 bzw. 30 vH. Zwar muß bei der Analyse der effektiven steuerlichen Belastung der Unternehmen auch die Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden (welche im übrigen in beinahe allen EU-Ländern im betrachteten Zeitraum ausgeweitet worden ist), ebenso wie Vorschriften zur Gewinnermittlung etc. Dennoch deutet die Senkung der Steuersätze, die schrittweise und quasi in mehreren Runden häufig als Reaktion auf vorangegangene Steuersenkungen anderer Mitgliedsländer vorgenommen worden ist, auf einen steuerlichen Wettlauf bei der Unternehmensbesteuerung innerhalb der EU hin.

Die *Vermögensteuern* haben durchweg unter den direkten Steuern quantitativ die geringste Bedeutung. In Dänemark liegen sie 1995 nur noch bei 0,5 vH des gesamten Steueraufkommens, während Großbritannien mit knapp 13 vH einen vergleichsweise hohen und im übrigen auch relativ stabilen Anteil seiner Einnahmen aus der Besteuerung von Vermögen finanziert. Über die Hälfte der Länder verbleibt 1995 bei einem Anteil von unter 5 vH; fast ausnahmslos sind Stabilität bzw. sinkende Aufkommensanteile zu beobachten. In Deutschland hat sich der Vermögensteueranteil an allen Steuereinnahmen von knapp 8 vH 1965 auf 4,5 vH im Jahr 1995 verringert; 1997 wurden betriebliche und private Vermögensteuer schließlich unter dem Hinweis auf die übermäßige steuerliche Gesamtbelastung im internationalen Vergleich abgeschafft. Auch dies ist ein Anhaltspunkt für die wachsende distributive Ungerechtigkeit europäischer Steuersysteme, da auf die steuerliche Abschöpfung finanzieller Leistungsfähigkeit zunehmend verzichtet wird.

Ein weiterer Indikator für die Steuerlastverteilung ist das Verhältnis zwischen direkten und *indirekten Steuern*, denn letztere berücksichtigen nicht die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen und haben daher insgesamt regressive Belastungswirkungen. Der Anteil der indirekten Steuern an der Finanzierung der

öffentlichen Haushalte unterscheidet sich zwischen den einzelnen EU-Ländern beträchtlich. Wie OECD-Daten belegen, machen in elf Staaten die indirekten Steuern 1995 über 40 vH der gesamten Steuereinnahmen aus, in Griechenland und Portugal sind es sogar um die 60 vH. Lediglich Belgien, Luxemburg, Dänemark und Schweden unterschreiten die 40 vH-Marke; in Dänemark beruhen die Steuereinnahmen sogar nur zu einem Drittel auf indirekten Steuern. In knapp der Hälfte der Mitgliedsländer sind die Anteile der indirekten Steuern relativ stabil bzw. im Ansteigen begriffen. Wo ihr Anteil sinkt, geschieht dies (mit Ausnahme von Dänemark) von einem recht hohen Niveau aus. In Deutschland ist bei den indirekten Steuern wiederum eine U-förmige Entwicklung zu konstatieren: Ausgehend von einem Wert von 45 vH 1965 ging ihr Anteil 1980 auf gut 41 vH zurück, überstieg jedoch 1995 mit knapp 46 vH seinen ursprünglichen Ausgangswert. Der quantitative Stellenwert ist also in der überwiegenden Zahl der EU-Länder hoch bzw. steigend. Untermauert werden diese Ergebnisse durch weitere Untersuchungen der OECD aus dem Jahr 1995, nach denen die durchschnittliche Belastung des gesamten privaten und öffentlichen Konsums seit 1978 in beinahe sämtlichen untersuchten Ländern angestiegen ist.

Im Rahmen der indirekten Besteuerung haben sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine weitreichende Harmonisierung bei der strukturellen Ausgestaltung der allgemeinen Umsatzsteuer geeinigt. Ebenso gibt es Bemühungen, die Höhe der Steuersätze anzugleichen. Seit 1993 muß der Normalsatz der Umsatzsteuer zwischen 15 und 25 vH betragen. Auf Güter des sozio-kulturellen Existenzminimums, die mit ermäßigten Steuersätzen belegt werden, ist eine Mindestbesteuerung von 5 vH vorgeschrieben, dagegen dürfen keine erhöhten Steuersätze mehr auf bestimmte Güter des gehobenen Bedarfs („Luxussteuern“) erhoben werden. Mittelfristig sollen darüber hinaus auch die Nullsteuersätze, d. h. die Ausnahme bestimmter Güter aus der Umsatzsteuerpflicht, abgeschafft werden. Wenn die Harmonisierungsvorschriften bezüglich der Steuersätze somit auch nach wie vor großen Spielraum lassen, haben sie doch insgesamt in allen EU-Mitgliedsländern eine Erhöhung der Steuersätze ausgelöst. Somit werden schrittweise sämtliche Elemente, welche die regressive Wir-

kung der Verbrauchsbesteuerung abmildern sollen, aus der europäischen allgemeinen Verbrauchsbesteuerung beseitigt.

So unvollständig und kursorisch die Darstellung der empirischen Befunde ist, so wird doch einerseits deutlich, daß die Steuersysteme der EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich strukturiert sind und vielfach (noch) keine eindeutigen Entwicklungstrends festgestellt werden können. Andererseits sind durchaus einige Grundlinien zu identifizieren. In der Mehrheit der EU-Staaten ist in den letzten beiden Dekaden eine Verlagerung der Steuerbelastung von den direkten zu den indirekten Steuern, innerhalb der direkten Steuern eine Gewichtsverschiebung von den Kapitaleinkommen hin zu den Einkommen aus unselbständiger Arbeit durchgesetzt worden. Zudem ist in einer Reihe von Mitgliedsländern ein merklicher Anstieg der Abgabenquoten und mithin eine steigende Belastung der Arbeits-einkommen zu beobachten.

### **8.1.2 Grundlagen und Kritik aktueller europäischer Besteuerung**

#### *Grundlinien europäischer Steuerpolitik*

Die Steuerpolitik moderner Staaten hat immer schon eine Reihe von wirtschaftspolitischen Zielen verfolgt. Dazu gehören eine gleichmäßigere Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie die gerechte Verteilung der Steuerlast nach der individuellen finanziellen Leistungskraft von Einkommensbezieher und Vermögensbesitzern. Des weiteren soll ein Steuersystem Stabilisierungsziele unterstützen, d. h. die gleichmäßige Auslastung der Kapazitäten und ein stetiges Wirtschaftswachstum durch eine ausreichende private und öffentliche Investitionstätigkeit fördern, so daß ein hoher Beschäftigungsgrad erreicht werden kann. Schließlich ist die effiziente Allokation der Produktionsfaktoren zu berücksichtigen, also die Sicherstellung der Versorgung mit privaten und öffentlichen Gütern ohne Ressourcenverschwendung sowie die Internalisierung negativer externer Effekte aufgrund von privatem Konsum und Produktion.

Voraussetzung hierfür ist, daß die Steuereinnahmen ausreichend sind; gemäß dem Wagnerschen Steuergrundsatz, daß die Steuern den Ausgaben folgen müssen und nicht umgekehrt.

Seit Ende der 70er Jahre jedoch stützen sich Steuertheorie und -politik zunehmend auf die Grundlagen der neoklassischen Theorie und konzentrieren sich daher primär auf die effiziente Allokation der Produktionsfaktoren und die steuerliche Entlastung der Unternehmen, da dies Investitionen und Arbeitsplätze schaffe. Das Ziel gerechter Steuerlastverteilung als Bereich aktiver Wirtschaftspolitik hat an Bedeutung verloren: Es wird ein trade-off zwischen Effizienz und Gleichheit postuliert; eine effiziente Faktor- und Güterallokation erfordere die Inkaufnahme eines gewissen Maßes an Ungleichheit.

Die Steuersysteme der EU-Staaten werden darüber hinaus zunehmend in den Dienst der Standortpolitik gestellt. Die Mitgliedsländer verfolgen schwerpunktmäßig eine merkantilistische Politik der Stärkung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit, um Leistungsbilanzüberschüsse zu erzielen und auszudehnen. Da jedoch der Großteil des Außenhandels innerhalb der EU-Länder selbst stattfindet, müssen nationale Strategien zur Sicherung komparativer Außenhandelsvorteile primär auf das Überholen der übrigen EU-Mitgliedsländer abzielen. Wenn also die nationalen Steuerpolitiken der Leitlinie „Wettbewerb statt Kooperation“ unterworfen und vorgeblichen oder tatsächlichen Anforderungen internationaler Konkurrenzfähigkeit angepaßt werden, muß sich dies notwendigerweise vorwiegend auf die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den EU-Staaten selbst beziehen.

Wettbewerb hat im Rahmen der europäischen Steuerpolitik zwei Dimensionen. Einerseits soll eine möglichst wettbewerbsneutrale Besteuerung erfolgen. Gemäß der Steuerstrukturthese sei nämlich die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft abhängig vom Verhältnis von ausgleichsfähigen zu nicht-ausgleichsfähigen Steuern. Ausgleichsfähige Steuern, für die ein Grenzausgleich vorgenommen werden kann, seien vorzuziehen, weil sie keine Verzerrungen im internationalen Güter- und Faktorhandel bewirken. Ausgleichsfähig sind nach den Verträgen der EWG vor allem die allgemeine Verbrauchsteuer und die speziellen Verbrauch-

steuern – die indirekten Steuern also. Direkte Steuern dagegen beeinflussen die relativen internationalen Preise von Gütern und Produktionsfaktoren, da sie nicht ausgleichsfähig sind und damit gewissermaßen in die Produktionskosten eingehen.

Daraus folgt andererseits jedoch zugleich, daß bestimmte Steuern durchaus als Wettbewerbsparameter eingesetzt werden, vor allem Steuern auf diejenigen Aktivitäten bzw. Objekte, die nicht völlig immobil, d. h. an einen bestimmten Standort gebunden sind. Unter diesem Gesichtspunkt soll ein Steuerregime also gerade nicht wettbewerbsneutral sein, sondern die Wettbewerbsposition des Steuerstaats verbessern. Dies betrifft vorwiegend den gesamten Bereich der Kapitalertragsbesteuerung, d. h. der Besteuerung der Erträge aus festverzinslichen Kapitalanlagewerten und aus Unternehmensbeteiligungen, sowie der Unternehmensbesteuerung. Über eine möglichst niedrige Kapitalbesteuerung soll tatsächlich oder vorgeblich mobiles Kapital in Form von Finanzkapital oder Direktinvestitionen angelockt werden. Weiterhin setzen steuersenkende Länder darauf, durch günstige steuerliche Bedingungen soviel Kapital attrahieren zu können, daß Aufkommensverluste infolge von Steuersatzsenkungen durch eine steigende Steuerbasis überkompensiert werden können – eine Erwartung, die sich auf eine Art internationalen Laffer-Kurven-Effekt gründet. Nicht zuletzt soll eine niedrige Körperschafts- und Kapitalertragsbesteuerung Anreize zur Steuervermeidung und -hinterziehung durch die Anwendung überhöhter Verrechnungspreise oder das Ausweichen in Steueroasen beseitigen. Auch für diesen Aspekt ist daher die Steuerstruktur von Bedeutung: zunächst die Belastung der Einkommen aus annahmegoßen mobilen Faktoren (Kapital) gegenüber immobilen Aktivitäten (Arbeit), aber auch wiederum das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern, da Einschränkungen der Kapitalbesteuerung zumindest teilweise durch Erhöhungen bei den indirekten Steuern kompensiert werden müssen.

### *Kritik der theoretischen Grundlagen europäischer Steuerpolitik*

Diesen Grundlinien europäischer Steuerpolitik liegen Annahmen und Wirkungszusammenhänge zugrunde, deren theoretische und empirische Gültigkeit angezweifelt werden muß.

Die Notwendigkeit einer steuerlichen Privilegierung von Kapitaleinkommen in offenen Volkswirtschaften wird mit der Gefahr von Kapitalflucht begründet. Das Angebot an privaten Ersparnissen, die zur Erwirtschaftung von Zinsen, Dividenden oder Kurssteigerungen angelegt werden, ist in der neoklassischen Theorie die entscheidende Restriktion für die Höhe der privaten Investitionen. Eine Besteuerung der Erträge aus diesem Portfoliokapital schränke ihr Volumen ein, da die privaten Haushalte wegen gesunkener Opportunitätskosten mehr konsumieren bzw. unter der Voraussetzung, daß genug Anlagealternativen im Ausland vorhanden sind, die Ersparnisse der privaten Haushalte bzw. Unternehmen in Länder mit niedrigerer Besteuerung fließen. Weil es dadurch zu einer Kapitalknappheit im „Hochsteuerland“ komme, stiegen hier die Zinsen und damit die Finanzierungskosten der Unternehmen, die mit einer Einschränkung ihrer Sachinvestitionen reagierten. Ein ähnlicher Zusammenhang wird für Sachinvestitionen aufgestellt, die der neoklassischen Theorie zufolge außer von den Finanzierungskosten auch von der Höhe der Gewinne bestimmt werden. Werden Unternehmensteuern erhöht, sinken die Rendite des Produktivkapitals und die für Neuinvestitionen verfügbaren Gewinne. Daher würden Unternehmen Ersatz- und Neuinvestitionen in Länder mit niedrigerer Unternehmensbesteuerung verlagern; das Hochsteuerland würde mit sinkenden Investitionsquoten und negativen Beschäftigungswirkungen abgestraft.

Ein ausreichendes Angebot an Ersparnissen bzw. ausreichende Finanzierungsmittel sind jedoch keine hinreichende Bedingung für Unternehmensinvestitionen. Der tatsächliche Einfluß der Besteuerung auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen ist sicherlich weit geringer als von den Neoklassikern behauptet. Die Gewinnerwartungen und damit die Investitionsneigung der Unternehmen werden nicht in erster Linie von den erhobenen Steuern determiniert, son-

dern hängen in weitaus höherem Maße von ihren Absatzerwartungen, der aktuellen Kapazitätsauslastung sowie der Infrastrukturausstattung ab.

Des weiteren ist die Annahme von der nahezu unbegrenzten Mobilität jeglicher Art von Kapital und dem resultierenden umfangreichen Fluchtpotential weit überzogen. Sachinvestitionen sind zumindest in der kurzen und mittleren Flucht immobil, – besonders in kapitalintensiven Sektoren ist die problemlose räumliche Verlagerung als unmittelbare Reaktion auf jede Steueränderung kaum möglich. Eine Reihe von empirischen Untersuchungen – so aktuell eine Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelstages aus dem Jahr 1998 sowie eine Untersuchung des ifo-Instituts von 1996 – weisen darauf hin, daß ausländische Direktinvestitionen überwiegend zur Markterschließung und Absatzsicherung getätigt werden. Portfolioinvestitionen sind dagegen sicherlich vergleichsweise mobil, da sie eine hohe Fungibilität und Liquidität aufweisen und – unterstützt von der Verfügbarkeit weltweiter vernetzter Informations- und Kommunikationstechnologie – ihren Anlageort kurzfristig wechseln und damit auch auf steuerliche Änderungen reagieren können. Ob damit jedoch tatsächlich Kapitalknappheiten und Zinsanstiege in den Industrieländern verbunden sind, ist fraglich, da derzeit eher ein Überangebot an liquiden Mitteln sowohl bei den privaten Haushalten als auch bei den Unternehmen vorhanden ist. Berücksichtigt man außerdem, daß ein Großteil der Portfolioinvestitionen nicht zur Finanzierung neuer Unternehmen oder zusätzlicher produktiver Investitionen dient, sondern daß es sich um kurzfristige Anlagen zur Erzielung von Spekulations- oder Arbitragegewinnen bzw. zum Zwecke des Hedging handelt, ist durch ihre Einschränkung zunächst keine Verknappung dringend benötigter Finanzierungsmittel zu befürchten. Außerdem ist zu beachten, daß die behauptete Empfindlichkeit von Portfolioinvestitionen gegenüber Steueränderungen auch auf der Annahme basiert, daß Wertpapiere international substituierbar sind und daher das Investitionskalkül ausschließlich Nachsteuer-Renditen einbezieht. Dagegen zeigen empirische Untersuchungen, daß rationale Investoren niemals eine einzige Anlage halten, sondern ihr Portfolio zur Risikominimierung diversifizieren, so

daß Risikoüberlegungen eine weitaus höhere Rolle spielen als Steuersätze und ihre (kurzfristigen) Veränderungen.

Was schließlich das Laffer-Kurven-Argument betrifft, nach dem die Senkung der Steuersätze auf Kapitaleinkommen zu einer „Autokonsolidierung“ führe, weil die Steigerung der Bemessungsgrundlage die gesenkten Steuersätze überkompensiere und damit das Steueraufkommen erhöhe, so ist folgendes mittlerweile unstrittig: Die Reagan'schen Steuerreformen Anfang der 80er Jahre, von dieser Behauptung des US-amerikanischen Ökonomen Arthur Laffer inspiriert, haben keineswegs zu dieser Selbstkonsolidierung geführt, sondern ganz im Gegenteil zu exorbitanten Steuerausfällen und damit zu riesigen Haushaltsdefiziten. Die Gültigkeit dieser Vorstellung dürfte daher empirisch so gründlich widerlegt sein, daß sie kaum als Grundlage einer seriösen modernen Steuertheorie dienen kann.

### **8.1.3 Internationale Steuervermeidungsstrategien – Ein Überblick**

#### *a) Die Problematik konzerninterner Verrechnungspreise*

Im Rahmen der Festlegung von Verrechnungspreisen zwischen verbundenen Unternehmen ist es möglich, Gewinne aus hoch besteuerten in gering besteuerte Länder zu verlagern. Ist z. B. die Körperschaftsteuer in Deutschland höher als in Großbritannien, so ist es für einen internationalen Konzern finanziell attraktiv, für Lieferungen eines deutschen Tochterunternehmens an ein britisches Tochterunternehmen zu niedrige und für Lieferungen in umgekehrter Richtung zu hohe Preise zu verrechnen. Der Gewinn in Deutschland wird als Folge niedriger, der in Großbritannien höher ausgewiesen. Noch interessanter ist der Umweg über eine Steueroase: Laufen die Lieferungen über eine Tochtergesellschaft in Liechtenstein, entsteht dort ein Gewinn, der nur minimal mit Steuern belastet wird. Natürlich versuchen die nationalen Steuerbehörden, diese Praktiken zu überwachen und gegebenenfalls zu korrigieren, doch

treten dabei bereits bei materiellen Gütern große Schwierigkeiten auf, wenn es für sie keinen Marktpreis gibt, weil es sich z. B. um konzernspezifische Zwischengüter handelt oder der Konzern das Monopol für ein Gut besitzt. Noch schwieriger wird die Kontrolle, wenn es sich um Dienstleistungen oder immaterielle Güter handelt: Was ist der angemessene Verrechnungspreis für Managementdienstleistungen, für Finanzdienstleistungen oder für die Nutzung von Patenten, die auf Tochtergesellschaften im Ausland übertragen worden sind?

Anhand eines Beispiels kann die Wirkungsweise der Gewinnverlagerungen aufgezeigt werden.

Zahlreiche Großunternehmen versichern spezifische Risiken bei konzerneigenen Versicherungsgesellschaften (sog. Captives) im Ausland. Das ist deshalb lohnend, weil die Prämien in der Regel höher sein werden als die bei der ausländischen Tochtergesellschaft anfallenden Kosten. Im Inland mindern die Prämienzahlungen den zu versteuernden Gewinn. Da man für die Zwecke der Ansiedlung ein Land auswählen wird, das die entstehenden Gewinne sehr niedrig besteuert, wird die Gesamtsteuerbelastung im Konzern sinken. So bietet z. B. Irland im International Financial Services Centre (IFSC) in Dublin für derartige internationale Unternehmen interessante Steuerpräferenzen: Die entstehenden Gewinne werden lediglich mit 10 vH Körperschaftsteuer belastet, – im Jahr 1995 fanden sich unter den Mietern des IFSC 160 solcher Captives. Auch zahlreiche Steueroasen haben diesen Markt erschlossen; so hat sich z.B. die Isle of Man zu einem der führenden Captive-Zentren entwickelt.

Eine weitere Möglichkeit bietet in diesem Zusammenhang die Verteilung von Kosten, die für den Gesamtkonzern entstehen, auf die einzelnen Konzernunternehmen. Dies betrifft z. B. Aufwendungen für die zentrale Verwaltung oder für Forschung und Entwicklung. Auch dabei wird man bestrebt sein, den Tochterunternehmen in hoch steuernden Staaten einen überproportional großen, denen in niedrig steuernden Staaten einen möglichst kleinen Anteil dieser Kosten zuzuschreiben. Folge ist wiederum eine Minderung der Steuerbelastung im Konzern.

Natürlich ist das Problem der Verrechnungspreise nicht neu – bereits in den 70er Jahren mühten sich die multinationalen Unternehmen, die Gewinne dort entstehen zu lassen, wo die Steuern am niedrigsten waren –, allerdings gewinnt es durch die zunehmende Globalisierung der Unternehmensaktivitäten stark an Bedeutung. Die internationalen Steuerberatungsgesellschaften stellen international besetzte Expertengruppen zusammen, um den Unternehmen eine optimale Ausnutzung der Möglichkeiten in diesem Bereich zu ermöglichen. Für manche Experten ist der Verrechnungspreisbereich heute die „Hauptspielwiese der internationalen Gewinnverlagerung“.

#### *b) Holding- und Finanzierungsgesellschaften*

Bei der Errichtung einer Holding-Konstruktion werden Anteile an Tochterunternehmen des Konzerns (oder auch Lizenz- bzw. Patentrechte oder Finanzanlagen) in einer Holdinggesellschaft plziert. Als Sitz wählt man ein Land, das entweder sehr niedrige Steuern erhebt (Steueroase) oder spezielle Steuerpräferenzen für Holdinggesellschaften internationaler Konzerne bietet. Überweist dann z.B. eine deutsche Tochtergesellschaft Dividende an die Konzernholding im Ausland, so ergeben sich steuerlich folgende Ergebnisse: Die Dividende ist belastet mit 30 vH Körperschaftsteuer, die in Deutschland für ausgeschüttete Gewinne erhoben wird. Für die deutsche Quellensteuer auf Dividenden gilt, daß sie nach dem Musterabkommen der OECD auf 15 vH reduziert werden soll (normaler Satz: 25 vH) gegenüber Staaten, mit denen ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht. Für Dividenden von Tochtergesellschaften wird in den Abkommen oft sogar der noch niedrigere Satz von 5 vH vereinbart. In der EU wurde in der Mutter-Tochter-Richtlinie von 1990 sogar festgelegt, daß bei einer Beteiligung von mindestens 25 vH gar keine Quellensteuer erhoben werden darf. Auf diese Art kann in der Holding steuergünstig Eigenkapital gebildet werden, sie dient gewissermaßen als „Money-Box“. Begünstigt wird dies durch das deutsche System des gespaltenen Körperschaftsteuersatzes, das auch für Ausschüttungen ins Ausland den niedrigeren Satz von 30 vH

(gegenüber 45 vH für einbehaltene Gewinne) vorsieht. Der Versuch Deutschlands, diesen Effekt durch die Vereinbarung einer einseitig höheren deutschen Quellensteuer in den Doppelbesteuerungsabkommen zu kompensieren, war nicht erfolgreich.

Wie kann nun dieses Eigenkapital in Deutschland erneut genutzt werden? Die Mutter-Tochter-Richtlinie der EU sieht vor, daß die Mitgliedstaaten eine Doppelbesteuerung vermeiden, indem sie die Dividenden ausländischer Tochtergesellschaften entweder von der inländischen Besteuerung freistellen oder die ausländische Steuer bei der inländischen Besteuerung anrechnen. Deutschland verwendet traditionell das Freistellungsverfahren (im Gegensatz z. B. zu Großbritannien): Durch die Anwendung des „internationalen Schachtelprivilegs“ werden die Dividenden von ausländischen Tochtergesellschaften von der deutschen Steuer freigestellt bei einer Beteiligung von mindestens 10 vH (ein im internationalen Vergleich sehr niedriger Wert). Diese Regelung findet sich in den meisten Doppelbesteuerungsabkommen, jedoch häufig verbunden mit einer Aktivitätsklausel, welche aber in der Mutter-Tochter-Richtlinie nicht vorgesehen ist.

Diese rechtliche Ausgestaltung eröffnet deutschen Unternehmen gute Möglichkeiten zur Steuervermeidung, z. B. durch das sog. „Holland-Routing“: Eine deutsche Tochtergesellschaft überweist Dividende an eine Holding in Holland, die als Zwischengesellschaft fungiert. Die Dividende ist mit 30 vH deutscher Körperschaftsteuer belastet, Quellensteuer wird nicht erhoben. In Holland, das ebenfalls das Freistellungsverfahren anwendet, wird keine Steuer auf die Dividendeneinnahme erhoben, bei der Rücküberweisung an die deutsche Konzern-Muttergesellschaft entsteht auch keine holländische Quellensteuer. Die Einnahme der deutschen Muttergesellschaft wird durch die Anwendung des Freistellungsverfahrens nicht steuerlich belastet. Somit wird der Gewinn lediglich mit 30 vH belastet; hätte die deutsche Tochtergesellschaft die Dividende direkt an die deutsche Muttergesellschaft überwiesen, hätte sich im Fall der Tauschierung eine Steuerbelastung von 45 vH ergeben. Dieses Modell ist sehr einfach und durchschaubar, was Gegenmaßnahmen der Steuerbehörden erleichtert. Der folgende Kasten zeigt ein Beispiel aus

der realen Welt der Steuervermeidung, an dem auch deutlich wird, wie a) die Verlagerung von Lizenzrechten und b) die Einbeziehung von Steueroasen zur Steuersenkung beitragen.

#### Das „unmögliche“ Karibik-Modell der Firma IKEA

Alle IKEA-Möbelhäuser sowie der IKEA-Konzern in Dänemark führen 3 vH ihrer Umsätze als Lizenzgebühren an die Inter Ikea Systems BV in Holland ab, die die Rechte am Namen und am Konzept besitzt. Die Lizenzgebühren mindern als Betriebsausgaben den zu versteuernden Gewinn. In Holland gelten weitreichende Steuerpräferenzen für Holding- und Finanzierungsgesellschaften internationaler Konzerne. So können z. B. Risikorücklagen von bis zu 80 vH der Einkünfte aus Konzernaktivitäten gebildet werden mit der Folge, daß die holländische Körperschaftsteuer von 35 vH nur auf 20 vH des entstehenden Gewinns erhoben wird.

Bei Auflösung dieser Rücklagen wird ein Steuersatz von nur 10 vH berechnet. Ferner können sich die Konzerne im voraus die Steuerbelastung beim Betrieb einer solchen Gesellschaft in Holland ausrechnen lassen (sog. Ruling-Praxis). Die Gesellschaft in Holland führt dann ihren Gewinn ab an die Inter Ikea Holding N.V. in Curaçao, Niederländische Antillen. Dieses Steuerparadies hat den enormen Vorteil, über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit einem Industrieland, eben Holland, zu verfügen. Nach diesem Abkommen werden Dividenden von holländischen Unternehmen an eine Dachgesellschaft auf den Niederländischen Antillen mit einer Quellensteuer von nur 7,5 vH oder 5 vH belastet – abhängig von der Besteuerung in der Oase, die für internationale Investment-, Holding- oder Patentholdinggesellschaften 3 vH oder 5,5 vH beträgt. Auf diese Art und Weise wurde in der karibischen Steueroase bislang steuerbegünstigt ein Eigenkapitalstock von 10 Milliarden Schwedischen Kronen (SKR) gebildet.

Nach Angaben von IKEA konnte insgesamt durch ein kompliziertes Geflecht von Holdings und Stiftungen die Steuerbelastung im Gesamtkonzern im Jahr 1997 auf 23,5 vH gedrückt werden, in Schweden hätte sie 28 vH betragen. Bei einem Vorsteuergewinn von 7,3 Mrd. SKR errechnet sich daraus die beachtliche Steuerersparnis von 328,5 Mio. SKR. Die Verfügbarkeit so präziser Angaben zu den Auswirkungen internationaler Steuersparmodelle ist allerdings ausgesprochen selten.

Der Steuervermeidung dient auch die Errichtung von ausländischen Finanzierungsgesellschaften.

Zum einen kann eine Auslandsholding die steuergünstig thesaurierten Kapitalien wieder in Form von Krediten an die Tochterunternehmen des Konzerns vergeben, die Money-Box wird dadurch zur Kapitaldreh Scheibe. Der Steuerspareffekt ergibt sich dadurch, daß die Tochtergesellschaften, z.B. in Deutschland die Zinsen für diese Kredite vom zu versteuernden Einkommen abziehen können, während bei der Finanzierungsgesellschaft in einer Steueroase oder in einem Land, das spezielle Steuerpräferenzen für solche Unternehmen bietet, kaum zusätzliche Steuern anfallen.

Die Finanzierungsgesellschaft kann auch dazu benutzt werden, Kapitalien an den internationalen Finanzmärkten aufzunehmen und an die Tochtergesellschaften in Form von Fremdkapital weiterzuleiten. Die in der Finanzierungsgesellschaft entstehenden Gewinne werden wiederum nur sehr niedrig besteuert. Die Höhe des Gewinns hängt dabei auch davon ab, zu welchen Konditionen die Kredite von der Finanzierungsgesellschaft bereitgestellt werden, so daß auch der Problembereich der Verrechnungspreise betroffen ist.

Weitergehende Möglichkeiten ergeben sich, wenn es steuerlich zulässig ist, daß die Muttergesellschaft Kredite aufnimmt und der ausländischen Tochtergesellschaft in Form von Eigenkapital überläßt. So kann zum Beispiel eine deutsche Muttergesellschaft die dadurch entstehenden Zinszahlungen steuermindernd geltend machen, die in Zukunft anfallenden Dividenden aus den Gewinnen der Tochtergesellschaft bleiben auf Grund des internationalen Schachtelprivilegs aber steuerfrei. Nach Grigat (1997, S. 410) führt allein diese Regelung des deutschen Steuerrechts zu Steuermindereinnahmen von jährlich 1 Mrd. DM.

Somit läßt sich folgendes Modell konstruieren: Die Muttergesellschaft nimmt Kredite auf und versorgt die Finanzierungsgesellschaft im Niedrigsteuerland mit Eigenkapital. Die Finanzierungsgesellschaft überläßt die Mittel der Tochtergesellschaft durch Darlehensvergabe. Die Muttergesellschaft kann die Zinsen für den Kredit geltend machen, ebenso die Tochtergesellschaft für ihre Zinszahlungen an die Finanzierungsgesellschaft. Die Finanzierungsgesellschaft unterliegt nur einer geringen Besteuerung für die erwirtschafteten Gewinne. Die Überweisung der Dividende an die Muttergesellschaft

bleibt steuerfrei. Auf solche Finanzierungsgesellschaften können ferner die Finanzanlagen eines Konzerns übertragen werden, so daß die dafür anfallenden Zinseinnahmen ebenfalls der niedrigeren Besteuerung unterliegen.

Zahlreiche Länder, Steueroasen wie Liechtenstein, aber auch einige EU-Staaten versuchen, ausländische Finanzinvestitionen anzulocken, indem sie für Holding- und Finanzierungsgesellschaften Steuervorteile bieten:

- In Liechtenstein zahlen Holdinggesellschaften und Domizilgesellschaften (d. h. die nur ihren Sitz im Land haben, dort aber nicht geschäftlich tätig sind) keine Gewinnsteuern, sondern nur eine Vermögenssteuer von 0,1 vH auf das eingesetzte Eigenkapital.
- In belgischen Koordinationszentren können internationale Konzerne ihre Finanzaktivitäten konzentrieren. Der Gewinn solcher Gesellschaften wird in Abhängigkeit von den Kosten ermittelt: Er beträgt 8 vH der Sachkosten (ohne Personal- und Finanzierungskosten). Interessant ist hier also nicht der Steuersatz von 39 vH, sondern die extrem günstige Regelung für die Ermittlung des zu versteuernden Gewinns. Zahlreiche deutsche Großunternehmen sind mit Finanzierungsgesellschaften in Belgien vertreten, darunter VW, BMW und BASF.
- Irland bietet in seinem International Financial Services Centre in Dublin Steuervorteile für ausländische Unternehmen, die von dort aus Finanzgeschäfte betreiben. Seit 1989 beträgt die Körperschaftsteuer für die Gewinne aus solchen Investitionen nur 10 vH gegenüber einem normalen Satz von zur Zeit 32 vH. Seither haben deutsche Unternehmen rund 10 Mrd. DM in solche Beteiligungen investiert.

Diese Steuerpräferenzen zielen eindeutig darauf ab, ausländische Unternehmen anzulocken, die ausschließlich an Steuerersparnis interessiert sind, die Steuerbasis anderer Partnerstaaten wird gezielt abgeschöpft. Steueroasen wie Liechtenstein haben allerdings einen wichtigen Nachteil: Sie verfügen kaum über Doppelbesteuerungsabkommen. Aufgrund des Fehlens solcher Abkommen werden Dividenden, Zinsen oder Lizenzgebühren, die an Unternehmen in Steu-



eroasen fließen, mit der vollen deutschen Quellensteuer (von i.d.R. 25 vH) belastet, – die Transaktion wird dadurch meist unattraktiv. Man könnte dann versuchen, die Einkünfte über eine *Durchlaufgesellschaft* (Conduit Company) in einem normal steuernden Staat zu leiten, der mit dem Quellenstaat der Einkünfte ein Doppelbesteuerungsabkommen hat und der die durchgeleiteten Zahlungen an das Unternehmen in der Steueroase mit keiner oder nur einer geringen Quellensteuer belastet. Solche Möglichkeiten des „Treaty Shopping“ eröffnen sich oft in Bezug auf Steueroasen, die Teil normal besteuender Länder sind, z. B. die Niederländischen Antillen.

Die Bekämpfung solcher Praktiken in den genannten EU-Staaten ist deutlich schwieriger, weil sie von der EU-Kommission genehmigt worden sind und Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland bestehen. Die Bedeutung der Inanspruchnahme solcher „Sonderangebote“ zeigt sich ansatzweise auch darin, daß kleine EU-Staaten wie Belgien, Irland oder auch Luxemburg einen überraschend hohen Anteil bei den Direktinvestitions-Nettoabflüssen aus Deutschland ausmachen. Viele dieser Direktinvestitionen dürften in die Errichtung von Steuersparmodellen geflossen sein.

### *c) Kapitalanlagen privater Wirtschaftssubjekte*

Grundsätzlich liegt das Besteuerungsrecht bei grenzüberschreitenden Zinseinkünften beim Wohnsitzstaat, der Quellenstaat hat lediglich Anspruch auf eine Quellensteuer, auf die allerdings gerade von Staaten oft verzichtet wird, die ein großes Interesse an ausländischen Einlagen haben. Der Heimatstaat der Wirtschaftssubjekte hat also das Recht zur Besteuerung, kann aber dieses Recht zumeist nicht ausüben, da der Großteil der von (nicht buchführungspflichtigen) Privatpersonen erzielten Zinseinkünfte nicht deklariert wird. Die Verlagerung von Anlagekapital aus Deutschland hinaus im Gefolge der Einführung der Zinsabschlagsteuer wird auf 300 bis 500 Mrd. DM geschätzt. Dabei waren vor allem Länder interessant, die selbst keine Quellensteuer auf Zinszahlungen erheben und in denen strenge Geheimhaltungsvorschriften vor Nachforschungen der

nationalen Steuerbehörden schützen. Vor allem Steueroasen erfüllen diese Bedingungen, aber auch der EU-Staat Luxemburg. Allerdings hat Luxemburg nicht zu Unrecht darauf hingewiesen, daß Deutschland auch das Steuerparadies für Luxemburger sei, – die deutsche Zinsabschlagsteuer gilt nicht für Einlagen von Ausländern.

Luxemburg hat sich auch (wie viele Steueroasen) zu einem der Zentren für die Ansiedlung von Investmentfonds entwickelt, was auf steuerliche Vorteile für diese Unternehmen sowie wiederum auf das strenge Bankgeheimnis zurückzuführen sein dürfte. Ob die Privatanleger, die an diesen Fonds beteiligt sind, die Erträge aus der Einlage in ihren Heimatländern versteuern, ist erneut höchst fraglich.

Etwas überraschender ist der Zufluß von Privatanlagen in die Schweiz, der nach Schätzungen gegenwärtig um 20 vH jährlich wächst, denn die Schweiz besitzt zwar ein sehr strenges Bankgeheimnis, erhebt aber auch eine Quellensteuer von 35 vH auf die Erträge von zinstragenden Einlagen in der Schweiz. Allerdings gibt es Schlupflöcher: So gilt die Steuer z. B. nicht für Zinsen auf Anleihen, die von ausländischen Institutionen in der Schweiz ausgegeben wurden.

Auch kapitalnachfragende Unternehmen bevorzugen Kapitalmärkte, wo sich Anleihen emittieren lassen, ohne daß eine Quellensteuer auf die Zinsen anfällt. Deutsche Anleger können dann solche Anteile an diesen ausländischen Märkten erwerben und damit die deutsche Zinsabschlagsteuer umgehen. Ein Hinweis auf das Ausmaß dieses Effekts ergibt sich aus der Entwicklung des Anteils der auf Offshore-Finanzplätzen emittierten internationalen Schuldtitelemissionen am gesamten weltweiten Nettoabsatz solcher Papiere. Dieser betrug nach Angaben der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich im Jahr 1992 noch 0, im Jahr 1993 nur 2,75 vH, im Jahr 1997 aber schon 15,37 vH.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß nicht nur Unternehmen mobiler geworden sind, sondern auch Privatanleger, nicht zuletzt gefördert durch den weltweiten Abbau von Kapitalverkehrsbeschränkungen und die Deregulierung der Finanzmärkte. Die Besteuerung dieser Einkünfte zur Sicherung des Prinzips der Besteue-

nung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit ist für die nationalen Steuerbehörden zu einer Herkulesaufgabe geworden.

#### *d) Sachinvestitionen im Ausland*

Deutsche Unternehmen gehen zunehmend dazu über, ihre Produktion international aufzuspalten. Dazu zwei Beispiele: Bei Mannesmann betrug der inländische Anteil an der Wertschöpfung vor wenigen Jahren 72 vH, der ausländische 28 vH; heute ist das Verhältnis umgekehrt. Bei Stihl betrug der Anteil ausländischer Vorprodukte vor wenigen Jahren unter 10 vH, heute liegt er bei 40 vH.

Anspruchsvolle, qualifikations- und kapitalintensive Prozesse bleiben in der Regel im Inland, arbeitsintensive werden tendenziell eher in das arbeitskostengünstigere Ausland verlagert. Auch steuerliche Gesichtspunkte spielen dabei eine Rolle. Viele Staaten/Regionen versuchen, durch Steuervergünstigungen ausländisches Sachkapital anzulocken, wobei die positiven Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung als wichtiger angesehen werden als die zunächst einmal sich ergebenden Steuerverluste. Für Investoren sind solche Standorte besonders interessant, von denen aus die Absatzmärkte ohne größere Kosten beliefert werden können. Vor allem für die EU gilt deshalb, daß die Vollendung des Binnenmarkts tendenziell dazu führt, daß die Besteuerung der Unternehmensgewinne sinkt bzw. die Vergünstigungen/Subventionen steigen, da die sinkenden Transaktionskosten die Unternehmen in ihrer Standortwahl freier werden lassen. Besonders Irland lockt auch hier mit Steuerangeboten: Der ermäßigte Körperschaftsteuersatz von 10 vH gilt auch für bestimmte Branchen des verarbeitenden Gewerbes, die als für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes wichtig angesehen werden. Vor allem innerhalb von Zollunionen und Freihandelszonen erfordern solche Steuervergünstigungen – wie alle anderen Arten von Subventionen – eine strenge Kontrolle, die die Balance herstellen muß zwischen vertretbaren Bemühungen, rückständige Staaten/Regionen zu entwickeln, und den berechtigten Forderungen anderer Staaten nach Schutz ihrer Steuerbasis.

Dennoch muß ein fundamentaler Unterschied betont werden: Bei Sachinvestitionen spielt zwangsläufig die gesamte Palette von Standortvorteilen und -nachteilen eine Rolle, wie z. B. Qualifikation der Arbeitnehmer, Infrastrukturausstattung, Arbeitsbeziehungen etc. Diese Investitionen sind also weniger steuersensibel als Finanzkapital, zumal sie weniger leicht (d. h. nur mit höheren Kosten) abgewickelt und woanders neu errichtet werden können. Bei Finanzinvestitionen der oben beschriebenen Art ist dagegen keine größere Bewegung von Sachkapital erforderlich, auch werden nur wenige Arbeitsplätze neu geschaffen, – das Brüsseler Koordinationszentrum von VW hat z. B. nur 50 Beschäftigte. Daher eignen sich auch Entwicklungsländer im Pazifik oder in der Karibik zur Ansiedlung von Finanzierungs- und Holdinggesellschaften. Was wirklich verschoben wird, ist nicht Sachkapital, sondern sind die zu versteuern den Gewinne.

Obwohl also auch die steuerliche Subventionierung von Sachinvestitionen für die Entwicklung der nationalen Steuerbasen sehr relevant ist und besonders in der EU der Kontrolle bedarf, sind die Steuerpräferenzen in Bezug auf passive Finanzinvestitionen die schädlichere Variante des internationalen Steuerwettbewerbs.

#### **8.1.4 Probleme aktueller europäischer Steuerpolitik**

Auch in offenen Volkswirtschaften sind die Erhebung von direkten Steuern im allgemeinen und die Kapitalbesteuerung im besonderen prinzipiell weder erheblich erschwert noch gar unmöglich. Die Kapitalmobilität und damit das Ausmaß der möglichen Kapitalflucht sind weder so überwältigend wie oft behauptet, noch haben sie die angedrohten katastrophalen Auswirkungen. Das eigentliche Problem liegt in der strategischen Übertreibung dieser Zusammenhänge, wenn sich Steuerstaaten dadurch zur gewissermaßen vorbeugenden Steuersenkung gezwungen sehen und sich Zug um Zug mit immer noch investorfreundlicheren Steuervergünstigungen unterbieten. Für die Regierungen ergibt sich ein klassisches Gefangenendilemma: Jede einzelne ist mit dem Druck der Industrieverbände nach Steuersen-

kungen und Subventionen konfrontiert, den diese aufgrund einer glaubwürdigen Exit-Drohung erzeugen können. Die Senkung der Unternehmensbesteuerung erscheint aus der Perspektive der einzelnen Regierung daher geboten. Aufgrund des sich verschärfenden Steuerwettbewerbs wird das Ergebnis letztlich aber sein, daß die Besteuerung des Faktors Kapital in allen Ländern sinkt (Spill-Over-Effekt), ohne daß sich daraus spezifische Wettbewerbsvorteile für ein Land ergeben.

Werden die Steuerausfälle aus der sinkenden Kapitalertragsbesteuerung nicht durch anderweitige Steuererhöhungen eingeholt, so sind unter den bestehenden Restriktionen bei der öffentlichen Verschuldung (europäischer Wachstums- und Stabilitätspakt) Kürzungen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Budgets und damit Einschränkungen des staatlichen Konsums und/oder staatlicher Investitionen zwangsläufig die Folge. Dies verursacht langfristig alloкатive Ineffizienzen, da eine suboptimale Menge an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen bereitgestellt wird („Konsolidierungsschäden“). Vor allem passive Finanzinvestitionen ermöglichen ein Free-Rider-Verhalten: Die Unternehmen, die Steueroasen und Steuerpräferenzen im Ausland nutzen, um ihre Steuerlast im Inland zu senken, können nach wie vor von den inländischen Staatsausgaben, z. B. für Infrastruktur oder Bildung, profitieren, beteiligen sich aber immer weniger an deren Finanzierung. Zudem wird die Einschränkung der staatlichen Nachfrage negativ auf die privaten Investitionen durchschlagen.

Eine Stabilisierung der öffentlichen Einnahmen durch die Erhöhung indirekter Steuern vor allem auf Güter des Massenkonsums, wie sie sich bereits in einigen europäischen Ländern andeutet, beeinträchtigt dagegen die fiskalische Ergiebigkeit der Steuersysteme. Die Aufkommenselastizitäten der Steuern auf Güter und Dienstleistungen, die empirisch zumeist geringer sind als die Elastizitäten der direkten Steuern, sind ein deutlicher Hinweis auf die fiskalischen Unzulänglichkeiten indirekter Steuern. Zudem sind die Einkommenselastizitäten von Massenkonsumgütern geringer als eins, so daß die Steuerbasis langfristig mit dem Wachstum einer Volkswirtschaft nicht Schritt halten kann. Darüber hinaus weisen direkte Steuern positive Stabilisierungseigenschaften auf, da sie wegen ih-

res quantitativen Gewichts wie auch ihrer häufig progressiven Ausgestaltung als automatische Stabilisatoren konjunkturelle Ausschläge nach oben oder unten eindämmen können.

Letztlich bedeutet eine Ausdehnung der Verbrauchsbesteuerung auch eine steigende Regressivität der Steuersysteme, da höhere Einkommen wegen ihrer niedrigeren Konsumquoten unterdurchschnittlich belastet werden. Die persönliche Leistungsfähigkeit des Steuersubjektes wird nicht berücksichtigt, denn Verbrauchsteuern knüpfen am Tatbestand des Konsums und nicht an Einkommen oder Vermögen an, – alle Haushalte sind verbrauchsteuerpflichtig, ungeachtet der Quelle und der Höhe ihrer Einkünfte bzw. Besitztitel.

Verteilungspolitisch problematisch sind daneben die steigenden Sozialversicherungsabgaben, die auch von den abhängig Beschäftigten zu tragen sind. Da in vielen Ländern Beitragsbemessungsgrenzen nach oben bestehen, oberhalb derer die Einkünfte nicht mehr abgabenpflichtig sind, sind diese Abgaben indirekt regressiv. Wie die obigen Länderbeispiele zeigen, ist außerdem die effektive Belastung der Arbeitseinkommen mit Lohnsteuern angestiegen, während bei den Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sowie der Vermögensbesteuerung teilweise deutliche Entlastungen durchgesetzt worden sind.

Eine genaue Bezifferung des Umfangs und der ökonomischen Wirkungen von extern verursachter Erosion der Steuerbasis ist kaum möglich; die Art der Wandlung, die sich vollzieht, sowie deren Folgen lassen sich aber zumindest beschreiben. Es ist offensichtlich, daß die Nutzung von Steueroasen und Steuerpräferenzen weltweit zunimmt. Die Direktinvestitionen der G7-Staaten in einer Reihe von Steueroasen im Südpazifik und in der Karibik haben sich nach Angaben der OECD z. B. von 1975 bis 1994 um mehr als das fünffache erhöht. Den Unternehmen gelingt es dadurch, die Höhe der sie treffenden Besteuerung zu senken. Deutsche Unternehmen liegen daher mittlerweile vielfach unter dem internationalen effektiven Steuerniveau.

Einigen Beobachtern ist dieser Effekt hochwillkommen, da er die von ihnen sowieso geforderte Umverteilung zugunsten des Faktors Kapital und die Zurückdrängung des staatlichen Einflusses auf die

Wirtschaft erleichtert. Regierungen würden durch eingeschränkte Besteuerungsmöglichkeiten von Kapitaleinkünften in dem Sinne diszipliniert, daß sie ihre Ausgaben einschränken müßten, die ohnehin vielfach überdimensioniert und ineffizient seien.

Eine solche Position übersieht die negativen Aspekte einer solchen Entwicklung, die bei einer sorgfältigen Abwägung eindeutig dominieren. Die geringere Belastung des Faktors Kapital geht einher mit einer stärkeren Belastung anderer Faktoren, die weniger mobil sind, vor allem des Konsums und des Faktors Arbeit; die Steuerstruktur verschiebt sich. Lohnsteuer, Umsatzsteuer und Mineralölsteuer erbrachten in Deutschland 1970 nur ca. 48 vH des gesamten Steueraufkommens, 1996 waren es bereits ca. 73 vH. Bereits heute sind Arbeitnehmerhaushalte bei gleichem Einkommen steuerlich stärker belastet als Selbständigenhaushalte.

Diese Entwicklung ist als höchst problematisch anzusehen, da sie sowohl die Binnennachfrage einschränkt (Arbeitnehmerhaushalte verwenden einen relativ höheren Teil ihres Einkommens für Konsum) als auch zum Abbau der Progression innerhalb des Steuersystems führt und sich dieses nicht mehr in ausreichendem Maße an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientiert.

Ein weiterer Grund für die negative Gesamtbeurteilung sind die allokativ ineffizienten Verzerrungen, die diese Entwicklung hervorruft. Da im wesentlichen nur Großunternehmen diese Möglichkeiten der internationalen Gewinnverlagerung nutzen können, verbessert sich ihre Wettbewerbsposition am heimischen Markt gegenüber Klein- und Mittelbetrieben bzw. Handwerksbetrieben. In den Jahren 1994 und 1995 lagen die Steuerquoten des gewerblichen Mittelstands um 5 vH bzw. 6 vH höher als die der Großunternehmen. Der Behauptung des deutschen Industrie- und Handelstages aus der oben erwähnten Unternehmensumfrage von 1998, wonach planmäßige Gewinnverlagerungen ins steuergünstige Ausland angeblich nicht stattfänden, wurde vom Bundesverband der mittelständischen Wirtschaft klar widersprochen.

Es kommt außerdem zu Verzerrungen der Investitionsströme: Standorte für passive Investitionen werden ausschließlich aufgrund steuerlicher Motive gewählt, die Finanzierung über ausländische

Kapitalmärkte wird aus steuerlichen Gründen der Finanzierung auf dem heimischen Kapitalmarkt vorgezogen.

Weitere Probleme entstehen dadurch, daß bei Arbeitnehmern und Mittelständlern der Unmut darüber wächst, daß Großunternehmen Rekordgewinne verzeichnen können, ihre Steuerbelastung aber ständig sinkt. Die Folge könnte sein, daß das Vertrauen auf die Fairneß des Steuersystems zurückgeht und man sich ebenfalls verstärkt bemüht, Steuern zu umgehen. Diese wachsenden Steuerwiderstände führen zu großen Problemen und hohen Kosten bei den Steuerbehörden und bringen wahrscheinlich weitere Einbußen bei den Steuereinnahmen mit sich.

## **8.2 Ansatzpunkte und Möglichkeiten zur Umgestaltung und Harmonisierung der Steuersysteme der EU-Staaten**

Die gezeigten Wirkungen der steuerlichen Umstrukturierungen im Namen des Standortwettbewerbs legen für die europäischen Mitgliedstaaten die Abkehr von der bislang praktizierten Maxime „Harmonisierung der Verbrauchsbesteuerung, Wettbewerb der Steuern auf Unternehmertätigkeit und Vermögen“ nahe. Erforderlich sind kooperative Lösungen sowie die Bereitschaft zu gegenseitiger steuerlicher Amtshilfe, um einen ruinösen Steuerwettbewerb zu vermeiden: umso mehr, wenn dieser steuerliche Wettlauf durch kompensierende Staatseinnahmen aus den EU-Strukturfonds (Beispiel Irland) überhaupt erst durchzuhalten ist. Dazu ist nicht notwendigerweise die Extremlösung der weitgehenden oder vollständigen Angleichung von Steuersätzen bzw. -tarifen und Bemessungsgrundlagen erforderlich. Im Gegenteil ist es sinnvoller, den einzelnen Steuerstaaten Teile des Steuersystems zur Gestaltung nach eigenen fiskalischen Bedürfnissen und politischen Prioritäten zu überlassen. Um die gezielte Schaffung von internationalen Steuergefällen und damit von Anreizen zur räumlichen Verlagerung steuerlich relevanter Aktivitäten oder Objekte zu unterbinden, sind vielfach Koope-

rationsabkommen der betreffenden EU-Länder ausreichend. Im übrigen besteht Handlungsbedarf nur bei denjenigen Steuern, die mobile Steuerbasen bzw. Steuersubjekte betreffen und bei denen dadurch eine Steuervermeidung überhaupt erst möglich ist.

Es kann allerdings nicht darum gehen, den Steuerwettbewerb völlig zu unterbinden. Länder und Regionen mit besonderen wirtschaftsstrukturellen Nachteilen müssen die Möglichkeit behalten, durch günstigere Besteuerung Investitionen anzuziehen (wenn auch generell eine Strukturförderung durch die Vergabe gezielter Subventionen effizienter ist). Allerdings gibt es Länder, die mit Hilfe einer aggressiven Steuerpolitik versuchen, gezielt die Steuerbasis anderer Länder abzuschöpfen. Solche „unfairen“ Praktiken, die sich vor allem auf den Bereich des Finanzkapitals beziehen, müssen der Hauptansatzpunkt nationaler und internationaler Gegenmaßnahmen sein. Die OECD hat in ihrer Studie „Harmful Tax Competition“ von 1998 Kriterien herausgearbeitet, anhand derer Steueroasen und schädliche Steuerpräferenzen identifiziert werden können. In die Kategorie der schädlichen Steuerpräferenzen würden auch zahlreiche Praktiken von EU-Staaten fallen, wobei vor allem Irland zu zweifelhaftem Ruhm gelangt ist. Eine solche Abgrenzung akzeptabler bzw. schädlicher Steuervergünstigungen ist im Grundsatz höchst umstritten und im Einzelfall sehr problematisch, kann aber trotz solcher Vorbehalte als Anhaltspunkt für Gegenmaßnahmen dienen.

Die EU-Finanzminister haben sich Ende 1997 auf einen Verhaltenskodex geeinigt, der „unfairen Steuerwettlauf“ zwischen den Mitgliedstaaten untersagt. Wenn dieser wegen seiner Unverbindlichkeit auch ein wenig effektives Instrument ist, so sieht er doch durchaus sinnvolle Maßnahmen vor – beispielsweise die Unterlassung von Gewinnverlagerungen durch Koordinierungszentren oder Holdings – und kann als gute Grundlage für weitere verbindliche Vereinbarungen dienen. Erste Voraussetzung für verbindliche und damit auch sanktionierbare Regelungen ist jedoch die Abschaffung des geltenden Einstimmigkeitsprinzips im Europäischen Rat, so daß steuerliche Maßnahmen auch mit Zwei-Drittel-Mehrheiten durchgesetzt und somit nicht mehr durch einzelstaatliche Sonderinteressen blockiert werden können.

Was jetzt erfolgen kann und muß, ist die Änderung der Genehmigungspraxis der EU-Kommission für Steuerpräferenzsysteme: Steueroasenähnliche Regelungen in Irland, Holland, Belgien usw. müssen verschwinden. Irland hat auf den Druck seiner Partnerstaaten und der EU zwar mit der Ankündigung reagiert, die Reduzierung der Körperschaftsteuer auf 10 vH für bestimmte Investoren bis zum Jahr 2003 zu beenden, gleichzeitig aber angekündigt, den normalen Körperschaftsteuersatz von 32 vH auf 12,5 vH für alle Unternehmen zu senken. An dem Problem der Niedrigbesteuerung ändert sich dadurch nichts. Dieses Verhalten zeigt auch, daß der EU-Verhaltenskodex von Dezember 1997 wohl kaum das Verhalten irgendeines Landes beeinflussen wird. Solange ein Mindestsatz für die Körperschaftsteuer in Europa nicht durchsetzbar ist, muß man sich auf nationale und bilaterale Abkommen zur Doppelbesteuerung (DBA) konzentrieren, um schädlichen Steuerwettbewerb zu bekämpfen.

### **8.2.1 Vereinbarungen auf EU-Ebene bezüglich der nationalen Steuersysteme**

#### *Verbrauchsbesteuerung*

Die Angleichung der Verbrauchsteuersätze, die von den Mitgliedstaaten wegen der geplanten Ersetzung des bislang praktizierten Bestimmungslandprinzips mit Grenzausgleich durch das Ursprungslandprinzip beschlossen worden ist, ist durchaus sinnvoll. So können Umsätze dort besteuert werden, wo die entsprechenden Güter und Leistungen erstellt werden. Außerdem verhindern harmonisierte Verbrauchsteuersätze Verzerrungen im internationalen Güterhandel, die – im Gegensatz zu Verlagerungen von Produktionsaktivitäten – durch regionale Differenzen der Steuersätze in signifikantem Umfang ausgelöst werden. Zudem läßt sich dadurch die mittlerweile in erheblichem Ausmaße betriebene Umsatzsteuerhinterziehung unterbinden.

Dringender Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der Regressi-

vität der im Zuge der Harmonisierungsschritte auf recht hohen Niveaus angelangten allgemeinen Verbrauchsteuern. Zwar setzt die Regressivität zumeist erst ab einer bestimmten Einkommenshöhe ein, da – mit Ausnahme von Dänemark – sämtliche Mitgliedsländer ermäßigte oder manchmal sogar Nullsteuersätze auf Güter des sozio-kulturellen Existenzminimums anwenden, die bei den unteren Einkommensbeziehern den überwiegenden Anteil am Konsum ausmachen. Diese Steuervergünstigungen sind insgesamt jedoch nicht ausreichend, so daß der Katalog derjenigen Güter zu erweitern ist, die zumindest mit ermäßigten, wenn nicht mit Nullsteuersätzen belegt werden sollten. Allerdings muß hier wohl eine Neudefinition derjenigen Güter vorgenommen werden, die einen großen Teil speziell des Budgets niedriger Einkommensklassen ausmachen. Um darüber hinaus wieder progressive Elemente in die Verbrauchsbesteuerung einzuführen, sind Güter und Dienstleistungen mit einer Einkommenselastizität von über eins („Luxusgüter“) zu identifizieren, deren erhöhte Besteuerung wieder zulässig sein muß.

Zur Förderung des Absatzes von Dienstleistungen, deren Preiselastizität beim Endverbraucher relativ hoch ist, hat die EU-Kommission 1997 einen ermäßigten Dienstleistungs-Mehrwertsteuersatz vorgeschlagen. Aus distributiven Erwägungen ist, soweit haushaltsbezogene Dienstleistungen mit hohen Einkommenselastizitäten betroffen sind, eine derartige positive Diskriminierung abzulehnen, da überwiegend Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkommen davon profitieren. Strukturpolitisch sinnvoller ist sicherlich die direkte Förderung kleiner und mittelständischer Handwerksunternehmen; darüber hinaus ist die Nachfrage nach diesen Leistungen sicherlich weniger einkommenselastisch.

### *Unternehmensbesteuerung*

Einer der Schwerpunkte des Steuerwettbewerbs in der EU ist die Körperschaftsbesteuerung, was deshalb von so großer Relevanz ist, weil in allen EU-Staaten mit Ausnahme Deutschlands und Griechenlands die körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen dominie-

ren. Zwei Problemkomplexe sind hier von Bedeutung. Erstens gibt es eine wachsende Zahl transnational agierender Unternehmen, die beispielsweise über die gezielte Gestaltung interner Verrechnungspreise, die Wahl von Unternehmensformen oder von Unternehmenssitzen Gewinne aus höher besteuerten Niederlassungen zu Betrieben verlagern, an deren Sitz niedrigere Steuersätze angewendet werden. Zweitens werden die nationalen Steuergesetzgebungen erfolgreich durch strategische Übertreibung des Ausmaßes der Kapitalfluchtmöglichkeiten zur Senkung ihrer Unternehmensteuersätze gezwungen. Innerhalb der EU hat dies, wie gezeigt, inzwischen zu einer unkoordinierten de-facto-Harmonisierung der Steuersätze auf vergleichsweise niedrigem Niveau geführt.

Dies sind die beiden Hauptursachen für die allmähliche Erosion der Steuerbasis innerhalb der Unternehmensbesteuerung, nicht die tatsächlichen Wanderbewegungen realen Produktionskapitals, dessen Mobilität recht beschränkt ist und nur nachrangig von der Höhe der Besteuerung abhängt.

Auf EU-Ebene gibt es derzeit keine Initiativen zur Harmonisierung der Körperschaftsbesteuerung. Die Vorschläge des sogenannten Ruding-Komitees von 1992, die Körperschaftsteuersysteme spätestens bis zur Verwirklichung der Währungsunion anzugleichen – u. a. unter Festsetzung einer Mindeststeuer von 30 vH – sind mittlerweile offenbar vom Tisch, da nach Auffassung der EU-Kommission die Unternehmensbesteuerung wichtiger Aktionsparameter der nationalen Politik und daher nach dem Subsidiaritätsprinzip ausschließlich auf nationaler Ebene zu regeln sei. In Expertenkreisen wird häufig gefordert, daß die Unternehmensbesteuerung durch die Anwendung des Welteinkommensprinzips Kapitalexporthneutralität herstellen muß. Dies bedeutet die Besteuerung der Unternehmen an ihrem Unternehmenshauptsitz mit ihren sämtlichen in- und ausländischen Einkünften. Demgegenüber steht das Quellenprinzip, das fordert, daß die Besteuerung in der Region stattfindet, in der die Einkünfte erzielt werden, d.h. also, daß die Steuern denjenigen Staaten zufließen, in denen die einzelnen Betriebsstandorte lokalisiert sind. In den EU-Mitgliedsländern wird das Welteinkommensprinzip praktiziert, allerdings können Quellenstaaten auch von auslän-

dischen Unternehmen Steuern erheben, welche diese an ihrem Unternehmenssitz zur Anrechnung bringen können. Damit müssen, sofern am Unternehmenssitz höhere Steuersätze zur Anwendung kommen, ausländische Einkünfte nachversteuert werden.

Wir sind grundsätzlich der Ansicht, daß diese Kombination aus Welteinkommensprinzip und Quellenprinzip die sinnvollste Regelung ist. Da nämlich Investitionen in Produktionsanlagen in erheblichem Maße vom Angebot an staatlich bereitgestellten öffentlichen Gütern und Infrastruktureinrichtungen abhängen, ist eine Besteuerung der Unternehmen gemäß dem Quellenprinzip in der Region vorzunehmen, in der ihre Wertschöpfung unter Nutzung der vorhandenen öffentlichen Güter stattfindet.

Um jedoch gezielte Gewinnverschiebungen in niedriger besteuerte Regionen zu vermeiden, sind verschärfte Vorschriften unabdingbar: für die Ermittlung angemessener Preise für konzerninterne Lieferungen und Leistungen (sogenannte „arms-length“-Entgelte, die einen objektiven Drittvergleich bestehen), für die Verpflichtung zu verstärkten Offenlegungs- und Prüfungspflichten und für das Verbot bestimmter Unternehmensformen. Außerdem ist ein striktes Verbot steuerlicher Diskriminierung nach in- und ausländischen Investoren notwendig.

Insgesamt muß also im Bereich der Körperschaftsbesteuerung keine Harmonisierung, sondern ein abgestimmtes Vorgehen bei der Formulierung von Vorschriften und ihrer Kontrolle verfolgt werden, welche ein langfristig stabiles Körperschaftsteueraufkommen sichern.

### *Zinsbesteuerung*

Portfolioinvestitionen sind wegen ihrer hohen Mobilität in der Tat einem realen Steuerwettbewerb unterworfen. Steuervermeidung und -hinterziehung kann bei diesen Kapitalertragsteuern, die – vor allem wenn es sich um Zinseinkünfte handelt – in der Regel von immobilien natürlichen Personen zu entrichten sind, weitgehend durch eine Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip unterbunden werden.

Danach werden alle Einkommensbezieher mit ihrem in- und ausländischen Einkommen besteuert. Obwohl dieses Wohnsitzprinzip innerhalb der EU dem geltenden Steuerrecht entspricht, wird in der Praxis häufig dagegen verstoßen, da es in den meisten Ländern keine Verpflichtung von Kontrollmitteilungen der Kreditinstitute an die Finanzämter der ausländischen Kapitalanleger gibt und diese somit ihre ausländischen Kapitalerträge risikolos verschweigen können. Daher besteht ein Anreiz zur Verlagerung von Ersparnissen in Zieländer mit niedriger oder fehlender Zinsbesteuerung. Der Vorschlag der EU, die Zinssteuersätze ab 2001 anzugleichen, ist daher zu begrüßen: Diskutiert wird die Anwendung eines Koexistenzmodells, so daß die Länder zwischen einer Quellensteuer von 20 vH und Kontrollmitteilungen der Kredit- und Finanzinstitute an die Finanzämter ihrer ausländischen Kunden wählen können. Daneben wird die Einbeziehung von Drittländern, in die Kapitalanleger ausweichen können (Schweiz, Liechtenstein, Andorra, Monaco und San Marino), angestrebt.

Der vorgeschlagene Steuersatz ist allerdings zu niedrig, da er eine positive Diskriminierung gegenüber anderen Einkunftsarten begründet. Zudem birgt ein Quellensteuersatz in dieser recht moderaten Höhe nach wie vor Anreize zur Steuerhinterziehung, wenn am Wohnsitz ein höherer Zinssatz angewendet und daher die ausländischen Einkünfte nachversteuert werden müßten. Eine definitive Abgeltungssteuer, die als Alternative zur Vermeidung dieses Problems gelegentlich vorgeschlagen wird, ist aus verteilungspolitischen Gründen nicht akzeptabel. Die Verfügbarkeit moderner Informationstechnologien kann Steuerhinterziehungsversuche internationaler Kapitalanleger durchaus wirksam unterbinden. Dies zeigen die Beispiele Dänemark, Niederlande oder Frankreich, wo schon seit längerer Zeit das System der Kontrollmitteilungen praktiziert wird. Auch die Lockerung des Bankgeheimnisses, zumindest beim Vorliegen des dringenden Verdachts auf Steuerhinterziehung, darf kein Tabu sein. Es ist zutiefst undemokratisch, bestimmte Gruppen von der Steuerpflicht gleichsam zu befreien, zumal wenn diese über eine überdurchschnittliche finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen. Der Notnagel der Abgeltungssteuer stellt die Preisgabe grundlegender Prin-



zipien einer gleichmäßigen und gerechten Besteuerung dar, wenn auf die Einbeziehung dieser Kapitaleinkommen in die persönliche Einkommensbesteuerung verzichtet wird.

### **8.2.2 „No Representation without Taxation!“ – Übertragung von Steuerhoheiten auf die EU-Ebene**

Die EU benötigt als Föderation von teilweise ökonomisch und politisch integrierten Staaten einen stärkeren finanziellen Ausgleichsmechanismus zwischen finanzstarken und -schwächeren Mitgliedstaaten als bisher, beispielsweise nach dem Vorbild des deutschen Finanzausgleichs. Die Finanzierung könnte sich zunächst vorwiegend auf eine verstärkte Besteuerung des Energieverbrauchs sowie die Besteuerung nationaler und internationaler Finanztransaktionen stützen. Eine harmonisierte Einführung und Ausgestaltung gerade dieser Steuern ist zudem effektiver als nationale Alleingänge oder Differenzen. Hierzu muß die EU Vereinbarungen mit anderen europäischen und außereuropäischen Ländern und Wirtschaftsräumen zur Einführung eines relativ niedrigen, konstanten Steuersatzes auf internationale Finanztransaktionen („Tobinsteuern“) anstreben. Diese können kurzfristige, spekulative Kapitalbewegungen eindämmen und stellen – auch bei erheblichem Lenkungserfolg – eine fiskalisch ergiebige Steuerquelle aus der Abschöpfung von Gewinnen aus Finanzkapital dar. Scheitern solche Vereinbarungen an politischen Widerständen, ist eine Alternative die Einführung von Kapitalverkehrsteuern auf jede grenzüberschreitende Kapitaltransaktion. Zusätzlich können als weitere EU-Finanzierungsquelle Steuern auf Inlandsumsätze von Portfoliokapital – etwa den An- und Verkauf von Wertpapieren oder Devisen – erhoben werden, beispielsweise in Gestalt von Börsenumsatzsteuern. Im Bereich der Energiebesteuerung sollte – wiewohl gelegentlich dafür argumentiert wird – auch auf EU-Ebene keine Kopplung von höherer Abgabenbelastung für Energie und verringerter Abgabenbelastung für Arbeit erfolgen.

Als weitere Finanzierungssäulen der EU-Eigenmittel sind die Zölle

des EU-Binnenmarktes beizubehalten. Diese sollten mittelfristig aufgestockt werden durch die Erhöhung der BIP-bezogenen Abführungen der Mitgliedsländer: Während die Eigenmittel insgesamt zur Zeit nicht mehr als 1,27 vH des EU-BIP betragen dürfen, ist ein erheblich höherer Anteil anzustreben und den Anteilen der Mitgliedsländer am gesamten BIP der Gemeinschaft entsprechend auf diese Länder umzulegen. Gleichzeitig ist die Abschaffung der regressiv wirkenden Mehrwertsteuer-Eigenmittel anzustreben.

### **8.2.3 Ansatzpunkte deutscher Steuerpolitik zur Vermeidung schädlichen Steuerwettbewerbs**

#### *a) Nationale Ebene*

Kern des Vorschlags des Landes Baden-Württemberg zur Änderung des Außensteuergesetzes (AStÄG) von 1998 war der Übergang zur Anrechnungsmethode bei allen passiven, zum Teil aber auch bei aktiven Auslandseinkünften. Für einen Teil dieser passiven Einkünfte ist der Übergang schon mit der Reform des Außensteuergesetzes 1992/93 erfolgt („Einkünfte mit Kapitalanlagecharakter“). Eine generelle Regelung erscheint jedoch wünschenswert, wobei auch der Bereich der Konzernfinanzierung und die Einkünfte mit Kapitalanlagecharakter im Bereich von Banken und Versicherungen ausdrücklich den passiven Tätigkeiten zugeordnet werden müssen. Der Bezug auf eine bestimmte Niedrigbesteuerung (zur Zeit 30 vH) könnte in diesen Fällen entfallen. Für aktive Auslandsaktivitäten sollte dagegen nur bei sehr niedriger Besteuerung ein Übergang zur Anrechnungsmethode erfolgen, da ein kontrollierter Steuerwettbewerb in diesen Bereich durchaus positive volkswirtschaftliche Ergebnisse erbringen kann. Bei einer solchen Reform ergibt sich das Problem, daß das Freistellungsverfahren in vielen deutschen Doppelbesteuerungsabkommen verankert ist, deren Abänderung aber eine sehr langwierige und unsichere Angelegenheit wäre. Baden-Württemberg vertritt die Auffassung, daß es genügen würde, die nationalen Zustimmungsgesetze zu den DBA zu ändern und so die An-



rechnungsmethode einzuführen. Ein solches Vorgehen ist umstritten, da es sich über die Inhalte der DBA hinwegsetzt (Treaty-Overriding), andererseits gibt es in der juristischen Literatur auch die Position, daß ein solches Vorgehen durchaus zulässig sei. Analog sollte der Katalog von Aktivitäten, die der sog. Hinzurechnungsbesteuerung nach dem deutschen Außensteuergesetz bei einer Theaurierung der Einkünfte im Ausland unterliegen, angepaßt werden. Die im Ausland gezahlte Steuer würde wie bisher den Hinzurechnungsbetrag mindern. Die Schwelle der 30 vH-Besteuerung sollte, da es bei der Hinzurechnungsbesteuerung nur um passive Einkünfte geht, entfallen.

Als weitere Ansätze zur Vermeidung schädlichen Steuerwettbewerbs kommen in Frage:

- Die Anrechnung von Verlusten aus ausländischen Betriebsstätten kann versagt werden. Das Besteuerungsrecht für solche Betriebsstätten liegt beim ausländischen Sitzstaat; es erscheint angemessen, das Unternehmen auf die Verrechnung der Verluste mit zukünftigen Gewinnen bei der Besteuerung im Ausland zu verweisen. Eine solche Praxis ist international durchaus üblich.
- Ebenso kann der Betriebsausgabenabzug im Inland für Zinsen auf Kapital versagt werden, das der Errichtung einer ausländischen Tochtergesellschaft dient, deren Gewinne später im Rahmen des internationalen Schachtelprivilegs steuerfrei nach Deutschland fließen können. Eine solche Subventionierung von Auslandsinvestitionen ist überflüssig und volkswirtschaftlich schädlich.
- Der Gesetzgeber könnte die deutsche Quellensteuer auf Zahlungen an Unternehmen und Personen in Staaten verdoppeln, mit denen kein Doppelbesteuerungsabkommen besteht. Eventuell bestehende DBA mit aktuellen und zukünftigen Steueroasen müssen gekündigt werden, – bei der Abgrenzung der Steueroasen kann man sich auf die bestehende nationale Liste und/oder die Liste, die von der OECD erstellt wird, stützen.
- Sollten derartige Maßnahmen nicht den gewünschten Erfolg bringen, wäre auch in Erwägung zu ziehen, die Zuteilung eines Anteils des weltweiten Gewinns eines Konzerns an das Inland

nach bestimmten Formeln durchzuführen („Global Formulary Apportionment“). Man könnte sich dabei beziehen auf Umsätze, Beschäftigtenzahlen oder Vermögenswerte. Die USA verwenden diese Vorgehensweise traditionell für die Aufteilung der Gesamtgewinne in den USA auf die einzelnen US-Staaten, in denen das Unternehmen Niederlassungen hat. In einigen US-Staaten wird dieses Vorgehen auch gegenüber internationalen Konzernen praktiziert (Kalifornien, Alaska, Montana, North Dakota), was aber zu erheblichem Widerstand bei anderen Staaten (die dadurch oft höheren Steuerzahlungen in den USA werden in diesen Ländern angerechnet und mindern dadurch die Steuereinnahmen) und bei internationalen Unternehmen (deren Steuerumgebungsmöglichkeiten sinken) geführt hat. Der Vorteil dieses Systems liegt darin, daß Verrechnungspreismanipulationen und Gewinnverlagerung auf ausländische Holdings keine Minderung der Steuerbelastung im Inland mehr herbeiführen. Allerdings ist Voraussetzung, daß die gesamten, für die Darlegung des weltweiten Gewinns erforderlichen Geschäftsunterlagen im Inland offengelegt werden.

#### *b) Maßnahmen auf der Ebene von Doppelbesteuerungsabkommen (DBA)*

Die bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen der Bundesrepublik müssen konsequent nach Mißbrauchsgefahren überprüft werden. So sollte die Ermäßigung bzw. der Wegfall deutscher Quellensteuern nur für den Anteil der Einkünfte gelten, der dem Anteil von Eigentümern, die auch tatsächlich im DBA-Staat ansässig sind, entspricht. Um einer solchen Regelung Durchschlagskraft zu verleihen, muß vereinbart werden, daß detaillierte Auskünfte über die Eigentümerstrukturen aller Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, da sie ansonsten durch Zwischenschaltung eines zweiten im DBA-Vertragsstaat ansässigen Unternehmens umgangen werden könnte. Ferner müssen alle Unternehmensformen, die erkennbar nur Steuersparzwecken dienen, sowie Unternehmen in Steuer-

oasen, die Teil normal steuernder Länder sind, ausdrücklich von den Vorteilen der DBA ausgenommen werden. Dies könnte z. B. dadurch erreicht werden, daß die entsprechenden Unternehmen (oder Personen) in der Definition „Ansässiger eines Vertragsstaats“ ausgeschlossen werden.

Ferner sollte in den DBA zukünftig nur noch die Anrechnungsmethode für passive (und sehr niedrig versteuerte aktive) Einkünfte, die nach Deutschland fließen, vorgesehen werden, um die Übereinstimmung mit der entsprechenden nationalen Maßnahme sicherzustellen. Dies wäre auch kein Verstoß gegen die Mutter-Tochter-Richtlinie der EU, die sowohl Freistellung als auch Anrechnung als Methode zur Vermeidung von Doppelbesteuerung zuläßt. Die Beweislast bezüglich der Art der Tätigkeit der ausländischen Tochtergesellschaft sollte stärker auf die Unternehmen verlagert werden. Durch die Einführung des Anrechnungsverfahrens könnten auch Lücken der Besteuerung geschlossen werden (z. B. bei Beteiligungen Deutscher an holländischen Immobilienfonds: Die entsprechenden Einkünfte sind in Holland steuerfrei und werden in Deutschland entweder gar nicht oder nur gering besteuert; dieser Trick funktioniert auch in umgekehrter Richtung).

Nun sind solche Änderungen abhängig von der Zustimmung des jeweiligen DBA-Partnerstaats, der wenig geneigt sein wird, für ihn günstige Regelungen aufzugeben. Allerdings bestehen erhebliche Druckmittel, um notwendige Änderungen zu erreichen. Einerseits scheint es möglich, DBA durch die Änderung der nationalen Zustimmungsgesetze zu verändern, andererseits sind alle DBA grundsätzlich kündbar. Der Einwand, eine Kündigung hätte für die einheimischen Unternehmen sehr negative Konsequenzen und könne daher nur im äußersten Fall erfolgen, übersieht, daß dies genauso für die Unternehmen im ausländischen DBA-Staat gilt und deshalb durch eine Kündigungsdrohung oder Kündigung Konzessionsbereitschaft erzeugt werden kann.

Vieles deutet darauf hin, daß die Vertreter der Bundesrepublik beim Abschluß von Doppelbesteuerungsabkommen häufig zu großzügig waren, – erkennbare Lücken zu Lasten des deutschen Steueraufkommens müssen geschlossen werden.

### *c) EU- und internationale Ebene*

Die bisherigen Schritte auf EU-Ebene sind völlig unzureichend. Eine gewisse Angleichung der Steuersätze für Unternehmen wäre wünschenswert und ist langfristig wohl unumgänglich, dürfte aber zur Zeit nicht durchsetzbar sein. Im Bereich der Besteuerung von Zinsen aus privaten Kapitalanlagen wird es eine Harmonisierung geben, wobei sich die meisten Staaten wohl für die Quellensteueralternative entscheiden werden. Damit wird das Problem der Steuerflucht innerhalb der EU zum Teil entschärft (wobei vieles von der endgültigen Fassung der Richtlinie abhängen wird), nicht aber das Problem der Steuerflucht insgesamt. Die Ströme privater Ersparnisse sind nicht an den Grenzen kontrollierbar. Eine Aufhebung des Bankgeheimnisses und eine strenge Kontrolle der Kapitalveränderungen und -bewegungen könnten Abhilfe schaffen. Diskutiert wird in diesem Zusammenhang die Einführung einer Abgeltungs-Quellensteuer in der EU (von ca. 25 – 30 vH), d. h. die Steuerschuld ist mit der Besteuerung an der Quelle abgedeckt. Für eine solche Maßnahme werden folgende Argumente vorgebracht: Angesichts der Tatsache, daß zur Zeit ein Großteil der Kapitaleinkünfte gar nicht besteuert wird, würde eine Abgeltungsteuer wenigstens eine Teilbesteuerung darstellen. Immerhin wird geschätzt, daß die Differenz zwischen ursprünglich geschätztem und tatsächlichem Aufkommen der Zinsabschlagsteuer mehr als 22 Mrd. DM betrug. Das Bundesverfassungsgericht hat außerdem in seinem Urteil zur Zinsbesteuerung von 1991 die Abgeltungssteuer ausdrücklich als Alternative zur Abschlagsteuer genannt. Schließlich seien die Erfahrungen mit der Einführung dieser Steuer in Österreich positiv; die Steuererträge stiegen stark an und die Akzeptanz bei der Bevölkerung sei hoch.

Es sollte auf der anderen Seite nicht übersehen werden, daß eine solche Abgeltungsteuer nicht nur aus steuersystematischen, sondern insbesondere auch aus Gründen sozialer Gerechtigkeit sehr problematisch ist. Deshalb ist eindeutig die vollständige Einbeziehung der Zinseinkünfte in die persönliche Einkommensbesteuerung vorzuziehen.

Die Initiative der OECD zur Bekämpfung des schädlichen Steu-

erwettbewerb wird wohl (noch lange) nicht zu verbindlichen Vereinbarungen zwischen den OECD-Mitgliedstaaten führen. Die Tatsache, daß diese für die Meinungsbildung einflußreiche Institution das Problem erkannt hat („An Emerging Global Issue“) ist jedoch bereits ein gewisser Fortschritt. Auch die OECD-Empfehlungen für Gegenmaßnahmen auf nationaler, DBA- und internationaler Ebene liefern eine ganze Palette von Ansätzen, derer sich die nationalen Wirtschaftspolitiker bedienen können. Die Kampagne der OECD gegen schädlichen Steuerwettbewerb sollte daher auf jeden Fall beibehalten und weiter intensiviert werden.

#### Literatur

- Cnossen, S. (Hrsg.) (1987): Tax Coordination in the EC, London u. a.  
 Doggart, C. (1997): Steuerparadiese und wie man sie nutzt, 3. Aufl., Düsseldorf  
 EU-Kommission (1992): Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation, Luxemburg  
 Eurostat (1997): Structures of the Taxation Systems in the European Union 1970-95, Luxemburg  
 Grigat, H.G. (1997): Verlagerung von Unternehmensgewinnen in das Ausland und Steuerdumping, WSI-Mitteilungen 6/97, S. 404-414  
 Herrmann, A., u. a. (1992): Probleme und Chancen einer Koordinierung der Finanzpolitik in der EU, Berlin  
 Lang, J. (1994): Unternehmensbesteuerung in EU-Staaten, Köln  
 OECD (1996): Model Tax Convention on Income and Capital, Paris  
 OECD (1998): Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue, Paris  
 Rügemer, W. (1998): Das Euro-Währungsgebiet: Große Freiheit für große Steuerflüchter, Blätter für deutsche und internationale Politik 5/98, S. 575-583  
 Saß, G. (1997): Grundzüge des internationalen Steuerrechts, Baden-Baden  
 Schreiber, U. (1998): Internationale Mobilität von Steuerbasen – Ist nationale Steuerpolitik noch möglich?, in: Krause-Junk, G. (Hrsg.): Steuersysteme der Zukunft, S. 29-88, Berlin

## 9. Perspektiven eines internationalen Investitionsregimes

### 9.1 Notwendigkeit eines internationalen Investitionsregimes

Während internationale Regulierungen im Handelsbereich mit den Verträgen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) und später der Welthandelsorganisation (WTO) weit vorangeschritten sind, existieren für die grenzüberschreitenden Investitionen keine umfassenden zwischenstaatlichen Übereinkommen. Um diese globale Regelungslücke im Interesse der transnationalen Investoren zu schließen, schickten sich die Regierungen der Industrieländer 1995 an, innerhalb der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) – gleichsam als „GATT für Investitionen“ (so der damalige Bundeswirtschaftsminister Günter Rexrodt in einer Presseerklärung vom 11. Februar 1998) – auszuhandeln. Ganz im Sinne der neoliberalen Globalisierungsagenda sollte das Abkommen die weltweite uneingeschränkte Öffnung der Märkte für ausländische Investoren sowie den Schutz ihrer Investitionen vor staatlichen Auflagen und Reglementierungen garantieren. Beabsichtigt war auf diese Weise, neben den Handelsregeln der WTO und den finanz- und währungspolitischen Instrumentarien des Internationalen Währungsfonds (IWF) eine dritte Säule weltwirtschaftlicher (De-)Regulierung zu errichten.

Inzwischen sind die MAI-Verhandlungen in der OECD gescheitert. Die Interessengegensätze zwischen den USA und der EU, die Veränderungen in der weltpolitischen Großwetterlage, die insbesondere seit der Depression in Südostasien zu einer Legitimationskrise des neoliberalen Paradigmas führten, sowie der öffentlichkeitswirksame Protest einer internationalen Kampagne von Nichtregie-

rungsorganisationen (NGO) hatten dazu geführt, daß Frankreich im November 1998 offiziell die Mitarbeit am MAI aufkündigte und damit den gesamten Prozeß zu Fall brachte.

Mit dem Scheitern des MAI ist das Thema aber keineswegs von der internationalen Agenda verschwunden. Zahlreiche Regierungen, auch in den Entwicklungsländern, und natürlich auch die Unternehmenslobby sind an einer Liberalisierung der Investitionsregeln nach wie vor interessiert. Vor allem seitens der EU besteht die Absicht, ein internationales Investitionsabkommen nun im Rahmen der Millennium-Runde der WTO zu verhandeln, wobei der Ausgang ungewiß ist.

Fest steht, daß die Regierungen in jedem Fall Abstriche an den einseitig an Unternehmensinteressen orientierten Vorstellungen des MAI machen werden. Regelungen wie das sog. Investor-State Verfahren, d.h. das Klagerecht eines Investors gegen eine Regierung vor einem internationalen Schiedsgericht, oder die Ausdehnung der Liberalisierungsregeln auf die kurzfristigen Portfolioinvestitionen sind auf globaler Ebene derzeit nicht mehr durchsetzbar.

Auch viele Kritiker des MAI sprechen sich grundsätzlich für die Verabschiedung internationaler Investitionsregeln aus, um damit soziale und ökologische Mindeststandards zu sichern. „Angesichts des Ausmaßes an sozialer und ökologischer Zerstörung, welche die zunehmende Mobilität des Kapitals hervorruft, besteht ganz offensichtlich ein Bedarf für eine multilaterale Regulierung von Investitionen“, heißt es beispielsweise in der Gemeinsamen NGO-Erklärung zum MAI vom 27. Oktober 1997. Vor dem Hintergrund rasant gestiegener Auslandsinvestitionen und zunehmender internationaler Konzentrationsprozesse wird ein am Leitbild einer sozial gerechten und ökologisch tragfähigen Entwicklung (sustainable development) orientiertes internationales Investitionsregime gefordert.

Erste Schritte in diese Richtung vollziehen sich im Rahmen der vielfältigen Richtlinien und Verhaltenskodizes für Transnationale Konzerne (TNK). Besondere politische Aktualität hat hierbei die Reform der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen, die 1999 beginnen soll. Aber auch die zahlreichen freiwilligen Unternehmensstandards und Verhaltenskodizes sollen nach den Vorstel-

lungen ihrer Protagonisten dazu beitragen, Auslandsinvestitionen an ökologische, soziale und menschenrechtliche Kriterien zu binden. Den Regierungen bieten sich vor diesem Hintergrund gerade jetzt neue Handlungsoptionen auf EU-, OECD- und UN-Ebene, um Fortschritte auf dem Weg zu einem internationalen Investitionsregime zu erzielen.

### *Der transnationale Investitionsboom der 90er Jahre*

Die Globalisierungsdynamik der vergangenen Jahre spiegelt sich besonders deutlich in der Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen (ADI) wider. Nach den Angaben des von der UNCTAD herausgegebenen Weltinvestitionsberichtes (World Investment Report) sind die ADI seit 1990 ununterbrochen gestiegen und haben 1997 einen absoluten Rekordstand von 400 Mrd. US-Dollar erreicht. (UNCTAD, World Investment Report 1998, New York/Genf 1998; S. xvii ff, im folgenden zitiert als WIR '98) Der Anteil der Auslandsinvestitionen am globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist zweimal so rasch gestiegen wie der Anteil der weltweiten Im- und Exporte von Gütern und Dienstleistungen. Die transnationale Investitionstätigkeit entwickelt sich zunehmend zur dritten Säule der Globalisierung neben dem internationalen Handel und den globalen Finanzströmen.

Bei der regionalen Verteilung ist nach wie vor die Konzentration der internationalen Investitionsflüsse auf die Industrieländer das Grundmuster. 90 vH des weltweiten ADI-Bestands stammen von Unternehmen aus Industrieländern, und Industrieländer sind auch zu über zwei Dritteln die Empfängerländer. Allerdings ist eine gewisse Verschiebung in Richtung Entwicklungsländer zu erkennen. Ihr Anteil an den transnationalen Investitionsflüssen stieg von 17 vH im Jahr 1990 auf 37 vH 1997. Der Zuwachs geht freilich fast ausschließlich auf das Konto der sog. *emerging markets* in Asien und Lateinamerika.

TNK bestimmen weitgehend den internationalen Investitionsboom. Ihre Zahl ist in den vergangenen Jahren stetig gewachsen.

53.000 transnationale Unternehmen mit 450.000 ausländischen Tochtergesellschaften zählte die UNCTAD in ihrem Weltinvestitionsbericht 1998 weltweit (WIR '98, S. xvii.); 1970 hatte die Zahl der TNK weltweit noch bei 7.000 gelegen. Die 100 größten Unternehmen (gemessen an ihrem ausländischen Kapitalstock) verfügen über Auslandsaktiva in Höhe von 1,8 Billionen US-Dollar und damit über rund 14 vH des weltweiten Auslandskapitals. Unter den Top 25 sind auch fünf deutsche Konzerne: Volkswagen, Bayer, Daimler-Benz, Siemens und Hoechst.

Um ausländische Märkte zu erschließen oder die günstigen Produktionsbedingungen eines Landes auszunutzen, investieren TNK nicht ausschließlich in den Aufbau neuer Produktionsstätten. In den Konzernstrategien spielen grenzüberschreitende Fusionen und Aufkäufe eine immer wichtigere Rolle. Das Volumen derartiger Transaktionen erreichte 1997 mit weltweit 342 Mrd. US-Dollar seinen bisherigen Höchststand. (WIR '98, Annex Tab. B.7.) Im vergangenen Jahr vollzogen auch deutsche Konzerne spektakuläre Zusammenschlüsse: Die Fusion von Daimler und Chrysler, die Vereinigung von Hoechst und Rhône-Poulenc zum neuen Pharmakonzern Aventis und die Übernahme von Bankers Trust durch die Deutsche Bank markieren einen sich rasant entwickelnden weltweiten Konzentrationsprozeß.

Durch diesen Konzentrationsprozeß hat mittlerweile in vielen Wirtschaftssektoren eine kleine Gruppe von TNK eine marktbeherrschende Stellung erlangt. So kontrollieren beispielsweise innerhalb der EU die jeweils fünf führenden Konzerne 73 Prozent der Produktion optischer Geräte, 71 Prozent der Computerproduktion, 63 Prozent der Automobilfabrikation und 56 Prozent der Tabakindustrie. (WIR '97, S. 138 )

Innerhalb der Konzerne ist die Wertschöpfung vieler Produkte längst globalisiert. Von der Forschung und Entwicklung über die Fertigung von Komponenten bis hin zum Marketing agieren die Konzerne dort, wo es am rentabelsten ist. Auf diese Weise können die Konzerne nicht nur ihre ökonomischen Ressourcen hocheffizient einsetzen, sondern auch gewerkschaftlichem Druck und nationalstaatlicher (demokratisch legitimer) Regulierung, z.B. im

Umweltbereich, ausweichen. Eine weitere Öffnung der Märkte, wie sie von OECD und WTO im Rahmen der Auseinandersetzungen über ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) angestrebt werden, würde diese Praxis zusätzlich unterstützen.

Der weltweite Konzentrationsprozeß gepaart mit der zunehmenden Autonomie der Konzerne gegenüber nationalstaatlichen Steuerungsinstrumenten führte in jüngster Zeit zu einer Renaissance der Forderungen nach stärkerer Kontrolle und internationaler Regulierung von TNK. Dabei geht es zum einen darum, den Zugriff der Regierungen auf die transnationalen Wirtschaftsaktivitäten der Konzerne zu verbessern (Besteuerung, interne Verrechnungspreise, Wettbewerbsrecht, Haftungsrecht etc.), zum anderen sollen auf dem direkten Weg über die TNK zwischenstaatlich ausgehandelte Standards, insbesondere im umwelt- und sozialpolitischen Bereich, weltweit durchgesetzt werden. Diskutiert werden zu diesem Zweck verschiedene Instrumentarien, die von völkerrechtlich bindenden Richtlinien bis hin zu freiwilligen Verhaltenskodizes für transnationale Konzerne reichen.

#### *Zwischenstaatliche Ansätze zur Regulierung von TNK*

Seit den frühen 70er Jahren wurden Versuche unternommen, die Aktivitäten von TNK unter demokratische Kontrolle zu stellen und verbindliche Regeln festzulegen, um negative soziale, ökologische und ökonomische Folgen ihres Wirtschaftens zu verhindern. Innerhalb der Vereinten Nationen und ihrer Kommission für transnationale Unternehmen wurde zu diesem Zweck jahrelang über einen verbindlichen Verhaltenskodex für TNK verhandelt. Eine Einigung scheiterte 1991 am Widerstand der Industrieländer. Der bis dahin ausgehandelte Entwurf verschwand in den Schubladen der UNO.

Unterhalb der völkerrechtlich verbindlichen Ebene wurden in den letzten 25 Jahren eine Reihe internationaler Dokumente ausgehandelt, die sich mit den Aktivitäten von TNK befassen.

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) verabschiedete 1977 die Dreiseitige Grundsatzerklärung über Multinationale Unterneh-

men und Sozialpolitik (Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy). Dieser freiwillige Kodex wurde im Konsens zwischen Regierungen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften verfaßt und konzentriert sich auf die arbeits- und sozialpolitischen Aspekte der TNK-Aktivitäten.

Die UNCTAD legte 1980 nach fast zehnjährigen Verhandlungen eine Vereinbarung gegen Wettbewerbsverzerrungen (Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices) vor.

Daneben existieren zwischenstaatlich vereinbarte Kodizes für einzelne Branchen oder Produkte, die die Aktivitäten von TNK unmittelbar betreffen. Sie waren nicht selten Reaktionen auf den Druck internationaler NGO-Kampagnen, so z.B. der internationale Kodex für den Vertrieb von Muttermilchersatzprodukten (International Code of Marketing of Breastmilk Substitutes) der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Verhaltenskodex über die Verbreitung und Anwendung von Pestiziden (International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides) der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO).

All diese Vereinbarungen sind rechtlich unverbindlich, verfügen über keine Durchsetzungsmechanismen gegenüber TNK und haben bislang kaum nennenswerte Wirkungen erzielt.

### *Die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen*

Innerhalb der zwischenstaatlichen Regulierungsansätze für TNK sind die „Leitsätze für Multinationale Unternehmen“ der OECD (Paris: OECD 1994, 89 S., im folgenden zitiert als OECD 1994) von besonders aktueller Bedeutung, da im Jahr 1999 ihre umfassende Reform beginnen soll. Dieser bis heute umfassendste TNK-Kodex wurde von der OECD bereits 1976 verabschiedet und 1991 letztmals überarbeitet. Im Zuge der MAI-Verhandlungen gerieten die Leitsätze in die Diskussion, da geplant war, sie dem geplanten Abkommen als unverbindlichen Anhang beizufügen. Sie stellen nach

den Worten der OECD selbst „gemeinsame Empfehlungen der Mitgliedsländer an die auf ihrem Staatsgebiet tätigen multinationalen Unternehmen dar. Sie legen Verhaltensmaßstäbe für die Aktivitäten multinationaler und gegebenenfalls nationaler Unternehmen in den Mitgliedsländern fest. Die Beachtung der Leitsätze beruht auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit und ist rechtlich nicht erzwingbar.“ (OECD 1994, S. 33)

Gerade aus diesem Grund blieb ihre praktische Bedeutung bisher äußerst gering. Die Leitsätze hatten politisch in den 70er Jahren eher die Funktion, einem potentiell schärferen Verhaltenskodex der UNO und den Forderungen vieler Entwicklungsländer mit freiwilligen Selbstverpflichtungen der Unternehmen die Spitze zu nehmen.

Die OECD-Leitsätze behandeln neben allgemeinen Grundsätzen folgende Themen: Veröffentlichung von Informationen, Wettbewerb, Finanzierung, Besteuerung, Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, Umweltschutz sowie Wissenschaft und Technologie. Die Ausführungen sind größtenteils derart unpräzise, daß sich aus ihnen keine konkreten Handlungsanforderungen ableiten lassen. Abgesehen davon sind viele Passagen, insbesondere die zu den Sozialstandards und zum Umweltschutz, inhaltlich überholt.

Da dies auch von den OECD-Mitgliedern so gesehen wird, ist geplant, auf der Ministertagung der Organisation im Mai 1999 dem Ausschuß für internationale Investitionen und multinationale Unternehmen (CIME) der OECD den Auftrag zu erteilen, die Leitsätze vollständig zu überarbeiten. Wichtige Themen könnten dabei die Verankerung von Umwelt- und Sozialstandards und die Aufwertung der nationalen Kontaktstellen sein, die im Rahmen der Leitsätze als Anlaufstelle für Beschwerden eingerichtet wurden. Die Gewerkschaften und ihr Beratender Ausschuß bei der OECD (TUAC) messen nicht zuletzt deswegen dem Revisionsprozeß große Bedeutung bei. Die Leitsätze haben durchaus das Potential, als eine Grundlage rechtsverbindlicher Regeln und Beschwerdeverfahren gegenüber TNK zu dienen. Wenn sie jedoch auch in Zukunft lediglich „empfehlenswerte Verhaltensweisen für alle Unternehmen anzeigen“ sollen (ebenda), bleibt ihre politische Relevanz marginal. Wenn sie zudem als unverbindliche Alibi-Regeln mißbraucht werden, um

verbindliche Deregulierungsmaßnahmen zu legitimieren – wie es im Falle des MAI vorgesehen war –, schädeten sie mehr, als sie nützten.

### *Freiwillige Standards und Verhaltenskodizes*

Parallel zu den auf Regierungsebene formulierten Kodizes für TNK entwickelte sich außerhalb des staatlichen Bereichs ein enges Geflecht branchen- und produktbezogener Standards und freiwilliger Verhaltenskodizes. An Dynamik gewonnen hat dieser Prozeß in den letzten Jahren nicht zuletzt infolge des kritischeren Konsumverhaltens und geschärften Umweltbewußtseins in der Bevölkerung. Motiviert wurden die vielfältigen Initiativen aber auch durch die mangelnde politische Bereitschaft zur Ratifikation und Durchsetzung international vereinbarter Umwelt- und Sozialstandards seitens der Regierungen und Parlamente. Schließlich paßte die Übertragung von Verantwortlichkeiten im Umwelt- und Sozialbereich auf die privatwirtschaftliche Ebene bruchlos in die neoliberalen Deregulierungsstrategien der 80er und 90er Jahre.

Im Umweltbereich spielen die Normen der International Organization for Standardization eine besondere Rolle. Dies gilt insbesondere für die ISO-Norm 14001, die auf die Errichtung von betrieblichen Umweltmanagementsystemen abzielt. Diese Norm regelt hauptsächlich die Verfahren zur Planung und Kontrolle von Umweltschutzziele innerhalb eines Unternehmens. Die Ziele selbst werden vom Unternehmen in Eigenregie definiert. Bei ISO 14001 handelt es sich daher genommen nicht um einen Umwelt-, sondern um einen Managementstandard. (Zur Kritik an ISO 14001 vgl.: Peter Fuchs, Transnationale Konzerne als Akteure "nachhaltiger Entwicklung"? In: Nord-Süd aktuell 2/1997)

Hinsichtlich der ökologischen Folgen der Aktivitäten transnationaler Konzerne kann eine neue ISO-Norm Bedeutung erlangen, die 1999 in Kraft treten soll: ISO 14031. Diese Norm stellt den neuen weltweiten Standard für die Umweltleistungsbewertung (environmental performance evaluation) dar und soll unter anderem die Be-

richterstattung über die Umweltauswirkungen von Produkten und Produktionsweisen der ausländischen Betriebsstätten eines Unternehmens regeln. ISO 14031 hat ausschließlich informativen Charakter und kann damit die Transparenz der TNK-Aktivitäten erhöhen. Sie wird aber die Aktivitäten selbst allenfalls indirekt beeinflussen.

Analog zu den ISO-Normen entstanden auch eine Reihe von Initiativen für einheitliche Unternehmensstandards im Sozialbereich. Am weitesten entwickelt ist die Initiative des US-amerikanischen Council on Economic Priorities "SA 8000" (Social Accountability 8000). Mit diesem Verhaltenskodex sollen sich Unternehmen zur Einhaltung der Kernkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verpflichten. Als erstes Unternehmen hat das Kosmetikunternehmen Avon ein entsprechendes Zertifikat erworben. Ähnlich wie bei den ISO-Normen soll auch bei SA 8000 die Umsetzung der Standards von externen Zertifizierungsunternehmen überwacht werden.

Der unter Beteiligung von Gewerkschaften, Unternehmen und NGO ausgearbeitete Standard stellt eher die Ausnahme unter den freiwilligen Verhaltenskodizes für TNK dar. Wie die ILO bei einer Untersuchung von 215 derartigen Kodizes feststellte, beziehen sich nicht mehr als ein Drittel aller Kodizes auf die international vereinbarten Sozialstandards der ILO. Vor allem die von einzelnen Unternehmen oder Branchen als Selbstverpflichtungen formulierten Verhaltenskodizes haben hier ein gravierendes Defizit. Die meisten verwenden selbstdefinierte Standards, deren Vergleich kaum möglich ist. Zudem verfügen die meisten dieser Unternehmenskodizes nicht über einen unabhängigen Überwachungsmechanismus. Als Instrumente zur Durchsetzung weltweit gültiger Umwelt- und Sozialstandards sind diese Kodizes ungeeignet.

Freiwillige Verhaltenskodizes für TNK sind kein Ersatz für zwischenstaatlich vereinbarte Normen, sondern allenfalls ihre Ergänzung, solange zwischenstaatliche Institutionen die Durchsetzung dieser Normen nicht gewährleisten können. Notwendige Erfolgsbedingungen der freiwilligen Kodizes sind ein unabhängiger Kontrollmechanismus, die Verankerung von Sanktionsmöglichkeiten bei

Nichteinhaltung und/oder von Anzeilelementen bei Befolgung der Kodizes sowie die klare Bezugnahme auf die zwischenstaatlich vereinbarten Umwelt- und Sozialstandards. Im Umweltbereich ist dies allerdings ein Problem, da dort im Gegensatz zum Sozialbereich kein Set weltweit akzeptierter Kernstandards existiert.

Auch wenn die bisherigen Richtlinien und Kodizes für TNK hauptsächlich dazu dienen können, moralischen und politischen Druck auf die Konzerne auszuüben, bilden sie immerhin erste Bausteine eines umfassenden Regimes zur weltweiten Regulierung transnationaler Wirtschaftsaktivitäten.

## 9.2 Anforderungen an ein internationales Investitionsregime

Die folgenden Überlegungen erheben nicht den Anspruch, ein ausformuliertes und vollständiges Konzept für eine globale Investitionsordnung vorzulegen. Sie sind vielmehr Bestandteil eines Diskussionsprozesses, der von der Auseinandersetzung um das MAI ausgelöst wurde und der gerade erst begonnen hat. Vor allem NGOs haben bislang Ideen und Vorschläge für eine alternative Investitionsordnung in die Debatte eingebracht. Beim derzeitigen Stand der Dinge kann es nur darum gehen, einige Basiskoordinaten für ein internationales Investitionsregime zu entwickeln und einige zentrale Fragen aufzuwerfen. Dabei ist davon auszugehen, daß ein internationales Investitionsregime sich nur in einem längeren Prozeß politischer Auseinandersetzungen entwickeln wird.

### *Leitbild „nachhaltige Entwicklung“*

Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ ist als normatives Leitbild der Ausgangspunkt fast aller Alternativentwürfe. In der von der Mehrzahl der NGO vertretenen Interpretation dieses Begriffs

hat dies insofern weitreichende Konsequenzen, als es Investitionen einer grundlegend anderen Ratio verpflichten würde. Wie alle solche „Großbegriffe“ ist auch „nachhaltige Entwicklung“ nicht präzise und verbindlich zu definieren. Vielmehr ist der Begriff als umkämpftes diskursives Terrain zu betrachten und wird je nach Standpunkt unterschiedlich besetzt und politisch verwendet. Er wird hier in einer emanzipatorischen Perspektive im Sinne sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Tragfähigkeit verwendet.

Das Primat der Gewinnmaximierung und der Markt als entscheidendes Regulativ würden damit zumindest relativiert. Von daher hat das Rekurrieren alternativer Entwürfe auf das Nachhaltigkeitsprinzip nicht nur die Funktion einer normativen Legitimation, sondern bekommt gerade in der sich abzeichnenden Krise des Neoliberalismus und angesichts der zunehmenden Versuche zur Wiedergewinnung politischer Steuerungsfähigkeit der Märkte außerordentliche politische Brisanz. Nachhaltige Entwicklung als Leitbild eines internationalen Investitionsregimes in der Praxis zu etablieren hieße daher auch, die Haupttendenz bilateraler und internationaler Wirtschaftsvereinbarungen hin zu Liberalisierung und Deregulierung, wie sie die letzten beiden Jahrzehnte beherrschend war, durch einen optimierten Mix aus politischer Regulierung und Marktmechanismen zu ersetzen.

Da sich eine alternative Investitionsordnung nicht in einem einzigen großen Wurf durchsetzen wird, sondern eher in kleinen Schritten und mit von den politischen Kräfteverhältnissen diktierten Kompromissen, muß das Nachhaltigkeitsprinzip als Maßstab auch für alle Einzel- und sektoralen Schritte eingeführt werden. Dies gilt auch für die Entwicklung von konkreten problem- und branchenspezifischen Standards und Kodizes, wie sie oben angesprochen wurden.

### *Nationale oder internationale Regime?*

Die umfassende Internationalisierung relativiert die Bedeutung der nationalstaatlichen Ebene für die politische Regulierung ökonomischer Prozesse. Dabei ist natürlich unbedingt noch zu differenzie-



ren zwischen dem Nationalstaat der Supermacht USA, den übrigen G-7 Ländern, kleineren Industrieländern und verschiedenen Kategorien von Entwicklungsländern. Eine auf Re-Regulierung orientierte Strategie hätte daher auch auf die Stärkung der nationalen Handlungsebene abzustellen. Dies gilt sowohl für die Empfängerländer als auch für das „Mutterland“ der Investitionen.

Internationale Abkommen sollten auf der Basis universeller Mindeststandards nationalen Regierungen ein differenziertes und effizientes Instrumentarium zur Lenkung von ADI zur Verfügung stellen. Ausdrücklich sollte dies das Recht von Empfängerländern zur Ungleichbehandlung von ADI („Diskriminierung“) in vertraglich definierten Fällen garantieren.

Vorteil nationaler Instrumente ist:

- das einfachere Monitoring von Investitionen und ihrer ökonomischen und außerökonomischen Effekte;
- die Möglichkeit zu effizienterer Kontrolle von Standards, Auflagen etc.;
- die größere Flexibilität gegenüber den jeweils spezifischen Bedingungen eines Landes, die auch eine größere Diversität ökonomischer Entwicklungspfade ermöglicht; überdies ist auf dieser Ebene auch die Vorgabe höherer Standards als die universellen Mindeststandards und die Anwendung des Höchststandardprinzips (best practices principle) möglich;
- die Stärkung der makroökonomischen Steuerungspotentiale eines Landes;
- die größere Akzeptanz eines internationalen Prozesses durch die Entwicklungsländer, für die der Souveränitätsverlust infolge der Globalisierung ein besonderes Problem darstellt.

Dennoch kann sich ein alternatives Investitionsregime nicht auf die nationalstaatliche Ebene beschränken. Da ADI per definitionem international sind, ergeben sich auch Regulierungsanforderungen, die nur international einzulösen und durchzusetzen sind. Die Rechte und Pflichten von Staaten, Unternehmen und anderen Akteuren wie Gewerkschaften, Betroffenen von Investitionen (stakeholder) etc. werden nur in einem international verregelten und verrechtlichten Rahmen ausbalanciert werden können.

Dazu gehören in erster Linie ein internationales Wettbewerbsrecht, das über ein Set universeller Standards zur Vermeidung unfairer Geschäftspraktiken verfügt, sowie ein internationales Kartellrecht, das u.a. Obergrenzen für Weltmarktanteile von TNK festlegt. Außerdem ist eine internationale Harmonisierung der Besteuerung von TNK unabdingbar.

Als weiteres Element sollten weitreichende Publizitäts- und Offenlegungspflichten für die Unternehmen weltweit einheitlich geregelt werden.

Die völkerrechtlich verbindliche Verankerung von menschenrechtlichen, sozialen, gewerkschaftlichen und ökologischen Mindeststandards für TNK wäre ebenfalls Kernbestandteil eines internationalen Investitionsregimes.

Eine weitere Konsequenz wäre die Etablierung eines internationalen Schiedsgerichts. Gerade angesichts der ökonomischen Macht großer TNK gegenüber kleinen oder schwachen Volkswirtschaften muß die Internationalisierung von Streitfällen die Asymmetrien kompensieren. Ein solches Streitschlichtungsinstrumentarium sollte auch das Petitions- und Klagerecht für nichtstaatliche Akteure (indigene Gemeinschaften, Gewerkschaften, NGOs u.ä.) sowie Sanktions- und Schadensersatzregelungen enthalten.

### *Positive Anreize für TNK*

Die öffentliche Diskussion über TNK in den siebziger Jahren konzentrierte sich stark darauf, volkswirtschaftlich oder entwicklungspolitisch problematische Effekte der Tätigkeit von TNK, Menschenrechtsverletzungen, unsoziale Praktiken oder politische Einflußnahme „der Multis“ zu kritisieren. Zweifellos bestehen diese Probleme nicht nur weiterhin, sondern haben sogar noch an Bedeutung zugenommen. Die Ausbreitung sog. Sonderproduktionszonen mit quasi exterritorialem Charakter, in denen die in den meisten Entwicklungsländern ohnehin niedrigen Sozial- und Umweltstandards noch einmal unterboten werden, die Produktion in einheimischen sog. „sweat shops“ und „maquiladoras“, d.h. Zulieferbetrieben mit Niedrigst-

löhnen und niedrigen Sozial- und Umweltstandards, sowie die im Zuge der Globalisierung gewachsenen Möglichkeiten, bei der Preisgestaltung (incl. interne Verrechnungspreise), der Kapitalbeschaffung, bei Technologie- und Gewinntransfer, Steuern etc. belegen, wie TNK ihre Internationalität und Mobilität zu einem eigenen komparativen Vorteil machen. Damit wächst auch ihre Möglichkeit, Standorte gegeneinander auszuspielen und so die generelle Absenkung von Standards („race to the bottom“) zu beschleunigen – und dies nicht nur in Entwicklungsländern, sondern auch zwischen den Industrieländern, wie z.B. die Ansiedlung von BMW im US-Staat Alabama zeigte.

Dennoch wäre es verkürzt und zudem rein defensiv, sich auf die Kontrolle und Eindämmung der sozial und ökologisch negativen Konsequenzen von ADI zu beschränken. Das ökonomische Potential von TNK muß für ökologisch tragfähige und sozial förderliche Investitionen nutzbar gemacht werden. Auch im Rahmen einer globalen Nachhaltigkeitsstrategie muß dem Süden Spielraum für Wirtschaftswachstum und im Zusammenhang damit das Recht auf größeren Energieverbrauch, Emissionen etc. eingeräumt werden. Dies sollte allerdings mit möglichst umweltverträglichen Technologien verbunden sein. Als ein wichtiger – wenn auch nicht exklusiver – Träger des Transfers von Technologie können ADI hier eine wichtige Rolle für nachhaltige Entwicklung spielen, ebenso durch die Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen, wenn entsprechende politische Regulative eingesetzt werden.

Ein entscheidendes Problem ist damit allerdings noch nicht gelöst: Für die Standortentscheidungen von TNK spielen Marktnähe und -größe, Zugang zu Ressourcen, Infrastruktur etc. nach wie vor eine ausschlaggebende Rolle. Vor allem die Gruppe der armen Entwicklungsländer ist deshalb für ADI uninteressant, selbst wenn sie ihre Umwelt- und Sozialstandards auf Null herunterschraubten. Denn diese Länder sind zur „positiven Diskriminierung“ von ADI nicht in der Lage, weil ihnen die materiellen Mittel fehlen, um durch Anreize wie staatliche Subventionen oder die Bereitstellung hochwertiger Infrastruktur und qualifizierter Arbeitskräfte Investitionen zu fördern. Die Chemiekatastrophe in Bophal oder jüngst das Ver-

halten von Shell in Nigeria sind spektakuläre Beispiele dafür, wie sich TNK bisher ihrer Verantwortung gegenüber Geschädigten entziehen können. Alle bisherigen Investitionsabkommen blenden diese Problematik aus. Aus entwicklungspolitischer Sicht tragen sie daher eher zur Vertiefung der strukturellen Asymmetrie zwischen Nord und Süd bei.

Für die entsprechende Lenkung könnten auf der Seite der Herkunftsländer von ADI bereits bestehende Instrumente wie staatliche Exportkreditversicherungen (Hermesbürgschaften) und Kapitalanlagegarantien eingesetzt werden, wobei diese in der Regel entsprechend reformiert werden müßten.

Um auch von Empfängerseite positive Investitionsanreize zu schaffen, wäre zu überlegen, einen internationalen Investitionsfonds unter Regie der UNO zu schaffen, der aus internationalen Steuern gespeist wird. Hier wäre an die Tobinsteuer zu denken, aber auch an neuere Vorschläge zur Besteuerung der „global commons“ wie Luftraum, Seewege, erdnahe Weltraum, elektromagnetisches Spektrum u.ä..

### *Verhandlungsrahmen*

Die Wahl des formalen und institutionellen Rahmens für Verhandlungsprozesse hat beträchtlichen Einfluß auf die Ergebnisse. Institutioneller Verhandlungsrahmen des MAI war die OECD, in der nur 29 Industrieländer Mitglied sind. Der MAI-Prozeß war von vornherein von dieser Exklusivität belastet. Auch der Vorschlag, die Verhandlungen jetzt in der WTO zu führen, wie er u.a. von der EU gemacht wurde, ist problematisch. Zwar ist die WTO inzwischen annähernd universell, auch wenn so bedeutende Länder wie China und Rußland noch fehlen. Aber weniger die Repräsentativität ist hier das Problem als vielmehr die qua Satzung institutionelle Fixierung auf die Liberalisierung des Handel als zentrales Organisationsmandat. Dementsprechend werden die nationalen Regierungen in der WTO von ihren Wirtschafts- und Handelsministern vertreten. Der gesamte Apparat, das institutionelle Wissen und die Orga-

nisationskultur sind davon geprägt. In den Strukturen der WTO werden daher die ökologische, soziale und menschenrechtliche Dimension des Handels systematisch externalisiert. Insofern fehlt der WTO die Kompetenz, eine Ausrichtung ihrer Politik an nachhaltiger Entwicklung problemadäquat zu betreiben. Außerdem werden die formal demokratischen Entscheidungsstrukturen der WTO durch informelle Machtstrukturen überlagert, die den großen Handelsmächten zwar nicht unumschränkte Dominanz, aber doch einen erheblichen Einfluß geben, vor allem wenn ihre Interessen konvergieren und sie als Block gegenüber den Entwicklungsländern agieren können.

Deshalb wäre nur die UNO der geeignete Verhandlungsrahmen für die Entwicklung eines internationalen Investitionsregimes. Hier sollten die für Umwelt und Soziales zuständigen Organisationen wie UNEP und die ILO, die UNCTAD, die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) sowie zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden werden. In diesem Rahmen könnte dann auch die WTO als ein Mitspieler beteiligt werden. Die verschiedenen Akteure müßten dann in einer globalen UN-Investitionskonferenz zusammengeführt werden.

#### *Rechtsverbindliche Regeln oder soft law?*

Die WTO und das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) verfügen, anders als die weichen Regelungen („soft law“) z.B. bei der ILO oder der UNCTAD, über eine völkerrechtlich verbindliche internationale Schiedsgerichtsbarkeit und sogar Sanktionsregelungen, die ihnen Biß verleihen und sie zu starken Institutionen machen. Für ein wirksames Investitionsregime sind die völkerrechtliche Verbindlichkeit sowie Sanktionsmöglichkeiten gegenüber TNK unabdingbar.

Dies schließt nicht aus, daß auf dem Weg oder Umweg dahin aus taktischen Gründen ein schnell zu erreichendes, aber rechtlich unverbindliches Instrument ein sinnvolles Etappenziel sein kann. Voraussetzung dafür ist freilich, daß dies dem Aufbau von Druck zur

Erreichung weitergehender Ziele und zur Verschiebung der Kräfteverhältnisse dient und nicht umgekehrt dazu, Druck abzulenken und weitergehende Schritte zu blockieren.

#### *Politikempfehlungen*

Die rot-grüne Bundesregierung hat im Hinblick auf internationale Investitionsregeln eine gewisse Prioritätenverschiebung in der deutschen Verhandlungsposition angekündigt. In der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 heißt es wörtlich: „Internationale Wirtschaftsregime, wie die WTO oder das geplante Multilaterale Investitionsabkommen (MAI), müssen nach ökologischen und sozialen Kriterien neu gestaltet werden.“ Auch wenn das MAI in der geplanten Form nicht realisiert wird, bleibt diese Aussage auch für andere Verhandlungsprozesse gültig.

Dies betrifft unter anderem die Millennium-Runde der WTO, die mit der Ministertagung Ende 1999 eingeläutet werden soll. Die Bundesregierung sollte die Pläne, die Verhandlungen über ein internationales Investitionsabkommen im Rahmen der neuen WTO-Runde durchzuführen, ablehnen, denn auch in einem Investitionsabkommen der WTO wäre die gleichberechtigte Berücksichtigung ökologischer und sozialer Belange nicht gewährleistet. Statt dessen sollte sie sich für die Aufnahme von Verhandlungen über eine Investitionsrahmenkonvention unter dem Dach der Vereinten Nationen einsetzen. Konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung einer solchen Konvention könnte die Bundesregierung auch in die Diskussionen der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) einbringen, die das Thema im Jahr 2000 auf der Tagesordnung hat, sowie in den Vorbereitungsprozeß der Weltkonferenz über Entwicklungsfinanzierung, die für das Jahr 2001 geplant ist und in der auch die Rolle privater Kapitalströme thematisiert werden soll.

Bei der Weiterentwicklung der in der WTO geregelten handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen (Trade-Related Investment Measures – TRIMs) sollte die Bundesregierung sich für die Verankerung wirksamer Umwelt- und Sozialstandards einsetzen.

Einen aktuellen Anlaß, die transnationale Investitionstätigkeit mit umwelt- und sozialpolitischen Regeln zu verknüpfen, bietet die Revision der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen, die 1999 beginnen soll. Die Bundesregierung sollte sich in den Verhandlungen unter anderem für die Verankerung der zentralen ILO-Konventionen und der wichtigsten Umweltstandards sowie für die Aufwertung der nationalen Kontaktstellen zu wirkungsvollen Beschwerdeinstanzen, die auch von Gewerkschaften und Umweltschutzorganisationen genutzt werden können, stark machen. Der Erfolg des Prozesses wird allerdings letztendlich davon abhängen, ob es gelingt, den Guidelines den Charakter der Unverbindlichkeit zu nehmen und ihre Durchsetzungskraft gegenüber TNK zu stärken.

Auf EU-Ebene sollte sich die Bundesregierung für die Verabschiedung eines europäischen Verhaltenskodex inklusive eines Überwachungsrahmens für in Entwicklungsländern tätige europäische Unternehmen einsetzen. Einen entsprechenden Vorschlag hatte der Europaabgeordnete Richard Howitt dem Ausschuß für Entwicklung und Zusammenarbeit des Europäischen Parlaments im Oktober 1998 vorgelegt.

Schließlich sollte die Bundesregierung die staatliche Förderung ausländischer Direktinvestitionen, insbesondere in Form staatlicher Kapitalanlagegarantien (Hermes, C&L), an die Einhaltung ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Konditionen binden. Die entsprechenden Vergabekriterien sollten, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, entsprechend reformiert werden.

## Tabellenanhang

**Tabelle A1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit**

Jahr	Einwohner	Erwerbs- personen	Erwerbstätige		Arbeitsvolu- men aller Er- werbstätigen
			insge- samt	abhängig Beschäftigte	
	1000 Personen				Mio. Stunden
Früheres Bundesgebiet					
1980	61.566	27.948	27.059	23.897	47.213
1985	61.024	28.897	26.593	23.559	44.899
1989	62.679	29.799	27.658	24.647	45.591
1990	63.726	30.369	28.479	25.453	45.872
1991	64.485	30.662	29.189	26.136	46.450
1992	65.289	30.943	29.457	26.390	47.196
1993	65.740	30.947	29.002	25.931	45.892
1994	66.007	30.872	28.656	25.570	45.290
1995	66.342	30.648	28.464	25.365	44.420
1996	66.583	30.578	28.156	25.052	43.840
1997	66.688	30.905	27.917	24.770	43.300
1998	66.678		27.953	24.798	43.630
Neue Bundesländer					
1989	16.434		9.747	9.560	
1990	16.028		8.820	8.568	
1991	15.790	8.503	7.321	6.950	11.091
1992	15.685	7.895	6.387	5.969	10.948
1993	15.598	7.693	6.219	5.757	10.826
1994	15.531	7.798	6.330	5.829	10.807
1995	15.476	7.792	6.396	5.881	10.700
1996	15.429	7.795	6.267	5.749	10.420
1997	15.369	7.442	6.078	5.544	10.040
1998	15.340		6.053	5.508	10.070
Deutschland					
1991	80.275	39.165	36.510	33.086	57.541
1992	80.975	38.838	35.844	32.359	58.144
1993	81.338	38.640	35.221	31.688	56.718
1994	81.539	38.670	34.986	31.399	56.097
1995	81.818	38.429	34.860	31.246	55.120
1996	82.012	38.337	34.423	30.801	54.260
1997	82.057	38.293	33.995	30.314	53.340
1998	82.018	38.199	34.006	30.306	53.700

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle A2: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen

Jahr	Insgesamt	Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	Energie, Bergbau	Verarbeitendes Gewerbe	Baugewerbe	Handel, Verkehr, Nachrichtenübermittlung	Dienstleistungsunternehmen	Staat, priv. Haush., Organ. ohne Erwerbszweck
					<b>1000 Personen</b>			
					<b>Früheres Bundesgebiet</b>			
1989	27.658	1.028	472	8.692	1.833	5.158	4.992	5.483
1991	29.189	970	460	9.060	1.930	5.547	5.592	5.630
1995	28.464	801	415	7.772	1.948	5.446	6.366	5.716
1996	28.156	751	404	7.528	1.853	5.367	6.536	5.718
1997	27.884	718	383	7.352	1.759	5.310	6.661	5.701
1998	27.922	689	←	→ 9.429	→	5.293	6.852	5.659
					<b>Neue Bundesländer</b>			
1989	9.747	976	350	3.408	628	1.513	619	2.255
1991	7.321	454	233	2.049	705	1.241	932	1.707
1995	6.396	224	109	1.035	1.091	1.121	1.306	1.510
1996	6.267	213	93	1.003	1.051	1.097	1.341	1.469
1997	6.078	213	84	989	987	1.076	1.337	1.392
1998	6.053	213	←	→ 2.016.	→	1.068	1.386	1.370
					<b>Deutschland</b>			
1991	36.510	1.424	693	11.109	2.635	6.788	6.524	7.736
1995	34.860	1.025	524	8.807	3.039	6.567	7.672	7.226
1996	34.423	964	496	8.531	2.904	6.464	7.877	7.187
1997	33.962	931	467	8.341	2.746	6.386	7.998	7.093
1998	33.975	902	←	→ 11.445	→	6.361	8.238	7.029

Quelle: Statistisches Bundesamt

**Tabelle A3: Arbeitslose und Stille Reserve**

Jahr	Registrierte Arbeitslose  1.000	Arbeitslosen- quote *		Stille Reserve		Beschäftigungs- lücke
		Insgesamt	Frauen	insg.**	dar.: in arbeits- marktpoliti- schen Maß- nahmen***	
	Personen	in vH		1.000 Personen		
<b>Früheres Bundesgebiet</b>						
1980	889	3,8	5,2	920		1.809
1985	2.304	9,3	10,4	1.760		4.064
1989	2.038	7,9	9,4	1.530		3.568
1990	1.883	7,2	8,4	1.341		3.224
1991	1.689	6,3	7,0	1.255	485	2.944
1992	1.808	6,6	7,2	1.260	493	3.068
1993	2.270	8,2	8,4	1.426	536	3.696
1994	2.556	9,2	9,2	1.495	518	4.051
1995	2.565	9,3	9,2	1.721	549	4.286
1996	2.796	10,1	9,9	1.829	560	4.625
1997	3.021	11,0	10,7	1.895	491	4.916
1998	2.904	10,5	10,3	1.846	452	4.750
<b>Neue Bundesländer</b>						
1990	241					241
1991	913	10,3	12,3	727	727	1.640
1992	1.170	14,8	21,2	1.279	1.253	2.449
1993	1.149	15,8	21,0	1.363	1.226	2.512
1994	1.142	16,0	21,5	1.140	930	2.282
1995	1.047	14,9	19,3	1.024	667	2.071
1996	1.169	16,7	19,9	917	496	2.086
1997	1.364	19,5	22,5	834	371	2.198
1998	1.375	19,5	21,6	801	322	2.176
<b>Deutschland</b>						
1991	2.602	7,3	8,5	1.982	1.212	4.584
1992	2.978	8,5	10,2	2.539	1.746	5.517
1993	3.419	9,8	11,3	2.789	1.762	6.208
1994	3.698	10,6	12,0	2.635	1.448	6.333
1995	3.612	10,4	11,4	2.745	1.216	6.357
1996	3.965	11,5	12,1	2.746	1.056	6.711
1997	4.384	12,7	13,3	2.729	862	7.113
1998	4.279	12,3	12,8	2.647	774	6.926

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

\* Arbeitslose in vH der abhängigen zivilen Erwerbspersonen

**\*\*Zur Stillen Reserve gehören die Arbeitskräfte, die nicht beschäftigt und nicht arbeitslos gemeldet sind. Dazu gehören auch Empfänger von Altersübergangsgeld/Vorruhestandsgeld.**

Nicht in der Stillen Reserve sind Beschäftigte in AB-Maßnahmen.

\*\*\* Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung, Reha-Teilnehmer.

Tabelle A4: Bruttoinlandsprodukt, Verteilung des Volkseinkommens

Jahr	Brutto- inlands- produkt	Volksein- kommen	Einkommen aus unselbständiger Arbeit		Einkommen aus Unter- nehmertätigkeit u. Vermögen		Lohnquote	
			brutto	netto	brutto	netto	unbereinigt	bereinigt*
	Mrd. DM in jeweiligen Preisen							vH
Früheres Bundesgebiet								
1980	1.472	1.140	864	506	276	215	75,8	66,2
1985	1.823	1.407	1.026	571	380	309	73,0	63,6
1989	2.224	1.738	1.222	672	516	426	70,3	60,9
1990	2.426	1.892	1.317	744	575	494	69,6	60,1
1991	2.648	2.042	1.422	779	620	529	69,6	60,1
1992	2.813	2.140	1.516	819	624	534	70,8	61,1
1993	2.841	2.122	1.530	829	592	496	72,1	62,2
1994	2.962	2.200	1.555	816	645	567	70,7	61,0
Deutschland								
1991	2.854	2.227	1.612	900	616	521	72,4	72,4
1992	3.079	2.374	1.741	954	633	533	73,4	73,1
1993	3.164	2.401	1.778	978	623	519	74,1	73,5
1994	3.328	2.510	1.824	973	686	598	72,7	71,9
1995	3.443	2.599	1.883	976	715	655	72,5	71,2
1996	3.524	2.657	1.903	1.000	754	692	71,6	70,2
1997	3.624	2.736	1.907	982	823	777	69,7	68,1
1998	3.762	2.838	1.934	997	904		68,1	67,0

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Bereinigte Lohnquote:

- Früheres Bundesgebiet: konstant gehaltener Anteil der abhängig Beschäftigten des Jahre 1960
- Deutschland: konstant gehaltener Anteil der abhängig Beschäftigten des Jahres 1991

Tabelle A5: Konjunkturdaten der Bundesrepublik

Jahr	Brutto- inlands- produkt	Privater   Staats- Verbrauch	Investitionen Aus- rüstungen   Bau	Außenhandel Exporte   Importe	Kapazitätsauslastung* Verarbeitendes Gewerbe				
	Veränderung in vH gegenüber Vorjahr (in Preisen von 1991)				vH				
	Früheres Bundesgebiet								
1984	2,8	1,5	2,4	- 0,5	1,6	9,0	5,3	80,3	
1985	2,0	1,4	2,1	9,4	-5,6	6,8	3,7	83,7	
1986	2,3	3,4	2,6	4,1	2,7	0,0	3,5	84,1	
1987	1,5	3,4	1,5	4,5	0,0	0,4	4,2	83,8	
1988	3,7	2,7	2,1	6,3	3,1	5,5	5,1	86,1	
1989	3,6	2,8	-1,6	8,8	4,4	10,2	8,3	88,3	
1990	5,7	5,4	2,2	13,2	4,9	11,0	10,3	89,4	
1991	5,0	5,6	0,4	10,0	2,7	12,6	13,1	87,3	
1992	2,2	2,1	4,2	- 5,4	3,8	4,2	3,0	83,4	
1993	-2,0	-0,1	-0,3	-18,2	-3,6	- 2,4	- 4,9	78,8	
1994	2,1	0,9	1,4	- 3,0	1,3	7,9	8,5	82,7	
	Deutschland								
1992	2,2	2,8	4,1	- 3,5	9,7	- 0,3	2,0	Früheres Bun- desgebiet	Neue Bun- desländer
1993	-1,2	0,1	-0,5	-14,4	1,3	- 5,0	- 5,9		
1994	2,7	1,2	2,1	- 1,0	6,5	7,9	7,7	82,7	72,6
1995	1,2	1,8	2,0	1,6	-1,0	6,6	7,3	84,8	76,6
1996	1,3	1,6	2,7	1,9	-3,1	5,1	2,9	82,5	78,7
1997	2,2	0,5	-0,7	3,9	-2,5	11,1	8,1	86,1	80,0
1998	2,8	1,7	0,5	8,6	-4,2	5,9	5,2	86,4	81,9

Betriebliche Vollauslastung = 100

Quellen: Statistisches Bundesamt, IFO- Institut für Wirtschaftsforschung

Tabelle A6: Arbeitszeiten und Bruttoverdienste der ArbeiterInnen im Produzierendem Gewerbe

Jahr	Bezahlte Wochenstunden			Bruttostundenverdienste			Bruttomonatsverdienste		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
	Stunden			DM					
	Früheres Bundesgebiet								
1990	39,7	39,9	38,4	20,21	21,17	15,49			
1992	39,0	39,3	37,7	22,68	23,7	17,51	3.848	4.054	2.861
1993	38,0	38,2	36,7	23,93	24,91	18,48	3.952	4.140	2.947
1994	38,3	38,6	37,1	24,66	25,65	19,03	4.125	4.318	3.072
1995	38,5	38,8	37,2	25,57	26,59	19,73	4.284	4.484	3.188
1996	37,7	37,9	36,7	26,39	27,40	20,46	4.330	4.519	3.257
1997	37,7	37,8	36,7	26,74	27,74	20,8	4.387	4.572	3.313
	Neue Bundesländer								
1992	40,9	41,1	40,0	13,41	13,82	10,74	2.397	2.478	1.869
1993	41,2	41,4	40,1	15,57	16,02	12,16	2.798	2.890	2.122
1994	40,1	40,3	38,8	16,95	17,45	13,42	2.969	3.071	2.270
1995	39,6	39,7	39,0	18,23	18,75	14,51	3.155	3.256	2.461
1996	39,5	39,6	39,1	18,92	19,45	15,27	3.265	3.364	2.594
1997	39,5	39,6	39,2	19,32	19,88	15,64	3.332	3.435	2.667
	Neue Bundesländer (Früheres Bundesgebiet = 100)								
1992	104,9	104,6	106,1	59,1	58,3	61,3	62,3	61,1	65,3
1996	104,8	104,5	106,5	71,7	71,0	74,6	75,4	74,4	79,6
1997	104,8	104,8	106,8	72,3	71,7	75,2	76,0	75,1	80,5

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Tabelle A7: Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste von ArbeiterInnen und Angestellten

Jahr Monat	Verarbeitendes Gewerbe		Bau-gewerbe		Großhandel		Einzelhandel		Kredit u. Versicherungs-gewerbe	
	West-Deutschland	Ost-Deutschland	West-Deutschland	Ost-Deutschland	West-Deutschland	Ost-Deutschland	West-Deutschland	Ost-Deutschland	West-Deutschland	Ost-Deutschland
	DM									
1995	4.915	3.341	4.720	3.552	4.629	3.266	3.702	2.811	5.161	3.734
1996	5.049	3.540	4.764	3.620	4.773	3.403	3.805	2.985	5.333	4.018
1997	5.133	3.657	4.806	3.661	4.854	3.491	3.900	3.089	5.430	4.203
Juli 1998	5.252	3.768	4.926	3.692	4.986	3.560	3.967	3.200	5.546	4.349
<b>Ostdeutschland (Westdeutschland = 100)</b>										
1995	100	68,0	100	75,3	100	70,6	100	75,9	100	72,4
1996	100	70,1	100	76,0	100	71,3	100	78,4	100	75,3
1997	100	71,2	100	76,2	100	71,9	100	79,2	100	77,4
Juli 1997	100	71,7	100	74,9	100	71,4	100	80,7	100	78,4

Der Bruttoverdienst umfaßt alle Beträge, die die Beschäftigten in der Abrechnungsperiode erhalten haben, das ist der tarifliche oder frei vereinbarte Verdienst einschließlich tariflicher und außertariflicher Leistungs-, Sozial- und sonstiger Zulagen und Zuschläge. *Nicht* zum Bruttoverdienst rechnen alle Beträge, die nicht oder nicht ausschließlich der Arbeitstätigkeit im Berichtszeitraum zuzurechnen sind: Nachzahlungen, einmalige Zahlungen, Gratifikationen, Jahresabschlußprämien, Gewinnanteile.

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

**Tabelle A8: Reallöhne und Arbeitsproduktivität**

Jahr	Bruttolohn    Nettolohn je abhängig    je Beschäftigten		Preisindex f. d. Lebens- haltung	Reallohn (netto)	Bruttoinlands- produkt je Er- werbstätigen	Geleistete Arbeitsstunden je Erwerbstätigen
	DM		1991 = 100			Std.
Früheres Bundesgebiet						
1980	2.474	1.765	74,6	94,5	82,5	1.689
1985	2.949	2.020	90,2	89,4	88,9	1.554
1990	3.501	2.434	96,5	100,7	97,6	1.530
1991	3.712	2.504	100	100	100	1.510
1992	3.929	2.618	103,9	100,6	100,9	1.515
1993	4.030	2.690	107,6	99,8	100,3	1.525
1994	4.110	2.690	110,6	97,1	103,6	1.483
1995	4.240	2.690	112,4	95,6	105,3	1.467
1996	4.320	2.790	113,8	97,9	107,6	1.449
1997	4.360	2.780	116,0	95,7	111,1	1.434
1998	4.430	2.820	117,0	96,3	114,1	1.400
Neue Bundesländer						
1991	1.790	1.370	100	100	100	1.515
1992	2.450	1.760	113,4	113,3	123,8	1.714
1993	2.840	2.030	125,4	118,1	138,8	1.741
1994	3.010	2.110	129,9	118,5	149,8	1.707
1995	3.210	2.220	132,5	122,3	154,5	1.673
1996	3.310	2.350	135,0	127,1	162,8	1.663
1997	3.370	2.370	138,0	125,3	169,0	1.652
1998	3.420	2.420	139,5	126,7	175,0	1.664

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

**Tabelle A9: Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte in der Bundesrepublik 1991 bis 1997**

	Bevölkerung		Durchschnittseinkommen je Haushaltsmitglied und je Monat		
	1991	1997	Entwicklung 1997 zu 1991 um vH	1991	1997
	1000 Personen			im Vergleich zum Durchschnitt = 100	
Selbständige	6.226	6.625	6,4	218,2	230,2
Pensionäre	1.500	1.558	3,9	143,8	151,5
Beamte	4.538	4.361	- 3,9	116,1	114,9
Angestellte	20.487	19.054	- 7,0	104,2	105,1
Rentner	16.424	18.757	14,2	92,7	95,7
Arbeiter	23.048	19.833	- 13,9	75,0	72,8
Arbeitslose	2.178	4.655	113,7	58,3	57,9
Sozialhilfeempfänger	1.478	2.592	75,4	44,8	43,0
<b>Insgesamt</b>	<b>80.275</b>	<b>82.057</b>	<b>2,2</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; eigene Berechnungen



Tabelle A10: Außenhandel der Bundesrepublik nach Hauptpartnerländern

Jahr	Einfuhr	Ausfuhr	Ausfuhr- überschuß	Außen- beitrag*	Saldo der Leistungs- bilanz	Außenwert der DM real**				
	Spezialhandel									
	Mrd. DM						1995 = 100			
							Anteil der Länder 1997			
							an der Ausfuhr		an der Einfuhr	
	Früheres Bundesgebiet									
1980	341,4	350,3	8,9	- 6,9	- 24,3	100,7	Frankreich	10,6	Frankreich	10,5
1985	463,8	537,2	73,4	63,9	51,6	85,2	USA	8,6	Niederlande	8,5
1990	550,6	642,8	92,2	142,0	78,7	91,7	Vereinigtes Königreich	8,5	Italien	7,8
1991	633,1	648,4	15,3	152,2	-	-	Italien	7,4	USA	7,7
	Deutschland						Niederlande	7,0	Vereinigtes Königreich	7,0
							Belgien-Luxemburg	5,8	Belgien-Luxemburg	6,2
1991	643,9	665,8	21,9	- 2,3	- 29,6	89,5	Österreich	5,2	Japan	4,9
1992	637,5	671,2	33,7	- 0,9	- 29,8	92,7	Schweiz	4,5	Schweiz	3,9
1993	566,5	628,4	61,9	17,8	- 23,2	95,2	Spanien	3,7	Österreich	3,7
1994	617,0	690,6	73,6	21,0	- 32,9	95,5	Polen	2,3	Spanien	3,4
1995	664,2	749,5	85,3	27,1	- 32,4	100	Schweden	2,3	China	2,8
1996	690,4	788,9	98,5	42,7	- 20,7	97,3	Japan	2,3	Rußland	2,3
1997	772,2	888,6	116,4	54,9	- 7,1	92,3				
1998	821,1	949,7	128,6	82,4	- 15,8	92,3				

\* Waren und Dienstleistungen

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

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen

Tabelle A11: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten in der Bundesrepublik 1991 - 1998

Jahr	Insgesamt	darunter:							Steuer- quote in in vH BIP	Verschuldung der öffent- lichen Haushalte**
		Lohnsteuer	veranlagte Einkommen- steuer*	Zins- abschlag	Körperschaft- steuer	Solidaritäts- zuschlag	Gewerbe- steuer	Umsatz- steuer		
		Mrd. DM							vH	Mrd. DM
1991	661,9	214,2	41,5	-	31,7	10,5	41,3	179,7	23,2	1.173,9
1992	731,7	247,3	41,5	-	31,7	13,0	44,8	197,7	23,8	1.345,2
1993	749,1	258,0	33,2	10,8	27,8	0,1	42,3	216,3	23,7	1.509,2
1994	786,2	266,5	25,5	13,7	19,6	1,6	44,1	235,7	23,6	1.662,2
1995	814,3	282,7	14,0	12,8	18,1	26,3	42,2	234,6	23,7	1.996,0
1996	800,0	251,3	11,6	12,1	29,5	26,1	45,9	237,2	22,7	2.129,3
1997	797,2	248,7	5,8	11,4	33,3	25,9	48,6	240,9	22,0	2.219,2
1998	829,0	257,0	9,5	12,0	36,5	20,5	50,0	250,5	22,0	2.252,5
	Anteile der Steuerarten am Gesamtaufkommen in vH									1991 = 100
1991	100,0	32,4	6,3	-	4,8	1,6	6,2	27,1	-	100
1992	100,0	33,8	5,7	-	4,3	1,8	6,1	27,0	-	114,6
1993	100,0	34,4	4,4	1,4	3,7	0,0	5,6	28,9	-	128,6
1994	100,0	33,9	3,2	1,7	2,5	0,2	5,6	30,0	-	141,6
1995	100,0	34,7	1,7	1,6	2,2	3,2	5,2	28,8	-	170,0
1996	100,0	31,4	1,5	1,5	3,7	3,3	5,7	29,7	-	181,4
1997	100,0	31,2	0,7	1,4	4,2	3,2	6,1	30,2	-	189,0
1998	100,0	31,0	1,1	1,4	4,4	2,5	6,0	30,2		
	Entwicklung 1998 zu 1991 (1991 = 100)									
	125,2	120,0	22,9	111,1***	115,1	195,2	121,1	139,4		

\*abzüglich der Lohnsteuererstattung \*\* Bund, Länder, Gemeinden \*\*\* 1993 = 100

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Tabelle A12: Einkommen aus entnommenen Gewinnen und Vermögen, Investitionen der Unternehmen

Jahr	Einkommen insgesamt	davon aus		Bruttoinvestitionen der Unternehmen			
		entnommenen Gewinnen	Vermögen	Insgesamt	Aus- rüstungen	Bau	dar. Wohn- bauten
Mrd. DM in jeweiligen Preisen							
Früheres Bundesgebiet							
1980	251	178	73	279	121	158	100%
1985	339	230	109	313	147	166	101
1990	521	369	152	452	226	226	136
1991	557	381	176	504	255	249	151
Deutschland							
1991	632	451	181	581	293	288	168
1992	681	476	205	622	287	335	195
1993	696	484	212	604	248	356	213
1994	754	534	220	640	247	393	244
1995	787	572	215	653	251	402	252
1996	836	623	213	647	258	389	251
1997	879	655	223	653	270	383	249
Entwicklung (1991 = 100)							
1992	107,8	105,6	113,3	107,1	98,0	116,4	116,2
1993	110,1	107,3	117,4	104,0	84,7	123,7	126,5
1994	119,2	118,3	121,5	110,1	84,2	136,6	144,9
1995	124,5	126,8	118,6	112,4	85,5	139,9	149,7
1996	132,3	138,2	117,6	111,3	87,9	135,2	149,0
1997	139,0	145,3	123,4	112,5	92,1	133,3	148,2

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Tabelle A13: Unternehmenskonzentration in Industrie und im Baugewerbe nach Wirtschaftsgruppen im Jahre 1995

Wirtschaftsgruppen	Anteil der jeweils 6 umsatzstärksten Unternehmen				
	Umsatz	Umsatz	Beschäftigte	Investitionen	Betriebe
	Mrd. DM	vH			
Bergbau, Gew. Steine u. Erden, Verarbeitendes Gewerbe darunter:	2.088	11,0	7,8	8,8	-
Herstellung von Kraftwagen*	281	77,2	68,5	74,1	9,3
Maschinenbau	247	8,7	6,4	10,8	1,6
Chemische Industrie	224	33,0	31,3	29,6	2,9
Ernährungsgewerbe	215	7,8	.	.	1,1
Elektrotechnik *	132	50,0	42,2	44,7	10,1
Herstellung v. Metallerzeugnissen	127	6,6	4,3	5,5	0,6
Mineralölverarbeitung	113	81,2	.	.	37,2
Herstellung von Gummi- u. Kunststoffwaren	88	11,6	9,5	9,3	1,2
Steine und Erden	50	10,0	9,3	8,8	2,3
Sonstiger Fahrzeugbau	33	40,5	38,4	.	9,9
Hoch- und Tiefbau	261	6,7	3,7	7,6	-

\* 10 größte Unternehmen

Quelle: Zwölftes Hauptgutachten der Monopolkommission 1996/1997

**Tabelle A14: Deutsche Direktinvestitionen im Ausland und ausländische Direktinvestitionen in Deutschland nach Ländergruppen und wichtigen Ländern (Bestände am Ende des Jahres)**

Ländergruppe Land	Deutsche Direktinvestitionen im Ausland				Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland			
	1991	1995	1996		1991	1995	1996	
		Mrd. DM		vH-Anteil		Mrd. DM		vH-Anteil
Alle Länder	262,7	370,0	421,7	100	188,0	276,5	293,1	100
EU-Länder*	145,4	210,0	228,9	54,3	82,0	142,2	159,6	54,5
darunter:								
Großbritannien	19,3	35,6	42,0	10,0	13,4	22,4	23,3	7,9
Frankreich	23,8	27,6	30,0	7,1	12,9	24,4	25,1	8,6
Belgien	19,4	26,9	29,4	7,0	2,1	6,5	7,7	2,6
Niederlande	16,5	34,4	32,7	7,8	30,6	59,5	71,6	24,4
Luxemburg	8,8	16,7	18,1	4,3	1,5	4,4	4,5	1,5
Italien	13,9	13,3	17,1	4,1	4,5	4,3	4,0	1,4
Österreich	1,7	15,0	16,8	4,0	9,3	6,8	7,3	2,5
Spanien	15,0	11,6	12,9	3,1	1,1	1,0	1,1	0,4
USA	59,9	72,3	90,9	21,6	54,7	71,3	71,5	24,4
Schweiz	12,3	18,1	17,9	4,2	26,1	31,6	33,2	11,3
Japan	5,3	6,8	8,4	2,0	14,4	15,6	14,4	4,9
Kanada	9,8	6,3	6,7	1,6	3,7	3,4	1,9	0,6
Reformländer	X	13,5	16,3	3,9	X	2	2,1	0,7
darunter: China	X	1,6	19,3	4,6	X	0,1	0,1	0,0
Entwicklungsländer	26,0	36,3	2,9	0,7	3,7	7,1	7,6	2,6

\*alle Jahre einschließlich Finnland, Österreich und Schweden

Quelle: Deutsche Bundesbank

**Tabelle A15: Arbeitslosigkeit, Lohnquoten, Arbeitsproduktivität und Arbeitskosten im internationalen Vergleich**

Land	Standardisierte Arbeitslosenquote			Lohnquote**			Arbeits- produktivität	Arbeits- kosten
	1985	1990	1997	1985	1990	1996	1997	
	vH						früheres Bundesgebiet = 100	
Deutschland*	7,1	4,8	10,0	73,2	70,4	70,5	100	100
Dänemark	8,7	7,7	5,5	76,6	78,0	74,9	89,7	93,4
Frankreich	10,2	8,9	12,4	73,6	69,8	70,2	92,5	94,6
Großbritannien	11,2	6,9	7,0	74,0	75,5	70,8	71,6	77,6
Italien	8,4	9,1	12,1	56,7	56,8	53,5	85,6	94,3
Niederlande	8,3	6,2	5,2	65,1	65,5	66,6	84,6	84,8
Österreich	4,8	5,0	4,4	72,1	70,0	69,0	90,4	88,8
EU - Länder	10,5	8,1	10,7	68,7	67,6	66,3	81,8	86,6
USA	7,1	5,6	5,4***	71,6	71,7	71,1		
Japan	2,6	2,1	3,4***	67,7	67,9	71,8		

\*Angaben bis 1990 sowie die beiden letzten Spalten früheres Bundesgebiet

\*\* Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit an der Nettowertschöpfung

\*\*\* 1996

Quellen: EU, OECD, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Tabelle A16: Energiebedingte CO<sub>2</sub>-Emissionen in ausgewählten Ländern 1980 - 1995

Land	1980	1990	1995		Bevölkerungs- Anteil in vH	Emissionen je Einwohner in t
	Mio. t			vH		
Welt	18.350	21.023	21.713	100	100	3,9
Alle OECD-Länder	10.974	11.244	11.780	54,3	17,4	10,9
USA	4.727	4.908	5.229	24,1	4,7	19,9
EU - 15	3.446	3.222	3.274	15,1	6,7	8,8
Volksrepublik China	1.474	2374	3.007	13,8	21,1	2,5
Ehem. Sowjetunion	3.287	3.629	2.456	11,3	5,1	8,6
Asien*	772	1.389	1.837	8,5	33,5	1,0
Japan	945	1.065	1.151	5,3	2,2	9,2
Deutschland	1.085	982	884	4,1	1,5	10,8
Mittlerer Osten	391	651	817	3,8	2,7	5,3
Lateinamerika	589	666	807	3,7	6,9	2,1
Afrika	447	624	693	3,2	11,5	1,0
Vereinigtes Königreich	593	584	565	2,6	1,0	9,6
Kanada	429	431	471	2,2	0,5	15,9
Frankreich	487	378	362	1,7	1,0	6,2

\* ohne China und Japan

Quelle: OECD; eigene Berechnungen

Bitte beachten Sie die folgenden Seiten