

# **MEMORANDUM '82**

**Qualitatives Wachstum  
statt Gewinnförderung –  
Alternativen  
der Wirtschaftspolitik**

**mit den Sonderbeiträgen**

**»Sicherung und Ausbau des Sozialstaats  
statt sozialer Demontage –  
Alternativen zur Finanzierung  
der Sozialpolitik«**

**»Krise in der Berufsausbildung«**

**Pahl-Rugenstein**



---

Politik Wissenschaft Zukunft

Wien 11/82



**MEMORANDUM '82**

**Qualitatives Wachstum  
statt Gewinnförderung**

**Alternativen der  
Wirtschaftspolitik**

Mit den Sonderbeiträgen  
Sicherung und Ausbau des Sozialstaates  
statt sozialer Demontage  
Alternativen zur Finanzierung  
der Sozialpolitik  
und  
Krise in der Berufsausbildung

*Pahl-Rugenstein*

© 1982 by Pahl-Rugenstein Verlag, Köln  
Alle Rechte vorbehalten  
Satz: Locher GmbH Köln  
Druck: Plambeck & Co., Druck und Verlag, Neuss

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek  
**Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung:**  
Alternativen d. Wirtschaftspolitik. Mit d. Sonderbeitr. Sicherung und Ausbau  
des Sozialstaates statt sozialer Demontage. – Köln: Pahl-Rugenstein, 1982.  
(Memorandum/[Arbeitsgruppe Alternativen d. Wirtschaftspolitik]; 82)  
(Kleine Bibliothek; 262)  
Nebent.: Memorandum '82  
ISBN 3-7609-0725-3  
NE: Sicherung und Ausbau des Sozialstaates statt sozialer Demonrage; 2. GT;  
NT; Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum

# Inhalt

## Vorwort zum »Memorandum '82«

13

### Teil A

#### Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung – Alternativen der Wirtschaftspolitik

I Kurzfassung des Memorandums	17
Liste der Unterzeichner	29
II Langfassung	37
1. Krise ohne Ende? Zur Entwicklung der sozialen Lage in der Bundesrepublik	37
1.1. <i>Massenarbeitslosigkeit</i>	37
1.1.1. Drei Millionen Arbeitslose	37
1.1.2. Die sog. »Problemgruppen« und Problemregionen des Arbeitsmarktes	39
1.1.3. Die Lage der Arbeitslosen	41
1.1.4. Die gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit	44
1.1.5. Ausbildungsmisere	46
1.2. <i>Einkommensabbau</i>	47
1.2.1. Entwicklung in 1981	47
1.2.2. Perspektiven für 1982	48
1.2.3. Belastungen einer Arbeitnehmerfamilie durch die »Operation '82«	50
1.3. <i>Armut: Mehr Menschen leben von der Sozialhilfe</i>	52
1.3.1. Wer empfängt Sozialhilfe?	53
1.3.2. »Soziokulturelles Minimum« oder »Soziale Hängematte«?	53
1.3.3. Neue Eingriffe in das »soziale Netz« ab 1. 1. 1982	55
2. Gewinnschwäche oder Konsumschwäche? Zur Auseinander- setzung um die Ursachen der gegenwärtigen Krise	57
2.1. <i>Gewinne und ihre Verwendung</i>	57
2.2. <i>Bestimmungsgründe der überzyklischen Wachstumsschwäche</i>	63
2.3. <i>Außenwirtschaftliche Einflüsse als Krisenursache?</i>	65
2.4. <i>Kein Ende der Talsohle in Sicht</i>	69
3. Sozialabbau und außenwirtschaftliche Expansion: Kritik der Wirtschaftspolitik	71
3.1. <i>Sozial- und Beschäftigungsabbau: Maßnahmen und Folgen der Spar- und Umverteilungspolitik</i>	71
3.2. <i>Spekulation und Irreführung: Gründe für die Austeritätspolitik</i>	78

3.3.	<i>Umverteilungsprogramm als sogenanntes Beschäftigungsprogramm: Die »Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität«</i>	87
3.4.	<i>Wohnungspolitik zugunsten der Reichen</i>	91
4.	Modelle des Rückschritts – die Grundlagen neokonservativer Politik	96
4.1.	<i>Stoßrichtung der neokonservativen Wende</i>	96
4.2.	<i>Arbeitslosigkeit – Ein Scheinproblem</i>	100
4.3.	<i>Konkurrenz als Ausleseprinzip</i>	102
4.4.	<i>Gilder: Reichtum durch Armut</i>	104
4.5.	<i>Schäden neokonservativer Wirtschaftspolitik</i>	108
4.5.1.	Reaganomics – mit mehr Ungleichheit zum Aufschwung	109
4.5.2.	Thatcherismus: durch Restriktion zum Aufschwung	117
4.5.3.	Sachverständigenrat: Wirtschaftspolitische Wende durch Umverteilung	120
5.	Alternativen: Beschäftigungspolitik für qualitatives Wachstum	124
5.1.	<i>Beschäftigungspolitik in den 80er Jahren</i>	124
5.1.1.	Wachstum oder Arbeitszeitverkürzung?	124
5.1.2.	Staatliche Beschäftigungsprogramme: Unwirksames Strohfeuer, inflationär und teuer?	128
5.1.3.	Staatliche Beschäftigungsprogramme: Außenwirtschaftlich nicht machbar?	135
5.2.	<i>Sofortmaßnahmen sozialorientierter Beschäftigungspolitik</i>	138
5.2.1.	Das Beschäftigungsprogramm	139
5.2.2.	Verbesserung der Haushaltsstruktur	144
5.2.2.1.	Einnahmesteigerungen durch konsequente Ausschöpfung des geltenden Steuerrechts	146
5.2.2.2.	Einnahmesteigerungen durch Abbau von Steuersubventionen	148
5.2.2.3.	Einnahmesteigerungen durch Steuererhöhungen	156
5.2.2.4.	Ausgabenkürzungen	157
5.2.2.5.	Verbesserung der Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit	161
5.2.3.	Ressourcenmobilisierung durch staatliche Kreditaufnahme	162
5.2.4.	Beendigung der Hochzinspolitik der Bundesbank	164
5.2.5.	Exkurs: Zur »Machbarkeit« des beschäftigungspolitischen Sofortprogrammes – das Beispiel alternativer Wirtschaftspolitik in Frankreich	165
5.3.	<i>Qualitatives Wachstum: Umrisse eines alternativen Wachstums- und Entwicklungstyps</i>	168
5.3.1.	Über »Keynes plus« hinaus	168
5.3.2.	Kritik am traditionellen Wachstumstyp	170
5.3.3.	»Null-« und »Minus-Wachstum« statt qualitativen Wachstums?	175
5.3.4.	Inhalte qualitativen Wachstums	177
5.3.5.	Ökonomische und politische Voraussetzungen für qualitatives Wachstum	185

<b>Teil B</b>	
<b>Schwerpunktthemen 1982</b>	<b>189</b>
<b>I Sicherung und Ausbau des Sozialstaates statt sozialer Demontage – Alternativen zur Finanzierung der Sozialpolitik</b>	<b>191</b>
<b>I Der Angriff auf den Sozialstaat</b>	<b>192</b>
1. <i>Der Stand der Sozialpolitik: Finanzierungsprobleme und Leistungsabbau</i>	193
2. <i>Die (neo)konservative Sozialstaatskritik</i>	193
2.1. Die gesellschaftliche »Tendenzwende«	193
2.2. Der Mißbrauch von Sozialleistungen	194
2.3. Anspruchs inflation	196
2.4. Bürokratismus, Überversorgung, Ineffizienz	197
2.5. Lähmung der Leistungsbereitschaft, von Produktivität und Wachstum	198
2.6. Entmündigung und Freiheitsberaubung	200
<b>II Entwicklung, Struktur und Finanzierung der Sozialleistungen im Überblick</b>	<b>202</b>
<b>III Arbeitsmarkt</b>	<b>206</b>
1. <i>Vorreiterrolle der Arbeitsmarktpolitik beim Abbau des Sozialstaats</i>	206
2. <i>Ursachen der Defizite der Bundesanstalt für Arbeit</i>	209
3. <i>Das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz</i>	213
4. <i>Alternativen zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik</i>	216
<b>IV. Gesundheit</b>	<b>227</b>
1. <i>Reformdefizite werden zu Finanzdefiziten</i>	227
2. <i>Zur finanziellen Situation</i>	229

3.	<i>Hauptursachen der Finanzierungsprobleme</i>	230
3.1.	Krankheitsgeschehen	231
3.2.	Sozialpolitische Verbesserungen	233
3.3.	Kostenverschiebungen	233
3.4.	Struktur des Gesundheitswesens	234
3.4.1.	Das Gesundheitswesen als Absatzmarkt	234
3.4.2.	Niedergelassene Kassenärzte	237
3.4.3.	Überkapazitäten in der Medizintechnik	239
4.	<i>Aktuelle Sparpolitik</i>	240
5.	<i>Alternativen</i>	242
5.1.	Konsolidierung mit Perspektive – Wirksame Gesundheitssicherung und verbesserte Krankenversorgung	242
5.1.1.	Prävention	243
5.1.2.	Ambulante Versorgung	244
5.1.3.	Krankenhausversorgung	245
5.2.	Finanzierung	246
5.2.1.	Einnahmeseite	246
5.2.2.	Kostenseite	247
V	Familie und Jugend	251
1.	<i>Ansätze einer kompensatorischen Familien- und Jugendpolitik</i>	251
2.	<i>Überblick über die quantitativen Dimensionen</i>	252
3.	<i>Ergebnisse der »Operation '82«</i>	254
4.	<i>Strukturelle Aspekte der derzeitigen Familien- und Jugendpolitik</i>	255
4.1.	Privilegien durch indirekte Steuererleichterungen	255
4.2.	Das Kindergeld: Zielerreichungsdefizite bei direkten finanziellen Transfers	258
4.3.	Die Ausbildungsförderung: Abbau redistributiver Elemente	261
4.4.	Unzureichende Realtransfers	265
5.	<i>Mittelfristige Perspektiven</i>	266
6.	<i>Alternativen zur Finanzierung der Familien- und Jugendpolitik</i>	268

<b>VI. Alterssicherung</b>	<b>273</b>
1. <i>Überblick über die finanzielle Situation der GRV</i>	273
1.1. Neue Defizite bereits programmiert	273
1.2. Einnahme- und Ausgabestruktur	274
2. <i>Leistungsniveau der Alterssicherung</i>	275
3. <i>Ursachen der Finanzierungsprobleme</i>	278
3.1. Bevölkerungsentwicklung	279
3.2. Krisenhafte Wirtschaftsentwicklung	280
3.2.1. Lohn- und Rentenniveau	281
3.2.2. Beitragssausfälle durch Arbeitslosigkeit	283
284 3.2.3. Vorzeitige Verrentung	284
3.3. Rückzug des Bundes	286
4. <i>Aktuelle Sparpolitik</i>	287
4.1. Entlastung des Bundeshaushalts	288
4.2. Leistungseinschränkungen	289
5. <i>Alternativen</i>	290
5.1. Strukturreform auf der Ausgabenseite	291
5.1.1. Verbesserung der Mindestsicherung	291
5.1.2. Ausbau der Alterssicherung der Frau	292
5.1.3. Ausweitung des Risikobereichs der Unfallversicherung	292
5.1.4. Harmonisierung der Alterssicherungs-Systeme und Abbau partieller Überversorgung	293
5.2. Ausweitung der Finanzierungsbasis	294
5.2.1. Stufenweise Erhöhung des Bundeszuschusses	294
5.2.2. Sozialbeiträge auch auf Spitzeneinkommen	296
5.2.3. Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags	297
5.3. Stellenwert der Alternativen	297
<b>VII Sozialhilfe</b>	<b>299</b>
1. <i>Zur Funktion der Sozialhilfe im System der Sozialen Sicherung</i>	299
2. <i>Die Entwicklung der Empfängerzahlen und des Sozialhilfe-Aufwandes</i>	300
2.1. Überblick	300
2.2. Betroffenheit und Bestimmungsgründe	301
3. <i>Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit</i>	303
4. <i>Erwerbstätigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit</i>	304

5.	<i>Das Leistungsniveau der Sozialhilfe</i>	305
6.	<i>Vollzugsdefizite in der Gewährleistungspraxis und »Regulierung des Armutspotentials«</i>	306
7.	<i>Finanzkrise in der Sozialhilfe</i>	307
8.	<i>Kürzungen im Leistungsbereich ab 1. Januar 1982</i>	308
9.	<i>Auswirkungen, Folgen, Bewertung</i>	309
10.	<i>Perspektiven</i>	312
 <b>VIII Zusammenfassung und Perspektiven</b>		 315
1.	<i>Finanzkrise des Sozialstaates – Folge von Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit</i>	315
2.	<i>Verschärfung der Finanzkrise durch die aktuelle Wirtschafts- und Sozialpolitik</i>	317
3.	<i>Für eine solidarische und bedarfsorientierte Sozialpolitik gerade unter schwierigen ökonomischen Bedingungen</i>	319
4.	<i>Forderungen zur Finanzierung und Sicherung des Sozialstaates</i>	322
4.1.	Ausgabenbegrenzung ohne Leistungsabbau	322
4.1.1.	Ursachenbezogene, präventive Maßnahmen	322
4.1.2.	Strukturreformen des Angebotes an sozialen Diensten und Einrichtungen	323
4.1.3.	Harmonisierung und Verteilungsgerechtigkeit der Einkommensleistungen	324
4.1.4.	Selbsthilfebewegung	324
4.2.	Verbesserung der Einnahmehandlung	325
4.2.1.	Erhöhung der Beitragseinnahmen	326
4.2.1.1.	Erweiterung des Kreises der Beitragszahler	326
4.2.1.2.	Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenzen	327
4.2.2.	Sicherung und Ausbau der Finanzierungsverpflichtung des Bundes	327
4.2.3.	Umschichtung der Einnahmen – Stärkere Belastung der Unternehmen	328
5.	<i>Zusammenfassung: Aktuelle Aufgaben zur Finanzierung einer solidarischen Sozialpolitik</i>	329

<b>II Ausbildung in der Krise</b>	
<b>Ein Überblick über die aktuelle Misere der Berufsausbildung</b>	<b>331</b>
1. Aktualität und Stellenwert	331
2. Die Berufsbildungsmisere im Spiegel der Zahlen	334
3. Die konkreten Ausbildungsprobleme der Jugendlichen	340
4. Die herrschende Berufsbildungspolitik – Teil einer gescheiterten Reformpolitik –	351
5. Alternativen	354



# Vorwort

Das »Memorandum '82« ist von der »Arbeitsgruppe: Alternativen der Wirtschaftspolitik« verfaßt und am 27. April 1982 auf einer Pressekonferenz in Bonn der Öffentlichkeit vorgelegt worden. Seit 1975 ist von dieser Arbeitsgruppe – außer 1976 – jedes Jahr zum 1. Mai ein Memorandum unterbreitet worden. Aus aktuellem wirtschaftspolitischen Anlaß wurde im Dezember 1980 sowie September 1981 jeweils ein »Sondermemorandum« vorgelegt.

Das »Memorandum '82« enthält die folgenden Teile

Teil A: Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung – Alternativen der Wirtschaftspolitik

I: *Die Kurzfassung*, die von über 700 Wirtschaftswissenschaftlern sowie Gewerkschaftsfunktionären und -Sekretären durch Unterschrift unterstützt wurde;

II: *Die Langfassung*, die sich in fünf Kapitel gliedert und ausführliche Argumentationen theoretisch und empirisch zugänglich macht.

Teil B: Schwerpunktthemen 1982

I: Sicherung und Ausbau des Sozialstaates statt sozialer Demontage – Alternativen zur Finanzierung der Sozialpolitik

II: Krise in der Berufsausbildung

Der Teil A des »Memorandum '82« ist auf der Basis ausführlicher Diskussionen mit einem großen Teilnehmerkreis abschließend bearbeitet worden von:

Reinhard Bispinck, Gerd Brosius, Joachim Eisbach, Dieter Eißel, Wolfram Elsner, Michael Ernst-Pörksen, Wolfram Grüber, Rudolf Hickel, Jörg Huffschnid, Liselotte Hinz, Horst Meixner, Jan Priewe, Bernhard Roth, Herbert Schui, Axel Troost, Franziska Wiethold.

Die Schwerpunktthemen im Teil B haben bearbeitet:

Wilhelm Adamy, Gerhard Bäcker, Reinhard Bispinck, Gerhard Bosch, Klaus Hofemann, Ernst-Ulrich Huster, Sigrid Köppinghoff, Hagen Kühn, Gerhard Naegle, Barbara Stiegler, Marianne Weg.

Bremen, Köln, den 15. Mai 1982

Kontaktanschrift: Arbeitsgruppe Alternativen der Wirtschaftspolitik (Rudolf Hickel), Postfach 330 440, F67, 2800 Bremen 33



Teil A

# Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung – Alternativen der Wirtschaftspolitik



# I Kurzfassung des Memorandums

## 1. Krise ohne Ende? Zur sozialen Lage in der Bundesrepublik

Ein weiterer drastischer Anstieg der Arbeitslosigkeit, erneut sinkende Realeinkommen und wachsende Armut kennzeichnen gegenwärtig – im achten Jahr der Massenarbeitslosigkeit – die sozialen Verhältnisse in der Bundesrepublik.

### *Drei Millionen Arbeitslose*

Rund zwei Millionen Menschen sind in diesen Monaten bei den Arbeitsämtern als arbeitslos gemeldet. Die Arbeitslosenquote stieg von 5,6 % im Februar 1981 auf 8,1 % im Februar 1982. In einzelnen Regionen übersteigt sie die 20 %-Marke, so im Bezirk Passau, wo mit einer Quote von 23 % fast jeder vierte Arbeitnehmer arbeitslos gemeldet ist.

Allerdings ist die Zahl der Arbeitslosen in Wirklichkeit höher als in der offiziellen Statistik ausgewiesen, weil nur etwa zwei Drittel der Arbeitslosen von den Ämtern erfaßt werden. Die Gesamtzahl der arbeitslosen Menschen in der BRD beträgt daher gegenwärtig rund drei Millionen, die vollständige Arbeitslosenquote liegt bei rund 12,5 %.

Die Unternehmen nutzen die Massenarbeitslosigkeit immer stärker zum Aussondern derjenigen Lohn- und Gehaltsabhängigen, die nicht zum leistungsstärksten Teil der Arbeitnehmer gehören. Sie schaffen damit selber die sog. „Problemgruppen“, die dann als schwer vermittelbar gelten und damit zunehmend die Perspektive auf einen neuen Arbeitsplatz verlieren. Gleichzeitig verschlechtert sich die materielle Versorgung der Arbeitslosen von Jahr zu Jahr. 1981 erhielten nur 67 % der registrierten Arbeitslosen überhaupt Arbeitslosenunterstützung. Mit den zu Beginn dieses Jahres im Rahmen der »Operation '82« in Kraft getretenen Neuregelungen des Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetzes wurden die Bedingungen für den Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe weiter verschärft, die Sperrzeiten verlängert und die Zumutbarkeitsbestimmungen drastisch zuungunsten der Arbeitslosen

neu geregelt. So soll ein hochqualifizierter Facharbeiter in Zukunft gezwungen werden, nach einem Jahr Arbeitslosigkeit eine Tätigkeit als Hilfsarbeiter anzunehmen.

### *Sinkende Einkommen, zunehmende Armut, verbaute Lebensperspektiven*

Die Massenarbeitslosigkeit verschlechtert auch die Lage der (noch) Beschäftigten. Ihnen wird 1982 ein neuerlicher Rückgang der Realeinkommen um 1,5 bis 2 % zugemutet, nachdem die Reallöhne und -gehälter bereits 1980 und 1981 gesunken waren. Die im Rahmen der »Operation '82« beschlossenen Einkommenskürzungen und Kostensteigerungen betreffen fast ausschließlich die Masse der abhängig Beschäftigten, während die Selbständigen im wesentlichen ungeschoren bleiben. Es wird sogar versucht, die Beamtengehälter im öffentlichen Dienst vorab um 1 % zu kürzen.

Für die unmittelbare Zukunft muß mit einer wachsenden Armut in der Bundesrepublik gerechnet werden. Bereits 1980 war die Sozialhilfe für 600 000 Haushalte einzige oder doch wesentliche Einkommensquelle. Weil in der Regel nur gut die Hälfte der Empfangsberechtigten den Anspruch auf Sozialhilfe wahrnehmen, ist davon auszugehen, daß 1980 – dem Jahr vor dem neuerlichen Konjunktureinbruch mit einer Arbeitslosenquote von ‚nur‘ 3,8 % – bereits 1,1 Millionen Haushalte (das ist jeder zwanzigste) in Armut lebten. Die Konjunkturwicklung der Jahre 1981 und 1982 und vor allem die in dieser Zeit von der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit beschlossenen Kürzungen bei den Sozialleistungen werden die Zahl der Armen und deren Armut auch in diesem Jahr weiter zunehmen lassen. Die Verschlechterung der Arbeits- und Einkommenschancen wirkt sich auf die gesamte Lebenssituation der Lohn- und Gehaltsabhängigen aus: Sie verstellt Hunderttausenden von Jugendlichen eine positive Lebensperspektive, hält Arbeitslose wie Beschäftigte in wachsender Zukunftsangst, fordert von denjenigen, die ihren Arbeitsplatz noch nicht verloren haben, widersprüchlose Anpassung gegenüber Unternehmerherrschaft, schafft den Nährboden für Spaltung, Konkurrenz und Diskriminierung unter den verschiedenen Gruppen der Arbeitnehmer und produziert ein gesellschaftspolitisches Klima, das notwendigen inneren Reformen ebenso entgegensteht wie dem Abbau internationaler Spannungen.

## 2. Sozialabbau und Gewinnförderung verschärfen die Krise! Zur Wirtschaftspolitik der Bundesregierung

Statt dem Anstieg der Arbeitslosigkeit energisch gegenzusteuern, statt die Voraussetzungen für ein qualitatives Wachstum zu schaffen, das auf mehr Arbeitsplätze und eine bessere Versorgung der Menschen gerichtet ist, hat die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung die konjunkturelle Talfahrt verschärft. Sie ist damit neben den Widersprüchen, die im Wirtschaftssystem liegen, zu einer zusätzlichen Krisenursache geworden.

### *Zu wenig Gewinne zum Investieren?*

Unverdrossen setzt die Bundesregierung auf die Formel von den Gewinnen, die Investitionen schaffen, und den Investitionen, die für Vollbeschäftigung sorgen. Diese Kette ist jedoch brüchig, wie wir schon mehrfach nachgewiesen haben: So stiegen die privaten Nettoprofite von 1970 bis 1980 um jahresdurchschnittlich 7,4 %, die Nettoinvestitionen der Unternehmen im gleichen Zeitraum aber nur um jahresdurchschnittlich 4,2 %. Damit nahm die investive Verwendung der Profite beständig ab: Wurden 1971 noch 64 % der Nettoprofite reinvestiert, so waren es 1980 nur noch 52 %.

Diese Entwicklung zeigt deutlich, daß steigende Gewinne in immer geringerem Ausmaß zusätzliche Investitionen hervorrufen.

– Gleichzeitig führt die Einführung neuer arbeitssparender Technologien dazu, daß durch eine gegebene Zusatzinvestition immer weniger zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und durch die Ersatzinvestitionen immer mehr Arbeitsplätze vernichtet werden.

Die Ursachen für die gegenwärtige Wachstumsschwäche sind also nicht in einer unzureichenden Entwicklung der Unternehmensgewinne zu suchen, sondern darin, daß die bei den Unternehmen anfallenden Gewinne nur unzureichend reinvestiert, d. h. zum weiteren Ausbau des Produktionsapparates und damit beschäftigungswirksam verwendet werden. Dies wiederum ist angesichts der beschriebenen Gewinnentwicklung nicht zu erklären über die mangelnde Finanzierbarkeit zusätzlicher Investitionen, sondern über die den Unternehmen fehlende Erwartung, neu zu schaffende Kapazitäten auch auslasten zu können.

## *Unzureichender Verbrauch als Wachstumsbremse*

Der nur mäßige Anstieg der privaten Verbrauchsnachfrage in den späten 70er Jahren und zuletzt deren reales Absinken in 1981 und wie zu erwarten auch 1982, gibt den pessimistischen Unternehmererwartungen Recht. Die sinkende Verbrauchsnachfrage ist aber nicht etwa auf eine Überversorgung der Mehrheit der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen zurückzuführen, sondern auf die seit Jahren unzureichende Entwicklung der Masseneinkommen und des öffentlichen Verbrauchs. Es ist daher unter Gesichtspunkten des ökonomischen Kreislaufs kein Wunder, daß der letzte Konjunkturaufschwung eine nur geringe Dynamik aufwies; denn schon rasch zeigte sich, daß die aufgebauten Produktionskapazitäten wegen zu geringer Endnachfrage nicht ausgelastet würden. Dies mußte zu einem Nachlassen der Investitionsnachfrage führen und damit den erneuten Konjunkturabschwung von einem ohnehin niedrigen Wachstumsniveau aus hervorrufen.

Indem die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung vor allem auf die Ankurbelung der Unternehmensgewinne auf Kosten der privaten und staatlichen Nachfrage setzte, hat sie an den Ursachen der gegenwärtigen Wirtschaftskrise systematisch vorbeigewirtschaftet. Sie hat jedoch darüber hinaus durch ihr eigenes Ausgabe- und Einnahmeverhalten für einen zusätzlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit gesorgt: Die Haushaltspolitik der Bundesregierung und die Geldpolitik der Bundesbank stehen nach wie vor im Zeichen einer verschärften Politik des Sparsens und Umverteilens zugunsten der Gewinneinkommen, des Sozialabbaus und der Zurückdrängung des privaten und des öffentlichen Verbrauchs, der Hochzinspolitik und der Orientierung auf die außenwirtschaftliche Expansion.

## *Haushaltspolitik beschleunigt den Abschwung*

Bereits die Koalitionsvereinbarungen von SPD und FDP im November 1980 sahen einen begrenzten Anstieg des Bundeshaushalts für 1981 um 4 % vor, real also einen Rückgang der Staatsausgaben. Der Haushalt 1981 stieg dann zwar um insgesamt 7,2 %, stand aber in seiner sozialpolitischen Ausrichtung bereits ganz im Zeichen der im Sommer vollzogenen »Operation '82«. Diese sieht einen Anstieg der Ausgaben des Bundes von 4,2 % und bis 1985 Einsparungen von insgesamt 77,8 Mrd. DM vor. Gespart werden soll vor allem im Sozialbereich und bei den öffentlichen Dienstleistungen. Der Haushaltsentwurf für 1982 vollzieht

die Vorgaben der »Operation '82« und damit den bisher gravierendsten Einschnitt in die Wirtschafts- und Sozialpolitik seit Bestehen der Bundesrepublik. Und bereits jetzt wird die »Operation '83« in Angriff genommen, von der weitere Einsparungen im Sozialbereich zu erwarten sind. Die Bundesregierung stellt diese Politik als unumgänglich dar, um den Widerstand der betroffenen Bevölkerungskreise zurückzudrängen; dies geschieht vor allem mit drei Argumenten.

– Das soziale System müsse gegen Mißbrauch geschützt, parasitäres Anspruchsdenken zurückgedrängt werden. Die tatsächlichen Eingriffe in das System der sozialen Sicherung zeigen jedoch, daß es den politisch Verantwortlichen keineswegs in erster Linie um »Mißbrauchskorrekturen« geht, sondern um den Abbau öffentlicher Sozialleistungen allgemein.

– Dieser Abbau – so heißt es weiter – sei erforderlich, weil die wachsenden Sozialleistungen nicht mehr finanziert seien, das Defizit im Staatshaushalt sei bereits zu groß, die Staatsschuld verhindere das nötige Absinken der Zinsen und führe gleichzeitig zu nicht mehr tragbaren Zinskosten im Staatshaushalt.

Dagegen gilt es festzuhalten: Das gegenwärtig zu hohe Zinsniveau ist gewolltes Ergebnis der Bundesbankpolitik und nicht auf die Staatsverschuldung zurückzuführen. Die Jahre 1975 bis 1979 haben gezeigt, daß ein starker Anstieg der Staatsschuld mit einem deutlichen Absinken der Zinsen zu vereinbaren ist, wenn die Geldpolitik dies zuläßt. Die Zinsbelastung des Staatshaushalts ist erstens zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, daß die Bundesregierung keine Maßnahmen ergreift, sich stärker bei der Bundesbank bzw. zu niedrigeren Zinsen (z. B. durch Zwangsanleihen) im Bankensektor zu verschulden. Zweitens sind erwiesenermaßen die Zinskosten der Staatsverschuldung auch gegenwärtig geringer als jene Kosten, die durch einen zusätzlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit im Falle der Nichtverschuldung entstehen würden, weil dann die Staatsausgaben noch stärker sinken müßten und mit ihnen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Darüber hinaus führt die gegenwärtige Wirtschaftspolitik gerade nicht zu einem Absinken der Staatsschuld. Weil die unzureichende und falsch strukturierte Ausgabenexpansion des Staates die Nachfrageentwicklung zusätzlich belastet, wächst die Arbeitslosigkeit zusätzlich, verursacht damit zusätzliche fiskalische Kosten und gleichzeitig einen zusätzlichen Ausfall bei den Steuereinnahmen. Die staatliche Austeritätspolitik, wenn auch mit dem Ziel der Haushaltkskonsolidierung lautstark begründet, entfernt sich immer weiter von diesem Ziel, statt es zu erreichen, ohne etwas zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen.

– Schließlich wird die Ausrichtung der staatlichen Wirtschaftspolitik auf außenwirtschaftliche Expansion die negativen Wirkungen des Äusteritätskurses auf die binnengewirtschaftliche Entwicklung nicht kompensieren können. Unter den Bedingungen eines nur mäßig wachsenden Weltmarktvolumens drängt eine aggressive Außenwirtschaftsstrategie das Ausland zunehmend in die Protektion seiner heimischen Industrien mit der Folge einer zunehmenden Zerrüttung der weltwirtschaftlichen Beziehungen und der weiteren Zunahme internationaler Spannungen.

### *Geldpolitik verbaut den Aufschwung*

Die restriktive Haushaltspolitik der Bundesregierung war begleitet und in ihrer negativen Wirkung verstärkt von der Hochzinspolitik der Bundesbank. Nach wie vor begründet die Bundesbank die Notwendigkeit restriktiver Geldpolitik mit außenwirtschaftlichen Zwängen: Der hohe Zinssatz verhindere den Kapitalabfluß und damit eine Abwertung der DM, und dies sei erforderlich, um das Leistungsbilanzdefizit der BRD-Wirtschaft zu finanzieren. Tatsache ist jedoch, daß die Hochzinspolitik eine Abwertung der DM gegenüber dem Dollar nicht verhindern konnte und daß es gerade die gegen die Politik der Bundesbank zustandegekommene Abwertung war, die den Abbau des Leistungsbilanzdefizits unterstützt hat, weil sie Exporterleichterungen in den preisempfindlichen Bereichen der westdeutschen Exportpalette zur Folge hatte.

Insgesamt setzte und setzt die Bundesregierung auf einen Konjunkturaufschwung durch wachsende Exporte. Der »Konkurrenzfähigkeit« bundesdeutscher Unternehmen müsse sich – so wird gefordert – alles unterordnen. Letztlich heißt das, daß die Lücke in der binnengewirtschaftlichen Nachfrage durch hohe Exportüberschüsse ausgeglichen werden soll. Den in der BRD Beschäftigten wird dabei ein Einkommensverzicht abverlangt, um die Preise auf dem Weltmarkt niedrig halten zu können; den Beschäftigten anderer Länder soll binnengewirtschaftliche Kaufkraft entzogen werden, damit die bundesdeutschen Investitionen durch verstärkte Importe dieser Länder ausgelastet werden. Druck auf die Einkommen hier und ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit in den importierenden Ländern sind notwendige Bestandteile dieses Konzeptes der Wirtschaftsbelebung über Exportsteigerung. Die Erfahrung zeigt darüber hinaus, daß eine solche Strategie keinesfalls immer greift: Auch die außerordentlich starke Ausweitung des Exportes 1981

war nicht in der Lage, den Mangel an binnengesellschaftlicher Kaufkraft auszugleichen. Dies wird in Zukunft noch weniger der Fall sein.

Insgesamt läßt sich die Haushalts- und Geldpolitik des vergangenen Jahres in dreierlei Hinsicht kritisieren:

- sie wirkte prozyklisch, verschärfe damit das Beschäftigungsproblem, statt Lösungsansätze zu liefern;

- sie verschlechterte die materielle und soziale Absicherung der Betroffenen und rief sozialpolitisch zusätzlichen Problemdruck hervor;

- und dies alles, ohne daß die Haushaltspolitik dem Konsolidierungsziel näher gekommen wäre, das so sehr im Zentrum der offiziellen Begründung dieser Politik gestanden hat und weiterhin steht.

Letztlich dient die Politik der Bundesregierung nur den finanzstarken und expansiven Unternehmen, die aufgrund ihrer hohen Selbstfinanzierungsmöglichkeiten nicht auf teure Kredite angewiesen sind, die sich die Konkurswelle bei kleinen und mittleren Unternehmen für die Stärkung der eigenen Marktposition zunutze machen können und die in ihrer Exportorientierung vom Kurs der Bundesregierung unterstützt werden und vom inländischen Nachfrageausfall kaum betroffen werden.

### *»Gemeinschaftsinitiative«: ohne Schubkraft für Wachstum*

Die im Februar beschlossene »Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität« ändert den kritisierten Austeritätskurs nicht. In seinem Kern beinhaltet dieses »Beschäftigungsprogramm« eine zehnprozentige Investitionszulage, die ca. 4 Mrd. DM aus dem Staatshaushalt in die Unternehmen schleusen wird. Es wird sich jedoch im wesentlichen in diesem Gewinnsubventionseffekt erschöpfen, weil globale Investitionszulagen keine zusätzlichen Arbeitsplätze schaffen, sondern nach den Erfahrungen früherer Jahre damit vor allem ohnehin geplante Investitionen subventionieren werden. Die zur Finanzierung der Gemeinschaftsinitiative vorgesehene Mehrwertsteuererhöhung tut ein übriges dazu, daß dieses Programm zwar die Gewinnposition der Unternehmen verbessert, aber wegen der nochmaligen Schwächung der privaten Nachfrage die Arbeitslosigkeit eher noch erhöhen wird. Die beschlossene Verschlechterung des Mieterschutzes hat die Verbraucher zudem noch in ihrem Grundbedürfnis nach angemessenem Wohnraum stärker belastet. Eine der wesentlichen sozialen Errungenschaften der sozialliberalen Koalition ist damit weitgehend wieder zurückgenommen worden.

### 3. Beschäftigungsprogramm für qualitatives Wachstum: erster Schritt aus der Krise

Eine Fortsetzung des wirtschaftspolitischen Kurses der Bundesregierung wird für die kommenden Jahre mit Sicherheit eine erhebliche Zunahme der Arbeitslosigkeit und eine weitere Verschlechterung der Lebensbedingungen für die Mehrheit der Bevölkerung unseres Landes bringen. Diese Entwicklung ist nur durch eine grundsätzliche Umorientierung der Wirtschaftspolitik abzuwenden, die die Interessen der Bevölkerung nach menschengerechten Arbeitsplätzen, Verkürzung der Arbeitszeit, Verbesserung der Einkommen, bessere Bedürfnisbefriedigung und Mitbestimmung über die Produktion gegen die gewinnorientierten Kapitalinteressen durchsetzt. Ein solcher qualitativer Typ wirtschaftlichen Wachstums ist unter der gegenwärtig vorherrschenden Anbindung von Produktion und Verteilung an das privatwirtschaftliche Gewinninteresse nicht zu gewährleisten. Durchgreifende Strukturreformen sind deshalb erforderlich. Auch wenn diese nur langfristig durchsetzbar sind, so muß eine staatliche Wirtschaftspolitik, die sich an diesen Zielen orientiert, bereits jetzt Maßnahmen ergreifen, die in der Richtung dieser langfristigen Strukturreformen liegen. Staatliche Wirtschaftspolitik muß deshalb von der Ausgabenseite her nicht nur kurzfristig auf die Belebung der Konjunktur ausgerichtet sein, da dies die Probleme nur teilweise und vorübergehend lösen kann; sie muß langfristig auch das Wachstum schrittweise aus der Unterordnung unter die privatwirtschaftlichen Gewinninteressen herauslösen und an gesellschaftlichen Beschäftigungs- und Versorgungsinteressen orientieren,

– indem der öffentliche und freigemeinschaftliche Bereich ausgeweitet und sein unternehmerisches Verhalten an den gesellschaftlichen Aufgaben ausgerichtet wird,

– indem die Entscheidungsmöglichkeiten des privaten Kapitals durch Auflagen und Kontrollen eingeschränkt werden,

– indem die Entscheidungsmöglichkeiten der abhängig Beschäftigten über Investitionen, Produktion, Arbeitsplätze erweitert und gestärkt werden.

Gleichzeitig hat staatliche Beschäftigungspolitik mit dazu beizutragen, daß ein qualitatives Wachstum auch humanere Arbeitsplätze garantiert, sowohl durch besseren Kündigungsschutz als auch durch Unterstützung aller Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzung und durch schärfere Auflagen bei den Arbeitsbedingungen.

In diesem Sinne schlagen wir zur Einleitung einer sozialorientierten Beschäftigungspolitik folgende Sofortmaßnahmen vor:

*1. Ein Beschäftigungsprogramm für 1982 in Höhe von 20 Mrd. DM*, das einzugliedern ist, in das bereits in früheren Memoranden ausgeführte »Zukunftsprogramm für die 80er Jahre« mit einem Gesamtvolumen von 200 Mrd. DM (in konstanten Preisen) und einer Laufzeit von 10 Jahren. Die für 1982 bereitzustellenden Mittel sollen vor allem den folgenden Bereichen gesellschaftlicher Daseins- und Zukunftsvorsorge zugeführt werden:

- Förderung und Umsetzung neuer Technologien zur rationellen Verwendung von Energie und Rohstoffen sowie zur Anwendung alternativer Energie- und Rohstoffquellen
- Maßnahmen zum sozialen Wohnungsbau und zur Wohnungsmodernisierung
- Wiederherstellung und Verbesserung der Umweltqualität (Abwasserreinigung, Lärmschutz, Wasserversorgung, Müllbeseitigung und -wiederaufbereitung, Regionalprogramme wie »Bodensee-Rhein« – und »Weser-Elbe«-Programm)
- Verbesserung der beruflichen Bildung und Weiterbildung (Ausbau über- und außerbetrieblicher Ausbildungsstätten vor allem in strukturschwachen Regionen, Ausnutzung vorhandener Kapazitäten in der schulischen Bildung durch Einstellung zusätzlicher Lehrer)
- Ausbau der Städtesanierung unter Beteiligung der Anwohner (Wohnumweltverbesserung, Grünzone, Lärmbekämpfung, Erholungsgebiete)
- Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs
- Maßnahmen zur Humanisierung der Arbeitswelt (Verringerung der Lärm-, Staub- und Schmutzbelastung, Reduzierung schädlicher Arbeitsstoffe)
- Ausbau öffentlicher Dienstleistungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen benachteiligter Bevölkerungsgruppen (Alten-, Jugend-, Behindertenhilfe, Ausländerbetreuung, Betreuung von Suchtkranken)
- Ausbau und Verbesserung des Gesundheitswesens.

Die Ausgestaltung eines solchen Ausgabenprogramms zeigt, wie sich beschäftigungssichernde und versorgungspolitisch dringend erforderliche Maßnahmen verknüpfen lassen.

*2. Veränderungen in der Struktur des Staatshaushalts* sollen auf der Einnahmeseite durch konsequente Ausschöpfung des Steuerrechts, Abbau ungerechtfertigter Steuerbegünstigungen und gezielte Steuererhöhungen die Deckungslücke im Bundeshaushalt verringern. Wir halten dabei kurzfristig Mehreinnahmen von rund 29 Mrd. DM für erziel-

bar, die zur Hälfte dem Bund und zur Hälfte den Ländern und Gemeinden zufließen sollen. Im einzelnen geht es dabei um:

- die striktere Handhabung des Steuerrechts (Mehreinnahmen: 6,3 Mrd. DM) durch eine nachhaltige Bekämpfung der Steuerhinterziehung (u. a. durch Einführung des Quellenabzugsverfahrens bei Einkommen aus Geldvermögen) sowie die Verminderung und Zinsbelastung von Steuerrückständen

- Einnahmesteigerungen durch den Abbau von Steuersubventionen um 11,1 Mrd. DM

- bei verschiedenen im 8. Subventionsbericht genannten Steuervergünstigungen (3,6 Mrd. DM)

- beim Ehegatten-Splitting für Spaltenverdiener (6,0 Mrd. DM)

- durch das Verbot, Bewirtungskosten und Geschenke als Betriebsausgaben abzusetzen (1,5 Mrd. DM).

Die Einnahmen des Bundes würden hierdurch um ca. 5,6 Mrd. DM erhöht.

- Einnahmesteigerungen durch Steuererhöhungen um 5,5 Mrd. DM

- höhere Besteuerung der »windfall-profits« der in der Bundesrepublik fördernden Ölkonzerne (2 Mrd. DM)

- Ergänzungsabgabe mit Einkommensgrenze zur Einkommens- und Körperschaftssteuer (3 Mrd. DM)

- Abschaffung der Veräußerungsfrist bei der Bodenwertzuwachssteuer (500 Mill. DM).

Auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts können allein durch Einfrieren der Rüstungsausgaben auf dem Niveau von 1981 (Ersparnis: 2,3 Mrd. DM) und eine Senkung der Finanzhilfen des Bundes an den Unternehmenssektor (1,4 Mrd. DM) kurzfristig 3,7 Mrd. DM frei gemacht und in beschäftigungs- und versorgungspolitisch sinnvollere Bereiche verlagert werden.

Eine Verbesserung der Finanzlage bei der Bundesanstalt für Arbeit ist durch die Einführung eines allgemeinen Arbeitsmarktbeitrages (4 Mrd. DM) und einer Arbeitgeberumlage (1,4 Mrd. DM) herbeizuführen, um weiteren Beanspruchungen des Bundeshaushalts erst einmal vorzubeugen.

3. Die staatliche Kreditaufnahme muß ausgeweitet werden. Die gesamtwirtschaftlichen Grenzen der Staatsverschuldung sind keineswegs erreicht, die Zinsbelastungen können durch eine stärkere Inanspruchnahme des zinslosen Bundesbankkredits und durch die Auflage niedrig verzinst Zwangsanleihen im Bankensektor in ihrem Anstieg gebremst werden. Im Grobentwurf des Bundeshaushalts, wie er sich auf der

Grundlage unserer Forderung nach einem Beschäftigungsprogramm in Höhe von 20 Mrd. DM und einem an der erwarteten Steigerung des nominalen Sozialprodukts für 1982 von 6 % ausgerichteten Zuwachs des Haushaltungsvolumens auf 245 Mrd. DM ergeben würde, beträgt die erforderliche Nettokreditaufnahme 36,6 Mrd. DM.

*4. Eine Beendigung der Hochzinspolitik der Bundesbank* ist für die Beschäftigungswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen von erheblicher Bedeutung. Die seit 1979 extrem hohen Zinsen wirken krisenverschärfend bzw. aufschwungbehindernd und konzentrationsfördernd. Wie bereits dargestellt, ist eine deutliche Senkung der Zinsen auch unter Einbezug weltwirtschaftlicher Zusammenhänge unbedingt nötig und möglich.

#### *Zusammenfassende Gesamtrechnung für 1982 in Mrd. DM*

	Bundes-regierung	Alternativ-vorschlag
<b>1. Ausgaben</b>		
– Kernhaushalt (Haushalt 1981 + 3,2 bzw. 6%)	240,5	245,0
Beschäftigungsonderprogramm		20,0
<b>Gesamtausgaben</b>		265,0
<b>2. Einnahmen</b>		
– Steuer-, Verwaltungs- und Münzeinnahmen (Stand Januar 1982)	213,7	213,7 <sup>1</sup>
– Mehreinnahmen durch verbesserten Steuereinzug		6,3
steuerlichen Subventionsabbau		5,6
Steuererhöhungen		2,8
<b>Gesamteinnahmen</b>	213,7	228,4
<b>3. Nettokreditaufnahme</b>	26,8	36,6
	240,5	265,0

1) Wir sind nicht in der Lage, eigene Steuerschätzungen vorzulegen und übernehmen daher die Angaben der Bundesregierung vom Januar 1982. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß bei einem Greifen des vorgeschlagenen Beschäftigungsprogramms das Steueraufkommen höher ausfallen wird. Das verringert den Umfang der erforderlichen Nettokreditaufnahme.

Wenn die hier geforderten Maßnahmen, die sich allein auf eine Umorientierung der staatlichen Wirtschaftspolitik richten, auch nicht ausreichen werden, um eine dauerhafte Lösung der gegenwärtigen Entwicklungsprobleme unseres Landes zu gewährleisten – hinzutreten müßte eine ebenso weit greifende Umorientierung auf Länder- und

Gemeindeebene sowie eine über staatliches Handeln hinausgreifende gesellschaftliche Strukturreform, wie wir sie in früheren Memoranden bereits angedeutet haben –, so ist die hier vorgeschlagene beschäftigungs- und versorgungspolitische Offensive dennoch unabdingbarer Bestandteil einer Gesamtlösung.

Dabei zeigen gegenwärtig nicht zuletzt die Erfahrungen mit unterschiedlich ausgerichteten Strategien staatlicher Wirtschaftspolitik im internationalen Rahmen:

– Eine auf Sparen und Umverteilung zugunsten der Gewinne angelegte Wirtschafts- und Sozialpolitik (Beispiele: Großbritannien und USA) führt zu einem Anwachsen der Arbeitslosigkeit, privater und öffentlicher Armut gleichermaßen, ohne die Bedingungen für eine ökonomische Besserung zu schaffen. Im Gegenteil: sie verbaut alle Chancen für eine Zukunft, die dem Lebensinteresse der Bevölkerungsmehrheit Rechnung trägt.

– Eine auf demokratische Wirtschaftsreform angelegte expansive Wirtschaftspolitik (Beispiel Frankreich) bietet hingegen – bei allen Problemen und Unsicherheiten der politischen Durchsetzung und konsequenter Weiterführung einer solchen Politik – die Chance, eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Wende zu initiieren, von der allein eine Lösung der sozialökonomischen Entwicklungsprobleme dieses Jahrzehnts zu erwarten ist.

*Dieses Memorandum wird von folgenden Personen unterstützt:*

**Abkürzungen**

BR	= Betriebsrat
BRV	Betriebsratsvorsitzender
GBR Vors.	= Gesamtbetriebsratsvorsitzender
GF	= Gewerkschaftsfunktionär
GS	= Gewerkschaftssekretär
PR	= Personalrat
PRV	= Personalratsvorsitzender
Ref.	= Wissenschaftlicher Referent
Wiss. Ang.	= Wissenschaftlicher Angestellter

Achten, Udo, Haan, GS  
Adamy, Wilhelm, Köln, Wiss. Ang.  
Ahrens, Helmut, Düsseldorf, GS  
Ahrens, Dr. Wilhelm, Essen, GF  
Ahrweiler, Jutta, Oberhausen, Wiss.  
Ang.  
Alban, Cornelia, Berlin, Wiss. Ang.  
Albers, Detlef, Bremen, Prof. Dr.  
Albrecht, Joachim, Kassel, GF  
Altvater, Elmar, Berlin, Prof. Dr.  
Amesbichler, Margarete, München, GS  
Anthes, Jochen, Bochum, Wiss. Ang.  
Alles, Herbert, Düsseldorf, PRV  
Artelt, Doris, Wolfsburg, GF  
Aust, Norbert, Hamburg, Präsident  
HWP

Bäcker, Gerd, Düsseldorf, Wiss. Ref.  
Balder, Manfred, Wiesbaden, GS  
Balk, Berthold, Hamburg, Dipl. Volksw.  
Balke, Holger, Stuttgart, GS  
Ballin, Günter, Oldenburg, GBR Vors.  
Balluff, Peter, Neunkirchen, GS  
Balzer, Berthold, Frankfurt, GS  
Bamberg, Hans-Dieter, Berlin, Prof. Dr.  
Barzikowski, Rainer, Salzgitter, GF  
Barfuß, Karl Marten, Bremen, Prof.  
Bauer, Walter, Kohlberg  
Baumeister, Bernhard, Bremen, BR  
Bayer, Herbert, Frankfurt, GS  
Becher, Monika, Mönchengladbach, GS  
Becker-Töpfel, Elisabeth, Düsseldorf,  
GS

Behrend, Udo, Bielefeld, BR Vors.  
Beil-Borchers, Petra, Hattingen, BR  
Beins, Rüdiger, Basinghaus, GF  
Benneke, Volker, Düsseldorf, GS  
Bentlage, Ludger, Köln, GS  
Berkessel, Peter, Düsseldorf, GS  
Bernath, Ulrich, Oldenburg, Wiss. Ang.  
Bettermann, Detlef, Hamm, GS  
Betz, Klaus Dieter, Berlin, Wiss. Ang.  
Bey, Wolfgang, Wolfsburg, GS  
Beyer, Detlef, Recklinghausen  
Birkhahn, Manfred, Berlin, BR  
Birkwald, Norbert, Waldorf, GS  
Bischoff, Joachim, Hamburg, Dr.  
Bispinck, Rainhard, Köln, Wiss. Ref.  
Bilz, Fritz, Köln, GS  
Bittner, Wulf, Hannover, BR  
Blank, Kurt, Berlin, BR  
Bleckmann, Jochen, Essen, PRV  
Bobke, Manfred, Düsseldorf, Wiss. Ref.  
Böker, Norbert, Bochum, GS  
Bömack, Lothar, Wilhelmshaven, GF  
Bömer, Hermann, Dortmund, Ak. Rat  
Bösche, Burckhardt, Frankfurt, Dipl.  
Betrw.  
Böttcher, Manfred, Hannover, GS  
Böttger, Geert, Köln, Wiss. Ang.  
Bogen, Franz, Sprockhövel, GS  
Boni, Dr. Manfred, Wuppertal, PR  
Boning, Josef, Düsseldorf, BR  
Bordanowicz, Uwe, Ludwigsburg, GS  
Borghoff, Herbert, Bochum, GS  
Boris, Dieter, Marburg, Prof. Dr.

- Bosch, Gerhard, Köln, Wiss. Ref.  
Bosius, Gerhard, Hamburg, Prof. Dr.  
Bote, Günter, Recklinghausen  
Brandies, Jürgen, Hanau, BR  
Bräse, Willy, Düsseldorf, GS  
Bremes, Hans Erich, Bochum, GS  
Breyer, Detlev, München, GS  
Briefs, Dr. Ulrich, Düsseldorf, Wiss.  
Ref.  
Brinkmann, Rainer, Orlinghausen  
Brinkmann, Walter, Detmold, PR  
Brosowski, Manfred, Berlin, BR  
Büchner, Georg, Frankfurt, Wiss. Ang.  
Büchner, Walter, Köln, GS  
Büssow, Anne, Düsseldorf, GS  
Buck, Helmut, Reutlingen, GS  
Busch, Karin, Hannover, GF  
Busch, Klaus, Hannover, GS  
Butterwegge, Christoph, Bremen, Wiss.  
Ang.  
  
Charon, Friedrich, Bremen  
Caspersen, Gerd, Hamburg, GBR Vors.  
Conert, Hansgeorg, Bremen, Prof. Dr.  
Czeranna, Peter, Lüdenscheid, BV  
  
Dahme, Christa, Frankfurt, GS  
Dammann, Klaus, Bielefeld, Prof. Dr.  
Dankwerts, Dankwart, Duisburg, Prof.  
Dr.  
Degen, Manfred, Osnabrück, GS  
Dehnert, Jürgen, Koblenz, GS  
Deister, Herbert, Bremen, GS  
Demele, Ottwald Dr., Berlin, Wiss. Ang.  
Deppe, Frank, Marburg, Prof. Dr.  
Deters, Jürgen, Berlin, Wiss. Mitarb.  
Diehl, Reinhard, Kassel, Wiss. Ang.  
Diepelt, Harald, GF  
Dinnebier, Käthe, Marburg, GS  
Dörr, Manfred, Biebertal, Prof. Dr.  
Domke, Günter, Düsseldorf, GS  
Dorsch, Marlied, Oberhausen, BRV  
Dohn, Wolfgang, Hanau, BR  
Drechsler, Albert, München, GS  
Driesen, Horst, Oberhausen, GS  
Drüke, Helmut, Berlin, Wiss. Ass.  
Drzymala, Petra, Düsseldorf, BR  
Dudenhöfer, Paul, Wilhelmshaven, GS  
Dünnemeier, Hubert, Sprockhövel, GF  
Düvel, Ulrike, Wuppertal, GS  
  
Ebeling, Angelika, Hannover, BR  
Ebenhöch, Brigitte, Gießen, Wiss. Ang.  
Eckert, Horst, Gießen, Wiss. Mitarbeiter  
Edelmann, Peter, Ludwigsburg, GS  
Ehrig, Detlef, Bremen, Wiss. Ang.  
Heuringer, Willi, München, GS  
Einenkel, Rainer, Bochum, Vertrauens-  
mann  
Eisbach, Joachim, Bielefeld, Wiss. Ang.  
Eißel, Dieter, Gießen, Akad. Rat  
Elsner, Wolfram, Bielefeld, Wiss. Ang.  
Endebrock, Manfred, Nürnberg, PRV  
Erb, Gottfried, Gießen, Prof. Dr.  
Erhardt, Alexander, Nürnberg, GS  
Ernst-Pörksen, Michael, Berlin, Wiss.  
Ang.  
Eußner, Änsgar, Berlin, Wiss. Ang.  
  
Fahrenhold, Dieter, Nagold, GS  
Falta, Reinhold, Mainz  
Feddersen, Hinrich, Hamburg, GS  
Fangmann, Helmut, Hamburg, Prof. Dr.  
Feldhoff, Detlef, Düsseldorf, GS  
Felsberg, Ulrich, Berlin, Wiss. Mitarbei-  
ter  
Felsch, Wolf-Rüdiger, Hamburg, GS  
Fiedler, Angela Berlin, Wiss. Mitarbeiter  
Fischer, Alfred, Sandhausen, GS  
Fischer, Wolfgang-Christian, Prof. Dr.  
Fladda, Christina, Kronberg  
Fleischhut, Hens, Berlin, Wiss. Ass., Dr.  
Franielczyk, Gunda, Gelsenkirchen, GS  
Franielczyk, Peter, Gelsenkirchen, GS  
Franzen, Norbert, Mönchengladbach, GS  
Freimann, Jürgen, Kassel, Wiss. Ang.  
Freitag, Kristian, Dr., Bonn, HPR  
Frerichs, Johann, Köln, Wiss. Mitarbeiter  
Frerichs, Petra, Köln, Wiss. Mitarbeiterin  
Fries, Thomas, Köln, Wiss. Ang.  
Frischkorn, Roland, Frankfurt, GS  
Fritzsche, Klaus, Gießen, Prof. Dr.  
Frodermann, Jürgen, Düsseldorf, GS  
Fröhlich, Klaus, Dr., HPR  
  
Gangloff, Carmen, Düsseldorf, BR  
Gaßmann, Hermann, Hamburg, GS  
Geiersbach, Wilhelm-Friedrich, Dr., Ha-  
gen, HPRV  
Geil-Werneburg, Hartmut, Bielefeld, RA  
Gensior, Sabine, Berlin, Wiss. Ang.

- Gerhard-Sonnenberg, Gabriele, Bielefeld,  
     Wiss. Ang.  
 Gerlach, Gerhard, Düsseldorf, GS  
 Giannone, Evelyn, Bremen, GS  
 Gick, Werner, Dortmund, BR  
 Giese, Gottfried, Herford, Prof. Dr.  
 Gissel, Herbert, Frankfurt, GS  
 Glaßer, Dietmar, Frankfurt, GS  
 Glassmann, Norbert, Dortmund, GS  
 Glaubitz, Jürgen, Düsseldorf, GS  
 Gleiser, Sigmar, Dr., Frankfurt, Wiss.  
     Ang.  
 Glienke, Peter, Düsseldorf, stellv.  
     GBRVors.  
 Göbel, Udo, Düsseldorf, GS  
 Görs, Dieter, Bremen, Prof. Dr.  
 Goldberg, Jörg, Frankfurt, Wiss. Ang.  
 Goldschmidt, Werner, Dr., Hamburg,  
     Dozent  
 Golf, Hans, Lohr, Soziologe  
 Gotthardt, Gabriele, Heuchelheim, Wiss.  
     Mitarb.  
 Grabe, Jutta, Gießen, PR  
 Gramm, Cornelia, Hanau, Vertrauensfrau  
 Granados, Gilberto, Aachen, Wiss. Ang.  
 Greifner, Udo, Hamburg, Prof. Dr.  
 Grimm, Herbert, Hamm  
 Großpeitsch, Edith, Sprockhövel, GS  
 Grothusen, Rainer, Bremerhaven, Wiss.  
     Ang.  
 Grünewald, Klaus, Gröbenzell, GS  
 Günder, Ernst, Neuendorf, GS  
 Günther, Uwe, Bielefeld, RA  
 Güther, Bernd, München, Wiss. Ang.  
 Gutbrod, Klaus-Peter, Bielefeld, Päd-  
     agog. Mitarbeiter  
  
 Haak, Detlef, Friedrichshafen, GS  
 Habla, Bärbel, Bochum, GS  
 Hachenberg, Klaus, Hannover  
 Häfner, Hubert, Bad Lauterberg, GS  
 Händl, Cornelia, Walldorf, GS  
 Händl, Thomas, Walldorf, GS  
 Hagelstange, Thomas, Duisburg, Wiss.  
     Ang.  
 Hajen, Leonhard, Hamburg, Prof. Dr.  
 Hamm, Andreas, Münster, GS  
 Hampke, Ulrich, Kassel, Prof. Dr.  
 Haucke, Rolf, Landshut, GS  
 Hanstein-Moldenhauer, Bremen, PR  
 Hase, Detlef, Berlin, Wiss. Mitarb.  
  
 Haseloh, Karl-Heinz, Hille, Sozialsekr.  
 Hauke, Jörg, Sulzbach-Rosenberg, BR  
 Hauschild, Peter, Hamburg, GS  
 Hedtke, Reinhold, Bielefeld  
 Heiking, Jürgen, Frankfurt, GS  
 Heil, Gottfried, Frankfurt, GS  
 Heinrich, Rainer, Berlin, Wiss. Mitarb.  
 Heinson, Thorsten, München, GS  
 Held, Bernd, Düsseldorf, GBRVors.  
 Hellmann, Marion, Berlin, Wiss. Mitarb.  
 Hellmich, Andrea, Köln, Wiss. Ang.  
 Hensche, Detlef, Stuttgart, GS  
 Hensley, Frank, Dr., Essen, PR  
 Hentscher, Klaus, Delmenhorst, GF  
 Hermann, Helmut, Oer-Linghausen, GS  
 Hermann, Siegfried, Herford, Ang.  
 Herrmann, Michael, Peine, IV  
 Heseler, Heiner, Bremen, Wiss. Mitarb.  
 Hesels, Rainer, Düsseldorf, Sozialwissen-  
     schaftler  
 Hibbeler, Hermann, Detmold, GF  
 Hickel, Rudolf, Bremen, Prof. Dr.  
 Hiesinger, Karl-Heinz, Augsburg, GS  
 Hild, Paul, Köln, Wiss. Ang.  
 Hillenbrand, Werner, Bietigheim, Bissin-  
     gen, GS  
 Hintgloglou, Nicolaus, Düsseldorf, GS  
 Hinz, Liselotte, Dortmund, Wiss. Ang.  
 Hinzer, Hans-Jürgen, Frankfurt, Ange-  
     stellter  
 Hinzer, Manfred, Nürnberg, GS  
 Hobbensiecken, Günter, Bad Honnef,  
     Prof. Dr.  
 Hölscher, Manfred, Kamen, GS  
 Hofemann, Klaus, Köln, Wiss. Ang.  
 Hoffmann, Jürgen, Hamburg, Prof. Dr.  
 Hoffmann, Walter, Bad Nauheim, GS  
 Hofmann, Johannes, Berlin, Wiss. Ang.  
 Hohlweg, Klaus, Dortmund, GS  
 Hohm, Reinhard, Rudersberg, GS  
 Hohmann, Rolf, Berlin, Bildungsreferent  
 Hohn, Hans-Willy, Berlin, Wiss. Ang.  
 Hooge, Dieter, Frankfurt, GS  
 Hooge, Gerlinde, Frankfurt, GS  
 Horstmann, Axel, Enger, Wiss. Ang.  
 Hosse, Manfred, Lage-Hörste, Bildungs-  
     referent  
 Holzmann, Karl, Stuttgart, GS  
 Hürig, Michael, Bremen, GF  
 Huffschmid, Jörg, Bremen, Prof. Dr.  
 Huhn, Gerd, Dortmund, GS

- Humml, Klaus, Düsseldorf, GS  
 Huster, Ernst-Ulrich, Gießen, Wiss. Mit-  
     arb.  
 Hüttner, Jürgen, Köln, BR  
 Huttenlocher, Ulrich, Frankfurt, GS
- Ihssen, Horst, Letter-Süd, BRV  
 Immler, Hans, Kassel, Prof. Dr.  
 Irmer, Ingeborg, Kaarst, BR  
 Irsch, Norbert, Frankfurt, Dr.  
 Iska, Ernst, Detmold, GS
- Jäger, Erich, Duisburg, GS  
 Jäger, Konrad, Lahnau, GS  
 Jäkel, Rainer, Düsseldorf, GS  
 Jankowski, Jürgen, Berlin, BR  
 Jansen, Marion, Duisburg, GS  
 Janz, Reinhard, Bremerhaven, Wiss.  
     Ang.
- Jaspers-Hensel, Vera, Berlin, Wiss. Ang.  
 Jaszyk, Peter, Bottrop, BR  
 Jetter, Christoph, Stuttgart, GS  
 Jörding, Rüdiger, Düsseldorf, GS  
 Jost, Dr. Wolf, Essen, PR  
 Judisch, Michel, Landshut, GS  
 Jünemann, Fritz, Bochum, GS  
 Jürgens, Jürgen, Düsseldorf, GS  
 Jungk, Wolfgang, Bamberg, Wiss. Ang.  
 Jungmann, Jörg, Berlin, Dipl. Betrw.
- Kade, Gerhard, Berlin, Prof. Dr.  
 Kaiser, Anton, Gießen, PRV  
 Kaminski, Ullrich, Berlin, Wiss. Ang.  
 Kammering, Ferdinand, Ritterhude, BRV  
 Kammler, Jörg, Kassel, Prof. Dr.  
 Kampen, Elke, Lehr, GF  
 Kanne, Klaus-Walter, GF  
 Katterle, Siegfried, Bielefeld, Prof. Dr.  
 Katzenstein, Robert, Berlin, Wiss. Ang.  
 Keil, Andreas, Cölbe, Wiss. Ang.  
 Kessler, Gisela, Stuttgart, GS  
 Keuchel, Gerd, Düsseldorf, GS  
 Keuter, Klaus, Köln, Redakteur  
 Kiehn, Christa, Düsseldorf, GS  
 Kiel, Reinhard, Maintal, GS  
 Kilmer, Reinhard, Dortmund  
 Kilper, Heiderose, Hattingen  
 Kisker, Klaus-Peter, Prof. Dr.  
 Klapp, Gunar, Bochum, GS  
 Klapwijk, Franziska, Moers, Stellv. Vors.  
 Klausmann, Julius, Bad Hersfeld, GS
- Kletzin, Jochen, Würzburg, GS  
 Klingeberg, Thomas, Aschaffenburg,  
     GBRVors.  
 Klingler, Lotti, Dortmund  
 Klinker, Hans, Loer, GS  
 Klöckner, Hans-Peter, Bielefeld, BR  
 Klöpps, Brigitta, Darmstadt, GS  
 Klohse, Alfred, Hannover, BR  
 Knauf, Tassilo, Bielefeld, Prof. Dr.  
 Knaus, Dieter, Weinstadt, GS  
 Knauß, Dr. Erwin, Gießen, Prof. Dr.  
 Knepel, Walter, Frankfurt, GS  
 Knigge, Rainer, Berlin, Prof. Dr.  
 Knoch, Helmuth, Solingen, GS  
 Knoche, Jürgen, Hagen, GS  
 Knuth, Michael, Augsburg, GS  
 Koch, Dieter, Pinneberg, Wiss. Ang.,  
     Dr.
- Koch, Hans-Peter, Hamburg, BRV  
 Köcher, Wolfgang, Hannover, GS  
 Koehler, Paul, Butzbach, Päd. Mitarb.  
 Koenen, Jürgen, Essen, GS  
 König, Otto, Hattingen, GS  
 Köppen, Dietrich, Velbert, Prof. Dr.  
 Koesling, Norbert, Essen, GS  
 Kohfink, Horst, Reutlingen, GS  
 Kolbe, Uwe, Bielefeld, BR  
 Koprek, Norbert, Essen, GS  
 Korpinn, Dr. Christian, Essen, PR  
 Kowski, Peter, Essen, BR  
 Kraft, Horst, Düsseldorf, GS  
 Krämer, Hans-Peter, Dohne, Wiss. Mit-  
     arb.
- Krahn, Karl, Bielefeld, Prof. Dr.  
 Kramer, Arno, Köln, Wiss. Ang.  
 Krauth-Bromm, Erika, Sprockhövel, GS  
 Kreuser, Michael, Bremen, BR  
 Krikken, Heinz, Lübbecke, GS  
 Kröger, Hans Jürgen, Bremen, Wiss.  
     Ang.
- Kröpke, Ulrich, Bielefeld, PR  
 Krosowski, Manfred, Berlin, BR  
 Krüger, Heinrich, Berlin  
 Krüger, Peter, Gütersloh, BR  
 Krüger, Stephan, Berlin, Wiss. Ang.  
 Krütke, Michael, Amsterdam, Wiss. Ang.  
 Krug, Peter, Bremen, BRV  
 Kruit, Fritz, Oberhausen, PR  
 Krupke, Siegfried, Sprockhövel, GS  
 Krusewitz, Knut, Berlin, Wiss. Ang.  
 Kubitza, Werner, Lahnstedt, GS

- Kümpel, Winfried, Bonn GS  
 Kühn, Dr. Hagen, Berlin, Wiss. Ang.  
 Kühn, Rolf, Minden, GS  
 Küpers, Folkert, Düsseldorf, GS  
 Küther, Gerhard, Philipsberg, GS  
 Kugler, Marianne, Heilbronn, GS  
 Kukereit, Rüdiger, Hagen, GS  
 Kunkel, Detlef, Hannover, GS  
 Kurfes, Ev., Nürnberg, GS  
 Kurz-Scherf, Ingrid, Düsseldorf, Wiss.  
     Ref.  
 Kynast, Horst, Frankfurt  
  
 Läpple, Dieter, Amsterdam, Wiss. Ang.  
 Lamb, Horst, Essen, Sozialsekr.  
 Lange, Wolfgang, Gevelsberg, GS  
 Lankenau, Heike, Bremen, GF  
 Lauenstein, Richard, Hannover, GS  
 Lausmann, Günter, Hanau, GS  
 Lehmann, Heinz, Berlin, Wiss. Ang.  
 Leibig, Frank, Regensburg, GS  
 Leithäuser, Gerhard, Bremen, Prof. Dr.  
 Leittretter, Siegfried, Düsseldorf, Wiss.  
     Ref.  
 Lemcke, Hannelore, Dortmund, GS  
 Lenssen, Christoph, Aachen, PR  
 Liebau, Eberhardt, Hamburg, Prof. Dr.  
 Liebl, Georg, Nürnberg, GS  
 Lison, Rüdiger, Duisburg, Wiss. Ang.  
 Lißner, Lothar, Bielefeld, Wiss. Ang.  
 Lobboda, Gerd, Nürnberg, GS  
 Löchte, Walter, Wächtersbach, GS  
 Loleit, Uwe, Berlin, GF  
 Lorenz, Horst, Minden, GS  
 Lotz, Heidrun, Düsseldorf, Wiss. Ang.  
 Louis, Ulla, Viersen, GF  
 Lotz-Ahrens, Ingrid, Essen, Dr., PR  
 Lucifero, Angelo, Giessen, GS  
 Ludewig, Günter, Berlin, Prof. Dr.  
 Lübbing, Edo, Bremen, Wiss. Ang.  
 Lüdde, Jörg, Marburg, GS  
 Lütke, Ralph, Düsseldorf, GS  
 Luhmann, Henry, Detmold, GS  
 Lutter, Klaus, Dortmund, GF  
  
 Mache, Wolf, Düsseldorf, GS  
 Mack, Karin, Dortmund, GF  
 Maczkiewitz, Hans-Werner, Aachen, BR  
 Maier, Friderike, Berlin, Wiss. Ang.  
 Maier, Karl, Heidenheim, GS  
 Maier, Karl (Menne), Heidenheim, GS  
  
 Markowski, Frank, Bielefeld, BR  
 Martens, Heinz, Oberhausen, Päd. Mit-  
     arb.  
 Mawedel, Maria, Essen, PR  
 Marx, Gerhard, Braunschweig, GS  
 Marx, Manfred, Münster, GS  
 Mathes, Horst, Bad Orb, GS  
 Mattfeldt, Harald, Hamburg, Prof. Dr.  
 Mau, Jutta, PR  
 Meier, Erwin, Berlin, GF  
 Meinhart, Wolfgang, Nürnberg, GS  
 Meiß, Ulrich, Hagen, BRV  
 Meiwald, Gerhard, Essen, GS  
 Meixner, Horst, Frankfurt, Wiss. Ang.  
 Mendius, Hans-Gerhard, München,  
     Wiss. Ang.  
 Menze, Holger, Lage-Hörste, GS  
 Metes, Ulrike, Düsseldorf, Wiss. Ref.  
 Meyer-Fries, Thomas, München, GS  
 Meyer-Scholten, Klaus, Essen, Wiss.  
     Ang.  
 Meylandt, Horst, Sprockhövel, GS  
 Miehe, Jörg, Göttingen, Wiss. Ang.  
 Miller, Jörg, Düsseldorf, BRV  
 Mimler, Hans, Nürnberg, GPR  
 Minnerop, Gerd, Sprockhövel, BR  
 Missoni, Bruno, Berlin, Wiss. Ang.  
 Möning, Margret, Düsseldorf, GS  
 Mörmel, Karlheinz, Marburg, GS  
 Mohr, Annegret, Bonn  
 Moll-Benz, Düsseldorf, GS  
 Monse, Kurt, Wuppertal, Wiss. Mitarb.  
 Molz, Manfred, Stuttgart, GS  
 Mühlberger, Gisela, Frankfurt, GS  
 Müller, Gofried, Duisburg, GS  
 Müller, Hans-Erich, Berlin, Wiss. Ang.  
 Müller, Manfred, Berlin, GS  
 Müller, Reinhard, Bremen, PRV  
 Müller, Wolfgang, Berlin, Wiss. Ang.  
 Mündler, Charles, Berlin, GS  
 Munzel, Gerhard, Bremen, Prof. Dr.  
  
 Naegel, Gerhard, Köln, Doz. Dr.  
 Nagel, Bernhard, Kassel, Prof. Dr.  
 Neuenkamp, Lothar, Mönchengladbach,  
     GS  
 Neumann, Franz, Pohlheim, Prof. Dr.  
 Von Neumann-Kosel, Reino, Berlin,  
     Wiss. Ang.  
 Neusüss, Christel, Berlin, Prof. Dr.  
 Nickel, Gerd, Lind, GS

- Niclas, Gisela, Frankfurt, GS  
 Niclas, Wolfgang, Frankfurt  
 Niemeyer, Karl-Friedrich, Berlin, Wiss.  
     Ang.  
 Nordhoff, Hans-Bernhard, Erlangen,  
     Stadtrat  
 Nottebohm, Brigitte, Frankfurt, PRV  
 Novy, Klaus, Köln, Hochschullehrer,  
     Dr.  
 Nowak, Jürgen, Berlin, Prof. Dr.  
 Oehlke, Paul, Bonn, Wiss. Mitarb.  
 Ollmann, Hartmut, Hannover, Wiss.  
     Ang.  
 Ortmanns, Willi, Aachen, GS  
 Otrzensek-Wolf, Bernadette, Neuss, Do-  
     zentin  
 Ott, Erich, Kiel, Wiss. Ang.  
 Ott, Peter, Bielefeld, Wiss. Ass.  
 Paetow, Holger, Hamburg, Wiss. Ang.  
 Paulke, Joachim, Düsseldorf, GS  
 Pautsch, Ingo, Bremen, PR  
 Peckedrath, Fritz, Detmold, GS  
 Petersen, Peter, Rieseberg, GS  
 Petri, Berndt, Bochum, GS  
 Petzinger, Renate, Kassel, Wiss. Ang.  
 Pfaff, Richard, Hanau, BR  
 Pfau, Walter, Ludwigsau, GS  
 Pfennig, Werner, Stuttgart, GS  
 Pfister, Helmut, Erlangen, Stadtrat  
 Pharo, Frank, Hannover, GF  
 Pickert, Klaus, Herzebrock, BR  
 Pilz, Michael, Hanau, GS  
 Pohl, Gerd, Hamburg, Wiss. Mitarb.  
 Pohl, Sigrid, Berlin, Wiss. Mitarb.  
 Polny, Friedhelm, Sprockhövel, GS  
 Preissner, Werner, Hannover, BRV  
 Prieve, Jan, Bielefeld, Wiss. Ang.  
 Puschnerus, Heinz, Dortmund, GS  
 Rademacher, Lilo, Mainz, GS  
 Rahe, Ernst-Wilhelm, Minden  
 Ramelow, Bodo, Marburg, GS  
 Raske, Winfried, Berlin, Prof.  
 Rottmann, Holger, Bielefeld, Angestellter  
 Redeker, Ralph, Bielefeld, BR  
 Regenhard, Ulla, Berlin, Wiss. Ang.  
 Reineke, Johannes, Detmold, Wiss. Ang.  
 Reiners, Hartmut, Dortmund, Wiss.  
     Ang.
- Reinke, Jürgen, Düsseldorf, GS  
 Reissert, Bernd, Berlin, Wiss. Ang.  
 Renneberg, Peter, Braunschweig, GF  
 Richter, Ernst, Wetzlar, GS  
 Rilling-Linde, Godela, Marburg, GS  
 Römer, Bert, Düsseldorf, GS  
 Römer, Hermann, Frankfurt, GF  
 Rösch, Johann, Nürnberg, GS  
 Röske, Volker, Kassel, Wiss. Ang.  
 Röver, Joachim, Mülheim, GS  
 Rogalski, Ilona, Frankfurt, Bildungsrefe-  
     rentin  
 Rompeltien, Bärbel, Essen, HPR  
 Rosenbrock, Rolf, Berlin, Wiss. Ang.  
 Roth, Bernhard, Marburg, Wiss. Ang.  
 Roth, Karin, Nauheim, GS  
 Romaker, Rüdiger, Schloß Holte, GF  
 Ruby, Andrea, Köln, Wiss. Ang.  
 Rübsam, Hajo, Gelnhausen, GS  
 Rupp, Rüdi, Berlin, Wiss. Ang.  
 Rzaza, Joachim, Düsseldorf, GS  
 Raane, Peter, Düsseldorf, GS
- Sanner, Monika, Gelnhausen, GS  
 Schachner,  
 Schade, Gisela, Wetzlar, GS  
 Schäfer, Lothar, Mainz, GS  
 Schäfer, Wolfgang, Kassel, Wiss. Ang.  
 Scharf, Heidi, Lüdenscheid, GS  
 Scheidler, Gerald, Rodenbach  
 Schirner, Henning, Nürnberg, Dr., Wiss.  
     Ang.  
 Schlottau, Walter, Berlin, Wiss. Ass.  
 Schlüter, Thomas, Berlin, Wiss. Mitarb.  
 Schmalzbauer, Fritz, Kirchensittenbach,  
     GS  
 Schmidt, Detlef, Düsseldorf, GS  
 Schmidt, Gudrun, Frankfurt, GS  
 Schmidt, Hans, Friedrichshafen, GS  
 Schmidt, Hans-Jürgen, Bremen, PRV  
 Schmidt, Nikolaus, Hannover  
 Schmidt, Reiner, Sprockhövel, GS  
 Schmidt, Thomas, Düsseldorf, GS  
 Schmidt, Werner, Stuttgart  
 Schmitthenner, Horst, Sprockhövel, GS  
 Schmitthenner-Hundertmark, Christa,  
     Sprockhövel, GS  
 Schneider, Gerhard, Aalen, GS  
 Schneider, Gottfried, Nürnberg, GS  
 Schneider, Günter, Hattingen, GS  
 Schneider, Lina, Niederfischbach, BRV

- Schneider, Roland, Düsseldorf, Wiss.  
     Ref.  
 Schneidereit, Monika, Dortmund, Wiss.  
     Mitarb.  
 Schöne, Heinz, Berlin, BRV  
 Schönenfeld, Yvonne, Wolfsburg, BR  
 Schöll, Wolfgang, Lohr, GS  
 Schoene, Heinz-Dieter, Berlin, BRV  
 Schönwald, Klaus, Düsseldorf, GS  
 Scholz, Ernst-Dietrich, Berlin  
 Scholz, Josef, Berlin, Pilot  
 Schorer, Michael, Hameln, GS  
 Schreiber, Günter, Velbert, GS  
 Schreier, Ursula, Dortmund  
 Schrinner, Klaus, Mainz, GS  
 Schröter, Lutz, Dortmund, Wiss. Ang.  
 Schürmann, Josef, Sprockhövel, GS  
 Schütt, Bernd, Essen, Dr.  
 Schui, Herbert, Hamburg, Prof. Dr.  
 Schuler, Michael, Recklinghausen, Wiss.  
     Ang.  
 Schuler-Jung, Helga, Bielefeld, Dr.  
 Schulz, Hartmut, Hannover, GS  
 Schumacher, Arne, GS  
 Schumacher, Hans-Jürgen, Dortmund,  
     GS  
 Schumacher, Harald, Hamburg, Dr.  
 Schumacher, Jürgen, Haßbach, GS  
 Schumm-Gerling, Ursula, Frankfurt,  
     Prof. Dr.  
 Schunter-Kleemann, Susanne, Bremen,  
     Prof. Dr.  
 Schwalm, Hans-Günter, Bremen  
 Schwarz, Günter, Reutlingen, BR  
 Schwarz, Michael, Kerpen, Wiss. Ang.  
 Schwepe, Frank, Lemgo, Päd. Mitarb.  
 Schwitzer, Helga, Hannover, GS  
 Schwitzer, Reinhard, Hannover, GS  
 Seeböhm, Kurt-Peter, Köln, GF  
 Seiler, Reinhard, Detmold, Päd. Mitarb.  
 Sigulla, Sepp, Hanau, GS  
 Simon, Fritz, Bielefeld, GS  
 Sobott, Claus, Oerlinghausen, Päd. Mit-  
     arb.  
 Söhnlein, Gert, Ansbach, GS  
 Sommerfeld, Mathias, München, Dipl.,  
     BR  
 Sossna, Wiltrud, Bremen, PR  
 Spadzinski, Uwe, Dortmund, GS  
 Sperner, Eva-Maria, Bielefeld, Dipl., Päd.  
     Mitarb.
- Spieker, Reinhold, Hamburg, Dr.  
 Spieth, Frank, Alsfeld, GS  
 Spörckmann, Wolfgang, Düsseldorf, GS  
 Spohr, Thomas, Braunschweig, GF  
 Spoo, Eckart, Hannover  
 Springenberg, Maria, Hilden, Wiss. Mit-  
     arb.  
 Stahlheber, Peter, Osthofen, GS  
 Stamm, Jürgen, München, GS  
 Stamm, Sybille, Stuttgart, GS  
 Stahn-Willig, Brigitte, Düsseldorf, Wiss.  
     Ref.  
 Steffen, Johannes, Köln, Wiss. Mitarb.  
 Stenzel, Rolf, Hannover, BR  
 Stenzel, Siegfried, Wolfsburg, GF  
 Stöber, Joachim, Köln, GS  
 Stöber, Bernhard, Frankfurt, GS  
 Stöver, Bernd, Frankfurt, GS  
 Stoll, Edgar, Berlin, Wiss. Ass.  
 Storch, Norbert, Hanau, GS  
 Stratmann, Jürgen, Augsburg, GS  
 Strutynski, Peter, Kassel, Wiss. Mitarb.  
 Sürken, Heiner, Bielefeld, BR  
 Swiderski, Ortwin, Recklinghausen, GS
- Teichert, Volker, Kassel, Wiss. Ang.  
 Teige, Dr. Klaus, Münster, HPR  
 Teppich, Helmut, Berlin, Wiss. Ang.  
 Teske, Jürgen, Mönchengladbach, GS  
 Teuber, Hans-Joachim, Münster, GS  
 Tewes, Antje, Sprockhövel, GS  
 Theilmann, Claus, Dortmund, BR  
 Thiel, Helmut, Bremen, GS  
 Thiesbrunner, Hermann, Verl, BR  
 Thomasberger, Claus, Berlin, Wiss. Ass.  
 Thurm, Mathias, Berlin, Wiss. Ang.  
 Tilch, Barbara, Nürnberg, GS  
 Timmermann, Dr. Willi, Lilienthal, Prof.  
     Dr.  
 Timpe, Walter, Hannover, BRV  
 Tischler, Udo, Düsseldorf, PR  
 Tödt, Barbara, Berlin, Wiss. Ang.  
 Tofaute, Hartmut, Düsseldorf Wiss. Ref.  
 Tölle-Tacke, Hartmut, Fröndenberg, GS  
 Tolksdorf, Guido, Werther, Wiss. Ang.  
 Topfstedt-Lohaus, Rudolf, Goßfelden, GS  
 Trautwein-Kalms, Gudrun, Düsseldorf,  
     Wiss. Ref.  
 van Treeck, Werner, Kassel, Wiss. Ang.  
 Troost, Axel, Marburg, Wiss. Ang.  
 Türbsch, Karl-Heinz, Minden, GS

- Uherek, Edgar, Berlin, Prof. Dr.  
 Ullrich, Manfred, Dortmund, GS  
 Ulrich, Wolfgang, Bremen  
  
 Vatterot, Gerd, Oberhausen, GS  
 Vieegge, Hans, Lage, GS  
 Voegle, Alexander, Berlin, Wiss. Ang.  
 Vogel, Peter, Bielefeld  
 Vogt, Ingrid, Hattingen, GS  
 Vogt, Walter, Hattingen, GS  
 Vogt, Willi, Bielefeld, GS  
 Volkmann, Rainer, Quickborn, Wiss.  
     Ang.  
 Voss, Robert, Dortmund, BRV  
 De Vries, Jan, Stuttgart, GF  
  
 Wäsler, Georg, München, GS  
 Wagner, Joachim, Hannover, Wiss. Ang.  
 Wagner, Klaus, Frankfurt, Pilot  
 Wahsner, Roderich, Bremen, Prof. Dr.  
 Warda, Hans-Dieter, Bergkamen  
 Warner, Wilhelm, Hannover, Wiss. Ang.  
 Waschkuhn, Günter, Berlin, GS  
 Weber, Marita, Hannover, GF  
 Wendl, Michael, Augsburg, GS  
 Wenzel, Karl, Lage  
 Weg, Mariane, Köln, Wiss. Ang.  
 Weiner, Wolfgang, Hannover  
 Weiniger, Harald, Nürnberg, GS  
 Weiß-Kumar, Münster, GS  
 Weißmann, Fritz, Augsburg, GS  
 Weller, Kurt, Siegen, HPR  
 Weller, Walter, Frankfurt, GS  
 Weltecke, Marianne, Gießen, Dr.  
 Wendeling-Schröder, Ulrike, Düsseldorf,  
     Wiss. Ref.  
 Werner, Heinrich, Mainz  
 Westermann, Ulrich, Frankfurt, Pilot  
 Wiegand, Reiner, Hannover, GS  
 Wienads, Berlin  
 Widera, Klaus, Wittmund, GF  
 Wiese, Angelika, Düsseldorf, GS  
 Wiesenborn, Klaus, Kuchen, GS  
 Wiethold, Franziska, GS  
 Willkomm, Klaus, Düsseldorf, GS  
 Winkler, Rolf, Bad Kreuznach, GS  
 Winter, Manfred, Ibbenbüren, GS  
 Winter, Tilmann, Wiesbaden, Prof. Dr.  
 Wippermann, Heinz, Oerlinghausen  
 Wolf, Frieder, Berlin, Priv. Doz.  
 Wolff, Rüdiger, Hamburg, GS  
  
 Wolters, Günter, Essen, GS  
 Wolz, Birgit, Berlin, Wiss. Mitarb.  
 Wulf, Herbert, Pinneberg, Wiss. Ang.  
 Wullenkord, Paul, Bielefeld, BR  
 Wuppermann, Beatrix, Berlin, Wiss. Mitarb.  
  
 Zachert, Ulrich, Hamburg, Prof. Dr.  
 Zambetti, Gerhard, Sandhausen, GS  
 von Zameck, Axel, Berlin, Wiss. Ang.  
 Zartner, Jutta, Detmold, Päd. Mitarb.  
 Zechlin, Lothar, Hamburg, Prof. Dr.  
 Zerdick, Axel, Berlin, Prof. Dr.  
 Ziller, Monika, Stuttgart, PR  
 Ziller, Wolfgang, Stuttgart, BRV  
 Zinn, Karl Georg, Aachen, Prof. Dr.  
 Zmuda, Werner, Erkrath, GS  
 Zmuda-Schamper, Erna, Erkrath, GS  
 Zöller, Horst, Düsseldorf, Wiss. Ang.  
 Zwickel, Klaus, Heilbronn, GS  
 Zwingmann, Bruno, Düsseldorf, Wiss.  
     Ref.

## II Langfassung des Memorandums

### 1. Krise ohne Ende? Zur Entwicklung der sozialen Lage in der Bundesrepublik

#### 1.1. Massenarbeitslosigkeit

##### 1.1.1. Drei Millionen Arbeitslose

In den ersten Monaten dieses Jahres ist die Zahl der bei den Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen auf rund 2 Millionen gestiegen. Sie hat damit einen neuen Höchststand in der Geschichte der Bundesrepublik seit Beginn der 50er Jahre erreicht.

Berücksichtigt man, daß die Höhe der »stillen Reserve« nicht registrierter Arbeitsloser erfahrungsgemäß bei der Hälfte bis zwei Dritteln der registrierten Fälle liegt, so heißt dies, daß in diesen Monaten mindestens drei Millionen Menschen in der BRD ohne Arbeit sind. Die Zahl der Kurzarbeiter stieg auf über eine halbe Million, während die Zahl der offenen Stellen auf 132000 sank. Auf eine offene Stelle kommen derzeit 16 registrierte und mindestens 24 tatsächliche Arbeitslose.

Hinter diesen Durchschnittszahlen verbergen sich Arbeitslosenquoten in einzelnen Regionen von teilweise über 20 %, Wechselbäder von kurzfristigen Beschäftigungen und immer wiederkehrender Erwerbslosigkeit für einen Teil der Lohn- und Gehaltsabhängigen sowie dauerhafte Ausgrenzung aus dem Arbeitsprozeß für sogenannte schwer vermittelbare Personengruppen wie Ältere, gesundheitlich Beeinträchtigte, Jugendliche, Ausländer u.a.m.

Hinter den unpersönlichen Zahlen verbergen sich ferner in der Regel drückende individuelle und soziale Probleme: Arbeitslosigkeit bedeutet in ungezählten Fällen die Zerstörung der beruflichen Existenz, materielle Not, soziales und psychisches Elend sowie Hoffnungslosigkeit und Verzweiflung. In besonderem Maße trifft dies für Jugendliche zu,

denen gleich zu Beginn ihres Arbeitslebens die Möglichkeiten eigenständiger und eigenverantwortlicher Gestaltung ihres weiteren Lebens genommen und damit sinnvolle Zukunftsperspektiven zerstört werden. Von Anfang 1981 bis Februar 1982 ist die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen (unter 20 Jahren) von 100 000 auf 165 000 gestiegen, und es muß mit einer ähnlich hohen Dunkelziffer gerechnet werden.

Die Massenarbeitslosigkeit, die sich gegenwärtig zu einem neuen Rekordumfang ausweitet, ist weder ein plötzlich und unerwartet eingetretener Schicksalsschlag, noch eine vorübergehende Erscheinung, mit deren baldigem Verschwinden man rechnen könnte:

Bereits in der großen Wirtschaftskrise von 1975 stieg die registrierte Arbeitslosigkeit auf über 1 Million und damit auf die vierfache Höhe gegenüber dem letzten vorhergehenden Boomjahr 1973. In den auf die Krise folgenden Jahren der konjunkturellen Erholung ging sie nur geringfügig – insgesamt um weniger als 20 % – zurück; auch im konjunkturellen Aufschwung dauerte die Massenarbeitslosigkeit also an. Mit dem Beginn der neuen schweren Rezession ab Mitte 1980 nahm die Zahl der Erwerbslosen erneut drastisch zu; sie wird im laufenden Jahr auf jahresdurchschnittlich mindestens 1,65 Mill. steigen und sich damit innerhalb von zwei Jahren erneut verdoppelt haben. Die tiefe sozialökonomische Krise, in der sich ausnahmslos alle kapitalistischen Industrieländer befinden, die absehbare Beschleunigung und Vertiefung umfassender Rationalisierungsprozesse und der damit verbundenen Vernichtung von Arbeitsplätzen in allen Bereichen von Produktion, Dienstleistungen und Verwaltung lassen erwarten, daß sich die Lage am Arbeitsmarkt in den kommenden Jahren weiter drastisch verschlechtern wird. Ein Ansteigen der Zahl der registrierten Arbeitslosen auf vier Millionen in diesem Jahrzehnt ist daher nicht unrealistisch.

Angesichts dieser Perspektive und des mit zunehmender Arbeitslosigkeit massiv steigenden sozialen Problemdrucks reagieren die politisch Verantwortlichen völlig unangemessen. Vielfach stößt man auf Verdrängungsstrategien, auf Achselzucken oder abwiegelnde Ausflüchte, auf Hilf- und Ratlosigkeit. In anderen Fällen ist die verbale Einräumung der Probleme mit unzureichenden und/oder fehlgehenden Vorstellungen über die Möglichkeiten verbunden, sie wirksam zu bekämpfen. Konservative Kräfte nutzen die Situation zu Einschüchterung und sozialer Demontage: Die von Arbeitslosigkeit Betroffenen werden zu den Verursachern der Arbeitslosigkeit, die Zurücknahme der Ansprüche auf ein menschenwürdiges Leben wird zum Hebel erklärt, den menschenunwürdigen Zustand der Arbeitslosigkeit zu beheben. In den Betrieben verschärfen die Unternehmer den Leistungsdruck, die Angst

vor Entlassungen soll die Widerstandskraft der Belegschaften sowie die Kampfbereitschaft der Gewerkschaften schwächen.

Die skizzierte Entwicklung der Massenarbeitslosigkeit sowie der politischen Reaktionen hierauf dokumentieren deutlich die Unfähigkeit des Wirtschaftssystems und der praktizierten Wirtschafts- und Finanzpolitik, die vorhandenen Möglichkeiten zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen wirksam und in einer sozial akzeptablen Weise zur Entfaltung zu bringen.

### *1.1.2 Die sog. »Problemgruppen« und Problemregionen des Arbeitsmarktes*

Mit zunehmender Dauer der Massenarbeitslosigkeit hat der Anteil gesundheitlich beeinträchtigter, älterer, schlecht oder gar nicht qualifizierter und langfristig Arbeitsloser an der Gesamtzahl der Arbeitslosen – zum Teil erheblich – zugenommen. Diese »Strukturalisierung« des Arbeitslosenbestandes ist das Ergebnis einer systematischen Personalpolitik der Unternehmer, die es sich wegen des hohen Angebotes an verfügbaren Arbeitskräften erlauben können, einen doppelten Ausleseprozeß zu betreiben: Bei der Entlassung von Beschäftigten mußten vor allem die unerfahrenen, leistungsgeminderten und ungelernten (und daher schnell wiederbeschaffbaren) Arbeitnehmer gehen. Bei der (Wieder-)Einstellung von Arbeitskräften – insbesondere in den Jahren 1978–1980 – konnten sich die Unternehmen die besten, d.h. gesündesten und qualifiziertesten Arbeitslosen aussuchen. Im Ergebnis führte dieses doppelte »Durchsieben« zum Aufbau »olympiareifer« Belegschaften und darüberhinaus zum Anwachsen der vielzitierten »Problemgruppen« am Arbeitsmarkt, die auf diese Weise systematisch vom Arbeitsmarkt verdrängt wurden.

Diese »Strukturalisierung« des Arbeitslosenbestandes schlägt auch auf die Entwicklung der speziellen Arbeitslosen-Quoten einzelner Beschäftigtengruppen durch und führt dazu, daß eine Reihe von Teilgruppen am Arbeitsmarkt z.T. erheblich höhere Arbeitslosenquoten aufweisen als der Durchschnitt. Insbesondere die Frauen, die Ausländer, die Jugendlichen und die gesundheitlich Beeinträchtigten sind überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen.

Auch in regionaler Hinsicht weist die Entwicklung der Arbeitslosenquote deutliche Unterschiede auf. Während z.B. Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz/Saarland und Nordbayern seit 1975 jedes Jahr über dem Bundesdurchschnitt lagen, zeichnete

*Tabelle 1: »Problemgruppen« am Arbeitsmarkt 1975—1981<sup>1)</sup>  
— Anteilswerte in v.H. —*

Jahr	ohne	55 Jahre	1 Jahr u.	gesundheitl.	Frauen	unter
	abgeschl.	und älter	länger arbeitslos	beeinträchtigt	5	25 Jahre
	1	2	3	4		6
1975	58,1	10,2	9,6	20,2		
1976	52,3	11,8	17,9	24,9	51,4	28,6
1977	53,2	11,8	18,6	26,8	53,4	29,4
1978	54,4	13,4	20,3	29,4	55,0	28,4
1979	53,3	16,7	19,9	33,9	57,0	26,1
1980	54,0	15,5	17,0	32,2	55,2	27,3
1981	54,8	12,6	16,2	25,7	50,9	29,9

1) jeweils Septemberwerte

Quelle: Strukturanalyse der Bestände an Arbeitslosen, ANBA, verschiedene Jahrgänge

*Tabelle 2: Arbeitslosenquoten einzelner Beschäftigtengruppen 1975—1981*

Jahr	alle	Frauen	20—25 Jahre	55—60 Jahre	ohne abgeschl. Ausbildung	Teilzeit	Ausländer
1975	4,4	5,5	6,5	4,2	5,3	9,8	5,8
1976	3,9	5,4	6,0	5,2	4,6	10,2	3,8
1977	4,0	5,7	6,2	5,6	4,9	11,1	4,3
1978	3,8	5,5	5,8	5,6	5,1	10,9	4,6
1979	3,2	4,8	4,5	5,7	4,5	9,9	3,9
1980	3,5	5,1	5,1	5,5	5,4	10,3	4,8
1981	5,4	7,1	8,5	6,6		13,4	8,5

Quelle: Strukturanalyse der Bestände an Arbeitslosen, ANBA, versch. Jahrg., M. Tessaring, Qualifikation und Frauenerwerbstätigkeit, in: BeitrAB 56, S. 92

sich neben Südbayern und Hessen vor allem Baden-Württemberg durch sehr niedrige Arbeitslosenquoten aus.

Eine bemerkenswerte Veränderung, die das Jahr 1981 und die ersten Monate dieses Jahres mit sich gebracht haben, ist die Verringerung dieser regionalen Unterschiede und eine leichte Einebnung der Unterschiede in der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bei einzelnen Teigruppen am Arbeitsmarkt. So ist beispielsweise die Arbeitslosenquote in Baden-Württemberg in den vergangenen Monaten stärker angestiegen als im gesamten Bundesgebiet, und auch bislang relativ »begünstig-

te« Beschäftigungsgruppen wie z.B. Männer, Facharbeiter, Arbeitskräfte ohne gesundheitliche Beeinträchtigungen u.a. sind stärker von der Arbeitslosigkeit erfaßt worden. Die Ursache für diese »Verbesserung« der Struktur des Arbeitslosenbestandes (rückläufiger Anteil der »Problemgruppen«) und die regional gleichmäßige Verteilung der Arbeitslosigkeit ist im erneuten krisenhaften Einbruch der wirtschaftlichen Entwicklung und dem damit einhergehenden drastischen Anstieg des Niveaus der Arbeitslosigkeit zu sehen. Sollte sich das Beschäftigungsniveau wieder stabilisieren oder gar ansteigen, wird als Folge der unternehmerischen Einstellungsselektion der Prozeß der »Strukturalisierung« des Arbeitslosenbestandes erneut einsetzen.

### *1.1.3. Die Lage der Arbeitslosen*

Es ist ein verbreiteter Irrtum zu glauben, für eine ausreichende finanzielle Absicherung der Arbeitslosen durch Arbeitslosenunterstützung sei gesorgt. Zunächst einmal weist die Statistik aus, daß nur ein – immer geringer werdender – Teil der Arbeitslosen Arbeitslosengeld (ALG) oder Arbeitslosenhilfe (ALHi) bekommt.

*Tabelle 3: Empfänger von Arbeitslosenunterstützung in v.H. der Arbeitslosen*

Jahr	ALG und ALHi
1975	76,0
1976	73,5
1977	70,0
1978	67,8
1979	66,5
1980	64,8
1981	67,0

Quelle: ANBA-Jahreszahlen 1980, ANBA 2/1982, eigene Berechnungen

Die Zahl der »Ausgesteuerten« nimmt seit Jahren deutlich zu. Der Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld an der Gesamtzahl der Leistungsempfänger nimmt ab. Darin kommt der Anstieg der Zahl der langfristig Arbeitslosen zum Ausdruck (vgl. Tab. 1, Sp. 3), die – jedoch nur im Bedürftigkeitsfall – Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben. Allerdings hat auch ihr Anteil – nach vorübergehend drastischem Anstieg – kontinuierlich abgenommen, so daß immer mehr Arbeitslose in den

vergangenen Jahren aus dem Unterstützungssystem ausgesteuert wurden bzw. von vornherein ohne Unterstützungsanspruch blieben.

Die Trendumkehr des Jahres 1981 deutet keineswegs eine positive Wende an, sondern ist lediglich die zwangsläufige Konsequenz des in der Folge steigender Arbeitslosenzahlen zunehmenden Anteils von noch relativ kurzfristig Arbeitslosen, deren Unterstützungsanspruch noch besteht.

Auch diejenigen Arbeitslosen, die (noch) Unterstützung beziehen, sind keineswegs solide abgesichert, wie diejenigen glauben machen wollen, die bei rd. 2 Millionen registrierten Arbeitslosen und einer demgegenüber verschwindend geringen Zahl offener Stellen immer noch die Legende von den »Drückebergern« und des Mißbrauchs der Arbeitslosenunterstützung beschwören. Tatsächlich liegen die Verhältnisse ganz anders:

– Durchschnittlich verringert sich das monatliche Haushaltsnettoeinkommen durch Arbeitslosigkeit um 610 DM. Das ergab eine repräsentative Studie im Jahr 1978. Langfristig Arbeitslose büßen sogar 720 DM monatlich ein. Dies wiegt umso schwerer, als die Arbeitslosen ja überwiegend den unteren Einkommensschichten angehören.

– Erhebliche Unterschiede ergeben sich, wenn man die Differenz zwischen dem Nettoarbeitsentgelt und dem Arbeitslosengeld ermittelt. Modellberechnungen des Bundesarbeitsministeriums für einzelne Berufe ergeben folgende Einkommensausfälle:

	Steuerklasse I	Steuerklasse III
Textilarbeiter/in (niedrigste Lohnstufe)	327,43 DM	359,19 DM
Bauwerker (niedrigste Lohnstufe)	419,68 DM	453,44 DM
Metallfacharbeiter/in (höchste Lohnstufe)	487,93 DM	529,70 DM
Privates Bankgewerbe (höchste Gehaltsstufe)	708,15 DM	830,96 DM

– Selbst eine geringfügige Senkung des Satzes der Arbeitslosenunterstützung etwa von 68 auf 63 v.H., wie sie gelegentlich zur vermeintlichen Lösung der Finanzierungsprobleme der Bundesanstalt für Arbeit (BA) gefordert wird, würde eine weitere Verschlechterung um durchschnittlich 50,—DM bis 100,—DM mit sich bringen.

– Immer mehr Arbeitslose sind auf Sozialhilfe angewiesen, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können. Männliche Arbeitslose, so ergab

eine Untersuchung aus dem Jahre 1978, die im Nov./Dez. 1978 bereits ein Jahr ohne Arbeit waren, bezogen schon zu 13 v.H. Sozialhilfe. Dieser Anteil wächst mit steigender Dauer der Arbeitslosigkeit.

In Zukunft wird sich die Lage der Arbeitslosen weiter verschlechtern. Im Rahmen der sog. »Haushaltsoperation '82«, wie der Sozialabbau regierungsoffiziell schönfärberisch genannt wird, haben Regierung und Opposition einmütig beschlossen:

● *Die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld werden verschärft*

– 12 statt bisher 6 Monate muß ein abhängig Beschäftigter in Zukunft Beiträge an die BA zahlen, um Anspruch auf ALG zu haben. Außerdem muß ein Arbeitsloser mindestens 12 Monate innerhalb von drei Jahren beitragspflichtig beschäftigt gewesen sein. (Einsparung 1982—85: 640 Mio. DM).

● *Die Höhe des Arbeitslosengeldes wird gekürzt*

– Mehrarbeitszuschläge und »aufgelaufene Arbeitsentgelte« (z.B. zusätzliches Urlaubsgeld) werden bei der Berechnung von ALG und ALHi nicht mehr berücksichtigt. (520 Mio. DM)

– Die Hinzuerdienstgrenze für Arbeitslose ist herabgesetzt: ALG plus Zuverdienst darf max. 80 v.H. des letzten Nettoeinkommens betragen. (20 Mio. DM)

– Die Berechnung des Nettoarbeitsentgeltes bei der Bemessung des ALG wird aktualisiert. (520 Mio. DM)

– ALG und ALHi (sowie Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld) werden in Zukunft beim Lohnsteuerjahresausgleich berücksichtigt. Dadurch werden vor allem Alleinverdienende und Ledige mit mittlerem Einkommen zusätzlich erheblich belastet. (930 Mio. DM)

● *Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe wird für einzelne Beschäftigtengruppen abgeschafft*

– Die sog. originäre ALHi wird nur noch gezahlt, wenn der Betroffene zuvor mindestens 150 (bislang 70) Tage beschäftigt war. (930 Mio. DM)

● *Der Disziplinierungsdruck wird durch Verschärfung der Zumutbarkeit und Verlängerung der Sperrzeiten erhöht*

– Die Bestimmungen darüber, welche Arbeit einem Arbeitslosen zugemutet werden kann, sollen verschärft werden. (600 Mio. DM)

- Wenn jemand seine Arbeit ohne wichtigen (!) Grund aufgibt oder eine zumutbare Arbeit ablehnt, erhält er eine Sperrzeit (d.h. kein ALG) von 8 statt bisher 4 Wochen. (1 Mrd. DM)

Insgesamt ergeben sich durch diesen Leistungsabbau Einsparungen für die kommenden vier Jahre in Höhe von 5,16 Mrd. DM. Bereits diese unvollständige Aufzählung von Maßnahmen im Bereich des AFG lässt die Stoßrichtung der in Bonn betriebenen Politik der Haushaltskonsolidierung deutlich werden: Sozialabbau in Milliardenhöhe kombiniert mit verschärfter Disziplinierung der abhängig Beschäftigten und der Arbeitslosen. Berücksichtigt man weiter die drastischen Kürzungen im Bereich der Förderung der beruflichen Bildung (und Rehabilitation), insbesondere Kürzung des Unterhaltsgeldes bzw. seine Umstellung auf Darlehen, so wird zugleich der weitgehende Verzicht auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik und damit eine Inkaufnahme der Problemverschärfung auf dem Arbeitsmarkt unübersehbar.

#### *1.1.4. Die gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit*

Arbeitslosigkeit bedeutet also finanzielle und psychosoziale Belastungen für die unmittelbar Betroffenen und ihre Familien in einem Ausmaß, das im öffentlichen Bewußtsein erheblich unterschätzt und – wie die von interessierter Seite mit Vehemenz betriebene Diskussion um sog. »Drückeberger« und »Faulenzer« zeigt – systematisch verharmlost wird. Arbeitslosigkeit bedeutet weiter das Brachliegen und den z.T. dauerhaften Verlust von beruflichen Qualifikationen, eine Verminderung von Entfaltungschancen weit über den Arbeitsbereich hinaus. Besonders betroffen sind die arbeitslosen Jugendlichen, da ihnen bereits zu Beginn ihres Arbeitslebens die Entwicklung einer sinnvollen Lebensperspektive nachhaltig erschwert oder unmöglich gemacht wird.

Über diese bedrückenden individuellen Folgen hinaus bedeutet die Massenarbeitslosigkeit den Verzicht auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen in Milliardenumfang. Außerdem kostet der Unterhalt eines Arbeitslosen die Arbeitslosenversicherung und den Staat jedes Jahr mehrere Tausend Mark. Vor rund einem Jahr rechnete die Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg die Kosten eines Arbeitslosen wie folgt vor:

## *Fiskalische Kosten für einen Arbeitslosengeldempfänger*

### Ausfälle an

- direkten Steuern (z. B. Lohnsteuer)	DM 8.000,-
- indirekten Steuern (z. B. Mehrwertsteuer)	
- Sozialbeiträgen	DM 800,-
Aufwendungen für ALG und	DM 11.000,-
für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge	DM 7.600,-
	DM 27.400,-

Die fiskalischen Gesamtkosten für einen Arbeitslosen betragen durchschnittlich, also bei Berücksichtigung auch der ALHi- und der Nicht-Leistungsempfänger, DM 25000,—. Bei 1,65 Mio. prognostizierten Arbeitslosen im Jahr 1982 belaufen sich demnach die Kosten der Arbeitslosigkeit auf 41,250 Mrd. DM.

Auch die volkswirtschaftlichen Produktionsverluste aufgrund der erheblichen Unterauslastung des Arbeitskräftepotentials durch die Arbeitslosigkeit ist beachtlich. Legt man ein Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten in Höhe von 60 800,— DM für 1981 zugrunde, so ergibt sich bei jahresdurchschnittlich 1,272 Mio. Arbeitslosen ein Betrag von ca. 77 Mrd. DM. Bei geschätzten 1,65 Mio. Arbeitslosen für 1982 und einem unveränderten Bruttoinlandsprodukt pro Beschäftigten errechnet sich für das laufende Jahr sogar ein Betrag von 100 Mrd. DM, das sind rund 6,3 % des BSP von 1981.

Das bedeutet konkret: Die materielle Versorgung der Bevölkerung könnte weitaus besser sein: je nachdem, in welchen Bereichen die derzeit Arbeitslosen tätig wären, könnte z.B. der Grad der Versorgung mit sozialen Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen, mit Wohnraum, mit umweltschonender und rohstoffsparender Energie oder auch mit Konsumgütern deutlich höher sein.

Angesichts dieser Zahlen verliert das Argument, ein (großzügig dimensioniertes) beschäftigungspolitisches Programm sei bei weitem zu teuer, seine Glaubwürdigkeit. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Arbeitslosenunterstützung zu einem großen Teil als verlorener Zu- schuß anzusehen ist. Kreditfinanzierte Beschäftigungsprogramme vermehren dagegen nicht nur die Summe der gesellschaftlich verfügbaren Güter und Dienstleistungen, sondern tragen sich – weitgehend – über wachstumsinduzierte Steuermehreinnahmen des Staates selber.

### *1.1.5. Ausbildungsmisere*

Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit wird von Fehlentwicklungen in der beruflichen Ausbildung begleitet. Die Gründe dafür liegen in der Konstruktion des »dualen Systems« der betrieblichen Ausbildung, das von der Mehrheit der Jugendlichen in der Bundesrepublik durchlaufen wird. Dieses System überläßt den Unternehmern die letztliche Entscheidung über die Zahl der Ausbildungsplätze und die Qualität der Ausbildung. Die bisher gültigen Mitspracherechte der Gewerkschaften sind unzureichend, und der Einfluß der Berufsschule auf die Ausbildungsqualität ist gering. Deshalb setzen sich in diesem Bereich an der Nahtstelle zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem die Rentabilitätsinteressen der Unternehmer durch.

Vor diesem Hintergrund erweist sich für die offizielle Berufsbildungsstatistik eine realistische Beschreibung der Ausbildungsplatzsituation schon als unlösbare politische Aufgabe. Während die Berufsbildungsberichte der Bundesregierung in den letzten Jahren positive Bilanzen ziehen, kommt der DGB unter Einbeziehung aller zu versorgenden Jugendlichen zu folgendem Ergebnis:

	1980	1981	1982 (Prognose)
zu versorgende			
Jugendliche	1 533 701	1 572 900	1 652 500
davon erhalten lediglich			
eine Berufsvorbereitung	97 000	78 300	76 400
davon bleiben ohne			
jegliche Ausbildung	234 901	273 900	332 000
fehlende Ausbildungsplätze			
insgesamt (Summe von 2 und 3)	331 901	352 200	408 400

Quelle: Stellungnahme des DGB zu den Berufsbildungsberichten 1981 und 1982 sowie eigene Berechnungen.

Die Zahlen machen den aktuellen Problemdruck deutlich. Sie belegen nicht nur das Versagen eines »Systems«, sondern sind auch Ausdruck der konkreten Not vieler Jugendlicher bei ihrem Fehlstart in das Berufsleben. Doch sie sind auch aus ökonomischer Sicht ein Spiegelbild der Massenarbeitslosigkeit: Die hohe Zahl der fehlenden Ausbildungsplätze zeigt die Perspektivlosigkeit der augenblicklichen Beschäftigungslage, denn die gesamtwirtschaftlich lohnendste Zukunftsinvestition ist die »Investition« in die menschliche Arbeitskraft. Zu einer rationalen langfristigen Strategie zur Überwindung der aktuellen Krisen-

situation mußte die Ausbildung vieler, möglichst qualifizierter Fachkräfte gehören. Das Gegenteil ist der Fall. An der Höhe der DGB-Zahlen sieht man, daß die herrschende Berufsbildungspolitik Schäden anrichtet, die für die betroffenen Jugendlichen und die Volkswirtschaft ein beträchtliches Ausmaß erreicht haben.

## 1.2 Einkommensabbau

### 1.2.1. Entwicklung in 1981

Krise und Massenarbeitslosigkeit betreffen nicht nur diejenigen, die ihren Arbeitsplatz verloren oder erst gar keinen Arbeitsplatz erhalten haben; sie zeigen in zunehmendem Maße auch Wirkungen für die, die (noch) Beschäftigung haben.

Dies zeigt sich besonders deutlich in der Entwicklung der Löhne und Gehälter: Die Realeinkommen der Arbeiter und Angestellten sind – nach einem Rückgang in 1980 um etwa 0,4% – im vergangenen Jahr erneut – um ca. 1,5% – gesenkt worden. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik ist auch der private Verbrauch zurückgegangen, was die Krisentendenzen in der Entwicklung von Produktion und Beschäftigung natürlich verstärkt hat.

Zu dieser negativen Entwicklung im Jahre 1981 haben verschiedene Faktoren beigetragen, die einzeln genommen geringfügig erscheinen, zusammengenommen aber erhebliche Lücken in das Haushaltsbudget einer Arbeitnehmerfamilie gerissen haben:

*Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter:* Die durchschnittliche Steigerung der Tariflöhne und -gehälter im Jahre 1981 belief sich auf 4,9% bei den Löhnen und 4,7% bei den Gehältern. Die Bruttolohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten lag im Jahresdurchschnitt um 5% höher als 1980. Damit konnten die Gewerkschaften zwar die Durchsetzung der Arbeitgeberforderung nach einer »radikalen Wende in der Lohnpolitik« verhindern, nicht zuletzt durch den Einsatz der »neuen Beweglichkeit«. Dennoch reichten die Lohn- und Gehaltssteigerungen nicht aus, den realen Besitzstand der Arbeiter und Angestellten auf breiter Front zu sichern.

*Wachsende Unterschiede zwischen Brutto- und Nettoeinkommen:* Nachdem die Entlastungswirkungen bei der Steuerprogression durch die Einkommenssteuerreform von 1978 mittlerweile nachgelassen haben, sind schon im vergangenen Jahr wieder zunehmende Teile der Bruttoeinkommen durch die Lohn- bzw. Einkommenssteuer abge-

schöpft worden. Die Nettolohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten lag daher 1981 mit 4,5 % niedriger als die Erhöhung der Bruttoeinkommen. Dieser Trend wird sich im laufenden Jahr verstärken und dazu führen, daß 1982 fast ein Drittel des Bruttoeinkommens für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden (1975 waren es erst 27,8 %).

*Abbau übertariflicher Leistungen:* Bei 2 Millionen registrierten Arbeitslosen sind die Unternehmer nicht mehr darauf angewiesen, auf dem Arbeitsmarkt mit übertariflichen Leistungen zu werben. Diese werden daher Stück für Stück abgebaut: Übertarifliche Einkommensbestandteile werden auf Tariferhöhungen angerechnet oder auch ganz offen gekürzt bzw. gestrichen; betriebliche Sozialleistungen wie Weihnachtsgeld, Sonderprämien, betriebliche Altersversorgung usw. werden rigoros zusammengestrichen.

*Preissteigerungen:* Die zu Beginn 1981 prognostizierte Steigerung der privaten Lebenshaltungskosten um 5 % erwiesen sich bald als Zweckoptimismus: Im Jahresdurchschnitt stiegen die Verbraucherpreise um 6 %.

Einen besonderen Anteil an diesen Preissteigerungen hatten Bund, Länder und Gemeinden und deren Unternehmen. So stiegen

- die Gaspreise zwischen August 1980 und 1981 um 15,4 %
- die Preise für Elektrizität zwischen August 1980 und 1981 um 14,3 %
- die Bundesbahntarife vom Dezember 1980 bis Februar 1982 um 21,2 %.

### *1.2.2. Perspektiven für 1982*

Die Perspektiven für die Entwicklung der Einkommen im Jahre 1982 haben sich mit dem Beginn der Tarifrunden, der »Haushaltsoperation '82« und der »Gemeinschaftsinitiative für Arbeit, Stabilität und Wachstum« weiter deutlich verschlechtert.

Außer mit weiter zunehmendem Lohndruck von seiten der Unternehmer, mit dem beschleunigten Abbau betrieblicher Sozialleistungen und weiterer Verschärfung der Progressionswirkungen bei der Einkommenssteuer muß mit folgenden ungünstigen Entwicklungen gerechnet werden, wenn es nicht gelingt, die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zugunsten der Arbeitnehmer zu verändern:

*Entwicklung der Tarifeinkommen:* Für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wurde der erste groß angelegte Versuch gestartet, die Einkommen von Arbeitern, Angestellten und Beamten um 1 % zu kür-

zen. Auf Grund des massiven Widerstandes der Gewerkschaft ÖTV ließen die öffentlichen Arbeitgeber diesen Plan zunächst fallen, haben ihn aber in der normalen Lohn- und Gehaltsrunde wieder aufgegriffen. Für die Beamtenanwärter wurden allerdings die Anfangsbezüge bereits gekürzt. Die historische Parallele zum staatlichen Verhalten in der Weltwirtschaftskrise drängt sich auf: genau vor 50 Jahren hatte die Regierung Brüning die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst um 6 % gekürzt. Kurz danach verordnete der staatliche Schlichter für die Metallindustrie eine Lohnkürzung von 8 %.

Die IG Metall hat unter dem wirtschaftlichen und politischen Druck, der seit Monaten auf die Gewerkschaften ausgeübt wird, mit 4,2 % einer Erhöhung der Löhne und Gehälter zugestimmt, die wiederum deutlich unter der zu erwartenden Preissteigerungsrate von mindestens 5 % liegen wird. Von diesem Tarifabschluß soll eine »Signalwirkung« ausgehen. Aufgrund der Progressionswirkung und der Erhöhung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung um 0,5 % für Arbeitnehmer (insgesamt um 1 %) wird die Nettosteigerung der Löhne und Gehälter je Beschäftigten bei einer 4 %igen Bruttosteigerung allenfalls 3 % ausmachen.

*Kürzungen staatlicher Sozialleistungen für abhängig Beschäftigte:* Eine ganze Reihe der Maßnahmen, die mit der »Operation '82« für 1982 beschlossen worden sind, betrifft die Haushalte der unselbstständig Beschäftigten und mindert ihr Einkommen unmittelbar. Dazu gehören beispielsweise die Kürzung des Kindergeldes ab dem 2. Kind um 20,—DM (Einsparung insgesamt 1,7 Mrd. DM) und die Kürzung der Arbeitnehmersparzulage nach dem 624,—DM-Gesetz von 30 % auf 16 % bei Bank- oder Sparkassenanlage, auf 23 % bei Bausparverträgen oder Aktien (Einsparung: 900 Mill. DM).

*Preisentwicklung:* Die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute rechnen für 1982 mit einem Anstieg der Verbraucherpreise um 5 %. Diese Zahl dürfte angesichts früherer Erfahrungen eher zu niedrig angesetzt worden sein. Im laufenden Jahr wird der Staat erneut einen massiven Beitrag zur Inflation leisten: Die Postgebühren werden ab 1. 7. 1982 steigen, ein Standardbrief wird mit 0,80 DM ein Drittel mehr kosten als bisher. Ab April wird auch die Verbrauchssteuer für Branntwein um 33 %, ab Juni die Steuer für Tabak um 20 % steigen. Allein diese drei Preissteigerungen werden die Lebenshaltung in der Bundesrepublik 1982 um 0,6 % verteuern. Hinzu kommen vor allem auf kommunaler Ebene empfindliche Preissteigerungen für Kindergärten, Schwimmbäder, Volkshochschulkurse, die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel usw.

**Mieten:** Empfindlich trifft außerdem die Mieter von älteren Sozialwohnungen die Anhebung der Zinsen für die Darlehen der öffentlichen Hand, die in Form einer Mieterhöhung an die Mieter weitergegeben wird. So sollen die Darlehen für Wohnungen, die vor 1960 gebaut worden sind, jetzt mit maximal 8 % verzinst werden; für Wohnungen, die zwischen 1960 und 1970 gebaut wurden, sollen die öffentlichen Darlehen mit maximal 6 % verzinst werden. Für eine 1955 mit 6000,—DM geförderte 60 qm-Wohnung steigt der Mietpreis von 250,— auf 270,—DM. Bei einer 70 qm-Wohnung von 1965 (Darlehen 20.000,—DM) erhöht sich die Miete von 400,—DM auf 457,—DM.

**Krankenkosten:** Auch im Bereich der Krankenkosten vermied die Bundesregierung jegliche Eingriffe in die völlig überhöhten Preise für Arzneimittel, in die Gebührenordnung für Ärzte und Techniker, in das teure und unproduktive Nebeneinander von niedergelassenen Ärzten und Krankenhäusern; sie hielt sich stattdessen an die Patienten und versteuerte bzw. verschlechterte Krankenkassenleistungen:

- Rezeptgebühr 1,50 DM statt 1,—DM
- höhere Eigenbeteiligung bei Zahnersatz
- Zuschüsse zu Vorbeugungs- und Genesungskuren nur noch alle 3 Jahre statt 2 Jahre
- Beteiligung der Versicherten an den Fahrtkosten zu medizinischer Behandlung in einer Höhe von 5,—DM statt bisher 3,50 DM.

Hier zeigt sich, zu welch kleinlichen Maßnahmen gegriffen wird, die zwar kaum Kosten sparen, aber die Betroffenen treffen. So stellt die höhere Eigenbeteiligung bei Krankenfahrten z.B. die Mutter eines kranken Kindes vor die Entscheidung, ob sie sich die Straßenbahn zumuten kann oder 5,—DM für ein Taxi ausgeben muß.

### *1.2.3. Belastungen einer Arbeitnehmerfamilie durch die »Operation '82«*

Globale Berechnungen über die Verminderung der verfügbaren Realinkommen sind nicht immer geeignet, die konkrete Bedeutung einzelner Maßnahmen und die Folgen ihres Zusammentreffens für die Betroffenen anschaulich klarzumachen. Daher soll hier beispielhaft ausgegerechnet werden, was allein die »Operation '82« an Einkommensverlusten gebracht hat – also die bewußten und in ihren Auswirkungen vorausberechneten Entscheidungen eines Parlamentes und einer Regierung, die angetreten waren, den Lebensstandard der abhängig Beschäftigten quantitativ und qualitativ zu verbessern oder – in der Krise – doch zumindest zu sichern.

Der Berechnung wird ein »normaler« Arbeitnehmerhaushalt (Vater: Metallfacharbeiter, Mutter: halbtags als Verkäuferin beschäftigt, zwei Kinder im Alter von 10 und 17 Jahren) zugrundegelegt.

Er verfügte bisher über folgendes Monatseinkommen:

Bruttoverdienst des Ehemannes	2.660,- DM
Nettoverdienst	1.904,65 DM
Bruttoverdienst der Ehefrau	910,- DM
Nettoverdienst	561,20 DM
Kindergeld	170,— DM
Arbeitnehmersparzulage	2.651,45 DM

Das Nettoeinkommen vermindert sich jetzt

- durch 0,25% höhere Sozialversicherungsbeiträge (0,5% mehr Arbeitslosenversicherung, 0,25% weniger Rentenversicherung) um	-	8,90 DM
- durch geringeres Kindergeld für das 2. Kind um	-	20,— DM
- durch Herabsetzung der Arbeitnehmersparzulage von 30% auf 16% um	-	7,30 DM
		36,20 DM

also um insgesamt um DM 36,20 = 1,4% des früheren Nettoeinkommens.

Gleichzeitig steigen die Kosten durch die „Operation '82“

- bei der Sozialwohnung (70 qm, 1965 gebaut)	
von 400,- DM auf 457,- DM	57,— DM
- bei Rezeptkosten und Fahrkosten (pro Monat 3 Rezepte und eine Fahrt angenommen)	3,— DM
- für die Eigenbeteiligung bei Zahnersatz: es werden pro Jahr für die Familie 2 Zahnbehandlungen mit je 1.000,- DM Gesamtkosten angenommen, bei denen die Eigenbeteiligung von 400,- DM auf 443,20 DM steigen; das macht monatlich eine Mehrbelastung von	3,50 DM
- durch die Erhöhung der Verbrauchssteuern (pro Tag 1,- DM mehr für Zigaretten, pro Monat 5,- DM mehr für Alkohol)	35,— DM
	98,50 DM

also zusammen 98,50 DM oder 3,7% des bisherigen Nettoeinkommens.

Addiert man Einkommenseinbußen und Kostenbelastungen aufgrund der »Operation '82« zusammen, so hat die Arbeitnehmerfamilie durch die Maßnahmen der Bundesregierung 134,70 DM oder 5,1 % ihres bisherigen Nettoeinkommens eingebüßt, ohne daß dabei die übrigen zu erwartenden Preissteigerungen im kommunalen Bereich und bei den privaten Unternehmen bereits berücksichtigt wären.

Es sind hier nur die bereits beschlossenen Maßnahmen erwähnt worden. Da der nächste Nachtragshaushalt – angesichts immer neuer »Haushaltslöcher« – bereits in Sicht ist, muß mit dem Versuch gerechnet werden, weitere Kürzungen bei den sozialen Leistungen und weitere Verteuerungen bei den Lebenshaltungskosten durchzusetzen. 1983 jedenfalls ist durch die beschlossene Mehrwertsteuererhöhung ab Mitte des Jahres mit einem weiteren Preisschub zu rechnen, durch den die Verbraucher das zu bezahlen haben, was den Unternehmen als – beschäftigungspolitisch unwirksame – Investitionszulage in die Kassen geflossen ist.

### *1.3. Armut: Mehr Menschen leben von der Sozialhilfe*

Arbeitslosigkeit, soziale Demontage und Reallohnabbau haben schon im vergangenen Jahrzehnt immer mehr Menschen gezwungen, auf »das letzte soziale Netz«, die Sozialhilfe zurückzugreifen. Seit Ende 1973 hat sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger um fast 25 % auf 2,14 Mio. erhöht, der Sozialhilfeaufwand ist seitdem auf das Doppelte gestiegen. 1980 wurden von den Städten und Gemeinden 13,3 Mrd. DM für Sozialhilfemaßnahmen ausgegeben.

1980 war die Sozialhilfe für 600000 Haushalte in der BRD entweder die einzige Einkommensquelle oder wesentlicher Bestandteil der Existenzsicherung. Berücksichtigt man, daß nach neueren Untersuchungen von 100 sozialhilfebedürftigen Haushalten 48 den damit verbundenen Anspruch – vor allem aus Angst vor Diskriminierung – nicht wahrnehmen, so ergibt dies für 1980 etwa 1,1 Mill. oder 5 % aller Haushalte in der BRD, die unter Bedingungen bitterer Armut leben.

Diese Lage wird sich 1982 in doppelter Hinsicht verschärfen:

– Zum einen wird als Folge der »Haushaltsoperation '82«, insbesondere durch die Leistungskürzungen und die Einschränkung der Anspruchsberechtigung bei der Arbeitslosenunterstützung, die Zahl der Sozialhilfeberechtigten weiter zunehmen. Bei den Städten und Gemeinden wird für 1982 mit zusätzlichen Kosten für die Sozialhilfe in Höhe von 600—800 Mill. DM gerechnet; davon werden allein 200 Mill. DM auf die Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe zurückgeführt.

– Zum anderen werden aber auch infolge der gleichen Haushaltsoperation im Bereich der Sozialhilfe verschiedene, zum Teil erhebliche Kürzungen in einer Gesamthöhe von 250 Mill. DM für 1982 vorgenommen, die die Möglichkeiten menschenwürdiger Existenz für Sozialhilfeempfänger weiter beschneiden.

Durch die Politik der Bundesregierung wird also die Zahl der Armen und die Armut der Armen weiter zunehmen.

### 1.3.1. Wer empfängt Sozialhilfe?

Die wachsende Bedeutung der Sozialhilfe als Lohnersatz für den Personenkreis, der keinen Anspruch auf Leistungen der Sozialversicherungssysteme hat, oder für die Lohnabhängigen, deren Einkommen unter der Sozialhilfeschwelle liegt, kommt darin zum Ausdruck, daß 63 v.H. der Sozialhilfeempfänger, das sind über 1,3 Mio. Betroffene, laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten; das bedeutet eine Zunahme um 45 v.H. seit Ende 1973.

Der Kreis der Bezieher (ältere Menschen, insb. alleinstehende Frauen, kinderreiche Familien, alleinerziehende Mütter, Jugendliche, Ausländer und Arbeitslose) hat sich in den letzten Jahren zwar nicht prinzipiell geändert, in den Gruppen zeichnen sich jedoch Veränderungen ab:

- über 50 v.H. der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt ist im erwerbsfähigen Alter (zwischen 18 und 65);
- unter den Hilfeempfängern ist der Anteil derjenigen Haushalte, die zugleich Arbeitslosengeld oder –hilfe beziehen von 1,7 v.H. im Jahre 1973 auf 8,5 v.H. im Jahre 1979 gestiegen;
- 8,7 v.H. Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen 1979 trotz Erwerbstätigkeit Leistungen aus der Sozialhilfe. Fast 2/3 dieser Empfängergruppe sind Familien mit Kindern;

– 1979 erhielten 212000 Familien mit Kindern Sozialhilfe zum laufenden Lebensunterhalt, davon waren 2/3 Alleinstehende mit Kindern, davon wiederum ca. 85 v.H. alleinerziehende Frauen;

– besonders gravierend ist die Zunahme der Sozialhilfeleistungen bei Ausländern. Ihr Anteil stieg 1980 auf knapp 8 v.H. an, 1979 waren es noch 5,2 v.H. aller Leistungsempfänger, im Jahr davor 3,5 v.H.

Der Zusammenhang zwischen steigender Arbeitslosigkeit, Verschlechterung der Einkommenssituation und wachsender Sozialhilfebedürftigkeit ist also unverkennbar.

### 1.3.2. »Soziokulturelles Minimum« oder »Soziale Hängematte«?

Entsprechend der Absicht des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) soll hilfebedürftigen Personen und Familien durch materielle und immaterielle Unterstützung die Führung eines Lebens ermöglicht werden, das der »Würde des Menschen« entspricht; durch die Hilfe zum Lebensunterhalt soll ein »soziokulturelles Existenzminimum« gesichert sein.

Wie sich dieses Existenzminimum für die Betroffenen darstellt, zeigen folgende Modellrechnungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt auf der Basis der Daten von 1981:

	Haushalt 1 (2 Erwachsene)	Haushalt 2 (2 Erwachsene, 2 Kinder)
	DM	DM
Regelsatz für den Haushaltvorstand (Bundesdurchschnitt)	328,—	328,—
Regelsatz für den Ehepartner (80 v.H.)	262,40	262,40
Regelsatz für 2 Kinder (durchschnittlich 69 v.H. vom Regelsatz des Haushaltvorstandes)		452,64
Mehrbedarfzuschlag für den Haushaltvorstand	98,40	98,40
Zuschlag von 15 v.H. auf die Zwischensumme für einmalige Beihilfen	93,32	171,22
Höhe der Hilfe zum Lebensunterhalt	782,12	1.312,66

Zu diesen Leistungen kommen noch die Zahlungen für Mietaufwendungen.

Frühere Untersuchungen haben ergeben, daß die Mittel, die den Sozialhilfeempfängerhaushalten zur Verfügung stehen, etwa nur ein Drittel dessen ausmachen, was vergleichbare Haushalte durchschnittlich zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes haben.

Diese Relationen haben sich auch 1981 nicht wesentlich verändert.

Kritiker des Sozialhilfenniveaus, die den Sozialhilfebezug mit Begriffen wie »Drückebergerei«, »Mißbrauch«, »soziale Hängematte« usw. diskriminieren, sollten sich einmal mit diesen Zahlen und dem ihnen zugrundeliegenden »Warenkorb« vertraut machen. Auf der Grundlage der seit 1970 nicht angepaßten Festsetzungen für den Bedarf eines Sozialhilfeempfängers erhält ein alleinstehender Erwachsener im Monat 3 Flaschen Bier, 1,5 Tafeln Schokolade, 60 g Seife, 50 g Zahncreme, 6 Busfahrten, eine halbe Kino- oder Theaterkarte; am Tag stehen ihm für 20 Minuten Licht zu; Telefongespräche sind bei dieser Bedarfsrechnung nicht berücksichtigt.

Wer das Leistungsniveau der Sozialhilfe benutzt, um dieses als »Hängematte« zu diffamieren, sollte sich ebenfalls mit der praktischen Anwendung des Gesetzes vertraut machen:

Der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe ist zwar gesetzlich verankert, er besteht jedoch nur »dem Grunde nach« und betrifft weder die Art noch

die Höhe der Hilfe. Damit haben die kommunalen Sozialämter einen relativ großen Spielraum bei der Ausgestaltung der Leistungen im Zusammenhang mit den Etats. Für die Empfänger von Sozialhilfe bedeutet das die Prüfung privatester und familiärer Lebensumstände. Ob die beantragte und vom Hilfeempfänger begründete Leistung gezahlt wird, liegt im Ermessen des jeweiligen Sachbearbeiters.

Die mit der Bedürftigkeitsprüfung vielfach verbundene Diskriminierung der Hilfebedürftigen ist zweifellos der wesentliche Hintergrund für die erwähnte »Dunkelziffer der Armut«.

### *1.3.3. Neue Eingriffe in das »soziale Netz« ab 1. 1. 1982*

Durch das 2. Haushaltssstrukturgesetz wird verschärft in die Lebensbedingungen der Empfänger von Sozialhilfe eingegriffen.

Die auf Initiative der CDU/CSU-regierten Bundesländer vorgelegten und im Vermittlungsausschuß mit Unterstützung auch der SPD-regierten Länder im Rahmen der Kürzungsdebatten durchgesetzten Leistungseinschnitte bedeuten nicht nur finanzielle Einbußen, sondern auch massive Eingriffe in die elementaren Grundsätze der Sozialhilfe selbst:

Die Berücksichtigung der Finanzlage der Sozialhilfeträger bei der Festsetzung der Regelsätze verstößt gegen das Prinzip der Orientierung am individuellen Bedarf des Leistungsempfängers. Dem für die Sozialhilfe konstitutiven Bedarfsdeckungsprinzip wird eine bedarfsfremde Orientierung entgegengesetzt. Die stärkere Bindung der Hilfesätze an den unteren Lohngruppen ist ebenfalls so zu bewerten.

Auch im BSHG sind die Zumutbarkeitsregeln für eine Arbeitsaufnahme zur Beschaffung des Lebensunterhalts verschärft worden. Qualifikationsverlust, weitere Entfernung zwischen Arbeits- und Wohnort und ungünstigere Arbeitsbedingungen sind hinzunehmen.

Ein Bündel direkter finanzieller Eingriffe verletzt das Sozialhilfegrundprinzip, den Hilfebedürftigen ein bedarfsgerechtes Mindesteinkommen zu liefern:

– *Die Regelsatzerhöhungen für die Leistungen zum Lebensunterhalt werden zum 1. 1. 82 und 1. 1. 83 auf 3 v.H. begrenzt.*

Hiermit wird ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Kostenentwicklung der Bedarf der Empfänger restriktiv festgelegt.

Hinzu kommen Abschläge von 5—10 v.H. bei erwachsenen Haushaltsangehörigen und bei großen Bedarfsgemeinschaften. Unter dem Deckmantel der 3 v.H.-Steigerung – diese nur bei den Haushaltvor-

ständen – vollzieht sich eine einschneidende reale Kürzung von bis zu 8,5 v.H.

– *Die Mehrbedarfzuschläge werden von 30 v.H. auf 20 v.H. bzw. von 50 v.H. auf 40 v.H. verringert.*

Diese Regelung trifft vor allem alleinstehende ältere Menschen, Alleinerziehende und werdende Mütter. Bei werdenden Müttern tritt dieser reduzierte Mehrbedarf erst ab dem 6. Schwangerschaftsmonat in Kraft.

Bei voraussichtlich kurzer Dauer der Bedürftigkeit werden Geldleistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt nur noch als Darlehen gewährt.

Diese Maßnahmen setzen unmittelbar bei dem Leistungsbereich der Sozialhilfe an, der mit der ökonomischen Krise zunehmend die Funktion eines Einkommensersatzes bekommt.

Weitere Einsparungen sollen durch folgende Änderungen reaktiviert werden:

– die Leistungen für Behinderte und Tuberkulosekranke werden von der Hilfe in besonderen Lebenslagen in die Hilfe zum Lebensunterhalt umgruppiert, und damit mit entsprechend rigiden Bedarfsprüfungen verbunden;

– Eingliederungshilfen für Behinderte werden eingeschränkt;  
– Leistungen der Blindenhilfe und Pflegegelder werden eingefroren;  
– das Taschengeld für Heimbewohner wird auf einen Höchstbetrag von 15 v.H. (früher 20 v.H.) des Regelsatzes eines Haushaltvorstandes begrenzt;

– Asylsuchenden Ausländern steht nur die Hilfe zum Lebensunterhalt zu. Diese soll vorrangig in Form von Sachleistungen erfolgen, Geldleistungen werden auf das zum Leben »Unerlässliche« beschränkt.

Diese Maßnahmen werden insgesamt Einsparungen in Höhe von 250—300 Mill. DM erbringen. Wenn dies auch ein bescheidener Betrag ist, so werden durch die Kürzungen doch die Lebensmöglichkeiten von über 2 Millionen Menschen, die ohnehin schon in Armut leben, weiter spürbar eingeschränkt. Man sollte sich zum Vergleich vergegenwärtigen, daß im Jahre 1982 demgegenüber 838 Mill. DM mehr für militärische Beschaffungen ausgegeben werden als 1981. Sie sind im wesentlichen dazu bestimmt, die steigenden Preisforderungen weniger Rüstungskonzerne zu befriedigen und ihre ohnehin weit überdurchschnittlichen Renditen weiter zu erhöhen.

## 2. Gewinnschwäche oder Konsumschwäche? Zur Auseinandersetzung um die Ursachen der gegenwärtigen Krise

### 2.1. Gewinne und ihre Verwendung

Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion, der Investitionen, des Verbrauchs und der Beschäftigung zeigt, daß die westdeutsche Wirtschaft sich ab Mitte 1980 erneut – nach dem schweren Einbruch 1975 – in einer Abschwungphase befindet, deren Tiefpunkt gegenwärtig weder erreicht noch absehbar ist.

Die darin zum Ausdruck kommende geringe Dynamik der kapitalistischen Entwicklung zeigte sich auch schon im vorangegangenen konjunkturellen Aufschwung in den Jahren 1977 bis 1979, der viel kraftloser war als frühere Erholungs- und Boomphasen: Die Arbeitslosenzahlen lagen 1979 mit 876000 dreimal so hoch wie 1973, dem letzten Jahr des damaligen Aufschwungs. Während die Nettoproduktion des Verarbeitenden Gewerbes in den drei Jahren nach der Rezession 1967 um 31,8% stieg, wuchs sie in den drei Jahren nach 1975 nur um 11,8%. Auch ein Vergleich der Zeiträume 1960—1970 und 1970—1980 zeigt die stark abgeschwächte Entwicklungsdynamik: Wuchs das reale Brutto-sozialprodukt im ersten Zeitraum noch um 250 Mrd. DM oder 58,2%, so belief sich das Wachstum im zweiten Zeitraum nur noch auf 217 Mrd. DM oder 32%.

Beides, aktueller zyklischer Abschwung und längerfristige Wachstumsschwäche bedürfen der Erklärung. Dabei muß selbstverständlich davon ausgegangen werden, daß die Ursachen der überzyklischen Tendenzen sich in den Zyklen durchsetzen und somit selbst zu wichtigen Bestimmungsfaktoren der konjunkturellen Entwicklung werden.

Die Mehrheit der Wirtschaftswissenschaftler, die Unternehmerverbände und die Bundesregierung präsentieren als Antwort auf die Frage nach den Ursachen der konjunkturellen und längerfristigen Krisentendenzen die These der »Investitionslücke« durch anhaltende Überbeanspruchung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit: Ein zu hoher privater und staatlicher Verbrauch sowie die zunehmende Übertragung von Einkommen ins Ausland als Folge der Ölpreisverteuerung hätten die Herstellung und Modernisierung von Produktionsmitteln in ausreichendem Maße verhindert. Mehr Investitionen und Arbeitsplätze könnten daher nur bei Konsumverzicht erwartet werden.

Dies ist oft auf die Kurzformel gebracht worden: »Wir leben über unsere Verhältnisse«, was die Notwendigkeit zu Sparsamkeit suggeriert. Staat und Lohnbezieher sollen ihre Ausgaben einschränken, damit mehr Investitionsgüter produziert werden können. Konkret heißt dies: Die laufenden Staatsausgaben sind zu drosseln, vor allem im sozialen Bereich. Stattdessen sind die sogenannten produktiven Investitionen, d.h. solche, die für den Unternehmensbereich von Nutzen sein können, zu steigern. Steuerliche Begünstigungen der Unternehmenserträge, Investitionszulagen und sinkende Löhne wiederum sollen den Unternehmen die notwendigen Mittel für Investitionen an die Hand geben.

Folgt man dieser Erklärung, so ist die anhaltende Stagnation nichts weiter als das Ergebnis der Überkonsumtion der Gesellschaft: wer seine ganze Arbeit darauf verwendet, Verbrauchsgüter herzustellen, und nicht Werkzeuge, der darf sich nicht wundern, wenn die Produktion sinkt, die Wettbewerbsfähigkeit nachlässt.

Kann diese Überlegung greifen, wenn – wie in der aktuellen Situation – die Produktionskapazitäten nur zu knapp 80 % ausgelastet sind und mehr als zwei Millionen Menschen Arbeit suchen? Diese Frage muß eindeutig mit nein beantwortet werden, denn es ist leicht einzusehen, daß auf den vorhandenen Kapazitäten bequem mehr Produktionsmittel *und* Konsumgüter hergestellt werden können, an Arbeitskräften und ungenutzten Maschinen jedenfalls fehlt es nicht. *Wir leben also nicht über unsere Verhältnisse, sondern weit darunter.* Denn, wenn menschliche Arbeit ungenutzt bleibt und Produktionsanlagen reichlich vorhanden sind und wenn überdies mit menschlicher Arbeit der Bestand an Produktionsmitteln leicht vergrößert werden kann, so wird der gesellschaftliche Gürtel enger geschnallt und so sinkt der Lebensstandard deswegen, weil wir unfähig sind, unseren Reichtum an qualifizierter Arbeit und modernen Produktionsanlagen zu nutzen.

Nun trifft es zu, daß die Bruttoinvestitionen der Unternehmen ab Mitte der 70er Jahre zwar absolut gewachsen sind, aber im Verhältnis zum Wachstum des Bruttosozialproduktes weniger zugenommen haben. Die Bruttoinvestitionsquote erreichte in der Hochkonjunktur 1970/71 einen jahresdurchschnittlichen Wert von knapp 21,5 %, in der Erholungsphase 1978/79 dagegen stieg sie nur auf 18,3 %. (Ein Prozentpunkt Bruttoinvestitionsquote entspricht dabei in den Jahren 1978/79 einem Bruttoinvestitionsvolumen von etwa 14 Mrd. DM).

Diese relativ nachlassende Investitionstätigkeit, die »Investitionslücke«, aus der der Konjunktureinbruch ab 1980 erklärt wird, kann aber entgegen verbreiteten Behauptungen *nicht das Ergebnis* sinkender Unternehmergevinne oder Kapitalrentabilität sein. Denn weder die Ge-

winne noch die Rentabilität sind ab 1975 gesunken. Über die Entwicklung der Rentabilität können zwar keine direkten Angaben gemacht werden, weil für den Kapitalstock nur unzureichende Schätzungen zur Verfügung stehen. Tab. 4 läßt jedoch den Schluß zu, daß die Rentabilität im Unternehmenssektor, zurückhaltend ausgedrückt, in den letzten Jahren zumindest nicht gefallen sein kann. Die Tabelle gibt darüber hinaus Auskunft über das Ausmaß der investiven Verwendung erzielter Profite.

In den Spalten 1 und 2 sind die Nettoprofite und Nettoinvestitionen aller Unternehmen für den Zehnjahreszeitraum 1971—80 dargestellt. Das durchschnittliche jährliche Wachstum der Nettoprofite betrug 7,4 %, das der Nettoinvestitionen nur 4,2 %; dies ist für eine ganze Dekade ein beträchtlicher Unterschied. Entsprechend diesen unterschiedlichen Wachstumsraten hat das Ausmaß der investiven Verwendung der Profite deutlich abgenommen: Wurden im ersten Jahrfünft noch durchschnittlich 54 % des erzielten Nettoprofits zur produktiven Realvermögensbildung verwendet, so sank dieser Anteil im letzten Jahrfünft auf 46 %.

Die Nettoprofite aller Unternehmen sind insofern kein geeigneter Profitindikator, als sie viele Bestandteile enthalten, die Lohneinkommenscharakter haben: Einkommen kleiner Selbständiger und mithelfender Familienangehöriger. Daher ist es angebracht, zusätzlich einen Profitindikator zu betrachten, der sich ausschließlich auf Industrie-, Dienstleistungs- und Handwerksunternehmen bezieht und der um alle Kosten und kostenähnlichen Elemente, nämlich um Zins- und Dividendenzahlungen sowie um alle Lohnbestandteile, bereinigt ist. Es sind dies die unverteilten Gewinne nach Steuern (Ersparnis) plus Vermögensübertragungen. Diese Größe gibt die den Unternehmen netto (d.h. nach Umverteilung und Entnahmen) zur Verfügung stehende Profitmasse an. Spalte 4 zeigt, daß diese Profitmasse im betrachteten zurückliegenden Jahrzehnt mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 17,0 % gewachsen ist. Im Vergleich dazu sind die entsprechenden Nettoinvestitionen nur mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 5,8 % gewachsen. Entsprechend diesen extrem unterschiedlichen Wachstumsraten ging das Ausmaß, in dem Profite Nettoinvestitionen »hervorriefen«, beträchtlich zurück: Im ersten Jahrfünft waren die Investitionen um den Faktor 3,52 größer als die Profite, im zweiten Jahrfünft nur noch um den Faktor 1,71. Dies bedeutet, daß der Anteil der kreditfinanzierten Investitionen erheblich zurückgegangen ist.

Tabelle 4: Profite, Investitionen und Kapitalstock 1971—1980 — Mrd.DM

Jahr	Alle Unternehmen		(2) in % von (1)	Indländische Unternehmen nichtfinanzierter Sektoren		(5) in % von (4)	Bruttoanlagevermögen Verarbeitendes Gewerbe und Bergbau 1970 = 100
	Private Netto- profite <sup>1</sup>	Nettoinvesti- tionen		Ersparnis und Vermögens- übertragung	Nettoinvesti- tionen		
Jahr	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1971	150,50	96,21	64	16,88	52,95	314	106,1
1972	164,32	102,15	62	16,40	48,35	295	111,4
1973	171,06	107,71	63 54	15,18	49,92	329 352	115,6
1974	174,44	80,69	46	5,59	33,01	591	118,9
1975	190,36	62,61	33	9,38	21,58	230	121,4
1976	213,08	87,68	41	22,60	42,48	188	123,5
1977	219,18	96,66	44	28,29	48,68	172	125,7
1978	244,78	102,90	42 46	50,28	52,39	104 171	127,7
1979	271,27	141,14	52	52,25	81,28	156	129,7
1980	284,49	147,13	52	33,27	78,31	235	132,4
	g = 7,4%	g = 4,2%		g = 17,0%	g = 5,8%		g = 2,3%

g = Jahresschnittliche Veränderungsrate

1) Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, und zwar: entnommene Gewinne und Vermögen einkommen der privaten Haushalte vor Abzug der Zinsen auf Konsumentenschulden zuzüglich nichtentnommene Gewinne der Unternehmen nach der Umverteilung.

Quellen:

Spalte (1) und (2): Wirtschaftspolitische Informationen des DGB, Nr. 9/81, S. 25, Tab. 5.

Spalte (4) und (5): SVR-Jahresgutachten 81/82, Tab. 33+.

Spalte 7: R. Krengel u.a., Produktionsvolumen und Produktionspotential, Produktionsfaktoren des Bergbaus und des Verarbeitenden Gewerbes in der Bundesrepublik Deutschland, Statistische Kennz., 23. Folge, S. 38.

Eigene Berechnungen.

Festzuhalten ist also, daß in den 70er Jahren die Profite wesentlich schneller gewachsen sind als die Investitionen; dies zeigt sich in beiden Abgrenzungen. In beiden Fällen zeigen die Zahlen aber auch, daß die Investitionszurückhaltung keinesfalls mit gesunkenen Rentabilität erklärt werden kann. Denn wenn die Rentabilität sinkt, müssen die Nettoprofite langsamer wachsen als der Kapitalbestand. Leider liegen für den hier betrachteten Zeitraum und für die Abgrenzung der beiden Nettoprofitreihen keine Angaben über die Entwicklung des Nettokapitalbestandes vor. Die Zeitreihe über die Entwicklung des Bruttoanlagevermögens des Verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus, das allerdings noch die Abschreibungen enthält, zeigt aber so deutliche Unterschiede zur Entwicklung der Nettoprofite, daß eine Verringerung der (Netto-)Kapitalrentabilität nahezu ausgeschlossen erscheint: Das jahresdurchschnittliche Wachstum des Bruttoanlagevermögens für die gesamte Industrie betrug nur 2,3 % und war damit erheblich geringer als die durchschnittlichen Wachstumsraten der beiden betrachteten Nettoprofitgrößen (7,4 % bzw. 17,0 %).

Woran liegt es, daß die Unternehmen ihre in nicht unbeträchtlichem Maße gewachsenen Gewinne in immer geringerem Maße zur Vornahme von Investitionen verwenden? An mangelnder Rendite in der Vergangenheit kann es, wie gezeigt, nicht liegen. Es ist auch vernünftig, daß die Unternehmen ihre Investitionen nicht an den in den Vorjahren erzielten Gewinnen ausrichten, sondern an ihren Gewinn- und Renditeerwartungen für die Zukunft.

Auch wenn sie über genügend flüssige Mittel in Form von unverteilten Gewinnen, Abschreibungen und Kreditaufnahme verfügen, werden sie also ihr Realkapital nicht weiter vermehren, wenn sie nicht davon ausgehen können, daß diese Investitionen eine akzeptable Rendite abwirft, verglichen mit alternativen Verwendungen ihrer Liquidität.

Die Rentabilität einer Investition hängt aber im wesentlichen ab von den Kosten und Verkaufspreisen der Güter, die mit Hilfe der Realkapitalerweiterung produziert werden können, sowie von der Auslastung der neuen Produktionsanlagen.

Die Entwicklung von Kosten und Preisen scheint allerdings die Erwartung sinkender Rentabilität nicht zu rechtfertigen: Die Lohnabschlüsse der letzten Jahre sowie die für das laufende Jahr anvisierten, die Steuergesetzgebung, die Investitionszulage, die Rationalisierungen – all diese Kosten bzw. kostenbeeinflussenden Faktoren entwickeln sich überaus günstig für die Unternehmen. Auch die Preisgestaltungsmöglichkeiten scheinen trotz eingeschränkter Geldversorgung nicht eingengt.

Auch die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten haben sich seit 1975 günstiger denn je entwickelt – wenn auch wegen der Monopolisierung die Eigenfinanzierungsquote der Unternehmen sehr uneinheitlich ist. Viele Großunternehmen investieren netto weniger, als sie aus ihren unverteilten Gewinnen finanzieren könnten, während die mittelständische Wirtschaft nach wie vor relativ hohe Fremdfinanzierungsanteile aufweist. Insofern konzentriert sich die gesamtwirtschaftlich verbesserte Eigenkapitalausstattung im wesentlichen auf die führenden Großunternehmen.

Die zurückhaltende Investitionstätigkeit kann ihren Grund also nur im Bereich der erwarteten Kapazitätsauslastung, d.h. der Nachfrage haben. Sie läßt sich nicht aus einzelwirtschaftlichen Überlegungen, sondern nur aus einer Kreislaufbetrachtung erklären. Die wesentlichen Zusammenhänge liegen in folgenden Beziehungen:

Die Höhe der Konsumausgaben bestimmt entscheidend das Investitionsniveau: Eine steigende Konsumgüternachfrage gibt Anlaß zu Investitionen. Steigt nun der Nicht-Konsum, also das Sparen, so werden die Investitionen gedämpft, die Absatzerwartungen sinken.

Daher muß man sich auf die Frage konzentrieren, welche volkswirtschaftlichen Sektoren in den vergangenen Jahren eine erhöhte Spartätigkeit aufweisen.

a) Die Sparquote des Sektors *private Haushalte* ist von 15,3 im Jahre 1975 auf 12,5 im Jahre 1978 gefallen, um dann auf 14,2 % im 1. Halbjahr 1981 anzusteigen. Diese Sparquote ist konjunkturabhängig, vor allem die der Lohneinkommensbezieher-Haushalte. Sinkt die Beschäftigung, so steigt die Sparquote zunächst an. Dies ist allerdings ein kurzfristiger Effekt. Hält die Arbeitslosigkeit an, so sinkt die Sparquote. Rücklagen werden aufgebraucht.

b) Vermindert der *Staat* seinen laufenden Verbrauch, d.h. die unentgeltlich abgegebenen Dienstleistungen (Abbau des öffentlichen Dienstes) oder seine Sozialausgaben, um mit den freiwerdenden Mitteln die von den Unternehmen geforderten produktiven Investitionen zu finanzieren, so steigt der Staat die Sparquote.

c) Das Sparen des Sektors *Unternehmen* schließlich ist identisch mit den unverteilten Gewinnen nach Steuer. Steigen diese, so muß die volkswirtschaftliche Konsumtion entsprechend sinken; denn die von den Unternehmen einbehaltenen Gewinne können nicht konsumiert werden. Wie die Tabelle 4 zeigt, ist das Unternehmersparen (= die unverteilten Gewinne) in den letzten Jahren erheblich gestiegen.

Steigt nun das volkswirtschaftliche Sparen vor allem wegen der guten Gewinnlage der Unternehmen, so muß die Konsumgüternachfrage sinken.

ken und im Gefolge hiervon die Investitionsgüternachfrage. Die Wirtschaftspolitik hat diese Entwicklung nicht kompensiert. Im Gegenteil, verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten, d.h. Steuerverzicht, haben die unverteilten Gewinne *nach* Steuer ansteigen lassen; hohe Vermögensübertragungen an die Unternehmen seitens staatlicher Stellen haben in dieselbe Richtung gewirkt. Die Situation wird arrondiert, indem der Staat selbst durch Kürzung seiner Konsum- und Sozialausgaben das Sparen vergrößert. Insofern darf es nicht wundern, wenn eine verbesserte unternehmerische Gewinnlage mit im Verhältnis zu diesen Gewinnen sinkender Investitionstätigkeit einhergeht. Der Wirtschaftskreislauf lässt keine andere Reaktion zu.

Wie sehr jedoch die staatliche Politik zum Entstehen der neuen Krise beigetragen hat, so liegt die Ursache selbst doch im Bereich der Unternehmen. Entscheidend sind die Effekte der Rationalisierungsinvestitionen. Die entstehenden Rationalisierungsgewinne und die gesenkte Lohnsumme – es werden Beschäftigte und Löhne wegrationalisiert – führen dazu, daß der Gewinnanteil zur Steigerung tendiert. Dies steigert die gesamtwirtschaftliche Spartätigkeit, da aus Gewinnen weniger als aus Löhnen konsumiert wird. Dies wieder senkt die Investitionsgüternachfrage, obwohl sie mit steigenden Eigenmitteln leichter finanziertbar wäre. Folglich sinkt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern. Produktion und Beschäftigung passen sich an. Das Volkseinkommen sinkt, und zwar solange, bis die Sparquote hinlänglich gesunken ist, – entsprechend die Konsumquote steigt, Kapazitäten besser ausgelastet werden und daher auch die Investitionen wieder steigen. Dann setzt der konjunkturelle Aufschwung ein. Wenn Gewinne und Gewinnquote in einer Situation des Übersparens rasch sinken, wird der Anpassungsprozeß schneller und auf einem höheren Niveau des Volkseinkommens beendet sein. Verhindern aber monopolistische Ausweichstrategien und staatliche Gewinnzuschüsse diese Anpassung, so wird die Talfahrt länger dauern.

## 2.2. Bestimmungsgründe der überzyklischen Wachstumschwäche

Welche Faktoren haben bewirkt, daß die zyklische wirtschaftliche Entwicklung zumindest seit Beginn der 70er Jahre mit einem sinkenden Wachstumstrend verbunden ist?

Es haben sich offensichtlich innerhalb der konjunkturellen Bewegung historisch unumkehrbare Veränderungen ergeben, die es verhindern,

dass der konjunkturelle Aufschwung die Dauer und Wachstumsdynamik früherer Aufschwünge erreicht, und die die Abschwünge länger und tiefer werden lassen.

Die beiden wichtigsten Veränderungen sind zweifellos die Entwicklung und Anwendung neuer, in enormem Maße arbeitssparender Technologien einerseits und die zunehmende Vermachtung und Monopolisierung der Wirtschaft andererseits. Beides sind keine grundsätzlich neuen Prozesse, beides aber hat sich seit Mitte der 60er Jahre so erheblich beschleunigt, daß von diesen Prozessen neue, stagnative Einflüsse auf die Gestalt der wirtschaftlichen Entwicklung ausgehen, deren zirkuläres Grundmuster allerdings nach wie vor in Kraft ist.

So haben die Rationalisierungsinvestitionen der letzten Jahre die Profite erheblich steigern können, eben weil als Folge der technischen Neuerungen Lohn eingespart werden konnte und Beschäftigtenabbau vorgenommen wurde, für den einzelnen Unternehmer zunächst eine Verbesserung seiner Situation. Die Einführung neuer Technologien führt dazu, daß durch Nettoinvestitionen immer weniger zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und durch Ersatzinvestitionen immer mehr Arbeitsplätze vernichtet werden. So ist eine im konjunkturellen Aufschwung steigende Investitionstätigkeit durchaus mit sehr viel langsamer steigender, stagnierender oder sogar sinkender Beschäftigung vereinbar – was die Entwicklung der Masseneinkommen und der kaufkräftigen Nachfrage noch stärker bremst als dies ohnehin im Konjunkturaufschwung der Fall ist. Die stärker zurückbleibenden Absatzerwartungen brechen daher die Entwicklung der Investitionstätigkeit schneller ab, was zu weiterem Nachfrageausfall, zur konjunkturellen Umkehr und zum Abschwung führt, der sich kumulativ verstärkt und länger dauert, weil der stabilisierende Effekt des privaten Konsums erst auf einem niedrigeren Niveau des Volkseinkommens einsetzt.

Dauer und Intensität des Abschwungs könnten allerdings durch eine gut funktionierende Preiskonkurrenz verkürzt bzw. gemildert werden. Denn den einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kostenentlastungen durch Stückkostensenkungen bzw. Senkung der Lohnsumme würden Preissenkungen folgen, was die reale Kaufkraft einer gesunkenen Nominalnachfrage stabilisiert und von daher Absatz und Produktion anregt bzw. nicht so tief sinken lässt wie im Falle fehlender Preiskonkurrenz.

Diese ist aber als Folge der erheblich gestiegenen Marktvermachtung gegenwärtig eher die Regel als die Ausnahme. Monopolistische Preissetzung führt dazu, daß zurückbleibende Nachfrage voll über eine Einschränkung der Produktionsmengen bei konstanten oder sogar steigen-

den Preisen aufgefangen wird, was den Abschwung verschärft und ausdehnt. Zunehmende Monopolisierung führt aber auch zu einer stärkeren Differenzierung der Profitraten: Ein überdurchschnittlich großer Teil der volkswirtschaftlichen Gewinnsumme wird von den großen marktmächtigen Konzernen zentralisiert, während die große Masse kleiner und mittlerer Unternehmen unter vergleichsweise schlechten Bedingungen produziert. Der überdurchschnittlichen Aneignung von Profit entspricht aber keine überdurchschnittliche investive Verausgabung, also nachfragewirksame Rückschleusung der Gewinneinkommen in den volkswirtschaftlichen Kreislauf: Die marktbeherrschenden Unternehmen verdanken ja zum einen ihre Position der Fähigkeit, das Angebot auf den von ihnen beherrschten Märkten verknappen und so Preise und Profite hochhalten zu können; von daher werden sie diese Position nicht durch Kapazitätsausweitung unterlaufen wollen. Zum anderen gibt es insbesondere für sie eine Reihe attraktiver Alternativanlagen für ihre Gewinne, z.B. Direktinvestitionen im Ausland oder Finanzanlagen im Inland (die durch die hohen Zinsen begünstigt werden). Wenn sie überhaupt investieren, werden Rationalisierungen finanziert, was die Stagnation nur verlängert. Auf der anderen Seite fehlen bei vielen Unternehmen, die aus Gründen der Existenzhaltung und Aufrechterhaltung einer Mindestposition am Markt zuweilen kräftig investieren müßten, hierzu wegen der Ungleichverteilung der Gewinne die Mittel, so daß es vielfach zum Konkurs kommt, was den Abschwung – und die wirtschaftliche Konzentration – weiter beschleunigt, und den Aufschwung verzögert bzw. bremst.

### *2.3. Außenwirtschaftliche Einflüsse als Krisenursache?*

In die Diskussion um die Krisenursachen werden häufig außenwirtschaftliche Argumente eingebracht: Die Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Wirtschaft sei durch zu hohe Lohnkosten sowie durch die verteuerten Energieimporte gefährdet. Sichtbares Zeichen dieser Gefährdung sei das hohe Leistungsbilanzdefizit.

Bereits eine erste Betrachtung des Krisenjahres 1981 widerlegt diese Argumentation. Die bundesdeutschen Ausfuhren stiegen um 13,3 %, die Einführen um 8,1 % gegenüber dem Vorjahr. Der Handelsbilanzüberschuß übertraf mit fast 28 Mrd. DM mit Abstand die Ergebnisse der Vorjahre. Die Exportquote, d.h. der Anteil des Exports am Bruttoinlandsprodukt, erreichte 1981 mit 26 % den höchsten Stand in der Ge-

schichte der BRD. 1974, dem Jahr vor Einsetzen der weltweiten Krise, betrug die Exportquote nur 23,4 %.

Der Export erwies sich also im Krisenjahr 1981 als die wichtigste Stütze der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und verhinderte einen noch stärkeren Rückgang des Sozialprodukts. Inzwischen weisen auch bisher bedingungslose Befürworter einer außenwirtschaftlichen Expansion auf die Gefahren hin, die aus einer derart gestiegenen außenwirtschaftlichen Abhängigkeit der BRD entspringen können. Die Entwicklungen im Jahre 1981 werden Skeptiker nicht beruhigen. Sie befürchten nach wie vor eine nachhaltige Verschlechterung der westdeutschen Wettbewerbsposition auf den Weltmärkten. Als Gründe derartiger Befürchtungen führen sie an:

1. Die im Leistungsbilanzdefizit der letzten Jahre zum Ausdruck kommende verschlechterte internationale Position der BRD. Ursache des Leistungsbilanzdefizits sei der Rückgang des Handelsbilanzüberschusses, was als Indiz dafür zu werten sei, daß die ausländische Konkurrenz sowohl auf den Auslandsmärkten als auch auf dem Inlandsmarkt erfolgreicher als die westdeutsche Industrie sei.

Diese Deutung des Leistungsbilanzdefizits entspricht jedoch nicht dem tatsächlichen Sachverhalt. Das Leistungsbilanzdefizit ist überwiegend eine Folge der Ölpreiserhöhung von 1978 (Bundesbank: rd. 50 %, Ifo: nahezu 100 %) und nicht Folge eines Exporteinbruchs wie etwa 1975 (1979 ist die Ausfuhr gegenüber dem Vorjahr um 10,5 % (real: 7,1 %) gewachsen). 1980 betrug das Exportwachstum 11,4 % (real: 4,3 %)). Darüber hinaus spiegelt sich in dem Leistungsbilanzdefizit die Abwertung der D-Mark gegenüber dem Dollar wider.

Nach allgemeiner Auffassung sind jedoch die Abwertungstendenzen der DM relativ zum Dollar auf zinsinduzierte Kapitalbewegungen zurückzuführen, so daß hieraus keine Schlußfolgerungen für eine realwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der BRD gezogen werden können.

2. Als ein weiteres Indiz verschlechterter internationaler Wettbewerbsfähigkeit wird der Rückgang des Anteils westdeutscher Exporteure an der Weltausfuhr von 11,5 % 1973 auf 9,5 % 1980 angeführt. Der Anteil der Bundesrepublik am Weltexport wird berechnet als Anteil des Dollarbetrags des westdeutschen Exports an der ebenfalls in Dollar gemessenen Weltausfuhr. Diese Berechnungsweise bringt es mit sich, daß sich Schwankungen der Wechselkurse als Veränderungen der Weltmarktanteile niederschlagen. Durch die Abwertung der D-Mark gegenüber dem Dollar vermindert sich der in Dollar umgerechnete Wert der westdeutschen Ausfuhr und folglich ihr Anteil an der Weltausfuhr

(vgl. SVR, JG 1981/82 Schaubild 2). Wegen des über 90%igen Anteils von Erzeugnissen der verarbeitenden Industrie am Export der Bundesrepublik dürfte sich deren Anteil am Weltmarkt für verarbeitete Erzeugnisse am ehesten zur Beurteilung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eignen. Dazu schreibt der Sachverständigenrat: »Auf den internationalen Märkten für verarbeitende Erzeugnisse haben die deutschen Anbieter ihre traditionell starke Position in den siebziger Jahren gut behaupten können. Im Jahre 1979 war der Marktanteil sogar höher als 1970.« (JG 1981/82, Ziff. 446). Den Rückgang in 1980 führt der Sachverständigenrat auf die Abwertung der D-Mark zurück.

3. Eine verschlechterte internationale Wettbewerbsfähigkeit wird gelegentlich mit dem Hinweis auf die Entwicklung der Lohnstückkosten im internationalen Vergleich zu belegen versucht. Die Beweiskraft dieses Indiz setzt allerdings völlige Unkenntnis der Fakten voraus. Einer Berechnung des Bundeswirtschaftsministerium zufolge waren die Lohnstückkosten in der Bundesrepublik 1980 um rd. 20 % höher als 1975, während sie in Japan etwa auf dem Stand von 1975 verharnten. In allen übrigen westlichen Industrieländern sind die Lohnstückkosten – z.T. erheblich – stärker gestiegen (BT-Drs. 9/1133). Dagegen errechnet sich auf Grundlage der Angaben des SVR für den gleichen Zeitraum eine Zunahme der Lohnstückkosten in der Bundesrepublik um knapp 20 % und für Japan um rd. 30 %. Die Bundesrepublik wiese demnach die geringste Lohnstückkostenzunahme aller westlichen Industrieländer auf (JG 1981/82). Aus diesen unterschiedlichen Angaben folgt einmal, daß es keine gesicherte Datengrundlage für einen genauen Vergleich der Entwicklung der Lohnstückkosten gibt (was man nicht kennt, kann man auch nicht für zu hoch halten), zweitens kann jedoch als hinreichend sicher gelten, daß die Lohnstückkosten in der BRD im internationalen Vergleich gering gestiegen sind. Diese Beurteilung wird vom Sachverständigenrat insofern geteilt, als er das westdeutsche Lohnniveau nicht etwa im Vergleich zu dem im Ausland, sondern in Bezug auf die inländische Investitionstätigkeit für zu hoch hält.

Der relativ geringe Anstieg der Lohnstückkosten in der BRD wird nicht durch den Einwand, daß die durchschnittliche Jahresarbeitszeit in der Bundesrepublik kürzer als bspw. in Japan sei, entkräftet, da dieser Umstand bereits in die Berechnung der Lohnstückkosten eingeht. Hinsichtlich der Lohnnebenkosten, deren Zunahme gelegentlich als Belastung für die Wettbewerbsfähigkeit angesehen wird, heißt es in einer Stellungnahme der Bundesregierung: »Bezeichnend dabei ist, daß in nahezu allen Ländern die Lohnnebenkosten in den 70er Jahren stärker als die Löhne und Gehälter angestiegen sind. Bei aller Einschränkung im

Hinblick auf die Aussagefähigkeit ist zu erkennen, daß die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern – in nationaler Währung gerechnet – die geringsten Zuwachsraten aufweist» (BT-Drucksache 9/1133, S. 24).

Die Entwicklung der Lohnkosten kann folglich nicht als Ursache verschlechterter Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Industrie herangezogen werden. Tatsächlich stellen alle neueren Untersuchungen fest, daß die Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Industrie auf den Weltmärkten ungebrochen ist. Wenn dennoch, vor allem mit Blick auf die Tarifrunden, mit dem Argument einer Gefährdung der internationalen Position der BRD hausiert wird, so wird damit einer weiteren Forcierung der Exporte, über den Höchststand des Jahres 1981 hinaus, das Wort geredet. Lohnverzicht soll den Weg zu einer Imitation der japanischen Exportoffensive öffnen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß die Weltmarktposition der BRD vor allem über rasche Produktivitätsfortschritte und über ein Exportsortiment, in dem ein hohes technologisches Niveau und ein entsprechendes know-how verkörpert sind, errungen wurde. Eine Strategie, die diese Weltmarktposition über Lohn- und Sozialabbau erhalten und erweitern will, setzt nicht nur auf verfehlte Mittel, sondern stellt zugleich die behaupteten Vorteile einer internationalen Arbeitsteilung für die abhängig Beschäftigten in Frage.

4. Schließlich wird im Zusammenhang mit einer angeblich gefährdeten Wettbewerbsfähigkeit der BRD auf die Probleme bei der Anpassung an gestiegene Ölpreise verwiesen. Vor solchen Anpassungsproblemen stehen jedoch alle wichtigen Konkurrenten auf dem Weltmarkt. Wie schnell und wie weit eine Anpassung an veränderte Energiepreise gelingt, ist vor allem abhängig von einer mittel- und langfristigen Strategie der Energieeinsparung und Substitution teurer Energien durch ökonomischere oder leichter verfügbare. Sparen der öffentlichen Haushalte, die diese Strategien initiieren und unterstützen müßten, verhindert oder bremst solche notwendigen Anpassungen. Im übrigen wurden die Ölpreisseigerungen überwiegend auf die Verbraucher weitergewälzt, wurden also von diesen bereits »bezahlt«. Auch aus den Ölpreisseigerungen lassen sich folglich keine Indizien für eine dauerhaft verschlechterte Wettbewerbsfähigkeit der BRD ableiten, allenfalls aus der falschen Reaktion des Spars im Gefolge dieser Entwicklungen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Die gegenwärtige Krise ist überwiegend hausgemacht und nicht aus einer verschlechterten internationalen Position der BRD zu erklären. Im Gegenteil: Die Exporterfolge der westdeutschen Industrie verhinderten einen tieferen wirtschaftlichen Einbruch. Diese Feststellung zu treffen, heißt jedoch nicht,

die Politik der Exportförderung für eine erfolgreiche Anti-Krisenstrategie zu halten. Wie noch gezeigt wird, ist auf lange Sicht eher das Gegen teil zu erwarten.

## 2.4. Kein Ende der Talsohle in Sicht

Der letzte konjunkturelle Aufschwung war nur von mäßiger Dynamik. Daher könnte vermutet werden, daß auch nur in geringem Umfang Überkapazitäten entstanden sind, so daß durch einen Anstieg der Konsumquote – die Gewinne, aus denen überwiegend gespart wird, sinken ja gegenwärtig – die konjunkturelle Talsohle relativ rasch durchschritten werden könnte. Dies ist jedoch nicht der Fall. Es sei daran erinnert, daß der SVR einen Anstieg der Investitionen schon einmal für das 2. Halbjahr 1981 prognostiziert hatte. Inzwischen wurde der Zeitpunkt auf das 2. Halbjahr 1982 verlegt – obwohl noch keinerlei Indizien einer konjunkturellen Besserung in Sicht sind. Es scheint sich also um eine besonders lange Talsohle zu handeln, die überdies auch nur in einen relativ schwachen Aufschwung münden wird (so – nicht zu Unrecht – die Erwartung im Jahreswirtschaftsbericht 1982). Die Tendenz zu einer verlängerten konjunkturellen Depression in der gegenwärtigen Entwicklungsphase ergibt sich aus folgenden Gründen:

(a) Im Jahre 1981 ist – *erstmals in der Geschichte der BRD* – der private Konsum real zurückgegangen, und zwar in stärkerem Maße als das BSP (- 1,1 %, BSP: -0,3 %). Diese Entwicklung ist maßgeblich durch die niedrigen Lohnabschlüsse der letzten Jahre verursacht, die z.T. Reallohnverluste nicht verhindern konnten, durch die Einkommensausfälle der hohen Arbeitslosigkeit sowie durch die Kürzungen bei den staatlichen Sozialtransfers. Die Inflation geht trotz hoher Unterauslastung der Kapazitäten unvermindert weiter, auch bedingt durch die Energiekosteninflation, die ja nur zum Teil importiert ist, und die staatlich administrierten Preissteigerungen. Diese Schwäche des privaten Konsums, die wesentlich dazu beiträgt, daß gerade die Verbrauchsgüterindustrien in besonderer Weise von der Krise betroffen sind, markiert einen wichtigen Unterschied zur Krise 1974/75: damals war der – mit Ausnahme des Jahres 1975 – expandierende private Konsum der entscheidende Stabilisator der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

(b) Die relativ starren Preise verhindern die Realauflwertung des Konsums und damit einen Anstieg der Konsumquote; vielmehr wird die Profitquote stabilisiert, so daß das Sparen aus Gewinneinkommen nicht

hinreichend vermindert werden kann. Die beschriebenen monopolistischen Gewinnverwendungsstrategien verstärken diesen Prozeß. Insofern es den Unternehmen aufgrund des verminderten Preiswettbewerbs gelingt, die durch Unterauslastung der Kapazitäten bedingten zusätzlichen Fixkosten in die Preise weiterzuwälzen, wird auch die Vernichtung überschüssiger Produktionskapazitäten verhindert oder verzögert, so daß die Unterauslastung anhält.

c) Wird der Aufschwung nicht durch den privaten Konsum induziert, so muß er, abgesehen vom Export, von »autonomen« Investitionen (Produktinnovationen, Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen) sowie durch staatliche Nachfrage getragen werden. Bleibt letztere aus, so ist ein schwacher Aufschwung vorprogrammiert, der allenfalls durch eine Exportoffensive verstärkt werden könnte.

d) Die staatliche Finanz- und Geldpolitik wirkt krisenverschärfend: Folgt man der Ausgabenplanung entsprechend der mittelfristigen Finanzplanung, so sind kaum reale Steigerungen der staatlichen Nachfrage zu erwarten. Zudem bewirkt die oben beschriebene staatliche Umverteilung eine Stabilisierung der Gewinnquote. Dies in Verbindung mit hohen Zinsen ist ein sicherer Garant für eine lange konjunkturelle Talfahrt und einen schwachen Aufschwung.

Allein die aggressive Weltmarktkonkurrenz durch Exportförderung verhindert (für das Inland) Schlimmeres. Freilich muß hierbei berücksichtigt werden, daß die exportintensiven Investitionsgüterbranchen meist technologisch hochwertige, kapitalintensive Produkte herstellen und exportieren, die zudem ein bevorzugter Bereich für die Anwendung neuer Technologien sind und folglich nur geringe Beschäftigungseffekte auslösen.

### 3. Sozialabbau und außenwirtschaftliche Expansion: Kritik der Wirtschaftspolitik

#### *3.1. Sozial- und Beschäftigungsabbau: Maßnahmen und Folgen der Spar- und Umverteilungspolitik*

Die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik steht nach wie vor im Zeichen der Einschränkung und Umstrukturierung des Staatshaushalts, der anhaltenden Hochzinspolitik der Bundesbank sowie der Forcierung außenwirtschaftlicher Expansion. Erklärtes Ziel der Geld- und Finanzpolitik ist es, über eine wirtschaftspolitische Neuorientierung die gesellschaftspolitischen Weichenstellungen der letzten Jahre zugunsten einer Freisetzung von Marktkräften im nationalen und internationalen Rahmen zu unterstützen. Bereits ab Mitte der 70er Jahre war die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung nur sehr eingeschränkt auf Wiederherstellung der Vollbeschäftigung gerichtet. Zwar wurden ab 1974 mehrere Konjunkturprogramme aufgelegt. Sie waren allerdings vom Umfang her unzureichend, um dem Anstieg der Arbeitslosigkeit wirksam entgegentreten zu können (die einzige Ausnahme war das 1977 ange setzte »Programm für Zukunftsinvestitionen« mit einem Umfang von über 20 Mrd. DM), und von der Programmstruktur her ungeeignet, weil sie auf die kurze Frist und ohne effektive, den Beschäftigungserfolg sichernde Auflagen angelegt waren und so vor allem zu Mitnahmeeffekten seitens der programm begünstigten Unternehmen genutzt werden konnten. Darüber hinaus dominierten in der staatlichen Konjunkturpolitik Steuerentlastungsmaßnahmen, deren Beschäftigungseffekt bekanntermaßen gering ist. Vor allem aber wurden die ohnehin schwachen beschäftigungspolitischen Impulse dieser Programme nahezu vollends zunichte gemacht durch gleichzeitig durch geführte Konsolidierungsmaßnahmen (Haushaltsstrukturgesetz, Mehrwertsteuererhöhungen etc.). Die Beschäftigungspolitik der Bundesregierung wurde deshalb in den Memoranden der letzten Jahre als »halbherzig« bezeichnet.

Davon kann für die Haushaltspolitik ab 1980 nicht die Rede sein. Keineswegs halbherzig – und in diesem Sinne ist von einer Neuorientierung zu sprechen – nahm die Bundesregierung »Abschied« von der Verantwortung für den Abbau der Arbeitslosigkeit, und ebensowenig halbherzig (sondern allenfalls in kleinen Schritten) nimmt sie Abschied von einer Sozialgesetzgebung, deren bislang nicht erreichtes Ziel die materielle Absicherung jener war, die insbesondere durch das freie Wir-

ken der Marktkräfte an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Es war absehbar, daß in dem Maße, in dem der Staat Verantwortung an die von sozialem Unrecht Betroffenen »zurückgibt« auch die Berechtigung materieller Absicherung in Frage steht und daß in dem Maße, in dem die Wirtschaftspolitik Abschied von der Vollbeschäftigungsoorientierung nimmt und infolgedessen die Arbeitslosigkeit noch stärker ansteigt, auch die Sozialpolitik zurückgenommen wird; nicht in erster Linie aufgrund finanzieller Belastungen – diese wären durchaus zu tragen –, sondern weil Abkehr von der Vollbeschäftigungsoorientierung und Abbau der sozialen Sicherung Bestandteile derselben ideologischen Grundlinie sind: dem Markt und seiner Gesetzlichkeit freie Bahn zu schaffen.

Allerdings ist die Orientierung auf »freie Märkte« nur das ideologische Muster, das die Neuausrichtung staatlicher Tätigkeit legitimieren soll. Dies gilt ebenso für das Etikett »Sparpolitik«, mit dessen Hilfe die Umstrukturierung des Staatshaushalts auch jenen schmackhaft und vertretbar gemacht werden soll, deren materielle wie soziale Existenz dadurch zum Teil erheblich beschnitten wird. Es soll bemüht werden, daß neben der Beschränkung der Gesamtausgabenhöhe (die geplante Steigerung der Staatsausgaben liegt für die kommenden Jahre unterhalb der Inflationsrate bzw. der Wachstumsrate des nominalen Sozialprodukts) auch eine Umverteilung innerhalb des Staatshaushalts vorgenommen wird; von den Ausgaben für soziale Sicherung und Bildung zu den Ausgaben für Rüstung und Gewinnsicherung.

Die Beschlüsse und Maßnahmen der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode zielen auf eine Wirtschafts-, Sozial- und Haushaltspolitik, die den endgültigen Kurswechsel sichtbar machen:

– Die nach den gewonnenen Wahlen im Herbst 1980 vereinbarten Koalitionsabsprachen legen die Einsparungen und Umschichtungen im Bundeshaushalt zu Lasten des Sozialsystems unter Verzicht auf eine aktive, strukturorientierte Beschäftigungspolitik und bei geplanten Eingriffen in das Mietrecht und den sozialen Wohnungsbau fest.

– Eine erste Haushaltsoperation wird durch die Verabschiedung des Haushaltsentwurfs für 1981 durch das Bundeskabinett eingeleitet. Sie sieht vor:

- Senkung der Zuwachsrate des Haushaltsvolumens auf 4,1 %, was zu einer Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage führt. Die Nettokreditaufnahme wird auf 27,4 Mrd. DM begrenzt.

- Die jährliche Steigerung der Ausgaben, die zwischenzeitlich erneut gesenkt wurde (auf 4 %), wird bis 1985 mit 5 % geplant.

- Die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern (»Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, »Verbes-

serung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« sowie der »Ausbau und Neubau von Hochschulen«) wird durch den Bund um 20 % gekürzt. Subventionen werden geringfügig, die Sparförderung stärker gekürzt.

- Der Bundeszuschuß an die Rentenversicherung wird um 3,5 Mrd. reduziert.
- Die Abführungen von Bundespost und Bundesbank werden erhöht.
- Zum 1. April 1981 sollen die Branntweinabgaben und die Mineralölsteuer um 7 Pfg./Liter für Benzin sowie 3 Pfg./Liter für Dieselöl erhöht werden.

Der Bundestag beschließt das Haushaltsgesetz 1981 bei Erhöhung einer Reihe von Ausgabenansätzen.

– Im April verabschiedet die Bundesregierung ein zeitlich befristetes, zinsgünstiges Kreditprogramm, das durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau abgewickelt werden soll und für Darlehen der kleinen und mittleren Unternehmen sowie zu Energieeinsparungsinvestitionen genutzt werden soll.

– Am 23. Juli beschließt das Bundeskabinett, die nach geltendem Recht zum 31. 12. 1981 auslaufende Heizölsteuererhöhung unbefristet beizubehalten.

– Am 30. Juli 1981 wird der »Grundsatzbeschuß der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 1982« im Rahmen des aufgelegten Finanzplans bis 1985 vorgelegt. Die Eckdaten zum Bundeshaushalt 1982 sehen eine Steigerungsrate der Ausgaben von 4,2 % vor. Geplant sind Ausgabenkürzungen in Höhe von 12 Mrd. DM. Ergänzt werden diese Maßnahmen auf der Steuerseite durch einen leichten Abbau von Steuervergünstigungen sowie die Erhöhung der Tabaksteuer und die Anhebung der degressiven Abschreibungen für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens vom 2,5fachen auf das 3fache des linearen Abschreibungssatzes, für Betriebsgebäude und Mehrfamilienhäuser von 3,5 auf 5 % in den ersten acht Jahren.

Die Nettokreditaufnahme wird für 1982 auf 26,5 Mrd. DM festgelegt. Bis 1985 sollen die Bundesausgaben um jährlich 4 % – also unter der Inflationsrate – wachsen.

Die Kürzungen der Bundesausgaben beziehen sich vor allem auf:

- Kürzungen der Bundeszuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit um 6 Mrd. auf 3,9 Mrd. DM. Die Maßnahmen sind im Kapitel 1 dieses »Memorandums« beschrieben. Weiterhin wird die Übereinkunft vom Herbst 1981 bekräftigt, derzu folge die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um 0,5 auf 4 % anzuheben sind.
- Einschränkung etwa der Kuren im Bereich der Renten- und Kran-

kenversicherung, Reduzierung der Kindergeldleistungen, Kürzungen im Bereich der Kriegsopfersversorgung.

- Begrenzung der Ausgaben im öffentlichen Dienst durch Streichung von 1 % der Planstellen (ohne Soldaten) im mittelbaren und unmittelbaren Bundesbereich (auch bei der Bundesanstalt für Arbeit), Verschiebung der Besoldungserhöhung um 3 Monate, Senkung der Bezüge um 1 %, einmalige Verlängerung der Dienstaltersstufen von 2 auf 3 Jahre mit Ausnahmeregelung für besonders Qualifizierte, Wegfall des Verheiratetenanteils am Ortszuschlag bei Doppelverdienern, Einschränkung von Beitragshilfeleistungen im Krankheitsfalle.

- Kürzung der Wohngeldausgaben um 7,5 % sowie Einsparung u.a. im Bereich der Asylbewerber.

- Abbau von Steuervergünstigungen im Unternehmensbereich insbes. durch Herabsetzung des umsatzsteuerlichen Vorabzugs bei Betriebs-Pkw's auf 50 % der Anschaffungskosten

- Einschränkung der Spar- und Vermögensbildung etwa durch Herabsetzung der Arbeitnehmer-Sparzulagen von 30 auf 20 % bzw. 40 auf 30 %.

– Am 2./3. September 1981 beschließt die Bundesregierung den Entwurf des Bundeshaushalts 1982, der die Spar- und Umschichtungsbeschlüsse vom Juli 1982 umsetzt. Neben der 9. Novellierung des Bundeskindergeldgesetzes, die die für 1982 vorgesehenen zusätzlichen Leistungen wieder einkassiert sowie der Änderung der Einkommens- und Körperschaftssteuergesetze schlägt sich die »Haushaltsoperation '82« in sechs Gesetzen nieder:

- Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz
- Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz
- Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung
- Gesetz zur Stärkung der Investitionstätigkeit im Baubereich und zum Abbau ungleicher Besteuerung in der Wohnungswirtschaft
- Zweites Haushaltstrukturgesetz (nach dem ersten von 1975).
- Verbrauchssteueränderungsgesetz

– Wegen höherer Steuerbelastungen und höherer Ausgaben faßt die Bundesregierung, um das Nettokreditvolumen einhalten zu können, am 28. 10. 1981 weitere Beschlüsse:

- Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden bis zum 31. 12. 1983 von 3,5 auf 4 % erhöht.
- Im Haushaltsvollzug werden bei den Ausgaben weitere Kürzungen in Höhe von 400 Mio. DM vorgenommen.
- Die Gewinnabführung der Bundesbank wird von 6,1 Mrd. DM auf 10 Mrd. DM erhöht.

- Die Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit wurden durch Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage für das Arbeitslosengeld eingeschränkt.

– Nach der Beratung des Haushaltsentwurfs für 1982 wird der Vermittlungsausschuß zwischen Bundestag und Bundesrat angerufen. Am 8. Dezember 1981 kommt es zu einer Einigung, durch die jedoch die Eingriffe in das Sozialsystem verschärft werden: Neben geringfügigen Rücknahmen – etwa des völligen Wegfalls der originären Arbeitslosenhilfe – wird die Sozialhilfe zusätzlich um 315 Mio. DM gekürzt. Gestrichen werden das Zusatztaschengeld für Heimbewohner sowie der Mehrbedarfzuschlag bei den Regelsätzen. Die Regelsatzanhebung der Sozialhilfe wird auf 3 % festgelegt, d.h. die Sozialhilfeempfänger müssen reale Unterstützungsverluste wegen der erheblich höheren Inflationsrate hinnehmen. Weiterhin wird die Anpassung des Pflege- und Blindengeldes auf 1984 verschoben. Die Leistungen für Asylbewerber werden eingeschränkt. Schließlich kommt es zum Abbau der Förderung des sozialen Wohnungsbaus durch die Zinsanhebung für öffentliche Baudarlehen bis zu 8 % sowie die Einrichtung der Möglichkeit, eine Fehlbelegungsabgabe in Großstädten ab 300 000 zu erheben. Die Bezüge der ab 1.1.1982 eingestellten Beamten-Anwärter werden gegenüber dem Haushaltsvorschlag für 1982 stärker gekürzt.

Die einzige Maßnahme, die die Sozialausgewogenheit der »Haushaltsoperation 82« belegen sollte, ist im Vermittlungsausschuß – also auch unter Zustimmung der Bundesregierung gestrichen worden. Dabei handelt es sich um den Verzicht auf die Abschaffung des Vorsteuerabzugs bei Betriebs-Pkw's.

– Den 1980 eingeleiteten und 1982 massiv erhöhten Kürzungen im Bundeshaushalt steht jedoch gleichzeitig eine Erhöhung der Militärausgaben gegenüber:

– In den letzten beiden Jahren wurden die Mittel für den Verteidigungshaushalt in drei Sonderaktionen (Nachtragshaushalt 1980, »Tornado-Lücke 1« im Dezember 1980, »Tornado-Lücke 2« im Mai 1981) um insgesamt 2,5 Mrd. DM aufgestockt. Diese Tendenz setzt sich auch 1982 fort: Kein Ministerium erhält soviele zusätzliche Mittel wie das Verteidigungsministerium (+ 2,3 Mrd. DM), während bei anderen Ministerien erhebliche Kürzungen gegenüber dem Vorjahr vorgenommen wurden (Arbeit und Sozialordnung: -0,5 Mrd. DM; Familie, Jugend und Gesundheit: -1,4 Mrd. DM). In den drei Jahren von 1979 bis 1982 sind die im Verteidigungshaushalt ausgewiesenen Ausgaben für militärische Beschaffungen um 42,0 %, die Bundesausgaben für Arbeit und Sozialordnung dagegen nur um 15,7 % und die Ausgaben des Bundes-

familienministeriums sogar nur um 2,8% gestiegen. Darüber hinaus fordern die USA von der Bundesregierung finanzielle Unterstützung in Höhe von über 20 Mrd. DM in den nächsten Jahren, um zusätzliche Munitionsdepots und Waffenlager anzulegen und die logistische Infrastruktur für die US-Streitkräfte auszubauen, die im »Krisenfall« nicht nur schnell von den USA in die Bundesrepublik, sondern von hier ebenso schnell zu Einsätzen im Nahen Osten gebracht werden sollen. Im Rahmen und unter dem Etikett der Sparpolitik wird also gleichzeitig eine deutliche Umschichtung staatlicher Ausgaben zugunsten des militärischen Bereiches betrieben.

– Im Rahmen der Vorlage des Jahreswirtschaftsberichts 1982 wurde am 3. 2. 1982 eine »Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität« unterbreitet. Hauptelemente dieser »Gemeinschaftsinitiative«, die hier noch ausführlich beurteilt wird, sind:

- Einführung einer zeitlich begrenzten Investitionszulage von 10 % für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens und Betriebsgebäude vom 1. 1.—31. 12. 1982.
- Finanzierung dieser Investitionszulage durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer ab 1. 7. 1983 von 13 auf 14 % (halber Steuersatz von 6,5 % auf 7%).
- Beteiligung der Rentner an den Krankenversicherungskosten um ein Jahr auf den 1. 1. 1984 vorgezogen.
- Folgenreicher Einstieg in die Lockerung des Mietrechts durch die Einführung von Staffelmieten bis zu 20 Jahren bei Neubauten und die Beschränkung der Berücksichtigung der Mietvereinbarungen auf fünf Jahre bei der Festlegung von Vergleichsmieten.

#### *»... . Wettlauf mit dem Defizit«*

*Im weiteren Verlauf seiner Regierungszeit befand sich Brüning in einem dauernden Wettlauf mit dem Defizit. Kaum war ein Loch im Haushalt gestopft, so trafen bereits neue Hiobsbotschaften über weitere Steuerausfälle oder über unerlässliche Ausgabenerhöhungen für die Unterstützung der Arbeitslosen ein. In Notverordnungen, die von Fall zu Fall nur wenige Monate auseinander lagen, wurde immer wieder ein notdürftiger Damm errichtet: hier eine Steuer erhöht, noch einmal erhöht, eine neue eingeführt; dort die Beamtengehälter gesenkt, und wieder gesenkt, die Arbeitslosen- und Sozialunterstützungen gekürzt, Ausgabenposten an allen Ecken des Haushalts, im ersten Jahr sogar im Wehrhaushalt, zusammengestrichen.*

*Wie genau die Reichsregierung die konjunkturdrosselnde Wirkung dieser Maßnahmen – sowohl der Ausgabensenkung als auch der Steuererhöhung – kannte, zeigen nicht nur ihre Verlautbarungen und der bis in die Boulevardpresse dringende Kontra-Consensus aller Wirtschaftler, sondern auch die vorbereitenden*

*Schritte der Sparpolitik zum Haushaltsausgleich. Die Schätzungen des jeweiligen Defizits, auf denen die Sparmaßnahmen beruhten, gingen, wie schon erwähnt, von einer gleichbleibenden Entwicklung des Wirtschaftslebens aus und bezogen die fast allgemein erwartete Verschlechterung nicht ein. Nur für Steuerausfälle und Ausgabenerhöhungen, die völlig feststanden, nicht für äußerst wahrscheinliche oder gar eventuell mögliche, wurde Deckung geschaffen. Damit wurde in Kauf genommen, daß man bis zum beginnenden Wiederaufschwung der Konjunktur dem Defizit hinterherlaufen und in kurzen Abständen immer neue Einschränkungen auf sich nehmen mußte. Dies geschah, um nicht im gerade zu behandelnden Einzelfall die Schockwirkung zu groß werden zu lassen, namentlich nicht angesichts der sich mühsam hinschleppenden Wirtschaft.*

*Quelle: Hans Luther, Vor dem Abgrund 1930—33, Reichsbankpräsident in Krisenzeiten, Berlin 1964, S. 149 ff.*

Die Folgen dieser Wirtschaftspolitik sind absehbar: Der Verzicht auf beschäftigungssichernde Ausgabenprogramme leistet nicht nur keinen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit, sondern wird zur originären Ursache zusätzlicher Arbeitslosigkeit, weil die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aufgrund des staatlichen Einnahme- und Ausgabenverhaltens zusätzlich sinkt.

Wachsende Arbeitslosigkeit bedeutet jedoch wachsende Belastung der staatlichen Haushalte. Weil aber das Ausgabenvolumen, die Steuerquote und die Neuverschuldung nicht ausgeweitet werden sollen, bedeutet dies, daß die soziale Sicherung um so mehr abgebaut werden wird, je mehr sie durch das Anwachsen der Arbeitslosigkeit in Anspruch genommen werden müßte. Auch das Angebot an staatlichen Diensten wird – außer bei Polizei und Militär – weiter eingeschränkt, das ohnehin schon unzureichende Angebot an öffentlicher Produktion soll weiter reduziert werden. Dennoch – und dies zeigen gerade jetzt die Erfahrungen in Großbritannien und USA – werden die Staatsschulden weiter zunehmen, weil sich steigende Sozialausgaben wegen wachsender Arbeitslosigkeit und sinkender Steuereinnahmen wegen des nur mäßig wachsenden Volkseinkommens stärker auswirken werden als die Haushaltsbeschneidungen. Die bereits 1981 zu beobachtende Entstehung immer wieder neuer »Haushaltslücken« muß deshalb auch als Folge der durchgeführten Einspar- und Umverteilungspolitik über die öffentlichen Haushalte begriffen werden. Die Sparpolitik kann gar nicht so viel ersparen, wie sie an »Haushaltlöchern« aufreißt. Das Ziel, die Haushalte zu sanieren, verkehrt sich ins Gegenteil. Diese Zusammenhänge werden durch die jüngsten Steuerschätzungen bestätigt, die gegenüber den bisherigen Annahmen vom Sommer 1981 für 1983 einen Steuerausfall auf Bundesebene in Höhe von 7,2 Mrd. DM (für alle Ge-

bietskörperschaften 15,13 Mrd. DM) bei Annahme einer noch äußerst günstigen Wachstumsrate des nominalen Sozialprodukts mit 6,7% prognostizieren. Weiterhin zeigt sich aus den Steuerschätzungen, daß über die nächsten vier Jahre dem Bund jährlich ca. 7,5 Mrd. DM Steuereinnahmen fehlen werden. Statt eine Haushaltspolitik zu betreiben, die diesen Teufelskreis durchbricht, dienen die ständig neuen Haushaltslücken zur Begründung immer neuer »Sparoperationen«, die weitere »Einnahmelöcher« und in der Folge neue »Sparoperationen« hervorrufen. Konjunktur- und beschäftigungspolitisch ergibt dieser Wettlauf zwischen Ausgabe- und Einnahmerückgang keinen Sinn.

Die tatsächlich durchgesetzten Einsparungen dienen weder einem sinnvolleren Einsatz der staatlichen Haushaltssmittel, noch führen sie zu einem wirksamen Abbau des Haushaltsdefizits. Gesellschaftspolitisch wird auf diese Weise allerdings der Rückzug des Staates aus der Beschäftigungs- und Sozialpolitik unter der Hand durchgesetzt. Das sind aber nur die unmittelbaren, direkt ökonomisch festmachbaren Folgen. Die skizzierte Wirtschafts- und Sozialpolitik provoziert darüber hinaus ein gesellschaftspolitisches Klima der Perspektivlosigkeit, der Intoleranz, der Reformfeindlichkeit und der Aggression gegen soziale und politische Minderheiten. Sie steht nicht nur dem Ausbau demokratischer Strukturen in der BRD entgegen, sondern bedroht bereits deren Bestand.

All dies ist der Bundesregierung bereits entgegengehalten worden, nicht zuletzt aus den sie tragenden Parteien selbst heraus. Auch die Gewerkschaften haben ihre Gegnerschaft zu dieser Art Wirtschafts- und Sozialpolitik deutlich gemacht. Dennoch weicht die Bundesregierung nicht von der eingeschlagenen Marschroute ab. Sind die sachlichen Zwänge so erdrückend? Bleibt kein Spielraum für eine sozial tragbare, strukturellen Reformen offenstehende Politik?

### *3.2. Spekulation und Irreführung: Gründe für die Austeritätspolitik*

Die Bundesregierung begründet ihr Festhalten am eingeschlagenen Kurs vor allem mit vier Argumenten:

a) Korrekturen von Mißbräuchen: Die Eingriffe in das System der sozialen Sicherung werden zunächst als »Mißbrauchskorrekturen« verharmlost: »Wildwuchs«, »Anspruchsinflation«, »Hängematte« und ähnliches sind die Stichworte, die inzwischen um das des »Parasiten«

erweitert wurden: die Opfer einer ebenso unsozialen wie ineffizienten Wirtschafts- und Sozialordnung werden zu Tätern stilisiert und als »Belastung« des Sozialwesens diskriminiert. Dieses Verfahren erleichtert natürlich die Zurückdrängung materieller wie sozialer Lebensansprüche der von Krise, Inflation und Arbeitslosigkeit am stärksten Betroffenen.

Tatsache ist, daß die mißbräuchliche Inanspruchnahme staatlicher Sozialleistungen – soweit sie überhaupt als solche zu deuten sind – weit hinter dem zurückbleibt, was an Wirtschaftskriminalität, Steuerhinterziehung und -rückständen, Konkursstrafaten etc. in der BRD gang und gäbe ist, von den systematischen Zerstörungen der Natur durch umweltschädigende Prozesse der industriellen Fertigung ganz zu schweigen. Wirksame staatliche Aktivität ist hier allerdings nicht in Sicht. Tatsache ist weiterhin, daß die Eingriffe in das Sozialsystem keineswegs nur marginale Korrekturen von Ausführungsbestimmungen etc. darstellen, sondern den Kern öffentlicher Leistungen treffen. Sei es die materielle Absicherung der Arbeitslosen, sei es die berufliche Bildung, das Kindergeld, der Personalabbau im öffentlichen Dienst: nicht der Mißbrauch, sondern der zweckgemäße Gebrauch öffentlicher Leistungen soll abgebaut werden.

Darüber hinaus dient die Mißbrauchsiedeologie der Diffamierung jener Bevölkerungssteile, die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Sie werden flugs zu Profiteuren des Sozialsystems, während die Kapitalbesitzer – vor allem jene, die hohe Kapitalgewinne erzielen lassen – zu honorigen Leistungsträgern der Gesellschaft stilisiert werden, unabhängig von den Mensch und Umwelt erheblich belastenden Produktionsmethoden und unabhängig von den Preisstrategien, denen sie vielfach ihr Einkommen verdanken.

b) Abbau des »Schuldenberges«: Die Politik staatlicher Austerität – Sparen und Umverteilen – wird nach wie vor in erster Linie mit der Notwendigkeit des Staatsschuldabbaus (Konsolidierung) begründet und dies vor allem mit dem Hinweis auf das zu hohe Zinsniveau und die wachsende Zinsbelastung des Staatshaushaltes.

In den Memoranden der letzten Jahre ist wiederholt dargestellt worden, daß die zinstreibende Wirkung der Staatsverschuldung, insbesondere in den hier in Frage kommenden Dimensionen, äußerst gering zu veranschlagen ist. Es ist weiterhin deutlich gemacht worden, daß die Zinsbelastung des Staatshaushalts weniger stark ansteigen würde, wenn sich die Gebietskörperschaften zur Finanzierung wirtschaftspolitisch vernünftiger Ausgaben nicht vorwiegend zu Marktzinsen im Bankenapparat verschulden, sondern zinslos bei der Zentralbank, niedrig ver-

zinst im Bankensektor und verstkt bei den privaten Haushalten zu einem für jene attraktiven Sparzins.

Was das gegenwärtig zu hohe Zinsniveau angeht, so ist dies keineswegs auf die Entwicklung der Staatsschulden zurzfren, sondern gewolltes Ergebnis der Geldpolitik der Bundesbank, die in den letzten Jahren für eine massive Beschneidung des Kreditangebots gesorgt hat. Die Erfahrung Mitte der 70er Jahre zeigt, df ein rasches Anwachsen der Staatsverschuldung durchaus mit stark sinkenden Zinsen einhergehen kann, wenn die Notenbank keine Politik der Kreditverknappung verfolgt.

Daß die Geldpolitik die He des Zinssatzes weitaus stker bestimmt als die Staatsverschuldung, lt sich anhand der Entwicklung dieser Gren seit 1974 illustrieren:

#### *Staatsdefizit und Zinsen in der BRD 1974—1981*

	1974	1975	1979	1981
Staatsdefizit, Mrd. DM	14	60	40	66 <sup>1</sup>
Kapitalmarktzins, in v.H.	10,6	8,7	7,6	10,7 <sup>2</sup>
Geldpolitik (+: expansiv) <sup>3</sup>	+ 11,9		- 11,4 <sup>4</sup>	

1) Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute 1981

2) Januar bis September

3) Veränderung der freien Liquiditätsreserven der Banken im Gesamtzeitraum in Mrd. DM

4) bis September 1981

Quelle: R. Pohl, Die Geldpolitik der Deutschen Bundesbank im Lichte steigender Arbeitslosigkeit, WSI-Mitteilungen 1/1982, S. 16.

Allerdings zeigt sich zwischen Staatsverschuldung und Zinssatz gegenwärtig eine umgekehrte Kausalität: Je mehr die Hochzinspolitik die Entwicklung des ökonomischen Prozesses behindert, um so mehr wird der Staat in die Verschuldungsposition gedrängt. Dies wird haushaltspolitisch zusätzlich verstkt, weil die hohen Zinsen die Staatsverschuldung selbst verteuern und daher zur Finanzierung der Zinskosten ein höheres Einnahmevolumen erforderlich ist.

Was die Zinsbelastung des Staatshaushalts angeht, so ist sie der He nach zu einem erheblichen Teil von der Art der Staatsverschuldung abhängig. Gegenwärtig wählt der Staat in seiner Verschuldungspraxis eine teure Form, die Direktverschuldung im Geschftsbankensystem zu Marktziens. Die »Memoranden« der vergangenen Jahre haben verdeutlicht, df eine stärkere Verschuldung bei der Notenbank sowie die Auflage von niedrig verzinsten Zwangsanleihen im Bankensektor die

Zinsbelastung des Staatshaushalts erheblich verringern könnte, ohne daß hieraus Inflationsgefahren erwachsen würden.

Ihrem Charakter nach muß die Zinsbelastung des Staatshaushalts aber als Preis für die gesellschaftliche Bewältigung jener Probleme angesehen werden, die aus diesem Gesellschaftssystem resultieren. Arbeitslosigkeit, soziale Not, Vernachlässigung infrastruktureller Leistungen sind nicht Zufallsprodukte dieses Jahrzehnts, sondern Ergebnis von Marktprozessen, denen das wirtschaftliche und weitestgehend auch das soziale Leben dieses Landes unterliegt.

Diese Zusammenhänge zeigen, daß sich der Einsatz der öffentlichen Kreditfinanzierung als Instrument rationaler Haushalts- und Wirtschaftspolitik ökonomisch sinnvoll begründen läßt. Dieser instrumentelle Einsatz der Staatsverschuldung wird umso mehr erforderlich, je mehr sich erweisen wird, daß die gegenwärtige Haushaltspolitik ungeeignet ist, die Staatsschuld zu verringern. Auch das Wachstumstempo der Staatsverschuldung kann auf diesem Wege nicht reduziert werden. Die Maßnahmen zur Drosselung bzw. Umstrukturierung der Staatsausgaben werden nämlich die Arbeitslosigkeit zusätzlich erhöhen, damit aber deren Kosten erweitern und gleichzeitig die Steuereinnahmen weiter vermindern. Im Ergebnis werden die Defizite im Staatshaushalt wachsen, nicht trotz, sondern gerade wegen sogenannter Sparmaßnahmen.

c) Expansion nach außen: Die Austeritätspolitik nach innen wird weiterhin mit der Notwendigkeit einer nach außen gerichteten Expansionspolitik begründet. Bundesregierung und Bundesbank erhoffen sich vom Gelingen einer Exportoffensive Entlastung und Wiederbelebung der inländischen Konjunktur. Zu diesem Zweck soll der Staatshaushalt stärker als bisher in den Dienst der Stärkung der exportorientierten Sektoren durch Subventionen und der Modernisierung des Produktionsapparats gestellt werden. Gleichzeitig soll die restriktive Geldpolitik dämpfend auf die Lohnsteigerungen und damit auf den Konsum wirken, um auch über die Kostenseite die Weltmarktposition der BRD-Wirtschaft zu verbessern. Die Haushaltspolitik steht dabei unter dem Ziel, öffentliche Dienst- und Sozialleistungen zugunsten der Wachstumspflege zurückzudrängen. Allerdings wird es auch auf diesem Wege nicht gelingen, die binnengesetzliche Schwäche nachhaltig zu überwinden.

Die Austeritätspolitik im Innern wird teils in der Erwartung betrieben, im Inland ausfallende Nachfrage durch die Mobilisierung von Auslandsnachfrage kompensieren zu können. Nicht nur die sozialen Kosten einer solchen Strategie im Inland verbieten es jedoch, diesen Weg

zu gehen. Auch ihr Erfolg ist auf lange Sicht mehr als zweifelhaft. Dies aus folgenden Gründen:

– Eine Strategie der Exportforcierung verschärft den internationalen Konkurrenzkampf. Bei stagnierenden oder nur schwach expandierenden Weltmärkten können Exporterfolge einzelner Länder nur zu Lasten der übrigen gehen. Wachsende Leistungsbilanzdefizite dieser Länder und wachsende internationale Verschuldung als Folge beschwören die Gefahr von Importbeschränkungen der betroffenen Länder herauf, die zusätzliche Importe – und das sind die Exporte anderer Länder – behindern. Da eine Exportorientierung, die ein unzureichendes Wachstum des internationalen Handels preislich zu unterlaufen versucht, im Erfolgsfalle die Wachstums- und Zahlungsbilanzprobleme des Auslands verschärft, untergräbt sie die Voraussetzungen ihres dauerhaften Erfolgs. Die Exportorientierung scheitert längerfristig an ihrem kurzfristigen Erfolg. Dies muß nun keineswegs in einem dramatischen Zusammenbruch der Auslandsnachfrage zum Ausdruck kommen, sondern kann sich auch in einer schleichenden Zunahme des Protektionismus niederschlagen. Die Selbstbeschränkung, die der japanischen Exportwirtschaft unter Androhung von Einfuhrbeschränkungen seitens der EG abgerungen worden ist, zeigt die Grenzen aggressiver Exportorientierung. Durch die Exportorientierung begibt sich die Bundesrepublik zunehmend in die Abhängigkeit einer Nachfragekomponente, die sie selbst kaum zu beeinflussen vermag. Dies wiegt umso schwerer, als gleichzeitig die Binnennachfrage – in Verfolgung der Exportorientierung – geschwächt wird, die damit zunehmend weniger in der Lage ist eine konjunkturell ausgleichende Rolle zu spielen. Es mag einem Land zeitweise gelingen, sich damit seiner Probleme zu entledigen. Allen Ländern zusammen gelingt dies jedoch nicht. Dadurch, daß ein Land den Versuch unternimmt, seine internen Probleme dem Ausland durch die Forcierung der Exporte aufzulasten, beeinträchtigt es die Chancen seines Gelingens. Das Ausland wird entweder seinerseits in die Exportorientierung gedrängt, da es Marktanteileinbußen nicht hinnehmen wird, oder aber zu Importbeschränkungen greifen. In diesem Null-Summenspiel mag die Bundesrepublik dank ihres wirtschaftlichen Potentials zunächst gut abschneiden, allerdings um den Preis zunehmender Labilität, die in der Gefahr protektionistischer Maßnahmen des Auslands zum Schutze seiner Wirtschaft gegeben ist. Hierin besteht zugleich eine Quelle wachsender internationaler Spannungen. Die Strategie, japanischer als die Japaner sein zu wollen, führt auf sehr dünnes Eis.

– Darüberhinaus ist ein langfristiger Erfolg einer weiteren Exportforcierung auch durch den Zusammenhang von Wechselkursentwickl-

lung und Leistungsbilanz in Frage gestellt. Ganz abgesehen davon, daß über die Abschätzung der Preiselastizität der Exporte große Unsicherheit besteht, läßt sich für den Teil preiselastischer Exporte folgender Zusammenhang feststellen. Sollen vom Export derart expansive Impulse ausgehen, daß hierüber eine nachhaltige Belebung der Binnenwirtschaft initiiert würde, so müßten die Handelsbilanzüberschüsse weit über jene des Jahres 1981 anwachsen und sich das jetzige Leistungsbilanzdefizit in einen Überschuß größeren Ausmaßes umkehren. Auf Dauer könnte dann auch der internationale Geld- und Kapitalverkehr eine Aufwertung der DM nicht verhindern, wodurch sich westdeutsche Erzeugnisse im Ausland verteuern würden. Die Verteuerung gefährdete jedoch die weitere Exportsteigerung. Dies würde zum Anlaß genommen, die (Lohn-)Kosten weiter zu drücken. Angenommen, dies gelänge, und angenommen, die Ausfuhrpreise würden entsprechend gesenkt, dann würde die weitere Zunahme der Exporte den Wechselkurs weiter steigen lassen usf.. Ein steigender Wechselkurs gefährdete den Auslandsabsatz nur dann nicht unmittelbar, wenn die Auslandsnachfrage preisunrealistisch ist. Dies dürfte für einen Teil des Exportsortiments tatsächlich zutreffen. In diesem Falle verschärfen sich jedoch wie bereits dargelegt, die Leistungsbilanzprobleme im Ausland zusätzlich, und restriktive Gegenmaßnahmen wären zu erwarten. Handelskriege wären das zwangsläufige Resultat einer Exportoffensive bei der Preisunelastizität der Exporte.

– Auch eine teilweise erfolgreiche Exportförderung könnte das Beschäftigungsproblem in der BRD nicht lösen. Soweit die Exportoffensive durch eine binnenwirtschaftliche Spar- und Verzichtspolitik erkauft würde, entstünden nichtexportorientierten Branchen Nachfrageverluste. Binnenwirtschaftlich verschärfe sich somit über die Absatzprobleme dieser Branchen das Beschäftigungsproblem. Andererseits könnte die Expansion der exportorientierten Industrien die binnenwirtschaftlichen Ausfälle nicht kompensieren. Bereits der Exportboom von 1981 zeigt, daß die Beschäftigungswirkungen einer Exportförderung relativ gering ausfallen. Nicht zuletzt sind die Ursachen darin zu suchen, daß die Exportindustrien zu den technologisch fortgeschrittensten Branchen gehören und Rationalisierungsinvestitionen, auch durch die starke internationale Konkurrenz erzwungen, eine besonders wichtige Rolle spielen. Zwar entstünden auch zum Teil positive Beschäftigungswirkungen über die binnenwirtschaftlichen Vorleistungsverflechtungen der Exportbranchen. Jedoch dürften diese positiven Wirkungen die Arbeitsplatzverluste der meist besonders beschäftigungsintensiven binnenorientierten Industrien und Dienstleistungsbereiche nicht auf-

heben können, geschweige denn einen wirksamen Beitrag zum Abbau bereits bestehender Arbeitslosigkeit leisten.

Die Strategie einer Exportförderung vermittels staatlicher Austeritätspolitik kann folglich kein Beitrag zur Lösung der Krisenprobleme sein. Sie mag zwar unter Umständen erfolgreich die exportstarken Großunternehmen begünstigen, nicht jedoch die negativen binnenwirtschaftlichen Folgen kompensieren. Mit einer solchen Strategie mache sich dieses Land von einem krisenhaften Weltmarkt noch abhängiger und verschärfe zugleich die Zahlungsbilanzprobleme anderer Länder. Die Folgen könnten eine zunehmende Zerrüttung der weltwirtschaftlichen Beziehungen und ein zunehmender offener oder versteckter Protektionismus sein.

d) Hochzinspolitik gegen das Leistungsbilanzdefizit: Hochzinspolitik und staatliche Austeritätspolitik finden gleichermaßen scheinbar stichhaltige Begründung in der Gefahr des zwar gesunkenen, aber nach wie vor hohen Leistungsbilanzdefizits der BRD. Die hohen Zinsen sollen verhindern, daß noch mehr Kapital ins Ausland bzw. kein Kapital in die BRD fließt. Die restriktive Haushaltspolitik soll den staatlichen Konsum senken – womit in erster Linie die Bereiche Soziales und Bildung sowie die staatliche Verwaltung gemeint sind –, damit erstens mehr Mittel für zukunftsträchtige Investitionen, vor allem auf dem Exportsektor bereitgestellt werden können und zweitens jenem Anspruchsdenken Einhalt geboten wird, das die westdeutsche Bevölkerung angeblich seit Jahren über ihre Verhältnisse leben ließ.

Natürlich belasten hohe Zinsen nicht nur die öffentlichen Haushalte, sondern auch die privaten Investoren. In dem Maße, wie Investitionen als zinsabhängig unterstellt werden können, mindert die Hochzinspolitik daher die konjunkturellen Impulswirkungen staatlicher Beschäftigungsprogramme. Eine Zinssenkung wäre dringend geboten. Die seit 1979 extrem hohen Zinsen, die spätestens seit Mitte 1980 krass prozyklisch wirken, sind ein auch durch Nachfrageexpansion kaum überwindbares Investitionshemmnis. Hohe Zinsen bedeuten für die Unternehmen, daß nicht Sachkapital-, sondern Geldkapitalbildung attraktiv ist, die Geldvermögensbildung der Unternehmen hat sich in den letzten Jahren drastisch erhöht. Zudem wirkt das hohe Zinsniveau konzentrationsfördernd – ein großer Teil der Finanzzusammenbrüche bei kleinen und mittleren Unternehmen ist zinsfinanzierungsbedingt – und kosten- und inflationstreibend: ein Anstieg des Zinsniveaus um 2 Prozentpunkte belastet die privaten Unternehmen mit ca. 8 Mrd. DM; in besonderer Weise sind auch hier fremdfinanzierungsabhängige Unternehmen, vor allem der Wohnungsbau, aber auch kleinere und mittlere

Unternehmen anderer Wirtschaftsbereiche betroffen. Da die Geldpolitik krisenverschärfend wirkt, steigen mit der Unterauslastung der Kapazitäten die Stückkosten.

Gegen eine geldpolitische Lockerung spricht nach Auffassung der Bundesbank, daß es wegen des Zinsgefälles zwischen der BRD und den USA zu Kapitalabflüssen kommen könnte, und nicht ausreichend Kapital zur Finanzierung des Leistungsbilanzdefizites ins Inland gezogen werden könnte. Hieraus entstünde eine zusätzliche Abwertungsgefahr. Eine weitere DM-Abwertung verteuere jedoch die Importe, verschärfe das Inflationsproblem über Lohnanpassungen und verschlechtere somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der BRD.

Gegen diese außenwirtschaftliche Begründung der Hochzinspolitik sprechen folgende Überlegungen:

– Die Inflationswirkungen einer Abwertung sind, dies zeigt die Erfahrung des vergangenen Jahres, nur soweit wirksam, wie nicht ausländische Importe infolge ihrer Verteuerung substituiert oder eingespart werden. Der reale Rückgang der Importe des vergangenen Jahres ist nicht allein auf die wirtschaftliche Krise rückführbar, sondern teilweise auch durch solche Substitutions- und Sparprozesse verursacht. Zudem trat die erwartete Leistungsbilanzverschlechterung nicht ein: Offensichtlich wurden die Exporte durch die Abwertung stärker begünstigt, die Exportwerte übertrafen das Wachstum der Importwerte deutlich.

– Die Mehrzahl der Wirtschaftsforschungsinstitute erwartet im übrigen für das laufende Jahr einen weitgehenden Abbau des Leistungsbilanzdefizites. Ausländisches Kapital zur Finanzierung eines eventuell verbleibenden geringen Defizits muß deshalb – auch angesichts der nach wie vor hohen Währungsreserven der Bundesbank –, nicht über eine Hochzinspolitik angezogen werden.

– In den ersten drei Quartalen des letzten Jahres sind der BRD pro Quartal ca. 10 Mrd. DM netto an Kapital zugeflossen. Ein wesentlicher Teil dieser Zuflüsse stammte neben der Kreditaufnahme des Bundes im Ausland aus dem kurzfristigen Kapitalverkehr. Die Kapitalzuflüsse waren wesentlich größer als zur Finanzierung des Leistungsbilanzdefizits erforderlich. Zumindest für diesen Zeitraum waren folglich die Zinsen in der BRD, berücksichtigt man zusätzlich die Aufwertungserwartungen für die DM, auch aus außenwirtschaftlicher Sicht überhöht.

– Tatsächlich jedoch ist die Kapitalverkehrsbilanz gegen Ende des Jahres 1981 wieder stark zuungunsten der BRD umgeschlagen. Fast 17 Mrd. vorwiegend kurzfristiger Mittel strömten ins Ausland. Ursachen sind, daß nach der Neufestsetzung der Wechselkurse im EWS Aufwertungserwartungen gegenüber der DM nachließen, und somit auch die

Zinssatzdifferenzen insbesondere zur USA wieder stärker zur Wirkung kamen. Beim ebenfalls zuungunsten der BRD umgeschlagenen langfristigen Kapitalexport spielte die starke Expansion der Direktinvestitionen gegen Ende 1981 eine wichtige Rolle.

- Dieses rasche Umschlagen in der Richtung der internationalen Kapitalströme zeigt, daß die Zinspolitik zur Lenkung der Kapitalströme ein weitgehend ungeeignetes Mittel ist. Will man nicht in völlige Abhängigkeit zur Hochzinspolitik und der damit verbundenen restriktiven Wirtschaftspolitik der USA geraten, und damit die binnennirtschaftliche Krise weiter verschärfen, so müssen Alternativen zur Zinspolitik gesucht werden. Gegen Abflüsse westdeutschen Kapitals ins Ausland könnten vorgesehene Restriktionen des Außenwirtschaftsgesetzes angewandt werden, insbesondere in dem Fall, daß die freiwilligen Kapitalexportbeschränkungen, um die die Bundesbank die Kreditinstitute ersucht hat, keine Wirkung zeigen. Zugleich jedoch sind die hohen Abflüsse westdeutschen Kapitals auch Symptom der schlechten Wirtschaftslage in der BRD: Solange bei rückgängiger Inlandsnachfrage keine Auslastung der Kapazitäten in Sicht ist, wird überschüssiges Kapital in anderen Bereichen als Investitionen in der BRD angelegt werden. Indirekt fördert also die Hochzinspolitik über die Verschärfung der Krise im Inland die Tendenz zum Kapitalexport.

Angesichts einer erwarteten ausgeglichenen oder nur geringfügig defizitären Leistungsbilanz 1982 verringert sich im übrigen der Bedarf an ausländischem Kapital, insbesondere wenn es gelingt, die westdeutschen Kapitalexporte stärker zu kontrollieren. Auch aus diesem Grund können folglich die Zinsen sofort gelockert werden.

- Die Kapitalströme der letzten Zeit zeigen eine starke Abhängigkeit von kaum berechenbaren Schwankungen des Dollarkurses. Sich diesen nur äußerst geringfügig beeinflußbaren Entwicklungen mittels einer »korrigierenden« Zinspolitik binnennirtschaftlich zu unterwerfen, führt zu überwiegend negativen Folgen. Auf Dauer wird sich der Wechselkurs zugunsten des Landes entwickeln, und damit auch von Problemen des Kapitalabflusses entlasten, in dem wirtschaftliche Stabilität zu erwarten ist. Zinssenkungen, die einen wirtschaftlichen Aufschwung begünstigen können (ohne ihn allein hervorrufen zu können), könnten folglich auf längere Sicht auch zu einer Verbesserung der Zahlungsbilanzsituation führen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Hochzinspolitik der Bundesbank weder in der Lage war und ist, die internationalen Kapitalströme befriedigend zu lenken, noch eine Abwertung der DM außerhalb des EWS verhindern konnte. Dagegen verstärkte diese Hochzins-

politik die binnengesellschaftlichen Instabilitäten, verhinderte notwendige Investitionen, – nicht zuletzt im außenwirtschaftlich relevanten Bereich der Energieeinsparungen und Energiesubstitution –, und förderte somit den Abfluß nichtinvestierten Kapitals aus der BRD.

Wenn die wirtschafts- und sozialpolitische Orientierung der Bundesregierung mit dem Verweis auf Sachzwänge nicht hinreichend begründbar ist, so heißt dies keineswegs, daß sie ohne Sinn ist. Sie ist elementarer Bestandteil der eingangs skizzierten Neuorientierung im gesellschaftspolitischen Bereich. Sie ist – wenn auch immer bloß vermittelter – Ausdruck eines verschobenen politischen Kräfteverhältnisses in der BRD, das – zum Teil durchaus entgegen der politischen Programmatik wirtschaftspolitischer Entscheidungsträger – gegenwärtig auf Krisenlösungsmechanismen im alleinigen Interesse der Kapitalbesitzer, der großen Unternehmen und ihrer Verbände bzw. politischen Repräsentanten drängt. Die gegenwärtige Krise soll genutzt werden für eine gesellschaftspolitische Wende:

- nach der eine reduzierte Sozialgesetzgebung die abhängig Beschäftigten in den Unternehmen wieder verstärktem ökonomischen und disziplinären Druck aussetzt,
- nach der »bürokratische« und »plebiszitäre« Investitionshemmnisse aus dem Weg geräumt sind, die großen Projekte Kernkraft und Kabelfernsehen endlich angegangen werden können und sei es gegen einen noch so großen Widerstand eines wachsenden Teils der Bevölkerung,
- nach der wichtige Schutzgesetze auf ein formales Minimum reduziert sind und so große Lebensbereiche – wie etwa der Wohnbereich – wieder zu »richtigen« Märkten werden, frei von demokratisch oder auch nur administrativ legitimierten Eingriffsmöglichkeiten durch den Staat bzw. die Betroffenen selbst.

### *3.3. Umverteilungsprogramm als sogenanntes Beschäftigungsprogramm: Die »Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität«*

Anfang Februar dieses Jahres beschloß die Bundesregierung eine »Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität«. Der Text dieses Beschlusses beginnt mit den Worten: »Die akute Wachstumsschwäche und die sich auch mittelfristig abzeichnenden Beschäftigungsprobleme können nur durch eine mehrjährige wachstums- und beschäftigungspolitische Strategie überwunden werden.« Wie sich die

Bundesregierung eine solche Strategie vorstellt, kommt in den beschlossenen Maßnahmen deutlich zum Ausdruck: Was bisher unter der Flagge der »Sparpolitik« betrieben wurde, wird jetzt unter der gefälligeren Formel vom »Beschäftigungsprogramm« fortgesetzt: die Umverteilung zugunsten der Gewinneinkommen. Eine zehnprozentige Investitionszulage von geschätzt 4 Mrd. DM und Zinssubventionen an kleine und mittlere Unternehmen von geschätzt 440 Mio. DM (alle Beträge auf drei Jahre gerechnet) sollen durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt und durch die vorgezogene Einführung des Krankenversicherungsbeitrags für Rentner finanziert werden. Und wie die Gewinnsubvention für die Unternehmen mit der Verheißung zusätzlicher Arbeitsplätze gerechtfertigt wird, so wird die ebenfalls beschlossene Einführung der Staffelmiete für Neubauten mit dem Versprechen garniert, dadurch mehr Wohnraum zu schaffen. Im Ergebnis allerdings wird die Arbeitslosigkeit durch die Investitionszulage nicht abgebaut werden, und die Einführung der Staffelmiete wird nicht neuen Wohnraum, sondern neue, höhere Mieten hervorrufen.

### *Zur Investitionszulage*

Bereits 1975 konnten Erfahrungen mit der Wirkungsweise von Investitionszulagen gemacht werden. Eine Untersuchung des Ifo-Instituts kam damals vor allem aus drei Gründen zu einer Negativeinschätzung der für ein halbes Jahr gewährten Investitionszulage von 7,5%:

– Statt neue, zusätzliche Investitionen hervorzurufen, wurden vor allem bereits geplante Investitionen bezuschußt, die ohnehin getätigt worden wären, jetzt aber für die Unternehmen kostengünstiger durchgeführt werden (»Mitnehmereffekt«).

– Allenfalls wurden von den Unternehmen für einen etwas späteren Zeitpunkt vorgesehene Investitionen zeitlich vorgezogen, um in den Genuss der befristeten Zulage zu kommen (»Vorzieheffekt«). Spürbar wurde dieser Effekt in der zweiten Jahreshälfte 1975, in der es zu einem »Investitionsloch« kam, nachdem das Programm im Juni 1975 ausgelaufen war.

– Weil vor allem große Unternehmen über eine längerfristige Investitionsplanung verfügen, die ihnen ein zeitliches Vorziehen größerer Investitionsprojekte erlaubt, kamen vor allem sie in den Genuss der staatlichen Gelder. Die Investitionszulage wirkte deshalb konzentrationsfördernd.

Die Wirkung der jetzt beschlossenen Investitionszulage kann in der gleichen Weise prognostiziert werden:

a) Zwar wurde vereinbart, daß nur jenen Unternehmen Investitionszulage gewährt werden soll, deren Investitionsvolumen über dem Durchschnitt der letzten drei Jahre liegt. Damit sollte Mitnehmereffekten vorgebeugt werden. Diese Regelung überfordert aber nicht nur die Kontrollfähigkeiten der Finanzbürokratie, sondern ist darüberhinaus eine beschäftigungspolitische Fehlkonstruktion: Die Durchschnittsbildung benachteiligt gerade jene Unternehmen, die 1979 und 1980 noch vergleichsweise hohe, in der 1981 einsetzenden Krise aber kaum noch Investitionen tätigten. Ihr Durchschnitt wird zu hoch ausgewiesen, zu hohe Investitionen sind erforderlich, um die Zulage jetzt zu erhalten. Umgekehrt werden gerade jene Unternehmen gefördert, die eine vergleichsweise kontinuierliche Investitionstätigkeit aufweisen, diese dann aber auch wahrscheinlich 1982 fortgesetzt hätten. Auf diese Weise fördert die beschlossene Regelung geradezu die ohnehin zu erwartenden Mitnehmereffekte, statt ihnen vorzubeugen.

b) Das zeitliche Vorziehen bereits geplanter Investitionen ist der vorherrschende Mechanismus, über den sich die Mitnehmereffekte durchsetzen. Das daher zu erwartende »Investitionsloch '83« wird die in dieses Jahr hineinreichende Rezession also weiter verschärfen, wenn es in der Zwischenzeit nicht zu einem neuerlichen Aufschwung kommt.

c) Die Investitionszulage wird diesen Aufschwung nicht herbeiführen. Dagegen steht die Tatsache, daß Investitionskosten und ihre Finanzierung keineswegs den entscheidenden Engpaßfaktor der gegenwärtigen Krise darstellen. Sowohl für die Bauwirtschaft als auch für die großen Unternehmen sind die unzureichenden Absatzerwartungen das entscheidende Investitionshemmnis. Wo aber tatsächlich erhebliche Finanzierungsengpässe bestehen, im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen, reichen Zulage und Zinskostensubvention der beschlossenen Größenordnungen nicht aus, um nennenswerte Erweiterungsinvestitionen hervorzurufen, zumal auch hier Absatzprobleme vorherrschen.

d) Die Mitnehmereffekte betreffen vor allem Investitionen, die relativ unabhängig von der jeweiligen Konjunkturlage getätigt werden, weil sie aus Konkurrenzgründen getätigt werden müssen: Umstellung der Produktion auf die neueste Technik, Rationalisierungs- und Ersatzinvestitionen. Auf den Arbeitsmarkt wirken sich diese Investitionen aber vor allem durch den Abbau von Arbeitsplätzen, statt durch deren forcierten Ausbau aus. Die Investitionszulage führt in dieser Hinsicht zu mehr, statt zu weniger Arbeitslosigkeit.

## *Zur Mehrwertsteuererhöhung*

Die Negativwirkung der Investitionszulage wird unterstützt durch deren Finanzierung: Die Mehrwertsteuererhöhung, die ab Juli 1983 wirksam werden soll, wird die Konsumenten mit 3,2 Mrd. DM (1983) bzw. 8 Mrd. DM (pro Jahr ab 1984) zusätzlich belasten. Angesichts der Tatsache, daß der private Verbrauch bereits 1981 real um 1,5 % gesunken ist, weiterhin der Tatsache, daß die Ausweitung der Massenkaufkraft durch Lohnabschlüsse unterhalb der Inflationsrate eingeschränkt wurde, letztlich der Tatsache, daß gerade die negativen Absatzerwartungen gegenwärtig das entscheidende Investitionshemmnis darstellen, stellt dieser Finanzierungsvorschlag nur ein beschäftigungspolitisches Harakiri dar: Die verursachte Reduktion der Binnennachfrage wird den Rezessionsverlauf weiter verschärfen. Hinzu treten die negativen Verteilungswirkungen dieser indirekten Steuer, die durch den gespaltenen Mehrwertsteuersatz nur unzureichend korrigiert werden.

Die Kombination von Investitionszulage und Mehrwertsteuererhöhung muß also wie folgt gewürdigt werden: Die Investitionszulage verschenkt staatliche Mittel, die für wichtige gesellschaftliche Aufgaben erforderlich wären, ohne beschäftigungspolitische Aufwärtsimpulse zu geben. Die Mehrwertsteuererhöhung – immer Anlaß für Preiserhöhungen – schichtet Einkommen von den Konsumenten in die Unternehmen und innerhalb der Einkommensklassen zugunsten der höher Verdienenden um, verschärft gleichzeitig das Beschäftigungsproblem, weil sie die Konsumnachfrage weiter reduziert, ohne daß die Investitionsnachfrage durch die Investitionszulage in Richtung arbeitsplatzschaffender Erweiterungsinvestitionen angeregt würde.

## *Weitere Maßnahmen der »Gemeinschaftsinitiative«*

Wie Hohn nehmen sich die auf 4 Jahre verteilten 400 Mio. DM, die als »Programm zur Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation und der Arbeitsmarktchancen Jugendlicher« angepriesen werden, angesichts der rasch wachsenden Probleme der Jugendarbeitslosigkeit aus. Bedenkt man, daß 1981 275000 Jugendliche ohne Ausbildungsplatz bleiben mußten, muß dieses »Programm« zu jener Sorte Tropfen gezählt werden, die bereits verdunstet sind, bevor sie den heißen Stein überhaupt erreichen. Es dient allein der ruhigstellenden Erweckung des Anscheins, es werde etwas getan.

Auch die ebenfalls auf vier Jahre verteilten 800 Mio. DM für den öffentlichen Hochbau und die auf drei Jahre verteilte knappe halbe Mil-

liarde, die als Zinssubvention den Gemeinden zukommen soll, sind weit davon entfernt, zur Lösung der Probleme in Bauwirtschaft und Gemeindefinanzen Nennenswertes beizutragen.

Diese Kritik an den geplanten Maßnahmen, die in unterschiedlicher Ausprägung weit über die Arbeitsgruppe »Alternativen der Wirtschaftspolitik« hinaus geteilt wird, wirft die Frage nach den Gründen auf, welche die Bundesregierung bewogen haben mögen, ein solches Programm unter Ausschluß vorheriger Diskussionen in den Fraktionen beschließen zu lassen. Die wochenlangen Auseinandersetzungen zwischen Regierung, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften um die Orientierung staatlicher Wirtschaftspolitik und ein neues Beschäftigungsprogramm scheinen die Bundesregierung zu der Einsicht gebracht zu haben, daß der verfolgte Austeritätskurs nicht bruchlos durchzuhalten ist. Andererseits sollte die Orientierung auf Rückzug des Staates aus der Beschäftigungs- und Sozialpolitik und auf Haushaltskonsolidierung nicht aufgegeben werden. Diese Grundlinie einzuhalten und doch irgendetwas zu tun, was die Gewerkschaften beruhigt und Druck von Tarifverhandlungen nimmt, war offenbar das zu lösende Problem. Beschäftigungspolitisch, also in der Sache selbst, schien die Bundesregierung vom gesamten Programm ohnehin nicht viel zu halten. Dafür spricht stellvertretend die Äußerung des Bundeswirtschaftsministers, ökonomisch betrachtet, sei es sicherlich das Beste, staatlicherseits gar nichts zu tun, dies erfülle aber nicht die Erwartungen der Gewerkschaften. Dafür spricht auch die Tatsache, daß die Bundesregierung die Entscheidung über das gesamte Programm mit der Option für die Mehrwertsteuerfinanzierung zunächst einmal in die Hände des Bundesrats und damit in die der Opposition gelegt hatte, die bereits angekündigt hatte, die Mehrwertsteuererhöhung abzulehnen.

Im Ergebnis also eine »Gemeinschaftsinitiative« der Koalitionsparteien, die einerseits – soweit sie gelingt – auf dem festgelegten Kurs von Spar- und Umverteilungspolitik bleibt, die dagegen sich formierende Kritik der Gewerkschaften aber abschwächt, der andererseits – soweit sie parlamentarisch nicht gelingt – kaum einer eine Träne nachweint, weil der Abbau der Arbeitslosigkeit ohnehin nicht Gegenstand des Programms war.

### *3.4. Wohnungspolitik zugunsten der Reichen*

Die Neue Wohnungspolitik hat vor dem Wohnungsbaukapital kapitulierte. Reformerfolge der 70er Jahre, die einen besseren Mieterschutz

gewähren sollten, werden zugunsten höherer Rentabilität demontiert; der ältere preisgünstigere Sozialwohnungsbestand wird gezielt ausverkauft. Kampagnen über die Fehlbelegung der Sozialwohnungen, Kritik an einem »überzogenen Mieterschutz«, der potentielle Investoren abschreckt, begleiteten eine Politik, die nahezu ohne Widerstand der Betroffenen durchgesetzt wurde. Diese Politik verschärft die schon bestehende soziale Polarisierung und die »sektorale Wohnungsnot«: es fehlen rund 1 Mio. preisgünstige Mietwohnungen besonders in den Großstädten und Ballungsgebieten für untere Einkommensklassen und für bestimmte Mietergruppen wie Kinderreiche, Behinderte, Alte und Ausländer. Die profitkalkulierten Neubaumieten erreichen die Belastungsgrenzen unterer und mittlerer Einkommensbezieher. Von den gesamten Wohnungsbauausgaben in Höhe von rd. 20 Mrd. DM (1980) wurden nur rd. 2,4 Mrd. DM für den öffentlich geförderten Mietwohnungsbau ausgegeben, dagegen fast das 6fache (13,2 Mrd. DM) für die Eigentumsförderung. Die Beschlüsse des 2. Haushaltstrukturgesetzes verschärfen noch die soziale Disproportion zugunsten oberer Einkommensbezieher (siehe: Memorandum 81, Demokratische Wirtschaftspolitik gegen Marktmacht und Sparmaßnahmen, Köln 1981, S. 114 ff.).

In dieser Wohnungsmarktsituation zieht sich der Staat aus seiner sozialpolitischen Verantwortung zurück. Die Schlichtformel »Mehr Miete – Mehr Wohnungen« wird als ungedeckter Scheck auf die Zukunft ausgestellt, Mieterschutz und soziale Gerechtigkeit bleiben auf der Strecke.

### *Etat '82: Begünstigung der oberen Einkommensklassen*

Konsequent werden Subventionen, die unteren Einkommensbeziehern zugutekommen, zugunsten von Steuervergünstigungen für obere Einkommensklassen gekürzt (Zahlen nach: 8. Subventionsbericht, Presse-dienst BM Bau 78/81).

- Kürzung des Sozialprogramms des Bundes für Kinderreiche, Ausländer und Senioren (- 350 Mio. DM)
- Ausweitung des Eigentumsprogramms im Sozialen Wohnungsbau (2. Förderungsgesetz) um 180 Mio. DM
- Einfrieren der Städtebauförderung auf 220 Mio. DM (Bundesanteil)
- Kürzung der mietenkenden Subventionen für Modernisierung und Energieeinsparung um 70 Mio. DM (Bund)
- zusätzliche Steuervergünstigungen für Luxusmodernisierung nach § 82a Einkommenssteuerdurchführungsverordnung (+ 180 Mio. DM)

– Zinserhöhungen der öffentlichen Baudarlehen für alle Sozialwohnungen, die vor 1970 erbaut wurden

– Fehlbelegungsabgabe für alle Sozialwohnungen in Städten mit mehr als 300 000 Einwohnern; ausdrücklich ausgenommen sind Eigenheimbesitzer und Eigentumswohnungen.

Die direkten Subventionen, die noch eine gewisse sozialpolitische Steuerung ermöglichen, werden um ca. 10 % gekürzt. Sprunghaft angestiegen sind dagegen die Steuervergünstigungen. Sie wurden um 22,3 % erhöht. Sie fließen ausschließlich oberen Einkommensklassen zu, da nur bei einem hohen Grenzsteuersatz investitionsrelevante Steuerersparnisse realisiert werden können.

### Steuererleichterungen 1982

1981	1982	Diff. (Mio. DM)	
4.500	4.750	+ 250	7b-Abschreibung
–	305	+ 305	Kinderzuschlag zu § 7b EStG
400	960	+ 560	Degressive Abschreibung § 7b Abs. 5 EStG
550	650	+ 100	Modernisierung nach § 82a EStDV
5.450	6.665	+ 1.215	(= + 22,3%)

Quellen: 8. Subventionsbericht  
DIW-Wochenbericht 50/1980  
BT-Drucks. 9/843

Die Eigentumsförderung durch die sog. 7b-Abschreibung wird allein für 1982 um mehr als 550 Mio. DM aufgestockt (siehe: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Investitionstätigkeit im Baubereich und zum Abbau ungleichmäßiger Besteuerung in der Wohnungswirtschaft, BT-Drucks. 9/843, S. 8). Die von der Einkommenssteuer abzugsfähigen Bau- und Anschaffungskosten für Eigenheime und Eigentumswohnungen wurden um 50 000,—DM erhöht. Nunmehr können 8 Jahre lang 5 % von 200 000,—DM für ein Einfamilienhaus oder von 250 000,—DM für ein Zweifamilienhaus vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden. Eine Expansion der Neubauproduktion – und damit auch der Baukonjunktur – ist von dieser Maßnahme nicht zu erwarten, da seit 1977 auch der Kauf von Häusern und Eigentumswohnungen aus dem Wohnungsbestand abzugsfähig sind. Die Erhöhung der Preisobergrenzen wird nur den Druck auf den preisgünstigen Altbaubestand verschärfen und die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen beschleunigen.

Die Begünstigung der gewerblichen Wohnungsvermietung steht bei der Ausweitung der degressiven Abschreibung nach § 7 Abs. 5 EStG im Vordergrund. Bei dieser Regelung bestehen keine dem § 7b EStG vergleichbaren Kostenobergrenzen. In erster Linie wird hier der Mietwohnungsbau der obersten Preisklasse steuerlich begünstigt. Zwar sind die Bauproduktionszahlen insgesamt rückläufig – um ca. 3% auf rd. 300 000 Wohnungen in 1981 –, jedoch steigen die Fertigstellungen sowie die Baugenehmigungszahlen für Zweifamilienhäuser, Eigentumswohnungen und Mehrfamilienhäuser (siehe: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen: Hausbau-Informationen 6/1982). Dies verweist einerseits auf die unveränderte Nachfragefähigkeit oberer Einkommensbezieher. Zum anderen untermauern gerade die absoluten Zuwächse bei den Mehrfamilienhäusern die These, daß für gewerbliche Investoren trotz renditemindernder Kostenanstiege Wohnungsbauinvestitionen weiterhin rentabel sind. Denn die Deckungslücke zwischen am Markt durchsetzbaren Kaltmieten von ca. 12,—DM/qm und den Kosten für Zinsen, Tilgung und Bewirtschaftung wird durch die steuerlichen Vergünstigungen mindestens kompensiert. Entschuldungsgevinne aus der Hypothekenrückzahlung und Veräußerungsgewinne aus der Wertsteigerung sind hierbei unberücksichtigt.

Insgesamt summieren sich die steuerlichen Begünstigungen für obere Einkommensbezieher bis 1985 auf mindestens 6 Mrd. DM (BT-Drucksache 9/843, S. 8).

### *Ausverkauf des Sozialwohnungsbestands*

Neben dem Subventionsabbau und den steuerlichen Vergünstigungen für höhere Einkommensklassen gehört das »Herauskaufen« aus der Mietpreis- und sozialpolitischen Belegungsbindung durch Rückzahlung der öffentlichen Baudarlehen zum traditionellen Instrumentarium marktradikaler Wohnungspolitik.

Durch die vorzeitige Rückzahlung der öffentlichen Baudarlehen erleichtert die Mietpreisbindung, der Hausbesitzer kann sich die Differentialrente zwischen realisierbarer Marktmiete und der für ältere Sozialwohnungen niedrigeren Kostenmiete aneignen. Bisher bestand auch bei vorzeitiger Rückzahlung noch 8 Jahre lang die Preisbindung – und die Vergabepflicht an Wohnberechtigte. So sollte der spekulative Ausverkauf der Sozialwohnungen verhindert werden. Diese Bindungsfrist ist jetzt auf 6 Monate (!) für alle Städte mit weniger als 200 000 Einwohnern verkürzt worden. Damit sind ca. 2,1 Mio. Sozialwohnungen von der Mietfreigabe bedroht. Für die Hausbesitzer ist die Bindungsfreigabe

von doppeltem Vorteil. Einerseits haben sie durch die Subventionen in der Vergangenheit eine Kostendeckung inclusive Gewinngarantie gehabt. Andererseits können sie jetzt die Marktmiete verlangen und sich Extraprofite aus der Wohnungsnot aneignen.

Durch die Darlehensablösungen von ca. 3 Mrd. DM sollen zusätzliche Wohnungen in einer Größenordnung von rd. 30000 finanziert werden (Pressedienst BM Bau 2/82). Sie werden nicht den möglichen Verlust von 2,1 Mio. preisgebundenen Sozialwohnungen aufwiegen, zumal von den zu erwartenden Mietsteigerungen wieder die unteren Einkommensklassen betroffen sein werden. Sicher ist, daß die geplanten Mietrechtsänderungen den Ausverkauf des Sozialwohnungsbestands noch verschärfen werden.

### *Mietrechtsänderungen*

Die Mietrechtsänderungen sollen das Beschäftigungsprogramm flankieren (vgl. Woche im Bundestag 4/82, S. 13). Sie werden die Mietbelastungen erhöhen, jedoch gibt es keinerlei Garantien, daß die erhöhten Einnahmen wieder für Wohnungsbauinvestitionen verwendet werden.

Es ist geplant, Mietspiegel obligatorisch für alle Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern einzuführen. Die einschneidendste Änderung besteht in der ausschließlichen Berücksichtigung von Mietverträgen, die in den letzten 5 Jahren abgeschlossen wurden. Damit können die Knappheitspreise, die sich besonders auf die Neu- bzw. Erstvermietung auswirken, direkter auf das relativ niedrigere Niveau der Bestandsmieten durchgreifen. Damit wird der Zustand angegangen, daß mit zunehmender Mietdauer die Bestandsmieten niedriger sind als das Marktmietenniveau. Die Mietsteigerungen sollen auf 30 % innerhalb von 3 Jahren begrenzt werden.

Gleichzeitig wurde auch die »Staffelmiete« für Neubauten beschlossen. Damit erhält der Vermieter das Recht, mit dem Mieter für maximal 10 Jahre regelmäßige Mieterhöhungen vertraglich zu vereinbaren. Auf die Wohnung bezogen, besteht die Staffelmiete für 20 Jahre. Die vereinbarte Miete ist dabei nicht an die Obergrenzen des Mietspiegels gebunden. Hierdurch wird zusätzlich das gesamte Vergleichsmietensystem nach oben gezogen.

In ihrem Zusammenwirken bedeuten die jetzt beschlossenen Gesetzesänderungen einen fundamentalen Einbruch in den Mieterschutz. Eine Explosion der Mieten ist angelegt, die die Krisenlasten ausschließlich auf die unteren Einkommensbezieher abwälzt. Die Wohnungsversorgung wird weitgehend dem Profitstreben überantwortet. Die Forde-

rung des Memorandum '81 (S. 188 ff.) nach einer sozial orientierten Wohnungspolitik wird immer dringender: gezielte sozialpolitische Steuerung zugunsten unterer Einkommensklassen; Priorität des Mietwohnungsbaus in den Ballungsgebieten; Abkoppelung der Wohnungsbaufinanzierung vom Kapitalmarkt; Dezentralisierung der Wohnungspolitik in kommunalen Wohnungsbaufonds; Stop der Eigentumsförderung und der steuerlichen Vergünstigungen für obere Einkommensbezieher.

## 4. Modelle des Rückschritts – die Grundlagen neokonservativer Politik

### *4.1. Stoßrichtung der neokonservativen Wende*

Die anhaltenden wirtschaftlichen Entwicklungsprobleme, die Schwierigkeiten ihrer Therapierung mit den Instrumenten einer keynesianisch globalorientierten Wirtschaftspolitik, aber auch die prinzipielle interes- senbedingte Kritik an Stabilisierungspolitik bilden den Humus für eine in den letzten Jahren massiv vollzogene, neokonservative Wende in Theorie- und Ideologiebildung sowie der praktizierten Wirtschaftspolitik.

Mit diesem Kurswechsel in den wirtschafts- und gesellschaftspoliti- schen Grundauffassungen vollzieht sich eine Abkehr von der historisch nur schwer durchgesetzten, mit Rückschlägen verbundenen Aufgabe, gesamtwirtschaftliche Ziele – wie Vollbeschäftigung und Geldwertsta- bilität – gegen die Mechanismen krisenverursachender Unternehmens- wirtschaften durchzusetzen. Die Renaissance der Doktrin von den marktwirtschaftlichen Selbstheilungskräften richtet sich gegen den ökonomisch und sozial verantwortlichen Interventionsstaat.

Weil die vor allem durch die Erfahrung der Weltwirtschaftskrise durchgesetzte Theorie und Politik staatlicher Regulierung als konzep-

tionelle »Revolution« gegenüber der bis dahin vorherrschenden Marktorthodoxie bezeichnet wurde, wird die heutige Rückbesinnung auf die Selbstheilungskräfte des Marktes auch mit dem Schlagwort »neokonservative Konterrevolution« (etwa James Tobin) charakterisiert.

Diese Neuorientierung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik schlägt sich inzwischen in verschiedenen Ansätzen nieder. Die Vertreter dieser Denkrichtung bezeichnen sich mit Vorliebe als ›neoliberalen Schule. Aber auch Charakterisierungen, wie ›neokonservativ‹ und ›neoklassisch‹ werden zur Kennzeichnung des Strategienwechsels verwendet. Die aktuell praktizierte Wirtschaftspolitik in den USA firmiert unter der Bezeichnung »Angebotsorientierung«, während die seit 1979 in Großbritannien eingeschlagene Wirtschaftspolitik unter dem Stichwort »Monetarismus« steht. Trotz der verschiedenen Bezeichnungen, Unterschiede ergeben sich nur in der Betonung einzelner Strategieelemente, mit denen die marktwirtschaftliche Dynamik in Gang gesetzt bzw. diese von politischer Einflußnahme i.w.S. gesäubert werden soll. Den Ansätzen ist jedoch die Grundauffassung gemeinsam, daß gewinnsteuerte Marktwirtschaften, soweit ihre Funktionsmechanismen ungestört wirken können, in der Lage sind, sich so zu steuern, daß stetiges Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung bei Geldwertstabilität gesichert werden. Aus diesem Schwur auf die marktwirtschaftlichen Selbstheilungskräfte resultiert eine spiegelbildliche Erklärung realer Krisenprozesse: Wirtschaftliche Krisen, die sich in anhaltender Arbeitslosigkeit und Stagnation bei Inflation (Stagflation) niederschlagen, sind nicht Resultate unzureichender Koordinierungskraft gewinnwirtschaftlicher Strategien über Märkte. Im Gegenteil: Durch politische Einflußnahme im Sinne von Korrektur und Kontrolle werden die Marktmechanismen so empfindlich gestört, daß die an sich vorhandene Fähigkeit zur Selbststabilisierung verloren geht. Diese Krisenerklärung besagt also: Soweit sich sozialökonomische Gruppen – insbesondere die Organisationen der abhängig Beschäftigten –, aber auch die staatliche Politik gegenüber den ökonomischen Mechanismen derart verselbständigen, daß sie deren Voraussetzungen und Resultate nicht hinnehmen, sondern unter wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zu korrigieren versuchen, verursachen sie zwangsläufig ökonomische Störungen. Politische Korrekturen marktwirtschaftlicher Ergebnisse setzen dieser Sicht nach ›nicht-marktmäßige‹ Ansprüche durch und vertiefen damit nur wirtschaftliche Krisen, die dann als »Anspruchskrisen« interpretiert und propagiert werden.

Aus dieser Kriseninterpretation resultiert die Forderung, marktwirtschaftliche Risiken der abhängig Beschäftigten nicht politisch abzufan-

gen, sondern bei den Betroffenen zu lassen, um bei ihnen marktkonformes Anpassungsverhalten auszulösen. Die individualisierte Verarbeitung sozialer Risiken gilt als Motor kapitalistischer Dynamik: Wer arm oder arbeitslos ist, der wird auch bereit sein, für weniger Entlohnung mehr zu leisten. Die marktradikale Ordnungspolitik, die in der beschriebenen Weise das existenzbedrohende Konkurrenzspiel bei völlig unterschiedlich verteilten Chancen der am Wirtschaftsprozeß Beteiligten zum Fegefeuer wirtschaftlicher Effizienz erklärt, setzt in konsequenter Verkehrung von Ursache und Wirkung strategisch an folgenden Störzentren an:

– Der Sozialstaat wird in eine entscheidende Ursache für marktwirtschaftliche Fehlentwicklungen uminterpretiert. So untergräbt nach neokonservativer Kritik die sozialstaatliche Absicherung der Lebenschancen der aus dem Produktionsprozeß Ausgesteuerten sowie der unteren Einkommensschichten die Bereitschaft der Begünstigten, zu geringerem Lohn mehr zu arbeiten. Bei den neokonservativen Attacken gegen das System der Arbeitslosenversicherung zeigt sich beispielhaft, daß es letztlich darum geht, die finanzielle und psychische Last der Arbeitslosigkeit beim Arbeitslosen wieder spürbarer werden zu lassen. Das ist der Kerngedanke der großangelegten Flurbereinigung im Sozialsystem.

– Unmittelbar damit hängt die Kritik an der nachfrage- und strukturorientierten Beschäftigungspolitik zusammen. Vollbeschäftigungspolitik, so der Vorwurf, überwinde nicht nur nicht, sondern vertiefe die Arbeitslosigkeit. Ökonomisch argumentiert, geht dieser Angriff auf die Vollbeschäftigungspolitik von der Unterstellung aus, daß darüber die Funktion der Arbeitslosigkeit, nämlich lohnenkend zu wirken, außer Kraft gesetzt würde. Darüber hinaus werde aber auch die disziplinierende Funktion des Arbeitsplatzrisikos in den Betrieben geschwächt. Die Rücknahme der staatlichen Vollbeschäftigungspolitik steht damit im Zentrum des Forderungskatalogs dieser Neuorientierung.

– Wichtigster Störfaktor bildet in diesem Konzept der Anspruchskrise der sozialorientierte Interventionsstaat. Neben der Konjunktur- und Verteilungspolitik verursache die staatliche Inanspruchnahme von Produktionsmitteln zur Sicherung eines öffentlichen Angebots an Diensten und Infrastrukturmaßnahmen eine Verdrängung privatwirtschaftlicher Aktivitäten. Von hier aus erklärt sich dann auch die Forderung nach Einschränkung der Staatsausgaben. Dabei ist jedoch der Hinweis wichtig, daß es nicht um eine umfassende »Entstaatlichungsstrategie« zur Durchsetzung von »Mehr Markt« geht. Nur jene Ein-

griffsbereiche des Staates sollen zurückgedrängt werden, die sich gegen die Prozeßregeln und Ergebnisse der Unternehmerwirtschaft richten. *Die Forderung nach »Mehr Markt« verlangt also nicht einen globalen Abbau staatlicher Einflußnahmen, sondern einen Umbau staatlicher Politik.* Die Funktionalisierung des Staates zugunsten der Unternehmenswirtschaft gehört zum Konzept neokonservativer Wirtschafts- und Ordnungspolitik.

– Auch die Finanzierung von Staatsausgaben gerät ins Zentrum neokonservativer Staatskritik. In der Verbindung von sich gegenseitig bedingendem Steuer- und Inflationsanstieg (»Taxflation«) wird eine Ursache für wirtschaftliche Stagnation, Arbeitslosigkeit und Inflation gesehen. Im angebotsorientierten und monetaristischen Konzept der Wirtschaftspolitik steht deshalb die Forderung nach Abbau der Steuern im Vordergrund. Da in den Staatsausgaben ohnehin nur ein unproduktiver Entzug von volkswirtschaftlichen Ressourcen gesehen wird, kommt es nicht einmal mehr zu dem Versuch, zu überprüfen, inwieweit erhöhte Steueraufnahmen nicht zur Finanzierung nützlicher Staatsausgaben erforderlich werden. Aber auch hier gilt, was als Strukturprinzip bei der Senkung von Staatsausgaben festgestellt wurde: Die »allgemeine« Steuersenkung ist so auszurichten, daß gleichzeitig die Struktur des Steuersystems zugunsten privatwirtschaftlicher Wachstums- und damit Gewinnvorsorge umgebaut wird.

– In der Beurteilung der Frage, ob neben den Steuern auch die Staatsverschuldung abgebaut werden muß, ergeben sich zwischen den einzelnen Varianten neokonservativer Wirtschaftspolitik Unterschiede. Während die Angebotstheoretiker in den USA den Hauptakzent auf die Steuersenkungspolitik konzentrieren und neuerdings einen strategischen Einsatz der Staatsverschuldung zulassen, verlangen die Monetaristen aufgrund der geldpolitischen Auswirkungen auch einen rigorosen Abbau der Staatsverschuldung.

– Ein weiteres Schlagwort neokonservativer »Konterrevolution« lautet »Deregulation«. Damit ist ganz allgemein der Abbau politischer Regulierungen und Kontrollen der Unternehmenswirtschaft gemeint. Ökologische Auflagen, aber auch gesundheits- sowie arbeitsplatzspezifische Vorschriften im Sinne der Humanisierung der Lebens- und Arbeitsbedingungen gelten dieser Erneuerungsbewegung als zentrale Störfaktoren wirtschaftlicher Entwicklung. Diese Attacke gegen politisch-administrative Regulierungen umfaßt auch die Kritik an Ge- und Verboten im Rahmen des Kampfes gegen Konzentration und Kartellierung. Darin drückt sich ein wichtiger Bedeutungswandel des Wettbewerbsbegriffs aus. Entgegen der ordoliberalen Auffassung wird Unterneh-

mensverhalten am Markt mit Wettbewerb gleichgesetzt und etwa die Konzentration als ein Ergebnis besonderer unternehmerischer Leistungen am Markt innerhalb der Konkurrenz gewertet. Zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik gehört die offensive Rechtfertigung von Monopolen.

– In unterschiedlicher Betonung fordern die Protagonisten neokonservativer Wirtschaftspolitik eine Bekämpfung der Inflation über eine strenge Geldpolitik. Dabei wird das Phänomen der Inflation nicht auf Preissetzungspraktiken der Unternehmenswirtschaft, sondern vorwiegend marktinkonforme, politisch durchgesetzte Ansprüche zurückgeführt.

– Neben dem Staat als zentrales Störzentrum gehört zum Konzept neokonservativer Krisendiagnose und -therapie die Behauptung, gewerkschaftliche Politik – insbesondere die Lohnpolitik – trage ebenfalls durch vielfältige Einflußnahme auf einzelwirtschaftliche Gewinnkalüle zur Krisenverursachung bei. Die Betrachtung der Löhne berücksichtigt ausschließlich deren Kostencharakter und leugnet damit deren Nachfragerelevanz. Ausgegangen wird von der Idee, es ließe sich ein »vollbeschäftigungskonformes« Lohnniveau nachweisen. Die Lohnpolitik spielt allerdings in der bundesrepublikanischen und englischen Variante neokonservativer Politik bzw. Politikberatung eine größere Rolle als im amerikanischen Konzept der Angebotsorientierung.

#### *4.2. Arbeitslosigkeit – ein Scheinproblem*

Ideologie und Politik der wirtschaftspolitischen Wende werden am Beispiel der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit besonders deutlich. All die heute gehandelten Argumente zur Arbeitslosigkeit, die diese auf Selbstverschulden, Fehlverhalten der Politik und der Gewerkschaften, aber auch ›Drückeberger-Verhalten der Betroffenen zurückführen, finden ihre ideologische Rechtfertigung und wissenschaftliche Absicherung durch die dargestellte Kriseninterpretation:

– Ein Teil der Arbeitslosigkeit wird auf die freiwillige Wahl dieses Zustandes durch bisher Beschäftigte zurückgeführt. Wahl und Länge dieses Zustandes der Arbeitslosigkeit folgt demnach aus einem individuellen Entscheidungskalkül, bei dem der Vergleich zwischen den Kosten (Verdienstausfall) und dem späteren Nutzen (höhere Einkommen) entscheidet. Weil sie individuell und freiwillig gewählt ist, darf diesem Teil der Arbeitslosigkeit wirtschaftspolitisch auch nicht begegnet werden. Dieses Konzept der sog. »Sucharbeitslosigkeit« lebt von der Un-

terstellung, die Arbeitslosigkeit entstünde über freiwillige Kündigung durch Arbeitnehmer. Die anhaltende Arbeitslosigkeit ist jedoch vor allem durch unternehmerische Massenentlassungen verursacht.

Die individuellen Freiheitsverhältnisse kehren sich um:

Die freiwillige Entscheidung, arbeiten zu wollen, wird durch die unternehmerische Entscheidung, zu entlassen bzw. Arbeitsplätze zu vernichten, nicht umsetzbar. Deshalb ist es richtig, hier nicht von »freiwilliger«, sondern – wie es seit der keynesschen Theorie Tradition ist – von »unfreiwilliger« Arbeitslosigkeit zu sprechen.

– Die mikroökonomische Erklärung der Arbeitslosigkeit, die auf die Ausübung von Freiheitsrechten abhängig Beschäftigter zurückgeführt wird, wird durch das Konzept der »Mindestlohnarbeitslosigkeit« ergänzt. Dieses weit verbreitete Konzept führt die Arbeitslosigkeit nicht auf individuell-freiwilliges, sondern institutionell gesellschaftliches, kollektives, aber deshalb nicht weniger freiwillig gewähltes (Fehl-)Verhalten zurück. Die »Mindestlohnarbeitslosigkeit« setzt an folgenden Zusammenhängen an:

a) Marktinkonforme Löhne gelten als entscheidende Ursache für Arbeitslosigkeit. Sind die Lohnzuwächse zu hoch und ist die Überwälzung aufgrund restriktiver Geldpolitik über die Absatzpreise nur schwer möglich, dann soll es zu Produktionseinschränkungen und Entlassungen kommen. Bis heute ist die neokonservative Theorie den Beweis dieser Behauptung schuldig geblieben. Der SVR, der diesem Konzept seit Jahren folgt, hat selbst zugegeben, daß sich analytisch ein »vollbeschäftigungskonformes Lohnniveau« nicht bestimmen läßt. Es bildet damit nur die Richtschnur einer Politik, die die Einkommensverteilung zugunsten der Gewinnwirtschaft umstrukturieren will.

b) Das Sozialsystem (vor allem die Arbeitslosenversicherung), das in der Situation der Arbeitslosigkeit zum Einsatz kommen soll, wird in eine Ursache für Unterbeschäftigung uminterpretiert. Dies erfolgt nach neokonservativer Ideologie in doppelter Weise: Zum einen senke die Arbeitslosenversicherung die Kosten der Arbeitslosigkeit bei den Betroffenen. Daraus resultiere die Wahl weiter andauernder Arbeitslosigkeit. Das Sozialsystem soll also, je besser es ausgestattet ist, die aus der »Such-Arbeitslosigkeit« hervorgehende, »natürliche« Arbeitslosenrate erhöhen, weil es die Absicht, ein Beschäftigungsverhältnis zu reduzierten Lohnzuwächsen aufzunehmen oder beizubehalten, durch die Bereitstellung der Arbeitslosenunterstützung unterminiert. In dieser Argumentation hat die Diffamierung von Arbeitslosen als »Drückeberger« und »schamlose« Nutznießer der »sozialen Hängematte« ihren Ursprung. Unterstellt wird, daß Beschäftigte sich nichts sehnlicher

wünschten als Arbeitslosigkeit bzw. die Arbeitslosen nicht lange genug in diesem Zustand verharren wollten. Dieses Mal wird die Arbeitslosigkeit also durch die freie Entscheidung der Regierung für ein Sozialsystem begründet. Der totale Freispruch der Unternehmenswirtschaft von der Schuld an Arbeitslosigkeit führt dazu, daß diese dem individuellen und politischen Fehlverhalten zugerechnet wird.

c) Schließlich kann dieser Sichtweise zufolge auch staatliche Beschäftigungspolitik in Form von öffentlichen Ausgabenprogrammen den Zustand der Arbeitslosigkeit nicht abmildern, sondern nur vertiefen. Beschäftigungspolitik verdecke einerseits den Zustand der »Mindestlohnarbeitslosigkeit«, sie verhindere also die unternehmerisch gewünschte Lohnanspruchsreduktion. Andererseits verdränge die Beschäftigungspolitik über verschiedene Mechanismen private Investitionen. Gegenüber dieser aktiven Beschäftigungspolitik wird eine Politik der quantitativen und qualitativen Verbesserung der Gewinnwirtschaft gefordert. Hier schlägt die Doktrin von den Selbstheilungskräften innerhalb der Marktwirtschaft durch. Wie aber sollen Produktionsaufschwung und Beschäftigung dauerhaft zustandekommen, wenn gerade die marktwirtschaftliche Steuerung zyklisch wie längerfristig Stagnation und Arbeitslosigkeit bei Geldentwertung schafft?

Die Varianten neokonservativer Arbeitslosigkeitsideologie offenbaren die Gesamtrichtung dieser Neuorientierung: Es gilt gerade zu verhindern, daß die Arbeitsplatz- und Einkommensrisiken der abhängig Beschäftigten durch Wirtschafts- und Sozialpolitik abgefangen werden. Es geht darum, durch Reprivatisierung dieser Risiken wieder eine unmittelbare Anbindung der davon Betroffenen an das Unternehmenskalkül zu bewerkstelligen. Die Politik zielt auf eine Individualisierung, die zugleich Solidarisierungsprozesse der von Arbeitslosigkeit faktisch und potentiell Betroffenen zerschlagen will. Historische Erfahrungen, die die kritische Wirtschaftswissenschaft theoretisch verallgemeinert hat, belegen aber, daß die Arbeitslosigkeit nicht aus individuell-freiwilligen und politischen (Fehl-)Entscheidungen resultiert, sondern für die Arbeitslosen einen »unfreiwillig« gewählten Zustand darstellt. Und das heißt, daß Beschäftigungswillige wegen mangelnder Koordinierungsfähigkeit kapitalistischer Wirtschaften keine Arbeit finden.

#### *4.3. Konkurrenz als Ausleseprinzip*

Wie auch immer diese Fundamentaldoktrin von der Selbstregulierungsfähigkeit der Märkte instrumentell ausgeprägt ist, die unterschiedlichen

Varianten eint ein gemeinsames sozialdarwinistisches Menschen- und Gesellschaftsbild:

– Das rücksichtslose, alles bestimmende Konkurrenzverhalten in Wirtschaft und Gesellschaft bildet die anthropologische Basis dieses marktradikalen Ordnungsentwurfs. Nur wer sich der Konkurrenz als Kampf aller gegen alle stellt, der trägt demnach durch die Verbesserung der individuellen Situation auch zu größerem Wohlstand aller bei.

– Leistungsbereitschaft, Motivation und Kreativität sind danach nichts als andere Ausdrucksformen des natürlichen Hangs zur Konkurrenz. Die Charaktereigenschaften, Bereitschaft zur Kooperation und Solidarität haben innerhalb dieses Menschenbildes keine Geltung, ja, sie müssen sich den Vorwurf gefallen lassen, »unnatürlich«, weil störend für die ökonomische Dynamik zu sein.

– Dieses »natürliche« Ausleseprinzip über die Konkurrenz findet – so die Schlußfolgerung – seine adäquate Ausgestaltung in der kapitalistischen Eigentumsordnung, die somit zur »natürlichen Ordnung« deklariert wird. Menschliche Eigenschaften, wie Leistungsbereitschaft und Kreativität haben sich somit den kapitalistischen Bewegungsgesetzen unterzuordnen. Die systemspezifisch unabhängigen und absolut deklarierten Freiheitsrechte der Individuen bleiben auf die Unternehmensdispositionen eingeschränkt.

– Nur wer sich unter Anerkennung kapitalistischer Regeln, deren Bestandswahrung der Staat schützt, zur aktiven Teilnahme an der Produktion bereit findet, hat das Recht auf Beteiligung am Produktionsergebnis. Nur die Verteilung zählt, die der Markt hervorbringt.

– Damit der Prozeß der Auslese überhaupt funktionieren kann, bedarf es des Konkurrenzmechanismus, der bei formeller Chancengleichheit die faktisch soziale Ungleichheit zur Voraussetzung und zum Resultat hat. In der ökonomischen Ungleichheit aber drückt sich demnach auch die natürliche Differenzierung von Leistungskraft und Begabung aus. Diese Ungleichheit gilt als ein Stachel für die wirtschaftliche Wachstumsdynamik, denn daraus resultiert die Chance, daß Leistungswillige innerhalb der Grenzen ihrer Befähigung aus unteren Einkommensschichten aufsteigen können. Armut und Reichtum erfahren in dieser Sicht eine anthropologisch-ökonomische Rechtfertigung. F.A. von Hayek, der bereits in den dreißiger Jahren die keynessche Interventionspolitik als »Weg zur Knechtschaft« bezeichnete, hat etwa unlängst festgestellt: »Ungleichheit ist nicht bedauerlich, sondern höchst erfreulich. . . Gerade die Unterschiede in der Entlohnung sind es, die den einzelnen dazu bringen, das zu tun, was das Sozialprodukt erst entstehen läßt.« Seine Kritik wendet sich scharf gegen das politikanleitende Prin-

zip ‚Soziale Gerechtigkeit‘: »Der Begriff der sozialen Gerechtigkeit ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung mit freier Berufswahl völlig sinnlos. Soziale Gerechtigkeit kann es nur in Befehlswirtschaften geben, wo der Staat über die relativen Einkommen der einzelnen Bürger bestimmt.«<sup>1)</sup> Wer also das sich einpendelnde Gefälle von Armut und Reichtum durch staatliche Wohlfahrtspolitik abschaffen will, der untergräbt demnach die segensreichen Wirkungen des Konkurrenzprinzips. Die Chancengleichheit bleibt auf formelle Voraussetzungen beschränkt. Hinter der formellen Chancengleichheit verbergen sich real jedoch systematische Unterschiede. Die Rhythmisierung des Konkurrenzprinzips wird durch die Unternehmenswirtschaft gegenüber den davon Abhängigen bestimmt.

#### *4.4. Gilder: Reichtum durch Armut*

Der anthropologische Kern der Angebotstheorie, die hinter dem radikalen wirtschaftspolitischen Kurswechsel in den USA steht, offenbart sich durch das Buch von George Gilder, das unter dem Titel »Reichtum und Armut« (Wealth and Poverty)<sup>2)</sup> ein Bestseller geworden ist und das inzwischen auch in deutscher Sprache vorliegt. Diese grundlegende Analyse zeigt das gesamte Ausmaß der mit der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik verfolgten Restauration individueller und gesellschaftlicher Lebensverhältnisse.

Im Mittelpunkt dieser Kapitalismusverherrlichung steht eine biblisch anmutende Rechtfertigung jenes Say'schen Theorems, das besagt: Rentables Angebot schafft sich über damit entstehendes Einkommen auch seine gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Diese Aussage steht im Widerspruch zur keynesianisch orientierten Wirtschaftstheorie, die ja gerade nachweist, daß überhaupt nicht gesichert ist, ob die optimal mögliche Produktion auch ihre Nachfrage findet, und daß, wenn diese nicht zustandekommt, nur das Einkommen geschaffen wird, das sich in Nachfrage umsetzt. Die Ablehnung der Nachfragepolitik verbindet Gilder mit der Feststellung, »daß man etwas geben muß, damit man etwas bekommt, daß man ein Angebot schaffen muß, damit die Nachfrage sich einstellen kann « (S. 43). Wer Nachfrage also außerhalb des Angebots herstellt, der greift in die Grundtugenden ökonomischer Zuteilung ein. In welcher spezifischen ökonomischen Organisationsform nur »die Tu-

1) F.A. v. Hayek, Ungleichheit ist nötig, in: *Wirtschaftswoche* Nr. 11/1981

2) George Gilder, *Wealth and Poverty*, 1981 (in deutsch: *Reichtum und Armut*, Berlin 1981).

genden, die am meisten zählen, » . . . » Fleiß, Disziplin, Ehrgeiz und Risikobereitschaft« (S. 123) angebotsorientiert verwertet werden können, wird in unmissverständlicher Klarheit offengelegt: »Das Prinzip des Kapitalismus besteht darin, erst zu geben und später zu nehmen, die Nachfrage ist schon im Angebot enthalten« (S. 36). Derartige Angebotsorientierung gilt so als Fundament des Kapitalismus, der zur unabänderlichen, überhistorischen, gesellschaftlichen »Natur« erklärt wird: »Der Kapitalismus baut auf eine von Moral und Vorsehung regierte Welt, in der die Menschen vernunftgemäße Abenteuer unternehmen« (S. 41). Sozialistische Gesellschaftsmodelle haben in spiegelbildlicher Interpretation dieses Credos die Moral, die Vernunft und das Abenteuer nicht auf ihrer Seite. Die kapitalistische Wirtschaft aber hält auch ihre »Segnungen« bereit: »Die Geschenke in der Geldwirtschaft des neuzeitlichen Kapitalismus sind die Investitionen. . . . Das Wesen des Schenkens liegt keineswegs im Fehlen jeglicher Aussicht auf Belohnung, sondern im Fehlen einer vorher festgelegten Belohnung« (S. 38 f.). Die Schrittmacher bei der Vollstreckung dieser überhistorischen »Vorsehung« werden mit äußerst ausgeprägtem Realitätssinn genannt: »Nicht irgendeine unsichtbare Hand lenkt die kapitalistische Kreativität, sondern die sichtbare, zupackende Hand des Managers« (S. 53). Da ist der Weg auch nicht weit, die Monopole als Resultat kapitalistischer »Moral und Vorsehung« zu rechtfertigen: »Monopole (sind) gut. . . . Je dynamischer und erforderlicher eine Wirtschaft, umso mehr Monopole wird sie hervorbringen« (S. 54). Das der Nachfrage vorlaufende Angebot an Leistungen lässt sich jetzt spezifizieren: Wer also bereit ist, seine Arbeitsleistungen der Regie (monopolistischer) Unternehmensdispositionen zu unterstellen und nur über die damit festgelegten Einkommensanteile an der Nachfrage teilnimmt, der trägt dazu bei, ein für ewig erklärtes Prinzip der Produktion und ihrer Verteilung zu exekutieren: »Die Leistungen des Kapitalismus entstammen der Angebotsseite der Wirtschaft« (S. 43), d.h. die ökonomisch-funktionelle und moralische Rechtfertigung dieses Wirtschaftssystems bezieht sich dann auch auf die dieser Angebotsstruktur entspringenden Resultate. Werden die Resultate nicht akzeptiert und politisch gesteuerte Ansprüche gegenüber dem Sozialprodukt durchgesetzt, dann verliert die Angebotsseite ihre Rolle und es kommt zu einer »Zerrüttung der geistigen Produktionsmittel« (S. 43). Sozial-ökonomische Ungleichheit gerät zur system-spezifischen Voraussetzung und Folge dieser Produktionsweise. Denn, »die Segnungen des Kapitalismus stellen sich ohne die Kapitalisten leider nicht ein« (S. 83). Aber ein Zugeständnis enthält diese Kapitalismus-rechtfertigung. Soziale Ungleichheit ist überhaupt erst die entschei-

dende Basis für das Funktionieren kapitalistischer Wirtschaften. Wenn aber staatliche Umverteilungspolitik etwa darauf abzielt, das Reichtumsgefälle abzubauen, dann, so die Logik, nimmt über die sinkende Investitionsbereitschaft der privaten Investoren die Armut nicht ab, sondern zu: »Wie man diese Einflüsse auch beurteilen mag, alle Maßnahmen, die das Einkommen der Reichen – und damit die Investitionen – verringern, um den Armen mehr zu geben (und ihre Arbeitslust zu dämpfen), würden sich nur in sinkender Produktivität, steigender Arbeitslosigkeit und noch mehr Armut auswirken« (S. 87). Aus dem Zirkel der Armut gibt es kein Ausbrechen, solange Reichtum bzw. dessen Vermehrung die Voraussetzung privatwirtschaftlicher Investitionsbereitschaft ist. Diese funktionale Reichtumsrechtfertigung schlägt auf die verteilungspolitische Beurteilung der Steuerpolitik durch: »Steile progressive Steuern mögen zwar einen Hauch von Gerechtigkeit verbreiten, doch sie töten bestimmt jeden Anreiz zu Arbeit, Risiko und wirtschaftlichem Erfolg, . . . Eigenschaften, die nötig sind, um die Menschheit voranzubringen. Da in den Vereinigten Staaten das Steuersystem mit den härtesten Strafen für Reichtum beheimatet ist und das Land im Vergleich mit seinen Hauptkonkurrenten die niedrigsten Spar- und Investitionsraten aufweist, besteht kein Zweifel, daß unsere Kapital- und Einkommenssteuern in den obersten Klassen endlich gesenkt werden. Dieser Steuerschnitt würde nicht nur über mehr Investitionen, sondern sogar – laut Laffer – das Steueraufkommen erhöhen« (S. 147 f.). Diese Auffassung leitet die Steuersenkungspolitik der Reagan-Administration an.

Damit offenbart sich die Stoßrichtung dieser vermeintlichen Politik der Armutsbekämpfung: »Für alle Gleichmacherei eine unangenehme Einsicht, die ihnen aber nicht erspart werden kann: Um etwas für die Armen und die Mittelschichten zu tun, muß man die Steuersätze der Reichen drastisch senken« (S. 151). Aber auch über den Nachvollzug der Rechtfertigung des Gegenteils von Reichtum – der Armut – wird das ganze Ausmaß dieser teils rassistischen Ungleichheitsideologie, die auch F. v. Hayek (siehe oben) teilt, deutlich.

Zum einen wird die Existenz von Armut zur unaufhebbaren Eigenschaft des Kapitalismus deklariert: »Wir müssen uns damit abfinden, daß wir trotz des Überflusses, den uns die kapitalistische Wirtschaft beschert, immer in einer Welt voller armer Menschen leben werden« (S. 86 f.). Zum anderen kommt aber der Armut eine funktionelle Rolle zu, nämlich die Bereitschaft, für den immer begrenzten Aufstieg schlechtere Arbeits- und Lohnverhältnisse in Kauf zu nehmen: »Wer der Armut entkommen will, muß nicht nur arbeiten, er muß mehr arbeiten, als

diejenigen, die über ihm auf der sozialen Leiter stehen« (S. 88), muß »zunächst niedriger bezahlte Jobs annehmen« (S. 86). Diese soziale Aufstiegschance hat aber religiös-familiale Voraussetzungen: »Nur gemeinsam können die drei Stützpfeiler Arbeit, Familie und Glaube den sozialen Aufstieg sichern, denn nur, wenn alle drei zusammenwirken, reichen sie über die Kinder in die Zukunft« (S. 95). Damit ist das Bild komplettiert. Die traditionelle Familie wird zur einzigen legitimen, kapitalismusadäquaten Institution erklärt.

Auf dem Hintergrund dieser Rechtfertigung von Kapitalismus, Familie und Ungleichheit kann es nur eine scharfe Kritik bisher entwickelter staatlicher Wohlfahrt geben: »Unser Wohlfahrtssystem schafft moralische Gefahren, weil die Unterstützung höher ist, als das, was ehrliche Arbeit einer intakten Familie einbringt« (S. 140). Weniger die »Kosten« als vielmehr die »moralischen Gefahren« einer staatlichen Politik, die es einzelnen ermöglicht, zu nehmen, ohne zu geben, stehen im Vordergrund: »Die Arbeitslosenunterstützung fördert die Arbeitslosigkeit. Das Kindergeld. . . zerrüttet die Familie. Die Kranken- und Invalidenversicherung begünstigt, daß sich kleine Wehwehchen zu zeitweiliger Arbeitsunfähigkeit und Arbeitsunfähigkeit zur Frühinvalidität auswächst. Sozialrenten mindern die private Versorgung für das Alter und zerstören die Bindung zwischen den Generationen etc., etc. . . .« (S. 108). Hinzuzufügen wäre dann noch: »Der Wohlfahrtsstaat verdrängt (auch) die private Spartätigkeit und Vorsorge. Die Diastole im Herzen des Kapitalismus, mit der das Sparkapital abgesaugt wird. . . . ist sehr schwach geworden« (S. 109). Das Ausmaß dieser Kritik am Sozialstaat wird erst dann richtig deutlich, ruft man sich in Erinnerung, daß der Wohlfahrtsstaat in den USA erheblich weniger ausgebaut ist als etwa in unserem Land. Den Angebotsprotagonisten gilt die kleinste sozialpolitische Maßnahme als Störfaktor der Unternehmenswirtschaft.

Diese Behauptung vom krisenverursachenden Wohlfahrtsstaat und die damit verbundene Forderung, sozial-ökonomische Ungleichheit politisch nicht zu bekämpfen, schlagen sich in einem fatalistisch sozial-kompromißlerischen Gesellschaftsmodell nieder. Die Realisierung von Chancengleichheit hat bei Gilder keine Aussicht auf Erfolg. Im Gegen teil: »Je erfolgreicher eine Gesellschaft die wirtschaftliche Chancengleichheit durchgesetzt hat, umso größer sind die Abstände zwischen ihren Vermögens- und Einkommensklassen« (S. 113). Deshalb kommt es darauf an, daß »alle Beteiligten das Vorhandensein und den Sinn verschiedener Klassen der Gesellschaft nicht leugnen, sondern anerkennen« (S. 114). Nur dann »können Arm und Reich ohne große Spannungen eng zusammenleben« (S. 111). Dies umfaßt auch die ökonomische

Interpretation von Rassenproblemen. Das Spannungsfeld, das sich aus rassisches bedingten Unterschieden ergibt, wird durch eine schlichte Uminterpretation des Problems wegdefiniert. Gilder behauptet, daß »die weit verbreiteten rassischen und ethnischen Vorurteile. . . . in Wahrheit Ausdruck wirtschaftlicher Über- oder Unterlegenheit« (S. 111) seien. Der Reichtum, der sich demzufolge nun mal bei den Weißen konzentriert, gilt als Voraussetzung der Investitionsbereitschaft, die den Armen, vorwiegend Farbigen zwar nützen soll, aber den sie selbst nicht erreichen können. Ihre Aufstiegschancen finden weit unterhalb des Reichtums ihre Grenze.

Dieses Kapitalismuscredo, das Gilder hier vorlegt, offenbart das erzkonservative Menschen- und Gesellschaftsbild angebotsorientierter Wirtschaftspolitik. Es handelt sich hier nicht um eine Außenseiterposition. Vielmehr lassen sich derartige Begründungen und Rechtfertigungen in entsprechender Literatur zur Strategie der Sanierung des Kapitalismus durch mehr Kapitalismus ebenso wie in entsprechender politischer Programmatik wiederfinden. Bereits der Nachvollzug dieser Wesensmerkmale neokonservativer ›Konterrevolution‹, die nur die aggressive Konkurrenz unter dem Dach kapitalistischer Wirtschaftsstruktur gelten läßt, und jegliche Politik des Fortschritts gegen soziale Ungerechtigkeiten dieses Systems im Keime bereits abtöten will, zeigt, wie wichtig es ist, dieser frühkapitalistischen, menschenfeindlichen Konzeption den Kampf anzusagen. Aber auch ökonomisch begründet sich, wenn man die Auswirkungen angebotsorientierter Wirtschaftspolitik real analysiert, die Kritik dieser Rezeptur. Die ersten Erfahrungen zeigen, daß die Krisenprobleme durch diese gewinnorientierten Strategien nur noch vertieft werden.

In dieser doppelten Orientierung – Kritik der ideologischen Grundlagen und der krisenverschärfenden Wirkungen dieser Konzeption – liegt der Ausgangspunkt des Kampfes gegen die Gruppierungen und politischen Strömungen, die die Angebotsorientierung als Instrument der Krisenbekämpfung in diesem Lande einsetzen wollen.

#### *4.5. Schäden neokonservativer Wirtschaftspolitik*

Egal, ob von angebotsorientierter, monetaristischer, neoklassischer oder neokonservativer Wirtschaftspolitik die Rede ist, diese unterschiedlichen Ausprägungen haben das hier skizzierte Menschen- und Gesellschaftsbild sowie die Tendenz des Abbaus demokratischer und sozialer Rechte als gemeinsamen Ausgangs- und Endpunkt.

Die Auseinandersetzung mit diesen Varianten muß jedoch über die Analyse der theoretischen Grundzüge hinausgehen. Von entscheidender Bedeutung ist die Frage, ob mit diesen Strategien die Arbeitslosigkeit abgebaut, die Inflation durchbrochen und wirtschaftliche Stagnation überwunden werden. Eine solche Untersuchung verlangt, die empirischen Resultate dieser Strategien ebenso wie die ökonomischen Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen. Deshalb ist es sinnvoll, die unterschiedlich ausgeprägten und angewandten Varianten neokonservativer Wirtschaftspolitik kurz zu beleuchten. Die kritische Überprüfung bezieht sich auf die drei Varianten, die mit unterschiedlicher Intensität und Zeitdauer sowie verschiedener Akzentuierung der Strategieelemente für nationale Wirtschaftspolitiken Bedeutung gewonnen haben:

– In den USA steht das Konzept »angebotsorientierter Wirtschaftspolitik« zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit bei Inflation, Wachstumsschwäche und Produktivitätsabfall im Mittelpunkt. Die Auswirkungen dieser Wirtschaftspolitik der Reagan-Administration – deren Kernkonzept auch als ›Reaganomics‹ (Reagan plus Economics) bezeichnet wird – lassen sich bereits abschätzen; sie bilden die beste Kritik an diesem Konzept.

– Seit 1979 folgt die Wirtschaftspolitik der Regierung Thatcher in Großbritannien streng der Rezeptur des Monetarismus. Die katastrophalen Auswirkungen dieses Thatcherismus liegen inzwischen auf der Hand.

– In der wirtschaftspolitischen Beratung der BRD dominiert der Einfluß des »Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« (SVR), der mittelfristig eine Mischstrategie mit den Elementen Angebotsorientierung und Monetarismus empfiehlt. Die diesem Beratungskonzept nachgebildete Austeritätspolitik läßt sich ebenfalls über die Analyse ihrer Auswirkungen kritisieren.

#### *4.5.1. Reaganomics – mit mehr Ungleichheit zum Aufschwung*

Im Mittelpunkt dieser angebotsorientierten Wirtschaftspolitik steht das Ziel, durch die Freisetzung privatwirtschaftlicher Wachstumsdynamik den Inflationstrend durchbrechen zu können und Arbeitslosigkeit, Stagnation sowie Produktivitätsabfall zu überwinden. Hier zeigt sich in der strategischen Orientierung ein Unterschied zur monetaristischen Politik, die, wie für Großbritannien typisch, über Inflationsbekämpfung die Wachstumsdynamik mobilisieren will. Darüber erklären sich

auch die unterschiedlichen Bewertungen ein und derselben Strategieelemente innerhalb der Angebotstheorie und des Monetarismus. Ziel der Angebotspolitik ist es, den Arbeitseinsatz zu erhöhen, die Sparneigung zu steigern und die Investitionsbereitschaft zu mobilisieren. Hinter der Strategie der Überwindung der Blockierungen angebotsorientierter Aktivität steckt ein klares Konzept umfassender Umverteilung. Denn die Kurzform der Erklärung wirtschaftlicher Krisen lautet: Die Reichen verweigern Spar- und Investitionsangebote, weil sie zu wenig verdienen. Die Armen jedoch bieten keine Arbeit an, weil sie, durch das Sozialsystem abgesichert, zu viel verdienen. Daraus folgt für die Angebotslehre eine Politik der Umverteilung von arm nach reich, vor allem durch Steuerentlastungen bei den Spaltenverdienern und Abbau des Sozialsystems. Die somit behauptete falsche Verteilung blockiere, so die Angebotsfanatiker, das Angebot von Arbeit, Investitionen und Sparen. Der Instrumenteneinsatz konzentriert sich deshalb auf den Staat, der qualitativ und quantitativ das Haupthindernis wirtschaftlicher Entwicklung darstellen soll:

– Im Mittelpunkt steht daher auch eine Politik radikaler Steuersenkung. Mit dem Haushaltsjahr 1981/82 ist eine Steuersenkungspolitik eingeleitet worden, die eine Reduktion des Grenzsteuersatzes aller Steuerklassen um 25 % während der nächsten 33 Monate, begonnen mit einer fünfprozentigen Steuersenkung zum 1. Oktober 1981 und jeweils 10 % zum 1. Juli 1982 und 1983 vorsieht. Steuersenkungen für die Industrie in Form von Abschreibungserleichterungen und Investitionssteuerkrediten durch die Festlegung der Abschreibungszeiträume für Gebäude auf künftighin 10 Jahre, Maschinen auf 5 Jahre und Autos von drei Jahren sind geplant. Daneben gibt es noch Maßnahmen, die die steuerliche Abzugsfähigkeit für Zuwendungen zu wohltätigen Zwecken, die Stärkung der Sparanreize für Kleinsparer, Senkung der Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie die Senkung des Höchststeuersatzes für Zins- und Dividendeneinkommen sowie Kapitalgewinne betreffen. Dieser Steuerschnitt, der über drei Jahre zu ca. 150 Mrd. Dollar Steuerausfall führt, folgt einer trivialen These, die auf A. Laffer zurückgeführt wird.

Demnach führen zu hohe (Grenz-)Steuern über die Schwächung der Leistungs-, Spar- und Investitionsbereitschaft zur mangelnden Mobilisierung der Angebotsseite. Werden also die Steuersätze gesenkt, so sollen über die Stärkung der Angebotsseite der wirtschaftliche Aufschwung und damit höhere Steuereinnahmen zustandekommen. Das entscheidende Risiko dieser Steuersenkungspolitik liegt in der Frage verborgen, ob Leistungs-, Spar- und Investitionsbereitschaft überhaupt

nur durch zu hohe Steuersätze darniederliegen oder ob dafür nicht andere Gründe geltend gemacht werden müssen. Darauf wird noch einzugehen sein.

– Ein weiteres Element der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik bildet das Ziel, die öffentlichen Ausgaben im System sozialer Wohlfahrtsicherung massiv zu kürzen. Die Ausgabenkürzung im Sozialsystem sieht den empfindlichen Eingriff in ca. 250 Einzelprogrammen vor. Eingespart wird bei den Lebensmittelgutscheinen (food stamps) für beschäftigte Arbeitnehmer, bei den kostenlosen Mahlzeiten in Schulen, Stipendien und der Berufsausbildung für arbeitslose Jugendliche etc. . . . Generell wird mit diesem »Dokument der Reaktion« – so die Bezeichnung dieses Programms durch einen demokratischen Abgeordneten im Abgeordnetenhaus – die Armutsgrenze für bedürftige Familien erhöht und damit ein Großteil bisher als arm geltender ausgesteuert. Außer diesen Eingriffen wird aber auch ein Abbau von Bediensteten in Regierungsbehörden – außer im Verteidigungsministerium – verordnet.

– Völlig unabhängig und im totalen Widerspruch zu den Maßnahmen angebotsorientierter Wirtschaftspolitik steht die Tatsache, daß bis 1986 eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben von 177 auf ca. 367 Mrd. Dollar vorgesehen ist. Bei einer jahresdurchschnittlichen Inflationsrate von 10 % in den nächsten fünf Jahren ergibt sich für die Verteidigungsausgaben ein realer Anstieg in Höhe von 9—10 %. Für das am 1. Oktober beginnende Haushaltsjahr ist die Steigerung des Verteidigungsetats um 33 Mrd. Dollar auf den Rekordbetrag von 221 Mrd. Dollar (rund 508 Mrd. DM) geplant. Zum Vergleich dazu kann festgestellt werden, daß in den fünf Jahren des Vietnamkrieges die Rüstungsausgaben lediglich um 1/3 (30 Mrd.) gestiegen sind. Wenn darauf hingewiesen wird, daß gegenüber dieser Zeit der Anteil der Verteidigungsausgaben am Sozialprodukt von 10 auf ca. 5—7 % gesenkt werden soll, dann steht dahinter eine unrealistisch hohe Prognose vom wirtschaftlichen Wachstum. Dieser exorbitante Anstieg der Rüstungsausgaben muß, da er dem Konzept der Angebotsorientierung widerspricht, eigens über die unterstellten ökonomischen Wirkungszusammenhänge beurteilt werden. Es steht zu erwarten, daß die Auswirkungen dieses Teils amerikanischer Wirtschaftspolitik im Sinne der ›Remilitarisierung der Wirtschaft‹ die der Angebotsorientierung überlagern.

– Die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik konzentriert sich aber auch auf einen Abbau quantitativer und qualitativer, politischer Regulation. Die Rücknahme umweltpolitischer Auflagen, arbeitsplatz- und gesundheitsspezifischer Kontrollen sowie der Preis-, Lohn- und Konzentrationskontrolle sind vorgesehen. Mit der Politik der Deregulation

wird dem Konzept einer von Störungen frei zu haltenden »Free-Market-Economy« gefolgt. Das Energieministerium soll nach bisherigen Plänen im Haushalt 1983 eingestellt werden. Die Umweltbehörden haben empfindliche Mittelkürzungen hinnehmen müssen. In den ersten Monaten der Reagan-Administration sind 180 Vorschriften geändert oder deren Einführung verschoben worden. Durch den Verzicht auf Auflagen, mit denen die Produktion ökologiefreundlicher Automobile erzwungen werden sollte, sind der Automobilindustrie Kosten in Höhe von 1,4 Mrd. Dollar erspart worden.

– Schließlich verlangt diese Wirtschaftspolitik auch eine strenge Geldkontrolle. Wenn auch die Instrumente im Vergleich zu Großbritannien unterschiedlich ausgeprägt sind, die Geldpolitik in den USA ist ebenfalls monetaristisch ausgerichtet. Hierin zeigt sich aber ein entscheidender Widerspruch zwischen restriktiver Geldpolitik und Angebotsorientierung. Die Hochzinspolitik belastet von der Angebotsseite her vor allem die Unternehmen, die von den Kreditmärkten bei der Finanzierung ihrer Investitionen abhängig sind. Während also nach den Vorstellungen der Anhänger der Angebotslehre die Nachfrage keine eigenständige Rolle spielen darf, wird hier das Ziel einer Wachstumsstimulierung durch Verbesserung der Angebotsbedingungen mit einer Politik der Einschränkung des monetären Nachfragespielraums kombiniert. In dem pragmatischen Eingeständnis, daß die Angebotsmaßnahmen kurzfristig schon gar nicht die Inflation brechen können und deshalb diese auch über eine Verknappung gesamtwirtschaftlicher Nachfrage therapiert werden müsse, liegt der zentrale Widerspruch der Reagonomics.

Wie aber sind die Wirkungen der bisher durchgeführten Angebotspolitik zu bewerten? Die Angebotstheoretiker versuchen sich zwar gegen die reale Vertiefung der Krisenprozesse zu immunisieren. Zum einen bestehen sie auf der Feststellung, ihr Experiment habe bisher zu kurze Zeit und zu wenig intensiv realisiert werden können. Zum anderen gilt auch das Eingeständnis, daß diese Roßkur mit einer Medizin vorgenommen werde, die zuerst den Krankheitszustand nicht mildere, sondern verschlimmere. Die katastrophalen Auswirkungen dieses wirtschaftspolitischen Kurswechsels, die theoretisch noch begründet werden, hinterlassen erste tiefe Spuren in der realen Wirtschafts- und Sozialentwicklung:

– Die USA befinden sich innerhalb einer starken Rezession, die bis zum Ende des laufenden Jahres wirken soll. Für 1982 wird mit einem realen Wirtschaftswachstum in Höhe von ca. 1 %, für das erste Quartal in diesem Jahr mit einem Minuswachstum von 3 % gerechnet.

– Die Arbeitslosenrate ist auf nahezu 9 % (9,6 Mio. Arbeitslose im Dezember 1981) gestiegen – das entspricht dem Stand auf dem Höhepunkt der Rezession 1974/75. Im Frühjahr wird mit einer Zunahme der Arbeitslosenrate auf über 10 % gerechnet. Besonders stark fällt der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den »industriellen Herzen« der USA (Ohio, Pennsylvanien, Illinois) aus. Ca. zwei Drittel der Zunahme der Arbeitslosigkeit fallen in zinsempfindlichen Industrien an.

– Zwar hat sich die Entwicklung der Inflationsrate, die 1982 deutlich unter 10 % liegen soll, verbessert. Über die Ausweitung der Rüstungsausgaben, aber auch die Politik der Steuersenkung steht jedoch eine höhere Inflationsrate zu erwarten.

– Die industrielle Gewinnentwicklung verläuft differenziert. Im Bereich vor allem der rüstungsorientierten Großunternehmen zeigt sich ein exorbitanter Gewinnanstieg, während vor allem die mittelständische Industrie die Auswirkungen der Rezession in Form von Gewinnkompressionen zu tragen hat.

Die Wirtschaftspolitik ist dabei, sich dieser nicht erwarteten Entwicklung anzupassen:

– Das Ziel, bis 1984 den Budgetausgleich zu sichern und damit die Neuverschuldung auf die Nullmarke zu senken, ist aufgegeben worden.

– Ausgabenkürzungen, für 1982 vorgesehen, sollen auf 1983 verschoben werden.

– Die für 1985 vorgesehene Einführung einer indexorientierten Steuererhebung, die verhindern sollte, daß durch Inflationseffekte die Steuereinnahmen steigen (Taxflation), ist ebenfalls aufgekündigt worden.

– Vor allem aber in der Beurteilung der staatlichen Defizitfinanzierung vollzieht sich ein pragmatischer Wechsel innerhalb der Angebotsorientierung. Während etwa die Cheftheoretiker der Angebotstheorie, so George Gilder, in der Staatsverschuldung immer schon ein vernünftiges Instrument der Wirtschaftspolitik sahen, setzt sich diese Auffassung jetzt auch gegenüber dem ursprünglichen Ziel des Abbaus der Neuverschuldung durch. Die rezessiven Auswirkungen auf den Bundeshaushalt zwingen zu dieser Revision. Das Defizit für den Haushalt 1981/82, das mit 43 Mrd. geplant war, wird auf ca. 80 Mrd. Dollar ansteigen. Von daher ist verständlich, warum etwa William Niskanen, Mitglied des ›Council of Economic Advisers‹, die bisherige Lehrmeinung der Regierung völlig umzustoßen versucht. Argumente, so die Aussage, der konservativen Ökonomik gegen die Staatsverschuldung hätten »in keiner Weise empirische Relevanz«. Hier vollzieht die praktische Politik den totalen Bruch mit dem Monetarismus, der in der Staats-

verschuldung die entscheidende Ursache für Inflation und Verdrängung privatwirtschaftlicher Aktivitäten sieht.

Nun wird dieser Realanalyse entgegengehalten werden, sie gebe noch keine hinreichende Auskunft über das Scheitern der Angebotspolitik, denn diese sei noch viel zu kurz praktiziert worden. Zum einen muß dem jedoch entgegengehalten werden, daß die reale Entwicklung bereits jetzt schon zu einem konzeptionsabweichenden Pragmatismus führt. Zum anderen gibt es theoretische Hinweise dafür, daß diese Angebotsorientierung ihre eigenen Ziele – Stärkung der Leistungs-, Spar- und Investitionsbereitschaft – nicht einlöst.<sup>3</sup>;

– Die Hoffnung, durch Steuerschnitte und Maßnahmen der Deregulierung das Angebot an Arbeitsleistungen zu steigern, lebt von der problematischen Vorstellung, der Steuerstaat würde vor allem über zu hohe Grenzsteuersätze das Arbeitsangebot bzw. die Leistungsbereitschaft reduzieren. Dahinter verbirgt sich eine konservativ-mikroökonomische Erklärung der Arbeitslosigkeit. Der Zustand der Arbeitslosigkeit würde freiwillig gewählt, weil die Steuersätze zu hoch seien und deshalb Arbeit sich nicht lohne. Die ansteigende Arbeitslosigkeit resultiert jedoch aus unternehmerischen Massenentlassungen, die Resultat wirtschaftlicher Entwicklung sind. Ein steuersatzabhängiges Arbeitsangebotskalkül erweist sich für den Arbeitslosen als schlichte Utopie, weiterhin wirken sich die Steuersenkungen für die unteren und mittleren Schichten äußerst dürfzig aus. Davon im keynesschen Sinne wenigstens ökonomisch wirksame Konsumimpulse zu erwarten, ist naiv. Wenn Arbeitslose keine steuerpflichtigen Einkommen beziehen, dann kommen ihnen die Segnungen einer Steuersenkung auch nicht zu.

Mit den Einschnitten in das Sozialsystem soll die Leistungsbereitschaft unterer Einkommensbezieher ebenfalls wachsen. Faktisch verschlechtert sich damit die sozialökonomische Lage. Die »armen Beschäftigten«, die neben dem Erwerbseinkommen auf Sozialhilfe angewiesen sind, werden aus den bisherigen Arbeitsverhältnissen ausgesteuert.

– Ähnlich verhält es sich mit der Erwartung, Steuersenkungen würden die Sparbereitschaft erhöhen. Was soll garantieren, daß angesichts der Rezession und des Abbaus staatlicher Sozialleistungen bei minimalen Wirkungen der Steuersenkung die Sparbereitschaft unterer Ein-

---

3) Zur Kritik der »Reaganomics« vgl. u.a. die Beiträge in »Challenge« (Mai—Juni 1981) von: S. Danzinger/R. Havemann, W.W. Heller, A.S. Eichner, R.A. Musgrave sowie J. Tobin, *Reagnomics and Economics*, The New York Review, December 1981; L. Thurow, *How to Wreck the Economy*, The New York Review, Mai 1981; ders., *Death by a Thousand Cuts*, The New York Review, December 1981; J.K. Galbraith, *Recession Economics*, The New York Review, November 1981.

kommensschichten steigt? Die Ratio der Steuersenkungspolitik, nämlich darüber nicht zusätzlichen Konsum, sondern das Kapitalangebot zu erhöhen, findet in der Realität keine Bestätigung. In den oberen Einkommensschichten, die durch die Steuersenkungspläne bevorzugt werden, wird ohnehin – im Verhältnis zur Stabilisierung konsumtiver Ausgaben – zu viel gespart. Durch die progressive Wirkung der Steuerentlastung hat dieses Programm nicht einmal die mit der Steuersenkungspolitik Kennedys 1964 verbundenen, keynesianischen Effekte der Konsumstabilisierung auf seiner Seite. Durch die Bevorzugung höherer Einkommensschichten kommt es nicht zur dringend erforderlichen Stabilisierung konsumtiver Nachfrage, die zugleich die Gewinnerwartungen der Investoren verbessern könnte. Hinter der These von der Stimulierung des privaten Sparsens verbirgt sich die Vorstellung, die Investitionsbereitschaft würde durch eine zu geringe Sparkapitalbildung gebremst. Diese »anachronistische Sicht« (A. Eichner) folgt vorkeynesianischem Denken, demzufolge die privaten Ersparnisse die Investitionen ermöglichen. Entscheidend aber ist, daß vor allem der Großunternehmensbereich von den Ersparnissen der privaten Haushalte, die über den Bankensektor vermittelt werden, überhaupt nicht abhängig ist. Ca. 80 % der Investitionen der Großunternehmen – so Eichner in einer Kritik der Reaganomics – werden aus Eigenmitteln, die durch die Preispolitik zentral bestimmt sind, finanziert. Für die Großunternehmen stellt sich daher ein umgekehrtes Problem: Das über die Durchsetzung von Gewinnansprüchen steigende Unternehmenssparen lässt sich aufgrund mangelnder Absatzchancen immer weniger in reale Investitionsobjekte umsetzen. Auch für die amerikanische Wirtschaft gilt deshalb nicht die These vom zu geringen, sondern zu großen Kapitalangebot im Verhältnis zu rentablen Investitionsobjekten. Ein wachsender Anteil der Eigenmittel wird deshalb in Auslands- und Finanzinvestitionen gelenkt. Daraus erklärt sich mit die Tendenz stagnativer Entwicklung.

– Schließlich erklärt dies auch, warum eine Steuersenkungspolitik kaum in der Lage ist, nachhaltig die Investitionsbereitschaft zu stärken. Die Großindustrie kann auch für 1981 – trotz Rezession, wie unlängst eine Untersuchung im »Wallstreet Journal« nachwies – einen starken Gewinnanstieg verzeichnen. Steuersenkungen erhöhen die Nettogewinne, die jedoch gerade nicht den entscheidenden Engpass bei Investitionsentscheidungen bilden. Oder wie es ein Vertreter eines US-Konzerns ausdrückte: »Wir investieren, wenn der Markt da ist und nicht um Steuern zu sparen«. Auch in der Klein- und Mittelstandswirtschaft kann die Steuersenkungspolitik die mangelnden Realisierungschancen für zusätzliche Produktion nicht überspielen. Der Steuerschnitt führt in

Kombination mit den Ausgabenkürzungen im Sozialbereich über die Verknappung der Nachfragebedingungen eher zur Vertiefung als zur Überwindung des Rezessionszirkels.

### *Wirtschaftliche Auswirkungen der Rüstungsexpansion*

Bei der Abschätzung der Risiken des angebotsorientierten Teils der amerikanischen Wirtschaftspolitik ist jedoch zu berücksichtigen, daß dieser durch die ökonomischen Wirkungen der Rüstungsexpansion überlagert wird. In den USA haben vor allem L. Thurow, W. Leontief und A. Eichner auf diesen Zusammenhang hingewiesen. Die über die Ausweitung von Rüstungsausgaben vorgesehene »Remilitarisierung der Wirtschaft« (A. Eichner) stellt nach L. Thurow das entscheidende »Rezept für die Ruinierung der Wirtschaft« dar. Im Kern handelt es sich um eine rechtskeynesianische Wirtschaftspolitik, die über staatliche Auftragspolitik den Ausbau der Rüstungswirtschaft forciert und somit auch die Wirtschaftsstruktur umgestaltet. Die Kritik an dieser rüstungsorientierten Wirtschaftspolitik konzentriert sich auf folgende Punkte:

- Die Rüstungsexpansion löst aufgrund verschiedener Engpässe Inflationsprozesse aus, die auf die zivile Wirtschaft überspringen und zu den hohen Inflationsraten während des Vietnamkrieges zurückführen. Spezifische Branchen (Elektronik, Schiffs- und Flugzeugbau) und Regionen (Südwesten und östliche Atlantikstaaten) werden bevorteilt, während die Kernregionen und -branchen noch weiter verarmen.
- Das Ziel, die Produktivität zu steigern, steht im Widerspruch zu dieser Rüstungsproduktion. Es kommt zu einer Schwächung produktiver Kapitalanlagen im zivilen Bereich. Volkswirtschaftliche Ressourcen werden in den Sektor nichtreproduktiver Rüstungsproduktion abgezogen. Die Entwicklung hochwertiger Zivilproduktion wird dadurch empfindlich geschwächt.
- Weiterhin verschärft sich die Rohstoffknappheit, denn so wertvolle Metalle wie Titanium, Cobalt, Chrom etc. kommen konzentriert im Flugzeugbau innerhalb der Rüstungsindustrie vor. Über den Anstieg etwa des Rohölverbrauchs durch die Rüstungsexpansion verschlechtert sich die Zahlungsbilanz.
- Fiskalisch muß der Anstieg der Rüstungsausgaben zur Erhöhung von öffentlichen Defiziten führen, denn die Finanzierung von Rüstungsausgaben ergibt sich, bevor es zu kurzfristig zweifelhaften und mittelfristig abgebauten Wachstumseffekten kommt. Steuererhöhun-

gen und/oder weiterer Abbau staatlicher Sozialabgaben drängen sich dann auf.

– Schließlich setzt sich über den Ausbau des Rüstungssektors eine national wie international gefährliche Rüstungsspirale in Gang: Die Auslastung wachsender Kapazitäten in diesem Bereich verlangt einen ständig weiteren Anstieg der Rüstungsausgaben. Auch von hierher zeigt sich, daß die Rüstungsexpansion kein Mittel der Wirtschaftspolitik sein darf.

Erst im Zusammenwirken von angebots- und rüstungsnachfrageorientierter Wirtschaftspolitik läßt sich eine Gesamteinschätzung ihrer Risiken aufzeigen. Die reale Entwicklung, aber auch die theoretische Kritik zeigen, daß die wirtschaftspolitische Mischstrategie nicht in der Lage ist, die Krisenprobleme, wie Arbeitslosigkeit, Inflation, Stagnation und Produktivitätsrückgang zu lösen. Aus den ersten Erfahrungen zeichnet sich ein pragmatischer Kurswechsel ab. Mit W. Leontief stellt sich die Frage: Was kommt nach dem Scheitern dieser Wirtschaftspolitik? All diejenigen, die sich jetzt auf den Import angebotsorientierter Wirtschaftspolitik in die Bundesrepublik konzentrieren, sollten den sich abzeichnenden Abbruch dieses Experiments bedenken. Ansatzpunkte einer alternativen Strategie werden sichtbar: Es geht um eine politisch gesteuerte und strukturierte Sicherung einer produktiven Basis. Über die Stimulierung unternehmerischer Angebotsdynamik ist eine zukunftsweisende produktive Basis vernünftiger Gesellschafts- und Lebensverhältnisse nicht erreichbar. Das ist die Lehre, die sich mit dem Experiment der Reagan-Administration verbindet.

#### *4.5.2. Thatcherismus: durch Restriktion zum Aufschwung*

Nach dem Regierungswechsel 1979 ist in Großbritannien eine fundamentale Umkehr der Wirtschaftspolitik durchgesetzt worden. Diese folgt streng monetaristischer Orientierung. Im Unterschied zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik soll hier weniger über die Wachstumsdynamik die Inflation gebrochen werden, sondern umgekehrt durch Antiinflationspolitik wirtschaftliches Wachstum stimuliert werden. Von daher erklärt sich dann auch die unterschiedliche Gewichtung der Strategieelemente in der monetaristischen gegenüber der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Ein und dieselbem Instrumente werden vorrangig zur Inflationsbekämpfung, über die die auch hier prinzipiell unterstellten Selbstheilungskräfte wieder freigesetzt werden sollen, eingesetzt. Wenn aber die Inflation im Zentrum der Verursachung von Krisenprozessen steht, dann ist es auch nur konsequent, die Steuerung der

Geldversorgung zu betonen. Während also nach dem Angebotskonzept durch staatliche Maßnahmen die ökonomischen Antriebskräfte in Gang gesetzt werden sollen, ergibt sich für die monetaristische Rezeptur der Umweg über die Inflationsbekämpfung mit den Mitteln knapper Geldversorgung. Die Maßnahmen gegenüber staatlichen Aktivitäten und dem öffentlichen Haushalt stehen unter dem Hauptakzent der Inflationsbekämpfung, die dann die Stagnation überwinden und die Arbeitslosigkeit – soweit sie nicht als »natürliche« gilt – abbauen soll. Für die monetaristische Wirtschaftspolitik steht die antiinflatorische Steuerung durch das Ziel der Steuerentlastung sowie der Senkung des Staatsausgabenanteils im Vordergrund. Das Ausmaß von Steuersenkungen zur Verbesserung der unternehmerischen Angebotsbedingungen fällt in der englischen Version neokonservativer Wirtschaftspolitik nicht so stark wie in den USA aus. Unter der Zielsetzung, über die Inflationsbekämpfung wirtschaftliche Krisen zu überwinden, ergeben sich folgende Instrumente:

– Mittels Offenmarktpolitik und Veränderungen der Refinanzierungsbedingungen soll bis 1984 der Anstieg der Geldmenge auf ca. 3 % beschränkt werden. Damit steht die mittelfristige Orientierung der Geldpolitik vor allem über die Vorankündigung der monetären Ziele im Vordergrund. Für 1979/80 lag der Geldzielkorridor bei 7—11 %, was zeigt, welche Schwierigkeiten sich bei der Reduzierung der Geldmenge ergeben. Mit diesem Konzept, die Inflation über die Geldmengeneinschränkung zu bekämpfen, verbindet sich eine Vielfalt empirischer und theoretischer Kritik. Allein die Tatsache, daß bisher die Thatcher-Regierung die Geldversorgung nicht in den vorgegebenen Bandbreiten halten konnte, läßt Zweifel an der politischen Steuerbarkeit dieser Größe auftreten. Vor allem aber hat die radikale Einschränkung des monetären Ausgabenspielraums in England die Inflation nicht brechen können, dafür aber Stagnation und Arbeitslosigkeit vertieft.

– Auch unter dem vorrangigen Aspekt der Inflationsbekämpfung steht das Ziel, den Staatsanteil zu verringern. Die Staatsausgabenkürzung konzentriert sich vor allem auf die Einschränkung öffentlich-sozialen Dienstleistungsangebots sowie auf eine Politik der Lohnsenkung im öffentlichen Dienst. Die allgemeine Reduktion der Staatsausgaben geht auch hier mit einer Umschichtung zulasten der Sozialhaushalte, die krisenverursachend wirken sollen, einher. Wesentliches Ziel der Staatsausgabensenkung ist die Reduktion der Nettokreditaufnahme des Staates (einschließlich des Kreditbedarfs öffentlicher Unternehmen) von 11 Mrd. Pfund auf ca. 5 Mrd. in 1981/82. Im Gegensatz zu den Angebots-theoretikern sehen die Monetaristen in der Staatsverschuldung den zen-

tralen Grund für die Inflationserzeugung und die Verdrängung privatwirtschaftlicher Aktivitäten. Diese radikale Zielsetzung erklärt auch, warum etwa im Haushalt 1981/82 – ganz im Gegensatz zur Wirtschaftspolitik der Reagan-Administration – einige Steuern (Verbrauchssteuern, Besteuerung von Ölgesellschaften und Banken sowie drastische Erhöhung der kommunalen Grundsteuern) angehoben wurden. Parallel dazu erfolgt aber auch eine Umstrukturierung des Steuersystems zugunsten wachstumspolitischer Vorsorge (Steuererleichterungen für kleinere Unternehmen etc.). Der im März dieses Jahres vorgelegte Haushalt sieht für die Unternehmungen Entlastungen durch Kürzungen der Sonderabgabe für die Sozialversicherung sowie Preissenkungen für die Großverbraucher von Gas und Strom vor. Als Maßnahmen der Wirtschaftsankurbelung sind darüber hinaus Zinssenkungen über das untaugliche Instrument der Kürzung von Staatsschulden sowie die Senkung des Nordseeölpreises geplant.

– Die monetaristische Wirtschaftspolitik setzt ebenfalls stark das Mittel der Deregulation ein. Neben dem Verzicht auf Preis-, Lohn- und Devisenkontrollen ist die Privatisierung bisheriger Staatsunternehmen in erheblichem Umfang vorgesehen bzw. schon vollzogen.

Die katastrophalen Resultate dieser Wirtschaftspolitik, die jetzt nahezu drei Jahre praktiziert wird, sprechen eine deutliche Sprache bei der Abwägung ihrer Risiken. Trotz gravierender Verknappung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage haben sich wenig Fortschritte bei der Inflationsbekämpfung eingestellt. Dafür aber erlebt England die schwerste Rezession und die höchste Arbeitslosigkeit seit der Weltwirtschaftskrise:<sup>4)</sup>

– Das Sozialprodukt, das bereits 1981 mit 2 % gesunken ist, wird auch 1982 um einen ähnlichen Wert abnehmen. Die Industrieproduktion liegt um 15 % unter dem Niveau von 1979. Die Investitionen sind im vergangenen Jahr mit einer Rate von 7 % geschrumpft.

– Fast drei Millionen Menschen sind aufgrund dieser schweren Rezession arbeitslos. Alle Prognosen deuten auf einen weiteren Anstieg.

– Die Verbraucherpreise, die in den ersten sechs Monaten knapp unter 11 % lagen, beschleunigen sich wieder.

– Aufgrund der Rezession ist die Staatsverschuldung 1980/81 um die Hälfte über das geplante Ausmaß gestiegen. Mit Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen wird reagiert.

– Durch die Politik radikalen Sozialabbaus haben sich die Lebens-

4) Vgl. etwa Großbritannien, Ifo-Schnelldienst 11/1981, Wirtschaftspolitische Neuorientierung hat die Wirtschaftslage in Großbritannien verschlechtert, DIW-Wochenbericht 32/80.

chancen derer, die von Beschäftigung und Sozialhilfe abhängig sind, erheblich verschlechtert.

Bewertet man die Inflation, die im Vergleich zu besseren Zeiten immer noch hoch ist, im Zusammenhang mit der Rezession und Arbeitslosigkeit, so muß man von der schwersten Krise seit der Weltwirtschaftskrise sprechen. Dieser katastrophale Fehlschlag monetaristischer Politik, die mit dem Fegefeuer verschärfter Konkurrenz die Krisenprobleme überwinden will, sollte ausreichen, alle Nachahmungsversuche im Keime zu ersticken. Die Versuche, über Abbau staatlicher Beschäftigungs- und Sozialpolitik und damit der Stärkung der Unternehmensmacht Inflation, Arbeitslosigkeit und Stagnation überwinden zu wollen, lösen nicht nur die Probleme, sondern verschärfen diese. Über 350 Wirtschaftswissenschaftler, unter ihnen Frank Hahn, James Meade, Nicolaus Kaldor und Joan Robinson, haben deshalb zu Recht folgende Kritik geübt. Die monetaristische Wirtschaftspolitik:

- hat keine Basis in der Theorie und die Empire nicht auf ihrer Seite, denn es fehlt ihr der Nachweis, daß Nachfragereduktion die Inflation unter Kontrolle bringt und darüber Produktion und Beschäftigung anregt;
- vertieft die Depression, höhlt die industrielle Basis aus und bedroht die politische sowie soziale Stabilität;
- ist, im Gegensatz zu vielen Behauptungen, nicht ohne Alternative;
- ist lang genug mit katastrophalen Wirkungen praktiziert worden und muß deshalb unverzüglich durch eine alternative Wirtschaftspolitik ersetzt werden.

#### *4.5.3. Sachverständigenrat: Wirtschaftspolitische Wende durch Umverteilung*

Mit dem dritten Kapitel »Auf der Suche nach einem Ausweg« hat der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« (SVR) in seinem jüngsten Jahresgutachten vom November 1981 die eigene Stabilisierungsdoktrin mit der monetaristischen Politik in England und der Angebotsorientierung in den USA verglichen.<sup>5</sup> Trotz des Bemühens, Unterschiede nachzuweisen, ergibt sich systematisch nur in einem einzigen Punkt eine Abweichung gegenüber der englischen und amerikanischen Rezeptur. Kurzfristig wird zugestanden, daß es nachfragebedingte, konjunkturelle Probleme geben kann, die durch kreditfinanzierte Staatsausgaben therapiert werden müssen. Aber

---

<sup>5)</sup> Jahresgutachten des SVR, Bundestagsdrucksache 9/1061, 20. 11. 81, Drittes Kapitel, S. 140—150.

die Behauptung des SVRs, er setze sich für eine Doppelstrategie, d.h. eine angebots- *und* nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik ein, widerlegt dieser durch die Strukturierung seiner wirtschaftspolitischen Empfehlungen. Konjunkturelle Fiskalpolitik darf dann erst eingesetzt werden, wenn lohnpolitische Zurückhaltung einerseits und mittelfristig rigoroser Abbau von Staatsausgaben bei streng monetaristisch orientierter Geldpolitik andererseits garantiert sind.

Die mittelfristige Stabilisierungsstrategie des SVR stellt eine Mischung von angebotsorientierten und monetaristischen Elementen dar. Instrumentell richtet sich dabei die Beratungspraxis, etwa im Unterschied zu den USA, deutlicher auch auf die Lohnpolitik aus, der entscheidende Funktion bei der Überwindung der Arbeitslosigkeit zugesprochen wird. Weiterhin wird für die Politik einer staatlichen Einnahmen- und Ausgabenumstrukturierung eine Ausrichtung an Anforderungen privatwirtschaftlicher Investitionen empfohlen.

Die theoretische Grundposition schreibt der SVR bei Darstellung seines eigenen Konzepts (Ziff. 300 ff.) fest: »Angebotsorientierte Politik zielt auf die Ursachen von Störungen, die meist seit langem wirksam sind. Insoweit ist auch sie selbst auf längerfristige Wirkungen angelegt, braucht einen langen Atem. . . . Das Angebot, das Produzieren, schafft über das Einkommen, das dabei erzielt wird, kaufkräftige Nachfrage. . . . Und dies ist kein Nullsummenspiel, in dem der eine nur gewinnen kann, was der andere verliert. Der Einkommenseffekt expansiver Angebotshandlungen sorgt dafür, daß die Gruppe im Ganzen gewinnt. . . . Gegen solche Zuversicht steht die Erfahrung, daß es gelegentlich massives Koordinationsversagen des Marktsystems gibt. . . . Doch dieses Problem hat nur eine Randrolle gespielt, solange die wirtschaftliche Dynamik im ganzen kräftig war. . . . Nachdem erprobt ist, daß diese Kräftigung über Geschenke der Nachfragepolitik nicht gelingt, ist man auf die Angebotspolitik verwiesen. Das Theorem, nach dem das Angebot sich seine Nachfrage schafft, ist nicht deshalb so wertvoll, weil es eine Gleichgewichtsverheißung enthält, sondern weil es aufzeigt, warum es Sinn hat, auf der Angebotsseite fördernd einzugreifen« (Ziff. 301).

Aus dieser Grundorientierung, die in der Nachfragepolitik – ganz ähnlich wie in der Auseinandersetzung mit Gilder betont – nur Geschenke sieht, resultieren die strategischen Empfehlungen, die sich von der Angebotsorientierung und dem Monetarismus prinzipiell nicht unterscheiden:

– Angebotsorientierung im Sinne der Verbesserung der unternehmerischen Gewinnbedingungen verlangt vor allem eine Lohnpolitik, die

sich an »marktgerechten Löhnen« zu orientieren hat. Den theoretischen und empirischen Nachweis dafür, daß Lohnzurückhaltung beschäftigungsschaffende Erweiterungsinvestitionen auslösen soll, bleibt der SVR auch in diesem Gutachten schuldig.

– Neben der Lohnpolitik steht die folgende staatliche Wirtschafts- und Ordnungspolitik im Zentrum seiner Stabilisierungskonzeption:

a) Im Sinne der bekannten Deregulation sollen »unnötige Hemmnisse wirtschaftlicher Aktivität« (nachfolgend immer Ziff. 300) weggeräumt, d.h. arbeitsplatzspezifische, umweltpolitische und andere Kontrollen abgebaut werden.

b) Das Steuer- und Ausgabensystem ist auf unternehmerische Anforderungen auszurichten. Das Steuersystem selbst soll so gestaltet werden, daß eine staatliche Beteiligung an den unternehmerischen Risiken zustandekommt. D.h. im Klartext, Steuervergünstigungen bei der Durchsetzung von Investitionen und Innovationen, um bei Erfolg per zusätzlicher Steuern davon zu profitieren.

c) Senkung der öffentlichen Kreditfinanzierung bei gleichzeitiger Nichtanhebung der Abgabenquote und d.h. vor allem Ausgabensenkung im System sozialpolitischer Regelungen, die die »Selbstverantwortung des einzelnen aushöhlen« (Ziff. 299) könnten.

d) Erhöhung der »Chancen zur Gründung einer selbständigen Existenz sowie die Entwicklungsmöglichkeiten kleiner und mittelgroßer Unternehmen verbessern« gehören ebenfalls in den Katalog angebotsorientierter Politik.

– Die Geldpolitik hat ausschließlich im Dienst einer strengen Antiinflationspolitik zu stehen. Unterstellt wird also, die Geldverknappungspolitik könne den Inflationstrend brechen. Faktisch lässt sich diese Wirkung nicht bestätigen, vielmehr kommt es zu negativen Auswirkungen auf das Produktionsniveau und die Beschäftigung.

Im Zentrum der Empfehlungen des SVR steht damit das Konzept einer Austeritätspolitik, dem die Bundesregierung vor allem mit ihrer »Haushaltsoperation '82« gefolgt ist. Die Kritik der Voraussetzungen und Wirkungen einer derartigen Politik, die von den abhängig Beschäftigten und Sozialabhängigen den Opfergang zugunsten der Gewinnwirtschaft verlangt, wird im eigenen Kapitel zur aktuellen Wirtschafts- und Sozialpolitik vorgetragen. Die Mischstrategie des SVR, mit der die Angebotskräfte gestärkt und die Inflation bekämpft werden sollen, löst die Krisenprobleme jedenfalls nicht. Durch die Umsetzung der lohn- und wirtschaftspolitischen Empfehlungen verstärkt sich die Rezessionsentwicklung und die Arbeitslosigkeit, ohne daß nachhaltig die Inflation gebrochen wird.

## *Fazit*

Die Kritik der theoretischen Grundlagen, aber vor allem auch die Verarbeitung der praktischen Erfahrungen zeigen, daß die Varianten der neokonservativen Wirtschaftspolitik, die allesamt auf die Selbstheilungskräfte gewinngesteueter Wirtschaftssysteme setzen, keinen Ansatzpunkt für eine Strategie bieten, mit der erfolgreich Arbeitslosigkeit, wirtschaftliche Wachstumsschwäche und Inflation bekämpft werden können. Deshalb sind wirtschaftspolitische Alternativen, die hier vorgeschlagen werden, verlangt. Dabei steht nicht eine Angebotspolitik, die die Entwicklung einer volkswirtschaftlich produktiven Basis der krisenerzeugenden Steuerungsprozedur der Unternehmenswirtschaft überläßt, im Zentrum. Worauf es ankommt, ist die Durchsetzung einer Politik der Produktionsstruktur. Der Widerspruch zwischen Angebots- und Nachfragepolitik hebt sich innerhalb einer produktionsstrukturell ausgerichteten Politik auf. Öffentliche Nachfrage hat sich auf die Schaffung von Produktionsstrukturen auszurichten, die zukunftsorientierte ökonomische, soziale und politische Entwicklung zulassen.

## 5. Alternativen: Beschäftigungspolitik für qualitatives Wachstum

### 5.1. Beschäftigungspolitik in den 80er Jahren

#### 5.1.1. Wachstum oder Arbeitszeitverkürzung?

Die öffentliche Diskussion des Beschäftigungsproblems ist fast ausschließlich auf den kurzfristigen Zeithorizont beschränkt. Notwendig zur Ausarbeitung einer wirksamen Vollbeschäftigtestrategie ist indessen die Erweiterung der Perspektive um mittel- und langfristige Entwicklungstrends. Die neuesten, noch aus den Jahren 1978 und 1979 stammenden (veröffentlichten) Vorausschätzungen der Arbeitsmarktentwicklung durch die Forschungsinstitute prognostizierten für 1990 eine Zahl von 1,5—3 Mio. registrierten Arbeitslosen:

*Wachstum, Produktivität und Arbeitslosigkeit. Vorausschätzungen von Forschungsinstituten*

Zeitraum	Jahresdurchschnittliche Veränderungen in %			
	Reales Brutto- sozialprodukt	Arbeitsproduktivität je Erwerbstägigen	Zahl der registrierten*) Arbeitslosen im Endjahr in Mill.	
DIW <sup>1</sup>	1985/1978	2,5	3,0	2,0
Ifo Institut <sup>2</sup>	1990/1977	3,0 bis 3,5	3,5 bis 4,0	1,5 bis 3,0
Prognos AG <sup>3</sup>	1985/1977	2,8	3,1	1,8
	1990/1977	2,3	2,8	1,9

Quellen:

- 1) »Finanzierungsprobleme und Verteilungswirkungen einer nachfrageorientierten Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung«, in: DIW Wochenbericht, Nr. 12/1979, S. 142
- 2) »Wachsendes Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt bis Ende der achtziger Jahre – Folgen für die Beschäftigungspolitik«, in: Ifo-Schnelldienst, Nr. 18/19, 1978, S. 98 ff., sowie: Mittelfristige Wachstumsperspektiven der westdeutschen Wirtschaft«, in: Ifo-Schnelldienst, Nr. 31/32, 1978, S. 3 ff.
- 3) »Die Bundesrepublik Deutschland 1985, 1990, 1995« prognos report, Nr. 9, Basel 1979, S. 133—137
- \*) D.h. ohne »stille Reserve« der nichtregistrierten Arbeitslosen

Bedenkt man dabei, daß im Jahrzehnt 1970—80 die reale Bruttowertschöpfung um 2,8 % pro Jahr und die Arbeitsproduktivität je Erwerbstägigen um 3 % pro Jahr wuchsen, so erscheinen die Prognosen eher optimistisch, zumal der inzwischen beträchtlich erhöhte »Arbeitslosensockel« noch nicht berücksichtigt wurde. Da die Projektionen –

mit gutem Grund – wegen der erweiterten technologischen Entwicklung von einem Produktivitätszuwachs ausgehen, der über der Wachstumsrate des Sozialprodukts liegt, ist – trotz steigendem Erwerbspersonenpotential – mit ständigem Arbeitsplatzabbau in den 80er Jahren zu rechnen.

Eine überschlägige aktualisierte Rechnung zeigt einen noch wesentlich dramatischeren Charakter des Arbeitslosenproblems in den 80er Jahren:

1) Erwerbstätige 1982a):	25,0 Mio.
2) registrierte Arbeitslose: 1982a):	1,65 Mio.
3) Stille Reserve 1982b):	0,85 Mio.
4) offene und versteckte Arbeitslosigkeit 1982 (2 + 3)	2,5 Mio.
5) Erwerbspersonenpotential 1982b): (1 + 2 + 3):	27,5 Mio.
6) Erwerbspersonenpotential 1990b):	28,12 Mio.
7) offene und versteckte Arbeitslosigkeit 1990 bei konstantem Arbeitsplatzangebot von 1982:	3,12 Mio.

Quellen: a) SVR, Jahresgutachten 1981/82  
b) DIW-Wochenbericht Nr. 33/81 (einschl. Ausländer)

Diese relativ optimistische Modellrechnung geht davon aus, daß Wachstum- und Produktivitätsraten sich im Zeitraum 1982—90 angleichen: Es wird also angenommen, daß der derzeitige hohe Arbeitslosensockel allenfalls vorübergehend, jedoch nicht dauerhaft abgebaut werden kann. Die hier unterstellte Gleichheit von Produktivitäts- und Wachstumsraten ergibt sich aus der Annahme, daß steigende Wachstumsraten zu einem bestimmten Grade steigende Produktivitätszuwächse induzieren, umgekehrt gilt auch, daß sinkende Wachstumsraten zu einer Verlangsamung der Produktivitätsentwicklung führen. Bleibt dagegen die Schere zwischen Produktivitäts- und Wachstumstrend weiterhin offen, wäre ein Anwachsen der Unterbeschäftigung auf über 4 Mio. im Jahre 1990 zu erwarten. Wollte man auf eine automatische Lösung des Beschäftigungsproblems durch die demographische Trendwende nach 1988 warten, so ergäbe sich im Jahrzehnt 1990—2000 zwar eine Entlastung um 1,66 Mio. Erwerbspersonen, jedoch würde die Millionenarbeitslosigkeit bis ins neue Jahrtausend hineinreichen. Gelegentliche Beschwichtigungen durch den Hinweis, daß allein in den Jahren 1977—80 ein Beschäftigungszuwachs von rd. 600 000 Erwerbstätigen erfolgt sei, ignorieren, daß es sich dabei um eine – staatlich unterstützte – Aufschwungphase handelte, der ein massiver Beschäftigungseinbruch auf dem Fuße folgte.

Angesichts dieser Dimension des Beschäftigungsproblems, die von Bundesregierung und offizieller Politikberatung immer noch nicht zur

Kenntnis genommen wird, sind prinzipiell drei alternative Entwicklungsvarianten denkbar:

1) *Aggressive Wachstumsförderung*: Die neoklassisch orientierte Wirtschaftspolitik setzt bekanntlich auf dauerhaft veränderte Umverteilung zugunsten der Gewinne sowie veränderte staatliche Rahmensetzung zwecks Akkumulationsförderung, insbesondere bei steuerlicher Kostenentlastung der Unternehmen und Abbau von institutionellen Hemmnissen bei privatwirtschaftlich gewünschten Investitionen (z.B. freie Fahrt für Kernkraftwerke, Kabelfernsehen etc.). Dabei wird auf einen Wachstumstyp analog zu dem der 50er Jahre spekuliert, der Wachstumsraten des Sozialproduktes hervorbrachte, die deutlich über denen der Produktivität lagen (Wachstum des BSP 1950—60: 7,8 % pro Jahr, Arbeitsproduktivität 1950—1960: 5,6 % pro Jahr (ohne Saarland und Berlin)). Bereits in den 60er Jahren jedoch hatten sich die Wachstumsraten des Sozialproduktes (4,6 % pro Jahr) denen der Produktivität (4,5 % pro Jahr) nahezu angeglichen. Für die Zukunft ist zu vermuten, daß höhere Wachstumsraten – selbst wenn sie durch Umverteilung durchsetzbar und realisierbar würden – automatisch höhere Produktivitäten induzieren und damit den Beschäftigungszuwachs vermindern. Globales »quantitatives«, ungesteuertes Wachstum kann immer weniger mit dem Beschäftigungsziel begründet werden – von ökologischen und bedarfsoorientierten Restriktionen ganz abgesehen.

Aber ein Wiederanschluß an den steilen Wachstumstrend der 50er Jahre wäre nicht nur beschäftigungspolitisch funktionslos, ökologisch fragwürdig und mit den Maßstäben, die an ein »qualitatives Wachstum« anzulegen sind, nicht vereinbar, sondern er wäre auch ökonomisch gar nicht machbar: die Akkumulationsbedingungen der 50er Jahre waren durch zahlreiche günstige Sonderfaktoren bedingt, die inzwischen längst entfallen sind. Eine drastische Erhöhung des Wachstumstrends würde angesichts sinkender Kapitalproduktivität eine erhebliche Steigerung der Investitionsquote erfordern, wodurch mittelfristig zusätzliche Produktionskapazitäten, insbesondere in den Investitionsgüterindustrien entstünden, die nachfrageseitig nicht dauerhaft auslastbar wären.

2) *Hinnahme eines verlangsamten Wachstumstrends* (ca. 2 % BSP-Wachstum p.a.): Das Beschäftigungsproblem wäre – bei geschlossener Wachstums-/Produktivitätsschere – nur durch massive, beschäftigungswirksame Arbeitszeitverkürzungen lösbar. Wollte man hierdurch nur die registrierte Arbeitslosigkeit bis 1990 beseitigen, wäre eine Arbeitszeitverkürzung (AZV) in der Größenordnung von ca. 6 Wochenstunden (bzw. entsprechende alternative Formen von AZV) erforderlich, wobei ein relativ hoher Beschäftigungseffekt von 50 % der Zeit-

verminderung unterstellt wird; sollte die Arbeitslosigkeit einschließlich stiller Reserve allein durch AZV abgebaut werden, so wäre sogar eine Wochenzeitverminderung von 8,8 Stunden erforderlich!

Bei konstanter Staats- und Abgabenquote könnte der derzeitige Umfang des Sozialbudgets sowie der haushaltsorientierten Infrastrukturausgaben nur bei massiver Umverteilung innerhalb der öffentlichen Haushalte zulasten anderer Bereiche aufrechterhalten werden, sofern man von einer dauerhaft steigenden Schuldenfinanzierung absieht. Ein Ausbau sozialstaatlicher Funktionen, soweit er kostenwirksam ist, wäre nur durch Erhöhung der Steuer- bzw. der Abgabenquote denkbar.

3) »Qualitatives Wachstum« durch mittelfristige staatliche Beschäftigungsprogramme und Arbeitszeitverkürzungen: Im Gegensatz zur Strategie 2) wird der verlangsamte Wachstumstrend seitens des Staates nicht hingenommen, sondern es werden gezielte Anstrengungen zur Bedarfsdeckung in Defizitsektoren, die auch einen Beschäftigungszuwachs erwarten lassen, unternommen, ohne daß die Rückkehr zum alten Wachstumstrend der 50er oder 60er Jahre erhofft oder gar realisiert würde. Die staatlichen Beschäftigungsprogramme sind nicht mehr kurzfristig – konjunkturpolitisch in dem Sinn ausgerichtet, daß sie lediglich eine befristete Initialzündung durch höhere nachfrageseitige Auslastung der vorhandenen Produktionskapazitäten beabsichtigen mit dem Ziel, daß ein kräftiger Konjunkturaufschwung der Privatwirtschaft induziert wird. Vielmehr ist eine dauerhafte staatliche Intervention angestrebt, die mit hoher Wahrscheinlichkeit auch zu einer leicht erhöhten Staatsquote führt. Freilich darf dabei nicht verkannt werden, daß die Interventionsfähigkeit des »Steuerstaates« beschränkt ist: ein auf 10 Jahre bemessenes 200-Mrd.-Zukunftsprogramm, d.h. mit jährlichen Zusatzausgaben von 20 Mrd. DM, würde den Wachstumstrend lediglich um etwa einen Prozentpunkt erhöhen; da gleichzeitig auch der Produktivitätstrend um etwa einen halben Prozentpunkt angehoben würde (unter der Voraussetzung, daß die staatlichen Investitionen in relativ arbeitsintensiven Sektoren placierte werden), wäre mit einem Beschäftigungszuwachs von ca. 130 000 p.a., im Zeitraum 1982—90 mit 1,04 Mio. Erwerbstägigen zu rechnen. Hierbei ist zu beachten, daß die Arbeitsproduktivität im Rahmen einer Strategie des »qualitativen Wachstums« innerhalb gewisser Grenzen durchaus steuerbar ist und damit auch zu einer strategischen Variablen zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus wird. Ein vollständiger Abbau der verbleibenden Arbeitslosigkeit (einschl. stiller Reserve) in Höhe von 2,08 Mio. bis 1990 würde dann immer noch eine Arbeitszeitverkürzung von ca. 6 Wochenstunden erfordern (Abbau nur der registrierten Arbeitslosigkeit: – 3,2 Wochenstunden).

Damit wird deutlich, daß eine Vollbeschäftigsungsstrategie, die ausschließlich auf Beschäftigungsprogramme setzt, nicht gangbar ist. Massive AZV sind unverzichtbar.

Auch bei einem um einen Prozentpunkt erhöhten Wachstumstrend bleibt der zuwachsbedingte staatliche Verteilungsspielraum – bei konstanter oder leicht erhöhter Staatsquote – äußerst gering. Eine Ausweitung sozialstaatlicher Staatsfunktionen, soweit sie kostenwirksam sind, muß daher auch in dieser Variante viel stärker auf Umverteilung innerhalb der öffentlichen Haushalte und/oder der Steuerquote setzen, als es in den Perioden des »Wachstumskapitalismus« bis Mitte der 70er Jahre notwendig war. Daher muß den Überlegungen zur qualitativen Umstrukturierung des Staatshaushalts wie auch zur Reallokation der gesamtwirtschaftlich vorhandenen produktiven Ressourcen überhaupt größere Beachtung gewidmet werden. Die Umschichtung innerhalb des Staatshaushaltes muß auf den Ausbau arbeitsintensiver, bedarfsorientierter Dienstleistungen gerichtet sein, und die Reallokation der produktiven volkswirtschaftlichen Ressourcen muß vorwiegend der besseren Deckung des Grundbedarfs der unteren Einkommensschichten sowie generell der vermehrten Produktion »öffentlicher Güter« dienen.

Im folgenden favorisieren wir – in Fortführung unserer früheren »Memoranden« – Variante 3): Qualitatives Wachstum durch Beschäftigungsprogramme in Verbindung mit Arbeitszeitverkürzungen. Bevor wir in Anlehnung an das »Sondermemorandum 1981« ein Beschäftigungsprogramm mit detaillierten Finanzierungsvorschlägen unterbreiten, soll zunächst auf die in der Öffentlichkeit vorgebrachte Kritik an Beschäftigungsprogrammen kritisch eingegangen werden. Abschließend sollen unsere längerfristigen Vorstellungen zum Entwicklungstyp »qualitatives Wachstum« gemäß Alternative (3) präzisiert werden.

### *5.1.2. Staatliche Beschäftigungsprogramme: unwirksames Strohfeuer, inflationär und teuer?*

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß in der öffentlichen Diskussion mit dem Kürzel Beschäftigungsprogramm eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Maßnahmen zusammengefaßt wird, deren Wirkungen ebenfalls sehr unterschiedlich sind. Dabei sind vor allem folgende Varianten zu unterscheiden:

- Verbesserung der staatlichen Rahmenbedingungen zur Förderung der privatwirtschaftlichen Rentabilität durch globale Steuerentlastungen, Abschreibungserleichterungen, Investitionszulagen und -prämien

etc.; hierbei kann es sich um dauerhafte oder befristete Maßnahmen handeln;

– selektive Investitionszulagen oder -prämien und selektive Innovationssubventionen zur gezielten Förderung privater Investitions- und Innovationstätigkeit;

– direkte Ausweitung der öffentlichen Investitionen, evtl. einschließlich der Personalausgaben im öffentlichen Dienst; auch Erhöhung der Investitionen von öffentlichen oder halb-öffentlichen Unternehmen;

– Steuerentlastungen bei der Lohn- und Einkommenssteuer, insbesondere bei unteren und mittleren Einkommensbeziehern sowie Erhöhung der staatlichen Sozialtransfers (z.B. Kindergeld, Bafög, Sozialhilfe etc.) zwecks Förderung des privaten Konsums (Stärkung der Massenkaufkraft).

Schließlich sind fast alle erwähnten Maßnahmen unterschiedlich finanziierbar, sei es über erhöhte Steuern oder Abgaben (z.B. Ergänzungsabgabe), sei es über Kreditaufnahme.

In der öffentlichen Diskussion wird ungeachtet der Vielfalt staatlicher Finanzpolitik die Wirkungslosigkeit staatlicher »Beschäftigungsprogramme« damit begründet, daß im Zeitraum 1974 – 81 staatliche Investitionsförderung mit einem Finanzvolumen von über 80 Mrd. DM betrieben wurde, ohne daß die Beschäftigungsprobleme wesentlich vermindert worden wären. Gegen eine beschäftigungsorientierte Finanzpolitik mit gezielten Beschäftigungsprogrammen werden vor allem folgende Argumente geltend gemacht:

– sie wirkten inflationstreibend, so daß sie nur teilweise produktions- und beschäftigungswirksam würden;

– im Falle einer Kreditfinanzierung würden private Schuldner verdrängt, das Zinsniveau in die Höhe getrieben, mithin die private Investitionstätigkeit gehemmt;

– globale Beschäftigungsprogramme seien nicht ursachenadäquat, da die Gründe der Beschäftigungskrise vor allem im zu hohen Reallohn niveau sowie im weltwirtschaftlichen Strukturwandel, also in veränderten internationalen Rahmenbedingungen, verortet werden;

– sie würden bestenfalls eine kurfristige Beschäftigungssteigerung auslösen, nicht aber den Wachstumstrend verbessern;

– sie würden zu einer Erhöhung der Staatsquote führen, die aus ordnungspolitischen Gründen abgelehnt wird;

– die globale Konjunktur- und Wachstumspolitik würde an den Problemgruppen des Arbeitsmarktes vorbeigehen.

Diese Argumente beherrschen die öffentliche Diskussion, obwohl

eine differenzierte, systematische Evaluierung der staatlichen Finanzpolitik bislang nur bruchstückhaft vorliegt. Betrachtet man zunächst lediglich die globalen, quantitativen konjunkturellen Impulse der Finanzpolitik, so läßt sich – auf der Basis der DIW – und Ifo-Budgetkonzepte – feststellen, daß die Finanzpolitik in den Jahren

- 1973 prozyklisch,
- 1974/75 mäßig antizyklisch,
- 1976/77 relativ stark prozyklisch,
- 1978/79 schwach antizyklisch (bis Mitte 1980).
- 1980 (Mitte) bis 1982 deutlich prozyklisch

gewirkt hat. Überdies war die Dosierung der antizyklischen Effekte angesichts der Tiefe der Krise so gering, daß eine nachhaltige Beschäftigungswirkung kaum zustande kam. Die Analyse der globalquantitativen konjunkturellen Impulse der Finanzpolitik legt es nahe, nicht von der Unwirksamkeit antizyklischer oder kompensatorischer Finanzpolitik auszugehen, sondern von deren unzulänglicher Anwendung.

Jedoch dürfen nicht allein die konjunkturellen Impulse betrachtet werden, sondern die – höchst unterschiedliche – Wirkungsweise der einzelnen angewendeten Instrumente: dabei wird deutlich, daß Konjunkturprogramme durchaus beschäftigungssteigernd wirken können und keineswegs zwangsläufig inflationäre Folgewirkungen zeitigen müssen:

- Die ersten beiden Konjunkturprogramme in der Geschichte der BRD im Jahre 1967 mit einem – auf die kurze Frist bezogen sehr hohen – Finanzvolumen von 7,8 Mrd. DM bewirkten nach IAB-Berechnungen einen Beschäftigungseffekt von 300 000 Erwerbspersonen; das Programm förderte in erster Linie direkt öffentliche Investitionen. Daß in den Jahren nach 1968 die Inflationsraten ansteigen, ist einer Vielzahl von Faktoren zuzuschreiben (vor allem: starke Exportnachfrage, Unterbewertung der DM, importierte Inflation), kann also keineswegs der Finanzpolitik angelastet werden.

- Die zeitlich befristeten, globalen Investitionszulagen für private Investoren mit einem Gesamtvolumen von 9,25 Mrd. in den Jahren 1975—78 haben allenfalls zu einem zeitlichen Vorzieheeffekt geführt, nicht aber zu einem dauerhaften, sich selbst tragenden Investitionsaufschwung. Die Mitnehmereffekte waren sehr groß. Die Investitionszulagen wirkten nach Ifo-Untersuchungen konzentrationsfördernd. Eine sektorale und regionale Lenkung war nicht möglich. Für diese Investitionsförderungsart, die sehr teuer war und überdies negative Verteilungswirkungen zur Folge hatte, ist in der Tat die Bezeichnung »Stroh-

feuer« angemessen. Dies gilt in gleicher Weise für den entsprechenden Teil des jüngst beschlossenen »Beschäftigungsprogrammes« der Bundesregierung.

– Ähnlich negativ sind Maßnahmen zur Steuerentlastung von Unternehmen zu beurteilen: Senkung der Vermögenssteuer und der Gewerbesteuer (1977 und 1978), Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten, Verlustrücktrag (1976). Diese Kostenentlastungen für die Unternehmen führen – genauso wie Lohnkostensenkungen – keineswegs automatisch zu Investitionssteigerungen. Berücksichtigt man zudem die Entzugswirkungen auf den Staatshaushalt, so muß mit einem Überwiegen des restriktiven Impulses gerechnet werden.

– Die Steuerreformen von 1975, 1977 und 1980, die z.T. eine geringfügige Abschwächung der Progressionswirkung der Lohn- bzw. Einkommenssteuer bewirkt haben, verfolgten nicht unmittelbar konjunktur- und beschäftigungspolitische, sondern eher verteilungspolitische Ziele. Falls dennoch eine Expansion des privaten Verbrauchs erhofft wurde, waren die entgegengesetzten Effekte der Mehrwertsteuererhöhungen sowie der steigenden Sparquote der privaten Haushalte zu berücksichtigen.

– Ein relativ hoher Beschäftigungseffekt von rd. 300 000 Erwerbspersonen im Zeitraum 1977 – 80 kann dem »Zukunftsinvestitionsprogramm« zugeordnet werden. Das ZIP mit einem Gesamtvolumen von rd. 20 Mrd. DM (1977—81), abzielend auf die direkte Förderung von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen, war das erste mittelfristig ausgerichtete ausgabenorientierte Investitionsprogramm in der BRD. Die Wirksamkeit ist ähnlich positiv einzuschätzen, wie die der Konjunkturprogramme von 1967 oder – mit Abstrichen – die Sonderprogramme zur Stärkung von Bauinvestitionen von 1975 (3,9 Mrd. DM). Negative Aspekte waren indessen:

- inflationäre Folgewirkungen im Jahre 1979 in der Bauwirtschaft, deren Kapazitäten aufgrund der rückläufigen öffentlichen Baunachfrage in den Jahren 1975/76 abgebaut worden waren und inzwischen mit der wieder zunehmenden Nachfrage nicht Schritt halten konnten. Durch eine Verfestigung der investiven Nachfrage der Gebietskörperschaften, namentlich der Kommunen, durch selektive Preiskontrollen und eine mittelfristige Rahmenplanung für die Bauwirtschaft ließen sich inflationäre Folgewirkungen staatlicher Beschäftigungsprogramme in diesem Sektor erheblich vermindern. Indessen wirkte die hektische Stop-and-Go-Politik der öffentlichen Investoren entweder beschäftigungs-mindernd oder inflationstreibend.

- Höhere Beschäftigungswirkungen wären möglich gewesen, wenn

auch Investitionen mit hohem dauerhaften Personalbedarf einbezogen worden wären.

- Das ZIP diente zu einem erheblichen Teil lediglich der Kompensation der restriktiven Wirkungen des Haushaltstrukturgesetzes von 1975 (Kürzungen in den Kernhaushalten).

– Ebenfalls positiv ist das 6,3 Mrd.-Kreditprogramm zur Zinssubventionierung (1981) für mittelständische Unternehmen zu beurteilen, deren Investitionsbereitschaft stärker als bei den Großunternehmen durch das hohe Zinsniveau gehemmt wird. Problematisch sind allerdings Mitnehmereffekte, die dadurch entstehen, daß u.U. lediglich eine Kreditumschichtung zugunsten der zinssubventionierten Darlehen eintritt. Derartige Mitnehmereffekte ließen sich jedoch bei einer schärferen Antragsprüfung vermutlich vermindern.

Aus den Erfahrungen mit beschäftigungswirksamer Finanzpolitik lassen sich bei Berücksichtigung der Tatsache, daß die gegenwärtige Beschäftigungslage nicht nur Folge einer hartnäckigen konjunkturellen Depression, sondern auch Folge eines dauerhaft verminderten Wachstumstrends sowie auch Folge branchenspezifischer Fehlentwicklungen ist, folgende Schlußfolgerungen ziehen:

a) Staatlichen Ausgabenprogrammen, die regional und sektorale gezielt der Steigerung öffentlicher Investitionen dienen, ist gegenüber Steuerentlastungen bei Unternehmen, insbesondere wenn sie global wirken, der Vorzug zu geben. Globale Investitionsförderung durch Kostenentlastung der Unternehmen kann aufgrund der bisherigen Erfahrungen keineswegs als Beschäftigungspolitik betrachtet werden, will man nicht einem – von interessierter Seite verbreiteten – Etiketenschwindel Vorschub leisten.

b) Da öffentliche Investitionen in erster Linie auf die Bauwirtschaft ausstrahlen, muß im Interesse der Verfestigung der Beschäftigungsentwicklung in der Bauwirtschaft eine Stabilisierung der langfristigen Erwartung der Investoren eintreten, damit Nachfrage- und Angebotsentwicklung miteinander korrespondieren, so daß Engpässe und inflatorische Impulse vermieden werden. Da die Unternehmen auf Auftragschübe vielfach bereits dann mit Preiseffekten reagieren, wenn die Normalauslastung der Kapazitäten noch lange nicht erreicht ist, ist eine strenge staatliche Preisaufsicht mit selektiven Preiskontrollen notwendig. Ferner müssen mittel- und langfristige Branchenentwicklungspläne, eingebettet in volkswirtschaftliche Rahmenpläne, aufgestellt werden, die zur Stabilisierung der Erwartungsbildung beitragen können. Durch Auflagen bei öffentlichen Großaufträgen können die Beschäftigungseffekte quantitativ und auch qualitativ sicherer gemacht werden.

c) Soll eine Erhöhung des Wachstumstrends erfolgen, nicht aber nur eine Initialzündung für private Investitionen, so muß die kurzfristig-antizyklisch ausgerichtete Finanzpolitik in eine mittel- und langfristige Verfestigungsstrategie überführt werden. Dies erfordert mehrjährige Investitions- und Ausgabenprogramme nach dem Muster des ZIP. Hierbei handelt es sich keineswegs nur um eine nachfrageorientierte Strategie, die lediglich eine Vollauslastung der vorhandenen Kapazitäten anstrebt. Vielmehr muß auch das volkswirtschaftliche Produktionspotential erhöht werden; öffentliche Investitionen sind also sowohl wegen ihres Einkommenseffektes (Nachfrageseite) als auch wegen ihrer unmittelbaren und mittelbaren Wirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential notwendig. Bei derartigen Programmen kann entsprechend der Konzeption der kompensatorischen Finanzpolitik durchaus auch eine dauerhafte Erhöhung der Staatsschulden in Kauf genommen werden.

d) Mittelfristige Programme erfordern in stärkerem Maße staatliche Allokationsentscheidungen, d.h. die Programme müssen sektorale und regional so strukturiert sein, daß die Defizite in der Deckung des Bedarfs an öffentlichen oder auch privaten Gütern mindern und zugleich beschäftigungswirksam sind. Ferner können strukturell gezielte Programme strukturellen Entwicklungshemmnissen der Volkswirtschaft im Sinne einer direkten Ursachentherapie entgegenwirken (Beispiel: Energieeinsparung). In diesem Sinne entsprechen sie dem Entwicklungstyp des »qualitativen Wachstums«, der die Verbindung von staatlicher Niveau- und Struktursteuerung vorsieht. Derzeit bestehen besondere beschäftigungswirksame Bedarfe, vor allem aus Interessenssicht der Arbeitnehmer, in den Bereichen sozialer Wohnungsbau, Energieeinsparung und Umweltschutz sowie soziale Dienste. Insoweit dabei Sektoren betroffen sind, die nicht oder nicht unmittelbar durch staatliche Aufträge erreichbar sind, z.B. im Bereich Energieeinsparung, können finanzielle Anreize, verbunden mit Auflagen, gewährt werden.

e) Flankierend zur expansiven Finanzpolitik ist eine expansive Geldpolitik und eine aktive Arbeitsmarktpolitik notwendig. Fehlt die Unterstützung der Finanz- durch die Geldpolitik, so führt dies zu einer dramatischen Verteuerung der öffentlichen Investitionen, insbesondere weil es sich meist um langfristige Investitionen mit hohem Anteil an Fremdfinanzierung handelt. Aktive Arbeitsmarktpolitik im Sinne einer offensiven Qualifizierungspolitik zwecks Umschulung, Fortbildung, Re-Qualifizierung von langfristig Arbeitslosen und dequalifizierten Arbeitnehmern (»berufliche Zweitausbildung«) ist nötig, um die qualifizierte Wiedereingliederung der »marginalen Arbeitsanbieter« zu er-

leichtern. Obwohl die durch expansive Beschäftigungsprogramme zu schaffenden Arbeitsplätze in der Regel Anforderungsprofile haben werden, die nicht zu denen der »Problemgruppen« unter den Arbeitslosen passen, kann aufgrund der nach wie vor hohen Arbeitsmarktflexibilität eine »Kettenmobilität« entstehen, die die Integration auch der Problemgruppen ermöglicht. Mit drastisch steigender »struktureller« Arbeitslosigkeit aufgrund dauerhafter Profildiskrepanz zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage ist (noch) nicht zu rechnen.

Vom Sachverständigenrat und von anderen Seiten ist behauptet worden, eine notwendige Voraussetzung expansiver Finanzpolitik sei die Konzessionsbereitschaft der Arbeitnehmer bei der Lohnpolitik, womit meist die Hinnahme von Nettorealohnverlusten gemeint ist. Dagegen ist einzuwenden, daß der real sinkende private Konsum zu einem erheblichen Teil Folge der drastisch gestiegenen Arbeitslosigkeit sowie der vergangenen Netto-Reallohnverluste der Arbeitnehmer 1980 und 1981 ist. Eine nominale Nettolohn- und Gehaltsminderung um nur einen Prozentpunkt macht bereits ein Volumen von rund 5 Mrd. DM aus, das je nach Höhe der marginalen Sparquote Kaufkraftentzug bedeutet. Mithin bestünde die Gefahr, daß die expansive Finanzpolitik und die restriktive Lohnpolitik sich konterkarieren, so daß kein Anstieg der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage einträte. Die im Durchschnitt in der Krise geschrumpften Unternehmensgewinne können nicht durch Niedriglohnpolitik wieder kompensiert werden; vielmehr bedarf es hierzu der Einleitung eines konjunkturellen Aufschwungs. Die Lohnpolitik müßte sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht mindestens an der Sicherung des Nettorealohnniveaus orientieren, im übrigen gehört zur Konzeption einer mittelfristigen Verstetigungsstrategie auch eine Verstetigung der Lohnentwicklung, nicht aber eine hinsichtlich des Nachfrageaspekts der Löhne ausgeprägt prozyklische Lohnpolitik.

Schließlich ist noch zu fragen, ob es für staatliche Beschäftigungsprogramme eine angemessene Leitlinie ist, lediglich die investiven, nicht aber die konsumtiven Ausgaben, d.h. vor allem Personalausgaben, zu steigern. Einzuwenden ist, daß der Staat sich in erster Linie an der bestmöglichen Erfüllung des Bedarfs, sei dieser nun investiv oder konsumtiv (d.h. vor allem: personell) auszurichten hat. Ausgaben für Beton müssen nicht sinnvoller als Ausgaben für Personal sein! Überdies sind investive und konsumtive Ausgaben zu einem erheblichen Teil komplementärer Natur. Ferner ist die Abgrenzung zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben im öffentlichen Sektor weitgehend willkürlich; Personalausgaben pauschal konsumtiven Ausgaben zuzuordnen, hieße zu übersehen, daß ein erheblicher Teil des öffentlichen Personals in dem

Sinne volkswirtschaftlich »produktiv« ist, als die erbrachten staatlichen Dienstleistungen notwendige Voraussetzung privater oder öffentlicher Produktion sind. Genauso wenig wie es für private Unternehmen rational ist, pauschal Personalausgaben – z.B. im Bereich Marktforschung oder Investitionsplanung – zugunsten von Investitionsausgaben umzuschichten, kann dies ein Maßstab für die Effektivität oder gesamtwirtschaftliche »Produktivität« des öffentlichen Sektors sein. Mithin darf die erwähnte Maxime keineswegs auf staatliche Beschäftigungsprogramme angewendet werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß der Vorwurf, staatliche Beschäftigungsprogramme seien wenig wirksam, inflationär und würden allenfalls Strohfeuereffekte auslösen, pauschal nicht zutreffend ist. Am ehesten gilt er noch für jene Maßnahmen, die auf ungezielte steuerliche Entlastung der Unternehmen im Sinne einer Verbesserung der »privatwirtschaftlichen Rahmenbedingungen« setzen (wie z.B. die Investitionszulagen im Rahmen der neuen »Gemeinschaftsinitiative« der Bundesregierung). Inflationsgefahren sind bei ausgabenorientierten Programmen zwar nicht vollständig auszuschalten, – insbesondere in der Bauwirtschaft –, jedoch angesichts eines extrem niedrigen Auslastungsgrades dieser Branche von derzeit 50—60 % sehr gering: im übrigen lassen sie sich durch verschiedene administrative Maßnahmen (siehe oben) in Grenzen halten. Andererseits bewirkt eine starke konjunkturelle Depression aufgrund der niedrigen Kapazitätsauslastung einen durch den Stückkostenauftrieb gespeisten Inflationsimpuls, der mit steigender Kapazitätsauslastung wieder verschwindet.

### *5.1.3. Staatliche Beschäftigungsprogramme: Außenwirtschaftlich nicht machbar?*

Ein expansives staatliches Beschäftigungsprogramm wird häufig auch mit außenwirtschaftlichen Argumenten abgelehnt. Es wurde bereits ausgeführt, daß ein staatliches Wachstums- und Beschäftigungsprogramm nicht inflationär wirken muß, und folglich von einem solchen Programm auch keine Verschlechterung der internationalen Preiswettbewerbsfähigkeit ausgehen muß. Weiter wird eingewandt, daß eine expansive Wirtschaftspolitik einen Importboom initiieren könnte und den weiteren Aufbau eines wettbewerbsfähigen Exportsortiments gefährden würde.

1. Diese Einwendungen ignorieren, daß das geforderte staatliche Wachstums- und Beschäftigungsprogramm nicht einer ungelenkten, nur quantitativen Expansionspolitik das Wort redet, sondern einen qua-

litativ veränderten Wachstumstyp anstrebt. Ohne eine illusionäre Abkoppelung vom Weltmarkt anzustreben, sind Kennzeichen dieses Wachstumstyps (aus außenwirtschaftlicher Sicht) eine stärkere Binnenorientierung und der Grundsatz, daß Wachstums- und Beschäftigungsprobleme zuallererst durch nationalstaatliche Anstrengungen angegangen werden müssen. Der Export stellt grundsätzlich keine Alternative zur Stärkung binnengewirtschaftlicher Nachfrage dar, nicht zuletzt weil sein wachstums- und beschäftigungsstützender Effekt angesichts weltweit stagnativer Entwicklungsperspektiven zunehmend fraglich wird. Es kommt darauf an, weltweit ein beschäftigungs- und versorgungseffektives Wachstum zu gewährleisten. Dies kann nur durch die Summe der einzelstaatlichen Anstrengungen erreicht werden.

Es gilt der Grundsatz: »Ein Land, das durch Vermehrung seiner Geldeinkommen den heimischen Markt ausdehnt und Depressionen von sich abwendet, wahrt hierdurch auch seinen Nachbarn einen aufnahmefähigen Markt.« (W. Hofmann)

2. Die außenwirtschaftlichen Folgen eines qualitativ veränderten Wachstumstyps sind nicht durchweg negativ zu beurteilen. Der Einwand, daß eine expansive Beschäftigung die Importe ansteigen ließe, trifft so nicht zu. Erstens führt jede wirtschaftliche Belebung zu einem Anstieg der Importe. Zweitens aber fördert ein alternatives staatliches Beschäftigungsprogramm vor allem Wirtschaftsbereiche, die überwiegend binnengewirtschaftet sind (Bauwirtschaft, Soziale Dienste). Außerdem weisen öffentliche Investitionen und der private Verbrauch eine größere Inlandswirkung auf als private Investitionen, die durch die vorherrschende Wirtschaftspolitik gestärkt werden sollen. Dies zeigt die folgende Tabelle

*Entwicklung der Importkoeffizienten nach Nachfragebereichen  
– zu Preisen von 1970 –*

	Importkoeffizienten <sup>1</sup> in v.H.		
	1962	1972	1977
Privater Verbrauch	6,1	10,1	11,2
Ausrüstungsinvestitionen	8,6	17,2	22,3

1) Einsatz von importierten Gütern im Verhältnis zur Bruttonproduktion bzw. zur Endnachfrage  
Quelle: DIW-Strukturerberichterstattung

3. Eine alternative Wirtschaftspolitik fördert vorrangig Investitionen, die entweder Energie einsparen oder durch heimische Energien

substituieren. Sie arbeitet dem Raubbau mit natürlichen Ressourcen und deren sinnloser Verschwendung mittels Auflagen entgegen. Insofern mindert eine alternative Wirtschaftspolitik auf längere Sicht die Importabhängigkeit der BRD.

4. Die Förderung jener Technologien, die Energie und Rohstoffe einsparen, rationaler nutzen oder durch heimische Produkte ersetzen helfen und die Umwelt schonen, erweitert zugleich die Exportpalette der BRD. Investitionen in diese Bereiche sind Zukunftsinvestitionen, die einen hohen Stand der Technologie und intensive Forschung sowie den Einsatz langjährigen know-hows erfordern. Dies sind traditionell jene Faktoren, auf denen die Exportstärke der BRD beruht. Zudem sind dies Investitionen in Bereiche, in denen in Zukunft mit einer verstärkten Nachfrage auf den Weltmärkten zu rechnen ist. Unter diesem Aspekt fördert eine alternative Wirtschaftspolitik die Exportfähigkeit der BRD. Sie setzt hierbei nicht auf Lohnverzicht und Sozialabbau, sondern auf die großen Weltmarktchancen umweltfreundlicher, energiesparender Technologien.

5. Wie gezeigt wurde, birgt die aktuell betriebene Politik der Exportförderung erhebliche Risiken und ist zudem nicht in der Lage, das Beschäftigungsproblem zu lösen. Auch eine alternative Wirtschaftspolitik sieht sich angesichts der krisenhaften Entwicklungen auf dem Weltmarkt, der Unberechenbarkeit internationaler Kapitalströme und Wechselkursänderungen erheblichen Risiken gegenüber. Solche Risiken verstärken sich, solange nur ein Land den Weg einer binnenorientierten Expansionspolitik beschreitet und die übrigen versuchen, eine binnengewirtschaftliche Restriktionspolitik durch außenwirtschaftliche Expansion zu kompensieren. Ein erster Schluß aus diesen Risiken, die sich auch einer alternativen Politik stellen, ist jedoch, im Gegensatz zur vorherrschenden Politik, sie nicht durch eine noch stärkere Weltmarktabhängigkeit lösen zu wollen. Ein zweiter Schluß müßte die Erkenntnis sein, daß eine weltweit koordinierte Stabilisierungspolitik von Nötzen ist. Betreibt das Ausland seinerseits ebenfalls eine expansive Beschäftigungspolitik, dann vermindert sich in jedem einzelnen Land der Aufwand für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Daraus folgt, daß sich die Bundesregierung für eine international koordinierte Beschäftigungsexpansion einsetzen und damit die französische Initiative aufgreifen sollte. Sieht man von den Vorreitern angebotsorientierter Politik USA und England ab, so dürfte ein derartiges Vorgehen im übrigen Ausland vermutlich eine breitere Unterstützung und Nachahmung finden als man bei dem gegenwärtigen Konformitätsgrad nationaler Wirtschaftspolitiken erwarten würde, da der restriktive wirtschaftspoliti-

sche Kurs in der Mehrzahl der westlichen Industrieländer nicht freiwillig, sondern unter dem Druck der USA und nicht zuletzt der Bundesrepublik eingeschlagen wurde. Ein dritter Schluß schließlich ist, daß in ähnlicher Weise, wie die Bundesregierung um eine internationale Einheitlichkeit bspw. bei der Exportförderung bemüht ist, um eine Übervorteilung der westdeutschen Wirtschaft zu vermeiden, sie sich auch für die Durchsetzung internationaler Sozialstandards, betreffend etwa Arbeitszeitverkürzungen, Arbeitsbedingungen (z.B. ILO-Forderungen), Umweltschutzstandards usw. einsetzen sollte. Damit würde nicht nur die soziale Problematik von Direktinvestitionen in Entwicklungsländern und sogenannter Billigexporte entschärft werden können, es würde auch vermieden, daß sozialpolitische Fortschritte Nachteile im internationalen Handel zur Folge haben.

## *5.2. Sofortmaßnahmen sozialorientierter Beschäftigungspolitik*

Vor dem Hintergrund vorstehender grundsätzlicher Überlegungen schlagen wir – in Anlehnung an unser Sondermemorandum »Beschäftigungspolitik statt Sozialabbau« vom September 1981 – folgendes Maßnahmenbündel vor, das zur Einleitung einer sozialorientierten Beschäftigungspolitik unverzüglich verwirklicht bzw. begonnen werden sollte:

### **1. Ein Beschäftigungsprogramm in Höhe von 20 Mrd. DM**

Bei einem stabilitätspolitisch erforderlichen, an der erwarteten Steigerung des nominalen Sozialproduktes für 1982 (6%) ausgerichtetem Zuwachs des Haushaltsvolumens auf 245 Mrd. DM bedeutet dies einen Gesamtumfang der Haushaltsausgaben für 1982 von 265 Mrd. DM. Außer durch laufende Steuer-, Verwaltungs- und Münzeinnahmen soll dieses Ausgabevolumen durch steuerliche Mehreinnahmen und durch Nettokreditaufnahme finanziert und vorrangig in den Dienst der Beschäftigungspolitik sowie sozialer Sicherung gestellt werden.

### **2. Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte**

Auf der Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte sollen bestimmte, ökonomisch wenig wirksame und/oder sozial ungerechtfertigte Steuer-subventionen abgebaut und zusätzliche Mehreinnahmen durch gezielte Steuererhöhungen und einen wirksameren Steuereinzug erschlossen werden. Die Gesamtsumme der Mehreinnahmen beläuft sich auf 29,2 Mrd. DM, von denen die Hälfte, also 14,6 Mrd. DM, dem Bundeshaushalt zufließen.

Auf der Ausgabenseite sind solche Zahlungen einzustellen, die keine positiven beschäftigungs- oder versorgungspolitischen Wirkungen ha-

ben, obgleich sie mit dieser Zwecksetzung verbunden worden sind. Sie belaufen sich nach unserer Rechnung auf 3,7 Mrd. DM, die für eine sinnvollere Verwendung innerhalb des von der Bundesregierung vorgegebenen Ausgabenrahmens zur Verfügung stehen.

Durch die Einführung einer allgemeinen Arbeitsmarktabgabe und von Arbeitgeberumlagen wird die Bundesanstalt für Arbeit um insgesamt 5,4 Mrd. DM entlastet.

3. Nettoneuverschuldung des Bundes in Höhe von 36,6 Mrd. DM.

4. Beendigung der Hochzinspolitik der Bundesbank.

Zusammenfassende Gesamtrechnung für 1982 in Mrd. DM

	Bundes-regierung	Alternativ-vorschlag
<b>1. Ausgaben</b>		
– Kernhaushalt (Haushalt 1981 + 3,2% bzw. + 6%)	240,5	245,0
– Beschäftigungsprogramm		20,0
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>265,0</b>	
<b>2. Einnahmen</b>		
– Steuer-, Verwaltungs- und Münzeinnahmen (Stand Januar 1982)	213,7	213,7 <sup>1</sup>
– Mehreinnahmen durch verbesserten Steuereinzug		6,3
steuerlichen Subventionsabbau		5,6
Steuererhöhungen		2,8
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>213,7</b>	<b>228,4</b>
<b>3. Nettokreditaufnahme</b>	<b>26,8</b>	<b>36,6</b>
	<b>240,5</b>	<b>265,0</b>

1) Wir sind nicht in der Lage, eigene Steuerschätzungen vorzulegen und übernehmen daher die Angaben der Bundesregierung vom Januar 1982. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß bei einem Greifen des vorgeschlagenen Beschäftigungsprogrammes das Steueraufkommen höher ausfallen wird. Das verringert den Umfang der erforderlichen Nettokreditaufnahme.

### 5.2.1. Das Beschäftigungsprogramm

Die Bundesregierung sollte unverzüglich – d.h. noch in diesem Jahr – ein mindestens 20 Mrd. DM umfassendes Sofortprogramm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auflegen. Die Mittel sollten auf das Haushaltsvolumen aufgestockt werden, das sich unter der Annahme ergibt, daß die Wachstumsrate des nominalen Bruttosozialprodukts im

Jahre 1982 bei 6 % liegt und deshalb der »Kernhaushalt« um den gleichen Prozentsatz gesteigert wird. Das bedeutet zugleich, daß die meisten der in der »Haushaltsoperation '82« beschlossenen Ausgabekürzungen rückgängig gemacht werden. Insgesamt würde sich somit für 1982 ein Gesamthaushaltsvolumen von 265 Mrd. DM ergeben.

Die Mittel für das Sofortprogramm müssen vorwiegend in zukunftsorientierte Felder öffentlichen Bedarfs gelenkt werden. Das Gesamtprogramm ist mittelfristig und strukturell in das von uns schon mehrfach geforderte »Zukunftsprogramm für die 80er Jahre« einzufügen, das mit seinem Finanzvolumen von 200 Mrd. DM über 10 Jahre realisiert werden soll.

Dabei gehen wir von einem weiterhin ansteigenden Bedarf an öffentlichen Investitionen in den Bereichen der Daseins- und Zukunftsvorsorge aus. Modellrechnungen des WSI auf der Basis von Gutachten des Deutschen Städtetages sowie des Deutschen Instituts für Urbanistik weisen für den Zeitraum von 1980 bis 1990 einen Bedarf an öffentlichen Sachinvestitionen in Höhe von ca. 574 Mrd. DM in Preisen von 1976 aus; das sind linear auf 11 Jahre verteilt rund 52 Mrd. DM pro Jahr. Die Realisierung dieser bedarfsorientierten öffentlichen Investitionen sowie der Ausbau des öffentlichen Dienstleistungssektors schaffen direkt, aber auch indirekt über die Stimulierung wirtschaftlichen Wachstums Arbeitsplätze in großem Ausmaß. Durch die mittelfristige Einbettung dieses Sofortprogramms wird die unmittelbar einsetzende Schaffung von Arbeitsplätzen in eine zukunftsweisende Strategie qualitativen Wachstums eingebunden. Die starke Konzentration des öffentlichen Bedarfs an investiver und dienstleistungsorientierter Infrastrukturpolitik auf die Kommunen verlangt institutionell eine stärkere Berücksichtigung dieser bei der Umsetzung des »Zukunftsprogramms für die achtziger Jahre«.

Das Beschäftigungsprogramm ist in Anlehnung an das abgelaufene »Zukunftsinvestitionsprogramm« (über 4 Jahre ca. 20 Mrd. DM verteilt), die Vorschläge des DGB zu einer »beschäftigungssichernden Finanzpolitik« und die Empfehlungen, die wir in früheren Memoranden vorgelegt haben, auf die folgenden Bereiche der Daseins- und Zukunftsvorsorge auszurichten:

*Förderung und Umsetzung neuer Technologien zur rationellen Verwendung von Energie und Rohstoffen sowie zur Anwendung alternativer Energie- und Rohstoffquellen*

- Durch den Ausbau der FernwärmeverSORGUNG, mit der nach Modellrechnungen bis 1990 ein Viertel des Heizenergiebedarfs abgedeckt und

damit der Ölverbrauch gedrosselt werden kann, entsteht über 15 Jahre ein Investitionsbedarf von 20—36 Mrd. DM (pro Jahr ca. 1,3—2,4 Mrd. DM). Dabei sind die zusätzlichen Investitionen durch Senkung der höchstzulässigen Emissionswerte bei konventionellen Kraftwerksbauten nicht berücksichtigt. Über eine 15jährige Bauzeit entstehen unmittelbar durchschnittlich 35000—60000 Arbeitsplätze. Für den Betrieb der dazugehörigen Heizkraftwerke und des Fernwärmennetzes wären darüber hinaus 10000—20000 Dauerarbeitsplätze erforderlich.

- In einer anderen Modellrechnung ist der Investitionsbedarf für Gebäudeisolierung (Wärmedämmung), die 45 % des Raumheizungsverbrauchs einsparen soll, auf 410 Mrd. DM (in Preisen von 1976) geschätzt worden. Unter Berücksichtigung der Ausbaukapazitäten ist das Wachstumsfeld in 20 Jahren erschließbar. Der gesamte direkte und indirekte Beschäftigungseffekt einschließlich der einkommensinduzierten Multiplikatoreffekte beträgt für die gesamte Wirtschaft im Durchschnitt der 20 Jahre rd. 400000 Arbeitsplätze. Weiterhin ließen sich nach dieser Rechnung die Investitionskosten zu 60 % über eingesparten Energieverbrauch und zu 40 % durch Entlastung der öffentlichen Haushalte (Senkung der Kosten der Arbeitslosigkeit und vermehrte Steuereinnahmen) finanzieren.
- Aber auch die Entwicklung alternativer Energieversorgung stellt ein wichtiges Wachstumsfeld dar. So konnte nachgewiesen werden, daß etwa über die Substitution von 10 % der Wärmeerzeugung durch solarthermische Anlagen sowie durch 30 % Export solarthermischer Anlagen insgesamt 0,7 bis 1,4 Mio. solarenergiebezogene Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Zur Finanzierung der Investitionen zur Energieeinsparung und -substitution fordern wir, daß 3 Mrd. DM aus dem Gesamtvolumen des Beschäftigungsprogramms für folgende Maßnahmen unverzüglich verwendet werden:

- Anschlußregelung für das auslaufende Heizenergiesparprogramm (vor allem Außenwärmédämmung) gemeinsam mit den Ländern
- Deutliche Aufstockung des 1,2 Mrd. DM-Fernwärmeprogramms
- Aufstockung des Programms »Energiesparende Investitionen in Gebäuden des Bundes« und Ausdehnung auf die Länder und Kommunen
- Energieeinsparzuschüsse für die mittelständische Wirtschaft
- Kapitalaufstockung der öffentlichen Unternehmen zur Finanzierung von Energieeinsparinvestitionen

Bei diesen Maßnahmen ist darauf zu achten, daß die bisher vorrangig geltenden Steuervergünstigungen durch direkte, kontrollierte Zuschüsse abgelöst werden.

Weiterhin muß die Be zuschussung an Sozialkriterien (Soziale Staffelung) ausgerichtet werden. Bereits bei den kurzfristigen Maßnahmen ist dafür Sorge zu tragen, daß sie in ein integriertes regionales Versorgungskonzept eingebunden werden.

#### *Maßnahmen zum Wohnungsbau und zur Wohnungsmodernisierung*

– Zur Verhinderung eines erneuten Einbruchs in der Bauwirtschaft sowie zur Befriedigung des dringenden Bedarfs an Sozialwohnungen fordern wir die unverzügliche Realisierung eines Wohnungsbaprogramms mit einem Umfang von 10 Mrd. DM. Damit könnten ca. 100 000 neue Wohnungen fertiggestellt und 200 000 Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft geschaffen werden.

– Weitere 2,5 Mrd. DM sind unverzüglich für Wohnungssanierungsinvestitionen zu verausgaben. Nach einer älteren Studie sind ca. 42 % des Gesamtbestandes an Wohnungen sanierungsbedürftig (etwa ohne WC und Bad). Unter Berücksichtigung der Sanierungskosten sowie des Wohnungsbestandes entsteht ein mittelfristiger Investitionsbedarf in Höhe von 180—200 Mrd. DM. Seine Umsetzung schafft ca. 330 000 Arbeitsplätze.

#### *Wiederherstellung und Verbesserung der Umweltqualität (Abwasserreinigung, aktiver und passiver Lärmschutz, Wasserversorgung, Müllbeseitigung und -wiederaufbereitung, Regionalprogramme wie »Bodensee-Rhein« und »Weser-Elbe« Programm)*

Studien zur Beschäftigungswirkung von Umweltschutzmaßnahmen haben ergeben, daß durch derartige Investitionen zwischen 1970—1974 ca. 220 000 und zwischen 1975—1979 ca. 370 000 Arbeitsplätze (lt. Meißner/Hödl-Studie) geschaffen worden sind. Beispielsweise:

- Nach Modellrechnungen, die Anfang der siebziger Jahre erstellt wurden, wären von 1970—1979 Abwasserreinigungsmaßnahmen in Höhe von ca. 21 Mrd. DM erforderlich und realisierbar gewesen. Dadurch hätten insgesamt 230 000 neue Arbeitsplätze in diesem Bereich geschaffen werden können. Da diese Maßnahmen völlig unzureichend in den letzten Jahren in Angriff genommen wurden, müssen hier in Zukunft Investitionsaktivitäten forciert werden.
- Ähnliches gilt auch für den Bedarf an Lärmschutzinvestitionen. Je nach Festlegung der Immissionswerte hätten von 1974 bis Mitte der achtziger Jahre allein für Lärmschutzinvestitionen beim Ausbau des Bundesfernstraßennetzes 17 600—50 300 Arbeitsplätze geschaffen werden können. Auch in diesem Investitionsbereich sind die Maßnahmen zu forcieren.

- Zudem verlangt eine konsequente Umsetzung der Umweltschutzpolitik den personellen Ausbau der Kontrollbehörden (wie Gewerbeaufsichtsamt und Umweltbehörde).

- In Anlehnung an das ZIP fordern wir unverzüglich die Realisierung von Umweltschutzmaßnahmen in Höhe von 2,5 Mrd. DM.

Weitere Bereiche innerhalb des »Zukunftsprogramms für die achtziger Jahre« sind:

*Ausbau der Städtesanierung (Grünzonen, Lärmbekämpfung, Erholungsgebiete etc.)*

*Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, dabei insbesondere das Leistungsangebot der Deutschen Bundesbahn, aber auch den Bau von Radwegen*

*Maßnahmen zur Humanisierung der Arbeitswelt (Verringerung der Lärm-, Staub- und Schmutzbelastung, Reduzierung schädlicher Arbeitsstoffe)*

*Ausbau der personellen Infrastruktur zur Verbesserung der Lage insbesondere benachteiligter Gruppen (Alten-, Jugend-, Behindertenpolitik, Ausländerbetreuung, Betreuung von Suchtkranken)*

*Ausbau und Verbesserung des Gesundheitswesens: Für eine bedarfsgerechte sozial-medizinische Vorsorge sieht eine Prognos-Studie einen Bedarf an ca. 720000 zusätzlichen Arbeitsplätzen vor.*

*Verbesserung der beruflichen Bildung und Weiterbildung*

*Die Investitionen zum Ausbau der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung dürfen nicht – wie geplant – auslaufen, sondern müssen erweitert werden. Berufsbildungspolitik hat als vorausschauende Beschäftigungspolitik hohe Priorität. Als Sofortmaßnahmen schlagen wir vor:*

- Die über- und außerbetrieblichen Ausbildungsstätten müssen auf mindestens 100000 Plätze ausgebaut werden. Der Schwerpunkt der neuen Einrichtungen sollte in den strukturschwachen Regionen liegen. Eine Nutzung auch für Weiterbildung muß gewährleistet sein.

- An den Schulen müssen durch vollqualifizierende Bildungsgänge Alternativen zur betrieblichen Ausbildung geschaffen werden. Das bedeutet neben der Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten Einstellung zusätzlicher Lehrer und Verbesserung der Werkstattausstattung. Auch in den Schulen sollte die Nutzung für Weiterbildung ermöglicht werden.

- Die Berufsberatung und Ausbildungsstellenvermittlung der Arbeitsverwaltung muß finanziell und personell besser ausgestattet werden. Die mit dem »Konsolidierungsgesetz« erzwungene Abschaffung der arbeitgeberunabhängigen beruflichen Fort- und Weiterbildung muß rückgängig gemacht werden.
- Eine wirksame Umlagefinanzierung für Ausbildungsplätze, die von allen Betrieben und Verwaltungen getragen wird, ist einzurichten. In den zu schaffenden mitbestimmten Fonds sollen auch diejenigen öffentlichen Mittel fließen, die bisher als unkontrollierte Ausbildungssubventionen aus unterschiedlichen Quellen an die Unternehmer gezahlt wurden.

Ein großer ungedeckter Bedarf besteht nicht nur im sachlichen Infrastrukturbereich, sondern auch beim öffentlichen Personal. Die geplanten und teilweise bereits realisierten Stellenstreichungen lehnen wir als beschäftigungs- und sozialpolitisch schädlich ab. Wir fordern vielmehr, daß insgesamt 2 Mrd. DM aus dem beschäftigungspolitischen Sofortprogramm zur Aufstockung der Stellen in besonderen Mangelbereichen – Pflege- und Beratungsberufe, Arbeits- und Finanzämter, Ausbildungsberufe – verwendet werden. Hierdurch könnten etwa 40 000 Stellen geschaffen bzw. besetzt werden.

Aus dem vorsichtig geschätzten Handlungsbedarf auf dem Gebiet öffentlicher Infrastrukturpolitik (einschließlich personeller Dienstleistungen) geht hervor, daß es bei sofortigem Beginn der Planung keine Schwierigkeiten bereitet, ab sofort jedes Jahr 20 Mrd. DM bedarfsgegerecht und arbeitsplatzschaffend zu verausgaben.

### 5.2.2. Verbesserung der Haushaltsstruktur

Unsere Vorschläge zur Verbesserung der Haushaltsstruktur bezwecken zweierlei:

Zum einen sollen auf der Einnahmeseite durch die konsequente Ausschöpfung des Steuerrechts, durch den Abbau ungerechtfertigter Steuerbegünstigungen sowie durch gezielte Steuererhöhungen Mehreinnahmen mobilisiert werden, die zur Finanzierung der Gesamtausgaben in Höhe von 265 Mrd. DM herangezogen werden können und somit die Deckungslücke im Bundeshaushalt verringern. Dabei stellen wir auf solche Maßnahmen ab, die rechtlich oder faktisch gegebene Privilegien abbauen, soziale Härten vermeiden und keine negativen Beschäftigungsfolgen nach sich ziehen. Wir erwarten kurzfristig erzielbare Mehreinnahmen in Höhe von 29,2 Mrd. DM. Davon soll die Hälfte

dem Bundeshaushalt zufließen, die andere Hälfte die Finanzkraft der Länder und Gemeinden stärken.

Zum anderen soll auf der Ausgabenseite im Ergebnis einer Durchforstung der von der Bundesregierung geplanten Ausgaben eine Reihe von Kürzungen vorgeschlagen und damit Mittel freigesetzt werden, die für einen beschäftigungs- und versorgungspolitisch sinnvolleren Einsatz innerhalb des von der Bundesregierung geplanten Ausgaberahmens zur Verfügung gestellt werden könnten. Grundsätzlich müßte eine solche Durchforstung der Staatsausgaben sich natürlich auf alle Bereiche erstrecken. Dabei käme es weniger darauf an, an möglichst vielen Stellen möglichst hohe Beträge zu streichen, sondern in erster Linie steht das Ziel im Vordergrund, eine zweckgemäße, auf beschäftigungs- und wirtschaftspolitische Wirksamkeit gerichtete Verwendung der Gelder durch entsprechende Auflagen oder ähnliche Bindungen zu sichern. Wenn diese Zwecke allerdings nicht erreicht werden, entfällt auch die Berechtigung für die jeweiligen Ausgaben, Streichungen bzw. Kürzungen und wirksame Andersverwendung der Mittel sind geboten. Wir konzentrieren uns bei unseren Einzelvorschlägen zunächst auf die beiden Bereiche, die in der öffentlichen Diskussion eine besondere Rolle spielen:

- die Rüstungsausgaben, deren geplante Steigerung politisch und ökonomisch äußerst schädlich ist,
- die Finanzhilfen des Bundes, deren ökonomische Berechtigung und Wirksamkeit in vielen Fällen sehr fragwürdig ist.

Wir erwarten im Ergebnis der Durchforstung dieser zwei Bereiche eine Umschichtungsmasse in Höhe von 3,7 Mrd. DM.

Die Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur betreffen also erstens Einnahmen, die über die von der Bundesregierung erwarteten Einnahmen hinausgehen. Sie betreffen zweitens Ausgaben, die innerhalb des von der Bundesregierung beschlossenen Ausgabevolumens in sinnvollere Verwendungen umgeschichtet werden können. Zusammen mit der von uns vorgeschlagenen Nettokreditaufnahme bilden Mehreinnahmen und Umschichtungsmasse drittens also die Finanzmasse, die innerhalb des von uns veranschlagten Ausgabevolumens von 265 Mrd. DM für eine beschäftigungs- und versorgungspolitische Neuorientierung staatlicher Finanzpolitik kurzfristig zur Verfügung steht.

### *5.2.2.1 Einnahmesteigerungen durch konsequente Ausschöpfung des geltenden Steuerrechts*

#### *Bekämpfung der Steuerhinterziehung*

Nach Angaben des Vorsitzenden der »Gewerkschaft der Steuerbeamten« gehen dem Staat allein durch die personelle Unterbesetzung der Finanzämter jährlich Steuereinnahmen von mehr als 25 Mrd. DM verloren. Durch Intensivierung der Steuerfahndung und Ausdehnung der Betriebsprüfungen könnten leicht Mehreinnahmen in Höhe von 10 Mrd. DM erzielt werden. Schon 1980 beliefen sich die Nachforschungen auf 7,4 Mrd. DM, ein Betrag, der durch eine Aufstockung der Zahl der Steuerfahnder und Betriebsprüfer unschwer gesteigert werden könnte.

Wir halten es in diesem Zusammenhang u.a. für erforderlich, daß durch die Einführung eines geeigneten Quellenabzugsverfahrens für Erträge aus Geldvermögen die Steuerhinterziehung in diesem Einkunftsgebiet zurückgedrängt wird: Einkünfte aus Geld- und Kapitalvermögen unterliegen in der Bundesrepublik der Einkommenssteuer und müßten demzufolge bei der Veranlagung der Einkommenssteuer angegeben werden. Ein Vergleich der tatsächlichen Kapitalerträge und der deklarierten Kapitaleinkünfte zeigt aber, daß es bei diesen Einkünften zu jährlichen Steuerhinterziehungen in Milliardenhöhe kommt.

Durch die Einführung eines Quellenabzugsverfahrens mit Sozialklausel könnten Teile dieser Steuerausfälle mobilisiert werden. Von den Kreditinstituten sollten mindestens 25 % der Zinserträge aus Bankeinlagen und dem Besitz von festverzinslichen Wertpapieren einbehalten und als vorläufige Kapitalertragssteuer an den Staat abgeführt werden. Die bereits bezahlten Steuern werden später bei der Veranlagung zur Einkommenssteuer angerechnet und demzufolge zum individuellen Steuersatz versteuert. Bei der Einführung eines solchen Verfahrens kann dabei relativ problemlos sichergestellt werden, daß die große Masse der Arbeitnehmer, die ebenfalls über Sparguthaben und -zinsen verfügen, von einer solchen Besteuerung ausgespart bleiben. So könnten Niedrigverdienende und nicht zur veranlagten Einkommenssteuer herangezogene Arbeitnehmer vom Finanzamt eine Freistellungsbescheinigung erhalten und würden damit nicht von der Kapitalertragssteuer erfaßt. Zudem könnte durch eine Erhöhung der Freibeträge sichergestellt werden, daß kleinere Geldvermögen unbesteuert bleiben. Der bereits jetzt für Arbeitnehmer gültige Freibetrag von 1200,—DM (Ledige) bzw. 1600,—DM (Verheiratete), der bei einem unterstellten Zinssatz von z.B. 6 % für Verheiratete Sparguthaben bis zu über

26000,—DM von der Besteuerung befreit, könnte dabei noch angehoben werden.

Auch bei der Einführung von Freistellungsbescheinigungen und der Anhebung der Freibeträge ergaben sich durch die Einführung des Quellenabzugsverfahrens auf Grund der Konzentration des Geldvermögens noch erhebliche Steuermehreinnahmen. Eine Strukturerhebung im Bereich der Sparkassen ergab, daß 1979 auf über 41 % aller volljährigen Sparer lediglich rund 1 % aller Spareinlagen entfiel, während auf eine Minderheit von 1,9 % der Sparkontensparer mit Guthaben über 50000,—DM 21,6 % der Spareinlagen entfällt. Bei anderen Geldvermögensformen bzw. bei den Einlagen der anderen Bankengruppen dürfte die Konzentration noch erheblich höher liegen.

### *Verminderung und Verzinsung von Steuerrückständen*

Die Steuerrückstände sind 1980 erneut um 12,7 % auf 13,4 Mrd. DM (Stichtag 30. 11. 1980) angewachsen. In diesem Betrag sind noch nicht einmal die über 1,6 Mrd. DM enthalten, auf deren Eintreibung der Staat verzichten mußte, weil keine Aussicht auf Erfolg bestand. Die sog. echten Rückstände, die ohne Zustimmung der Finanzbehörde nicht rechtzeitig gezahlt werden, betragen dabei allein 8,2 Mrd. DM. Das ständig ansteigende Volumen der Steuerrückstände und die wieder ansteigende Steuerrückstandsquote bedeuten bei einem heutigen Zinssatz von 10—12 % einen erheblichen Zinsverlust für den Staat. Unter sozialem Aspekt gesehen, gehören zu denjenigen, die Steuerrückstände haben, in aller Regel nicht die Lohnsteuerzahler, sondern die Selbständigen und Unternehmen, die durch die Nichteintreibung fälliger Steuern unter Umständen erhebliche Zinsgewinne realisieren. Bei den Arbeitnehmern, die über den Lohnsteuerjahresausgleich einen Anspruch auf Rückzahlung zuviel gezahlter Steuern erhalten, fallen in der Regel Zinsverluste an.

Es ist daher sowohl aus Gründen der Steuergerechtigkeit, aber auch aus fiskalischen Gründen notwendig, die fälligen, aber trotzdem schuldhaft unbezahlten Steuerverpflichtungen mit mindestens marktüblichen Zinsen zu belasten. Dabei könnten allerdings auch Zinsdifferenzierungen als Instrumente der Mittelstandspolitik eingesetzt werden.

Durch energischere Anwendung der Möglichkeiten, die die Finanzämter haben, um fällige Steuern anzumahnen und einzutreiben, sowie durch eine Verzinsung der Steuerschulden sollte es möglich sein, die Steuerrückstände zumindest um ein Fünftel zu vermindern. Das entspräche beim Stand von 1980 immerhin einer staatlichen Mehreinnahme

von 1,64 Mrd. DM. Dazu kämen die Einnahmen aus der Verzinsung der verbleibenden Rückstände. Bei einem angenommenen Zinssatz von 15 % wären dies noch einmal 0,98 Mrd. DM, so daß sich die gesamten Mehreinnahmen aufgrund energischerer Steuerrückstandsbekämpfung auf 2,62 Mrd. DM beliefen. Wenn wir die Möglichkeiten, durch die Bekämpfung der Steuerhinterziehung Mehreinnahmen zu mobilisieren, mit 10 Mrd. DM vorsichtig ansetzen, kann man von der konsequenteren Ausschöpfung des geltenden Steuerrechts insgesamt einschließlich der Verminderung und Verzinsung der Steuerrückstände also Steuermehreinnahmen in Höhe von 12,6 Mrd. DM erwarten.

### *5.2.2.2. Einnahmesteigerungen durch Abbau von Steuersubventionen*

Der 8. Subventionsbericht sieht für 1982 steuerliche Subventionen in Höhe von 30,2 Mrd. DM vor, von denen 15,6 Mrd. DM Mindereinnahmen des Bundes sind. Daneben werden eine Reihe von Steuervergünstigungen angeführt, die nach der terminologischen Neufassung des Subventionsbegriffes im 6. Subventionsbericht nicht mehr als Subventionen bezeichnet werden, obgleich sie es ihrem ökonomischen Gehalt nach sind (wie zum Beispiel die Abzugsfähigkeit der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Einkommenssteuerermittlung). Dabei handelt es sich um weitere 16,2 Mrd. DM, davon 7,4 Mrd. DM Einnahmeverzichte des Bundes. Insgesamt erhält der Staat also aufgrund gesetzlicher Sonderregelungen 46,6 Mrd. DM weniger an Steuereinnahmen, als ohne diese Subventionen fällig wären. Beim Bund handelt es sich um Mindereinnahmen von 23 Mrd. DM, das sind immerhin 12,8 % der für 1982 erwarteten Steuereinnahmen in Höhe von 180 Mrd. oder fast der Betrag, der als Nettoneuverschuldung geplant ist (26,8 Mrd. DM).

Über diese im Subventionsbericht aufgeführten Steuervergünstigungen hinaus gibt es jedoch eine Reihe steuerlicher Regelungen, die zu erheblichen Begünstigungen bestimmter Personengruppen bzw. Unternehmen führen. Hierzu gehören beispielsweise die steuerliche Absetzbarkeit von Bewirtungskosten und Geschenken bei Unternehmen, die UmsatzsteueroPTION für Bauherren, die Möglichkeit steuervermeidender Geldanlage in Abschreibungsgesellschaften, bestimmte familienbezogene Sozialleistungen u.a.m.. Von diesen Regelungen können formal zwar alle Einkommensbezieher Gebrauch machen; materiell schlagen sie jedoch erst ab einem bestimmten Mindesteinkommen zu Buche, und mit steigendem Einkommen nimmt die absolute und relative Steuerersparnis zu. Dies ist in der Regel weder sozial gerechtfertigt noch kann es mit ökonomischen Zweckmäßigkeitserwägungen begründet werden.

Wir schlagen daher vor, derartige Vergünstigungen erheblich einzuschränken und langfristig ganz abzubauen.

Im Rahmen der beschäftigungspolitischen Sofortmaßnahmen schlagen wir den Abbau steuerlicher Subventionen in Höhe von 11,1 Mrd. DM vor. Wir erwarten

vom Abbau der im 8. Subventionsbericht genannten Steuervergünstigungen

von der Einschränkung des Ehegatten-Splitting für Spitzverdiener	3,6 Mrd. DM
von dem Verbot, Bewirtungskosten und Geschenke vom Unternehmenseinkommen abzusetzen	6,0 Mrd. DM
Insgesamt von diesen drei Maßnahmebündeln also	1,5 Mrd. DM
	11,1 Mrd. DM

Wir gehen davon aus, daß diese Mehreinnahmen zur Hälfte dem Bundeshaushalt zufließen, was dessen Einnahmen um 5,5 Mrd. DM erhöht.

Im folgenden werden wir eine detaillierte Darstellung und Begründung unserer Vorschläge für die ersten beiden Bereiche geben; das vorgeschlagene Verbot der Absetzbarkeit von Bewirtungskosten bedarf keiner weiteren Erläuterung. Wir werden anschließend noch kurz auf zwei Bereiche eingehen, in die umfangreiche staatliche Fördermittel fließen, die zu einem erheblichen Teil als fehlgeleitet angesehen werden müssen. Auch in diesen Bereichen – Wohnungsbau und Landwirtschaft – gibt es Möglichkeiten, durch Subventionsabbau Mehreinnahmen in Milliardenhöhe zu mobilisieren. Da dies aber nur im Rahmen einer grundsätzlichen Neuorientierung der Wohnungsbau- und Agrarpolitik sinnvoll ist, verzichten wir darauf, diese Mehreinnahmen zu quantifizieren und in unserer Rechnung zu berücksichtigen.

#### *Abbau von Steuersubventionen nach dem 8. Subventionsbericht*

Zu einem erheblichen Teil sind die im 8. Subventionsbericht aufgeführten Steuervergünstigungen vor langer, teilweise bis in die dreißiger Jahre (in einem Fall sogar bis ins vorige Jahrhundert) reichende Zeit eingeführt worden. Ihr damaliger Anlaß ist vielfach längst entfallen, das Festhalten an ihnen stellt eine ungerechtfertigte Privilegierung bestimmter Personengruppen oder Unternehmen dar. Teilweise handelt es sich dabei um Unternehmensbereiche, die sich durch eine überdurchschnittliche Rentabilität auszeichnen (Mineralölindustrie, Automobilindustrie, Luftfahrzeugbau). In diesen wie auch in den Fällen, in denen steuerliche Subventionen nicht die wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Erfolge erzielt haben, die von ihrer Gewährung erwartet – und versprochen – worden waren, sollten die Zuwendungen abgebaut werden. In einigen Fällen werden die Subventionen in besonderem Maße

von Personen und Unternehmen in den oberen Einkommensklassen in Anspruch genommen, was unerwünschte Verteilungswirkungen mit sich bringt. In diesen Fällen empfiehlt sich die Einführung von Einkommenshöchstgrenzen oder Obergrenzen für die Subvention. (Wir gehen davon aus, daß sich die gesamten steuerlichen Mindereinnahmen durch diese Art des Subventionsabbaus auf die Hälfte verringern werden).

Im einzelnen schlagen wir folgende Maßnahmen vor:

#### *Vorgeschlagene Kürzung von Steuersubventionen*

Nr. der Anl. 2 im Bericht	Kurztitel	Jahr der Einf.	Ansatz 1982 insg. Mill. DM	Bund Mill. DM	Abbauvorschlag Mehreinnahmen insg. Mill. DM	Bund Mill. DM	Bemerkung
<b>I. Ernährung, Landwirtschaft, Forsten</b>							
4	Bestimmte Investitionen bei Land- und Forstwirten	1955	110	47	50	55	23 1
12	Kfz.-Steuer für landwirtschaftliche Fahrzeuge	1935	160	-	50	80	- 1
13	Salzsteuerbefreiung beim Heringssalzen	1868	2	2	100	2	2 1
<b>II. Gewerbliche Wirtschaft</b>							
16	Bewertungsfreiheit für besteh. Investitionen im Kohlen- und Erzbergbau	1956	140	56	100	140	56 2
17	Ek-Steuerbefreiung für Rationalisierungsverband des Steinkohlebergbaus	1962	?	?	100	10	4 3
18	EK-Steuerbefreiung für Aktionsgemeinschaft Deutscher, Steinkohlereviere	1967	?	?	100	10	4 3
19	Verlusttausgleichsrücklage bei der Ruhrkohle AG	1969	?	?	100	36	15 3
21	wie 17 Vermögensteuer	1962	?	?	100	10	4 3
22	wie 18 Vermögensteuer	1967	?	?	100	10	4 3
23-27	wie 17 und 18 Gewerbe- und Gesellschaftsteuer		?	?	100	40	16 3
28	Mineralölsteuerbefreiung des für die Verkokung von Steinkohle verwendeten Petrolöls	1969	?	?	100	7	7 4
43	Steuerbefreiung der Sicherungseinrichtungen der Verbände der Kreditwirtschaft	1978	?	?	100	10	4 5

Nr. der Anl. 2 im Bericht	Kurztitel	Jahr der Einf.	Ansatz 1982		Abbauvorschlag		Bemerkung	
			insg. Mill. DM	Bund Mill. DM	in %	Mehreinnahmen insg. Mill. DM		
50	Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen (§ 6b und 6c)	1965	380	145	100	380	145	6
56	Preissteigerungsrücklage	1955	?	?	100	1.080	432	7
60	Kapitalinvestitionen in Entwicklungsländern	1963	300	128	100	300	128	8
						2.170	844	
62	Betriebliche Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen	1970	260	128	50	130	64	9
64	Auslandsinvestitionen	1969	?	?	100	-	-	8
66	Kapitalanlagen in Entwicklungsländern	1961	20	-	100	20	-	8
80	Mineralölsteuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung verbrauchten Mineralöle	1930	70	70	100	70	70	10
82	Mineralölsteuerbefreiung der für Probeläufe von Ausfahrmotoren verwendeten Mineralöle	1975	13	13	100	13	13	11
83	Mineralölsteuerbefreiung bei Versuchszwecken	1953	15	15	100	15	15	12
<b>III. Verkehr</b>								
84	Steuerbegünstigung ausländ. Einkünfte aus dem Betrieb von Handelsschiffen im internationalen Verkehr	1959	25	13	100	25	13	13
85	Bewertungsfreiheit von Schiffen und Flugzeugen im internationalen Verkehr	1965	135	51	100	135	51	14
86	Gewerbesteuerermäßigung beim Betrieb von Schiffen	1974	10	1	100	10	1	14
91	Steuerbefreiung für überzählige Kfz.-Anhänger	1979	53	-	100	53	-	15
92	Mineralölsteuerbefreiung für die gewerb. Binnenschifffahrt	1930/62	475	475	100	475	475	16
93	Mineralölsteuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe zur Verwendung im Inland	1953	300	300	100	300	300	17
<b>VI. Übrige Steuervergünstigungen</b>								
100	Steuerbefreiung von Zinsen auf bestimmte Wertpapiere, die vor dem 1. 1. 1955 ausgegeben wurden	1953	140	70	100	140	70	18

Nr. der Anl. 2 im Bericht	Kurztitel	Jahr der Einf.	Ansatz 1982			Abbauvorschlag		Bemerkung
			insg. Mill.	Bund Mill.	in %	insg. Mill.	Bund Mill.	
<b>Steuervergünstigungen, die nach der neuen Begriffsbestimmung nicht mehr als Subvention gelten, aber dennoch im Subventionsbericht (Anl. 3) aufgeführt werden</b>								
15	Begünstigung für die Herstellung von Schutträumen	1965	42	18	100	42	18	19
42	Umsatzsteuerbefreiung für die Beschaffung von Versicherungsschutz	1968	70	47	50	35	23	20
<b>Mehreinnahmen insgesamt</b>							<b>3.633</b>	<b>1957</b>

### Erläuterungen

1. Die Subventionen sind vor der EG-Gründung eingeführt worden und inzwischen durch die Agrarsubventionen nach den EG-Richtlinien überholt. Sie sollten zumindest einkommensmäßig gestaffelt werden. Wir unterstellen mangels genauerer Unterlagen, daß eine solche Staffelung die Mindereinnahmen um 50 % verringern würde.

2. Die Subvention ist ein Relikt aus der Zeit, als eine Überproduktion des Steinkohlenbergbaus in der 2. Hälfte der 50er Jahre bekämpft werden mußte. Sie diente damals der Modernisierung und Rationalisierung der Zechen. Dies ist zwar auch heute unter anderen Vorzeichen wieder wünschenswert, diesem neuen Zweck dienen jedoch verschiedene Investitions- und Innovationshilfen in Höhe von 167 Mill. DM für 1982. Die Steuersubvention ist daher zu streichen.

3. Die Subventionen 17—19 und 21—27 stehen im Zusammenhang mit den Versuchen in den sechziger Jahren, die Kohleförderung zu drosseln. Die Zielsetzung der Kohlepolitik hat sich inzwischen geändert, die Beibehaltung der damals eingeführten Subventionen ist nicht weiter sinnvoll.

Über die Subventionshöhe macht die Bundesregierung »wegen Wahrung des Steuergesetzes« keine Angaben. Es lassen sich jedoch annähernde Mindestwerte durch folgende Überlegungen gewinnen:

— Die RAG stellt in ihrem Geschäftsbericht für 1980 den Betrag von 60 Mill. DM in die Sonderposten mit Rücklageanteil ein, die im wesentlichen auf die »Verlustausgleichsrücklage« von 1969 zurückzuführen sein dürften (Nr. 19). Das entspricht Mindereinnahmen des Staates von rd. 36 Mill. DM, davon entfallen etwa 15 Mill. auf den Bund.

— Die übrigen Subventionen werden jeweils mit 10 Mill. DM angesetzt, von denen 4 Mill. auf den Bund entfallen. Dies ist ein Mindestbetrag; die Bundesregierung erklärt einerseits, daß die Höhe der Subventionen nicht bekanntgegeben wird; andererseits klassifiziert sie diese Fälle nicht in die Rubrik, in der die Mindereinnahmen »bei unter 5 bis 10 Mill. DM« liegen.

4. Es handelt sich um eine reine Profitsubvention der staatlichen Saarbergwerke AG.

5. Die Sicherungseinrichtung der Verbände der Kreditwirtschaft wurde 1978 in Reaktion auf den Zusammenbruch der Herstatt-Bank gegründet. Es ist nicht einzusehen, daß den Banken dieser Fonds, der ihre eigene Geschäftstätigkeit unterstützt, subventioniert werden sollte.

Die Höhe der Subvention wird auch hier mit 10 Mill. DM angesetzt (vgl. Erl. 3 Abs. 4).

6. Die Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen – bekannt ist u.a. der Flick-Fall – erscheint deshalb – im Unterschied zu unserer Position vom Herbst 81 – in keinem Fall mehr gerechtfertigt, weil die Investitionen aufgelöster stiller Reserven in volkswirtschaftlich wünschenswerte Bereiche dort direkt subventioniert werden können (und dazu die Steuermehr-einnahmen aus der Versteuerung der stillen Reserven herangezogen werden könnten, beispielsweise als Investitionszulage).

7. Die Preissteigerungsrücklage nach § 74 EStDV bedeutet die Berücksichtigung des Substanzerhaltungsprinzips bei der Gewinnbesteuerung. Der Abzug eines Inflationsausgleiches vor der Besteuerung der Unternehmensgewinne ist jedoch prinzipiell abzulehnen, da hierdurch eine Einkommensart – Gewinne – privilegiert gegenüber anderen – Löhnen und Gehältern – behandelt würde. Es würde das zur Verteilung zwischen Unternehmen, Arbeitnehmern und Staat zur Verfügung stehende Einkommen vorab zugunsten der Unternehmen verringert. Die Preissteigerungsrücklage ist prinzipiell von der Steuerbegünstigung auszuschließen.

Über die Höhe der Mindereinnahmen aufgrund der Preissteigerungsrücklage gibt es keine Angaben. Sie muß jedoch sehr erheblich sein: Aus der Bilanzstatistik (WiSta 2/81, S. 101) ergibt sich, daß die Zuführung zu den Sonderposten mit Rücklageanteil – ohne Baukosten – und Ertragszuschüsse – im Jahre 1979 bei 2,939 Mrd. (!) DM gelegen hat (für 811 AG's). Darunter fallen jedoch eine Reihe anderer Subventionen, so vor allem die des § 6b und 6c EStG (Nr. 50), des Auslandsinvestitionsgesetzes (Nr. 64), des Entwicklungsländersteuergesetzes (Nr. 60 und 66), sowie verschiedener Zuführungen im Zusammenhang mit der Sanierung des Steinkohlenbergbaus durch Stillegungen und die Gründung der RAG. Diese Subventionen sind allesamt nicht akzeptabel.

Aufgrund von § 6b und 6c betragen die Mindereinnahmen für 1979 380 Mill. DM, aufgrund des Entwicklungsländersteuergesetzes 290 Mill. DM. Diesen 670 Mill. DM Mindereinnahmen müßte eine Zuführung zu den Sonderposten in Höhe von rd. 1,1 Mrd. DM in 1979 entsprechen. Damit blieben noch rd. 1,8 Mrd. DM weitere Zuführungen für die verschiedenen anderen Subventionen übrig. Wenn wir davon ausgehen, daß dieser Zuführungsbetrag auch 1982 nicht kleiner geworden ist, – dies wird durch die Entwicklung der 6b und 6c-Subventionen sowie der aufgrund des Entwicklungsländersteuergesetzes anfallenden Mindereinnahmen gestützt – würden daraus Mindereinnahmen in Höhe von rd. 1,08 Mrd. DM resultieren, von denen 432 Mill. DM auf den Bund entfielen.

8. Die volkswirtschaftliche Problematik (für Export- und Importland) von Kapitalexporten in Entwicklungsländer sowie der außerordentlich hohe Konzentrationsgrad derartiger Auslandsinvestitionen rechtfertigen die steuerliche Förderung nicht. Zur Höhe vgl. Bem. 7: Die Mehreinnahmen sind bereits bei der Preissteigerungsrücklage berücksichtigt.

9. Betriebliche Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen sollten wie bisher bis zu 500 000,—DM mit 20 % gefördert werden. Die Förderung darüber hinausgehender Beträge in Höhe von 7,5 % kommt jedoch vor allem den ohnehin privilegierten Großunternehmen zugute und ist zu streichen. Es wird mangels anderer Unterlagen vermutet, daß sich dadurch die Mindereinnahmen halbieren.

10. reine Profitsubvention der Mineralölkonzerne

11. reine Profitsubvention der Automobilkonzerne

12. Die Förderung des Mineralölverbrauchs im Einzelfall paßt nicht mehr in die energiepolitische Konzeption der Bundesregierung und ist daher zu beenden.

13. Es ist zu bezweifeln, daß diese Subvention mehr als einen Zusatzprofit für westdeutsche Reeder gebracht hat.

14. Bei Schiffen wie 13. Die Bewertungsfreiheit für Flugzeuge stellt eine Subvention der staatlichen Lufthansa AG dar, die auch ohne diese Subvention konkurrenzfähig ist.

15. Es handelt sich um eine volkswirtschaftlich nicht einleuchtende Spediteursubvention.

16. Die Begünstigung von Mineralöl als Betriebsstoff bei Schiffen ist nicht gerechtfertigt

und verzögert den notwendigen Umstellungsprozeß auf andere Energieträger. Auch die Bundesregierung plant, diese Subventionen abzubauen, will jedoch auf internationale Abmachungen in der EG warten. Demgegenüber steht zu vermuten, daß ein Voranschreiten der Bundesregierung in dieser Sache ein Schritt wäre, der dieses Abkommen beschleunigen würde.

17. 1953 »zur Förderung des Luftverkehrs« eingeführt. Der Zweck dürfte wohl längst erfüllt sein, die Subvention ist daher zu streichen.

18. 1953 zur Kapitalmarktförderung eingeführt. Dieser Zweck ist erfüllt. Die Besitzer der einschlägigen Wertpapiere sind mittlerweile mindestens 27 Jahre lang steuerlich begünstigt worden. Es ist zumutbar, diese Subvention jetzt zu beenden.

19. Die Begünstigung für die Herstellung von Schutzräumen ist geeignet, Illusionen über die Überlebenschance der Schutzraumbesitzer in einem militärischen Konflikt in Europa zu fördern. Abgesehen davon begünstigt sie nur die Reichen, die sich einen Schutzraum leisten können.

20. Die Verschaffung von Versicherungsschutz wird zu einem erheblichen Teil durch Gesellschaften betrieben, für deren Unterstützung keine »sozialpolitischen Gründe« maßgebend sein können. Die Umsatzsteuerbefreiung ist daher auf bestimmte Höchstgrenzen zu beschränken.

### *Kürzungen bei »familienbezogenen Sozialleistungen«*

Es kann natürlich nicht darum gehen, echte Sozialleistungen abzubauen, die auf die Herstellung größerer sozialer Gerechtigkeit und die Gewährleistung der wichtigsten Versorgungsleistungen für jedermann gerichtet sind.

Es geht vielmehr darum, solche Leistungen abzubauen, die in besonderer Weise Spaltenverdiener begünstigen und somit zur Herstellung größerer Ungleichheit auf steuerlichem Wege beitragen.

In erster Linie ist hier das Splitting-Privileg für Ehepaare zu nennen. Die Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte aus dieser Regelung beliefen sich 1980 auf rund 25 Mrd. DM, 1984 werden es nach Angaben des Sozialberichtes sogar 37 Mrd. DM sein. Die unsoziale Verteilungswirkung zeigt sich daran, daß in den unteren Einkommensbereichen – bei Versteuerung innerhalb der Proportionalzone – kaum Splitting-Vorteile entstehen, also bei jenem guten Drittel (36,4 %) aller Haushalte, die nur bis zu 2000,—DM verfügbares Einkommen pro Monat hatten und damit nur über 15,6 % aller Einkommen verfügten. Hoch sind die Splitting-Vorteile dagegen, wenn ein Partner kein, der andere jedoch ein sehr hohes Einkommen hat; am höchsten sind sie bei den Spaltenverdienern. Bei einem Jahreseinkommen von rund 100000,—DM beträgt die Steuervergünstigung bereits rund 10000,—DM. 1980 verfügten 729000 Haushalte, das sind 3,1 % aller Haushalte, über ein Einkommen von mehr als 8000,—DM pro Monat, das sind 13,7 % aller verfügbaren Einkommen. Rechnet man, daß nur rund eine halbe Million dieser Haushalte das Splitting-Privileg nutzt und dabei im Durch-

schnitt 12000,—DM pro Haushalt an Steuern spart, so ergibt dies einen Steuerausfall von 6 Mrd. DM. Zumindest für diese Gruppe von Spitzenverdienern sollte die Splitting-Vergünstigung sofort abgeschafft, in längerer Frist sollte die Regelung weiter abgebaut und schließlich ganz gestrichen werden, wobei echte soziale Härten durch kompensierende Transferzahlungen vermieden werden müssen.

Überhaupt sollte langfristig das duale System der gleichzeitigen Existenz indirekter und direkter staatlicher Hilfen zugunsten letzterer verändert werden. Hierbei sollten Einkommensgrenzen eingeführt und die Kinderzahl berücksichtigt werden. Soweit im Einzelfall dennoch Steuervergünstigungen beibehalten werden, sollte anstelle von Freibeträgen – die mit steigendem Einkommen zu steigenden Vorteilen führen – das System der Grundfreibeträge angewendet werden, bei dem einkommensunabhängig die Steuerschuld vermindert wird.

#### *Fehlleitung staatlicher Fördermittel im Wohnungsbau*

Die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus – für 1982 sind Minder-einnahmen in Höhe von 6,9 Mrd. DM vorgesehen – stellt teilweise eine eklatante Fehlleitung staatlicher Mittel dar, die weder wohnungsbau- noch verteilungspolitisch sinnvoll ist, sondern im wesentlichen der Be-reicherung der oberen Einkommens- und Vermögensklassen dient. Insbesondere die Schwerpunktverlagerung vom sog. ersten zum zweiten Förderungsweg muß als sozial und ökonomisch fragwürdig angese-hen werden: ökonomisch fragwürdig, weil – nach einer Untersuchung des DIW – dem unteren Einkommensviertel nur 14 %, dem oberen je-doch 41 % der Förderung zugute kam. Auch die verschiedenen Bauher-ren-Modelle sowie die Umsatzsteuer-Option sind nicht für den Bezieher durchschnittlicher oder gar niedriger Einkommen, sondern in erster Linie für die gehobenen und oberen Einkommensklassen interessant. Der wohnungsbau- und konjunkturpolitische Sinn der Förderung wird vollends unterlaufen, wenn beispielsweise die Förderung nach § 7 b EStG nicht nur beim Neubau, sondern auch beim Erwerb einer Woh-nung in Anspruch genommen werden kann, was zu einer mehrfachen 100%igen Abschreibung ein und derselben Wohnung führen kann.

Eine Behebung dieser Mißstände in der Wohnungsbaupolitik kann allerdings nicht durch bloßen Subventionsabbau herbeigeführt werden. Es ist vielmehr eine grundlegende Umstrukturierung der Förderung in Richtung auf gezielte Schwerpunktförderung, auf vorrangige Förde- rung von Mietwohnungsbau im sozialen Wohnungsbau einzuleiten. Die Milliarden, die bislang zu erheblichen Teilen fehlgeleitet worden sind, könnten sehr viel wirksamer eingesetzt werden; die Zahl der Neu-

bauten könnte sprunghaft gesteigert und die Arbeitslosigkeit im Baubereich erheblich verringert werden.

### *Agrarsubventionen*

Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, daß die Abführung der Zölle und eines Teiles der Umsatzsteuer an die EG zu einem Einnahmeausfall des Bundes und der Länder führt, der für 1982 mit rund 15 Mrd. DM zu beziffern ist. Ihm stehen allerdings Rückflüsse aus der EG in Höhe von rund 7 Mrd. DM gegenüber. Das extreme Wachstum der EG-Ausgaben ist vor allem eine Folge der Ausgaben der Garantiefonds für den Export, die von 1975 bis 1980 von 2,9 auf 13,7 Mrd. DM gestiegen sind. Der größte Teil dieser Mittel dient der Förderung des Exportes des Agrarüberschusses in Drittländer. Hiervon profitieren in erster Linie Großbauern und besonders begünstigte Standorte. Dies ist mit ein Grund dafür, daß sich das Einkommensgefälle in der Landwirtschaft in den letzten Jahren vergrößert hat und sich weiter vergrößert. Zudem sind die enormen Produktivitätssteigerungen in den landwirtschaftlichen Großbetrieben i.d.R. mit zunehmendem Einsatz umweltschädlicher Chemikalien, d.h. mit wachsenden gesellschaftlichen Zusatzkosten verbunden.

Auch im Bereich der Landwirtschaft muß daher eine gründliche Durchforstung der steuerlichen Subventionen hinsichtlich eingetretener Fehlleitungen mit einer generellen Überprüfung des Systems der Agrarpolitik in der EG einhergehen. Die sich in diesem Zusammenhang vermutlich als sinnvoll erweisende Einschränkung bei der Finanzierung des EG-Garantiefonds würde erhebliche finanzielle Mittel freisetzen, die zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsstruktur und der sozialen Lage der Bauern in der Bundesrepublik verwendet werden könnten.

### *5.2.2.3. Einnahmesteigerungen durch Steuererhöhungen*

#### *Besteuerung der »windfall-profits«*

Die vier in der Bundesrepublik fördernden Ölkonzerne machen einen weder durch Kostensteigerungen noch durch ökonomische Leistungen zu rechtfertigenden Zusatzgewinn, wenn sie ihre inländische Produktion zu Weltmarktpreisen verkaufen. Die Höhe dieser Zusatzgewinne in der BRD wird auf 4 Mrd. DM geschätzt. Davon werden zur Zeit nur 32 % abgeschöpft, in anderen Ländern wie England und Norwegen dagegen bis zu 90 %. Wenn die windfall-profits zu 80 % besteuert würden, ergäbe das eine Mehreinnahme in Höhe von rund 2 Mrd. DM.

### *Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftssteuer*

Die Erhebung einer befristeten Ergänzungsabgabe in Höhe von 6 % der Steuerschuld ist auf die Bezieher höherer Einkommen (ab 60 000,—/120 000,—DM) zu begrenzen und brächte in diesem Falle Mehreinnahmen in Höhe von etwa 3 Mrd. DM.

### *Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer ohne Veräußerungsfrist*

Nach § 23 EStG wird der Wertzuwachs bei einem Grundstücksverkauf nur dann besteuert, wenn zwischen Anschaffung und Veräußerung nicht mehr als zwei Jahre liegen. Diese kurze Frist, die in keinem westlichen Nachbarland existiert, lädt förmlich zu Grundstücksspekulationen ein. Nicht nur aus fiskalischen, sondern auch aus verteilungs-, boden- und wohnungspolitischen Gründen sollte diese Frist ersatzlos gestrichen werden.

Zur Höhe der dadurch bewirkten Steuermehreinnahmen liegen keine verlässlichen Anhaltspunkte vor, jedoch dürfte die Größenordnung von 500 Mill. DM an der untersten Grenze liegen.

Insgesamt ergeben sich aus den drei genannten Steuererhöhungen also Mehreinnahmen in Höhe von rund 5,5 Mrd. DM.

Ergänzend weisen wir darauf hin, daß es verteilungspolitisch nicht nur legitim, sondern wünschenswert wäre, die Sätze für die Vermögens- und die Erbschaftssteuer spürbar zu steigern, etwa zu verdoppeln (und damit die völlig ungerechtfertigte Senkung der Vermögenssteuer im Jahre 1977 rückgängig zu machen). Auch die Einführung einer Luxussteuer oder Zusatzsteuer für besonders umweltbelastende Güter ist gesellschafts-, fiskal- und wirtschaftspolitisch sinnvoll. Ohne daß wir diese Maßnahmen in unserer Sofortrechnung berücksichtigen, ist doch darauf hinzuweisen, daß auf diesem Wege Mehreinnahmen in der Größenordnung von 5 Mrd. DM ohne größere ökonomische Probleme mobilisiert werden könnten.

#### *5.2.2.4. Ausgabenkürzungen*

##### *Verminderung der Rüstungsausgaben*

Die Ausgaben des Bundesverteidigungsministeriums sind in der mittelfristigen Finanzplanung vom Dezember 1980 für 1982 auf 42 Mrd. DM angesetzt. Dieser Betrag wurde jedoch schon 1981 erreicht, und im Januar 1982 wurden für den Verteidigungsetat 44,3 Mrd. DM, also ein Zuwachs von 2,3 Mrd. DM oder 5,2 % veranschlagt. Diese Steigerung geht in erster Linie auf die massive Anhebung der Ansätze für militärische Beschaffungen – Leopard 2, MRCA Tornado, Alpha Jet, Fregatten

und Schnellboote – sowie für militärische Anlagen – AWACS-Flughafen Geilenkirchen – zurück, während Personal- und Sozialausgaben auch im Bereich des Verteidigungsministeriums zurückgehen sollen.

Wir schlagen stattdessen vor, daß der Gesamtansatz des Verteidigungsetats auf dem Stand von 1981 eingefroren, daß also 2,3 Mrd. DM weniger ausgegeben werden sollen. Im einzelnen:

– Durch Einberufung von 30 000 Wehrpflichtigen weniger als vorgesehen, können – bei einem Aufwand von 14 200,—DM pro Wehrpflichtigem pro Jahr – 526 Mill. DM eingespart werden, für die mindestens 10 000 Ausbildungsplätze im öffentlichen Dienst geschaffen werden können.

– Die verteidigungsinvestiven Ausgaben, die um 1,227 Mrd. DM steigen sollen, werden eingefroren: Die Zusatzausgaben für militärische Forschung und Entwicklung (+ 110 Mill.) werden für die Entwicklung von Umstellungsplänen eingesetzt; die zusätzlichen Beschaffungsausgaben (+ 838 Mill.) für Pilotprojekte im Bereich Umweltschutz und Energieversorgung verwendet; und die für die Erstellung militärischer Anlagen eingeplanten Zusatzausgaben fließen in den Wohnungsbau (+ 295 Mill.).

– Die Ausgaben für Materialerhaltung und Betrieb sowie die sonstigen Betriebsausgaben werden auf dem Stand von 1981 eingefroren und nicht wie vorgesehen um 642 Mill. DM angehoben. Das zwingt die Bundeswehr einerseits zu mehr Sparsamkeit, zur Einschränkung der Militärübungen und zu härteren Preisverhandlungen mit den Unternehmen, die sie beliefern. Die freiwerdenden Mittel könnten für die verbesserte Sachausstattung im sozialen und infrastrukturellen Bereich verwendet werden, wo auch ihr Beschäftigungseffekt größer ist.

### *Kürzung von Subventionen*

Der 8. Subventionsbericht der Bundesregierung vom November 1981 weist für 1982 Finanzhilfen in Höhe von 12,6 Mrd. DM aus. Ein Teil dieser Zuwendungen beruht auf längst überholten Vorstellungen, beispielsweise der Annahme mangelnder Wettbewerbsfähigkeit von in der Bundesrepublik geförderter Kohle gegenüber Importkohle. Ein anderer Teil besteht aus Zuwendungen, die schon seit Jahren vergeben worden sind, ohne erkennbare beschäftigungspolitische Wirkungen gehabt zu haben, wie z.B. ein Teil der Werften- und Reederhilfe. Hier handelt es sich schlicht um Konzernsubventionen ohne Auflagen und ohne Wirkung. Wir schlagen eine vollständige oder teilweise Streichung vor, und wir gehen davon aus, daß auch dann mit keiner anderen Personalpolitik der betroffenen Unternehmen gerechnet werden muß und kann,

als sie bislang – mit z.T. erheblichen Subventionen – auch ohnehin betrieben worden ist. Drohungen von Unternehmensseite, im Fall der Streichung oder Kürzung der Zuwendungen zu Entlassungen gezwungen zu sein, sollte die Bundesregierung mit dem Hinweis auf bisher gezahlte Subventionen und auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums sowie mit dem Vorschlag bzw. der Ankündigung entgegentreten, in diesem Falle die Unternehmen in öffentliches Eigentum und staatliche Regie zu übernehmen.

Eine andere Gruppe von Finanzhilfen – vor allem im Bereich der Landwirtschaft – wird undifferenziert an alle Unternehmen gegeben, ohne daß die Bedürftigkeit geprüft wird. Wir schlagen vor, diese Zuwendungen nicht auf Großunternehmen bzw. Großbauern auszudehnen, sondern auf bestimmte Betriebsgrößen bzw. Einkommensklassen zu beschränken. Dabei wird mangels zusätzlicher differenzierter Unterlagen davon ausgegangen, daß eine solche selektive Handhabung zu einer Halbierung des Subventionsvolumens führt.

Im einzelnen schlagen wir die folgenden Subventionskürzungen vor:

#### *Vorgeschlagene Kürzungen von Finanzhilfen des Bundes 1982*

Nr. im 8. Subv.- Anl. 1	Kurztitel	Ansatz 82 Mill. DM	Kürzungsvorschlag %	Bemer- kung Mill. DM
4	Gasölverbilligung	460	50	230
17	Branntweinsubvention	220	50	110
32	Stillegungsprämie	16	100	16
34	Erblasten des Steinkohlebergbaus	100	100	100
35	Zuschüsse zu den Schrumpfungs- lasten des Steinkohlebergbaus	42	100	42
36	Zuschüsse zu den Altlasten des Steinkohlebergbaus	27	100	27
39	Schuldbuchforderung der RAG	30	100	30
40	Entlastung der RAG	32	100	32
43	Kokskohlesubvention	350	100	350
77	Luftfahrttechnik	395	100	395
90	Pflege der Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland	24	50	12
100	Verbilligung von Gasöl für schieneengebundene Fahrzeuge (außer BB und BP)	20	100	20
119	Förderung des Wohnungsbaus für Angehörige der Bundeswehr	51	100	51
Streichungsvorschläge insgesamt				1.415

## Bemerkungen

1. Gasölverbilligung und Preissubventionen für Agraralkohol werden in der Bundesrepublik an alle Betriebe unabhängig von ihrer Größe und Einkommensklasse gezahlt. Sinnvoll ist es jedoch nur, die Ertragslage kleinerer und mittlerer Betriebe hierdurch zu verbessern, da Großbauern ohnehin erhebliche Wettbewerbsvorteile genießen. Es wird vorgeschlagen, die Subventionen nach Einkommensgrößenklassen zu differenzieren und im Gesamtvolume zu halbieren.

2. Die Subventionen Nr. 32, 34, 35, 36, 39, 40 und 43 stehen in Zusammenhang mit dem Kohlenanpassungsgesetz von 1967 und der Gründung der Ruhrkohle AG. Es handelt sich um eines der größten Subventionsgeschäfte für die Besitzer der Kohlezechen, die Stahlkonzerne und Kraftwerksgesellschaften. Auch nach Streichung der angeführten Subventionen werden die RAG bzw. ihre Eigentümer durch mannigfache staatliche Absicherung – Hüttenvertrag, Kraftwerksvertrag, Sicherung der Einbringungsfordernungen – gefördert. Im übrigen zahlt die Bundesregierung 1982 für Innovationshilfen und Investitionsförderung für den Steinkohlebergbau Zuschüsse in Höhe von 167 Mill. DM, die wir nicht zur Streichung vorschlagen.

3. Die Zahlungen von Subventionen zur Förderung von Luftfahrttechnik sind reine Verschwendungen von Steuergeldern. Sie gehen im wesentlichen an die großen Konzerne MBB, Dornier, MTU, die allesamt weit überdurchschnittlich profitable Unternehmen sind und für die die Subvention einen reinen Profitzuschuß darstellt.

4. Mit diesen Mitteln werden beispielsweise »Delegierte der deutschen Wirtschaft im Ausland« unterstützt. Insbesondere angesichts der außerordentlich hohen Konzentration der exportierenden Wirtschaft – mehr als 50 % aller Exporte werden von den 100 größten Unternehmen getätigt – sollten die Delegierten der deutschen Wirtschaft von dieser selbst bezahlt werden. Andere Verwendungsarten mögen sinnvoll sein, daher Vorschlag zur Kürzung um 50 %.

5. Die Subventionierung behindert die Umstellung von Öl auf andere Energiearten und sollte daher gestrichen werden (was die Bundesregierung auch selber plant).

6. Es handelt sich um Wohnungsbausubventionen für eine gesellschaftliche Gruppe, die dadurch aus politischen Motiven eine nicht akzeptable Sonderstellung erhält.

Über diese Streichungsvorschläge hinaus halten wir folgende Finanzhilfen des Bundes nur dann für weiterhin gerechtfertigt, wenn das erklärte Ziel, in den betreffenden Bereichen zur Sicherung von Arbeitsplätzen beizutragen, auch tatsächlich erreicht wird. Andernfalls sind die Subventionen zu streichen und die freiwerdenden Gelder einer wirksamen Verwendung zuzuführen.

47 Zuschuß zur Umstrukturierung des Eschweiler Bergwerkvereins	112 Mill. DM
76 Werfthilfe	252 Mill. DM
78 Zuschuß zur Umstrukturierung der saarländischen Stahlindustrie	124 Mill. DM
94 Zuschüsse für den Neubau und die Modernisierung von Handelsschiffen	<u>180 Mill. DM</u>
Insgesamt	668 Mill. DM

Insgesamt belaufen sich die Ausgabenkürzungen also

– bei den Rüstungsausgaben auf	2,3 Mrd. DM
– bei den Finanzhilfen des Bundes auf	<u>1,4 Mrd. DM</u>
Zusammen	3,7 Mrd. DM

### *5.2.2.5. Verbesserung der Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit*

Um die Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit aufzubessern, sollte aus ökonomischen – Sinken der Massenkaufkraft – wie sozialen – zusätzliche Belastung der sozial schwächsten Schichten – Gründen nicht bei einer Leistungskürzung oder -verschlechterung angesetzt werden. Stattdessen gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, auch außerhalb des normalen Bundeshaushaltes, zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit zu mobilisieren.

#### *Einführung eines allgemeinen Arbeitsmarktbeitrages*

Ein allgemeiner Arbeitsmarktbeitrag, der von allen Erwerbstätigen – also auch von den Beamten und Selbständigen – entsprechend der Höhe ihres Einkommens zu entrichten ist, muß eingeführt werden. Die Beamten und Selbständigen profitieren bisher von einer Reihe von Leistungen der Bundesanstalt, ohne sie mitzufinanzieren. Sie können z.B. die Berufsberatung, die Arbeitsvermittlung oder Leistungen der Rehabilitation in Anspruch nehmen. Bei einem Wechsel ins Arbeiter- oder Angestelltenverhältnis können sie ohne versicherungsbedingte Wartezeiten z.B. Einarbeitungszuschüsse erhalten. Jährlich wandern etwa 80000 bis 100000 Selbständige in abhängige Beschäftigungsverhältnisse ab und jährlich beenden 70000 Beamte ihren Vorbereitungsdienst. Diese rege Mobilität zeigt, wie eng die Arbeitsmärkte der Arbeiter, der Angestellten, Beamten und Selbständigen miteinander verknüpft sind und die bisherige einseitige Finanzierung durch die Arbeiter und Angestellten einen Anachronismus darstellt. Ein Arbeitsmarktbeitrag führt nach Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zu Netto-Mehreinnahmen von ca. 4 Mrd. DM.

#### *Einführung von Arbeitsmarktumlagen*

Die Unternehmer bewältigen eine Reihe innerbetrieblicher Personalprobleme mit Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit. Bei konjunkturellen Schwankungen können sie durch Kurzarbeitsgeld ihre Stammbelegschaften halten. Einen Personalabbau vermögen sie größtenteils über das Arbeitslosengeld zu finanzieren, wenn sie 59jährige entlassen und diese bis zu ihrem vorzeitigen Rentenbezug Arbeitslosengeld erhalten, das durch den Unternehmer nur durch einen kleinen Zuschuß aufgestockt wird. Die Bewältigung solcher Personalprobleme bei konjunkturrellen Schwankungen müßte ähnlich wie beim Konkursausfallgeld oder der produktiven Winterbauförderung durch eine Arbeitgeberumlage, die bei den Berufsgenossenschaften erhoben wird, finanziert werden.

Die Ausgaben für Kurzarbeitergeld werden für 1982 – wahrscheinlich zu niedrig – auf 816 Mill. DM (1981 1,4 Mrd. DM) geschätzt. Die Kosten für das Arbeitslosengeld für die über 59jährigen, die im Rahmen von Sozialplänen entlassen würden, sind nicht ausgewiesen. Eine Arbeitgeberumlage müßte wahrscheinlich auf 1,4 Mrd. DM veranschlagt werden.

Es wäre zu überlegen, ob langfristig nicht weitere Leistungen, wie z.B. Rehabilitationsmaßnahmen (die meisten Behinderungen sind Ergebnis des Verschleisses im Produktionsprozeß) oder die berufliche Aus- und Weiterbildung (wie gegenwärtig schon in der Bauindustrie) über Arbeitgeberumlagen finanziert werden können. (Dieses könnte zu einer Entlastung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit von 7,063 Mrd. DM führen. Mit diesen freiwerdenden Mitteln ließe sich das Instrument Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausbauen und verbessern. Es könnten z.B. größere Umweltschutzmaßnahmen oder soziale Dienste – auch für längerfristige Zeiträume, ca. 5 Jahre – finanziert werden.)

Diese Maßnahmen würden der Bundesanstalt für Arbeit Mehreinnahmen in Höhe von 5,4 Mrd. DM verschaffen. Bei unverändertem Bundeszuschuß (3,5 Mrd. DM) würde der Einsatz dieser Mehreinnahmen es möglich machen, nicht nur die in der Haushaltsoperation '82 geschlossenen Leistungskürzungen im Bereich der Arbeitsförderung zurückzunehmen (3 Mrd. DM), sondern darüber hinaus eine spürbare Aufstockung der Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und berufliche Bildung vorzunehmen (2,4 Mrd. DM) und so von Seiten der Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Verminderung der Arbeitslosigkeit zu leisten.

### *5.2.3. Ressourcenmobilisierung durch staatliche Kreditaufnahme*

Wenn auch der finanzpolitische Spielraum des Bundeshaushalts durch die Maßnahmen der Steuermobilisierung sowie der Ausgaben- und Einnahmenstrukturierung erheblich erweitert werden kann, so bleibt auch die staatliche Kreditfinanzierung ein Instrument zur Sicherung einer versorgungsorientierten Beschäftigungspolitik. Wir gehen davon aus, daß sich die Nettoneuverschuldung bei sofortiger Realisierung aller vorgeschlagenen Maßnahmen auf 36,6 Mrd. DM belaufen soll. In einer Alternativrechnung schlagen wir vor, unmittelbar nicht mobilisierbare Steuereinnahmen in Höhe von ca. 10 Mrd. DM über zusätzliche Kreditaufnahme des Bundes zu finanzieren.

Gerade jetzt, wo die Staatsverschuldung zum absoluten Tabu hochstilisiert wird, muß darauf hingewiesen werden, daß kreditfinanzierte

Ausgabenprogramme des Staates angesichts wirtschaftlicher Rezession und Arbeitslosigkeit private Investitionen, die aus sich selbst nicht zu standekommen, nicht verdrängen, sondern mobilisieren. Auch sind die Kosten der Arbeitslosigkeit, die sich im öffentlichen Haushalt niederschlagen, trotz gestiegener Zinskosten für die Staatsverschuldung erheblich höher als die Zinsbelastung. Die öffentliche Verschuldung hat weder den Inflations- noch Zinsanstieg ausgelöst. Die binnengewirtschaftlich verheerende Hochzinspolitik resultiert vielmehr aus der Entscheidung der Deutschen Bundesbank, dem u.a. durch Kapitalabfluß in die USA ausgelösten Druck auf den Außenwert der DM entgegenzuwirken. Diese Hochzinspolitik belastet nicht nur die kreditabhängigen Investitionen der Privatwirtschaft, sie trifft auch die öffentlichen Haushalte. Solange die Deutsche Bundesbank eine an dem hohen Zinsniveau der USA orientierte Zinspolitik betreibt, werden die Zinsen daher auch bei einem Abbau der Staatsverschuldung nicht sinken.

Eine entscheidende Voraussetzung für eine Sicherung wirtschaftlichen Wachstums und Wiederherstellung von Vollbeschäftigung ist die dringend gebotene Koordination der Finanz- und Geldpolitik. Die Deutsche Bundesbank soll künftig nicht mehr durch ihre Geldpolitik den haushaltspolitischen Expansionskurs konterkarieren. Sie darf nicht die Rolle einer wirtschaftspolitischen »Neben- oder Gegenregierung« übernehmen, sondern muß ihren Part in einer bedarfs- und beschäftigungsorientierten Haushaltspolitik spielen. Die wichtigsten Maßnahmen, die es deshalb unverzüglich zu realisieren gilt, sind:

- Rücknahme der restriktiven Geldpolitik, insbesondere durch eine deutliche Zinssenkung
- direkte Übernahme eines Teils des staatlichen Kreditbedarfs durch die Bundesbank.

Durch eine koordinierte Finanz- und Geldpolitik können expansive Impulse freigesetzt werden, die weder in Inflation noch in einer Verschlechterung der Zahlungsbilanzsituation einmünden müssen. Wie bereits in früheren Memoranden ausführlich dargelegt (Memorandum '80, S. 206 ff.), halten wir eine direkte Übernahme eines Teils der Staatsverschuldung durch die Deutsche Bundesbank für möglich und im Sinne einer Zinskosteneinsparung für erforderlich.

Dabei erscheint es insbesondere sinnvoll den größten Teil der jährlich von der Bundesbank geplanten gesamtwirtschaftlichen Geldmengenzuwächse über die langfristige Übernahme von staatlichen Schuldtiteln zu bewerkstelligen. Die Bereitstellung der erforderlichen längerfristigen Geldmengenausweitung erfolgte in den letzten Jahren zum überwiegenden Teil durch die Verringerung der Mindestreservesätze der

Banken und die Ausweitung der Rediskontkontingente; so wurde den Banken auf diesen Wegen 1980 über 22,5 Mrd. DM und in 1981 9,1 Mrd. DM an zusätzlicher Liquidität zur Verfügung gestellt. Von den Kreditinstituten wurde diese kostenlos bzw. zinsgünstig von der Bundesbank zur Verfügung gestellte Liquiditätsausweitung zum Teil wieder an den Staat zum marktüblichen, hohen Zinsniveau ausgeliehen. Es kommt somit zu einem Anstieg der Zinsbelastungen für die öffentlichen Haushalte und zu steigenden Zinseinnahmen der Banken. In den nächsten Jahren sollte die von der Bundesbank jeweils projektierte Geldmengenausweitung durch die langfristige Übernahme von staatlichen Schuldtiteln erfolgen, wobei auf eine Verzinsung dieser Notenbankverschuldung verzichtet werden kann.

Einen ersten Schritt in diese Richtung stellt auch die für 1982 geplante Abführung eines Teils der Bundesbankgewinne an den Bund dar. Auch hierbei wird ein Teil der Geldmengenausweitung über die zur Verfügungstellung von zusätzlicher Liquidität an den Staat erzielt. Darüber hinaus sollten aber im nächsten Jahr auch die Rediskontkontingente auf ihrem jetzigen Stand eingefroren und die Mindestreserveanforderungen für die Kreditinstitute nicht weiter herabgesetzt werden. Der verbleibende Spielraum bis zur Erreichung des geplanten Geldmengenzieles kann dann für zusätzliche Kredite an den Staat genutzt werden, ohne daß es zu einer übermäßigen Geldmengenausweitung und einer monetär zu begründenden Inflationsgefahr kommt. Der Staat könnte somit zu Lasten der Bankengewinne nicht unerheblichen Zinskostenbelastungen entgehen.

#### *5.2.4. Beendigung der Hochzinspolitik der Bundesbank*

Die Bundesbank sollte ihre Hochzinspolitik unverzüglich beenden und damit einen wichtigen Beitrag zur Herstellung besserer ökonomischer Rahmenbedingungen leisten. Während die Hochzinspolitik nämlich kaum in der Lage ist, das Geldangebot in der Wirtschaft gemäß den Vorstellungen der Bundesbank zu steuern, verteilt sie die Lasten der hohen Zinsen außerordentlich ungleich: Kleine und mittlere Unternehmen und Bauherren sind in hohem Maße von Fremdkapital abhängig. Hohe Zinsen sind für sie mit Liquiditätsschwierigkeiten verbunden und beeinträchtigen ihre Investitionsbereitschaft und -fähigkeit. Demgegenüber verfügen marktstarke Unternehmen i.d.R. über größere Liquiditätsreserven und sind von Fremdkapital weniger abhängig. Sie sind in der Lage, aus der Anlage ihrer Finanzmittel in Wertpapieren und Ausleihungen ihrerseits von den hohen Zinsen zu profitieren und werden

die Verwendung ihrer Profite als Finanzanlagen der Realinvestition vorziehen.

Die seit 1979 extrem hohen Zinsen wirken also außerordentlich prozyklisch und konzentrationsfördernd.

Die Argumente, die in der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion vor allem von Seiten der Bundesbank vorgebracht werden, um die Hochzinspolitik zu begründen, haben wir im dritten Kapitel eingehend behandelt. Ein erneutes Aufgreifen erübrigt sich daher.

### *5.2.5 Exkurs: Zur »Machbarkeit« des beschäftigungspolitischen Sofortprogrammes – das Beispiel alternativer Wirtschaftspolitik in Frankreich*

Das beschäftigungspolitische Sofortprogramm – dessen Grundlinien wir nicht zum ersten Mal vorstellen – begegnet in der Diskussion zu meist zwei Einwänden:

1. Es sei politisch utopisch, nicht durchsetzbar und verbreite daher gefährliche Illusionen. Insbesondere die vorgesehene Durchforstung der Staatseinnahmen und -ausgaben zum Zwecke des Subventionsabbaus greife tief in die Interessen von Gruppen und Unternehmen ein, die von den gegenwärtigen Regelungen profitieren und über die gesellschaftliche Macht verfügen, sie beizubehalten.

2. Selbst wenn es gelänge, die vorgeschlagenen Maßnahmen durchzusetzen, würden sie Gegenreaktionen hervorrufen, die die beabsichtigten ökonomischen Wirkungen unterlaufen und die ökonomische Entwicklung nur noch tiefer in die Krise treiben würden.

Dem halten wir entgegen: Wenn die Richtung der in der Bundesregierung praktizierten Sparpolitik Ausdruck der herrschenden Interessen- und Kräfteverhältnisse ist, dann wird eine relevante Veränderung dieser Ausrichtung natürlich nicht ohne eine Veränderung der ihr zugrundeliegenden Kräftekonstellationen möglich sein. Dies ist banal und begründet keinesfalls die Behauptung, daß eine solche Veränderung – die zweifellos große Anstrengungen kostet – nicht möglich ist. Die Mißerfolge der aktuell betriebenen Politik sind so offensichtlich und die Beeinträchtigung der materiellen Lebensumstände der Menschen durch diese Mißerfolge so einschneidend, daß die soziale Basis zusehends schmäler wird, auf die sich die Sparpolitik stützen kann. Die Aufgabe besteht darin, die auflebende Diskussion über fällige wirtschaftspolitische Alternativen in die richtige Richtung zu beeinflussen und dafür zu sorgen, daß die demagogische Rattenfängerei der Unternehmerverbände angesichts des Versagens der betriebenen Wirtschaftspolitik keine Basis findet.

In diesem Zusammenhang sei mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß es in Westeuropa ein Land gibt, in dem seit Mitte 1981 eine Wirtschaftspolitik betrieben wird, die in weiten Bereichen der von uns für die Bundesrepublik vorgeschlagenen alternativen Wirtschaftspolitik entspricht. Die Konzentration und Zusammenballung wirtschaftlicher und politischer Macht in Frankreich ist vor dem Präsidenten- und Regierungswechsel keineswegs geringer gewesen als sie es heute in der Bundesrepublik ist. Und bis Mitte 1981 wurde auch in Frankreich ein wirtschaftspolitischer Kurs gesteuert, der dem restriktiven und unsozialen Kurs der anderen großen kapitalistischen Industrieländer entsprach. Dennoch war es möglich, daß die neue französische Regierung unmittelbar nach ihrem Amtsantritt das wirtschaftspolitische Ruder radikal herumwarf und damit gleichzeitig im Alleingang aus der gemeinsamen Austeritätspolitischen Front der Nachbarländer ausbrach. Zwar hat diese Politik dem Lande bislang keinen strahlenden Wirtschaftsaufschwung beschert, das war aber auch nicht zu erwarten angesichts der Entwicklung der Weltwirtschaft. Andererseits ist jedoch die von interessierter Seite vorausgesagte wirtschaftliche Katastrophe nicht eingetroffen. Im Gegenteil: Ende 1981 revidierte die OECD die Wachstumsprognosen für Frankreich für 1982 nach oben (+ 2,5 %), während für die meisten anderen Länder eine Korrektur nach unten vorgenommen werden mußte.

Die neue französische Wirtschafts- und Sozialpolitik besteht im wesentlichen aus einem sozialorientierten beschäftigungspolitischen Sofortprogramm mit verschiedenen flankierenden Maßnahmen sowie aus einem Komplex weiterreichender Strukturreformen, die allerdings unverzüglich nach dem Regierungsantritt, also parallel zum beschäftigungspolitischen Sofortprogramm, in Angriff genommen worden sind.

Schon in den ersten Wochen nach dem Amtsantritt hat die Regierung

- die gesetzlichen Mindestlöhne um 10 %, die Mindestrenten um 20 %, das Kindergeld um 25 % und das Wohngeld zweimal um je 25 % erhöht. Damit sollte die Lage der untersten Einkommensschichten spürbar verbessert und die Massenkaufkraft angeregt werden. Die Finanzierung dieser ersten Maßnahmen erfolgte durch Nettokreditaufnahme;

- einen Nachtragshaushalt in Höhe von 7,7 Mrd. FF zur Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, zum Bau von 50000 neuen Sozialwohnungen und zur Investitionsförderung aufgelegt;

- zur Finanzierung dieses Nachtragshaushaltes

- eine einmalige Sondersteuer von 25 % auf Steuerbeträge über 100000 FF

- eine 10%ige Steuer auf die »allgemeinen Unkosten« der Unternehmen
- eine Sondergewinnsteuer für Banken und Mineralölkonzerne erhoben sowie
- die Mehrwertsteuer für Viersterne- und Luxushotels von 7 auf 17,6 % erhöht:
  - erhebliche Krediterleichterungen sowie Entlastungen bei den Sozialabgaben für kleine und mittlere Unternehmen eingeführt;
  - ab Oktober einen zunächst befristeten Preisstop für die meisten Güter des täglichen Bedarfs verfügt (der mittlerweile durch eine Regierungskampagne »Waffenstillstand bei den Preisen« abgelöst wurde, an der sich fast alle Einzelhändler beteiligen).
  - zusätzliche 54000 Stellen im öffentlichen Dienst geschaffen bzw. besetzt.

Zur Weiterführung dieses Sofortprogramms im Jahre 1982 wurden bereits im Jahre 1981 beschlossen:

- die staatlichen Ausgaben in 1982 um 27,5 % zu steigern, wodurch das Defizit auf 95,4 Mrd. FF wachsen wird. Schwerpunkte der Ausgabensteigerungen sind Direkthilfen zur Verbesserung der Beschäftigungslage (+ 45 %), Industriehilfen (+ 52 %), öffentliche Investitionen (+ 31 %);
- ab 1982 die 39-Stunden-Woche als gesetzliche Höchstarbeitszeit einzuführen und damit den ersten Schritt zur Einführung der 35-Stunden-Woche bis 1985 zu gehen;
- zur Mobilisierung zusätzlicher Staatseinnahmen

- eine progressiv gestaffelte Vermögenssteuer für Privatvermögen ab 3 Mill. FF einzuführen (3—5 Mill.: 0,5 %; 5—10 Mill.: 1 %; über 10 Mill.: 1,5 %);
- eine »Solidaritätsabgabe zugunsten der Arbeitslosen« (10 % auf die Steuerschuld ab 15000 FF, das entspricht unserer Ergänzungsabgabe mit Einkommensgrenzen) einzuführen;
- die Tabak-, Alkohol- und Benzinsteuer zu erhöhen;
- zur Vermeidung von Steuerhinterziehung eine Meldepflicht für den An- und Verkauf von Gold sowie die Scheckpflicht bei Antiquitätengeschäften einzuführen.

Parallel zu diesen Sofortmaßnahmen hat die Regierung schon im ersten Halbjahr ihrer Amtszeit entscheidende weiterreichende Veränderungen gesetzlich abgesichert und mit ihrer Durchführung begonnen:

- Durch das »Dezentralisierungsgesetz« wurde die extreme Konzentration der Kompetenzen beim Zentralstaat abgebaut und den Departements, Regionen und Gemeinden größere Freiheiten verliehen;

– Durch das »Verstaatlichungsgesetz« wurden 5 weitere Schlüsselunternehmen der französischen Industrie, 39 Banken und 2 Finanzgesellschaften gegen Entschädigung (15jährige Obligationen mit einer jeweiligen Durchschnittsverzinsung) verstaatlicht. Damit verfügt die Regierung über fast den gesamten Finanzapparat und erhebliche Teile der relevanten Industrien.

Mit diesen Hinweisen zur praktizierten alternativen Wirtschaftspolitik in Frankreich wollen wir nicht in Abrede stellen, daß man französische Verhältnisse nicht einfach auf die Bundesrepublik übertragen kann. Es soll mit der bloßen Aufzählung der wichtigsten Maßnahmen auch nicht von den Schwierigkeiten und Problemen abgelenkt werden, die mit der Neuorientierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik verbunden sind. Schließlich ist die Intensität, Dauer und Tragfähigkeit der ökonomischen Aufwärtsentwicklung, die mittlerweile in Frankreich eingesetzt hat, noch keineswegs langfristig abgesichert und unumkehrbar geworden. Die weitere Entwicklung hängt nicht zuletzt von der Intensität ab, mit der die Maßnahmen der Regierung von den großen Unternehmen konterkariert werden können sowie von der Festigkeit, mit der die Regierung diese Orientierung gegen die Widerstände durchsetzen kann. Letzteres ist wiederum davon abhängig, ob und inwieweit sie sich bei ihrer Politik auf die Unterstützung der arbeitenden Menschen stützen kann und dies auch tut.

Daß eine sozialorientierte Wirtschaftspolitik allerdings unter kapitalistischen Produktionsverhältnissen grundsätzlich nicht durchsetzbar sei bzw. daß sie, wenn sie gegen alle »Logik des Kapitals« dennoch durchgesetzt wird, unvermeidlich zur wirtschaftlichen Katastrophe führen muß – diese beiden Dogmen, die uns von den verschiedensten theoretischen Positionen entgegen gehalten werden, dürften durch das französische Beispiel widerlegt sein. Angesichts der verheerenden Ergebnisse englischer und us-amerikanischer Wirtschaftspolitik zeigt uns die Erfahrung in Frankreich vielmehr, daß wir mit unseren Vorschlägen gegenüber der Austeritätspolitik der Bundesregierung auf dem richtigen Wege sind.

### *5.3. Qualitatives Wachstum: Umrisse eines alternativen Wachstums- und Entwicklungstyps*

#### *5.3.1. Über »Keynes plus« hinaus*

Von konservativer Seite wird seit einigen Jahren behauptet, daß einer der entscheidenden Gründe der anhaltenden Investitionsschwäche ad-

ministrative Investitionshemmnisse seien, die einen großen Investitionsstau, vor allem in den Bereichen Kernenergie, Telekommunikation, Wohnungsbau, bei verschiedenen neuen Technologien etc. bewirkt hätten. Mit dieser These soll nicht nur belegt werden, daß wesentliche Krisenursachen exogener Natur seien sowie daß von technologischen Innovationen durchaus Beschäftigungszuwächse ausgehen können, sondern auch, daß es die wachstumspolitisch vordringlichste Aufgabe des Staates sei, derartige »Hemmnisse« zu beseitigen. Aus der Sicht der interessierten Unternehmen bestehen derartige Hemmnisse z.B. in ökologischen und sozialpolitischen Schutzregelungen, in der Prüfung von Sicherheitsfragen, in der Abschätzung und Bewertung von Technologiefolgen, in der Problematik der gewünschten Organisationsform bei der Anwendung neuer Technologien, im Widerstand gegen Aufrüstung und Rüstungsexport, schließlich auch in Gewerkschaften und Bürgerinitiativen, die technologische Innovationen abwehren, wenn sie keinen Zuwachs an sozialem Fortschritt mit sich bringen.

In diesen Konflikten wird deutlich, daß es längst nicht allein um die quantitative Größe des Wachstumstrends des Sozialprodukts oder der Investitionen geht, sondern zunehmend auch um die Frage der Qualität des Sozialprodukts: Wie wird produziert? Was soll produziert werden? Die Kapitalrentabilität reicht als Maßstab zur Beantwortung dieser Fragen nicht mehr aus, und sie wird auch immer weniger als Maßstab akzeptiert. Damit ist die konservative Behauptung eines »Investitionsstaus« letztlich Ausdruck der Tatsache, daß der traditionelle Wachstumstyp des Kapitalismus in der BRD nicht mehr vorbehaltlos hingenommen wird.

Es geht also bei der Diskussion um »alternative Wirtschaftspolitik« keineswegs nur um unterschiedliche Mittel zur Erhöhung der Wachstumsraten. Im Gegensatz zu der konservativen Illusion, die bundesrepublikanische Wirtschaft könne durch Reallohnkürzungen, Abbau der Staatsverschuldung, Deregulierung etc. wieder an den Trend exportgestützten, hohen Wachstums vergangener Jahrzehnte anknüpfen, wird hier davon ausgegangen, daß Vollbeschäftigung dauerhaft nur im Rahmen einer wirtschaftspolitischen Konzeption realisiert werden kann, die sich nicht auf das Wiedererreichen von hohen Wachstumsraten um jeden Preis durch Ankurbelung der Akkumulation im privaten Sektor einläßt. An anderer Stelle dieses Memorandums (und in früheren Memoranden) wurde deshalb nicht nur gezeigt, daß die diversen konservativen Rezepturen in der Praxis versagen und sozialen Rückschritt produzieren, es wurde auch deutlich gemacht, daß eine sozial akzeptable und wirksame Beschäftigungspolitik mehr erfordert als konventionelle

**Maßnahmen der Globalsteuerung:** Die Entwicklung einer tragfähigen Reformkonzeption setzt die Überwindung der Defizite keynesianischer Globalsteuerung voraus und muß den Veränderungen der Funktionsbedingungen des ökonomischen Systems Rechnung tragen. Dies bedeutet letztlich, daß eine wirksame Beschäftigungspolitik auf Dauer nur im Rahmen einer langfristig angelegten Strategie ökonomischer Strukturreformen erfolgversprechend ist, weil nur dadurch angemessen auf Faktoren wie die gewandelten Akkumulationsbedingungen infolge technologischer Entwicklungen, auf die Monopolisierungstendenzen und auf die veränderten Konditionen bei der Finanzierung reformpolitischer Maßnahmen etc. reagiert werden kann. Eine Konzeption, die auf die Einbindung der Beschäftigungspolitik in eine »gebrauchswertorientierte«, also stärker an privater und gesellschaftlicher Nützlichkeit ausgerichtete, gesamtwirtschaftliche Rahmen- und Strukturplanung hinausläuft, ist somit schon aus ökonomischen und sozialen Gründen erforderlich: sie ist es aber auch unter ökologischen Gesichtspunkten, denn selbstverständlich kann man Vollbeschäftigung nicht durch ein Wachstum sichern wollen, das die natürlichen Reproduktionsgrundlagen zerstört.

Es geht also längerfristig um weit mehr als nur um die kurzfristig – keynesianische Frage, wie ein konjunktureller Aufschwung am wirksamsten durch den Staat initiiert werden kann, also nur um eine Niveausteigerung des Sozialprodukts bei unveränderter Struktur der Produktion. Selbst wenn das oben vorgeschlagene Beschäftigungsprogramm im Sinn gezielter Nachfrage- und Angebotssteuerung von volkswirtschaftlichen Ressourcen in soziale Defizitsektoren durchgeführt würde, könnte dies nur eine Struktursteuerung in einem Bereich bewirken, der nur ca. 1,3 % des Bruttosozialprodukts ausmacht. Die Überlegungen zu einem veränderten sozialökonomischen Entwicklungstyp in der BRD müssen also über den Zeithorizont und die funktionalen Grenzen einer wirtschaftspolitischen Konzeption à la Keynes und auch à la »Keynes plus« hinausgehen.

### *5.3.2. Kritik am traditionellen Wachstumstyp*

Wenngleich nicht zu übersehen ist, daß die Entwicklung des Kapitalismus in der BRD zu einer enormen Steigerung der Produktivkräfte, zu einer gewaltigen Steigerung des Produktionspotentials und auch des materiellen Wohlstands niveaus auch der Arbeitnehmerschaft geführt hat, so dürfen gleichwohl die negativen Begleiterscheinungen dieses Entwicklungsprozesses nicht verdrängt werden. Zu Recht wird in der

wachstumskritischen Diskussion darauf hingewiesen, daß die Entwicklung des Sozialprodukts nicht die Entwicklung gesellschaftlicher Wohlfahrt (in einem umfassenden Sinne) abbildet. Mit einer Vielzahl von Belegen läßt sich nachweisen, daß das ökonomische Wachstum der Nachkriegsjahrzehnte mit zunehmenden sozialen Kosten verbunden war. Sichtbar wird dies vor allem

– in der Gefährdung natürlicher Produktionsgrundlagen durch einen verschwenderischen Umgang mit erschöpfbaren Ressourcen und Energieträgern und der damit verbundenen Gefahr von Erschöpfungs- bzw. Umstellungskrisen sowie durch eine rapide gewachsene Umweltzerstörung, wobei neben den akuten Schäden auch die Gefahr von langfristigen und zum Teil irreversiblen Schäden zunimmt;

– in den schädlichen Folgen für die Arbeitsbedingungen der abhängig Beschäftigten, deren Verschlechterung sich nicht nur in zunehmender Frühinvalidität und in vermehrt auftretenden Berufskrankheiten niederschlägt, sondern auch in den statistisch nur unzureichend erfaßten, wachsenden Belastungen durch die Intensivierung und Rationalisierung von Arbeitsprozessen, die zu einer weiteren Monotonisierung und Sinnentleerung der Arbeit beitragen.

Diese sozialen Kosten des traditionellen Wachstumstyps werden zu einem erheblichen Teil individualisiert und vornehmlich den Arbeitnehmern in einer Weise aufgebürdet, daß sich wichtige Bereiche ihrer Lebenslage verschlechtern (oder nicht verbessern), ohne daß diese Schäden durch Lohnzuwächse kompensierbar sind (Beispiel: gesundheitliche Schäden durch Schichtarbeit, krebsfördernde Chemikalien etc.). Zum anderen werden Folgeschäden privater Produktion auf zukünftige Generationen überwälzt, weil die sozialen Kosten erst zeitlich verzögert anfallen. Schließlich wird dem Staat ein wachsender Teil der sozialen Kosten privater Produktion im Sinne einer Privatisierung der Gewinne und einer Sozialisierung der Kosten zur Behebung der Folgeschäden zugewiesen; dabei bleibt der Staat »defensiv«, auf die nachträgliche Kompensation von sozialen und ökologischen Schädigungen beschränkt, obwohl dies im Verhältnis zu einer wirksamen Schadensverhütung in vielen Bereichen nachweislich teurer ist. Diese kompensatorischen Reparaturfunktionen des Staates nehmen trotz der konservativen Versuche zur Privatisierung sozialer Kosten (bei den Betroffenen, nicht aber bei den Verursachern) zu.

Die Problematik der sozialen Kosten privater Produktion im Rahmen eines aggressiven privatkapitalistischen Wachstumstyps ist nicht neu. Allerdings haben die negativen externen Effekte der privaten Produktion infolge des raschen industriellen Wachstums bis Mitte der 70er

Jahre und infolge der technologischen Entwicklung zugenommen: die Wechselbeziehungen zwischen Mensch, Natur und Industrie sind komplexer geworden und umfassen immer stärker auch nicht-markt-mäßige Beziehungen. Mit anderen Worten: Mit zunehmender Vergesellschaftung der Produktion wächst auch die »gesellschaftliche Reichweite« der Folgewirkungen privater Produktion.

Neben dieser quantitativen Zunahme ist es aber vor allem die erhöhte Sensibilität großer Bevölkerungsschichten, und zwar zunehmend auch in der Arbeitnehmerschaft, hinsichtlich qualitativer Veränderungen der Lebenslage. Hierin drückt sich eine langsam veränderte gesellschaftliche Bedürfnisstruktur (»Wertwandel«) aus, die sich marktmäßig nur völlig unzulänglich artikulieren kann. Der Bedürfniswandel hinsichtlich zum Beispiel veränderter Arbeitszeiten, humarer Arbeitsbedingungen oder auch hinsichtlich des Rechts auf Arbeit kann sich direkt weder auf dem Arbeits- noch auf dem Gütermarkt äußern; und im politisch-parlamentarischen System, an sich zuständig für das Angebot öffentlicher Güter, findet er keine Resonanz bzw. wird geradezu »weggefiltiert«. Die fiktive »Konsumentensouveränität« reicht bei der Bestimmung dessen nicht aus, was zu produzieren ist (Struktursteuerung); und eine »Produzentensouveränität«, die festlegt, wie zu produzieren ist – humarer, ökologisch verträglicher – existiert nicht einmal im Ansatz.

Soweit der Staat in privatkapitalistische Märkte interveniert, stützt er die Marktlogik, entlastet die Unternehmen von sozialen Kosten oder übernimmt bestenfalls ex post Reparaturfunktionen; angesichts der derzeitigen Ausgestaltung des stark zentralisierten und bürokratisierten Staatsapparates, der mithin »produktionsfern« strukturiert ist, ist die interventionistische Reichweite zu kurz, um die Frage nach dem »Was?« und »Wie?« der Produktion entsprechend den Bedürfnissen der Bevölkerungsmehrheit zu beantworten und die Produktion entsprechend zu steuern. Solange dieses Steuerungsdefizit existiert, regiert die Marktlogik unangefochten. Der traditionelle Wachstumstypus dominiert. Das Dilemma besteht darin, daß in dem Maße, in dem das Ziel dieses Wachstumstyps, nämlich Wachstumsmaximierung, infolge krisentheoretisch zwingend begründbarer Zusammenhänge nicht erreicht wird, die herrschende Wirtschaftspolitik um so aggressiver die »rein quantitative« Wachstums- und Akkumulationsförderung betreibt, und zwar auch mit Mitteln, die qualitative Verschlechterungen in der Lebenslage der Arbeitnehmer bewußt in Kauf nehmen (im Extrem: Verminderung des Umweltschutzes in den USA). Damit gerät das Ziel der qualitativen Umstrukturierung der Produktion gegenüber dem – nicht erreichten und nicht erreichbaren – Ziel des quantitativen Ausbaus ohne

## **Veränderungen der Produktionsstruktur zunehmend in den Hintergrund.**

Im einzelnen kann der traditionelle aggressive Wachstumstyp durch folgende Kennzeichen charakterisiert werden:

### **1. Einseitige Produktivkraftentwicklung:**

Die Produktivkräfte werden vorrangig nur noch in ihren »sächlichen Bestandteilen« (technologische Veränderungen) weiterentwickelt; die wichtigste Produktivkraft, menschliche Arbeit, wird in wachsendem Maße brachgelegt.

### **2. Die quantitative Ausweitung der Produktion hat prinzipiellen Vorrang vor der Verbesserung der Arbeitsbedingungen:**

Der »Eigenwert« der Arbeit hat einen geringen Stellenwert: Arbeit zählt nur als Nutzung von Arbeitskraft durch die Unternehmen; der Gebrauchswert der Arbeit für die Arbeitenden selbst wiegt nichts. Konflikte zwischen Produktivkraftsteigerung und Humanisierung der Arbeit werden systematisch zu Lasten der Humanisierung entschieden.

Das Prinzip der liberalen Unternehmerfreiheit schließt die freie Wahl der angewendeten Technologien und Produktionsmethoden ein, soweit nicht allgemeine staatliche Rahmengesetze verletzt werden; mithin wird die Frage, wie zu produzieren ist, durch den Besitz von Eigentums- und Verfügungsrechten an Produktionsmitteln sowie durch die Marktkonkurrenz entschieden.

Die Veränderung der überkommenen Arbeitszeitsysteme werden von Unternehmerseite wie auch zunehmend vom Staat tabuisiert, obwohl sie eine der wichtigsten Determinanten gesellschaftlicher Wohlfahrt sind.

### **3. Raubbau an Mensch und Natur:**

Weitgehende »Blindheit« des Marktsystems gegenüber ökologischen Folgeschäden sowie gegenüber inhumanen Arbeits- und Produktionsbedingungen.

Die Produktionsmethoden wie auch die Art der Produkte begünstigen den verschwenderischen und zerstörerischen Umgang mit natürlichen Ressourcen (Grund und Boden, Wasser, Luft, Rohstoffe, Energie etc.). Die unzureichende Reproduktion der Naturressourcen wirkt auf die – vor allem qualitativ – unzulängliche Reproduktion der Arbeitskraft der Arbeitnehmer zurück. Raubbau am arbeitenden Menschen und an der Natur verstärken sich wechselseitig. Anstelle einer systematisch verbesserten Reproduktion von Mensch und Natur herrscht das »Wegwerfprinzip« in Bezug auf Natur, Menschen und Produkte vor.

### **4. Dominanz der »Tauschwertorientierung« der Produktion: Da die gewinnorientierte privatwirtschaftliche Produktion sich in erster Linie**

am Tauschwert orientiert, während der Gebrauchswert der Produkte und Dienstleistungen von untergeordneter Bedeutung ist (vor allem in Bereichen mit geringem Wettbewerbsgrad), dominiert immer die quantitative Marktausweitung gegenüber qualitativen Verbesserungen der Gebrauchswerteigenschaften der Produkte (vergleiche etwa qualitative Mängel von Arzneimitteln, landwirtschaftlichen Produkten, Vorrang des Ausbaus der Energieerzeugung vor der Einsparung etc.).

5. Die »Logik des Profits« entscheidet, was produziert wird: Da die private Produktion, soweit sie nicht staatlich subventioniert wird, sich immer an kaufkräftiger Nachfrage orientiert, wird die Allokation der produktiven gesellschaftlichen Ressourcen durch die gegebene Kaufkraft-, d.h. Einkommensverteilung bestimmt. Mithin tritt eine spezifische Bedürfnisaussonderung ein: Bedürfnisse ohne »Ausstattung« mit Kaufkraft zählen nicht. Bei der gegebenen Struktur der Einkommensverteilung in der BRD tritt damit eine Verzerrung des Verhältnisses von gesellschaftlichem Bedarf und Produktion ein: In vielen Bereichen existieren erhebliche Lücken in der Deckung des Grundbedarfs (z.B. Wohnungsversorgung), während der »Luxuskonsum« der oberen Einkommensschichten expandiert. Die wohlfahrtsstaatliche Umverteilung gelingt völlig unzulänglich – in der BRD profitieren davon die mittleren Einkommensschichten zudem stärker als die unteren.

In weiten Teilen seiner Tätigkeit übernimmt der Staat selbst seinen Part in der – »angebotsorientierten« – Durchsetzung des dargestellten Wachstumstyps. Die Ansätze zur gezielten Struktursteuerung finden vor allem dort statt, wo es an die Umsetzung und Förderung der Interessen von Großunternehmen geht (Rüstung, staatliche Forschungspolitik, Energieprogramm, Telekommunikation, Straßenbau, Flughafenbau etc.), sei es über direkte Hilfen, sei es über unternehmensorientierte Infrastrukturen. Neben den Kosten zur Schaffung der Voraussetzungen für monopolistische Expansionen werden – mit abnehmender Tendenz – wohlfahrtsstaatliche Reparaturleistungen übernommen; die vorbeugende Verhinderung von sozialen Folgekosten durch Umstrukturierung der Produktion unterbleibt weitgehend.

Zum aggressiven traditionellen Wachstumstyp gehört die vorrangige Expansion jener Sektoren, die – im nationalen und internationalen Maßstab – langfristig die höheren Profitraten abwerfen; dies sind herkömmlicherweise die Industrie sowie einige Dienstleistungssektoren. Daher ist die weltmarktorientierte Industrieförderung – vor allem in technologisch hochwertigen, stark konzentrierten Branchen – bei Vernachlässigung jener Sektoren, die aus sich heraus geringere privatwirtschaftliche Rentabilität versprechen, aber hohe Bedeutung für die Lebensqualität

haben, charakteristisch für die seit jeher in der BRD verfolgte Wachstumsstrategie.

### 5.3.3. »Null-« und »Minus-Wachstum« statt qualitativen Wachstums?

Von einigen Autoren, die sich der Ökologie-Bewegung zurechnen, wird derzeit ein Null-Wachstum bzw. sogar eine Wirtschaftsschrumpfung als einziger wirksames Lösungskonzept für die ökologischen und sozialen Probleme des Wirtschaftswachstums propagiert. Die positiv gefärbte Vorstellung einer Stagnation bzw. eines Sinkens der industriellen Produktion auf lange Sicht wird mit der Vision eines schrittweise aufzubauenden Sektors »alternativer« Produktion verbunden, der sich durch selbstbestimmte Formen genossenschaftlich-kooperativer und ökologisch angepaßter Produktion und durch eine dort mögliche Verbindung von Lebens- und Arbeitswelt auszeichnen soll.

Hinter einer solchen Konzeption steht zum einen die These, daß weiteres ökonomisches Wachstum wegen der damit verbundenen Ressourcen- und Umweltprobleme langfristig nicht mehr möglich sei, und zum anderen die Behauptung, daß ein weiteres Wachstum wegen kontraproduktiver Effekte im Hinblick auf die Lebens- und Arbeitsqualität schon mittelfristig nicht mehr wünschbar sei. Die strategische Vorstellung ist geprägt von der Annahme, daß Reformen primär nicht an dem als unaufhebbar krisenhaft begriffenen, kapitalistischen Industriesystem ansetzen können und auch nicht am politisch-administrativen System, sondern daß eine mögliche und sinnvolle Strategie darin bestehe, quasi »am System vorbei« durch die Etablierung und den Ausbau »kleiner Netze« eine Entwicklung zur »Dual- bzw. Doppelwirtschaft« einzuleiten.

Was diese strategische Vorstellung angeht, muß man einem solchen Konzept zunächst entgegenhalten, daß es keine Perspektiven für eine gesamtgesellschaftliche Lösung des Problems Massenarbeitslosigkeit bietet: Solange der gesellschaftliche Kernbereich ausgespart bleibt, kann es den Problemen, denen sich die Masse der abhängig Beschäftigten gegenüber sieht, nicht gerecht werden, sondern bleibt im Ansatz auf eine Minderheit beschränkt, die bereit ist, ihren materiellen Lebensstandard stark zu beschränken und die teilweise auf elementare Prinzipien sozialer Sicherheit verzichten muß, die von der Arbeiterbewegung mühsam erkämpft wurden. Damit sollen nicht die Inhalte der Projekte kritisiert werden, die heute im Rahmen der Alternativbewegung angesiedelt sind und auch nicht der Versuch, für solche Projekte übergreifende Formen der wechselseitigen Unterstützung und Kooperation zu schaffen. Äu-

ßerst zweifelhaft muß aber die Stilisierung dieser Entwicklung zu einer Perspektive gesamtwirtschaftlicher Reform bleiben. Das zeigt sich, wenn man untersucht, was die Entwicklung eines dualen Sektors zu einer ökonomisch relevanten Größe bedeuten würde: Sieht man von den in einigen kapitalistischen Industrieländern vorhandenen Tendenzen zur Ausweitung der »Schattenökonomie« ab (Steuerhinterziehung, Beschäftigung von Arbeitslosen ohne Einbezug in das Steuersystem und das System sozialer Sicherung, Bezahlung unter Tarif oder sogar unter gesetzlichen Mindestlöhnen), was ja wohl kaum Bestandteil demokratischer Wirtschaftsreformen sein kann, dann wäre ein expandierender dualer Sektor entweder auf Austauschbeziehungen mit dem ›traditionellen‹ Teil der Ökonomie angewiesen oder aber auf Real- bzw. Finanztransfers in irgendeiner Form. Geht man davon aus, daß der duale Sektor auf einen Austausch mit der übrigen Ökonomie angewiesen ist, dann dürften seine Entwicklungsmöglichkeiten sehr begrenzt sein. Denn die Nischen für eine ›alternative‹ Produktion, die das kapitalistische Industriesystem nicht besetzt hat bzw. nicht besetzen kann, für die aber zahlungsfähige Nachfrage mobilisierbar ist, werden rasch aufgefüllt sein. Die weitere Expansion eines dualen Sektors müßte dann in Bereiche hineinstoßen, in denen die alternative Produktion einer Konkurrenz ausgesetzt ist, die die Verwertung der Arbeitskraft und die Technologie- und Produktivitätsentwicklung ungehemmt nach Prinzipien privatwirtschaftlicher Rentabilität organisiert. Die Folge wäre dann entweder eine Anpassung an solche Strukturen und damit eine Reintegration in den Zusammenhang des kapitalistischen Industriesystems oder aber eine entsprechend starke Reduktion des Lebens- und Sozialstandards derjenigen, die im dualen Sektor arbeiten, um gegen die Konkurrenz des Industriesystems bestehen zu können. Verhindert werden könnte dies nur durch eine systematische Subventionierung der dualen Ökonomie durch Transferleistungen. Diese zweite Möglichkeit wäre aber auf eine Gesellschaft angewiesen, die die Nützlichkeit einer Betätigung in alternativen Projekten und Produktionen anerkennt – auch wenn sie nicht in marktwerten Produkten resultiert – und deshalb die Ausdehnung des dualen Sektors mit steigenden Transfers honoriert. Wie das angesichts eines dauerhaft krisengeschüttelten Industriesystems möglich sein soll, das ja gerade nicht verändert und dessen Produktion ja nicht erhöht werden soll, muß ein Rätsel bleiben.

Die für die pauschale Ablehnung ökonomischen Wachstums grundlegende Überzeugung, daß absehbare und nicht umgehbar natürliche Schranken für die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktion existieren und daß jedes künftige Wachstum zu immer weniger bedürf-

nisgerechten Strukturen führen müsse, ist nicht haltbar. Denn dabei werden eine Vielzahl von Problemen generalisierend der Niveauentwicklung zugerechnet und in die Zukunft verlängert, die in Wirklichkeit das Resultat eines überholten Wachstums- und Entwicklungstyps mit einer ganz bestimmten Technologie- und Strukturentwicklung sind. Prinzipiell ist Wachstum auch bei vorhandenen Umwelt- und Ressourcenrestriktionen möglich und auch im Hinblick auf eine ganze Reihe von Bedarfsefeldern notwendig, in denen heute gravierende Defizite bestehen (z.B. Wohnungsreich). Ein neuer Entwicklungstyp, der gewährleisten könnte, daß die sozialen Kosten des Wachstums den gesellschaftlichen Gesamtertrag nicht übersteigen, erfordert allerdings mehr als eine bloße Rhetorik des »qualitativen Wachstums«, die diese Forderung zu einer zwar allenthalben benutzten, aber zu nichts verpflichtenden Beschwörungsformel hat werden lassen.

#### *5.3.4. Inhalte qualitativen Wachstums*

Qualitatives Wachstum als Bestandteil einer tragfähigen Reformkonzeption muß bereits in mittelfristiger Perspektive neben dem Vollbeschäftigungsziel auf das Ziel einer durchgreifenden Humanisierung und Ökologisierung der Produktion ausgerichtet sein. Erforderlich ist dazu vor allem eine Steuerung der sektoralen und regionalen Strukturerentwicklung unter Berücksichtigung der Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung und im Hinblick auf Bedarfskriterien. Notwendig ist auch eine Steuerung der Technologieentwicklung und -anwendung, die gleichermaßen auf das Ziel der Reduktion ökologischer Belastungen wie auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Anpassung technischer Systeme an die Bedingungen einer demokratisch verfaßten Gesellschaft (z.B. Datenschutz, Telekommunikation) abzielt. Hinzutreten muß – insbesondere in längerfristiger Perspektive – eine verstärkte Umsetzung von Produktivitätsfortschritten in freie Zeit sowie die Entwicklung von akzeptablen Systemen der Arbeitszeitgestaltung und Arbeitszeitregelung, die ein Mehr an Mit- und Selbstbestimmung im Arbeitsprozeß ermöglichen.

Eine solche Schwerpunktverlagerung auf die vermehrte Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze läßt sich allerdings nicht nur auf die Bereitstellung und Durchsetzung von technischen Voraussetzungen reduzieren. Die geforderte Steuerung der Technologieentwicklung muß Hand in Hand gehen mit einer entsprechenden Entwicklung der Qualifikation der Arbeiter und Angestellten. Da die angestrebten Arbeitsbedingungen grundsätzlich ein höheres Niveau an Kenntnissen und Fer-

tigkeiten erfordern werden, fällt der beruflichen Bildung und Weiterbildung eine wichtige Aufgabe zu. Während sie bis jetzt allenfalls Rekrutierungsinstrument der Unternehmer ist, wird sie zu einem integrierten Bestandteil alternativer Strukturpolitik.

In der Strategie qualitativen Wachstums kommt der Strukturpolitik im Verhältnis zur Wachstumspolitik eine viel größere Bedeutung zu. Dies impliziert, daß sektoraler Strukturwandel sich nicht mehr ausschließlich privatwirtschaftlich vollzieht, sondern auch entgegen der Marktlogik in andere Bereiche gelenkt werden kann; damit muß auch der Reallokation der vorhandenen produktiven Ressourcen, verbunden mit einer verstärkten Einkommensumverteilung im privaten wie im öffentlichen Sektor, größere Beachtung geschenkt werden (Beispiele: Abbau der Ausgaben für private Werbung, Verhinderung des Rhein-Main-Donau-Kanals und ähnlicher Projekte, Rüstungsabbau, Besteuerung des Luxuskonsums etc. und Verwendung der freiwerdenden Ressourcen für die Deckung des gesellschaftlichen Grundbedarfs in Defizitbereichen).

Insgesamt würde dies bedeuten, daß die Steuerung des ökonomischen Entwicklungsprozesses nicht mehr vorrangig dem privaten Rentabilitätskalkül überantwortet wird, daß an die Stelle nachträglicher politischer Korrekturen der Marktresultate demokratische Entscheidungen treten, durch die der Rahmen und die Struktur ökonomischer Entwicklung aktiv und vorausschauend gestaltet werden können. Die tendenzielle Zurückdrängung der allein an privater Rentabilität orientierten Marktlogik, in der nur das mit zahlungskräftiger Nachfrage ausgestattete Bedürfnis zählt, erlaubt es, die Allokation der gesellschaftlichen Ressourcen stärker an Bedarfsgrößen zu orientieren, in die als Gewichtungsfaktor nicht die durch ökonomische Macht bestimmte Einkommensverteilung eingeht, sondern das demokratische Prinzip »one man, one vote«. Dadurch würde es möglich, strukturpolitische Prioritäten zugunsten einer vorrangigen Deckung des gesellschaftlichen Grundbedarfs in Bereichen wie Wohnungsbau, Gesundheitswesen, Energie oder Bildung zu setzen und zugleich Sektoren, deren Expansion in ökologischer und sozialer Hinsicht zu gravierenden Folgeproblemen führt, technologisch und ökonomisch umzugestalten und – wenn nötig – in ihrer Entwicklung zu begrenzen.

Ein Beispiel für einen Sektor, in dem strukturpolitische Prioritäten zugunsten einer langfristigen Deckung gesellschaftlichen Bedarfs gesetzt werden müssen, ist der Energiebereich. Der wachsende Sektor der Telekommunikation ist dagegen ein Bereich, dessen unkontrollierte Expansion in sozialer und politischer Hinsicht zu schwerwiegenden

Problemen führt, weshalb er in seiner Entwicklung demokratisch gelenkt und begrenzt werden muß.

### *Beispiel A:*

#### *Energiepolitische Priorität: Fernwärme/Kraft-Wärme-Kopplung*

Gemessen am Stand der technischen Möglichkeiten wird gegenwärtig in der BRD ungeheuer verschwenderisch mit Energie umgegangen. Große Möglichkeiten zum »Energiesparen« liegen vor allem auf dem Gebiet der Heizenergie in Verbindung mit der Stromerzeugung. Es ist seit langem unbestritten – auch ein Gutachten des Bundesministeriums für Forschung und Technologie bestätigte dies 1977 –, daß insbesondere durch den Ausbau der FernwärmeverSORGUNG große Mengen an Primärenergie eingespart werden können. Neben der Ausnutzung von Abwärme an verschiedenen Stellen – etwa bei der Müllverwertung oder in Kokereien – liegt die Hauptquelle für eine bessere Nutzung der Primärenergie im verstärkten Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung. Bei diesem Verfahren wird Kraft (i.d.R. elektrischer Strom) erzeugt und die dabei entstehende Abwärme, die heute weitgehend ungenutzt bleibt und häufig zu ökologischen Problemen führt, über Fernwärmeleitungen für Zwecke der Raumbeheizung oder für industrielle Prozeßwärme befördert. Die dabei möglichen Energieeinsparungen sind beeindruckend: Ein mit fossilen Energieträgern betriebenes Kraftwerk ohne Kraft-Wärme-Kopplung – dies ist heute der Regelfall – nutzt die Primärenergie nur zu 38 % aus, der Rest verpufft als ungenutzte Abwärme. Im Falle der Kraft-Wärme-Kopplung wird dagegen die eingesetzte Primärenergie zu 85 % als Strom und Wärmeenergie ausgenutzt. Der energiepolitische Vorteil von Fernwärme liegt daher auf der Hand.

Gegen einen verstärkten Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung auf Basis fossiler Primärenergie sind dagegen ökologische Bedenken vorgebracht worden. Zwar besticht zunächst ein ökologischer Vorteil dieses Prinzips der Energieumwandlung, weil es sich als Alternative zum Ausbau der Kernenergieerzeugung mit ihren schwerwiegenderen ökologischen Problemen anbietet. Auf der anderen Seite führt die Verbrennung von fossilen Energieträgern, vor allem der Kohle, durch Emission von Schwefeldioxid und Stäuben zu unerwünschten Luftbelastungen. Dieser Einwand muß im Zusammenhang mit der Kraft-Wärme-Kopplung um so ernster genommen werden, als die Standorte von Blockheizkraftwerken beim gegenwärtigen Stand im Bau der Fernwärmeleitungen möglichst nahe beim Wärmeverbraucher, also i.d.R. an Wohngebieten, stehen müssen.

Gegen dieses Bedenken können jedoch Gegenargumente angeführt werden:

a) In vielen Fällen, vor allem bei kleinen, mitten in Wohnsiedlungen zu errichtenden Blockheizkraftwerken empfiehlt sich schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen der Betrieb mit Naturgas, dessen Verbrennungsrückstände weitgehend ökologisch unbedenklich sind.

b) im Falle größerer, auf Kohlebasis betriebener Blockheizkraftwerke lassen sich die Emissionen durch Einsatz der sog. zirkulierenden atmosphärischen Wirbelschichtbefeuering, bei der vor allem der Schwefel durch Einsatz von Kalk gebunden wird, auf ein im Vergleich zu herkömmlichen Kraftwerken geringes Minimum reduzieren. Die Größenordnung solcher Anlagen kann beim gegenwärtigen technischen Entwicklungsstand bis 150 MW (elektr.) reichen; es ist abzusehen, daß sich diese Größenordnung bei gezielter Forschung in den nächsten Jahren erheblich nach oben verschieben kann.

c) Fernwärme ist in den meisten Fällen ein Ersatz für öl- oder kohlebetriebene Kleinstheizungsanlagen, die gegenwärtig einen der größten Beiträge zur Luftverschmutzung leisten. Der Nettoeffekt für die Emissionen, die sich bei einem Ersatz von Kleinstheizungen durch auf fossiler Basis betriebene Blockheizkraftwerke ergibt, ist auf jeden Fall positiv, d.h. die Emissionen nehmen erheblich ab.

Fernwärme/Kraft-Wärme-Kopplung ist also energiepolitisch sinnvoll und ökologisch vertretbar. Zudem ist der Ausbau dieses relativ arbeitsintensiven Bereichs mit erheblichen Beschäftigungseffekten verbunden. Trotzdem wird ihr Ausbau in der BRD nur sehr zögerlich betrieben. Dies läßt sich mit vielen einzelnen Gründen erklären, die u.a. auf betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsüberlegungen beruhen. Denn Entscheidungsträger bei der Frage, ob ein Fernwärmennetz auf Basis der Kraft-Wärme-Kopplung auf-/ausgebaut werden soll, sind i.d.R. Kommunen, kommunale Zweckverbände oder kommunale Versorgungsunternehmen. Diese können jeweils für sich keine nationale Energiepolitik betreiben, sie handeln vielmehr nach betriebswirtschaftlichen Überlegungen und setzen in ihre Kalkulationen die gegenwärtigen Preise für Primärenergie, Kapitalkosten und den auf Basis des gegenwärtig bestehenden Energieverteilungsnetzes geschätzten Auslastungsgrad eines zu bauenden Fernwärmennetzes als Daten ein. Dabei kommt dann häufig heraus, daß der Einsatz von Fernwärme ökonomisch nicht lohnend erscheint. Als Negativfaktor erscheint dabei z.B., daß die status-quo-Prognosen über die Auslastung des Leistungsnetzes ungünstig sind, weil die vergangene Energiepolitik vielfach zum Einbau von Heizungsanlagen geführt hat, die sich unter kurzfristigen Gesichtspunkten

betriebswirtschaftlich noch nicht »amortisiert« haben, obgleich sie unter dem Gesichtspunkt absolut knapper Energieressourcen mittel- und langfristig außer Betrieb gesetzt werden müßten (z.B. Ölfeuerungsanlagen, Nachtstromspeicherheizungen). Zu mittel- und langfristig nicht wünschenswerten Ergebnissen führt es auch, wenn, wie dies die kommunalen Träger gegenwärtig gar nicht anders können, die aktuellen Öl-, Kohle- oder Gaspreise in die Kalkulation für Fernwärme eingesetzt werden, weil diese den Tatbestand der (erst in Jahrzehnten eintretenden) absoluten Knappheit an Energieressourcen nicht oder höchstens sehr unzureichend anzeigen.

Das Problem, das sich ökonomisch beim Ausbau bzw. Nichtausbau der Fernwärme zeigt, läßt sich generell und zusammengefaßt so charakterisieren, daß Fernwärme zu einem gesellschaftlich wünschenswerten Strukturwandel in der Energieverwendung führen kann und führen soll, daß dieser Strukturwandel sich aber aus der Sicht vieler dezentraler Entscheidungsträger monetär gegenwärtig nicht auszahlt. Die Orientierung an kurzfristigen Marktdaten verhindert so eine sinnvolle Energienutzung. Notwendig sind aber an Gebrauchswerten – in diesem Falle an Energievorratskennziffern, Energieverwendungskennziffern, ökologischen Kennziffern – orientierte Vorgaben einer nationalen Energiepolitik, die von den dezentralen Entscheidungsträgern so bei ihren Investitionskalkulationen berücksichtigt werden müssen, daß die Einhaltung von Auflagen und/oder die Vorgabe monetärer Anreize die volkswirtschaftlich notwendige Entscheidung zugunsten der Fernwärme/Kraft-Wärme-Kopplung auch betriebswirtschaftlich notwendig erscheinen läßt.

#### *Beispiel B:*

#### *Telekommunikation: Demokratische Lenkung und Kontrolle statt aggressiver Marktpolitik*

Die Telekommunikation gehört zu den Bereichen, für die von interessierter Seite – hier vor allem den Elektro- und Pressekonzernen – die Behauptung von einem Investitionsstau verbreitet wird. Diese These hat auch ihren wahren Kern. Denn tatsächlich haben im Bereich der Telekommunikation in den letzten Jahren auf der technischen Seite enorme Veränderungen stattgefunden, die aus der Sicht von Kapitalanlegern geradezu darauf warten, profitabel ausgenutzt zu werden. So wird das für die Jahre 1980–1990 kumulierte Kaufkraftpotential für den gesamten Kommunikationsmarkt in Schätzungen mit rd. 600 Mrd.

DM angegeben; allein die Einführung von Kabelfernsehen soll dabei nach Schätzung des Zentralverbands der Elektroindustrie einen Umsatz von 60 Mrd. DM erbringen.

Die stattgefundenen technischen Veränderungen lassen sich kurz mit den Stichworten »Breitbandverkabelung« und »Glasfasertechnik« charakterisieren. Auf Basis einer Breitbandverkabelung ist es, anders als mit den herkömmlichen Techniken des drahtlosen Funks und der Telefonkabel, möglich, private Haushalte oder Unternehmen über eine Vielzahl von Kanälen mit »kommunikativen Leistungen« zu beliefern. So ist es möglich, über ein Kupfer-Koaxialkabel 30 Video-Kanäle bereitzustellen, die für Fernsehprogramme, Bildschirmzeitung u.a. Arten der Datenübermittlung genutzt werden könnten. Gegenüber der gegenwärtigen technischen Grundlage der Telekommunikation bedeutet dies bereits eine enorme Ausweitung der Möglichkeiten, gleichwohl ist dabei noch die Anzahl der Video-Kanäle auf 30 je Kabel beschränkt, was vor allem die Einsatzmöglichkeiten des sogenannten Rückkanals sehr stark einengt. Mit einem Rückkanal ist die Möglichkeit gegeben, daß die einzelnen Netzteilnehmer, wie etwa beim Telefon, selbst aktiv der Sendezentrale oder gar anderen individuellen Netzteilnehmern umfangreiche Informationen übermitteln – Fernkopien, Bildtelefone zwischen einzelnen Netzteilnehmern etwa sind Beispiele für Einsatz und Nutzung leistungsfähiger Rückkanäle.

Mit der Glasfasertechnik, die neuerdings verfügbar ist und von der Bundespost in einem Großversuch derzeit unter dem Namen BIGFON (Breitbandiges Integriertes Glasfaser Fernmeldeortsnetz) erprobt wird, werden die Kapazitätsbeschränkungen der Kupferkoaxialkabel nun praktisch beseitigt: Auf einer Glasfaser können gleichzeitig 60 Farbfernsehprogramme oder 32000 Telefongespräche befördert werden; ein Glasfaserkabel kann ein ganzes Bündel einzelner solcher Glasfasern enthalten. Damit ist die technische Grundlage für ein integriertes Netz umfangreicher Individual- und Massenkommunikation gegeben: Würde das heutige Telefonnetz durch ein Glasfasernetz ersetzt, könnten über dieselbe Anschlußsteckdose der Netzteilnehmer zahlreiche Arten aktiver und passiver Informationsübermittlung stattfinden. Nur beispielhaft können angeführt werden:

- Überregionale Fernsehprogramme, unter Ausnutzung von Satelliten auch ausländische
- Lokale Programme
- Spezialprogramme für besondere Ansprüche (z.B. ein Sport-Kanal, ein Kinder-Kanal, ein Porno-Kanal, wie in den USA bereits realisiert)
- Dialog-(Rückkanal-)Dienste (z.B. Bildtelefon, Telespiel, »Elektro-

- nischer Bürgerservice« der Verwaltung, aber auch Lernprogramme etc.)
- Abrufdienste (z.B. Bildschirmzeitung, Info-Börse, Litfaß-Säule, Nachweise aller Art etc.)
  - Fernarbeitsplätze, besonders im Bereich von Dienstleistungsunternehmen; der Dialog am bisherigen Arbeitsplatz wird durch Tele-Dialog zwischen der Wohnung des Arbeitenden und dem zentralen Büro ersetzt.

Die Beispiele, die bei weitem nicht die ganze Palette der Möglichkeiten repräsentieren, zeigen, daß es eine Vielzahl von »Programm«- und Dialog-Möglichkeiten gibt, die die bisherigen Kommunikationsformen nicht nur quantitativ, sondern der Qualität und Dimension nach grundlegend verändern können. Die sich abzeichnende Tendenz zur Einrichtung von Fernarbeitsplätzen, die nicht nur schwerwiegende Folgen für die Kommunikation in der Arbeitswelt hat, sondern auch Erinnerungen an das früh- und vorkapitalistische ausbeuterische Verlagssystem hervorruft, macht deutlich, daß die mit der Telekommunikation verbundenen Rationalisierungsmöglichkeiten sich keinesfalls nur auf den quantitativen Arbeitsplatzaspekt beziehen, sondern tief in die Qualität sozialer Beziehungen eingreifen können. Die Vielfalt von möglichen Programmen, Dialogverkehren, Abrufdiensten zeigt, daß nicht nur die Möglichkeiten der Individual- und Massenkommunikation quantitativ bedeutend ausgeweitet werden können; entscheidend und in sozialer und politischer Hinsicht wichtig ist vor allem, daß die Grenze zwischen herkömmlichen Hörfunk- und Fernsehprogrammen einerseits und anderen »Programmen« bzw. Dialog- und Abrufdiensten andererseits nicht mehr ohne weiteres auszumachen ist. Die Glasfaserverkabelung verwischt damit und darüber hinaus auch immer stärker die Grenze zwischen Individual- und Massenkommunikation, zwischen öffentlicher und privater Kommunikation. Sie fordert die Kommunikationsindustrie geradezu heraus, immer größere Teile öffentlicher Kommunikation, insbesondere die neuen Formen, in denen diese sich vollziehen kann, privat zu veranstalten und damit privat zu kontrollieren. Investitionen im Bereich der Telekommunikation dürfen daher keinesfalls nur nach der Seite des quantitativen Wachstums beurteilt werden. Sie haben in viel stärkerem Maße als andere Investitionsarten tiefgreifende Konsequenzen für die Beziehungen am Arbeitsplatz, allgemein für das soziale und politische Leben. Daher fordert auch der DGB in seinem Grundsatzprogramm, daß über die Einführung neuer Medien erst entschieden werden dürfte, »... wenn die sozialen und gesellschaftlichen Folgen erforscht sind und die Bevölkerung darüber aufgeklärt worden ist.« Von einer solchen Erforschung und Aufklärung kann aber gegenwärtig

kaum die Rede sein. Gleichwohl ist mit dem Beginn des Großversuchs BIGFON der Einstieg in eine quantitativ und qualitativ neue Medienlandschaft bereits vollzogen worden, und zwar durch private und administrative Entscheidung. In gesellschaftlicher und politischer Hinsicht wäre es höchst gefährlich, überließe man den Bereich der Telekommunikation der »...aggressiven Marktpolitik . . . , die auf die Entwicklung neuer Produkte für neue Märkte durch die Unternehmen setzt und dafür die entsprechenden Rahmenbedingungen schafft« (JG 80/81, Ziff. 389), wie es der SVR im Interesse der elektronischen Industrie fordert. Notwendige Grundsatzentscheidungen in diesem Bereich sind auch nicht schon dann ausreichend erfolgt, wenn eine Übernahme von Fernsehprogrammen bisheriger Art durch private Träger abgelehnt wird, weil die Möglichkeiten von »Programm«-Angeboten die bisherigen quantitativ und qualitativ bei weitem überschreiten können, darüber hinaus sind die sich abzeichnenden tiefgreifenden Veränderungen für Arbeitsplätze und Tele-Dienstleistungen aller Art noch nicht einmal im Bereich der Wissenschaft richtig andiskutiert worden, erst recht fehlt eine von breiten Kreisen der Öffentlichkeit getragene Diskussion hierüber.

Die Analogie zur Entwicklung und Anwendung der Kernenergie drängt sich auf: Auch dort wurden undiskutiert privat und administrativ weitreichende Vorgaben gemacht; ökologische und gesellschaftliche Bedenken gegen die Anwendung der Kernenergie, die erst nach Inbetriebnahme der ersten AKW's in einer breiten öffentlichen Diskussion vorgetragen wurden, konnten die Kernenergie aufgrund vorher geschaffener Fakten praktisch nicht mehr stoppen geschweige denn zurückholen. Die Telekommunikation ist ein typischer Wachstumssektor, in dem Wachstum und »Wohlfahrt« nicht allein nach Maßstäben der privaten Rentabilität oder der Sozialproduktberechnung gemessen werden kann; hier ist eine breite gesellschaftliche Diskussion und nachfolgende grundsätzliche Strukturentscheidung geradezu die Voraussetzung für dann vorzunehmende private und/oder öffentliche Investitionen.

Der Vergleich der beiden Fallbeispiele »Energieeinsparung« und »Telekommunikation« macht deutlich, daß hier auf der Basis der Entwicklung neuer Technologien zwei große Investitionsbereiche mit jeweils weit mehr als 100 Mrd. DM Investitionsaufwand in den kommenden 10—15 Jahren existieren, die erhebliche Unterschiede im gesellschaftlichen Nutzen im weitesten Sinne mit sich bringen: unterschiedliche quantitative und qualitative Beschäftigungseffekte, hohe ökologische Effizienz der Energieeinsparungsinvestitionen einerseits, einschnei-

dende politische und soziale Folgewirkungen für das gesamte Kommunikationssystem andererseits, deren soziale Beherrschung keineswegs gesichert ist, unterschiedliche außenwirtschaftliche Bedeutung und damit indirekt unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekte etc. Markt- und gewinnorientierte Entscheidungskriterien bei Großinvestitionen dieser Art sind zwar einzelwirtschaftlich rational, jedoch aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive völlig unzulänglich. Stattdessen sind vor allem folgende Kriterien anzulegen:

- quantitative und qualitative Beschäftigungseffekte
- politische Bewertung des gesellschaftlichen Nutzens aus der Interessensicht der Bevölkerungsmehrheit; angesichts der knappen produktiven Ressourcen sind politische Prioritäten festzulegen;
- ökologische Folgewirkungen
- Kosten-Nutzen-Relationen unter Berücksichtigung positiver wie negativer externer Effekte, die z.T. politisch zu bewerten und zu vergleichen sind.

Langfristig laufen unsere Überlegungen auf eine Konzeption hinaus, in der nicht nur die Frage nach dem »Wieviel?« der gesamtwirtschaftlichen Produktion, sondern auch die Fragen nach dem »Was?« und »Wie?« der Produktion von rein privatwirtschaftlichen Akkumulationskriterien gelöst und demokratischen gesellschaftlichen Entscheidungen zugänglich gemacht werden.

### *5.3.5. Ökonomische und politische Voraussetzungen für qualitatives Wachstum*

Es stellt sich nun die Frage, durch welche wirtschaftspolitischen Aktivitäten der Entwicklungstyp »qualitatives Wachstum« erreichbar ist – denn die Logik der marktwirtschaftlichen Entwicklungsdynamik wie auch der »marktkonformen« staatlichen Interventionen führen immer nur in die alten Gleise des traditionellen Wachstumstyps zurück. Die Umsetzung des qualitativen Wachstums mit den vorrangigen Zielen

- Vollbeschäftigung
  - Humanisierung der Arbeitsbedingungen
  - Ökologisierung der Produktion
  - Verbesserung der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des Grundbedarfs sowie mit kollektiven Gütern
- erfordert in erster Linie folgende Voraussetzungen:

1) Gesamtwirtschaftliche und sektorale Rahmenplanung durch überbetriebliche Mitbestimmung; Festlegung sektoraler und regionaler bedarfsoorientierter Prioritäten, insbesondere in den Defizitbereichen.

2) Erhöhung der Steuerquote und damit der staatlichen Einkommensumverteilung zugunsten der in den Rahmenplänen festgelegten Bedarfsprioritäten. Die Steuerquote sollte vor allem durch konsequente Ausschöpfung des Steuerrechts (z.B. Abbau der Steuerhinterziehung), stärkere Besteuerung der Gewinne von Unternehmen mit überdurchschnittlicher Rentabilität (z.B. Abschöpfung der windfall profits), Abbau von ungerechtfertigten Steuervergünstigungen sowie durch höhere Besteuerung hoher Einkommen (z.B. Ergänzungsabgabe) erfolgen.

3) Stärkere Umverteilung innerhalb der öffentlichen Haushalte zugunsten der beschäftigungs- und bedarfsorientierten Bereiche; dies impliziert auch eine Änderung des vertikalen Finanzausgleichs zugunsten der Kommunen.

4) Ausweitung des verstaatlichten Sektors in den Schlüsselsektoren der Volkswirtschaft; grundlegende Demokratisierung dieses Bereiches durch Ausbau der Mitbestimmung; strikte Anbindung der Unternehmenspolitik in diesem Sektor an die gesamtwirtschaftliche und sektorale Rahmenplanung.

5) Ausweitung der Investitionslenkung durch Gebote und Verbote auf der Basis von Gesetzen und Auflagen (meist in Verbindung mit Subventionen und Steuervergünstigungen), um so den quantitativen und qualitativen Beschäftigungszielen sowie den ökologischen Zielen sowohl im vergesellschafteten wie auch privatwirtschaftlichen Sektor näherzukommen. Ergänzend sind selektive Preiskontrollen erforderlich.

6) Verhinderung sozialer und ökologischer Folgeschäden privater Produktion aufgrund entsprechender Gesetze und Auflagen und deren strikter Durchsetzung. Dadurch würde vermieden, daß schlechte Arbeitsbedingungen und Umweltzerstörung seitens der Unternehmen durch Geld abgegolten werden können. Langfristig trüte dadurch auch eine fiskalische Entlastung des Staates bei der Wahrnehmung ökologischer und sozialpolitischer ex-post-»Reparaturaufgaben« ein. Eine dadurch bedingte Erhöhung des Kosten- und Preisniveaus ist hinzunehmen. Dabei ist auch der Durchsetzung internationaler Umweltschutz- und Sozialstandards zur Vermeidung oder Minderung außenwirtschaftlicher Anpassungsprobleme große Beachtung zu schenken.

7) Erhöhte Bedeutung der sog. »qualitativen« Tarifpolitik sowie von Betriebsvereinbarungen zwischen betrieblichen Arbeitnehmervertretungen und Unternehmensleitungen bei der Festlegung von Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen.

Als Folge eines derartigen alternativen Entwicklungstyps würden sich vermutlich ein geringerer Wachstumspfad des Sozialprodukts so-

wie auch geringere Produktivitätssteigerungen ergeben; gleichwohl dürfte diese Entwicklung mit steigendem Wohlfahrtsniveau einhergehen.

Die funktionelle Einkommensverteilung würde zugunsten der Einkommen aus abhängiger Arbeit verändert, d.h. die Profitquote würde auf ein niedrigeres Niveau gesenkt. Auch die Kapitalrentabilität im privatwirtschaftlichen Bereich würde sinken – die Unternehmen wären gezwungen, sich mit geringeren Renditen zu bescheiden. Wenn dennoch die gesamtwirtschaftliche Akkumulationsrate nicht unter das gesellschaftlich gewünschte Niveau absinken soll, kommt der Investitionstätigkeits im nationalisierten Sektor, die nicht mehr vorrangig gewinnorientiert ist, eine große Bedeutung zu. Im übrigen kommt es darauf an, bei verminderter gesamtwirtschaftlicher Profitquote die Profitmasse möglichst produktiv zu verwenden. Der gezielten Gewinnverwendung und ihrer Kontrolle käme also Vorrang vor der Gewinnsteigerung zu.

Die wirtschaftsdemokratische Umgestaltung der Volkswirtschaft zur Durchsetzung eines alternativen Wachstums- und Entwicklungstyps würde zweifellos eine ordnungspolitische Strukturreform in der Entwicklung der Bundesrepublik darstellen – ähnlich wie sie derzeit in Frankreich eingeleitet wird. Diese Umgestaltung stellt eine Verbindung von globaler und struktureller (sektoraler und regionaler) Steuerung mit wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen der Arbeiterbewegung dar.

Die institutionellen Reformen, die Voraussetzung eines qualitativen Wachstums sind, sind keineswegs eine einfache Verlagerung der »Behandlung« von ökonomischen und sozialen Problemen von dem ökonomischen ins politische System. Mit einer Verstaatlichung, die die zentralistischen, bürokratischen, kaum kontrollierbaren und von den Betroffenen weitgehend abgehobenen Strukturen des (gegenwärtigen) Staatsapparates beibehält, ist wenig geholfen. Insofern bleibt auch die Alternative »Markt oder Staat«, »Reprivatisierung oder Etatisierung« oder »kapitalistische Privatwirtschaft oder staatliche Bürokratie« vordergründig. Denn neben der Demokratisierung der (privaten und gemeinwirtschaftlichen) Ökonomie muß auch der Staat selbst in der Weise umgestaltet werden, daß seine Handlungsfähigkeit für eine Politik im Interesse der betroffenen Bevölkerungsmehrheit gesteigert wird.

Wesentliches Element dieser Reform der institutionellen politischen Strukturen ist die Stärkung dezentraler und autonomer, allerdings gesamtwirtschaftlich koordinierter Willensbildung, Entscheidungsfindung und Handlungsmacht mittels Ausbau demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten auf den verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen (betrieblich, überbetrieblich, kommunal, zentral) durch den Einbezug

der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen bei Planung und Durchführung von Politik (sektorale und regionale Wirtschafts- und Sozialräte, gesamtwirtschaftliche Rahmenplanung).

Hierbei müssen derzeit stark zentralisierte Funktionen in größerem Maße auf kommunaler oder auch Stadtteilebene dezentralisiert und bedarfsnäher ausgebaut werden. Die kommunale Autonomie sollte durch eine strukturell verbesserte, eigenständige Finanzausstattung der Kommunen und durch die Stärkung demokratischer Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bürger ausgebaut werden. Hierin kann auch die selbstorganisatorische Übernahme von einzelnen öffentlichen Aufgaben, subventioniert durch die öffentliche Hand, durch Betroffene eingeschlossen sein, ferner auch der Ausbau gemeinwirtschaftlicher, demokratischer Unternehmen der Kommunen (insbesondere Wohnungsbau).

Diese Reformstrategie setzt auf die Effekte von Demokratisierung und Mobilisierung als Möglichkeiten der Einleitung von Lernprozessen und von Veränderungen in Richtung auf eine soziale Vernunft – als Ablösung des ausschließlich privatwirtschaftlichen, einzelkapitalistischen Prinzips. Ziel ist die Politisierung gesellschaftlicher Lebensverhältnisse, um die sozialökonomischen Krisenprobleme ins Zentrum gesellschaftlichen Handelns zu bringen und damit letztlich die formalen und funktionalen Grenzen des Staates durch den Ausbau demokratischer Strukturen zu überwinden.

Teil B

# Schwerpunktthemen 1982



# I Sicherung und Ausbau des Sozialstaates statt sozialer Demontage

## Alternativen zur Finanzierung der Sozialpolitik

Wegen der besonderen Bedeutung, die der Sozialpolitik für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Bundesrepublik zukommt, legt der Arbeitskreis Sozialpolitik der Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“ im Memorandum 1982 eine gesonderte Untersuchung über die Finanzkrise des Sozialstaates vor. Auf der Grundlage von Darstellung und Analyse der Finanzierungsprobleme werden Alternativen zur Politik des Sozialabbaus aufgezeigt. Diese Alternativen im Sinne einer solidarischen und bedarfsoorientierten Sozialpolitik auf der Grundlage eines qualitativen Wachstums erweisen sich heute als notwendiger denn je.

# I Der Angriff auf den Sozialstaat

## 1. *Der Stand der Sozialpolitik: Finanzierungsprobleme und Leistungsabbau*

Die Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland befindet sich seit mehreren Jahren in einer tiefgreifenden Krise. Seit 1974/75 – dem Einbruch der ersten schweren Wirtschaftskrise und dem Beginn der seitdem andauernden Massenarbeitslosigkeit – sind einzelne Zweige des Sozialversicherungssystems mehrfach in erhebliche Finanzierungsschwierigkeiten geraten. Kennzeichen dieser Finanzierungsprobleme war die auseinanderlaufende Entwicklung zwischen hohen Zuwachsräten bei den Ausgaben einerseits und einer nur geringen Einnahmesteigerung andererseits. Zur Lösung dieses Dilemmas wurden Sozialleistungen gekürzt und die Einnahmen über eine Erhöhung der Beitragssätze verbessert. Die Einschnitte durch das 1. Haushaltsstrukturgesetz, das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz, das 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz stellen die wichtigsten Marksteine für den Leistungsabbau der vergangenen Jahre dar. Zwar wurden seit 1974/75 auch Leistungsverbesserungen vorgenommen, so u. a. im Bereich der Behindertenpolitik und der Familienpolitik, doch insgesamt bleibt die Entwicklung negativ.

Die Finanzierungsprobleme haben sich seit Ende 1980 zugespitzt; dies nicht nur bei den Sozialversicherungsträgern, sondern auch bei den öffentlichen Haushalten. Der Zusammenhang zwischen der Finanzierung der öffentlichen Haushalte und sozialpolitischen Leistungen ergibt sich dabei auf zweifache Weise: Zum einen werden die außerhalb der Versicherungssysteme stehenden Sozialleistungen direkt über die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden finanziert, zum anderen werden auch Zuschüsse an die Sozialversicherung geleistet.

Die mit der »Operation '82« verbundenen Maßnahmen zur Konsolidierung der Haushalte des Bundes und der Sozialversicherungen stellen den in der Geschichte der Bundesrepublik bislang tiefsten Einschnitt in den erreichten Stand des sozialen Sicherungssystems dar. Nahezu alle Sozialgesetze und -leistungen wurden in vielfältiger, kaum noch überschaubarer Art betroffen. In ihrer gesamten Dimension und Struktur lässt diese Haushalts- und Sozialpolitik bereits Parallelen zur Austeritäts- und Notverordnungspolitik am Ende der Weimarer Republik erkennen. Sie ist strategisch eingebunden in ein angebotsorientiertes wirtschaftspolitisches Konzept, das in der Reduzierung der öffentlichen

Haushaltsausgaben und ihrer Umschichtung zu Lasten der Sozialleistungen eine notwendige Voraussetzung für eine privat- und profitwirtschaftliche Expansion sieht.

Bei einer genaueren Betrachtung der Verteilungswirkungen der »Operation '82« lässt sich erkennen, daß die Sparmaßnahmen einseitig die Arbeitnehmerhaushalte belasten. Von den Grundsätzen der »Sozialen Symmetrie« und Ausgewogenheit der Einschnitte, wie sie vor allem vom sozialdemokratischen Teil der Bundesregierung programmatisch ausgegeben worden sind, um Verständnis für ein »gemeinsames« Verzichten zu gewinnen, kann keine Rede sein: Bis 1985 werden die Arbeitnehmer mit jahresdurchschnittlich rund 15,0 Mrd. DM erheblich belastet, während die Selbständigen und Unternehmen als Gesamtheit mit rd. 1,5 Mrd. DM entlastet werden.<sup>1</sup>

Diese »Sparpolitik« hat ihr Ende nicht erreicht. Vielmehr scheint erst der Anfang gemacht worden zu sein: Die als »Beschäftigungsprogramm« ausgegebene Gemeinschaftsinitiative sieht sozialpolitisch eine Senkung des Rentenniveaus und eine »Lockierung« des Mietrechts vor. Schon kündigen sich die Auseinandersetzungen um die Haushaltsoperation '83 an. Die im März 1982 von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände veröffentlichten »Leitlinien für die Soziale Sicherung unter veränderten wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Bedingungen« geben unübersehbare Hinweise für die angestrebte sozialpolitische Entwicklungsrichtung der nächsten Jahre: Nettolohnorientierung der Renten, Selbstbeteiligung bei den Krankheitskosten, Karenztage bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Absenkung der Höhe der Lohnfortzahlung, Senkung des Arbeitslosengeldes usw.

Dieser Angriff auf die Sozialpolitik erfaßt nicht Randbereiche, sondern zielt auf den Kern; der Sozialstaat insgesamt steht zur Disposition.

## 2. *Die (neo)konervative Sozialstaatskritik*

### 2.1 *Die gesellschaftliche »Tendenzwende«*

Spätestens seit den Beratungen um den Bundeshaushalt 1982 lässt sich erkennen, daß die wirtschafts- und sozialpolitischen Auseinandersetzungen in der Bundesrepublik sich nicht lediglich auf Maßnahmen zur Etatdeckung und Finanzkonsolidierung beziehen. Während vom sozialdemokratischen Teil der Bundesregierung die Leistungseinschränkungen in der Sozialpolitik als ungeliebte, aber unumgängliche Folge

der ökonomischen Entwicklung und ihrer vermeintlichen Sachzwänge verstanden werden, geht es den liberalen und konservativen Kräften um mehr: Angestrebt wird eine grundlegende gesellschaftspolitische Tendenzwende, für die der durchgesetzte Leistungsabbau nur ein erster Schritt ist. »Wir haben den Haushalt '82 einigermaßen in Ordnung gebracht, aber noch nicht das Haus« urteilt Wirtschaftsminister Lambsdorff.<sup>2</sup> Die Finanzierungsprobleme sind willkommener Anlaß, um die Grenzen der Sozialpolitik und des Sozialstaates auszumachen und einen Kurswechsel einzuleiten. Daß jedoch Grenzen der Rüstungspolitik und -ausgaben dabei nicht gesehen werden, scheint sich von selbst zu verstehen.

Zwar sind die Grenzen der Sozialpolitik schon so lange und häufig beschworen worden, wie es die Sozialpolitik selbst gibt, und auch die Angriffe auf die Sozialpolitik zählen zum Standardrepertoire neoliberaler Denk- und Argumentationsmuster, doch hat sich in der Bundesrepublik augenscheinlich eine Veränderung ergeben: Der in der Nachkriegszeit unter anhaltender wirtschaftlicher Prosperität faktisch bestehende breite sozialstaatliche Grundkonsens, der einen Ausbau der Sozialpolitik ohne größere Widerstände ermöglichte, ist gebrochen. Angesichts des langfristigen Charakters der sozial-ökonomischen Krise verfolgen nunmehr die konservativen Kräfte wieder lauter und offensiver ihre Ziele, die während der Zeiten einer günstigeren ökonomischen Entwicklung (vorübergehend) zurückgedrängt worden waren. Zur neokonservativen Wende bzw. Offensive der Wirtschaftspolitik, wie sie sich vor allen in den USA und in Großbritannien bereits durchgesetzt hat, ergeben sich enge Parallelen.<sup>3</sup>

Vorbereitet und begleitet wird dieser angestrebte und eingeleitete Kurswechsel durch eine vehemente Agitation gegen den Wohlfahrts- und Sozialstaat. In den Medien,<sup>4</sup> in politischen Verlautbarungen und in der herrschenden Theorie- und Ideologiebildung hat sich die Sozialstaatskritik – in ihren vielfältigen Einzelementen und Zielrichtungen – deutlich verschärft. Im folgenden werden die zentralen Argumentationslinien skizziert und bewertet<sup>6</sup>

## 2.2 *Der Mißbrauch von Sozialleistungen*

Der Vorwurf der mißbräuchlichen Inanspruchnahme von Sozialleistungen zieht sich wie ein roter Faden durch die Berichterstattung in den Medien. Mit Bezeichnungen wie »Sozialparasiten«, »Schmarotzer«, »Arbeitsscheue«, »Sozialhyänen« u. a.<sup>7</sup> werden Mißbräuche beim Bezug von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe, bei der Inanspruchnahme der

Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen festgestellt und für den Ausgabenanstieg und die Finanzierungsprobleme verantwortlich gemacht.

Nun kann es keinen Zweifel daran geben, daß in der sozialen Wirklichkeit sozialpolitische Leistungen – wie alle anderen Leistungen des Staates auch (!) – mißbräuchlich genutzt werden können und genutzt werden. In der Berichterstattung fehlen jedoch jegliche harte Zahlen, die den Umfang des tatsächlichen Mißbrauchs umreißen könnten. Diese mangelnde Konkretisierung wird durch die wiederholte Schilderung krasser Einzelfälle und Skandale umgangen, so daß der Eindruck suggeriert wird, ein Millionenheer geschickter Betrüger bereichere sich auf Kosten der (ehrlichen) Beitrags- und Steuerzahler. Mit dieser Generalisierung von weidlich ausgeschlachteten Einzelfällen wird an Vorurteile und Emotionen in der Öffentlichkeit angeknüpft und appelliert, um das politische Klima der Diskriminierung und Stigmatisierung anzuheizen und zugleich eine Fülle von sich überbietenden Vorschlägen zu Leistungskürzungen zu provozieren.<sup>8</sup>

Sachverhalte scheinen dabei nicht mehr zu interessieren: Der Behauptung vom übermäßigen »Krankfeiern« steht entgegen, daß der Krankenstand seit 1970 nur wenig schwankt und im Jahre 1980 mit 5,7 vH nur um 0,1 Prozentpunkt über dem des Jahres 1970 liegt.<sup>9</sup> Der Behauptung vom Ausnutzen des Arbeitslosengeldes steht entgegen, daß lediglich rund die Hälfte der registrierten Arbeitslosen überhaupt Arbeitslosengeld erhalten und die Höhe der tatsächlichen Unterstützungsleistungen sehr gering ist. Systematisch verkannt wird vor allem, daß Arbeitslosigkeit kein individuell verursachtes oder gar angestrebtes Schicksal ist, sondern Ergebnis einer gesamtwirtschaftlichen Krise, in der sich das Verhältnis von Arbeitsplätzen zu Arbeitssuchenden dramatisch verschlechtert. Augenfällig ist bei der Mißbrauchsdiskussion zudem, daß Mißbrauchstatbestände in anderen Bereichen, wie Wirtschaftskriminalität, Steuerhinterziehung, Subventionserschleichung u. a. nicht thematisiert oder allenfalls als Kavaliersdelikt verniedlicht werden. Völlig ausgeblendet bleibt auch die *Nichtinanspruchnahme* von Sozialleistungen, so etwa im Bereich der Sozialhilfe, bei der eine Dunkelziffer von 50 vH der Anspruchsberechtigten besteht.<sup>10</sup>

Die politisch-ideologische Funktion der Mißbrauchsdiskussion wird damit sichtbar: Die Eingrenzung tatsächlicher Mißbrauchsfälle steht nicht im Mittelpunkt; die dadurch einzusparenden Ausgaben bleiben nämlich auch minimal. Abgezielt wird auf den normalen »Gebrauch« des sozialpolitischen Leistungsangebotes, für dessen angestrebten Abbau ein legitimatorisches Vehikel gebraucht wird.

## 2.3 Anspruchs inflation

Kritisiert wird die »Ausuferung«, der »Wildwuchs« der sozialpolitischen Leistungen schlechthin: Dem Sozialstaat wird die wachsende Inanspruchnahme von Angeboten, eine »Anspruchs inflation«, »Überinanspruchnahme« oder »Überversorgung« vorgehalten. Der Sozialstaat selbst wird zu einer Einrichtung, die Mißbrauch treibt und sich dadurch seine eigene (Finanzierungs)Krise schaffe, da er ohne Beachtung der Finanzierungsmöglichkeiten systematisch die Voraussetzungen für die Ausdehnung und Erschleichung von Leistungen produziere, Fehlverhalten und Anspruchsmentalität fördere. Hamm formuliert dies so: »Festzuhalten ist, daß die wohlfahrtsstaatliche Politik Verhaltensweisen fördert, die individuelle Notlagen schaffen oder auf deren Vortäuschung hinauslaufen« (S. 121). »Der Wohlfahrtsstaat führt in vielfältiger Form zur Deformierung des individuellen Handelns im Sinne *gemeinschädlicher* Verhaltensweisen« (S. 127). »Alles in allem ist festzuhalten, daß der Wohlfahrtsstaat Denkweisen und Verhaltensmuster erzeugt, die inhuman und gemeinschaftsschädlich, also *asozial* sind« (S. 130). »Es ist eine Phase erreicht, in der das Denken und Handeln der Menschen bereits weitgehend wohlfahrtsstaatlich *korrumpt* ist. Besinnung auf eigene Leistung gilt als überholt, Ansprüche und Rechte auf finanzielle Hilfen der Allgemeinheit beherrschen die Verhaltensweisen ( . . . ) Der Wohlfahrtsstaat zerstört seine Existenzgrundlage« (S. 135). Diese Entwicklung wird zugleich als »Defekt der parlamentarischen Demokratie« (S. 118) interpretiert. Stimmenmaximierende Politiker verhalten sich in einer »Gefälligkeitsdemokratie« opportunistisch gegenüber dem Anspruchsdenken der Bürger. »Die *Führungs*aufgabe wird vernachlässigt« (S. 118). Das in diesen Behauptungen zum Ausdruck kommende Argumentations- und Denkmuster verkennt grundlegend Funktion und Charakter von Sozialpolitik. Sozialpolitische Interventionen und Leistungen sind Reaktionen auf die sozialen Risiken und Gefährdungen, die durch die kapitalistische-privatwirtschaftliche Produktion und Gesellschaftsordnung hervorgerufen bzw. verschärft werden und die wegen der verallgemeinerten Lohnarbeit nicht individuell oder im Familienverband gelöst werden können. Die sozialpolitischen Leistungsverbesserungen und -ausweitungen der letzten Jahre werden erst vor diesem Hintergrund verständlich; sie wurden notwendig, weil sich durch den Prozeß der erweiterten kapitalistischen Produktion soziale Probleme verschärft haben oder sogar neu entstanden sind und weil Personengruppen, die sich bislang noch privat absichern konnten, zunehmend auf die gesellschaftliche soziale Sicherung angewiesen waren.

Die Inanspruchnahme von verbrieften und erweiterten Rechten, denen im Rahmen des Solidarausgleichs Beitrags- und Steuerverpflichtungen gegenüberstehen, stellt insofern das angestrebte Ziel der Sozialpolitik dar. Es ist aber noch nicht erreicht, wenn man allein an die schichten-spezifischen Versorgungsdefizite im Gesundheitswesen oder an die Nicht-Inanspruchnahme der Sozialhilfe denkt. Die Kampagne gegen die Anspruchshaltung wird hier dafür sorgen, daß die ohnedies hohen Barrieren vor einem Gang ins Sozialamt noch erhöht werden und sich potentiell Berechtigte zurückziehen.

Auch die kostenfreie Bereitstellung sozialer Dienste und Einrichtungen erfolgt ganz bewußt, um deren Inanspruchnahme nicht durch den marktwirtschaftlichen Zuweisungsmechanismus »Preis« gerade für Einkommensschwache zu erschweren oder unmöglich zu machen.

Wenn Ärzte und Zahnärzte sowie weitere Mittelstandsvertreter im Gesundheitswesen besonders vehement und aggressiv gegen »Nulltarif« und »Überversorgung« in der Krankenversicherung auftreten, treibt dies die Demagogie auf die Spitze. Sind es doch gerade die privaten Leistungsanbieter im Gesundheitswesen, die ihre Einkommens- und Profitansprüche auf Kosten des angefeindeten Sozialstaates haben durchsetzen können.

## 2.4 Bürokratismus, Überversorgung, Ineffizienz

Die konservative Sozialstaatskritik verwendet das Bild eines bürokratisierten Staates, der ineffektiv, verschwenderisch, eigennützig, verkurstet usw. ist und selbstbeharrend nur an sein Eigeninteresse denkt. Ausdruck dieses Moloches sind die faulen, unwilligen, engstirnigen öffentlichen Bedientesten. Die sozialbürokratische Leistungsvergabe wird dabei nicht nur als überhöht angesehen, sondern auch als insgesamt unwirksam, da die »gigantische Umverteilungsmaschinerie« lediglich einem »Griff in die eigene Tasche« gleichkomme.<sup>11</sup>

Kritik an der staatlichen Bürokratie und Aufgabenerfüllung ist notwendig, weil unzweifelhaft vielfältige Probleme im täglichen Verwaltungshandeln auftreten und viele Bürger damit bereits ihre (negativen) Erfahrungen gemacht haben. Allerdings nehmen die konservativen Kritiker diese Mängel nicht zum Anlaß, die staatliche Verwaltung zu demokratisieren und zu effektivieren, sie streben ihren *Abbau* an. Entstaatlichung und Entbürokratisierung meint dabei aber *nur* die sozialpolitische Aufgabenerfüllung. Die Staatskritik richtet sich selektiv auf den als »Beglückungsbürokraten«, »Sozialvormünder«, »Zuteilungsbürokratie« charakterisierten Sozialstaat, während die autoritären und

repressiven Staatsfunktionen außen vor bleiben, ja im Konzept des Neoliberalismus und Neokonservatismus noch ausgebaut werden sollen. Auch die Hinweise auf die Ineffizienz der Umverteilung, auf den »Hosentascheneffekt« streben keine Verbesserung an, Ziel ist die Diskreditierung des Systems der Sozialen Sicherung. Indes haben die Ergebnisse der Transfer-Enquête-Kommission gezeigt,<sup>12</sup> daß die Bevölkerung weder aus lauter Transfer-Empfängern besteht, noch die Sozialtransfers durch Beiträge und Steuern derselben Person, bzw. Haushalte finanziert werden. Durch die Versicherungsleistungen wie durch die staatlichen Transfers erfolgt vielmehr ein Umverteilungsvorgang, der sich primär intergenerativ von den Erwerbstägigen zu den nicht mehr Erwerbstägigen vollzieht. Zudem läuft die Umverteilung von den Kinderlosen zu den Kinderreichen und von den ganzjährig Erwerbstägigen zu den zeitweise Nicht-Erwerbstägigen (Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit). Die Ergebnisse der Kommission lassen im übrigen auch erkennen, daß von einer sozialpolitischen Überversorgung in der Bundesrepublik keine Rede sein kann. Auch die vielbeschworene Kumulation unterschiedlicher Sozialleistungen führt lediglich dazu, die Gefahr der Unterversorgung zu verringern.<sup>13</sup>

## *2.5 Lähmung der Leistungsbereitschaft, von Produktivität und Wachstum*

Die Bundesrepublik ist an einen Punkt gekommen, »von dem an der Wohlfahrtsstaat die wohlstandsschaffenden Kräfte lähmt und damit die Voraussetzungen dafür beseitigt, wachsende Ansprüche aus einem ständig größer werdenden Sozialprodukt zu befriedigen« (Hamm, S. 118). Der Sozialstaat schwächt also Wirtschaft und -wachstum nicht nur durch die Anspruchs inflation und die wachsenden Ausgaben, die für Profite und Investitionen nicht mehr zur Verfügung stehen. Über die Verteilungswirkungen hinaus werden durch die Sozialpolitik Produktion und Produktivität auch direkt reduziert: Wachsende Abgabenbelastung bei Unternehmen wie Haushalten vermindern die Leistungs-, Innovations- und Investitionsbereitschaft; sozialpolitische Überversorgung lähmt die Selbstverantwortung sowie Arbeitsmoral und -bereitschaft. Durch die Existenz der Krankenversicherung und der Lohnfortzahlung steigt der Krankenstand, weil kein Zwang zu gesundheitsgerechtem Verhalten besteht und zudem zum »Krankfeiern« eingeladen wird. Durch die Existenz der Arbeitslosenversicherung wird die Arbeitslosigkeit verursacht und erhöht, da kein finanzieller Anreiz zur

Arbeitsaufnahme besteht usw. usf. Die »Saturiertheit« in der »sozialen Hängematte« untergräbt also die produktive Basis der Wirtschaft.

In der Geschichte der deutschen Sozialpolitik ist die Produktions- und produktivitätsbezogene Argumentation gegen sozialpolitische Leistungen und Interventionen nicht neu. Auch bei deutlich geringeren Sozialleistungs- und Abgabenquoten wurde die drohende Lähmung der Leistungsbereitschaft beschworen. Bekanntlich weist jedoch die Bundesrepublik heute eine hohe Wirtschaftskraft *und* eine hohe Sozialleistungs- und Abgabenquote auf. Auch bezogen auf Westeuropa lassen sich für die vergangenen dreißig Jahre keine negativen Zusammenhänge (statistischer Natur) zwischen den Steigerungsraten der Abgaben und denen des BSP feststellen.<sup>14</sup> Zu erklären ist dies nicht zuletzt durch die Tatsache, daß sozialpolitische Leistungen und Aktivitäten auch produktiven Charakter tragen, etwa bei der Gewährleistung und Verbesserung der Qualifikation, Gesundheit und Mobilität der Arbeitskräfte, und gewissermaßen die Voraussetzungen für eine kapitalistische Produktion darstellen.

Die These von der leistungshemmenden Wirkung der Sozialpolitik, wie sie auch in den Konzeptionen einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik immer wieder vertreten wird, offenbart ein Menschenbild, in dem nur noch ökonomische Kategorien vertreten sind. Hier wird unterstellt, daß Leistungsbereitschaft aus Unsicherheiten herrührt oder zumindest aus Unsicherheit oder Risikosituation gespeist wird. Diese These kann jedoch auf empirischer Ebene in keiner Weise belegt werden.<sup>15</sup> Andersherum hieße dies aber auch: Wenn die Folgen der sozialen Risiken gemindert sind, d. h. die Existenzunsicherheit und -vernichtung bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter, dann gibt es keinen Grund mehr, sich den herrschenden Arbeitsbedingungen ohne weiteres zu unterwerfen. Dieses ist aber dann in der Tat die Untergrabung einer Gesellschaft, deren »Zusammenhalt« allein auf der Existenzangst der arbeitenden Bevölkerung beruht!

Im Vorwurf, die Sozialversicherung schaffe erst die sozialen Probleme, sie wirke also kontraproduktiv, steckt ein weiteres Mal die Verkehrung von Ursache und Wirkung. Diese Umkehrung verdeckt die Verantwortlichkeiten für die Entstehung der sozialen Risiken. So gelingt es in der öffentlichen Diskussion, den hohen (nicht steigenden, siehe oben) Krankenstand als Folge der Lohnfortzahlung und nicht als Folge sich verschlechternder Arbeitsbedingungen darzustellen.

## 2.6 Entmündigung und Freiheitsberaubung

Der konservative Angriff auf den Sozialstaat gipfelt in der Behauptung: »Die Bürger werden zu *Abhängigkeit* und *Passivität* in ihren eigenen Angelegenheiten erzogen. Individuelle Vorsorge wird als unsozial diskreditiert und durch ausufernde *Zwangsregelungen*(. . .) mehr und mehr unmöglich gemacht. Der von einer staatlichen *Zuteilungsbürokratie* in nahezu allen Angelegenheiten abhängige Bürger ist das Ideal wohlfahrtsstaatlicher Politik« (Hamm, S. 127/128). »Am Ende dieser Entwicklung steht der *fremdbestimmte autoritär gegängelte Mensch*, der die Ziele seines Handelns nicht mehr frei bestimmen kann, sondern sich danach richten muß, was die Mehrheit beschließt und was die staatliche Zuteilungsbürokratie innerhalb ihres Ermessungsspielraums für richtig hält« (S. 135). Der Sozialstaat verdrängt demnach die persönliche Freiheit und Unabhängigkeit, er führt in den Kollektivismus, auf den »Weg zur Knechtschaft« (Hayek).

Diese denunzierende Beschreibung lässt die tief verwurzelte Ablehnung der Sozialstaatskritiker gegen die grundsätzliche Wirkung der Sozialpolitik deutlich werden, in der Tat Freiheiten einzuschränken, nämlich insbesondere den unternehmerischen Handlungs- und Entfaltungsspielraum. Die Absicherung der breiten Masse der abhängig Beschäftigten in wirtschaftlichen und sozialen Notlagen verhindert, daß sie den unternehmerischen Strategien der Disziplinierung und Lohnsenkung, der beruflichen Herabstufung und der dauerhaften Ausgrenzung aus dem Erwerbsleben, der sozialen und ökonomischen Vereidlung schutz- und wehrlos ausgeliefert sind. Lohnersatzleistungen wie z. B. die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, das Arbeitslosengeld und die Rente, Sozialtransfers wie das Kindergeld, das Unterhaltsgeld bei Fortbildung und Umschulung, die Sozialhilfe und die Ausbildungsförderung schaffen – trotz all ihrer Unzulänglichkeiten – die Voraussetzungen für Chancen zur freien Entfaltung und Selbstverwirklichung.

Die Sozialpolitik insgesamt steht aus diesem Grund, insbesondere in ökonomischen Krisenzeiten, im Zentrum der Angriffe der konservativen und reaktionären Sozialstaatskritik. Die Alternative – so die politische Schlußfolgerung der Kritiker – liegt in einer langfristigen Strategie, die Schritt für Schritt zum Grundsatz der Subsidiarität in der Sozialpolitik zurückgeht und dem Einzelnen die Verantwortung für die gesellschaftlich produzierten Notlagen und Risiken zumutet.

Das hat einen grundsätzlichen Funktionswandel des Systems der sozialen Sicherung zur Folge: So, wie die Vollbeschäftigung als Ziel aufgegeben und die Folgen der Arbeitslosigkeit reprivatisiert werden, wird

auch Abstand genommen vom Ziel der dynamischen Vollsicherung bei den Sozialleistungen. Die soziale Sicherung soll sich auf eine reine Grundsicherung reduzieren, die lediglich die »großen« Risiken abdeckt und dies auch nur bis zu einer gewissen Höhe. Auf diese Weise werden die Lebensrisiken auf den Einzelnen abgewälzt.

#### Anmerkungen

1 Schäfer, C., Die Operation geht weiter: Noch mehr Opfer für die Krise. Die Verteilungs- und Beschäftigungswirkungen von Operation '82 und Gemeinschaftsinitiative, in: Mitbestimmung, 4-5/1982

2 Nach: Die Zeit, Nr. 33, 7. 8. 1981

3 Vgl. dazu: Kalmbach, P., »Mehr Markt – weniger Staat« – eine neokonservative Offensive, in: Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Heft 10, herausgegeben vom Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart 1981

4 Vgl. Henkel, H., Pavelka, F., Medien-Offensive gegen den Sozialstaat, in: Päd-Extra Sozialarbeit, Heft 2/1981, S. 19 ff.

5 Vgl. u. a.: Albers, W., Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: Külp, B., Haas, H.-D. (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1977. – Molitor, B., Watrin, Ch., Grenzen des Sozialstaates in ökonomischer und ordnungspolitischer Sicht, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 51, 1977. – Krüsselberg, H.-G., Grenzen des Sozialstaates in ordnungspolitischer Sicht, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10/1978. – Lampert, H., Sozialpolitik, Berlin 1980

6 Wir beziehen uns hierbei schwerpunktmäßig auf die Ausführungen von Walter Hamm (Professor für Volkswirtschaftslehre in Marburg), die in ihrer komprimierten und ungeschminkten Form einen guten Einblick in die Argumentations- und Denkmuster der neokonservativen bzw. ordoliberalen Schule geben. Vgl.: Hamm, W., An den Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: Ordo, 1981, S. 117 ff.

7 Henkel, H., Pavelka, F., »Wenn der Sozialstaat als Selbstbedienungsladen dargestellt wird«, in: Frankfurter Rundschau, Nr. 243, 18. 10. 1980

8 Vgl. Bundestags-Protokoll, 54. Sitzung, 30. 9. 1981, S. 3084

9 Vgl. Adamy, H., Steffen, J., »Wohin gehen wir?« Unternehmerstrategien in der Sozialpolitik, in: Soziale Sicherheit, Heft 5/1982, S. 136 ff.

10 Vgl. Hartmann, H., Sozialhilfebedürftigkeit und »Dunkelziffer der Armut«, ISG-Forschungsbericht, Köln 1981

11 Vgl. dazu vor allem: Merklein, R., Griff in die eigene Tasche, Reinbek 1980

12 Vgl. Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981, S. 21 ff.

13 Vgl. Ebenda, S. 108 ff.

14 Vgl. Flora, P., Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung?, in: Matthes, V. J., Verhandlungen des 19. Dt. Soziologentages 1979, Frankfurt 1979, S. 82 ff.

15 Vgl. Hondrich, K. O., »Sie wollen etwas leisten«, in: Die Zeit, Nr. 11, 12. 3. 1982

## II Entwicklung, Struktur und Finanzierung der Sozialleistungen im Überblick

Eine Analyse der Finanzkrise der Sozialpolitik muß zunächst von dem Gesamtbild der Leistungsströme und ihrer Finanzierung ausgehen:

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Institutionen und Leistungsbereiche der Sozialpolitik und ihre finanziellen Dimensionen. In der zeitlichen Entwicklung von 1975 bis 1980 läßt sich in allen Bereichen ein Anstieg der Aufwendungen erkennen.

*Tabelle 1: Sozialpolitische Leistungen nach Institutionen in Millionen (Auszug)*

	1975	1977	1979	1980	in vH des Sozialbudgets
Sozialbudget insgesamt	330.288	380.605	425.091	449.473	100
Rentenversicherung der Arbeiter	61.706	73.877	76.379	79.573	17,7
Angestelltenversicherung	43.198	56.216	55.970	58.046	12,9
Knappschaftl. Rentenversicherung	9.768	11.896	12.698	13.230	2,9
Krankenversicherung	61.148	69.932	81.175	86.536	19,3
Unfallversicherung	7.185	8.397	9.450	9.963	2,2
Arbeitsförderung	18.429	15.911	20.673	22.655	5,0
Kindergeld	14.638	14.070	17.412	17.605	3,9
Altershilfe für Landwirte	1.878	2.291	2.641	2.794	0,6
Beamtenrechtliches System	38.032	41.684	45.866	48.217	10,7
Zusatzversicherung im öffentlichen Dienst	3.204	3.865	4.134	4.308	1,0
Entgeltfortzahlung	18.560	21.470	25.800	27.150	6,0
Kriegsopferversorgung	11.135	12.450	13.103	13.400	3,0
Sozialhilfe	8.612	10.609	12.533	13.944	3,1
Jugendhilfe	3.705	4.520	5.318	5.876	1,3
Ausbildungsförderung	2.740	2.628	3.145	3.322	0,7
Wohngeld	1.797	1.617	2.031	2.046	0,5
Vermögensbildung	13.386	15.138	11.827	11.935	2,7
Steuerermäßigungen	24.157	29.738	34.846	37.862	8,4

Quelle: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Materialband zum Sozialbudget 1980, Bonn 1980, S. 13, 16.

Bei einer Gliederung der Sozialleistungen nach *Funktionen* werden – losgelöst von den institutionellen Besonderheiten – der Zweck bzw. die Ursachen der Leistungen sichtbar. So wird deutlich, daß (1980) fast 39 vH des Sozialbudgets für die Funktion „Alter und Hinterbliebene“ und rund 33 vH für die »Wiederherstellung und Erhaltung der Ge-

sundheit« aufgebracht werden. Die Ausgaben für »Ehe und Familie« belaufen sich auf nahezu 15 vH und für »Beschäftigung« auf 5,4 vH des Sozialbudgets.

*Tabelle 2: Sozialpolitische Leistungen nach Funktionen in Millionen DM*

	1975	1975 in vH des Sozial- budgets	1977	1979	1980	1980 in vH des Sozial- budgets
Sozialbudget insgesamt	330.287	100	380.604	425.090	449.472	100
Alte u. Hinterbliebene	121.193	36,7	149.235	163.328	171.376	38,1
Gesundheit	106.643	32,3	123.085	142.476	151.140	33,6
Ehe und Familie	47.811	14,5	52.010	60.149	64.197	14,3
Beschäftigung	21.182	6,4	18.544	22.399	24.496	5,4
Sparförderung	16.196	4,9	18.918	16.447	16.775	3,7
Wohnen	7.726	2,3	8.075	9.374	9.878	2,2
Folgen politischer Ereignisse	7.882	2,4	8.730	8.628	8.798	2,0
Allgemeine Lebenshilfen	1.655	0,5	2.006	2.288	2.812	0,6

Quelle: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Materialband . . . , a. a. O., S. 11.

Das sozialpolitische Ausgabenvolumen in seiner Gesamtheit wie in den Einzelbereichen kann nicht isoliert betrachtet werden, sondern muß zu Niveau und zur Entwicklung der wirtschaftlichen Wertschöpfung ins Verhältnis gesetzt werden. Bezieht man die Sozialleistungen auf das Bruttonsozialprodukt errechnet sich die *Sozialleistungsquote*. Sie ist ein Indikator für die Bedeutung der Sozialleistungen in der Gesamtwirtschaft.

Nachfolgende Tabelle schlüsselt die Sozialleistungsquote auf:

*Tabelle 3: Sozialleistungsquoten in vH des Bruttonsozialproduktes*

Jahr	insgesamt	Für die Funktionen			
		Alter und Hinterbliebene	Gesundheit	Ehe und Familie	übrige
1970	25,7	9,8	7,7	4,8	3,5
1975	31,9	11,7	10,3	4,6	5,3
1977	31,8	12,5	10,3	4,3	4,7
1979	30,5	11,7	10,2	4,3	4,3
1980	30,1	11,5	10,1	4,3	4,2

Quelle: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch 1981, Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 1981, Pkt. 7.2. a

Während von 1972 bis 1975 ein deutlicher Anstieg der Sozialleistungsquote zu erkennen ist, sinkt seitdem die Quote wieder leicht ab. Bei der Interpretation dieser Entwicklung ist jedoch äußerste Vorsicht geboten, denn die Quote sagt nichts aus über den Anlaß, die Qualität und die Zweckerfüllung der Sozialleistungen. Der Anstieg der Quote ist nicht nur den sozialpolitischen Leistungsverbesserungen Anfang der 70er Jahre (Flexible Altersgrenze, Vorziehen der Rentenanpassung, Rente nach Mindesteinkommen, Dynamisierung der Kriegsopfersversorgung, Verbesserung des Familienlastenausgleichs u. a.) geschuldet, sondern eben auch den überproportionalen Einkommens- und Gewinnzuwachsen z. B. der Ärzte, Zahnärzte, Pharmaindustrie, die von den Leistungen der Krankenversicherung profitieren. Die Sozialleistungsquote steigt auch an, wenn die Arbeitslosigkeit zunimmt und Arbeitslosengeld gezahlt werden muß und wenn – gerade in der wirtschaftlichen Krise und bei hoher Arbeitslosigkeit – die Wachstumsraten des BSP absinken. In den Jahren 1981 und 1982 ist dies der Fall, so daß ein Ansteigen der Quote erwartet werden muß.

Die Finanzierung der Sozialleistungen erfolgt weit überwiegend (knapp zwei Drittel) durch die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber. Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln machen hingegen nur gut ein Drittel der Gesamteinnahmen aus.<sup>1</sup>

Die auf die abhängig Beschäftigten entfallenden Sozialversicherungsbeiträge sind in den letzten Jahren deutlich schneller gestiegen als die Bruttolöhne und -gehälter. Dies ist vor allem eine Folge der Anhebung der Beitragssätze in der Arbeitslosenversicherung und in der Krankenversicherung. So stieg die Abzugsquote der Sozialbeiträge der Arbeitnehmer an der Bruttolohn- und Gehaltssumme von 10,9 vH (1970) auf 12,5 vH (1975) und 13,5 vH (1980). Der Lohnsteuerabzug erhöhte sich

*Tabelle 4: Bruttolohn- und Gehaltssumme und Abzüge*

Jahr	Bruttolohn- und Gehaltssumme Mill. DM	Lohnsteuer		Sozialbeiträge der Arbeitnehmer Mill. DM vH*		Abzüge insgesamt Mill. DM vH*	
		Mill. DM	vH*	Mill. DM	vH*	Mill. DM	vH*
1970	306.400	36.220	11,8	33.310	10,9	69.530	22,7
1975	479.600	71.720	15,0	60.030	12,5	131.750	27,5
1977	547.100	90.980	16,6	73.380	13,4	164.360	30,0
1979	625.100	97.450	15,6	84.580	13,5	182.030	29,1
1980	672.600	109.800	16,3	90.900	13,5	200.700	29,8

\*in vH der Bruttolohn- und -gehaltssumme

Quelle: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Materialband . . . , a. a. O., S. 229.

in diesen Jahren aber noch kräftiger, nämlich von 11,8 vH (1970) auf 15,0 vH (1975) und 16,3 vH (1980).

Die hier erkennbaren Belastungen stellen *Durchschnittswerte* dar. Je nach Einkommen kann sich infolge des (progressiven) Steuertarifs und der regressiv wirkenden Beitragsbemessungsgrenze in der Sozialversicherung die Belastung erheblich unterscheiden. Unterschiede können auch je nach Familienstand (Steuersplitting) auftreten. Nach Berechnungen des DIW hatten im Jahr 1980 die geleisteten Übertragungen (Abzüge) im Durchschnitt folgende Anteile an den gesamten Bruttoeinkommen (*inklusive Arbeitgeberbeiträge!*)<sup>2</sup>

- Haushalt von Landwirten	17 vH
- Haushalt von Beamten	23 vH
- Haushalt von Selbständigen	28 vH
- Haushalt von Arbeitern	40 vH
- Haushalt von Angestellten	41 vH

Die Ursache für die relativ geringe Belastung von Landwirten sind die Steuerbegünstigungen. Die Beamten verdanken ihre günstige Stellung der weitgehenden Befreiung von Beitragszahlungen. Die Selbständigen wurden – trotz ihrer sehr hohen Durchschnittseinkommen – ebenfalls relativ gering belastet, da auch sie nur wenig Beiträge zahlen. Die Haushalte von Arbeitern und Angestellten schließlich liegen an der Spitze der Belastung. Da das Einkommen der Angestellten häufiger die Beitragsbemessungsgrenze übersteigt als das der Arbeiter, ist die Belastung bei Angestellten-Haushalten durch Sozialbeiträge mit 24,2 vH niedriger, die Belastung mit direkten Steuern (15,9 vH) ist dagegen höher als die von Arbeiterhaushalten.

Aus den vorliegenden Daten kann nicht entschlüsselt werden, welcher Anteil aus den Steuerabzügen für Sozialleistungen verwendet wird. Angesichts der geringen Bedeutung der öffentlichen Zuweisungen bei der Finanzierung der Sozialleistungen muß aber davon ausgegangen werden, daß dieser Anteil ebenfalls gering ist. Rechnet man noch die indirekten Steuern (vor allem Mehrwert- und Verbrauchssteuern) der Steuerbelastung zu, wird offensichtlich, daß der überwiegende Teil der von den abhängig Beschäftigten getragenen Steuern der Finanzierung anderer Staatsausgaben dient. Nicht zuletzt sind hier die Verteidigungsausgaben und die Subventionen zu nennen.

#### Anmerkungen

1 Im Überblick: Bäcker, G., Dispnick, R., Hofemann, K., Naegele, G., Sozialpolitik – Eine problemorientierte Einführung, Köln 1980, S. 50 ff.

2 O. V., Einkommensschichtung der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1980, in: DIW-Wochenbericht, 4/82, S. 63.

### III Arbeitsmarkt

#### 1. Vorreiterrolle der Arbeitsmarktpolitik beim Abbau des Sozialstaats

In der konservativen Kritik des Sozialstaats nimmt die Arbeitsmarktpolitik eine zentrale Rolle ein. Die Forderung z. B. nach Kürzungen des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe wird gegenwärtig häufiger und vehemente vorgetragen als etwa Forderungen nach Leistungseinschränkungen im Gesundheitswesen oder bei der Rentenversicherung. Von den Kürzungen im Sozialhaushalt durch die Operation 82 wurde insbesondere die Arbeitsmarktpolitik betroffen. Dieser Tatbestand überrascht, wenn man die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik mit den Ausgaben für andere Sozialversicherungsträger vergleicht.

Tabelle 5: Sozialbudget 1980 – Leistungen nach Institutionen

	in Mio DM	in %
Rentenversicherung	141.543	31,5
Krankenversicherung	86.536	19,3
Unfallversicherung	9.916	2,2
Arbeitsförderung	22.655	5,0
Kindergeld	17.605	3,9
Beamtenrechtliches System	48.217	10,7
Soziale Hilfen und Dienste	38.595	8,6
Sonstiges	84.359	18,8
Sozialbudget insgesamt	449.473	100,0

Quelle: Materialband zum Sozialbudget 1980, Hrsg. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, S. 13/16

Danach beträgt die Arbeitsförderung (d. h. im wesentlichen die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit) nur 5,0 % aller Sozialausgaben. Allein die Rentenversicherung gibt hingegen mehr als sechsmal so viel aus. Die Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik in der Auseinandersetzung um den Sozialstaat ist also nicht vorrangig aus der Höhe des Ausgabevolumens zu erklären. Sie scheint sich vielmehr aus folgenden Besonderheiten einer Arbeitslosenversicherung zu ergeben:

1) Die Bundesanstalt für Arbeit ist besonders *konjunkturanfällig*. Bei steigender Arbeitslosigkeit wachsen insbesondere die Ausgaben für das Arbeitslosengeld rasch an und verursachen hohe Defizite. So wer-

den sich die Ausgaben der BA von 6,8 Mrd. DM im Jahre 1973 bis Ende dieses Jahres auf voraussichtlich über 30 Mrd. DM vervierfachen, da die Arbeitslosenzahl in dieser Zeit von jahresdurchschnittlich 273 000 auf über 1,6 Mill. ansteigen wird. Die Aufwendungen für Lohnersatzleistungen wachsen dabei um 1,5 Mrd. auf mindestens 17,4 Mrd. DM, also um mehr als das elffache; die Arbeitslosigkeit ist also der eigentliche Motor der Ausgabenentwicklung und nicht etwa eine Ausweitung aktiver Arbeitsmarktpolitik. Die Finanzen anderer Versicherungsträger sind zwar auch nicht konjunkturunabhängig; sie reagieren aber erheblich langsamer auf Veränderungen der Arbeitslosenzahlen. Renten- und Krankenversicherungen können mit langfristig vergleichsweise relativ stabilen Trends des Risikoeintritts Krankheit und Alter kalkulieren. Das Risiko Arbeitslosigkeit ist hingegen in einer von zyklischen Krisen unterschiedlicher Länge und Tiefe geprägten kapitalistischen Wirtschaft nicht kalkulierbar. Insofern können die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik auch nicht langfristig geplant und »konsolidiert« werden. Sie sprengen in Krisenzeiten in Kürze den bei Vollbeschäftigung geschneiderten Finanzrahmen und belasten mit steigenden Defiziten die öffentlichen Haushalte gerade dann, wenn deren Spielraum sich eingeschränkt hat. Steigende Zuschüsse für die Bundesanstalt für Arbeit sind daher ein leicht zu identifizierender Sündenbock für die Zunahme der Staatsverschuldung, ebenso wie für die steigende Belastung des Bundeshaushaltes und des Bruttosozialprodukts mit Sozialausgaben.<sup>1</sup> Der Anteil der Ausgaben der BA am Bruttosozialprodukt ist seit 1970 wegen der zunehmenden Arbeitslosigkeit trotz mehrerer Kürzungsaktionen gestiegen und wird auch 1982 vermutlich weiter ansteigen.

*Tabelle 6: Anteil der Ausgaben der BA am Bruttosozialprodukt*

	1970	1974	1980	1981 <sup>1</sup>	1982 <sup>2</sup>	1982 <sup>3</sup>	1982 <sup>4</sup>
(1) BSP in Mrd. DM	679,0	986,9	1.494,0	1550,8	1636,1	1636,1	1636,1
(2) BA-Aus- gaben in Mrd. DM	3,9	10,4	21,7	27,9	30,3	33,0	35,6
(3) (2) in % von (1)	0,57	1,05	1,45	1,80	1,85	2,02	2,18

1) Vorläufige Zahlen

2) bei durchschnittlich 1,6 Mio Arbeitslosen

3) bei 1,8 Mio Arbeitslosen; vgl. Tabelle 4

4) bei 2 Mio Arbeitslosen; vgl. Tabelle 4

Quelle: Berechnet aus Angaben der Bundesanstalt für Arbeit, des Sachverständigenrates und des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung Februar 1982

2) Die Arbeitsmarktpolitik hat eine *strategische Funktion in den Verteilungsauseinandersetzungen* zwischen Kapital und Arbeit. Durch die Gewährung von Arbeitslosengeld wird der Druck auf die Arbeitslosen verringert, jede angebotene Beschäftigung unter jeden Bedingungen anzunehmen. Die Arbeitslosenvermittlung beeinflußt außerdem das tarifliche Lohngefüge und die Ansprüche des Arbeitslosen an Qualifikation und Ort angebotener Arbeitsplätze. Diese Mindestansprüche werden durch die jeweilige Auslegung der sogenannten »Zumutbarkeit« einer angebotenen Arbeit konkretisiert. Die Arbeitslosenversicherung kann damit im günstigsten Fall die lohndrückende Funktion einer industriellen Reservearmee abfedern und einen – allerdings nur begrenzten – Schutz des gesamten Lohn- und Sozialleistungsgefüges gewähren. Im Verlaufe von Wirtschaftskrisen verschärfen sich die Verteilungsauseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit; die Unternehmen versuchen die Lohn- und Sozialleistungsquote, die die Gewerkschaften während der Vollbeschäftigung auf Grund ihrer verbesserten Verhandlungsposition anheben konnten, wieder zu senken und die Intensität der Arbeit in den Betrieben zu erhöhen. Dazu wollen sie die Leistungen der Arbeitslosenversicherung beschneiden und die Zumutbarkeitsregelung verschärfen, also die Pufferrolle der Arbeitslosenversicherung einschränken, um eine Verteidigungslinie der abhängig Beschäftigten gegen Lohnsenkungen und Leistungserhöhungen zu durchbrechen. Ideologisch spiegeln sich diese Verteilungsauseinandersetzungen in der These wieder, daß Arbeitslosigkeit Ergebnis zu hoher Löhne und Sozialleistungen sei (Mindestlohnarbeitslosigkeit).<sup>2</sup> Es wird unterstellt, es gebe einen niedrigeren Lohnsatz, bei dem, nach dem auch für den Arbeitsmarkt gültigen Marktmechanismus, der Markt »geräumt« und Arbeitslosigkeit beseitigt würde. Die Arbeitslosenversicherung verhindere ein Absinken der Löhne zu einem niedrigeren Gleichgewichtspunkt. Die These von der Mindestlohnarbeitslosigkeit wird daher erweitert. Überhöhte Arbeitslosenunterstützungen werden als wesentliche Mitsachen für Arbeitslosigkeit hingestellt.

Die strategische Funktion der Arbeitslosenversicherung besteht also darin, daß sie das Lohn- und Leistungsniveau beeinflußt. Damit rücken quantitativ erheblich größere Beträge als die Ausgaben der BA ins Blickfeld: Immerhin betrug z. B. das Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit 1980 830 Mrd. DM. Zusätzlich knüpfen verschiedene Sozialleistungen in ihrer Höhe an den Lohn an (Rente, Unterhaltsgelder etc.).

Die Bemühungen der Unternehmer um Kürzungen bei der Arbeitslosenversicherung sind immer besonders erfolgreich gewesen, da die Arbeitslosenversicherung gerade in Situationen abnehmender staatli-

cher Finanzierungsspielräume hohe Defizite aufweist. Sie wird somit als der Miturheber leerer Staatskassen angesehen, so daß sich auch staatliche »Konsolidierungsbeschlüsse« auf die Arbeitsmarktpolitik konzentrieren. Aus diesen Gründen wurde in allen größeren Krisen – so u. a. 1929, 1974/75 und 1981 – die Arbeitsmarktpolitik besonders stark von Kürzungen betroffen. Von 1929 bis 1933 wurden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung »auf die Hälfte dessen herunterverordnet, was 1927 gesetzlich vorgeschrieben war«.<sup>3</sup> Durch die Senkung des Arbeitslosengeldes wurde damals auch der Weg zu erheblichen Lohnkürzungen frei. 1975 wurden durch das Haushaltsgesetz vor allem Einschnitte in die berufliche Fortbildung und Umschulung vorgenommen. Die Hauptlast der Operation 1982 mußte wiederum die Arbeitsmarktpolitik tragen. (Vgl. Abschnitt 3).

## *2. Ursachen der Defizite der Bundesanstalt für Arbeit*

Die 50er und 60er Jahre waren »goldene Jahre« für die damalige Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung.

Durch die sinkenden Arbeitslosenzahlen verbesserte sich die Finanzsituation ständig. Die Beiträge, die Ende der 40er Jahre noch 6,5 % des Bruttoeinkommens betrugen, konnten in mehreren Stufen gesenkt werden bis auf 1,3 % im Jahre 1964. Trotz dieser Beitragssenkungen wuchs die Rücklage kontinuierlich bis auf ein mehrfaches der Jahresausgaben an. 1966 betrug die Rücklage beispielsweise 6,7 Mrd. DM und betrug damit 430 % der Jahresausgaben. Gleichzeitig konnten auch noch die Leistungen der Bundesanstalt verbessert werden. So wurde beispielsweise das Schlechtwettergeld im Baubereich eingeführt.

Die Situation änderte sich Ende der 60er Jahre. Zum einen wies die Bundesanstalt in der Wirtschaftskrise 67/68 zum ersten Mal seit langem Defizite auf. Sie konnte diese zwar damals noch mühelos aus der Rücklage decken, aber ihre Konjunkturanfälligkeit wurde mit dem sich wieder verstärkenden Krisenmechanismus deutlich. Zum anderen wurden in der Krise erhebliche Qualifikationsmängel der Beschäftigten – vor allem bei erzwungenem Arbeitsplatzwechsel – sichtbar. Durch eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik sollte Arbeitslosigkeit vorgebeugt werden. Das Kernstück des daraufhin verabschiedeten Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 – sozusagen das Pendant zum Stabilitätsgesetz in der Arbeitsmarktpolitik – war die Förderung beruflicher Weiterbildung. Vorausschauende Arbeitsmarktpolitik schloß auch die Förderung von Arbeitskräften ein, die bisher keine Versicherungsbeiträge gezahlt hatten, aber künftige »Risikoträger« auf dem Arbeitsmarkt wer-

den konnten, wie z. B. Frauen, die nach längerer Hausfrauentätigkeit wieder berufstätig wurden, oder ehemalige Selbständige, wie Bauern, die ohne berufliche Förderung nur Hilfsarbeiter werden konnten. Damit wurde das traditionelle Versicherungsprinzip in Frage gestellt, das zwar für eine reine Arbeitslosenversicherung galt, nicht aber für eine Bundesanstalt für Arbeit, die auch unabhängig von einer vorherigen Beitragsleistung der Beschäftigten die Funktionsfähigkeit des gesamten Arbeitsmarktes (vgl. die Ziele in §§ 1 und 2 Arbeitsförderungsgesetz) sichern sollte.

Im Prinzip wurde damals von der Bundesregierung auch anerkannt, daß die Finanzierung der BA damit revisionsbedürftig geworden war, d. h. künftig nicht mehr allein aus Beiträgen der Arbeiter und Angestellten getragen werden konnte. Entscheidungen über veränderte Finanzierungsregelungen wurde aber – auch nach Vorlage des Arbeitsförderungsberichtes 1973, der mehrere Finanzierungsalternativen untersuchte – aus dem Wege gegangen.

Es zeigte sich nun in den 70er Jahren zunächst, daß durch das neue AFG der Finanzrahmen der BA zu eng geworden war. Bereits 1970-72 – also in Jahren mit sehr hohem Beschäftigungsniveau – wies die BA Defizite aus, die Rücklage begann zu schrumpfen (ihr Deckungswert war durch die gestiegenen Ausgaben der BA sowieso schon gesunken) und die Beiträge wurden erhöht (vgl. Tabelle 7).

Das enorme Ansteigen der Arbeitslosenzahlen in der Krise 75/76 führte daher sofort zu hohen Defiziten von insgesamt fast 13 Mrd. DM. Diese Defizite wurden durch eine Erhöhung der Beiträge und erhebliche Kürzungen bei der beruflichen Bildung eingeschränkt. Auf Grund der anhaltend hohen Arbeitslosenzahlen konnte die BA in den nächsten Jahren nicht wieder ihre Reserven für einen erneuten Abschwung aufbauen. Ihr wurden vielmehr – wie schon in den Jahren zuvor – neue Lasten ohne Veränderung ihrer Finanzierungsbasis auferlegt. So muß sie z. B. seit 1979 für die Arbeitslosengeldempfänger Rentenversicherungsbeiträge entrichten (Kosten 1979 2,4 Mrd. DM, 1982 3,64 Mrd. DM). Damit wurde sicherlich die »Systematik« des Sozialversicherungssystems verbessert, in dem das Risiko »Arbeitslosigkeit« auf die BA konzentriert wurde; gleichzeitig wurde damit auch die Altersversorgung der arbeitslosen Leistungsempfänger verbessert. Arbeitslosigkeit gilt jetzt als Beitrags- und nicht mehr als Ausfallzeit. Allerdings wurde die Konjunkturreagibilität der BA durch die steigenden Aufwendungen pro Arbeitslosengeldempfänger erheblich erhöht. Das erneute Ansteigen der Arbeitslosenzahlen ab 1981 führte nicht zuletzt auch deshalb zu einer explosionsartigen Zunahme der Defizite.

*Tabelle 7: Zur Finanzsituation der BA*

Jahr	(1) Einnahmen	(2) Ausgaben	(3) Defizite/ Überschüsse	(4) Rücklagen	(5) Bundes- zuschüsse	(6) Lohnersatz- leistungen <sup>1</sup>	(7) (6) in vH von (2)	(8) Beitragszahler pro Leistungs- empfänger von	(9) Beitragssatz in vH des Brutto- Arbeitslosengeld einkommens
1970	3.574,3	3.907,3	— 333,0	5.702,4	—	703,3	18,0	203	1,3
1971	4.032,3	4.927,8	— 895,5	4.806,9	—	921,1	18,7	167	1,3
1972	5.767,4	5.794,6	— 27,2	4.779,7	—	1.368,2	23,6	171	1,7
1973	7.469,0	6.807,1	+ 661,9	5.441,6	—	1.502,9	22,1	134	1,7
1974	7.985,8	10.352,5	-2.366,7	3.074,9	—	3.844,9	37,1	59	1,7
1975	9.233,9	17.835,9	-8.602,0	1.754,9	7.272	8.803,7	49,4	28	1,7
1976	14.061,1	15.929,8	-1.868,7	2.876,1	2.990	8.472,7	53,2	32	2,0
1977	15.368,1	15.081,6	+ 286,4	3.162,6	—	7.892,0	52,4	36	3,0
1978	17.754,7	17.522,4	+ 232,3	3.394,9	—	7.886,1	45,0	39	3,0
1979	17.502,0	19.739,1	-2.237,1	1.157,8	—	9.424,4	47,3	46	3,0
1980	19.049,9	21.674,5	-2.624,6	373,2	1.840	9.856,6	45,5	46	3,0
1981	19.941,2	27.914,4	-7.973,2		7.809	12.903,0	45,4	31	3,0
1982 <sup>3</sup>	26.799,2	30.343,2	-3.544,0		3.500	17.403,9 <sup>2</sup>	57,4	27	4,0

1) Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Konkursausfall

2) Dabei wurde von einer durchschnittlichen Arbeitslosenzahl von 1,6 Mio und einer Zahl von 900 000 Leistungsempfängern ausgegangen. Diese Zahlen sind – dies ist jetzt schon offensichtlich – zu niedrig geschätzt, so daß der Anteil der Lohnersatzleistungen an den Gesamtausgaben – aber auch der Bundeszuschuß – noch höher liegen wird.

3) Haushaltsentwurf der BA von Ende 81

Quelle: Angaben der BA

Zusammenfassend können wir festhalten:

1) Die Aufgaben der BA wurden mit dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 erheblich erweitert, ohne daß hierzu entsprechende Mittel bereitgestellt wurden. Die Finanzdecke der BA wurde damit selbst bei Vollbeschäftigung schon eng.

2) Entscheidend für die Defizite waren aber die Mindereinnahmen und die Mehrausgaben auf Grund der hohen Arbeitslosigkeit. 1970 entfielen auf einen Arbeitslosengeldempfänger noch 203 Beitragszahler, 1982 werden es – legt man die schon Ende 1981 überholten zu optimistischen Annahmen des Haushaltsentwurfs der BA zugrunde – höchstens noch 27 sein. Durch die Krisen 67/68 und 75/76 wurden die Rücklagen der BA weitgehend aufgezehrt, so daß seit 1981 die Defizite voll aus dem Bundeshaushalt gedeckt werden mußten.

In der öffentlichen Diskussion über die Finanzierung der BA wurden – vor allem von Seiten der Unternehmer und ihrer Presseorgane – die Arbeitslosen selbst für die Defizite verantwortlich gemacht. Ihnen wurde vorgeworfen, angebotene Arbeiten nicht zu akzeptieren (Drückebergerei). In der Regel wurde behauptet, das Anspruchsniveau der Arbeitslosen sei zu hoch, und es wurden exotische Beispiele über den Mißbrauch der Arbeitslosenversicherung breitgetreten. Diese Kampagne gegen die Arbeitslosen geht völlig am Problem vorbei, denn:

– mit 68 % des entgangenen Nettoeinkommens ist das Arbeitslosengeld ohnehin zu niedrig bemessen. Die Einkommen vieler Arbeitsloser sinken unter den Sozialhilfesatz (vgl. Abschnitt Sozialhilfe). Nur etwa 56 % der Arbeitslosen erhalten überhaupt Arbeitslosengeld.

– Die Arbeitslosen zeigen – wie empirische Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigen – eine erhebliche Bereitschaft zur räumlichen und beruflichen Mobilität und haben selbst hohe Einkommensverluste akzeptiert.<sup>4</sup>

– Hingegen ist die Wirksamkeit vieler arbeitsmarktpolitischen Instrumente durch *Arbeitgebermißbräuche* ausgehöhlt worden: Regeleinstellungen werden nur noch mit Lohnkostenzuschüssen vorgenommen. Durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden Planstellen ersetzt. Kurzarbeit wird zur Finanzierung normaler betrieblicher Stillstandszeiten (z. B. Modellwechsel) beansprucht. Die Belegschaft, auch bei prosperierenden Unternehmen, wurde mit Hilfe der 59er Regelung umstrukturiert. Mit wachsendem Mitteleinsatz wurden abnehmende Beschäftigungswirkungen erzielt.

– Die Zahl der offenen Stellen ist Anfang 1982 mit etwa 130 000 gegenüber fast 2 Mio. Arbeitslosen zu einem »Erinnerungsposten« her-

abgesunken. Für die meisten Arbeitslosen gibt es also überhaupt keine Arbeitsplätze mehr, und zwar weder zumutbare noch unzumutbare.

– Die Mehrzahl der offenen Stellen sind Stellen für qualifizierte Kräfte. Diese Stellen können also nicht durch verschärften Druck auf Arbeitslose, sondern nur durch die Förderung von Weiterbildung besser besetzt werden. Daneben verfügt jedes Arbeitsamt über einen Bestand von »unzumutbaren« offenen Stellen, z. B. aus Unternehmen, die nicht im Arbeitgeberverband sind und Löhne unterhalb des Tariflohns anbieten. Falls Arbeitskräfte auf solche Stellen gezwungen werden können, wird das gesamte Lohngefüge in Frage gestellt. Schließlich werden die meisten Arbeitslosen vom Arbeitsamt nur in kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse ohne Perspektive vermittelt. 1980 z. B. wurden 1,014 Mio. Arbeitskräfte vom Arbeitsamt, dies waren 53,2 % aller Vermittlungen, in Beschäftigungen unter 3 Monate vermittelt.

– Bei Kündigung einer Stelle und bei Nichtannahme einer »zumutbaren« Arbeit werden gegenüber den Arbeitslosen Sperrzeiten verhängt, in denen kein Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe gezahlt wird. 1980 wurden insgesamt 290.575 solcher Sperrzeiten ausgesprochen. Über Widersprüche der Arbeitslosen gegenüber Sperrzeiten wird in drittelparitätisch besetzten Widerspruchsausschüssen (Unternehmer, Gewerkschaften, öffentliche Hand) entschieden. Damit besteht ein dichtes Netz von Kontrollen gegenüber Arbeitslosen. Eine vergleichbare Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel, die an Unternehmen vergeben werden, besteht nicht. Man stelle sich nur im Vergleich vor, die Verwendung öffentlicher Subventionen an die Unternehmen (z. B. bei Investitionszulagen und Subventionen) würde durch drittelparitätische Ausschüsse kontrolliert.

Die Funktion der Drückeberger-Kampagne besteht also nicht in einer »Erklärung« der Defizite der BA, sie sollte vielmehr Kürzungen des Arbeitslosengeldes und schärfere Sanktionen gegenüber Arbeitslosen vorbereiten, um die BA in künftigen Verteilungskonflikten besseren Zugunsten der Unternehmer zu instrumentalisieren.

### *3. Das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz*

Die Arbeitsmarktpolitik hatte mit 9,608 Mrd. DM von insgesamt 15,0 Mrd. DM die Hauptlast der »Operation '82« zu tragen. Allein 5,650 Mrd. DM entfielen auf eine Erhöhung des Beitrags der BA von 3 auf 4 % des Bruttoeinkommens. Die Leistungen der BA wurden um 3,520 Mrd. DM gekürzt. Die wichtigsten Kürzungen sind:

## *Einsparungen in Mrd. DM*

Einsparungen in Mrd. DM	1982	1982–1985
1) Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe	1,265	5,001
2) Berufliche Bildung	1,083	4,392
3) Berufliche Rehabilitation	0,381	1,524
4) Lohnkostenzuschüsse	0,160	0,640
5) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	0,355	2,319
6) Kurzarbeitergeld	0,070	0,280

Quelle: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik. Bonn, 18. 12. 81.

Die Kürzungen sollen hier nicht im einzelnen dargestellt werden. (Vgl. hierzu Teil A). Allerdings sollen einige der Kürzungsprinzipien und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt gekennzeichnet werden.

Die Leistungseinschränkungen sind nicht ohne Systematik geplant. Sie entsprechen im wesentlichen folgenden Leitlinien:

### *1) Stärkung der repressiven Funktion der Arbeitsmarktpolitik:*

Durch die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung sowie der Erhöhung der Sperrzeiten wird die Kontrolle der Arbeitslosen erhöht. Durch die Absenkung der Bemessungsgrundlage für das Arbeitslosengeld (z. B. Nichtberücksichtigung von Mehrarbeitsverdiensten) wird das Arbeitslosengeld faktisch abgebaut, obgleich der Arbeitslosengeldsatz von 68 % des Nettoeinkommens noch unverändert bleibt. Durch die Verschärfung der Zumutbarkeit und die Senkung des Arbeitslosengeldes werden die Arbeitslosen doppelt in die Zange genommen. Der soziale und ökonomische Druck der Arbeitslosigkeit steigt und damit auch die Angst der noch Beschäftigten vor Arbeitslosigkeit. Tiefgreifende Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen für alle Beschäftigten sowie erhebliche Dequalifikationen werden erleichtert.

### *2) Verschärfung der Leistungsvoraussetzungen:*

Die Förderung der beruflichen Bildung, der beruflichen Rehabilitation und von ABM ist auf Beitragsträger reduziert worden. ABM, Eingliederungsbeihilfen und Einarbeitungszuschüsse können künftig nur noch von Arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten in Anspruch genommen werden. Die Anwartschaften, d. h. die Mindestfrist einer Beitragszahlung für den Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe wurden heraufgesetzt. Dieser Abbau des Solidarprinzips und diese »Stärkung« eines verkürzt verstandenen Versicherungsprinzips dienen der Ausgrenzung von Nichtbeitragsträgern und führen zu

einer Schwächung einer am Gesamtarbeitsmarkt orientierten vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik.

*3) Ersetzen des ökonomischen Anreizes bei beruflicher Bildung und Rehabilitation durch Zwang:*

Durch die erhebliche Senkung der Unterhaltsgelder bei der beruflichen Weiterbildung und Rehabilitationsmaßnahmen – z. T. auf die Höhe des Arbeitslosengeldes – entfällt der ökonomische Anreiz zur Teilnahme. Um trotz dieser Einsparungen diese Instrumente aufrecht zu erhalten, wurde die Teilnahme in die Zumutbarkeitsregelungen aufgenommen. Es können künftig Sperrzeiten verhängt werden, falls ein Arbeitsloser nicht an einer »zumutbaren« Bildungs- bzw. Rehabilitationsmaßnahme teilnimmt.

*4) Einschränkung arbeitsplatzschaffender Instrumente:*

Das einzige direkt arbeitsplatzschaffende Instrument der BA, die ABM, wird fast gänzlich demontiert. Die Arbeitsmarktpolitik zieht sich damit wieder auf ihr altes Terrain, die rein angebotsorientierten Maßnahmen, zurück.

Die Kürzungen haben erhebliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt:

1) Die Stärkung der repressiven Funktion der Arbeitsmarktpolitik soll die Angst der Beschäftigten vor Arbeitslosigkeit erhöhen. Die Durchsetzungsfähigkeit der Gewerkschaften in künftigen Tarifrunden wird reduziert.

2) Von den Kürzungen sind insbesondere die sogenannten Schwervermittelbaren auf dem Arbeitsmarkt betroffen. Gerade ihnen nutzten insbesondere die Arbeitsbeschaffungs- und die Rehabilitationsmaßnahmen.<sup>5</sup> Die Beschränkung der Leistungen der BA auf Beitragszahler wirkt sich insbesondere negativ auf die Jugendlichen, die bisher noch nicht berufstätig waren, und auf die Frauen, die ihre Berufstätigkeit unterbrechen mußten, aus. Die Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit und die dauerhafte »Verhärtung des strukturellen Kerns der Arbeitslosen« wird damit zunehmen. Die Wiedereingliederungen der Frauen wird erschwert; sie werden in die »Stille Reserve« abgedrängt, für die – ganz in der Logik eines restriktiv interpretierten Versicherungsprinzips – keine Arbeitsmarktpolitik mehr betrieben wird. Insofern verwundert es nicht, daß die Bundesregierung die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für 1981 auf 650 000 geschätzte »Stille Reserve« nicht für ihre arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zugrunde legt. Sie geht davon aus, »daß sich jeder, der arbeiten will, beim Arbeitsamt meldet«.<sup>6</sup> Dies ist falsch, da hohe Arbeitslosigkeit vor allem arbeitswillige Frauen und Jugendliche entmutigt, überhaupt nur Arbeit zu suchen.

3) Eine vorausschauende Arbeitsmarktpolitik ist aufgegeben worden. Alle Instrumente werden auf Arbeitslose bzw. von Arbeitslosigkeit Betroffene konzentriert. Damit werden weitgehend die schon eingetretene Arbeitslosigkeit verwaltet und nur gelegentliche Korrekturen – etwa durch Weiterbildung oder Lohnkostenzuschüsse – durchgeführt. Hier sind Zielumkehrungen des AFG »auf dem grauen Meinungsmarkt. . . und nicht in breiter öffentlicher Diskussion« vorgenommen worden.<sup>7</sup>

4) Die von der Bundesregierung geplanten fiskalischen Ziele, nämlich Ausgaben einzusparen, werden durch die Kürzungen bestenfalls zum Teil und dann auch nur vorübergehend erreicht. In den letzten Jahren haben beispielsweise 50 000 Arbeitslose – davon über 90 % Leistungsbezieher – an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen teilgenommen. Die Entlastungswirkungen auf dem Arbeitsmarkt wurden von der BA auf 70 000 bis 80 000 geschätzt. Nach ersten Prognosen »dürfte die Zahl der Teilnehmer an ABM in den nächsten Jahren auf etwa 16 000 reduziert und entsprechend die Zahl der Arbeitslosenleistungsbezieher um etwa 30 000 erhöht werden.«<sup>8</sup> Bei der beruflichen Bildung wird davon ausgegangen, daß sich die Zahl der Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen von 95 000 im Jahre 1981 auf 50 000 im Jahre 1982 reduzieren wird. Da mehr als die Hälfte der Teilnehmer Unterhaltsempfänger sind, wird die Zahl der Leistungsempfänger um mindestens 20 000 ansteigen.<sup>9</sup> Auch für die anderen Kürzungen ließen sich entsprechende Rechnungen aufstellen. Die Kürzungen werden sich in einer weiteren Ausweitung der Lohnersatzleistungen auswirken. Es findet also eine *negative Umpolung von aktiver zu passiver Arbeitsmarktpolitik statt*. Darüber hinaus werden Kosten von der Bundesanstalt für Arbeit auf die Sozialhilfe abgewälzt. Bei einer Gesamtbilanz staatlicher Ausgaben für die Arbeitslosigkeit könnten keine Einsparungen mehr festgestellt werden.

#### 4. Alternativen zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Trotz der Operation 82 werden die Defizite der BA in den 80er Jahren weiter ansteigen. Schon 1982 werden sie – geht man von der inzwischen prognostizierten Arbeitslosenzahl von 1,8 Mio. aus – auf mindestens 6 Mrd. DM steigen (Tabelle 8). Bei einer in einigen Prognosen schon für möglich gehaltenen Zahl von 2 Mio. Arbeitslosen im Jahre 1982 würde das Defizit mindestens 8,51 Mrd. DM betragen. Dabei wurden nur die gestiegenen Ausgaben für das Arbeitslosengeld berechnet. Hinzu kommen aber noch andere Mehrausgaben, z. B. für Kurzarbei-

ter, Schlechtwetter- und Lohnkostenzuschüsse, da sich ja mit der Zahl der Arbeitslosen auch der Kreis der Anspruchsberechtigten für diese Leistungen erweitert. In Tabelle 8 sind diese zusätzlichen Ausgaben extrem restriktiv geschätzt worden. Bei einer Arbeitslosenzahl von 2,6 Mio., die durchaus noch im Mittelfeld der Prognosen für die Mitte der 80er Jahre liegt, hätten wir mit einem Defizit von über 18,5 Mrd. DM zu rechnen. Hinzu müßte noch die jährliche Preissteigerung addiert werden, da in Tabelle 8 von Zahlen für 1982 ausgegangen wurde. Bei einer Preissteigerung von 5 % pro Jahr wäre 1985 bei 2,6 Mio. Arbeitslosen mit einem Defizit von 21,5 Mrd. DM zu rechnen.

*Tabelle 8: Finanzen der BA bei steigender Arbeitslosigkeit.* Modellrechnung mit den für den Haushaltsentwurf 1982 zugrunde gelegten Zahlen

Arbeitslosen-zahlen	Einnahme-ausfälle in Mrd. DM durch Arbeitslosigkeit	Ausgaben-steigerungen beim Arbeitslosengeld in Mrd. DM	Defizite in Mrd. DM (zusätzliche Mehr- aufwendungen bei operativen Maßnahmen)
1,6 Mio*	-	-	- 3,50
1,8 Mio	-0,35	+ 2,16	- 6,01 (-0,5)
2,0 Mio	-0,69	+ 4,32	- 8,51 (-1,0)
2,2 Mio	-1,04	+ 6,48	-11,02 (-1,5)
2,4 Mio	-1,38	+ 8,64	-13,52 (-2,0)
2,6 Mio	-1,73	+ 10,80	-16,03 (-2,5)

\*) Zu den operativen Maßnahmen zählen z. B. die Berufliche Bildung, ABM, Kurzarbeitsgeld, Eingliederungshilfen, Berufliche Rehabilitation.

\*) Von der BA für den Haushalt 1982 angenommen

Annahme der Rechnung:

- 1) Nur die Lohnersatzleistungen wurden variiert. Die operativen Maßnahmen wurden konstant gehalten.
- 2) Beitragssatz 4 %. Pro Beitragszahler 1173,35 DM pro Jahr.
- 3) 57 % der zusätzlichen Arbeitslosen beziehen ein Arbeitslosengeld von jahresdurchschnittlich 18 971,40 DM.
- 4) Die Zunahme der Arbeitslosenzahl führt zu einer entsprechenden Abnahme der Beitragszahler.

Die Debatte über die Finanzierung der BA ist also nicht abgeschlossen, sondern wird auch die nächsten Jahre fortdauern. Falls die BA nicht Jahr für Jahr Gegenstand hektischer Kürzungsdiskussionen werden soll, muß sie langfristig eine stabile Finanzierung erhalten.

Der beste Weg zur dauerhaften Verbesserung der Finanzsituation der BA ist die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung. Insofern müssen sich Überlegungen zu einer alternativen Wirtschaftspolitik auch in erster Linie auf die Finanzierung einer beschäftigungssichernden Finanzpolitik und auf Arbeitszeitverkürzung konzentrieren.

Da Arbeitsmarktpolitik mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie beruflicher Weiterbildung über direkt beschäftigungswirksame Instrumente verfügt, muß der finanzielle Spielraum zum Einsatz dieser Instrumente im Rahmen einer aktiven Beschäftigungspolitik geschaffen werden. Dies gilt umso mehr, als auf die Arbeitsmarktpolitik in den nächsten Jahren wachsende Aufgaben zukommen, die sie teilweise auch bei Vollbeschäftigung weiterhin erfüllen muß:

– Technologische und organisatorische Veränderungen in den Betrieben bewirken eine »Krise des Anlernens«,<sup>10</sup> es entfallen traditionelle Wege des innerbetrieblichen Qualifikationserwerbs für un- und angelehrte Beschäftigte. Durch die Förderung beruflicher Weiterbildung muß die Arbeitsmarktpolitik vorbeugend verhindern, daß diese große Gruppe der Beschäftigten nicht ausgegliedert oder langfristig – etwa durch Abdrängung in Randbelegschaften – benachteiligt wird.

– Arbeitslosigkeit – vor allem wenn sie langfristig dauert – führt zu einem Verfall beruflicher Qualifikation. Die Zunahmen unfreiwilliger Mobilität in der Krise über die Zwischenstation Arbeitslosigkeit läßt die Mobilitätsanforderungen an die Arbeitskräfte steigen, während gleichzeitig der Schutz vor Mobilitätsrisiken abnimmt. Denn dieser Schutz ist vorwiegend an kollektivvertragliche Regelungen gebunden, die nur bei Versetzungen innerhalb eines Betriebes greifen (sozialpolitische Schutzfunktion innerbetrieblicher Arbeitsmärkte). Viele Beschäftigte verfügen nicht über die nötige Breite ihrer Qualifikation und werden dequalifiziert. Es sind also durch inzwischen 8 Jahre Massenarbeitslosigkeit erhebliche Qualifikationsprobleme entstanden, die auch bei einem schnellen Aufschwung weiterbestehen bzw. dann offensichtlich würden.

Die Arbeitsmarktpolitik muß daher eine besondere Verantwortung für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes erhalten und einer Strukturierung der Arbeitslosigkeit bzw. einer Aufspaltung des Arbeitsmarktes in Stamm- und Randbelegschaften entgegenwirken. Wichtigste Instrumente dazu sind die berufliche Weiterbildung, aber auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, durch die gezielte Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen und die dequalifizierenden Wirkungen von Arbeitslosigkeit bekämpft werden können.<sup>11</sup>

Die Finanzierung dieser erweiterten Aufgabenstellung der Arbeitsmarktpolitik kann zum Teil durch eine Umpolung von Lohnersatzleistungen auf ABM und Bildungsmaßnahmen erfolgen. Das IAB hat errechnet, daß diese Maßnahmen nur unwesentlich teurer als die Zahlungen von Arbeitslosengeld im gleichen Zeitraum sind.<sup>12</sup> Mehrkosten fallen allerdings dadurch an, daß ein Arbeitsloser z. B. während einer Ar-

beitsbeschaffungsmaßnahme wiederum Arbeitslosengeldansprüche erwirbt, also nicht so schnell ausgegliedert wird, was allerdings arbeitsmarktpolitisch geradezu erwünscht ist. Eine darüber hinausgehende Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und beruflicher Weiterbildung – also die Wiederbelebung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik – setzt jedoch eine erhebliche Erweiterung des gegenwärtigen Finanzrahmens voraus.

Daneben muß weiterhin die Funktion der Bundesanstalt für Arbeit erhalten bleiben, durch die Gewährung von Lohnersatzleistungen den Arbeitslosen einen Mindestlebensstandard zu sichern. Bei steigender Arbeitslosigkeit erfordert dies eine Ausweitung der Ausgaben. Die Arbeitslosenversicherung kann damit zugleich eine wichtige antizyklische Funktion erfüllen. Durch die automatische Ausweitung ihrer Ausgaben in der Krise gilt sie als »eingebauter Stabilisator«. Allerdings hängt diese Stabilisierungsfunktion von den konkreten Finanzierungsmodalitäten der steigenden Ausgaben ab:

- Durch Beitragserhöhungen wird den abhängig Beschäftigten Kaufkraft entzogen. Antizyklische Wirkungen treten dadurch auf, daß die Konsumquote der Arbeitslosen höher ist als die von Beschäftigten, was durch mehrere empirische Untersuchungen bestätigt wurde. Von 1974-1980 wurden beispielsweise durch Beitragserhöhungen insgesamt 33,438 Mrd. DM zusätzlich mobilisiert. Da die Sparquote der Beschäftigten bei ca. 13 % liegt, bei den Arbeitslosen aber fast bei 0 (z. T. wurden sogar Ersparnisse aufgezehrt), ergibt sich dadurch grob gerechnet eine zusätzliche Nachfrage von 4,347 Mrd. DM, also immerhin ein kleines »Konjunkturprogramm«.

- Die konjunkturpolitische Wirkung von Bundeszuschüssen hängt sehr stark von ihrer Finanzierung ab. Falls die Staatsverschuldung ausgeweitet wird, kommt es zu einer zusätzlichen Nachfrage. Werden hingegen andere staatliche Ausgaben eingeschränkt, so ist der konjunkturpolitische Effekt zweifelhaft und – je nachdem, welche Ausgaben eingeschränkt werden – unter Umständen sogar negativ.

- Die größten konjunkturpolitischen Wirkungen können künftig – da die Rücklage aufgebraucht ist – durch eine Finanzierung der zusätzlichen konjunkturrell bedingten Mehrausgaben über die Bundesbank erzielt werden. Dieser Gedanke wurde u. a. sogar von Ehrenberg vorgeschlagen: »Entsprechend wäre es konsequent, in Rezessionsphasen der Wirtschaft, die Finanzierungshilfen für die BA nicht aus dem in dieser Phase sowieso durch Einnahmeverminderungen angespannten Bundeshaushalt, sondern durch die Bundesbank bereitzustellen. Diese Beiträge würden damit direkt der Geldmengenregulierung der Bundesbank un-

terliegen. Haushaltsproportionen würden nicht entsprechend den Konjunkturschwankungen verzerrt und der konjunkturelle Aspekt dieser zusätzlichen Mittel würde deutlich erkennbar«.<sup>13</sup> Vorteilhaft wäre nicht nur die gesteigerte antizyklische Wirkung, sondern auch eine Verringerung des politischen Drucks zur Kürzung des Arbeitslosengeldes, als eine bessere Absicherung der sozialpolitischen Funktion der Arbeitsmarktpolitik.

Unsere im folgenden vorgelegten Vorschläge zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik gehen also von folgenden Gesichtspunkten aus:

– Der Arbeitsmarktpolitik kommt im Rahmen einer aktiven Vollbeschäftigungspolitik eine wachsende Rolle zu; insbesondere ihre beschäftigungswirksamen Instrumente, berufliche Bildung und ABM, müssen ausgebaut werden.

– Überlegungen zur Finanzierung einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik können sich nicht mehr allein im Rahmen eines restriktiven »Versicherungsprinzips« bewegen. Die erweiterte Aufgabenstellung der Arbeitsmarktpolitik erfordert auch bei Vollbeschäftigung einen erweiterten Finanzierungsrahmen.

– Die sozialpolitische Funktion der Arbeitsmarktpolitik ist zu sichern, also Arbeitslosengeld auch bei steigenden Arbeitslosenzahlen mindestens in der bisherigen Höhe zu zahlen.

– Die antizyklische Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung muß durch eine konjunkturpolitisch wirksame Finanzierung der Ausgabenüberschüsse der BA sichergestellt werden.

– Schließlich soll auch in Krisenzeiten die Selbstverwaltung der BA, in der allerdings – dies zeigen die Auseinandersetzungen um die Zumutbarkeit – der gewerkschaftliche Einfluß erweitert werden muß, gestärkt und nicht zu einem bloßen Vollzugsorgan der Bundesregierung werden. Denn nur durch einen stärkeren Einfluß der Selbstverwaltung, vor allem auf lokaler und regionaler Ebene, können die Mittel der BA für ABM und berufliche Bildung künftig besser auf regionale und branchenstrukturelle Problemlagen gezielt werden.

– Weitere Beitragserhöhungen kommen in absehbarer Zeit nicht in Frage, da die Beiträge in der Vergangenheit insgesamt schon um das Dreifache (von 1,3 % 1971 auf 4 % 1982 des Bruttoeinkommens) erhöht wurden und hiermit eine angesichts der wahrgenommenen und wahrzunehmenden Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik einseitige Umverteilung zugunsten der Arbeiter und Angestellten stattgefunden hat.

Diesen Zielen kann durch eine Kombination folgender Finanzierungsmöglichkeiten entsprochen werden, wobei die Vorschläge 1-4 auf

eine Erweiterung der BA-Finanzen entsprechend ihrer gewachsenen Aufgabenstellung auch bei Vollbeschäftigung zielen, d. h. konjunkturübergreifend sind, während Vorschlag 5 die Deckung konjunkturell verursachter Defizite sichern soll. Vorschlag 6 schließlich zielt nicht auf eine Einnahmeverbesserung der BA, sondern auf einen besseren betrieblichen Schutz der Beschäftigten vor Entlassungen, durch deren Folgeprobleme die Arbeitsmarktpolitik im wesentlichen belastet wird.

*1) Die Erweiterung der Solidargemeinschaft der Versicherten durch die Einführung eines Arbeitsmarktbeitrags für alle Erwerbstätigen, also auch für die Beamten und Selbständigen:*

Wie bei anderen Sozialversicherungen, ist auch bei der Arbeitslosenversicherung in den vergangenen 30 Jahren der Kreis der Pflichtversicherten ausgedehnt worden; durch die Einbeziehung aller Beschäftigten, und vor allem auch der Besserverdienenden, werden die Risiken Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit deckungsfähiger. 1952 zahlten nur 52,3 % aller Erwerbstätigen Beiträge an die Arbeitslosenversicherung, 1979 waren es schon 80,6 %.<sup>14</sup> Von diesem Trend zur »Volksversicherung« sind bisher als größere Beschäftigungsgruppen nur noch die Beamten und Selbständigen ausgenommen. Zur Finanzierung der BA können nach der gegenwärtigen Rechtsprechung alle herangezogen werden, die ein »materielles Interesse an der Gesunderhaltung des Arbeitsmarktes« haben. Ein solches Interesse liegt auch bei den Beamten und Selbständigen vor: Jährlich wandern etwa 80 000-100 000 Selbständige in abhängige Beschäftigungsverhältnisse ab, in den 50er und 60er Jahren war – vor allem durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft – die Zahl noch erheblich höher; jährlich beenden 70 000 Beamte ihren Vorbereitungsdienst und werden zu einem gegenwärtig abnehmenden Anteil als Lebenszeit-Beamte übernommen. Hinzu kommt die Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen der Beamten auf Zeit. Diese Mobilität zeigt, daß es für Beamte und Selbständige keine abgeschotteten Arbeitsmärkte gibt. Bei der Konstruktion der Arbeitslosenversicherung muß von der Existenz eines Gesamtarbeitsmarktes ausgegangen werden. Ansonsten könnten sich auch Gruppen von Arbeitern und Angestellten – wie z. B. die unkündbaren Angestellten im öffentlichen Dienst oder die unkündbaren älteren Beschäftigten in der Stahlindustrie – aus der Arbeitslosenversicherung herausstehlen. Hinzu kommt, daß durch die Arbeitsmarktpolitik Chancen aller Erwerbstätigen verbessert werden, eine vollwertige Beschäftigung zu erhalten. Der Zusammenhang zwischen Lohnentwicklung der Angestellten und Ar-

beiter einerseits und der Beamten sowie vieler Selbständiger, deren Einkommen in Anlehnung an das allgemeine Lohn- und Preisniveau ausgehandelt werden (Gebührenordnung für Ärzte und Rechtsanwälte usw.), andererseits wird in jeder Tarifrunde sichtbar. Eine Einbeziehung der Beamten und Selbständigen in die Arbeitslosenversicherung würde allerdings auch eine Öffnung der Leistungen für diese Gruppen erfordern und damit erhebliche Änderungen im Leistungsrecht bedingen. Ein Arbeitsmarktbeitrag würde bei einem Beitragssatz von 4 % zu Nettomehreinnahmen der BA von ca. 4 Mrd. DM führen.

## *2) Stärkung des sozialen Ausgleichs durch Erhöhung und langfristig auch Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze:*

Gegenwärtig liegt die jährlich dynamisierte Beitragsbemessungsgrenze bei 4700,- DM. Da Beiträge nur bis zu dieser Grenze erhoben werden, verringert sich die prozentuale Belastung mit steigendem Einkommen (regressive Belastung). Die geringer verdienenden Beschäftigten, wie Ausländer, Frauen, Behinderte, Jugendliche, ältere Arbeiter und gering qualifizierte Angestellte, sind stärker als die Besserverdienenden von der Arbeitslosigkeit betroffen. Bei steigender Arbeitslosigkeit nimmt die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit dieser Gruppen überproportional zu. Da sich die Besserverdienenden eher vor Arbeitslosigkeit schützen können, sollten sie daher wenigstens einen proportionalen Beitrag zum Ausgleich der Einkommenseinbußen der Arbeitslosen leisten. Die Beitragsbemessungsgrenze für die Bundesanstalt für Arbeit müßte daher sofort verdoppelt und langfristig beseitigt werden.

## *3) Finanzierung von Arbeitgeberrisiken durch Arbeitgeberumlagen:*

Mit Mitteln der BA werden eine Reihe typischer innerbetrieblicher Personalprobleme bewältigt. Ein Personalabbau wird durch die Entlassung von über 59jährigen erleichtert, die ein Jahr lang einen Zuschuß zum Arbeitslosengeld vom Unternehmen bekommen und dann vorzeitig in Rente gehen. Bei kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen können die Unternehmen ihre Belegschaften über Kurzarbeitergeld finanzieren, z. T. wird Kurzarbeitergeld auch zur Finanzierung betriebsüblicher Stillstandszeiten wie z. B. beim Modellwechsel in der Automobilindustrie in Anspruch genommen. Solche Personalprobleme gehören zu klassischen Arbeitgeberrisiken und sollten wie schon gegenwärtig beim Konkursausfallsgeld oder der produktiven Winterbauförderung durch eine Arbeitgeberumlage finanziert werden, die bei den Berufsge-

nossenschaften erhoben wird. Solche Umlagen wären eine bessere Lösung als die beschlossenen Änderungen beim Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz zur Kontrolle von Mißbrauch bei diesen Instrumenten: Denn die im AFKG beschlossene Übertragung der Zahlung des Arbeitslosengeldes der 59jährigen auf die Unternehmer enthält eine Ausnahmeregelung: Die 59er Regelung kann weiterhin praktiziert werden, wenn eine Erstattung des Arbeitslosengeldes durch das Unternehmen eine »unzumutbare wirtschaftliche Belastung bedeuten würde. . . (die) die Existenz des Betriebes gefährden könnte« (§ 128 AFG). Da Personalabbau gerade in existenzgefährdeten Betrieben durchgeführt wird, wird mit großer Wahrscheinlichkeit die von der Bundesregierung gewünschte Einsparung nicht sehr wesentlich sein. Die von der Bundesregierung geplante Einschränkung beim Kurzarbeitergeld (Berechnung von betrieblichen und individuellen Überstunden auf die Ausfallzeiten) ist zu begrüßen und beizubehalten. Sie führt allerdings nur zu unwe sentlichen Einsparungen (geplant 70 Mio. von 1,030 Mrd. DM) und beseitigt nicht den Arbeitgebermißbrauch. Arbeitgeberumlagen für Kurzarbeitergeld und die 59er-Regelung würden 1982 ca. 1,5 Mrd. DM erbringen.

#### *4) Fondsfinanzierung der beruflichen Weiterbildung und Rehabilitation:*

Die berufliche Weiterbildung und Rehabilitation sollte durch Arbeitgeberumlagen finanziert werden, die in einem zentralen Fonds zusammengefaßt werden. Eine solche Finanzierungsregelung »entspricht den gemeinsamen Interessen der Unternehmen an der Verfügbarkeit einer großen Zahl qualifizierter Arbeitskräfte und der Mitwirkung von Betrieben an deren Ausbildung«.<sup>15</sup> Erfahrungen mit dem in der Bauindustrie schon tariflich vereinbarten Fonds für die berufliche Ausbildung zeigen, daß die finanziellen Belastungen einer solchen Umlage von den Unternehmen getragen werden können, zumal durch gut ausgebildete Arbeitskräfte auch die Produktivität wächst. Auf Grund der engen Zusammenhänge und auch Substitutionsbeziehungen zwischen beruflicher Erstausbildung und Weiterbildung erscheint eine gemeinsame Finanzierungsregelung durch eine »Berufsbildungsabgabe« notwendig. Von gewerkschaftlicher Seite wurde dieser Finanzierungsvorschlag durch einen Vorschlag zur Organisation erweitert: Die Bundesanstalt für Arbeit sollte zu einer Bundesanstalt für Arbeit und Berufsbildung ausgebaut werden. Diese Anstalt bestünde aus zwei selbständigen Aufgabenbereichen:

- der Arbeitsverwaltung, die im wesentlichen durch einen Arbeitsmarkbeitrag finanziert wird, und
- die Berufsbildungsverwaltung, die durch eine Berufsbildungsabgabe getragen wird.

### *5. Bundeszuschüsse und/oder Zuschüsse durch die Bundesbank:*

Arbeitslosigkeit ist kein versicherbares Risiko. Bei einem weiteren Ansteigen der Arbeitslosenzahl kann die BA selbst mit einem Arbeitsmarkbeitrag und Arbeitgeberumlagen nicht finanziert werden.<sup>16</sup> Dies ist bei der Konstruktion der BA auch im Prinzip anerkannt worden. Falls die Ausgaben die Einnahmen übersteigen und die BA nicht mehr über Rücklagen verfügt, ist der Bund zur Deckung der Defizite verpflichtet. Damit wurde berücksichtigt, daß Arbeitslosigkeit das Ergebnis allgemeiner wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen ist, deren Aufwendungen daher auch nicht nur von den Beitragszahlern, sondern von der Gesellschaft insgesamt aufgebracht werden müsse. Bei den gegenwärtigen Finanzierungsregelungen sind Bundeszuschüsse auch die einzige Gewähr, weitere Beitragserhöhungen und Kürzungen abzuwenden, die die BA bis zur Unkenntlichkeit – gemessen an ihrer Aufgabenstellung – verstümmeln würden. Die Abhängigkeit von Bundeszuschüssen birgt allerdings erhebliche Risiken für die abhängig Beschäftigten und Arbeitslosen: Bei steigenden Defiziten werden die Bundesmittel gekürzt oder sie werden durch den Abbau anderer Sozialleistungen finanziert. Sozialabbau und Verminderung der antizyklischen Wirkung der BA kommen zusammen.

Dieser politischen Anfälligkeit gegenüber Kürzungen könnte durch eine Finanzierung der Defizite durch die Bundesbank begegnet werden. Durch automatische – und nur im Fall, daß eine Rücklage wieder aufgebaut werden kann, rückzahlbare – Zuschüsse der Bundesbank, würde die BA wieder die Funktion eines eingebauten Konjunkturstabilisators erhalten. Dabei muß die Bundesbank keineswegs ihre langfristig geplante Geldmengenausweitung überschreiten: Die Geldmengenausweitung erfolgte in den letzten Jahren überwiegend durch die Verringerung der Mindestreservesätze und die Ausweitung der Rediskontkontingente. Falls diese eingefroren würden, ergäbe sich ein erheblicher Spielraum der Bundesbank für Zuschüsse an die BA und die Übernahme staatlicher Schuldtitel, ohne daß es zu einer übermäßigen Geldausweitung und damit einer Inflationsgefahr käme. Mit einer solchen Regelung würde für den Krisenfall das Gegenstück zu der im Stabilitätsgesetz verankerten Möglichkeit geschaffen werden, daß die BA bei Hochkon-

junktur einen Teil ihrer liquiden Mittel bei der Bundesbank stillegen muß.

## 6. Stärkung der Schutzfunktion betrieblicher Arbeitsmärkte:

Angesichts des Überangebots von Arbeitskräften bei hoher Arbeitslosigkeit selektieren die Unternehmen heute bei Entlassungen und Einstellungen die leistungsschwächeren Arbeitskräfte aus. Sie sind immer weniger bereit, älteren und behinderten Arbeitskräften als Gegenleistung zum Verschleiß ihrer Arbeitskraft im Betrieb einen »Schon«-arbeitsplatz zu gewähren. Durch diese Bildung von olympiareifen Belegschaften hat die Schutzfunktion betrieblicher Arbeitsmärkte abgenommen. Der Anteil von den sogenannten Problemgruppen an den Arbeitslosen hat zugenommen, wodurch der Bundesanstalt für Arbeit erhebliche Aufwendungen entstehen. Die Unternehmen haben Personalaufwendungen zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit externalisiert. Um einer solchen Externalisierung von Kosten entgegenzuwirken und damit die Rahmenbedingungen für die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik zu verbessern, müssen

- der Kündigungsschutz verbessert werden;
- die Schwerbehindertenpflichtquote – wie vom DGB vorgeschlagen auf 10 % erhöht werden;
- der (betrieblich und tariflich vereinbarte) Rationalisierungsschutz ausgebaut werden.

Durch solche Maßnahmen werden Entlassungen betriebswirtschaftlich kostenaufwändiger und damit zum Teil reduziert.

### Anmerkungen

1 Vgl. G. Bosch, Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen 11/1981, S. 667-676

2 Vgl. P. A. Görres, Mindestlohnarbeitslosigkeit – eine wenig nützliche Vokabel, in: Konjunkturpolitik, Heft 3/1981, S. 156-175

3 F. Niess, Geschichte der Arbeitslosigkeit, Köln 1979, S. 187

4 C. Brinkmann, Arbeitslosigkeit und Mobilität, in: Mitteilungen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2/1977

5 Vgl. A. Hellmich, Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Ein Beitrag zur aktuellen Kontroverse um ABM, in: WSI-Mitteilungen 2/1982, S. 113-123

6 A. Fuchs in der Fragestunde des Bundestages, vgl. stenographisches Protokoll der Fragestunde vom 10. 04. 1981, S. 1649

7 Vgl. D. Mertens, Alternative Strategien einer Vollbeschäftigungspolitik, in: Krise und Reform in der Industriegesellschaft, Protokoll der IG-Metall-Tagung vom 17.-19. 05. 1976 in Köln, Band 2, Frankfurt-Köln 1976, S. 176

8 Vgl. *U. Engelen-Kefer*, Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz: Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2/1982, S. 79

9 Ebenda S. 78

10 *I. Drexel*, Die Krise der Anlernung im Arbeitsprozeß, in: Soziale Welt, 3/1980

11 Vgl. *G. Bosch und J. Priebe*, Perspektiven und Handlungsspielräume der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2/1982, S. 57-68

12 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (*J. Kühl, A. G. Paul, D. Blunk*): Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 36

13 *H. Ehrenberg*, Zwischen Marx und Markt, Konturen einer infrastrukturorientierten und verteilungswirksamen Wirtschaftspolitik, München 1976, S. 186

14 Vgl. *G. Bosch*, Zur Finanzierung a. a. O., S. 670

15 Vgl. Sachverständigen-Kommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung (Abschlußbericht), Bonn 1974, S. 371

16 „Gegen den Schadensfall der Arbeitslosigkeit . . . ist jedoch eine wirtschaftliche Versicherung auch in der Ausgestaltung der Sozialversicherung im strengen Sinne nicht möglich. Die Gründe, aus denen sich Arbeitslosigkeit ergeben kann, sind jeder für sich, vor allem aber in ihrem Zusammenwirken dergestalt, daß sich der zukünftige Schadensumfang und die Verteilung des Risikos einer rechnerischen Erfassung entziehen.“ Vgl. *R. J. Willeke*, Die Arbeitslosenversicherung als Mittel der Konjunkturpolitik und Vollbeschäftigung, München 1951. S. 45

## IV Gesundheit

### *1. Reformdefizite werden zu Finanzdefiziten*

Auch in der Gesundheitspolitik werden sozial restriktive Maßnahmen mit der Behauptung gerechtfertigt, es gäbe einen sachzwangartigen Zusammenhang zwischen schrumpfenden Wachstumsraten des BSP, »verengten Verteilungsspielräumen« und Abstrichen in der Qualität und der sozialen Verteilung bei der Gesundheitssicherung, Krankenversorgung und den monetären Krankheitsfolgeleistungen. Gerade das Gegenteil ist der Fall: Statt die Defizite zum Anlaß zu nehmen, zunächst den Reformstop und danach die »soziale Tendenzwende« einzuleiten, lassen sich die Finanzierungsschwierigkeiten des Gesundheitssystems dauerhaft nur durch konsequente Reformpolitik auf ein erträgliches Maß herabmindern. Denn in den steigenden Ausgaben für Gesundheit drückt sich keineswegs ein »überzogenes Versorgungsniveau« aus. Die wichtigsten Kostenfaktoren sind vielmehr Ergebnis erstens der Entwicklung eines Krankheitsspektrums, auf das das Gesundheitswesen völlig unzureichend eingestellt ist. Zweitens sind gestiegene Inanspruchnahme und entsprechend hoher Aufwand keineswegs Zeichen einer »Anspruchsinflation« oder gar eines überaus hohen Standards der Gesundheitsversorgung, den man bei entsprechend propagierter und/oder erzwungener Askese gefahrlos »zurückstutzen« könnte. Denn zu einem Großteil ist die steigende Inanspruchnahme dieser Leistungen nichts anderes als die Folge langandauernder Nichtberücksichtigungen der menschlichen Gesundheit bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Gesellschaft. Drittens wird die Dynamik der Ausgabenentwicklung entscheidend geprägt durch die grundlegende Struktureigenschaft des Gesundheitswesens, zu wesentlichen Teilen ein »profitwirtschaftlich ausgenutzter Selbstbedienungsladen auf der Basis kollektiv/solidarischer Grundfinanzierung«<sup>1</sup> sowie ein bevorzugtes Tätigkeitsfeld konservativer Mittelstandspolitik zu sein.

Das berührt mehr als nur kurzfristige Kosten- und Verteilungsfragen: Entscheidend ist, daß es sich bei der gesundheitspolitischen Symbiose zwischen mittelständischer Ärzteschaft und der im Medizinmarkt engagierten Industrie um das Machtzentrum des Gesundheitswesens handelt, dessen Interessen sich mit den bestehenden dysfunktionalen Strukturen deckt<sup>2</sup> und durch das vor allem die Inhalte und Wirkungsrichtung des Medizinbetriebes weitgehend geprägt sind. Wir haben es mit einem System zu tun, in dem die Honorare und Gewinne, die am »Gesund-

heitsmarkt« erzielt werden, desto höher sind, je weniger erfolgreich die Leistungen sind und je weniger sie durch Prävention in den gesellschaftlichen Lebensbereichen überflüssig gemacht werden.

Die gegenwärtig betriebene Gesundheitspolitik hat jedoch keinen dieser Ursachenbereiche zum Gegenstand. Kurzatmig und fast ausschließlich an den Ausgaben der Krankenkassen sich orientierend, versucht sie, die Kosten dieses Teils der Folgen so zu steuern, daß eine größtmögliche Kompatibilität zur staatlichen Austeritätspolitik und der Beruhigung der gutverdienenden Mittelschichten hergestellt wird. Durch diese Symptomtherapie auf eine Zielbindung, die sich nicht an einer gesundheitspolitischen Zweckrationalität (welcher Art auch immer) orientiert, wird selbst das fragwürdige Ziel einer solchen »Kostendämpfung« verfehlt. Die Ursachen der Finanzierungsschwierigkeiten werden hierdurch reproduziert und verstärkt. Zugleich werden menschliche und finanzielle Ressourcen vergeudet aufgrund von Krankheit, Invalidität und frühzeitigem Tod.

*Fazit:* Das Volumen von ca. 200 Mrd. DM, die als Kosten der Gesundheitssicherung, Krankenversorgung und der monetären Kompensation von Krankheitsfolgen allein bei den öffentlichen Haushalten, der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), der Rentenversicherung, der Gesetzlichen Unfallversicherung, den privaten Krankenversicherungen, der Arbeitgeber und privaten Haushalte anfallen, bedarf im Prinzip *keiner Ausweitung*. Vorausgesetzt ist eine Politik, die an allen drei Ursachenbereichen ansetzt, wobei die umfassende gesellschaftliche Primärprävention, d. h. die Verminderung pathogener Faktoren in der sozialen (einschließlich der sogenannten natürlichen) Lebenswelt, weder allein noch vorwiegend Sache von Gesundheitspolitik als Teilpolitik sein kann, sondern im engen Zusammenhang dessen zu sehen ist, was wir an anderer Stelle als »qualitatives Wachstum« (s. Memorandum, Pkt. 5.3.4.) bezeichnen. Prävention in diesem Sinne (1), verbesserte Qualität und Effizienz der medizinischen, pflegerischen und betreuerischen Leistungen (2) und Zurückdrängung des Profitprinzips (3) zugunsten demokratischer Kontrolle und Teilhabe durch die Sozialversicherten bedingen sich gegenseitig.

Ein erheblicher zusätzlicher Finanzbedarf entsteht allerdings nur dann nicht, wenn kurzfristig erzielbare Einsparungen im Gesundheitswesen für unbedingt *notwendige Verbesserungsinvestitionen*, für die Schaffung neuer Strukturen und Institutionen, die Überbrückung für mit Umstellungen stets verbundenen »Parallelproduktionen« usw. reinvestiert werden und nicht in den haushaltspolitischen Umverteilungssog hineingerissen werden. Dann können durch eine Reformpoli-

tik, die diese drei Elemente enthält, durchaus die Ressourcen freigesetzt werden, die zur Verbesserung der Gesundheitssicherung nötig sind.

## 2. Zur finanziellen Situation

Im Zentrum der Betrachtung steht das sich ständig vergrößernde *Volumen* der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Während das o. a. kostenmäßig erfaßbare Gesamtvolume zwischen 1970 und 1978 um 135 v. H. gestiegen ist, wuchsen die GKV-Ausgaben in diesen acht Jahren um das Dreifache. Entsprechend ist ihr Anteil von 34,7 v. H. auf 44,5 v. H. der Gesamtausgaben gestiegen<sup>3</sup> und steigt weiterhin. Das zeigt, daß ein nicht unwesentlicher Teil dessen, was in der budgetbasierten Betrachtungsweise als Kostenwachstum erscheinen muß, in Wirklichkeit Kostenverschiebungen auf den Kostenträger GKV sind. Die GKV finanziert 65 v. H. aller Behandlungskosten, die wiederum mit 85 v. H. den Hauptposten ihrer Ausgaben bilden. Deren Gesamthöhe beträgt für 1980 89,8 Mrd. DM.<sup>4</sup>

*Tabelle 9: Anstieg der Leistungsausgaben in den einzelnen Sektoren der GKV (je Mitglied einschl. Rentner) gegenüber dem Vorjahr.*

	1978	1979	1980	1981
Leistungsausgaben insgesamt:	5,6	6,9	9,3	5,3
- ärztliche Behandlung	4,0	5,6	7,0	6,3
- zahnärztliche Behandlung	6,1	3,7	4,0	5,8
- Zahnersatz	4,8	11,0	11,8	6,4
- Arzneimittel	6,4	5,4	8,8	7,7
- Heil- und Hilfsmittel	13,3	11,8	10,3	6,7
- stationäre Behandlung	5,2	4,9	7,8	6,1
- Krankengeld	6,4	10,5	10,2	-4,0
- übrige Leistungsausgaben	4,1	12,5	19,9	9,3
Grundlohnanstieg	5,0	6,2	5,4	4,8

Quelle: Bundesarbeitsblatt 5/1982, S. 10, sowie Bundesratsdrucksache 52/82, S. 8.

Zur öffentlichen Thematisierung der gesellschaftlichen Gesundheitsprobleme als Kostenprobleme der GKV führte erst die Spürbarkeit der Beitragsbelastung, die drastisch wurde, als die Bruttolöhne und -gehälter zu stagnieren begannen. Die Nettorealohnsicherung erscheint umso mehr durch die Sozialabgaben gefährdet, je weniger sie gegen die Ge-

winneinkommen verteidigt werden konnte. Zudem sind die *Einnahmen* der GKV direkt von der Lohnhöhe abhängig. Und solange der versicherungspflichtige Teil der Löhne und Gehälter (»Grundlohnsumme«) sich noch in hohen Raten erhöhte, kam es zwar auch schon zu Beitragserhöhungen; sie wurden jedoch hingenommen, zumal zu Beginn der 70er Jahre damit auch Leistungsverbesserungen in vielen Bereichen einhergegangen sind. Während die Grundlohnsumme zwischen 1970 und 1975 noch durchschnittliche Wachstumsraten von jährlich 10,7 v. H. aufweist, schrumpften diese in den vergangenen fünf Jahren auf nur noch durchschnittlich 5,7 v. H. zusammen.

Die Einnahmesituation verschlechterte sich also als direkte Folge der Wachstums- und Beschäftigungskrise mit jedem Abstrich bei den Lohnerhöhungen. Wenn die Inanspruchnahme der Leistungen sich nicht ebenfalls an diese restriktive Entwicklung angepaßt hat, dann hat das einen einfachen Grund, der in der Öffentlichkeit umso penetranter in Vergessenheit gerät, je größer die interessenbedingte Distanz zur Lebenslage der Arbeitnehmer ist: Weder werden die gesundheitlichen Belastungen eines Menschen abgebaut noch werden seine Krankheiten geheilt oder gelindert, wenn – oder gar weil – sein Einkommen stagniert oder schrumpft. Dies ist auch für die gesamte Gesellschaft der Fall. Die durch diesen Sachverhalt sich weiter öffnende Schere zwischen Einnahme- und Ausgabentrend verschärft das Finanzierungsproblem.

Dieses hat allmählich jedoch seine Erscheinungsform geändert: Drückte es sich zunächst noch fast ausschließlich in Beitragserhöhungen aus, so kam es dann – insbesondere nach dem Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz (KVKG) 1977 und dessen Folgewirkungen – zu Restriktionen im Leistungsrecht und informellen Leistungsverschlechterungen der Anbieterinstitutionen als Gegenstrategie gegen die »Globalsteuerung« der Ausgabenvolumen (s. u.). Dadurch gerieten die im Gesundheitswesen beschäftigten Arbeitnehmer unter Druck.<sup>5</sup>

### *3. Hauptursachen der Finanzierungsprobleme*

Kennzeichnend für alle Elemente der gegenwärtigen Kostendämpfungspolitik ist, daß sie fast stets die gesellschaftlichen Ursachenbereiche dieser Entwicklung ausklammert. Weder die Krankheitsentwicklung als objektives Geschehen und ihre Bedingungen noch die Grundstruktur des Gesundheitswesens werden in einer Weise thematisiert, die auf eine längerfristige Perspektive schließen lassen könnte. Nur der Weg

über einen höheren Standard der Gesundheitssicherung und Krankenversorgung kann jedoch dauerhaft zur Kostendämpfung führen und die dazu notwendigen Mittel können durchaus innerhalb des Gesundheitswesens durch die entschlossene Zurückdrängung des Gewinnprinzips und seiner inhaltlichen Folgen für den Medizinbetrieb freigesetzt werden.

### 3.1. Krankheitsgeschehen

Rund 70 v. H. des Krankheitsgeschehens sind durch wenige Volkskrankheiten dominiert: Das sind vor allem Herz-Kreislauferkrankungen, bösartige Neubildungen, Diabetes Melitus, chronische Bronchitis, Rheuma, Krankheiten der Verdauungsorgane (Magen, Galle, Leber) und Unfallfolgen. Lediglich bezogen auf die unterschiedlichen Probleme Arbeitsunfähigkeit, Frühinvalidität und Sterblichkeit haben sie auch eine unterschiedliche Bedeutung.<sup>6</sup>

Die kurative, am Organismus des bereits erkrankten Menschen ansetzende Medizin, stößt hier auf die Schranken ihrer Wirksamkeit. Aller Teilerfolge zum Trotz ist mit Sicherheit festzustellen, daß durch sie keine Trendumkehr erreichbar sein wird, darum müssen die ungeheuer hohen gesellschaftlichen Investitionen in diesem Bereich aber nicht etwa abgebaut, sondern teilweise *umorientiert* werden auf die Aufgaben, die mit den Mitteln der modernen Medizin erfüllbar sein können: Es geht verstärkt darum, bei chronisch Erkrankten die Symptome zu lindern, sie fähig zu machen, aktiv am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können.<sup>7</sup> Das schafft Steuerungs-, aber keine Finanzierungsprobleme.

Wenn nun aber bei den meisten relevanten Erkrankungen bereits eingetretene Schäden nicht mehr in dem Sinn »heilbar« sind, daß der Status quo ante wieder hergestellt werden kann, dann liegen Lösungsmöglichkeiten allein in ihrer Verhinderung durch präventive Eingriffe in die Lebenslage.<sup>7</sup> Gesundheitsbezogene Eingriffe in die Arbeits- und Lebensbedingungen – die ja meist zugleich auch privatwirtschaftlich dominierte Gestaltungsräume im Produktions- und Konsumtionsbereich tangieren – überschreiten jedoch den Rahmen der herkömmlichen Gesundheitspolitik. Indem hier aber Notwendiges unterlassen wird, verschärft sich das Krankheitsgeschehen ebenso wie auch die Kostensituation im Gesundheitswesen.<sup>8</sup>

Problemverschärfend wirkt sich hier u. a. aus:

- Die Massenarbeitslosigkeit ist nicht nur selbst ein krankmachender Faktor, sondern verändert auch das Gesundheitsverhalten der davon (noch) nicht Betroffenen in negativer Weise.

– Durch die arbeitnehmerfeindliche Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung wird dieser Effekt erheblich dahingehend verstärkt, daß durch die Verschärfung der Folgen von Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende zusätzliche Disziplinierung gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen in stärkerem Ausmaß ohne Gegenwehr hingenommen werden, selbst wenn dies gesetzwidrig ist.

– Die hohe Austauschbarkeit der Arbeitskräfte führt zur Selektion von Arbeitnehmern nach Fitnesskriterien durch die Betriebe. Da hierdurch leistungsfähigere Belegschaften erreicht werden, ist das die Voraussetzung für weitere Arbeitsintensivierungen mit den entsprechenden Folgen frühzeitigen Verschleißes. Gesundheitlich beeinträchtigte Menschen verlieren sehr viel schneller ihren Arbeitsplatz. Die so eingesparten betrieblichen Kosten werden dann zu Mehrausgaben u. a. der Bundesanstalt für Arbeit und der Rentenversicherung, die dann wiederum von den Unternehmerideologen als erhöhter »Sozialkonsum« verteuft werden. Zudem besteht immer weniger Anlaß für die Betriebe, gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen zu verbessern, da sie durch Selektion dieses Problem in das Sozialeistungssystem externalisieren können.<sup>9</sup>

Damit wird auch von dieser Seite her ein Beitrag zur weiteren Verstärkung der negativen Trends im gesellschaftlichen Krankheitsgeschehen geleistet, der in Zukunft um ein Vielfaches mehr an Kosten erzeugen wird, als aktuell damit eingespart werden mag. Unter anderem:

- Die von den aufgezählten bösartigen Erkrankungen Betroffenen werden immer jünger;
- in größeren Bevölkerungsgruppen sinkt die Lebenserwartung deutlich ab;<sup>10</sup>
- die Beeinträchtigung der Lebensqualität durch chronische Erkrankungen (z. B. Bronchitis) weitet sich erheblich aus;
- das Problem der Frühinvalidität nimmt weiterhin zu.<sup>11</sup>

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei gesundheitsbezogenen Interventionen (z. B. Senkung der Schadstoffemission) ist im gesamtwirtschaftlichen Maßstab unvergleichbar günstiger als das der Behandlung von gesundheitlichen Folgen, die zudem noch mit erheblichem Leid verbunden sind. Die krassen Versäumnisse sind also Ergebnis des politischen Ausweichens vor Eingriffen in den privatwirtschaftlichen Autonomiebereich und nicht auf Finanzierungsprobleme zurückzuführen, schaffen diese jedoch in erheblichem Ausmaß.

### *3.2. Sozialpolitische Verbesserungen*

Mit unterschiedlicher Intention wird in den verschiedenen politischen Lagern darauf hingewiesen, die Erweiterungen im Leistungsrecht, die in der kurzen reformpolitischen Phase der sozialliberalen Regierungsära vorgenommen worden sind, seien ein erheblich kostentreibender Faktor. Es handelt sich dabei um einige Vorsorgeuntersuchungen für Kinder und Erwachsene, die sich in der ärztlichen Praxis durchführen lassen, um Mutterschaftshilfe bei Schwangerschaft und Entbindung und Mutterschaftsgeld; ebenfalls wurde der Personenkreis der Versicherten ausgeweitet, so wurden beispielsweise die Schwerbehinderten durch die GKV abgesichert.

Zum einen kann in diesen Maßnahmen keine Erklärung für die bis heute andauernde Dynamik und das Ausmaß der Kostensteigerungen gesehen werden. So nimmt die Inanspruchnahme der meisten Vorsorgeuntersuchungen für Erwachsene eher ab, ebenso wie die Mutterschaftsfälle stagnieren. Zum anderen ist es wesentlich, daß hier sich die Mehrausgaben dadurch rechtfertigen, daß ihnen – mit Ausnahme einiger Vorsorgeuntersuchungen für Erwachsene – *sozialpolitisch sinnvolle Verwendungen* gegenüberstehen.

### *3.3. Kostenverschiebungen*

*Entlastungen des Staatshaushaltes* auf Kosten der GKV (s. o. 2.) sind zwar keine Kostensteigerungen, weil dadurch die gesamtwirtschaftlichen Kosten tatsächlich gar nicht erhöht, sondern nur verschoben werden. Dennoch hat dies negative Verteilungswirkungen, die auf die *sozial unterschiedlichen Entzugseffekte* von Beitrags- und Steuerfinanzierung der Ausgaben zurückzuführen sind.<sup>12</sup> Den Manipulationen kommt aber auch eine erhebliche gesundheitspolitische Bedeutung deshalb zu, weil Kostensteigerungen bei der GKV die zentrale Legitimation für restriktive Maßnahmen darstellen. Zu nennen sind hier einerseits direkte Überwälzungen vom Staat auf die GKV wie z. B. das Krankenhaus-Finanzierungsgesetz 1972 und das Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz 1981/82, durch das sich vor allem die Länder auf Kosten der Kassen entlasten. Indirekt die gleichen Wirkungen werden beispielsweise dadurch erzielt, daß der Staat seine Zuschüsse zur Rentenversicherung gekürzt hat und dies durch die Verringerungen des Beitrages komensierte, den die Gesetzliche Rentenversicherung an die GKV für die Krankenversicherung der Rentner zu zahlen hat. Ebenfalls erwachsen aus ähnlichen Maßnahmen nach dem »Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz«

(1981/82) Mehrbelastungen für die GKV von 450 Mio. DM durch Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit zwecks Entlastung des Bundeshaushalts.<sup>13</sup>

### 3.4. Struktur des Gesundheitswesens

Hauptfaktor der Kostendynamik ist die bereits skizzierte Grundstruktur des Gesundheitswesens selbst. *Die Gesetzlichen Krankenversicherungen haben im Grunde keinerlei Einfluß auf die Qualität, den Umfang und die Verteilung der Leistungen, die sie finanzieren.* Lediglich eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten gegen nachweisbar überzogene Forderungen einzelner Kassenärzte sind vorhanden. Die Nachfrage wird kollektiv finanziert. Die privatwirtschaftlichen Anbieter und insbesondere die Zuliefererindustrie von Arzneimitteln, Heil- und Hilfsmitteln und technischen Geräten kann sich fast vollends gegen kontrollierende und steuernde Einflüsse seitens der Kassen abschirmen. Nicht privatwirtschaftlich sind die öffentlichen Krankenhäuser, innerhalb derselben durch das Chefarztprinzip und die Privatliquidation aber ebenfalls das Gewinnprinzip neben dem Bedarfsdeckungsprinzip vorhanden ist.

Die einzelnen defizienten Strukturen und Funktionen des Gesundheitswesens sind Anfang der 70er Jahre intensiv diskutiert worden,<sup>14)</sup> haben dies aber bis heute unbeschadet überstanden. Exemplarisch sollen hier nur einige Aspekte aufgezeigt werden, an denen sich zeigen läßt, daß es durchaus möglich ist, durch kurz- und mittelfristige zielgerichtete Eingriffe ohne Senkung des Versorgungsstandards *Ressourcen zu mobilisieren*, um notwendige Verbesserungsinvestitionen (die teilweise selbst wiederum zu größerer Wirtschaftlichkeit im gesamtwirtschaftlichen Maßstab führen) durch interne Umverteilung des Fonds für Gesundheitsleistungen zu finanzieren.

#### 3.4.1. Das Gesundheitswesen als Absatzmarkt

Ein strukturprägendes Merkmal des Gesundheitswesens ist es, daß die jeweils größten industriellen Anbieter von Arzneimitteln, Heil- und Hilfsmitteln sowie medizinisch-technischer Geräte ihrerseits wiederum Teile von großen Konzernen sind, die ihr gesamtes politisch-ökonomisches Gewicht in die Waagschale interessenpolitischer Auseinandersetzungen werfen können, um sich das Gesundheitswesen als Absatzmarkt für sichere und kontinuierliche Gewinne zu erhalten. Dafür bietet gerade der Gesundheitssektor in der Bundesrepublik die besten Voraussetzungen. Beispielsweise:

- Sicherheit und Langfristigkeit der Nachfrage durch die Solidarfinanzierung der Sozialversicherungen;
- kontinuierlich expandierendes Volumen;
- relative Konjunkturunabhängigkeit;
- geringe Käufertransparenz (hohe Diversifikationsmöglichkeiten);
- abgrenzbare Zielgruppe bei Werbung etc.

Diesen gewünschten und durch die monopolistische Konkurrenz auch erforderlichen Bedingungen kommen noch zusätzlich gerade jene Eigenschaften des Gesundheitswesens entgegen, in denen sich seine strukturelle Ineffizienz ausdrückt. Auch hier nur einige Beispiele:

- Die insgesamt kurative Ausrichtung senkt nicht die Zahl der Behandlungsfälle, durch die die Nachfrage nach medizinischen Leistungsarten und Waren ausgelöst wird;
- die ungeplante, spontane Entwicklung der Institutionen der Leistungserstellung führt zu heterogenen Auslastungsquoten und macht das Vorhandensein von Überkapazitäten zur Notwendigkeit;
- das ambulante Behandlungsmonopol und die daraus resultierende Trennung von Arztpraxis und Krankenhaus führt teilweise zur Verdoppelung der medizinisch-technischen Ausrüstung (s. u.);
- das Angebot der normalen Ein-Mann-Kassenpraxis besteht aus institutionellen Gründen zu einem Großteil aus symptomatischer und symbolischer Medikamentenverschreibung mit der Folge einer stabilen Nachfrage; den gleichen Mechanismus macht sich auch die Geräteindustrie mit einem umfassenden Angebot für die Arztpraxis zunutze (s. u.);
- auch die strukturellen Bedingungen der Leistungserstellung im Krankenhaus erzwingen die Substitution von ärztlicher sowie pflegerischer Arbeitszeit durch Arzneimittel (Psychopharmaka statt psychotherapeutischer Behandlung, Ersatz der Nachschwester durch Schlaftabletten usw.) und Technik;
- der Material- und Geräteeinkauf ist so dezentral, daß allein schon aufgrund der fehlenden Transparenz die Bedingungen für einen »Verkäufermarkt« gegeben wären.<sup>15</sup>

Am Beispiel der pharmazeutischen Industrie kann gezeigt werden, wie sich nun die Anbieter auf diese Bedingungen einstellen:<sup>16</sup>

- Durch den hohen Konzentrationsgrad, verbunden mit der Internationalisierung sind Preis- und Marktaufteilungsabsprachen jederzeit möglich;
- bei vielen Präparatgruppen besteht faktisches Monopol;
- die Nachfrageseite, die aufgespalten ist in Arzt, Patient und Kasse hat weder Transparenz- noch Kontrollmöglichkeiten;
- Preiskonkurrenz findet nicht oder kaum statt;

- die Innovationskonkurrenz wird weitgehend zur Imitationskonkurrenz. Aufgrund der Marktbedingungen ist es billiger, Imitations- und Kombinationspräparate auf den Markt zu bringen als in teure Grundlagenforschung zu investieren. So wird festgestellt, daß seit Inkrafttreten des neuen Arzneimittelgesetzes von den rund 1000 Neuzulassungen nur zwei einen signifikanten therapeutischen Gewinn und rund 20 eine Verbesserung eines therapeutischen Prinzips aufweisen;<sup>17</sup>
- Informationskonkurrenz ist teuren Werbekampagnen gewichen, die den Zustand der Undurchschaubarkeit für die Ärzte erhöhen und kostenmäßig auf rund 10% des gesamten Umsatzes der Pharmaindustrie geschätzt werden.
- Wirksamkeitskontrollen und Neuzulassungen sind fast völlig den Interessen der Hersteller angepaßt.

Diese Strategien schlagen sich für die GKV in erheblichen Mehrausgaben nieder. So finanziert allein die GKV nur für die ambulante Versorgung Arzneimittel in Höhe von fast 14 Mrd. DM. Darin ist der Verbrauch der Krankenhäuser ebensowenig enthalten wie die Selbstbeteiligung (Verordnungsblattgebühr) und die enormen Ausgaben für Selbstmedikation. Eine Ahnung von den darin enthaltenden Kosten, die allein den Möglichkeiten der *Machtpreisbildung* geschuldet sind, gibt eine äußerst vorsichtig vorgenommene Berechnung der Preisniveaudifferenzen zu den vergleichbaren westeuropäischen Ländern aus dem Jahre 1975: Hier lag die Bundesrepublik auf Herstellerebene durchschnittlich 34 v. H. und auf der Apothekenstufe durchschnittlich 28 v. H. über den Preisen der Vergleichsländer (s. Tabelle 10).

*Tabelle 10: Übersicht über das Preisgefälle pharmazeutischer Produkte zwischen der Bundesrepublik und westeuropäischen Ländern*

Länder	Preisniveaudifferenz auf der Apothekenstufe	Preisniveaudifferenz auf der Herstellerstufe
Frankreich	-46,3	-44,2
Italien	-33,1	-27,9
Großbritannien	-32,4	-54,8
Schweiz	- 1,1	-10,3
Insgesamt	-28,2	-34,3

*Quelle:* Moebius, K.: Die pharmazeutische Industrie in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1976, S. 75.

Nimmt man die GKV-Ausgaben (einschl. des Verbrauchs in Krankenhäusern) und die Selbstmedikation zusammen, dann könnten allein

hiernach ohne Qualitätseinbußen 30 v. H., d. h. schätzungsweise 5 bis 6 Mrd. DM gespart werden.

### *3.4.2. Niedergelassene Kassenärzte*

Die niedergelassenen Ärzte konnten bislang – gestützt durch die von diesen Strukturen profitierende Industrie und durch mittelstandspolitische konservative Strategien – das Monopol für die kassenärztliche und kassenzahnärztliche ambulante Behandlung behaupten.

Der niedergelassene Kassenarzt in der Einzelpraxis ist die entscheidende Prozeß- und Strukturdeterminante des Gesundheitswesens:

- er ist Anlaufstelle für die Erstinanspruchnahme,
- er führt die ambulante medizinische Versorgung durch,
- entscheidet dabei über den Verbrauch von Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln,
- entscheidet über die Überweisung in die Klinik und damit den Umfang und teilweise auch den Krankheitsstatus der dort zu behandelnden Patienten.

Trotz dieser zentralen Position gibt es keine verbindliche regionale Planung der Niederlassungen, keine verbindliche Fortbildung, weder eine Leistungs- noch eine Qualitätskontrolle. Die Struktur der Einzelpraxis mit der fehlenden Kooperation führt zu Mängeln, die durch die ökonomischen Anreize der Gebührenordnung noch verstärkt werden: Kommunikative medizinische Leistungen werden im Trend durch technische und an Personal delegierbare Leistungen substituiert. Eine psychosoziale Kompetenz, die gerade in Hinblick auf die Erfordernisse der heutigen Volkskrankheiten unverzichtbar ist, wird weder angeeignet noch gefördert. Das Verschreibungs- und Überweisungsverhalten ist deutlich durch das ökonomische Kalkül überformt, das keineswegs mit dem medizinisch Erforderlichen übereinstimmen muß. Das führt u. a. zu erheblichen Belastungen der Patienten und auch erheblichen Folgekosten im Krankenhaussektor als dem letztintervenierenden Bestandteil des Gesundheitswesens. Paradoxalement wird durch Vertragsabschlüsse einiger Krankenkassenverbände mit den Kassenärztlichen Vereinigungen (z. B. »Bayern-Vertrag«) diese enorme Kostenursache mit dem Ziel der Kostensenkung noch verstärkt.

Diese fundamentalen Mängel in der Leistungserstellung und -verteilung lassen sich auf ihre Kosten hin nicht abschätzen. Die Honorierung dieser Leistungen jedoch durch die GKV liegt bei weitem über derjenigen für Berufe mit vergleichbarer akademischer Qualifikation.

So verdient (auf der Basis von auf eigenen freiwilligen Angaben der

Ärzte erstellten Statistiken, s. Übersicht 3) ein niedergelassener Zahnarzt 1977 im Durchschnitt

- 23 v. H. mehr als ein niedergelassener Arzt,
- 46 v. H. mehr als ein Rechtsanwalt,
- 59 v. H. mehr als ein Wirtschaftsprüfer,
- 66 v. H. mehr als ein Tierarzt,
- 67 v. H. mehr als ein Architekt.<sup>18</sup>

*Tabelle 11: Jahresbruttoeinkommen einiger freier Berufe des Gesundheitswesens im Jahre 1979 (Durchschnitt)*

Berufe	Ärzte	Zahnärzte	Zahntechn. Labors	Orthopädie- mechaniker	Apotheker
Jahres- brutto- kommen	176.114	227.900	186.000	127.000	105.000

Quelle: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 58. Sitzung vom 21. 10. 81.

Wenn für 1979 der durchschnittliche Reinertrag je Praxisinhaber mit 159 Tsd. DM angegeben, dann ist dieser Wert mit Vorsicht einzuschätzen, da über seine Höhe durch die Angabe der Praxiskosten bestimmt wird und diese nicht objektiv feststellbar sind. Wenn bedacht wird, daß diese Einkommen der Ärzte und Zahnärzte ausschließlich aus den Beiträgen der Arbeitnehmer finanziert werden, dann ist es wissenswert, in welchem Verhältnis zu deren Einkommen sich die Honorare entwickelten. So betrug das Zahnärzteeinkommen im Jahre 1963 »nur« das 4,2-fache des durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommens; dieser Abstand hatte sich bis 1979 auf das 6,5-fache erhöht.<sup>19</sup> Das Durchschnittseinkommen beträgt 1979 227 879 DM, wobei das obere Viertel der Zahnärzte durchschnittlich 360 000 DM verdiente.

Alleine die Festschreibung der Honorare bis 1985 würde – ohne Verarmungsprozesse hervorzurufen – den Kassen eine jährliche Ersparnis von ca. 1,4 Mrd. DM erbringen. Allerdings sind gegenüber allgemeinen Volumenbegrenzungen erhebliche Einschränkungen zu machen. Einerseits ist die Einkommensstreuung sehr groß. Hier müßten progressive Abstriche vorgenommen werden, die in diesem Fall allein durch die dramatische Reduzierung der Vergütung von technischen Leistungen, die nämlich in den oberen Einnahmeregionen überproportional erbracht werden, erzielt werden könnte und auch zu zusätzlichen Einsparungen führen würde. Zum anderen ist bei Globalbegrenzungen unbedingt durch flankierende Maßnahmen, d. h. durch Kontrollen zu verhindern,

dass die ja weiterhin uneingeschränkt vorhandene private Eigentümerautonomie dazu genutzt wird, die Einkommensstrategie zu Lasten der Patienten und der in den Praxen Beschäftigten durchzusetzen. Immerhin sind in einer Arztpraxis durchschnittlich vier Personen (ohne Inhaber und Familienangehörige) beschäftigt.

### 3.4.3. Überkapazitäten in der Medizintechnik

In der Arztpraxis wurden in den letzten Jahren enorme Investitionen in Medizintechnik vorgenommen. Angereizt wurde das durch das Honorierungssystem, durch den Umstand, dass die damit verbundenen Arbeiten an nichtärztliches Personal delegierbar sind und somit kostbare Arzt-Zeit sparen. Technisch ermöglicht haben dies spezielle Angebote der Geräteindustrie und finanziell ermöglicht die hohen Einkommen bzw. die damit verbundene Kreditwürdigkeit.

Gesamtwirtschaftlich gesehen lässt sich befürchten, dass allmählich ein Großteil der Medizintechnik, die im Krankenhaus vorgehalten wird, jedoch aus letztlich machtpolitischen Gründen nicht für die ambulante Diagnostik genutzt werden kann, in der Niederlassung nun verdoppelt wird.

Deutliche Hinweise gibt die Kostenstrukturstatistik: So wuchs der Wert einer durchschnittlichen Praxiseinrichtung zwischen 1963 und 1971 um 41,8 v. H. In der gleichen Zeitspanne zwischen 1971 und 1979 hat er sich hingegen nahezu verdreifacht. Der Wert der Röntgeneinrichtungen stieg in der ersten Periode um 46,4 v. H. zwischen 1971 und 1979 um 184 v. H.! Abschreibungen, Schuldzinsen und Materialverbrauch sind entsprechend die am meisten gestiegenen Kostenarten der Arztpraxis.<sup>20</sup>

Statt die vorhandenen medizinisch-technischen Kapazitäten des Krankenhauses der ambulanten Versorgung nutzbar zu machen, treten zu dieser technischen Mehrausstattung der Praxen in jüngster Zeit noch zusätzlich Gemeinschaftseinrichtungen der niedergelassenen Ärzte. Das hat erheblich negative Folgen:

– Es kommt zu Mehrfachuntersuchungen und zu unnötigen, allein um der Auslastung willen angeordneten Untersuchungen, die den Patienten belasten und von den Kassen bezahlt werden.

– Versuche, die Kapazitäten der Krankenhäuser aufeinander abzustimmen und zu planen, werden durch diesen Wildwuchs völlig durchkreuzt. Ein drastisches Beispiel dafür hat die – von der Geräteindustrie aggressiv forcierte – Anschaffungswelle der sehr kostspieligen Computertomographen geliefert. Bevor die Krankenhäuser aufeinander abge-

stimmte Anschaffungsrichtlinien entwickelt hatten, wurden diese Geräte bereits von Praxisinhabern der oberen Einkommensgruppen installiert.

– Kostenmäßig werden die Kassen dadurch gleich doppelt belastet: in der Praxis werden die Investitionskosten durch höhere Honorare abgegolten. Auf der anderen Seite entstehen in den Krankenhäusern – die naturgemäß diese Technik auf jeden Fall vorhalten müssen – Unterauslastungen und erhöhte Fallkosten, die ebenfalls über die Pflegesätze durch die Krankenkassen aufgebracht werden müssen.

Beschneidungen der Honorare besonders in den oberen Einkommensbereichen und eine geänderte Gebührenordnung würde also nicht nur zu kurzfristigen Einsparungen führen, sondern sie würde die Kas senärzte auf dem Weg zu einer gigantischen Verschwendungen bremsen.

#### *4. Aktuelle Sparpolitik*

Aus dem bisher Gesagten ergeben sich bereits wesentliche Bewertungen für die Spar- und Steuerungspolitik des Staates im Gesundheitswesen:

Auf der Ebene der Länder werden – unter Schonung und Privilegierung der privatärztlichen Niederlassung – direkte Eingriffe in dem Krankenhausbereich vorgenommen. Diese weisen alle Elemente der privatwirtschaftlich orientierten Ökonomisierungsstrategien im Öffentlichen Dienst auf (vom Personalstop bis zu Teilprivatisierungen). Der Öffentliche Gesundheitsdienst verkümmert weiterhin, und mit ihm seine sozialmedizinischen Funktionen.

Die Politik auf Bundesebene zeichnet sich dadurch aus, daß sie an den Symptomen eines krisenhaften und dysfunktionalen Gesundheitswesens (d. h. allein an der Nachfrage-Finanzierungsseite) ansetzt und dabei gerade die Faktoren fördert, die die Ursachen der Fehlentwicklungen sind: Die Strukturen der Leistungserstellung bleiben unangetastet und werden lediglich einer »Globalsteuerung« von der Finanzierungsseite her unterworfen, die die Leistungserstellung nach dem Profit- und Honorar-Maximierungsprinzip nicht abbaut, sondern verstärkt ausbaut, ja sogar bewußt als krisenentschärfendes Moment vorsieht. Der Druck, der durch die restriktive Nachfrage-Finanzierung auf die Anbieter ausgeübt wird, kann von diesen jedoch, dank weitgehend ungeschwächter Machtpositionen, in unerwünschte Richtungen weitergegeben werden: zum einen in Richtung der Patienten (Qualitätsverschlechterung der Leistungen, formelle und informelle Kostenselbstbeteiligung usw.) und zum anderen auf die im Gesundheitswesen Beschäf-

tigten (Verschlechterung von Einkommen und sozialer Sicherheit u. a. durch Reprivatisierung; Arbeitsintensivierung durch Stellenverknappung usw.). Mögliche Rationalisierungen im Sinne von verbesserter Effizienz und Wirksamkeit werden dadurch eher verhindert, weil auch Verbesserungsinvestitionen zunächst finanziert werden müssen. Ziel der Sparpolitik ist es jedoch, kurzfristig Mittel für andere Verwendungszwecke außerhalb der Gesundheitsversorgung freizusetzen.

Daß diese Politik keine gesundheitspolitische Perspektive in sich birgt, sondern den zunehmend hastigeren Anforderungen staatlicher Haushaltspolitik unterworfen ist, zeigt bereits schon ihre Etikettierung als »einnahmeorientierte«, also an die Wachstumsraten der Privatwirtschaft und die Verteilungsrelationen sich bindende, Ausgabenpolitik.

Neben die Globalsteuerung treten zunehmend *direkte Eingriffe* auf der Nachfrageseite:

Es kommt zu *Leistungskürzungen* z. B. bei den Kuren und der Verschreibung von Heil- und Hilfsmitteln. Die Inanspruchnahmemöglichkeiten dieser Leistungen werden in dem Maße wieder von der individuellen Kaufkraft abhängig gemacht.

### *Kostenbeteiligung der Patienten*

Der kräftige Einstieg in die Kostenbeteiligung der Patienten nach dem Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz 1981 über die Beitragszahlung hinaus verdient uneingeschränkt die Klassifizierung als sozialreaktiorär: Besonders betroffen sind die Sozialversicherten mit geringen Einkünften. So hat beispielsweise eine gehbehinderte Frau durch die Anhebung der Verordnungsblattgebühr auf 1,50 DM pro verschriebenem Medikament und die angehobene Selbstbeteiligung bei Taxifahrten auf 5,00 DM für jeden Arztbesuch 14,50 DM zusätzlich zu bezahlen, wenn sie drei Medikamente verschrieben bekommt. Durch diese Kostenverlagerung zu Lasten der Versicherten (die ja keine Kostensenkung ist) verspricht man sich eine Entlastung von 650 Mio. DM.

Kosten- und gesundheitspolitisch sprechen folgende Argumente gegen die Selbstbeteiligung:

- Die Preiskomponente von Gesundheitsleistungen ist weder mit noch ohne Selbstbeteiligung durch den Patienten zu beeinflussen, weil dieser weder ambulant noch stationär noch bei den Arzneimitteln Verhandlungspartner der Anbieter ist.

- Mit Hinweis auf die Erfahrungen bei der privaten Krankenversicherung wird vermutet, daß die Inanspruchnahme bei höherer Selbstbeteiligung nicht zurückgeht. (In diesem Falle hätte die Maßnahme lediglich einen negativen Effekt auf der Verteilungsebene). Hier bleibt aber

unberücksichtigt, daß es sich bei den Privatversicherten um Bezieher höherer Einkommen handelt. Für die niedrigeren Einkommensgruppen der Pflichtversicherten und Rentner muß jedoch mit einem Rückstau der Inanspruchnahme gerechnet werden. Das bedeutet oft allerdings »nur« eine zeitliche Verzögerung der Inanspruchnahme in ein späteres Krankheitsstadium, wobei das Selektionskriterium die individuelle Einkommenslage ist.

– Bei der Einführung einer Einkommensgrenze für die Selbstbeteiligung oder bei Selbstbeteiligung im Wahlverfahren wäre eine Umverteilung die Folge, und zwar zu Lasten derjenigen Versicherten, die besonderen Risiken ausgesetzt sind.

– Gegen die Beschränkung der Selbstbeteiligung auf sogenannte *Bagatelfälle* steht die Erfahrung, daß ein Bagatelfall immer erst *nachträglich* konstatierbar ist. Dabei gilt es als erwiesen, daß sich die Entwicklung der meisten bösartigen Krankheiten bereits in einem Stadium entscheidet, in dem der einzelne allenfalls unspezifische Befindlichkeitsstörungen verspürt, die im Regelfall als »*Bagatelfälle*« bezeichnet werden, da sie von der medizinischen Diagnostik derzeit nicht erfaßbar sind.

*Während also einerseits eine zentrale volksgesundheitliche Notwendigkeit in der Vorverlagerung gesundheitsbezogener Interventionen im präventiven Sinne besteht, soll die Inanspruchnahme durch verstärkte Selbstbeteiligung gerade bei Beziehern niedrigerer Einkommen, die zugleich das höchste Krankheitsrisiko haben, zurückgedrängt werden.* Somit ist die Selbstbeteiligung keine Lösung von Kostenproblemen, sondern bedeutet – neben den unsozialen Verteilungseffekten – ihre Verschärfung.

## 5. Alternativen

### 5.1. Konsolidierung und Perspektive: Wirksame Gesundheitssicherung und verbesserte Krankenversorgung

Eingangs wurden die drei notwendigen Politikelemente skizziert, die unverzichtbar sind, wenn eine reformpolitische Umorientierung der Gesundheitspolitik erreicht werden soll: Erste Voraussetzung sind gesundheitsbezogene Eingriffe in die *Arbeitswelt* und die *außerbetrieblichen Lebensbedingungen*. Hier müssen viele Teipolitiken zusammenwirken. Zweite Voraussetzung ist die Umorientierung der professional erbrachten medizinischen und pflegerischen Leistungen, denen durch die bestehenden *Strukturen des Anbietersystems* enge Grenzen gesetzt

sind. Diese können nur erweitert werden, wenn sich das gesundheitspolitische Kräfteverhältnis zugunsten der Versicherten verschiebt, die das Gesundheitswesen in Zukunft nicht nur finanzieren, sondern auch gestalten sollen. Die damit verbundene dritte Voraussetzung ist die Zurückdrängung des Profitsystems aus der Leistungserstellung im Gesundheitswesen.

### 5.1.1. Prävention

Aus der Eigenart der meisten relevanten heutigen Volkskrankheiten ergibt sich die Notwendigkeit, Krankheit, Verschleiß und vorzeitigen Tod stärker dadurch zu bekämpfen, daß die pathogenen Faktoren in der Arbeits- und Lebenswelt präventiv angegangen werden. Der Charakter des Medizinbetriebes ist zwangsläufig eher reaktiv. Er tritt erst dann in Aktion, wenn ein Individuum aufgrund einer Selbstdiagnose und zu meist nach einer Phase der Selbstbehandlung sich entschließt, eine medizinische Einrichtung in Anspruch zu nehmen. Die Möglichkeit, diesen Entschluß richtig zu treffen, ist sozial höchst ungleich verteilt. Durch diese Passivität der Institutionen entziehen sich die heute relevanten bösartigen Krankheiten der medizinischen Intervention noch mehr, als dies früher der Fall war. Denn im Unterschied zu den früher vorherrschenden Infektionskrankheiten kündigen sich die meisten Krankheiten, die heutzutage zu vorzeitigem Tod (z. B. Krebs) oder Frühinvalidität (z. B. Rheuma) führen, dem Einzelnen nicht mehr so eindeutig fühlbar im Frühstadium durch Schmerz und Fieber an. Es gilt als erwiesen, daß sich das Schicksal der meisten bösartigen Krankheiten der Gegenwart bereits in einem Stadium entscheidet, in dem der Einzelne allenfalls unspezifische Befindlichkeitsstörungen verspürt. Von der traditionell denkenden und konservativen Gesundheitspolitik werden diese aber noch immer als »Bagatelfälle« bezeichnet. Es ist also nicht nur so, daß die Medizin sich außerstande zeigt, im Frühstadium der Erkrankungen aktiv einzugreifen. Jede gesundheits- und sozialpolitische Maßnahme, die die Schwelle der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen höhersetzen will, also den Einzelnen dazu zwingt, sich trotz Störungen seiner Befindlichkeit schädigenden Umweltbedingungen am Arbeitsplatz oder in der Wohnumwelt auszusetzen, wird diesen schwerwiegenden Mangel noch verschärfen.

Grundsätzlich zeigen intertemporale Vergleiche ebenso wie Vergleiche zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen: Je geringer die soziale Sicherheit in umfassendem Sinne ist, desto weniger hat der Einzelne subjektiv und objektiv die Möglichkeiten, sich gesundheitsgerecht zu

verhalten und in diesem Sinne sich aktiv mit seiner Umwelt (Arbeitsplatz, Wohnung, Verkehr, Erholung usw.) auseinanderzusetzen. In diesem Zusammenhang zeitigt die gegenwärtige Massenarbeitslosigkeit und die Bedrohlichkeit ihrer Folgen sowie die informelle und formelle Bestrafung von Arbeitsunfähigkeit enorme negative Auswirkungen, die auch durch vereinzelte Verbesserungen im Gesundheitsschutz bei weitem nicht kompensiert werden können. D.h.: Ohne eine umfassende Stärkung der Rechte der Arbeitnehmer im Betrieb werden auch die bereits existierenden vielfältigen Schutzbestimmungen unterlaufen. Gerade am Beispiel des Arbeitsschutzes zeigt sich auch exemplarisch, daß der durchaus notwendige Ausbau behördlicher Aufsichts- und Kontrollorgane sehr wenig nützt, wenn diese nicht ihrerseits von dem Betroffenen selbst kontrolliert werden können. Das gleiche Prinzip gilt auch für andere Bereiche wie beispielsweise den Umweltschutz.

In diesem Zusammenhang ist auch die Forderung nach einem reformierten und ausgebauten öffentlichen Gesundheitsdienst, der unter aktiver Beteiligung betroffener Bevölkerungsgruppen eine kompetente Institution für Umweltkontrollen, Lärmbekämpfung, Luft- und Wasserreinhaltung usw. sein kann, zu sehen.

### 5.1.2. Ambulante Versorgung

Das ambulante Behandlungsmonopol der niedergelassenen Ärzte hat sich nicht bewährt. Der Trend, nach dem die Kassenärzte immer mehr Funktionen in ihre ohnehin überforderte und ineffiziente Praxis einbeziehen (z.B. ambulantes Operieren, Medizintechnik) sollte nicht weiterhin finanziell durch die Kassen gestützt werden. Diese sollten im Bedarfsfall die Leistungserstellung in Eigeneinrichtungen erbringen dürfen.

Notwendig sind kollektive, fächerübergreifende ambulante Einrichtungen (Ambulatorien), die auch nichtärztliche Gesundheitsberufe wie Sozialarbeiter, Gemeindeschwester, Psychotherapeuten, Psychiater gleichberechtigt einbezieht. Für diese Formen ambulanter Versorgung sind adäquate Finanzierungformen zu entwickeln. Das derzeitige Honorierungsverfahren dient alleine den Standesinteressen der niedergelassenen Ärzte.

Die medizinisch-technischen Einrichtungen des Krankenhauses sind so zu gestalten, daß sie für die ambulante Diagnostik und Therapie von den Sozialversicherten genutzt werden können.

Auf dem Gebiet der medizinisch-technischen Diagnostik und Therapie besteht derzeit prinzipiell kein Mehrbedarf im Sinne eines weiterhin

ungezügelten Ausbaus der Ressourcen. Erforderlich ist vor allem die ständige Modernisierung, der geplante und gezielte Einsatz sowie eine verbesserte Gerätesicherheit. Medizintechnik auf hohem Niveau ist erforderlich, nicht jedoch, wenn sie vorwiegend als Sachkapital zur Gewinn- bzw. Honorarmaximierung eingesetzt wird.

### 5.1.3. Krankenhausversorgung

Gegenüber direkten staatlichen Eingriffen sind die öffentlichen Krankenhäuser in der ungünstigsten Position: Sie sind nicht nur – wie andere Krankenhäuser – abhängig von staatlichen Investitionszuschüssen und der Aufnahme in den Landes-Krankenhausbedarfsplan, sondern hier hat der Staat Eigentumsrecht und somit unmittelbaren Zugriff, den er auf der Ebene der Länder und Kommunen für haushaltspolitische Ökonomisierungsstrategien instrumentalisiert. Dies ist gesundheitspolitisch aus folgenden Gründen unzweckmäßig:

Die Leistungsanforderungen an das Krankenhaus sind im großen Maße abhängig von der Qualität der gesamten Gesundheitspolitik und darum in höchstem Maße extern determiniert: Je später die Gesundheitspolitik in krankheitsverursachende oder -begünstigende Bedingungen eingreift, je später und unspezifischer die Erkrankten ambulant behandelt werden, umso größer wird die Nachfrage nach Krankenhausleistungen. Daraus ergibt sich, daß von Maßnahmen, die sich primär auf das Krankenhaus konzentrieren, kaum problemlösende Wirkungen auf das Gesamtsystem ausgehen können. Umgekehrt können gravierende ökonomische und funktionale Probleme des Krankenhauses aber durch *Integration* in und *Entlastung* durch die vor- und nachgelagerten Institutionen entschärft werden. So müssen z. B. derzeit hunderttausende alte Menschen ihren Lebensabend nur deshalb im Krankenhaus verbringen, weil die Gesellschaft keine ausreichenden ambulanten und stationären Einrichtungen zu ihrer Betreuung und Pflege bereithält. Das ist nicht nur inhuman, sondern verschärft das Finanzierungsproblem ganz erheblich.

Damit würde diese Institution unter personellen, ökonomischen und zeitlichen Aspekten die Möglichkeit erhalten, auch seine völlig überholten inneren Strukturen den heutigen Erfordernissen anzupassen. Dabei geht es nicht um Expansion, sondern um längst überfällige strukturelle Reformen. Unmittelbarer Mehrbedarf besteht allerdings im Teilbereich der psychiatrischen Versorgung: Vor allem die psychiatrischen Großkrankehäuser sind oft Verwahranstalten, in denen den psychisch Kranken die elementarsten Menschenrechte entzogen sind. Notwendig

sind u. a. gemeindenähe Versorgungseinrichtungen, die laufende Kontrolle auf gesetzlich festzulegende Mindeststandards, bessere Arbeitsmöglichkeiten für geistig Behinderte usw.

Eine notwendige verbindliche Krankenhausbedarfsplanung muß immer fehlgehen, wenn die vor- und nachgelagerten Bereiche der ambulanten Versorgung und Rehabilitation sich weiterhin anarchisch entwickeln können. Durch die Abhängigkeit des Krankenhauses von der Patientensteuerung durch die niedergelassene Praxis werden Fehlreaktionen im Krankenhausbereich selbst induziert, die wiederum kostentriebend sind. So ist die künstliche Verlängerung der Liegezeit ein nicht isoliert zu betrachtendes Problem. Es handelt sich dabei um eine der wenigen Strategien, die dem Krankenhaus im finanziellen Verteilungskampf um die sich verengenden Fonds zur Verfügung stehen. Es gälte, sie überflüssig zu machen.

Globale Personalkürzungen im Pflegebereich sind grundsätzlich unverträglich mit der Forderung nach (personalintensiver) Verbesserung der psycho-sozialen Betreuung der Patienten. Ebensowenig verträglich ist diese Maßnahme mit der Notwendigkeit, die Verweildauer zu kürzen. Das ist ohnehin dauerhaft nur dann möglich, wenn eine Integration des Krankenhauses mit ambulanten Versorgungsfunktionen gelingt. Zudem schlagen sich Einsparungen in diesem Sektor (z. B. Stellenkürzungen im Pflegebereich) ohnehin durch Mindereinnahmen und Mehrausgaben in anderen Bereichen des Staatshaushaltes und der Sozialversicherungen nieder bei gleichzeitiger Verschlechterung der Krankenversorgung.

Wir gehen davon aus, daß sich unter den eingangs angegebenen Bedingungen verbesserte Gesundheitssicherung und Krankenversorgung erzielen läßt, ohne daß dadurch die Volkswirtschaft in größerem Maße belastet werden müßte: Hier müssen sich Verbesserungen (bzw. der Abbau von Verschlechterungen) auf der Einnahmeseite ergänzen mit Maßnahmen, die entweder direkt oder als Verbesserungsinvestitionen indirekt kostenwirksam sind.

## *5.2. Finanzierung*

### *5.2.1. Einnahmeseite*

Die Entschärfung des Finanzierungsproblems auf der Einnahmeseite ist grundsätzlich nur im wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Zu-

sammenhang denkbar, da die Grundlohnsumme als Finanzierungsbasis von den makroökonomischen Verteilungskonstellationen abhängig ist.

Die GKV-Fonds dürfen nicht weiter für die Austeritätspolitik des Staates instrumentalisiert werden.

Die Versicherungspflichtgrenze dient bisher dazu, den privaten Krankenversicherungen einen lukrativen Markt offen zu halten. Hier versichern sich vornehmlich diejenigen Angestellten der höheren Einkommensgruppen (über 3525 DM), die ein günstiges Krankheitsrisiko haben, während die hohen Risiken auch dieser Gruppen durch die Sozialversicherungen abgedeckt werden müssen. Ein echter Solidarausgleich kann nur durch den Wegfall dieser Grenze erreicht werden. In diesem Sinne gilt es auch, zwischen den einzelnen Kassen und Kassenartern einen Risikoausgleich vorzunehmen.

### 5.2.2. Kostenseite

*Unmittelbar kostenwirksam* können gezielte verteilungspolitische Eingriffe sein; die nicht nur auf Umsätze, sondern auch auf die Einkommen der Anbieter abstellen.

Hierbei geht es zunächst um die *Beschneidung von Gewinnmaximierungsstrategien* bei den industriellen Zulieferern (s. o. 3.4.1.). Um die Dominanz des Profitmechanismus zurückzudrängen, sind beispielsweise für den Arzneimittel-Markt folgende Schritte notwendig, deren einzelne Elemente in anderen Sektoren durchaus bereits analoge Anwendung finden:

- beschleunigte Arbeit der Transparenzkommission zur raschen Erfassung aller wesentlichen Arzneimittel nach Indikations- und Stoffgruppen; neutrale und kompetente Zusammensetzung dieser Kommission.

- Einführung von Positiv-Negativlisten: Unterscheidung von Arzneimitteln mit nachgewiesener Wirksamkeit, tolerierbaren unerwünschten Nebenwirkungen und nicht überhöhten Preisen, die in die Positiv-Liste aufgenommen und von den Krankenkassen finanziert werden. Unwirksame oder schädliche Präparate und solche, für die gleichwertige, aber billigere Präparate existieren, werden entsprechend in der Negativ-Liste verzeichnet.

- Wirksamkeitsnachweis und Bedürfnisprüfung bei Neuzulassungen. Die Hersteller hätten den Nachweis zu erbringen, daß Präparate mit gleicher und gleichwertiger Wirksamkeit nicht schon im Markt sind.

- Offenlegung der Kalkulation: Dies rechtfertigt sich dadurch, daß

die Arzneimittel überwiegend durch die öffentlich-rechtlichen Krankenkassen finanziert werden.

- Modifizierung des Patent-Schutzes für Arzneimittel, um Doppel- und Defensivforschung zu vermeiden.
- Zum gesamtwirtschaftlich sinnvollen Einsatz der Forschungsressourcen ist eine zentrale Meldestelle über laufende und geplante Forschungsvorhaben sinnvoll.
- Verschärfte Vorschriften für die klinische Erprobung neuer Medikamente, deren Einhaltung staatlich überwacht werden muß und eine Kontrolle der laufenden Produktion durch staatliche Stellen.
- Standardisierte herstellerunabhängige Information über jedes auf dem Markt befindliche Arzneimittel.
- Verpflichtung der werbenden Industrie, sämtliche Informationen der Transparenzkommission in die Annoncen aufzunehmen; unter anderem auch den generic name, der neben dem Phantasie-Markennamen erscheinen muß.
- Zur institutionellen Absicherung bedürfte es einer zentralen, unabhängigen und nicht weisungsgebundenen Behörde, die etwa den Status der Bundesbank haben müßte.<sup>21</sup>

Der Markt für medizinisch-technische Geräte wäre analog zu regulieren.

Bei den Honoraren der niedergelassenen Ärzte, den Einkommen der Chefärzte und Apotheker fließt erfahrungsgemäß ein nicht unwesentlicher Teil als Geldkapital in Anlagebereiche außerhalb des Gesundheitswesens ab, obwohl sie von der Versichertengemeinschaft aufgebracht werden. Wie oben begründet, ist eine Festschreibung der Honorare über mehrere Jahre hinweg notwendig und zu verantworten. Durch die drastische Reduzierung bei der Vergütung von technischen Leistungen würde ein gewisser progressiver Entzugseffekt erreicht, da diese vorwiegend in den oberen Einkommensgruppen erbracht werden. Zum anderen ist bei Globalbegrenzungen durch flankierende Maßnahmen, durch Kontrollen zu verhindern, daß die Einkommensstrategie der Anbieter zu Lasten der Patienten und der im Gesundheitswesen Beschäftigten durchgesetzt werden.

Mit solcher Art Maßnahmen wären innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung Ressourcen zu mobilisieren, mit denen Reformen finanziert werden müssen, die erst über *Investitionen kostenwirksam* sind. Das gilt für die meisten der oben vorgeschlagenen Maßnahmen zur Umorientierung der Gesundheitspolitik. Dabei geht es im Prinzip darum, daß die durch verteilungspolitische Eingriffe erzielten Einsparungen der Gesundheitspolitik weiterhin zur Verfügung stehen zur Schaf-

fung neuer Strukturen und zur Finanzierung von notwendigen Verbesserungsinvestitionen.

Die vorgeschlagene Politikrichtung ist insofern realistischer als die gegenwärtig herrschende, als sie über die allmähliche Beseitigung der gesundheitspolitischen Defizite zugleich das Ziel einer stabilen Finanzierung als auch der Gesundheitssicherung und humanen Krankenversorgung verfolgt und dazu auch die entsprechenden finanziellen Ressourcen freisetzen kann. Der Vorwurf des „Illusionismus“ ist unter diesem Aspekt an die Apologeten einer Politik zurückzugeben, die blind reagiert und dabei die Probleme verschärft, die zu lösen sie vorgibt. Durchsetzungspolitisch allerdings ist fortschrittliche Gesundheitspolitik an die gleichen Voraussetzungen gebunden und von der Entwicklung der gleichen Kräfte abhängig wie die Politik zur Entwicklung einer humanen Wirtschaftsgesellschaft insgesamt.

#### Anmerkungen

1 Naschold, F., Strukturelle Bestimmungsfaktoren für die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen, in: *Jahrbuch für kritische Medizin*, Bd. 1, Berlin 1976, S. 202.

2 Vgl. Kühn, H.: Macht und Gesundheit, in: *Das Argument*, H. 113, 1979, S. 94 ff.

3 Daten des Gesundheitswesens – Ausgabe 1980 –, Bonn 1980; S. 307 ff. Sozialbericht 1980, Bonn 1980.

4 Bundesarbeitsblatt 12/1981, S. 151.

5 Kühn, H.: Kostendämpfung durch Qualitätsverbesserung, in: *WSI-Mitteilungen* 10/1979.

6 Bäcker, G., Bispinck, R., Hofemann, K., Naegele, G., Sozialpolitik, Köln, 1980, S. 230 ff.

7 Vgl.: H.-H. Abholz: Erfordernisse an die ambulante Medizin, in: *Argumente für eine soziale Medizin (Argument-Sonderband 30)*, Berlin 1979, S. 100 ff.; ders.: Welche Bedeutung hat die Medizin für die Gesundheit, in: Deppe, H.-U. (Hrsg.): *Vernachlässigte Gesundheit*, Köln 1980, S. 15 ff.

8 Vgl. Hofemann, K.; Huster, E. U.: *Präventive Sozialpolitik: Ideologie und Realität*, in: *WSI-Mitteilungen* 10/1979. Einen hervorragenden Überblick über den Stand der wissenschaftlichen Kenntnisse zur Prävention auf interdisziplinärem Niveau bietet: *Prävention: Gesundheit und Politik*, Berlin 1981.

9 Vgl. Rosenbrock, R.: *Arbeitsmediziner und Sicherheitsexperten im Betrieb*, Frankfurt/New York 1982; Kühn, H.: *Betriebliche Arbeitsschutzpolitik und Interessenvertretung der Beschäftigten*, Frankfurt/New York 1982.

10 Vgl.: Schaefer, H.: *Lebenserwartung und Lebensführung*, in: *Mensch, Medizin, Gesellschaft*, 1/1976, S. 27 ff.

11 Vgl.: Scharf, B.: *Frühinvalidität*, in: *WSI-Mitteilungen*, 10/1980, S. 550 ff.

12 Dazu: Kühn, H.: *Politisch-ökonomische Entwicklungsbedingungen des Gesundheitswesens*, Königstein 1980, S. 274 ff. u. 392 ff.

13 Die Ortskrankenkasse, 2-3/1982, S. 59.

14 Jahn, E., u.a.: *Die Gesundheitssicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, WWI-Studie Nr. 20, Köln 1971.

15 S. Kühn, H.: Macht und Gesundheit, a.a.O., S. 101 f.

16 Zum folgenden: Rosenbrock, R.: Staatliche Reformpolitik im Gesundheitswesen – am Beispiel der Arzneimittelversorgung, in: Argumente für eine soziale Medizin, a.a.O., S. 60 ff.

17 Die Ortskrankenkasse, 7-8/1982, S. 261.

18 Die Ortskrankenkasse, 4/1982, S. 139.

19 ebenda, S. 133.

20 ebenda, S. 131.

21 Zur ausführlichen Begründung dieser Forderungen s. Rosenbrock, R.: Die Rolle der chemisch-pharmazeutischen Industrie im Gesundheitswesen, in: Deppe, H. U. (Hrsg.), Vernachlässigte Gesundheit, a.a.O., S. 222 ff.

## V Familie und Jugend

### 1. Ansätze einer kompensatorischen Familien- und Jugendpolitik

Die sozialliberale Koalition war mit dem Anspruch angetreten, die Chancengleichheit schlechter gestellter Bevölkerungskreise zu verbessern, Privilegien abzubauen und Schritte hin zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit einzuleiten. In diesem Sinne suchte sie gerade im Bereich der Familien- und der Jugendpolitik, wichtige Reformvorhaben in Angriff zu nehmen und auszubauen:

– Das 1969 in der Schlußphase der Großen Koalition verabschiedete *Bundesausbildungsförderungsgesetz* wurde auf allgemein-schulische und berufliche Bildungsbereiche ausgedehnt. Die Elternfreibeträge und die Bedarfssätze wurden mehrfach entsprechend der Preisentwicklung angepaßt.

– Mit der *Kindergeldreform* von 1975 wurde die bis dahin praktizierte duale Förderung der Kinder durch Kindergeld und Kinderfreibeträge abgeschafft. An die Stelle von Kinderfreibeträgen, die aufgrund der progressiven Gestaltung des Steuertarifs die Bezieher höherer Einkommen bevorteilten, traten nun für alle Kinder gleiche direkte Leistungen des Staates, lediglich nach der Ordnungszahl der Kinder gestaffelt:

Tabelle 12: Entwicklung des Kindergeldes 1975–1981

Jahr	1. Kind	Betrag in DM für das	
		2. Kind	3. u. jedes weitere Kind
1975	50	70	120
1978	50	80	150
1979 (1.1.)	50	80	200
1979 (1.7.)	50	100	200
1981	50	120	240

Quelle: Sozialbericht 1980, S. 83

– Mit der Verabschiedung steuerlicher Regelungen sowie durch die 1979 geschaffenen Unterhaltsvorschußkassen wurde die *wirtschaftliche Situation alleinerziehender Eltern* wenigstens im Ansatz verbessert. Da sich die Anzahl dieser »Einelternfamilien« in den 70er Jahren von ca.

655 000 auf gut 850 000 erhöht hat und da hier fast 10 v. H. aller Kinder unter 18 Jahren leben, waren Neuregelungen dringend erforderlich geworden.<sup>1</sup>

– Durch *Novellen des Wohngeldgesetzes* wurde versucht, dem starken Anstieg der Mietpreise in den 70er Jahren entgegen zu wirken. Hauptnutznießer dieser Förderung sind ältere Menschen.

– Und schließlich wurde versucht, die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von *Erwerbstätigkeit und Kindererziehung* zu verbessern. Dies geschah insbesondere durch die sozialversicherungsrechtliche Freistellung je eines Elternteiles bei der Pflege erkrankter Kinder (bis zu 8 Jahren und bis zu 5 Arbeitstage) sowie durch die Einführung eines bis zu viermonatigen Mutterschaftsurlaubes im Anschluß an die 8wöchige Mutterschutzfrist nach der Niederkunft. Dabei wird Lohnersatz in Höhe des Nettolohnes, maximal bis zu DM 750,- gewährt; der Kündigungsschutz aus dem Mutterschutzrecht wird auf den Mutterschaftsurlaub ausgedehnt.

Trotz dieser Ansätze einer kompensatorischen Familien- und Jugendpolitik blieben zentrale privilegierte Stellungen in dieser Gesellschaft erhalten, ja, deren Gewicht überwog letztlich die Reformansätze, wie die durchgängig bessere Stellung der Mittel- und Oberschichten im Erwerbsleben, in der Schule sowie insgesamt im Bereich familialer Reproduktion zeigt. Dies belegen Einkommensstatistiken, Erhebungen über die Wohnsituation, über den Schul- und über den Hochschulbereich u. v. a. m. Diese Aussagen sollen die tatsächlichen Reformansätze nicht schmälern, wohl aber relativieren. Diese Feststellung hebt darauf ab, daß mit den inzwischen deutlich spürbar werdenden »Konsolidierungsmaßnahmen« die immer noch dominierenden Ungleichgewichte auch im Bereich Familie und Jugend weiter verstärkt werden.

## 2. Überblick über die quantitativen Dimensionen

Ein Überblick über die quantitativen Dimensionen familien- und jugendpolitischer Aufwendungen des Staates muß auf zahlreichen Unschärfen basieren, da die Leistungen zum einen im hohen Maße aus Steuererleichterungen bestehen und insofern nur geschätzt werden können; zum anderen bestehen staatliche Hilfen häufig aus Zuschüssen an freie Träger, die ihrerseits ein umfangreiches Aufgabengebiet aufweisen. Eine exakte Aufschlüsselung der Zahlen ist daher nur begrenzt möglich. Unter Inkaufnahme dieser Unsicherheitsmomente lassen sich

die zentralen familien- und jugendpolitischen Transfers für 1980 wie folgt aufschlüsseln:

*Tabelle 13: Zentrale familien- und jugendpolitische Transfers 1980*

Leistungen	Länder/ Kommunen	Bund	Gesamt
		in Mill. DM	
1. indirekte Leistungen: Steuererleichterungen			
1.1. Ehegattensplitting		25.000	
1.2. Kinderbetreuungsfreibeträge		122	
1.3. Ausbildungsfreibeträge		770	
2. direkte finanzielle Transfers			
2.1. Kindergeld/Kinderzuschüsse davon Kindergeld: 16.925		18.500	18.500
2.2. Bafög	1.285	2.383	3.666
2.3. Wohngeld (ca.)	1.000	1.000	2.000
2.4. Mutterschaftsgeld und Mutterschaftsurlaub (einschl. Beitragserstattung an die Sozialversicherung) darunter Mutterschafts- urlaub 1.080		2.206	2.206
2.5. Unterhaltsvorschußkassen	66	66	132
3. Realtransfers			
3.1. Realtransfers im Rahmen der Jugendhilfe darunter Kinder- tagesstätten 1.665	4.644	815	5.744
Zuschüsse an Träger der freien Jugendhilfe 1.405			

Quelle: Sozialbericht 1980, S. 82, 89, 110, 124, 126 und 129.

Bericht über den Mutterschaftsurlaub, Deutscher Bundestag, Drucksache 9/1210 v. 16. 12. 1981.

4. Bericht nach § 35 des BAföG, Deutscher Bundestag, Drucksache 9/206 v. 26. 2. 1981.

Hinzu treten weitere familien- und jugendpolitische Transfers, etwa solche, die zur Finanzierung von Modellprojekten dienen (Modellprojekt Erziehungsgeld in Niedersachsen, in Baden-Württemberg etc.), sowie Leistungen der Sozialversicherungsträger. Der Sozialbericht 1980 veranschlagt für die Funktion Ehe und Familie insgesamt einen Betrag von ca. DM 64 Mrd., damit einen Anteil am Sozialbudget von 14,3 v. H. Dies sind 4,3 v. H. des Sozialproduktes.

### *3. Ergebnisse der »Operation '82«*

Die 7. Novelle des Bundesausbildungsförderungsgesetzes im Vorfeld der »Operation '82« und die Haushaltsgesetzgebung selbst haben im Bereich der Familien- und Jugendpolitik insbesondere folgende Auswirkungen gebracht:

– Die gerade kinderreiche Familien begünstigende Kindergelderhöhung vom 1. 1. 1981 ist im wesentlichen zurückgenommen worden. Ab 1. 1. 1982 betragen die Kindergeldsätze für das 1. Kind DM 50,- (unverändert), für das 2. Kind DM 100,- (minus DM 20,-), für das 3. Kind DM 220,- (minus DM 20,-). Das Kindergeld ab dem 4. Kind beträgt weiterhin DM 240,- (unverändert).

– Die Freibeträge und die Bedarfssätze beim Bundesausbildungsförderungsgesetz werden nur mit zeitlicher Verzögerung angehoben, wobei die Bedarfssätze lediglich etwa die Hälfte des realen Kaufkraftverlustes ausgleichen werden. Insgesamt wurden die Zugangsbedingungen und -voraussetzungen verschärft. Die Bundesregierung hat überdies den Bundesanteil bei der Ausbildungsförderung bis 1984 auf jährlich DM 2400 Mio. eingefroren (Länder: DM 1290 Mio.). Angesichts steigender Studentenzahlen impliziert dies schon jetzt die Notwendigkeit weiterer restriktiver Regelungen, dies um so mehr als die vorgenommene Plafondierung nicht einmal den zu erwartenden Kaufkraftverlust zu kompensieren gestattet. Da der staatliche Zuschuß zur studentischen Krankenversicherung gestrichen wurde, werden über höhere Krankenversicherungsbeiträge weitere Einschränkungen auf diesen Personenkreis zukommen.

– Die Kommunen und die Länder haben über den Bundesrat reale und relative Kürzungen im Bereich der Sozialhilfe durchgesetzt, um so drastische Steigerungen der kommunalen Ausgaben für Sozialhilfe abzuwehren, die sich insbesondere als Folge der Streichungen im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes sowie aus der weiteren Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ergeben könnten. Da die Kommunen derzeit selbst erhebliche Einnahmeeinbußen hinnehmen müssen, einmal als Folge steuerrechtlicher Beschlüsse in den letzten Jahren und zum anderen aufgrund der derzeitigen Wirtschaftsentwicklung, suchen sie ihre Finanzlage nicht zuletzt über unsoziale Gebührenerhöhungen bei kommunalen Diensten und Freizeiteinrichtungen zu verbessern. Teilweise werden entsprechende Einrichtungen sogar ganz geschlossen.

– Im Gegensatz zu diesen Einschnitten bei den direkten finanziellen Transfers und bei den öffentlichen familien- und jugendpolitischen Dienstleistungen sind die insbesondere höhere Einkommen bevorzu-

genden zentralen Steuervergünstigungen – mit Ausnahme der Ausbildungsfreibeträge – nicht nur nicht verringert worden, sondern im Gegenteil etwa im Zusammenhang mit der Wohnungsbauförderung sogar noch »familienpolitisch« ausgebaut worden. Während beispielsweise eine Familie mit 3 Kindern als Folge der Kürzungen beim Kindergeld real im Monat DM 40,- einbüßt, werden neuerdings beim sog. Bauherrenmodell dem Bezieher von in jedem Fall höheren Einkommen bei 3 Kindern im Monat DM 100,- Steuern geschenkt: Im ersten Fall ergibt sich also ein Minus von DM 40,-, im zweiten Fall insgesamt ein Plus von DM 60,- (DM 100,- minus DM 40,- beim Kindergeld).

Diese haushaltspolitischen Entscheidungen treffen zu allererst die unteren Einkommensgruppen, da hier Kürzungen der Sozialleistungen und die Anhebung von Gebühren besonders hart auf die tägliche Haushaltsführung durchschlagen. Für kinderreiche Familien mit einem niedrigen Familieneinkommen gilt dies in verstärktem Maße. Angesichts dieser Entwicklung wirft die Schaffung »familienpolitischer« Komponenten etwa beim Bauherrenmodell, die ausschließlich überdurchschnittlich gut verdienenden Haushalten zugute kommen, nur ein besonders grelles Licht auf die unausgewogene, ja unsoziale »Operation '82«. Dadurch werden schon vorhandene soziale Ungleichgewichte und Risiken weiter verstärkt.

#### *4. Strukturelle Aspekte der derzeitigen Familien- und Jugendpolitik*

Die vorgenommenen Kürzungen akzentuieren Strukturen und Entwicklungstendenzen in der derzeitigen Jugend- und Familienpolitik, insbesondere

- den Vorrang indirekter Steuerentlastungen vor direkten finanziellen und Realtransfers,
- Zielerreichungsdefizite beim Kindergeld,
- die Rücknahme von Reformansätzen in der Bildungspolitik und schließlich
- die zu geringe Anzahl familienergänzender Einrichtungen.

##### *4.1. Privilegien durch indirekte Steuererleichterungen*

Die oben angeführte Tabelle 13 macht deutlich, daß innerhalb der Leistungen für Familie und Jugend ein Übergewicht der indirekten Steuererleichterungen gegenüber den direkten Transfers besteht. So beliefen

sich 1980 die Aufwendungen für den sozialen Tatbestand »Ehe« auf insgesamt DM 25 Mrd. in Form von Steuerausfällen. Dies waren 147 vH des Betrages, der 1980 für Kindergeld ausgegeben wurde. Erst die Summe aller direkten und indirekten sowie der Realtransfers zugunsten der Kinder/Jugendlichen führte zu einem Betrag, der mit DM 27 Mrd. in etwa dem Einnahmeverzicht des Staates über das Ehegattensplitting entsprach.<sup>2</sup> Diese Diskrepanz zwischen Leistungen des Staates für Kinder und für den sozialen Tatbestand »Ehe« hat sich, geschichtlich gesehen, stetig vergrößert und wird weiterhin zunehmen, wie die nachfolgende Gegenüberstellung zeigt. Dies ist auf die unterschiedliche Wirkungsweise der beiden Verteilungsinstrumente zurückzuführen:

*Tabelle 14: Kindergeld und Ehegattensplitting 1975–1980*

Jahr	Gesamtausgaben Kindergeld in Mio DM	Steuerersparnis Ehegatten- splitting in Mio DM
1975	14.693	18.226
1978	14.994	22.000
1979	16.744	23.000
1980	16.925	25.000
1984	17.340	37.000

Quelle: Sozialbericht 1978, S. 93 und S. 188

Sozialbericht 1980, S. 110 und S. 129.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. 1. 1957, die als verfassungswidrig ansah, daß mit der Eheschließung zuvor getrennt Besteuerter nun quasi als ein »Steuerzahler« und gemäß den dann greifenden Progressionssätzen versteuert worden waren, zog aus Artikel 6, Abs. 1 GG den Schluß, daß die Bestandsgarantie der Ehe es verbiete, die Ehe materiell zu benachteiligen. Mit seiner Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht ganz im Sinne seiner durchgängigen Rechtsprechung zur Sozialstaatlichkeit aus dem Grundrechtskatalog eine soziale Bestandsgarantie abgeleitet, zugleich aber darauf abgehoben, daß das Grundgesetz die Sozial- und Wirtschaftsordnung offen gelassen habe. Der Gesetzgeber könne, so das Gericht, den Status der Ehe auch materiell aufwerten, etwa durch ein Splitting-Verfahren – allerdings sprach das Gericht keine Verpflichtung dahingehend aus.<sup>3</sup> Als Antwort auf diese Kritik des Bundesverfassungsgerichtes hat der Bundesgesetzgeber schließlich eine Neufassung verabschiedet, die nun ihrerseits nicht etwa den Tatbestand der Ehe an sich, sondern insbesondere den Tatbestand der ›Ehe mit hohen Einkommen bei nur einem Er-

werbstätigen fördert. Dies ergibt sich aus der Kombination der progressiv gestaffelten Struktur des Steuertarifs mit der steuerrechtlichen Aufteilung des Haushaltseinkommens auf Mann und Frau. Da beim Ehegattensplitting das Gesamteinkommen der Ehepartner zunächst addiert, sodann je zur Hälfte den beiden Ehegatten angerechnet wird – unabhängig also davon, welchen Anteil der einzelne zum Familieneinkommen beigetragen hat – und erst dann der Prozentsatz für die Besteuerung ermittelt wird, fällt die – relative – Senkung des jeweiligen Steuersatzes umso größer aus, je weniger einer der beiden Ehepartner verdient. Hat einer der beiden Ehegatten – im Regelfall die Frau – überhaupt kein Einkommen, so ist der »Gewinn« am größten. Muß also beispielweise ein Lediger von seinem Jahreseinkommen in Höhe von ca. DM 50 000 32,4 vH, das bedeutet DM 16 107, Steuern bezahlen, ermäßigt sich der Steuersatz für ein Ehepaar mit demselben Jahreseinkommen auf 21,1 vH; die Steuerschuld beträgt nur DM 10 446. Das Ehepaar muß im Ergebnis DM 5661 weniger Steuern bezahlen als der Ledige. Diese Regelung bevorzugt insgesamt die sog. »Hausfrauenehe«, während die gleichberechtigte Erwerbstätigkeit der Ehepartner steuerrechtlich benachteiligt wird.

*Tabelle 15: Splittingvorteil an ausgewählten Beispielen:*

zu versteuerndes Einkommen (led./verh.)	Splitting-Tabelle					Vorteil in DM
	led. Steuer- pflichtiger absolut	Ø-Steuer- satz	verh. Steuer- pflichtiger absolut	Ø-Steuer- satz		
3.690	0	0 %	0 %	0 %		
19.690/ 19.380	3.635	18,5%	2.638	13,6%	+ 997	
29.690/ 29.380	7.087	23,9%	4.830	16,4%	+ 2.257	
49.690/ 49.380	16.107	32,4%	10.446	21,1%	+ 5.661	
99.490/ 99.380	42.164	42,4%	32.214	32,4%	+ 9.950	
499.490/498.980	266.042	53,2%	252.128	50,5%	+13.914	

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3920 vom 11. 4. 1980.

Während also der Splittingvorteil bei einem Jahreseinkommen von DM 20 000 lediglich knapp DM 1000 beträgt – also weniger als DM 100 im Monat –, sparen Spitzenverdiener bei einem Jahreseinkommen von DM 500 000 in jedem Monat über DM 1000.

Die Tatsache, daß 1980 mehr als ein Drittel aller Haushalte (38,9 vH) ein Bruttoeinkommen von nur bis zu DM 2000 pro Monat hatte, verdeutlicht, daß diese Gruppe kaum einen Vorteil durch die Splitting-Re-

gel hat. Hauptnutznießer des steuerlichen Bonus für den Ehestatus sind die Spitzverdiener. 1980 verfügten 1,179 Mio. Haushalte (= 4,9 vH aller Haushalte) über ein Einkommen von über 10 000 DM im Monat. Rechnet man, daß nur zwei Drittel dieser Haushalte, also insgesamt 786 000, das Splitting-Privileg nutzen und dabei im Durchschnitt DM 10 000 zusätzlich pro Haushalt einbehalten, so summiert sich allein der Steuerausfall bei diesen Spitzverdienern auf ca. 8 Milliarden Mark. Da der Nutzen des Splittings mit dem Hineinwachsen in die Progressionsstufen des Steuertarifs steigt, nehmen die »Kosten« – als Einnahmeverluste des Staates – stetig progressiv zu.

Strukturell vergleichbar, wenn auch insgesamt in weitaus geringerem finanziellen Umfang wirksam, ist der Effekt bei Steuerfreibeträgen etwa für Ausbildung, Kinderbetreuung und Wohnungsbau. Obwohl die Kindergeldreform von 1975 gerade das Ziel hatte, die unsozial wirkenden Kinderfreibeträge abzuschaffen und durch fixe direkte Transfers zu ersetzen, hat die sozialliberale Koalition vermehrt derartige Steuerfreibeträge wieder eingeführt und kehrt damit zumindest in Ansätzen wieder zur dualen Förderung der Kinder zurück, wie sie vor 1975 bestanden hatte.<sup>4</sup>

#### *4.2. Das Kindergeld: Zielerreichungsdefizite bei direkten finanziellen Transfers*

Während den indirekten Steuerfreibeträgen eine Dynamik innewohnt und die dadurch gewährten Vorteile kontinuierlich ansteigen, ist das Kindergeld bislang nicht dynamisiert worden. Die Erhöhungen der Kindergeldsätze – Tabelle 12 – erfolgten vielmehr diskontinuierlich und ohne inhaltlich zwingende Begründung, ebenso die Kürzungen, die seit dem 1. Januar 1982 wirksam geworden sind. Das Kindergeld für das 1. Kind ist überdies seit 1975 unverändert geblieben. Gemessen am Kaufkraftschwund ist hier die Entlastung der Familien durch das Kindergeld drastisch zurückgegangen. Dies betraf, auf 1980 bezogen, immerhin 6,798 Mio. Kinder, insgesamt also die Hälfte aller Kinder.<sup>5</sup> Die nunmehr eingeschlagene Politik der Bundesregierung läßt befürchten, daß die derzeit noch günstigere Entwicklung für das 2. Kind und die weiteren Kinder durchaus gefährdet ist.

Dabei wäre es gerade wichtig, das Instrument des Kindergeldes kontinuierlich im Sinne einer Entlastung der unteren Einkommen auszubauen. Wie der 1979 veröffentlichte Bericht des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit gezeigt hat, ziehen Arbeiterhaushalte – Datenbasis von

1973/74 – zwar 43 vH aller Kinder auf, verfügen aber nur über 37,4 vH der Aufwendungen, die in dieser Gesellschaft von privater Seite insgesamt für Kinder unter 18 Jahren aufgebracht werden; dagegen verfügen die Angestellten-, Beamten- und Selbständigenhaushalte durchgängig über einen größeren Prozentsatz an den gesamten finanziellen Aufwendungen, als es ihrem Anteil an der Gesamtzahl aller Kinder unter 18 Jahren entspricht.<sup>6</sup>

Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, Kindergeldleistungen gezielter einzusetzen und zwar unter Berücksichtigung der sozialen Stellung des Haushaltvorstandes und der Kinderzahl:

*Tabelle 16: Privater Verbrauch je Kind<sup>1</sup> nach der sozialen Stellung des Haushaltvorstands und nach der Familiengröße<sup>2</sup> (in DM/Monat) 1973*

Soz. Stellung d.Hh.-Vorstands (Ehepaarhh.)	Zahl d. Kinder absolut	Priv. Verbr. in %	Meßzif. je Kind <sup>1</sup> gew. Ø 438 = DM/Monat	100	Zahl der Kinder in Ehepaarhh. mit ... Kindern			
					1 Ki.	2 Ki.	3 Ki.	4 u. m. Ki.
Landwirt	524.100	3	368 <sup>3</sup>		2	3	4	6
Selbständige	1.605.600	10	526	120	8	11	10	12
Beamter	1.658.900	11	500	114	10	11	11	10
Angestellter	4.205.800	27	482	110	29	29	25	19
Arbeiter	6.835.000	43	377	86	40	42	46	49
Nichterw. Tät.	907.700	6	467	107	12	4	4	4
Inges./Durch.	15.737.100	100	438	100	100	100	100	100
Zahl der Kinder in 1000					3.693	6.228	3.924	1.922

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMfJFG: Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1979, S. 43.

Die vorstehenden Berechnungen haben ergeben, daß 1973 der private Verbrauch je Kind im gewogenen Durchschnitt pro Monat bei Selbständigen DM 525,-, bei Angestellten DM 481,- und bei Arbeitern DM 376,- betragen hat. Im Mittel aller Kinder ergab dies einen Betrag von DM 438,- im Monat. Das besagt: Arbeiterhaushalte konnten im Durchschnitt nur 86 vH der Geldleistungen pro Kind aufbringen, die sich als Mittelwert bei allen Haushalten ergeben hatten, und lagen damit um 34 Indexpunkte unter dem Betrag, den Selbständigenhaushalten bereitzustellen in der Lage waren. Berücksichtigt man nun noch, daß 50 vH der Familien mit 4 und mehr Kindern Arbeiterhaushalte waren, ja daß Ar-

beiterhaushalte auch den Zwei- und bei den Dreikinderfamilien den jeweils größten Anteil stellten, so wird deutlich, daß auch der durchschnittliche Indexwert von 86 – statistisch gesehen – von mehr als der Hälfte aller Arbeiterhaushalte nicht einmal erreicht wird. Daß sich an der sozialstrukturellen Benachteiligung der Arbeiterfamilien bis heute nichts verändert hat, zeigt die folgende Tabelle:

*Tabelle 17: Einkommensschichtung der Familien<sup>1</sup> 1979 in DM je Familie und Monat*

Familientyp	Selbständige pro Kopf	Angest. <sup>2</sup>	Arbeiter pro Kopf	Rentner <sup>3</sup>	Insges.
<b>Ehepaare mit</b>					
1 Kind	7.085	2.362	3.216	2.707	902
2 Kindern	7.707	1.927	3.679	3.132	783
3 Kindern	8.577	1.715	4.361	3.646	729
4 Kindern	9.016	1.503	4.952	4.189	698
5 oder mehr Kindern	10.090	–	5.789	4.818	–
Ehepaare mit Kindern	8.037	–	3.658	3.134	–
Ehepaare ohne Kinder	6.401	3.200	2.843	2.421	1.210
<b>Unvollständige</b>					
Familien mit Kindern	5.738	–	2.574	2.343	–
Sonstige Familien <sup>4</sup>	9.141	–	4.350	3.512	–
<b>Insgesamt</b>	<b>7.667</b>	<b>–</b>	<b>3.412</b>	<b>2.948</b>	<b>2.150</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>7.667</b>	<b>–</b>	<b>3.412</b>	<b>2.948</b>	<b>2.150</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>7.667</b>	<b>–</b>	<b>3.412</b>	<b>2.948</b>	<b>2.150</b>

1 Ohne Alleinstehende.

2 Einschließlich Beamte und Richter.

3 Einschließlich Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes und sonstiger Personen, die überwiegend von laufenden Übertragungen oder Vermögenseinkommen leben.

4 Familien aus drei oder mehr Generationen.

Quelle: Berechnungen des DIW unter Verwendung amtlicher Statistiken/DIW-Wochenbericht 38/80, S. 408.

Daß das Pro-Kopf-Einkommen einer Arbeiterfamilie ohne Kinder mit DM 1210 dabei noch um rund DM 300 unter demjenigen eines Selbständigenhaushaltes mit vier Kindern liegt, verdeutlicht, daß der sozialstrukturell orientierte Handlungsbedarf (d.h. Familienhilfe für untere Einkommensschichten) vorrangig ist vor dem ausschließlich familienstrukturell orientierten (Mehrkinderfamilien contra kinderlose Ehepaare).

Die Untersuchungen von Franz-Xaver Kaufmann u. a. haben ergeben, daß 21 vH aller Familien den von den Autoren mit DM 251 pro Kind und Monat errechneten »sozialkulturellen Mindestbedarf« ohne Kindergeld nicht aufzubringen vermochten. Durch Kindergeldzahlun-

gen (Datenbasis 1976) konnte dieser Prozentsatz im Durchschnitt immerhin auf 13 vH heruntergedrückt werden. Allerdings lagen trotz Kindergeldzahlungen immer noch 38 bzw. 60 vH der Vier- bzw. der Fünf-und-mehr-Kinderfamilien unter dieser Schwelle. Die inzwischen vorgenommenen Anhebungen des Kindergeldes insbesondere ab dem 3. Kind dürften hier Verbesserungen gebracht haben. Gleichwohl: Neben den alleinerziehenden Müttern sind es insbesondere die Unterschichtenfamilien bzw. Arbeiterhaushalte, bei denen häufiger als anderswo trotz Kindergeld der »sozialkulturelle Mindestbedarf« nicht erreicht wird, während Mittel- oder gar Oberschichten-Haushalte im Regelfall schon ohne Kindergeld oberhalb dieses Schwellenwertes liegen.<sup>7</sup> Unter Bezug auf Tabelle 16 heißt dies, daß insbesondere Arbeiter- bzw. Unterschichten-Familien mit vielen Kindern sowie Einelternfamilien aus den Unterschichten zu den Haushalten gehören, die dringend stärker öffentliche, direkte Hilfe benötigen.

Die lineare Kürzung des Kindergeldes beim 2. und beim 3. Kind um jeweils DM 20 und die dadurch bewirkten Einsparungen beim Bundeshaushalt von ca. DM 1500 Mio. erweisen sich angesichts der Tatsache, daß zum selben Zeitpunkt die 1,179 Mio. Haushalte mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von über DM 10 000 vom Staat Kindergeld in Höhe von insgesamt DM 1,695 Mio. erhalten haben (= 10 vH aller Aufwendungen des Staates für Kindergeld), als ein sozialpolitischer Skandal. Denn während das Kindergeld bei einem verfügbaren Einkommen von unter DM 1000,- im Monat immerhin im Durchschnitt einen Anteil von 13,4 vH an den Lebenshaltungskosten ausmacht, schlägt das Kindergeld bei diesen Spitzenverdienern durchschnittlich mit gerade 0,7 vH zu Buche! Daraus folgt: Wenn Einsparungen beim Kindergeld tatsächlich unumgänglich gewesen sein sollten, hätten sie bei diesen obersten Einkommensbeziehern erfolgen müssen, zumal diese es bei der allgemeinen Lebenshaltung nicht einmal gemerkt hätten.

#### *4.3. Die Ausbildungsförderung: Abbau redistributiver Elemente*

Gegen das immer wieder von konservativer Seite vorgetragene Argument, der Verwaltungsaufwand einer vom Einkommen und der Größe der Familie abhängigen Kindergeldgestaltung sei zu groß, spricht u. a. die Praxis der Ausbildungsförderung. Mit dem, gemessen am Ehegattensplitting und dem Kindergeld, relativ geringen finanziellen Aufwand konnten z. T. beachtliche Ergebnisse erzielt werden.

*Tabelle 18: Durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz Geförderte nach der beruflichen Stellung des Vaters (1976/1979) in vH.*

Ausbildungsstättenart	Arbeiter		Angestellter		Vater ist Beamter		Selbständige		Zuordnung nicht mögl. <sup>1</sup>	
	1976	1979	1976	1979	1976	1979	1976	1979	1976	1979
(1) Gymnasien, integrierte Gesamtschulen	30,9	30,4	24,6	25,6	12,9	13,3	15,7	14,8	15,9	15,9
(2) Abendschulen, Kollegs	19,6	11,9	17,9	11,1	5,8	2,6	9,7	4,3	46,9	70,1
(3) Berufsaufbauschulen	37,5	36,9	15,4	15,4	5,4	5,4	11,8	11,6	29,9	30,7
(4) Berufsfachschulen	41,7	48,8	17,2	13,8	7,2	5,5	15,3	12,5	18,6	19,4
(5) Fachoberschulen	36,2	34,6	19,6	20,7	7,8	7,8	13,4	12,5	23,0	24,4
(6) Fachschulen	28,0	29,1	17,7	15,5	7,9	6,2	26,9	29,2	19,4	20,0
(7) Schulen insgesamt (Summe 1 bis 6)	33,2	38,4	20,6	18,5	9,6	8,3	16,3	14,4	20,3	20,4
(8) Wissenschaftliche Hochschulen, PH	17,0	18,4	25,0	25,1	13,6	13,2	12,4	12,6	32,0	30,5
(9) Akademien, Kunsthochschulen	24,5	23,5	22,4	23,1	11,5	12,2	17,0	15,7	24,6	25,5
(10) Fachhochschulen	26,0	25,7	22,3	21,3	8,7	8,5	12,0	12,5	31,1	32,0
(11) Hochschulen insgesamt (Summe 8 bis 10)	19,3	20,7	24,2	24,0	12,3	11,9	12,4	12,7	31,8	30,7
(12) Insgesamt (Summe 1 bis 6 und 8 bis 10)	26,3	31,1	22,4	20,7	10,9	9,8	14,3	13,7	26,0	24,7

1 Hierunter fallen Väter, die nicht (mehr) berufstätig sind, verstorben sind oder über die Angaben nicht vorliegen.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW).

Quelle: Vierter Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, Deutscher Bundestag, Drucksache 9/206, S. 13.

Von 1976 bis 1979 konnte gemäß dieser Übersicht der Anteil von Arbeiterkindern an den Geförderten insgesamt von 26,3 auf 31,1 vH angehoben werden, allein im Bereich der schulischen Bildung, insbesondere bei berufsbildenden Schulen ist der Anteil um über 5 vH gesteigert worden. Zugleich wird deutlich, daß auch für die Angestellten, Beamten und die Selbständigen die Ausbildungsförderung durchaus von Gewicht ist. Und schließlich zeigt diese Tabelle, daß die Förderung tatsächlich die sozial schwächeren Bevölkerungskreise erreicht:

**Tabelle 19: Verteilung der monatlichen Nettoeinkommen<sup>1</sup> der Eltern der 1979 Geförderten**

Nettoeinkommen in DM	Schüler		Studenten		insgesamt	
	v.H.	v.H. kum.	v.H.	v.H. kum.	v.H.	v.H. kum.
kein Einkommen	9,4	9,4	9,9	9,9	9,6	9,6
unter 1.000	16,8	26,2	19,1	29,0	17,8	27,4
1.000 bis 1.250	7,3	33,6	6,5	35,5	7,0	34,4
1.250 bis 1.500	15,1	48,7	10,2	45,7	13,0	47,4
1.500 bis 1.750	15,4	64,0	13,2	58,9	14,4	61,8
1.750 bis 2.000	14,7	78,8	11,9	70,8	13,5	75,3
2.000 bis 2.250	9,9	88,7	10,7	81,4	10,3	85,6
2.250 bis 2.500	5,6	94,3	4,7	86,1	5,2	90,8
2.500 bis 2.750	2,1	96,5	4,5	90,6	3,2	93,9
2.750 bis 3.000	0,9	97,4	2,9	93,5	1,8	95,7
über 3.000	2,6	100,0	6,5	100,0	4,3	100,0

Quelle: BMBW.

1  $\frac{1}{12}$  des Jahresnettoeinkommens (einschließlich Kindergeld) i. S. des BAföG (nach Abzug der Steuern und der Sozialpauschalen gem. § 21 Abs. 2 BAföG). Es handelt sich hier in der überwiegenden Zahl aller Fälle (rd. 85 vH) um das Einkommen im Jahr 1976, das Grundlage für die Berechnung der Förderungsleistungen in dem Bewilligungszeitraum 1978/79 war.

Quelle: Vierter Bericht . . . , Deutscher Bundestag, Drucksache 9/206, S. 16.

Knapp 50 vH der geförderten Schüler und Studenten kommen aus Familien mit einem monatlichen Nettoeinkommen unter DM 1500, zwischen 70 und 80 vH leben in Familien, die insgesamt weniger als DM 2000 im Monat zur Verfügung haben. Der Prozentsatz der Schüler und Studenten aus Familien mit Nettoeinkünften über DM 3000 im Monat ist dagegen äußerst gering; nur noch kinderreiche Familien erfüllen hier die Voraussetzungen für eine Förderung.

Der Finanzaufwand vom Bund und den Ländern ist allerdings nicht in dem Umfang angehoben worden, der zur langfristigen Sicherung dieser insgesamt positiven Entwicklung notwendig gewesen wäre.

**Tabelle 20: Entwicklung des Finanzaufwandes in Millionen DM**

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Schüler insgesamt	527	570	616	917	888	910	1.043	1.325	1.670
davon Bund	342	370	400	596	577	591	678	861	1.085
Studenten insges.	1.070	1.180	1.235	1.710	1.550	1.610	1.781	1.725	1.996
davon Bund	696	767	803	1.112	1.008	1.047	1.158	1.121	1.298
insgesamt	1.597	1.750	1.851	2.627	2.438	2.520	2.824	3.050	3.666
davon Bund	1.038	1.137	1.203	1.708	1.585	1.638	1.836	1.982	2.383

Quelle: Vierter Bericht . . . , Deutscher Bundestag, Drucksache 9/206, S. 19.

Da die geburtenstarken Jahrgänge seit Mitte der 70er Jahre in den schulischen und den Hochschulbereich hineingewachsen sind, hat sich der Finanzbedarf sehr erhöht. Gleichzeitig wurden mit der 6. und der 7. Novelle des Bundesausbildungsförderungsgesetzes die Freibeträge insgesamt lediglich in Höhe der Geldentwertung, nicht aber im Gleichklang mit der Einkommensentwicklung angepaßt, so daß – relativ gesehen – immer mehr Personen aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten herausfallen.<sup>8</sup> So ist die Quote der Geförderten bei den Studenten von 1972 bis 1980 von 44,6 auf 35,6 vH gesunken. Bei den Schülern hat sich diese Quote im selben Zeitraum zwar von 31,3 auf 34,2 vH erhöht, insgesamt aber ist die Quote der unterstützten Studenten und Schüler von 37,3 auf 34,7 vH abgesunken.<sup>9</sup>

Die Ausbildungsförderung ist deutlich auf den unteren Einkommensbereich und auf kinderreiche Familien ausgerichtet und hat für diese Bevölkerungskreise eine positive umverteilende Wirkung. Hier werden wenigstens teilweise die Chancen im Bildungswesen materiell verbessert. Die Angriffe aus dem konservativen Lager gegen diese Sozialleistung, hier wieder schwerpunktmaßig im Zusammenhang mit der Förderung von Schülern, zielen denn auch deutlich auf diesen redistributiven Effekt. Da die Vorreiter von Streichungsplänen beim sog. Schüler-BAföG weder die höhere Einkommen entlastenden Ausbildungsfreibeträge noch die Kindergeldleistungen für Spitzenverdiener und schon überhaupt nicht das Ehegattensplitting in Frage stellen, ist hier deutlich als Strategie zu erkennen, die weiterführende Bildung wieder stärker als Privileg begüterter sozialer Schichten und gegen sozial Schwächere – faktisch – abzuschotten.

Umgekehrt ist angesichts der Kürzungen im Rahmen der 7. Novelle des Bundesausbildungsförderungsgesetzes deutlich die Tendenz vorgetreten, daß die sozialliberale Koalition selbst einen wichtigen Teil ihrer Reformpolitik revidiert und nun, da zumindest institutionell der Numerus Clausus an den Hochschulen weitgehend abgebaut worden ist, ein neuer gravierenderer Platz greifen wird, nämlich der soziale Numerus Clausus: Angesichts der ständigen einschränkenden Veränderungen bei den Freibeträgen und den Bedarfssätzen wächst die Unge- wißheit bei den einzelnen förderungsberechtigten Familien, ob die einmal zugesagte Leistung auch weiterhin und umfassend erfolgen wird oder ob die Familien damit rechnen müssen, im Laufe der weiterführenden Ausbildung immer stärker selbst finanziell einspringen zu müssen. Untersuchungen belegen, daß derartige Unsicherheiten gerade bei Unterschichtenfamilien zu einem vorzeitigen Verzicht auf eine weiterführende Berufsausbildung führen. Die vorgenommene Plafondierung

der Ausgaben bei der Ausbildungsförderung wird gerade unter diesem Gesichtspunkt eine deutlich negative Wirkung haben.

#### *4.4. Unzureichende Realtransfers*

Im Gegensatz zu den finanziellen – direkten und indirekten – Transfers sind die Realtransfers für Familien und Kinder nach wie vor rudimentär geblieben, von den Kindergärten abgesehen. Unter der Vorgabe, den »privaten« Bereich der Familie schützen zu wollen, ist es unterblieben, notwendige familienergänzende Erziehungs- und Betreuungseinrichtungen auszubauen, diese mit qualifiziertem Personal auszustatten und flächendeckend zur Verfügung zu stellen. Stattdessen verlangt diese Gesellschaft nach wie vor den Familien Erziehungs- und Betreuungsleistungen ab, die der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit für 1974 schon auf insgesamt 162 Milliarden Mark veranschlagt hat.<sup>10</sup> Daß inzwischen für ca. 77 vH aller Kinder Kindergartenplätze zur Verfügung stehen, ist dabei vorwiegend den geringeren Geburtenraten zuzuschreiben.<sup>11</sup> Im Bereich der 0-3-Jährigen standen 1979 lediglich 26 772 Krippenplätze zur Verfügung (bei 1 730 000 Kindern dieser Altersstufe), noch dazu konzentriert in Großstädten. Kinderhorte boten 1979 nur 104 517 Kindern Plätze, d. h. die Betreuung schulpflichtiger Kinder berufstätiger Eltern ist im Vergleich zu den Erwerbszahlen von Frauen offensichtlich nach wie vor nur sehr unzureichend gewährleistet; hier müssen Verwandte, Nachbarn oder ältere Geschwister einspringen. Die Kosten der Betreuung in Tagesstätten werden z. T. von den Eltern aufgebracht, öffentliche und/oder freie Träger übernehmen den Rest. Der Sozialbericht 1980 weist die Gesamtkosten für Kindertagesstätten mit DM 1665 Mill. aus. Hinzu treten Zuschüsse an die freien Träger. 75 vH der Kindertagesstätten sind in freier, nur 25 vH in öffentlicher Trägerschaft. Unter den freien Wohlfahrtsverbänden als Trägern dieser Kindergärten kommt dem Deutschen Caritasverband und dem Diakonischen Werk als konfessionellen Trägern ein absolut vorherrschendes Gewicht zu;<sup>12</sup> eine weltanschaulich neutrale außерfamiliale Kinderbetreuung ist somit in weiten Gebieten der Bundesrepublik unmöglich. Lediglich bei den Kinderkrippen und den Kinderhorten überwiegen Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft.

## 5. Mittelfristige Perspektiven

Dabei hätte eine Familienpolitik, die vorgibt vom Kind auszugehen, gerade angesichts der demografischen Entwicklung sehr gute Ausgangsbedingungen. Der anhaltende Trend abnehmender Kinderzahlen schafft Spielräume für eine am sozialen Ausgleich orientierte Familien- und Jugendpolitik.

*Tabelle 21:* Entwicklung der deutschen Bevölkerung nach Altersgruppen und der »Belastungsquoten« 1961 bis 2000

	6. 6. 1961	26. 5. 1970	1. 1. 1975	1. 1. 1980	1. 1. 1985	1. 1. 1990	2000
<b>Bevölkerungsgruppe</b>							
Anteil der . . . an der Gesamtbevölkerung (in %)							
unter 6jährigen	9,4	9,3	6,7	5,3	5,7	6,2	5,6
unter 20jährigen	28,3	29,9	28,8	26,3	23,0	20,2	21,1
65jährigen und älteren Männer	4,5	5,3	5,7	5,8	5,0	5,0	5,8
60jährigen und älteren Frauen	9,9	12,1	13,1	12,8	13,5	13,6	13,8
20- bis unter 65jährigen Männer	27,8	26,3	26,6	27,8	30,5	32,2	31,6
20- bis unter 60jährigen Frauen	29,5	26,4	25,8	27,2	28,0	29,0	27,8
Anteil der 15- bis unter 45jährigen Frauen an den Frauen insges. (in %)							
„Belastungsquoten“	39,5	37,2	37,7	40,2	41,1	40,1	39,2
Verhältnis der unter 20jährigen zu den Männern im Alter von 20 bis unter 65 Jahren und den Frauen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren							
„Gesamtbela	49,5	56,6	54,9	47,9	39,3	33,0	35,5
Verhältnis der 65 Jahre alten und älteren Männer und der 60 Jahre alten und älteren Frauen zu den Männern im Alter von 20 bis unter 65 Jahren und den Frauen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren							
„Gesamtbela	25,2	33,0	35,8	34,0	31,7	30,5	33,1
Quelle: Volkszählung 1961 und 1970, Mikrozensus 1975, 1980, und 1985 und 1990 Ergebnisse der 5. koordinierten Vorausschätzung der deutschen Bevölkerung (einschließlich Wanderungen), 2000 Ergebnisse der 5. koordinierten Vorausschätzung der deutschen Bevölkerung (ohne Wanderungen). Zusammenstellung Statistisches Bundesamt Quelle: Dritter Familienbericht, Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3121 S. 123	74,7	89,6	90,7	81,9	71,0	63,5	68,6

Quelle: Volkszählung 1961 und 1970, Mikrozensus 1975, 1980, und 1985 und 1990 Ergebnisse der 5. koordinierten Vorausschätzung der deutschen Bevölkerung (einschließlich Wanderungen), 2000 Ergebnisse der 5. koordinierten Vorausschätzung der deutschen Bevölkerung (ohne Wanderungen). Zusammenstellung Statistisches Bundesamt  
Quelle: Dritter Familienbericht, Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3121 S. 123

Dies bedeutet, die jeweils aktiv Beschäftigten müssen mit ihren Einkommen, Steuern und Sozialabgaben bis zum Jahr 2000 für eine gerin-

gere Anzahl von Kindern, Jugendlichen und älteren Menschen aufkommen als zur Zeit; unabhängig davon ist angesichts der derzeitigen massiven Produktivitätsentwicklung jeder einzelne aktiv Beschäftigte in der Lage, dann auch einen größeren Wertanteil für die Versorgung noch nicht oder nicht mehr Erwerbstätiger zu schaffen. In jedem Fall können die vorhandenen Mittel dazu genutzt werden, bestehende Problemlagen gezielter zu beseitigen. Als solche sind anzusehen:

– Als Folge stagnierender/rückläufiger Primäreinkommen wird sich der Anteil der Familien erhöhen, die trotz finanzieller Transfers in der heutigen Form nicht den sozialen Mindeststandard für ihre Kinder aufbringen können. Im Widerspruch gerade zu konservativen Wertvorstellungen wird dies dazu führen, daß der Anteil der Frauen, die aus ökonomischen Gründen erwerbstätig sein müssen, tendenziell zunehmen wird; schon jetzt ist die Erwerbsquote der Frauen umso höher, je niedriger das Einkommen des Mannes ausfällt.<sup>13</sup> Dabei ist zu befürchten, daß diese Frauen, vorausgesetzt sie erhalten einen Arbeitsplatz, schlechtere Arbeits- und Entlohnungsbedingungen hinnehmen müssen, was seinerseits Rückwirkungen auf das allgemeine Lohnniveau und die Arbeitsbedingungen haben wird. Da die Erwerbsarbeit von Mann und Frau vermehrt geographische und zeitliche Mobilität erfordert, steigt hier der Bedarf an außерfamilialen Betreuungseinrichtungen für Kinder nicht zuletzt deshalb, weil durch diese teilweise sogar staatlich erzwungene Mobilität – siehe etwa neuerliche »Zumutbarkeitsregelungen« im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes – bestehende soziale Beziehungen immer mehr zerstört werden.

– Parallel zu dieser mehr oder weniger aus ökonomischen Gründen erzwungenen Frauenerwerbsarbeit besteht ein Trend zu vermehrter qualifizierter Frauenerwerbsarbeit. Frauen streben nach qualifizierten Berufsausbildungen und Arbeitsplätzen. Wenngleich hier immer wieder diskriminiert und benachteiligt, steigt der Anteil der Frauen, die auch bei anhaltend schlechtem Arbeitsmarkt versuchen werden, außerhäuslich erwerbstätig zu sein; sie weisen zurück, nun in die Stille Reserve abgeschoben und wieder ganz dem »privaten« Bereich der Familie zugeordnet zu sein.

– Die Zahl der Ehen, die bewußt kinderlos bleiben, nimmt ebenso zu wie die Anzahl der sog. unvollständigen Familien. Auch dadurch werden traditionelle Rollenbilder von Mann und Frau hinfällig, der Bedarf nach sozialen Leistungen differenziert sich aus: Er nimmt ab bei kinderlosen Ehen und nimmt zu bei Familien mit nur einem Erwachsenen. Die Begründung für die Einführung des Ehegattensplitting – das Zusammentreffen von Ehe und Kindern – wird damit zunehmend hinfällig.

– Im Bereich der allgemeinen und der Berufsausbildungsförderung wird ein erheblicher Bedarf entstehen. Die Spalten der letzten geburtenstarken Jahrgänge werden erst in den 80er Jahren die weiterführenden Schulen verlassen und in die Hochschulen gelangen. Dies wird die Ausgaben für Bildung und für Ausbildungsförderung spürbar ansteigen lassen.

– Gewalt in der Familie, Jugenddelinquenz und Rauschmittelmissbrauch haben ihre Ursachen überwiegend nicht in den Familien selbst. In ihnen wird vielmehr deutlich, welche zerstörende Wirkungen von den Normen wie Konkurrenz und Leistung, Dominanz und Unterordnung ausgehen können, die diese Gesellschaft konstituieren und die die gesamten Arbeits- und Lebenszusammenhänge bestimmen. Angesichts der schon jetzt absehbaren Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, den zusätzlichen Rationalisierungen in den Betrieben und dem verschärften Stress im Produktions- und im Reproduktionsbereich ist mit einer Zunahme derartiger Erscheinungen zu rechnen. Hier bedarf es zum einen neuer Ansätze, um über autonome Lern- und Selbstregulierungsprozesse den Teufelskreis zwischen familialer Sozialisation und familialer Umwelt aufzubrechen und um die Lebensformen zu stabilisieren, die dem einzelnen Betroffenen jeweils am angemessensten erscheinen, sei es in Ehe und Familie, sei es außerhalb derselben. Zum anderen bedarf es öffentlicher Hilfen zur unmittelbaren Versorgung und Betreuung derjenigen, die akut von Gewalt in der Familie bedroht, delinquent geworden und suchtmittelgefährdet sind.

– Wichtige sozialpolitische Probleme ergeben sich schon heute bei den in der Bundesrepublik lebenden Ausländern und ihren Familien. Im Regelfall unteren Qualifikationen und Einkommensbereichen zugehörig, bedürfen sie der sozialen Integration bei gleichzeitiger Wahrung ihrer nationalen Identität. Ein besonderes Gewicht kommt den nachwachsenden Generationen zu, die den Kontakt zu ihrem Heimatland verloren bzw. einen solchen nie besseren haben, andererseits aber mit vielen Benachteiligungen im täglichen Leben fertig werden müssen.

## *6. Alternativen zur Finanzierung der Familien- und Jugendpolitik*

Die Familien- und Jugendpolitik soll sich am Grundsatz der sozialen Chancengleichheit und dem der persönlichen Selbstentfaltung orientieren. Konzentriert auf den Finanzierungsaspekt sollen hier folgende Alternativen zur Diskussion gestellt werden:

*a. Einschränkung bzw. allmähliches Abschaffen des Ehegattensplittings*

An die Stelle der indirekten Förderung der Familie – insbesondere über das Ehegattensplitting – müssen verstärkt direkte, gezielte Hilfen treten. In einem ersten Schritt sollte der Splitting-Effekt auf die Familieneinkommen bis 48 000 DM im Jahr beschränkt werden. Der Steuertarif sollte dann so gestaltet werden, daß der Splittingeffekt sukzessive abgebaut wird und daß ab DM 60 000 Haushaltseinkommen pro Jahr grundsätzlich jeder Einkommensbezieher einzeln veranlagt wird. Eine derartige Regelung wäre mit der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts vereinbar. Das Steueraufkommen würde sich als Folge dieser Veränderungen je nach Ausgestaltung schätzungsweise um ca. 7–10 Milliarden Mark erhöhen.

Mittelfristig sollte der Splitting-Effekt ganz abgeschafft werden. Da er derzeit aber auch, wenn schon nur in geringem Umfang, kleine und mittlere Einkommen „entlastet“, müßten beim Abschaffen des Splittings etwa durch Steuergrundfreibeträge Kompensationen geschaffen werden. Das heißt: Eine Aufhebung des Splittings würde nicht den gesamten dadurch eingesparten Steuerausfall für neue Formen der Familienförderung zur Verfügung stellen. Insgesamt sollte aber der Grundsatz „individuelle Besteuerung bei jedem Einkommensbezieher“ durchgesetzt werden.

*b. Ein degressiv gestaffeltes Kindergeld*

Anstelle des derzeitigen linearen Kindergeldes sollten degressive Kindergeldsätze eingeführt werden. Dabei werden die Kindergeldsätze so festgelegt, daß sie bei Kinderreichen mit niedrigem Einkommen am höchsten sind und entsprechend den Faktoren Familieneinkommen/Kinderzahl verringert werden. Der dadurch bedingte Verwaltungsaufwand könnte dadurch verringert werden, daß die Finanzämter die Bearbeitung und Auszahlung des Kindergeldes auf der Grundlage der Steuerbescheide übernehmen. Nichtsteuerpflichtige erhalten von Finanzämtern auf Antrag die entsprechenden Leistungen ausgezahlt. Das Kindergeld soll nicht auf andere Sozialleistungen angerechnet werden (etwa bei der Sozialhilfe). Insgesamt sind die Einkommensgrenzen und die Kindergeldsätze zu dynamisieren. Die Einkommensgrenzen sind mit anderen Zweigen der Sozialversicherung abzustimmen. Die noch bestehenden Kinderbetreuungsfreibeträge sollen abgeschafft werden.

*c. Ausdehnung der Wirksamkeit der Unterhaltsvorschußkassen*

Über die derzeitigen Regelungen der Unterhaltsvorschußkassen hinaus

soll der Staat grundsätzlich bis zur Volljährigkeitsgrenze bzw. bis zum Greifen anderer Förderungseinrichtungen fällige Unterhaltsleistungen absichern.

*d. Verbesserungen beim Bundesausbildungsförderungsgesetz*

Im Bundesausbildungsförderungsgesetz sollen die Elternfreibeträge und die Bedarfssätze entsprechend der allgemeinen Lohnentwicklung dynamisiert werden. Die Förderung von Schülern ist in der derzeitigen Form beizubehalten. Es ist zu prüfen, inwieweit die berufliche Ausbildung noch stärker in diese Förderungsart mit einbezogen werden kann. Die derzeitigen Ausbildungsfreibeträge sind abzuschaffen. Angesichts der in den nächsten Jahren zu erwartenden Schüler- und Studentenzahlen ist der jetzt festgeschriebene Betrag von 3,7 Milliarden Mark viel zu niedrig angesetzt.

*e. Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit*

Insgesamt hat der Gesetzgeber dazu beizutragen, daß Familie, Kindererziehung und Beruf besser miteinander vereinbart werden können, als dies derzeit der Fall ist.

Dies betrifft zum einen einen großzügigen Ausbau des derzeitigen Mutterschaftsurlaubs zu einem *Elternurlaub*.

*Modell I: Arbeitsrechtliche Lösung*

Die Eltern werden – ohne finanzielle Unterstützung, aber bei Fortsetzung der Sozialversicherung – insgesamt bis zu drei Jahre von ihrer Beschäftigung ganz oder teilweise entbunden, behalten aber einen Anspruch auf einen/ihren Arbeitsplatz. Dieses Modell beinhaltet eine Gleichstellung der Arbeiter und Angestellten mit den Beamten. Als Belastung kämen hier nur Kosten für die Sozialversicherung auf den Staat zu.

*Modell II: Elternurlaub mit Lohnersatz*

Über den arbeitsrechtlich auch hier verankerten Kündigungsschutz hinaus wird hier vom Staat ein Lohnersatz gezahlt, dessen Höhe über die Leistungen beim Mutterschaftsurlaub hinausgehen müßte, der zumindest entsprechend der Kaufkraftentwicklung seit 1979 dynamisiert werden sollte. Dies wäre ein Beitrag zur Würdigung der sozialen Funktionen der Familie bei der Kindererziehung. Auch hier werden die Anwartschaften in der Sozialversicherung aufrechterhalten.

Beide Modelle sind noch dadurch zu variieren, daß volle Freistellung und unterschiedliche Formen der Teilzeitarbeit – etwa auch als zeitliche Abfolge zwischen Mann und Frau – miteinander kombiniert werden können.

Die *Freistellung für die Betreuung erkrankter Kinder* ist von derzeit 5 auf 10 Arbeitstage je Elternteil und für Kinder bis zu 12 Jahren (derzeit 8 Jahre) auszudehnen. Alleinerziehende erhalten 20 Tage pro Jahr. Im Anschluß an diese Freistellungen besteht Anspruch auf unbezahlten Sonderurlaub.

Die *außfamilialen Erziehungseinrichtungen* sind auszubauen. Es sollten für ca. 90 vH aller Kinder Kindergartenplätze und für ca. 30 vH der 0-3-Jährigen Plätze in Kinderkrippen zur Verfügung stehen. Die Kinderhorte für schulpflichtige Kinder sollen auch im Sinne einer öffentlich organisierten Hausaufgabenbetreuung ausgebaut werden.

Mit den schon jetzt vorhandenen finanziellen Mitteln lassen sich, so kann resümiert werden, sehr viel mehr soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit finanzieren. Um dies zu erreichen, bedarf es allerdings anderer Verteilungspolitischer Instrumente, insbesondere eine Abkehr von den indirekten, steuermindernden Regelungen und eine Hinwendung zur gezielten Förderung sozialer Bedarfsschwerpunkte. Eine Umverteilung der jetzt in hohem Maße fehlgeleiteten öffentlichen Mittel im Sinne dieser Vorschläge würde überdies auch konjunkturpolitisch sinnvolle Impulse geben können, da die unteren Einkommensbezieher eine höhere Konsumquote haben.

#### Anmerkungen

1) Vergl. *Enquête »Frau und Gesellschaft«*, Deutscher Bundestag, Drucksache 8/4461 v. 29. 8. 1980, S. 36.

2) Zusammengefaßt sind hier: Ausbildungsfreibeträge, Kinderbetreuungsfreibeträge, Kindergeld, Kinderzuschüsse, Leistungen nach dem BAföG, Leistungen im Rahmen des Mutterschaftsurlaubes, Unterhaltsvorschußkassen und Kindertagesstätten sowie die Zuschüsse zu den Trägern der freien Jugendhilfe. Nicht einbezogen sind das Mutterschaftsgeld als eindeutig gesundheitspolitisch motivierter Leistung, und die Leistungen der Jugendhilfe, die auf besondere Tatbestände wie Adoption, Fürsorge, Amtspflegschaft und Heimunterbringung ausgerichtet sind, und schließlich das Wohngeld, da dies die gesamte Familie fördert, insbesondere aber ältere Menschen.

3) *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Band 6, Tübingen 1975, S. 55 ff.

4) Vergl. in diesem Zusammenhang auch die Kritik des *3. Familienberichts* an der derzeitigen Gestaltung der Ausbildungsfreibeträge, Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3121, S. 150.

5) *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch 1981 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Mainz 1981, S. 397.

6) *Wissenschaftlicher Beirat* beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten, Band 73 der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Stuttgart, Köln, Mainz 1979, S. 45.

- 7) *Kaufmann, F.-X., u.a.*, Sozialpolitik und familiale Sozialisation, Zur Wirkungsweise öffentlicher Sozialleistungen, Band 76 der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1980, S. 228 ff.
- 8) 4. Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze . . ., Deutscher Bundestag, Drucksache 9/206, vom 26. 2. 81, S. 27.
- 9) Ebenda S. 8.
- 10) *Wissenschaftlicher Beirat* . . . a.a.O., S. 54.
- 11) *Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, . . . a.a.O., S. 82 ff.
- 12) *Wissenschaftlicher Beirat* . . . a.a.O., S. 400 und S. 59.
- 13) Vergl. etwa *3. Familienbericht* . . . a. a. O., S. 28 und *Hofbauer, H.*, Zum Erwerbsverhalten verheirateter Frauen in: MittAB 2/79, S. 220 und 223.

## VI Alterssicherung

### 1. Überblick über die finanzielle Situation der Rentenversicherung

#### 1.1 Neue Defizite bereits programmiert

Seit Mitte der 70er Jahre steht die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) vor erheblichen Finanzierungsproblemen, wie u. a. die geforderten politischen Rezepturen und die nicht mehr abbrechende öffentliche Diskussion um die finanzielle Solidarität der Sozialversicherungsrenten belegen. Schlagworte wie Anstieg der Rentnerzahlen, Abkopplung der Renten von der Bruttolohndynamik, Nettoanpassung und Besteuerung, Selbstbeteiligung der Rentner an ihrer Krankenversicherung, Vertrauensverlust, Rentenbetrug etc. sind Ausdruck dieser Entwicklung.

Bedingt durch die anhaltend ungünstige Finanzlage sah und sieht sich die sozialliberale Koalition zu tiefgreifenden Einschränkungen im Leistungsrecht veranlaßt, ohne allerdings eine langfristige Konsolidierung der Finanzen erreichen zu können. Lediglich im Jahre 1980 und 1981 konnte durch eine vorangegangene generelle Senkung des Rentenniveaus die seit 1976 anhaltende ungünstige Entwicklung unterbrochen

Tabelle 22: Prognostizierte Finanzentwicklung in der Rentenversicherung

Jahr	Kassenüberschüsse (+) bzw. -defizite (-) in Mrd. DM	Schwankungsreserve <sup>2</sup> in Monatsausgaben
1981	+ 3,6	2,4
1982	- 0,7	2,0
1983	- 2,3	1,6
1984	± 0	1,5
1985	+ 1,3	1,4
1986	+ 0,9	1,3
1987	± 0	1,2
1988	- 1,2	1,0
1989	- 2,9	0,6

1) Unter der Annahme eines jahresdurchschnittlichen Lohnanstiegs von 5 v. H. und einer Zunahme der beschäftigten Arbeiter und Angestellten um jahresdurchschnittlich 0,5 v. H.

2) Rücklagen ausgedrückt in Monatsausgaben

Quelle: Rentenanpassungsbericht 1982

werden. Gegenwärtig allerdings sind selbst nach Angaben der Bundesregierung erneut Defizite von mindestens 700 Mill. für 1982 zu erwarten, die sich bereits 1983 auf 2300 Mill. DM erhöhen dürften. Langfristig werden sich diese Probleme noch verstärken

## 1.2 Einnahme- und Ausgabenstruktur

Insbesondere in der ersten Hälfte der siebziger Jahre stand die finanzielle Entwicklung der GRV im Zeichen eines steilen Einnahme- wie Ausgabenanstiegs. Ein verlangsamter Einnahmeanstieg ab Mitte der 70er Jahre – bei weiterhin wachsenden Ausgaben – führte jedoch in der Folgezeit zu Defiziten in Milliardenhöhe. Um wieder einen Gleichlauf von Ausgaben- und Einnahmeentwicklung erreichen zu können, wurden 1977 und 1978 drastische Eingriffe ins Rentenrecht vorgenommen. Preis dieser Sparpolitik ist jedoch eine dauerhafte Senkung des Rentenniveaus nicht nur der Bestandsrenten sondern ebenso der zukünftigen Rentenempfänger, die auch durch die inzwischen vollzogene Rückkehr zur modifizierten Bruttolohndynamik nicht wieder aufgeholt wird.

Demgegenüber konnte noch zu Beginn der 70-er Jahre die Finanzierbarkeit des expandierenden Ausgabevolumens sichergestellt werden durch

- die Anhebung des Beitragssatzes von 14 v. H. des Bruttolohneinkommens in 1967 auf 18,5 v. H. in 1981 sowie
- die Zunahme des versicherten Personenkreises.

Konsequenz dieser kontinuierlichen Beitragsanhebung sind allerdings erhebliche Verschiebungen in der Einnahmestruktur der Rentenversicherung. Zwischenzeitlich entfallen rund 85 v. H. der Renteneinnahmen auf lohnbezogene Beitragszahlungen, während sich der Zuschuß des Bundeshaushalts – als zweite wesentliche Finanzierungsquelle – kontinuierlich zurückentwickelte auf zuletzt 13,9 v. H. der Renteneinnahmen. Zugleich sanken mit dem Abbau der finanziellen Rücklagen in der zweiten Hälfte der 70er Jahre die Vermögenserträge der Rentenversicherung auf unter 2 v. H. der Gesamteinnahmen. Ergebnis dieser Strukturverschiebung auf der Einnahmeseite ist eine wachsende Abhängigkeit der Rentenversicherung von der Entwicklung der Versicherteneinkommen und des Versichertenbestandes und damit letztlich von der ökonomischen und demographischen Entwicklung. (Vgl. Tab. 23)

Parallel mit der Finanzierungsseite verschob sich auch die Ausgabenstruktur: Trotz gravierender Leistungseinschränkungen Ende der 70er

Jahre erhöhte sich der Anteil der Rentenzahlungen an den Gesamtausgaben der GRV auf 82,8 v. H. Bis Ende der letzten Dekade stieg der Anteil der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) an den Gesamtausgaben bis auf 13,7 v. H. in 1977, wurde jedoch dann mit dem 20. Rentenanpassungsgesetz zulasten der Gesetzlichen Krankenversicherung gekappt auf 9,7 v. H. in 1981. Damit mußte die GKV, die keine Bundeszuschüsse erhält und darüberhinaus noch einen kleineren finanzschwächeren Versichertenkreis hat, einen erheblichen Anteil der Kosten der KVdR selbst tragen. Gleichzeitig sanken die Ausgaben für Rehabilitation infolge von Sparmaßnahmen und einer Aufgabenverlagerung zur Arbeitslosenversicherung auf 3,4 v. H. der Gesamtausgaben. Insgesamt entfallen damit über neun Zehntel der gesamten Ausgaben auf Rentenzahlungen sowie auf Beiträge zur KVdR. Diese Strukturverschiebungen sind Ergebnis eines kontinuierlichen Rückzugs des Bundes aus der finanziellen Verantwortung der Rentenversicherung sowie eines Ausbaus der Beitragsfinanzierung bei prosperierender Wirtschaftsentwicklung.

## *2. Leistungsniveau der Alterssicherung*

Gegenüber der lautstarken Diskussion über das Rentenniveau gerät die konkrete Versorgungslage der Rentenempfänger nur zu leicht aus dem Blickwinkel. Eine rationale Diskussion auch der langfristigen Finanzierungsprobleme der Alterssicherung erfordert jedoch eine differenzierte Betrachtung von Leistungsniveau und -struktur unterschiedlicher Versorgungssysteme, zumal in der öffentlichen Diskussion Finanzierungsprobleme und Konsolidierungsbedarf fast ausschließlich in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten verortet werden, während die finanziellen Konsequenzen von Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung für andere Versorgungssysteme kein Problem zu sein scheinen. Dies erstaunt umso mehr als bspw. das Leistungsniveau von öffentlichen Versorgungsempfängern weit über dem angeblich zu hohen Sicherungsstandard der Sozialrentner liegt.

Immerhin müssen 21 v. H. der Sozialrentner, aber nur 0,1 v. H. der Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes mit einem verfügbaren *Haushalteinkommen* von unter 1000 DM auskommen. Über 2000 DM haben dagegen 63 v. H. der Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes, aber nur knapp 33 v. H. der Sozialrentner.<sup>1</sup> Die besonders hohen Einkommen von manchen Rentenbeziehern – immerhin 8,4 v. H. aller Rentnerhaushalte verfügen über mehr als 3500 DM monatlich

Tabelle 23: Einnahme und Ausgabenstruktur der Gesetzlichen Rentenversicherung

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<i>Einnahmen insg.</i>															
in Mrd. DM	34,0	38,3	43,9	52,0	59,2	67,9	77,4	88,5	95,4	101,7	107,3	114,4	123,9	135,0	142,6
davon in v.H.:															
Beiträge	72,5	74,8	77,1	81,6	82,2	80,9	84,1	81,5	81	81,3	81,5	82,4	83,0	82,3	84,5
Bundeszuschuß	20,2	17,5	15,9	13,8	13	14,3	10,7	13,6	14	14,6	15,2	15,4	15,2	15,6	13,9
Sonstige	7,3	7,7	7	4,7	4,8	4,8	5,2	4,9	5	4,1	3,3	2,1	1,9	2	1,6
<i>Ausgaben insg.</i>															
in Mrd. DM	36,2	39,8	44	48,3	53,4	62	71,1	83	94,8	107,7	117,3	120,3	125,4	132,1	139
davon in v.H.:															
Renten	78,8	79,5	80,1	79,6	77,8	76,1	77,7	77,4	76,8	76,9	79,2	82,1	82,8	82,8	82,8
Rehabilitation	4,8	4,3	4,3	4,1	4,3	4,3	4,4	4,3	4,2	3,6	3,4	3,3	3	3,2	3,4
KVdR	8,7	8,3	8,2	9,6	11,2	13,1	11,7	12,1	13	13,7	12	9,7	9,7	9,7	9,7
Sonstige	7,8	7,9	7,4	6,7	6,7	6,5	6,3	6,2	6	5,9	5,4	4,9	4,5	4,3	4,1
<i>Saldo in Mrd.</i>	-2,2	-1,5	-0,1	+3,7	+5,8	+5,8	+6,3	+5,4	+0,6	-6,0	-10,0	-5,8	-1,5	+2,9	+3,6
Nachrichtlich:															
Beitragssatz in v.H. des Brutto- arbeitsentgelts	14,0	15,0	16,0	17,0	17,0	17,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,5

1) Bereinigt um den Finanzausgleich zwischen Arbeiter- und Angestellten-Rentenversicherung

Quelle: Rentenanpassungsberichte mehrerer Jahre, eigene Berechnungen

– gehen allerdings zumeist auf zusätzliche Einkünfte wie der betrieblichen Alterssicherung oder der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst zurück. In diesen Fällen kann das Alterseinkommen sogar über dem bisherigen Nettoerwerbseinkommen liegen.

Global liegen die Einkünfte der Pensionsempfänger über denen der Sozialrentner: Während ein Beamter bereits nach 35 Dienstjahren eine zu versteuernde Versorgung von 75 v. H. seines letzten Bruttogehalts erhält, muß sich der »Modellrentner« der Gesetzlichen Rentenversicherung nach einem erfüllten Arbeitsleben von 40 Versicherungsjahren mit einer faktisch steuerfreien Rente von 60 v. H. seines lebensdurchschnittlichen Bruttoeinkommens begnügen. Doch bereits dieses Sicherungsniveau ist erstens global durch die Leistungskürzungen im 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz um 14 v. H. gesenkt worden und wird zweitens sowieso nur vom fiktiven Modellrentner<sup>2</sup>, nicht jedoch von der Masse der Rentenbezieher erreicht. Durchschnittlich müssen beim Übergang in den Ruhestand Einbußen gegenüber dem letzten Bruttoerwerbseinkommen von 50–55 v. H. bei den Männern und 70 v. H. bei den Frauen hingenommen werden. So müssen sich die 2,8 Mill. Rentnerinnen der Arbeiterrentenversicherung 1982 mit einer durchschnittlichen Rente von 400 DM begnügen, doch selbst dieser Durchschnittswert wird nur von 40 v. H. der Rentnerinnen erreicht. Das Versorgungsniveau des Modellrentners von 1205 DM monatlich in 1982 erreichen gar nur etwa 27 v. H. der insgesamt 7,5 Mill. Bezieher einer Erwerbsunfähigkeits- oder Altersrente.

*Tabelle 24: Durchschnittliches Rentenniveau der Versichertenrenten in der GRV und Einkommensverlust beim Übergang in den Ruhestand*

Geschlecht	Durchschnittliche Versichertenrente am 1.1.1982 monatlich in DM Arbeiter	Versichertenrente am 1.1.1982 monatlich in DM Angestellte	Rente in v.H. des letzten Bruttoverdienstes – Rentenzugang 1978 Arbeiter	Rente in v.H. des letzten Bruttoverdienstes – Rentenzugang 1978 Angestellte
Männer	1.137,80	1.569,90	44,1	49,7
Frauen	399,80	375,80	27,2	33,6
Zum Vergleich:				
Modellrentner	1.205		60,0	

Quelle: Rentenanpassungsbericht 1982; S. Koeppinghoff: Einkommenssicherung von Frauen im Alter, Frankfurt/New-York 1982, S. 43; eigene Berechnung.

Ursache dieser breiten Streuung der Rentenzahlungen ist die Einkommensbezogenheit der Renten. Getreu dem Äquivalenzprinzip als marktwirtschaftlicher Verteilungsdoktrin wird lebenslange Benachteiligung

ligung bestimmter Arbeitnehmergruppen im Alter festgeschrieben in unterdurchschnittlichen Rentenzahlungen. Diese Reproduktion der Primärverteilung auf abgesenktem Niveau führt zu besonders niedrigen Renten bei ehemaligen Arbeiterinnen und Arbeiterwitwen.

Armut im Alter ist hier häufig die Konsequenz unzureichender Rentenzahlungen. Geht man beispielsweise von 600,- DM als Armutsgrenze aus, fallen immerhin noch die eigenen Renten von 74 v. H. der ehemaligen Arbeiterinnen und 44 v. H. der ehemaligen Angestellten unter diese Grenze. Bei den Witwenrenten sind es 43 v. H. bzw. 23 v. H.<sup>3</sup>, d. h. häufig sind sonstige Einkünfte erforderlich, um Sozialhilfebedürftigkeit zu verhindern. Rentenkumulationen sind hier kaum ein Überversorgungsinstitut als vielmehr ein – allerdings nur partiell wirksames und ungesteuertes – Korrektiv für einzeln jeweils zu niedrige Rentenzahlungen.

Insgesamt kann damit die Rentenversicherung das in der Rentenreform 1957 formulierte Ziel, den Lebensstandard in Höhe von 60 v. H. des früheren Bruttoverdienstes zu sichern, nur bei überdurchschnittlich lange erwerbstätigen Arbeitnehmern mit geringen Verdienstschwankungen näherungsweise erfüllen. Das Gros der Rentenbezieher – also vor allem ältere alleinlebende Frauen – muß mit wesentlich niedrigeren Rentenzahlungen auskommen, die auf keinen Fall weiter abgesenkt werden dürfen.

Trotz dieser offenkundigen Versorgungslücken dominieren in der aktuellen sozialpolitischen Diskussion die finanziellen Konsequenzen staatlicher Sozialpolitik, ohne daß die konkrete Lebenslage der Betroffenen einbezogen wird. Leistungsfähigkeit und Versorgungslücken der Alterssicherung sind jedoch gerade bei der Behandlung der aktuellen Finanzierungsprobleme einzubeziehen. Versorgungslücken werden jedoch gegenwärtig praktisch nicht mehr thematisiert, im Gegenteil ein angeblich zu hohes Rentenniveau gilt häufig als Ursache der Liquiditätsprobleme.

### *3. Ursachen der Finanzierungsprobleme*

Prinzipiell werden Handlungsbedarf wie Handlungsspielraum der GRV maßgeblich von ökonomischen Rahmenbedingungen und der Bevölkerungsstruktur bestimmt. Beide Faktoren sind hinsichtlich ihrer aktuellen Bedeutung für die Rentenfinanzen zu analysieren.

### *3.1. Bevölkerungsentwicklung*

In der Öffentlichkeit dominiert die Vorstellung, daß aktuelle wie langfristige Finanzierungsprobleme nicht nur aus einem zu hohen Leistungsniveau resultieren, sondern zudem durch sinkende Geburtenziffern und Überalterung der Bevölkerung bedingt sind. So wird bereits der »völlige Zusammenbruch des Rentensystems« bei »gleichzeitig(em) . . . exponentielle(m) Aussterben unseres Volkes«<sup>4</sup> heraufbeschworen. Prognostizierte Beitragssätze von über 30 v. H. im Jahre 2030 gelten als Beleg dafür, daß die Renten kaum noch finanzierbar seien und ein grundlegender Wandel im generativen Verhalten und auch im Rentensystem herbeigeführt werden müsse. Vergessen wird dabei allerdings zumeist

– daß die gegenwärtig gehandelten Bevölkerungsprognosen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind, da es sich bei ihnen genau genommen nicht um Prognosen, sondern um Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung handelt, welche die aktuellen Geburtenraten in die Zukunft verlängern.

– daß die Finanzierungsbedingungen nicht ausschließlich von der Bevölkerungsstruktur abhängen, sondern konkret vom Verhältnis der Beitragszahler zu den Rentenempfängern, das neben demographischen Faktoren auch von Verrentungsregeln und deren Inanspruchnahme sowie der Erwerbsbeteiligung abhängt. Insofern modifiziert die Wirtschaftsentwicklung die von der Bevölkerungsentwicklung ausgehenden Einflüsse auf die Rentenversicherung.

Weiterhin hängt die Sicherheit des Rentensystems weniger von den Besetzungszahlen der Altersgruppen als vielmehr von der Wirtschaftsentwicklung ab. Denn: nach dem Umlageverfahren werden die Renten aus dem aktuell erwirtschafteten Sozialprodukt finanziert. Bei verändertem Bevölkerungsaufbau heißt dies, daß ein größerer Teil des Sozialprodukts für die Alterssicherung aufgewendet werden muß. Soll das Rentenniveau nicht gesenkt werden, müssen dann die Bundeszuschüsse oder die Beiträge steigen. Die dann notwendige Umschichtung von Mitteln hin zur Alterssicherung kann allerdings vor dem Hintergrund einer krisenhaften Wirtschaftsentwicklung mit Arbeitslosigkeit und sinkenden Einkommenszuwächsen zum realen Problem werden.

Dies gilt prinzipiell für alle Alterssicherungssysteme und nicht ausschließlich für die GRV. Ebenso wie hier einer sinkenden Zahl von Versicherten eine wachsende Zahl von Rentenbeziehern gegenübersteht, verschlechtert sich beispielsweise in der Beamtenversorgung die Relation von Steuerzahlern und Pensionsempfängern.

Diese langfristig sicherlich problematischen Perspektiven weisen unmittelbar auf die Notwendigkeit alternativer Finanzierungsinstrumente in der Rentenversicherung. Aktuell allerdings wird die Rentenversicherung von der Bevölkerungsentwicklung eher entlastet denn belastet. Gegenwärtig sinkt der Alterslastquotient von 39,9 v. H. in 1977 über 36,5 v. H. in 1980 auf 35,3 v. H. in 1990, um dann bis zum Jahr 2000 etwa auf das Niveau von Mitte der 70er Jahre (40 v. H.) anzusteigen.<sup>5</sup> Die gegenwärtigen Finanzierungsprobleme können insofern in keiner Weise auf die Bevölkerungsentwicklung zurückgeführt werden. Ganz im Gegenteil, die Belastungsquote, als Relation der Anzahl der Renten zu den Versicherten, ist trotz demographisch bedingter Entlastung in der zweiten Hälfte der 70er Jahre relativ konstant geblieben und dürfte im laufenden Jahrzehnt sogar gegenläufig zur demographischen Entlastung von 42,5 v. H. 1981 auf 45,6 v. H. in 1990 ansteigen.<sup>6</sup> Diese Erhöhung der Belastungsquote ergibt sich, weil nicht alle potentiell Erwerbsfähigen einen Arbeitsplatz finden und immer mehr Versicherte vorzeitig in den Ruhestand gehen, bzw. länger eine Rente beziehen.

Gegenwärtig kommt der Diskussion um Bevölkerungsentwicklung und Rentenfinanzen daher vorwiegend die Funktion zu, von den aktuellen Ursachen der Finanzierungsprobleme, nämlich Massenarbeitslosigkeit und verlangsamtem Wirtschaftswachstum abzulenken. Stattdessen wird vor dem Hintergrund apokalyptischer Visionen vom Zerfall der Rentenversicherung ein aktueller bevölkerungspolitischer Handlungsbedarf konstruiert, dem sich Rentenpolitik und Familienpolitik unterzuordnen hätten; die gegenwärtigen realen Ursachen der Defizite bleiben dagegen zumeist ausgeklammert.

### *3.2. Krisenhafte Wirtschaftsentwicklung*

Im Unterschied zu den negativen Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung wird die Abhängigkeit der Rentenversicherung von der Wirtschaftsentwicklung systematisch unterschätzt. Realiter kumulieren jedoch in der Wirtschaftskrise die Finanzierungsprobleme, weil geringen Lohnsteigerungen noch relativ hohe Rentensteigerungen gegenüberstehen und sich das Verhältnis von Beitragzahlern zu Leistungsempfängern zugleich verschlechtert, weil einer geringeren Zahl von Erwerbstägigen eine wachsende Zahl von Rentnern gegenübersteht. Aufgrund der Scherenentwicklung von sinkenden Einnahmen bei gleichzeitig wachsenden Ausgaben ist das Finanzierungsdilemma der Rentenversicherung vorprogrammiert.

### 3.2.1. Entwicklung von Lohn- und Rentenniveau

*Tabelle 25: Entwicklung von Lohn- und Rentenanstieg*

Jahr	Anstieg des Bruttoverdienstes je Versicherten in v.H.	Rentenanstieg auf Jahresbasis in v.H.	Rentenanstieg ohne 20. und 21. Renten- anpassungsgesetz Jahresbasis in v.H.
1967	3,3	8,0	—
1968	6,1	8,1	—
1969	9,2	8,3	—
1970	12,7	6,35	—
1971	11,9	5,5	—
1972	9,4	10,25	—
1973	12,0	10,425	—
1974	11,4	11,275	—
1975	7,0	11,15	—
1976	7,0	11,05	—
1977	6,9	10,45	—
1978	5,2	4,95	9,1
1979	5,5	4,5	7,6
1980	6,5	4,0	6,6
1981	5,1	4,0	6,1

Quelle: Rentenpassungsbericht 1982, Übersicht I 22, eigene Berechnungen.

Nach dem Konzept der zeitverzögerten bruttolohnbezogenen Rentenanpassung folgt die Rentensteigerung dem Lohnanstieg mit einer Zeitverzögerung von etwa drei Jahren. Bei zyklischer Wirtschaftsentwicklung fallen daher hohe Lohnsteigerungen mit niedrigen Rentenpassungssätzen zusammen und umgekehrt. (Vgl. Tab. 25)

Beispielsweise stiegen die Renten seit Kriseneinbruch 1975 stärker als die Lohneinkommen. Damit haben die Rentner jedoch nur das nachgeholt, was vorher die Arbeitnehmer als Inflationsausgleich und reale Einkommensverbesserung durchsetzen konnten.

Nach diesem Mechanismus lösen sich Defizite und Überschüsse in der Rentenversicherung ab; grundsätzliche Finanzierungsprobleme brauchen nicht zu entstehen, es sei denn die Lohnsteigerungsraten sinken kontinuierlich, so daß die nachfolgenden Rentenpassungen dauerhaft über dem Lohnanstieg liegen. Die langfristig rückläufigen Lohnsteigerungsraten seit 1975 belasteten so die Rentenfinanzen. Die dann noch relativ hohen Rentenpassungssätze gerieten ins Schußfeld der Kritik, obwohl das Bruttorentenniveau stets unter der in der Rentenreform 1957 formulierten Zielgröße von 60 v. H. gelegen hat. (Vgl. Tab. 26)

Tabelle 26: Entwicklung des Rentenniveaus

Jahr	Durchschnittlicher Bruttoverdienst pro Monat in DM	Monatliche Rente bei 40 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren (Eckrente in DM)	Rentenniveau gemessen am: Bruttoarbeitsentgelt in v.H.	Nettoarbeitsentgelt in v.H.
1967	852	392,90	46,1	56,7
1968	904	424,50	46,0	57,4
1969	987	459,80	45,7	57,9
1970	1.112	489,00	44,0	56,9
1971	1.244	515,90	41,5	54,6
1972	1.361	548,40	43,5	57,3
1973	1.525	600,40	41,6	56,6
1974	1.698	668,60	41,6	57,4
1975	1.871	743,50	43,2	59,5
1976	1.945	826,00	44,8	63,3
1977	2.079	916,90	46,3	66,2
1978	2.187	1.008,10	46,1	65,2
1979	2.307	1.053,40	45,7	64,4
1980	2.457	1.095,60	44,6	63,8
1981	2.582	1.139,30	44,1	63,4

1 und einem Durchschnittsverdienst von jeweils 100 v. H. der Bemessungsgrundlage.

Quelle: BMAS: Statistisches Taschenbuch 1981 – Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 1981, Tabelle 7, 9 sowie Rentenanpassungsbericht 1982, eigene Berechnungen.

Kurzfristig beseitigt wurde die Finanzklemme, indem diskretionär Rentenanpassungssätze unterhalb des Lohnanstiegs festgesetzt und die Rentenanpassung um ein halbes Jahr hinausgeschoben wurde. Höhere Lohnsteigerungen hätten demgegenüber die Finanzlage der Rentenversicherung entlastet.

Modellhaft lassen sich die Auswirkungen der Lohnentwicklung auf die Rentenfinanzen bei alternativen Lohnsteigerungsraten verdeutlichen: Unterstellt man für 1977 und 1980 einen zusätzlichen Lohnanstieg von jährlich 2 v. H. und für 1978/79 von 3 v. H., ergäbe sich für die Rentenversicherung eine erhebliche finanzielle Entlastung. Der zusätzliche Anstieg der Bruttoarbeitsentgelte würde zur Erhöhung der Beitragseinnahmen der GRV führen, sodaß der Altersversorgung aufgrund der gesamten Lohnsteigerungen – eigenen Berechnungen zufolge – Zusatzeinnahmen von ca. 25 Mrd. DM zur Verfügung gestanden hätten. Bedingt durch den Anpassungsmodus der Renten wären allerdings zugleich die Rentenausgaben – der Lohnentwicklung folgend – bis 1980 um weitere 3,1 Mrd. DM gestiegen.

In kurzfristiger Perspektive verbliebe der GRV mithin im Zeitraum von 1977–1980 ein einmaliger Finanzierungsüberschuß von 22 Mrd.

DM, der langfristig allerdings mit dem konjunkturbedingten Rückgang des Lohnanstiegs wieder aufgezehrt würde. Diese Modellrechnungen verdeutlichen, daß der Rentenversicherung unter der Prämisse eines krisenbedingt um 2-3 Prozentpunkte niedrigeren Lohnanstiegs innerhalb von 4 Jahren Einnahmen von insgesamt etwa 22 Mrd. DM ausgefallen sind.

### 3.2.2. Beitragsausfälle durch Arbeitslosigkeit

Wesentlich direkter lassen sich die Beitragsausfälle durch Arbeitslosigkeit erfassen: Bis Juli 1978 entstanden der GRV Beitragsausfälle für sämtliche Arbeitslosen, da die Bundesanstalt für Arbeit erst seitdem Rentenversicherungsbeiträge für die Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld entrichtet. Diese sinnvolle sozialpolitische Maßnahme stabilisiert die Finanzlage der Rentenversicherung und verbessert zugleich die rentenrechtliche Stellung der Arbeitslosen, da Zeiten der Arbeitslosigkeit für Leistungsempfänger in der Altersversorgung als pflichtversicherte Beitragsjahre gelten.

*Tabelle 27: Beitragsausfälle durch Arbeitslosigkeit*

Jahr	Arbeitslose Leistungsempfänger in 1.000	Beitrags- ausfälle in Mrd. DM	Arbeitslose Nichtleistungsempf. in 1.000	Beitrags- ausfälle in Mrd. DM	Stille Reserve in 1.000	Beitrags- ausfälle in Mrd. DM
1974	371,7	1,0	190,0	0,4	206	0,4
1975	816,9	2,4	257,3	0,6	480	0,9
1976	779,8	2,5	280,5	0,7	561	1,2
1977	720,7	2,4	309,3	0,8	609	1,4
1978	673,4	1,2 <sup>1</sup>	319,6	0,9	642	1,5
1979	582,5	-	293,6	0,9	655	1,6
1980	576,0	-	312,9	1,0	620	1,6
1981 <sup>2</sup>	912,0	-	344,0	1,2	650	1,8
insges.		9,5		6,5		10,4
					davon 75 v.H.	
					= 7,9	

<sup>1</sup> Halbjahresbetrag, da die BA ab 1. 7. 1978 Beiträge an die GRV entrichtet.

<sup>2</sup> Septemberzahlen.

Quelle: ANBA, Jahreszahlen; ANBA 11/81 S. 1283; MittAB 1/79 S. 28; MittAB 1/81 S. 57; Rentenanpassungsbericht 1982, Übersichten B 4 und I 22; eigene Berechnungen.

Allerdings deckt diese Gruppe der Leistungsempfänger nicht die Gesamtzahl der Arbeitslosen ab. Arbeitslose ohne Leistungsanspruch und die Stille Reserve verursachen immer noch Beitragsausfälle. Dabei ist es kurzfristig für die Finanzlage der Rentenversicherung unerheblich, ob diese Arbeitslosen auch Leistungsansprüche erwerben, denn ohne Beitragszahlung der BA bedeutet Arbeitslosigkeit immer Liquiditätsentzug für die GRV. Insofern können – wegen der Umlagefinanzierung – derartige Beitragsausfälle auch dann Finanzierungsprobleme produzieren, wenn während der Arbeitslosigkeit keine Rentenansprüche aufgebaut werden.

Die Berechnungen basieren auf der Annahme, daß die Leistungsempfänger für ein Arbeitsentgelt von 78 v.H. des Durchschnittsverdienstes Beiträge entrichtet hätten;<sup>7</sup> für registrierte Nicht-Leistungsempfänger wird ein Arbeitsentgelt in Höhe von 65 v. H. des Durchschnittsverdienstes unterstellt. Die relativ ungünstigen Arbeitsmarktchancen der Stillen Reserve werden in einem fiktiven Arbeitsentgelt von nur 55 v. H. berücksichtigt. Da eine vollständige Integration dieses Personenkreises ins Erwerbsleben unrealistisch erscheint, sollen hier aufgrund vorsichtiger Schätzungen nur 75 v. H. des Beitragsausfalls einbezogen werden.

Da mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit immer mehr Arbeitslose vom Leistungsbezug ausgeschlossen werden und das AFKG den Kreis der Anspruchsberechtigten zusätzlich einengt, entstehen der Rentenversicherung weitere Beitragsausfälle; die Arbeitsmarktabhängigkeit der GRV wird wieder verstärkt.

Die gesamten Beitragsausfälle durch Arbeitslosigkeit summieren sich bereits für den Zeitraum von 1974-1981 auf etwa 24 Mrd. DM. Bei Vollbeschäftigung hätte diese Summe der Rentenversicherung zusätzlich zur Verfügung gestanden.

### 3.2.3. Vorzeitige Verrentung

Der gegenwärtige Abbau von Arbeitsplätzen ist häufig mit vorzeitigen Pensionierungsaktionen verbunden. Darüberhinaus bietet der globale Arbeitskräfteüberschuß in der Krise den Unternehmern die Möglichkeit, über die Ausgliederung älterer, leistungsgeminderter Arbeitnehmer die Belegschaft zu verjüngen. Das krisenbedingte Abdrängen älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand ebenso wie die personalpolitische Indienstnahme von Verrentungsregeln verschärfen die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung. Hier entstehen Beitragsausfälle, weil potentiell Erwerbsfähige vorzeitig aus dem Arbeitsprozeß ge-

drängt werden. Zugleich entstehen zusätzliche Rentenausgaben, weil diese Versicherten wegen des früheren Rentenbeginns insgesamt länger eine Rente beziehen<sup>8</sup>. Allerdings überlagern sich hier Arbeitsmarkteffekte mit gesundheitlichen Einflüssen und sozialpolitischen Reformmaßnahmen, so daß eine exakte Isolierung der Arbeitsmarkteffekte nicht möglich ist.

Gleichzeitig verschiebt sich auch der Anteil<sup>9</sup> der Rentenarten zugunsten der frühen Verrentungsmöglichkeiten. Wesentliche Ausgliederungsmechanismen sind mittlerweile in beiden Versicherungszweigen die Invalidenrenten mit einem Anteil von knapp 50 v. H. des Rentenzugangs, gefolgt vom vorzeitigen Altersruhegeld für Frauen mit 60, der flexiblen Altersgrenze und dem ‚normalen‘ Altersruhegeld mit 65, das gegenwärtig bei Männern und Frauen weniger als 15 v. H. des Rentenzugangs ausmacht.

*Tabelle 28: Struktur des Rentenzugangs in der GRV, Männer<sup>1</sup>*

Jahr	Renten-	davon in v.H.				Alters-
	zugang	Berufs- u.	Arbeitslosen-	Flexible	Flexible	
	Erwerbsun-	ruhegeld	Altersgrenze	Alters-	ruhegeld	
	fähigkeits-	(60)	für Schwer-	grenze	mit 63	mit 65
	renten		behinderte			
insgesamt						
1975	353.866	36,9	3,7	2,7	30,7	25,9
1976	356.179	37,4	6,3	3,7	29,0	23,4
1977	314.586	41,4	6,0	4,0	27,2	21,2
1978	277.931	45,8	5,8	3,7	23,6	21,1
1979	267.127	48,8	7,1	8,7	16,8	18,6
1980	283.910	48,2	7,6	16,2	13,0	15,0
1981	280.294	50,2	8,5	17,7	11,7	12,0

1) Die Betrachtung beschränkt sich hier auf Männer, weil die Rentenzugangsstruktur von Frauen wegen der Möglichkeit, bereits mit 60 Jahren ein Altersruhegeld zu beziehen, nicht vergleichbar ist.

Quelle: Rentenzugangsstatistiken, mehrere Jahrgänge, eigene Berechnungen

Die finanziellen Konsequenzen dieser globalen Vorverlegung des Ruhestandes lassen sich nur schwer abgrenzen. Allein die Inanspruchnahme des Arbeitslosenruhegeldes führt gegenwärtig zu Mehrkosten von etwa 1. Mrd. DM jährlich. Seit Beginn der Wirtschaftskrise 1975 wurde die Rentenversicherung durch Verrentung nach einjähriger Arbeitslosigkeit mit ca. 5 Mrd. DM belastet.

Quantitativ bedeutsamer, aber schwerer abzugrenzen ist der Arbeitsmarktbezug bei den Invalidenrenten. Der relative Anstieg der Er-

werbsunfähigkeitsrenten in der Wirtschaftskrise<sup>10</sup> und auch die explizite Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage bei der Anerkennung der Rente in bestimmten Fällen verweisen auf die Funktion der Invalidenrenten, ältere Arbeitnehmer in der Wirtschaftskrise auszugliedern.

Begünstigt wird dies durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, derzufolge bei nicht mehr vollschichtig einsatzfähigen Versicherten nicht nur der Gesundheitszustand, sondern auch die Arbeitsmarktlage bei der Anerkennung einer Erwerbsunfähigkeitsrente berücksichtigt werden soll. Gemäß dieser sog. konkreten Betrachtungsweise erhalten leistungsgeminderte Arbeitslose, die aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ganztätig arbeiten können, eine (Zeit-)Rente, wenn ihnen innerhalb eines Jahres keine adäquate Arbeit angeboten werden kann. Mit dieser Regelung wird den objektiv geringen Vermittlungschancen gesundheitsbeeinträchtigter Arbeitnehmer Rechnung getragen und ihre Aussteuerung aus dem Sozialversicherungssystem bei Dauerarbeitslosigkeit verhindert.

Allein 1978 wurden etwa 45 000 Renten unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage bewilligt<sup>11</sup>. Nach Schätzungen der Rentenversicherungsträger sind knapp 20 v. H. aller Rentenzugänge wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit arbeitsmarktbedingt. Dadurch seien der Rentenversicherung von 1970-1978 Mehrkosten von etwa 10 Mrd. DM entstanden<sup>12</sup>.

Insgesamt führte die Arbeitsmarktabhängigkeit der GRV seit Kriseneinbruch zu folgenden bisher eindeutig zurechenbaren Einnahmeausfällen bzw. Ausgabensteigerungen:

- Beitragsausfälle durch Arbeitslose = 24 Mrd. DM
- Frühverrentung von Arbeitslosen = 5 Mrd. DM
- Frühverrentung von gesundheitlich Beeinträchtigten ohne Vermittlungschancen = 10 Mrd. DM

Im betrachteten Zeitraum summieren sich die quantifizierbaren Beitragsausfälle und Ausgabensteigerungen der Rentenversicherung – die eindeutig arbeitsmarktbedingt sind – auf jährlich mindestens 5-6 Mrd. DM.

### *3.3. Rückzug des Bundes*

Verstärkt wurden diese Finanzierungsprobleme zusätzlich durch einen schrittweisen Rückzug des Bundes aus der Rentenfinanzierung. Nach der Rentenreform 1957 sollte der Bund „zu den Ausgaben der Rentenversicherung( . . . ), die nicht Leistungen der Alterssicherung sind, ei-

nen Zuschuß“<sup>13</sup> leisten. Ausgehend von dem damals erreichten Niveau wurde der Bundeszuschuß entsprechend der Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage dynamisiert, um an das Lohnniveau angekoppelt zu werden.

Dies steht jedoch im Widerspruch zur Zweckbestimmung des Bundeszuschusses, denn damit orientiert sich der Zuwachs der staatlichen Finanzbeteiligung allein an der Entwicklung des Rentenniveaus, während Veränderungen im Rentenbestand oder auch im Leistungsrecht allein der Versichertengemeinschaft angelastet werden.

Aufgrund dieser Regelbindung wuchs der Bundeszuschuß nicht mit den Belastungen der Rentenversicherung etwa durch Arbeitslosigkeit und Frühverrentung. Mehr noch: Der Bund ist noch nicht einmal regelmäßig dieser unterproportionalen Zahlungsverpflichtung nachgekommen. Allein von 1970-1975 sind der Rentenversicherung Bundeszuschüsse von über 9 Mrd. DM vorenthalten worden, die entweder gestrichen, nur in Form von Bundesschatzbriefen zugeteilt oder aufgeschoben worden sind. So sank denn auch der Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben der Rentenversicherung von 31 v. H. in 1957 auf 14,3 v. H. in 1981, obwohl auch gegenwärtig noch die Leistungen der Rentenversicherung, die nicht der Altersversorgung zugerechnet werden (z. B. Kriegsfolgen, Ausfallzeiten) – und daher aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden sollten – über 25 v. H. der Rentenversicherungsausgaben ausmachen<sup>14</sup>. 1981 ist der Bundeszuschuß mit 19,9 Mrd. DM sogar noch absolut gegenüber 21,1 Mrd. DM 1980 gefallen. Dies deshalb, weil im Haushaltsgesetz von 1981 der Bundeszuschuß um 3,5 Mrd. DM gekürzt worden war.

#### *4. Aktuelle Sparpolitik*

Während die Konsolidierungspolitik in der Vergangenheit primär auf eine zusätzliche Belastung der Versicherten wie Leistungskürzungen der Rentenempfänger abzielte, ist die aktuelle Sparpolitik im Bereich der Rentenversicherung vorrangig auf eine finanzielle Entlastung des Bundeshaushalts ausgerichtet und erst in zweiter Linie auf eine Senkung von Rentenleistungen. Mittelfristig werden damit allerdings ‚Sachzwänge‘ geschaffen, die einen forcierten Leistungsabbau begünstigen.

#### *4.1. Entlastung des Bundeshaushalts*

Der aktuelle Rückzug des Bundes vollzieht sich auf unterschiedlichen Ebenen:

- Bereits im Haushaltsgesetz 1981 war der Bundeszuschuß um 3,5 Mrd. DM gekürzt worden. Darüberhinaus hat der Bund die auf 1981 aufgeschobene Zahlung eines Teils des Bundeszuschusses von 1973 nur zur Hälfte geleistet, die andere Hälfte von 1,25 Mrd. DM aber einbehalten.
- Der seit 1981 wirksame Beitragssatz von 18,5 v. H. wird für 1982 und 1983 zugunsten der Arbeitslosenversicherung auf 18 v. H. gesenkt. Ziel dieser Umschichtungsaktion zwischen den Sozialversicherungszweigen ist eine unmittelbare Entlastung des Bundeshaushalts, da durch die Beitragsverlagerung die Defizithaftung des Bundes in der Arbeitslosenversicherung jährlich um 3,5 Mrd. DM reduziert wird.
- Ab 1983 wird für die Rentner ein individueller Krankenversicherungsbeitrag von 11,8 v. H. eingeführt. Um diesen Betrag steigen zu gleich die Renten, sodaß sich die reale Einkommensposition der Rentner zunächst nicht verändert; lediglich die Beitragsentrichtung an die Gesetzliche Krankenkasse erfolgt nunmehr individuell und nicht mehr durch die GRV, nachdem die Renten zuvor entsprechend erhöht werden. Ab 84 allerdings wird dieser Zuschuß zur Krankenversicherung jährlich um ein Prozent reduziert, wodurch die Renten real um ein Prozent jährl. weniger steigen als dies nach der Bruttolohndynamik vorgesehen ist. Diese Abschmelzung des Rentenniveaus führt zu Einsparungen bei den Rentenausgaben von mindestens 1,3 Mrd. DM 1984. Diese Ausgabenersparnis auf Kosten der Rentner benutzt die Bundesregierung sogleich, um den Bundeszuschuß zu kürzen. Konsequenz dieser Maßnahme ist mithin ein Leistungsabbau, ohne daß sich damit der Finanzierungsspielraum der Rentenversicherung erweitert.
- Ab 1982 übernimmt der Bund nicht mehr die Kosten für das vorgezogene Altersruhegeld für Schwerbehinderte. 1982 entlastet dies den Bundeshaushalt mit ca. 1 Mrd. DM. Für die Rentenversicherung werden daraus noch erhebliche Kosten erwachsen, weil diese Rentenart immer häufiger in Anspruch genommen wird (vgl. Tabelle 28).
- Ab 1982 trägt der Bund nicht mehr die Pflichtbeiträge für Versicherte während des Mutterschaftsurlaubs; Konsequenz sind Mehrbelastungen für die Rentenversicherungsträger von etwa 60 Mill. DM. Damit wird die 1984 vorgesehene Anerkennung von Erziehungszeiten unwahrscheinlich.
- Die Beiträge des Bundes für Wehr- und Zivildienstleistende werden

von 100 v. H. auf 75 v. H. des Durchschnittsverdienstes gekürzt. Das führt zu Mindereinnahmen von 400 Mio. DM jährlich bei der Rentenversicherung. Da diese Beiträge unmittelbar aus dem Verteidigungshaushalt gezahlt werden, wird hier der Zusammenhang von Rüstung und Sozialabbau für jedermann offensichtlich: Die Einschränkung sozialpolitischer Leistungen führt zur direkten Entlastung bzw. versteckten Erhöhung des Rüstungsetats um 400 Mill. DM.

#### *4.2. Leistungseinschränkungen*

Relativ unauffällig zielt die aktuelle Sparpolitik aber ebenso ab auf eine weitere Leistungsbeschränkung:

- Die Kürzung des KVdR-Zuschusses um 1 v. H. ab 1984 senkt das Rentenniveau dauerhaft um den gleichen Prozentsatz. Über diese bereits konkret beschlossene Maßnahme hinaus ist eine schrittweise Reduzierung des Zuschusses zur KVdR auf die Hälfte des bisherigen Beitragssatzes von 11,8 v. H. geplant. Damit wird das Rentenniveau schrittweise um über 5 v. H. sinken und die Bruttolohndynamik unterlaufen.
- Der mit dem verabschiedeten AFKG beabsichtigte Ausschluß eines Teils der Arbeitslosen vom Leistungsbezug wird bei der Rentenversicherung zu vermehrten Beitragsausfällen führen, weil lediglich für arbeitslose Leistungsempfänger Rentenversicherungsbeiträge entrichtet werden; allein durch die Beitragsverschiebung von 0,5 v. H. zur Arbeitslosenversicherung vermindern sich die Beitragszahlungen der BA für ihre Leistungsempfänger an die GRV um 200 Mill. DM jährlich. Für die Betroffenen wird die restriktivere Handhabung des AFG u. a. auch eine Schiechterstellung im Rentenrecht zur Folge haben, da für sie Zeiten der Arbeitslosigkeit nunmehr lediglich als Ausfallzeiten anerkannt werden können.
- Durch eine Begrenzung der medizinischen Heilverfahren sollen bei den Rehabilitationsleistungen jährlich 450 Mill. DM eingespart werden. Verzichtet werden soll insbesondere auf präventive Maßnahmen, sodaß langfristig eine Zunahme vorzeitiger Renten zu befürchten steht. Zugleich sind im Kurwesen bereits heute negative Beschäftigungswirkungen zu verzeichnen.
- Die Kürzung des Kindergelds für das 2. und 3. Kind verhindert indirekt zugleich die Kinderzuschüsse der Rentenversicherung.
- Seit Beginn dieses Jahres wird der als Ertragsanteil bezeichnete Teil des Renteneinkommens, der der Einkommenssteuer unterworfen ist, erhöht. Dieser vom Rentenzugangsalter abhängige steuerrelevante Ren-

tenanteil beträgt nunmehr 24 v. H. statt bisher 20 v. H. des Renteneinkommens bei erstmaligem Rentenbezug im Alter von 65 Jahren; bei Rentenbeginn mit dem 60. Lebensjahr steigt der Ertragsanteil von 25 v. H. auf 29 v. H. Faktisch jedoch führt diese Ertragsanteilsbesteuerung lediglich in Kombination mit anderen Einkommensquellen zu einer realen Steuerbelastung, während die überwiegende Mehrzahl der Renteneinkommen unter Berücksichtigung der steuerlichen Freibeträge auch weiterhin steuerfrei bleiben werden. Betroffen von dieser geringfügigen Korrektur des Ertragsanteils sind mithin ausschließlich Rentenempfänger mit relevantem Zusatzeinkommen; sie müssen nunmehr pro Jahr ca. 50 Mill. DM mehr an Steuern zahlen.

*Übersicht 1: Sparbeschlüsse der Bundesregierung im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung 1981–1985 in Mrd. DM*

Haushaltsposition	1981	1982	1983	1984	1985
<b>1. Ausgabenkürzungen</b>					
– Einschränkung der Rehabilitation	–	0,15	0,45	0,45	0,45
– Selbstbeteiligung in der Krankenversicherung der Rentner	–	–	–	1,60	1,60
<b>2. Mindereinnahmen</b>					
– Kürzung der Rentenversicherungsbeiträge für Wehr- und Zivildienstleistende	–	0,36	0,38	0,39	0,40
– Kürzung des Bundeszuschusses Haushaltsgesetz 1981	3,50	–	–	–	–
Verlagerung der Kosten des vorgezogenen Altersruhegeld für Schwerbehinderte auf Solidargemeinschaft	–	1,00	1,00	1,00	1,00
Pflichtbeiträge während Mutterschaft gestrichen = Kostenverlagerung auf Solidargemeinschaft	–	0,17	0,17	0,17	0,17
Kürzung der Kinderzuschüsse	–	0,02	0,02	0,02	0,02
Beitragsverlagerung von GRV zur Arbeitslosenversicherung zur Entlastung des Bundeshaushalts	–	3,10	3,60	–	–
<b>3. Nachrichtlich: Steuermehreinnahmen durch Erhöhung des Ertragsanteils</b>					
–	0,01	0,05	0,05	0,05	0,05

## *5. Alternativen*

Vor dem Hintergrund dieses sich abzeichnenden enormen Finanzierungsbedarfs der GRV ergibt sich die Notwendigkeit einer langfristigen

Stabilisierungspolitik, die gegenwärtig von der Bundesregierung allerdings eher zu weiterreichenden Leistungskürzungen benutzt werden dürfte, denn zu einer Erweiterung der materiellen Finanzierungsbasis. Um so notwendiger erscheint die Entwicklung von Finanzierungsalternativen, um eine erneute – auf die Senkung des Versorgungsniveaus der Rentenempfänger abzielende – Konsolidierungspolitik abwehren zu können. Gleichzeitig sind allerdings sozialpolitische Strukturreformen auf der Ausgabenseite unumgänglich.

### *5.1. Strukturreform auf der Ausgabenseite*

Notwendige Strukturreformen auf der Ausgabenseite stehen weniger unter dem Ziel Gelder einzusparen als vielmehr unter dem, das z. T. unzureichende Leistungsniveau anzuheben und gravierende Versorgungslücken zu schließen. Wenn überhaupt ein Finanzierungsspielraum auf der Leistungsseite besteht, dann ist er lediglich im Abbau partieller Überversorgung und evtl. in der Harmonisierung unterschiedlicher Alterssicherungssysteme zu sehen. Globale Leistungskürzungen wie sie u. a. mit dem Übergang zur Nettoanpassung der Renten vorgesehen sind, sind hingegen prinzipiell abzulehnen.

#### *5.1.1. Ausbau der Mindestsicherung*

Vorrangig erscheint eine gezielte Verbesserung der Einkommenslage von Kleinrentnern. Zu diesem Zweck sollte zunächst die Rente nach Mindesteinkommen, die gegenwärtig nur für Versicherungszeiten vor 1972 gilt, ausgebaut werden. Mit dieser Regelung werden die Renten von Versicherten mit mindestens 25 Versicherungsjahren mit besonders niedrigem Verdienst angehoben, indem bei der Rentenberechnung ein Verdienst von 75 v. H. des Durchschnittsverdienstes unterstellt wird. Die Notwendigkeit einer derartigen Maßnahme zeigt sich daran, daß selbst Arbeiterinnen mit 40 und mehr Versicherungsjahren immer noch nur etwa 70 v. H. des Durchschnittsverdienstes erzielen. Gegenwärtig stößt allerdings eine derartige Maßnahme auf entschiedenen Widerstand, obwohl so die negativen Auswirkungen der Lohndiskriminierung im Alter z. T. aufgefangen und Armut eingedämmt werden könnte.

Darüberhinaus sollte eine bedarfsoorientierte Mindestrente in Höhe des Sozialhilfesatzes eingeführt werden, um Armut von Arbeitnehmern im Alter generell zu verhindern. Positiver Effekt dieser Maßnahme wären die Garantie eines Existenzminimums, ohne daß Rentner auf den

diskriminierenden Gang zum Sozialamt angewiesen wären. Mehrkosten gegenüber dem Sozialhilfeaupwand bei voller Inanspruchnahme sind nicht zu erwarten, da auch weiterhin sonstige Einkommen berücksichtigt werden sollen.

### 5.1.2. Verbesserung der Alterssicherung der Frau

Die Alterssicherung von Frauen ist gezielt durch die Anerkennung von Erziehungsjahren in Höhe des Durchschnittsverdienstes bei der Rentenberechnung zu verbessern. Die Kosten von ca. 3,5–4,5 Mrd. DM je anerkanntem Babyjahr sind – bei Rentengewährung – vom Bundeshaushalt zu übernehmen, da es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, die nicht der Versichertengemeinschaft alleine angelastet werden kann. Für die Frauen bedeutet dies pro Kind eine Anhebung der monatlichen Rente von ca. 30,— DM.

Selbst mit dieser Regelung würde der Bund für einen geringeren Zeitraum Beiträge leisten als für Wehr- und Zivildienstleistende. In Anbetracht der schwierigen Haushaltsslage gilt jedoch bereits die Realisierung dieses Reformvorhabens als äußerst fragwürdig. Dies überrascht umso mehr, als doch gegenwärtig die rückläufige Bevölkerungsentwicklung lautstark beklagt wird und die Frauen erneut an Heim und Herd verwiesen werden sollen. Insofern läuft Familienpolitik nur noch über die Propagierung konservativer Ideologien, während selbst eine derartig geringfügige gesellschaftliche Alimentierung der privaten Erziehung als nicht mehr finanzierbar erscheint.

Bereits jetzt ist sichtbar, daß auch durch die bevorstehende 84er Rentenreform die Mängel der Alterssicherung der Frau nicht grundsätzlich behoben werden. Langfristig lösen lassen sich diese Probleme allerdings nur über die Einbeziehung auch der Hausfrau in den Kreis der Pflichtversicherten. Dies deshalb, weil die aktuell in der Witwensicherung angelegte Begünstigung der Einverdienerhe gerade in höheren Einkommensschichten nicht mehr zu rechtfertigen ist und nur so eine gerecht finanzierte Alterssicherung der Hausfrau aufgebaut werden kann.

### 5.1.3. Ausweitung des Risikobereichs der Unfallversicherung

Da der Zusammenhang von betrieblichen Arbeitsbedingungen, Gesundheitsverschleiß und Frühverrentung nicht geleugnet werden kann, sind die mit dem Anstieg der Erwerbsunfähigkeit verbundenen finanziellen Belastungen der Rentenversicherung ursachenadäquater zuordnen.

Konsequenterweise sind daher die Unternehmen stärker an den gesellschaftlichen Kosten der ansteigenden Frühinvalidität zu beteiligen, zumal so die gesundheitlichen Gefahren der Arbeitswelt stärker in den Mittelpunkt des öffentlichen und unternehmerischen Interesses gerückt werden. Zugleich würden aus Kostenüberlegungen vorbeugende gesundheitspolitische Maßnahmen im Unternehmenssektor begünstigt.

Über die Unfallverhütung hinaus ist zusätzlich die Bekämpfung von arbeitsbedingten Erkrankungen in den Aufgabenkatalog der Gesetzlichen Unfallversicherung (GUV) aufzunehmen. Die Vorschriften und Maßnahmen der GUV müssen sich auf alle betrieblichen Belastungsfaktoren beziehen, um so eine möglichst weitreichende präventive Wirkung zu erzielen. Das derzeit geltende Entschädigungsrecht im Bereich der Unfallversicherung ist neuzugestalten. Grundsätzlich müssen alle gesundheitsbedingten Einkommensminderungen ausgeglichen werden. Dieser Grundsatz wird durch die Aufspaltung der Einkommensersatzleistungen in Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten bei Frühinvalidität nicht gewährleistet. Weil durch eine solche Neuregelung die Arbeitgeber in stärkerem Maße zur Finanzierung der arbeitsbedingten und betrieblich verursachten sozialen Risiken herangezogen werden, wird eine bessere Berücksichtigung des Verursacherprinzips erreicht und zugleich eine Entlastung der Rentenversicherung bewirkt.

#### 5.1.4. Harmonisierung der Alterssicherungssysteme und Abbau partieller Überversorgung

Um die Finanzierungsdiskussion aus ihrer isolierten, sich auf die Ausgabenentwicklung der GRV reduzierenden Betrachtungsweise herauszulösen, müssen Finanzierungsmodalitäten und Leistungsniveau der bisher unkoordinierten Alterssicherungssysteme vereinheitlicht werden, um die gleichzeitige Existenz von Über- und Unterversorgung beheben zu können. Prinzipiell soll dabei ein Versorgungsniveau angestrebt werden, bei dem alle Arbeitnehmergruppen einen relativ gleichen Anteil ihres Arbeitseinkommens für die Alterssicherung aufwenden müssen, um bei erfülltem Erwerbsverlauf ein Versorgungsniveau von bis zu 90 v. H. des letzten Nettoeinkommens aufrechterhalten zu können.

Ausgehend von dieser Zielsetzung sind Elemente der Überversorgung prinzipiell zu unterbinden, wie sie bisher z. T. durch die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst existieren sowie bei (meist) leitenden Angestellten mit ergänzender betrieblicher Altersversorgung.

In Anbetracht der engen Finanzierungsspielräume sollen die öffentlichen Haushalte zugunsten der GRV sodann dadurch entlastet werden, daß die öffentlichen Versorgungsempfänger mit Spitzenpensionen oberhalb der Leistungsgrenze der GRV nur unterdurchschnittliche Pensionszuwächse erhalten. Von dieser Maßnahme betroffen wären die Pensionäre mit einem Versorgungsniveau oberhalb der Rente, die ein Arbeitnehmer in der GRV maximal nach 40 Jahren erreichen kann.

Bis zur endgültigen Harmonisierung der Alterssicherungssysteme soll sodann die steuerliche Vorzugsbehandlung der Beamten dergestalt beseitigt werden, daß die Vorsorgepauschale nicht nur um die fiktiven Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, sondern ebenso um den Arbeitnehmeranteil gekürzt wird. Gerechtfertigt erscheint diese Maßnahme primär deshalb, weil Pflichtmitglieder der GRV ihre Sozialbeiträge meist sogar aus steuerpflichtigem Einkommen finanzieren müssen.

Ebenfalls aus verteilungspolitischen Überlegungen wie sozialpolitischen Harmonisierungsbestrebungen ist die Erhöhung des der Steuerpflicht zu unterwerfenden Ertragsanteils der Renten zu fordern. Allerdings kann diese Maßnahme nicht primär unter dem Aspekt der finanziellen Ergiebigkeit gesehen werden, da die faktisch bestehende Steuerfreiheit der Alterseinkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung in Anbetracht des niedrigen Versorgungsniveaus nicht prinzipiell aufgehoben werden darf, sondern lediglich Rentenkumulationen wie Rentenkombinationen mit sonstigen steuerlich relevanten Einkunftsarten einer gerechteren steuerlichen Erfassung und Behandlung zugeführt werden sollen.

## 5.2. Ausweitung der Finanzierungsbasis

Mehr noch als die Ausgabenseite ist die Finanzierung Ansatzpunkt zur Lösung der Liquiditätsprobleme, dies sowohl aus versorgungspolitischen Überlegungen heraus als auch aus dem Bemühen, die gegenwärtig unbefriedigende Verteilung der Finanzierungslast zu beheben.

### 5.2.1. Stufenweise Erhöhung des Bundeszuschusses

Um den finanziellen Mehrbedarf der Rentenversicherung decken und den relativen Bedeutungsverlust der Bundeszuschüsse stoppen zu können ist eine stärkere Beteiligung des Bundeshaushalts unumgänglich. Denn selbst bei der – inzwischen bereits politisch unwahrscheinlichen – Einhaltung der Regelbindung wird der Bundeszuschuß auch in der mit-

telfristigen Prognose kontinuierlich an Bedeutung verlieren, da die Ausgaben weiterhin stärker steigen werden als die Lohnentwicklung als relevante Bezugsgröße des Bundeszuschusses. In der Vorausschätzung der Bundesregierung, die, bereinigt um die jüngste Kürzung des Bundeszuschuß für 1982 von einem Anteil von 15 v. H. ausgeht, wird sich der steuerfinanzierte Etatanteil auf 14,2 v. H. bis 1990 verringern.

*Tab. 29: Mittelfristige Entwicklung des Bundeszuschusses*

Jahr	Volumen des Bundeszuschusses in Mrd. DM <sup>1</sup>	Anteil an Gesamtausgaben in v.H.	Geforderter Anteil am Ausgabe- volumen in v.H.	zusätzlicher Bundeszuschuß in Mrd. DM
1982	22,2	15,0	-	-
1983	23,5	14,9	16,0	1,7
1984	24,8	14,9	17,0	3,5
1985	26,0	14,8	18,0	5,6
1986	27,3	14,6	19,0	8,2
1987	28,7	14,6	20,0	10,6
1988	30,1	14,4	21,0	13,8
1989	31,6	14,3	22,0	17,0
1990	33,2	14,2	23,0	20,6

1) Unter der Annahme eines jahresdurchschnittlichen Lohnanstiegs von 5 v. H. und einer Zunahme der beschäftigten Arbeiter und Angestellten um jahresdurchschnittlich 0,5 v. H.

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis des Rentenanpassungsberichts 1982

Diese geplante Abnahme staatlicher Verantwortung für die Sicherung der Renten kann nicht hingenommen werden, da

- etwa ein Viertel bis ein Drittel der Rentenausgaben auf allgemeine gesellschaftliche Prozesse (wie Kriegsfolgelasten oder Ausbildungszeiten) zurückgehen, die nicht nur der Solidargemeinschaft der Beitragszahler aufgebürdet werden können, sondern von der Allgemeinheit aus Steuermitteln finanziert werden müssen,

- direkte Steuern unmittelbar an die materielle Leistungsfähigkeit der Steuerzahler anknüpfen, während die Sozialbeiträge ausschließlich Lohneinkommen mit einem proportionalen Beitragssatz bis zur Beitragsbemessungsgrenze belasten und daher insgesamt regressiv wirken,

- bei zukünftig steigender Gesamtbelastung die Allgemeinheit zum Ausgleich des demographischen Strukturwandels den Ausgabenanstieg mitfinanzieren muß und

- die öffentliche Hand bereits heute für die Altersversorgung sowohl in der Knappschaftsversicherung, der landwirtschaftlichen Altersversorgung sowie bei öffentlichen Versorgungsempfängern eine größere

Verantwortung übernimmt als in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Folglich wird von fast allen Rentenexperten eine Anhebung des Bundeszuschusses gefordert und die Kürzung von Bundesmitteln stets verurteilt. Außerdem soll über eine Regelbindung der öffentlichen Zu- schüsse an die Ausgabenentwicklung zumindest ein Gleichlauf beider Größen erreicht werden.

Anknüpfend an diesen Forderungskatalog und in Anbetracht der zu erwartenden Gesamtbelastung halten wir als Minimalforderung eine kontinuierliche Erhöhung des Bundeszuschusses um jährlich 1 v. H. des Ausgabenvolumens für unumgänglich. Allerdings kann auch diese anteilmäßige Steigerung des Bundeszuschusses nicht verhindern, daß auch 1990 noch die Beitragszahler einen Teil der eigentlich gesamtgesellschaftlich zu finanzierenden Aufgaben der Alterssicherung zu tragen haben. Denn auch dann liegt der Bundeszuschuß mit ca. 23 v. H. noch unterhalb des von der Transfer-Enquête-Kommission ermittelten Anteils versicherungsfremder Leistungen. Aber selbst die Realisierung dieser Minimalforderung setzt eine erhebliche Steigerung des Bundeszuschusses voraus. (Vgl. Tab. 29)

### 5.2.2 Sozialbeiträge auch auf Spitzeneinkommen

Da Renten- und Arbeitslosenbeiträge lediglich auf Lohneinkommen bis zur Höhe (der Beitragsbemessungsgrenze) von z. Z. 4700 DM pro Monat mit einem konstanten Beitragssatz von z. Z. 18 v. H. bzw. 4 v. H. erhoben werden, sind unsoziale Verteilungswirkungen zwangsläufig; Einkommensbestandteile oberhalb dieser Bemessungsgrenze werden generell nicht mit Sozialbeiträgen belegt. Bezogen auf das Gesamteinkommen führt damit das Beitragssystem zu regressiven Verteilungswirkungen zugunsten der besser verdienenden Einkommenschichten, da nur ein Teil ihres Einkommens der Beitragspflicht unterworfen wird.

Um diese sozialpolitisch unerwünschte Finanzierungsregelung zu korrigieren und die Harmonisierung zwischen den verschiedenen Versicherungszweigen zu erleichtern, ist eine Verdoppelung der Beitragsbemessungsgrenze unumgänglich. Allein durch diese Maßnahme könnten – eigenen Berechnungen zufolge – die Bruttoeinnahmen der GRV jährlich um über 1 Mrd. DM gesteigert werden; bei vollständiger Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze ständen bereits Zusatzeinnahmen von ca. 2 Mrd. DM zur Verfügung<sup>15</sup>. Mit der Ausweitung der Rentenansprüche scheint allerdings auch eine nur unterdurchschnittliche Rentensteigerung von Spitenrenten zumutbar zu sein, um eine

langfristige Aufzehrung dieser Finanzierungsreserve verhindern zu können.

### 5.2.3. Erhöhung des Arbeitgeberbeitrags

Weiterhin wird langfristig eine Änderung der bisher paritätischen Finanzierungsmodalitäten angestrebt, mit dem Ziel, das Beitragssystem in Richtung der Unternehmerbeiträge zu verschieben. Gerechtfertigt erscheint eine einseitige Steigerung der Arbeitgeberbeiträge primär deshalb, weil eine Externalisierung betrieblicher Kosten zu Lasten der Solidargemeinschaft nicht prinzipiell verhindert werden kann. Für die Unternehmen instrumentalisierbar ist die Sozialversicherung, weil

- häufig auf Kosten der Rentenversicherung die Belegschaft verjüngt wird,
- die unzureichende Bereitstellung altersadäquater Arbeitsplätze Frühverrentungen begünstigt,
- arbeitsbedingte Frühinvalidität auch bei stärkerer Berücksichtigung der Unfallversicherung weiterhin ein Versicherungsfall der Rentenversicherung bleiben wird.

In den übrigen EG-Ländern werden derartige Regelungen bereits praktiziert, so beispielsweise in Dänemark und Frankreich, wo die Unternehmen rund zwei Drittel der Alterssicherung finanzieren müssen. Auch in der Bundesrepublik differieren Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil in der Knappschaftlichen Rentenversicherung, da die Bergbauunternehmen aufgrund der besonderen Risikostruktur dieses Wirtschaftsbereichs mit 15 v. H. einen Beitragssatz von knapp 64 v. H. des Beitragsvolumens aufbringen müssen.

Negative Auswirkungen auf die Selbstverwaltungsorgane sind nicht zwangsläufig, da den Arbeitnehmern in der KNV beispielsweise ungeteilt des nur unterdurchschnittlichen Beitragssatzes eine Zwei-Drittel-Mehrheit garantiert wird und die Selbstverwaltungsorgane in der GU V trotz ausschließlicher Unternehmensfinanzierung paritätisch besetzt sind.

### 5.3. Stellenwert der Alternativen

Das aktive Eintreten für diese Reformforderungen ist notwendig, um den konservativen Sanierungsstrategien Einhalt zu gebieten, die gegenwärtig mit unterschiedlichen Modellvarianten eine generelle Senkung des Leistungsniveaus anstreben. Diese Konzepte wollen Ausgabensenkungsprogramme als eine Ausweitung individueller Freiheitsspiel-

räume verstanden wissen, um die Durchsetzung alternativer Finanzierungskonzepte, die den Leistungsstandard sichern, verhindern zu können.

Aber auch die Realisierung unserer Vorstellungen kann die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung allein nicht grundsätzlich beheben, solange nicht eine aktive Vollbeschäftigungspolitik die negativen Folgen der Arbeitsmarktabhängigkeit der Rentenversicherung beseitigt. Erst vor diesem Hintergrund können – bei gleichzeitiger Ausweitung der Finanzierungsbasis – die absehbaren demographisch bedingten Liquiditätsprobleme gelöst werden.

#### Anmerkungen

1 Vgl. DIW-Wochenbericht 4/1982 S. 70

2 Eine Modellrente oder auch Eckrente erhält ein Arbeitnehmer nach 40 Versicherungsjahren, in denen er stets den Durchschnittsverdienst aller Arbeitnehmer erzielt hat.

3 Berechnet nach den Daten des Rentenanpassungsberichts 1982

4 Th. Schmidt-Kaler: Wie sicher sind unsere Renten? in: aus politik und zeitgeschichte B 27/79 v. 7. 7. 1979 S. 4

5 Vgl. K. Schwarz: Die langfristige Entwicklung der Rentenbelastung, in: Deutsche Rentenversicherung Heft 1/1979 S. 19

6 Vgl. E. Lübeck und W. Steeger: Ergebnisse von Modellrechnungen zur langfristigen Vorausberechnung der Rentenausgaben, in: Deutsche Rentenversicherung Heft 5/1981 S. 295

7 Dieser Prozentsatz entspricht auch den Annahmen der Bundesregierung, Vgl. Rentenanpassungsbericht 1982

8 Die Mehrausgaben entsprechen jedoch nicht der längeren Rentenbezugsdauer, weil sich die vorzeitige Verrentung infolge kürzerer Beitragszeiten in geringeren Rentenansprüchen niederschlägt. Vereinfachend gehen wir davon aus, daß sich Beitragsausfälle und Rentenminderungen gegenseitig aufheben.

9 Die Anteile der Rentenarten am Rentenzugang sind nur ein grober Indikator für die Bedeutung der Ausgliederungsmechanismen, weil diese Anteilswerte von demographischen Faktoren verzerrt werden. Die Verlagerung zu den frühen Rentenarten kann jedoch nicht allein auf demographische Faktoren zurückgeführt werden.

10 Vgl. R. Mörschel und U. Rehfeld: Untersuchung der Rentenzugänge im Zeitablauf, in: Deutsche Rentenversicherung Heft 4/1981

11 Vgl. Teilzeitarbeitsmarkt und früher Rentenbezug; Bundestags-Drucksache 8/3320, S. 3

12 Vgl. R. Kolb: Risikoabgrenzung und Nahtlosigkeit zwischen Arbeitslosen- und Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung Heft 4/1980 S. 246 ff.

13 § 1339, Abs. 1 Reichsversicherungsordnung

14 Vgl. Bericht der Transfer-Enquete-Kommission S. 362.

15 Negative Auswirkungen auf die privaten Versicherungsunternehmen sind kaum zu erwarten, da die Beitragseinnahmen der privaten Lebensversicherungen bereits das beachtliche Volumen von 30 Mrd. DM erreichen.

## VII Sozialhilfe

### *1 Zur Funktion der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherung*

Von den im Zuge der Operation '82 vollzogenen tiefen Einschnitten im System der sozialen Sicherung der BRD ist auch das »letzte Auffangbecken«, die Sozialhilfe, nicht verschont geblieben. Die hier vollzogenen Kürzungen bilden dabei das Ende des Kontinuums von Abbaumaßnahmen im sozialen Leistungssystem, wobei sie in dem Sinne als »konsequent« interpretiert werden können, als lediglich ein gleichzeitiger Leistungsabbau den in anderen Teilbereichen der sozialen Sicherung vorgenommenen Kürzungen in vielen Fällen erst zur vollen Wirkung »verhilft«.

Die Durchsetzbarkeit von Kürzungen im Sozialbereich wurde nicht zuletzt auch begünstigt durch eine von Unkenntnissen und/oder Vorurteilen geprägte öffentliche Einstellung zur Sozialhilfe. Zur Vermeidung von weiteren Fehlinterpretationen ist es daher angebracht, einige grundsätzliche Bemerkungen zur Zielsetzung und zur Funktion der Sozialhilfe voranzustellen.

Es ist das Ziel der Sozialhilfe, denjenigen Menschen, die nicht in der Lage sind, aus eigenen Kräften ihren Lebensunterhalt zu bestreiten oder in besonderen Lebenslagen sich selbst zu helfen, und auch von anderer Seite keine ausreichende Hilfe erhalten, persönliche, sachliche und/oder wirtschaftliche Hilfe zukommen zu lassen, sie zur Selbsthilfe zu befähigen, ihnen eine Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen und die Fortführung eines menschenwürdigen Lebens zu sichern. Dabei ist die Sozialhilfe für die »untypischen individuellen« Notlagen vorgesehen, die weder durch die anderen sozialen Sicherungssysteme noch durch eigene oder familiäre Selbsthilfe abgedeckt werden können. Ihrer Intention nach soll sie somit als »Ausnahmehilfe«, als »letztes Netz«, die Rolle des »Ausfallbürgen« im System der sozialen Sicherung übernehmen.

Zu den wichtigsten Leistungsprinzipien der Sozialhilfe zählen das Bedarfs-, das Bedürftigkeits- und das Nachrangigkeitsprinzip. Das Bedarfsprinzip steht für die sozialstaatliche Garantie eines physischen und sozialen Existenzminimums. Weiterhin wird Sozialhilfe nur bei Bedürftigkeit gewährt und hat Nachrang gegenüber anderen Leistungsverpflichtungen, seien es diejenigen von unterhaltsverpflichteten Angehö-

rigen oder seien es Leistungen, die von anderen Sozialleistungsträgern gewährt werden. Auch muß der Hilfesuchende vor der Hilfeleistung alles versuchen, zur Beschaffung des notwendigen Lebensunterhalts seine Arbeitskraft in den Grenzen der Zumutbarkeit einzusetzen. Im Falle der Weigerung erlischt sein Anspruch auf Unterstützung. Die materiellen Leistungen der Sozialhilfe sollen überdies unterhalb der ortsüblichen Arbeitseinkommen liegen, um den monetären Arbeitsanreiz nicht zu untergraben.

## *2 Die Entwicklung der Empfängerzahlen und des Sozialhilfe-Aufwandes*

### *2.1 Überblick*

Die Entwicklung der *Sozialhilfe-Empfängerzahlen* in den vergangenen 10 Jahren verdeutlicht, daß die Sozialhilfe heute keineswegs mehr nur die Funktion einer »Ausnahmehilfe« einnimmt, sondern eine Grundsicherung für immer größere Bevölkerungsgruppen geworden ist. Während 1970 »erst« 1 491 000 Menschen Sozialhilfe erhielten, davon 749 000 Hilfen zum Lebensunterhalt (HzL = laufende Leistungen nach Regelsätzen) und 965 000 Hilfen in besonderen Lebenslagen (HbL; z. B. vorbeugende Gesundheitshilfe, Eingliederungshilfe für Behinderte, Tuberkulosen-, Blindenhilfe, Hilfe zur Pflege, Altenhilfe), stieg die Zahl im Jahre 1980 auf 2 145 000, davon 1 322 000 HzL- und 1 125 000 HbL-Empfänger. Die höchsten Steigerungsraten verzeichneten dabei mit über 77 v. H. die HzL-Empfängerzahlen (gegenüber 17 v. H. im HbL-Bereich). Insgesamt ist die Zahl der Sozialhilfe-Empfänger zwischen 1970 und 1980 um 44 v. H. gestiegen. Der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtbevölkerung betrug 1980 3,5 v. H.<sup>1</sup>.

Im gleichen Zeitraum vervierfachte sich der *Sozialhilfeaufwand*. Insgesamt stieg er von rd. 3,3 Mrd. DM im Jahre 1970 auf 13,3 Mrd. DM im Jahre 1980, wobei der Schwerpunkt des Sozialhilfeaufwandes stets bei den HbL-Ausgaben lag (1970: 2,2 Mrd. DM; 1980 8,9 Mrd. DM; zum Vergleich der HzL-Aufwand: 1970: 1,2 Mrd. DM; 1980: 4,3 Mrd. DM)<sup>2</sup>. Und ob die im Sozialbericht 1978 noch für 1982 vorgenommene Schätzung von über 17 Mrd. DM<sup>3</sup> angesichts der in der Zwischenzeit erfolgten Entwicklung (siehe weiter unten) noch realistisch ist, muß ernsthaft bezweifelt werden.

Zuständig für die Gewährleistung von Sozialhilfe sind (neben den überörtlichen Trägern) vor allem die kreisfreien Städte und Gemeinden als örtliche Träger der Sozialhilfe. Auf sie entfallen ca. 80 v. H. des Sozialhilfeaufwandes. Durch den Finanzausgleich zwischen Gemeinden und Ländern sind auch die Länder mit knapp 20 v. H. (und für bestimmte Aufgaben, z. B. Tbc-Hilfe, auch der Bund) an der Finanzierung beteiligt. Allerdings ist der *Anteil der Sozialhilfeaufwendungen an den gesamten kommunalen Ausgaben mit 7,5 v. H.*<sup>4</sup> vergleichsweise gering.

## 2.2 Betroffenheit und Bestimmungsgründe

Die zunehmende Sozialhilfebedürftigkeit in der Bevölkerung ist nicht etwa einer gestiegenen Anspruchshaltung der Bevölkerung oder gar erheblichen Mißbräuchen – eine offizielle Bremer Veröffentlichung geht lediglich von einer Mißbrauchsquote von 0,1 v. H. (!) aus<sup>5</sup> – geschuldet, sondern verweist vor allem auf *Unzulänglichkeiten und Lücken in anderen Teilsystemen der sozialen Sicherung*. Unzureichende Versicherungs- und Versorgungsansprüche im Falle von Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Ausfall des Hauptnählers durch Tod oder Scheidung sind auch mit 27 v. H. (1979) die häufigsten Ursachen für die Inanspruchnahme von HzL-Leistungen<sup>6</sup>. In dieser Zahl drücken sich u. a. die seit langem bekannten Defizite in der Alterssicherung von Frauen, der sozialen Sicherung von Alleinerziehenden und ihren Kindern sowie von alleinstehenden nichterwerbstätigen Jugendlichen und jungen Arbeitslosen aus<sup>7</sup>, aber in zunehmendem Maße auch die unzureichenden finanziellen Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit überhaupt.

Diese Zusammenhänge schlagen sich auch in der überdurchschnittlichen Sozialhilfebedürftigkeit bei bestimmten *Haushaltstypen* nieder, so vor allem bei<sup>8</sup>

- älteren Menschen (besonders alleinstehenden Frauen)
- Alleinerziehenden und ledigen Müttern
- kinderreichen Familien (besonders bei Arbeitslosigkeit und/oder Krankheit/Invalidität des Hauptnählers)
- alleinstehenden (jüngeren) Männern im Falle von Arbeitslosigkeit.

Ehepaare mit Kindern, alleinstehende Elternteile mit Kindern, alleinstehende Männer sowie seit 1978 in ganz besonderem Maße Ausländer und Staatenlose (Anstieg zwischen 1970 und 1979 um über 500 v. H.) weisen dabei seit Jahren die höchsten Zuwachsraten bei den Empfängerzahlen auf, wohingegen der mit knapp 30 v. H. sehr hohe Anteil 65jähriger und älterer Menschen zurückgeht.<sup>9</sup>

Die Zunahme bestimmter Personengruppen spiegelt aber nur die eine Seite der Entwicklung wider. Insgesamt lassen sich die folgenden Bestimmungsfaktoren des seit Jahren steigenden Sozialhilfeaufwandes benennen:<sup>10</sup>

1. Überdurchschnittliche Kostensteigerung im HbL-Bereich, dabei vor allem im stationären und teilstationären Hilfe- und Pflegebereich sowie im Bereich der Krankenhilfe aufgrund der Kostensteigerungen im Gesundheitswesen. Immerhin entfielen 1980 rund 60 v. H. des Gesamtaufwandes der Sozialhilfe auf Leistungen für Heimbewohner und Benutzer von Tagesstätten, während nur 40 v. H. für Hilfeempfänger außerhalb von Einrichtungen aufgewendet wurden. Auf die 3 HbL-Hilfearten Hilfe zur Pflege, Behindertenhilfe und Krankenhilfe entfielen sogar rund  $\frac{2}{3}$  des gesamten Sozialhilfeaufwandes<sup>11</sup> bzw. rund 95 v. H. des gesamten HbL-Aufwandes.<sup>12</sup>
2. Starker Anstieg der Zahl der Hilfeempfänger – vor allem der HzL-Bezieher – u. a. bedingt durch
  - zunehmende (Dauer)Arbeitslosigkeit,
  - verstärkter Zustrom von ausländischen Arbeitsuchenden, Flüchtlingen und Asylbewerbern (bis 1981), denen es ja bekanntlich z. Z. untersagt ist, durch eigene Erwerbstätigkeit für ihren Lebensunterhalt zu sorgen,
  - Zunahme der Zahl der unvollständigen Familien,
  - Verschiebung in der Altersstruktur der Bevölkerung (Zunahme Älterer und vor allem pflegebedürftiger Älterer, die häufig in Heime übersiedeln müssen und dort Sozialhilfeempfänger werden),
  - zunehmende Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung (u. a. Anstieg der Behinderten und psychisch Kranken) und
  - vermehrte Geltendmachung bestehender Ansprüche (z. B. durch ältere Menschen).
3. Rückwirkungen anderer staatlicher Sozialgesetze, u. a.
  - Einschränkungen in AFG-Bereich (Verschärfung des Zumutbarkeitsbegriffes und Erweiterung der Sperrfristen) und
  - Zurückbleiben staatlicher Sozialleistungen (Wohngeld und Kindergeld) hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung.
4. Verbesserung in der Qualität der Hilfen, u. a.
  - Ausweitung des Angebots im Bereich der stationären und teilstationären Unterbringung für Behinderte und Pflegebedürftige sowie

- Anpassung von bestimmten Leistungen (z. B. HzL, Blindengeld, Pflegegeld) sowie

## 5. Änderungen des Bundessozialhilfegesetzes, u. a.

- Erweiterung im HbL-Bereich sowie
- Reduzierung der Eigenbeteiligung im HbL-Bereich und Einschränkung der Möglichkeiten, Unterhaltsverpflichtete heranzuziehen.

### *3 Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit*

Die bereits während der Wirtschaftskrise 1966/67 deutlich gewordenen Zusammenhänge zwischen steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Sozialhilfebedürftigkeit lassen sich auch jetzt – allerdings in ungleich größerem Maße – feststellen. Die Quote der HzL-Empfänger-Haushalte mit gleichzeitigem Bezug von Arbeitslosengeld und vor allem Arbeitslosenhilfe lag 1979 bei 8,5 v. H. (zum Vergleich 1970: 0,7 v. H.), dürfte aber in der Zwischenzeit erheblich gestiegen sein. Im September 1981 registrierte die Bundesanstalt für Arbeit insgesamt 5500 arbeitslose Leistungsempfänger mit gleichzeitigem Sozialhilfebezug. Die Zahl registrierter Arbeitslosen, die keine Leistungsempfänger sind, aber Sozialhilfe erhalten, lag in diesem Jahr bei 19 400 und hat sich gegenüber dem Vorjahr verdoppelt.<sup>13</sup>

Allerdings spiegeln diese Zahlen nicht das tatsächliche Ausmaß der Verarmung durch Arbeitslosigkeit wider, gibt es doch eine mit rund 50 v. H. erhebliche »Dunkelziffer« Anspruchsberechtigter ohne Inanspruchnahme.<sup>14</sup>

Arbeitslosigkeit drückt neben den alleinlebenden Jugendlichen vor allem Ehepaare mit Kindern unter die bzw. wenigstens in den Bereich der Sozialhilfeschwelle. So bezogen 1979 von den auf Sozialhilfe angewiesenen Ehepaaren mit 1 Kind 26,6 v. H., mit 2 Kindern bereits 32,1 v. H. und mit 3 und mehr Kindern sogar 33,2 v. H. zugleich Arbeitslosengeld oder -hilfe. Demgegenüber lag der Anteil bei den Ehepaaren ohne Kinder nur bei 11,3 v. H. Handelt es sich bei den Haushalten von Ehepaaren mit mehreren Kindern um solche mit nur einem Ernährer, der ein durchschnittliches Einkommen unterer Lohngruppen bezieht, dann führt nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes Arbeitslosigkeit sogar im *Regelfall* zur Sozialhilfebedürftigkeit.<sup>15</sup>

#### *4 Erwerbstätigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit*

Aber auch ohne Arbeitslosigkeit drücken Lohn- und Gehaltsdiskriminierungen Arbeitnehmer unter die bzw. in den Bereich der Sozialhilfeschwelle. Nicht erst seit der Entdeckung der angeblich »neuen« sozialen Frage ist bekannt, daß Arbeitnehmerhaushalte, in denen ein durchschnittliches Einkommen *unterer Lohngruppen* bezogen wird, unter bestimmten Bedingungen Ansprüche auf Sozialhilferegelleistungen besitzen. Dies dürfte vor allem auf alleinerziehende Arbeitnehmer mit einer größeren Kinderzahl bzw. auf vollständige Familien mit nur einem Einkommensbezieher und mehreren Kindern höheren Alters zutreffen, die beide einen relativ hohen Unterkunftsaufland haben<sup>16</sup>.

Die Fälle sind aber in der Realität vergleichsweise selten. Lediglich etwa 10 v. H. der HzL-Empfänger stocken damit ein unzureichendes Erwerbseinkommen auf. Dennoch kann nicht übersehen werden, daß sich der Abstand zwischen unteren Arbeitnehmereinkommen und Sozialhilfeberechtigung mit der Haushaltsgroße verringert und daß es große Gruppen von Arbeitnehmerhaushalten gibt, deren Einkommen zwar nicht unter, aber knapp über der Sozialhilfeschwelle liegen und deren materielle Lage nur unwesentlich besser ist. Die Existenz von Arbeitnehmerhaushalten mit Einkommen aus unteren Lohngruppen im Bereich der Sozialhilfeschwelle verweist auch auf die Möglichkeit eines zukünftigen Sozialhilfebedarfs, etwa bei weiteren Kindergeldkürzungen oder bei Tarifabschlüssen, die zu Einkommen unterhalb der Sozialhilferegelsätze führen.

Die Konsequenz hieraus kann aber nicht sein, wie es von zahlreichen Politikern, informiert durch die kommunalen Spitzenverbände, immer wieder und in der jüngsten Zeit verstärkt praktiziert wird<sup>17</sup>, gegen das angeblich zu hohe Leistungsniveau der Sozialhilfe zu Felde zu ziehen, das ja – auch nach den im Zuge des 2. Haushaltssstrukturgesetzes neu in das BSHG übernommenen Bestimmungen – niedriger sein soll als das verfügbare Einkommen unterer Lohn- und Gehaltsgruppen. Abgesehen davon, daß bereits die zumeist fehlende oder falsche empirische Fundierung eine unsolide Argumentationsweise erkennen läßt, so muß vor allem der ideologische Charakter von pauschalen Verlautbarungen über das im Vergleich zu vielen Arbeitnehmerhaushalten angeblich bessere Einkommensniveau der Sozialhilfeempfänger-Haushalte hervorgehoben werden<sup>18</sup>.

Sie dienen zum einen der zusätzlichen Diffamierung der Empfänger selbst, die ja dann auch gar keinen Anreiz mehr zur Arbeitsaufnahme hätten, denn es wird ja indirekt unterstellt, daß Arbeitnehmer die Wahl-

freiheit hätten, entweder einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder von Sozialhilfe zu leben. Zum anderen wird damit aber auch der Boden für weitere Kürzungen im Sozialhilfesektor vorbereitet und nach außen hin auch noch scheinbar begründet legitimiert (»Es geht doch nicht an, daß diejenigen, die nicht arbeiten, mehr bekommen als die, die arbeiten«.).

Desweiteren kann schließlich vermutet werden, daß mittels der Verkoppelung der Arbeitnehmereinkommen mit den Sozialhilfe-Regelsätzen systematisch der Versuch unternommen wird, die gering verdienenden Arbeitnehmer gegen die Sozialhilfeempfänger – auf Kosten *beider* Gruppen – auszuspielen, selbstverständlich ohne gleichzeitig die Frage nach den Ursachen oder gar der Bedarfsadäquanz unterer Arbeitnehmereinkommen auf der einen bzw. nach dem Lebensstandardniveau der Sozialhilferegelsätze auf der anderen Seite sowie nach der Notwendigkeit ihrer tarif- und/oder sozialpolitischen Anhebung zu stellen. Im Gegenteil: Vielmehr ist zu vermuten, daß die geringen Einkommen der unteren Lohngruppen nicht ungern gesehen werden, um Forderungen nach Erhöhung der Sozialhilferegelsätze abzublocken.

## 5 Das Leistungsniveau der Sozialhilfe

Daß das Leistungsniveau der Sozialhilfe kein »menschenwürdiges Leben« gestattet, ist nicht nur tägliche leidvolle Erfahrung der Sozialhilfeempfänger, sondern längst gesichertes Wissen vieler Sozialhilfe-Fachleute. Die Kritik richtet sich vor allem gegen die Höhe und die Zusammensetzung der *Regelsätze*, die den monatlichen Aufwand für Teile des Lebensunterhalts pauschal abdecken sollen. Sie umfassen die laufenden Leistungen für die Bedarfspositionen Ernährung, Kochfeuerung, Beschaffung von Wäsche von geringem Anschaffungswert, Instandhaltung von Kleidung, Wäsche und Schuhen im kleineren Umfang, Körperpflege, Beschaffung von Hausrat, Beleuchtung, Betrieb elektrischer Geräte, Reinigung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Maßgeblich für den Aufbau und die Höhe der Regelsätze ist dabei bis heute der zuletzt 1970 (!) aufgestellte *Warenkorb*, welcher die Waren und Dienstleistungen enthält, die ein Hilfeempfänger zur Deckung seines Bedarfs benötigt (durchschnittlicher Soll-Bedarf). Am Beispiel des Warenkorbs, der für den alleinstehenden Erwachsenen u. a. monatlich 1,5 Tafeln Schokolade, 3 Flaschen Bier, 6 Bus-Fahrten, eine Bundesbahnrückfahrkarte bis zu 30 km oder eine halbe Kino- oder Theaterkarte vorsieht<sup>19</sup>, kann exemplarisch die Qualität des Versorgungsniveaus der Sozialhilfe aufgezeigt werden.

Dieser der Berechnung der Regelsätze zugrundeliegende Warenkorb (Warenkorb »Marke Schmalhans«) reicht dabei nicht nur für den notwendigen Lebensunterhalt kaum aus, sondern ist, wie auch Vertreter des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, der zusammen mit den Bundesländern für seine Erstellung und Neubearbeitung zuständig ist, konzedieren, längst überholt. So wird u. a. betont, daß

- die Teilwarenkörbe Energie, persönlicher Bedarf, Schulbedarf und Ernährung unzweifelhaft veraltet und/oder zu niedrig angesetzt sind sowie
- die Berechnungen der Kosten der Hilfe zum Lebensunterhalt insbesondere für Kleinkinder nicht mehr der Realität entsprechen<sup>20</sup>.

Zwar besteht in Fachkreisen seit langem Einigkeit darüber, daß die im Warenkorb fixierten Ansätze nicht mehr den Erfordernissen einer bedarfsdeckenden und zeitgemäßen Sozialhilfe entsprechen. Ihre realistische Aktualisierung – Fachleute halten eine Erhöhung der Regelsätze um zwischen 20 und 30 v. H. für erforderlich – steht jedoch noch immer aus; vor allem wegen der erheblichen Widerstände auf Seiten der Kommunen und Länder als Träger der Sozialhilfe gegen den zu erwartenden Mehraufwand. So werden also die Sozialhilfeempfänger wohl noch Jahre auf Regelsätze warten müssen, die nicht nur um DM 68,– (20 v. H.) bzw. um DM 85,– (30 v. H.) (bezogen auf den durchschnittlichen Eckregelsatz von 1982 in Höhe von DM 338,–) höher sind, sondern auch den Zielsetzungen des BSHG (»Lebensführung, die der Würde des Menschen entspricht«) entsprechen.

## *6 Vollzugsdefizite in der Gewährleistungspraxis und »Regulierung des Armutspotentials«*

Berücksichtigt werden muß zudem, daß die Regelsätze in der BRD nicht bundeseinheitlich, sondern nach Ländern unterschiedlich festgelegt sind. So besteht das bekannte »Nord-Süd-Gefälle«, wobei Berlin z. Z. (1982) mit DM 345,– den Höchstwert, Bayern mit DM 328,– die Untergrenze bildet. In diesem »Nord-Süd-Gefälle« rangieren auch die Länder jeweils hinten (Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz), die im Bundesrat anlässlich der Operation '82 die Sozialhilfe-Kürzungen eingeleitet haben. Daß in diesen Bundesländern auch die »Dunkelziffer der Armut«, d. h. die Differenz zwischen tatsächlicher Sozialhilfebedürftigkeit und faktischem Sozialhilfeanspruch am höch-

sten ist, verweist zusätzlich auf eine mit der jeweiligen gesellschaftspolitischen Einschätzung der Sozialhilfebedürftigkeit variierende Handhabung des »Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe«.<sup>21</sup>

Die Existenz einer erheblichen »Dunkelziffer der Armut«, d. h. einer deutlichen Diskrepanz zwischen Anspruchsberechtigung und Nichtanspruchnahme, die nach neueren bundesweit repräsentativen Berechnungen bei ca. 50 v. H. liegt und die sich vor allem auf kinderreiche Familien und ältere Menschen und/oder auf Bewohner ländlich strukturierter Gebiete bezieht,<sup>22</sup> verweist auf eine zweite Strategie der uneinheitlichen Handhabung des Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe. Wenn es nämlich neben den bekannten gesellschaftlichen Schwellen (Diskriminierung und Stigmatisierung als Sozialhilfeempfänger) vor allem Vollzugsdefizite in der Gewährleistungspraxis der Sozialämter (z. B. unzureichende Informationspolitik, Selektivität und behördlich-administrative Struktur der organisierten Sozialhilfegewährung)<sup>23</sup> sind, die eine Unterausschöpfung des Rechtsanspruches zur Folge haben, so ist die Vermutung nicht abwegig, daß es auch in der BRD eine politisch gewollte »Regulierung des Armutspotentials« gibt mit dem Ziel, die offene Armut möglichst niedrig zu halten.

## *7 Finanzkrise in der Sozialhilfe*

Seit Mitte der 70er Jahre zeichnen sich vor allem bei den Städten und Gemeinden als den örtlichen Sozialhilfeträgern aus den aufgezeigten Gründen immer größere Schwierigkeiten ab, bei rückläufigen Steuereinnahmen und begrenzten Einnahmemöglichkeiten (etwa durch Überleitungsansprüche auf andere Leistungsverpflichtete entsprechend dem Nachrangigkeitsprinzip) den gestiegenen Sozialhilfebedarf zu decken. Die Verschärfung der Finanzkrise zeichnet sich bereits jetzt ab, da nicht nur eine Zunahme der absoluten Zahl der Sozialhilfeempfänger, sondern auch des Ausgabevolumens zu erwarten ist – Schätzungen zufolge für 1982 in Höhe von 17 v. H.<sup>24</sup> Hierfür dürften u. a. die folgenden Faktoren bedeutsam sein:<sup>25</sup>

- die stark wachsende Zahl an Arbeitslosen (auch durch Verlängerung der Wartezeit für Arbeitslosengeld),
- das Einfrieren bzw. Absenken des Kindergeldes,
- das Sinken der Realeinkommen der Arbeitnehmer,
- anhaltende Mietsteigerungen,
- überproportionale Zunahme der Heim- und Gesundheitskosten sowie

- weitere Zunahme der Scheidungshäufigkeit.

Zu den wichtigsten Determinanten für die Verschärfung der Finanzkrise in der Sozialhilfe dürften die im Zuge der Operation '82 erfolgten weiteren Leistungseinschränkungen vor allem im AFG-Bereich (etwa Verschärfung der Bezugsvoraussetzungen und Kürzungen von Arbeitslosengeld und -hilfe, Einschränkungen bei den Maßnahmen für Fortbildung und Umschulung, im Bereich des Kinder- und Wohngeldes zählen). Aber ganz besonders der Anstieg der Zahl der registrierten Arbeitslosen, die im Jahresdurchschnitt 1982 ca. 1,8 Millionen betragen dürfte, wird – bei gleichzeitigen Einschränkungen im AFG-Leistungsbereich – zu einem erheblichen Mehraufwand in der Sozialhilfe führen. Nach Berechnungen des Deutschen Städtetages belasten allein die Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe die Sozialhilfe-Etats der Städte und Gemeinden mit rund 400 Mio. DM; insgesamt wurde dabei eine Aufwandsüberwälzung auf die Sozialhilfe von etwa 761 Mio. DM erwartet. Schätzungen zufolge wurde allein der Abwälzungseffekt vorrangiger Sozialleistungen auf die für 1982 erwartete 17prozentige Steigerung im kommunalen Sozialhilfeaupwand mit 40 v. H. beziffert.<sup>26</sup>

Exemplarisch kann dieser Zusammenhang durch die folgenden Ausführungen des Stadtökonomers der Stadt Köln verdeutlicht werden. »Einschränkungen von Sozialleistungen des Bundes lösen i. d. R. automatisch höhere Leistungsverpflichtungen der Kommunen aus, wodurch für den Kölner Etat verheerende Folgen entstehen können. So lassen Abstimmungsgespräche mit dem Arbeitsamt befürchten, daß allein aus der Anwendung des »Verfügbarkeitserlasses« und der daraus resultierenden Einstellung von Arbeitslosenhilfe Sozialhilfeverpflichtungen in noch nicht bezifferbarer Größenordnung auf die Stadt zukommen. Die Kürzung des Kindergeldes bedeutet für Köln einen Mehrbedarf an Regelleistungen von rund einer Million Mark. Das sind nur zwei Beispiele für Abwälzeffekte aus Konsolidierungsbemühungen des Bundes, die zu Lasten der Kommunen gehen.«

## *8 Kürzungen im Leistungsbereich ab 1. Januar 1982*

Die Finanzkrise in der Sozialhilfe ermöglicht es seit mehreren Jahren konservativen Kritikern, mit Begriffen wie »Drückebergerei«, »soziale Hängematte«, »Mißbrauch« oder »Leistungsfeindlichkeit« den Sozialhilfebezug zu diskriminieren. Es kann vermutet werden, daß bereits hierdurch »erwünschte« Einsparungen entstehen, da eine solche Negativpropaganda viele Hilfebedürftige vom Gang zum Sozialamt ab-

schrecken dürfte (»Regulierte Armut«). Die bereits in der Vergangenheit, so z. B. vom Deutschen Landkreistag oder vom Deutschen Städte- tag (1976/77) geforderten erheblichen Beschniedungen des Leistungsrechts der Sozialhilfe sind nun aber mit Wirkung vom 1. Januar 1982 durch das 2. Haushaltsstrukturgesetz in aller Schärfe eingetreten. Die beschlossenen drastischen Leistungseinschnitte haben zu einer deutlichen Verschlechterung der Lebensbedingungen von Sozialhilfeempfängern durch die folgenden Maßnahmen geführt. Ab 1. Januar 1982

– wird die Erhöhung der Regelsätze für die laufenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt für die Jahre 1982 und 1983 auf jeweils 3 v. H. begrenzt,

– werden die Mehrbedarfzuschläge im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt von 30 auf 20 v. H. bzw. von 50 auf 40 v. H. herabgesetzt, wovon die alten Menschen, die Erwerbsunfähigen, die werdenden Mütter und die unvollständigen Familien mit zwei und mehr Kindern, insgesamt also mehr als die Hälfte der Sozialhilfeempfänger, betroffen sind,

– werden die Blindenhilfe und das erhöhte Pflegegeld bis zum 31. Dezember 1983 auf den Betrag von DM 750,- »eingefroren«, das normale Pflegegeld für den gleichen Zeitraum auf einen Betrag von DM 276,-,

– wird das Zusatztaschengeld für die ca. 520 000 Sozialhilfe-Bezieher in den Heimen (vor allem Alte und Behinderte) gekürzt bzw. entfällt ganz, sofern Heimbewohner nicht eine angerechnete (d. h. vom Sozialamt einbehaltene) Rente oder Pension von mindestens DM 670,-/Monat haben. Darüber hinaus wird auch der Höchstbetrag des Zusatztaschengeldes von bisher DM 66,- auf DM 51,-/Monat abgesenkt (inzwischen rückgängig gemacht).

Daneben sind weitere Leistungsänderungen im HbL-Bereich (z. B. Streichung der Ausbildungshilfen, Änderungen im Bereich der Hilfen für Behinderte u. a.) beschlossen worden.<sup>27</sup>

Die Sozialhilfeempfänger sind somit zum Opfer einer Form von »Durchgriffshaftung« geworden; als schwächstes Glied in der Kette, als Gruppe, deren soziales Ansehen zudem extrem gering ist und für die es keine gesellschaftliche Lobby gibt.

## *9 Auswirkungen, Folgen, Bewertung*

Daß die Sozialhilfe im Zuge der Operation '82 nicht ausgespart worden ist, erscheint aus der Sicht derjenigen, die einen Abbau sozialer Leistun-

gen beabsichtigen, logisch und konsequent, denn die in anderen Teilsystemen vollzogenen Einschnitte dürfen – sollen sie wirksam werden – nicht durch darunter liegende »Auffangbecken« kompensiert werden können.

Die Einschnitte im Leistungsvolumen, vor allem das Festfrieren der Anpassungssätze auf 3 v. H. und damit der Eingriff in die Regelsatz-Dynamik sowie die Kürzung der Mehrbedarfzuschläge, bedeuten einen Verstoß gegen das Ziel der Bedarfsgerechtigkeit der Sozialhilfe (wenn nicht gar den Beginn seiner endgültigen Zerstörung) und eine objektive Verschlechterung der ohnehin katastrophalen finanziellen Lage der Betroffenen zugleich. Anstatt der erforderlichen Anpassungen von 20 v. H. und mehr erfolgen Realeinkommensverschlechterungen angesichts einer auf den Warenkorb bezogenen Inflationsrate von ca. 7 v. H. Bereits in den Jahren zuvor, und zwar im Zeitraum von 1978 bis 1980, waren die Regelsätze mit insgesamt ca. 7,5 v. H. weit weniger erhöht worden, als es dem in dieser Drei-Jahres-Periode eingetretenen Anstieg der durchschnittlichen Nettolohn- und Gehaltssumme von schätzungsweise 20 v. H. entsprochen hätte.<sup>28</sup> Parallel dazu ist eine Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung eines zweifelhaften Beschäftigungsprogramms zu erwarten, was eine weitere Verschärfung der materiellen Lage der Betroffenen zur Folge haben dürfte; dies umso mehr wegen ihrer überdurchschnittlichen hohen Konsumquote im Grundbedarf.

Zusammen mit den Kürzungen bei den Mehrbedarfzuschlägen wird die ohnehin zu niedrig bemessene materielle Lebensgrundlage der ärmeren Bevölkerungsschichten noch mehr eingeschränkt, ihre Teilnahme am gesellschaftlichen Leben nunmehr nahezu verunmöglicht. Diese Einschätzung lassen die folgenden (aufgerundeten) HzL-Beispiele (ohne Kosten für die Unterkunft) für das Jahr 1982 zu, die zugleich das Ausmaß der Kürzungen verdeutlichen können:

1. Alleinlebende ältere Frau (über 65 Jahre)	neues Recht	altes Recht*) **)
Regelsatz Haushaltvorstand	DM 338,—	DM 350,—
Mehrbedarf (20 vH)	DM 68,—	DM 105,—
	DM 406,—	DM 455,—
Differenz: ./. .	DM 49,—	

\*) bei einem angenommenen Inflationsausgleich von 7 vH; d. h. einer 7prozentigen Regelsatzanpassung

\*\*) bei einem ungekürzten Mehrbedarfzuschlag von 30 vH

2. Alleinlebendes älteres Ehepaar (beide über 65 Jahre alt)	neues Recht	altes Recht*) **)
Regelsatz Haushaltvorstand	DM 338,—	DM 350,—
Regelsatz Ehegatte	DM 270,—	DM 280,—
Mehrbedarf/Haushaltvorstand (20 vH)	DM 68,—	DM 105,—
Mehrbedarf/Ehegatte (20 vH)	DM 54,—	DM 84,—
	DM 730,—	DM 819,—
	Differenz: ./. .	DM 89,—
3. Alleinerziehende Frau mit 2 Kindern, 12 u. 14 Jahre alt	neues Recht	altes Recht*) **)
Regelsatz Haushaltvorstand	DM 338,—	DM 350,—
Regelsatz 1. Kind	DM 254,—	DM 263,—
Regelsatz 2. Kind	DM 254,—	DM 263,—
Mehrbedarf/Haushaltvorstand (20 vH)	DM 68,—	DM 105,—
	DM 914,—	DM 981,—
	Differenz: ./. .	DM 67,—

\*) bei einem angenommenen Inflationsausgleich von 7 vH; d. h. einer 7prozentigen Regelsatzanpassung

\*\*) bei einem ungekürzten Mehrbedarfzuschlag von 30 vH

Die Kürzungen im Leistungsbereich bilden aber nur die eine Seite der Medaille. Weitere Einschränkungen sind aufgrund der den Kommunen durch die Änderungen des 2. Haushaltssstrukturgesetzes aufgebürdeten Zusatzaufwendungen im Sozialhilfesektor zu erwarten. Diese werden vermutlich vor allem zu Einsparungen bei freiwilligen sozialen Leistungen (z. B. Erholungsmaßnahmen, Beratungsdiensten) oder zur Sperrung von Zuschüssen an freie Träger (z. B. für die Arbeit in Kinder- oder Altentagesstätten) führen. In ihrem Gefolge ist auch ein Personalabbau bei den freien Trägern der Sozialhilfe nicht mehr auszuschließen. Schließlich kann vermutet werden, daß die Kommunen zukünftig wieder verstärkt zu einer Einschränkung bei den einmaligen BSHG-Leistungen durch eine enge Auslegung des Ermessensspielraums tendieren werden und u. U. wieder ihre Sachbearbeiter auf den Sozialämtern auffordern, eine ins einzelne gehende Einkommensprüfung der Hilfesuchenden vorzunehmen oder wieder die Heranziehung Unterhaltsverpflichteter verstärkt zu praktizieren. Daß sich dadurch auch die »Dunkelzifferproblematik« erneut verschärft, ist ein sicherlich problematischer, aber aus der Sicht einiger Kommunen vielleicht gar nicht so unerwünschter Nebeneffekt der »Operation '82«.<sup>29</sup>

Nicht zuletzt dürfte die Krise der Finanzsituation der kommunalen Sozialhilfeträger auch dazu führen, die bereits mit der Dienstverpflichtung von Asylbewerbern etwa als Straßenkehrer oder als Schneeräumer begonnene Entwicklung der Verschärfung der Lebensbedingungen von Sozialhilfeempfängern fortzusetzen. Daß die Liste der denkbaren Repressalien gegenüber den in Not geratenen Menschen noch nicht abgeschlossen ist, verdeutlicht jüngst wieder das Beispiel der Stadt Gießen, die nicht nur eine personenmäßige Ausweitung auf arbeitslose Sozialhilfeempfänger zwischen 18 und 50 Jahre beschlossen, sondern auch detaillierte »Richtlinien über die Heranziehung von Sozialhilfeempfängern zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit«, die praktisch alle Bereiche städtischer Arbeiten abdecken, verabschiedet hat.<sup>30</sup>

## *10 Perspektiven*

Will Sozialhilfe ihrer Funktion als »letztes Auffangbecken« gerecht werden, dann darf es keine Kürzungen in diesem Bereich geben, zumal die Regelleistungen (zumindest im HzL-Bereich) ohnehin bereits vorher nur auf die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums ausgerichtet waren. Zielsetzung und Funktion der Sozialhilfe verbieten es, sie zum Spielball finanzpolitischer Tagesentscheidungen werden zu lassen, sie verlangen vielmehr eine dauerhaft gesicherte Finanzierungsbasis.

Insofern müssen die Perspektiven über die berechtigte Forderung der Rücknahme der Kürzungen und Ausweitung des Leistungsspektrums (z. B. bedarfs- und zeitgemäße Aktualisierung der Regelsätze) hinausgehen und auf solide Finanzierungsvorschläge hinauslaufen. Da die Finanzkrise in der Sozialhilfe aber vor allem den Lücken und Mängeln in anderen Sicherungssystemen geschuldet ist, beziehen sich die in anderen Zusammenhängen angesprochenen Finanzierungsalternativen (z. B. im Bereich der Arbeitsmarktpolitik bzw. der Gesundheitspolitik) auch auf die Finanzlage der Sozialhilfe. Das heißt, wenn die Lücken in anderen Teilsystemen der sozialen Sicherung geschlossen sind, wird sich auch die Finanzkrise in der Sozialhilfe entschärfen. Dies bedeutet, daß die Perspektiven in der Finanzierung der Sozialhilfe vor allem darin liegen dürften, sie von für die sozialhilfe-untypischen Dauerleistungen für Massennotstände zu befreien.

Diese Einschätzung führt vor allem zu Forderungen nach einer Abdeckung des Risikos der Pflegebedürftigkeit durch eine eigenständige Sicherungsform, die entweder in der gesetzlichen Kranken- oder Ren-

tenversicherung anzusiedeln wäre, einer Verlagerung der Behindertenhilfe in ein eigenständiges Sicherungssystem, dem Ausbau einer eigenständigen Alterssicherung der Frau, einer bedarfsgerechten Sicherung bei Arbeitslosigkeit und nach einer grundlegenden Verbesserung der materiellen Situation der Alleinerziehenden, etwa durch ein bedarfsgerechtes, einkommensabhängiges Kindergeld.

#### Anmerkungen

- 1 Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.
- 2 Vgl. Wenzel, G., Leibfried, S., Spar-Operation 1982 oder die Zerstörung von Grundstrukturen in der Sozialpolitik, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 3/1982, S. 69.
- 3 Vgl. Sozialbericht 1978, Bonn 1978, S. 122.
- 4 Vgl. Nöldeke, J., Die Schwächsten werden zur Kasse gebeten, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 3/1982, S. 65.
- 5 Vgl. ebenda, S. 66.
- 6 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe 1979, Stuttgart und Mainz 1981, S. 12.
- 7 Vgl. im einzelnen Hauser, R., u. a., Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt/M./New York 1981, S. 285 ff.
- 8 Vgl. Deininger, Die wirtschaftliche Lage von Empfängern laufender Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt im Vergleich zum Arbeitseinkommen unterer Lohngruppen, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), 4/1981, S. 106.
- 9 Berechnungen nach Statistisches Bundesamt, a.a.O., S. 52.
- 10 Vgl. zum folgenden Dahlinger, E., Zur Entwicklung des Sozialhilfeaupwandes, in: NDV 7/1981; Frank, W., Rückwirkungen von Gesetzesänderungen in anderen Sozialleistungsbereichen auf die Sozialhilfe, in: NDV 12/1978.
- 11 Vgl. Niedrig, H., Wer bezieht eigentlich Sozialhilfe, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 2/1982, S. 43 ff.
- 12 Vgl. Wenzel, G., Leibfried S., a.a.O.
- 13 Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), 2/1982, S.
- 14 Vgl. Cremer-Schäfer, H., Arbeitslosigkeit, Einkommensverlust und Armut, Arbeitspapier Nr. 54 des Sonderforschungsbereiches 3 der J. W. Goethe-Universität Frankfurt und Universität Mannheim, Frankfurt/M. (o. J.), S. 20.
- 15 Vgl. Deininger, a.a.O., S. 110.
- 16 Vgl. ebenda.
- 17 So z. B. der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Stoltenberg; vgl. Protokoll der Bundestagssitzung vom 14. 1. 1982 (Sozialhilfefragen im Bundestag).
- 18 Vgl. hierzu die entsprechende Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge im Mai 1981, in: Neue Praxis aktuell, vom Januar 1982, S. 9 f.
- 19 Vgl. ausführlich Hofmann, A., Die Regelsätze nach dem Bundessozialhilfegesetz, Tendenzen ihrer gegenwärtigen Entwicklung, kritische Bemerkungen zu ihrer Bemessung sowie der Versuch einer Funktionsbestimmung anhand ihrer Genese, Manuskrift, Frankfurt (Main)/Bremen 1979.
- 20 Vgl. Stellungnahme der Arbeiterwohlfahrt zur Neuberechnung des Warenkorbs durch den deutschen Verein vom September 1981.

21 Vgl. Leibfried, S., Nachruf auf den Sozialstaat: Sanierung auf Kosten der Ärmsten, in: Frankfurter Rundschau vom 19. 12. 1981, S. 12; vgl. auch Gerster, F., a.a.O., S. 422.

22 Vgl. Hartmann, H., Sozialhilfebedürftigkeit und »Dunkelziffer der Armut«, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, S. 148 ff.

23 Vgl. Leibfried, S., Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik, in: Kritische Justiz 4/1976; vgl. auch Schoch, D., Sozialhilfe – ein gutes Recht?, in: Zeitschrift für Sozialhilfe 7/1981.

24 Vgl. Nöldeke, J., a.a.O.

25 Vgl. Niedrig, H., a.a.O., S. 51.

26 Vgl. Nöldeke, J., a.a.O.

27 Vgl. ausführlicher Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), dargestellt vom Januar 1982.

28 Vgl. Hauser, R., u. a., a.a.O., S. 42.

29 Vgl. exemplarisch die Dokumentation der Personalräte der sozialen Dienste in Bremen, in: Neue Praxis, aktuell, vom März 1982, S. 1 ff.

30 Vgl. Sozialhilfeempfänger unter Druck gesetzt, in: Frankfurter Rundschau vom 14. 4. 1982, S. 13.

## VIII Zusammenfassung und Perspektiven

### *1. Finanzkrise des Sozialstaats – Folge von Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit*

Die mit der »Operation 1982« vollzogenen tiefen Einschnitte in Kernbereiche der Sozialpolitik signalisieren eine *Tendenzwende*. Diese Wende, von konservativer Seite seit langem gefordert und vorbereitet, zielt auf eine grundsätzliche Infragestellung der in langen Auseinandersetzungen erkämpften sozialpolitischen Fortschritte und Leistungen. Zugunsten einer Stärkung der Marktkräfte, der privaten Unternehmen und ihrer Gewinn- und Herrschaftsinteressen wird das erreichte Maß an Sozialstaatlichkeit systematisch zurückgeschnitten. Auf die Jahre der sozialpolitischen Expansion (bis 1974) und der sozialpolitischen Stagnation (bis 1981) droht eine Phase der Sozialdemontage zu folgen, deren verheerende ökonomische, soziale und politische Konsequenzen schon jetzt abzusehen sind.

Die eingeleitete Tendenzwende wird nach herrschender Auffassung als eine Folge unabeweisbarer Sachzwänge ausgegeben. Die Bedingungen, auf denen sozialpolitische Leistungsverbesserungen beruhten, seien heute nicht mehr gegeben. Ganz im Gegenteil: „Die eigentlichen Ursachen für die Probleme des Sozialstaates, wie wir sie jetzt erleben, liegen in der sozialen Sicherungspolitik selbst“. Mit dieser gängigen Behauptung begründen die Arbeitgeber in ihren Leitlinien »Soziale Sicherung in der Zukunft« vom März 1982 ihre Forderungen zur forcierten Sozialdemontage: Die Sozialpolitik ist in der Krise, weil sie nicht mehr finanziertbar ist. Finanziertbar ist sie nicht mehr, weil Ausbau und Ausweitung des sozialen Sicherungssystems selbst Ursache für die wirtschaftliche und sozialpolitische Krise sind. Eine Revision von Umfang und Konstruktion der Sozialpolitik erscheint damit unvermeidlich.

Diese Argumentationskette führt zu einer fatalen Verkehrung der Ursache- und Wirkungszusammenhänge. Bewußt und systematisch wird hierbei ausgeblendet, daß die Hauptursache für die wachsenden Defizite bei den Sozialversicherungsträgern wie bei den öffentlichen Haushalten in der langandauernden und ansteigenden Massenarbeitslosigkeit liegt. *Die Finanzkrise des Sozialstaates ist Ausdruck und Folge eines marktwirtschaftlichen kapitalistischen Wirtschaftssystems, das Massenarbeitslosigkeit und ökonomische Depressionen produziert.* Durch Wirtschaftskrisen sind finanzielle Ungleichgewichte in den Haushalten – auch bei niedrigerem Leistungsniveau – vorprogrammiert: Auf der ei-

nen Seite ergeben sich Bedarfssteigerungen und Ausgabenzuwächse, da durch die Krise die Zahl der Arbeitslosen wächst und die Belastungen, Beanspruchungen und Risiken in der Arbeits- und Lebenswelt zunehmen. Auf der anderen Seite führen die gleichen Faktoren zu Beitrags- und Steuerausfällen. Nach den Berechnungen der Bundesregierung verursacht 1981 allein ein Arbeitslosengeldempfänger in gesamtfiskalischer Sicht Mehrausgaben und Beitragsausfälle von 28 194 DM im Jahr. Das bedeutet z. B. konkret:

– Die Bundesanstalt für Arbeit muß 1982 für Lohnersatzleistungen mindestens 17,4 Mrd. DM aufwenden. Dies ist 25 mal so viel wie 1970 bei Vollbeschäftigung. Hinzu kommen Beitragsausfälle, die bei einer Arbeitslosenzahl von 1,6 Mio. und einer stillen Reserve von 800 000 im Jahre 1982 2,8 Mrd. DM betragen werden.

– Die aus dem Bundeshaushalt finanzierte Arbeitslosenhilfe steigt von 0,07 Mrd. DM auf 2,76 Mrd. DM 1982 um fast das 39-fache an.

– Die Rentenversicherung erleidet 1981 durch Arbeitslosigkeit Beitragsausfälle in Höhe von mindestens 2,5 Mrd. DM. Durch die arbeitsmarktbedingte Zunahme der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten entstanden allein von 1970-1978 Mehrkosten von 10 Mrd. DM. Durch die Inanspruchnahme des Altersruhegeldes nach einjähriger Arbeitslosigkeit entfielen auf die Rentenversicherung von 1975-1981 Mehrausgaben von 5 Mrd. DM.

– Die Krankenversicherung erleidet Beitragsausfälle von rund 1,2 Mrd. DM im Jahr (und eine Zunahme der mitversicherten Familienangehörigen).

– Pro 100 000 Arbeitslosen kann (1981) mit 20 Mill. DM Mehrausgaben beim Wohngeld gerechnet werden.

Die mittelbaren Folgen von Wirtschaftskrise und Arbeitslosigkeit auf andere Bereiche der Sozialpolitik lassen sich kaum quantifizieren, sie sind aber, etwa bezogen auf die Aufgaben der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und -fürsorge, der beruflichen Bildung, des Gesundheitssystems und des Wohnungsbaus offensichtlich. Diese Folgewirkungen werden auch dadurch umso größer, je mehr die Strategie dominiert, zum kurzfristigen Finanzausgleich in einzelnen Sozialversicherungsbereichen Mittel aus anderen Bereichen abzuziehen: die Löcher in der Arbeitslosenversicherung werden dadurch gestopft, in dem in der Rentenversicherung Löcher aufgerissen werden! Auch Leistungskürzungen bringen häufig nur scheinbar Entlastungen: So führen aktuell die Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung durch Verschärfung bei den Leistungsvoraussetzungen zu einer stärkeren Belastung der Sozialhilfe.

Nicht nur bei den Geld- und Einkommensersatzleistungen der So-

zialpolitik kann in den letzten Jahren eine wachsende Spanne zwischen Ausgaben einerseits und Einnahmen andererseits festgestellt werden. Auch die Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen sind deutlich angestiegen. Vielfach steht jedoch der Ausgabenexpansion keine entsprechende Verbesserung der Versorgung gegenüber: So haben im Gesundheitssystem kollektiv-solidarische Finanzierung durch die Krankenkassen auf der einen Seite und das *privat- und profitwirtschaftlich dominante Leistungsangebot* auf der anderen Seite dazu geführt, daß vor allem Ärzte, Zahnärzte, Gesundheitshandwerker, Pharmaindustrie ihre Einkommen und Gewinne im »Selbstbedienungsverfahren« auf Kosten der Beitragszahler erhöhen konnten. Zudem ist das Gesundheitssystem in seinen Teilbereichen wie auch in seiner Gesamtheit als Folge dieser privatwirtschaftlich dominierten Strukturen weder effektiv noch effizient. Fehlende Planung und Steuerung verhindern ein bedarfsgerechtes, abgestimmtes und zugleich kostengünstiges Leistungsangebot.

Als Ergebnis der gegenwärtigen Diskussion über die Finanzkrise des Sozialstaates lässt sich festhalten: In der Politik wie in der herrschenden (wissenschaftlichen) Politikberatung wird der elementare Tatbestand ausgeblendet, daß Kosten und Ausgaben der Sozialpolitik in einem weiten Maße nachträgliche *Folgen* der sozialen Risiken und Gefährdung eines kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems darstellen. In einer Umkehrung von Ursachen und Folgen müssen sich dabei die sozialpolitischen Leistungen, nicht aber die sie verursachenden Risiken (wie u. a. Arbeitslosigkeit, Gesundheitsgefährdung, Invalidität) rechtfertigen. Für die politischen Schlußfolgerungen hat dies fatale Konsequenzen, da logischerweise die Therapie bei der Bekämpfung der von den sozialen Risiken betroffenen Opfer und der Ausgaben für Kompen-sationsleistungen statt bei der Bekämpfung der *Ursachen* ansetzen soll.

## 2. Verschärfung der Finanzkrise durch die aktuelle Wirtschafts- und Sozialpolitik

In Teil A des Memorandums haben wir ausführlich begründet, daß die herrschende wirtschaftliche Austeritätsstrategie die konjunkturelle Krise verschärft und zugleich die mittelfristigen Aussichten für einen Anstieg des Wachstums und der Beschäftigung dramatisch verschlechtert. Der hinter den wohlklingenden Worten wie »Konsolidierung«, »Straffung«, »Stärkung des Kerns des sozialen Netzes« nur mühsam versteckte massive Sozialabbau stellt dabei den zentralen Bestandteil der gegenwärtigen restriktiven Haushalts- und Finanzpolitik dar. Über den

kontraktiven Mechanismus von sinkenden öffentlichen Investitions- und Konsumausgaben – sinkender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage – Verschärfung der Krise – Ansteigen der Arbeitslosigkeit – erweiterte Scherenentwicklung zwischen Einnahmen und Ausgaben führt eine solche restriktive Finanzpolitik aber nicht zu der erwarteten Stabilisierung der öffentlichen Haushalte und der Haushalte der Sozialversicherungsträger, sondern genau zum Gegenteil, zu immer größeren Defiziten. Die weit verbreitete, auf die Genügsamkeit der Arbeitnehmer setzende Auffassung, die »unvermeidbaren Einschnitte« in die Sozialleistungen lägen letztlich gerade im Interesse der Arbeitnehmer und der Sozialleistungsempfänger, da so der Wiederaufschwung und die Rückkehr zur Vollbeschäftigung garantiert werde, bleibt ein gefährlicher Trugschluß: Ausgaben der Sozialpolitik machen nicht nur einen hohen Anteil der gesamtwirtschaftlichen Konsumnachfrage aus, sie sichern auch im Bereich der sozialen Dienstleistungen eine große Zahl von Arbeitsplätzen. Allein im unmittelbaren Gesundheitswesen und bei den Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände sind derzeit rund 2 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt.

Die Forderung der Arbeitgeberverbände und ihrer politischen Repräsentanten in FDP und CDU nach einer Absenkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und einer Wiedereinführung von Karenztagen macht überdies deutlich, daß der eingeleitete und weiterverfolgte »Kurswechsel« nicht nur und nicht vordringlich auf die Finanzlage der Sozialversicherung und der öffentlichen Haushalte zielt. Die Lohnfortzahlung wird bekanntlich in den ersten sechs Wochen von den Arbeitgebern und nicht von den Kassen geleistet.. Es geht vielmehr um eine Umverteilung der Einkommen, d. h. eine Anhebung der Profite und um einen Abbau von sozialpolitischen Rechten schlechthin. Die Politik des Abbaus der Sozialpolitik läßt nicht nur über den gesamtwirtschaftlichen Wirkungszusammenhang eine Verschärfung der Finanzkrise erwarten. Sozialpolitik kompensiert soziale Risiken und Gefährdungen des sozial-ökonomischen Systems, das sich selbst überlassen, diese Risiken und ihre Verteilung tendenziell ständig verstärkt. Ein Rückzug der Sozialpolitik, vor allem bei den (ohnedies spärlich entwickelten) ursachenbezogenen Interventionen, wird deshalb schon kurzfristig den Bedarf weiter anwachsen lassen. Der Rückzug aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder die faktische Aufgabe einer Berufsbildungspolitik – um zwei Beispiele zu nennen – lassen bereits auf kurze Sicht die dann erforderlichen – und zumeist kostspieligen – Ausgaben für Umschulung und Fortbildung ansteigen. Dieser Zusammenhang gilt in ähnlicher Weise auch für das Gesundheitswesen: Zwar mögen mit dem Kranken-

versicherungs-Kostendämpfungs-Ergänzungs-Gesetz kurzfristig Einsparungen verbunden sein, da aber die eigentlichen Verursacher der Kostenentwicklung nicht nur unangetastet bleiben, sondern sogar noch gestärkt werden (Ausbau der dominierenden Rolle des niedergelassenen Arztes), und damit die Prävention zurückgedrängt wird, ist mittelfristig ein weiteres Ansteigen der Ausgaben abzusehen.

### *3. Für eine solidarische und bedarfsoorientierte Sozialpolitik gerade unter schwierigen ökonomischen Bedingungen*

Die Lebenslage der Arbeitnehmer und ihrer Familien wird nicht nur durch die Arbeitseinkommen bestimmt, sondern ist in einem hohen und steigenden Maße abhängig von Umfang, Struktur und Wirkungsrichtung der sozialen Einkommenstransfers und des Angebots an sozialen Gütern und Diensten. Der hierbei zum Ausdruck kommende Grad der gesellschaftlichen Vermittlung und Bestimmung der sozialen Bedarfsdeckung und Lebenslagensicherung erfordert eine Sozialpolitik, die stetig und verlässlich ist und nicht als Spielball vermeintlicher finanz- und konjunkturpolitischer Notwendigkeiten missbraucht wird. Die Sozialleistungen müssen gerade *dann* in voller Höhe gewährleistet werden, wenn – wie im Fall der Arbeitslosigkeit – das Risiko eintritt und der Sozialstaat seine Bewährungsprobe zu bestehen hat.

Wir lehnen es ab, Sozialpolitik auf die Frage der kurzfristigen Einsparung und finanziellen Konsolidierung zu reduzieren. *Maßstab für die Gestaltung von Umfang, Struktur und Wirkungsrichtung der Sozialpolitik ist der soziale Bedarf der Bevölkerung, der nach dem Grundsatz der Solidarität erfüllt werden muß.* Wir lehnen es auch ab, das Sozialleistungssystem den Bewegungsgesetzen des Marktes und den Gewinninteressen der Unternehmen unterzuordnen. Auf eine aktive Gestaltung der Verteilung und Verwendung des gesellschaftlich produzierten Reichtums und der sozialen Entwicklung kann nicht verzichtet werden.

Die Ausweitung der Sozialpolitik in den letzten Jahrzehnten hat zweifellos einige der klassischen Versorgungsdefizite und Sicherungslücken in den Bereichen Krankheit, Alter, Gesundheit einschränken können. Diese verbesserte Absicherung bei den Standardrisiken kann jedoch nicht verdecken, daß weiterhin große Aufgaben ungelöst sind. Zu den Hauptproblemen und -aufgaben der Sozialpolitik, die auch unter schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen gelöst werden müssen, zählen u. a.

- Beseitigung der Armut, insbesondere älterer Menschen

- Absicherung des Risikos Pflegebedürftigkeit
- Verbesserung der Lage der Familien vor allem durch ein bedarfsgerechtes Kindergeld und ein erweitertes Angebot an öffentlichen Einrichtungen
- Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienaufgaben
- Gleichstellung von Mann und Frau u.a. durch die Arbeitsmarkt-, Familien- und Rentenpolitik
- Abbau der schichtenspezifischen Versorgungsdefizite im Gesundheitswesen
- Verbesserung der psychiatrischen Betreuung und Versorgung
- Neuordnung und Ausbau der beruflichen Bildung und Weiterbildung.

Die Behauptung einer generellen sozialpolitischen Überversorgung geht an den tatsächlichen Problemen vorbei. Es bestehen weiterhin soziale Defizite und Versorgungslücken. Diese seit langem bekannten Probleme werden von der herrschenden Politik jedoch systematisch verdrängt. Insbesondere die CDU, die noch vor wenigen Jahren die Armut in der BRD und die sog. »neue soziale Frage« thematisiert hatte, profiliert sich gegenwärtig durch besonders vehemente Forderungen nach einem Sozialabbau.

Wir lehnen das konservative Konzept der Beschränkung auf eine bloße sozialpolitische Grundsicherung entschieden ab und sehen allein in der dynamisierten Vollsicherung beim Eintritt sozialer Risiken und Gefährdungen die Möglichkeit, den Betroffenen entsprechend dem Prinzip der Sozialstaatlichkeit ein Leben ohne Notlagen und Unsicherheiten zu gewährleisten. Die geringe Höhe des Rentenniveaus, des Arbeitslosengeldes, des Kindergeldes u. a. beweist, daß die angestrebte Vollsicherung nicht erreicht ist. Es gibt deshalb keine Rechtfertigung und Begründung für die globalen Leistungseinschnitte der letzten Zeit.

Ein hohes sozialpolitisches Leistungs- und Versorgungsniveau kostet seinen Preis. Die Arbeitnehmer tragen bereits derzeit einen hohen Anteil an diesen Kosten durch ihre Beiträge und Steuern. Höhere Belastungen sind daher nur dann zumutbar, wenn im Sinne einer solidarischen Sozialpolitik damit Leistungsverbesserung verbunden und eine Finanzierung nach dem Grundsatz ökonomischer Leistungsfähigkeit sichergestellt sind. Zweifelsohne stoßen Beitragssatzerhöhungen bei nur geringen, die Inflationsraten nicht ausgleichenden Bruttoeinkommenssteigerungen auf einen äußerst engen Spielraum. Dieser verengte Spielraum zwingt dazu, einen eventuell unvermeidlichen Anstieg der Abgaben im einzelnen zu begründen.

Es kann wenig Zweifel daran geben, daß in den 80er Jahren die

Wachstumsraten des Sozialprodukts und der Einkommen unter dem Niveau der davor liegenden Jahrzehnte liegen werden. Dies setzt der bislang vorherrschenden sozialpolitischen Strategie, die Einnahmen gleichsam automatisch einem stetig wachsenden Ausgabenvolumen anzupassen, aber der Risikoentstehung und den kostentreibenden Strukturproblemen des sozialen Leistungssystems auszuweichen, ein Ende. Die veränderten ökonomischen Bedingungen machen jedoch heute eine neue Schwerpunktsetzung unabweisbar.

Wir gehen nicht davon aus, daß eine solidarische und bedarfsoorientierte Sozialpolitik nur bei relativ hohem wirtschaftlichen Wachstum funktioniert. Im Gegenteil, die von der »angebotsorientierten« wirtschaftspolitischen Linie angezielten hohen Wachstumsraten werden, da sie die *qualitative* Seite der Produktion sowie der Lebens- und Arbeitsbedingungen sträflich vernachlässigen, selbst zu einer Quelle zusätzlicher sozialer Risiken und sozialpolitischer Bedarfe. Die negativen Auswirkungen einer weiteren Arbeitsintensivierung und einer vermehrten Schädigung der Umwelt auf den Gesundheitszustand der Bevölkerung und die finanziellen Aufwendungen des Gesundheitssystems sind dafür nur ein Beispiel.

Das in Teil A des Memorandums erläuterte Konzept des *qualitativen Wachstums* zielt darauf ab, diese Gefahren von vornherein zu vermeiden. Der Spielraum für Sozialpolitik wird bei dieser Politik nicht automatisch eingegrenzt. Vielmehr ist es durch gestaltende Politik möglich, auf der Basis des vorhandenen gesellschaftlichen Reichtums eine solidarische und bedarfsoorientierte Sozialpolitik zu finanzieren.

Darüberhinaus sind die Zusammenhänge zwischen den Sozialausgaben und anderen Haushaltspositionen zu berücksichtigen. Vor allem die Zunahme des Rüstungsetats engt den Spielraum für die Sozialpolitik ein; die Krise der Entspannungspolitik führt zur Krise des Sozialstaats. Die Ausgaben für »Verteidigung« stiegen 1980 – 1982 um 13,5 v. H., die für Soziale Sicherung im gleichen Zeitraum hingegen nur um 8,9 v. H.; 1982 sollen sie sogar um 2 v. H. gegenüber 1981 absinken. (vgl. BMF, Finanzbericht 1982, S. 158) Eine aktive Entspannungspolitik – etwa der Beschuß eines Moratoriums zur Stationierung von Mittelstreckenraketen – würde zu erheblichen Einsparungen führen und eine langfristige Restrukturierung des Haushaltes zugunsten der Sozialpolitik einleiten können. Eine treue Gefolgschaft zu der Reagan'schen Kalten Kriegs- und Aufrüstungspolitik hingegen wird nicht nur den einen Pfeiler der sozialdemokratischen Reformpolitik, die Entspannung, einstürzen lassen, sondern gleichzeitig den zweiten Pfeiler, die Sozialpolitik, mitreißen.

## *4. Forderungen zur Finanzierung und Sicherung des Sozialstaates*

Eine solidarische und bedarfsoorientierte Sozialpolitik lässt sich finanzieren. Wir schlagen dazu Maßnahmen vor, die sowohl bei der Ausgaben- als auch bei der Einnahmeseite ansetzen:

### *4.1 Ausgabenbegrenzung ohne Leistungsabbau*

#### *4.1.1 Ursachenbezogene, präventive Maßnahmen*

Eine wirksame Strategie zur Lösung der Finanzprobleme des Sozialstaates muß sich vorrangig auf den Abbau bzw. die Begrenzung der *Ursachen* für sozialpolitische Leistungen und Bedarfe beziehen. Die damit angezielte Ausgabenbegrenzung steht im scharfen Gegensatz zur Politik des Leistungsabbaus. Eine *ursachenbezogene, präventive Politik* muß folgende Bereiche umfassen:

- Beseitigung der Arbeitslosigkeit

Im Mittelpunkt steht die Beseitigung der Arbeitslosigkeit. Durch qualitatives Wachstum, verbunden mit einer forcierten Arbeitszeitverkürzung, können die durch Arbeitslosigkeit verursachten Ausgaben verringert und zugleich die Einnahmen gesteigert werden. Ohne eine deutliche Verringerung der Arbeitslosenzahlen lassen sich die Finanzprobleme nicht lösen; ein resignatives Abfinden mit anwachsender Massenarbeitslosigkeit kommt einer Aufgabe der Sozialpolitik selbst gleich.

Dies betrifft auch die mittel- und längerfristigen Finanzierungsprobleme: Die absehbare Entwicklung des Bevölkerungsaufbaus muß in ihren finanziellen Konsequenzen, insbesondere im Hinblick auf die Rentenversicherung ernst genommen werden. Allerdings gilt auch hier, daß die Gewährleistung von Vollbeschäftigung und qualitativem Wachstum in ihrer Bedeutung für die Finanzlage ungleich bedeutender ist als die ungünstige Entwicklung des Verhältnisses von Beitragsszahlern zu Leistungsempfängern ab der Jahrtausendwende.

- Präventive Eingrenzung der wachsenden Gesundheitsrisiken

Die präventive Aufgabenstellung übersteigt den Handlungsrahmen der eigentlichen Gesundheitspolitik bei weitem. Angesichts der Verbreitung chronisch-degenerativer Krankheiten gerät die Kuration an ihre eigenen Grenzen, da sie gesundheitliche Beeinträchtigungen und Behinderungen lindern oder begrenzen, kaum aber vollständig heilen kann. Eine zielgerichtete Beeinflussung der Ursachen und Entste-

hungszusammenhänge der Gesundheitsgefährdung wird demnach unabdingbar. Gefordert ist insbesondere die *Umweltschutzpolitik*, die Politik der *Humanisierung der Arbeit* und die *Arbeitsschutzpolitik*. Die vielfältigen Widerstände gegen ein fortschrittliches *Arbeitsschutzgesetz* machen deutlich, daß keine Rücksicht auf die langfristig drohende Gesundheitsverschlechterung der abhängig Beschäftigten und die Folgekosten genommen wird.

– Tarifpolitik zugunsten der unteren Lohn- und Gehaltsgruppen

Einkommentransfers sind vielfach die Reaktion auf die sozial untragbaren Verteilungsrelationen, die sich im Marktprozeß ergeben. Tarifpolitische Ansätze der Gewerkschaften zur Einebnung der Lohn- und Gehaltsdifferenzen, etwa zur Anhebung der unteren Lohngruppen, vermindern insofern den nachträglichen Regelungs- und Umverteilungsbedarf.

#### *4.1.2 Strukturreformen des Angebotes an sozialen Diensten und Einrichtungen*

Auch auf der Grundlage eines gegebenen sozialpolitischen Bedarfs lassen sich ohne Leistungsverschlechterungen Einsparungen durchsetzen; in vielen Fällen ist es sogar möglich, Kostendämpfung durch Qualitätsverbesserung zu erreichen:

– Durch eine Begrenzung und deutliche Beschneidung der Einkommen und Gewinne der privaten Leistungsanbieter im Gesundheitssystem kann nicht nur das Gesamtausgabenvolumen in der Krankenversicherung reduziert werden, damit ist es auch möglich, medizinisch überflüssige, manchmal sogar schädliche Leistungen, die allein den Gewinn- und Einkommensinteressen geschuldet sind, zu vermeiden.

– Durch eine Überwindung der strukturellen Mängel in der Gesundheitsversorgung läßt sich eine Verbesserung der heute völlig unzureichenden Nutzen-Kosten-Relation und eine bedarfsgerechte Versorgung in allen Bereichen verwirklichen, ohne daß dabei das Gesamtausgabenvolumen verändert werden müßte. Eine solche leistungssteuernde, bedarfsorientierte Strukturpolitik, die die Autonomie des privaten Leistungsanbieters bricht und einer gesellschaftlichen demokratischen Planung unterordnet, zielt auf ein dezentral gegliedertes gesundheitliches Versorgungsangebot, das Raum gibt für eine aktive Beteiligung der Versicherten und Patienten bei der Vorbeugung, Früherkennung und Behandlung von Krankheiten.

#### *4.1.3 Harmonisierung und Verteilungsgerechtigkeit der Einkommensleistungen*

Je schwieriger es wird, das globale Niveau von Einkommensleistungen zu steigern, um so wichtiger wird es, innerhalb des Leistungsvolumens die Verteilungsgerechtigkeit zu verbessern. Wir fordern:

- Einkommensabhängige Erhöhung des Kindergeldes

Durch interne Umschichtung innerhalb des Familienlastenausgleichs muß das Kindergeld entsprechend den Bedarfssituationen erhöht werden, indem die Leistungen einkommensabhängig ausgestaltet werden und sich mit steigendem Einkommen reduzieren.

- Einschränkung des Steuersplittings und von Steuerfreibeträgen

Aufzuheben bzw. einzugrenzen sind die indirekten Einkommenstransfers durch Steuerfreibeträge und -vergünstigungen, die wie das Ehegattensplitting, die Ausbildungsfreibeträge und die Kinderbetreuungsfreibeträge um so höher ausfallen, je besser die Einkommenslage ist.

- Einführung einer Mindestrente

In der Rentenversicherung müssen die extremen Unterschiede bei den Rentenhöhen gemildert werden, so durch die Verlängerung der Regelung »Rente nach Mindesteinkommen« und durch die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestrente. Insoweit ist das Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung, in dessen Folge die Verteilungsunterschiede und -ungerechtigkeiten des Arbeitseinkommens unerbittlich bis ins Alter fort- und festgeschrieben werden, in Frage zu stellen.

- Harmonisierung

Die nicht länger begründbaren und zu rechtfertigenden Unterschiede zwischen den einzelnen Alterssicherungssystemen bedürfen ebenfalls einer Harmonisierung. Diese Harmonisierung muß sich sowohl auf die Einnahmeseite als auch auf die Leistungsseite beziehen. Dabei sind für privilegierte Gruppen relative Abstriche nicht zu umgehen, wenn – insbesondere in Bereich der Rentenversicherung – besonders schlecht Gestellte in ihrer Einkommenslage verbessert werden sollen. Diese Harmonisierung muß gleichermaßen die gesetzliche Rentenversicherung, die betriebliche Altersversorgung, die öffentliche Zusatzversorgung, die Beamtenversorgung, die Knappschaft, die landwirtschaftliche Altershilfe und die berufsständischen Altersversorgungen umfassen.

#### *4.1.4 Selbsthilfebewegung*

Die in den letzten Jahren verstärkt diskutierten und praktizierten Ansätze, über Selbsthilfeaktivitäten das Angebot an öffentlichen, profes-

sionellen sozialen Diensten und Einrichtungen zu ergänzen, sind Ausdruck einer solidarischen Selbstregelung von sozialen Problemen. Dies ist positiv zu würdigen. Es muß zudem auch darum gehen, derartige Ansätze – ohne Bevormundung – öffentlich zu unterstützen und finanziell zu fördern. Selbsthilfegruppen als eine demokratische und soziale Bewegung von unten füllen Aufgaben und Defizitbereiche aus, die bislang nicht aufgegriffen worden sind und häufig auch besser durch eine kollektive Selbstorganisation von Betroffenen erfüllt werden können. Selbsthilfeaktivitäten stellen deshalb auch *keine Alternative* zum öffentlichen Leistungsangebot dar, es bedarf vielmehr einer engen Zusammenarbeit zwischen beiden Bereichen. Wir wenden uns deshalb nachhaltig gegen die Versuche, sich der Selbsthilfebewegung zu bedienen, sie im Sinne des reaktionären Subsidiaritätsprinzips umzuinterpretieren und sie als Legitimation für Leistungsabbau und Kostenverlagerung auf den Einzelnen zu mißbrauchen.

#### *4.2 Verbesserung der Einnahmensituation*

Die Finanzierungsprobleme des gesamten Sozialleistungssystems erfordern über die Veränderung von Volumen und Struktur der Ausgabenseite hinaus auch eine nachhaltige Verbesserung der Einnahmensituation:

– Da die von uns geforderte mit Nachdruck betriebene beschäftigungssichernde und bedarfsorientierte Finanz- und Wirtschaftspolitik und die präventive Sozialpolitik ihre volle Wirkung erst mit einer gewissen Zeitverzögerung entfalten, sind Einnahmeverbesserungen notwendig. Insbesondere die akuten Engpässe etwa bei der Bundesanstalt für Arbeit, bei der Gesetzlichen Krankenversicherung und bei der Gesetzlichen Rentenversicherung sind nicht allein durch Veränderungen der Ausgaben zu bewältigen.

– Überdies bedürfen sozialpolitisch sinnvolle und gewollte Leistungsausweitungen, wie wir sie für einige Teilbereiche der Sozialpolitik vorschlagen, einer soliden, dauerhaften Finanzierung.

– Schließlich macht nicht nur das Ziel der Steigerung des Einnahmenvolumens, sondern auch die Absicht, ein höheres Maß sozialer und institutioneller Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen, Veränderungen auf der Einnahmeseite erforderlich.

Den Prinzipien des oben skizzierten Solidarmodells entsprechend müssen die zu ergreifenden Maßnahmen folgenden Anforderungen gerecht werden:

– Grundlage der Finanzierung muß das Prinzip der Leistungsfähig-

keit sein, sodaß die Versicherten zumindest *gleichmäßig* mit Sozialabgaben belastet werden. Eine regressive Verteilungswirkung des Finanzierungssystems der Sozialleistungen ist zu beseitigen.

– Sozialleistungen, die nicht nur einen individuellen, sondern auch einen gesellschaftlichen Nutzen stiften, dürfen nicht nur aus den Beiträgen eines begrenzten Versichertenkreises bzw. der Leistungsempfänger finanziert werden.

– Ein krisenbedingter Anstieg der Sozialausgaben, z. B. in der Arbeitslosenversicherung, bedarf einer gesonderten Finanzierungsgrundlage, eine zusätzliche Belastung der abhängig Beschäftigten darf daraus nicht erwachsen.

– Zur Finanzierung von Sozialleistungen sind vorrangig diejenigen heranzuziehen, die für die Entstehung sozialer Risiken verantwortlich sind (Verursacherprinzip).

Auf der Grundlage dieser Kriterien fordern wir die Realisierung folgender Maßnahmen

#### 4.2.1. Erhöhung der Beitragseinnahmen

Eine nicht unerhebliche Zahl von Leistungsempfängern ist nicht an der Finanzierung der Sozialversicherungsträger als Leistungserbringer beteiligt. Soziale Gruppen mit hohen und Spitzeneinkommen sind an der Finanzierung der Kosten der sozialen Risiken zum geringsten beteiligt. Dies führt teilweise – über die Konzentration der sog. »schlechten Risiken« etwa auf die gesetzlichen Krankenkassen – zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung, die von der breiten Masse der abhängig Beschäftigten getragen werden muß. Die dafür gegebenen Begründungen vermögen sozialpolitisch nicht zu überzeugen bzw. vernachlässigen weitgehend verteilungspolitische Zielsetzungen. Deswegen fordern wir:

##### 4.2.1.1 Erweiterung des Kreises der Beitragszahler

– Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze bei der gesetzlichen Krankenversicherung

Damit werden auch Angestellte versicherungspflichtig, die bislang aufgrund ihres hohen Einkommens nicht pflicht-, sondern freiwillig bzw. privat versichert sind und aufgrund ihrer günstigen Risikostruktur sehr geringe Beiträge zahlen. Diese Neuregelung betrifft alle Angestellten mit einem Einkommen von derzeit mehr als 3525 DM.

– Versicherungspflicht auch bei geringfügiger Beschäftigung

Auch für Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung sollen in Zukunft Beiträge an die Sozialversicherung abgeführt werden. Auf diese Weise wird dazu beigetragen, daß für viele Arbeitnehmer – insbesondere Frauen – die soziale Absicherung verbessert wird. Auch der Zustand der kostenfreien Inanspruchnahme von Leistungen z. B. über die Familienmitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung wird begrenzt und die Einnahmensituation der Kassen verbessert. Die Beiträge, die auf diese Einkommen erhoben werden, sind vom Arbeitgeber zu zahlen.

– Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für alle Erwerbstätigen

Die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit sind u. a. durch einen Arbeitsmarktbeitrag aller Erwerbstätigen, d. h. auch der Selbständigen und Beamten, zu finanzieren. Selbständige und Beamte nehmen direkt und indirekt Leistungen der Bundesanstalt in Anspruch und profitieren von einem funktionierenden Arbeitsmarkt.

#### 4.2.1.2 Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenzen

Die bisherige Regelung, wonach nur das Einkommen bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze mit dem Beitragssatz belastet wird, führt zu einer Begünstigung der Arbeitnehmer mit hohen und Spitzeneinkommen, da mit steigendem Einkommen eine immer geringere relative Beitragsbelastung auftritt. Diese regressive Verteilungswirkung widerspricht dem Grundsatz der Belastung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit. Die geltenden Beitragsbemessungsgrenzen sind daher anzuheben und mittelfristig aufzuheben.

#### 4.2.2 Sicherung und Ausbau der Finanzierungsverpflichtung des Bundes

Die sozialpolitische Entwicklung der vergangenen Jahre hat gezeigt, daß der Bund, aber auch die Länder und Gemeinden sich mit Erfolg ihrer Verpflichtung entziehen, die Finanzierung des Sozialleistungssystems zu gewährleisten. Insbesondere der Bund hat sich zunehmend aus der Finanzierung in einzelnen Teilbereichen des sozialen Sicherungssystems zurückgezogen, dies gilt vor allem für die gesetzliche Rentenversicherung. Aber auch bei der Bundesanstalt für Arbeit blieben die staatlichen Aufwendungen weit hinter dem zur Abdeckung der Defizite erforderlichen Betrag zurück. Diesem Rückzug des Bundes ist Einhalt zu gebieten. Darüberhinaus ist sicherzustellen, daß in dem Maße, wie sozialpolitische Maßnahmen und Leistungen auf gesellschaftliche Verursachungszusammenhänge Bezug nehmen bzw. gesellschaftspolitisch

erwünscht bzw. begründet sind (z. B. Anrechnung von Erziehungszeiten in der GRV), die öffentliche Hand an ihrer Finanzierung entsprechend beteiligt wird. Aus diesen Gründen fordern wir insbesondere:

- Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung.

Die Steigerungsrate des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung ist an die Entwicklung des Ausgabevolumens der GRV zu koppeln. Um mittelfristig eine Finanzierung der gesellschaftlich bedingten GRV-Ausgaben sicherzustellen, ist der Anteil des Bundeszuschusses an den Ausgaben jährlich um einen Prozentpunkt zu steigern.

- Garantie der Finanzierung von arbeitslosigkeitsbedingten Defiziten der Bundesanstalt für Arbeit.

Die bestehende Finanzierungsgarantie des Bundes muß so wahrgenommen werden, daß nicht – wie bislang – in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit Maßnahmen und Leistungen zur Disposition gestellt bzw. nur noch durch erhebliche Beitragssatzsteigerungen aufrecht erhalten werden können. Denkbar ist auch eine Abdeckung solcher Defizite durch die Bundesbank.

#### 4.2.3 Umschichtung der Einnahmen – Stärkere Belastung der Unternehmen

Über die Realisierung der vorab entwickelten Forderungen hinaus sollte die Einnahmensituation und -struktur des Sozialleistungssystems durch folgende Maßnahmen verbessert werden:

- Finanzausgleich innerhalb der Gesetzlichen Krankenversicherung

In der Gesetzlichen Krankenversicherung ist ein kassenübergreifender Finanzausgleich durchzuführen. Auf diese Weise können die infolge der unterschiedlichen Risikostruktur und der damit verbundenen differenzierten Ausgabenbelastung und infolge der uneinheitlichen Einnahmensituation entstehenden großen Unterschiede in der Finanzkraft einzelner Träger ausgeglichen werden.

- Stärkere Berücksichtigung des Verursacherprinzips

Insbesondere in der Gesetzlichen Krankenversicherung ist die Beitragsgestaltung stärker nach dem Verursacherprinzip auszurichten. Dabei ist die bestehende gesetzliche Möglichkeit der Beitragsdifferenzierung nach dem Grad der Aktivitäten der Unternehmen zum Abbau von den Gesundheitsgefährdungen voll auszuschöpfen.

- Stärkere Anhebung der Arbeitgeberbeiträge

Wenn der bestehende, noch ungedeckte Bedarf an sozialpolitischen Leistungen befriedigt werden soll, dann werden sich in Zukunft Beitragsssteigerungen nicht vermeiden lassen. Sie sollten sich vorrangig auf

die Arbeitgeberbeiträge beziehen. Eine weitere Belastung der Arbeitnehmereinkommen mit Sozialabgaben ist zu vermeiden.

– Umgestaltung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung

Eine Umgestaltung der Beiträge zur Sozialversicherung durch eine Veränderung der Bemessungsgrundlage auf der Basis der Wertschöpfung der Unternehmen (sog. Maschinensteuer) ist nur sinnvoll, wenn dadurch das Beitragsaufkommen mittelfristig zunimmt und dadurch der Finanzierungsanteil der Arbeitgeber steigt. Eine Steigerung des Beitragsaufkommens ist allerdings auch bei Beibehaltung der bisherigen lohnsummenbezogenen Bemessungsgrundlage durch Anhebung des Arbeitgeberanteils zu realisieren.

– Finanzierung einzelner Sozialleistungen durch Arbeitgeber-Umlagen und Fonds

Eine Reihe von typischen innerbetrieblichen Personalproblemen werden bislang mit Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit bewältigt. Dazu gehören die Kurzarbeit und die Entlassung von 59jährigen. Diese Finanzierung klassischer Arbeitgeberrisiken aus Beitragsmitteln sollte durch eine Finanzierung über eine Arbeitgeber-Umlage abgelöst werden. Die berufliche Bildung, Weiterbildung und Rehabilitation sollte ebenfalls durch eine Arbeitgeberumlage finanziert werden, die in einem zentralen Fonds zusammengefaßt wird.

## *5. Zusammenfassung: Aktuelle Aufgaben zur Finanzierung einer solidarischen Sozialpolitik*

Die Finanzkrise des Sozialstaates muß derzeit herhalten für eine Politik der Leistungskürzungen und des Sozialabbaus. Die soziale Lage großer Teile der Bevölkerung erfährt in der Folge dieser tiefgreifenden Einschnitte in das soziale Netz eine erhebliche Verschlechterung. Wir haben in unserer Analyse der Finanzsituation des Sozialleistungssystems aufgezeigt, daß eine solche »Konsolidierungspolitik« nicht geeignet ist, die Finanzprobleme in der Sozialpolitik zu lösen.

Wir haben – eingebettet in das Gesamtkonzept des Memorandums zu einer bedarfs- und beschäftigungsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik – Vorschläge für eine solidarische Sozialpolitik entwickelt, die geeignet sind, auf mittlere Frist die Finanzprobleme in der sozialen Sicherung zu lösen und zugleich ein besseres soziales Versorgungsniveau der Bevölkerung zu erreichen. Erste Maßnahmen dieses Konzepts können und müssen bereits kurzfristig realisiert werden.

Wir fordern daher die Rücknahme der Sparbeschlüsse im Sozialbereich und den Verzicht auf jegliche weitere Leistungskürzungen.

Zur Finanzierung müssen folgende Maßnahmen unverzüglich durchgesetzt werden:

- Arbeitsmarktbeitrag für alle Erwerbstätigen, also auch für Selbständige und Beamte
- Einfrieren der Einkommen für Ärzte und Zahnärzte
- Preisstop für Arzneimittel
- Anhebung der Versicherungspflichtgrenze in der Gesetzlichen Krankenversicherung
- Begrenzung des Ehegattensteuersplittings
- Aufhebung der Steuerfreibeträge für Ausbildung und Kinderbetreuung
- Einkommensabhängige Staffelung des Kindergeldes
- Stufenweise Erhöhung des Bundeszuschusses zur Gesetzlichen Rentenversicherung
- Einstieg in die Harmonisierung der Alterssicherungssysteme
- Sozialversicherungspflicht für alle Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung
- Sozialbeiträge auch auf Spitzeneinkommen – Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen in den einzelnen Sozialversicherungszweigen

# II Ausbildung in der Krise

## Ein Überblick über die aktuelle Misere der Berufsausbildung

### 1. Aktualität und Stellenwert

Jugendliche, die einen beruflichen Ausbildungsplatz suchen, haben in den vergangenen Jahren stets Probleme gehabt. Eine Vielzahl von ihnen wurde Jahr für Jahr abgewiesen. Dennoch hat sich die offizielle Berufsbildungspolitik bisher kaum um die Ausbildungsprobleme der Jugendlichen gekümmert. Die hohen Zahlen der Jugendlichen ohne Ausbildung wurden einerseits statistisch versteckt und andererseits damit abgetan, daß sich die Jugendlichen nicht beim Arbeitsamt meldeten und man deswegen nichts für sie tun könne (so der ehemalige Bildungsminister Schmude). Währenddessen hat sich die Ausbildungsplatzsituation 1981/82 so bedrohlich verschärft, daß »vor Ort« immer mehr Stimmen laut werden, die energische bildungspolitische Gegenmaßnahmen fordern. Entsprechend hört man aus dem Bildungsministerium inzwischen neben beschwichtigenden auch warnende Töne. Doch das ist in der augenblicklichen Lage nicht genug.

In einer solchen Situation besteht die Gefahr, daß wieder keine oder die falschen Antworten auf die Probleme der Jugendlichen gegeben werden. Das ist besonders dann der Fall, wenn man die berufliche Bildung isoliert betrachtet und ihr Zusammenwirken mit anderen gesellschaftlichen Bereichen außer Acht läßt. Dabei liegt gerade in der Mittlerrolle zwischen Allgemeinbildung und Beschäftigung ein wichtiger Grund für die spezifischen Schwierigkeiten in der Berufsausbildung. In der Bundesrepublik ist die betriebliche Ausbildung im »dualen System« so organisiert, daß sowohl der Staat als Träger der Schulen, als auch die Betriebe als Ort der »Praxisvermittlung« zusammenwirken. Dabei haben die Unternehmen die letztliche Entscheidung über die Zahl der Ausbildungsplätze und die Qualität der Ausbildung. Dennoch sind Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen Staat und Unternehmern nicht überall eindeutig geklärt. Hierin liegt der Grund für Ansprüche und Erwartungen an die Berufsbildungspolitik.

Für die Jugendlichen ist die Berufsausbildung keineswegs eine Übergangsphase, aus der man herauswächst. Es werden vielmehr die wichtigsten Grundlagen für die Qualifizierung der Arbeitskraft gelegt. Sie ist gleichzeitig eine Weichenstellung für den zukünftigen Lebensstandard und die Bedingungen, unter denen später gearbeitet wird. Außerdem fällt diese Phase in der Regel mit einem wichtigen individuellen Entwicklungsabschnitt zusammen. Die durch Schlagworte wie »Identitätskrise der Jugend« oder »Aussteiger-Generation« beschriebene Lage ist die Kehrseite der objektiven Berufsnot der Jugendlichen.

Berufliche Bildung für alle ist ein Politikum: Sie fördert die Möglichkeiten der Teilhabe am politischen Prozeß – nicht nur die allgemeine Schulbildung hat Einfluß auf die Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Einzelnen in der Gesellschaft. Vor allem für die kollektive Interessenvertretung der abhängig Beschäftigten wird eine gute berufliche Qualifizierung möglichst aller zum wichtigsten Faktor für die Stärke und Handlungsfähigkeit in der Auseinandersetzung um Arbeits- und Lebensbedingungen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Ausbildung. Die angehäuften Kenntnisse und Fertigkeiten beeinflussen als kurzfristig nicht veränderbares Qualifikationspotential die volkswirtschaftlichen Möglichkeiten. Vor dem Hintergrund von 2 Millionen Arbeitslosen erhält diese Tatsache ihre besondere Brisanz, werden doch zum einen im Rahmen der Arbeitsplatzvernichtung in Millionenhöhe auch in erheblichem Umfang Ausbildungsplätze vernichtet und sinken doch zweitens kurzfristig wie auf Dauer die Chancen der Berufseingliederung und dauerhaften Erwerbstätigkeit für diejenigen, die keine qualifizierte Ausbildung aufzuweisen haben.

Für die Förderung der beruflichen Bildung sind 1981 aus öffentlichen Mitteln ausgegeben worden: Bund rund 1,1 Mrd. DM, Länder (Sonderprogramme) rund 750 Mio. DM, Bundesanstalt für Arbeit (für individuelle und institutionelle Förderung) rund 3,8 Mrd. DM.

In diesen Summen schlagen sich verschiedene Tendenzen nieder:

– Einerseits zeigen sie die Übernahme von Ausbildungskosten durch staatliche Instanzen, als Resultat mangelnder (gegenwärtiger und vergangener) Ausbildungsaktivität der Unternehmen, d. h. ähnlich wie im Bereich Forschung und Entwicklung tritt auch im Bereich der Qualifizierung der Arbeitskraft eine Vergesellschaftung von Kosten der privaten Produktion ein.

– Als positiv hieran ist zu sehen, daß damit zumindest der Absicht nach und ansatzweise staatliche Verantwortung für die Berufsbildung akzeptiert und in Taten umgesetzt wird. Der konzeptionelle Ansatz

gründet jedoch kaum auf der Erkenntnis und Zielvorstellung, daß eine wirkungsvolle Berufsbildungspolitik notwendiges Element einer aktiven, vorausschauenden Beschäftigungspolitik und Wachstums-/Strukturpolitik ist. Vielmehr richten sich die Maßnahmen durchweg reaktiv auf die Milderung sozialer Risiken von Problemgruppen – vor allem Jugendlicher, für die die Ausbildungsplätze fehlen, und Arbeitsloser ohne marktfähige berufliche Qualifikation. Diesem Ziel werden sie vielfach nicht gerecht, weil bewußt gestaltende Eingriffe in die unternehmerische Autonomie gescheut werden.

– Mit diesem individualisierend-reaktiven Ansatz zugleich ist für die Berufsbildungspolitik wie für andere Bereiche der Sozialpolitik angelegt, daß sie unter restriktiven Haushaltsbedingungen mit als erstes zur Disposition gestellt werden, wie die Operation '82 gezeigt hat.

Der produktive und der arbeitsmarktpolitische Stellenwert einer guten beruflichen Bildung scheint von der offiziellen Politik vollständig unberücksichtigt, betrachtet man den neuen Zumutbarkeitserlaß vom März 1982, der, soweit er über die Disziplinierungsfunktion hinaus praktisch wirksam wird, die stufenweise, kaum mehr reversible Entwertung vorhandener, aber derzeit nicht marktfähiger Berufsqualifikation aktiv betreibt. So werden einerseits aufgewendete Ausbildungskosten und Ausbildungsanstrengungen zunichte gemacht, andererseits wird der Qualifikationswettbewerb zwischen den Arbeitslosen angeheizt. Darüber hinaus muß der Erlaß, der besonders schnell bei Arbeitslosen zur Herabstufung führt, die ihre Ausbildung erst abgeschlossen haben, ihren erlernten Beruf aber noch nicht lange ausüben konnten, die Motivation der Einzelnen gefährden, sich beruflich zu qualifizieren.

## 2. Die Berufsbildungsmisere im Spiegel der Zahlen

Vor diesem Hintergrund sollte der hohe Stellenwert der beruflichen Bildung selbstverständlich sein. Man sollte annehmen, daß staatliche Eingriffe unumstritten sind und daß eine ausgebauten Berufsbildungsstatistik existiert, die zuverlässige Grundlagen für gezielte Maßnahmen liefert. Das ist jedoch keineswegs der Fall. Mit dem Amtsantritt der sozial-liberalen Koalition schien sich zwar etwas zu ändern, denn sie erklärte die Berufsausbildung zu einem wichtigen Baustein ihrer Reformpolitik. Doch den Absichtserklärungen, wie sie zum Beispiel 1973 in den sogenannten »Markierungspunkten« (Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung) niedergelegt wurden, folgten keine Taten. Das enttäuschende Rumpf-Gesetz von 1976, das Ausbildungsplatzförderungsgesetz, wurde Ende 1981 durch ein neues Rumpf-Rumpf-Gesetz ersetzt: das Berufsbildungsförderungsgesetz (Ber-BiFG). Beide Gesetze stellen der Regierung keine ausreichenden Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung. Es werden noch nicht einmal die für die Beurteilung der Ausbildungsplatzsituation notwendigen Analyseinstrumente bereitgestellt. Entsprechend ohne Profil sind die Berufsbildungsberichte, die eigentlich die diagnostische Basis für die Berufsbildungspolitik der Bundesregierung liefern sollten. Hinter einer Vielzahl von Daten werden geschohnte – oder bestenfalls widersprüchliche – Lageberichte gegeben. Diese Situation hat nicht nur zu politischer Untätigkeit geführt, sondern auch dazu beigetragen, daß im Bewußtsein der Öffentlichkeit die bestehende Ausbildungsplatzmisere nicht wahrgenommen wurde. So wurden die Ansätze zur Berufsbildungsreform verdrängt und der reale Problemdruck verschleiert.

Während die Berufsbildungsberichte »Überangebote« melden (1981 besteht angeblich ein Überangebot von ca. 16 000 Ausbildungsplätzen), hat der DGB in seiner Stellungnahme zum Berufsbildungsbericht 1981 erstmalig eine Berufsbildungsbilanz aufgestellt, die alle Möglichkeiten einer beruflichen Erstausbildung umfaßt und dementsprechend auch alle Jugendlichen einbezieht, die eine solche Ausbildung erhalten müssen. Der Entgegnung zum neuen Berufsbildungsbericht 1982 wurde zusätzlich eine Prognose der Entwicklung im laufenden Jahr beigefügt. Die Übersichten 1, 2 und 3 dokumentieren die bisher vorliegenden Bilanzen: Die Aufteilung der Bilanz verdeutlicht das problemorientierte Konzept, denn es werden sowohl die Schulabgänger aus allgemeinbildenden Schulen erfaßt als auch diejenigen Abgänger, die den Umweg über die berufsbildenden Schulen gemacht haben oder in früheren Jahren nicht versorgt wurden.

## Übersicht 1: Berufsbildungsbilanz für 1980

Wieviele Jugendliche müssen versorgt werden?		Wieviele Jugendliche sind versorgt worden?	
<i>Nachfrage aus dem laufenden Abgängerjahrgang der allgemeinbildenden Schulen:</i> <sup>1)</sup>		<i>Studienanfänger und Übergänger in allgemeinbildende Schule</i>	
Schulabgänger aus SEK I	818 147		205 000
Schulabgänger aus SEK II	200 259		
<i>Nachfrage aus dem laufenden Abgängerjahrgang der berufsbildenden Schulen oder der Lehrgänge der Bundesanstalt für Arbeit:</i>		<i>Berufliche Ausbildung:</i>	
Schulabgänger aus beruflichen Vollzeitschulen (ohne Jugendliche mit beruflichem Abschluß)	225 000	Beamtenanwärter und Schüler an Gesundheitsschulen (1. Ausbildungsjahr)	80 000
Absolventen der Lehrgänge der Bundesanstalt für Arbeit	30 000	Schüler an vollqualifizierenden Berufsfachschulen (1. Ausbildungsjahr)	10 000
		neu abgeschlossene Ausbildungsverträge im dualen System	651 800
<i>Unversorgte Jugendliche im Alter von 15 bis 19 Jahren aus früheren Abgängerjahrgängen:</i>		<i>Teilqualifizierende Ausbildung:</i>	
berufsschulpflichtige Jugendliche ohne Ausbildungsvertrag an Teilzeitberufsschulen	189 000	Schüler im Berufsgrundbildungsjahr	65 000
ausländische Jugendliche ohne schulische oder betriebliche Ausbildung	71 295	Schüler an teilqualifizierenden Berufsfachschulen (1. Ausbildungsjahr)	190 000
		<i>Berufsvorbereitungen:</i>	
		Berufsvorbereitungsjahr und Förderlehrgänge d. BA	90 000
		Teilnehmer an MBSE-Maßnahmen <sup>2)</sup>	7 000
			97 000
		<i>Ohne Ausbildung:</i>	
		(Rest: Nachfrage - Versorgung)	234 901
insgesamt	1 533 701	insgesamt	1 533 701

1) ohne zweiten Bildungsweg, inkl. Fachoberschulen und Fachgymnasien

2) MBSE: Maßnahme zur beruflichen und sozialen Eingliederung von ausländischen Jugendlichen

Quelle: Gewerkschaftliche Bildungspolitik 4/81, S. 100

## Übersicht 2: Berufsbildungsbilanz für 1981

Wieviele Jugendliche müssen versorgt werden?		Wieviele Jugendliche sind versorgt worden?	
<i>Nachfrage aus dem laufenden Abgängerjahrgang der allgemeinbildenden Schulen: 1)</i>			
Schulabgänger aus SEK I	796 800	Studienanfänger und Überläufer in allgemeinbildende Schule	247 900
Schulabgänger aus SEK II	226 800	Beamtenanwärter und Schüler an Gesundheitsschulen (1. Ausbildungsjahr)	84 200
<i>Nachfrage aus dem laufenden Abgängerjahrgang der berufsbildenden Schulen oder der Lehrgänge der Bundesanstalt für Arbeit:</i>		Schüler an Berufsfachschulen (1. Ausbildungsjahr)	217 700
Schulabgänger aus beruflichen Vollzeitschulen (ohne Jugendliche mit beruflichem Abschluß)	248 200	neu abgeschlossene Ausbildungsverträge im dualen System	605 400
Absolventen der Lehrgänge der Bundesanstalt für Arbeit (+ MBSE)	33 200	Schüler im Berufsgrundbildungsjahr	65 500
<i>Unversorgte Jugendliche im Alter von 15 bis unter 19 Jahren aus früheren Abgängerjahrgängen:</i>		<i>Berufsvorbereitungen:</i>	
berufsschulpflichtige Jugendliche ohne Ausbildungsvertrag an Teilzeitberufsschulen	144 200	Berufsvorbereitungsjahr und Förderlehrgänge d. BA	63 400
ausländische Jugendliche ohne schulische oder betriebliche Ausbildung	123 760	Teilnehmer an MBSE-Maßnahmen 2)	14 900
insgesamt	1 572 900	<i>Ohne Ausbildung:</i> (Rest: Nachfrage - Versorgung)	78 300
insgesamt			273 900
			1 572 900

1) ohne zweiten Bildungsweg, inkl. Fachoberschulen und Fachgymnasien

2) MBSE: Maßnahme zur beruflichen und sozialen Eingliederung von ausländischen Jugendlichen

Quelle: Gewerkschaftliche Bildungspolitik 3/82, S. 72

### Übersicht 3: Berufsbildungsbilanz für 1982

Wieviele Jugendliche müssen versorgt werden?		Wieviele Jugendliche sind versorgt worden?	
<i>Nachfrage aus dem laufenden Abgängerjahrgang der allgemeinbildenden Schulen: 1)</i>			
Schulabgänger aus SEK I	818 300	Studienanfänger und Übergänger in allgemeinbildende Schule	271 500
Schulabgänger aus SEK II	256 200	Beamtenanwärter und Schüler an Gesundheitsschulen (1. Ausbildungsjahr)	84 000
<i>Nachfrage aus dem laufenden Abgängerjahrgang der berufsbildenden Schulen oder der Lehrgänge der Bundesanstalt für Arbeit:</i>		Schüler an Berufsfachschulen (1. Ausbildungsjahr)	217 700
Schulabgänger aus beruflichen Vollzeitschulen (ohne Jugendliche mit beruflichem Abschluß)	265 000	neu abgeschlossene Ausbildungsverträge im dualen System	605 400
Absolventen der Lehrgänge der Bundesanstalt für Arbeit (+ MBSE)	33 000	Schüler im Berufsgrundbildungsjahr	65 500
<i>Unversorgte Jugendliche im Alter von 15 bis unter 19 Jahren aus früheren Abgängerjahrgängen:</i>		Berufsvorbereitungsjahr und Förderlehrgänge d. BA	63 400
berufsschulpflichtige Jugendliche ohne Ausbildungsvertrag an Teilzeitberufsschulen	130 000	Teilnehmer an MBSE-Maßnahmen 2)	13 000
ausländische Jugendliche ohne schulische oder betriebliche Ausbildung	150 000	<i>Ohne Ausbildung:</i> (Rest: Nachfrage - Versorgung)	332 000
insgesamt	1 652 500	insgesamt	1 652 500

1) ohne zweiten Bildungsweg, inkl. Fachoberschulen und Fachgymnasien

2) MBSE: Maßnahme zur beruflichen und sozialen Eingliederung von ausländischen Jugendlichen

Quelle: Gewerkschaftliche Bildungspolitik 3/82, S. 72

Diese Zusammenstellung von Daten aus verschiedenen statistischen Quellen ermöglicht ein realistisches Bild der Ausbildungsplatzsituation 1981. Das Ergebnis lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

– Das Ziel »Ausbildung für alle Jugendlichen« ist noch lange nicht erreicht. Der Anteil der unversorgten an allen zu versorgenden Jugendlichen liegt auf hohem Niveau. 1981 betrug er ca. 17%. Bezieht man die Berufsvorbereitung mit ein, die ja nur Vorstufe ist und keinen beruflichen Abschluß vermittelt, sind es sogar über 22%.

– Während 1980 im Vergleich zu 1979 eine Verbesserung erreicht wurde, hat sich die Lage 1981 wieder alarmierend verschlechtert. Die Zahl der Jugendlichen ohne jegliche Ausbildung beträgt ca. 274 000. Mit den Jugendlichen in Berufsvorbereitungsmaßnahmen sind es 352 000.

– Der Rückgang der betrieblichen Ausbildung im dualen System um 45 000 Plätze konnte durch eine Erweiterung der allgemeinen und beruflichen Ausbildung in Vollzeitschulen nicht kompensiert werden.

– Auf der Nachfrageseite steigen besonders die Zahlen der Abgänger aus teilqualifizierenden berufsbildenden Schulen und der ausländischen Jugendlichen, die ausgebildet werden müssen. Hier deuten sich spezielle Probleme an: der Übergang von teilqualifizierender in vollqualifizierende Ausbildung und die Eingliederung ausländischer Jugendlicher.

Damit wird ein enormer Druck auf das Berufsbildungssystem offen gelegt; die Zahlen geben allerdings wahrscheinlich nur die Untergrenze an. So fehlen auf der Nachfrageseite der Bilanzen diejenigen Jugendlichen, die keinen Ausbildungsplatz haben, aber nicht mehr berufsschulpflichtig sind (meist im Alter von 17 bis 19). Die Erfassung dieser Jugendlichen ist zur Zeit statistisch nicht möglich. Man sollte jedoch aus diesen Daten keine falschen Schlüsse ziehen: Die Bilanz behauptet nicht, daß alle 1981 »übrigbleibenden« 352 000 auch in späteren Jahren keinen Ausbildungsplatz bekommen, denn die Bilanz bezieht sich auf den aktuellen Problemdruck. Es ist möglich, daß ein Teil dieser Jugendlichen in späteren Jahren versorgt werden kann. Sie treten dann aber mit den zukünftigen Schulabgängern in Konkurrenz und sorgen für eine Kumulation der Probleme. Einen Anhaltspunkt dafür, wie viele letztlich überhaupt ohne Ausbildung bleiben, gibt der Berufsbildungsbericht 1981 in einem Nebensatz. Dort wird geschätzt, daß von den Jugendlichen, die 1980 zwischen 15 und 20 Jahren alt waren, 540 000 auch später keine qualifizierte Ausbildung erhalten werden. Wenn man die Bilanzen berücksichtigt, kann selbst diese halbe Million nur eine Untergrenze angeben. Die Ausbildungsplatzmisere mit ihren individuellen

und wirtschaftlichen Folgen wird sich nach der DGB-Prognose für 1982 noch weiter verschärfen. Die Expansion der teilqualifizierenden schulischen Ausbildungsgänge trifft zusammen mit einem starken Anstieg der Schulabgänger aus allgemeinbildenden Schulen. Eine Überschlagsrechnung unter der Annahme konstanter Verhaltensweisen der Jugendlichen und weiterer bildungspolitischer Abstinenz der Bundesregierung führt zu einer Zahl von ca. 332 000 Jugendlichen ohne Ausbildung. Schließt man wiederum die Berufsvorbereitung ein, kommt man zu dem Ergebnis, daß 408 400 Ausbildungsplätze fehlen werden. Das würde gegenüber dem Vorjahr eine Verschlechterung um weitere 56 000 fehlende Plätze bedeuten.

Dieser Prognose liegt die Annahme zugrunde, daß die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge mit 605 000 gegenüber 1981 konstant bleibt. Im Hinblick auf aktuelle Informationen vom Ausbildungsstellenmarkt scheint das eine noch zu optimistische Annahme zu sein, denn die Arbeitsämter melden für den Zeitraum Oktober 1981 bis Februar 1982 eine im Vergleich zum Vorjahr besorgniserregende Abnahme der angebotenen Ausbildungsstellen um - 11,3 %. Dagegen stieg die Zahl der Bewerber zur selben Zeit um + 12,4 %.

Um so erstaunlicher ist es, daß sich die Unternehmen – im Angesicht dieser Tatsachen – sehr öffentlichkeitswirksam über Facharbeitermangel beklagen. Hier soll offensichtlich von eigenen Versäumnissen bei der Berufsausbildung abgelenkt werden, denn von einem generellen Facharbeitermangel kann nicht gesprochen werden. Die arbeitslosen Facharbeiter und die Vielzahl von Jugendlichen, die nach abgeschlossener Ausbildung nicht übernommen werden, sind ein eindeutiger Beweis. Wenn es heute bei 2 Millionen Arbeitslosen und 150 000 offenen Stellen in Einzelfällen dennoch zu einem solchen Phänomen kommt, weist dies unzweifelhaft auf unzureichende Ausbildungsanstrengungen in der Vergangenheit hin.

Mit der bisherigen Situationsbeschreibung sind allerdings erst die globalen quantitativen Beziehungen benannt. Die besonders für die Verwertbarkeit wichtige Ebene der Qualität der Ausbildung ist damit noch nicht angesprochen. Die Qualitätsargumente würden die Grundaussagen zur Lage zusätzlich bestärken.

### 3. Die konkreten Ausbildungsprobleme der Jugendlichen

Die Gesamtdaten der Bildungsstatistik vermitteln nur ein unvollständiges Bild der Realität. Im folgenden werden deshalb wichtige Problemlagen der betroffenen Jugendlichen konkret dargestellt.

#### *Die sogenannte Berufswahl*

##### *I: Wer erhält keinen Ausbildungssplatz?*

Die herrschende Ideologie, nach der Jugendlichen die Vielfalt der Berufe zur freien Wahl offensteht und die Chance, einen Ausbildungssplatz zu erhalten, nur von der eigenen Motivation und Flexibilität abhängt, wird durch die Realität entlarvt:

– Ein wesentlicher Teil der Jugendlichen findet überhaupt keinen Ausbildungssplatz: Rund 11% eines Altersjahrgangs bleiben un- oder unterqualifiziert.

– Fast eine halbe Million Jugendliche jährlich bemühen sich über die Berufsberatung des Arbeitsamtes um einen Ausbildungssplatz. Noch nicht einmal zwei Drittel von ihnen, nämlich nur 60%, erhalten auf diesem Wege einen Platz. 15% werden laut Berufsberatungsstatistik auf eine berufsbildende Schule (Vollzeitschule) hingewiesen, zur Verlängerung ihres allgemeinbildenden Schulbesuchs motiviert, in eine Arbeitsstelle vermittelt;  $\frac{1}{2}$  Prozent kommt in eine berufsvorbereitende oder Fortbildungs-/Umschulungsmaßnahme. Ein Viertel bis ein Fünftel der Ratsuchenden sind Jahr für Jahr »nach Vermittlungsvorschlag unbekannt verblieben« oder durch »sonstige Erledigung« aus der Statistik herausgefallen. Rund 4 von hundert Jugendlichen sind auch nach einem ganzen Jahr Berufsberatung und Vermittlungsbemühungen noch nicht vermittelt. Die Zahlen für 1982 werden noch weitaus ungünstiger aussehen.

– Die Konkurrenz auf dem Ausbildungsstellenmarkt ist hart: Schulisch besser vorqualifizierte Jugendliche konkurrieren Jugendliche mit Hauptschulabschluß aus. Die Chancen von Mädchen sind – obwohl sie in der Regel gute Schulabschlüsse mitbringen – besonders schlecht: Von den rund 1,7 Millionen Jugendlichen, die 1980 einen Ausbildungssplatz hatten, waren nur 38% Mädchen. Mädchen und junge Frauen haben unter den Jugendlichen ohne Ausbildungsvertrag einen Anteil von 60%.

– Junge Ausländer, Jugendliche ohne Hauptschulabschluß, Jugendliche, die lernbehindert, körperbehindert oder gesundheitlich einge-

schränkt sind, haben kaum eine Chance, geschweige denn »die Wahl«. Von den 1980 in der BRD lebenden jungen Ausländern zwischen 15 und 20 Jahren befanden sich 36 500 in beruflicher Ausbildung, 15 000 in den »Maßnahmen zur Berufsvorbereitung und sozialen Eingliederung«. Der weit überwiegende Teil bleibt ohne beruflichen Ausbildungsabschluß. Laut Berufsberatungsstatistik haben sich rund 100 000 behinderte Jugendliche als Ratsuchende bei den Arbeitsämtern gemeldet. Das Beratungsergebnis: Rund 20% kommen in eine berufsvorbereitende Maßnahme, in den meisten Fällen ohne die Perspektive einer Berufsausbildung, weitere 20% in eine berufliche oder allgemeinbildende Schule oder Fortbildung/Umschulung, 16% erhalten einen Ausbildungsplatz, 12% eine Arbeitsstelle. Rund 30% (in der Statistik als Gruppe nicht ausgewiesen, s. S. 59 der amtlichen Berufsberatungsstatistik, Oktober 1981) erhalten nichts. Unter den behinderten Jugendlichen sind rund die Hälfte, also 50 000, lernbehindert. Sie können durchweg (95%) nicht einmal den Hauptschulabschluß vorweisen. Von dieser Gruppe erhalten nicht einmal 9000 Jugendliche – 6600 Jungen und 2200 Mädchen – einen Ausbildungsplatz!

– Das regionale Angebot an Ausbildungsplätzen hat sich 1981 deutlich verschlechtert und war schon in den Jahren vorher praktisch ungenügend, um die Jugendlichen zu versorgen. In dreiviertel aller Arbeitsamtsbezirke hat sich 1981 eine Verschlechterung ergeben, in jedem dritten Arbeitsamtsbezirk war das Ausbildungsplatzangebot geringer als die Nachfrage. In Rheinland-Pfalz/Saarland, in Baden-Württemberg oder Südbayern z. B. weist die Berufsberatungsstatistik für 1980 rund ebenso viele »unerledigte Beratungsfälle« wie erfolgreich in einen Ausbildungsplatz vermittelte Jugendliche aus, nämlich rund ein Viertel bis ein Drittel. Die Perspektiven für 1982 werden als weiter negativ verlaufend eingeschätzt.

– Der Verlust der Hoffnungen vor dem Hintergrund mangelnder realer Chancen zeigt sich deutlich in einer Übersicht im Berufsbildungsbericht 1982, wie viele Schüler eine Berufsausbildung im dualen System anstreben. In allen allgemeinbildenden Schulformen fallen die Anteile der Schüler, die diese Perspektive für sich sehen, in den Jahren 1979/80/81 kontinuierlich (Übersicht 4).

#### *Übersicht 4:*

*Prozentsatz der Schüler, die eine Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf im dualen System anstreben:*

	1979	1980	1981
Hauptschule 7./8. Schuljahr	57,3	44,7	33,4
Hauptschule 9./10. Schuljahr	67,7	63,2	55,5
Realschule 9./10. Schuljahr	65,1	62,7	55,7
Integrierte Gesamtschule	59,0	58,7	52,3
Sonderschule	39,5	33,7	31,7

#### *Die sogenannte Berufswahl II: Was erhalten die anderen?*

Das Spektrum des Ausbildungsstellenmarktes ist regional stark eingeschränkt: So stehen für den einzelnen Jugendlichen regional von den 446 anerkannten Ausbildungsberufen noch nicht einmal ein Drittel zur Wahl. Darüber hinaus ist der Ausbildungsmarkt geschlechtsspezifisch geteilt, einerseits durch das Angebotsverhalten der Unternehmen, andererseits durch die von der Sozialisation her festgelegte und eingeschränkte Entwicklung von Berufswünschen und -perspektiven der Mädchen und Jungen. So konzentrieren sich die Jugendlichen auf nur wenige Ausbildungsberufe: 61% von ihnen erlernen nur 25 verschiedene Berufe. D. h.: Hier finden sich eine knappe Million aller Jugendlichen, während die restlichen 700 000 Jugendlichen sich auf 421 Ausbildungsgänge verteilen.

Die Konzentration auf nur wenige Berufe ist bei den jungen Frauen noch wesentlich stärker als im Durchschnitt aller Jugendlichen und zeigt eine zunehmende Tendenz. Das ist deshalb problematisch, weil diese typischen Frauenberufe verbunden sind mit geringerer Bezahlung (schon bei den Ausbildungsvergütungen, noch wichtiger aber beim späteren Lohn/Gehalt), wenig Aufstiegschancen, hohem Arbeitsplatzrisiko, vor allem durch Rationalisierung. Die von den Mädchen absolvier-

ten Ausbildungen zeichnen sich durch niedrige Ausbildungsdauer, relativ geringe theoretische Anforderungen und durch spezifische, der traditionellen Arbeitsteilung und geschlechtsspezifischen Zuordnung entsprechende Inhalte aus (dienen, helfen, pflegen). Damit konzentrieren sie sich auch auf den Dienstleistungsbereich, in dem die Anzahl der Ausbildungsplätze insgesamt abnimmt und sich zugunsten der weniger qualifizierten Plätze verschiebt.

Verfehlt wäre es, diese verengte Berufsausbildungsentscheidung den Jugendlichen in die Schuhe zu schieben; sie geht eindeutig von der Angebotsseite aus. Lt. Berufsbildungsbericht 1982 konnte nicht einmal jeder dritte Jugendliche seinen vorrangigen Berufswunsch verwirklichen (Umfrageergebnis). Bei den Mädchen, von denen in besonderem Umfang verlangt wird, sie sollten sich nicht auf traditionelle Frauenberufe hinorientieren, sondern auch einen der perspektivreichereren Männerberufe in ihre Planungen miteinbeziehen, ist die Situation noch viel ungünstiger: Trotz der mit 25 Millionen DM geförderten Modellversuche zur Ausbildung von Mädchen in gewerblich-technischen Berufen hat auch heute, bei erheblich gestiegenen Berufswunschnennungen von Mädchen in diesem Bereich, nur ein winziger Bruchteil der Mädchen eine Chance auf einen »Männer«-Ausbildungsplatz.

– 1980 wurden rund 200 000 junge Männer Kraftfahrzeug-Mechaniker, Elektro-Installateur, Maschinenschlosser – rund 200 000 junge Frauen Verkäuferin (1. Stufe), Friseurin, Verkäuferin im Nahrungsmittelhandwerk. Der Unterschied in den auf diese Ausbildungen folgenden Berufsperspektiven braucht wohl nicht erläutert zu werden.

Für den häufigsten Frauenberuf, Verkäuferin, heißt das: Mehr als jedes 10. Mädchen (genau 11,5%) wird Verkäuferin – und das, obwohl 1981 die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge für Verkäufer/Einzelhandelskaufleute um rund 15% zurückgegangen ist. In diesem Beruf kamen 1979 rechnerisch auf 2 offene Stellen 7 Arbeitslose!

– Drei Viertel aller Ausbildungsberufe sind heute noch fast ausschließlich mit männlichen Jugendlichen besetzt. Unter den 385 000 Auszubildenden in 114 Metallausbildungsberufen 1979 sind nur ein paar tausend Mädchen (vgl. Übersicht 5).

Welche Arbeitsmarktchancen sich aus der Ausbildung ergeben, dafür ist die Übersicht 6 ein Indiz.

– In vielen Berufsbereichen findet derzeit, bei sich verschlechterndem Ausbildungsstellenmarkt, die weitere Verdrängung der jungen Frauen durch die jungen Männer statt. Daß die Strukturen insgesamt sich noch massiv verschlechtern, zeigt die Übersicht 7 des Frauenanteils in den Ausbildungsberufen 1977 und 1980. Trotz aller staatlich geför-

### *Übersicht 5:*

### *Rangfolge der ergriffenen Ausbildungsberufe (1979)*

<i>Jungen</i>		<i>Mädchen</i>	
Kfz.-Mechaniker	88.425	Verkäuferin	104.659
Elektriker	48.509	Friseuse	65.076
Masch.-Schlosser	41.486	Bürokaufmann	35.908
Tischler	34.512	Industriekaufmann	32.350
Maler	33.749	Arzthelferin	31.417
Maurer	29.908	Zahnarzthelferin	23.810
Gas- u. Wasserinst.	27.985	Einzelhandelskfm.	21.809
Großhandelskfm.	27.822	Bankkaufmann	19.968
Bäcker	23.193	Großhandelskaufmann	17.896
Industriekaufmann	22.349	Bürogehilfin	16.703

### *Übersicht 6:*

### *Arbeitslose und offene Stellen in den von Jungen und Mädchen am stärksten besetzten Ausbildungsberufen (1979)*

#### *Typische Jungenberufe*

Beruf	Arbeitslose	:	offene Stelle
Kfz.-Mechaniker	1,31	:	1
Elektriker	1,18	:	1
Maschinenschlosser	1,09	:	1
Tischler	0,52	:	1
Maler	0,76	:	1
Bäcker	1,05	:	1

#### *Typische Mädchenberufe*

Beruf	Arbeitslose	:	offene Stelle
Verkäuferin	3,47	:	1
Friseuse	2,34	:	1
Bürokaufmann	5,79	:	1
Arzthelferin	5,79	:	1
Kaufleute	6,28	:	1
Bürohilfskräfte	10,12	:	1

derten Maßnahmen zur Öffnung der gewerblich-technischen Berufe für Frauen hat der Anteil der jungen Frauen, die in den typischen *Frauenbe-*

*Übersicht 7:  
Frauenanteile in Gruppen von Ausbildungsberufen 1977 und 1980*

Ausbildungsberufe	Anteil dieser Berufe an allen Ausbildungsbereufen (in %)	Welcher Teil der weibl. Auszubildenden wird in diesen Berufen ausgebildet? (in %)	Anteil dieser Berufe an allen Ausbildungsbereufen (in %)	Welcher Teil der weibl. Auszubildenden wird in diesen Berufen ausgebildet? (in %)
„Männerberufe“ (FA unter 20 %)	67,9	2,5	61,1	2,8
Berufe mit überwiegend männl. Auszubildenden (FA 20 % bis unter 40 %)	8,3	6,3	9,5	3,9
„gemischte“ Berufe (FA 40 % bis 60 %)	6,7	19,4	9,9	13,0
Berufe mit überwiegend weibl. Auszubildenden (FA 60 % bis unter 80 %)	4,7	23,2	4,7	14,4
„Frauenberufe“ (FA 80 % und mehr)	12,4	48,6	14,8	65,9
insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

*Abkürzung: FA = Anteil der weiblichen Auszubildenden an allen Auszubildenden.*

rufen ausgebildet werden, von 1977 rund 50 % auf 1980 rund 66 % zugenommen. Stark gefallen sind die Anteile der jungen Frauen dagegen sowohl in den Ausbildungsbereichen mit überwiegend (60–80%) weiblichen Auszubildenden, als auch in den Bereichen, in denen das Verhältnis beider Geschlechter etwa ausgeglichen ist, als auch in den Berufen mit überwiegend männlichen Auszubildenden (Frauenanteil 20 bis 40%).

An dieser Vertreibung der jungen Frauen aus Ausbildungsbereichen ändern auch die staatlichen Subventionen und Modellprogramme (Bund und Länder; Umfang 25 Mio. DM) kaum etwas, mit denen Un-

ternehmen dazu gebracht werden sollen, auch junge Frauen in eher männertypischen Berufen auszubilden. Sie werden mitgenommen, ohne daß auf einen bleibenden Effekt gehofft werden darf.

### ***Staatliche Berufsvorbereitungs- und -förderungsmaßnahmen: nur Umweg in die Sackgasse?***

Staatliche Sondermaßnahmen sollen benachteiligten Jugendlichen den Übergang von der Schule in den Beruf erleichtern, z. B. durch das Berufsgrundschuljahr, Förderungslehrgänge, Berufsvorbereitungsjahr. Ursprünglich begründet mit dem Abbau von Defiziten (mangelnde Berufsreife) bei den Jugendlichen, sind sie inzwischen zum Auffangbekken für eine wachsende Zahl von – vielfach durchaus schulisch qualifizierten – Jugendlichen geworden. Das Problem der unzureichenden Angebote an Ausbildungsplätzen schafft eine wachsende Konkurrenz unter den nachfragenden Jugendlichen, wobei zunehmend Abiturienten bzw. Realschulabsolventen mit gutem Abschluß die Bewerber mit einem durchschnittlichen oder »nur« Hauptschulabschluß hinauskonkurrieren, von den Jugendlichen mit schlechtem bzw. ohne Hauptschulabschluß ganz zu schweigen. Dabei zeigen die Erfahrungen früherer Jahre wie auch gegenwärtig die Beispiele günstigerer Regionen, daß bei knapper Zahl der Ausbildungsbewerber auch Hauptschulabgänger ohne Probleme einen Ausbildungplatz finden und eine Ausbildung absolvieren können.

In den letzten Jahren dagegen nimmt die Zahl der Jugendlichen, die in solchen Maßnahmen sind, ständig zu. Im Jahr 1979/80 haben allein rund 50 500 Jugendliche ein schulisches Berufsvorbereitungsjahr und 20 200 Jugendliche berufsvorbereitende Grund-, Förder- und Eingliederungslehrgänge der Arbeitsämter besucht. Der Berufsbildungsbericht 1982 nennt im schulischen und kooperativen Berufsgrundbildungsjahr zusammen rund 77 000.

Die bildungspolitischen Effekte der staatlichen Sondermaßnahmen zur Ergänzung des dualen Systems und des enger gewordenen Arbeitsmarktes für ungelernte Jungarbeiter sollen im folgenden erhellt werden am Beispiel einiger wesentlicher Ergebnisse aus Verbleibserhebungen bei Jugendlichen nach Abschluß berufsvorbereitender Klassen und Kurse, die in den Berufsbildungsberichten der Bundesregierung dargestellt sind.

– Zur Benachteiligung bei der Suche nach einem Ausbildungsort führen Merkmale wie Geschlecht, Alter, Schulabschluß und Nationali-

tät. Die berufsvorbereitenden Maßnahmen kompensieren diese Benachteiligungen *nicht*.

– Nach der Absolvierung berufsvorbereitender Maßnahmen ist die Wahrscheinlichkeit, daß die Jugendlichen, statt einen Ausbildungsplatz zu erhalten, direkt als ungelernte(r) Arbeiter(in) eingestellt werden, relativ hoch – wenn sie überhaupt etwas finden. Insgesamt konnte nur knapp ein Drittel der Absolventen eine betriebliche Berufsausbildung im dualen System beginnen, ein weiteres Drittel nahm eine ungelernte Arbeit an, weitere 13 % besuchten weiter eine berufliche Vollzeitschule. *Fast ein Viertel* – 23 % – der Absolventen dagegen fand weder eine Ausbildungs- noch eine Arbeitsstelle, und von denen wiederum haben gut 40 % auch nach einem Jahr noch nichts.

– Wenn Jugendliche in den berufsvorbereitenden Maßnahmen noch die Kraft hatten, einen spezifischen Berufswunsch zu entwickeln und durchzuhalten, so kann dieser nur bei einem Viertel von ihnen realisiert werden, obwohl diese Berufswünsche nicht etwa Traumberufe sind.

– Für Absolventen berufsvorbereitender Maßnahmen stehen nur wenig attraktive Ausbildungsbereiche zur Verfügung. Das gilt insbesondere für Mädchen, hier konzentriert sich die Ausbildung auf ganz besonders wenige, einseitig ausgerichtete Berufe: Die Festlegung auf typische Frauenberufsbereiche wird in den Maßnahmen durch die Zuordnung der Mädchen zu den Bereichen Hauswirtschaft und Ernährung (78 % aller Mädchen!), Gesundheit und Körperpflege eher verschärft als abgebaut; so muß es nicht wundern, wenn die Mädchen danach allenfalls in den zu Recht problematisierten typischen Frauenberufen wie Hauswirtschafterin, Verkäuferin im Nahrungsmittelhandwerk, Friseurin landen.

– Bei den Jugendlichen, die nach der berufsvorbereitenden Maßnahme schließlich doch einen Ausbildungsplatz finden, ist die Abbrecherquote mehr als dreimal so hoch wie beim Durchschnitt aller Auszubildenden.

*Das Fazit:* Die berufsvorbereitenden und -fördernden Maßnahmen werden den politisch deklarierten Ansprüchen nicht gerecht, jedenfalls in der Form, wie sie bisher durchgeführt werden, und unter den Rahmenbedingungen einer unzureichend bis gar nicht auf Verbesserung der Quantität und Qualität des Ausbildungsstellenmarktes ausgerichteten Berufsbildungspolitik im ganzen. Die Problematik wird weitgehend nur »verwaltet« und, am Einzelfall ansetzend, individualisiert und pädagogisiert – Fehl-Start ins Berufsleben. In der Hauptsache besteht die Wirkung dieser Maßnahmen in einer Entlastung der Statistiken der Jugendarbeitslosigkeit und Ausbildungsplatzdefizite.

## *Wenn Zahlen Gesichter bekommen*

Durchaus typisch ist die Situation einer jungen Frau aus einer Repräsentativerhebung unter den Absolventen des Jahrgangs 1979/80 des Berufsvorbereitungsjahrs: Sie sucht mittlerweile schon seit zwei Jahren einen Ausbildungsplatz, und zwar in einem gewerblich-technischen Ausbildungsberuf, nachdem sie durch entsprechende Praktika festgestellt hat, daß sie keinen sozialpädagogischen, pflegerischen oder kaufmännischen Beruf erlernen möchte. Vorübergehend hat sie jetzt eine Arbeit (Fließbandarbeit) in einer Fabrik angenommen. Offensichtlich hat sie sich auch mit Hilfe ihrer Eltern, des Arbeitsamtes und anderer staatlicher Stellen besonders intensiv um einen Ausbildungsplatz bemüht. Ein Angebot im Rahmen des Modellversuchsprogrammes »Mädchen in gewerblich-technischen Berufen« in Norddeutschland traute sie sich nicht anzunehmen, weil ihr die Entfernung zum Elternhaus zu groß war. Jetzt sucht sie weiter im Umkreis von 100 km von ihrer Heimatstadt entfernt. Sie will nicht aufgeben: »Im August 1982 werde ich spätestens einen Ausbildungsplatz haben!«

Im folgenden sollen kurze Ausschnitte aus Interviews mit Jugendlichen dokumentiert werden. In diesen Ausschnitten spiegelt sich die subjektive Erfahrung der Jugendlichen mit den vorher beschriebenen Problemsituationen wider.

*Steffi:*

»Wie bin ich in den Lehrgang gekommen?

Als ich im 9. Schuljahr der Gesamtschule keine Lehrstelle bekommen hatte, habe ich noch das 10. Schuljahr in der Braunfelser Gesamtschule gemacht, in der Hoffnung, durch bessere Noten den Realschulabschluß zu erreichen. Ich hätte ihn dann auch beinahe gehabt (Mathe C 3 war verlangt, C 4 hatte ich), also nur Hauptschulabschluß. Meine Eltern waren ganz schön sauer auf mich, daß ich keine Stelle bekommen habe, obwohl ich mich über 75 mal beworben habe. Ursprünglich wollte ich Verkäuferin werden, doch nach einem 2-wöchigen Praktikum wollte ich es nicht mehr. Ich habe dann beim Arbeitsamt nochmal nachgefragt und da hat mich dann der Herr Schwetz auf diesen Lehrgang aufmerksam gemacht. Ich war auch sofort bereit, diesen Lehrgang zu besuchen, denn 1. bekam ich Geld und 2. saß ich nicht mehr auf der Straße. Außerdem war da eine Möglichkeit, noch etwa dazuzulernen. Was nach dem Lehrgang kommt, weiß ich noch nicht genau; aber ich weiß, daß ich in die Fabrik gehe, falls ich keine Lehrstelle mehr bekomme.«

*Sabine:*

»Ich hab in der Gesamtschule den Hauptschulabschluß gemacht und hab dann das Berufsgrundbildungsjahr (auch mit Abschluß) besucht. Danach fing ich an zu lernen als Lederwarenstepperin. Nach 1 Jahr hörte ich auf, da es mir keinen Spaß machte. Ich wollte ursprünglich Krankenschwester werden. Nach dem Lehrgang weiß ich nicht, was kommt. Ich werde versuchen, eine Lehrstelle zu bekommen, wenn nicht, irgendwo versuchen zu arbeiten. Ich habe mich schon um einige Stellen beworben z. B. als Konditor, Maler und Lackierer, Verkäuferin, Hotel- und Gaststättengehilfin, Köchin, Feinoptikerin. Der Lehrgang bringt mir im praktischen Teil was, z. B. Feilen, Fräsen, Bohren usw. Davon hatte ich früher keine Ahnung. In Theorie wie Deutsch und Mathe habe ich nichts dazu gelernt, doch ist es ganz gut, es zu wiederholen.«

*Margitta:*

»Ich habe an der Gesamtschule Ehringshausen den Hauptschulabschluß gemacht. Mein Traumberuf war (zuerst) Krankenpflegerin oder Bürokaufmann. Den Beruf Krankenpflegerin konnte ich nicht ausüben, da ich nur einen Hauptschulabschluß besaß und meine Kenntnisse zu gering waren, und als Bürokaufmann fand ich auch keine Lehrstelle. Ein Grund war, ich hatte keine Kenntnisse von Büroarbeit. Als ich meine Traumberufe nicht ausüben konnte, bekam ich vom Arbeitsamt eine Lehrstelle als Verkäuferin im Kaufhaus Union angeboten, die ich am 1. 8. 78 begann. Aus gesundheitlichen Gründen mußte diese Lehre am 30. 4. 79 beendet werden. Als Überbrückung besuchte ich 3 Monate noch das kaufmännische BGJ. Weil mir 3 Monate BGJ nichts nutzten, besuchte ich das weitere Jahr das BGJ und machte an der Theodor-Heuss-Schule den BGJ-Abschluß. Danach erkannte ich, daß mir Büroarbeit keinen Spaß macht. Ich versuchte, eine Lehrstelle als Feinmechanikerin zu finden, aber dort braucht man auch Vorkenntnisse und deshalb beschloß ich, den Lehrgang vom Arbeitsamt mitzumachen. Das Arbeitsamt war mir bei der Suche nach einer Lehrstelle als Feinmechanikerin keine sehr große Hilfe. Ich bekam nur Karten für Berufe, die mich wenig interessierten, wie z. B. Metzger, Gärtnerin, Floristin. Ich versuche jetzt selbst, mir eine Lehrstelle zu suchen.«

*Petra:*

»Ich habe in der Gesamtschule Ehringshausen meinen Hauptschulabschluß gemacht. Dann war ich auf dem Arbeitsamt, die haben mir geraten, in der Käthe-Kollwitz-Schule das BGJ zu machen. Das ich dann

auch gemacht habe. Dort habe ich Kochen, Technologie, Mathematik, Deutsch, Religion und Backen gelernt. Ich wollte eigentlich Bürogehilfin lernen. Dann wollte ich nur noch arbeiten und bin zum Arbeitsamt gegangen, die wollten mir eine Stelle als Büglerin anbieten in Dutzenhofen. Als ich das nicht wollte, haben sie mir den Lehrgang vorgeschlagen. Was nach dem Lehrgang kommt, weiß ich noch nicht. Ich habe mich um zwei Stellen beworben, bei Leitz und Hensoldt. Es kam keine Absage und keine Zusage. Mit dem Lehrgang kann ich eigentlich nichts anfangen. Ich mache es nur wegen dem Geld. Ich fühle mich vom Arbeitsamt nicht gut beraten. Für mich gibt das Arbeitsamt sich keine Mühe, um mir eine gute Stelle zu vermitteln.«

## 4. Die herrschende Berufsbildungspolitik – Teil einer gescheiterten Reformpolitik

Die geschilderte Situation ist keine Besonderheit der letzten Jahre. Bereits 1919 auf dem 10. Kongreß der Gewerkschaften Deutschlands in Nürnberg wurden Forderungen aufgestellt, die bis heute nicht eingelöst werden konnten. Seit dieser Zeit gibt es eine ungebrochene Tradition der Kontroverse um die Berufsbildungsreform. Auf der einen Seite stehen

- die bildungspolitischen Argumente des Rechts auf Ausbildung für alle Jugendlichen sowie
- die sozialpolitischen Argumente des Schutzes vor Gefahren, die durch mangelhafte Qualifikation für den Arbeitsplatz und den Lebensstandard entstehen.

Auf der anderen Seite steht das Interesse der Unternehmen, das Angebot an Ausbildungsplätzen nach Quantität und Qualität ihrem Kosten-Nutzen-Kalkül zu unterwerfen. Heute wie 1919 geht es den Unternehmern nicht nur um Rekrutierung von Fachkräften nach ihren Bedürfnissen, sondern auch um ihnen genehmte ideologische Formierung. Welchen Stand hat diese Auseinandersetzung heute erreicht?

Die offiziellen Stellen malen ein positives Bild. Dabeiglauben sie, sich u. a. auf folgende Erscheinungen stützen zu können:

- a) Durch das 1969 verabschiedete Berufsbildungsgesetz (BBiG)
- also 50 Jahre nach den Gewerkschaftsforderungen von 1919 – wurde den Gewerkschaften eine Mitbestimmung bei der inhaltlichen Gestaltung der Ausbildungsordnungen zugestanden.
- b) Der Anteil der Nichtausgebildeten an allen Erwerbstätigen ist in den letzten Jahren gesunken.

Diese letztere Tatsache kann man jedoch nur dann als Erfolg verbuchen, wenn man ignoriert, wie sehr sich die ökonomischen Bedingungen in den letzten Jahrzehnten verändert haben. Die Chancen der »Ungelernten«, einen relativ sicheren Arbeitsplatz zu erhalten, haben in den letzten Jahren stark abgenommen, was sich am hohen Anteil dieser Gruppe an den Arbeitslosen ablesen lässt. Wir haben nicht mehr eine mit früheren Zeiten vergleichbare Situation, als sich die Schulabgänger entscheiden konnten, ob sie als Jungarbeiter »schnell Geld verdienen« oder in die Lehre gehen sollten. Während noch in den sechziger Jahren die Motivierung für eine Ausbildung eine Hauptaufgabe der Bildungspolitik war, stellt sich heute nach der Vernichtung eines großen Teils der Arbeitsplätze für Ungelernte das Problem ganz anders. Entsprechend hat sich auch das Kriterium für Erfolg oder Mißerfolg verändert. Ent-

scheidend ist jetzt die Tatsache, daß Hunderttausende von Jugendlichen nicht versorgt werden konnten.

Die gewerkschaftliche Mitbestimmung in der beruflichen Bildung darf man als Faktor nicht außer acht lassen; ihre Möglichkeiten sind aber eng begrenzt. Das zeigt sich exemplarisch an der Auseinandersetzung um die Ausbildungsordnungen im Metallbereich. Hier wird noch nach Ordnungen aus den dreißiger Jahren ausgebildet, weil die Arbeitgeberverbände erfolgreich die konsequenten Forderungen der IG Metall blockieren.

Schlimmere Wirkungen als die Fehleinschätzung der langfristigen Entwicklung hatten die kurzfristigen »Siegesmeldungen« in den Berufsbildungsberichten. Mit Zahlen, die für den Geschäftsgebrauch der Berufsberatung der Arbeitsämter erhoben wurden, glaubte man beweisen zu können, daß das Problem der Versorgung der Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen gelöst sei. Nach diesen Meldungen gab es 1980 einen Angebotsüberhang von ca. 28 000 Ausbildungsplätzen, 1981 immerhin noch ca. 16 000 Plätze »zuviel«. Diese Berichterstattung der Bundesregierung hatte fatale Folgen für die Berufsbildungspolitik. Sie löste eine Stimmung der Sorglosigkeit aus und verhinderte somit den notwendigen Handlungsdruck.

Es ging dabei nicht nur um den Handlungsdruck auf andere. Ein realistisches Situationsbild hätte die Bundesregierung selbst unter Druck gesetzt. Seit der Verabschiedung des Ausbildungplatzförderungsgesetzes (APIFG) 1976 muß der Bildungsminister jährlich eine Analyse der Ausbildungplatzsituation vorlegen. Waren die gesetzlich festgelegten Kriterien erfüllt, hatte er die Pflicht, eine Umlagefinanzierung zugunsten der Berufsausbildung einzuführen. Die nicht ausbildenden Betriebe und Verwaltungen hätten dann Beiträge in einen Fonds zur Finanzierung weiterer Ausbildungsplätze einzahlen müssen. Diese Regelung, die von den Unternehmen hart bekämpft wurde, wurde nie umgesetzt, obwohl die auslösenden Bedingungen seit 1976 jedes Jahr erfüllt waren. Die Bundesregierung scheute die Auseinandersetzung. Trotz des gewerkschaftlichen Protestes gab sie kampflos ihren verbal verkündigten Anspruch auf staatliche Verantwortung in diesem Bereich auf. Das wiegt schwer, denn an der Berufsbildung hätte sich der Reformgedanke der sozial-liberalen Koalition beweisen können. Eine ernsthaft ausgeübte staatliche Verantwortung hätte den Ausbau berufsbildender Alternativen außerhalb des Einflußbereiches der Unternehmen bedeutet. Ein solches Projekt hätte große Ausstrahlungskraft auf andere Reformvorhaben im wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Bereich gehabt.

Diese Tragödie einer gescheiterten Reformpolitik hat seit Ende 1980 einen zusätzlichen, fast satirischen Akzent bekommen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte auf Antrag des Freistaates Bayern das APIFG einschließlich der Umlagefinanzierung für von Anfang an nichtig. Die Gegner des staatlichen Einflusses auf die Berufsausbildung fühlten sich als Sieger. Die Bundesregierung war das ungeliebte und nie angewandte Gesetz los. Sie hat es jetzt nicht mehr nötig, ihre Untätigkeit jährlich zu legitimieren. Eine Folge davon lässt sich am aktuellen Verhalten des Bildungsministeriums ablesen: Da die Berichterstattung nicht mehr an den Handlungsdruck gekoppelt ist, äußert sich der Minister über die Berufsnot der Jugendlichen weit realistischer als früher. Die Sprache in seinen letzten Appellen an die Unternehmer ist merklich schärfster. Doch die »Befreiung von der Last der Verantwortung« lässt sich auch mit dem Karlsruher Urteil nicht begründen. Die ausführliche Begründung der Nichtigkeitserklärung des APIFG durch die Verfassungsrichter enthielt überraschenderweise Passagen über den Kompetenzstreit zwischen Unternehmern und Staat in der beruflichen Bildung. So erklärt das Bundesverfassungsgericht: »Wenn der Staat in Anerkennung dieser Aufgabenteilung den Arbeitgebern die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überlässt, so muß er erwarten, daß die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllt, daß grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Das gilt auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgabe nicht mehr ausreichen sollte.« Damit werden aus der Sicht des Gerichts zwei Dinge zweifelsfrei geklärt:

- Es besteht ein Grundrecht auf Ausbildung für alle Jugendlichen.
- Die Arbeitgeber sind für die praxisbezogene Berufsausbildung verantwortlich.

Was passiert aber, wenn das »freie Spiel der Kräfte« versagt? Die Betonung des Rechts auf Ausbildung gerade in einer solchen Situation legt nahe, daß auch nach Auffassung des Gerichtes die staatlichen Stellen nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht haben, in den Ausbildungsmarkt einzutreten. Es ist schon erstaunlich, wie hier von konservativer Grundauffassung aus für einen Staatsinterventionismus argumentiert wird. Der »schwarze Peter« ist also wieder bei der Bundesregierung.

## 5. Alternativen

Alternativen zur jeweils herrschenden Berufsbildungspolitik, die an den Interessen der abhängig Beschäftigten orientiert sind, erinnern in ihrem Kern immer an die bereits erwähnten Kongressbeschlüsse von 1919. Das liegt nicht an der Einfallslosigkeit der Arbeitnehmervertreter, sondern an der unverändert gebliebenen Ausgangslage: Die Qualifizierung der Arbeitskraft hat für diejenigen, die ihre Arbeitskraft verkaufen müssen, objektiv einen hohen Stellenwert. Die Anzahl und die Qualität der Ausbildungsplätze darf darum nicht von den Rentabilitätsinteressen der Unternehmer abhängen.

Es ist leicht verständlich, daß bei einer solchen Ausgangslage viele in sich logische Forderungen in der heutigen Situation unter die Rubrik »utopisch« fallen oder nur den Charakter von Manövriermasse für Kompromisse in anderen Bereichen haben. Um solche Gefahren zu vermeiden, ist es notwendig, Prinzipien zu formulieren, die den Rahmen für Alternativforderungen abstecken:

a) Die vorgeschlagenen Alternativen müssen den abhängig Beschäftigten eine möglichst breit verwendbare Qualifikation sichern, um den Gefährdungen auf dem Arbeitsmarkt begegnen zu können.

b) Die Forderungen müssen das Ausbildungsmonopol der Unternehmer zurückdrängen, damit die Qualifikation nicht bloßes Anhängsel der rentabilitätsorientierten Produktions- und Personalpolitik der Arbeitgeber bleibt.

c) Die Forderungen müssen die Kontrollbefugnisse der Gewerkschaften verbessern, weil staatliche Maßnahmen und Gesetze allein noch keine Garanten für arbeitnehmerorientierte Entscheidungen sind.

Der Spielraum für eine so formulierte Berufsbildungspolitik ist zur Zeit gering. Das zeigt sich an ungünstigen Bedingungen und Rückschlägen:

– Die offizielle Berichterstattung hat nicht nur verharmlost, sondern auch falsche Akzente im Problembewußtsein gesetzt. In der Öffentlichkeit entstand der Eindruck, als seien es lediglich »Problemgruppen«, die von der Misere betroffen sind. Dazu gehören dann traditionsgemäß Ausländer, Mädchen und Behinderte. Durch eine solche Betonung werden die Spitzen des Eisbergs zum Kernproblem heraufgespielt.

– Durch die bisherige politische Praxis ist die finanzielle Förderung der beruflichen Bildung weitgehend diskreditiert. Dafür sorgten mangelnde Erfolgskontrolle und unübersichtliche Vergabebedingungen.

– Ein wichtiges Problem ist die aktuelle staatliche Finanzkrise und

die damit zusammenhängende Sparpolitik, durch die die gesellschaftlichen Wertungen und Ziele der Regierenden konkret erfahrbar werden. Sie führte dazu, daß die Bundesländer ihre Förderprogramme weitgehend eingeschränkt haben.

– Bei der Ausbildungsplatzförderung sind die alten Träger von Einrichtungen wie Kammern etc. für einen Neubeginn ungeeignet. Das zeigt sich bei der augenblicklichen Hilflosigkeit der Bundesregierung, die beschlossenen 180 Millionen DM für Berufsausbildung auszugeben.

– Im Zuge der »Operation '82« wurden die bildungspolitischen Möglichkeiten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) wesentlich beschränkt. Vom alten Ideal einer arbeitgeberunabhängigen Förderung der Berufsbildung durch Umschulung und Weiterbildung blieb im Konsolidierungsgesetz (AFKG) nichts übrig.

Diese rückschrittlichen Tendenzen dämpfen die Hoffnungen. Aber gerade in der aktuellen ökonomischen Krise sind Maßnahmen zur Sicherung und Weiterentwicklung der Qualifikation der Arbeitskraft notwendiger denn je. An der Bedeutung der Berufsbildung wird deutlich, wie in krisenhaften Situationen Forderungen, die einerseits auf den Schutz der Arbeitnehmer ausgerichtet sind, zugleich Forderungen zur Gestaltung der ökonomischen Bedingungen werden. Eine qualifizierte Ausbildung für möglichst alle abhängig Beschäftigten wird zur notwendigen Voraussetzung für die Entwicklungsstrategien einer alternativen Wirtschaftspolitik.

Angesichts der Wachstumsschwäche der 70er und 80er Jahre muß die praktisch vollständige Vernachlässigung der beruflichen Qualifizierung der Arbeitskraft als Wachstumsfaktor als gravierendes Versäumnis erscheinen. Zwar hat sie Tradition: Das Augenmerk liegt systematisch seit jeher auf der Förderung der Investitionen und des Kapitals und entsprechend konzentrieren sich Konjunktur- und Wachstumsprogramme einäugig auf die Förderung privater Investitions- und Rationalisierungstätigkeit. Von der Seite der Wachstums- und Strukturentwicklung kann für jetzt und für die Zukunft nicht darauf verzichtet werden, im Bereich der beruflichen Bildung Versäumnisse nachzuholen und Defizite abzubauen. Ökologische und energiepolitische Wachstumsgrenzen machen Umorientierungen des Wachstumsprozesses und Innovationen notwendig. Hierfür wie auch für eine Humanisierung der Arbeitswelt und die Humanisierung der Produkte braucht man wesentlich besser qualifizierte Arbeitskräfte. Insofern wird eine arbeitsorientierte Berufsbildungspolitik zu einem Baustein einer alternativen Wirtschaftspolitik.

In Anbetracht der politischen Rahmenbedingungen ist es sinnvoll, die Forderungen an eine alternative Berufsbildungspolitik in Sofort-

maßnahmen und längerfristig anzustrebende Strukturveränderungen einzuteilen. Als Sofortmaßnahmen schlagen wir vor:

– Die über- und außerbetrieblichen Ausbildungsstätten müssen auf mindestens 100 000 Plätze ausgebaut werden. Der Schwerpunkt der neuen Einrichtungen sollte in den strukturschwachen Regionen liegen. Nutzung auch für Weiterbildung muß gewährleistet sein.

– An den Schulen müssen durch vollqualifizierende Bildungsgänge Alternativen zur betrieblichen Ausbildung geschaffen werden. Das bedeutet neben der Ausnutzung der vorhandenen Kapazitäten Einstellung zusätzlicher Lehrer und Verbesserung der Werkstattausstattung. Auch in den Schulen sollte die Nutzung für Weiterbildung ermöglicht werden.

– In den gemeinwirtschaftlichen und staatlichen Unternehmen sowie in den öffentlichen Verwaltungen müssen die Ausbildungsplätze entscheidend vermehrt werden. Diese Unternehmen sollten auch in Bezug auf die Ausbildungsqualität vorbildlich sein. Jugendliche mit besonderen Ausbildungsschwierigkeiten sollten modellmäßig versorgt werden.

– Die Berufsberatung und Ausbildungsstellenvermittlung der Arbeitsverwaltung muß finanziell und personell besser ausgestattet werden. Die mit dem »Konsolidierungsgesetz« erzwungene Abschaffung der arbeitgeberunabhängigen beruflichen Fort- und Weiterbildung muß rückgängig gemacht und endlich in die Tat umgesetzt werden. Zusätzlich soll durch die Einführung einer Meldepflicht für offene Ausbildungsplätze eine Erweiterung und eine größere Transparenz des Angebots erreicht werden.

– Eine wirksame Umlagefinanzierung für Ausbildungsplätze, die von allen Betrieben und Verwaltungen getragen wird, ist einzurichten. Die Wirksamkeit ist nur dann gewährleistet, wenn die Beiträge zu dem Fonds wesentlich höher ausfallen, als im Ausbildungsförderungsgesetz geplant war. Zusätzlich müssen in den mitbestimmten Fonds auch diejenigen öffentlichen Mittel fließen, die bisher als unkontrollierte Ausbildungssubventionen aus unterschiedlichen Quellen an die Unternehmer gezahlt wurden.

Diese Maßnahmen müssen in mittel- und langfristige Strukturveränderungen eingebettet werden:

– Die Ausbildungsinhalte müssen entscheidend verbessert werden. Grundlage dafür ist eine Reduzierung der Zahl der Ausbildungsberufe (Aufhebung der Zersplitterung zugunsten breitqualifizierender Grundberufe) und die Abschaffung der Stufenausbildung. Außerdem muß erreicht werden, daß grundsätzlich nur in anerkannten Ausbildungsberufen ausgebildet wird. Die Ausbildungsordnungen müssen so

konzipiert sein, daß sie neben einer berufsfeldbreiten Grundbildung und der darauf aufbauenden Fachbildung auch allgemeinbildende Teile enthalten.

– Das Angebotsmonopol der Unternehmer für Ausbildungsplätze muß überwunden werden. Die Qualifikationsinteressen der abhängig Beschäftigten müssen im Rahmen eines integrierten, öffentlich kontrollierten Ausbildungssystems durchgesetzt werden. Deshalb müssen die Zuständigkeiten der Kammern, besonders für die Prüfungen, abgelöst werden.

– Es ist dafür zu sorgen, daß alle Jugendlichen eine qualifizierte Ausbildung erhalten. Das erfordert eine Ausbildungspflicht für die Betriebe und Verwaltungen; ihre Erfüllung ist an Quantitäts- und Qualitätskriterien zu überprüfen.

– Nach der Ausbildung muß die Übernahme in ein qualifikationsentsprechendes Arbeitsverhältnis garantiert werden. Das erfordert eine Abstimmung der Berufsbildungspolitik mit der Beschäftigungspolitik. Wirtschafts- und Sozialräte müssen im Rahmen ihrer regionalen Wirtschaftsplanung Qualifikationsbilanzen aufstellen, in denen sowohl die Bedürfnisse der Jugendlichen als auch die Erfordernisse humarer Arbeitsbedingungen und Sicherung der Arbeitsplätze Berücksichtigung finden.

# Bundesrepublik

---

Ulrich Albrecht, Frank Deppe, Jörg Huffschmid u.a.

# Geschichte der Bundesrepublik

## Beiträge

526 Seiten, DM 14,80

Die in dem Buch vereinigten Beiträge behandeln neben Themen, deren Bedeutung unbestritten ist, bewußt auch solche zentralen gesellschaftlichen Bereiche, die von der Geschichtsschreibung häufig ausgelassen werden, für eine auf Erkenntnis gesamtgesellschaftlicher Zusammenhänge gerichtete historische Analyse aber unverzichtbar sind. Sie stehen unter der Fragestellung nach den historischen und gesellschaftlichen Besonderheiten der Bundesrepublik und ihrer Entwicklung. Besonderes Augenmerk gilt neben den 50er und 60er Jahren der Entwicklung seit 1973/74 und den innen- und außenpolitischen Alternativen.

Inhalt: *R. Opitz*, Politische Ideologiekonzeptionen im Vorfeld der Gründung der Bundesrepublik; *J. Huffschmid*, Marktwirtschaft in der Bundesrepublik; *A. Leisewitz*, Klassen- und Sozialstruktur; *E. Reidegeld*, Staatliche Sozialpolitik; *D. Boris*, Geschichte und Struktur der Außenwirtschaftsbeziehungen; *G. Stuby*, Die Entwicklung der Bundesrepublik im „Ost-West“-Konflikt; *H.-J. Axt*, Bundesdeutsche Außenpolitik und Militärpotential; *U. Mayer*, Verfassungsentwicklung; *G. Judnick*, Entwicklung und Funktion des Parteiensystems; *F. Deppe/H. Jung*, Entwicklung und Politik der herrschenden Klasse; *G. Füllerth/J. Harrer*, Geschichte der demokratischen Bewegung und der Arbeiterbewegung.

---

Pahl-Rugenstein

# Gewerkschaften

---

Frank Deppe/Georg Fülberth/Jürgen Harrer (Hrsg.)

# Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung

Dritte, verbesserte Auflage

483 Seiten, DM 12,80

Dieses Buch ist die erste zusammenhängende Gesamtdarstellung zur Geschichte der deutschen Gewerkschaften. Es ist in der Öffentlichkeit auf ungewöhnlich breite Resonanz gestoßen und stellt inzwischen ein Standardwerk dar. Stets ist der sozialgeschichtliche Hintergrund in die Darstellung der Organisationsgeschichte mit einbezogen. Besonderes Gewicht liegt auf Zeiträumen und Problemen, die in anderen Darstellungen vernachlässigt oder übergegangen werden:

Das Verhältnis von politischem und ökonomischem Kampf unter jeweils konkreten Bedingungen;  
die Gewerkschaftstheorie von Marx und Engels;  
die freien Gewerkschaften im ersten Weltkrieg, in der Novemberrevolution, in der Weltwirtschaftskrise nach 1929;  
gewerkschaftlicher Widerstand gegen den Faschismus;  
gewerkschaftlicher Wiederaufbau und die Auseinandersetzungen um die gesellschaftliche Neuordnung nach 1945;  
die DGB-Politik in den fünfziger und sechziger Jahren;  
die Gewerkschaften von der Rezession 1966/67 bis zur gegenwärtigen Wirtschaftskrise.

---

Pahl-Rugenstein

**Seit 1975 legt die gewerkschaftsnahe „Arbeitsgruppe: Alternativen der Wirtschaftspolitik“ jährlich ein Memorandum vor, das sich gegenüber der Mehrheit der Gutachten von Wirtschaftsforschungsinstituten an den Interessen der Arbeitnehmer orientiert und als Alternativ-Gutachten immer stärkere Beachtung findet.**

**Inhalt des Memorandums '82:**

**Teil A:**

**Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung (Kurzfassung und Langfassung in 5 Kapiteln)**

**Teil B:**

- 1. Sicherung und Ausbau des Sozialstaats statt sozialer Demontage — Alternativen zur Finanzierung in der Sozialpolitik.**
- 2. Krise in der Berufsausbildung.**