

# **MEMORANDUM '81**

## **Demokratische Wirtschaftspolitik gegen Marktmacht und Sparmaßnahmen**

**Pahl-Rugenstein**







# MEMORANDUM '81

## Demokratische Wirtschaftspolitik gegen Marktmacht und Sparmaßnahmen

*Pahl-Rugenstein*

© 1981 by Pahl-Rugenstein Verlag, Köln

Alle Rechte vorbehalten

Satz: Neosatz W. Geilenberg KG, Hürth-Efferen

Druck: Plambeck & Co, Druck und Verlag, Neuss

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Memorandum '81 [einundachtzig] Demokratische Wirtschaftspolitik gegen  
Marktmacht und Sparmassnahmen.** – Köln: Pahl-Rugenstein, 1981.

(Kleine Bibliothek; 245)

ISBN 3-7609-0649-4

NE: Demokratische Wirtschaftspolitik gegen Marktmacht und Sparmassnahmen; GT

# Inhalt

## Teil I

### a. Das Memorandum

1. Die Lage: Mehr Arbeitslosigkeit und mehrsoziale Lasten	11
2. Die Ursachen: Nicht steigende Ölpreise, sondern fehlende Nachfrage.	12
3. Die Politik der Bundesregierung: Sozialabbau nach innen – Expansion nach außen	13
4. Die Alternativen: Beschäftigungsprogramm und Strukturreformen	15

### b. Die ausführliche Begründung des Memorandums

Einleitung: Zur wirtschaftlichen und politischen Lage. Grundlinien politisch-ökonomischer Entwicklung	20
	20

#### I. Neue Massenarbeitslosigkeit – weniger soziale Sicherheit

1. Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit	23
2. Verschlechterte Lebensbedingungen	25
3. Kosten und Verluste durch Arbeitslosigkeit	28
4. Geringe Einkommen, verschlechterter Lebensstandard	30
5. Weitere soziale Risikobereiche	

#### II. Die Ursachen der neuen Krise

1. Gewinne, Sparen und Investieren	34
2. Verteilung	35
3. Gewinne und Investitionen	41
4. Zu geringe Nachfrage	42
5. Zahlungsbilanzen, Hochzinspolitik und Inflation	45

<i>III. Austerität nach innen – Expansion nach außen –</i>	
<i>Hauptthemen der Wirtschafts- und Sozialpolitik</i>	49
1. Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik: Ziele und Folgen	49
2. Haushaltspolitik: Abschied von der Beschäftigungspolitik	51
3. Arbeitsmarktpolitik: Verordneter Stillstand	54
4. Sozialpolitik: Schwere Einbrüche	54
5. Technologiepolitik: Kapitalorientierte Modernisierung	55
6. Geldpolitik: Auf krisenverschärfendem Restriktionskurs	56
7. Einkommenspolitik: Druck auf die Massenkaufkraft	57
<i>IV. Stabilisierung durch Demokratisierung –</i>	
<i>Die Alternativen</i>	59
1. Demokratische Wirtschaftsentscheidung gegen Defizite privater Marktsteuerung	59
2. Beschäftigungspolitische Sofortmaßnahmen	61
3. Generelle Strukturreformen	69
4. Zwei Beispiele gesellschaftlicher Strukturreform: Soziale Wohnungsbaupolitik	81
Vergesellschaftung der Eisen- und Stahlindustrie	84

## Teil II

<b>Krise und Alternativen im Wohnungsbau</b>	87
<i>I. Ziele und Kontroversen stattlicher Wohnungspolitik</i>	87
1. Staatlicher Handlungsbedarf im Sozialwohnungsbau	87
2. »Markt« und Privateigentum als Orientierungen konservativer Wohnungspolitik	100
3. Vorrang für privates Wohnungseigentum	103
4. Zusammenfassung: Konservative gegen soziale und demokratische Wohnungspolitik	110
<i>II. Öffentliche Interventionspolitik im Wohnungsbau</i>	113
1. Wirkungen und Kritik öffentlicher Finanzierungssysteme	113
2. Planungsinstrumente in der kommunalen Praxis	133
3. Räumliche Fehlwirkungen	138
4. Spannungsverhältnis Kommune-Staat	140
5. Kommunale Finanzmisere	142
<i>III. Ökonomische Determinanten des Wohnungsbaus</i>	148
1. Bodenmarkt	148
2. Baumarkt	160
3. Kapitalmarkt	171
<i>IV. Alternativen zur bisherigen Wohnungsbaupolitik</i>	188
1. Zielorientierung und Abgrenzung	188
2. Finanzierungssicherung kommunaler Wohnungsbaupolitik	190
3. Institutionelle und organisatorische Alternativen	194
4. Alternativen im Baurecht und Städteplanung	197
5. Sofortprogramm	203

<b>Teil III</b>	
<b>Ein Beispiel gesellschaftlicher Strukturreformen: Die Vergesellschaftung der Eisen- und Stahlindustrie</b>	205
<i>Einleitung</i>	
<i>I. Bestandsaufnahme</i>	209
1. Die Stahlkrise	209
2. Ursachen und Hintergründe der Stahlkrise	211
3. Die Struktur der westdeutschen Stahlindustrie	226
4. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Eisen- und Stahlindustrie	233
5. Die westdeutsche Stahlindustrie in der EG	234
<i>II. Kritik der Stahlpolitik</i>	238
1. Betriebliche und Unternehmensebene, Konzernstrategien	238
2. Staatliche Politik	244
3. Die sozialen Folgen der Stahlpolitik	255
4. Perspektiven bei Fortsetzung der alten Stahlpolitik	257
<i>III. Vergesellschaftung der Stahlindustrie als wirtschaftspolitische Alternative</i>	267
1. Begründung für die Vergesellschaftung der Stahlindustrie	267
2. Erfahrungen mit der verstaatlichten Stahlindustrie	273
3. Grundzüge der Konzentrationsentwicklung in der Stahlindustrie und die Auseinandersetzung um ihre Demokratisierung seit 1945	282
4. Zwei Möglichkeiten der Vergesellschaftung der Stahlindustrie	295
Variante 1: Vergesellschaftung des Stahlsektors	295
Variante 2: Vergesellschaftung der Stahlkonzerne	301

Bei der Arbeitsgruppe »Alternativen der Wirtschaftspolitik«, die dieses »Memorandum '81« Ende April 1981 der Öffentlichkeit vorgelegt hat, handelt es sich um einen losen Zusammenschluß von Wirtschaftswissenschaftlern aus der Bundesrepublik Deutschland und West-Berlin. Die Arbeitsgruppe hat erstmals im November 1975 angesichts des rasanten Anstiegs der Arbeitslosigkeit ein Memorandum vorgelegt. Zwischenzeitlich sind weitere fünf »Alternativgutachten« jeweils zum »1. Mai« präsentiert worden. Aufgrund der sich zuspitzenden ökonomischen und sozialen Situation wurde erstmals im Dezember 1980 ein »Sondermemorandum« vorgelegt. Auch im September 1981 ist angesichts der krisenverschärfenden Spar- und Rezessionspolitik der Bundesregierung ein »Sondermemorandum« vorgelegt worden.

Im Mittelpunkt der Gutachten, die diese gelegentlich auch als »Memorandumgruppe« bezeichnete Arbeitsgruppe vorgelegt, steht die Absicht, die sozial-ökonomische Entwicklung, ihre theoretische Interpretation sowie die daraus folgenden alternativen Strategien unter den Interessen der Arbeitnehmer einzuschätzen. Inzwischen ist die Alternativgruppe mit ihren Memoranen, die sich vor allem auch gegen die Mehrheitsmeinung des »Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« richten, eine feste Institution geworden.



# I. a. Das Memorandum

## *1. Die Lage: Mehr Arbeitslosigkeit und mehr soziale Lasten*

Die ökonomische und soziale Lage in der BRD ist im Frühjahr 1981 erneut durch eine Krise gekennzeichnet, in deren Verlauf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen zum zweitenmal in der Geschichte der BRD zurückgeht. Auf dem »Sockel« von fast einer Million Arbeitslosen, der während des Konjunkturaufschwungs von 1976–1979 kaum abgebaut worden ist, setzt jetzt eine neue Welle von Arbeitsplatzvernichtungen durch Unternehmenszusammenbrüche, Produktionseinschränkungen sowie Rationalisierungs- und staatliche Sparpolitik ein. 1981 wird die Arbeitslosenzahl im Jahresdurchschnitt mit rd. 1,2 Mill. höher liegen als in der bislang einschneidendsten Wirtschaftskrise im Jahre 1975. Rechnet man die »Stille Reserve« (ca. 1 Mill.) hinzu, so wird erstmals seit den 50er Jahren die 2-Millionen Grenze überschritten. Wirtschaftswissenschaftliche Prognosen, die vor Jahren 2,5 bis 4 Millionen Arbeitslose für die 80er Jahre vorausgesagt und kaum Beachtung gefunden hatten, gewinnen damit schon jetzt bedrückende Aktualität.

Der in der Öffentlichkeit zunehmend zu beobachtenden Tendenz, sich an Massenarbeitslosigkeit als Normalzustand der Gesellschaft zu gewöhnen und Arbeitslose als nicht leistungsfähige Randgruppen gesellschaftlich auszugrenzen oder gar als Asoziale zu diffamieren, muß immer wieder entgegengesetzt und entgegengehalten werden:

– Erstens stellt Arbeitslosigkeit eine massive Beeinträchtigung der Lebenschancen für die von Arbeitslosigkeit Betroffenen dar: Die drastische Verminderung ihrer Einkommen (weniger als zwei Drittel der Arbeitslosen erhalten überhaupt nur Arbeitslosenunterstützung), die Ausgliederung aus dem sozialen Zusammenhang des Arbeitsprozesses, die Dequalifizierung und Zerstörung des eigenen Arbeitsvermögens – diese Faktoren zerbrechen auf die Dauer die individuelle und soziale Stabilität der Betroffenen. Die lebenszerstörenden Folgen von Arbeitslosigkeit wirken besonders bei Gruppen, deren Vermittlungschancen aufgrund der Personalpolitik der Unternehmen besonders schlecht sind.

Als besonders bedrückend muß auch die hohe Jugendarbeitslosigkeit angesehen werden: Sie nimmt jungen Menschen ohne ihr Ver-

schulden die Möglichkeit, einen sinnvollen Arbeit und soziale Stabilität sichernden Beruf auszuüben.

– *Zweitens* ist Arbeitslosigkeit mit hohen Kosten und Verlusten für die Gesellschaft verbunden: Einerseits findet mögliche gesellschaftliche Produktion und Versorgung mit Gütern und Diensten im Umfang brachliegender Arbeit nicht statt; dieser Ausfall entspricht bei ca. 1,2 Mill. Arbeitslosen einem Betrag von 40 Mrd. DM. Andererseits muß die Gesellschaft große Summen zur Finanzierung des Existenzminimums von Arbeitslosen – sei es als Arbeitslosenunterstützung, sei es als Sozialhilfe – aufwenden; 1981 werden das erheblich über 20 Mrd. DM sein, die dadurch der Erfüllung dringend erforderlicher öffentlicher Aufgaben in Ausbildung, Verkehr und Gesundheit entzogen werden.

– *Drittens* schließlich resultiert aus Arbeitslosigkeit für die noch Beschäftigten Druck auf ihre Einkommen, wie die diesjährigen Tarifverhandlungen deutlich zeigen. Damit einher geht die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen sowie des allgemeinen gesellschaftspolitischen Klimas.

## *2. Die Ursachen: Nicht steigende Ölpreise, sondern fehlende Nachfrage*

Die seit Monaten in der Öffentlichkeit vorgetragenen Behauptungen, die Krise sei vor allem Resultat der Ölpreissteigerungen und der Gewinneinbußen der Unternehmen, hält einer Überprüfung nicht stand. Erstens sind die Ölpreissteigerungen auf die Verbraucher überwälzt worden, die unternehmerischen Gewinne haben sich nachweislich in den letzten Jahren erhöht; zweitens brauchen Realtransfers in andere Länder kein Grund für Einschränkungen der Produktion und des Lebensstandards zu sein, solange menschliche und sachliche Produktionskapazitäten noch ungenutzt sind. Zu ihrer Mobilisierung und Nutzung bedarf es lediglich einer ausreichenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Das Fehlen ausreichender Nachfrage ist auch gegenwärtig der Hauptgrund der Wirtschaftskrise.

### *3. Die Politik der Bundesregierung: Sozialabbau nach innen – Expansion nach außen*

Die wirtschaftspolitischen Instanzen sind nicht bereit, den Tatbestand unzureichender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage durch eine energische Steigerung der öffentlichen Ausgaben sowie eine Lockerung der restriktiven Geldpolitik Rechnung zu tragen. Trotz der unübersehbaren wirtschaftlichen Krisensituation sieht die Bundesregierung keinen konjunkturpolitischen Handlungsbedarf. Im Gegenteil: Flankierend zum massiven Lohndruck von Seiten der Unternehmen betreiben die staatlichen Instanzen eine Politik des Spares und zielen auf einen Sozialabbau in Dimensionen, die bislang einmalig in der Geschichte der BRD sind und deren völlige Verwirklichung erhebliche Einschränkungen des mühsam erkämpften sozialen Besitzstandes mit sich bringen würde.

Das Ziel dieser Austeritätspolitik nach innen ist die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für private Investitionen. Dazu gehört zum einen eine nachhaltige Umstrukturierung des Sozialproduktes, um die Rentabilitätsbedingungen zu verbessern. Dazu gehört zum zweiten die Beseitigung von »Investitionshemmnissen«, wie sie von der Industrie z. B. in den Bürgerinitiativen gegen hemmungslose Umweltzerstörung durch industrielle Großprojekte gesehen werden. In diesem Zusammenhang steht auch die Tendenz zur Einschränkung demokratischer Freiheiten und Mitwirkungsmöglichkeiten durch massive Demonstration staatlicher Macht und die beabsichtigte Liquidierung der Montanmitbestimmung. Zur Schaffung günstiger Investitionsbedingungen gehört drittens aber auch die Sicherung wirtschaftlicher Einflußgebiete im Ausland, um Rohstoffquellen, Absatzmärkte oder Anlagefelder zu sichern oder zu erschließen. Neben der Modernisierungspolitik zur Stärkung der Konkurrenzposition bundesdeutscher Unternehmen – ohne Rücksicht auf die Folgen für die Arbeitnehmer in der BRD – nimmt bei den Strategien wirtschaftlicher Außenexpansion in jüngster Zeit das Gewicht militärischer und rüstungswirtschaftlicher Orientierung in beängstigendem Maße zu: Die Integration der BRD – als zahlender und aufrüstender Partner – in die Strategie der USA, die die Sicherung wirtschaftlicher Interessengebiete in allen Teilen der Welt notfalls auch mit militärischer Gewalt beabsichtigt, sowie der zunehmende Drang zur Ausweitung der Waffenexporte zielen in diese Richtung. Statt die Rohstoffversorgung der BRD zu sichern, gefährden solche Strategien auf Dauer den Frieden in der Welt und damit auch die Möglichkeiten wirtschaftlicher Entwicklung.

#### *4. Die Alternativen: Beschäftigungsprogramm und Strukturreformen*

Die Politik des Abbaus sozialer Sicherung, der Einkommen sowie der Demokratie bringt für die große Mehrheit der Menschen in der BRD mehr Arbeitslosigkeit, größere Unsicherheit ihrer Arbeitsplätze, sinkenden Lebensstandard und Einschränkung ihrer demokratischen Freiheiten. Die verstärkte Expansion nach außen bewirkt überdies zunehmende Instabilität und Gefährdung des Friedens in der Welt. Die Richtschnur dieser Politik ist auf die Rentabilitätssicherung des marktbeherrschenden Privatkapitals ausgerichtet. Wirtschaftspolitische Alternativen müssen daher an dieser Ausrichtung ansetzen. Grundsätzlich müssen sie mehr demokratische Wirtschaftsentscheidungen gegen die systembedingte ökonomische Fehlsteuerung, die aus den Entscheidungen privater Wirtschaftsmacht resultiert, fordern. Alternative Wirtschaftspolitik zielt darauf ab, durch konsequente gesellschaftliche Strukturreformen die Bedingungen für Vollbeschäftigung zu schaffen und die Steigerung einer sinnvollen Versorgung mit Gütern und Diensten bei breiter demokratischer Beteiligung an den Planungen und Entscheidungen zu sichern. Die schrittweise Verwirklichung dieser Politik erfordert mit hoher Priorität ein kurzfristig einsetzbares Beschäftigungsprogramm; gleichzeitig müssen langfristig realisierbare demokratische Strukturreformen in verschiedenen Bereichen begonnen werden.

##### *4.1 Beschäftigungspolitisches Sofortprogramm*

Als dringendste Maßnahme alternativer Wirtschaftspolitik fordern wir ein beschäftigungspolitisches Sofortprogramm. Es soll folgende Elemente umfassen:

- *Unverzügliche Realisierung einer expansiven Haushaltspolitik.* Das bedeutet zum einen die Rücknahme der von den Gebietskörperschaften in den letzten Monaten im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung beschlossenen Sparmaßnahmen. Zurückzunehmen sind vor allem die Kürzung der Ausgaben für Gemeinschaftsaufgaben, der Abbau der Förderung im sozialen Wohnungsbau, die Streichung der Zuschüsse zur Rentenversicherung sowie die Sperrung von Stellen im Öffentlichen Dienst. Expansive Haushaltspolitik erfordert zum anderen die Verwirklichung eines »Zukunftsprogramms für die 80er

Jahre»; es soll ein Volumen von ca. 200 Mrd. DM umfassen, von denen 20 Mrd. noch in diesem Jahr zu verausgaben sind. Im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms von 1977 (ZIP) liegen noch Projekte bzw. Anschlußprojekte vor, die sofort realisiert werden könnten. In der Gesamtausrichtung sollte das Zukunftsprogramm für die 80er Jahre vor allem in folgende gesellschaftliche Mangelbereiche gelenkt werden:

- Rationelle und umweltfreundliche Energieverwendung
- Entwicklung neuer Energiequellen
- Ausbau der FernwärmeverSORGUNG
- Verbesserung der Umweltsituation
- Maßnahmen der beruflichen Bildung( z. B. Berufsbildungsprogramm für Jugendliche in benachteiligten Regionen durch die Schaffung vollqualifizierender Ausbildungsstätten; allgemeine und berufliche Bildungsförderung junger Ausländer; Weiterbildungs- und Umschulungsprogramm).
- *Auflagen- und Erfolgskontrollen bei Vergabe öffentlicher Mittel.* Öffentliche Mittel, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen als Staatsaufträge oder Subventionen vergeben werden, sollten auch diesen Zwecken entsprechend verwendet werden. Die Erfahrung zeigt, daß dies keineswegs immer der Fall und insbesondere bei Subventionen eher die Ausnahme als die Regel ist. Daher sind strenge Auflagen und Kontrollen erforderlich. Bei Nichterfüllung der Vergabezwecke sind die Mittel zurückzufordern und Konventionalstrafen zu errichten.
- *Beendigung der restriktiven Geldpolitik.* Die aktuelle Geldpolitik der Bundesbank belastet die zinsabhängigen Investitionen erheblich. Dies trifft insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen. Daher verstärkt sie die Tendenz zur Unternehmenskonzentration und treibt die kreditmarktabhängigen kleinen und mittleren Unternehmen in den Konkurs. Dadurch werden Krise und Arbeitslosigkeit weiter verschärft. Angesichts der hohen Währungsreserven können außenwirtschaftliche Argumente zur Rechtfertigung der Hochzinspolitik nicht überzeugen, zumal ein internationaler Vergleich der Inflationsraten die Erwartung rechtfertigt, daß der Abwertungsdruck auf die DM nicht von Dauer ist.
- *Ausweitung der Masseneinkommen.* Der private Verbrauch ist der wichtigste Bestandteil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Da er zum größten Teil aus Löhnen und Gehältern gespeist wird, ist zur

Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage eine Anhebung der realen Lohn- und Gehaltseinkommen erforderlich. Wenn die Forderung der Unternehmerverbände und einer Reihe von Wirtschaftswissenschaftlern nach einer »Lohnpause« verwirklicht würde, hätte das katastrophale Folgen: Die Krise würde verschärft, die Arbeitslosigkeit weiter erhöht. Eine kräftige Lohn- und Gehaltserhöhung gleicht daher nicht nur die Preissteigerungen aus; sie ist zugleich ein konjunkturbelebender Faktor.

- *Verkürzung der Arbeitszeit.* Die Verkürzung der Arbeitszeit bei vollem Lohn- und Gehaltsausgleich ist nach wie vor einer der wichtigsten Hebel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Wenn die auch in den 80er Jahren zu erwartende Steigerung der Arbeitsproduktivität nicht in weiter steigende Arbeitslosigkeit pervertiert werden soll, wird es notwendig sein, die Arbeitszeit im ganzen kräftig zu senken. Neben verschiedenen Einzelregelungen bietet sich hierfür vor allem die Verkürzung der Wochenarbeitszeit an. Die Einführung der 35-Stunden-Woche wird dabei in den 80er Jahren eine zentrale Bedeutung erhalten.

#### 4.2 Demokratische Strukturreformen

Parallel zu dem beschäftigungspolitischen Sofortprogramm sollten konkrete Strukturreformen begonnen werden, die auf eine stärkere Durchsetzung demokratischer Willensbildung bei wirtschaftlichen Entscheidungen zielen. Forderungen in diese Richtung betreffen beispielsweise

- die Einrichtung überbetrieblicher Wirtschafts- und Sozialräte
- die Durchsetzung einer verbindlichen Regional- und Strukturplanung
- die finanzielle und rechtliche Stärkung der Gemeinden
- die Stärkung der Selbstverwaltung bei der Bundesanstalt für Arbeit
- die stärkere Übernahme des Wohnungsbaus durch öffentliche und gemeinnützige Träger
- eine grundlegende Reform des Systems der Geldversorgung.

Prinzipiell ist auf vielen Gebieten eine stärkere »Vergesellschaftung« im Sinne von mehr demokratischer Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen an der Steuerung und Regulierung wirtschaftlicher Angelegenheiten überfällig und möglich. Wir greifen einige Beispiele heraus:

– *Reform der Finanzierung von mehr Staatsausgaben.* Als fällige »Vergesellschaftung« betrachten wir auch verschiedene Möglichkeiten, die erforderlichen Ausweitungen öffentlicher Ausgaben durch staatliche Abschöpfung des Geldes zu finanzieren, das von den Unternehmen nicht nachfragewirksam in den volkswirtschaftlichen Kreislauf zurückgeschleust wird. Eine Verknüpfung der Geldversorgung durch die Notenbank mit der Kreditaufnahme des Staates sowie eine Verpflichtung des Geschäftsbankensektors, eine bestimmte Menge von Staatsschuldtiteln zu niedrigen Zinsen zu halten, könnte die Staatsverschuldung ohne kontraktive Wirkung für den ökonomischen Gesamtprozeß wesentlich senken bzw. verbilligen.

– *Stärkung der Selbstverwaltung bei der Bundesanstalt für Arbeit.* Die Stärkung der Selbstverwaltung bietet die Möglichkeit, die Arbeitsmarktpolitik zu effektivieren. In diesem Zusammenhang käme es darauf an,

- daß der Einfluß der Arbeitgeber in den Arbeitsämtern zurückgedrängt wird – in Angelegenheiten der Arbeitslosen-Versicherung sollten – wie in Schweden – nur die Gewerkschaften vertreten sein;

- daß die Finanzspielräume der Bundesanstalt für Arbeit, dabei insbesondere der lokalen Arbeitsämter erweitert werden;

- daß die Entscheidungsrechte der Selbstverwaltung, die Zusammenarbeit mit dem betrieblichen Bereich erweitert und die Initiativ- und Kontrollrechte der Betriebs- und Personalräte gestärkt werden.

– *Umwelt- und Energiepolitik ohne faule Kompromisse.* Unter dem Druck mächtiger Interessen der Industrie, die Umweltschutz oft als Investitionshemmnis abqualifiziert, hat die Bundesregierung dem Umweltschutz bislang kein angemessenes Gewicht in ihrer Politik eingeräumt. Eine wirksame Umweltpolitik müßte zum einen darauf hinauslaufen, durch eine energische Auflagen- und Verbotspolitik die Verwendung besonders schädlicher Stoffe zu beenden (evtl. mit Übergangsfristen und staatlichen Subventionen für die Entwicklung von Alternativen); wirksame Umweltpolitik dürfte zum anderen den technologischen Stand nicht einfach im Nachhinein konstatieren, sondern müßte die technologische Entwicklung in Richtung auf umweltfreundliche Verfahren und Produkte lenken.

Ähnliches gilt für die Energiepolitik: Appelle und Subventionen reichen, wie sich gezeigt hat, nicht aus, das große Potential zur Energieeinsparung zu erschließen. Für eine wirksame Einsparungspolitik sind vielmehr Auflagen erforderlich, z.B. Energiekennzahlen als

mindestens einzuhaltende Vorgaben für bestimmte Gebäudetypen oder Höchstwerte für den Energieverbrauch bei Pkw's oder elektrischen Großgeräten. Eine sichere und vernünftige Energieversorgung bedarf allerdings einer darüberhinausgehenden durchgängigen politisch-gesellschaftlichen Steuerung, die sich nicht in erster Linie an privatwirtschaftlichen Rentabilitätskriterien ausrichten kann.

- *Abrüstung, Umstellung von Kriegs- auf Friedensproduktion, Entwicklungshilfe.* Die steigenden Rüstungsausgaben gefährden die politische Stabilität und den Frieden. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nehmen sie Arbeitskräfte, Energie, Rohstoffe und Produktionsmittel in Anspruch, die der gesellschaftlichen Versorgung entzogen werden. Abrüstung und schrittweise Umstellung von Kriegs- auf Friedensproduktion wären daher Mittel zur Sicherung des Friedens und Steigerung des gesellschaftlichen Wohlstandes zugleich. Die Verwendung eines Teils der durch Abrüstung freiwerdenden staatlichen Mittel zur Aufstockung der Entwicklungshilfe ist überdies auch unter dem Aspekt der Sicherung wirtschaftlicher Kooperationsbeziehungen und Rohstoffversorgung ohne Zweifel außerordentlich nützlich.
- *Soziale Wohnungsbaupolitik.* Sozialstaatliche Verantwortung für die Wohnungsversorgung darf diese Aufgabe nicht privatwirtschaftlichem Gewinninteresse auf dem Wohnungsmarkt überlassen. Es ist vielmehr eine einschneidende politische Kontrolle bei der Produktion und der Preisgestaltung im Wohnungsbereich erforderlich. Der Vorschlag, den wir zur Diskussion stellen, fordert zum einen eine Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden für die Wohnungsbauförderung (höherer Anteil an der Einkommenssteuer, Sondersteuer auf Wertsteigerung u.a.m.). Mit dieser Finanzmasse sind kommunale Baufonds zu speisen, bei deren Verwaltung und Prioritätenfestlegung Mieteräte wesentlich zu beteiligen sind. Kurzfristig schlagen wir ferner ein kreditfinanziertes Sofortprogramm in Höhe von etwa 10 Mrd. DM vor, mit dem der Bau von 100 000 Wohneinheiten subventioniert werden kann.
- *Vergesellschaftung der Stahlindustrie.* Als konkrete Strukturreform stellen wir schließlich auch Überlegungen zur Überführung der Stahlindustrie als eines wirtschaftlichen Schlüsselsektors in gesellschaftliches Eigentum und zur Einführung demokratischer Steuerungsformen in diesem Bereich zur Diskussion. Die Vergesellschaftung erscheint deshalb dringend geboten, weil erstens die Stahlindustrie in einer

tiefen Krise steckt, zweitens die privatwirtschaftliche ebenso wie die Steuerung über die EG versagt. Dies hat zu massiver Arbeitsplatzvernichtung geführt. Drittens sind in den nächsten Monaten weitere Stillegungen geplant, in deren Gefolge ganze Regionen verehelenden würden. Viertens soll nach dem Willen der Stahlindustrie die Montanmitbestimmung als gewerkschaftliche Möglichkeit, wenigstens die schlimmsten sozialen Folgen für die Betroffenen abzufedern, liquidiert werden. Mit der Überführung der Stahlindustrie in gesellschaftliches Eigentum müssen auch die Planungs- und Steuerungsprozesse so gestaltet werden, daß bei weitgehender Beteiligung auch der dezentralen und regionalen Teilbereiche die Versorgung der Wirtschaft mit Stahl sowie die Berücksichtigung beschäftigungs- und regionalpolitischer (einschließlich umweltpolitischer) Erfordernisse gewährleistet werden.

# I. b. Die ausführliche Begründung des Memorandums

## Einleitung:

Zur wirtschaftlichen und politischen Lage.  
Grundlinien politisch-ökonomischer Entwicklung.

Die wirtschaftliche Entwicklung und die verfolgten politischen Strategien in der Bundesrepublik beginnen, eine unheilvolle Verbindung einzugehen: Arbeitslosigkeit, der Ruf nach Lohnsenkungen und mehr Rüstung vereinen sich mit sozialer Demontage und der Gefährdung demokratischer Rechte. Was sich anbahnte, weist weit über den engen, wirtschaftlichen Bereich hinaus.

– *Erstens* hat nach fünf Jahren mäßiger konjunktureller Erholung, in deren Verlauf die Massenarbeitslosigkeit kaum besiegt wurde, seit Mitte 1980 eine neue zyklische Krise begonnen. Bei einem Sockel von fast einer Million registrierter Arbeitsloser beginnt die Produktion erneut zu sinken, werden Arbeitsplätze wegrationalisiert und brechen Unternehmen zusammen. Die öffentlichen Ausgaben werden gesenkt. Die Arbeitslosigkeit wird in Kürze den Stand des Krisenjahres 1975 erheblich übertreffen. Die soziale Absicherung wird mehr und mehr aufgeweicht. Lebensstandard und soziale Lage verschlechtern sich einschneidend.

– *Zweitens* werden in diesen Monaten die Eckpfeiler einer wirtschaftspolitischen Strategie gesetzt, die die längerfristige Sanierung der BRD-Wirtschaft durch strikte Austeritätspolitik nach innen und rücksichtslose Expansionspolitik nach außen sichern will. Das Konzept, das wir im Memorandum 1980 als »konservative Formierung« analysiert und kritisiert haben und vor dem wir im Sondermemorandum vom Dezember 1980 angesichts der Koalitionsvereinbarungen erneut gewarnt haben, wird jetzt in die Tat umgesetzt. Obgleich in diesem Jahr alle vier wirtschaftspolitischen Ziele des Stabilitätsgesetzes mit Sicherheit weit verfehlt werden, verneint die Bundesregierung jeden konjunktur- und beschäftigungspolitischen Handlungsbedarf, um die Lage derer zu verbessern, die auf Einkommen aus unselbständiger Arbeit angewiesen sind. Im Gegenteil: Der Lohndruck von Seiten der

Unternehmer und der Sozialabbau von Seiten des Staates sind intensiver als je zuvor in der Geschichte der BRD.

Die Bundesregierung richtet ihre politischen Anstrengungen und ihre wirtschaftlichen Ressourcen auf eine Beseitigung von »Innovations- und Investitionshemmnissen« aus, die in den 70er Jahren durch eine angeblich übermäßige Last auf den privatwirtschaftlichen Erträgen und auf der unternehmerischen Bewegungsfreiheit aufgebaut worden seien: Projekte staatlicher Wirtschaftspolitik sind nun, den Bau von Kernkraftwerken verstärkt zu fördern, das Privatfernsehen durch »Verkabeln« ganzer Gebiete vorzubereiten und den Wohnungsbau durch »Liberalisierung der Mietbestimmungen« (d. h. Mietsteigerungen) zu beleben. Wie einträglich diese Maßnahmen für eine Privatwirtschaft sind, ist ebenso klar, wie ihr wirtschaftlicher und sozialer Nutzen fraglich ist. Eine solche Politik eignet sich nicht dazu, die wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu lösen, an denen gegenwärtig die kapitalistischen Industrieländer kranken, sondern diese Politik wird die Lage vielmehr verschärfen; das Beispiel Englands belegt dies.

– *Drittens* wird verstärkt versucht, soziale Konflikte zu verhindern oder niederzuhalten, indem staatliche Macht entfaltet und demokratische Rechte eingeschränkt werden. Die Gewerkschaften sollen durch massiven publizistischen und ideologischen Druck dazu gebracht werden, eine Politik der Sozialpartnerschaft zu praktizieren, die mehr hergibt als sie empfängt – während gleichzeitig nach einer Übergangsfrist durch Koalitionsvereinbarung die Montanmitbestimmung liquidiert werden soll. In anderen Bereichen sozialer Auseinandersetzungen – Kernkraftwerke, Wohnungsnot, Flughafenausbau – reagieren staatliche Stellen auf Widerspruch und Protest zunehmend mit der Demonstration von Macht und der Entfaltung von Militanz. Der Aufwand an Polizei und paramilitärischen Verbänden bei Demonstrationen ist oft genug höher, als dies ein bloßer Objektschutz verlangen würde. Er muß provozierend wirken. Es entsteht der Eindruck, als ob es den jeweiligen Landesregierungen um mehr geht, nämlich um die prinzipielle Durchsetzung eines neuen Grundkonzeptes: Ziel ist nicht mehr, Artikulationsfreiheiten zu gewährleisten, sondern die Bürger zu disziplinieren und zu reglementieren. Dies aber ist das unvermeidbare Gegenstück zum ordnungspolitischen Grundkonzept in der Wirtschaftspolitik, dessen Ziel ja darin besteht, die durch staatliche und gesellschaftliche Normen angeblich eingeschränkte Freiheit der Privatwirtschaft wiederherzustellen.

– *Viertens* schließlich macht die besondere Akzentuierung der Militär- und Rüstungspolitik die Lage noch um einiges bedrohlicher: Die

Einbindung der BRD in die amerikanische globale Interventionspolitik, um wirtschaftliche Einflußzonen zu sichern, steigert die Kriegsgefahr in vielen Teilen der Welt und in Europa. Der Versuch, mit steigenden Waffenexporten ökonomische Einflußzonen für die BRD zu gewinnen oder zu halten, verstärkt die Spannungen in den Ländern der Dritten Welt. Weiterhin kann dies die Präsenz westdeutscher Truppen – als technische und Militärberater – in Ländern außerhalb der NATO einleiten. Der steigende Haushaltsanteil für Waffenküfe muß schließlich notwendige staatliche Ausgaben in anderen Bereichen einschränken. Längerfristig untergräbt eine solche Priorität der Militärausgaben im Staatshaushalt die materiellen Grundlagen für die nationale wirtschaftliche Entwicklung – und stärkt damit die Kräfte, die die ökonomische Sanierung auf Kosten des Auslandes, und sei es mit militärischen Mitteln, erreichen wollen. Die Entwicklungen der amerikanischen Wirtschaft und Politik ist hierfür ein warnendes Beispiel.

# I Neue Massenarbeitslosigkeit – weniger soziale Sicherheit

## 1. Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit

Die anhaltende und steigende Massenarbeitslosigkeit hat direkte und indirekte, oft dauerhafte Negativwirkungen auf alle Bereiche des Lebens, auf Einkommen, Gesundheit, Situation im Alter, berufliche Bildung und Zukunftsperspektiven der nachwachsenden Generation. Demgegenüber bemüht sich die offizielle Politik und Ideologie, die Zustände zu verschleiern oder zu legitimieren, während die Politik des Sozialabbaus die sozialen Probleme und Risiken noch vergrößert. Lambsdorffs Aufruf an die Arbeitgeber, einen Beitrag zur Vermeidung von Mißbrauch der Arbeitslosenversicherung zu leisten, Stingls Hoffnung, daß der Gesetzgeber auf diesem Gebiet nun bald tätig werde, die Rezepte des Wissenschaftlichen Beirats beim Wirtschaftsministerium wie Lohnpause, Mietfreigabe, Freisetzung der individuellen Leistungsmotivation durch Änderung der Steuerprogression, Durchforsten der Sozialsystemsse, weil diese angeblich die Untätigkeit prämiieren – all dies sind nur einige der Beispiele für die allgemeine ideologische und politische Tendenz.

### a) Die amtlich registrierte Arbeitslosigkeit

Im inzwischen 6. und 7. Jahr der Massenarbeitslosigkeit hat die Politik sich selbst weiter aus der Verantwortung für das Vollbeschäftigungsziel entlassen und forciert die »Zufriedenheit« mit Arbeitslosenzahlen von annähernd 900 000 und Quoten von 3,8 und 3,9% registrierter Arbeitsloser (1979, 1980). Diese Quoten steigen unter Hinzunahme der Stillen Reserve, selbst unter den Minimalschätzungen des Sachverständigenrates (579 000 im Jahre 1979 und 635 000 im Jahre 1980), auf über 6%.

Für 1981 werden mindestens 1,2–1,3 Mio. registrierte Arbeitslose und eine Arbeitslosenquote von über 5% erwartet. Folgt man Prognos-Berechnungen, die von einer Registrierungsquote der Arbeitslosigkeit von 55% ausgehen, so wäre die Stille Reserve 1981 rd. 1 Mio., die Arbeitslosigkeit 2,2 Mio. und die Arbeitslosenquote läge zwischen 7,5 und 8%.

### *b) Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit*

Im Jahre 1980 waren 2,2 Millionen Personen von Arbeitslosigkeit betroffen. Da viele Arbeiter und Angestellte im Jahre 1980 mehrmals arbeitslos wurden, beläuft sich die Zahl der Arbeitslosenmeldungen für das betreffende Jahr auf 3,1 Mio.; es wurden also 3,1 Mio. Zugänge an Arbeitslosigkeit registriert. Setzt man die Anzahl der von Arbeitslosigkeit einmal oder mehrmals betroffenen Personen, d. h. die 2,2 Mio, in Beziehung zu allen abhängig Beschäftigten mit Arbeitsplatzrisiko (die sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen, die Beamten nicht eingeschlossen), so ergibt sich eine Betroffenheitsquote von rd. 10%, d. h. mehr als jeder 10. unter Arbeitsplatzrisiko stehende Beschäftigte war 1980 einmal oder mehrmals arbeitslos. Regional und gruppenbezogen (ausländische Arbeitnehmer, Ältere, Frauen ...) ist die Betroffenheit noch wesentlich höher.

### *c) Mehrfacharbeitslosigkeit*

Sie signalisiert, wie unsicher die Beschäftigungsverhältnisse sind. In der Zeit von 1973 bis 1978 waren vor allem Arbeitslose aus der Gruppe der ungelernten Arbeiter schon mehr als einmal arbeitslos. Seit 1977 hat sich die Mehrfacharbeitslosigkeit keineswegs vermindert. Rund ein Viertel aller Arbeitslosen hatten mehrere, immer wieder von Arbeitslosigkeit unterbrochene bzw. in die Arbeitslosigkeit führende Beschäftigungsverhältnisse. Rund  $\frac{1}{3}$  und mehr der arbeitslosen Jugendlichen unter 15 Jahren, der Ausländer, der nicht oder unzureichend Ausgebildeten waren mehrfach arbeitslos. Arbeitslose Jugendliche waren, wenn sie keinen Hauptschulabschluß hatten, zu rund 47%, wenn sie keine Berufsausbildung abgeschlossen hatten, zu rund 40% mehrfach arbeitslos. Diese Daten dürften 1980 noch gravierender sein.

### *d) Dauer der Arbeitslosigkeit*

Die globale Durchschnittsgröße von jährlich rund 16 Wochen 1977–1979 hat sich auch gegenwärtig nicht reduziert. Sie ist ein Indiz dafür, daß die Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß unverändert schwierig ist. Diese Dauer der Arbeitslosigkeit wäre ohne Zweifel noch höher, wenn nicht ein steigender Anteil der Arbeitslosen in die Stille Reserve abgedrängt würde. Nach der Strukturanalyse vom September 1980 waren etwa ein Fünftel aller Arbeitslosen von 6 bis unter 12 Monaten arbeitslos, rund ein Sechstel ein Jahr und länger. Besonders betroffen sind ältere Arbeiter und Frauen: Von ihnen sind ein Drittel bis 40% ein Jahr und länger arbeitslos.

### e) Prognosen der Arbeitslosigkeit

Wenn die Lage schon gegenwärtig solche massiven Probleme auf dem Arbeitsmarkt aufweist, so ist für die nächsten Jahre, wenn sich der Stil der Wirtschaftspolitik nicht radikal ändert, mit einer weiteren Verschlechterung der Lage zu rechnen: Insgesamt wird sich im ganzen Jahrzehnt, vor allem in den Jahren bis 1985, der Problemdruck erhöhen: Einerseits steigt demographisch bedingt das Erwerbspotential um rund 800 000. Andererseits sinkt das Angebot an Arbeitsplätzen aufgrund des niedrigen Wachstums bei forciertem Einsatz von Rationalisierungstechnologien.

Wenn nichts geschieht, wird die Arbeitslosenquote die Prognosewerte erreichen, die einige Institute (z. B. DIW 1978, Ifo 1978, Prognos 1979, 1980, IAB 1980) jeweils als eher pessimistische Variante mit 2,5 bis reichlich 3 Mio. Arbeitslosen für die Mitte der 80er Jahre geschätzt haben. Schon jetzt sind, durch die Entwicklung seit dem Spätherbst 1980 mit einschneidenden Strukturumbrüchen, die realen Ausgangsbedingungen weitaus ungünstiger als in den Prognosen unterstellt, was auf höhere Arbeitslosenzahlen schließen lässt.

## 2. Verschlechterte Lebensbedingungen

Doch auch die Lage der Beschäftigten leidet unter der anhaltenden Arbeitslosigkeit. Hier zählt die Furcht, den Arbeitsplatz zu verlieren, ebenso wie die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, die stagnierenden Einkommen, die sinkenden Ausbildungschancen und die verminderte soziale Absicherung.

Mit Zahlen nicht zu belegen, doch um so gravierender sind die Folgen einer langandauernden, wiederholten Arbeitslosigkeit. Gerade bei jüngeren Menschen wird das gesamte, weitere Lebensschicksal, auch der betroffenen Familie, oft genug vorgezeichnet.

### a) Sinkende Einkommen von Arbeitslosen

Ende Februar waren unter den Arbeitslosen rd. ein Viertel, deren Wochenlohn weniger als 300 DM betragen hatte und die demnach ein Arbeitslosengeld von weniger als 204 DM bzw. eine Arbeitslosenbeihilfe von weniger als 174 DM wöchentlich zur Verfügung hatten. Ein weiteres Viertel der Arbeitslosen hatte aufgrund eines vorherigen Wochenlohnes von 300 DM bis 400 DM nur 204 DM bis maximal 272 DM an Arbeitslosengeld bzw. 174 DM bis 232 DM bei ALH-Bezug

zur Verfügung. Zunehmend finden sich Arbeitslose mit unzureichender Arbeitslosenunterstützung im Status des Sozialhilfeempfängers. Weiterhin ist seit 1975 der Anteil der registrierten Arbeitslosen, die Arbeitslosengeld oder -hilfe erhalten, kontinuierlich gefallen. Er betrug

1975	1976	1977	1978	1979	1980
76%	74%	70%	68%	66%	rund 63%

### *b) Schwindende Lebenschancen und Dequalifizierung*

Abhängig Beschäftigte ohne Berufsausbildung sind vor allem von Mehrfacharbeitslosigkeit betroffen, Arbeitslose mit einer Berufsqualifikation belastet von längerdauernder Arbeitslosigkeit bzw. Dequalifizierung, wenn sie einen neuen Arbeitsplatz finden. Über 300 000 der 823 000 Arbeitslosen im September 1980 hatten eine Berufsausbildung;  $\frac{1}{5}$  der arbeitslosen Arbeiter verfügte über den Facharbeiterbrief. Eine Längsschnittuntersuchung hat gezeigt, daß die berufliche Wiedereingliederung bei einer großen Zahl von Arbeitslosen mit Einbußen an Arbeitsplatzsicherheit und -qualität und auch mit Dequalifizierung verbunden ist. Ein Viertel bis ein Fünftel der Arbeitslosen, die vorher auf einem Facharbeiter- oder Angelerntenplatz arbeiteten, sind nun auf einem Platz für Ungelernte beschäftigt. Zeitliche, arbeitsinhaltliche, arbeitsumweltbezogene Belastungen sowie körperlich schwere Arbeit, Konzentration und Anspannung nehmen zu. Für Arbeitslose mit chancenmindernden Merkmalen (z. B. älter als 55 Jahre, gesundheitliche Einschränkungen, über 1 Jahr arbeitslos, ohne Berufsausbildungsabschluß) hat die andauernde Massenarbeitslosigkeit zu einem Ausleseprozeß geführt, der sie als chancenlos abschreibt: 1979 hatten schon rund 72% der Arbeitslosen mindestens eines dieser Kennzeichen. Wenn 2–3 der Negativmerkmale bei einem Arbeitslosen zusammenkommen, stehen seine Chancen, wieder Arbeit zu bekommen, nur noch bei 25–30%. Aus Regionalanalysen läßt sich jedoch erkennen, daß unter günstigeren Nachfrage- und Arbeitsmarktbedingungen auch diese Gruppen »beschäftigungsfähig« sind. In den Regionen, wo zeitweilig die globale Arbeitslosenquote unter 2½ bis 2% sank, sank auch die Arbeitslosenquote der »Problemgruppen«. In der gegenwärtigen Situation gesamtwirtschaftlicher Instabilität ist allerdings sicher, daß der soziale Selektionsprozeß weitergehen wird.

### c) Soziale und psychische Belastungen

Arbeitslosigkeit beeinträchtigt oder zerstört die Lebenseinstellung und die individuellen und sozialen Verhaltensmöglichkeiten der Betroffenen. Denn Einstellung und Verhalten sind entscheidend für die Berufslaufbahn und die sozialen Kontakte zu den Arbeitskollegen. Selbstgefühl und die von anderen entgegengebrachte Einschätzung gründen sich zu einem großen Teil auf die eigene Arbeitsleistung und die Fähigkeit zum Einkommenserwerb. Untersuchungen von 1976/77 haben ausgewiesen, daß die Belastung durch längere oder wiederholte Arbeitslosigkeit zu sozialer Isolation, Depressivität, psychosomatischen Krankheiten, z. B. Herz- und Kreislaufkrankheiten, höherer Suizidgefährdung führt.

### 3. Kosten und Verluste durch Arbeitslosigkeit

Angesichts der Behauptungen, es sei zu teuer, die Arbeitslosigkeit durch öffentlich finanzierte Beschäftigungsprogramme zu beheben, ist es um so dringlicher, die unmittelbar erscheinenden Kosten und Verluste der Arbeitslosigkeit zu bilanzieren.

Lt. Schätzung des Bundesarbeitsministers liegt der Aufwendungsbeitrag für einen Arbeitslosen, der Leistungen von der Bundesanstalt für Arbeit empfängt, im Jahre 1981 bei 18 700 DM. Addiert man hierzu eine fortgeschriebene Schätzung des Lohnsteuerausfalls (ca. 4300 DM), so ergibt sich ein Betrag von 32 500 DM pro Arbeitslosem. Bei 1,2 Mio. Arbeitslosen entstünden 1981 also die folgenden Kosten bzw. Einnahmenausfälle für die öffentlichen Haushalte:

Leistungen der BfA	22,44	Mrd. DM
Entg. Lohnsteuer	11,40	Mrd. DM
Entg. Sozialbeitr.	5,16	Mrd. DM
	39,00	Mrd. DM

Auch 1981 dürfte wieder ein Drittel der registrierten Arbeitslosen keine Leistungen der BfA erhalten, die Kosten der Arbeitslosigkeit werden also in diesem Umfang privatisiert. Doch bleiben immer noch über 31 Mrd. DM an fiskalisch bilanzierbaren Kosten und Einnahmenausfällen. Eine (an sich notwendige und legitime) Berücksichtigung der »Stillen Reserve« dagegen würde die Bilanz wieder entscheidend erhöhen. Das gleiche gilt, wenn man auch noch die anderen, durch die Arbeitslosigkeit bedingten Ausgabeposten der BfA mitberücksichtigt.

Addiert man für die Jahre 1975 bis 1980 die arbeitslosigkeitsbe-

dingten Ausfälle an Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen, ergibt sich eine Summe von ca. 24–25 Mrd. DM an Lohnsteuerausfall und ca. 20–21 Mrd. DM Beitragsausfall für die Sozialversicherung.

Diese Rechnung umfaßt dabei nur einen Teil direkter und indirekter Kosten von Arbeitslosigkeit. Für die Rentenversicherung z. B. entstehen weiterhin hohe Ausgaben durch arbeitslosigkeitsbedingte Frühverrentung. In der Sozialhilfe wachsen die Ausgaben für Leistungen aufgrund von Arbeitslosigkeit stärker als die Leistungen für die Funktionen Familie und Alter. Von 21 Mio. DM 1974 und 23 Mio. DM 1975 sind die Sozialhilfeausgaben für Aufstockung ungenügender Arbeitslosenunterstützungszahlungen und anderer, arbeitslosigkeitsbedingter Leistungen 1980 auf 33 Mio. DM angestiegen. Gleichfalls relevant, wenn auch schwerer ermittelbar, sind die Kosten im Gesundheitsbereich, denn auch die gesundheitlichen Schäden im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit sind erheblich.

Insgesamt sind die gesamtwirtschaftlichen Verluste aufgrund des mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Produktionsausfalls höher als die direkten und indirekten Kosten, wie sie sich in den öffentlichen Haushalten niederschlagen. Die volkswirtschaftlichen Produktionsverluste betragen 1981 – die stille Reserve nicht berücksichtigt – bei 1,2 Mio. registrierten Arbeitslosen und einem Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen von ca. 34 000 DM (1980) über 40 Mrd. DM.

#### *4. Geringe Einkommen, verschlechterter Lebensstandard*

##### *a) Reallohnabbau*

Die Verteilungsposition der abhängig Beschäftigten hat sich seit 1975 Jahr für Jahr verschlechtert. So ist die bereinigte Lohnquote von 66,1% im Jahre 1975 auf 63,1% im Jahre 1979 gefallen. Sie entspricht damit dem Wert der Jahre 1970/71.

Diese Tendenz wird im Jahre 1981 andauern. Nicht wenig spricht für die Vermutung, daß die Reallöhne der Beschäftigten in diesem Jahr sinken werden. Denn der Druck, der seitens der Arbeitgeberverbände, der Mehrheit des Sachverständigenrates, des Wissenschaftlichen Beirates, des Wirtschaftsministeriums und ähnlicher Einrichtungen ausgeübt wird, schafft in der öffentlichen Meinung ein Klima, in dem sich höhere Löhne nur schwer werden durchsetzen lassen.

### *b) Steuerentlastung 1981*

Das Gesetz zur steuerlichen Entlastung für 1981/82 wird eindeutig die Verteilungsverluste, die sich aus der voraussichtlichen Bruttolohnentwicklung und aus dem Preisauftrieb ergeben, nicht auffangen können. Dieses Gesetz ist in seiner Verteilungswirkung sozial unausgewogen. Nach Berechnungen des DIW kommen 70% der steuerlichen Entlastungen (d. h. der Mindereinnahmen des Staates) 20% der Steuerpflichtigen zugute, d. h. solchen Steuerpflichtigen, die über ein Jahreseinkommen von mehr als 50 000 DM verfügen. Dagegen erhalten fast 50% der Steuerpflichtigen (im wesentlichen Lohnempfänger) mit einem Jahreseinkommen bis zu 25 000 DM nur 6% der Entlastungen. Ein verheirateter Facharbeiter mit zwei Kindern, der ein Monatseinkommen von 2500 DM bis unter 3000 DM hat, spart monatlich 4 DM Steuern.

Wer ein Jahreseinkommen zwischen 16 000 DM und 25 000 DM bezieht, wird mit einer Steuerentlastung von ca. 55 DM bedacht, also knapp 5 DM monatlich. Die Belastungen aufgrund der gestiegenen Krankenversicherungs- und Rentenversicherungsbeiträge machen dagegen ca. das Dreifache aus.

### *c) Soziale Gruppen unterhalb der Armutsgrenze*

Die wirtschaftliche Entwicklung begründet und vergrößert die Armut von Einzelnen und Familien in wachsendem Umfang. Das Sozialleistungssystem gleicht dies nur mangelhaft aus; soziale Leistungen erreichen einen großen Teil der Benachteiligten nicht. Viele Leistungen, so vor allem Beratungs- und Betreuungsdienste, Gesundheitsvorsorgeleistungen usw. begünstigen die Bessergestellten, nicht aber die ohnehin schon Benachteiligten.

Neuere Daten ergeben, daß ca. 1,4 Mio. (6%) aller Haushalte unter der Sozialhilfeschwelle liegen. Etwa 0,7 Mio. hiervon beziehen Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz; die andere Hälfte der Berechtigten nimmt keine Leistungen in Anspruch, teils aus Angst vor Diskriminierung, oder auch weil sie an den Informations- und Anspruchsdurchsetzungsproblemen scheitern. Rund 600 000 Haushalte sind Sozialhilfeempfänger, darunter über 20% Erwerbstätigenhaushalte mit unzureichendem Arbeitseinkommen. Ca. 15% der Sozialhilfeempfänger sind arbeitslos, erhalten aber keine oder nur unzureichende Zahlungen aus der Arbeitslosenversicherung. Die Zahl der Arbeitslosen, die Sozialhilfe empfangen, ist von 1973–1980 um 600% gestiegen. Mehr als ein Viertel der Sozialhilfeempfänger sind Rentner.

Die durchschnittlichen Zahlbeträge bei Renten (Januar 1980) zeigen, wie schnell vor allem Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrentner, vor allem aber Frauen (besonders Arbeiterinnen), mit ihrer Rente unter die Armutsgrenze kommen:

Ehemalige Arbeiterinnen erhielten einen Durchschnittsbetrag von 377 DM Rente; 203 DM Berufsunfähigkeitsrente; 251 DM Erwerbsunfähigkeitsrente. Ehemalige Arbeiter erhielten ca. 590 DM Rente bei Berufsunfähigkeit, ca. 838 DM bei Erwerbsunfähigkeit. In der Angestelltenrentenversicherung ergeben sich nur geringfügig höhere Beträge.

Ein knappes Viertel der Sozialhilfeempfänger ist unter 30 Jahre alt. Einen großen Anteil macht auch die Gruppe der alleinerziehenden Frauen mit kleinen Kindern aus, sowie auch kinderreiche Arbeiterfamilien, von denen nach einer Regionalstudie für Großstädte im Ruhrgebiet 38% der Vier-Kinder-Familien und 60% der 5-und-mehr-Kinder-Familien ein Pro-Kopf-Einkommen erreichen, das unter dem gemäß der Sozialhilfe errechneten Mindestbedarf liegt.

## 5. Weitere soziale Risikobereiche

### a) *Gesundheitsverschleiß im Arbeitsprozeß*

Die Belastungen der abhängig Beschäftigten im Arbeitsprozeß schlagen sich nicht zuletzt in der Gefährdung ihrer Gesundheit nieder. Über 8 Mio. Beschäftigte arbeiten in Schicht- oder Nachtarbeit. Stress, Monotonie, Lärm sind Belastungsfaktoren, die ca. 6–7 Mio. der Beschäftigten betreffen. Hitze, Zugluft, Staub, Konzentrationsanspannung, schwere Lasten, Nässe betreffen 3–4 Mio. An vielen Arbeitsplätzen vereinen sich die Belastungsfaktoren. Ca.  $\frac{1}{4}$  aller Arbeiter (Fach- und ungelernte Arbeiter) stehen unter 2 und mehr Belastungsfaktoren.

Laut Mikrozensus ist der Anteil der *chronisch* Kranken von ca. 56% 1974 auf fast 62% 1987 gestiegen. Auch die Zahl der Berufskrankheiten zeigt eine steigende Tendenz, obwohl hier mit großen Dunkelziffern kalkuliert werden muß. 1976 bis 1978 sind laut Unfallverhütungsbericht von 1980 etwa 52 000 Fälle von Lärmschwerhörigkeit und knapp 30 000 Fälle von Hauterkrankungen – als Berufskrankheiten – angezeigt worden.

Ein deutliches Indiz hierfür ist auch die Zunahme der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten von Personen unter 55 Jahren. Seit 1976 handelt es sich um jährlich ca. 80 000 Personen, in 5 Jahren also

400 000 Beschäftigte, die vorzeitig im Arbeitsprozeß verschlossen worden sind und die durch die frühe Verrentung zugleich auch aus der Arbeitslosenstatistik herausfallen.

### *b) Wachsende Probleme der Berufsausbildung*

Folgt man den offiziellen Aussagen der Bundesregierung zur Berufsbildungspolitik, so ist seit Jahren auf dem Ausbildungsstellenmarkt die gesamte Situation ohne größere Probleme; bereits für 1980/81 soll ein Überangebot an Ausbildungsplätzen entstehen, das bis 1984 noch zunehmen soll. Nur in einzelnen Regionen und für spezielle Problemgruppen wie Mädchen, behinderte oder ausländische Jugendliche seien zur Zeit noch Defizite auszumachen.

Von gewerkschaftlicher Seite wird hieran massive Kritik geübt: Im Gegensatz zu diesem optimistisch gezeichneten Bild sind derzeit Hunderttausende von Jugendlichen völlig ohne Berufsabschluß, oder sie bekommen fragwürdige, qualitäts- und perspektivlose Ausbildungsgelegenheiten. Die offiziellen Statistiken dokumentieren die Ausbildungsmisere recht deutlich: Laut Strukturanalyse vom September 1980 hatten von den insgesamt 224 581 arbeitslosen Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren 129 280 keine abgeschlossene Berufsausbildung. Selbst im Berufsbildungsbericht 1981 lassen sich Belege für die Ausbildungsmisere finden. Derzeit bleiben jährlich ca. 115 000 (das sind 11%!) Jugendliche des Altersjahrgangs der 15–16-jährigen ohne Berufsausbildungsabschluß. Von den 5 Mio. Jugendlichen zwischen 15 und 20 Jahren erhalten ca. 540 000 keine volle berufliche Ausbildung. 300 000 bis 360 000 davon sind Mädchen. Nur jeder 5. junge Ausländer erhält einen Berufsabschluß. Ein Randgruppenproblem ist das sicherlich nicht.

Ähnliches geht auch aus der Ausbildungs-Nachfrage-Rechnung des »Berufsbildungsberichtes« hervor. In rund einem Viertel der Arbeitsamtsbezirke hat sich 1980 die Ausbildungssituation verschlechtert. 1978/79 machten die Jugendlichen ohne Ausbildungsvertrag in 86 Bezirken 10% und bis zu 25 und 30% der Berufsschüler aus. Keine Möglichkeit, einen Beruf erlernen zu können, bedeutet für die große Gruppe der betroffenen Jugendlichen nicht nur eine gegenwärtige und vorübergehende Misere; beeinträchtigt und gefährdet sind vor allem die Zukunftschancen dieser Personen. Die Ergebnisse einer solchen Minderqualifizierung der Arbeitskraft kann sich in der langen Frist wachstumshemmend auswirken.

### c) Soziale Folgen einer neuen Wohnungsmisere

Erst Instand- und Hausbesetzungen machten eine breite Öffentlichkeit auf eine neue Wohnungsmisere aufmerksam, die in vielen Städten zu einem erstrangigen kommunalen Problem geworden ist. In Berlin z. B. warten rund 60 000 Wohnungssuchende, darunter 18 000 mit Dringlichkeitsanspruch, auf die Zuteilung einer Sozialwohnung; gleichzeitig stehen – zum Teil aus spekulativen Gründen – 10 000 Wohnungen leer. Ähnliche Zahlen gelten für andere Städte. Nach Schätzungen des Bundesbauministeriums gehen jährlich rund 200 000 Wohnungen durch Abriß oder Umwidmung für gewerbliche Nutzung verloren.

Binnen sechs Jahren schrumpfte der soziale Mietwohnungsbau von 92 000 auf unter 40 000 Wohnungen im vergangenen Jahr. Im sogenannten freifinanzierten Wohnungsbau waren es noch nicht einmal 20 000 Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern. Diese Zustände sind Folge enormer Preissteigerungen – Grundstücke, Bauten und Kredite.

Verschärft wurde der Rückgang im städtischen sozialen Mietwohnungsbau durch staatlich begünstigte Umwandlung in Eigentumswohnungen, überflüssige Luxusmodernisierungen für steuersparende Kapitalanleger und großflächige Abrißvorhaben anstelle einer erhaltenen Stadterneuerung. Staatliche Fördermittel im Umfang von 20 Mrd. DM verpufften z. T. durch die enormen Preissteigerungen und – wie Infratest bei den Modernisierungs- und Energieeinsparungsinvestitionen nachwies – durch Mitnehmereffekte. Die vorrangige staatliche Orientierung auf Eigentumsförderung und Steuerbegünstigung kam vor allem den oberen Einkommensschichten (nur 20% der Mittel erreichten das untere Drittel der Einkommensempfänger) und den relativ gut versorgten ländlichen Regionen zugute, ohne daß diese Sozialpolitik für die Wohlhabenden Mietwohnungen für die ärmeren Bevölkerungskreise in nennenswertem Umfang freimachte.

Leidtragende dieser Entwicklung sind in erster Linie Arbeitnehmerhaushalte mit niedrigem Einkommen, Jüngere, Alleinerziehende, ausländische Familien, Arbeitslose und Sozialrentner. Ein Drittel der Wohnungssuchenden hat ein Einkommen von unter 1000 DM pro Monat. Die von der Regierung anvisierte »Liberalisierung« des Wohnungsmarktes bedeutet vor allem höhere Rendite (Mieten) für die Hausbesitzer und wird von daher die Wohnungsmisere der unteren Einkommensschichten verschärfen. Die Erhöhung des Wohngeldes und der bewilligten Obergrenze für Mieten der sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen federt diese Probleme nur ungenügend ab. Letztlich fließen diese Subventionen in die Taschen der Hausbesitzer

und sind zudem nicht geeignet, den benötigten zusätzlichen Wohnraum zu schaffen. Schon jetzt fehlen auf der einen Seite rund eine Million Wohnungen, und bis 1985 werden allein durch die jüngeren Jahrgänge der Bevölkerung jährlich 100 000 Wohnungen zusätzlich gebraucht.

## II. Die Ursachen der neuen Krise

### 1. *Gewinne, Sparen und Investieren*

Die Hoffnung all derer, die auf die Politik der Bundesregierung und die Forderungen der Wirtschaftsverbände gesetzt haben, hat sich nicht erfüllt: Die Formel, nach der eine Stärkung der Gewinne die Beschäftigung und die Produktion beleben würde, ist durch die Erfahrung widerlegt. Seit Mitte 1980 sinkt die Produktion.

Der Grund: Überschreiten die Gewinne eine bestimmte Höhe, so wirken sie sich nicht mehr fördernd auf Investitionen und Beschäftigung aus, sondern verhindern sie. Denn Beschäftigung und Produktion hängen im wesentlichen ab von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Diese Nachfrage sinkt bei sinkendem Lohnanteil am Volkseinkommen: Mehr Profit und weniger Lohn bedeutet weniger Konsumgüternachfrage und eine rückläufige Konsumgüternachfrage kann nicht wettgemacht werden durch eine – als Ausgleich – steigende Investitionsgüternachfrage der Unternehmen. Investieren und Konsumenten entwickeln sich weitgehend gleichgerichtet, nicht aber gegenseitig, so daß eine mangelnde Konsumgüternachfrage durch eine steigende Investitionsgüternachfrage kompensiert werden könnte. Dieser Grundgedanke gilt auch dann, wenn in bestimmten Zeiten Rationalisierungsinvestitionen getätigt werden, die einen vermehrten Einsatz von Produktionsmitteln bei unverändertem Niveau der Konsumgüterproduktion technisch möglich und rentabel machen.

In einer Situation eines hohen Profit- und niedrigen Lohn- und damit Konsumanteils am Volkseinkommen werden die Unternehmer nicht, etwa wegen ihrer guten Ertragslage, Produktion und Angebot vergrößern in der Hoffnung, daß sich bei interessanten und neuartigen Produkten schon Käufer finden werden. Denn zu groß ist das Absatzrisiko und zu sicher ist, gerade für Großunternehmen, die Aussicht, auf eine hohe Rentabilität, wenn nicht im Inland investiert wird, sondern Kredite zu hohen Zinsen ausgeliehen oder Produktionsstätten im Ausland errichtet werden.

Nun bedeuten Profite nicht nur eine hohe Rentabilität des eingesetzten unternehmerischen Kapitals, sie bedeuten auch, daß ein hoher Anteil des Volkseinkommens nicht konsumiert wird. Dies, da der prozentuale Anteil der Nicht-Konsumtion (des Sparsen) aus Profiten wesentlich höher ist als das Sparen aus Löhnen. Die Voraussetzung für einen

störungsfreien Wirtschaftsablauf ist jedoch, daß alles Einkommen, welches bei der Herstellung der Güter und Leistungen verdient wurde, zur Nachfrage nach diesen Gütern und Leistungen ausgegeben wird. Werden aber wegen der Profitsteigerung weniger Konsumgüter gekauft, so müßten notwendigerweise mehr Investitionsgüter gekauft werden, damit alle hergestellten Güter abgesetzt werden können. Ein hohes Sparen macht demnach hohe Investitionen erforderlich, soll die gesamte volkswirtschaftliche Produktion ihre Käufer finden. Hohe Investitionen aber verlangen hohe Absatzchancen, die wegen der niedrigen Konsumgüternachfrage nicht gegeben sind. Ist diese Nachfrage nicht sichergestellt, so werden die Unternehmer aufgrund der schlechten Absatzlage die Produktion drosseln und Entlassungen vornehmen; das Volkseinkommen muß sinken, bis sich das sinkende Sparaufkommen den ebenfalls sinkenden Investitionen angepaßt hat.

Denn jede Einkommensmark, die nicht zum Kauf der Produkte verwendet wird, bei deren Herstellung sie entstanden ist, wird künftig nicht mehr erzeugt. Und jede nicht erzeugte Einkommensmark vermindert Nachfrage, Produktion und Beschäftigung um ein weiteres.

Die Gründe für die erneute Krise sind demnach zu suchen zum einen in den Faktoren, die das Volkseinkommen zugunsten der Profite umverteilt haben und zum anderen in den Einflüssen, die verhindert haben, daß derjenige Teil des Volkseinkommens investiert wurde, der nicht konsumiert worden ist.

## 2. Verteilung

Die Tendenz zu einem übermäßigen Sparen zeichnet sich dann ab, wenn ein Wirtschaftssektor ein erheblich höheres Sparaufkommen zu verzeichnen hat, ohne daß das Sparen und die Sparquote anderer Sektoren erheblich gesunken wäre. Dies ist in den Jahren 1976–79 der Fall. Das Sparen des Sektors Unternehmen (ohne Wohnungswirtschaft, ohne finanzielle Sektoren) verdreifacht sich in diesem Zeitraum, während das Sparen der privaten Haushalte lediglich um 13% ansteigt. Dies ist mit einer Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der Profite zu erklären, und zwar nicht nur zugunsten des Einkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen insgesamt, sondern auch innerhalb dieses Bereiches zugunsten solcher Wirtschaftseinheiten, die traditionellerweise und in nennenswertem Umfang unverteilte Gewinne, die ja unmittelbar volkswirtschaftliches

Sparen sind, erwirtschaften. Soll eine Umverteilung zugunsten der Profite empirisch belegt werden, so ist zu beachten, daß die in den Statistiken ausgewiesenen Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen die tatsächliche Verteilungsposition der Profite nur sehr ungenau angeben können. Würde man diese Größe als volkswirtschaftliche Gewinnsumme verwenden, so würden die Einkommen der Masse der kleinen Selbständigen als Gewinn interpretiert, obwohl sie faktisch doch Lohneinkommen darstellen. Mehr noch: Läßt sich wie in den vorangegangenen Jahren feststellen, daß die Anzahl der kleinen selbständigen Existenzen abnimmt, ohne daß das Einkommen aus Unternehmertätigkeit abgenommen hat, so ist dies ein Beleg dafür, daß die tatsächlichen Gewinne gestiegen sind, da das Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen ja nun um bestimmte Lohnbestandteile vermindert worden ist bzw. von weniger Unternehmen erwirtschaftet wird. (Im Bereich der Lohnquote schließlich trägt man dieser Entwicklung Rechnung durch den Ausweis der bereinigten Lohnquote, in der nicht nur die insgesamt angefallene Lohnsumme, sondern auch die Anzahl der abhängig Beschäftigten berücksichtigt wird. Sinkt die bereinigte Lohnquote wegen des Überwechsels von vormals Selbständigen in die Gruppe der abhängig Beschäftigten, so müßte eine bereinigte Profitquote – um Lohnanteile bereinigte – entsprechend gestiegen sein.)

Ist also das Sparen der Unternehmen (ohne Wohnungswirtschaft) in den letzten Jahren gestiegen, so muß eine Umverteilung innerhalb des Einkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zugunsten der größeren Unternehmen (d. h. Kapitalgesellschaften u. ä.) erfolgt sein, jedenfalls zugunsten solcher Unternehmen, die nicht die Erwerbsgrundlage einer einzelnen Person oder Familie darstellen, und aus deren Einkommen folglich verhältnismäßig mehr gespart, also nicht konsumiert wird.

Das Sparen aus dem Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen muß sich demnach zentralisiert haben.

Wie wäre es sonst zu erklären, daß das Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen von 1976 bis 1979 lediglich um 30% gestiegen ist, während sich das Sparen des Sektors ›Unternehmen ohne Wohnungswirtschaft, ohne finanzielle Sektoren‹, (ein Sektor, der ja ebenfalls Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen bezieht) in demselben Zeitraum etwa verdreifacht hat. Erklärt werden kann diese Entwicklung nur durch folgende Faktoren:

Erstens hat sich offenbar die Anzahl der kleineren selbstständigen

Existenzen, die ja rein statistisch nicht Lohneinkommen, sondern Unternehmer-Einkommen (d. h. Profite) beziehen, vermindert. (Die Insolvenzziffern der letzten Jahre belegen dies.) Und zweitens kann sich aufgrund der Umstrukturierung innerhalb des Einkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen die steuerliche Belastung dieser Einkommen insgesamt vermindert haben, was besonders dann der Fall ist, wenn Steuervergünstigungen vermehrt dort in Anspruch genommen werden können, wo die Gewinneinkommen zentralisiert sind, dort also, wo wegen verhältnismäßig hoher Gewinne eine hohe besteuerbare Gewinnmasse vorliegt, die von steuerlichen Begünstigungen (wie Abschreibungsmöglichkeiten usf.) am ehesten profitieren kann.

Dieses in der Tendenz gestiegene volkswirtschaftliche Sparen (hohes Ansteigen des Sparens des Sektors Unternehmen ohne Wohnungswirtschaft und weiter kontinuierliches Ansteigen des Sparens der privaten Haushalte) nun hätte insgesamt nachfragewirksam werden müssen (grundsätzlich zur Nachfrage nach Investitionsgütern) damit die Gütermärkte geräumt und die Unternehmen nicht veranlaßt sind, Produktion und Beschäftigung einzuschränken. Nun ist – wie bereits dargelegt – das Unternehmenssparen in den letzten fünf Jahren erheblich gestiegen. Im Kernbereich der industriellen Produktion, d. h. im Unternehmenssektor ohne Wohnungswirtschaft und ohne finanzielle Sektoren, hat dieser Posten von 21,93 Mrd.DM im Jahre 1976 auf 63,93 Mrd. DM im Jahre 1979 zugenommen.

Die Gründe hierfür können nur zu einem geringeren Teil in der Ausweitung der Produktion gesucht werden; denn der Index der Produktion im produzierenden Gewerbe ist von 1976 bis 1979 lediglich um 11,1% gestiegen, während sich dieser Profitwert etwa verdreifacht hat. Von der Menge her können sich diese hohen Erträge sicherlich nicht hereingespielt haben. Sie sind vielmehr auf gestiegene Stückgewinne, steuerliche Entlastungen der Gewinne und auf die hohen Vermögensübertragungen staatlicher Stellen an den Unternehmenssektor zurückzuführen. Diese Entwicklung spiegelt ohne Zweifel die praktizierte Wirtschaftspolitik der letzten Jahre wider. Im einzelnen haben sich die Einflußgrößen für diese Unternehmensgewinne wie folgt entwickelt:

#### a) *steuerliche Entlastung der Gewinne*

Hinsichtlich der steuerlichen Belastung der Gewinne ergeben sich ähnliche Probleme wie bei der Darstellung der Gewinnentwicklung

selbst. Geht man hier von der steuerlichen Belastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen insgesamt aus, so berücksichtigt eine auf diese Weise ermittelte Steuerlastquote nicht die Verschiebung der steuerlichen Belastung innerhalb des Unternehmer- und Vermögenseinkommens.

Zwar hat sich die Steuerlastquote hinsichtlich der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen nur geringfügig im Zeitraum 1976–79 vermindert, doch ist die Belastung der unverteilten Gewinne *vor Steuer* (ohne Vermögensübertragungen) mit Körperschaftssteuer erheblich gesunken. So haben sich die unverteilten Gewinne der Unternehmen *vor Abzug* der Körperschaftssteuer, aber ohne Vermögensübertragungen von 18,41 Mrd. DM im Jahre 1976 auf 72,83 Mrd. DM im Jahre 1979 gesteigert, also knapp vervierfacht. Das Körperschaftssteueraufkommen ist in demselben Zeitraum von 11,8 Mrd. DM auf 22,9 Mrd. DM gestiegen, hat sich also verdoppelt. Die steuerliche Belastung der unverteilten Gewinne mit Körperschaftssteuer ist demnach erheblich gesunken, und zwar von rd. 60% im Jahre 1976 auf rd. 30% im Jahre 1979.

Die Statistische Größe »unverteilter Gewinn« nun wird unabhängig von der Größe der betreffenden Unternehmen erhoben, es kann sich hierbei also ebenso um Ein-Mann-Betriebe handeln, wie um große Kapitalgesellschaften. Steigt nun der unverteilte Gewinn wesentlich rascher als das Körperschaftssteueraufkommen, so läßt dies zwei Interpretationen zu:

- Entweder haben kleine, nicht körperschaftssteuerpflichtige Unternehmen vermehrt eine Steigerung ihrer unverteilten Gewinne verzeichneten können, so daß die prozentuale Belastung der körperschaftssteuerpflichtigen unverteilten Gewinne konstant geblieben ist.
- Oder aber die prozentuale Belastung der unverteilten Gewinne der körperschaftssteuerpflichtigen Unternehmen hat sich gesenkt.

Da allerdings nicht nachgewiesen werden kann, daß der Anteil gerade der kleinen Selbständigen an den unverteilten Gewinnen im Zeitraum 1976–79 gestiegen wäre, muß die prozentuale Belastung mit Körperschaftssteuer gesunken sein. Sinkt aber die steuerliche Belastung der unverteilten Gewinne – und die wesentliche Steuerlast stellen hier die Körperschaftssteuern dar – so muß notwendigerweise das volkswirtschaftliche Sparen steigen (denn die unverteilten Gewinne nach Steuer sind unmittelbarer Bestandteil des Gesamtparens).

### *b) Vermögensübertragungen*

Die Vermögensübertragungen an den Sektor Unternehmen (ohne Wohnungswirtschaft), die im wesentlichen vom Sektor Staat in Form von Subventionen, Investitionsbeihilfen und Finanzzuwendungen allgemeinerer Art geleistet worden sind, sind von 14,32 Mrd. DM im Jahre 1976 auf 18,1 Mrd. DM im Jahre 1979 gestiegen. (Zum Vergleich: dieser Posten betrug in den Jahren 69–72 rd. 5–6 Mrd. DM jährlich). Nicht oder nur schwer sind in diesem Zusammenhang zu erfassen all die Leistungen des Staates, die im Kontext von Infrastrukturmaßnahmen erfolgen, so beispielsweise die Bereitstellung von erschlossenem Gelände (Flächenbereitstellung) und andere Sachleistungen. Ebenfalls kaum zu erfassen sind Umverteilungsmaßnahmen von den privaten Haushalten an den Unternehmenssektor, so etwa die Abgabe stark verbilligter Energie durch Energieversorgungsunternehmen mit öffentlicher Beteiligung an die Großunternehmen bei gleichzeitig höheren Preisen für den Energieverbrauch der privaten Haushalte.

### *c) Lohnkosten und Stückgewinne*

Die Rationalisierungsinvestitionen, die die Unternehmen in den letzten Jahren verstärkt, auch bei ihren Ersatzinvestitionen, vorgenommen haben, haben sich erwartungsgemäß in höheren Stückgewinnen niedergeschlagen. Dies ist besonders möglich in einer Wettbewerbsform, in der die Preiskonkurrenz nur noch eine nachgelagerte Bedeutung genießt, in der sich also die Preisentwicklung um einiges von der Kostenentwicklung lösen kann. So ist der Index der Lohn- und Gehaltskosten je Umsatzeinheit im produzierenden Gewerbe von 104 Indexpunkten im Jahre 1975 nach einigen Schwankungen auf 97 Indexpunkte im ersten Halbjahr 1980 gesunken. Sicherlich wird die Bewegung dieser Indexreihe auch von anderen Faktoren mitgeprägt; so ist ihr abruptes Absinken um 5 Indexpunkte von 1975 auf 1976 auch auf eine rationellere Ausnutzung des beschäftigten Arbeitskräftepotentials zurückzuführen, was ja bei zunehmender Auslastung der Kapazitäten nach der Überwindung des Tiefpunktes der Krise 1975 besonders zu Buche schlägt. Die kostensenkenden Effekte der Rationalisierungsinvestitionen dürften sich dagegen vor allem ab 1978 ausgewirkt haben. Der Index beläuft sich in diesem Jahr auf rd. 102 Punkte, um dann um etwa 5 Indexpunkte zu fallen.

Zu beachten ist, daß auch nur eine geringfügige Verringerung dieses Index für die Unternehmen erhebliche Kosteneinsparungen bedeutet: Der Rückgang um einen Indexpunkt – Basis 1970 – kann mit einer

Kostenverringerung für das produzierende Gewerbe von rd. 3 Mrd. DM jährlich veranschlagt werden.

Kosteneinsparungen haben sich für die Unternehmen ebenfalls in der Periode der hohen Bewertung der DM auf den Weltmärkten ergeben; der hohe Außenwert der DM hat eine erhebliche Verbilligung der importierten Rohstoffe und Halbfabrikate mit sich gebracht.

#### *d) Exkurs: Lohnkosten und Exporte*

Wenn auch die gestiegenen Unternehmensgewinne und die gerade in jüngster Zeit gesunkenen Lohnkosten je Umsatzeinheit keinerlei propagandistischen Anhaltspunkt dafür liefern können, daß die Löhne nun real gesenkt werden müßten, so wird verstärkt, da sich dies binnengewirtschaftlich nicht begründen läßt, nun aus außenwirtschaftlichen Motiven eine Lohnsenkung gefordert: Die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft im Ausland stehe auf dem Spiel.

Dem ist aber entgegenzuhalten: erstens, die deutsche Wirtschaft ist konkurrenzfähig im Exportgeschäft, und zweitens können die Exporte durch Lohnsenkungen nicht gesteigert werden.

Konkurrenzfähig sein nämlich bemäßt sich, wenn es um Kosten und Preise geht, nach dem Gewinnvolumen, das die Unternehmen durch Preissenkungen aufs Spiel setzen können in der Erwartung, daß ein hierdurch gesteigerter Absatz mehr Gewinne hereinbringt als am Stückpreis verloren wurde. Gewinne aber, die aufs Spiel gesetzt werden könnten, sind, wie gezeigt, mit steigender Tendenz vorhanden.

Aber auch gesenkte Preise werden bei der deutschen Exportpalette nicht zu einer Steigerung des Absatzes im Ausland führen, ebenso wie der geringer gewordene Außenwert der DM die Exporte nicht belebt, obwohl diese sich in Dollar oder Pfund beziffert erheblich verbilligt haben. Was dem Exportgeschäft vielmehr fehlt, ist die Zahlungsfähigkeit der Haupthandelspartner. Diese Zahlungsfähigkeit wiederum ist zu gering, weil in der Wirtschaftskrise die Volkseinkommen auch dieser Länder sinken.

Aber selbst, im Gegensatz zur Realität, angenommen, es bestünde für die Unternehmen kein Spielraum zwischen Kosten und Preisen, die Gewinne seien also sehr gering, und weiter, die Exporte ließen sich durch Preissenkungen vergrößern: Werden in einer solchen Situation die Löhne gesenkt, so sinkt die Binnennachfrage, was weitere Auslandsnachfrage (d. h. weitere Exporte) notwendig macht. Dieses Wechselspiel würde dann wieder ins Feld geführt, um weitere Lohnsenkungen zu fordern usf.

Eine solche Strategie versucht nicht nur, die Arbeitslosigkeit zu exportieren, sie vergrößert auch die heimische Arbeitslosigkeit.

### *3. Gewinne und Investitionen*

Obwohl nun das staatliche Finanzgebaren gegenüber dem Unternehmenssektor ebenso wie die Lohnentwicklung die Ertragslage der Unternehmen erheblich verbessert haben, sind die Nettoinvestitionen dieser Entwicklung kaum und die Beschäftigung dieser Entwicklung nicht gefolgt. Daß die Beschäftigung mit den, ohnehin geringen, Investitionen nicht Schritt gehalten hat, liegt offensichtlich in den hohen Rationalisierungsinvestitionen der letzten Jahre begründet. Sicherlich hat die Rationalisierungswelle zunächst eine Anzahl von Arbeitsplätzen neu schaffen können, da sich hierdurch die Auftragslage in der Investitionsgüterindustrie verbessert hat. Bei zunehmender Indienstnahme der neuen Produktionsmittel jedoch schlagen die arbeitsplatzvernichtenden Effekte der Rationalisierungen auch gesamtwirtschaftlich voll durch.

Zwar sind die Nettoinvestitionen im Unternehmenssektor (ohne Wohnungswirtschaft und ohne finanzielle Sektoren) von 42,48 Mrd. DM im Jahre 1976 auf 86,31 Mrd. DM im Jahre 1979 gestiegen, sie haben sich also verdoppelt, doch, da sich die unverteilten Gewinne nach Steuern plus Vermögensübertragungen in demselben Zeitraum verdreifacht haben, läßt ganz offensichtlich die offiziellerseits erwartete Treibsatzwirkung von Gewinnen für Investitionen nach. Beide Größen bewegen sich nicht im Gleichschritt; die Reagibilität der Investitionen auf die Gewinne läßt erkennbar nach.

Grundsätzlich können hierfür zwei Ursachen maßgeblich sein: Zum einen kann die Rendite aufs eingesetzte Kapital zu niedrig sein und zum anderen können die Investitionen trotz einer hohen aktuellen Rendite wegen erwarteter Absatzschwierigkeiten und damit wegen zu geringer Gewinnerwartungen, d. h. wegen fehlender Nachfrage, zu niedrig ausfallen. Nun ist davon auszugehen, daß die unverteilten Gewinne der Unternehmen nach Steuerabzug plus Vermögensübertragungen am ehesten die Unternehmensrentabilität widerspiegeln. Denn diese Größe ist bereinigt um alle Kosten und kostenähnlichen Elemente. Weiterhin beinhaltet sie nicht solche Unternehmereinkommen, die faktisch Löhne darstellen.

Auf der Grundlage dieses Näherungswertes für die investitionsrelevanten Gewinne kann die Durchschnittsrendite des Kapitals weder im Vergleich zu 1976, noch im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre

1969/71, der Hochkonjunktur, etwa gesunken sein. Denn sowohl 1969/71 als auch 1976 waren etwa 20 Mrd. DM Gewinne im Jahresdurchschnitt zu verzeichnen, während diese Größe sich 1979 auf mehr als 60 Mrd. DM beläuft, sich also verdreifacht hat.

Nun kann sicherlich wegen der Geldentwertung eine Gewinnmarkt heute weniger Kapital verzinsen, als dies 1970 oder 1976 der Fall war, doch selbst wenn man den Nominalwert des zu verzinsenden Kapitalstockes in Ansatz bringt, so müßte sich dieser im Verhältnis zu den Jahren 1969/71 (zu laufenden Preisen) verdreifacht haben, wenn die 79er Rentabilität der 69/71er gleich sein sollte. Dies aber kann keinesfalls unterstellt werden; vielmehr ist die Rendite der letzten Jahre mit Sicherheit höher als die Rendite des Jahres 1976 und ebenfalls höher als die Rendite der Hochkonjunktur 69/71. Hierbei ist zu beachten, daß diese gesamtwirtschaftliche Rendite einen Durchschnitt darstellt; der Sektor der marktbeherrschenden Unternehmen liegt weit über diesem Durchschnitt, während sich der Rest mit unterdurchschnittlichen Renditen zufriedengeben muß.

#### *4. Zu geringe Nachfrage*

Kann die realisierte Unternehmensrentabilität als Investitionshemmnis offensichtlich nicht geltend gemacht werden, so können die Gründe für die neue Krise nur im rückläufigen Absatz, in zu geringer Nachfrage gesucht werden.

Diese Nachfragelücke ist das Ergebnis eines volkswirtschaftlichen Sparens, das im Verhältnis zu den Investitionen der Unternehmer zu hoch ist und das – kompensatorisch – nur unzureichend vom Staat zur Finanzierung von öffentlicher Nachfrage auf dem Kreditweg abgerufen wird. Oder anders ausgedrückt: Wegen des hohen Sparens – als Ergebnis der Gewinnsteigerungen – ist die Konsumtion so niedrig, daß sich für die Unternehmen wegen der schwachen Binnennachfrage keine hinreichenden Investitionsmöglichkeiten in bezug auf Kapazitätserweiterungen im Binnenland ergeben.

Statistisch allerdings ist das Phänomen eines zu hohen Sparens nur bedingt nachweisbar. Denn wenn immer sich ein volkswirtschaftliches Sparen herauszubilden tendiert, welches diejenigen Finanzmittel übersteigt, die zu Investitionszwecken benötigt werden, so verlangsamt sich das Wachstum des Volkseinkommens bzw. es geht sogar absolut zurück, bis das hierdurch sinkende Sparaufkommen den nun ebenfalls gesunkenen Investitionsmöglichkeiten angepaßt ist. Das Überspa-

ren ist folglich unmittelbar nicht meßbar. Denn jeder Einkommensbestandteil, d. h. auch jede Sparmark, die nicht zur Nachfrage verwendet worden ist, kann künftig nicht mehr entstehen, da die Unternehmen die Produktion der gesunkenen Nachfrage anpassen und somit auch das Einkommen entsprechend der verminderten Nachfrage und Produktion geringer ausfallen muß.

Verhindert wurde ein Schrumpfen der Nachfrage, der Produktion und der Beschäftigung bis etwa zur Mitte des Jahres 1980 durch die staatliche Nachfrage und durch die Sonderkonjunktur in der Wohnungswirtschaft, begünstigt durch die Niedrigzinspolitik der Bundesbank in den Jahren 1976–78. Sicherlich haben auch die Investitionen des Unternehmenssektors (ohne Wohnungswirtschaft) hierzu beigetragen. Diese drei Faktoren haben einstweilen ein rapides Ansteigen der Arbeitslosigkeit verhindern können. Doch gerade die Nachfrage der Unternehmen nach Investitionsgütern kann keineswegs die Stabilität und Robustheit haben, die von ihr erwartet wurde. Ähnlich verhält es sich mit der Investitionsgüternachfrage der Wohnungswirtschaft, die auf Erhöhungen der Zins- und Baulandkosten empfindlich reagiert. Sinken wird auch die staatliche Nachfrage, die im Konflikt um Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung eingeschränkt wird.

#### a) *Die unternehmerische Investitionsgüternachfrage*

Ohne Zweifel war die Investitionstätigkeit der Unternehmen in den Jahren 1976–79 beachtlich, wenn auch im Verhältnis zum Nettosozialprodukt geringer als in der Aufschwungperiode nach 1967. Doch hat die steigende Tendenz dieser Investitionen auch bei verhältnismäßig geringem Niveau zu Unrecht Erwartungen genährt, daß die Investitionskonjunktur robust sei und die Investitionsgüternachfrage der Unternehmen weiter ansteigen werde. Die Investitionsquote jedoch hat ihren Aufwärtstrend abgebrochen, ohne die Werte der Konjunktur von 69/71 zu erreichen. So stieg die Quote (%) der Anlageinvestitionen (Brutto) im Aufschwung 1967–71 von 23,1 auf 26,4 mit einem Durchschnittswert von 24,1, während für die Entwicklung von 1975 bis 1979 lediglich eine Steigerung von 20,7 auf 22,7 mit einem Durchschnittswert von 21,2 zu verzeichnen ist. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Ausrüstungsinvestitionen (Brutto) und ebenfalls für die Sachvermögensbildung (i. S. der VGR.).

In den letzten Jahren nun wurde sehr viel Hoffnung darauf gesetzt, daß der Kapitalbedarf bei der Produktion weiter steigen werde. Wäre diese Hoffnung erfüllt worden, so hätte das Sparaufkommen seine

Verwendung finden können – wenn schon nicht bei geringem Wirtschaftswachstum zur Vergrößerung der Produktionskapazitäten, so doch zur Rationalisierung, d. h. zum vermehrten Kapitalaufwand bei gegebenen geringen Produktionszuwächsen. Die Entwicklung der Investitionsquote allerdings kann diese Hoffnung nicht bestätigen. Denn schließlich müßte, gegeben ein bestimmtes Wachstum des Nettosozialproduktes und mäßige Kapazitätserweiterungen, die Investitionsquote kräftig gestiegen sein, sofern sie mit einem steigenden Kapitalkoeffizienten einhergehen soll. Ein rasch steigender Kapitalkoeffizient wiederum ist die Voraussetzung dafür, daß das Sparen auch bei langsam steigender Produktion absorbiert werden kann. Denn die Sparmittel, die die Unternehmen nicht zur Vergrößerung ihrer Kapazitäten verwenden, können von diesen im Binnenland nur noch zur Vergrößerung des Kapitaleinsatzes für die laufende Produktion investiert werden.

Eine kräftige Nachfrage nach Investitionsgütern hat sich jedoch nicht ergeben, jedenfalls keineswegs in dem Ausmaß, wie dies zur Räumung der gesamtwirtschaftlichen Gütermärkte – kompensatorisch – angesichts eines nur langsam zunehmenden Konsums notwendig gewesen wäre.

Doch weder die vorgenommenen noch zusätzliche Rationalisierungen hätten letztlich die Wirtschaftsentwicklung verstetigen können; sie wäre – auch wenn dies einstweilen die Räumung der Gütermärkte ermöglicht hätte – hierdurch nur noch labiler geworden. Denn die Einsparung von Löhnen und die mangels effektiver Preiskonkurrenz so entstehenden Rationalisierungsgewinne hätten das volkswirtschaftliche Sparen weiter erhöht und von dort her die Frage der Verwendung der gestiegenen Sparmittel nur um so dringender und weniger lösbar gemacht. Allein der Einstieg in die 35-Stundenwoche bei vollem Lohnausgleich hätte hier eine nachhaltige Lösung des Problems bringen können, indem nämlich eine Umwandlung der Rationalisierungsgewinne in Löhne, wenigstens zum Teil, das Sparen senkt und die Konsumausgaben stärkt. Auch eine vermehrte Besteuerung der Gewinne, statt sie steuerlich zu entlasten, hätte das Sparen senken und die Nachfrage (hier des Staates) vergrößern können. Eine solche Steuerpolitik erzwingt nur das, was die Preiskonkurrenz nicht mehr zu leisten vermag, nämlich eine Weitergabe der Rationalisierungsvorteile an die Allgemeinheit, wenn schon nicht in gesenkten Preisen, so doch in vermehrten staatlichen Leistungen, die aus den Rationalisierungsgewinnen finanziert werden.

### *b) Die Investitionsgüternachfrage der Wohnungswirtschaft*

Der Bedarf an Sparmitteln seitens der Wohnungswirtschaft wird wegen der anhaltenden Hochzinspolitik, der gestiegenen Bodenpreise und der gestiegenen Baukosten nicht im erforderlichen Ausmaß steigen.

### *c) Staatliche Nachfrage*

Die für die kommenden Jahre geplante und bereits ins Werk gesetzte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird endgültig verhindern, daß die entstandene Nachfragelücke mit wirtschaftspolitischen Mitteln geschlossen wird.

### *d) Die Nachfrage des Auslandes*

Ebenfalls kann eine zunehmende Nachfrage des Auslandes, anders als in den Jahren nach 1967, nicht erwartet werden, zumal der Haupthandelspartner der BRD, so vor allem die USA und England und Frankreich, keinerlei nachfragestärkende wirtschaftspolitische Maßnahmen planen. Auch eine Senkung der Preise für Exportgüter im Verein mit Lohnsenkungen wird hieran mit Sicherheit nichts ändern können (vgl. Lohnkosten und Exporte). Denn die Krise hat die Zahlungsfähigkeit der Bundesrepublik stark eingeschränkt; Abhilfe in der längeren Frist, in manchen Bereichen aber auch bereits kurzfristig, könnte die verstärkte Orientierung zu solchen Handelspartnern bringen, die von der Krise nicht erfaßt sind und ein weiter stetiges Wachstum zu verzeichnen haben. Dies gilt vor allem für die Staatshandelsländer.

## *5. Zahlungsbilanzen, Hochzinspolitik und Inflation*

Neu für die Erfahrungen in der Bundesrepublik ist die defizitäre Zahlungsbilanz. Je weniger theoretische und praktische Erfahrungen im Umgang mit einem solchen Phänomen vorliegen, um so fruchtbare ist die Situation, Panik zu verbreiten bzw. mit den Zahlungsbilanzdefiziten wirtschaftspolitische Maßnahmen zu begründen, die mit ihnen in keinem oder nur in einem losen Zusammenhang stehen.

Daher ist vorab zu betonen: Alle westlichen Industrieländer haben in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg abwechselnd für lange Perioden Zahlungsbilanzdefizite verzeichnen müssen, so die USA, Frankreich, England usw. Daß nun die Bundesrepublik auf der Seite der

Defizitländer ist, kann ebensowenig zur Bestürzung Anlaß sein wie die lange Periode hoher Zahlungsbilanzüberschüsse, die ja das Spiegelbild der Defizite anderer Länder gewesen ist.

Bei allen Problemen, die in der Tat mit einer defizitären Zahlungsbilanz verbunden sind, ist zu beachten, daß sich die westlichen Industrieländer durch den internationalen Währungsfonds und neuerlich durch das EWS Vertragswerke geschaffen haben, die die internationale Zahlungsunfähigkeit eines dieser Länder grundsätzlich ausschließen.

Die konkrete Situation in der Bundesrepublik ist durch folgende Fakten charakterisiert: Die Handelsbilanz, d. h. die Bilanz des reinen Warenverkehrs, ist trotz der gestiegenen Ölpreise ausgeglichen. Hohe Überschüsse wie in den vorangegangenen Jahren sind allerdings nicht mehr zu verzeichnen. Demnach kann der hohe Kapitalexport, den die Bundesrepublik betreibt, nun nicht mehr durch die Überschüsse aus dem Warenhandel finanziert werden. Möglichkeiten, dieses so entstehende Defizit zu schließen, ergeben sich grundsätzlich *erstens* aus einer Forcierung des Warenexportes (was die bis dahin gewohnte Situation wiederherstellen würde) oder aus der Minderung der Importe, *zweitens* durch den verstärkten Import von Kapital (Kapital fließt in dem Ausmaß in die Bundesrepublik hinein, wie es von den Unternehmen der Bundesrepublik, dem Staat und den privaten Haushalten im Ausland ausgegeben wird – durch Direktinvestitionen und Finanzanlagen, wegen staatlicher internationaler Verpflichtungen, durch Überweisungen der Gastarbeiter und aufgrund der privaten Tourismusausgaben) und *drittens* durch eine Verminderung der Devisenabflüsse, so wie sie in den genannten Formen von den Unternehmen, dem Staat und den Privaten getätigt werden.

#### *zu 1:*

Eine Forcierung des Warenexportes ist derzeit nicht zu erwarten, dies – wie bereits dargelegt – auch nicht durch Preissenkungen für Exportgüter etwa durch eine Senkung der Lohnkosten oder durch eine Abwertung. Denn zum einen reagieren die Exporte nicht auf Preissenkungen und zum anderen vergrößern Lohnsenkungen lediglich die Nachfragelücke auf den Binnenmärkten, während eine Abwertung die Importe verteuert. Wird allerdings, trotz der Verteuerung der Importe, nicht fühlbar weniger importiert, so kann sich durch eine Abwertung u. U. sogar ein Handelsbilanzdefizit ergeben, da der Preis eines importierten Gutes nun gestiegen ist, während der Preis der Export-

güter gefallen ist, die Preissumme der Importgüter also die Preissumme der Exportgüter übersteigen kann.

Verstärkter Import von Kapital dagegen kann, wenn dies gezielt gehandhabt wird, die Lage durchaus verbessern.

#### zu 2:

Allerdings ist eine allgemeine Förderung des Kapitalimportes durch hohe Zinsen in der gegenwärtigen Situation völlig fehl am Platze. Dies kann nur zu einer Verschärfung der binnengesetzlichen Situation beitragen. Denn neben der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage darf der Einfluß des Zinssatzes auf die unternehmerischen Investitionen nicht unterschätzt werden. Vor allem die Investitionen in der Wohnungswirtschaft dürften auf hohe Zinsen negativ reagieren; von sehr entscheidender Bedeutung ist das Investitionsverhalten der kleinen und mittleren Unternehmen bei hohen Zinssätzen, die ja weit über dem Durchschnitt auf Fremdfinanzierung angewiesen sind. Zu beachten ist weiter, daß eine Politik des teuren Geldes nicht nur die Investitionstätigkeit dieses Unternehmensbereiches einschränkt, sondern auch die Existenz dieser Unternehmen selbst gefährdet. Denn der laufende Schuldendienst wird bei steigenden Zinsen und rückläufigem Absatz eine große Anzahl dieser Unternehmen mit Sicherheit in den Ruin treiben. Sicherlich schafft dies den Großunternehmen zusätzliche Expansionsmöglichkeiten, die wegen ihrer hohen Eigenfinanzierungsmöglichkeiten kaum auf die Kreditmärkte angewiesen sind, oft genug sogar als Kreditgeber von hohen Zinsen profitieren. Doch die verstärkte Expansion der Großunternehmen erfolgt um den Preis einer gesamtwirtschaftlich rasch steigenden Konzentration mit allen nachteiligen Folgen insbesondere für die Preisentwicklung. Grundsätzlich ist an dieser Stelle auch nach dem Sinn einer Hochzinspolitik zum Zwecke der Geldwertstabilisierung zu fragen. Können hohe Zinskosten die Preise dämpfen, während doch hohen Lohnkosten nachgesagt wird, daß sie preistreibend wirkten? Eine gezielte staatliche Kreditaufnahme dagegen bei denjenigen Ländern, die hohe Handelsbilanzüberschüsse zu verzeichnen haben, so v. a. die OPEC-Länder, umgeht die geschilderten binnengesetzlichen Auswirkungen einer Hochzinspolitik zum Zwecke des Ausgleiches der Zahlungsbilanz. Es versteht sich überdies von selbst, daß diese Kredite binnengesetzlich zur Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen eingesetzt werden können. Vor allem sind hier Investitionen zu nennen, die der Energieeinsparung dienen und weiterhin der Energiegewinnung aus Kohle, Wind- und Wasserkraft. Sicherlich sind speziell für diese Kredite hohe

Zinsen zu bieten, doch wird auf diese Weise vermieden, daß die gesamte Wirtschaft durch dieses hohe Zinsniveau belastet wird, im Verhältnis zum internationalen Niveau. Zudem können die staatlicherseits zu bietenden Zinsen niedriger ausfallen, da die ausländischen Kreditgeber hier ohne Risiko verleihen. Ein erhöhtes Angebot von Auslandskapital dagegen auf den privaten binnenländischen Kreditmärkten erfordert wegen des dort herrschenden höheren Risikos einen höheren Zins.

### Zu 3:

Eine dritte Möglichkeit für die Außenwirtschaftspolitik besteht in der Beeinflussung der unterschiedlichen Kapitalabflüsse. Zwar kann es in diesem Zusammenhang nicht darum gehen, die Überweisungen der Gastarbeiter oder die Touristik-Ausgaben einzuschränken, doch hinsichtlich der Kapitalexporte durch den Staat und die Unternehmen sind Möglichkeiten der Einschränkung zu erwägen (so z. B. durch die Umkehrung des Bardepot-Gesetzes). Gerade dem unternehmerischen Kapitalexport Kosten durch den Gesetzgeber aufzuerlegen, bedeutet, ausländische Kapitalanlagen weniger rentabel zu machen, was die Unternehmer durchaus zu vermehrten binnenländischen Investitionen veranlassen kann, vor allem, wenn die binnenländische Nachfrageflanke durch Lohnsteigerungen und staatliche Nachfrage entsprechend gestützt wird.

Eine Bereinigung der Zahlungsbilanzschwierigkeiten erfordert also keineswegs, sich dem Hochzinstrend der führenden westlichen Länder anzupassen. Erschwernisse für den unternehmerischen Kapitalexport, staatliche Kreditaufnahme im Ausland und öffentliche Investitionen in den Bereichen, die zu einer Verminderung der Ölimporte beitragen können, haben einen nachhaltigeren Effekt, ohne die binnennirtschaftliche Entwicklung zusätzlich zu belasten.

Vielfach wird argumentiert, daß sich das Zahlungsbilanzdefizit bei einer aktiven Konjunkturpolitik noch verstärken würde, da bei höherem Wachstum die Importe stiegen, die Exporte aber nicht in demselben Ausmaß gesteigert werden könnten. Nun ist es sicherlich bequem, die eigene wirtschaftspolitische Enthaltsamkeit der Politik der USA oder Englands anzulasten, doch können Effekte dieser Art mit denselben Maßnahmen abgefangen werden, die zur Behebung der augenblicklichen Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu ergreifen sind. Zudem werden vermehrte Importe in die Bundesrepublik beschäftigungsmehrende Effekte für einige der exportierenden Länder haben, was sich wiederum positiv auf die deutschen Exportmöglichkeiten auswirkt.

### III. Austerität nach innen – Expansion nach außen – Hauptthemen der Wirtschafts- und Sozialpolitik

#### 1. Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik: Ziele und Folgen

Im sechsten Jahr hoher Arbeitslosigkeit und nach einer gewonnenen Bundestagswahl setzt die sozial-liberale Regierungskoalition auf breiter Linie eine wirtschaftspolitische Konzeption durch, die sie noch im Bundestagswahlkampf als das Konzept der politischen Opposition kritisiert hat. Damit werden die positiven Ansätze expansiver Wirtschaftspolitik im Gefolge des ökonomischen Kriseneinbruchs von 1975 (etwa das bedarfs- und beschäftigungsorientierte »Programm für Zukunftsinvestitionen«), die jedoch immer schon durch staatliche Konsolidierungsmaßnahmen in ihrer Effizienz abgeschwächt wurden, aufgekündigt. Als Leitlinie staatlichen Handelns setzt sich immer mehr die Doktrin von der »angebotsorientierten Wirtschaftspolitik« durch. Dieser »neue Typ« von Wirtschaftspolitik verfolgt die Überwindung von wirtschaftlicher Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit, Inflation und Zahlungsbilanzdefiziten durch Stärkung marktwirtschaftlicher Prozesse bei Rückzug des Staates aus sozial- und beschäftigungspolitischem Interventionismus. Diese neokonservativ-monetaristischen Vorstellungen folgende Politik ist durch folgende Grundlinien gekennzeichnet:

- Absolute Priorität wird der Stärkung und Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen bzw. Innovationen eingeräumt. Wichtigste Schlüsselgröße dafür ist die ungestörte und massive Verbesserung der Unternehmensgewinne. Dabei ist die Strategie der Verbesserung unternehmerischer Angebotsbedingungen nicht allein binnengewirtschaftlich ausgerichtet. Sie gilt vor allem der Anpassung der westdeutschen Wirtschaft an die – wie behauptet wird – veränderten Bedingungen der Weltmärkte durch eine offensive aussenwirtschaftliche Expansion mit dem Ziel der Sicherung einer dauerhaften Vormachtsposition bei gleichzeitiger ökonomischer und strategischer Sicherung des Zugangs zu Rohstoffquellen, insbesondere zum Mineralöl.

- Diese Priorität gewinnwirtschaftlicher Vorsorge fordert in mehrfacher Hinsicht eine zugesetzte Umgestaltung staatlicher Politik, die die Rahmenbedingungen für die Investitionstätigkeit binnen- und aussenwirtschaftlich sichern soll:

*Finanzpolitisch* folgt daraus eine umfassende Umverteilung der öffentlichen Haushalte zu Lasten eines aktiven Beitrags zur Wieder-

herstellung von Vollbeschäftigung und der Sicherung öffentlicher Versorgung sowie des Sozialsystems.

*Außenwirtschaftlich* fordert sie eine forcierte Modernisierungs-politik, um neue Einflußsphären am Weltmarkt zu schaffen. Diese Strategie umfaßt den Export gefährlicher Technologien – etwa von Kernkraftwerken in politisch unsichere Regionen – ohne Rück-sicht auf ökonomische, soziale und politische Folgewirkungen in den importierenden Ländern. Praktizierte und beabsichtigte Exporte von Waffensystemen unter sich abzeichnender Aufwei-chung des bisher strengen Ausschlusses von Krisengebieten sowie die vermehrte Lieferung an autoritäre Regierungssysteme und Mili-tärjunten zeigen die Verschmelzung einer exportorientierten Moder-nisierungs- mit der Militärpolitik. Aus dieser Entwicklung folgt auch eine Militärpolitik im transatlantischen Bündnis – unter Vor-herrschaft der USA – mit dem Ziel, Rohstoffquellen durch Interven-tionen zu sichern.

*Ordnungspolitisch* zielt diese Austeritätspolitik auf die Einschrän-kung eines demokratisierten, mitbestimmenden Einflusses abhängig Beschäftiger auf die Wirtschaft ab (vgl. die scheibchenweise Rück-nahme der Montanmitbestimmung). Den marktorientierten Forde-rungen nach »Entstaatlichung«, d. h. dem Ausbau des politischen Kontroll- und Repressionssystems, entspricht die »freie« Beweglich-keit unternehmerischer Dispositionen gegen Widerstände sozial, öko-nomisch und ökologisch Betroffener.

Die in dieser Zusitzung neuen, vom demokratischen und sozial-staatlichen Ausbau befreiten »Grundlinien der Wirtschaftspolitik« hat die sozial-liberale Regierungskoalition im »Jahreswirtschaftsbericht 1981« (vorgelegt am 19. 12. 1981) im Abschnitt »Gestaltung der Rah-menbedingungen« festgeschrieben. Danach ist es das Hauptziel dieser Wirtschaftspolitik, »daß alle politischen Instanzen sich in ihrem Ver-antwortungsbereich darum bemühen, noch bestehende Hemmnisse für Innovationen und Investitionen soweit wie möglich abzubauen«. Die (Wieder-) Herstellung marktwirtschaftlicher Prozeßstrukturen unter Ausgrenzung politisch-demokratischer Kritik und Widerstände auf unterschiedlichsten Ebenen bildet die Orientierung der Politik gegenüber den drei bedeutenden Problembereichen:

- Stärkung der »Investitionsbereitschaft privater Anleger im freifinanzierten Wohnungsbau« sowie Entfaltung von »schritt-weise mehr marktwirtschaftlichen Elementen im Sozialen Woh-nungsbau«;

- »Begrenzter Ausbau der Kernenergie«, auch durch Beschleuni-

gung der »Genehmigungsverfahren für Kernkraftwerke« in Zusammenarbeit mit den Ländern;

– »Ausbau des Fernmeldenetzes« bei »baldiger Festlegung des notwendigen medienpolitischen Rahmens« mit der momentan von der FDP forcierten Option der Etablierung eines privatwirtschaftlichen Kabelfernsehens.

Die dargestellten Politikstrategien stehen *theoretisch* für eine sich wandelnde Vorstellung von staatlicher Verdrängung privater Investitionen. Während etwa bei der Staatsverschuldung unterstellt wird, sie »verdränge« über daraus resultierende Erwartungen bezüglich steigender Zinsen bzw. Inflationsraten private Investitionen, wird jetzt behauptet, politische Kontrolle, rechtlicher Schutz und Protest bremsten die unternehmerische Investitionsbereitschaft. Diese Wirtschafts- und Finanzpolitik, die auf Zurückdrängung politisch-demokratischen Einflusses zugunsten ungestörter Freisetzung von Kapitalstrategien setzt, verschmilzt mit einer repressiven Ordnungspolitik; in diesem Sinne wirkt sie gesellschaftspolitisch. Sie verbindet den politisch repressiven Austeritätskurs nach innen mit einer ökonomischen Expansion nach außen.

## *2. Haushaltspolitik: Abschied von der Beschäftigungspolitik*

Die Haushaltspolitik der Bundesregierung ist voll auf die beschriebenen Grundlinien ausgerichtet worden. Programmatisch steht hierfür die zentrale Aussage des Bundesfinanzministers in seiner Einbringungsrede zum »Haushaltsgesetz 1981«. Dort stellt er fest, »... daß wir wohl Abschied nehmen müssen von der Vorstellung, als ob es immer unvermindertes, auf materiellen Verbrauch zielendes Wachstum geben könnte, als ob es auf einem hohen Wohlstandssockel ganz selbstverständlich wäre, Vollbeschäftigung wieder zu erreichen und zu sichern«. Diese richtungsweisende Aufkündigung einer aktiven Beschäftigungspolitik der Bundesregierung ist das vorläufig letzte Glied in der Entwicklung bundesdeutscher Wirtschafts- und Finanzpolitik. So resümiert der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahrestbericht (1980/81), die Beschäftigungspolitik habe in den letzten fünf Jahren eine »Schlappe« erlitten. Nun ist dieser mangelnde Erfolg dem Sachverständigenrat mit zuzuschreiben. Denn schließlich hat dieser mit einem Dauertrommelfeuer dazu beigetragen, daß eine konsequente Beschäftigungspolitik verhindert bzw. durch Konsolidierungsmaßnahmen immer wieder durchkreuzt wurde.

Insgesamt aber verfehlten die für Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme seit 1975 verausgabten Mittel von rd. 90 Mrd. DM ihre volle Wirkung, weil sie kurz- statt mittelfristig und nicht massiv genug verausgabt wurden. Überdies fehlte den Maßnahmen eine hinreichende politische Kontrolle in der Ausführung; weiterhin wurden kaum solche konkreten Vorhaben gefördert, die für allgemeine gesellschaftliche Mangelbereiche produzieren und sich überdies durch hohe Beschäftigungswirkungen auszeichnen.

Die gängigen Argumente dafür, daß es weder einen wirtschaftspolitischen »Handlungsbedarf« noch einen »Handlungsspielraum« gäbe, sind nicht haltbar:

#### *a) Steigende Steuer- und Abgabenbelastung*

Die Steuer- und Abgabenpolitik schwächt per Saldo die Masseneinkommen erheblich; sie wirkt daher rezessionsverschärfend. Die 1980 beschlossenen und 1981 wirksamen Steuerentlastungsmaßnahmen, von denen behauptet wird, sie könnten den privaten Verbrauch stabilisieren, sind weder verteilungspolitisch noch konjunkturell richtig dosiert worden. Sie verteilen sich so, daß gerade die für eine Stärkung der privaten Nachfrage wichtigen Masseneinkommen nicht erhöht werden (vgl. Teil I).

Einer Bagatellentlastung durch das Steuerprogramm steht jedoch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Mineralölsteuer ab April 1981 mit 7 Pfennig gegenüber. Weiterhin sind die Abgabenlasten durch die Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge erhöht worden. Per Saldo führt diese Steuer- und Abgabenpolitik zu einem Rückgang der für die Konsumfrage relevanten Masseneinkommen.

#### *b) Staatsverschuldung*

Der Hinweis darauf, kreditfinanzierte Beschäftigungsprogramme seien wegen des hohen Verschuldungsniveaus, der daraus resultierenden Zinsbelastungen sowie der Gefahr von Verdrängung privater Investitionen nicht realisierbar, verkennt erneut die Schrittmacherrolle des Staates im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf. Unter Hinweis auf die Ausführungen des »Memorandums 1980« sowie des »Sondermemorandums« vom Dezember 1980 sei nochmals betont:

– Die Staatsverschuldung verdrängt nicht die privaten Investitionen. Dies gilt gerade in Zeiten nachlassender Investitionsbereitschaft; umgekehrt kann die Schuldenaufnahme des Staates dazu dienen, die vom Unternehmenssektor nicht investiv verwendeten Geldvermögen

der Privaten kreislaufwirksam zu verausgaben und in zukunftsorientierte Infrastrukturausgaben zu lenken.

- Die Staatsverschuldung kann im Falle unterausgelasteter Kapazitäten nicht für die Inflation verantwortlich gemacht werden.
- Das gegenwärtig zu hohe Zinsniveau ist nicht auf die Staatsverschuldung, sondern auf die Zinspolitik der Bundesbank zurückzuführen.
- Die Kosten ansteigender Arbeitslosigkeit sind deutlich höher als die der Staatsverschuldung.
- Die Zinsbelastungen des Staatshaushalts werfen gegenwärtig keineswegs akute Probleme auf. Überdies lässt sich für die Zukunft, wenn andere Wege der Verschuldung beschritten werden, die Zinslast abmildern.

### c) *Expansionssektor Rüstungshaushalt*

Der Spielraum beschäftigungssichernder und bedarfsoorientierter Ausgabenpolitik ist auch durch das kontinuierliche Steigen des Rüstungshaushaltes eingeschränkt. Unter dem Druck der amerikanischen Regierungen hat die Bundesregierung im Jahre 1978 ebenso wie die Regierungen in den anderen NATO-Staaten versprochen, ihre Rüstungsausgaben in den 80er Jahren jährlich um 3% real zu steigern. Hierdurch soll in der Bundesrepublik vor allem die Beschaffung der sog. 2. Waffengeneration bezahlt werden. Wie Ende 1980 die »Finanzierungslücke« für das Kampfflugzeug MRCA-Tornado sowie Anfang März 1981 die sog. »Rüstungsklausur« gezeigt haben, reichen die mittelfristig hierfür veranschlagten Mittel aber bei weitem nicht aus; es wird vielmehr – nicht zuletzt wegen der überdurchschnittlichen Preissteigerungsraten im Rüstungsbereich – ein erheblicher finanzieller Mehrbedarf entstehen. Wie das Verteidigungsministerium ankündigte, soll in den nächsten 3 Jahren der Verteidigungshaushalt um 1 Mrd. DM über die Ansätze der mittelfristigen Finanzplanung hinaus aufgestockt werden; hinzu müsse der Ausgleich der Preissteigerungsraten kommen. Darüberhinaus wurde ein Finanzbedarf von weiteren 5 Mrd. DM für Verteidigungszwecke angemeldet, die jedoch nicht aus dem Haushalt des Verteidigungsministeriums, sondern von anderen Ressorts zu finanzieren seien. Die hier in Aussicht genommene Umschichtung des Bundeshaushaltes zugunsten des Verteidigungsressorts und die angekündigte Inanspruchnahme anderer Haushalte für militärische Finanzierungsaufgaben wird den staatlichen Stellen noch mehr die Hände binden. Ausreichende finanzielle Mittel zur Lösung der wachsenden Beschäftigungs- und Versorgungsprobleme werden um so weniger eingesetzt werden können.

### *3. Arbeitsmarktpolitik: Verordneter Stillstand*

Die restriktive Haushaltspolitik des Bundes wird durch eine für die Betroffenen äußerst nachteilige Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit ergänzt. Finanzielle Mittelknappheit bei der Bundesanstalt für Arbeit hat dazu geführt, daß die Eingliederungsbeihilfen für Problemgruppen am Arbeitsmarkt ebenso wie die Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in erheblichem Ausmaß gefährdet sind. Nur aufgrund massiver Proteste gegen Kürzungen, die an den Instanzen der Selbstverwaltung der BfA vorbei in Form eines »Schnellrunderlasses« mitgeteilt wurden, kam es zur teilweisen Rücknahme der angekündigten Sparmaßnahmen. Anstatt durch bessere Mittelausstattung zu ermöglichen, daß wenigstens die bisher praktizierten arbeitsmarktpolitischen Notprogramme (etwa regionale Schwerpunkt-Sonderprogramme) fortgesetzt werden, diskutiert eine Expertengruppe beim BMA eine Neudeinition des Zustands »Arbeitslosigkeit«. Es gehört zum alt bekannten Ritual, daß eine anhaltende Krise durch statistische Tricks wegdefiniert werden soll. Die viel beschworenen »Kindergeld«-, »Studenten«-, »Rentnerarbeitslosen«, die teilweise selbst aus der anhaltenden Arbeitslosigkeit hervorgehen, sind im Verhältnis zur gesamten Arbeitslosigkeit ohne Bedeutung.

### *4. Sozialpolitik: Schwere Einbrüche*

Die Sozialpolitik ist durch die Haushaltsumstrukturierungspolitik am stärksten betroffen. Der Zuschuß der Bundesregierung zur Rentenversicherung wurde um 3,5 Mrd DM gekürzt; gleichzeitig sind die Sozialversicherungsbeiträge erhöht worden. Dies muß im Zusammenhang damit gesehen werden, daß durch das 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz das Rentenniveau insgesamt um 13,3% gesenkt worden ist. Eine weitere Verschlechterung der Lage der Rentner ergibt sich, wenn 1983 deren Krankenversicherung neu gestaltet wird.

Auch im zweitgrößten Bereich der Sozialversicherung nach dem Alter, dem der Gesundheit, haben sich neue Belastungen ergeben. Zum 1. Januar dieses Jahres sind die Beiträge zu den Krankenkassen im Schnitt um fünf Prozent angehoben worden. Der Einstieg in den Abbau von Subventionen hat bisher vorwiegend die für die soziale Versorgung wichtigen Bereiche getroffen. Die Sparprämien für neue Sparverträge sind gestrichen worden; Kürzungen der Wohnungsbau-

prämien von 18 auf 14% bei gleichzeitiger Verlängerung der Festlegungszeit auf 10 Jahre sind verordnet worden. Das sozial-orientierte öffentliche Dienstleistungsangebot – etwa für soziale Für- und Vorsorge sowie Jugend- und Ausländerpolitik – ist erheblich eingeschränkt worden. Dies macht sich vor allem im kommunalen Bereich bemerkbar. Dringend erforderliche Sozialprogramme können nicht mehr realisiert werden.

Doch nicht nur die Sparpolitik der Gebietskörperschaften schlägt voll auf den gesamten Bereich monetärer und realer Sozialleistungen durch, auch Vorhaben, die keinen zusätzlichen Finanzierungsbedarf mit sich bringen, werden ad acta gelegt.

Diese Politik des Nichthandelns konserviert die herrschenden politisch-ökonomischen Strukturen. Sehr deutlich wird dies auch im Bereich der privaten Leistungsanbieter im Gesundheitssystem (medizinisch industrieller Komplex niedergelassener Ärzte). Dies, obwohl sich die unkontrollierte private Anbieterautonomie dort in vielfältiger Hinsicht als wenig effizient erwiesen hat. Zu nennen ist hier vor allem die Pharmaindustrie, deren Preis- und Wettbewerbsverhalten immer wieder zu Kostensteigerungen führt, ein Tatbestand, der auch in diesem Jahr Beitragserhöhungen der Krankenversicherungen mitverursachte. Angesichts enger werdender Finanzierungsverhältnisse läge die Kontrolle der Preis- und Produktgestaltung bei den privaten Leistungsanbietern im Gesundheitssystem nahe. Zu verwirklichen ist ebenfalls ein System der »vorsorgenden Versorgung«. Den großen Volkskrankheiten (Herz-, Kreislauferkrankungen und Krebs) könnte so der Kampf angesagt werden. Die Bekämpfung von arbeitsbedingten Erkrankungen, aber auch der Frühinvalidität sind vordringliche sozialpolitische Aufgaben.

Nichthandeln auf diesem Gebiet ist unentschuldbar. In der Regierungserklärung von 1980 sucht man vergebens nach solchen sozialpolitischen Reformplänen.

## *5. Technologiepolitik: Kapitalorientierte Modernisierung*

Während Haushalts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im sozialen Bereich schwere Einschnitte hinnehmen mußten, steht im Vordergrund staatlicher Subventionspolitik die Modernisierung der Wirtschaft. Die Grundlinie hat der Bundesfinanzminister in der bereits zitierten »Einbringungsrede« festgehalten: »Es bleibt auch künftig richtig, daß der Staat mit einem vielfältigen Instrumentarium Initiati-

ven fördert, daß er insbesondere die Entwicklung und Nutzung neuer Technologien unterstützt und den Unternehmen einen Teil der mit Innovationen verbundenen besonderen Risiken abnimmt ...». Staatliche Haushalts- und Wirtschaftspolitik sollen damit zur Umrüstung der Wirtschaft aktiv beitragen. Die Technologiepolitik richtet sich vor allem im Welthandel auf profitable Felder ein. Durch die enge Verknüpfung zwischen ziviler und militärischer Technologie steht damit auch eine Forcierung der Entwicklung von Waffensystemen auf dem Programm. Die Forschungs- und Technologiepolitik fügt sich somit in die bereits beschriebenen »Grundlinien« der neuen Wirtschaftspolitik ein. Betrachtet man die Verteilung des Etats für Forschung und Technologie, der 1981 um 5,2% gegenüber dem Vorjahr steigen soll (der Anstieg des Gesamthaushalts beträgt etwa 4%), so fällt auf, daß etwa das Programm »Humanisierung des Arbeitslebens« nur mit 0,9% (ca. 1 Mill. DM) steigen soll. Der Bereich der nicht-nuklearen Energieforschung, der erst unter dem Druck des Konflikts um die Kernenergie ausgeweitet worden war, mußte bereits 1980 Abstriche hinnehmen, durch die das Ausgabenvolumen auf dem Niveau von 1979 verblieb. Der Etatentwurf für 1981 sieht zwar wieder eine Steigerung um 7,6% vor, aber innerhalb dieses Schwerpunktes werden die Mittel so verteilt, daß einem Zuwachs bei »Kohletechnologie« und »Kraftwerkstechnik« eine Senkung der Mittel in den Bereichen »Rationelle Energieverwendung« und »regenerative Energiequellen« gegenübersteht. An den Haushaltsdaten läßt sich zeigen, daß alle Aktivitäten in Richtung der Offenhaltung eines Weges ohne Kernenergie aufgrund reduzierter Mittelausstattung kaum nachhaltig erforscht werden können.

Die Technologie- und Forschungspolitik steht im Zeichen einer Umrüstung der Industriestruktur, die auf soziale, arbeitsplatzspezifische und ökologische Negativfolgen kaum noch Rücksicht nimmt.

## *6. Geldpolitik: Auf krisenverschärfendem Restriktionskurs*

Der restriktive Kurs der Geldpolitik im Jahre 1981 wird auf zweifache Weise begründet. Binnenwirtschaftlich, so heißt es, soll der Spielraum für konjunkturelle Preiserhöhungen eingeengt werden. Faktisch ist die Politik der Bundesbank jedoch auf eine präventive Disziplinierung der Lohnpolitik ausgerichtet. Die Geldpolitik übernimmt damit die ihr vom SVR 1976 bereits zugewiesene Rolle eines »ordnungspolitischen Instruments zur Vermeidung sozio-technischer Irrtümer und Fehler« (Ziff. 472).

Neben dieser binnennwirtschaftlichen Lohndisziplinierung verschärft die Politik des knappen Geldes durch Verteuerung kreditfinanzierter, konsumtiver und investiver, Nachfrage die rezessive Entwicklung. Sie trägt zum Anstieg der Arbeitslosigkeit bei, ohne die macht-preisbedingte Inflation brechen zu können.

Die außenwirtschaftliche Begründung der Hochzinspolitik fügt sich in die Modernisierungsstrategie der Wirtschaft voll ein. Harte Geldpolitik soll private Konsumnachfrage und staatliche nichtinvestive Ausgaben zurückdrängen, um Importe zu bremsen, innovative Investitionen zu ermöglichen, die Wettbewerbsfähigkeit im Welthandel zu erhöhen und die Rohstoffabhängigkeit zu vermindern. Die Therapie, mit auch geldpolitisch verursachter Rezession zur Lösung außenwirtschaftlicher Anpassung beizutragen, ist ökonomisch falsch und sozial unakzeptabel, denn:

- nichtbeschäftigte Produktionskapazitäten und Menschen tragen zur Anpassung nichts bei;
- binnennwirtschaftliche Rezessionsverstärkung verschlechtert die Gewinnlage, was Auswirkungen auch auf Investitionen zur Verbesserung der Energielage haben muß;
- die nominale und durch die relative Preisstabilität der Bundesrepublik reale Abwertung der DM müßte eigentlich einen Aufwertungsdruck erzeugen, der durch hohe Auslandszinsen, politische Ereignisse und Spekulationen aber überdeckt wird.

Entgegen der betriebenen Politik muß die binnennwirtschaftliche Stabilisierung der Nachfrage durch eine Politik billigen Geldes Vorrang haben.

## *7. Einkommenspolitik: Druck auf die Massenkaufkraft*

Im Zusammenspiel von restriktiver Geld- und budgetärer Sparpolitik sowie Verzicht auf Sicherung der Vollbeschäftigung wird der Lohnpolitik durch die Regierungskoalition die entscheidende Verantwortung für Produktion, Beschäftigung und Geldwertstabilität aufgebürdet. In Überschreitung ihrer Kompetenz nimmt die Bundesregierung mit falschen Argumenten Einfluß auf die durch Tarifautonomie geschützte Lohnpolitik. Der Lohnpolitik kommt entgegen der ihr zugestandenen Rolle durch die Bundesregierung angesichts der krisenhaften Entwicklung eine wichtige Funktion bei der Stabilisierung gesamtwirtschaftlicher Nachfrage zu. Die realen Einkommensverluste – durch Inflation, ansteigende Sozialabgaben sowie steigende Rechnungen für Benzin

und Heizöl – weisen der Lohnpolitik die Rolle sozialer Besitzstandswahrung zu. Aber auch die Politik der Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich ist ein wichtiges Instrument zur Sicherung von Vollbeschäftigung.

## IV. Stabilisierung durch Demokratisierung – Die Alternativen

### *1. Demokratische Wirtschaftsentscheidung gegen Defizite privater Marktsteuerung*

Der Charakter der vorherrschend propagierten und praktisch betriebenen Wirtschafts- und Sozialpolitik lässt sich gut erkennen an der Art, wie die 1974 wiederaufgetauchte Massenarbeitslosigkeit ideologisch verarbeitet und mit welchen Konzepten ihr politisch begegnet wurde. Die zentrale Reaktion auf die Massenarbeitslosigkeit bestand und besteht in dem Ruf nach einem Zurückdrängen staatlicher beschäftigungspolitischer Aktivitäten und massivem Druck auf gewerkschaftliche Handlungsmöglichkeiten; Vollbeschäftigung soll durch mehr Freiheit für die Marktkräfte erreicht werden. Tatsächlich – und wir haben hierauf bereits in mehreren früheren Memoranden hingewiesen – wurde damit das Ziel verfolgt, die Situation hoher Arbeitslosigkeit, die die Handlungsmöglichkeiten der abhängig Beschäftigten schwächt, für eine Umverteilung von Einkommen und Vermögen zugunsten der Unternehmer auszunutzen. Inzwischen ist mehrfach praktisch deutlich geworden, was bereits von Anfang an theoretisch einsehbar war, daß nämlich die mit der Parole »mehr private Marktwirtschaft« versprochene Lösung der Beschäftigungsprobleme nicht erfolgt ist. Im Gegenteil ist die Arbeitslosigkeit gegenwärtig auf den höchsten Stand seit 1955 gestiegen. Bei unveränderter Wirtschaftspolitik ist auch für die 80er Jahre mit Sicherheit vorauszusagen, daß die Beschäftigungsprobleme noch an Schärfe gewinnen werden.

Das auffälligste ökonomische Defizit der gegenwärtigen Situation besteht darin, daß es der auf dem Rentabilitätskalkül basierenden Wirtschaftssteuerung immer weniger gelingt, die verfügbaren Ressourcen den gesellschaftlichen Bedürfnissen zuzuführen. Nicht Ressourcenknappheit, wie dies mit dem falschen Schlagwort von der Ölshockbedingten Krise zu suggerieren versucht wird, sondern die Unfähigkeit, bestehende Kapazitäten auszulasten, vorhandene Fonds als Ergebnisse vorangegangener Wertschöpfung dem Reproduktionsprozeß verfügbar zu machen, beschäftigungssuchenden Menschen sinnvolle Arbeitsplätze bereitzustellen, sind Ursachen und sich verfestigende Folgen der anhaltenden Krise.

Mit der Dauer der Krise macht sich in zunehmendem Maße eine Perspektivlosigkeit bemerkbar, unter der nicht nur die unmittelbar betroffenen Arbeitslosen leiden, sondern auch diejenigen, die sie antizipieren, sei es in der Form offener Arbeitslosigkeit, sei es in der Form unterwertiger Beschäftigungsmöglichkeiten. Verfestigt hat sich auch die Disziplinierungsfunktion der Arbeitslosigkeit, nicht nur direkt am Arbeitsplatz, sondern auch im politischen Bereich. Weil die von den Unternehmen angebotenen Arbeitsplätze knapp gehalten werden, gewinnt das Argument, Arbeitsplätze seien bedroht oder würden durch diese oder jene Maßnahme geschaffen, politische Gewalt. Die gesellschaftlichen Wahlmöglichkeiten in Bezug auf die Palette zu produzierender Güter (Rüstungsexporte, Asbestproduktion), angewandte Technologien (Kernkraftwerke) oder das Verhältnis Arbeitszeit – Freizeit (Lambsdorff: zur Sicherung von Export und Arbeitsplätzen muß mehr und nicht weniger gearbeitet werden) werden immer mehr auf die eine Wahlmöglichkeit, die der Unternehmen, reduziert.

Alle diese Erscheinungen sind jedoch nicht Folgen eines ZuvIELS an staatlichen Eingriffen in den Wirtschaftsablauf, sondern Defizite einer allein auf dem Profitmaximierungskalkül basierenden Marktsteuerung. Allerdings sind diese Defizite inzwischen so groß, daß sie durch globalsteuernde Maßnahmen allein nicht mehr ausgeglichen werden können. Für eine an Arbeitnehmerinteressen orientierte Wirtschaftspolitik kann die Konsequenz deshalb nicht darin bestehen, gar keine Prozeßpolitik mehr zu betreiben.

Prozeßpolitik muß vielmehr so ausgebaut werden, daß sie wirksam wird. Dies bedeutet insbesondere, daß nicht mehr allein auf eine Politik von Profitanreizen gesetzt wird. Erforderlich ist in zunehmendem Maße eine direkte demokratische Einflußnahme auf Unternehmensentscheidungen, die die Quantität und Qualität von Arbeitsplätzen berühren.

Die Notwendigkeit wesentlich verstärkter demokratischer Einflußnahme auf Wirtschaftsentscheidungen gilt für kurzfristig zu ergreifende beschäftigungspolitische Maßnahmen wie auch für mittel- und langfristig wirksame Entscheidungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Es ist allerdings entscheidend, daß auch die kurzfristig zu ergreifenden beschäftigungspolitischen Maßnahmen in den Rahmen einer stetig betriebenen Politik der Strukturreform eingebettet werden. Diese muß darauf abzielen, beschäftigungspolitische und bedarfsorientierte Zielsetzungen nicht nur indirekt über Nachfrageimpulse zu erreichen, sondern auch durch ein Bündel direkt wirksamer, von demokratischen

Instanzen kontrollierbarer Maßnahmen, wie z. B. eine Umgestaltung der Finanzierungsmethoden und -kompetenzen öffentlicher Ausgaben, Einführung wirksamer Subventionskontrollen, die Bindung öffentlicher Aufträge an preis- und beschäftigungspolitische Auflagen, eine Stärkung der Selbstverwaltung in der Arbeitsmarktpolitik, ein Mehr an öffentlich produzierten und verteilten Gütern, eine auch gegen Marktkräfte durchzusetzende Energie- und Umweltpolitik, eine Stärkung einer Politik des sozialen Wohnungsbaus im umfassenden Sinne des Wortes, eine Umstellung von Rüstungs- auf Friedensproduktion, verbunden mit einer verstärkten Hilfe für Entwicklungsländer.

Die eingeschränkte Wirkung der an der Nachfrageseite ansetzenden staatlichen Konjunkturpolitik der vergangenen Jahre ist nach unserer Einschätzung nämlich gerade darauf zurückzuführen, daß diese nicht mit solchen Strukturreformen verbunden worden sind.

Die Durchsetzung demokratischer Strukturreformen in der Wirtschaftspolitik wird nicht ohne soziale Auseinandersetzungen möglich sein. Die sozialen Kosten einer solchen Auseinandersetzung erscheinen aber gering im Vergleich zu den sozialen Kosten, die bei einem Verzicht auf solche Strukturreformen entstehen: Ohne eine entschlossene demokratische Wirtschafts- und Sozialpolitik verschärfen sich, was bereits heute deutlich sichtbar ist, die Versorgungs- und Verteilungsprobleme im weitesten Sinne in vielen Bereichen der Gesellschaft immer mehr. Auch die sozialen Kosten zur Durchsetzung privatwirtschaftlicher Unternehmensentscheidungen dürften in immer weiteren Bereichen ansteigen; bereits in den letzten Jahren sind sie, wie sich am Beispiel der Kernkraftwerke zeigt, enorm gewachsen.

## *2. Beschäftigungspolitische Sofortmaßnahmen*

Obwohl eine auf dauerhafte Beschäftigungssicherung abzielende Politik im Rahmen eines Programms von Strukturreformen, deren Durchsetzung Zeit in Anspruch nimmt, betrieben werden muß, sind wegen des außerordentlich hohen Niveaus der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit auch Maßnahmen erforderlich, deren Wirkung unmittelbar eingesetzt. Dabei sollte von vornherein darauf geachtet werden, daß die Politik zur Krisenbekämpfung nicht mehr in Form antizyklischer Konjunkturspritzen betrieben wird.

Expansive Ausgabenprogramme sollten so massiv und mittelfristig angelegt sein, daß damit der gesellschaftliche Bedarf, der von der privaten Marktwirtschaft systematisch nicht befriedigt wird, gedeckt wird.

### *a) Expansives Haushaltsprogramm*

Eine wesentliche beschäftigungspolitische Wirkung kann bereits erreicht werden, wenn die von den Gebietskörperschaften in den letzten Monaten beschlossenen Sparmaßnahmen rückgängig gemacht werden. Es handelt sich hierbei vor allem um Ausgabenkürzungen, die, wie die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben, Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich, besonders arbeitsintensiv und vom Sozialbedarf her geboten sind, so daß die Rücknahme solcher Kürzungen vergleichsweise starke Beschäftigungswirkungen haben würde.

Als weiteren zentralen Vorschlag wiederholen wir, was wir bereits im Sondermemorandum vom Dezember 1980 empfohlen haben. Als Teil eines auf 10 Jahre bemessenen Zukunftsprogramms für die 80er Jahre, dessen Volumen nach gegenwärtigen Schätzungen ungefähr 200 Milliarden DM betragen muß, sind für 1981 unverzüglich zusätzliche Staatsausgaben in Höhe von 20 Milliarden DM zu tätigen. Das Zukunftsprogramm für die 80er Jahre soll der Schaffung stabiler zukunftsorientierter Arbeitsplätze und der Befriedigung vorwiegend solchen gesellschaftlichen Bedarfs dienen, der durch privatwirtschaftliche Produkte nicht oder unzureichend abgedeckt wird.

Nicht alle der von uns für das Zukunftsprogramm vorgeschlagenen Projekte lassen sich in vollem Umfang sofort realisieren. In fast allen Fällen ist jedoch eine unmittelbare Inangriffnahme möglich, zumal aus dem »Zukunftsinvestitionsprogramm« (ZIP) noch eine Reihe von beschäftigungswirksamen und zur Deckung gesellschaftlichen Bedarfs notwendigen Projekten, für die bereits ausreichende Planungsvorlagen existieren, nicht durchgeführt worden sind.

Neben Projekten zur Verdichtung und qualitativen Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs, zur Übernahme und Förderung des sozialen Wohnungsbaus und Verbesserung der Wohnumwelt (vgl. hierzu ausführlich unten), zur wasserwirtschaftlichen Zukunftsvorsorge, zur Verbesserung von Krankenhäusern, zum Ausbau von Jugendzentren, Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe, zur Beseitigung von Unfallschwerpunkten sollte sich das Zukunftsprogramm für die 80er Jahre vor allem auf folgende Kernbereiche beziehen:

– Rationelle und umweltfreundliche Energieverwendung und Entwicklung alternativer Energiequellen. Hier kann kurz- und mittelfristig ein Programm zur umfassenden wärmetechnischen Sanierung öffentlicher Gebäude eingeleitet werden, wie es im Mehrheitsvotum der Enquete-Kommission des Bundestages vorgeschlagen wurde. Außerdem

sollte möglichst rasch der weitere Ausbau der Fernwärmeversorgung, aber auch die Einrichtung von dezentralen Systemen der Wärme-Kraft-Kopplung (Blockheizkraftwerke etc.) im kommunalen und regionalen Bereich, in Angriff genommen werden. Neben einer verstärkten Förderung von Forschung und Entwicklung bei alternativen Energiequellen kann die Markteinführung von solaren Brauchwasseranlagen durch ein Programm zur Umrüstung in den geeigneten öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen beschleunigt werden.

– Verbesserung der Umweltsituation. Erforderlich ist ein verstärkter Ausbau von Anlagen zur Abfallaufbereitung und -wiederverwertung. Die Oberflächengewässer müssen, insbesondere durch Errichtung von Anlagen zur Abwasserbehandlung, saniert werden.

Ein weiterer Schwerpunkt des Sofortprogramms muß bei Maßnahmen zur beruflichen Bildung liegen. Hierfür sprechen bildungspolitische sowie kurz- und mittelfristige beschäftigungspolitische Aspekte. Erforderlich ist vor allem die Inangriffnahme dreier Projekte:

– Berufsbildungsförderungsprogramm für Jugendliche in benachteiligten, meist ländlichen, Regionen zur Deckung des Ausbildungsplatzdefizits durch die Schaffung *vollqualifizierender* außerbetrieblicher Ausbildungsstätten. Gegenwärtig bleiben in benachteiligten Regionen über 30% der Jugendlichen eines Schulentlaßjahrgangs unversorgt.

– Programm zur allgemeinen und beruflichen Bildungsförderung junger Ausländer (rd. 80 000 ohne Zugang zu Bildungs-/Ausbildungsangeboten). Dies würde regional vorwiegend in Großstädten anzusiedeln sein.

– Systematisches und umfassendes Weiterbildungs-/Umschulungsprogramm zum Ausgleich von Fehl- und Mangelqualifikationen, die das ökonomische System in den letzten Jahren hervorgebracht hat und die sich mit als Beschäftigungs- und Wachstumshemmnis erweisen.

Diese Programme sind kurzfristig möglich und notwendig. Sie sind eine wichtige Bedingung zur Sicherung dauerhafter Beschäftigungsperspektiven für benachteiligte Gruppen von abhängig Beschäftigten.

### *b) Beendigung der restriktiven Geldpolitik*

Die Bundesbank ist trotz des schweren Konjunktureinbruchs bis heute nicht von ihrem Kurs der restriktiven Geldpolitik abgewichen. Die Folge ist, daß das Geldmengenwachstum unterhalb der ohnehin gering bemessenen, von der Bundesbank vorgegebenen Rate liegt. Die hohen Kapitalmarktzinsen, keineswegs eine Folge der Kreditaufnahme durch

die öffentliche Hand, sondern vielmehr Ergebnis der hohen Diskontsätze und des engen Refinanzierungsspielraums, steigen seit Anfang dieses Jahres noch weiter an. Dies wirkte sich vor allem auf die Investitionsbereitschaft kleinerer und mittlerer Unternehmen sowie auf den Wohnungsbau negativ aus. Diese Bereiche sind besonders von Kreditfinanzierungen abhängig. Neben der konzentrationsfördernden Wirkung solcher Hochzinspolitik kommt es damit zu krisenverschärfenden Folgen. Es ist daher dringend geboten, den Kurs der restriktiven Geldpolitik zu beenden.

### c) *Lohnerhöhung als Stabilisierungsfaktor*

Eine der wesentlichen Ursachen für das geringe Volumen arbeitsplatzschaffender kapazitätserweiternder Investitionen der vergangenen Jahre liegt darin, daß vom privaten Verbrauch zu geringe Impulse für die Vornahme von Erweiterungsinvestitionen ausgegangen sind. Die deutliche Abschwächung der Entwicklung des privaten Verbrauchs ist auf die nur schwache reale Lohnsteigerung der vergangenen Jahre zurückzuführen. Für eine bessere Auslastung vorhandener Produktionskapazitäten ist ein Anwachsen der konsumtiven Endnachfrage Voraussetzung. Diese muß durch eine aktive Lohnpolitik gesichert werden.

Von Unternehmerseite und dieser nahestehenden Wirtschaftswissenschaftlern wird gerade in der gegenwärtigen Zeit der verschärften Krise verstärkt realer und ideologischer Druck auf die Lohnentwicklung ausgeübt. Die von dieser Seite gemachten Vorschläge für eine Lohnpause, für eine produktivitätsorientierte bzw. kostenniveauneutrale Lohnpolitik im »strengen Sinne«, für eine absolute und relative Senkung der unteren Lohneinkommen zur »Entzerrung« einer angeblich inadäquaten Lohnstruktur hätten im Falle ihrer Verwirklichung sozial unverantwortliche beschäftigungspolitische Folgen. Sie laufen alle darauf hinaus, die für ein hohes Beschäftigungsniveau entscheidende Endnachfrage der Lohneinkommensbezieher weiter zu schwächen. Die negative Verteilungswirkung einer Lohnpause braucht nicht weiter begründet zu werden. Beim Vorschlag einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik im strengen Sinne wird versucht, die Einkommensumverteilung durch manipulative Wortwahl zu kaschieren: Wenn die Löhne nur im Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen durchschnittlichen Produktivität, nicht aber auch im Ausmaß der Steigerungsrate des Preisniveaus steigen – letzteres beinhaltet der Vorschlag –, so erfolgt tatsächlich eine vollständige Abkopplung der Löhne von

der Produktivitätsentwicklung, verbunden mit einer Umverteilung zuungunsten der Lohneinkommensbezieher. Der wesentliche Inhalt des Angriffs auf die *Lohnstruktur* – erst jüngst vom wissenschaftlichen Beirat beim BMWi gefordert – bedeutet ebenfalls eine nach unten gerichtete Korrektur des *Lohnniveaus*: Die tarifliche (in anderen Ländern häufig auch gesetzliche) Sicherung minimaler Lohnstandards hat sich, dies zeigt die Erfahrung, im allgemeinen auch als Sicherung höherer Lohn- und Gehaltsgruppen erwiesen. Eine Absenkung des Mindestlohneinkommens führt in aller Regel zu einem Nachziehen der höheren Lohn- und Gehaltseinkommen in dieselbe Richtung.

Im übrigen sprächen beschäftigungspolitische Gründe, in deren Namen Änderungen der Lohnstruktur vorgeschlagen werden, gerade für eine Nivellierung statt für eine weitere Konzentration der Lohneinkommen: Internationale und historische Vergleiche zeigen, daß Länder mit den größten Beschäftigungsproblemen gleichzeitig die stärksten Unterschiede in den Einkommen, auch in den Lohneinkommen, aufweisen. Auch kreislaufmäßig spricht unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten alles für eine verstärkte Anhebung der unteren Einkommen, weil diese, anders als die höheren Einkommen, fast vollständig zu unmittelbar nachfragewirksamen Konsumausgaben verwendet werden (müssen).

Die letztlich durchschlagende Begründung dafür, Angriffe auf Lohnniveau und Lohnstruktur abzuwehren, ist sozialpolitischer Art; denn es handelt sich dabei um Versuche, den Lebensstandard der abhängig Berufstätigen zu senken, obwohl sie die Wertschöpfung durch qualifizierte Arbeit schaffen.

#### d) *Arbeitszeitverkürzung*

Von 1969 bis 1973 – also in Jahren mit sehr niedriger Arbeitslosigkeit – betrug die Abnahme der tariflichen Arbeitszeit, und zwar der wöchentlichen Arbeitszeit und des Jahresurlaubes zusammengerechnet, im Durchschnitt etwa 1%. Seit 1974 ist diese Rate auf  $\frac{1}{2}\%$  im Jahresschnitt gesunken. Unter dem Druck der Krise wurde die tarifpolitische Durchsetzung von Arbeitszeitverkürzung schwieriger. Dieses wichtige arbeitsmarktpolitische Instrument hat damit an Bedeutung verloren. Anstelle einer Reduzierung wäre beschäftigungspolitisch aber eine Erhöhung des Tempos der Arbeitszeitverkürzung notwendig gewesen.

Der Rückgang betrifft nicht alle Formen der Arbeitszeitverkürzung

gleichermaßen: Zwischen 1974 und 1979 stieg der durchschnittliche Jahresurlaub von 23,67 Tagen auf 27,3 Tagen. Es bestehen gute Chancen in den nächsten Jahren, in Stufenplänen den 6-Wochen-Urlaub für alle durchzusetzen. Ebenso können zusätzlichen Freischichten für Nachschichtarbeiter Erfolgschancen eingeräumt werden. Die Unternehmen hoffen, auf diese Weise zusätzliche Nachschichtarbeiter unter anderem auch im Angestelltenbereich durchzusetzen und spezifische Arbeitskräfte-Engpässe bei Schichtarbeitern zu beseitigen. Die Wochenarbeitszeit ist in den letzten Jahren hingegen weitgehend konstant geblieben. Sie sank durch die Anpassung einzelner Tarifverträge an die 40-Stunden-Woche von 1974 bis 1979 lediglich von 40,75 auf 40,13 Stunden.

Der Tempoverlust der Arbeitszeitverkürzung ist also wesentlich durch die Festschreibung der 40-Stunden-Woche verursacht, die in den tarifpolitisch zentralen Tarifverträgen der Stahl- und Metallindustrie bis 1983 gilt. Gruppenspezifischen Regelungen der Arbeitszeitverkürzung, wie Freischichten für Schichtarbeiter, Teilzeitarbeit für Ältere usw., kommt aus sozialpolitischen Gründen eine hohe Bedeutung zu, da durch sie differenziert bestimmte Belastungen ausgeglichen werden könnten. Viele solcher Einzelregelungen ergeben addiert auch bemerkenswert globale arbeitsmarktpolitische Effekte.

Die sozial- und beschäftigungspolitischen Probleme der nächsten Jahre erfordern allerdings Formen der Arbeitszeitverkürzung, die alle Gruppen der Beschäftigten betreffen und damit globalere Auswirkungen haben. Die zentrale Bedeutung kommt dabei der Einführung der 35-Stunden-Woche zu:

1. Durch expansive Beschäftigungsprogramme alleine können nicht ausreichende Wachstumsraten zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung erzielt werden. Durch die Einführung der 35-Stunden-Woche würden nach Berechnung des IAB und IFO – die Effekte aller Rationalisierungsmaßnahmen in Reaktion auf diese Arbeitszeitverkürzung eingerechnet – mindestens 1 Million zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Eine solche auf die gesamte Arbeitsmarktsituation durchschlagende Wirkung hat keine andere Form der Arbeitszeitverkürzung.

2. Infolge gestiegener Belastungen in der Arbeit, längerer Anfahrtswege zur Arbeit und höherer Anforderungen an Weiterbildung hat sich ein zunehmendes Mißverhältnis zwischen täglicher Berufszeit und Freizeit ergeben. Die notwendige Zeit zur Regeneration und zur langfristigen Entwicklung der Qualifikation sowie zur Bereicherung familiärer und sozialer Beziehungen erfordert einschneidende Verkürzungen der Wochenarbeitszeit.

Die Behauptung, daß durch die Umkehrung der demographisch bedingten Erhöhung der Erwerbsbevölkerung Ende der 80er Jahre große Arbeitskräfteknappheiten zu befürchten und aufgrund der Unumkehrbarkeit der Arbeitszeitverkürzung Produktionsverluste zu erwarten seien, ist nicht stichhaltig: Nach allen Prognosen stehen auch Ende der 80er Jahre genügend Arbeitskräfte zur Verfügung. Offensichtlich wird nur gewünscht, dauerhaft ein Reservoir von Arbeitslosen zu erhalten, um die wirtschaftliche und gesellschaftliche Lage der abhängig Beschäftigten zu verschlechtern. Wenn in den 80er Jahren durch eine lang angelegte Qualifizierungspolitik die berufliche Flexibilität der Belegschaften systematisch erhöht wird und durch eine Humanisierung der Arbeit der Verschleiß der Arbeitskraft und die Ausgliederung von hunderttausenden Frühinvaliden verringert wird, können die Arbeitsanforderungen der 90er Jahre ohne weiteres bewältigt werden.

Aus beschäftigungs- und sozialpolitischen Gründen ist daher die Durchsetzung der 35-Stunden-Woche in den 80er Jahren unabsehbar. Auf sie müssen sich die Kräfte in den nächsten Jahren konzentrieren. Die 35-Stunden-Woche könnte in mehreren Stufen eingeführt werden.

In solche Stufenpläne können durchaus gruppenspezifische Regelungen eingebaut werden, die z. B. die vorzeitige Einführung der 35-Stunden-Woche für Ältere oder Beschäftigte an gesundheitgefährdeten Arbeitsplätzen beinhalten. Angesichts der enorm steigenden Produktivität der nächsten Jahre ist ein voller Lohnausgleich finanziert und durchzusetzen.

#### e) *Auflagen und Erfolgskontrollen bei Vergabe öffentlicher Mittel*

Monetäre Kreislaufimpulse, die von öffentlichen Haushalten ausgehen, haben nicht in allen Fällen die beabsichtigte Beschäftigungswirkung, weil Mitnehmereffekte oder konterkarierende Reaktionen bei den Unternehmen auftreten können. Diese Einwände treffen weniger für ein expansives Programm zu, das durch vermehrte Aufträge und Personaleinstellungen getragen wird. In diesem Fall sind Sickerverluste verhältnismäßig gering, bei vermehrten Personaleinstellungen sind sie gleich null. Auch vermehrte Staatsaufträge haben im allgemeinen eine unmittelbare positive Beschäftigungswirkung, weil sie unmittelbar zu mehr Produktion führen. Dies ist auch einer der Gründe, aus denen wir für ein expansives *Ausgaben* – statt für ein Steuerentlastungsprogramm eintreten. In manchen Fällen kann jedoch die beschäftigungs-politische Wirkung zusätzlicher Aufträge durch die Unternehmen

unterlaufen werden, indem sie z. B. eine Politik der Streckung von Aufträgen betreiben oder, vor allem in Engpaßbereichen, mit Preissteigerungen reagieren. Eine geringe unmittelbare Beschäftigungszunahme ist auch dann zu erwarten, wenn Aufträge an kapitalintensive (meist große) Unternehmen gehen, weil bei diesen ein überdurchschnittlich großer Teil der Wertschöpfung in Form von Gewinnen anfällt, die allenfalls mittelbar über nachfolgende Investitionen beschäftigungswirksam werden. Aus diesen Gründen ist es erforderlich, die Vergabe öffentlicher Aufträge mit Beschäftigungs-, Preis- und/oder Investitionsauflagen zu versehen und Kontrollen für die Einhaltung dieser Auflagen einzurichten. Möglichkeit und Notwendigkeit solcher Auflagen und Kontrollen, an denen Betriebsräte und gewerkschaftliche Gremien zu beteiligen sind, haben sich an der Vergabe- und Kontrollpraxis bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gezeigt, für deren relativ hohe Beschäftigungswirksamkeit erwiesenermaßen die Beteiligung von Betriebs- und Personalräten bei Beantragung und Kontrolle in hohem Maße mitverantwortlich ist.

Im Gegensatz zu öffentlichen Personal- und Sachausgaben sind positive Beschäftigungswirkungen von Subventionen, insbesondere in der Form steuerlicher Belastungen, äußerst fragwürdig. Dabei handelt es sich bei den Unternehmen gewährten Subventionen um eine quantitativ bedeutsame Größe: Nach Berechnungen des RWI flossen den Unternehmen (ohne Verkehrs- und Wohnungsunternehmen) bereits 1976 36 Mrd. DM zu, heute dürften es weit über 40 Mrd. DM sein, was mehr ist, als die gesamten kommunalen Investitionsausgaben in der BRD. Bei diesen Berechnungen handelt es sich im übrigen nur um einen Teil des gesamten Subventionsvolumens, weil dabei verschiedene indirekte Finanzhilfen öffentlicher Unternehmen und Maßnahmen kommunaler Wirtschaftsförderung nicht erfaßt wurden.

Zahlreiche Untersuchungen haben gezeigt, daß mit Hilfe der den Unternehmen gewährten Subventionen die damit beabsichtigten Effekte auf die ökonomische Entwicklung mangels hinreichender Kontrolle und wegen vielfacher Mitnehmereffekte nicht eingetreten sind; insbesondere blieben beschäftigungspolitische Erfolge aus. Was aber als wesentlicher Effekt von Subventionen stets bleibt, ist die wachsende Belastung der öffentlichen Haushalte.

Die Einführung einer wirksamen Subventionskontrolle ist daher dringend geboten. Eine solche Kontrolle hat dabei zu beachten, daß

– Durchsichtigkeit über die Vielfalt der Finanzhilfen herbeigeführt wird;

- klare Ziele und Maßstäbe für eine Erfolgskontrolle angegeben werden;
- Auflagen, vor allem über Quantität und Qualität zu schaffender Arbeitsplätze sowie zur Erhaltung und Wiederherstellung einer lebenswerten Umwelt, erteilt werden, ohne deren Einhaltung Subventionen nicht in Anspruch genommen werden dürfen bzw. im Falle nachträglich festgestellter zweckfremder Verwendung zurückgezahlt werden müssen;
- Subventionen prinzipiell zu befristen sind, um unkontrollierte automatische Verlängerungen zu verhindern;
- wo immer es geht, Subventionen, die in Form von Steuervergünstigungen gewährt werden, in offene Zuschüsse umgewandelt werden, um Transparenz und parlamentarische Kontrolle zu verbessern;
- in Fällen stark und dauerhaft subventionierter Sektoren, häufig verbunden mit hoher Unternehmenskonzentration, Wirtschaftshilfen in Form staatlicher Kapitalbeteiligung erfolgen. Hierdurch wird ein wesentlich größerer Einfluß auf die Verwendung der gewährten Mittel möglich, als dies bei anderen Formen der Subventionierung der Fall ist.

Im übrigen erscheint die Vergabe von Subventionen auch bei bester Kontrolle kaum sinnvoll, wenn sie nicht eingebettet ist in Zielvorstellungen, die sich aus regionalen, sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsplänen ergeben.

### 3. Generelle Strukturreformen

#### a) Die Stoßrichtung

Strukturreformen verlangen neben dem politischen Willen dazu auch institutionelle und rechtliche Änderungen, deren Durchsetzung Zeit beansprucht. Auf die Notwendigkeit grundlegender Strukturreformen haben wir bereits in früheren Memoranden hingewiesen. Wir haben dort auch zu den dringlichsten Aufgaben Vorschläge unterbreitet. Gerade wegen der mit der Durchsetzung verbundenen Zeit erscheint es wichtig, daß mit der Inangriffnahme solcher Reformen unmittelbar begonnen wird. Dem Gegenstand nach weisen die folgenden konkreten Vorschläge zumeist in die Richtung eines erhöhten gesellschaftlichen Konsums und vermehrter öffentlicher Investitionen. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich zum einen, weil die privaten Unternehmen, vor allem im monopolisierten Sektor, sich als immer weniger in

der Lage erweisen, die nicht privat konsumierten Teile der Wertschöpfung in arbeitsplatzschaffende Investitionen zu transformieren. Gleichzeitig – z. T. als Folge dieser Tatsache – sind in den letzten Jahren große Felder gesellschaftlichen Bedarfs entstanden, deren Befriedigung nur unzureichend oder gar nicht durch rein private Produktion und Verteilung möglich ist.

In der Form zielen die Strukturreformen auf eine stärkere Durchsetzung demokratischer Willensbildung im Bereich wirtschaftlicher Entscheidungen. Dies verlangt eine Reihe von institutionellen Änderungen, wie z. B.

- die Einrichtung überbetrieblicher *Wirtschafts- und Sozialräte* mit entscheidendem Stimmrecht der Arbeitnehmervertreter;
- die Inangriffnahme einer Regional- und Strukturplanung;
- eine finanzielle und rechtliche Stärkung der Kommunen als den wichtigsten Trägern bürgerlicher Infrastrukturversorgung;
- eine Stärkung der Selbstverwaltung bei der Bundesanstalt für Arbeit;
- eine stärkere Übernahme des Wohnungsbaus in öffentliche und gemeinnützige Träger;
- nicht zuletzt auch eine grundlegende Reform des Systems der Geldversorgung durch die Bundesbank und die Geschäftsbanken.

Anstelle eines umfassenden und allgemeinen Konzepts zur Demokratisierung der Wirtschaft greifen wir einige wichtige Bereiche auf, in denen die Defizite besonders stark sind, weil systematisch bestehender gesellschaftlicher Bedarf nach Gütern und Leistungen sowie nach qualitativ befriedigenden Arbeitsplätzen über den Markt nicht oder unzureichend abgedeckt wurde. Es handelt sich dabei gleichzeitig um Bereiche, deren »Vergesellschaftung« unmittelbar notwendig und möglich ist. Die von uns vorgeschlagenen Reformen zeigen, daß es vielfältige Abstufungen und Formen der Vergesellschaftung gibt. In vielen Fällen erscheint es möglich, demokratische Einflußnahme auf wirtschaftliche Entscheidungen zu nehmen, ohne daß Eigentumsrechte geändert werden müssen. In anderen Fällen ist allerdings eine wirksame Durchsetzung der Ergebnisse demokratischer Willensbildungsprozesse nur auf der Basis unmittelbar vergesellschafteter Produktionsmittel, also durch öffentliches Eigentum an Produktionsmitteln, möglich. Die Vielfalt möglicher Vergesellschaftungsformen zeigt jedenfalls, daß Hinweise auf mangelnde Durchsetzbarkeit von Verstaatlichungen privater Produktionsmittel ungeeignet sind, als Belege für die Unmöglichkeit von mehr Produktion und Verteilung in unmittelbar vergesellschafteter Form zu gelten.

## b) Finanzierung von mehr Staatsausgaben

Aus dem Unvermögen der Privatwirtschaft, die gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse aus Löhnen und Gewinnen im notwendigen Umfang und in der gesellschaftlich gewünschten Struktur für reale Investitionen zu verwenden, ergibt sich die Notwendigkeit, brachliegende Ersparnisse durch den Staat zu absorbieren, sie nachfragewirksam zu verausgaben.

Eine Form solcher Absorption stellt dabei die gegenwärtige Form der staatlichen Kreditaufnahme auf den nationalen Kapitalmärkten dar.

Die Finanzierung der von uns vorgeschlagenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen sollte kurzfristig zunächst durch eine Ausweitung der öffentlichen Kreditaufnahme erfolgen.

Angesichts der zu geringen Inanspruchnahme des Kapitalmarktes durch die privaten Investoren ist eine Verdrängung der privaten Unternehmensinvestitionen durch eine Erhöhung der Staatsverschuldung gegenwärtig mit Sicherheit auszuschließen. Auch wäre ein möglicher Anstieg der Inflationsraten angesichts der Unterauslastung der Produktionskapazitäten nicht ursächlich auf die ansteigende Staatsverschuldung zurückzuführen. Eine Ausweitung der öffentlichen Kreditaufnahme zur Finanzierung der expansiven Ausgabenprogramme führt auf absehbare Zeit auch nicht zu einer Überschuldung des Staates: die Bundesrepublik liegt nach wie vor im internationalen Vergleich mit einem Anteil von ca. 30% der Gesamtverschuldung am Bruttonsozialprodukt am unteren Ende der entwickelten kapitalistischen Industrieländer.

Die Finanzierung öffentlicher Ausgaben durch eine unveränderte, marktmäßige Verschuldung insbesondere bei den Geschäftsbanken entspricht aber auf Dauer keiner Ideallösung. Sie ist insbesondere deswegen problematisch, weil sie die Verteilungsverhältnisse reproduziert, die zur Notwendigkeit verstärkter öffentlicher Expansionsprogramme geführt haben. Die jetzige Form der Staatsverschuldung erhöht die Gewinne der Banken und führt (über das Bankensystem vermittelt) zu höheren Zinseinnahmen bei den Finanzkapital haltenden Großunternehmen und den Beziehern hoher Einkommen, die über ein größeres Geldvermögen verfügen. Die von der Verteilung begünstigten Gruppen werden durch die staatlichen Zinszahlungen weiterhin begünstigt, da insbesondere ihnen rentierliche Anlagermöglichkeiten geboten werden, die ohne die Staatsverschuldung nicht in diesem Ausmaß existierten. Finanziert wird diese Einkommensumverteilung letztlich aus den allgemeinen Steuereinnahmen und damit von der

Masse der Beschäftigten. Unter Kreislaufgesichtspunkten bedeutet dies außerdem, daß mit ansteigender Staatsschuld ein wachsender Teil der Staatsausgaben in Form von Zinszahlungen nachfrageunwirksam festgelegt ist, da gerade die Hauptempfänger dieser Zinsausgaben diese nicht für zusätzliche Realinvestitionen oder zusätzlichen Konsum verwenden.

Zum anderen führt die steigende Staatsverschuldung sowie das augenblicklich hohe Zinsniveau zu einer Erhöhung der Zinsbelastungen, die die künftigen öffentlichen Haushalte zusätzlich vorbelasten.

Die Finanzierung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen und zusätzlichen Staatsausgaben muß daher in Zukunft wesentlich kostengünstiger erfolgen und die negativen Verteilungswirkungen der jetzigen Form der Kreditaufnahme vermeiden.

Dies sollte auf dreierlei Weise erfolgen:

*Erstens* ist aus verteilungspolitischen und kreislaufökonomischen Gründen eine Änderung bei der Form der Staatsverschuldung notwendig. Ohne die ausführliche Darstellung dieser Überlegungen im Teil B des Memorandums 1980 nochmals in vollem Umfang zu wiederholen, bedeutet dies insbesondere:

– Eine Verknüpfung des Geldschöpfungsprozesses durch die Notenbank und der Kreditaufnahme des Staates ist vorzusehen. Durch geeignete Festsetzung der Mindestreservesätze für den Geschäftsbankensektor kann dabei sichergestellt werden, daß die Geldmenge nicht in stärkerem Ausmaß ausgeweitet wird, als dies in einer Situation ohne Notenbankverschuldung geschehen würde. Der Vorschlag ist also nicht mit einer geldmengenpolitisch zu begründenden Inflationsgefahr verbunden.

– Der Geschäftsbankensektor muß dazu verpflichtet werden, in einer bestimmten Relation zu seinem Einlagevolumen niedrigverzinsliche Staatsschuldtitel zu halten.

– Staatsschuldtitel müssen in verstärktem Ausmaß bei kleinen Anlegern, die bisher das Kontensparen bevorzugten, untergebracht werden; dies bedeutet insbesondere das Aufbrechen des Vertriebsmonopols der Kreditinstitute für Anleihen und Bundesschatzbriefe.

*Zweitens* ist eine grundlegende Veränderung der Steuer- und sonstigen Einnahmepolitik erforderlich:

– Es ist auf Dauer nicht sinnvoll, die brachliegenden Ersparnisse ausschließlich durch die staatliche Kreditaufnahme zu absorbieren. Die öffentlichen Haushalte sollten durch eine geeignete Steuerpolitik vielmehr dafür sorgen, daß die nicht nachfragewirksamen Finanzierungsüberschüsse der privaten Sektoren erst gar nicht in diesem Aus-

maße entstehen. Wenn das Sparen insbesondere der oberen Einkommensbezieher vor allem aber die Geldvermögensbildung des Unternehmenssektors weiterhin nicht durch die privaten Unternehmen in Realinvestitionen transformiert wird, so ist eine steuerliche Abschöpfung der nicht-produktiv verwendeten Profite volkswirtschaftlich sinnvoll. Es ist daher notwendig, Formen zu finden, mit denen die nicht investierten Gewinne der Großunternehmen erfaßt und besteuert werden.

– Die steuerliche Entlastung des Unternehmenssektors und der oberen Einkommensbezieher hat in den letzten Jahren enorme Ausmaße angenommen. Bei der Körperschaftssteuer haben insbesondere die veränderten Abschreibungsmöglichkeiten von Investitionen von 1976 bis 1979 zu einer Halbierung der Steuerlastquote geführt: Für 1979 ergibt dies allein einen Einnahmeverlust von über 20 Mrd. DM für den Staat. Die Lohn- und Einkommenssteuerreform 1981 führt nach Schätzungen des DIW dazu, daß über 70% der Steuerentlastungen auf die Einkommensbezieher mit Jahresbruttoeinkommen von 50 000 DM und mehr entfällt. Allein die Bezieher von Einkommen über 100 000 DM erhalten durch diese Steuerreform Steuergeschenke von über 1,3 Mrd. DM. Die verteilungsmäßig unsozialen Steuer-reformen der letzten Jahre müssen wieder rückgängig gemacht werden.

– Die enormen Gewinnsteigerungen der Mineralölkonzerne müssen drastisch besteuert werden. Auch in anderen westeuropäischen Ländern werden diese Profite abgeschöpft und für gezielte arbeitsbeschaffende Maßnahmen eingesetzt.

– Allein durch die Eintreibung der Steuerrückstände, der Verhinderung der Steuerflucht sowie der Transferierung der Gewinne der Konzerne ins Ausland und der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, wäre eine Finanzierung der vorgeschlagenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen gesichert.

*Drittens* muß eine Umorientierung der Ausgabenpolitik erfolgen. Der weiteren Umverteilung der Haushaltsmittel zugunsten der Rüstungsausgaben und der Unternehmenssubventionen muß Einhalt geboten werden. Eine konsequente Abrüstungspolitik und ein Abbau der lediglich gewinnsteigernden Subventionen setzt die Mittel für beschäftigungspolitische Ausgabenprogramme frei.

Auch wenn eine Finanzierung des vorgeschlagenen expansiven Ausgabenprogrammes durch eine zusätzliche Staatsverschuldung in der aktuellen Situation möglich und weitgehend unbedenklich ist, bedarf eine demokratische Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Zukunft struktureller Reformen in der Form der Staatsverschuldung, der steu-

erlichen Belastung der Großunternehmen und oberen Einkommensbezieher sowie einer grundlegenden Umorientierung der staatlichen Ausgabenpolitik.

c) *Stärkung der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit*

Öffentliche Beschäftigungsprogramme werden in ihrer Wirksamkeit vielfach in Frage gestellt, da Unternehmen auf Nachfrageerhöhungen mit Preiserhöhungen und nicht mit einer realen Ausdehnung der Produktion und der Beschäftigung reagieren. Auch spezielle Arbeitsmarktinstrumente können von Unternehmern zur ausschließlichen Profitvermehrung genutzt werden, so daß die gewünschten Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt nicht oder nur unzureichend eintreten. Einarbeitungs- und Eingliederungszuschüsse werden häufig dazu benutzt, mit Hilfe öffentlicher Mittel neue Beschäftigte einzustellen und dafür andere Beschäftigte zu entlassen; Qualifizierungszuschüsse werden zur Finanzierung ohnehin geplanter Weiterbildungsmaßnahmen benutzt; Kurzarbeitergeld dient teilweise zur Finanzierung von Stillstandzeiten bei Modellwechsel usw. Diese »Mitnahmeeffekte« drücken aus, wie öffentliche Programme durch private Interessen konterkariert werden können.

Eine Effektivierung der Beschäftigungspolitik und eine Verringerung solcher Mitnahmeeffekte erfordert eine Stärkung inner- und außerbetrieblicher Kontrollinstanzen. Wichtige Ansatzpunkte dafür wurden in den letzten Jahren im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit entwickelt. Auf Initiative der Gewerkschaften wurde der Einfluß der Selbstverwaltung gegenüber der Verwaltung gestärkt. Betriebs- und Personalräte erhielten ein stärkeres Mitspracherecht bei der Beantragung und Kontrolle von AB-Maßnahmen. Gewerkschaftliche Vorstellungen laufen auf einen Ausbau dieser Mitspracherechte bei anderen Instrumenten des Arbeitsförderungsgesetzes hinaus. Gleichzeitig wurde auch der Entscheidungsspielraum der Verwaltungsausschüsse der lokalen Arbeitsämter erweitert. Dadurch entsteht die Möglichkeit, daß durch die Abstimmung von Betriebs- und Personalräten und den gewerkschaftlichen Mitgliedern in der Selbstverwaltung die Arbeitsmarktpolitik besser kontrolliert und effektiviert werden kann.

Der Aktivierung der Selbstverwaltung sind allerdings erhebliche Grenzen gesetzt: Durch eine Aushöhlung des Finanzspielraums der Bundesanstalt für Arbeit wurde der Aktionsradius der Selbstverwaltung eingeengt. Die Arbeitgeber sind neben den Gewerkschaften und der öffentlichen Hand zu einem Dritteln in der Selbstverwaltung vertre-

ten und können eine langfristig vorausschauende Arbeitsmarktpolitik blockieren. Hinzu kommt, daß vor allem auf regionaler und lokaler Ebene die Entscheidungsspielräume der Selbstverwaltung durch die zentralisierte, autoritäre Struktur der Bundesanstalt für Arbeit sehr eingeschränkt bleiben und damit einer Kontrolle aller betrieblichen Maßnahmen enge Grenzen gesetzt sind. Die vorliegenden positiven Ansätze einer Beteiligung der Betriebsräte und einer Aktivierung der Selbstverwaltung müssen forciert werden. Hierfür ist es notwendig, daß

- in der Selbstverwaltung der Arbeitsämter künftig nur noch die Gewerkschaften vertreten sind und der Einfluß privater Arbeitgeber in den Arbeitsämtern zurückgedrängt wird; in Angelegenheiten der Arbeitslosenversicherung sollten wie in Schweden nur die Gewerkschaften vertreten sein;
- der Finanzspielraum der Bundesanstalt für Arbeit, dabei insbesondere der lokalen Arbeitsämter für eine aktive Arbeitsmarktpolitik durch einen erhöhten Bundeszuschuß und eine Arbeitsmarktabgabe aller Erwerbstätigen erweitert wird;
- die Entscheidungsrechte der Selbstverwaltung gegenüber der Arbeitsverwaltung ausgedehnt werden, z. B. auf dem Gebiet der Personalentscheidungen und der Festlegung lokaler und regionaler Arbeitsmarktinitiativen;
- die Initiative und Kontrollrechte von Betriebs- und Personalräten bei allen wesentlichen beschäftigungspolitischen Maßnahmen gestärkt werden.

Diese Ansätze können nicht auf den Bereich der Bundesanstalt für Arbeit – also die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne – beschränkt bleiben. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen mit strukturpolitischen Ausgabenprogrammen abgestimmt werden. Auch hier können z. B. Beschäftigungsaufgaben nur durch Abstimmung von Betriebs- und Personalräten mit Gewerkschaftsvertretern in regionalen Strukturbiräten sinnvoll kontrolliert werden.

#### *d) Umwelt- und Energiepolitik ohne faule Kompromisse*

Die Umwelt- und Energiepolitik in der Bundesrepublik ist nach wie vor durch ein erhebliches Vollzugsdefizit bei vorhandenen Regelungen sowie durch ein ständiges Zurückweichen vor mächtigen ökonomischen Interessen bei der Durchsetzung von seit langem als notwendig erkannten Maßnahmen gekennzeichnet. Gerade in jüngster Zeit ist als generelle Tendenz zu beobachten, daß unter dem schönfärberischen

Titel ›Beseitigung von Investitionshemmnissen‹ und unter Hinweis auf die infolge von ›umwelt- und energiepolitischen Restriktionen‹ angeblich schwindende internationale Konkurrenzfähigkeit der Versuch unternommen wird, eine konstruktive Weiterentwicklung der Umweltpolitik zu verhindern und vorhandene Regelungen zu lockern.

Solchen Strategien muß mit Entschiedenheit entgegengetreten werden. Anstatt einer Zurücknahme ist ein zügiger Ausbau und eine Intensivierung der Umweltpolitik erforderlich, da sonst eine dramatische Verschlechterung der Umweltsituation unausweichlich wird.

Dabei kommt es vor allem darauf an, anstatt allgemeiner Rezepte Maßnahmen zu entwickeln, die auf die Struktur der unterschiedlich gelagerten Einzelprobleme zugeschnitten sind und die über das vielfach praktizierte Festschreiben des ›Standes der Technik‹ hinausgehen und die technologische Entwicklung gezielt in Richtung umweltfreundliche Verfahren und Produkte lenken. Wirksame Maßnahmen als ›nicht marktkonform‹ abzustempeln, um sie zu tabuisieren, stellt keine Lösung der drängenden Probleme dar und trägt nur dazu bei, wirklich effiziente Programme zu blockieren. Notwendiger Bestandteil einer wirksamen Umweltpolitik muß deshalb eine konsequente Auflagenpolitik sein, die von ihrer Ausgestaltung her durchgreifende Verbesserungen der Umweltsituation zu erzielen vermag und die unter sozialen Gesichtspunkten akzeptabel ist.

Ein potentieller Anwendungsbereich solcher Maßnahmen ist beispielsweise die Asbestverarbeitung, deren Gefährlichkeit (Krebs, Asbestose) gerade in jüngster Zeit wieder Gegenstand öffentlicher Diskussion geworden ist, sowie die Produktion und Verwendung anderer Mineralfasern, die ebenfalls mit einem hohen Krebsrisiko behaftet sind.

Das Verbot einzelner, besonders gefährlicher Methoden der Verarbeitung, wie es bei Asbest seit kurzem in der Bundesrepublik praktiziert wird, und die in der neuen Arbeitsstoffverordnung vorgenommene Einstufung von Asbest in die Gruppe der »stark gefährdenden krebserzeugenden Arbeitsstoffe« sowie die Festlegung von maximalen Arbeitsplatzkonzentrationen (MAK-Werte), deren Einhaltung nur schlecht überwacht wird, stellen hier keine wirklich durchgreifende Lösung dar. Nach dem Vorbild anderer Länder müßte vielmehr ein generelles Verwendungsverbot Platz greifen. Solche Auflagen ließen sich nach Verwendungsbereichen und in zeitlicher Hinsicht staffeln, um den unterschiedlichen Möglichkeiten zur Umstellung auf alternative Materialien Rechnung zu tragen. Verhindert werden muß allerdings, daß sich unter dem Druck der betroffenen Branchen dauerhafte

›Ausnahmebereiche‹ etablieren. Auflagen dieser Art, die einen festen Zeithorizont für den Ersatz von bestimmten Materialien vorgeben, können mit Subventionen gekoppelt werden, die Forschung und Entwicklung bei Alternativen beschleunigen.

Wirksame Regelungen dürfen sich nicht nur auf einige besonders gefährliche Stoffe beschränken; notwendig ist vielmehr eine umfassende ökologische Planung, die mit einer Reform des institutionellen Rahmens und der Verfahrensweisen des gesamten technischen Verordnungs- und Normenwesens verbunden sein muß. Erst dadurch kann eine vorausschauende, gesellschaftliche Steuerung der Technologieentwicklung unter Umweltgesichtspunkten eingeleitet werden, die auch weniger spektakuläre, aber darum nicht weniger wichtige Bereiche umfaßt.

Eine konsequenteren Auflagenpolitik ist nicht nur für den Umweltbereich zu fordern, sondern auch in der Energiepolitik. Hier wird zwar von allen Seiten die Notwendigkeit von einsparungspolitischen Maßnahmen betont, aber wenn es um konkrete Strategien geht, die über die bisherigen Programme hinausweisen und die sich nicht nur auf unverbindliche Appelle und Subventionen stützen, erweist sich die Übereinstimmung rasch als Scheinkonsens. Das ist vor allem in der Debatte um die von der Enquete-Kommission ›Zukünftige Kernenergie-Politik‹ mehrheitlich vorgeschlagenen Maßnahmen deutlich geworden. Die Front der Stellungnahmen, die zur Begründung der Ablehnung einer intensivierten Einsparungspolitik ›ordnungspolitische Bedenken‹ ins Feld führen, um gleichzeitig – hier nun ohne alle Bedenken – für einen forcierten Ausbau der Kernenergie zu plädieren, reicht von der CDU/CSU über Vertreter der Energiewirtschaft und den BDI bis zum Sachverständigenrat.

Die Ablehnung einer wirksamen Einsparungspolitik mit diffusen ordnungspolitischen Formeln läuft darauf hinaus, die Entwicklung von Alternativstrategien schon im Ansatz zu verhindern. In Anbetracht der hohen Priorität, die dem Einsparungsziel zuzumessen ist, darf sich rationale Energiepolitik aber nicht auf solche Verhinderungsstrategien einlassen. Allerdings sind in einigen Bereichen, in denen sehr große Einsparungen ohne Komfortverlust möglich sind, die von Gegnern einer Einsparungspolitik beschworenen Anreizmechanismen des Marktes nicht oder nur eingeschränkt wirksam. Dies gilt z. B. für den Bereich der Gebäude- und Heizungstechnologie, denn bekanntlich ist unter Einsparungsgesichtspunkten die derzeitige Gestaltung des Mieter/Vermieterverhältnisses problematisch, weil als Investoren vorwiegend die Eigentümer von Gebäuden in Frage kommen, wäh-

rend der Ertrag von Heizenergiesparenden Investitionen beim Mieter anfällt. Wenn eine einsparungsfreundliche Neuordnung des Mietrechts nicht praktikabel ist und Subventionen unzureichend bleiben bzw. aus Finanzierungsgesichtspunkten für nicht vertretbar gehalten werden, so müssen hier Auflagen – eventuell in Kombination mit flankierenden Regelungen – für eine Erschließung des Einsparungspotentials sorgen. Sinnvollerweise wird eine Auflagenpolitik dabei so auszustalten sein, daß nicht bestimmte Technologien zwingend vorgeschrieben werden, sondern daß es dem Investor überlassen bleibt, mit welchen Verfahren die Anforderungen erfüllt werden (z. B. Energiekennzahlen als einzuhaltende Mindestwerte für bestimmte Gebäudetypen).

Weitere Bereiche für energiesparende Auflagen sind z. B. Personenkraftwagen oder elektrische Großgeräte. Hier erscheint eine nach Leistung der jeweiligen Geräte gestaffelte Vorgabe von Höchstwerten für den Energiebedarf, der durch ein normiertes Verfahren zur Verbrauchsmessung festgelegt werden kann, sinnvoll. Solche Standards müssen keineswegs nur auf den gegenwärtigen Stand der Technik bezogen sein, sondern können bei hinreichender Zeitvorgabe auch dazu dienen, energetische Verbesserungsinnovationen durchzusetzen, wobei auch hier die Wahl der Technik nicht im einzelnen reguliert werden muß.

So notwendig eine konsequente Auflagenpolitik als Bestandteil der Umwelt- und Energiepolitik aktuell ist, so bleibt sie doch letztlich isoliertes Stückwerk, wenn sie nur dazu dient, der privatwirtschaftlichen Rationalität an einigen Stellen Grenzen zu setzen, weil diese besondere Gefahrensituation für die Gesundheit produziert oder weil sich die Probleme – wie im Energiebereich – kumulieren. Dies ist aber bei weitem nicht ausreichend, wenn es langfristig gesehen darum geht, eine ökonomische Gesamtentwicklung zu gewährleisten, die im Hinblick auf die natürlichen Reproduktionsgrundlagen *und* in sozialer Hinsicht befriedigend ist. Dazu ist es erforderlich, privatwirtschaftlichen Aktivitäten nicht nur Grenzen zu ziehen, sondern die Technologie- und Strukturentwicklung im Rahmen einer integrierten Konzeption, die auf konsensfähigen Zielen beruht, zu steuern.

#### e) Abrüstung, Umstellung auf Friedensproduktion, Entwicklungshilfe

Im Zusammenhang mit der Kritik der Wirtschaftspolitik und der Entwicklung von Alternativvorschlägen müssen auch die Fragen von Rüstung und Abrüstung immer mehr Gewicht gewinnen: Zum einen erfolgt der verstärkte Ausbau des militärischen Potentials in der BRD

ebenso wie die Forcierung der Waffenexporte an rohstoffliefernde Länder vornehmlich vor dem Hintergrund der Versuche, sich wirtschaftliche Einflußzonen auch durch den Aufbau militärischer Droph-potentiale oder durch enge militärische Kooperation zu sichern. Hier-durch wird aber die Kriegsgefahr in Europa und in den Ländern der dritten Welt gesteigert; zudem besteht die Gefahr, daß einige Länder der dritten Welt eine solche Politik als Bedrohung empfinden und daß dies den Aufbau kooperativer statt konfrontativer Beziehungen zu ihnen erschwert. Zum anderen ist die verstärkte Aufrüstung aber auch einer der maßgeblichen Treibsätze für den allenthalben zu beobachten- den Sozialabbau: Die Beschaffung der 2. Waffengeneration für die Bundeswehr sowie verstärkte Militärhilfe an Länder wie die Türkei nehmen in immer stärkerem Maße sachliche und finanzielle Mittel sowie menschliche Arbeitskräfte in Anspruch, die ohne Einbuße an militärischer Sicherheit besser zur Deckung akuter gesellschaftlicher Bedürfnisse eingesetzt werden könnten. Der Nachtragshaushalt 1980 und die Beschaffung zusätzlicher Finanzmittel in beträchtlicher Höhe für das Kampfflugzeug MRCA Tornado auf Kosten anderer, ziviler Haushaltsposten sind eindrucksvolle Beispiele für Haushaltsum-schichtungen zugunsten der Militär- und zu Lasten anderer, z. T. Sozialausgaben. Wenn die Pläne zur Waffenbeschaffung und zur Steigerung der Rüstungsausgaben um jährlich real 3% im kommenden Jahrzehnt beibehalten würden, wäre dies angesichts der längerfristig zu erwartenden allgemeinen Wachstumsschwierigkeiten und der schwierigen Haushaltsslage nur auf Kosten anderer, dringend erforder- licher Haushaltungsausgaben möglich. Dies aber bedeutet eine Untergrabe- rung der gesellschaftlichen Reproduktion, deren Dimensionen noch gar nicht absehbar sind. Die zur Unterstützung von Rüstungsproduk- tion und Waffenexport in letzter Zeit wieder häufiger vorgetragene Behauptung, diese Produktion sei erforderlich, um Arbeitsplätze zu sichern, ist weder theoretisch plausibel noch empirisch haltbar: Es ist theoretisch nicht ersichtlich, weshalb nicht durch Staatsausgaben in anderen Bereichen auch und evtl. mehr Arbeitsplätze gesichert werden könnten; und es ist auch für die BRD empirisch festgestellt worden – durch das DIW – daß staatliche Ausgaben in bestimmter Höhe in keinem Bereich so wenige Arbeitskräfte binden wie im Verteidigungs- bereich. Durch eine schrittweise Abrüstung – die entweder vertraglich vereinbart auf beiden Seiten gleichzeitig oder aber bei der vorhandenen Overkill-Kapazität ohne Beeinträchtigung der Sicherheit auch einseitig vorgenommen werden könnte – würde also nicht nur der Schaffung zunehmender Spannungen, Angst und Unsicherheit sowie der Milita-

risierung in der BRD entgegengewirkt; gleichzeitig würden damit Mittel freigesetzt, die zur Hebung von Versorgung, Produktion und Beschäftigung eingesetzt werden können:

– Eine schrittweise Verringerung der Zahl der Soldaten und des zivilen Personals im Bereich des Verteidigungsministeriums – etwa durch Ausnutzung der natürlichen Fluktuation, die durch Pensionierungen oder durch Beendigung der Verträge für Soldaten auf Zeit entsteht – würde die Mittel freisetzen, mit denen eine entsprechende Zahl von Personen statt im Militärapparat beispielsweise im Gesundheits- oder Sozialdienst ausgebildet und beschäftigt werden könnte. Ein solches Verfahren wäre arbeitsplatz- und finanziell neutral, würde allerdings die gesellschaftliche Versorgung im öffentlichen Dienst gerade von der Personalseite her entschieden verbessern können.

– Eine schrittweise Verringerung der Waffenproduktion bei gleichzeitiger Steigerung der öffentlichen Aufträge für technologisch anspruchsvolle Produkte in gesellschaftlichen Defizitbereichen – Umwelt- und Meerestechnologie, Energiegewinnung und -einsparung, bessere Verkehrssysteme usw. – wäre bei sorgfältiger Vorbereitung und Planung ohne besondere Schwierigkeiten durchführbar. Durch die Umstellung von Kriegs- auf Friedensproduktion würden die Arbeitsplätze erhalten und sicherer gemacht (im Vergleich zu den schubweisen Auftragswellen bei der Entwicklung und Produktion von Waffensystemen); gleichzeitig stiege auch hier die Versorgung mit strategisch wichtigen Produktions- und Reproduktionsgrundlagen.

– Die durch Abrüstung freigesetzten Mittel könnten z. T. für entwicklungspolitische Maßnahmen verwendet werden. Eine solche Verwendung hätte – so zeigen Untersuchungen des DIW – positive beschäftigungspolitische Wirkungen. Der Beschäftigungseffekt der unmittelbaren Aufträge aus bilateraler deutscher Entwicklungshilfe beträgt nämlich gut 1200 Erwerbstätige je 100 Mio. DM Auszahlungen.

Entwicklungshilfe – wie kritisch sie in ihrer praktischen Ausprägung auch immer gesehen werden muß – darf aber nicht nur unter kurzfristig beschäftigungspolitischen Aspekten betrachtet werden. Vielmehr sind die Beziehungen der BRD zu den Entwicklungsländern von vorrangig langfristiger Relevanz. Es muß in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß entwicklungspolitische Maßnahmen unter demokratischen gesellschaftlichen Verhältnissen auf Seiten der Industrieländer wie auch der Entwicklungsländer – d. h. vor allem auch unter Ausschluß der international agierenden Unternehmen – weit positivere Konsequenzen für die abhängig Beschäftigten der

BRD und die Mehrheit der Bevölkerung in den Entwicklungsländern beinhalten als unter den gegebenen Bedingungen. Trotzdem muß eine Verstärkung der Entwicklungshilfe auch heute gefordert werden. Transfers an die unterentwickelten Länder sollten ohne Auflagen erfolgen. Gleichzeitig müßten jedoch Waffenexporte der BRD in Entwicklungsländer unterbunden werden. Denn zum einen absorbierten die Rüstungsausgaben dieser Länder einen hohen Anteil ihrer Kaufkraft, welche sinnvoller in andere Bereiche wie Infrastruktur, Technologieentwicklung usw. eingebracht werden könnte, womit auch zusätzlich andere beschäftigungswirksame Aufträge für die BRD induziert würden. Zum anderen richtet sich die Aufrüstung in diesen Staaten wie in den Industrieländern langfristig gegen die Interessen der abhängig Beschäftigten hier wie dort.

#### *4. Zwei Beispiele gesellschaftlicher Strukturreform*

##### *a) Soziale Wohnungsbaupolitik*

Entgegen einer Liberalisierung des Wohnungsbaus, d. h. seiner völligen Auslieferung an die Rentabilitätsinteressen privater Haus- und Grundbesitzer, muß eine – im Rahmen sozial abgestimmter staatlicher Infrastrukturvorhaben angelegte – Politik des kommunalen sozialen Wohnungsbaus die erheblichen Mängel in der Versorgung mit preiswerten sozialen Mietwohnungen beseitigen. Keinesfalls darf dabei der gegenwärtig beobachtbare Abbau von Wohnungsqualität, vor allem hinsichtlich der Wohnungsgröße pro Person, hingenommen werden.

Mit den klassischen Instrumenten der staatlich-reaktiven Wohnungsbaupolitik lassen sich die Versorgungsprobleme in den Städten dabei nicht lösen. Zur Sicherung eines quantitativ und qualitativ zureichenden sozialen Mietwohnungsbaus bedarf es vielmehr öffentlicher Eingriffe in die Produktions- und Preisgestaltung des Bausektors.

Materielle Voraussetzung für eine durchgreifende und stetige Bautätigkeit zugunsten des Mietwohnungsbaus in den betroffenen Regionen ist eine ausreichende und beständige Finanzkraft der Kommunen, die im Rahmen eines bundesweit abgestimmten Programmes in ihrem Bereich Schwerpunkte zugunsten des sozialen Wohnungsbaus setzen. Zur Mittelaufbringung sind sowohl höhere Anteile der Gemeinden an der Einkommenssteuer notwendig als auch die Wiederherstellung höherer Steuerabgaben der örtlichen Unternehmen im Rahmen der Gewerbesteuersätze, die der Bund durch fortlaufende Steuervergünstigungen zu Lasten der kommunalen Haushalte abgebaut hatte. Zur

langfristigen Deckung von kommunalen Ausgaben für Wohnungsbau und Stadtentwicklung sind darüberhinaus objektbezogene, d. h. für diese Zwecke gebundene Sondersteuern auf die – ohne Leistung zustande gekommenen – Wertsteigerungen von Grundstücken und eine Hausbesitzerabgabe auf Mieteinnahmen zu erheben. Mit Hilfe höherer Hebesätze auf unbebaute, aber baureife Grundstücke kann dabei zugleich ein Verkaufsdruck ausgeübt werden. Nach Untersuchungen des Bundesbauministeriums sind immerhin 10–15% Baulücken in den Städten vorhanden, die als Bauland zusätzlich gewonnen werden könnten. Sozial gestaffelte Freigrenzen, die sich an Einkommen und Häufung von Boden- und Hausbesitz orientieren, können sicherstellen, daß der häufig zitierten »armen Witwe mit nur einem Grundstück« keine unzumutbaren Einkommenseinbußen entstehen.

Diese objektbezogenen Steuereinnahmen, inklusive einer niedrig zu verzinsenden Zwangsabgabe von Realkreditinstituten und Versicherungen, sind in einen kommunalen Baufonds einzuspeisen. Bei der Verwaltung und Festlegung von Zweckbindung und Prioritäten dieser Fondsmitte sind Mieteräte wirksam zu beteiligen. Vordringliche Verwendung gilt der erhaltenen Stadterneuerung und dem Neubau von sozialen Mietwohnungen. Zur Sicherung des langfristig erforderlichen Finanzbedarfs im sozialen Mietwohnungsbau ist nicht zuletzt eine kontinuierliche Umgruppierung der öffentlichen Ausgabenstruktur, besonders im Bereich der Subventionen, dringlich. Im engeren Bereich der Wohnungsbausubventionen müssen dabei folgende Richtlinien gelten:

- Abbau von Steuervergünstigungen, die überproportional die höheren Einkommensbezieher privilegieren, zugunsten der direkten Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus;

- Umschichtung von der Eigentums- zu einer Mietwohnungsförderung, die zugleich den regional unterschiedlichen Engpässen entspricht;

- Anstelle globaler, nach dem Gießkannenprinzip verfahrender Subventionspraxis selektive Mittelverwendung in den städtischen Problembereichen.

Mit Hilfe eines im Turnus zu überprüfenden und fortzuschreibenden Schwerpunktprogrammes des Bundes lassen sich so langfristig regionale Verzerrungen in der Versorgung mit ausreichendem Wohnraum aufheben und die gebotene Angleichung der Lebensbedingungen in der Bundesrepublik realisieren.

Kurzfristig ist zugunsten des Abbaus dringender Versorgungslücken in den Städten ein kreditfinanziertes Sofortprogramm von Bund, Ländern und Gemeinden aufzulegen, das z. B. bei einem Umfang

von 10 Mrd. DM den Bau von rund 100 000 Wohneinheiten subventioniert. Zur Sicherung der Effizienz dieses Programmes zugunsten des sozialen Mietwohnungsbaus sind allerdings scharfe Preisauflagen bei den Bauleistungen ebenso nötig wie das rückdatierte »Einfrieren« von Preisen für Grundstücke, z. B. auf das Jahr 1971. Eine Gleichbehandlung der Grundstücksgewinne der so betroffenen Besitzer mit vergangenen Profiten in diesem Spekulationsgeschäft kann durch spätere Anrechnung auf die erwähnte Sondersteuer erreicht werden.

Mit Hilfe der kommunalen Baufonds, die sich über die genannten Abgaben laufend refinanzieren, können die Gemeinden nicht nur Kreditbedingungen für die gemeinnützigen Träger des sozialen Wohnungsbaus und Mietervereinigungen gewähren, die von den Leitzinsen der Bundesbank abgekoppelt sind und somit entscheidend dem prozyklischen Effekt der Hochzinspolitik durch niedrige Hypothekarzinsen entgegensteuern. Die Mittel können zugleich langfristig finanzielle Basis zur Etablierung kommunaler Beteiligungen und/oder Eigenbetriebe im Baugewerbe sein (ähnlich den Bauhütten in der Weimarer Republik).

Die sozialstaatliche Verantwortung zur Sicherheit der unverzichtbaren Wohnungsversorgung für die einkommensschwächere Bevölkerung darf diese Aufgabe nicht den privaten Gewinninteressen auf dem Wohnungsmarkt überlassen, für die Sozialpflichtigkeit des Eigentums und Sicherung der Entfaltung der Persönlichkeit nur leere Phrasen sind. Zugleich trägt die durch öffentliche Unternehmen hergestellte Konkurrenz zum Abbau preistreibender Kartellbildungen auf den überschaubaren regionalen Märkten bei und ist geeignet, Kostenfaktoren transparent zu machen. Verstetigte und zunächst wachsende Bau nachfragen im Rahmen langfristig angelegter Bauprogramme wirken sich ohnehin kostendämpfend aus, weil die Produktionskapazitäten kontinuierlich ausgelastet werden können. Die damit einhergehende Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Baugewerbe ist nicht nur sozial erforderlich, sondern wirkt sich zugleich fiskalpolitisch günstig für die öffentlichen Kassen aus.

Die Beteiligung von Miiterräten und Gewerkschaften bei der Gestaltung sozialer, planender Infrastrukturpolitik im Bereich erhaltender Stadterneuerung und des Wohnungsbaus bildet gleichzeitig ein notwendiges Gegengewicht gegen den bisher dominierenden Einfluß von Einzelinteressen der Grund- und Hausbesitzer, der Unternehmerlobby und der finanzstarken Spekulanten auf kommunaler Ebene und wirkt so dem häufig beobachtbaren Filz von Kapital und Rathaus entgegen. Zur Sicherung ausreichender Wirksamkeit der planerischen

und gestaltenden kommunalen Eingriffe in Stadtentwicklung und Wohnungsbau müssen im Gegensatz zur bisher vorherrschenden Praxis vor allem die schon jetzt bestehenden Rechte der Gemeinde (Baugebot, Vorkaufsrecht, Verbot von Zweckentfremdung, Milieuschutz in Stadtgebieten sowie das Recht zur Enteignung) zu einem effizienten Instrumentenkatalog ausgebaut werden. Entschädigungsvorschriften sind hierbei so zu gestalten, daß unlautere Wertzuwächse bei Grundstücken keine Berücksichtigung finden. Bürokratische Hemmnisse in den Genehmigungsverfahren sind abzubauen und Vorschriften zu vereinfachen.

Die Verteilungspraxis staatlicher Mittel ist so zu erweitern, daß auch Mietervereinigungen die Hilfen in Anspruch nehmen können. Eine ausreichende institutionelle Beratung ist hierbei notwendig. Bezogen auf die Feststellung von Sozialansprüchen bei der Zuteilung von Wohnraum und Mietzuschuß ist – ähnlich anderen Bereichen des Sozialleistungssystems – rechtlich zu regeln, daß die nominalen Einkommengrenzen der realen Kaufkraftentwicklung dynamisch angepaßt werden. Die Zahlung von Wohngeld auf turnusmäßigen Antrag (alle zwei Jahre), gestaffelt nach sozialen Kriterien (Einkommen), ist dabei der von der Regierung anvisierten Fehlbelegungsabgabe vorzuziehen. Unter den hier genannten Bedingungen der Beeinflussung der Kostenentwicklung im Wohnungsbau werden jedoch – im Gegensatz zu der beabsichtigten Aufhebung von Mietpreisbindungen durch eine »Staffelmiete« – die Mieten ohnehin auf einem niedrigen Niveau gehalten werden können. Die bestehenden Verzerrungen der Mieten im sozialen Wohnungsbau sind jedoch allmählich aufzuheben. (Eine ausführliche Fassung im II. Kapitel).

### *b) Vergesellschaftung der Eisen- und Stahlindustrie*

Die Überführung wichtiger Schlüsselindustrien in gesellschaftliches Eigentum und die demokratische Steuerung der Produktion und Investitionen in diesen Bereichen nach Kriterien der Sicherung von wirtschaftlicher Versorgung und sinnvoller Beschäftigung gehört zu den grundlegenden Forderungen der Arbeiterbewegung. Sie erhält dann besondere Aktualität, wenn die Steuerung durch private Unternehmen nach Kriterien der maximalen Unternehmensrentabilität zu chaotischen Verhältnissen, Überkapazitäten, Krisen und massenhafter Vernichtung von Arbeitsplätzen führt. Ein Bereich, wo dies seit Jahren in exemplarischer Weise der Fall ist, ist die Eisen- und Stahlindustrie: Die Investitionspolitik der sieben großen Konzerne, die über 95% des

gesamten Rohstahls in der BRD herstellen, hat in den Jahren der guten Stahlkonjunktur zu Kapazitäten geführt, die sich im nachhinein als weit überhöht erwiesen haben – und deren Nichtauslastung damit zur Wirtschaftskrise Mitte der 70er Jahre beigetragen hat. Der Zwang, verstärkt auf den Exportmarkt zu drängen, ist nur eine abgeleitete Folge dieser Fehlinvestitionen der Konzerne. Zudem sind Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen schon seit Beginn der 60er Jahre so durchgeführt worden, daß in hohem und in den 70er Jahren steigendem Maße Arbeitsplätze vernichtet wurden: Von 1960 bis 1980 hat die Zahl der Beschäftigten in der Eisen- und Stahlindustrie um 125 000 oder 30%, die der Arbeiter sogar um 131 000 oder 37% abgenommen. Allein 15% der Arbeitsplätze sind von Ende 1974 bis Ende 1979 vernichtet worden. Die Eisen- und Stahlindustrie ist ferner der Bereich, in dem am häufigsten Kurzarbeit durchgeführt worden ist.

Auch die Integration der bundesdeutschen Stahlindustrie in die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl hat diesen Prozeß nicht aufgehalten; seine Fortsetzung und Beschleunigung wird vielmehr auch von der europäischen Stahlbehörde programmiert.

Sowohl die privatwirtschaftliche als auch die supranationale Steuerung der Stahlindustrie haben also in der BRD versagt – was die Gewährleistung einer eigenen am Bedarf orientierten Eisen- und Stahlproduktion und einer an sozialen Gesichtspunkten orientierten Beschäftigungspolitik angeht. Die hiermit verbundene Verschwendug und Zerstörung sachlicher und menschlicher Produktivkräfte ist weder unter Effizienz- noch unter sozialen Gesichtspunkten akzeptabel – auch wenn die härtesten sozialen Auswirkungen des Belegschaftsabbaus für die Betroffenen auf der Grundlage der Montanmitbestimmung in einer Reihe von Fällen durch Sozialpläne abgedeckt werden konnten.

Für die nahe Zukunft stehen den Beschäftigten in der Eisen- und Stahlindustrie sowie den betroffenen Regionen aber weitere Verschlechterungen bevor: Einerseits droht die Politik einer Reihe von Stahlkonzernen – vor allem in Dortmund, in Sulzbach-Rosenberg und im Saargebiet – erneut zu einer Welle von Arbeitsplatzvernichtungen zu führen; zum anderen soll die Montanmitbestimmung liquidiert werden und damit eine bescheidene Möglichkeit für die Gewerkschaften, auf die Entwicklung Einfluß zu nehmen, aus der Welt geschafft werden.

Angesichts der zentralen Bedeutung der Eisen- und Stahlindustrie und der krassen Steuerungsdefizite und der damit verbundenen unsozialen Folgen für Zehntausende von Stahlarbeitern rückt die Frage der

Vergesellschaftung dieser Schlüsselindustrie wieder mehr in den Vordergrund der gewerkschaftlichen, politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Als Beitrag zu dieser Diskussion legen wir im Anhang zu diesem Memorandum Überlegungen über die Möglichkeiten und Probleme einer Vergesellschaftung auf dem Wege der Errichtung einer Stahl-Einheitsgesellschaft in Bundes- und Länderbesitz vor.

Bei diesen Überlegungen spielt zum einen die Frage nach Umfang und Form der Enteignung – Vermögensübertragung des Eisen- und Stahlbereichs oder Überführung der sieben Konzerne in Gemeineigentum – und Entschädigung eine Rolle. Nicht weniger wichtig ist aber zweitens die Frage, wie die demokratische Steuerung einer Stahl AG unter Beteiligung der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen sowie unter Berücksichtigung versorgungspolitischer, beschäftigungspolitischer und regional (einschließlich umwelt-) politischer Zielsetzungen gewährleistet werden kann. Dies berührt drittens auch die Frage, wie die Gestaltung eines vergesellschafteten Schlüsselbereiches Eisen- und Stahlindustrie in die Gesamtwirtschaft eingebettet und wie sie im Rahmen der EG funktionieren kann. Zu diesen drei Bereichen haben wir Überlegungen angestellt, deren Zwischenergebnisse im folgenden Teil vorgelegt werden (Ausführliche Fassung im III. Kapitel).

# II. Krise und Alternativen im Wohnungsbau

## Kapitel I

### Ziele und Kontroversen staatlicher Wohnungspolitik

#### *1. Staatlicher Handlungsbedarf im Sozialwohnungsbau*

##### *1.1 Sozialstaatliche Aufgaben und Zielgruppen*

Spektakuläre Hausbesetzungen und Polizeieinsätze zur Räumung von Wohnungen sind nur extreme Auswirkungen einer neuen Wohnungskrise, die seit einiger Zeit in der Bundesrepublik um sich greift und dabei – vor allem in den Ballungsgebieten und Universitätsstädten – auf wachsende Dimensionen von Wohnungselend verweist. Eine zunehmende Nachfrage trifft dabei auf einen drastischen Rückgang an fertiggestellten Neubauwohnungen. Deren Zahl ging in den Ballungsgebieten von 1975 bis 1978 um –36% zurück (im Bundesgebiet: –16%) (nach Untersuchungen der Bundesregierung, zit. nach der Frankfurter Rundschau vom 16. 4.1981). Die wachsende Lücke zwischen Angebot und Nachfrage führt in den betroffenen Städten zu einem wachsenden Kampf um Wohnraum. Während die zahlungskräftigen Wohnungssuchenden dabei auch heute noch ohne Schwierigkeiten eine angemessene Wohnung auf dem »freien« Markt finden, vereinbart die Wohnungssituation für Haushalte mit niedrigem Einkommen, die vorrangig auf billige, einfache Altbauwohnungen oder die Zuteilung von Sozialwohnungen angewiesen sind.

Staatlich begünstigte Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen, großflächiger Abriß aus z.T. fraglichen Sanierungsgründen, hinter denen sich häufig genug Spekulationsabsichten verbergen und überzogene Modernisierungsmaßnahmen haben dabei gerade in diesem Teilmarkt die Probleme der einkommensschwachen Wohnungssuchenden verschärft. Die Folgen von Sanierung und Modernisierungen illustriert eine Studie der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen: 10% der Betroffenen müssen nach der Sanierung eine

Mieterhöhung um 100% in Kauf nehmen; 23% zahlen anschließend Mieten, die um 50% bis 100% gestiegen sind und 32% werden mit 40 bis 50% höheren Mieten als zuvor belastet.

Nutznießer dieser Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt sind kapitalstarke Spekulanten, Wohnungsmakler und Hausbesitzer, die z. T. bewußt Wohnungen herunterwirtschaften, um auf diese Weise eine Abbruchgenehmigung zu erhalten. Vergleicht man deren Mißachtung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums und des Rechts auf Wohnung, das sich u. E. aus dem Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit ableiten läßt, mit den – in den meisten Fällen friedfertigen – Instand- und Hausbesetzungen, so fällt auf, daß die Wohnungssuchenden wenig Unterstützung bei den politisch Verantwortlichen finden und in der weitgehend konservativ durchherrschten Medienlandschaft sogar kriminalisiert werden. Das Recht auf Privateigentum und Profit wird dagegen mit Polizeigewalt geschützt. Das Rechtsempfinden der Betroffenen und das Vertrauen auf einen demokratischen sozialen Staat erleiden jedoch schwer behebbaren Schaden, wenn einerseits gesetzwidrige Zweckentfremdung durch »Leerstehenlassen«, Umwidmung und Verslumung von Wohnungen weithin straffrei bleiben, während Hausbesetzer polizeilich und gerichtlich verfolgt werden.

Betroffen von Wohnungsnot sind dabei – entgegen den ideologischen Versuchen mit einer »Neuen sozialen Frage<sup>1</sup> Klassenlagen unter den Tisch zu kehren – vor allem Arbeitnehmerhaushalte mit geringem Einkommen, Jugendliche, Sozialrentner, Alleinerziehende und Ausländer. Deren Probleme verschärfen sich, wenn sie zugleich als Behinderte oder kinderreiche Haushalte auf besonder Wohnformen angewiesen sind. »Vor allem in Ballungszentren und den Kernbereichen der Städte ist das Wohnungsangebot für Haushalte mit durchschnittlichem oder unterdurchschnittlichem Einkommen unzureichend. Die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnungen übersteigt hier deutlich das Angebot.«<sup>2</sup>

Folgt man den Ergebnissen einer Umfrage der sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK) (Informationsdienst II/ 1980), so sind allein in dreißig Städten mit jeweils mehr als 100 000 Einwohnern 250 000 wohnungssuchende Haushalte ermittelt worden, die Anspruch auf eine Sozialwohnung haben. Viele davon gelten als Notfälle (Pressemitteilung der SGK vom 9. 1. 1980). Nach Berichten des »Spiegel« herrscht in vielen Städten eine Wohnungsmisere, die an die katastrophalen Zustände der frühen 50er Jahre erinnern (vgl. »Spiegel« 3/81, S. 38). Allein in Berlin werden 60 000 Wohnungssuchende mit Anspruch auf eine Sozialwohnung erfaßt; 18 000 mit

Dringlichkeit. Gleichzeitig stehen dort 7000 Wohnungen leer. Ähnliche Zahlen gelten für andere Großstädte. So warten in Hamburg 41 000 Berechtigte auf eine Sozialwohnung; in Stuttgart sind es 6000 (Angaben nach »Spiegel« 3/81).

Da Kaufkraft die entscheidende Größe bei der angemessenen Versorgung mit Wohnraum ist, entscheiden die primäre, auf dem Markt durchgesetzte Verteilung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung und staatliche Transferzahlungen über angemessene Lösungen der Wohnungsfrage. Wie verschleiernd die neu thematisierte soziale Frage aus CDU-Kreisen ist, zeigt ein Blick in Einkommenstabellen. Eindeutig läßt sich dabei festhalten, daß nicht kinderreiche gegen kinderlose Familien ausgespielt werden dürfen, sondern daß nach wie vor die Zugehörigkeit zur Gruppe der Lohnabhängigen oder der Kapitaleigner die Einkommenslage entscheidend bestimmt.<sup>3</sup>

Während 1979 (nach Modalwert = häufigster Typ) Selbständigenhaushalte selbst mit 4 Kindern noch über ein Durchschnittseinkommen pro Kopf der Familie von 1191 DM (7143 DM Familieneinkommen) verfügen konnten, standen einem Arbeiterehepaar ohne Kinder pro Kopf nur 935 DM (1869 DM Familieneinkommen) zur Verfügung.<sup>4</sup> Sozialstaatliche Verantwortung gilt von daher nicht kinderreichen Familien allgemein, sondern muß die jeweilige Einkommenslage als Maßstab und Anlaß der Intervention bzw. Hilfe berücksichtigen.

Die sozialstaatliche Verantwortung zur Sicherung einer ausreichenden Versorgung mit Wohnraum ergibt sich zugleich aus der Tatsache, daß »Wohnraum kein Gut ist, auf das der einzelne nach Belieben teilweise oder ganz verzichten kann, (und) der freie Markt damit überfordert (ist), das soziale Grundrecht auf Wohnen angemessen zu verwirklichen« (so die in einer doch hier offensichtlichen Minderheitsposition ihrer Parteien argumentierenden Sozialausschüsse von CDU und CSU; Dok. der FR vom 6. 1. 1981). Ein Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik würde voraussetzen, daß die Steuerung des Wohnungsangebotes über den Preis zu einer angemessenen Versorgung führen könnte. Unter den Bedingungen unkontrollierter und ungehinderter Mietenentwicklung vor allem in den Ballungsräumen und überproportional steigender Preise für Bauland und Bauleistungen bei gleichzeitig hohen Zinssätzen bedeutet die vor allem von CDU/CSU und FDP geforderte Überführung des sozialen Wohnungsbaus in »mehr Markt« und die »Liberalisierung« von Mieterschutzbestimmungen, daß sich nur noch die besser Verdienenden angemessen mit Wohnraum versorgen könnten. Die Tatsache, daß zur Zeit rund ein Drittel der Wohnungssuchenden weniger als 1000,- DM pro Monat

zur Verfügung hat, bei »freiem« Wohnmarkt jedoch mit etwa 15,- DM pro qm an Miete zu rechnen hätten,<sup>5</sup> verdeutlicht jedoch, daß der geforderte Rückzug des Staates sozial nicht zu verantworten ist. Zugleich wird sichtbar, daß sozialstaatliche Wohnungspolitik nicht zu einer Frage von »Randgruppen« gemacht werden darf.

Insgesamt muß sich sozialstaatliche Wohnungspolitik an folgenden Kriterien messen lassen:

1. Sicherung der Versorgung mit angemessenem und preiswertem Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung mit niedrigem Einkommen;
2. Sicherung humaner Gestaltung der Wohnumwelt, insbes. durch städtebauliche Maßnahmen.
3. Ausgleich regionaler Versorgungsverzerrungen zugunsten einer angeglichenen Lebenslage in allen Gebieten der Bundesrepublik;
4. Sicherung wohnungspolitischer Investitionen als Bestandteil quantitativen, steten Wachstums zur Garantie der Beschäftigung;
5. Transparenz der öffentlichen Eingriffe, Optimierung des Mitteneinsatzes und Erhöhung der Partizipation der Betroffenen zugunsten mehr Demokratie.

Mehr oder weniger sind große Teile dieser Forderungen auch in den *Programmen* aller Parteien von CDU bis SPD lesbar. Angesichts der Defizite in der *Praxis* der Politik von Parlamenten und Regierungen und deren vielfältigen Abhängigkeiten und Nachrangigkeit von den Profitkalkulationen einer privat organisierten Bauwirtschaft reichen programmatische Erklärungen jedoch nicht aus. Die Sicherung der sozial erforderlichen Wohnungsversorgung ist mit den Mitteln einer klassischen *reaktiven* Politik nicht möglich

## *1.2 Allgemeiner Fehlbestand und die Situation im Mietwohnungsbau*

Zweifellos sind die bundesrepublikanischen Bauleistungen in der Nachkriegszeit beachtlich. Von 1949 bis 1980 wurden rund 17,5 Millionen Wohnungen gebaut. Rund 40% davon wurden im sozialen Wohnungsbau errichtet und aus öffentlichen Mitteln in Höhe von 200 Mrd. DM gefördert. Global betrachtet, dürfte auch heute nach *statistischen* Durchschnittswerten berechnet, keine Wohnungsnot herrschen. 24 Millionen Haushalte verfügen über 24 Millionen Wohnungen. Diese global betrachtet ausgeglichene Versorgung vernachlässigt jedoch mehrere Faktoren: Leerstehende Altbauwohnungen, Zusammenlegung und Abbruch von rund 150 000 Wohnungen pro Jahr werden ebenso wenig berücksichtigt wie die dem Markt entzogenen Ferien- und

Zweitwohnungen (rund 800 000 Fälle). Die Neue Heimat weist in ihrem Jahresbericht 1979/80 darauf hin, daß darüberhinaus viele Wohnungen wegen verkehrsungünstiger Lagen (Lärmbelästigung, Verkehrsgefährdung im Wohnumfeld) als Notunterkünfte betrachtet werden müssen. Nimmt man als normative Maßeinheit für den Wohnungsbedarf – wegen fehlender anderer Kriterien, die zur Zeit zur Verfügung stehen könnten – die »Bedarfs-Abgrenzungen« nach dem Wohngeldgesetz, dann entsteht zusätzlich erheblicher Bedarf, weil viele in zu engen Wohnverhältnissen leben. Zugleich ist es Alltagswissen und bedarf keiner hochbezahlten Enquêteen, daß viele Großwohnungen nicht – wie bei der rechnerischen durchschnittlichen Bedarf feststellung angenommen – von Großfamilien, sondern in nicht wenigen Fällen von Ein- oder Zwei-Personen-Haushalten bewohnt werden. Der tatsächliche Versorgungsbedarf ist deshalb größer als das rechnerische Defizit aufgrund Durchschnittsberechnungen. Berücksichtigt man zusätzlich die Schätzung der »Neuen Heimat« über abbruchreife Wohnungen und die Tatsache der laufenden Umwidmung von Wohnraum für gewerbliche Zwecke (Büro- und Praxisräume) wegen der besseren Rendite der umgewidmeten Wohnobjekte, so kann ein jährlicher Verlust von rund 300 000 Wohnungen angenommen werden. Insgesamt summiert sich der Fehlbestand auf zur Zeit 1 Million Wohnungen, rechnet man zum Ersatz für die Verluste die zusätzlich notwendige Versorgung für die zunehmende Zahl der Wohnungssuchenden aufgrund demographischer Entwicklung hinzu. Einer relativ gut ausgestatteten ländlichen Region mit hoher Eigenheimquote steht dabei eine Vielzahl von Städten mit fehlenden Mietwohnungen gegenüber, auf die dort 80% der Einwohner angewiesen sind. Vergleicht man die Anspruchsberechtigung und den tatsächlichen Bestand an Sozialwohnungen, so ergibt sich eine Lücke von rund 3,5 Millionen Sozialwohnungen; 7,5 bis 8 Millionen berechtigten Haushalten werden nur 4,2 Millionen Sozialwohnungen angeboten.<sup>6</sup>

Angesichts dieser auf die Städte konzentrierter neuen Wohnungsnot wirkt sich der außerordentliche starke Rückgang im Mietwohnungsbau drastisch aus. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen ging insgesamt nach einer relativ konstanten Periode seit 1953 bis einschließlich 1974 (im Durchschnitt 575 000) nach einem Boom 1973 mit über 700 000 Wohnungen auf gegenwärtig rund 350 000–360 000 zurück.<sup>7</sup> Dieser Einbruch in den Neubau von Wohnungen ging dabei allein auf Geschoßwohnungen (Wohngebäude mit drei und mehr Wohnungen) zurück, d. h. auf typische Wohnungen, in denen die städtische Nachfrage kumuliert. Von 1973 bis 1979 verringerte sich die entsprechende

Zahl von 411 173 auf 97 000 (ebenda). Während noch bis einschließlich 1977 die Zahl der Mietwohnungen hierbei die Zahl der Eigentumswohnungen überstieg, hat sich diese Relation seitdem laufend zu Lasten der Mietwohnungen verschlechtert. Relativ konjunkturstabil blieb hingegen der Neubau von Eigenheimen (Gebäuden mit 1 bis 2 Wohnungen). Deren Zahl pendelte von 1962 bis 1979 zwischen einem Minimum von 195 000 (1975) und einem Maximum von 266 000 (1964). 1978 und 1979 waren jeweils über 70% der fertiggestellten Wohnungen Eigenheime. Mitverantwortlich für diese einseitige Entwicklung zu Lasten des Mietwohnungsbaus ist die staatliche Bevorzugung von Wohnungseigentum bei direkten und indirekten (über Steuerverzichte) Förderungen.

### *Entwicklung des Wohnungsbaus von 1962 bis 1979*

Jahr	Wohngebäude insgesamt	Wohngebäude mit 1 bis 2 Whg. (Eigenheime)	Wohngebäude mit 3 und mehr Whg. (Geschoßwohnungen)			
1962	573.375	245.420 47,2%	274.419	52,8%	darunter: *	
1966	604.799	259.434 47,3%	288.505	52,7%	Eigentums-/Miet-	
1970	478.050	196.107 44,1%	248.797	55,9%	wohnungen	
1973	714.226	263.087 39,0%	411.173	61,0%	39%	61%
1977	409.012	226.562 59,8%	152.045	40,2%	47%	53%
1978	368.145	239.532 70,4%	100.546	29,6%	55%	45%
1979	357.751	236.091 70,9%	97.100	29,1%	57%	43%

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Heft 10/80, S. 677.

\* Schätzungen der NH nach nichtamtlichen Statistiken (NH-Jahresbericht 1979/80. S.A 13)

### *1.3 Behinderung des Sozialwohnungsbaus durch ökonomische Faktoren*

Der drastische Rückgang der relativ preiswerten Sozial-Mietwohnungen in den Städten hat vorwiegend ökonomische Ursachen. Im Mittelpunkt stehen dabei Preisentwicklung in den Teilmärkten: Boden, Bauleistungen und Kapital. Vor allem der enorme Anstieg der Bodenpreise hat schon in den Anfängen der siebziger Jahre dazu geführt, daß Strandwohnungen im Mietpreis stiegen. Seit wenigen Jahren haben sich jedoch auch die bisher billigen Altbauwohnungen in den Innenstädten verteuert. Ein wichtiger Grund hierfür ist in den Modernisierungen und Wohnumfeldverbesserungen zu sehen, die diese vormals überwiegend von den unteren Einkommensschichten genutzten Woh-

nungen für höhere Einkommensgruppen attraktiv werden ließen und dabei innerhalb kürzester Zeit Mietsprünge von z. T. 100% und mehr zuließen.

Ursachen und Folgen von Entwicklungen auf den drei Teilmärkten werden im Kapitel III näher untersucht. Hier sollen jedoch wichtige Ergebnisse vorweg genannt werden, weil erst auf diesem Hintergrund politische Kontroversen und Zielorientierungen im Sozialwohnungsbau zureichend einschätzbar werden. Neben den im folgenden skizzierten ökonomischen Faktoren, sollte jedoch nicht übersehen werden, daß andere Gründe nicht übersehen werden dürfen, wenn man über Hintergründe des Niedergangs des Mietwohnungsbaus reflektiert. So sind infolge der sozialpolitischen Reformen der sozial-liberalen Regierung im Rentenbereich zugunsten der Freiberuflichen und Selbständigen, diese Gruppen weniger als früher aus materiellen Interessen gezwungen, durch die Vermietung von Häusern private Altersversorgung zu betreiben. Insgesamt ist der Niedergang des Mietwohnungsbaus jedoch eher Folge von Preisentwicklungen, die derartige Mietbelastungen nach sich ziehen, daß untere Einkommensschichten als kaufkräftige Nachfrager weitgehend ausscheiden. Bei nicht aufgestockten staatlichen Subventionsleistungen zugunsten des Sozialwohnungsbaus mußte infolge der Preisentwicklungen auch hier das Bauvolumen zurückgehen.

Die in letzter Zeit hohen Zinsen für Hypothekarkredite müssen im Zusammenhang mit der allgemeinen Zinsentwicklung gesehen werden. Über die Anbindung der Zinsbedingungen im Bausektor an die Gestaltung der Leitzinsen durch die Bundesbank wirkt sich die gegenwärtige Hochzinspolitik prozyklisch, d. h. die Nachfrage nach Bauleistungen verringernd aus.

Unter dem Zwang steigender Inflationsraten, defizitärer Leistungsbilanz und der enormen Zinsdifferenz zu den Dollarmärkten hat die Bundesbank die Leitzinsen erheblich angehoben und damit auch die Kreditbedingungen der Realkreditinstitute, die einen wesentlichen Teil der Finanzierungsmittel im Wohnungsbau bereitstellen, verschlechtert. Der Effektivzins der Hypothekenkredite stieg auf ca. 10% (März 1980: 9,93% bei 5 Jahren Festlaufzeit). Bei einem Anstieg der durchschnittlichen Effektivzinsen für Hypothekarkredite um rund 3 Prozentpunkte ab 1978 ergibt sich für die Laufzeit eine wachsende monatliche Belastung im Schuldendienst um rund 50%. Viele potentielle Bauherren haben deshalb Bauvorhaben verschoben, vor allem, wenn sie wegen niedriger Einkommen und geringer Steuerbelastung keine bedeutenden Subventionsvorteile durch Steuerentlastung haben.

Zunehmende Erträge aus der Hausvermietung aufgrund abnehmender Schuldenbelastung verweisen auf Renditeaussichten nach längerer Frist. Hieran ist aber eine relativ wachsende Zahl von Kapitalanleger im Immobiliengeschäft weniger interessiert. Hochzinsen führen jedoch nicht naturhaft zu einer höheren Kostenmiete und damit zu sozialen Belastungen. Bei der allgemeinen Lebensdauer der Objekte können steigende Kosten infolge höherer Zinsen durch nachfolgende Niedrigzinsphasen ausgeglichen werden. Differierende Disagio-Einräumungen und Zwischenfinanzierungsmöglichkeiten, hohe Eigenkapitalanteile relativieren ohnehin die Kreditabhängigkeit und somit den Schuldendienst. Die Angaben über ansteigende Kostenmiete aufgrund hoher Zinssätze sind daher eher der Berechnungsmethode geschuldet, die anstelle tatsächlicher, in vielfältiger Weise kalkulatorische Kosten zugrunde legt.

Dies gilt auch für die gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften. Untersucht man deren Kalkulation der Kostenmiete, so sind z.B. folgende Abweichungen von tatsächlichen Kosten möglich und werden üblicherweise berechnet: Die Wahl zwischen Verkehrswert und tatsächlichem Kaufpreis für Grundstücke kann bei großem Bestand an Grundstücken, die früher zu niedrigen Preisen gehortet wurden, beachtliche Überdeckungen der Kosten ermöglichen. Gleches gilt für die Möglichkeit der Gesellschaften, bei Materialbestellungen gewährten Mengenrabatten, Skonto oder rationell in eigener Regie erstellten Serienfertigungen (Fertiggaragen) nicht die tatsächlichen, sondern höhere Einzelhandelspreise zu berechnen. Bei Baunebenkosten dürfen anstelle der Berechnung eigener Architekten- und Ingenieurleistungen (bei Serien ohne großen Arbeitsanfall) Fremdleistungen nach den teureren Honorarsätzen berechnet werden. Rationalisierungsgewinne werden nicht an die Mieter weitergegeben. Der kalkulatorische Zins für »Eigenkapital« berücksichtigt nicht die in den »Eigenmitteln« eingehenden steuerlichen Vergünstigungen, Investitionszuschüsse, die vom Staat gewährt und also nicht selbst erwirtschaftet wurden. Tilgungsdarlehen werden über den Tilgungszeitraum hinaus in die Kosten der Miete eingerechnet. Selbst dann, wenn durch öffentliche Subventionen und Mieterzahlungen die Entschuldung äquivalent geleistet wurden, können die Finanzierungspläne weitergeführt werden, was zu beachtlichen Entschuldungsgewinnen führen kann. Überdeckungsmöglichkeiten der Kosten ergeben sich auch aus den gewährten Pauschalen für Mietausfallwagnis und Instandhaltung, bei Abschreibung von Baukosten über den Wiederbeschaffungswert hinaus. Schon diese angedeuteten Möglichkeiten der überzogenen kalku-

latorischen Kosten zeigen beachtliche Spielräume bei der Berechnung der Kostenmiete. Strenge Berücksichtigung der tatsächlich entstandenen Kosten würde zu einer Senkung der Kostenmiete bei den Wohnungsgesellschaften führen. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß die Verpflichtung zur Kostenmiete sozialer ist, als die Auslieferung der Mieter an willkürliche Marktbedingungen.

Anders als das Zinsniveau wirken sich die dynamisch und extrem gestiegen Kosten für die Grundstücke und Bauleistungen langfristig zu Lasten des Wohnungsbaus aus und vernichten zugleich Mengeneffekte staatlicher Förderungen. Innerhalb eines Jahres (1979 : 1980) stieg der durchschnittliche Preis für Bauland von 69,09 DM auf 87,89 DM (das sind + 27%)<sup>8</sup> Die Preisentwicklung in den Großstädten liegt dabei weit über dem Durchschnitt. Von 1978 bis 1979 stieg in den meisten Großstädten der Preis pro qm um mehr als 50%. In Stuttgart, München, Berlin, Hamburg, Frankfurt, Bonn und den Städten des Ruhrgebietes müssen schon für mittlere Lagen qm-Preise zwischen 300 und 600 DM gezahlt werden; in den besseren Lagen der Wohngebiete über 1000,- DM.

Der Kostenanteil für das Baugrundstück an den gesamten Kosten je geförderte Sozialwohnung ist infolge dieser extremen Preisentwicklung seit 1973 von 6,7% auf annähernd 14% gestiegen.<sup>9</sup> Auch die Baupreise liegen mit Zuwachsraten von 10% im Durchschnitt der letzten Jahre weit über der sonstigen Preissteigerung. Allein in den Kommunen sind durch die enormen Baupreisseigerungen (1978: + 6,3%, 1979: 9,4%; 1980: 11,4%) zwei Drittel der seit 1977 getätigten kommunalen Bauinvestitionen wegen der Preiseffekte verpufft. Während von 1978 bis 1980 12,6 Mrd. DM auf diese Weise lediglich zur Finanzierung der Baupreisseigerungen dienten, konnten nur 6 Mrd. DM einem realen Zuwachs an Bauinvestitionen zugute kommen. Als Komponenten spielen dabei sowohl regionale Preisabsprachen eine Rolle, als auch die prozyklische Wirkung der extrem konjunkturabhängigen kommunalen Investitionstätigkeit.<sup>10</sup> Diese extreme Kostenentwicklungen im Baugewerbe haben zusammen mit den horrenden Grundstückspreisen und den prozyklisch wirkenden hohen Zinsen nicht nur – wie angegeben – staatliche Baunachfragen hinsichtlich der beabsichtigten Mengeneffekte reduziert, sondern werden auch auf die Mieten abgewälzt. Während die Kostenmiete bei älteren Sozialwohnungen aus den 50er Jahren durchschnittlich noch immer etwa 4,- DM pro qm beträgt, erhöhte sich dieser Betrag auf nahezu 20,- DM pro qm bei Neubauten. Dies hat auch negative Auswirkungen auf die notwendige Höhe der Wohngeldzahlungen, mit deren Hilfe den sozialberech-

tigten Gruppen eine zumutbare Miete ermöglicht werden soll, und auf die Mengeneffekte der Objektsubventionen im sozialen Wohnungsbau. Angesichts der Tatsache, daß im sogenannten freifinanzierten Mietwohnungsbau im langfristigen Durchschnitt eine volle Überwälzung der Kosten plus Gewinn die Miethöhe bestimmt, wird klar, daß hier die Hauptursachen für den Rückgang an Bautätigkeit zu suchen sind. Gemessen an der relativ geringen Zahl von kaufkräftigen Wohnungssuchenden (die Reichen können sich ja ein Eigenheim bauen!), war der Rückgang im Angebot unter den Bedingungen eines privatwirtschaftlich organisierten Marktes durchaus rational. Mit Hilfe der traditionellen klassischen staatlichen Intervention, die im nachhinein (reakтив) soziale Korrekturen versucht und dabei zunehmend in die Finanzklemme gerät, ist ein Ausweg aus der Misere im sozialen Mietwohnungsbau ebenfalls prinzipiell nicht möglich. Zur Sicherung einer sozial verantwortlichen Wohnungspolitik bedarf es stärkerer Eingriffe der Öffentlichkeit in den Markt. Von konservativer Seite wird das allerdings ganz anders gesehen: Hier wird den gesetzlichen Eingriffen des Staates zum Schutze der Mieter (Belegungs- und Mietpreisbindung) und den Reglementierungen des Marktes die Schuld an der rückläufigen Bauinvestition gegeben (siehe weiter unten).

#### *1.4 Verfehlte staatliche Verteilungseffekte und unsoziale Liberalisierungabsichten*

Gemessen an den Brennpunkten der Wohnungsversorgung in den Städten und den Sorgen der Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen ist die staatliche Subventionspraxis hochgradig verfehlt. Nutznießer der wohnungspolitischen Förderung waren vor allem Großverdiener, die von der progressiven Wirkung der Steuerverzichte profitierten und der Eigenheimbau, der vorwiegend (rund 60%) in der relativ gut versorgten ländlichen Region stattfindet.

»Nach der Struktur der wohnungspolitischen Subventionen machen die Steuervergünstigungen nahezu zwei Drittel des gesamten wohnungs- und städtebaupolitischen Budgets aus. Im Vordergrund steht dabei die Eigentumsförderung, der über die Hälfte der Subventionen zugute kommt . . . Auch die Modernisierungsförderung im Rahmen von Steuervergünstigungen (§ 82 a EStDV, WoModG, ModEng) dürfte in erster Linie besser begüterten Vermieterhaushalten und Eigentümerhaushalten zugute kommen. Darüberhinaus ist ohnehin fraglich, wie weit durch Steuerbegünstigungen ›ziellose‹ Modernisierung begünstigt wird, die ihrerseits nicht nur zu einer unverhältnismäßig hohen Belastung der Mieten führt, sondern darüber hinaus Ver-

drängungsprozesse auslöst und gewachsene Sozialstrukturen zerstört.«<sup>11</sup>

Größeres Gewicht hat auf konservativer Seite jedoch die Kritik von Bewohnern sozialer Wohnungen, die über die – nur zeitweilig angepaßte – begünstigte Einkommensgrenze hinausgewachsen sind. Ohne Überprüfung der Frage nach dynamischer Anpassung der Grenzwerte für die soziale Wohnförderung an die Inflationsraten wird von einem »Ausufern des Sozialstaates« und einer »Anspruchs inflation« gesprochen. Stattdessen solle sich die »notwendige« Bereitschaft entwickeln, für Mieten einen höheren Anteil des Einkommens auszugeben und wachsende Mietbelastungen als »marktgerecht« zu akzeptieren. Unter diesem Blickwinkel muß sowohl die Diskussion einer »Fehlbelegungsabgabe« als auch die konservative Forderung nach »Liberalisierung« des Wohnmarktes gesehen werden.

Sicherlich ist es prinzipiell richtig, die Frage der Mietsubventionierung im Hinblick auf die Einkommensentwicklung der bisher Begünstigten zu stellen und Korrekturen vorzunehmen. Ob die jetzt von der Regierung vorgesehene Fehlbelegungsabgabe das sozial angemessene und hinsichtlich des Aufwandes richtige Mittel ist, dem Problem der Berechtigung angemessen zu entsprechen, ist jedoch fraglich. Erstens bleibt offen, ob die Berechtigungsgrenzen an die reale Kaufkraftentwicklung angepaßt wird. Von daher wird auch die Angabe des Bundesbauministeriums, daß 1983 jede dritte Sozialwohnung fehlbelegt sein wird, fraglich. Zweitens ist der Aufwand für Verwaltungskosten erheblich (BMin f. Bau selbst rechnet mit 10%, siehe FR vom 16. 1. 81). So erklärten die SPD-Mitglieder des Btg-Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, »daß mit der Fehlbelegerregelung ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden ist, der in keinem Verhältnis zum Effekt steht«.<sup>12</sup> Die von Lambsdorff angeregte und vom Bundesbauministerium (SPD) in einem Gesetzentwurf berücksichtigte Regelung, ein »negatives Wohngeld« – gestaffelt nach Überschreitungen der Einkommensgrenzen (bei 20–35% + 0,50 DM pro qm; bei 35–50% + 1,- DM und bei über 50% + 2,- DM, nach Frankfurter Rundschau vom 15. 1. 81) – behördlich jeweils festzustellen, ist aus dieser Sicht abzulehnen. Vorzuziehen wäre ein vom Institut Wohnen und Umwelt vorgeschlagen Modell,<sup>13</sup> das die Begünstigung wesentlich unbürokratischer an die Einkommensentwicklung anpassen kann: Anstelle der Fehlbelegerabgabe wird ein sozial gestaffelter Mietnachlaß bei turnusmäßiger Offenlegung der Einkommensverhältnisse (z.B. alle zwei Jahre) gewährt. Voraussetzung für eine sozial gerechtfertigte Subvention der Mieten wäre allerdings die

Bereinigung der Mietverzerrung, die bisher im sozialen Wohnungsbau existiert. Das auch von den Sozialausschüssen der CDU/CSU favorisierte System (nach FR vom 6. 1. 1981) würde anstelle der nach einzelnen Baujahren sehr unterschiedlich ausfallenden Mieten Vergleichsmieten setzen, die sich nach Baualtersgruppen, Ausstattung, Gemeindegröße und Wohnungsgröße richten. Diese eher an »Wohnwerten« orientierten Vergleichsmieten müßten dann von denen voll bezahlt werden, die wegen ihrer Einkommenshöhe keinen Anspruch auf Mietzuschuß mehr haben. Die Sozialausschüsse finden aber auch mit diesen Vorstellungen sicherlich wenig Resonanz in der Gesamtfraktion der CDU/CSU. Nach Bericht des Bundestags-Ausschusses für Raumordnung usw. erklärten die CDU/CSU-Vertreter, daß der soziale Wohnungsbau insgesamt seine Versorgungsaufgabe für einkommensschwächere Haushalte verloren habe. Umfangreiche Anhebungen der Einkommensgrenzen und Erhöhungen der Toleranzgrenzen bei der Fehlbelegerabgabe werden abgelehnt. »Die bestehenden Strukturprobleme im sozialen Wohnungsbau ließen sich nur durch seine konsequente Liberalisierung und Überführung in die Marktwirtschaft lösen«.<sup>14</sup>

Die Orientierung an der Klientel der CDU/CSU wird sichtbar: Während Mitnehmereffekte von Unternehmen des Wohnungsbaus (Infratest schätzt allein bei den Modernisierungs- und Energieeinsparungsmaßnahmen, die der Bund bis 1982 mit 4,3 Mrd. DM bezuschußt, den entsprechenden Effekt auf über 50%), die extreme Begünstigung von (ländlichen) Eigenheimbau und die Steuerprivilegien der reichen Bauherren nicht als Problem öffentlich thematisiert werden, gehen die Angriffe gegen die soziale Absicherung der unteren Einkommensgruppen. Die SPD täte gut daran, diese auch von ihrem Koalitionspartner FDP verfolgte Politik angesichts ihrer andersartigen Wählerstruktur und -verpflichtung zurückzuweisen.

### *1.5 Wohnungbaupolitik zugunsten steter Bedarfs- und Arbeitsplatzsicherung*

Angesichts des realen Rückgangs der Bautätigkeit infolge der enormen Preis- und Zinssteigerungen und einer ungünstigen Einkommensentwicklung in diesem Jahr wird auch die Situation der Beschäftigten erheblich betroffen. Wenn die Prognosen des DIW (Ifo macht ähnliche Angaben) zutreffen, ist bei der Neubautätigkeit – trotz anhaltender Reparatur- und Modernisierungsleistungen – mit einem Rückgang von real -4% zu rechnen (Verkehrsbauten: -8%; Wirtschaftsbau: -2%).<sup>15</sup> Für die Beschäftigten des Baugewerbes bedeutet dies, daß weitere

100 000 ihren Arbeitsplatz verlieren werden. Im Januar 1981 betrug deren Zahl bereits 120 000. Der Rückgang an Arbeitsplätzen wird durch den Ruin vieler Firmen beschleunigt. Bereits 1980 lag die Zahl der beantragten Konkursverfahren um + 21% über den Vorjahr (im 4. Quartalsjahr sogar + 55%). Hauptsächlich betroffen war das Bauhauptgewerbe, im Ausbaugewerbe hielt sich die Entwicklung auf Vorjahresniveau.<sup>16</sup>

Sozialstaatliche Intervention im Wohnungsbereich gilt daher nicht nur der Versorgung der unteren Einkommensschichten mit angemessenem und preiswertem Wohnraum, sondern zugleich der Arbeitsplatzsicherung im Baugewerbe. Das staatliche soziale Engagement muß sich hier jedoch in entscheidenden Punkten ändern, will es hinsichtlich der Struktur der Bedürfnisse angemessen und hinsichtlich des Mitteleinsatzes effektiv sein. Die notwendigen Veränderungen gehen in Richtung einer mehr selektiven, d. h. die Problemfelder (sozialer Mietwohnungsbau) und Problemregionen (Städte) berücksichtigenden Politik. Sie müssen an der Preis- und Produktionsgestaltung und Investitionsentscheidung ansetzen, um letztlich wirksam zu sein. Hierbei müssen stärker als bisher oder überhaupt erst fiskalische Abschöpfungen nicht gerechtfertigter Gewinne (besonders im Grundstücksmarkt) und verschärzte, eingriffssichere städtebauliche Instrumentarien in Gang kommen. Zur Sicherung einer steten Bautätigkeit ist vor allem der prozyklische Verlauf der Finanzkraft der Gemeinden, die die Hauptlast des Wohnungsbaus im sozialen Bereich tragen, zugunsten regelmäßiger Einnahmen abzubauen. Spezifische Fonds können dazu beitragen, sich von den prozyklisch wirkenden Zinsentwicklungen, die von den Leitzinsen der Bundesbank beeinflußt werden, abzukoppeln.

Die Durchsetzung derartiger Alternativen muß jedoch mit handfesten Widerständen rechnen, die seit Entstehen der BRD eine marktwirtschaftliche Ordnung in allen Teilbereichen der Gesellschaft durchsetzen wollen. Träger von »Liberalisierungskonzeptionen«, d. h. Vorstellungen von mehr Markt, mehr privater Entscheidung und von Eigentumsideologien in der Wohnungspolitik sind dabei aber nicht nur die dominierenden Kräfte in CDU/CSU und FDP, sondern auch Teilen der SPD – vor allem soweit sie Mitglieder der Regierung sind. Eine solche Politik von Teilen der SPD vergrößert jedoch den Vertrauensschwund ihrer Klientel, dem sie zur Zeit schon ausgesetzt ist, ohne daß es ihr gelingen könnte, durch Anpassung an konservative Vorstellungen größere Einbrüche in das Wählerreservoir von CDU/CSU und FDP zu erzielen. Dies sollte Anlaß zu einer Rückbesinnung auf ihre soziale Basis und deren konsequente Interessenvertretung sein.

## *2. »Markt« und Privateigentum als Orientierungen konservativer Wohnungspolitik*

### *2.1 Tradition von »Liberalisierungsstrategien«*

Die gegenwärtige Debatte über »Liberalisierung« im sozialen Wohnungsbau ist keineswegs ein neues Phänomen. Im Hinblick auf die sozialstaatliche Intervention in den wichtigen gesellschaftlichen Teilbereichen der Wohnraumversorgung gab es bereits zu Beginn der Bundesrepublik kontroverse Vorstellungen zwischen den gesellschaftlichen Kräften, die sich – grob gegliedert – analog den Sozialstaatsmodellen von CDU einerseits und SPD andererseits als Ausgestaltung eines »Sozialen Kapitalismus« (CDU) oder »demokratischen Sozialismus« (SPD) begreifen lassen.<sup>17</sup> Die materielle Sicherung von demokratischen und sozialen Verhältnissen könnte nach Auffassung von SPD und auch Gewerkschaften einen weitgehenden Staatseingriff in die Privatökonomie verlangen. Um Wohnraum in angemessenem Umfang und zu angemessenen Preisen für die sozial Schwachen zu sichern, wäre es nach dem Modell des »demokratischen Sozialismus« durchaus geboten, daß staatliche oder andere Formen gesellschaftlicher Produktion die Wohnraumversorgung sichern. Eine effiziente Auflagen- und Kontrollpolitik, die sich anstelle der staatlichen Orientierung an den Verwertungsinteressen der privaten Kapitalanleger geeignete Mittel vorbehält, um den Markt zu regulieren, wäre hinsichtlich der Funktion staatlicher Eingriffe ähnlich zu beurteilen. Die Durchsetzungsbedingungen für Staatseingriffe nach dem Modell des demokratischen Sozialismus waren in der Nachkriegsphase jedoch schlecht. Mit dem CDU-Wahlsieg, bei dem sich zugleich der konservative Flügel der Christ-Demokraten mit Adenauer durchgesetzt hatte, wurde dagegen die Vorstellung von der subsidiären Nachrangigkeit des Staates gegenüber privat organisierter Produktion gesellschaftsgestaltendes Interventionsprinzip. Die Herstellung von unreglementierten Marktverhältnissen auf der Basis privater Eigentumsstrukturen (Rekonstruktion) hatte dabei folgende Teilziele: 1. Öffentliches Eigentum vom Bund, Ländern und Gemeinden an Grund und Boden, sowie der Bestand an sozialen Wohnungen sollten in privaten Besitz überführt werden. Dahinter steckt die Absicht, ein Volk von »Eigentümern« zu machen, das – unter Vernachlässigung der unterschiedlichen Funktionen von Konsum- und Produktiveigentum hinsichtlich der Gewährung von Macht über Menschen – auf breiter Front das System des Privatkapitalismus ideologisch absichern sollte, um sozialistische Perspektiven auszulöschen.

2. Neben der Funktion das System zu stabilisieren, sollte auch im Bereich des Wohnungsbaus die Vorherrschaft des privaten Kapitals gelten. Auch dieser Bereich sollte als Anlagesphäre gewinnbringender Kapitalinvestitionen staatlich gesichert werden. Beide Strategien lassen sich als deutlichere Absicht hinter dem Gerede von »Liberalisierung« ausmachen. Insofern ist diese Absicht nicht neu; neu sind lediglich die jeweilig diskutierten Wege oder noch genauer in Angriff genommenen Mittel der Umsetzung dieser Strategien in Auseinandersetzung mit den weiterexistierenden alternativen Konzeptionen hinsichtlich des Umfangs und der Struktur notwendig erachteter staatlicher Intervention.

## 2.2 Weichenstellung nach 1949 durch den Adenauerflügel der CDU

Die Durchsetzung der Prinzipien »Markt« und »Privatkapital« in der Wohnungspolitik war zunächst durch die Kriegsfolgen behindert. So forderte infolge von kriegsbedingten Zerstörungen und eines immensen Flüchtlingsstroms ein akuter Wohnungsmangel (Defizit von rund 6 Millionen 1945)<sup>18</sup> ein starkes öffentliches Engagement, weil eine Bedürnisbefriedigung in diesem Ausmaß über den freien Markt nicht möglich war. Hinzu kommen die Probleme der allgemeinen Kapitalknappheit und der großen Zahl von Wohnungssuchenden mit geringem Einkommen, die den dringenden akuten Anlaß für eine materielle Intervention des Staates boten.

Zur minimalen Versorgung mit Wohnraum mußte der Staat zum Mittel der Zwangsbewirtschaftung greifen und die Mieten festlegen. Neben diesen dirigistischen Eingriffen zur Behebung der großen Wohnungsnot, wurden staatliche Finanzen in den Bereich des sozialen Wohnungsbaus gelenkt, um mit Hilfe dieser Subventionen die Bautätigkeit in Gang zu setzen. Die staatliche Wohnungspolitik konnte auf diese Weise zugleich eine dringend gebotene Beschäftigungswirkung erzielen.

Konjunktur- und beschäftigungspolitische Zielsetzungen waren bereits im I. Wohnungsbauge setz vom 24. 4. 1950 enthalten. Adenauer hat in seiner Regierungserklärung vom 20. 9. 1949 entsprechend betont: »Als Schlüsselindustrie bildet die Bauwirtschaft den geeigneten Ansatzpunkt zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit allgemein. (...) Wir werden durch diese energische Förderung der Bautätigkeit auch eine allgemeine Belebung des Arbeitsmarktes herbeiführen.«<sup>19</sup> Die Effizienz öffentlicher antizyklischer Konjunkturstabilisierung war dabei jedoch von Anfang an durch ein Handicap gekennzeichnet. Dies liegt vor allem an dem prozyklisch wirkenden Finanzgebaren der

Kommunen, die den größten Teil der öffentlich durchgeführten Bauinvestitionen tragen. Die eingeschränkten, prozyklisch wirkenden Möglichkeiten zur Gestaltung kommunaler Investitionen ergeben sich dabei aus folgenden Determinanten des Finanzierungsspielraums der Gemeinden. Der Verschuldungsspielraum ist zugleich auf zweierlei Weise eingeschränkt: einerseits unterliegt die Kreditaufnahme einer restriktiven Aufsicht durch die Länder (Schuldendeckelverordnung); andererseits dürfen Kredite nur zur subsidiären Restfinanzierung von Investitionen aufgenommen werden. Damit werden die Investitionsvorhaben in weitem Umfang abhängig von den Überschüssen des Verwaltungshaushaltes infolge kommunaler Einnahmen und von den Zuweisungen von Bund und Ländern. Da aber die kommunalen Steuereinnahmen dem Zyklus der Konjunktur folgen und die Zuweisungspraxis der Länder weitgehend prozyklisch verläuft, ist in Phasen des Konjunktureinbruchs die Finanzdecke zu dünn, um zu einer Verstetigung der Bauinvestitionen beitragen zu können. Umgekehrt wirken höhere Finanzierungsspielräume in Boomphasen zu überhöhter Investitionstätigkeit und gewöhnlich zu enormen Preisauftrieben bei der dann ausgelasteten Bauindustrie. Insgesamt führte dieser Mechanismus zu Wechselbädern von Über- und Unterlastung für die Bauindustrie und wirkte sich daher insgesamt negativ auf Innovations- und Investitionen im Bausektor selbst und auf das Preisgebaren aus. Eine Verstetigung der Beschäftigung fand nicht statt.

Mit Antritt der Regierung Adenauer 1949 war zugleich klar, daß es zu der lediglich indirekten Steuerungsfunktion des Staates mittels finanzieller Anreize für Bauträger und -industrie keine Alternative gab. Die »marktwirtschaftliche« Gestaltung des Wohnungsbaus ließ eine »energische Förderung« des Staates zwar zu, aber »nicht indem der Bund selbst baut, sondern indem er Mittel zur Verfügung stellt«.<sup>20</sup> Die staatliche Sicherung der Wohnversorgung setzte damit in der Nachkriegsphase von vornherein nicht im Produktionsbereich an, sondern beschränkte sich auf subsidiäre Funktionen im Bereich der Verteilungssphäre. Mit Hilfe von Zuschüssen und Steuererleichterungen für Bauherren sollte die private Wirtschaftstätigkeit stimuliert werden und zugleich Absatzmöglichkeiten für Baufirmen geschaffen werden.

Die Renditewünsche der Grund- und Hausbesitzer konnte zunächst, wegen der Mietbegrenzung und Zwangsbewirtschaftung des Wohnraumes, jedoch nicht befriedigt werden. Dies änderte sich erst, nachdem die katastrophalen Zustände in der Wohnungsversorgung einigermaßen behoben waren und eine Minimalversorgung erreicht

worden war. Durch das Gesetz vom 23. 6. 1960 wurde die Zwangsbe- wirtschaftung in der Wohraumversorgung aufgelöst. Durch Zahlungen von staatlichem Wohngeld an bedürftige Mieter (Gesetz vom 1. 4. 1965) konnte zugleich die Kaufkraft und damit der profitable Absatz von Wohnungen gesichert werden. Diese »Liberalisierung« des Wohnungsmarktes hatte Adenauer bereits in seiner ersten Regierungs- erklärung von 1949 angekündigt: »Wir werden weiterhin dazu übergehen, durch entsprechende, in vorsichtiger und nicht überstürzter Weise durchgeführte Lockerungsvorschriften der Raumbe- wirtschaftung und der Mietfestsetzung das Privatkapital für den Bau von Wohnungen wieder zu interessieren. Wenn es nicht gelingt, das Privatkapital für den Wohnungsbau zu interessieren, ist eine Lösung des Wohnungsproblems unmöglich (...).<sup>21</sup> Die Realisierung sozial- staatlicher Verantwortung für die Versorgung mit Wohnraum in Form vergesellschafteter Produktion und Übernahme von Grund- und Hausbesitz in öffentliches Eigentum schied von vornherein aus, obwohl von der Verfassung her diese Möglichkeit nicht ausgeschlossen war.

### *3. Vorrang für privates Wohnungseigentum*

#### *3.1 Ideologische Funktion*

Die konservative Ausrichtung der staatlichen Wohnpolitik wird besonders deutlich im II. Wohnungsbau- gesetz von 1956. Hier erhält die Förderung von Privateigentum absoluten Vorrang vor anderen Aufgaben der staatlichen Wohnungspolitik. Der CDU/CSU-Sprecher Lücke (von 1957–1965 Wohnungsbaurat) erklärt in der ersten Beratung des Gesetzentwurfes zur »Schaffung von Familienheimen«, »daß die persönliche Freiheit des Menschen auf die Dauer nur denkbar ist, wenn sie sich auf Eigentum in irgendeiner Form gründen kann. Haben wir ausgerechnet in Deutschland vergessen, daß der Bolschewismus zur Aufrichtung seiner Herrschaft zunächst überall das persönliche Eigentum des einzelnen vernichten mußte? (...) Wenn wir die Eigentumsfreudigkeit unserer Familien nicht mehr ermutigen und fördern, werden wir auf die Dauer eben diesem Kollektivsystem, das aus dem Osten drohend vor uns steht, nicht wirkungsvoll begegnen können.<sup>22</sup> Privateigentum gegen öffentliches Eigentum, Individualismus gegen Kollektivismus und die Favorisierung der »Ordnungsmacht« Familie kennzeichnen allgemeine konservative Werthaltungen,

die sich auch in der Wohnungspolitik niederschlagen. Durch steuerliche Begünstigung von Familienwohneigentum sollten die traditionell konservativen Werte eines »gesunden Familienlebens« und die Orientierung auf Privateigentum gefördert werden.<sup>23</sup> Gegen die Gefahr für »die menschliche Existenz und Würde« durch »kollektivistische Tendenzen«, so v. Brentano in der Aussprache über die Regierungserklärung am 28. 10. 1953, stellte die CDU/CSU ihre »wichtigste Forderung auf«: »Eigenum für alle Schichten unseres deutschen Volkes zu schaffen. Persönliches Eigentum fördert eine verantwortliche Lebensführung des Menschen und seiner Familie. Je mehr Eigentümer wir haben, desto ausgewogener wird auch das soziale Gefüge, desto gesicherter der soziale Frieden und desto sicherer auch die Unabhängigkeit des einzelnen von totalitären Einflüssen und Bestrebungen.«<sup>24</sup> Der private Besitz eines Eigenheimes sollte gegen sozialistische Alternativen immunisieren und auch die Arbeiter – als Häuslebesitzer – zu Verteidigern einer privatkapitalistischen Gesellschaftsordnung werden lassen. Die ideologische Absicht der konservativen Kräfte ist noch in späteren Wahlkämpfen wirksam, was zu der brillanten, bissigen Bemerkung auf dem Plakat von Staeck führte: »Arbeiter, die SPD will Euch Eure Villa im Tessin wegnehmen.«

Um der auf »Systemüberwindung« abgelegten Kritik des privaten Eigentums zu begegnen, werden Immunisierungsideologien bemüht, die zugleich die Unterschiede zwischen den Funktionen des Eigentums an eigengenutzten Konsumgütern und Herrschaft über andere Menschen vermittelndes Eigentum an Produktionsmitteln verwischen. »Die kapitalistische Interessenideologie sucht (...) im Unterbewußtsein des einfachen Volkes die Vorstellung zu wecken, daß jede Kritik am freiheitsfeindlichen Monopolkapitalismus ein totaler Angriff auf das Privateigentum *an sich* sei und sich gegen den Besitz des Arbeiters richtet, gegen sein Eigentum samt Fernsehapparat und Hühnerstall.«<sup>25</sup> Die CDU/CSU hatte für den Angriff auf residuale sozialistische Tendenzen in der Bundesrepublik zu dieser Zeit denkbar gute Voraussetzungen. Die 2. Bundestagswahl hatte der Regierungskoalition aus CDU/CSU, FDP und BHE 336 von 487 Sitzen gebracht. Ihr stand eine Opposition von lediglich 151 Mandaten gegenüber.

### *3.2 Strategien der Reprivatisierung öffentlichen Grundeigentums*

Das aus Sicht von CDU/CSU wichtigste wohnungspolitische Ziel der Erhöhung der Eigentumsquote<sup>26</sup> soll dabei vor allem auf Kosten des öffentlichen Besitzes an Grund und Boden und gegen die gemeinnützi-

gen Wohnungsgesellschaften durchgesetzt werden. Der Bestand an sozialen Mietwohnungen ist zugleich durch Umwandlung in Eigentumswohnungen zu verringern. Deutlich wird diese Stoßrichtung an einer von CDU/CSU im Bundestag eingebrachten Initiative, die einen Antrag auf »Privatisierung von Grund und Boden und von Sozialmietwohnungen« (BtDrs 8/1010) darstellt. In der Begründung führt der christdemokratische Fraktionssprecher Jahn aus: »Bund, Länder und Gemeinden sollen daher dazu beitragen, den Grund und Boden, den sie zur eigenen Infrastruktur nicht benötigen, im Interesse der breiteren Streuung privaten Eigentums an unsere Bürger wieder abzugeben (...).<sup>27</sup> Von Seiten der SPD wird in der parlamentarischen Auseinandersetzung über Ziel und Umfang von öffentlichem Eigentum an Grund und Boden dagegen geltend gemacht, daß Kommunen, wie auch Länder und Bund dem Gemeinwohl verpflichtet sind und deshalb zur Erfüllung allgemeiner Interessen einen ausreichenden Bestand an Grund und Boden haben müßten. Zudem stünde der Antrag der CDU/CSU im Widerspruch zu dem von allen Fraktionen beschlossenen Bundesbaugesetz, das den Kommunen weitgehende Rechte zur Sicherung einer gemeinwohlorientierten Nutzung von Grundbesitz und Hauseigentum gibt (Vorkaufsrecht, Enteignungsrecht etc.).<sup>28</sup> In eigentümlicher Interpretation von »Gemeinwohl« vermag die CDU/CSU-Fraktion jedoch keine Friktionen erkennen. Für Francke (CDU) entspricht vielmehr gerade die Reprivatisierung von öffentlichem Eigentum dem »Gemeinwohl«. »Wir werden mit unserem Antrag genau dem Gemeinwohl, dem Wunsche des einzelnen Bürgers, in diesem Staat auch durch dessen Hilfe seine privaten Wünsche umsetzen können, gerecht.«<sup>29</sup> Die SPD hat sich auf ihrem Hannoveraner Parteitag 1973 eindeutig gegen eine solche Reprivatisierungsstrategie ausgesprochen. Der Verkauf von Bundeseigentum an Private ist grundsätzlich auszuschließen. Länder und Kommunen werden aufgefordert, sich dieser wohnungspolitischen und städtebaulichen Richtung anzuschließen. Nur in unabsehbaren Fällen sollte die Kommune dazu übergehen, öffentliches Eigentum zu veräußern. Anstelle einer endgültigen Eigentumsübertragung ist jedoch auch hier die Abgabe von Nutzungsrechten vorzuziehen.

Für die CDU/CSU stellen derartige Beschlüsse Folgen einer »fehlgeleitete sozialistischen Heilslehre« dar. In der Diffamierung von öffentlichem Eigentum und der Favorisierung des Privateigentums können sie dabei auf Schützenhilfe der sozial-liberalen Regierung rechnen, deren Position wiederholt gegen Parteitagsbeschlüsse der SPD ausgespielt werden. In der Antwort auf eine Anfrage der CDU/CSU<sup>30</sup> gibt

die sozial-liberale Regierung klar zu erkennen, daß auch sie »in der Wohneigentumsförderung weiterhin einen wichtigen Schwerpunkt ihrer Politik (sieht).«<sup>31</sup> Gegen die Kritik der Opposition gerichtet, verweist der SPD-Wohnungsbauminister Ravens auf die Erfolge der sozial-liberalen Koalition in der Förderung des Wohnungseigentums. »Die Wohneigentumsquote konnte in der BRD zwischen 1965 und 1978 von 34,8% auf 39% gesteigert werden . . .«<sup>32</sup> Wohnungsbauminister Ravens (SPD) hält der Opposition darüberhinaus vor Augen, daß mit Eintritt der SPD in die Regierung die öffentliche Förderung des Eigentums im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus kontinuierlich angestiegen sei: die entsprechende Quote betrug 1967: 23,8% und 1976: 55%.<sup>33</sup> 1979 erhöhte sich der Anteil der Eigentumsförderung im 2. Förderungsweg, über den vornehmlich die Bildung von Wohnungseigentum gefördert wird auf 88%. Auch im ersten Förderungsweg, der traditionell auf sozialen Wohnungsbau für Personenkreise mit niedrigem Einkommen abgestellt ist, lag die Eigentumsförderung mit 30% über den Vorjahresergebnissen. Nur noch insgesamt 35% des staatlichen Förderungsvolumens betraf Geschoßwohnungen (ohne Eigentumswohnungen).<sup>34</sup>

In weiterer Übereinstimmung mit der Opposition sieht die Regierung in der Förderung des Privateigentums an Wohnungen nicht nur ein ordnungspolitisches Ziel, sondern auch eine konjunkturpolitisch wirksame und fiskalisch erfreuliche Staatsintervention: Bei allen zyklischen Schwankungen in Bausektor hat sich die Nachfrage nach Wohnungseigentum als relativ steter Faktor herausgestellt.<sup>35</sup> Wegen des hohen Anteils an Eigenarbeit und Eigenkapital ist der erforderliche Zuschuß des Staates im sozialen Wohnungsbau für Eigenheime geringer als für Mietwohnungsbau. Das Statistische Bundesamt schätzt für 1979, daß im 1. Förderungsweg mit 6,50 DM pro qm das Zweieinhalfache des Subventionssatzes wie im 2. Förderungsweg, der vornehmlich der Eigentumsförderung dient, erreicht wurde.<sup>36</sup>

Die SPD-geführte Regierung stellt allerdings klar, daß hinsichtlich der Einkommenswirkung und der räumlichen Verteilung der Förderung bedenkliche Ergebnisse der staatlichen Politik festzustellen sind: Staatliche Politik wirkt nicht ausgleichend hinsichtlich der regionalen Unterschiede in Bezug auf Grundstückspreise, Baukosten und Selbsthilfemöglichkeiten. Sie hat bisher nicht darauf reagiert, daß in Verdichtungsregionen Eigentumserwerb allgemein nur für Haushalte mit überdurchschnittlich hohen Einkommen möglich ist.<sup>37</sup> Hemmnisse für eine Erhöhung der Eigentümerquote sind aus Sicht der SPD zudem eher in den ökonomischen (Kosten-)Faktoren zu sehen, als in einem

»freiheitsfeindlichen« Monopolbesitz von Kommunen und Wohnungsbaugesellschaften.

Wie internationale Vergleiche zeigen, sind in der Tat ökonomische und nicht etwa ideologische Faktoren Ursache für das relative Nachhinken der bundesrepublikanischen Eigentümerquote im Bereich der Eigenheime.

Eine Untersuchung des GEWOS-Institutes kommt zu dem Ergebnis, daß die Herstellungskosten für Wohnungen in der BRD im internationalen Vergleich mit Abstand am größten sind. »Für die relativ niedrige Eigentumsquote in der BRD sind neben der historisch gewachsenen Gebäudestruktur im älteren Wohnungsbestand in erster Linie ökonomische Faktoren entscheidend: Die hohen Bau- und Grundstückspreise, die hohe erforderliche Eigenkapitalquote sowie in neuester Zeit der im Vergleich zum Ausland hohe Realzins.«<sup>38</sup> Während in der BRD eine Arbeitnehmerfamilie mit mittlerem Einkommen im Jahr 1976 das 8 bis 9-fache des Jahreseinkommens als Kaufpreis für Wohnungseigentum ausgeben mußte, lagen die Quoten in den USA bei 3,2 : 1; in Frankreich bei 4 : 1 und in Großbritannien bei 4,8 : 1 (jeweils Kaufpreis zu mittl. Jahreseinkommen).<sup>39</sup> Diese materiellen Bedingungen des Hauserwerbs für mittlere oder gar untere Einkommensschichten werden jedoch von der CDU/CSU ebenso peripher behandelt, wenn überhaupt, wie die Tatsache hoher Konzentration an Grund und Boden in den Händen relativ weniger reicher Familien. Nach einer statistischen Auswertung von H. Mierheim/L. Wicke<sup>40</sup> besaßen 1973 die unteren 60% in der Einkommenspyramide der privaten Haushalte nur 4,1% des Haus- und Grundvermögens in der BRD, während die oberen 20% der Haushalte (die Reichen also) 80% des gesamten Haus- und Grundvermögens in ihren Händen konzentrierten.<sup>41</sup>

Die unterschiedliche Berücksichtigung der jeweiligen sozialen Basis und Klientel von CDU/CSU einerseits und SPD andererseits führt selbstverständlich zu differierenden Sichtweiten bei der Frage nach den Handlungserfordernissen des Sozialstaates in Bezug auf bedürftige Gruppen. Die CDU/CSU neigt dazu, das Problem der Bedürftigkeit zu verharmlosen,<sup>42</sup> die SPD ist dagegen stärker den unteren Einkommensschichten verpflichtet. Diese generellen Differenzen täuschen jedoch nicht darüber hinweg, daß es hinsichtlich der Priorität der Eigentumsförderung eine große Koalition aus CDU/CSU, FDP und der SPD-Regierung gibt, die allerdings mit innerparteilicher Opposition bei der SPD in größerem Umfang und bei der CDU/CSU in ihren Sozialausschüssen rechnen muß.

### *3.3 Umwandlung von Sozialmietwohnungen in Eigentum*

Neben einer Privatisierung des öffentlichen Grundbesitzes richtet sich das Privatisierungsinteresse der genannten »Großen Koalition« auf eine Umwandlung von sozialen Mietwohnungen in Privatbesitz. Neben der allgemeinen Förderung von Privateigentum werden auch hierbei konjunkturpolitische Impulse positiv bewertet: »Der Verkäufer der Sozialwohnungen wird in der Regel den Erlös wieder für Bauinvestitionen verwenden, und der Erwerber wird besondere Anstrengungen für die Modernisierung der von ihm zu Eigentum erworbenen bisherigen Mietwohnung erbringen.«<sup>43</sup> Gegen kritische Einwände wird von der CDU geltend gemacht, daß die Umwandlung vorhandener Sozialwohnungsbestände in Privateigentum weder die Bedarfsdeckung, noch die Versorgung sozialer Zielgruppen gefährde, wenn die Wohnungen den derzeitigen Mietern angeboten werden.<sup>44</sup> Als Mieterschutz gegen spekulative Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen, die durch die Erweiterung der Steuervergünstigungen des § 7b EStG auf den Erwerb (Gesetz vom 11. 7. 1977, BGBl I, S. 1213) und Modernisierungssubventionen von Altbauten um sich griff, sieht die CDU in Übereinstimmung mit der Regierungskoalition SPD/FDP die bestehenden Gesetze als ausreichend an. Ein Problem stelle lediglich die mangelnde Aufklärung der Mieter dar (Zur SPD/FDP siehe Kommentar/Erklärung des BMBAU zum WoBau-ÄndG 1980). So findet sich denn bei der Politik der Umwandlung von sozialen Mietwohnungen in Eigentumswohnungen wiederum eine große Koalition – bestehend aus Regierung und Opposition und sogar den gemeinnützigen Unternehmen wie der Neuen Heimat, die sich durch die Veräußerung eine Erhöhung ihrer Betriebsmittel versprochen und damit neue Bauinvestitionen vornehmen wollen.

Allerdings gibt es in den Reihen der SPD und bei den Gewerkschaften genug Stimmen, die vor einem Abbau des relativ preiswerten Bestandes an älteren Sozialmietwohnungen in den Ballungsgebieten warnen. Für sie ist der staatliche Handlungsbedarf zu messen an der obersten Priorität der »Sicherung der Wohnungsversorgung zu angemessenen Preisen.«<sup>45</sup> Der vordringliche Versorgungsmangel in Ballungsgebieten, in denen etwa ein Drittel der Bevölkerung lebt und dort zu 80% auf Mietwohnungen angewiesen ist und die Tatsache, daß rund ein Drittel der Bevölkerung aufgrund der Einkommenssituation auf eine öffentlich geförderte Mietwohnung angewiesen ist, erklären, daß eine forcierte Eigentumsumwandlung von diesen Gruppen aus sozialen Gründen nicht hingenommen wird. Kritisiert wird, daß die

Umwandlung von sozialen Wohnungen in Eigentumswohnungen zu einer zusätzlichen Engpaßsituation führen wird. »Nach Infratest-Untersuchungen ist der Verdrängungseffekt bei Umwandlung über 63%, d. h. nur einer von drei Haushalten bleibt bei einer Umwandlung in der Wohnung.«<sup>6</sup> In der Regel werden die finanziellen Belastungen des bisherigen Mieters, der potentiell zum Käufer seiner Wohnung wird, größer. Diese wachsende Belastung ist von einkommensschwächeren Schichten nicht zu bewältigen. So betrug 1980 die durchschnittliche Belastung (bei 20% Eigenkapital) in Ballungsgebieten pro Einfamilienhaus 2655 DM pro Monat. Insgesamt wird durch die Umwandlungsprozesse der Markt für preiswerte und relativ gute Wohnungen weiter verkleinert. Gerade aber der preiswerte Altbaubestand, der mit Ausweitung des § 7b auf diese Wohnungskategorie und der öffentlichen Hilfe für Modernisierung und Energieeinsparungsmaßnahmen in den Sog spekulativer Geschäfte geriet, vermindert sich infolge einer veränderten staatlichen Subventionspolitik und führte zu wachsenden Versorgungsproblemen in den Innenstädten. Problematische Folgen dieser Entwicklung war u. a. die Vertreibung der angestammten Bevölkerung aus ihrem sozialen Umfeld. Finanzstarke Spekulanten nutzten die Chancen zu lukrativen Abschreibungen von Kapital in renovierten, unnötig modernisierten Altbauwohnungen, die bei entsprechender öffentlich finanziert Umgestaltung der Wohnumwelt (Verkehrsberuhigung, Grünanlagen, Entkernung) als »Stadthaus« für Reiche attraktiv wurden.

Die ungehemmte Favorisierung der Eigentumsorientierung im Wohnungsbau wird auch von den Sozialausschüssen der CDU/CSU kritisiert. In Abweichung von ihren Parteimehrheiten und den entscheidenden Kadern der Wohnungspolitik sehen CDU und CSU im Privateigentum »nicht letztes Ziel, sondern Hilfsmittel zur personalen Entfaltung speziell bei Familien mit Kindern« (nach Dok. der Frankf. Rundschau vom 5. 1. 1981). Dort, wo die finanzielle Belastung durch privates Wohnungseigentum so groß wird, daß sie die personale Entfaltung mehr hemmt als fördert, muß sie hinter dem generellen Ziel der Förderung einer ausreichenden und preiswerten Wohnraumversorgung zurückstehen (Ballungsgebieten).

#### *4. Zusammenfassung: Konservative gegen soziale und demokratische Wohnungspolitik*

Faßt man die konservativen wohnungspolitischen Ziel- und Mittelbestimmungen zusammen, so zeigen sich folgende Aspekte:

1. Die Förderung von Eigentum an Wohnungen soll die Quote derjenigen erhöhen, die sich über Besitzstandsinteressen im Bereich langlebiger Konsumgüter mit Prinzipien der privatkapitalistischen Wirtschaft identifizieren. Eine nicht unwichtige Grenze für die Erhöhung der Eigentümerquote hat dabei der FDP-Abgeordnete Gattermann in die Diskussion gebracht. Nach ihm ergibt sich die richtige Quote als »als notwendige Harmonie zwischen der Wohnungsversorgung einerseits und die Voraussetzungen der aus arbeitsmarktpolitischen Gründen gebotene Mobilität andererseits«.<sup>47</sup> Bürgerliche Wohnungsbaupolitik darf nicht in Konflikt geraten mit sonstigen Kapitalbedürfnissen, hier nach Mobilität der Beschäftigten.

2. Nicht der Staat, sondern das Privatkapital soll die zentralen Entscheidungsbefugnisse im Wohnungsbau be- und erhalten. D. h. der Staat soll nur kompensatorische Politik betreiben, weil man weiß (auch die CDU), daß die Marktkräfte nicht allein ausreichen, um die unteren Einkommensgruppen mit ausreichendem und familiengerechtem Wohnraum zu versorgen.<sup>48</sup> (so Inst. f. Kommunalwiss. der CDU). Sozialstaatliche Kompensation folgt dabei dem Subsidiaritätsprinzip. Durch Subjektförderung (Wohngeld) soll die mangelnde Kauf- und Nachfragekraft verbessert werden.<sup>49</sup> Die private Disposition über die Investition im Baumarkt darf jedoch durch staatliche Eingriffe nicht gehemmt werden. Im Gegenteil: die Lösung heißt: mehr Markt/Entstaatlichung.<sup>50</sup>

3. Durch eine »Liberalisierung« der Wohnungspolitik, d. h. durch Abbau niedriger Mieten (mehr Markt) soll zugleich die Rentabilität der privaten Hausbesitzer erhöht werden. Die CDU/CSU kann sich auch bei dieser Politik im großen und ganzen auf die sozialliberale Koalitions-Regierung verlassen. Lambsdorff, liberaler Wirtschaftsminister und auch Bundeskanzler Schmidt reden einer Liberalisierung das Wort. Auffallend häufig berufen sich CDU/CSU gerade auf die Ankündigung von Schmidt, der auf dem Deutschen Mietertag am 20. 5. 1977 in Hamburg die Bereitschaft der Bundesregierung signalisiert hatte, eine Liberalisierung des Sozialwohnungsbau bestandes in Verbindung mit einer Mobilisierung der öffentlichen Fördermittel in die Wege zu leiten.<sup>51</sup> Die CDU kann auch hierbei die SPD-Regierungsmitglieder gegen SPD-Beschlüsse und Parlamentarier ausspielen. So haben

im Gegensatz zu Kanzler Schmidt die SPD-Abgeordneten im Bt-Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (15. Ausschuß) in der Diskussion über die Gesetzentwürfe von NRW und CDU/CSU zur Änd. des 2. WoBauG<sup>52</sup> nicht nur unmißverständlich ihre grundsätzlichen Bedenken gegen eine Reduzierung des Sozialwohnungsbestandes geltend gemacht, sondern auch befürchtet, daß sich bei der vorgesehenen Liberalisierung eine »unvertretbare Anhebung des allgemeinen Mietniveaus ergeben könnte«.<sup>53</sup> Betrachtet man jedoch die Machtzentren von SPD, FDP und CDU/CSU, so verlieren sich die Kontroversen in eine weitgehende Übereinstimmung mit Differenzen in Details. Angesichts der im Hinblick auf ihre Wählerklientel problematische Orientierung der herrschenden SPD-Kräfte an »Privateigentum« und Liberalisierung kann man mit Eichhorn (SPD-Vorst.-Mitgl. Hessen-Nord) bezweifeln, »die SPD habe die sich gegenwärtig abzeichnende und sich forcierter entwickelnde Problematik im Bereich des Wohnungsbaus (...) erkannt und arbeite entschlossen an wirksamen Lösungen«.<sup>54</sup>

Wie empirische Untersuchungen zeigen, können sich die verantwortlichen Politiker bei Favorisierung der Umwandlung von sozialen Mietwohnungen in Eigentum auch nicht mit dem sogenannten Sicker-Effekt herausreden, denn die Förderung des Wohneigentums macht keineswegs – wie unterstellt – soziale Mietwohnungen für bedürftige, nachrückende Familien frei. Außerdem steht die schwerpunktmaßige Förderung mit Steuermitteln, die hauptsächlich den oberen Einkommensbeziehern zufließen, in keinem Verhältnis zu den geringfügigen Wohnungsverbesserungen der unteren Einkommensschichten (so die Sozialausschüsse der CDU/CSU, nach FR-Dok. vom 6. 1. 1981). »Eine Analyse der Subventionswirkungen von Sozialmieten, Wohngeld und Eigentumsförderung (einschließlich Bauförderung) nach Einkommensschichten der privaten Haushalte ergab, daß die Hälfte aller Vergünstigungen den Haushalten im oberen Drittel der Einkommensskala zufloß, während die Haushalte im unteren Drittel nur 20 v. H. der Vergünstigungen erhielten.«<sup>55</sup> Nach der inzwischen vorliegenden Untersuchung des DIW (Rudi Ulrich) auf die sich diese zusammenfassenden Angaben beziehen, sind die Verteilungseffekte noch ungünstiger, wenn man die Bausparförderung mit einbezieht. »Die unteren 25% der Haushalte erhalten dann nämlich nur noch 14% der insgesamt gewährten Vergütungen, während auf die oberen 25% sogar 41% der Vorteile entfallen.«<sup>56</sup>

Schon diese verteilungspolitische Fehlwirkung erfordert eine Umorientierung der staatlichen Wohnungsbaupolitik. Da der neue Woh-

nungsmangel in den Städten keine vorübergehende Erscheinung ist, regionale Verzerrungen der Wohnungsversorgung akut sind und der Staat aus seiner sozialen Verantwortung hinsichtlich der Versorgung mit preiswerten, angemessenen Wohnungen für einkommensschwache Schichten nicht entlassen werden darf, ist ein Kurswechsel unumgänglich. »Nach gewerkschaftlicher Auffassung ist die Rolle des Staates in der Wohnungs- und Städtebaupolitik eine unverzichtbare Daueraufgabe.«<sup>57</sup> Gleichmäßige Wohn- und Lebensverhältnisse zu schaffen, bleibt Aufgabe des Bundes. In der Praxis sind die mit der Durchführung von Baumaßnahmen betroffenen Länder und vor allem die Gemeinden mit notwendigen politischen und finanziellen Handlungsmöglichkeiten auszustatten. Zunächst kann der Mittelbedarf aus einer Umschichtung von der Eigentumsförderung hin zum sozialen Mietwohnungsbau in den Ballungsgebieten und durch Abbau indirekter steuerlicher Vergünstigungen gesichert werden. Angesichts weitgehend autonomer privater Preisgestaltung bei Grundstücken und Bauleistungen reicht diese staatliche Politik jedoch nicht aus. Eingebettet in ein integriertes, alle staatlichen Ebenen umfassendes Infrastrukturprogramm (zur Absicherung der Beschäftigung und Versorgung), im Rahmen erweiterter Mitbestimmungsmöglichkeiten der Gewerkschaften müssen sozialstaatliche Interventionen aus unserer Sicht in die Produktions- und Preisgestaltung eingreifen, um wirksam zu sein. Fiskalische Abschöpfung von Wertzuwächsen bei den Grundstücken gehören dabei ebenso in das Arsenal eines erweiterten staatlichen Eingriffsrechts zur Sicherung von Sozialpolitik im Wohnungsbau wie Kommunalisierung von Bauproduktion als wirksame Waffe gegen mangelnde Preisdisziplin und Kostentransparenz der privaten Bauunternehmer und nicht zuletzt die Abkoppelung von der Leitzinsfunktion der Bundesbank, um eine Verstetigung der Baunachfrage abzustützen.

Aktuell sind verstärkte Mittel in den sozialen Mietwohnungsbau der Städte zu lenken, um dort die – durch die Hausbesetzungen erst in ein breites öffentliches Bewußtsein gerückte – Wohnungsnot zu beseitigen. An der ideologischen Front kommt es aktuell darauf an, sichtbar zu machen, daß Liberalisierungsmaßnahmen einseitigen Interessen der Hausbesitzer an Rendite folgen, ohne die bestehenden Probleme lösen zu können, weil nicht »zuviel Mieterschutz« – also rechtliche Gründe – zu einem Investitionshemmnis geworden sind, sondern die überhöhten Preisforderungen im Grundstücks- und Baumarkt.

# Kapitel II

## Öffentliche Interventionspolitik im Wohnungsbau

### 1. Wirkungen und Kritik öffentlicher Finanzierungssysteme

#### 1.1 Strukturbeschreibung

Das grundlegende Strukturmerkmal des finanzpolitischen Interventionsinstrumentariums besteht darin, einerseits die Gewinne der Hausbesitzer zu garantieren und die kapitalistische Organisationsform des Wohnungssektors unberührt zu lassen, andererseits aus dem Wohnungsmarktgeschehen resultierende Defizite durch *mittelbar wirkende* politische Steuerung zu mildern. Damit ist die Umsetzung des staatlichen Handlungsbedarfs verwiesen auf die Setzung profitabler *Rahmenbedingungen*; über finanzielle Anreize in Form von Steuerleichterungen sowie Kapitalsubventionen (= zinslose/ – günstige öffentliche Baudarlehen) und Aufwendungsbeihilfen<sup>1</sup> für den »Sozialen Wohnungsbau« soll Einfluß genommen werden auf die Renditeerwartungen von potentiellen Investoren. Vermittelt hierüber sollen sozial-, wohnungs- und raumordnungspolitische Zielsetzungen realisiert werden. Neben den finanziellen Mitteln sind aber auch stadt- und raumplanerische Maßnahmen sowie viele gesetzliche Regelungen diesen Rahmenbedingungen zuzurechnen. Mittelbar wirkende politische Steuerung besagt demnach, daß im gesamten Wohnungssektor, einschließlich des »Sozialen Wohnungsbaus«, die *Produktionsentscheidung*, die über das Angebot an Wohnraum bestimmt, unverändert privatkapitalistischer Rentabilität unterliegt. Nur bei Sozialwohnungen ist zumindest die *Verteilung* sozialpolitisch über Wohnberechtigungsscheine und Einkommensobergrenzen reguliert und die *Mietkalkulation* durch die Kostenmiete einem gesetzlichen Rahmen untergeordnet.

Ausgehend von dieser charakteristischen Struktur wird im folgenden das finanzpolitische Interventionsinstrumentarium im Wohnungssektor auf Ziele, Wirksamkeit, aber auch gesellschaftliche Interessen und gesellschaftspolitische Fehlentwicklungen untersucht.

**Tabelle 2*****Staatliche Aufwendungen für den Bereich Wohnungswesen und Städtebau*****- Soweit quantifizierbar (in Mrd. DM) -**

Aufgabenbereich/ Maßnahmen	1974			1978			1980		
	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt
<b>1. Sozialer Wohnungsbau<sup>1)</sup></b>	.	.	3,80	.	.	4,15	.	.	5,20
Zins- und Tilgungszuschüsse (Objektbezogene Beihilfen)	0,30	0,60	0,90	0,55	1,20	1,75	0,75	1,95	2,70
Zinsermäßigung, die mit dem Darlehensbestand verbunden sind	.	.	2,90	.	.	2,40	.	.	2,50
nachrichtlich:									
Darlehensauszahlungen	0,70	1,90	2,60	0,60	1,85	2,45	0,80	1,90	2,70
Darlehensrückflüsse	0,60	.	.	0,65	.	.	0,70	.	.
<b>2. Sonstige Zinsermäßigungen<sup>1)</sup></b>	.	.	0,80	.	.	0,70	.	.	0,70
Wohnungsfürsorge öff. Arbeitgeber	.	.	0,60	.	.	0,55	.	.	0,55
Lastenausgleich (Aufbaudarlehen)	0,20	.	0,20	0,15	.	0,15	0,15	.	0,15
<b>Zwischensumme<sup>1)</sup></b>	1,65	2,95	4,60	1,65	3,25	4,90	1,90	4,00	5,90
davon Zinsermäßigung	.	.	3,70	.	.	3,10	.	.	3,20

*Tabelle 2, Fortsetzung*

Aufgabenbereich/ Maßnahmen	1974			1978			1980		
	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt	Bund	Länder Gemeinden	ins- gesamt
<b>3. Indirekte Wohnungsbauförderung<sup>1)</sup>)</b>	0,70	2,00	2,70	1,60	3,45	5,05	1,95	3,85	5,80
Steuervergünstigungen §§ 7b u. 54 EStG	0,70	0,95	1,65	1,50	2,00	3,50	1,75	2,35	4,10
Steuervergünstigungen § 7,5 EStG	-	-	-	0,10	0,10	0,20	0,20	0,20	0,40
Grundsteuervergünstigung auf 10 Jahre	-	1,05	1,05	-	1,35	1,35	-	1,30	1,30
<b>4. Gemeinnützige Wohnungsunternehmen, Organe der staatl. Wohnungspolitik<sup>2)</sup>)</b>	0,20	0,20	0,40	0,40	0,25	0,65	0,25	0,25	0,50
Steuerbefreiung	0,20	0,20	0,20	0,20	0,25	0,45	0,25	0,25	0,50
Investitionszuschüsse	-	-	0,20	0,20	-	0,20	-	-	-
<b>5. Modernisierung, Energieeinsparung<sup>3)</sup>)</b>	0,15	0,15	0,30	0,30	0,30	0,60	0,60	0,65	1,25
Finanzhilfen (Bund- Länder-Programm)	0,10	0,10	0,20	0,15	0,15	0,30	0,40	0,40	0,80
Steuervergünstigungen (§ 82a EStDV)	0,05	0,05	0,10	0,15	0,15	0,30	0,20	0,25	0,45
<b>1. – 5. Wohnungsbauförderung<sup>4)</sup></b>	2,70	5,30	8,00	3,95	7,25	11,20	4,70	8,75	13,45

Tabelle 2, Fortsetzung

Aufgabenbereich/ Maßnahmen	1974			1978			1980		
	Länder Bund Gemeinden gesamt			Länder Bund Gemeinden gesamt			Länder Bund Gemeinden gesamt		
6. Städtebauförderung <sup>1)</sup>	0,25	0,55	0,80	0,45	1,05	1,50	0,50	1,45	1,95
Finanzhilfen (StBauFG)	0,15	0,25	0,40	0,20	0,35	0,55	0,25	0,45	0,70
▪ Konjunkturprogramm, ZIP	0,10	0,10	0,20	0,25	0,40	0,65	0,25	0,50	0,75
▪ zusätzl. Länderprogramme	–	0,20	0,20	–	0,30	0,30	–	0,50	0,50
7. Bausparförderung <sup>2)</sup>	1,80	1,85	3,65	1,30	1,35	2,65	1,25	1,35	2,60
Wohnungsbauprämien	1,55	1,55	3,10	0,95	0,95	1,90	0,95	0,95	1,90
Steuervergünstigungen	0,25	0,30	0,55	0,35	0,45	0,75	0,30	0,40	0,70
8. Wohngeld <sup>3)</sup>	0,75	0,85	1,60	0,90	1,05	1,95	0,95	1,10	2,05
1. – 8. Wohnungswesen, Städtebau <sup>4)</sup>	5,50	8,55	14,05	6,60	10,70	17,30	7,40	12,65	20,05

1) Nach Angaben im Sozialbericht 1980.

2) Ergänzende Angaben: Subventionsberichte und "7b-Bericht" der Bundesregierung.

3) Nach Angaben im Subventionsbericht und Finanzbericht 1980.

4) Ohne Berücksichtigung der Grunderwerbssteuerbefreiung (1978 ca. 3,5 Mrd. DM).

5) Verschiedene Quellen: Subventionsberichte, Bundestagsdrucksache 8/2085 (Städtebaupolitik), Länderfinanzberichte.

6) Nach Angaben im Sozialbericht und Subventionsbericht.

## 1.2 Unsoziale Wirkungen der Steuervergünstigungen

In der aktuellen wohnungspolitischen Diskussion wird von staatlicher Seite beständig darauf verwiesen, daß die öffentlichen Kassen leer seien und eine Ausweitung der Staatsverschuldung nicht mehr möglich sei. Damit stoße die Ausweitung der Wohnungsbausubventionen an fiskalische Grenzen. Diese Argumentation wird von den Interessenvertretern der Haus- und Grundbesitzer dankbar aufgegriffen, die als ihren Ausweg aus der Wohnungskrise ihre Schlichtformel »Höhere Mieten + weniger Mieterschutz = Mehr Wohnungen« anbieten. Wir behaupten dagegen: Nicht die Finanzmittel für den Wohnungsbau fehlen; vielmehr werden die vorhandenen Mittel von rd. 20 Mrd. DM unsozial und nicht bedarfsgerecht verteilt (vgl. dazu Tabelle 2).

Die Fehllenkung der bestehenden Mittel manifestiert sich zum einen im Mißverhältnis zwischen den *direkten* Subventionen des Sozialen Wohnungsbaus durch Kapital- und Objektbeihilfen und der *indirekten* Subvention des übrigen Wohnungsbaus durch Steuerverzichte des Staates. In Zahlen: 1980 wurden für den Sozialen Wohnungsbau, also für Mietwohnungen und Eigentumsförderung rd. 5,2 Mrd. DM als direkte Subventionen für den Neubau gezahlt. Im gleichen Jahr verzichtete die öffentliche Hand allein für die Bausparförderung (2,6 Mrd. DM) und die erhöhte Abschreibung nach §§ 7b + 7.5 des Einkommensteuer-Gesetzes (4,5 Mrd. DM) auf Steuereinnahmen in Höhe von 7,1 Mrd. DM.

Diese Disproportion zwischen direkter und indirekter Wohnungsbafürderung enthält gesellschaftspolitisch bedenkliche Mängel: zum einen beinhalten staatliche Steuervergünstigungen wegen ihrer globalen Wirkung einen Verzicht auf eine gezielte wohnungspolitische Steuerung in den Bedarfsschwerpunkten. Zum anderen werden hierdurch eindeutig die Besserverdienenden bevorzugt, da nur die höheren Einkommensklassen in einem solchen Umfang Steuernachlässe erreichen können, die entscheidungsrelevant für Investitionen werden können. Hierin drückt sich der Vorrang der Vermögenspolitik im Förderungssystem aus.

Die folgende Tabelle 3 zeigt deutlich die unsoziale progressive Subventionswirkung zugunsten der oberen Einkommensbezieher. Mit ansteigendem monatlichem Einkommen steigen auch die durchschnittlich gewährten Förderungsbeträge. Rechnet man alle Subventionsformen zusammen, so zeigt sich, daß entgegen der sozialen Bedürftigkeit die unterste Schicht mit Einkommen bis 800 DM pro Monat lediglich 241 DM im Durchschnitt erhielt. Die Gruppe ab 3000 DM erhielt mit durchschnittlich 1004 DM mehr als das Vierfache an Förderungen.

**Tabelle 3**  
**Verteilung der Vergünstigungen für den Wohnungsbau insgesamt auf Einkommensklassen im Jahre 1972**

Einkommensklassen	Haushalte	wohnungs-politisch motivierte Förderung <sup>1)</sup>	vermögens-politisch motivierte Förderung <sup>1)</sup>
DM von ... bis unter ...	1000 vH	Mill. DM vH	Mill. DM vH
1) unter 800	4 689 22,0	810 32,6	126 3,7
2) 800 - 1 200	5 392 25,3	590 23,7	550 16,3
3) 1 200 - 1 600	4 376 20,5	449 18,1	737 21,9
4) 1 600 - 2 000	3 010 14,1	306 12,3	610 18,1
5) 2 000 - 2 500	1 930 9,0	182 7,3	517 15,3
6) 2 500 - 3 000	818 3,8	74 3,09	282 8,4
7) 3 000 u. mehr	1 115 5,2	76 3,1	550 16,3
8) insgesamt	21 300 100,0	2 486 <sup>2)</sup> 100,0	3 371 <sup>2)</sup> 100,0

### *Fortsetzung*

zusammen <sup>1)</sup>	durchschn. Förde- rungs- betrag <sup>1)</sup>	Bauspar- förderung	insgesamt <sup>2)</sup>	durchschn. Förde- rungs- betrag <sup>2)</sup>			
Mill. DM	vH	DM	Mill. DM	vH	Mill. DM	vH	DM
1) 936	16,0	200	196	5,8	1 132	12,3	241
2) 1 140	19,5	211	578	17,1	1 718	18,6	319
3) 1 186	20,2	271	696	20,6	1 882	20,4	430
4) 916	15,6	304	626	18,5	1 542	16,7	512
5) 699	11,9	362	513	15,2	1 212	13,1	628
6) 356	6,1	435	278	8,2	634	6,9	775
7) 626	10,7	561	493	14,6	1 119	12,1	1 004
8) 5 857 <sup>2)</sup>	100,0	275	3 380	100,0	9 237 <sup>2)</sup>	100,0	433

Quelle: Rudi Ulbrich (DIW): Verteilungswirkungen des Fördersystems für den Wohnungsbau, in: Schriftenreihe des BMBau 07.010 (1980), S. 216

Das krasseste Beispiel für die Politikausrichtung ist das sog. Bauherrenmodell. Neben Steuerersparnissen durch Verlustzuweisungen liegen weitere Gewinnquellen in der Vorsteuererstattung (»Optionsmöglichkeit bei der Umsatzsteuer«) sowie in Befreiungen bzw. Vergünstigungen bei der Grunderwerbsteuer, Vermögens-, Schenkungs- und Erbschaftssteuer. In welchen Größenordnungen die Steuernachlässe sich bewegen, verdeutlicht das folgende Zahlenbeispiel:

1. Gesamte Baukosten 498 000 DM

a) darunter: *Herstellungskosten* (Material, Löhne für Bauarbeiter, Architektenhonorar, Installationskosten) 363 000 DM

b) darunter: *Werbungskosten* (Provision für Finanzvermittlung, Notarkosten, Steuer- und Rechtsberatung u. ä.) 135 00 DM

Diese Werbungskosten sind nach § 9 EStG sofort absetzbar (in der Regel verteilt auf zwei Jahre).

## 2. Liquiditätsrechnung:

a) Nominell eingesetztes Eigenkapital von 20% 99 600 DM

b) *Mehrwertsteuerrückerstattung* bei Erklärung, bei späterer Mieteinnahme MWSt selbst abzuführen.

Diese MWSt-Option hat zur Folge, daß die in Handwerkerrechnungen enthaltenen MWSt sofort beim Finanzamt abkassiert werden können; dennoch muß der Vermieter bis 20 500 DM Einnahmen pro Jahr (Kleinunternehmer) = bis zu 1 600 DM Miete pro Monat de facto später zahlen. Es reicht die pro forma Eintragung beim Finanzamt. ca. 37 000 DM

c) Steuergewinn durch Absetzung von Werbungskosten (bei Steuersatz von 56%) 75 600 DM

(d. h. der St-Gewinn steigt mit Progression)

Reales Eigenkapital 00 000 DM

Liquiditätsgewinn (Überschuß) 13 000 DM

Daraus folgt, daß man ohne Eigenkapital, sondern sogar noch mit einem Überschuß versehen ein Vermögen erwerben kann, das rund 500 000 DM wert ist. Voraussetzung hierfür ist jedoch ein hohes Einkommen, das mit einem hohen Progressionssatz besteuert wird. Was als Belastung zunächst dem Bauherren bleibt, sind die Verwaltungsgebühren und Zinsen für die Restfinanzierung (Hypotheken)

und die Tilgung der Hypothek. In der Regel decken jedoch die Mieteinnahmen die Zins- und Verwaltungsbelastung, zumal, wenn die Schuldzinsen von der Steuerschuld abgezogen werden. Bei einer günstigen Kombination der Tilgung mit einer wiederum steuerbegünstigten Lebensversicherung (was die nominelle Tilgungssumme infolge der Gewinnzuwächse um rund 30–40% reduziert) und Übertragung der Rechte an der Versicherung auf den Kreditgeber, kann sogar ein fast nahezu zinslosen Kredit erworben werden.

Verkauft der Bauherr nach Ablauf der Frist von zwei Jahren (für Spekulationsgewinne) das Projekt, so lassen sich sowohl sein nominell eingesetztes Eigenkapital plus Wertsteigerung zu 100% steuerfrei verinnahmen. Bei Dauervermietung kann er je nach Höhe der zu erwartenden jährlichen Belastungen und Mieteinnahmeerwartungen entweder nach Abnutzung abschreiben (AfA) oder er wählt die degressive Abschreibungsmöglichkeit nach § 7b EStG.

Das Problem, das bleibt, ist die Suche nach Mietern, die fähig und bereit sind, entsprechende Objekte zu mieten. Insgesamt stellt das Bauherrenmodell eine unsoziale Steuervergünstigung für die Reichen dar.<sup>2</sup>

Im Gegensatz zum Bauherrenmodell, das schon in der Grauzone der Steuerhinterziehung angesiedelt und auch in der Regierungskoalition politisch umstritten ist, herrscht bei der steuerlichen Umverteilung durch die §§ 7b + 7.5 EStG bei den etablierten Parteien ein breiter politischer Konsens.

Die Geschichte der wohnungspolitischen Subventionen ist weithin eine Geschichte der Steuervergünstigungen nach § 7b EStG. Zunächst – nach 1949 – förderte der Fiskus die Bauherren durch steuerliche Absetzung von Herstellungskosten. Ab 1953 wurden zusätzlich der Ersterwerb von Eigenheimen, Eigentumswohnungen und Dauerwohnrechten begünstigt. Durch die Reform des EStG von 1958 wurden alle Ersterwerber von Ein- und Zweifamilienhäusern oder Eigentumswohnungen in die indirekte Subvention einbezogen. Ab 1974 wurde sogar der Zweiterwerb in bestimmten Fällen steuerbegünstigt. Schließlich beschloß der Gesetzgeber (BGBl I, S. 1213) am 11. 7. 1977 nicht nur Neubauten, sondern auch Altbauten in die Vergünstigung einzubeziehen. Man versprach sich davon zusätzliche arbeitsmarktpolitische, städtebauliche und wohnungspolitische Ziele (BtDrs 8/286; 8/453).

Die Folgen des gesamten indirekten Förderungssystems (§§ 7b und 7 Abs. 5 sowie das bereits beschriebene Bauherrenmodell) zeigen jedoch, daß – wie bereits beschrieben – die enormen Vergünstigungen durchweg besser von den höheren Einkommensschichten ge-

nutzt wurden und von daher unsozial sind. Die Ausdehnung des 7b auf Altbauten hat überdies den unerwünschten Effekt der Zunahme von Spekulationen in diesem vordem preiswerten Wohnungsbestand. Die progressive Steuerentlastung des § 7b zeigt sich z. B. darin, daß ein lediger Arbeitnehmer (Steuerklasse II) mit einem Jahreseinkommen von 24 000 DM für die jährliche Abschreibungsr率e einen steuerlichen Vorteil von 1711 DM hat; bei einem Einkommen von 120 000 beträgt dieser Entlastungseffekt bereits 4171 DM (vgl. BtDrs 8/2554, Anlage 1).

Die 7b-Regelung beinhaltet eine erhöhte steuerliche Absetzung für Eigentumswohnungen, aber auch 1- und 2-Familienhäuser.<sup>3</sup> In den ersten 8 Jahren können jährlich 5 v. H. der Baukosten bzw. des Kaufpreises, sofern sie die gesetzlichen Obergrenzen von 150 bzw. 200 Tsd DM nicht überschreiten, von der Einkommensteuer abgesetzt werden.<sup>4</sup>

Allein 1980 wurde durch diese Steuererleichterung rd. 4,5 Mrd DM zulasten einkommensschwacher Mieter umverteilt und so einer gezielten politischen Lenkung in den Ballungsräumen und Großstädten, wo die Wohnungsnot am weitesten fortgeschritten ist, entzogen. Verständlich wird dieses Faktum erst vor dem Hintergrund der *absoluten Priorität*, die der Eigentumsförderung in der Wohnungsbaupolitik eingeräumt wird.

### *1.3 Eigentumsförderung zu Lasten des Mietwohnungsbaus*

Im Zweiten Wohnungsgesetz wird als oberstes Ziel die Eigentumsförderung breiter Schichten der Bevölkerung formuliert. Die politischen und historischen Hintergründe dieser Eigentumsfixierung wurden bereits ausführlicher in Kap. I.3 behandelt.

Die neueste Variante, mit der die Eigentumsförderung legitimiert werden soll, sind die sog. *Sickereffekte*. Danach kann mit einer Umschichtung innerhalb des Wohnungsbestands gerechnet werden, wenn primär Eigenheime gefördert werden. Durch den angeblichen Nachweis von sog. »Umzugsketten«, die per Saldo zu einer wohnungsmäßigen Besserstellung aller Beteiligten führen sollen, wird im Interesse der Bausparkassen und der Hypothekenbanken die Forderung nach einer erweiterten Eigentumsförderung für die höheren und mittleren Einkommensklassen unterstrichen. Denn diese räumen qualitativ bessere Mietwohnungen und vergrößern so das Marktangebot. Bei dieser Betrachtungsweise wird aber vernachlässigt, daß durch soziale und preisliche Segmentationen des Wohnungsmarktes gerade-

die von Wohnungsnot am ehesten Bedrohten, die Bezieher niedriger Einkommen und großen Familien, auf für sie kaum zugänglichen Teilmärkten verwiesen werden. Hinzu kommt, daß verbesserte Wohnungsgröße und -qualität die finanziellen Möglichkeiten dieser Bevölkerungskreise übersteigen. Zum anderen bieten die Sickereffekte keinerlei Gewähr, daß die bisherige Konzentration der Neubautätigkeit in den ländlichen Regionen hierdurch geändert wurde. Die derzeitige Bau-, Boden- und Zinskostensituation würde bei dieser reinen Marktlösung diese Tendenz eher noch verschärfen.

Welche Größenordnung die vorrangige Eigentumsförderung mittlerweile erreicht hat, belegen die folgenden Zahlen: für die *Eigentumsförderung* wurden 1980 rund 13,2 Mrd DM an direkten und indirekten Subventionen gezahlt; für den öffentlich geförderten *Mietwohnungsbau* aber nur 2,4 Mrd DM (1979).<sup>5</sup>

*Tabelle 4*  
*Subventionen: Mietwohnungen/Eigentum*

Eigentumsmaßnahmen		Mietwohnungen	
4,1 Mrd *	7b-Erleicht.	1,9 Mrd	Soz. Wobau (1979)
0,4 Mrd	7.5-Erleicht.	0,5 Mrd	Steuererl. f.
1,3 Mrd	Grundsteuererl.		gemeinnütz. Un-
3,5 Mrd	Grunderwerbst.		tern.
2,6 Mrd	Bausparvergünst.		
1,3 Mrd	Soz. Wobau: Eigent. 1./2. Förd.		
13,2 Mrd		2,4 Mrd	

Quellen: DIW-Wochenbericht 50/80, S. 518. Wirtschaft & Statistik 9/80, S.627, Tab. 3.

In diese statistische Gegenüberstellung gehen zwangsläufig dadurch Ungenauigkeiten ein, da die Grundsteuererleichterungen (§§ 82, 92–94 II. WoBauG) nicht nur Eigentumsmaßnahmen betreffen, sondern auch den Sozialmietwohnungen gewährt werden.

Jedoch ändern diese nicht behebbaren statistischen Fehler nichts an der *Grundaussage*, daß die Wohnungsbausubventionen unsozial zugunsten der Besserverdienenden verteilt sind. Die Folge dieser Politik: 1979 wurden im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus nur noch 30000 *Mietwohnungen* direkt öffentlich gefördert, aber über 60000 Eigentumsmaßnahmen.<sup>6</sup>

Werden die Herstellungskosten für Eigenheime (265000 DM/1979) und Mietwohnungen (133000 DM)<sup>7</sup> gegenübergestellt, so liegt der Schluß nahe, daß die Konstruktion und Ausrichtung der Wohnungsbauförderung ineffizient sei, da hier zugunsten der teureren Bauform Eigenheim Ressourcen umverteilt werden.

Aus fiskalpolitischer Sicht ist die derzeitige absolute Priorität der Eigenheimförderung sehr wohl effizient. Werden die Ausgaben für *Sozialmietwohnungen* – 2,4 Mrd DM für 30 000 Wohnungen (1979) – denen für andere Wohnbauten – 13,2 Mrd DM für 353000 Einheiten – gegenübergestellt, so wäre eine Subventionierung nach den Modalitäten analog zum Sozialen Wohnungsbau rund *2,3 mal teurer* (=30,5 Mrd). Insofern stimmt zumindest global die These, daß durch den Eigenheimbau mehr Eigenleistung der Bauherren mobilisiert werden und somit fiskalisch billiger ist. Der Ansatzpunkt für eine alternative Wohnungspolitik kann aber nicht nur, sondern muß von einem Eingriff in die Kostenstruktur flankiert sein. Denn im Sozialen Wohnungsbau entfallen 60–70% der Kostenmiete von 15 DM/qm u. m. allein auf Zinskosten. Erst eine *Abkopplung vom Kapitalmarktzins* verbunden mit einer Korrektur der vermögenspolitischen Ausrichtung der Wohnungspolitik würde nennenswerte quantitative Effekte haben. Durch die überwiegende Vermögenspolitik-Orientierung bleiben bei aller fiskalischen Effizienz sozialpolitische Ziele auf der Strecke.

#### 1.4 Modernisierungs- und Sanierungsförderung

Die bisher nachgewiesene soziale Selektivität der wohnungspolitischen Instrumente wirkt aber nicht nur im Neubaubereich, sondern gleichermaßen im Bereich der Sanierung und Modernisierung des Altwohnungsbestandes.

Den gesellschaftlichen Modernisierungsbedarf umreißen die folgenden Zahlenangaben. Je nach Schätzverfahren sind von den 23 Mio Wohnungen in der Bundesrepublik zwischen 7 und 11 Mio als modernisierungsbedürftig einzustufen; bei 2 bis 4 Mio Wohnungen wird eine Modernisierung als wenig aussichtsreich angenommen, da die Kosten hierfür die Neubaukosten überschreiten würden.<sup>8</sup> Dieser Bestand, der hauptsächlich in großstädtischen Altstadtbezirken liegt, droht zu verlummen und damit tendenziell aus dem Wohnungsangebot herauszufallen.<sup>9</sup> Bei 17% der vor 1949 erbauten Mietwohnungen fehlen die WCs, bei 28% ein Bad, bei 63% eine Sammelheizung.<sup>10</sup>

Mit dem Versuch, innerstädtische Quartiere vor der sozialen und baulichen Verslumung zu bewahren, waren in der Praxis schwerwie-

gende Eingriffe in die eingesessene Quartiersbevölkerung verbunden. Neue soziale Schichten mit höherem Einkommensstatus hielten Einzug, neue Standorte für Industrieverwaltungen und Dienstleistungsunternehmen wurden erschlossen. Städte wollten damit die Abwanderung der Bevölkerung ins Umland aufhalten.

Seit Mitte der 70er Jahre ist vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel und restriktiver Wachstums- und Gewinnperspektiven im Wohnungsbau eine Umorientierung der Stadtneuerungspolitik feststellbar. Subventionen für die nach dem StBauFG förmlich festgelegten Sanierungsgebiete stiegen im Vergleich zu Modernisierungsförderungsmitteln kaum noch an. Unter dem Stichwort »Erhaltung alter Quartiere« wurde einerseits der politischen Kritik an der Kahlschlagsanierung Rechnung getragen; andererseits wurden damit die oft als Investitionshemmnis angesehenen Partizipationsmöglichkeiten der sanierungsbetroffenen Bürger zugunsten einer flexiblen Abwicklung nach dem Modernisierungs- und EnergieeinsparungsGesetz von 1978 umgangen.

Von 1974 bis 1980 wuchsen die Mittel für das Städtebauförderungsgesetz um 244% auf rd. 1,95 Mrd DM, wovon allein 1,25 Mrd DM auf konjunkturpolitisch motivierte Sonderprogramme, wie z.B. das ZIP (Zukunftsinvestitionsprogramm) entfallen. Im gleichen Zeitraum wuchsen die Mittel für das Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz um 417% auf 1,25 Mrd DM. Von Bedeutung für die verteilungspolitische Seite der Modernisierungspolitik ist der hohe Anteil von immerhin 30% (=450 Mio DM), den die Steuerverzichte einnehmen.<sup>11</sup>

Direkte Modernisierungssubventionen als Aufwendungszuschüsse können noch als Stütze für diejenigen Althausbesitzer gewertet werden, für die die Mieteinnahmen ein Beitrag zu ihrer Altersversorgung sind und die kaum in der Lage sind, umfangreiche Modernisierungsinvestitionen durchzuführen.<sup>12</sup> Anders sind dagegen die Steuervergünstigungen nach §80 der ESt-DurchführungsVerordnung zu beurteilen, da diese wiederum eine eindeutige Bevorzugung der Besserverdienenden darstellen.

Die gleiche soziale Selektivität wirkt auch bei der Ausweitung des § 7b auf den Erwerb von Altbauwohnungen. Diese 1977 eingeführte Gesetzesänderung wurde als Mittel gegen die soziale Segregation in den alten Quartieren angepriesen; da sich die bisherigen Eigentumsmaßnahmen auf die großstädtischen Randzonen konzentrierten und dies die Abwanderung besserverdienender Steuerzahler beschleunigte. Durch die verstärkte Eigentumsförderung sollen potente Steuerzahler gehalten, kaufkräftige Nachfrage in die alten Bezirke zurückgelenkt

und mit der Zersiedlung verbundene wachsende Infrastrukturausgaben der Städte verringert werden.<sup>11</sup>

Die gesellschaftlichen Folgen sind, unabhängig von direkten bzw. indirekten Subventionen oder Umwandlung der Miet- in Eigentumswohnungen als Ergebnis des geänderten 7b, generell mit einer schrittweisen Verdrängung der in der Mehrzahl einkommensschwächeren Stammbevölkerung verbunden. Die Bestimmungen des ModEnG lassen nämlich eine Umlage von jährlich 11% der Modernisierungskosten auf die Mieter zu. Bei einer direkten Subventionierung decken die Beihilfen zwar jeweils für 3 Jahre 7,2%, 4,8% und 2,4% der Herstellungskosten ab und senken so die Miete. Nach Ablauf von 9 Jahren müssen sie aber den vollen Betrag selbst aufbringen. Durch die Maßnahme wird die Verdrängung allenfalls zeitlich gestreckt. Die örtlichen Wanderungsstatistiken weisen auf Abwanderungstendenzen speziell in die neueren Sozialwohnungen in den Neubaubezirken an den Stadträndern hin. Damit wird der Soziale Wohnungsbau zum Auffangbeken der beschriebenen innerstädtischen Verdrängungsprozesse.

### *1.5 Sparstrategien im Sozialen Wohnungsbau*

Zusammenfassend ergibt sich: die derzeitige Wohnungspolitik wird vom Vorrang der Eigentumsförderung und dem Übergewicht der Steuererleichterungen beherrscht, der großstädtische Mietwohnungsbau liegt fast still. Zwar gelten zumindest bei der Wohnungsverteilung sozialpolitische Kriterien; mit der schrittweisen Überführung des preisgebundenen Sozialwohnungsbestandes in den Markt seit 1950 wird jedoch auch diese direkte Steuerungswirkung im Sozialen Wohnungsbau immer schwächer. Es fehlen Regulierungsinstrumente, mit denen die aktuellen Probleme aus der Fehlbelegung/Unterbelegung, Fehlsubventionierung und Mietpreisverzerrung im Sozialen Wohnungsbau bestand sozial gerecht und nicht über immens steigende Mieten gelöst werden könnten. Die Lösung dieser schon seit Beginn des Ersten Wohnungsbaugesetzes von 1950 voraussehbaren Langzeitfolgen wurde in den 50er Jahren verschoben auf den Tag der endgültigen Liberalisierung des gesamten Wohnungssektors. Folgerichtig leitet dies das Abbaugesetz von 1960 ein. Wenn das *Wohnungsdefizit* in einem Kreis geringer als 3% war, wurden Mietpreisstop und Wohnraumbewirtschaftung aufgehoben. Mit dem Wohnungsbindungsgesetz von 1965 wurde die Marktfreigabe für den gesamten Sozialwohnungsbestand wieder zurückgenommen, um ein weiteres Abschmelzen des mietgünstigen preisgebundenen Wohnungsbestands zu verhindern.

Die hiermit angedeutete zeitgeschichtliche Entwicklung der Liberalisierung der Wohnungsbaupolitik wird ausführlicher in Kapitel III dargestellt.

Seit der Rezession 1966/67 wurden die inneren Strukturen der Wohnungspolitischen Steuerungsinstrumente unmittelbar staatlichen Krisenbewältigungsstrategien untergeordnet. Mit der ersten größeren Wirtschaftskrise der BRD erwuchs ein zusätzlicher Handlungsbedarf für eine globale gesamtwirtschaftliche Steuerungs- und Lenkungsfunktion des Staates.<sup>14)</sup> Damit gingen in die Konstruktion der Wohnungsbausubventionen unmittelbar die Handlungszwänge des spätkapitalistischen Staates ein. Aus dem geänderten Funktionsverständnis des Staates heraus wurden die Wohnungsbauausgaben ähnlich anderen öffentlichen Sozialausgaben zur disponiblen Finanzmasse, die neben antizyklischer Ausgaben- und Verschuldungspolitik zur Krisenüberwindung eingesetzt wurde. Da die Wohnungssubventionen aber nicht den »unproduktiven« Sozialausgaben zuzurechnen sind, sondern hier vielmehr Ressourcen zugunsten eines produktiven Wirtschaftssektors verteilt werden, sind von Sparmaßnahmen auch unterschiedliche Kapitalinteressen berührt.

Diese Tatsache hatte Rückwirkungen auf die *Form* der Sparstrategien. Die wichtigsten Sparmaßnahmen im Sozialen Wohnungsbau während der Krise 66/67 versuchten die Sicherung von Gewinngarantien mit weiterhin bestehenden, aber flexiblen einsetzbaren Subventionsformen zu verbinden. Hierauf zielte die Etablierung des »Zweiten Förderungsweges« ab, der einen geringeren Förderungsaufwand und daher auch höhere Anfangsmieten hat.

Die zweite Sparstrategie bestand in einer endgültigen Schwerpunktverlagerung der Subventionen für den 1. Förderungsweg (=traditionelle Sozialwohnungen) von den langfristigen Kapitalsubventionen hin zu gestaffelten und zeitlich nur befristeten Ertragssubventionen. Die dritte Sparstrategie besteht aus der Möglichkeit, per *Rechtsverordnung* die Konditionen der staatlichen Baudarlehen *nachträglich* mit dem Ziel zu verändern, bei der Sozialmieterschaft im Etat eingesparte Förderungsmittel abzuschöpfen.<sup>15)</sup> Zwar fügen sich alle drei Maßnahmen in die Strategie: Abbau »konsumtiver« zugunsten »investiver« Ausgaben ein. Die tangierten sektoralen Kapitalinteressen modifizieren aber die Krisenlösungsstrategien des steuerabhängigen Staates im sozialen Wohnungsbau unter folgenden Aspekten:

- Subventionskürzungen bedeuten nicht zwangsläufig eine geringere Rentabilität des Wohnungsbaukapitals, da die gesetzliche Konstruktion der Kostenmiete die Kompensation über höhere Mieten, also die Überwälzung an die Mieter zuläßt;

– Wohnungsbausubventionen werden nicht ersatzlos gestrichen  
vielmehr können bei den Sozialmietern die notwendigen Mittel abgeschöpft werden.

Die Demontage von sozialpolitischen Interventionen im Sozialen Wohnungsbau äußert sich seit der Krise 66/67 sowohl in einer *Schwerpunktverlagerung* der Wohnungsbauförderung als auch in einer *Abnahme der Wohnungsbauausgaben* relativ zum Wachstum der Staatsausgaben. Von 1969 bis 1977 stiegen zwar die Wohnungsbauausgaben auf einen Indexwert von 139,5 (1969 = 100), die Staatsausgaben wuchsen aber im gleichen Zeitraum auf 220,9 Punkte, sodaß sich im genannten Zeitraum der Anteil der direkten Subventionen relativ auf einen Wert von 63,2% (Gesamtausgaben 100%) reduzierte.<sup>16</sup>

»In diesen vorgegebenen Finanzrahmen wirkten die Marktgesetze ungehindert ein ( . . . ), die Kostenmieten (stiegen) von 1969 bis 1977 auf einen Indexwert von 223,9 (1969 = 100). Weil die Bewilligungsmieten dagegen »nur« auf 149,8 Punkte (1969 = 100) anstiegen, wuchs der Subventionsbedarf je qm im gleichen Zeitraum auf 366,2 Punkte an. Hierdurch konnten zumindest teilweise die Kostensteigerungen kompensiert werden. In der Folge dieses höheren Subventionsbedarfs, dem aber keine entsprechend gestiegenen Förderungsmittel gegenüberstanden, sank die Produktion von Sozialwohnungen kontinuierlich ab.«<sup>17</sup>

In diese fiskalische Sparstrategie fügte sich nahtlos die sukzessive Ausweitung des »Zweiten Förderungsweges« ein. 1979 gehörten bereits 60% aller öffentlich geförderten Wohneinheiten zu dieser Subventionsart. Relative und absolute Einsparungseffekte ergeben sich aus dem geringeren Anteil, den die Kapitalhilfen an den entstehenden Gesamtkosten abdecken. Von 1968 sanken die dafür bereitgestellten Mittel von 250 Mio DM auf knapp 30 Mio DM (1977).<sup>18</sup>

Von noch größerer Bedeutung für die subventionierten Mieter/Eigentümer des Zweiten Förderungsweges ist die beständige Ausweitung der staatlich bereitgestellten Mittel für die sog. Objekthilfe, d. h. für die nur befristet gezahlten Annuitätshilfen und die degressiven Aufwendungsbeihilfen, die ausschließlich auf Darlehensbasis bewilligt werden. Die Etatmittel hierfür stiegen von 19,5 Mill. DM (1969) auf 245 Mill. DM in 1978. 1979 reduzierte sich dieser Betrag auf 200 Mill. DM.

Welches Ausmaß die fiskalischen Einsparungen durch den Zweiten Förderungsweg erreichen, zeigt die Gegenüberstellung der *Kostendekkungsquoten*, die im 1. und im 2. Förderungsweg erreicht werden. Im 1. Förderungsweg wurden nach einem Tiefstand in 1971 (17,2%) 1978 41,4% der entstehenden Gesamtkosten für eine Sozialwohnung durch

öffentliche Subventionen abgedeckt. Im 2. Förderungsweg sank dagegen diese Deckungsquote von 10,5% (1968) auf nunmehr 3,2% im Jahre 1977.

»Der aus den Deckungsquoten für den 1. und 2. Förderungsweg gebildeten *Intensitätsfaktor* ist von seinem Tiefstand 2,24 (1970) auf 10,43 im Jahre 1977 angestiegen. Im Anwachsen dieses Faktors spiegelt sich die relative Verschlechterung der Subventionierung für den 2. Förderungsweg wider, da mittlerweile hierfür nur knapp 1/10 der Subventionsmenge verausgabt werden muß wie für den 1. Förderungsweg.<sup>19</sup>

Dieses Eigentumsprogramm (vormals: Regionalprogramm) des Bundes paßt sich in die Vorrangstellung der Eigentumsförderung ein. Zumindest die fiskalische Effizienz ist durch den geringen Mittelaufwand gegeben. Dies geht jedoch auf Kosten von Steuerungsmöglichkeiten. Die nur 30 000 Mietwohnungen belegen sinnfällig die unsoziale Verteilung durch das Förderungssystem.

Auch die traditionelle Sozialwohnungen (= 1. Förderungsweg) waren von Änderungen betroffen. Nachdem Anfang der 70er Jahre die Baukosten in einer Hochzinsphase immer weiter stiegen, konnte trotz höherer Aufwendungsbeihilfen – bis zu monatlich 3 DM/qm – das Mietniveau von neu erbauten Sozialwohnungen nicht auf einem politisch durchsetzbaren Preis gehalten werden. Daher sanken die Etatmittel für diese Objektbeihilfen. 1971 stelltensie noch 22,4% der Wohnungsbau subventionen; 1979 hingegen nur noch knapp 1,9%.<sup>20</sup> Andererseits stiegen die Etatmittel für Kapitalhilfen so, daß die Kostendeckungsquote für den 1. Förderungsweg durch den Einsatz *nicht-befristeter* Baudarlehen von 15,7% (1971) auf 38,0% im Jahre 1979 anstieg.

Gegenläufig zu dieser an sich positiven Tendenz wurde der Auszahlungsmodus der Objektbeihilfen geändert. 1979 wurden bereits 75,4% aller Aufwendungsbeihilfen nur noch auf Darlehensbasis bewilligt. D. h., die Rückzahlung dieser Darlehen führt neben den Mieterhöhungen durch den schrittweisen Subventionsabbau zu zusätzlichen Mieterhöhungen.

»In der Förderungspolitik wird damit eine *Polarisierung* deutlich. Einerseits werden zunehmend teure Wohnungen des 2. Förderungsweges gebaut, andererseits verringert sich die Zahl derjenigen Wohnungen die mit einem hohen Anteil von zinsgünstigen öffentlichen Baudarlehen gefördert, eine günstigere Mietentwicklung erwarten lassen. (...)

Obwohl der 1. Förderungsweg günstigere Anfangsbedingungen wegen der umfangreicher Kapitalsubventionen hat, ist aber auch hier

durch den vermehrten Einsatz von Aufwendungsdarlehen und durch die rechtlichen Möglichkeiten zu nachträglichen Zinserhöhungen für die öffentlichen Baudarlehen kein Mechanismus vorhanden, der die Sozialmieten dieser Förderungsform langfristig auf niedrigem Niveau stabilisiert.»<sup>21</sup>

## 1.6 Unsoziale Förderungstechniken

Die Subventionen sind auf das Ziel zugeschnitten, die Wohnungsversorgung vermittelt über Rentabilitätsgarantien zu steuern. Rechtlicher Rahmen der damit verbundenen Vermögensübertragungen ist die für alle Sozialwohnungen verbindliche Berechnung der Kostenmiete. Sie sichert die vollständige Deckung aller entstehenden Kosten, aber auch die mietenkende Wirkung der Subventionen. Jedoch versteckt sich hinter dem neutralen Begriff der Kostenmiete gleichwohl eine massive Gewinngarantie. Entgegen dem gesetzlich zulässigen Ansatz einer Eigenkapitalverzinsung von jährlich 4% in der Kostenmiete kann anhand von Modellberechnungen eine tatsächliche Verzinsung von *mindesten 8% p. a.* als sicher angenommen werden.<sup>22</sup>

Der Grund hierfür liegt zum einen in einer *Überdeckung der Kostenansätze*, die gemäß der Zweiten Berechnungsverordnung in die Mietberechnung aufgenommen werden dürfen. Den Pauschalbeträge für Instandhaltung, der Eigenkapitalverzinsung und der buchmäßigen Abschreibung der Gebäude stehen keine entsprechenden Kosten gegenüber, so daß anlagefähiges Kapital besonders bei den größeren Wohnungsunternehmen akkumuliert wird. Hinzu kommen *Entschuldungsgewinne*, da einmal in der Kostenmiete angesetzte Zinskosten auch dann noch erhoben werden, wenn die Hypothek bereits getilgt ist (»Einfrierungsgrundsatz«). Zusätzliche Vorteile haben die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, da sie von der Körperschaftsteuer, der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer befreit sind.<sup>23</sup> Insgesamt sind bei diesen Modellrechnungen nur die *buchmäßigen Gewinne* berücksichtigt, nicht jedoch z. B. Veräußerungsgewinne bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, die durch Verkehrswertsteigerungen entstehen.

Nicht berücksichtigt werden Differentialgewinne, die bei der Beendigung der Zweckbindung durch die Differenz zwischen der bisherigen Kostenmiete von älteren Sozialwohnungen und einer am Markt erzielbaren höheren Vergleichsmiete erwachsen. Weiterhin fehlen solche Gewinnvorteile, die entstehen, weil bei öffentlich geförderten Wohnungen von Anbeginn an eine Kostendeckung einschließlich einer

angemessenen Eigenkapitalverzinsung besteht. Denn beim freifinanzierten Wohnungsbau sind zumindest in der Entschuldungsphase Gewinne für den Hausbesitzer allenfalls eine Residualgröße. Die eigentliche Gewinnquelle von Immobilien liegt neben Verkehrswertsteigerungen gerade in der Vermietung/Verwertung über das Ende der Hypothekenabtragung hinaus.

Aber nicht nur die Gewinninteressen der Hauseigentümer fließen in die Konstruktion der Kostenmiete ein; gleichermaßen genießen das Finanzkapital als Hypothekengeber sowie die Bodenbesitzer und die Bauindustrie Vorteile, da ihre realisierbaren Gewinnspannen gleichfalls Basis für die Kalkulation von Sozialwohnungen und Sozialmieten sind. Diese Verteilungseffekte zeigen die staatliche Beschränkung auf die politisch regulierte Verteilung der Sozialwohnungen. In dieser Struktur werden wohnungspolitische Ziele nur durch gezielte finanzielle Anreize durchsetzbar.

Die Aufwendungsbeihilfen bedeuten für Sozialmieter, daß ihnen im Vier-Jahres-Rhythmus regelmäßig Mieterhöhungen ins Haus stehen, wenn die Aufwendungsbeihilfen jeweils um eine Rate gekürzt werden. Mieterhöhungen von 1,- DM/qm sind die Folge. Verbunden ist der Subventionsabbau mit einer Einkommensüberprüfung, um erneut die Anspruchsberechtigung festzustellen. Je nach Einkommensverhältnissen sind dann Mieterhöhungen von monatlich bis zu 3 DM/qm vorgesehen.

Die Aufwendungsbeihilfen sind die bisher konsequenteste Form für die nur befristeten Staatsinterventionen im Sozialen Wohnungsbau. Diese Subventionsform ist hauptverantwortlich für die extremen Mietsteigerungen in allen Sozialwohnungen, die ab Anfang der 70er Jahre neu gebaut wurden. Mietsprünge zwischen 15,5% und 46% sind subventionsbedingt fest vorprogrammiert.

Welchen typischen Mietverlauf eine Sozialwohnung nimmt, die Mitte der 70er Jahre gebaut wurde, zeigt die folgende Tabelle.

In dieser Tabelle wird vorausgesetzt, daß *alle* im Subventionssystem bestehenden rechtlichen Mieterhöhungsmöglichkeiten zu Lasten der Mieter ausgeschöpft werden. Insofern gehen die »schlechten Bedingungen« ein. Inflationsbedingte Betriebskostensteigerungen sowie dem jeweiligen Preisniveau angepaßte Verwaltungs- und Instandhaltungspauschalen sind davon noch ausgenommen. Im Prinzip werden aber alle Sozialwohnungen (ca. 860 000), die in diesem genannten Zeitraum gebaut wurden, diesen Mietverlauf haben.

Die Folgen für die Sozialmieter sind gravierend. Denn diesem Mietverlauf liegt eine wirtschaftliche Wachstumsannahme zugrunde,

Tabelle 5

## Mietentwicklung einer Sozialwohnung im Zeitablauf

nach ... Jahren	Grund für die Erhöhung	DM/qm
sofort	Bewilligungs miete .....	4,90
	umlagefähige Betriebskosten 0,50 DM/qm .....	5,40
	(Heizkosten bleiben ausgeklammert)	
2	Schlus abrechnung 0,60 bis 1,- DM/qm ø 0,80 DM .....	6,20
4	1. Rate der Aufwendungsbeihilfen 1,- DM/qm .....	7,20
6	Vollständige Eigenkapitalzinsen -,75 DM/qm .....	7,95
7	Je nach Art der öffentlichen Mittel: - erhöhte Zinsen der öffentl. Baudarlehen 1,- .....	8,95
	- Verzinsung der Anuitätshilfdarlehen	
8	2. Rate der Aufwendungsbeihilfen 1,- DM/qm .....	9,95
10	Umschuldung der Kapitalmarktmittel ø 0,50 DM .....	10,45
	Wegfall der Grundsteuervergünstigung 0,30 DM .....	10,75
12	3. Rate der Aufwendungsbeihilfen 1,- DM/qm .....	11,75
14	Rückzahlung d. Aufwendungs darlehen 1,45 DM/qm .....	13,20

Quelle: Grüber: Sozialer Wohnungsbau: S. 157

die außerhalb jeder Erreichbarkeit steht. Um längerfristig eine nur annähernd gleichbleibende Mietbelastung zu gewährleisten, müssen die Nettolöhne um jährlich 7-8% ansteigen. Durch die Lohnsteuerprogression geschieht dies aber nur bei Bruttolohnerhöhungen von 15% und mehr.<sup>24</sup> Lohnabschlüsse dieser Höhe waren aber selbst in der Boom-Phase von 1970/74 nicht durchsetzbar.

Diesen Modellberechnungen könnte entgegengehalten werden, daß der im Subventionssystem angelegten Verarmung der Sozialmieter durch erhöhte Wohngeldzahlungen begegnet werden könnte. Dazu ist folgendes zu sagen: Um die bisher im Wohngeld-Gesetz normierte Mietbelastung beizubehalten, müßte das Wohngeldvolumen für die oben erwähnte Musterwohnung nach Ablauf von 14 Jahren um das ca. 4-5 fache (!) ansteigen.<sup>25</sup> Dieser Wert gibt zwar nur die Dimensionen an, in denen der zukünftige Wohngeldbedarf anwachsen wird. Exaktere Zahlenbelege liegen zur Zeit nicht vor. Die derzeitige Finanzlage verweist derartige Zuwächse bei den Sozialausgaben in den Bereich der Utopie.

Sicher ist aber, daß ohne zukünftige Wohngeldanpassungen bei Nettolohnzuwachsen unterhalb von 7–8% jährlich eine reale Verschlechterung der Lebenssituation der betroffenen Sozialmiete eintreten wird. Rentner, kinderreiche Familien und Lohnabhängige aus den unteren Lohn- und Gehaltsgruppen werden tendenziell an den Rand der im Bundessozialhilfe-Gesetz formulierten offiziellen Armutsgrenze gedrängt werden.

Aber auch den Mietern in den mietgünstigeren Sozialwohnungen aus den 50er und 50er Jahren stehen schlechte Zeiten ins Haus. Dies zeichnet sich in den Plänen ab, die in der aktuellen wohnungspolitischen Diskussion öffentlich gehandelt werden.

### *1.7 Abbau des Bestandes an Sozialwohnungen und Sozialpfandbrief als aktuelle Pläne*

Die Pläne vor Regierung und Opposition gehen dahin, die bei den älteren Sozialwohnungen bestehende *Differenz* zwischen der Kostenmiete und der Marktmiete (=Vergleichsmiete) durch gesetzliche Maßnahmen abzuschöpfen. Legitimiert wird dieser Schritt mit der »eklatanten Fehlsubventionierung«, die dieser Mieterkreis erfährt. Als Lösungsweg aus der Wohnungsbaumisere stehen dabei die *Tabellenmiete*, die *Fehlbelegungsabgabe* und das *Zinsanhebungsmodell* in der Diskussion.<sup>26</sup> Mit der Tabellenmiete sollen die jetzigen Sozialmieten schrittweise durch mietpreisrechtlich gesetzte Tabellenwerte an die Marktmiete herangeführt werden. Verbunden ist dieser Plan mit einer sofortigen Lösung der Zweckbindung, wenn die öffentlichen Baudarlehen vorzeitig zurückgezahlt werden. Die Fehlbelegungsabgabe ist ein einkommensabhängig gestaffelter Aufschlag auf die Grundmiete.

Mit dem Zinsanhebungsmodell sollen die Zinsen für die öffentlichen Baudarlehen nachträglich erhöht werden. Gerade aber dieses Modell birgt zusätzliche Gefahren für den Bestand an preisgebundenen Sozialwohnungen. Die Zweckbindung (=Pflicht zur Kostenmiete und Vermietung nur an Anspruchsberechtigte) besteht solange, bis die öffentlichen Darlehen vollständig zurückgezahlt sind. Eine Zinsanhebung verkürzt aber den Rückzahlungszeitraum und damit auch die Dauer der Zweckbindung. Dieses Zinsanhebungsmodell würde die Erosion des preisgebundenen Wohnungsbestandes zusätzlich beschleunigen,<sup>27</sup> die bereits aus der Konstruktion der Zweckverbindung resultiert. Die in den Jahren 1968 und 1971 vorgenommenen Zinserhöhungen der öffentlichen Darlehen haben deren Laufzeit bereits soweit verkürzt, daß ab Mitte der 80er Jahre jedes Jahr ein Baujahr der Sozialwohnun-

gen planmäßig aus den öffentlichen Bindungen entlassen wird. Die Auswirkungen auf das Mietgefüge des gesamten Wohnungsmarktes sind überhaupt noch nicht absehbar.

Der besonders vom Deutschen Mieterbund, Teilen der SPD und von der Neuen Heimat favorisierte »Sozialpfandbrief« setzt insofern an der richtigen Stelle an, als daß er die Explosion der Kostenmieten von der Kapitalkostenseite, die immerhin bis zu 60% Anteil ausmachen, angehen will. Ziel ist dabei, den sozialen Wohnungsbau vom allgemeinen Zinsmechanismus des Kapitalmarktes zu entkoppeln.

Die Arbeitsgemeinschaft der SPD für Städtebau und Wohnungspolitik hat angesichts der rückläufigen Investitionen im Wohnungsbau ein neues Modell entwickelt, mit dem jährlich etwa 100 000 Sozialwohnungen zusätzlich gebaut werden könnten. Danach sollen Interessenten für eine Zeit von zehn Jahren ihr Kapital steuerfrei für den Wohnungsbau zur Verfügung stellen. Sie erhalten eine Art Sozialpfandbrief, der mit 4,5% verzinst werden könnte. Die SPD-Wohnungspolitiker erhoffen sich davon wesentlich niedrigere Marktmieten. Gegenüber einem Quadratmeterpreis von 15 bis 20 DM wären nur noch 9 bis 12 DM je qm an Miete zu zahlen. Die Gebietskörperschaften müßten dann nur noch 3 bis 6 DM an Subventionen je qm bereitstellen, um für Bürger mit durchschnittlichem Einkommen tragbare Mieten sicherzustellen.

Im Gespräch ist auch eine Steuervergünstigung nach dem Modell der »Berlin-Darlehen« nach § 17 des Berlin-Förderungsgesetzes. Danach hat der Gläubiger eines Darlehens Anspruch auf einen Steuernachlaß von 12% der Darlehenssumme.<sup>22</sup>

Die richtige Intention der Abkopplung der Kreditbedingungen im Wohnungsbau von den allgemeinen Kapitalmarktentwicklungen hat jedoch verteilungspolitisch unerwünschte soziale Folgen. Steuerermäßigungen können progressiv von denen genutzt werden, die über ein hohes Einkommen verfügen und folglich eine hohe Steuerbelastung haben. Niedrigere Einkommensbezieher können diese progressiven Vorteile des Sozialpfandbriefes nicht nutzen. Hinzu kommt, daß sie in der Regel nur geringe Sparmöglichkeiten haben.

## *2. Planungsinstrumente in der kommunalen Praxis*

Mit dem Vorkaufsrecht für Grundstücke haben Gemeinden durch das Bundesbaugesetz ein wichtiges Instrument, die Planung städtischen Bauens zu sichern. Dieses Recht können die Städte nicht nur für

Grundstücke nützen, die im Bereich eines Bebauungsplanes (als »Ortsgesetz« enthält dieser die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung eines Teiles des Gemeindegebietes) liegen, sondern auch in Gebieten anwenden, für die die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschlossen wurde und schließlich beim Kauf von Grundstücken, die in ein Verfahren zur Bodenordnung einbezogen werden. Mit dem Vorkaufsrecht haben Städte ein zentrales Instrument für die Planung, Realisierung und Sicherung städtebaulicher Erhaltungsziele inne.

Die städtische Praxis verfährt in der Regel jedoch anders: Sie ist an die finanziellen Möglichkeiten gebunden bzw. versucht, ihre Finanzsituation zu verbessern. Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies: Die Stadt erwirbt nur einen Teil der Grundstücke, die nach Wirksamwerden des Bebauungsplanes wieder an Private veräußert werden. Mit dieser Reprivatisierung geht die Baugestaltung im Rahmen der Bebauungspläne an private Investoren zurück. Hohe Grundstückspreise und damit verbundene starke Belastungen der Kommunalhaushalte haben die städtischen Vorkaufsaktivitäten gering werden lassen, und veranlassen Kommunen – soweit sie noch kaufen – zur schnelleren Reprivatisierung vor allem für den Eigenheimbau. Denn durch die Aktivierung privaten Kapitals wird der finanzielle Rückfluß in das Stadtsäckel am ehesten gesichert.

Das ökonomische Auftreten von Kommunen und vom Staat auf dem Grundstücks- und Häusermarkt quasi zur öffentlichen Vermögensbildung ist in den letzten Monaten auch daran sichtbar geworden, daß ›brachliegende‹ öffentliche Gebäude nicht zur Deckung des Wohnungsbedarfs freigegeben wurden, sondern in Erwartung profitabler Veräußerungen eher – und oft jahrelang – zurückgehalten werden. Die Tatsache, daß Städte für den Kauf von Grundstücken teuer bezahlen müssen, steuerliche Abschöpfungen privaten Bodens durch die Kommunen nicht möglich sind, und das fiskalisch festgelegte Planungshandeln der Kommunen selbst führen auch dazu, daß die Grundstücksflächen in Bebauungsgebieten für gesellschaftliche Nutzungsformen (Infrastruktur, nicht-autobezogene Verkehrsflächen, Grünflächen) sehr knapp gehalten werden. Insbesondere in Ballungsgebieten und hier in den zentralen Bereichen gibt es entsprechende Infrastrukturdefizite, die sich auch als negative Kehrseite des städteplanerischen Ziels von der »autogerechten Stadt« erweisen.

Auch das für eine soziale Wohnungsbaupolitik wirksam nutzbare Instrument der Enteignung wird in der Praxis kaum angewendet und durch den Finanz-Aspekt stark durchlöchert. Die kommunalen

Schwierigkeiten bei Enteignungen in der Praxis sind denn auch häufig durch den Streit ums Geld geprägt. In rund drei Viertel von Enteignungsfällen sind zu hohe Grundstückspreise Anlaß für das im Rechtsstreit zu klärende Verfahren.<sup>29</sup> Das bedeutet aber noch nicht, daß sich die Städte mit ihren Forderungen nach niedrigeren Preisen durchsetzen können; dies geschieht in nur knapp 40% der Enteignungsfälle.<sup>30</sup> Obwohl es zur Enteignungspraxis nach dem Bundesbaugesetz<sup>31</sup> bisher kaum Untersuchungen gibt, sind neuerliche Ergebnisse dazu aufschlußreich, auch wenn sie nur für einzelne Städte in der Bundesrepublik gelten. Von 1968 bis 1978 sind demnach in 32 Städten, von Kiel bis Ulm und von Augsburg bis Aachen, nach dem Bundesbaugesetz 1366 Enteignungsverfahren abgeschlossen worden, das sind knapp fünf Verfahren pro Jahr und pro Stadt. Lassen wir allerdings die Verfahren in Hamburg und Bremen außer acht, bleiben absolut noch 450 Fälle übrig. Bei 30 Städten sind das demnach pro Jahr noch 1 1/2 abgeschlossene Enteignungsverfahren. Diese Zahl läßt es nicht mehr zu, von einem wirksamen städtebaulichen Instrument in der Praxis zu reden.

Ähnliche Schwierigkeiten wie beim Vorkaufsrecht und bei Enteignungen ergeben sich auch beim Instrument des

– »Nutzungsgebots«, wonach der Eigentümer durch die Gemeinde verpflichtet werden kann, Flächen oder Gebäude entsprechend dem Bebauungsplan zu nutzen (§39 c, BBauG);

– »Abbruchgebots«, wonach der Eigentümer zum Abriß einer baulichen Anlage verpflichtet werden kann (§39 d, BBauG) und des

– »Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots«, das den Eigentümer verpflichtet; vorliegende Mängel an baulichen Anlagen durch Instandsetzung oder Modernisierung zu beseitigen (§ 39 e, BBauG).

Auf das in diesem Rahmen wichtige kommunale Baugebot und abweichende Regelungen wurde bereits eingangs hingewiesen. Mit der vorrangigen Orientierung des Regelungsinhaltes der Bauleitpläne an der Praxis des Steuerstaates (Fiskalkriterium) bleiben Möglichkeiten einer extensiven Umsetzung des Flächennutzungsplans – bei der Festlegung von Gebieten für die Bebauung, Infrastruktur und Sanierung – und einer intensiven Anwendung des Bebauungsplans – über Art und Maß der baulichen Nutzung und Bauweise – im Sinne einer sozialen Bauplanung größtenteils ungenutzt. Über eine entsprechend festgelegte Form der Bauweisen ist der private Einfluß stark begrenzbar. Städtebauliche, planerische und soziale Faktoren, deren Berücksichtigung der Spielraum stadtpolitischen Handelns formal zuläßt, geraten im Wege der materiellen Politik und der Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen ins Hintertreffen. D. h. konkret, daß in kommunalen

Parlamenten und Ausschüssen gerade diejenigen sozialen Interessen nicht vertreten sind, für die der Mietwohnungsbau vonnöten ist.

Die Mobilisierung des privaten Kapitals und daraus resultierende Folgen für den Städtebau, den städtischen Wohnungsbau und die Stadtbevölkerung treten noch deutlicher im Zusammenhang mit der Sanierung und Modernisierung hervor. Im Prozeß der (gegenseitigen?) Abhängigkeit von Kapital und Kommunen hat die Sanierungs- und Modernisierungspraxis wesentlich zu den sozialen Verdrängungen im Innenstadtbereich, zum Abbau der Neubau-Produktion, insbesondere im Mietwohnungsbau, zu enormen Mietsteigerungen, zur beschleunigten privaten Konzentration auf dem Grundstücks- und Häusermarkt und als Folge dieser Erscheinungen zum Anwachsen gesellschaftlichen Konfliktpotentials beigetragen. Dieser Gesichtspunkt der einseitigen Nutzung der Sanierungspraxis für private Investoren, unterbelichtete soziale Faktoren und damit verbunden die normierte Sozialbindung des Wohnungseigentums ist bei den öffentlichen Auseinandersetzungen der letzten Monate bei weitem nicht so stark ins Gespräch gebracht worden wie die Frage nach der Rechtmäßigkeit von »Instand-Besetzungen«. Stattdessen ist von Hausfriedensbruch die Rede.<sup>32</sup>

Als Sondergesetz gegenüber dem BBauG kennt auch (und noch mehr) das Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) – als wesentliche Grundlage für Sanierungen – ein umfangreiches Instrumentarium für die Praxisregulierung. Doch sowohl in der Phase der Flächensanierung zu Beginn der siebziger Jahre als auch der Einzelmodernisierungen schlug die Strukturbeziehung von Kapital und Kommunen durch. Das heißt, auf der Grundlage knapper finanzieller Ressourcen ist die öffentliche Sanierungspolitik darauf angewiesen, privates Kapital für Sanierungsinvestitionen zu mobilisieren. Das heißt auch, daß öffentliche Mittel – als Vorleistungen und Sanierungssubventionen – zur Verfügung gestellt werden, um Investitionen privater Haussigentümer oder privater Gesellschaften rentabel werden zu lassen. Öffentliche Mittel reduzieren somit teilweise Kosten der privaten Bauherren, werden aber nicht als belastungsminderndes Element an Sanierungsbe troffene, vor allem an Mieter, weitergegeben. Die normativ-soziale Qualität des Städtebauförderungsgesetzes wird durch die Abhängigkeit des »öffentlichen Interesses« vom privaten Investor unterlaufen.

Voraussetzungen für eine soziale Sanierungspraxis könnten teilweise durch eine Aufstockung bisher völlig unzureichender Fördermittel verbessert werden. Die Augenfälligkeit eines solchen höheren Bedarfs wird durch die enorme Diskrepanz von gestellten und bewilligten Anträgen für Sanierungen untermauert.<sup>33</sup> Sanierungspolitik ist von

dem systemischen Dilemma gekennzeichnet, Schritte der Problembe-wältigung nur bei Realisierung privater Renditeabsichten vollziehen zu können. Dieser Mechanismus hat im Rahmen unzureichender Finanz-mittel zur Verringerung des Wohnungsbestandes insbesondere in Kernstädten (und hier wiederum in den Zentren) geführt. Da auch Wohnungsbaugenossenschaften als Sanierungsträger wie private Hausbesitzer auf dem Markt auftreten, Sanierungen nur durchführen, wenn sie rentabel sind und Mittel zur Reinvestition zur Folge haben, wird zudem das Sanierungstempo nicht gerade beschleunigt: unge-nutzten Häusern und Grundstücken stehen demnach die Bedürfnisse der Bevölkerung nach angemessenen Wohnungen gegenüber. Die städtisch oft erwünschte genossenschaftliche Treuhänderschaft bei Sanierungsvorhaben hat zudem Nebeneffekte: Von den Kommunen zu verantwortende Politikentscheidungen werden parlamentarischen Organen der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung entzogen, betrof-fene Bürger haben es schwer, auf Entscheidungen Einfluß zu nehmen und kommunalpolitische Organe geraten aus der Schußlinie. Nur in Einzelfällen bundesdeutscher Großstädte hat die Mitwirkung von Sanierungsbetroffenen negative Folgen der ›Quartiersheilung‹ verhin-dern können. Unsoziale Folgen sind notwendiger Bestandteil der Sanierungspolitik. An dieser Erkenntnis mangelt es auch Politikern nicht. »Da die Fördermittel im Modernisierungsprogramm maßnah-menbezogen eingesetzt werden (Objektförderung), kann den individuellen Einkommensverhältnissen der Mieter kaum Rechnung getra-gen werden.«<sup>34</sup> Und da bleiben eben einkommensschwache Haushalte auf der Strecke. Insbesondere die Möglichkeiten, alternative Finanzie-rungsmodelle nach Sanierungsdurchführungen praktisch umzusetzen, und die öffentlichen Mittel den Mietern zugute kommen zu lassen, sind in der Stadtpolitik bisher nur äußerst zurückgehalten angegangen worden.<sup>35</sup>

Insgesamt bringt die Anwendung der Rechtsinstrumente im Woh-nungsbau unsoziale Verteilungswirkungen hervor und widerspricht dem Grundsatz, daß Bund, Länder und Gemeinden »den Wohnungs-bau für die breiten Schichten des Volkes als vordringliche Aufgabe zu fördern haben«. (II. WoBauG. § 1). Die Vernachlässigung des sozialen Mietwohnungsbaus, Verdrängungen eingesessener Mieter bei Sanierungen und die bevorzugte Ausweisung von Flächen für den Eigenheimbau bereiten – im wahrsten Sinn des Wortes – den Boden für eine Umverteilung öffentlicher Mittel zugunsten mittlerer und höherer Einkommensgruppen. Gegenwärtige Belastungen – in Form eines hohen Eigenkapitalanteils und hoher Tilgungen – beim Hausbau

oder Erwerb einer Eigentumswohnung haben es zudem bundesdeutschen Durchschnittsverdienern in Großstädten unmöglich gemacht, an der öffentlich getragenen Wohnungspolitik teilzunehmen. Das neu in Mode gekommene »Stadthaus« ist hierfür nur ein Beispiel.

Auch die Bundesregierung ist mittlerweile bereit, das Bundesbaugesetz zu ändern. Bei dem beabsichtigten Gesetzentwurf (PPP, 32. Jg./39/ 3. 4. 81) ist die anerkannte Notwendigkeit zu unterstreichen, »einen neuen bodenpolitischen Anlauf zu nehmen«. Die vorgeschlagenen Maßnahmen

- zur Änderung im Umlegungsrecht der Gemeinden zur Abschöpfung umlegungsbedingter Wertsteigerungen von Grundstücken,
- zur Konkretisierung des Baugebots durch ein Einfrieren der Preise zum Zeitpunkt der Unanfechtbarkeit eines Baugebots und
- zur Verschärfung des Nutzungsgebots für wohnungspolitische und nicht allgemein städtebauliche Zwecke

können allerdings höchstens punktuell greifen und sind insgesamt wenig geeignet, den sozialen Wohnungsbau zu aktivieren. »Die Zielrichtung dient nicht zuletzt der Verbesserung der Voraussetzungen für die Eigentumsbildung.« (PPP, 3. 4. 1981, S. 4)

### *3. Räumliche Fehlwirkungen*

Die großstädtische Wohnbevölkerung verteilt sich in unterschiedlichen ›Gruppen‹ auf voneinander getrennte Stadträume mit zum Teil fließenden Grenzen. Grob skizziert ergibt sich folgendes Bild:

- Im Stadt kern, der eigentlichen City, als bevorzugtem Standort von Handel, Banken, Geschäften und Dienstleistungen ist die – zumindest früher ansässige – Wohnbevölkerung so gut wie verdrängt. Soweit noch vorhanden, handelt es sich überwiegend um sehr teure Wohnungen, die nur noch für einen kleinen Teil der Bevölkerung attraktiv und bezahlbar sind.

- Auch in den an die City angrenzenden Altstadtbereichen ist die traditionelle Bevölkerung zusehends verdrängt worden. Insbesondere Flächen- und Einzelsanierungen haben über extreme Verteuerungen der Wohnungen zu erheblichen Veränderungen in der Sozialstruktur geführt. In diesen Stadtbereichen werden auch verstärkt Eigentumswohnungen ausgewiesen und Stadthäuser gebaut; es sind aber auch Gebiete mit hohem Anteil an Baulücken.

- In einem weiteren, breit gezogenen Kreis um die City ist primär der verdichtete Mietwohnungsbau angesiedelt. Es handelt sich hierbei

um die Gebiete, die bereits in den 50er Jahren – damals noch am Stadtrand – für den Mietwohnungsbau genutzt und in den 60er und 70er Jahren weiter ausgedehnt worden sind. Hier wohnt der größte Teil der Stadtbevölkerung, mittlerweile aber auch nach sozialen Merkmalen, die sich im Mietpreisniveau niederschlagen, recht deutlich voneinander getrennt.

– Der Strandgürtel wird geschlossen durch die Gebiete mit bevorzugtem Standort für Einfamilienhäuser und kleingeschossige Mehrfamilienhäuser für Eigentumswohnungen. Am weitesten abgeschottet vom Stadtkern wohnen in diesem ›Kreis‹ ausschließlich Gut- und Bestverdienende.<sup>36</sup>

Städtische Raumplanung – in erster Linie über die Bauleitplanung hat die beschriebene Raumteilung nicht verhindert, überwiegend noch forcier. Denn mit den Flächennutzungsplänen haben Städte die Grundlagen für die unterschiedlichen Nutzungen der Stadtfläche geschaffen. Die geplanten Nutzungsformen gehen mit unterschiedlichen Bodenrenten einher, die sich wiederum über unterschiedliche Realrenditen aus dem Bau realisieren. Diese Kapitalisierung des Bodens hat dazu geführt, daß unter gegenwärtigen Bedingungen eine Umkehr in der städtischen Raum- und Entwicklungsplanung nicht möglich erscheint.

Innerhalb der Großstädte sind die beschriebenen Segregationsprozesse durch die Sanierungspolitik forciert worden. Erklärtes Ziel der Sanierungen waren ja ›Reinigungsprozesse‹ in der sozialen Struktur der Altstadtbevölkerung (in der öffentlichen Darstellung auch als ›Vermischung‹ dargestellt) und die parallel einhergehende Verlagerung der Bevölkerung in städtische Neubaugebiete. Einige Ausnahmen in der städtischen Sanierungspraxis (in Ruhrgebietsstädten, Wiesbaden etc.) sind zudem Hinweis dafür, daß die Instrumente der Sanierung tauglich sein können, Wohnungsausstattung und Wohnumfeld zu verbessern und die ansässige Bevölkerung weitgehend zu halten.

Geringe Sanierungsmittel für die Großstädte haben weitere raumordnerische Defizite zwischen den Regionen nicht beseitigen können. Die Kehrseite, nämlich Subventionen im Eigenheim-Wohnungsbau – Steuererleichterungen, Abschreibungen, Modernisierungshilfen etc. – bewirkt, daß Mittel vorrangig in Regionen fließen, in denen keine Wohnungsnot herrscht. Diese räumlichen Mittelverlagerungen sind zum größtenteils raumordnungspolitisch erwünscht (Raumordnungsprogramme, Landesentwicklungspläne) und werden durch Konjunkturprogramme noch verstärkt. Beispiel hierfür ist das Zu-

kunftsinvestitionsprogramm, das kaum regionale Entlastungen für Großstädte brachte. Regionalpolitisch sind die Folgen nur teilweise positiv: denn Verlagerungen bei Wohnstandorten finden vorwiegend innerhalb von Regionen (z. B. vom Ober- ins Unterzentrum) statt, zwischen den Regionen und insbesondere verstaerterten und strukturschwachen Regionen bestehen geringe Ausgleichswirkungen. Da in diese regionalen Raumprozesse städtische Bauleitplanung kaum verändernd eingreifen kann, sind übergeordnete Politikebenen zum Handeln aufzurufen. Insofern ist die Absicht des II. WoBauG von 1980 zu unterstützen, den sozialen Wohnungsbau »in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf sowie im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz« schwerpunktmäßig zu fördern (§ 26).<sup>37</sup> Doch wird sich eine diesbezügliche Praxis bei der geringen Mittelausstattung und konkurrierender Maßnahmenpolitik durchsetzen? Notwendig wäre eine Politik in Städten und Regionen, die den »Unterschied in der Wohnqualität zwischen Einfamilienhaus und Geschoßwohnung und zwischen Einfamilienhausgebiet und innerstädtischem Wohngebiet verringert«.<sup>38</sup>

#### *4. Spannungsverhältnis Kommune – Staat*

Auch die Wohnungsbaupolitik ist durch eine zentralstaatlich-kommunale Funktionsteilung gekennzeichnet. Das Verhältnis der beiden Ebenen – Staat/Gemeinde – wird durch folgendes Strukturmerkmal zum Problem: Das umfangreiche Zielsystem auf zentraler Ebene greift erst in der Phase der konkreten Steuerung, also bei faktischen Maßnahmen und lässt gesellschaftliche Konflikte erst auf kommunaler Ebene aufbrechen. Konfliktentstehung und -bewältigung sind demnach auf die Interessenstruktur in Kommunen innerhalb und außerhalb der Parlamente verwiesen und erweisen sich als explosiv, wenn innerparlamentarische Lösungen auf Widerstand in der Gesellschaft stoßen. Der wesentliche Charakter von Politik, Interessenunterschiede durch Kompromisse abzubauen, wird dann ausgehöhlt.

In einem solchen Stadium der Entwicklung befindet sich die Politik im (sozialen) Wohnungsbau gegenwärtig. Auch insofern, als eine mangelnde Konfliktbewältigung in den Städten Rückwirkungen auf die staatlich-kommunale Funktionsteilung hat. Kommunen werfen dem Staat allgemein zu geringe Unterstützung vor (geringe Mittelausstattung, regionale Fehlverteilung, Vernachlässigung örtlicher Gege-

benheiten etc.), und Verantwortliche im Staat werfen den Kommunen Versäumnisse bei der Anwendung ihres Instrumentariums vor und mahnen sie zur strengerer Handhabung. Damit droht die gegenseitige Entlastung von Staat und Kommunen, die den Bürger im administrativen Dickicht die eigentlich verantwortliche Instanz nicht mehr erkennen lässt, funktionsunfähig zu werden. Diese Situation wird auch bei anderen rechtlichen Regelungen offenkundig. So ist auch im Städtebauförderungsgesetz eine relativ hohe soziale Qualität verankert, die im einzelnen mit Instrumenten wie Sozialplan, Enteignung, Bürgerbeteiligung u. a. m. nominiert ist. Die Schwierigkeiten ergeben sich aber nicht auf der Staatsebene – die Finanzierung einmal ausgeklammert –, sondern bei der Durchführung von Sanierungen in Kommunen. Denn die Städte stecken im Dilemma, einerseits den traditionellen Nutznießern im Wohnungsbau (Hausbesitzer, Grundstückseigentümer etc.) die Sanierung finanziell schmackhaft zu machen, und andererseits die soziale Lage der betroffenen Wohnbevölkerung zu verbessern. Die Notwendigkeit, private Investoren für Sanierungen zu mobilisieren, und die Interessenstruktur lokaler Entscheidungsorgane haben in der Vergangenheit die Sanierungswaage zugunsten der privaten Investoren ausschlagen lassen. Bleibt dennoch das Faktum: den Ärger haben die Kommunen.

Ähnliche Schwierigkeiten kennzeichnen das Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz, das allerdings schon normativ weniger sozialpolitisch und mehr wirtschaftspolitisch – zum Anreiz privater Investitionen – ausgerichtet ist. Ohne zu bestreiten, daß es positive Folgen bei der Heizkosten-Einsparung gibt, sind aber die negativen Folgen für betroffene Mieter gravierender. Die Konsequenzen entstehen auch bei diesem Gesetz durch seine Anwendung v. a. im Altbau-Bestand. Gegenüber den Problemen im Wohnungsbau erweist sich die Modernisierungspraxis eher verschärfend als mildernd. Denn der städtische Wohnraum wird nicht vermehrt, mit der Modernisierung einhergehende Mietpreiserhöhungen verdrängen einkommensschwache Bewohner, die Regelungen zur steuerlichen Abschreibung begünstigen große (und gesetzeskundige) Miethauseigentümer, für die ihr Haus ohnehin nur Renditeobjekt ist, die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen nach der Modernisierung verdrängt eingesessene Mieter und schließlich begünstigt die Komplexität der Modernisierungsregelungen, durch die „kleine“ Hauseigentümer in den Städten vor Modernisierungen abschrecken, den Konzentrationsprozeß auf dem Häusermarkt. Damit wird eine weitere Komponente staatlich-kommunaler Funktionsteilung deutlich. Der Staat wird wirtschaftspoli-

tisch tätig, und die Gemeinden haben die sozialen Folgen praktisch wirksamer Programme zu tragen, vor allem die Gemeindebewohner.

Die staatlich-kommunale Funktionsteilung wirkt aber nur systementlastend, wenn den Kommunen politische Spielräume überlassen bleiben. Dazu zählt z. B. von kommunaler Seite, daß die Verbindlichkeit von Bebauungsplänen von den Kommunen unterschiedlich gestaltet werden kann, so daß die praktische Wirkung von den konkreten Interessen in der Kommunalpolitik abhängt. Nun werden jedoch die Spielräume für eine soziale Kommunalpolitik zusehends enger angesichts der Tatsache, daß Kommunen auf vielfältige Weise finanziell immer stärker in die staatliche Finanzpolitik eingebunden werden. Mit einiger Berechtigung verweisen daher Kommunen auf ihre geringe Handlungsfähigkeit, eine soziale, reproduktionsbezogene Infrastrukturpolitik zu verwirklichen.

## *5. Kommunale Finanzmisere*

Die Enthaltsamkeit der Städte im sozialen Mietwohnungsbau ist auch im Rahmen der allgemeinen kommunalen Finanzentwicklung zu sehen. Ausdruck der städtischen Finanznot ist der stetige vermögenswirksame und investitionspolitische (Grundstücks-, Sanierungsfinanzierung etc.) Rückzug in den letzten Jahren, womit unter diesem Aspekt auch unterstrichen wird, daß die aktuelle Wohnungsnot allmählich entstanden ist. Die kommunalen Sachinvestitionen, nahezu ausschließlich Bauinvestitionen, sind im Rahmen der nominalen gemeindlichen Gesamtausgaben (Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge) von 35,6 v. H. (1970) auf 28,7 v. H. (1980) und gar 26,5 v. H. (1981) zurückgegangen.<sup>9</sup> Ein Blick auf die Struktur der investiven Ausgaben zeigt zudem, daß der finanzielle Aufwand für den Wohnungsbau (im engeren Sinne) relativ gering ist. In vielen Kommunen werden – die Struktur der Bauausgaben bestätigt dies – aufwendige Prestigeobjekte (Theater, Hallenbäder etc.) eher finanziert als z. B. Mittel für Sanierungen zur Verfügung zu stellen. Zur finanziellen Problematik gesellt sich die soziale Fragwürdigkeit. Die kommunalen Bauausgaben, deren Anteil an den Sachinvestitionen seit 1976 fällt, konzentrieren sich auf die Bereiche »Straßen, Wege, Brücken«, »Schulen« und »Abwasserbeseitigung«. Über Entwicklung und Struktur der Bauausgaben informiert Tabelle 6.

*Tabelle 6*  
*Bauausgaben der Gemeinden 1970 bis 1979*

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
in Mrd. DM	16,2	20,0	21,4	22,4	24,6	24,1	23,5	21,8	24,8	27,5
Zuwachsrate gegenüber dem Vorjahr	+ 23,4	+ 7,1	+ 4,5	+ 9,8	- 1,9	- 2,5	- 7,1	+ 13,4	+ 11,1	
in v. H.										
Anteil an den Sachinvestitionen in v. H.	80,2	82,6	83,0	81,4	80,9	81,5	82,5	76,7	76,3	76,3
Straßen, Wege, Brücken	5,5	6,1	6,1	6,2	6,9	6,4	6,2	6,4	7,2	7,9
Schulen	3,3	4,4	4,9	5,1	5,6	5,6	4,9	4,2	4,2	4,4
Abwasserbeseitigung	2,5	3,0	3,0	3,3	3,5	3,3	3,9	3,5	4,2	4,9
Krankenhäuser	0,7	0,8	0,9	1,0	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2	1,2
übrige Bereiche	4,3	5,7	6,5	6,9	7,3	7,7	7,3	6,6	8,0	9,1

Quelle: BMF, Dokumentation 12/1980 vom September 1980, S. 18

Erschwerend kommt bei den Bauausgaben die Verringerung der Mengeneffekte durch Preiseffekte hinzu. So ist im Zeitraum von 1977 bis 1980 der nominale Zuwachs bei den Bauinvestitionen von 10,2 Mrd. DM allein mit 7,3 Mrd. DM im Preiseffekt verpufft, so daß eine reale Zunahme von 2,9 Mrd. DM verblieb.<sup>42</sup>

Die Kluft zwischen Wohnungsbedarf und Investitionstätigkeit in den Städten muß einem Großteil der Bevölkerung völlig unverständlich bleiben. Einige wesentliche Begründungen für die bedarfssinadäquate Investitionspolitik in Gemeinden bestehen in folgenden Zusammenhängen:

– Der städtische Haushalt orientiert sich immer noch am traditionellen Muster der Kameralwirtschaft. Das heißt konkret, die Investitionshöhe (im »Vermögenshaushalt« abgewickelt) ist stark vom Überschuß aus dem Verwaltungshaushalt abhängig. Der gesellschaftliche Bedarf in den Städten wird dem haushaltstechnischen Aspekt untergeordnet.

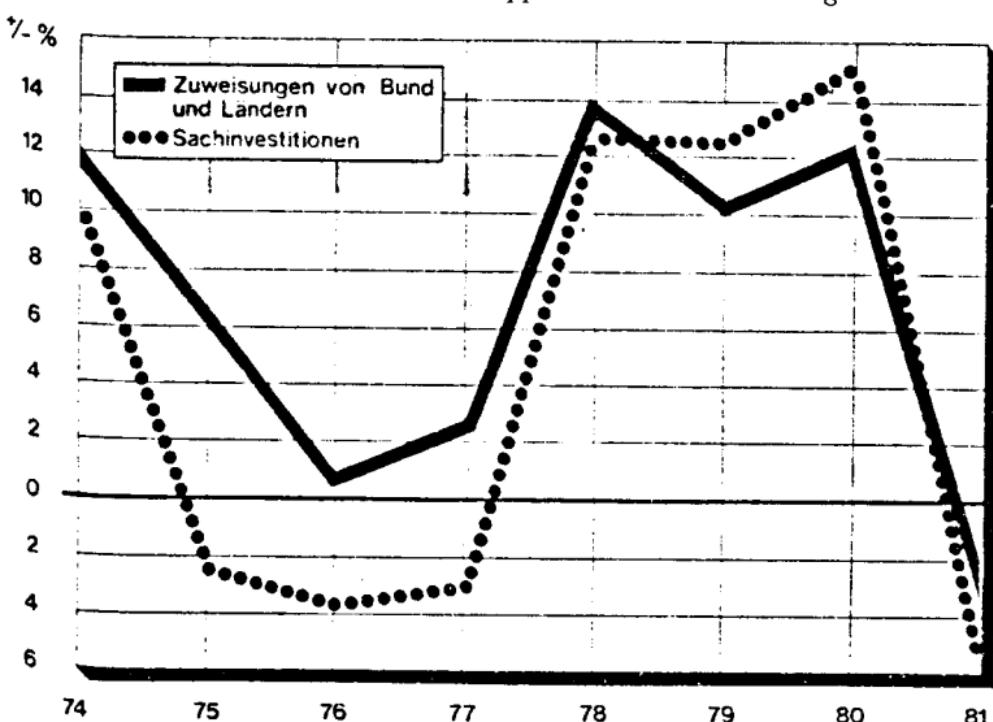
– Die kommunale Investitionsautonomie ist gering. Denn werden von den Zuführungen des Verwaltungshaushalts die Tilgungsausgaben abgezogen, beträgt die »freie Spalte« (=Überschuß des Verw. H. minus Tilgungen als Anteil der Sachinvestitionen) in 1978: 3,54 Mrd. DM = 11 v. H., 1979: 3,76 Mrd. DM = 11 v. H., 1980: 4,36 Mrd. DM = 12 v. H..

– Die Prioritäten staatlicher Politikziele schlagen auf die Städte durch. Mit den Investitionszuweisungen, die etwa ein Drittel der Investitionen ausmachen, interveniert der Staat im Sinne konjunkturpolitischer, gesamtwirtschaftlicher etc. Ziele (vgl. dazu Schaubild 1). Damit sind die Kommunen der zyklischen Ausgabentätigkeit des Staates stark unterworfen. So wurden die Gemeinden durch die Steuerpakete 1979 und 1981 erheblich getroffen. Für 1980 und 1981 kommt erschwerend hinzu, daß der von vielen Bundesländern (Hessen, NRW, Baden-Württemberg u. a.) gefahrene »Konsolidierungskurs« weitere Einnahmeverluste bei den Gemeinden (v. a. durch Streichungen bei der Steuerverbundmasse) und damit Ausgabenkürzungen hervorruft. Da außerdem die Zuweisungen nur einen Teil der Investitionskosten ausmachen, werden dadurch zusätzliche Mittel der Kommunen gebunden – von kommunalen Folgekosten ganz zu schweigen.

Die restriktive Finanzpolitik in Gemeinden – von manchen als »Konsolidierung« gepriesen – wirkt sich besonders negativ auf die Investitionsbereiche aus. Die fest angezogene Kreditbremse der Städte (Nettokreditaufnahme 1978 = 4,5 Mrd. DM = 3 v. H. der Einnahmen) ist auch Ausdruck der kommunalen Investitionsschwäche.<sup>43</sup>

- Das grundlegende Problem des Steuerstaates und damit verbundene Verteilungskämpfe zwischen Politikebenen um größere Finanzanteile hat den Gemeinden in den letzten Jahren nur geringfügige Verbesserungen gebracht, die zum Teil anderweitig (bei Steuern) wieder aufgezehrt, mit mehr staatlichem Einfluß einhergehen und im ganzen den städtischen Problemen nicht gerecht werden.
- Politische Prioritätensetzungen in den Städten haben die Ausgaben für den Wohnungsbau für Modernisierungen und Wohnumfeldverbesserungen vernachlässigt. Stadtparlamente selbst haben offenbar am Bedarf der Bevölkerung nach Wohnungen und nach Wohnqualitäten vorbei entschieden.
- Wenn schon mit den parlamentarischen Entscheidungen in den Städten Demokratie-Probleme aufgeworfen werden, so sind demokratische Transparenz und Kontrolle erst recht durch die kommunale Praxis fragwürdig, daß rund 20% der Gemeindeinvestitionen von Unternehmen und Zweckverbänden getätigt werden.

*Schaubild 1  
Kommunale Investitionen im Schlepp staatlicher Zuweisungen*



Quelle: Der Städetag, Heft 2/1981, S. 75

Bei der Diskussion über Diskrepanzen von gesellschaftlichem Bedarf und praktischer Politik im Rahmen der Finanzausstattung ist der vom Deutschen Städtetag geschätzte Investitionsbedarf in Kommunen aufschlußreich: er beläßt sich danach für den Zeitraum von 1976 bis 1990 auf 820 Mrd. DM (geschätzte Sach- und Finanzinvestitionen hier wie für die weiteren Schätzdaten auf der Basis von 1972), was einem jährlichen Bedarf von 55 Mrd. DM entspricht. Aufschlußreich hierbei ist außerdem eine gravierende Strukturverschiebung, die hervorstechend durch das relative Wachstum des Bereichs »Stadterneuerung« geprägt ist (Sachinvestitionen anteilig 1975 = 6,9 v. H. und 1990 = 20,6 v. H.). Für die Stadterneuerung, die für die großstädtische Wohnungsbapolitik besonders wichtig ist, wird ein kommunaler Investitionsbedarf von 180 Mrd. DM angenommen; hinzu kommen weitere 87 Mrd. DM an öffentlichen Investitionen (von anderen Ebenen). Die gewaltige gesamtwirtschaftliche Bedeutung wird unterstrichen durch weitere rund 150 Mrd. DM privater Investitionsmittel für den Bereich Stadterneuerung: das sind etwa 415 Mrd. DM öffentliche und private Investitionen.<sup>42</sup> Damit könnte eine enorme konjunkturpolitische und soziale Einsatzmasse in Bewegung gesetzt werden.

Selbst wenn die zitierten Prognosen mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind – die Zahlen sind eher niedriger angesetzt – wird dadurch das Auseinanderklaffen von Bedarf und Realität evident. Wenn damit eine unter allgemeinen Quantitäts-Aspekten völlig unzureichende Wohnungsbau-Politik unterstrichen wird, dann sind zusätzlich die qualitativen Steuerungsdefizite in diesem Bereich alarmierend. Eher zurückhaltend ist die Äußerung, daß durch Bundes- und Länderprogramme bereitgestellte Mittel »vorzugsweise in Erneuerungsmaßnahmen geflossen sind, die der weiteren Verbesserung vergleichsweise gut erhaltenen Wohnungsbestandes dienen«, womit »der Abstand zur schlechten Wohnungssubstanz der Problemgebiete noch weiter vergrößert worden« ist.<sup>43</sup>

Der städtische Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau ist selbstverständlich durch die bereits mehrfach erwähnten Preissteigerungen und daraus resultierenden Folgen für die kommunale Zuschußfähigkeit bedingt. Im Jahre 1979 bedeutete dies, daß bei einer 70qm-Wohnung, für die der Mieter 500,- DM im Monat zahlt, die öffentlichen Hände noch einmal 550,- DM dazuschließen. Das Finanzierungssystem im sozialen Wohnungsbau – zeitlich begrenzte Entlastung von Zinszahlungen durch öffentliche Mittel – ermöglichte zwar eine wesentliche Ausweitung des Wohnungbauvolumens, mit dem Auslaufen der Aufwendungszuschüsse steigen die Mieten jedoch

erheblich. Um damit verbundene soziale Härten in Grenzen zu halten, tätigen Städte »Nachsubventionen«. Die starken Preissteigerungen seit Mitte der sechziger Jahre machten hohe Steigerungsraten bei den Aufwendungszuschüssen notwendig, das Wohnungsbauvolumen verringerte sich. Nach Auslaufen der Aufwendungszuschüsse – in der Regel für 15 Jahre gewährt – für Wohnungen, die in den 70er Jahren gebaut wurden, würden sich Ende der 80er Jahre die Mieten auf mehr als das Doppelte belaufen. Angesichts dieser Erwartungen sind öffentliche Nachsubventionen wahrscheinlich. Auch aus diesem Grund wird der weitere Einsatz öffentlicher Mittel im sozialen Wohnungsbau nur spärlich vollzogen. Die jährlichen Steigerungsraten bei den städtischen Verpflichtungen im Rahmen der Aufwendungszuschüsse stellen enorme Haushaltsbelastungen dar. Hannover z. B. stellte 1966 11,5 Mill. DM und 1980 bereits 45,3 Mill. DM, also nominal das Vierfache, für Aufwendungszuschüsse zur Verfügung.<sup>4</sup>

Gründe für die städtische Wohnungsnot sind jedoch nicht ausschließlich in der Finanzmisere zu suchen. Vielmehr sind politische Strukturentscheidungen im Wohnungsbau so angelegt, Optionen für unterschiedliche Interessen offenzuhalten. Der Hebel zur praktischen Realisierung setzt jedoch, um den Mechanismus überhaupt in Gang zu halten, bei den privaten Investoren an. Diese sind als Klientelen in den Stadtregerungen so hinreichend vertreten, daß sich bei der Durchsetzung ihrer Interessen bisher keine grundlegenden Widerstände ergeben haben. Als Durchsetzungsebene fungiert hierbei die parlamentarische und die administrative Ebene. Diese Praxis wird in Kapitel III anhand der kommunalen Baulandproduktion ausführlich dargestellt.

# Kapital III

## Ökonomische Determinanten des Wohnungsbaus

### 1. Bodenmarkt

#### 1.1 Die Bodenbesitzverhältnisse – wem gehört der städtische Bauboden?

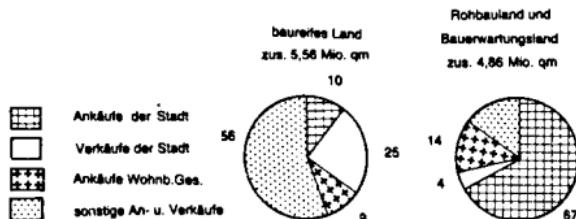
Mit jeder Verschlechterung der Lage auf dem Wohnungsmarkt in der BRD und damit initiierten Diskussionen um die Behebung der Wohnungsmisere ist es für Politiker und andere Experten an der Zeit, das Bodenspekulantentum ins rechte Licht zu rücken. Ihr verderbliches »Horten« von Bauland, ihre Preistreiberei, werden bei der Suche nach den Ursachen fehlenden Wohnraums herbeizitiert. Diese Betonung des Subjekts Bodenbesitzer bei der Behandlung des Bodenproblems im Städtebau steht im Widerspruch zum Wert, den die offiziellen Statistiken dem Grundeigentümer scheinbar beimessen. Eine Statistik, die diesen Personenkreis der Bodenbesitzer nach rechtlicher Stellung, Branche, Bodennutzung, Lage etc. aufschlüsselt, gibt es nicht.

In einer der wenigen vorliegenden Untersuchungen über die Grundeigentümerstruktur stellen Duwendag/Epping für ausgewählte Katasterbezirke in Hessen und NRW fest, daß Land- und Forstwirte z. B. 34%, sonstige natürliche Personen mit 22%, demgegenüber Banken, Sparkassen, Versicherungen mit 0,03% und Wohnungsbaugesellschaften mit 0,83% Grundeigentum an der Gesamtfläche vertreten sind.<sup>1</sup>

Bei der Betrachtung der für Banken, Versicherungen und Wohnungsbauträger ausgewiesenen Splitteranteile von weniger als 1% wird der zur Klärung städtischer Bodenphänomene unzureichende Untersuchungsansatz deutlich. Solche »flächendeckenden« Versuche, die städtische und ländliche Bereiche umschließen und nicht den brisanten Teil, den städtischen Bauboden mit seinen verschiedenen Nutzungsteilmärkten herausfiltern, wirken nivellierend und erhellen das Problem nicht.

Aufgrund einer Untersuchung des Baulandmarktes in der Stadt Essen kommt Tiemann<sup>2</sup> zu dem Ergebnis, daß die Anteile der Stadt und der Wohnungsbaugesellschaften deutlich höher liegen.

Schaubild 2



aus: Tiemann, M.: Die Baulandpreise und ihre Entwicklung, in: Der Städtebau 11/1970, s. S. 70

Danach sind Stadt und Wohnungsbaugesellschaften bei Ankäufen von Rohbauland und Bauerwartungsland mit 81% Anteil an der verkauften Gesamtfläche beteiligt. Dem stehen nur 4% verkauften Rohbaulandes/Bauerwartungsland, aber 25% verkauften baureifen Landes gegenüber.

Aktuelle Zahlen bestätigen tendenziell die hier aufgezeigten Marktanteile. So wurde von dem 1979 insgesamt in deutschen Gemeinden veräußerten 3396 ha Rohbaulandes knapp 50% von Gemeinden und Wohnungsunternehmen erworben. Von den 8907 ha veräußerten baureifen Landes kamen ca. 22% aus städtischem Besitz.<sup>3</sup> Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigen, daß sie alle Gemeindegrößenklassen einschließen. Eine besondere Betrachtung der Großstädte und Ballungsräume, bei denen der kommunale Grundbesitz 40 und 50% der Gesamtfläche nicht selten übersteigt, dürfen sich deutlich höhere Marktanteile ergeben, die den Zahlen für die Stadt Essen nahekommen.

Deutlich herausgestellt werden muß, daß die Zahlen einen eng begrenzten Teilbodenmarkt betreffen, nämlich den des städtischen Baulandes. Eine Betrachtung des intensiv genutzten innerstädtischen Bodens würde ein völlig anderes Bild ergeben, das erhebliche Konzentrationen zeigen würde beim Handels- und Finanzkapital sowie bei Privaten, die der Spitze der Einkommenspyramide zuzurechnen sind.

Nicht »weniger Staat – mehr Markt« löst das Baulandproblem, sondern nur eine größere kommunale Verfügungsmacht sowie eine Neuorientierung zur sozialen Verwendung kommunalen Baulandes sind geeignet, die Wohnungsversorgung in den Städten zu verbessern. Um einer Einschätzung dieses Baubodenmarktes näher zu kommen, wenden wir uns folgend den Interessenslagen der wichtigsten Akteure dieses Marktes, den Kommunen und Wohnungsbauträgern zu.

Für die Anlage von Kapital im Wohnungsbau sind die Träger auf Bodenbesitz/Baulandvorrat angewiesen. Bei der Durchführung der Bodenordnung determinieren die eingebrachten Grundstücksanteile auch den Neuverteilungsschlüssel.

»Alle im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücke werden rechnerisch, nicht auch rechtlich, zu einer Masse (Umlegungsmasse) vereinigt. ... Aus dieser Masse sind vorweg die im Bebauungsplan festgesetzten örtlichen Verkehrs- und Grünflächen zugunsten der Gemeinde oder des sonstigen Erschließungsträgers auszuscheiden; sonstige Flächen für öffentliche Zwecke können nur ausgeschieden und dem Bedarfs- und Erschließungsträger zugeteilt werden, wenn dieser geeignetes Ersatzland einbringt. Die Grundstücke, die nach dieser Vorwegausscheidung verbleiben, bilden die Verteilungsmasse

(§55). Aus ihr sind den beteiligten Grundeigentümern entsprechend den ihnen zustehenden Anteilen bebauungsfähige Grundstücke möglichst mit dem gleichen Verkehrswert und möglichst in gleicher oder gleichwertiger Lage wie die eingeworfenen Grundstücke zuzuteilen.“<sup>4</sup>

Diese Verteilungsgesetze des städtischen Baulandmarktes machen den absoluten Zwang zum Baulandvorrat für potentielle Kapitalanleger im Wohnungsbau deutlich. Besonderer Druck lastet hier natürlich auf den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, denen aufgrund ihrer 4%igen Ausschüttungsbegrenzung die Reinvestition gesetzlich verordnet ist.

Für die kleineren und weniger kapitalstarken Wohnungsbaugenossenschaften und privaten Träger sind hinsichtlich des Baulandvorrates erhebliche Schranken gesetzt. Einerseits fehlt ihnen die entsprechende Kapitaldecke, um das für den Bodenankauf aufzuwendende Kapital längerfristig vorzuhalten, andererseits verfügen sie in der Regel nicht über den politischen Einfluß der mächtigeren Wohnungsbaukapitale, um die eigenen Interessen hinsichtlich Lage des eigenen Grundbesitzes und Baugebietsausweisung geltend machen zu können.

Eine nennenswerte Bodenvorratswirtschaft deutscher Städte ist etwa seit der Jahrhundertwende zu verzeichnen. Das enorme Städtewachstum und steigende Bodenpreise ließen die Gemeinden aufgrund eines fehlenden Städtebaurechts beim Ankauf von Grundstücken für den Ausbau der Infrastruktur auf erhebliche finanzielle Schranken stoßen. Zur Abdeckung dieses steigenden Baulandbedarfs sowie zur Bekämpfung der für die Wohnungsnot scheinbar verantwortlich zeichnenden Bodenspekulation schufen sich die Gemeinden einen umfangreichen Bodenvorrat. Während die Grundstückspolitik bis zum 1. Weltkrieg noch deutlich fiskalpolitische Züge trug, prägte während der Weimarer Republik die Durchsetzung wohnungspolitischer Ziele die kommunale Bodenpolitik. Die Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg, geprägt durch Wiederaufbau und fortschreitende Liberalisierung des Bodenmarktes, dürfte bei einem Nachzeichnen der kommunalen Bodenwirtschaft ein sehr heterogenes Bild ergeben.<sup>5</sup> So gelang es Kommunen in den 50er Jahren, den städtischen Grundstücksbestand durch Ankäufe, deren Preise noch unterhalb der Stop-Werte<sup>6</sup> lagen, auszuweiten. Anderenorts führten die Bereitstellungen von städtischen Flächen für den Wohnungsbau ohne entsprechende Wiederankäufe zu erheblichen Dezimierungen des kommunalen Grundstücksbestandes.

Erst die kanppen Baulandmärkte Mitte der 60er Jahre ließen die Schranken, die besonders das kleinparzellierte Grundeigentum einem

in Konjunktur- und Stabilitätspolitik eingebundenen Wohnungs- und Städtebau entgegengesetzte, deutlich zu Tage treten. Bei dem unzureichenden bodenrechtlichen Instrumentarium des BBauG erwiesen sich die kommunalen Baulandvorräte als geeignete Ressourcen, um in ausreichendem Umfang und kurzfristig Bodenflächen für den Wohnungsbau bereitzustellen. Die erklärten Ziele einer unter solchen Vorzeichen betriebenen kommunalen Bodenpolitik für den Sektor Wohnungsbau sind dabei relativ einhellig.

- Sicherung und Bereitstellung von ausreichenden Flächen für den Geschoßwohnungsbau, insbesondere den sozialen Wohnungsbau
- Sicherung der Flächen für den wachsenden öffentlichen Bedarf
- Anbieten ausreichender Eigenheimbauplätze
- Durch Bereitstellung »billigen« Baulandes preisdämpfende Wirkungen auf dem Bodenmarkt zu erzielen.

So betrug z. B. in Hamburg der Anteil der städtischen Flächen bei 10 größeren Stadterweiterungs-Projekten der 60er bis Anfang der 70er Jahre mit jeweils mehreren Tausend Wohneinheiten allein in 6 Fällen 100%. Im Durchschnitt stammten über 65% dieser Wohnbauflächen aus kommunalem Besitz.

Auch die Stadt Stuttgart steigerte ihre Bodenvorratspolitik. Von 7000 ha städtischem Grundbesitz sind 1070 ha Bauland. Die jährlichen Vorratsankäufe nahmen zu von 75 Mill. im Jahre 1977 auf 90 Mill. im Jahre 1979.<sup>7</sup>

Nun sind diese Beispiele von Bodenvorratspolitik nicht repräsentativ für andere Städte. Mit den finanziellen Ressourcen der Städte wie auch den Situationen der regionalen Bodenmärkte sind unterschiedliche Voraussetzungen gegeben, die auf die Möglichkeiten kommunaler Grundstücksbevorratung wesentlichen Einfluß nehmen.

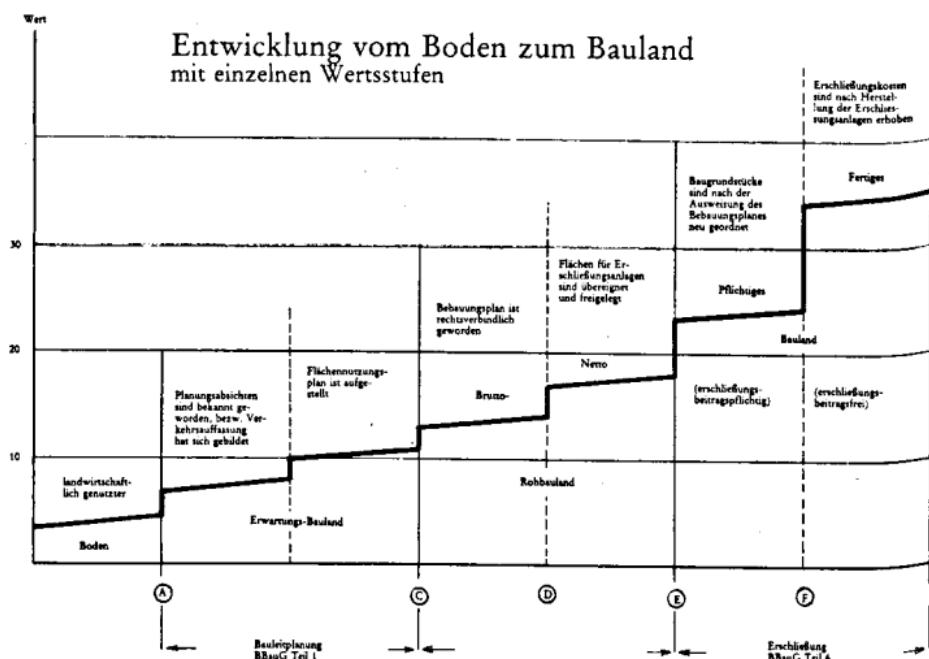
Eine Befragung der nordrhein-westfälischen Kommunen ergab, daß den finanziellen Belastungen des Haushaltes durch Bodenankäufe von 40,9% der Städte über 100 000 E große Bedeutung beigemessen wird. Bei den Städten und Gemeinden bis 10 000 E. sind es bereits 71,1%.<sup>8</sup>

Die Zahlen ergeben einen Hinweis auf die in den Kommunen unterschiedlich großen Hemmnisse bei dem Versuch der Einflussnahme auf den Bodenmarkt und sind ein Indiz für starke interkommunale Verschiebungen der jeweiligen Anteile am Baulandmarkt. Unabhängig von diesem Subjekt Grundeigentümer bildet sich unter kapitalistischen Bedingungen das Preisniveau eines bestimmten Bodenmarktes heraus. Die Tatsache also, ob Private, Kommune oder Wohnungsbauträger Eigentümer eines Grundstücks sind, sagt noch nichts über dessen Bodenpreis aus. Kommunale Bodenpolitik bedeutet noch nicht soziale Bodenpolitik, sie kann auch eine fiskalische sein.

## 1.2 Die Baulandproduktion – aus Ackerland wird Bauland

Der Boden als Voraussetzung der Wohnungsproduktion muß erschlossen werden, aus Ackerland, Grünland etc., muß durch das Legen der Ver- und Entsorgungssysteme und durch das Ausscheiden von öffentlichem Straßenland und Infrastrukturflächen baureifes Land hergestellt werden. Bis zur Jahrhundertwende, in Berlin bis 1914, war dieses Baustellengeschäft eine Domäne der privaten Terraingesellschaften. In riesigen Mengen erwarben sie am Stadtrand gelegene, unbebaute Flächen, legten Straßen an, parzellierten die Flächen und verkauften die Parzellen an einzelne Baukapitalisten. Ihre Schranken fand diese Prägung kapitalistischen Städtebaus lediglich in minimalsten bau- und feuerpolizeilichen Bestimmungen. Während der Weimarer Republik traten die Kommunen an die Stelle dieser privaten Baustellenfabrikanten. Noch ohne städtebaurechtliche Grundlage, aber eben auf kommunalem Grund erschlossen sie Bauland und setzten bei Verkauf oder Verpachtung deutliche wohnungs- und städtebaupolitische Zäsuren. Erst mit dem BBauG von 1960 wurde dieses Erschließungsgeschäft endgültig kommunalisiert, an die Aufstellung eines B-Plans gebunden und so zur hoheitlichen Aufgabe der Gemeinde.<sup>9</sup>

Schaubild 3



Quelle: HWB Raumforschung und Raumordnung, S. 347

Die Grafik zeigt schematisiert die Preisentwicklung bei dem Prozeß der Baulanderschließung. Ausgangspunkt ist der Preis für landwirtschaftlich genutzten Boden, der Ackerlandpreis. Die auch beim landwirtschaftlich genutzten Boden vorhandenen unterschiedlichen Qualitäten, die sich natürlich auch in der Bodenpreishöhe niederschlagen, können hier vernachlässigt werden. Der Ackerlandpreis liegt deutlich unter 10,- DM/qm. Die Bodenpreise für Bauerwartungsland sind bereits in ihrer Höhe bestimmt durch potentiell intensivere Nutzung des Bodens als Bauland. Ob diese Bauerwartungspreise bereits näherungsweise dem durch die zukünftige Nutzung determinierten Baulandpreis entsprechen oder noch deutlich niedriger liegen, hängt von verschiedenen Faktoren ab, so dem Planungsstand, der Situation des Baulandmarktes usw. Handelt es sich um längerfristige Vorratsanläufe, können durchaus subjektive Faktoren Einfluß auf die Bodenpreisbildung gewinnen, z. B. die Wiederbeschaffungskosten für einen landwirtschaftlichen Hof.

Die endgültige Festlegung von Nutzungsart und -umfang fixiert auch die ihr entsprechende Höhe der Rente bzw. den Bodenpreis als kapitalisierte Form der Grundrente. An den Zeitpunkt der Festsetzung des B-Plans ist dies nicht zwingend gebunden, sondern kann bereits weit im Vorfeld durch Absprachen zwischen Träger, Kommune etc. geschehen. Der durchschnittliche Bodenpreis dieses Rohbaulandes in Gemeinden über 500 000 Einwohnern lag 1978 bei 50,- DM/qm. Vergleichszahlen: *Hamburg 41,- DM/qm – München 188,- DM/qm*.

Bei dem Preissprung zum erschlossenen, baureifen Land handelt es sich im wesentlichen um Zins des dem Boden einverleibten Kapitals, nicht Rente an sich. Die 100% Steigerung vom Rohbauland zum baureifen Land in München weist allerdings auf zusätzliche Rentensteigerungen hin, bedingt z. B. durch weitere Erhöhung der baulichen Ausnutzbarkeit der Gründstücke.

Durchschnittswert 1978: 162,- DM/qm

Vergleichszahlen: *Hamburg 117,- DM/qm  
– München 397,- DM/qm*<sup>10</sup>

Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigen, daß es sich um Durchschnittswerte handelt, die das durch stark unterschiedliche Lage und Ausnutzbarkeit bedingte Gefälle innerhalb einer Region nivellieren.

Die Tabelle zeigt die Bodenpreisentwicklung für baureifes Land und Rohbauland von 1968 bis 1978. Die absolut höchsten Bodenpreise sind erwartungsgemäß in den Großstädten über 500 000 E vorzufinden. Die Rohbaulandpreise stiegen hier auf ca. 300%, die Preise für baureifes

Tabelle 7

## Kaufwerte für Bauland nach Gemeindegrößenklassen

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern ...	Jahr	baureifes Land		Rohbauland	
		DM/m <sup>2</sup>	Fläche in 1000 m <sup>2</sup>	DM/m <sup>2</sup>	Fläche in 100 m <sup>2</sup>
200 000	1968	44,65	1 995	27,49	786
bis unter	1969	54,47	2 104	28,31	2 244
500 000	1970	63,88	1 717	31,00	1 444
	1971	76,71	1 408	33,93	1 269
	1972	107,84	1 153	29,47	1 441
	1973	97,95	1 436	21,42	1 100
	1974	99,01	998	15,72	2 020
	1975	96,65	1 277	44,69	351
	1976	104,98	1 628	48,89	528
	1977	118,04	1 625	37,53	831
	1978	132,26	2 081	44,24	736
500 000	1968	87,93	4 101	31,69	3 521
und mehr	1969	69,60	4 931	29,17	3 348
	1970	106,66	3 407	47,10	1 822
	1971	116,60	3 351	36,25	2 130
	1972	170,45	3 017	51,81	1 989
	1973	209,48	1 793	39,64	1 183
	1974	164,57	1 575	41,35	888
	1975	160,67	1 878	43,70	517
	1976	132,86	2 214	32,82	524
	1977	150,28	2 376	96,33	244
	1978	201,12	1 834	90,53	382
Bundes- gebiet insgesamt	1968	28,37	73 961	15,89	40 992
	1969	29,86	87 907	17,88	53 060
	1970	30,74	96 159	19,60	53 575
	1971	33,56	108 476	19,56	62 238
	1972	40,23	110 803	22,54	66 676
	1973	40,77	82 228	23,75	43 742
	1974	40,34	65 472	22,20	30 851
	1975	44,08	68 439	21,71	23 081
	1976	48,80	74 034	25,14	23 512
	1977	53,98	81 415	26,13	23 910
	1978	59,11	93 883	28,65	29 565

Quelle: Fachserie M, Reihe 5/II „Baulandpreise“, Jahreshefte 1968 bis 1974 und Fachserie 17, Reihe 5 „Kaufwerte für Bauland“ 1975 bis 1978.

Aus: Unternehmensgruppe Neue Heimat (Hrsg.): Jahresbericht 1979/80, S.A 30.

Land auf ca. 220% gegenüber 1968. Welches sind nun die wichtigsten Bestimmungsgrößen dieser Bodenpreisentwicklung?

Die Grundrente als die Forderung des Grundeigentümers an das auf dem Boden produzierende oder zirkulierende Kapital, ist in der Höhe bestimmt vom realisierten Profit eben dieses Kapitals. Als Surplus den besonderen Lagequalitäten oder Nutzungsintensitäten geschuldet, verwandelt sich ein Teil des Profits in Grundrente für das an der Mehrwertmasse partizipierende Grundeigentum. In der Regel gebunden wird die Renten- bzw. Bodenpreisforderung an die Geschoßflächenzahl (GFZ) oder im freifinanzierten Wohnungsbau und Geschäftshausbau an die Bruttomiete oder den Umsatz. Die aufgrund von Lagevorteil oder Nutzungsintensität höheren Mieterräge oder Umsätze verwandeln sich in Grundrente für das Grundeigentum.<sup>11</sup> Die unterschiedlichen Lagevorteile oder Nutzungsmöglichkeiten eines Baubodens sind nun nur zu einem Teil naturgegeben. Der weitaus bedeutendere Einfluß auf die Nutzbarkeit des städtischen Baubodens geht auf die kommunale Planung zurück. Durch die Nutzungsfestlegung der Bauleitplanung entstehen innerhalb einer Region verschiedene Bodenteilmärkte, die hinsichtlich Art und Maß der baulichen Ausnutzbarkeit stark unterschieden sind und entsprechend differenzierte Bodenpreisniveaus fixieren.

Weitere Bodenpreisseigerungen entspringen den Investitionen in den Boden selbst. Hier handelt es sich genau genommen um Zins der im Rahmen der Baulanderschließung getätigten Investitionen und nicht um Grundrente. Der in den städtischen Bereichen vielleicht noch bedeutendere Teil der gesamten öffentlichen Investitionen wird dabei nicht erfaßt. Der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs, die Schaffung von Grünanlagen, der gesamte Ausbau der materiellen Infrastruktur einer Region verbessert die Lagequalität und die Ausnutzbarkeit des Bodens. Diesen verdeckten Zins öffentlicher Investitionen schöpft das Grundeigentum ab.

Diese Erklärungen mögen für die Bestimmung einer Generallinie genügen, zur Klärung besonderer regionaler Phänomene sind sie natürlich nicht hinreichend. Die regional stark unterschiedliche Preisentwicklung zeigt die folgende Tabelle am Beispiel der Städte Hamburg, Frankfurt, München, Stuttgart.

Bei den absoluten Preishöhen sowie bei den Steigerungsraten nehmen Stuttgart und München die Spitzenstellung ein. Einer der Gründe für diese hohen Preisniveaus dürfte in den Einwohnerzuwachsen zu suchen sein, die München und Stuttgart noch in den 70er Jahren verzeichneten konnten, als die Einwohnerzahlen anderer Städte bereits stagnierten oder rückläufig waren. Der hohe Industrialisierungsgrad

Tabelle 8

Kaufpreise für Wohnbau land (geschlossene Bauweise) – in DM pro Quadratmeter

	1975	1976	1977	1978	1979
Hamburg	101,35	94,19	103,52	112,07	148,80
Frankfurt	110,06	108,07	290,91	234,83	199,08
München	258,75	109,05	259,09	272,61	356,14
Stuttgart	254,05	331,38	329,56	377,78	500,65

Quelle: Stat. Bundesamt Wiesbaden: Kaufwerte für Bauland, Reihe 5, Jg. 1975 bis 1979.

der Neckar-Region sowie die Zentralität Münchens als Handels-, Dienstleistungs- und Kulturmetropole treten hervor bei gleichzeitig hohem Freizeitwert beider Regionen. Die Standortattraktivität dieser Regionen zeigt deutliche Rückwirkungen auf den Baulandmarkt. Ist z. B. der Baulandmarkt für Eingentumswohnungsbau oder verdichteten Eigenheimbau in bevorzugten Wohnlagen ‹dicht›, werden diese Kapitale bei weiterhin zahlungsfähiger Nachfrage auch in mittleren Lagen einen Investitionsdruck erzeugen und entsprechend den höheren Ertragsmöglichkeiten auch hier die Bodenpreise steigen.

Gegenüber den durchschnittlichen Wohnlandbaupreisen einer Region zeigt die nachstehende Tabelle deutlich die Veränderung der Teilmärkte und die Preisspannen bei unterschiedlicher Lagequalität. Während 1970 noch der Geschoßwohnungsbau das deutlich höhere Niveau trägt, übersteigt 1980 der Baulandpreis des verdichteten Eigenheimbaus mit 1000,- DM/qm den des Geschoßwohnungsbaus.

### 1.3 Bedeutung hoher Bodenpreise für die Wohnungsversorgung

Die Höhe des Bodenpreises ist bestimmt durch die Nutzungsmöglichkeiten, die das betreffende Grundstück bietet. Je nach Lage, möglicher Nutzungsart und Bebauungsdichte des Bodens bildet sich ein Bodenpreis heraus, der damit Ausdruck kapitalistischer Konkurrenz um die Flächennutzung und der Verwertungsmöglichkeiten des Kapitals auf diesem Boden ist. Das erreichte Bodenpreisniveau in einem Gebiet wirkt nun selektiv, es schließt jede weniger profitabel Nutzung des Bodens aus. In den Kernbereichen dominieren, abgesehen von einzelnen Luxuswohnungen, die Kapitale des Handels- und Dienstleistungsbereichs, in innenstadtnahen Gebieten und bevorzugten Strandlä-

**Tabelle 9**  
**Landeshauptstadt Stuttgart: Preisentwicklung für Baugrundstücke 1970 bis 1980**

Jahr	landwirtschaftliche Grundstücke		Bauerwartungsland Rohbauland		Wohnbau- grundstücke GFZ 1,0		Wohnbau- grundstücke GFZ 1,0 – 1,5		gewerbliche Grundstücke	
	DM/m <sup>2</sup> von	DM/m <sup>2</sup> bis	DM/m <sup>2</sup> von	DM/m <sup>2</sup> bis	DM/m <sup>2</sup> von	DM/m <sup>2</sup> bis	DM/m <sup>2</sup> von	DM/m <sup>2</sup> bis	DM/m <sup>2</sup> von	DM/m <sup>2</sup> bis
1970	10	30	50	200	200	450	400	750	125	200
1971	12	35	70	220	250	500	450	800	150	250
1972	15	35	80	230	300	520	500	900	200	300
1973	15	40	90	250	350	600	540	1000	220	500
1974	15	40	kein Markt		330	500	470	900	180	300
1975	15	40	kein Markt		300	500	400	750	180	300
1976	15	40	kein Markt		300	530	400	750	180	320
1977	15	40	kein Markt		320	550	400	750	180	320
1978	16	50	30	300	360	700	400	750	180	350
1979	18	60	30	400	450	850	420	800	190	380
1980	20	70	50	500	500	1000	450	850	200	400
							550	950		

aus: Bruckmann, H. M.: Zur Situation auf den regionalen Baulandmärkten, in: Bodenpresse, Bodenmarkt,  
 Bodenpolitik, Schriftenreihe Städtebauliche Forschung Heft 03.088, 1981.

gen findet noch Eigentumswohngesellschaften statt, dem sozialen Wohnungsbau schließlich bleiben die minderen Lagen am Standtrand vorbehalten. Ein Eigenheimbau, selbst bei geringerem Flächenbedarf durch verdichtete Bauweise, ist in den Ballungsgebieten einer kleinen, besonders zahlungsfähigen Schicht vorbehalten. Wollen lohnabhängige Familien sich den Wunsch nach einem Eigenheim erfüllen, müssen sie in weit entfernte Umlandgemeinden ausweichen und den niedrigeren Bodenpreis mit schlechten Verkehrsbedingungen, langen Fahrwegen und hohen Kosten, geringer infrastruktureller Ausstattung usw. bezahlen.

Besonders eklatante Auswirkungen auf die Bau- und Sozialstruktur zeigt die Grundrentenentwicklung in den zentral gelegenen Altbauquartieren der Städte. Orientiert an den potentiell profitableren Nutzungsmöglichkeiten des Bodens durch Büro- oder Geschäftsnutzung sind die steigenden Bodenpreise die Ursache für Abriss, umfangreiche Modernisierung und damit Vertreibung der Mieter. In den öffentlichen Diskussionen um die Ursachen der Mietpreisentwicklung wird den gestiegenen Bodenpreisen immer wieder erhebliche Bedeutung beigemessen. Es sind jedoch nicht die steigenden Bodenpreise, die die Mieten in die Höhe treiben, sondern umgekehrt, die auf einem Grundstück zu realisierenden höheren Mieterräume, die auf die Grundrente Einfluß nehmen und damit die Bodenpreishöhe fixieren.

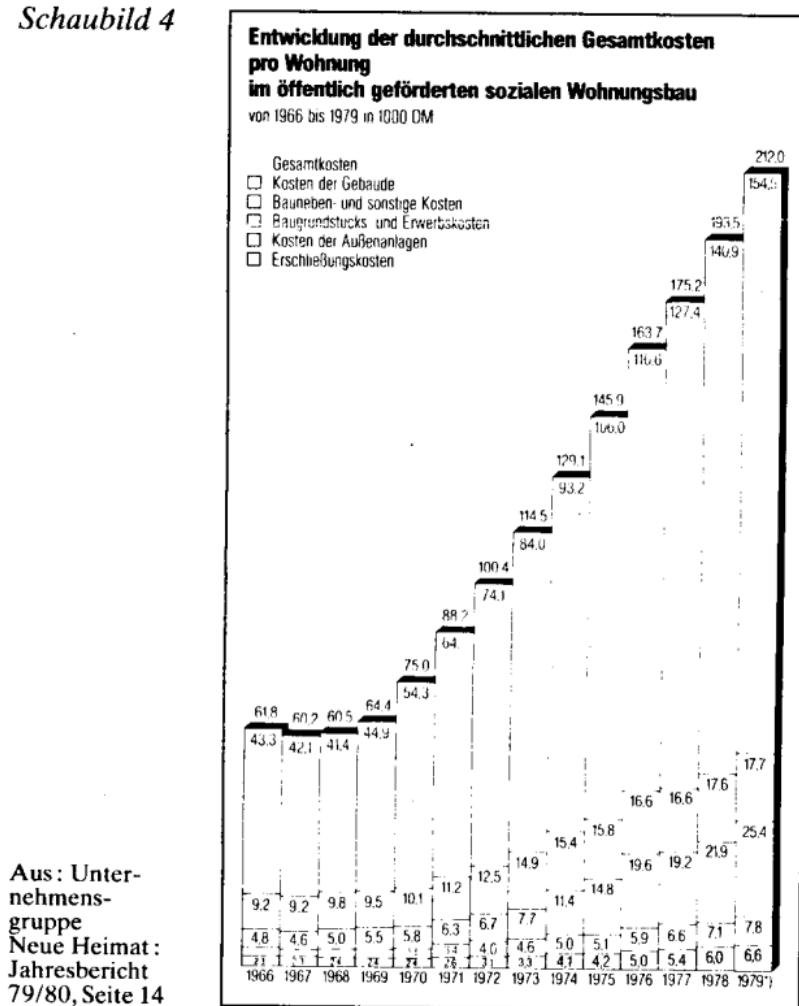
Ungeachtet dieses Sachverhaltes geht das vom Wohnungsbauträger für den Grundstücksankauf vorgeschosse Kapital als »Bodenkosten« in die Kostenrechnung ein.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Grundstückskosten von 1966 bis 1979 im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau.

Hier nach stehen einer Steigerung der Baukosten von 100 auf ca. 350% die immense Steigerung der Grundstückskosten von 100 auf 500% gegenüber. Trotz dieser sehr hohen Steigerungsrate behalten die Grundstückskosten einen niedrigen Anteil bezogen auf die Gesamtkosten. Dieser steigt bei Mehrfamilienhäusern von 8% (1974) auf 9,6% (1978), bei Ein- und Zweifamilienhäusern von 9,7% (1974) auf 12% (1978).

Nicht deutlich zu Tage treten bei diesen Zahlen die erheblich höheren Bodenpreisseigerungen in den Ballungsgebieten, die diese Durchschnittswerte weit überschreiten und bei 15 bis 20% und mehr beim Anteil der Grundstückskosten an den Gesamtkosten des sozialen Wohnungsbaus anzusiedeln sind. Die durch hohe Bau- und Kapitalkosten ohnehin äußerst begrenzten Finanzierungsspielräume im sozialen Wohnungsbau sind mit solchen Bodenpreisannteilen erschöpft, schließen damit eine Bebauung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus aus oder erzwingen höhere Bebauungsdichten, um die anteiligen Grundstückskosten pro Wohnung zu senken.

## Schaubild 4



Aus: Unternehmensgruppe  
Neue Heimat:  
Jahresbericht  
79/80, Seite 14

Deutlich höhere Bodenpreise sind im frei finanzierten Mietwohnungsbau und im Eigentumswohnungsbau zu verzeichnen. Die Deutsche Bau und Bodenbank geht bereits 1974 von einem Bodenpreisannteil in Ballungsräumen von 25 bis 30% aus. Die Preisentwicklung am Bau-landmarkt berücksichtigend, erscheint die Annahme von 30 bis 40% Bodenpreisannteil heute keineswegs überzogen. Die zahlungsfähige Nachfrage fehlt – ein frei finanziert Mietwohnungsbau findet nicht mehr statt. Die Diskrepanz zwischen dem Wohnraumangebot und der Nachfrage nach Wohnungen zu tragbaren Mieten in den Städten wird immer größer. Billige Sozialwohnungen und Altbauwohnungen werden in Eigentumswohnungen umgewandelt und damit ebenfalls den

Nachfragern entzogen, für die die Wohnungsnot am größten ist, den Arbeitnehmerhaushalten mit geringem Einkommen, Jugendlichen, Sozialrentnern, Alleinerziehenden und Ausländern.

## 2. Baumarkt

### 2.1 Zum Problem der Baupreissteigerungen

Neben stark ansteigenden Grundstückspreisen und extremen Schwankungen der Hypothekenzinsen, wird das hohe Niveau der Baupreise sowie deren hohe Zuwachsrate als wesentliche Ursache für starke Mietpreissteigerungen und infolge sinkender Renditeerwartungen zurückgehender Neubauproduktion genannt.

So stiegen, gemessen am Preisindex für Neubauten, die Baupreise von 1970 bis August 1980 um 95% an, im gleichen Zeitraum stiegen die Erzeugerpreise für gewerbliche Produkte um »nur« 61% an. Dabei schwankten die Zuwachsrate des Preisindex in den letzten 10 Jahren beträchtlich, während in den Krisenjahren 1975/76 die Baupreissteigerungen bei ca. 3% lagen, waren seit 1978 Preissteigerungen von durchschnittlich 10% durchsetzbar. (Vgl. Tabelle 10)

Tabelle 10

Preisindex für Neubauten im Wohnungsbau und der Erzeugerpreise des verarbeitenden Gewerbes

Preisindex für Neubauten	Index der Erzeugerpreise des Verarbeitenden Gew.	1976 = 100		1976 = 100	
		in % v. Vorjahreswert	in % v. Vorjahreswert	in % v. Vorjahreswert	in % v. Vorjahreswert
1970	69,6			72,7	
1971	76,8	+ 10,3		75,7	+ 4,1
1972	82,0	+ 6,8		77,5	+ 2,4
1973	88,0	+ 7,3		82,7	+ 6,7
1974	94,4	+ 7,2		93,8	+ 13,4
1975	96,7	+ 2,4		96,8	+ 3,2
1976	100	+ 3,4		100	+ 3,3
1977	104,9	+ 4,9		102,8	+ 2,8
1978	111,3	+ 6,0		103,6	+ 0,8
1979	121,1	+ 8,8		108,9	+ 5,1
1980	Aug. 136,1	+ 12,4		117,0	3.Vj. 7,4

Quelle: Jahrestatistiken des Sachverständigenrates 1980/81, eigene Berechnungen

Werden die Baupreisseigerungen anhand der Entwicklung der Durchschnittspreise pro Wohnung dargestellt, so zeigt sich das Ausmaß der Baupreisseigerungen noch extremer.<sup>12</sup>

Die Baukosten einer Wohnung betrugen 1970 im Durchschnitt DM 53 546. Im Frühjahr 1980 hat sich dieser Wert um 1517 auf DM 134 444 erhöht. Für einzelne Wohnungstypen ergeben sich aufgrund unterschiedlicher Größe und Ausstattung natürlich erhebliche Unterschiede in den Preisniveaus, erklären bedürftig bleiben aber trotzdem stark differierende Preiszuwachsrate. (Vgl. im folgenden Tabelle 11). Einfamilienhäuser sind mit Baupreisen vom DM 177 555 mehr als doppelt so teuer wie Wohnungen in Mehrfamilienhäusern mit DM 86 623 pro Wohnung. Diese Preissteigerungen von 1978 bis 1980 waren aber im Mehrfamilienhausbau mit 13,9% mehr als doppelt so hoch wie im Einfamilienhausbau (6%) und im Zweifamilienhausbau (6,5%).

*Tabelle 11  
Die Kostenentwicklung pro Wohnung*

	1970	1978	1980 (Frühjahr)	Anstieg in % zu '70
Durchschnitt aller Wohnungen	53.546	129.446	134.444	+ 151
Einfamilienhäuser	.	167.515	177.555	.
Zweifamilienhäuser	.	.	123.415	.
Mehrfamilienhäuser	.	76.057	86.623	.
Private Bauherren	61.856	154.282	170.448	+ 175,5
Öffentl. Bauherren	45.766	103.816	126.578	+ 176,6
Gemeinnützige	40.135	104.045	117.942	+ 193,9
Nicht-Wohnungsuntern.	45.075	116.447	125.073	+ 175,3
Sonstige	42.060	116.659	126.211	+ 200,0

Quelle: Deutsche Wohnungswirtschaft 1979, 12 und 1980, 12.

Entsprechende Preisdifferenzen zeigen sich bei der Betrachtung der Baukosten für unterschiedliche Bauherren:

Private Haushalte bauen am teuersten (DM 170 448 pro Wohnung), gemeinnützige Wohnungsunternehmen mit DM 117 942 am billigsten. Die Baupreisseigerungen der Jahre 1978 bis 1980 waren aber bei den Nichtwohnungsunternehmen mit 7,4% und den privaten Haushalten mit 10,6% am geringsten, die höchsten Preiszuwächse hatten die Gemeinnützigen mit 13,4% und die öffentlichen Bauherren mit sogar 21,9%.

Die Bauwirtschaft beruft sich zur Erklärung dieser beachtlichen Preissteigerungen zum einen auf die Verteuerung ihrer Faktorkosten, insbesondere werden hohe Tarifabschlüsse und Preissteigerungen für Vorprodukte infolge der Energieverteuerung genannt; zum anderen wird argumentiert, die Bauwirtschaft müsse ihre Preiserhöhungsspielräume ausnutzen, da sie in besonderem Maße vom Stop and Go der Konjunkturpolitik betroffen sei.<sup>13</sup>

## 2.2 Zum Problem der Verstetigung der Baukonjunktur

Vor allem die Ausgabenpolitik im Bereich der öffentlichen Baunachfrage,<sup>14</sup> aber auch die steuer- und geldpolitische Beeinflussung der privaten Baunachfrage zählt zu den bedeutsamsten Instrumenten einer gesamtwirtschaftlichen Stabilitätspolitik. Es hat sich aber in den letzten Jahren immer wieder gezeigt, daß der Einsatz öffentlicher Bauinvestitionen im Rahmen einer antizyklischen Konjunkturpolitik die Gefahr einer schwankungsverstärkenden Entwicklung des Baugeschehens birgt.<sup>15</sup> Ursachen für eine letztendlich prozyklische Wirkung sind zum einen in erheblichen Wirkungsverzögerungen durch time lags zu finden, wesentliche Gründe liegen aber auch in einer unzureichenden Koordinierung der Investitionsprogramme zwischen den Gebietskörperschaften. So liegt zwar die Hauptlast der antizyklischen Bauinvestitionspolitik beim Bund, der Anteil der Gemeinden an der öffentlichen Baunachfrage wird aber wegen ihrer starken Abhängigkeit von der prozyklischen Einnahmenentwicklung oft ebenfalls zyklusverstärkend eingesetzt.

Die exakten Auswirkungen der geld- und steuerpolitischen Instrumente auf die private Baunachfrage sind schwer zu kalkulieren. Zwar sind starke Impulse feststellbar, eine Glättung des Baugeschehens ist aber nicht ablesbar, die parallel diskontinuierliche Entwicklung bei öffentlicher und privater Baunachfrage bleibt offensichtlich.

Es sind dementsprechend anstelle kurzfristig stark variierenden Beeinflussungen der Bauwirtschaft langfristig angelegte Baupro-

gramme zu fordern. Ein geglätteter Verlauf der Baunachfrage wird aufgrund von vielfältigen Verknüpfungen zu anderen Wirtschaftsbereichen überdurchschnittlich hohe Verstetigungseffekte auf die gesamtwirtschaftliche Konjunktur auslösen.

### *2.3 Verteuerung der Herstellungskosten*

Im folgenden sollen Umfang und Auswirkung der Faktorpreisverteuerung im Bausektor, speziell im Wohnungsbau untersucht werden und gezeigt werden, inwieweit die Möglichkeit, Kostensteigerungen in Form von Preissteigerungen weiterzugeben, durch die Funktionsweisen des Bau- sowie des Wohnungsmarktes ermöglicht werden. Steigende Herstellungskosten von Neubauwohnungen sind sicherlich auch Ausdruck der grundsätzlich begrüßenswerten Bemühungen, die qualitative Ausstattung von Wohnungen zu erhöhen, dies schlägt sich zum Beispiel in gestiegenen Durchschnittswohnflächen neugebauter Wohnungen von 85qm auf 107qm (1972 bis 1978) nieder. Diese statistisch zu beobachtenden Qualitätsverbesserungen sind aber im wesentlichen mit dem gestiegenen Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern an der Gesamtneubauproduktion zu begründen, so daß das Ausstattungsdefizit der traditionellen Bauweise im Mietwohnungsbau und insbesondere im sozialen Wohnungsbau weiterhin besteht und somit auch in Zukunft Baukostensteigerungen rechtfertigen wird.<sup>16</sup>

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, daß das Ausmaß der Qualitätsverbesserungen bei weitem nicht die oben beschriebenen Baupreissprünge begründen kann.

Die gebräuchlichste Begründung der Baupreissteigerungen besteht darin, hohe Baupreise als Reflex von entsprechend hohen Faktorpreissteigerungen bei Lohn- und Materialkosten zu sehen. Hohe Lohnsteigerungen in der Baubranche werden begründet mit dem seit 1978 anhaltenden Facharbeitermangel. Die Erfahrungen aus den letzten beiden Rezessionen 1966/67 und 1974/75 haben gezeigt, daß einmal aus der Bauwirtschaft abgewanderte Beschäftigte nur schwer zurückkommen. So wurden in der letzten Krise etwa 400 000 Beschäftigte entlassen, von denen bis 1979 nur rund 100 000 zurückgewonnen werden konnten.<sup>17</sup>

Die Darstellung der Kostenstruktur von Baubetrieben (vgl. Tabelle 12) zeigt, welch unverändert großen Anteil die Personalkosten mit knapp 40% vom Bruttonproduktionswert haben, d. h. welch relativ starke Auswirkung Lohnsteigerungen im Bausektor haben. Im vergangenen Jahrzehnt ist die Kostenstruktur von Baubetrieben global

betrachtet fast konstant geblieben. Starke Rationalisierungstendenzen wurden vornehmlich in den sechziger Jahren durchgeführt, indem zum Beispiel lohnintensive Produktionsteile an spezialisierte Nachunternehmer vergeben wurden. Diese Rationalisierungen sind aber vor allem in Großbetrieben zu finden, bei denen der Anteil der Nachunternehmerleistungen bis zu 20% des Bruttoproduktionswertes ausmachen kann.

In Kleinbetrieben mit Beschäftigungszahlen zwischen 20 und 50 Arbeitnehmern sind nach wie vor die Personalkosten mit über 40% der wichtigste Kostenbestandteil. Zu erwarten ist, daß die Personalkosten bei den noch kleineren Betrieben (1–19 Beschäftigte), die von der amtlichen Industrie-Statistik nicht mehr erfaßt werden, noch höher sind.

*Tabelle 12*

*Die Anteile der wichtigsten Kostenfaktoren vom Bruttoproduktionswert im Wohnungsbau*

	Personalkosten	Material und Handelswaren	Nachunternehmerleistungen
1962	46,1% <sup>18</sup>	30,8%	4,0%
1970	40,6% <sup>18</sup>	30,9%	13,6%
1978 <sup>19</sup>	39,7%	28,4%	15,4%

Quelle: Enquête über die Bauwirtschaft, Forschungsbericht des DIW u. a., November 1973, S. 595; Wirtschaft und Statistik 10/1980, sowie eigene Berechnungen.

Typisch für die Struktur des Baugewerbes ist aber der extrem hohe Anteil dieser Kleinbetriebe mit 76,4% aller Betriebe, wobei deren ökonomische Bedeutung relativ gering ist. (Vgl. im folgenden Tabelle 13) Es hat aber sowohl die Anzahl, als auch die ökonomische Bedeutung dieser Klein- und Mittelbetriebe in den letzten Jahren zugenommen, während die noch vor zehn Jahren hervorragende ökonomische Bedeutung der wenigen Großbetriebe für den Wohnungsbau stark gesunken ist.

Dies läßt sich vor allem dadurch erklären, daß in den vergangenen zehn Jahren der mehrgeschossige Mietwohnungsbau in Fertigteilproduktion, das Hauptbetätigungsfeld der Großbetriebe, stark zurückgegangen ist, und sich die großen Bauunternehmungen im Auslandsbau-

geschäft neue, profitablere Produktionsmöglichkeiten gesucht haben; 1978 erbrachten sie bereits mehr als 50% ihrer Leistung im Ausland. Das Auslandsgeschäft wird dabei fast ausschließlich (zu 90%) von Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten getragen.<sup>20</sup>

Die kleinen und mittleren Betriebe konnten dadurch ihre Marktstellung in der expandierenden Ein- und Zweifamilienhausproduktion verbessern; zudem profitieren sie in besonderem Maße an der durch staatliche Förderung induzierten Zunahme der Modernisierungs- und Sanierungsaufgaben, die traditionell in den Aufgabenbereich von handwerklich orientierten Baubetrieben fallen.

Gerade diese kleinen und mittelgroßen handwerklichen Baubetriebe haben aber die geringsten Produktivitätsfortschritte zu verzeichnen und somit auch die ungünstigste Kostenstruktur.

*Tabelle 13*

*Die Struktur von Baubetrieben im Wohnungsbau*

1969	Anzahl d. Betriebe in %	Anteil d. Beschäftigten in %	Anteil am Gesamtumsatz in %
1 - 19 Beschäftigte	75,8	21,2	16,7
20 - 199 Beschäftigte	22,8	47,2	41,1
200 und mehr	1,4	31,6	40,2
	100,0	100,0	100,0
1979			
1 - 19 Beschäftigte	76,4	26,2	23,1 <sup>21)</sup>
20 - 199 Beschäftigte	22,5	54,0	53,6
200 und mehr	1,1	19,8	23,3
	100,0	100,0	100,0

Quelle: Enquête über die Bauwirtschaft, a.a.O., Wirtschaft und Statistik Heft 2, 1980, eigene Berechnungen

So wirken sich natürlich gerade bei Betrieben mit ungünstiger Kostenstruktur, d. h. mit überdurchschnittlich hohem *Personal-kostenanteil*, hohe Tarifabschlüsse stärker aus als in Betrieben anderer Branchen. Dennoch, die Einkommen je Beschäftigten haben sich im Baugewerbe von 1970 bis 1979 mit einem Zuwachs von nur 72%<sup>22</sup> unterdurchschnittlich erhöht, im Vergleich dazu stiegen die Pro-Kopf-

Einkommen für alle Wirtschaftsbereiche um 85% und im Verarbeitenden Gewerbe sogar um 113%.

Da die Produktivitätsentwicklung<sup>23</sup> im Baugewerbe mit einem Zuwachs von 36% (1970 bis 1979) in etwa der Entwicklung aller Wirtschaftsbereiche zusammen (+ 34%) sowie der des verarbeitenden Gewerbes (+ 40%) entsprach, haben sie die Lohnkosten je Produktseinheit<sup>24</sup> für die Baubetriebe auch nur unterdurchschnittlich erhöht (+ 34% alle Wirtschaftsbereiche; + 60% Verarbeitendes Gewerbe; + 42% Baugewerbe).

Wie anfangs erwähnt, waren zwar die Tarifabschlüsse im Baugewerbe in einigen Jahren überdurchschnittlich hoch, die Baubetriebe sind aber angesichts des zeitweisen Facharbeitermangels wie auch des hohen Facharbeiterlohnneiveaus dazu übergegangen, verstärkt ungelerte, niedriger entlohnte Arbeiter einzustellen.

Die Zahl der Facharbeiter, die im Jahresdurchschnitt 1971 bis 1973 noch bei knapp 900 000 gelegen hatte, verringerte sich in den anschließenden Rezessionsjahren der Bauwirtschaft bis auf 664 000 im Jahr 1977 (-26%), in den folgenden Jahren erhöhte sich die Anzahl der Facharbeiter lediglich wieder um 2,1%.<sup>25</sup> (Vgl. Tabelle 14) Der Beschäftigungszuwachs im Bauhauptgewerbe insgesamt betrug 8,1% im gleichen Zeitraum.

Die Anteile der niedriger entlohnnten Beschäftigtengruppen wuchsen dagegen überproportional. Die Zahl der Fachwerker und Werker erhöhte sich in den Jahren 1977 bis 1980 um 16%. Den stärksten Beschäftigungszuwachs hatten die gewerblich Auszubildenden, ihr Anteil nahm seit 1977 um 46,2% zu.

Die Anzahl der ausländischen Beschäftigten, die vorwiegend in den niedrig entlohnnten Beschäftigungsgruppen zu finden sind, hat sich in den letzten Jahren nochmals auf fast 12% aller Beschäftigten erhöht. 1980 entfiel etwa die Hälfte des Beschäftigungszugangs im Vergleich zu 1979 auf ausländische Arbeitnehmer. Gegenüber dem Stand von 1977 lag die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer um 19% höher.

Den Betrieben des Bauhauptgewerbes ist es somit durch Veränderungen ihrer Beschäftigtenstruktur gelungen, ihre Lohnkostenbelastung trotz hoher Tarifabschlüsse dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt anzupassen.

Neben diesen Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur werden zudem gerade im Baugewerbe Methoden angewandt, mit Hilfe von Leiharbeitern und auch illegal beschäftigten ausländischen Arbeitern die Lohnkostenbelastung zu senken.

Auch der Anstieg der *Faktorpreise für Materialien* in den Jahren 1970

*Tabelle 14*  
*Struktur der Beschäftigten im Bauhauptgewerbe*

Jahr	Beschäftigte in Tsd. <sup>26)</sup>										
	insgesamt	darunter			gewerbl.	Von den					
		Angest., incl.	Facharbeiter	Fachwerker		Auszubildende	Beschäftigten	waren	Ausländer		
		Auszubildende	incl. Meister, Poliere	Werker					in %	in %	
		in %	in %	in %							
1977	1 167,8	138,7	11,9	664,4	56,9	254,8	21,9	45,4	3,8	124,2	10,6
1978	1 190,2	143,6	12,0	666,5	56,0	260,7	22,0	54,7	4,6	127,1	10,7
1979	1 240,2	151,6	12,2	672,2	54,2	291,7	23,6	62,4	5,0	137,6	11,1
1980	1 262,2	158,7	12,6	678,2	53,7	296,6	23,5	69,7	5,5	148,1	11,7
Veränderungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahreszeitraum <sup>28)</sup>											
1978	+ 1,9	+ 3,5		+ 0,3		+ 2,4		+ 20,5		+ 2,3	
1979	+ 4,2	+ 5,7		+ 0,9		+ 11,8		+ 14,0		+ 8,3	
1980	+ 1,8	+ 4,5		+ 0,9		+ 1,7		+ 11,7		+ 7,7	

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Heft 3, 1981, S. 190 und eigene Berechnungen

bis 1979 entsprach mit einem Zuwachs von 42,5%<sup>29</sup> nicht der Entwicklung der Baupreise.

Allein die Erzeugnisse der *Energiewirtschaft* sowie Wasser und bergbauliche Erzeugnisse verteuerten sich im Umfang der Baupreisseigerungen, sie stiegen um 130%.

Daten über die Preisentwicklung des dritten bedeutenden Kostenfaktors, der *Nachunternehmerleistungen*, liegen leider nicht vor. Da die Kosten der Nachunternehmerleistungen aber in der Hauptsache Personalkosten darstellen, werden sich ihre Preise entsprechend der oben beschriebenen Lohnkostenentwicklung im Baugewerbe verteuert haben.

Insgesamt entspricht somit die Faktorpreisversteuerung – mit Ausnahme des Energieverbrauchs – nicht der anfangs beschriebenen extremen Baupreisversteuerung. Die Baufirmen haben also nicht nur ihre gestiegenen Kosten weitergegeben, sondern darüberhinaus bei konjunkturell bedingten Nachfrageüberhängen ihre Profitmöglichkeiten so weit wie möglich genutzt.

Die Möglichkeit, Kostensteigerungen in Form von Baupreisseigerungen weiterzugeben und die Ausnutzung von Profitchancen ist von der Struktur und der Wettbewerbssituation der Bau- und Wohnungsmärkte abhängig, die im folgenden untersucht werden sollen.

## 2.4 Markt- und Wettbewerbsstrukturen

Die Struktur des Baumarktes ist gekennzeichnet durch ein dichtes Netz von regional voneinander abgegrenzten Teilmärkten. Zwischen diesen regionalen Märkten findet Wettbewerb kaum statt; das zeigt sich zum Beispiel an einer hohen Selbstversorgerquote<sup>30</sup> von knapp 75%, die sich in den letzten Jahren auch kaum verändert hat.<sup>31</sup>

Als Ursachen für den geringen Mobilitätsgrad von Bauunternehmungen werden vorwiegend Kostengründe genannt. Der Aktionsradius der Firmen nimmt dabei mit dem Spezialisierungsgrad sowie der Betriebsgröße zu; zudem steigt er in der Rezession, d. h. mit knapper werdenden Aufträgen.

Um die Schwierigkeiten des überregionalen Wettbewerbs zu umgehen, sind große Firmen dazu übergegangen, Zweigniederlassungen zu gründen, die ausschließlich regional tätig sind.

Folge dieser strengen Marktabgrenzung ist für die beteiligten Baufirmen ein gut überschaubarer Teilmarkt, in dem auch persönliche Beziehungen bedeutsam werden können, mit geringer Wettbewerbsintensität.

Aufgrund dieses geringen Wettbewerbs besteht einerseits kaum Anlaß, durch verstärkte Rationalisierungsbestrebungen Kostensenkungen zu erreichen; andererseits ermöglicht diese Marktsituation den Baufirmen, nachfragebedingte Gewinnchancen in vollem Umfang auszunutzen.

Aber nicht nur durch die so gekennzeichneten Strukturen auf den Baumärkten, sondern insbesondere durch die Nachfragebedingungen auf dem Wohnungsmarkt besteht für die Bauträger wenig Anlaß, sich gegen starke Baupreisseigerungen zur Wehr zu setzen. Da die Bauherren im Wohnungsbau in der Regel nicht Endabnehmer der Wohnung sind (Ausnahme: die Ein- und Zweifamilienhaus-Bauherren), können sie wiederum steigende Herstellungskosten über Mietpreisseigerungen auf die Mieter abwälzen.

Da die Wohnungsnachfrage naturgemäß nur eine geringe Preiselastizität aufweisen kann, kann der Mieter diesen wachsenden Mietbelastungen nur begegnen, indem er auf billigere und damit auf kleinere und schlechter ausgestattete Wohnungstypen ausweicht; von der teuren Neubauwohnung auf billigere Altbau- oder ältere Sozialwohnungen. Verschwinden diese billigen Wohnungstypen aus dem Mietwohnungsbestand – wie es in der letzten Zeit zunehmend zu beobachten ist – so sind die Mieter gezwungen, die teuren Neubaumieten zu zahlen oder aber eine Eigentumswohnung bzw. ein Eigenheim zu kaufen. Der Preis hierfür ist eine hohe Verschuldung und damit ebenfalls hohe Einkommensbelastungen.

## 2.5 Zum Problem der Kostenüberwälzung

Da freifinanzierter Wohnungsbau ohne staatliche Förderung seit einigen Jahren faktisch nicht mehr existiert, ist es wichtig zu untersuchen inwieweit die staatlichen Wohnungsbauförderungssysteme die extreme Baupreisentwicklung begünstigt haben.

Die Wohnungsbauförderung im Rahmen des Bauherrenmodells basiert auf der Möglichkeit, steuerpflichtiges Einkommen um Teile der Aufwendungen im Zusammenhang mit der Wohnungsbauinvestition sowie um die Verluste aus den ersten Vermietungsjahren zu senken. Damit bedeuten hohe Aufwendungen und hohe Verluste auch entsprechend große Möglichkeiten der Einkommenssteuerersparnis.<sup>22</sup>

Da das wesentliche Motiv für die Wohnungsbauinvestition in dieser Möglichkeit der Steuerersparnis liegt, sind im Rahmen dieser Förderungsart sicherlich keine baupreisdämpfenden Impulse zu erwarten, da mit sinkenden Baupreisen auch die Abschreibungsmöglichkeiten

abnehmen. Zu erwarten ist, im Gegenteil, daß Baupreissteigerungen ohne Widerspruch akzeptiert werden, da die Bauherren sie im Rahmen ihrer Abschreibungsmöglichkeiten abwälzen können.

Auch vom derzeit praktizierten Förderungsmodell im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus ist keine baupreisdämpfende Wirkung zu erwarten. Auch die Baupreissteigerungen bei den Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, als traditionelle Träger des sozialen Wohnungsbaus, waren überdurchschnittlich hoch. Im sozialen Wohnungsbau werden die Herstellungskosten der Wohnung im Rahmen der Berechnung der Kostenmiete berücksichtigt. Der Bauherr erhält mit der Bewilligung der staatlichen Aufwendungszuschüsse die Garantie, daß seine gesamten Aufwendungen – zum Teil über die staatlich festgelegte Bewilligungsmiete und zum anderen über die staatlichen Zuschüsse – rückvergütet werden. Eine Senkung der Herstellungskosten der Wohnung wird sich lediglich in geringeren staatlichen Zuschüssen auswirken, nicht aber in einer entsprechend gesunkenen Sozialmiete, was unter anderem z. B. Wettbewerbsvorteile für den Vermieter beinhaltet würde. Somit ist also auch im derzeitigen Förderungssystem des sozialen Wohnungsbaus kein Anreiz gegeben, die Herstellungskosten der Wohnungen gering zu halten. Baupreissteigerungen können problemlos auf Sozialmieter und staatliche Organe abgewälzt werden.

## 2.6 Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich folgende Ursachen für Baupreissteigerungen festhalten:

1. Die traditionell ungünstige Kosten- und Betriebsgrößenstruktur im Baugewerbe hat sich auch in den letzten zehn Jahren nicht wesentlich verändert.

Dennoch: Sowohl die Faktorpreisversteuerung, als auch die Produktivitätsentwicklung entsprachen dem gesellschaftlichen Durchschnitt und rechtfertigen somit nicht Preiserhöhungen, die weit über diesem Durchschnitt liegen.

2. Aufgrund der geringen Wettbewerbsintensität auf dem Baumarkt können Kostensteigerungen relativ problemlos in Form von Preissteigerungen weitergegeben werden.

3. Da die Wohnungsnachfrage relativ preisunelastisch ist, können die Bauträger Baupreissteigerungen widerstandslos akzeptieren. Sie geben ihre Kostensteigerungen entweder an die Mieter weiter oder wälzen sie im Rahmen der staatlichen Förderungsmodelle auf staatliche Organe ab.

### *3. Kapitalmarkt*

#### *3.1 Funktion und Interesse von Finanzkapitalen in der Wohnungsbauproduktion*

Bei der Produktion von Wohngebäuden kommt dem Realkredit eine dominierende Rolle zu. Die Ursachen hierfür sind zum einen in den Besonderheiten der Bauproduktion, zum anderen in ihrer historisch-gesellschaftlichen Entwicklung zu finden. Die vertrackte lange Lebensdauer des Bauproducts bewirkt entsprechend langfristige Kapitalbindungen, wobei die Frage: Miethaus oder Eigenheim bzw. Eigentumswohnung nur die nach dem jeweiligen Besitzer des Schwarzen Perters der Hypotheken ist. Dazu kommt die besonders bei mehrgeschossigen Mietshäusern relative Größe der Kapitalvorschüsse, die nur im Ausnahmefall teilbar sind. Ein drittes Problem stellen die notwendigen, aber unproduktiven Aufwendungen für die Bodennutzung dar. Für einen Investor bestehen so Bedingungen, die nur unter Hinzuziehung eines möglichst hohen Anteils Fremdkapital noch Chancen einer profitablen Verwertung des Eigenkapitals zulassen. Der Zwang zur Grundrentenzahlung und zur Kreditaufnahme auf der einen Seite und die Hoffnung auf den »Altbausurplus« infolge schnell steigender Wiederbeschaffungskosten für Gebäude auf der anderen strukturieren das ganze Geschäft.

Unter den seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts herrschenden kapitalistischen Verhältnissen bildete sich eine spezifische Arbeitsteilung heraus: Der Bauherr kaufte ein Grundstück und beschäftigte auf Kredit Handwerker, die ihm darauf ein Haus bauten, das er dann direkt dem späteren Nutzer oder einem besonderen Hausbesitzer verkaufte, der die Vermietung betrieb. Die Entwicklungsmöglichkeiten der Bauproduktion waren in dieser Kette von Abhängigkeiten gleich Null. Aber auch der Bauherr und der Hausbesitzer waren in ihren Verwertungsmöglichkeiten durch ihre Abhängigkeit vom Kredit behindert. Sie verfügten in der Regel nur über minimales Eigenkapital und erhielten erst durch die Beteiligung des langfristigen Realkredites Zugang zu ihrem Geschäft. Dabei verhinderte der relativ leichte Zugang zu dieser Kreditform die Herausbildung von Großkapitalen etwa in der Form von Aktiengesellschaften. Das bürgerliche Recht begünstigte den Realkredit bewußt, um der »Kreditnot der kleinen Leute« zu begegnen. Es behinderte die Bildung eines permanenten Grundeigentums durch die Benachteiligung von Pacht gegenüber Verkauf und ermöglichte zugleich über das Grundpfandrecht den Hypo-

thekenbanken faktisch, Eigentümer der städtischen Grundstücke und Gebäude zu werden.

Die Folge dieser ökonomischen Arbeitsteilung, die den Löwenanteil des Mehrwerts, der in der Bauproduktion geschaffen wurde, als Zins ans Finanzkapital abführte, dann Haus- und Grundbesitz bedachte und für die eigentliche Produktion nur die Brosamen ließ, war ein politisches Bündnis zwischen Finanzkapital und Grundeigentum, das letztlich wohl Hauptursache des bis heute, trotz aller Angriffe von Industriekapital und Arbeiterklasse, so schadlosen Weiterexistierens dieser parasitären Institution des Privateigentums an städtischem Boden ist.

Die Effizienz dieser speziellen Produktionsverhältnisse ist bis heute in unseren Großstädten zu bewundern. Sie sind noch heute zum großen Teil die »Mietskasernenstädte«, zu denen sie in der kurzen Periode von 1870 bis 1914 umstrukturiert worden sind. Überbelegte Wohnungen und miserabelste Lebensverhältnisse für die städtischen Massen waren der Preis dieses marktwirtschaftlichen Systems, das zugleich die ökonomische Basis weiter Teile des Kleinbürgertums, der Rentiers darstellte.

Aber dieses so wirksame System verlor mit dem vollständigen Zusammenbruch des Kapitalmarktes nach dem 1. Weltkrieg seine Grundlagen. Die wirtschaftlichen Folgen des Versailler Vertrages, die Entwertung der Kriegsanleihen und vor allem die Konsequenzen der Inflation machten ein völlig anderes Finanzierungssystem erforderlich. Die bisher infolge ihres Kapitalmangels und ihrer beschränkten Kreditfähigkeit nicht konkurrenzfähigen gemeinnützigen Bauträger erhielten jetzt massive staatliche Unterstützung und wurden die zentralen Garanten des Wohnungsneubaus. Die Althausbesitzer verloren ihren Bündnispartner und mußten massive Besteuerung und strikte Mietkontrollen tolerieren. Flankierend wurden öffentlich-rechtliche Pfandbriefanstalten und Bausparkassen eingerichtet, die neben dem Staat bisher vom Kapitalmarkt wahrgenommene Finanzierungsaufgaben übernehmen mußten.

Ihre Schwäche zwang die privaten Realkreditinstitute zur Kooperation. Sie beschränkten sich auf die erstrangigen Hypotheken im staatlich kontrollierten Neubau und auf die Beleihung der verwertungsbehinderten Altbausubstanz. Während des Rüstungsbooms der Nazizeit und in der Wiederaufbauphase boten sich ausreichend andere Investitionsmöglichkeiten für das Finanzkapital in der Industrie. Zur wirklichen Sanierung des langfristigen Kredits reichten diese Investitionsmöglichkeiten jedoch nicht.

Obwohl nach dem 2. Weltkrieg so massive Veränderungen wie nach dem 1. ausblieben und gerade aufgrund dieser Erfahrungen besondere Aufwertungsmaßnahmen zur Rettung des Stammes der kleinbürgerlichen Rentenkäufer gemacht wurden, kann man doch auch nach dem 2. Weltkrieg von einem zweiten totalen Zusammenbruch des Kapitalmarktes sprechen. Der gesamte Rentenmarkt hatte 1940 gerade ein Volumen von 1 Mrd. DM gegenüber den heute zirkulierenden Rentenwerten von etwa 600 Mrd. DM.

Eine neue Blüte deutete sich erst nach Abschluß der Wiederaufbauphase der BRD an, als die Gewinnerwartungen bei Industrieinvestitionen wieder »normale« Dimensionen annahmen, und als die Akkumulation der Banken so fortgeschritten war, daß sie sich aktiv um neue Anlagemöglichkeiten zu bemühen hatte.

Dieses Anlageinteresse ließ anfänglich die Verhältnisse in der Baufinanzierung unberührt. Es richtete sich zum Teil auf das gestiegene Exportgeschäft, dann aber im Verlauf der 60er Jahre immer mehr auf den Kommunalkredit.

In dem Maße, wie unter sozialdemokratischer Ägide seit der Krise 67/68 zur kurzfristigen Regulierung und langfristigen Vermeidung von Krisen gezielt Infrastrukturverbesserungen im Bereich der allgemeinen Produktionsbedingungen und im Ausbildungsbereich vorgenommen wurden, stieg die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand.

Mit dem Wachsen des Kommunalkredits wuchs auch das Interesse der Großbanken an den Hypothekenbanken und Pfandbriefanstalten, die aufgrund des Privilegs, Pfandbriefe und Kommunalobligationen für die Gesamtheiten ihrer Hypotheken und Kommunalkredite ausgeben zu können, über entscheidende Konkurrenzvorteile bei der Refinanzierung dieser langfristigen Kredite verfügen. Dies Interesse führte zu Ende der 60er Jahre zu einem in der Fachpresse »Hypothekenkarussell« genannten Konzentrationsprozess, der Anfang der 70er Jahre seinen Abschluß fand mit der vollständigen Kontrolle dieser Spezialinstitute über Mehrheitsbeteiligungen in den Händen der bundesdeutschen Großbanken.

Schon seit den 20er Jahren arbeiteten die Realkreditinstitute kartellartig zusammen und plazieren ihre Anleihen am Kapitalmarkt nach dem »Gänsemarschprinzip«, d. h. nach vorheriger Absprache über Zeitpunkt und Umfang der Anleihe. Diese Praxis wurde auch nach dem Karussell nicht aufgegeben, sondern nur durch die neuen Möglichkeiten der Arbeit im Konzernverbund mit den großen Geschäftsbanken erweitert. Den Hypotöchtern stand jetzt das Filialnetz der Geschäftsbanken zur Verfügung, während diese das Realkreditge-

schäft ihren Kapitalmarktinteressen anpassen konnten. Die Folge der Zusammenschlüsse war ein neuer Expansionsschub bei Müttern und Töchtern und eine Explosion der Konzerngewinne, die bis heute anhielt.

*Tabelle 15*

Anteil d. Realkredits an den Bilanzen von 5 Großbanken d. BRD	Konzernbilanz incl. Hypo.-töchter	Anteil der Hypotheken und Baufinanzierungen	
		absolut	in %
(Ende 1977, in MRD. DM)			
Bayer. Vereinsbank	665	38,9	59,8
Deutsche Bank	124	36,5	29,4
Dresdener Bank	98	26,9	27,4
Bayer. Hypothekenbank	55	25,8	46,9
Commerzbank	75	15,8	21,1

Quelle: Der Spiegel, Nr. 18, 1978.

Die neuen Verbindungen bewährten sich schon, während das Karussell noch lief. Um 1970 wurde das Kommunalkreditgeschäft noch ausgeweitet und ergänzt durch das Hypothekengeschäft im freifinanzierten Bau von Eigentumswohnungen. Hierfür wurden die publizistischen und politischen Einflußmöglichkeiten der Großbanken voll genutzt. Mit Inflationsangst und durch staatliche Bausparförderung und steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten gesteigerter Kaufkraft von Teilen der Bevölkerung wurde der Eigentumswohnungsboom geschürt. Man muß es deutlich hervorheben. Keine Bedingung dieses Marktes ist neu. Das »Wohnungseigentumsgesetz«, das rechtliche Hindernisse für das Stockwerkseigentum in der BRD beseitigte, galt schon seit Mitte der 50er Jahre; steuerliche Abschreibungen waren zur Förderung von Eigenheimbau ebenso alte Instrumente wie die Bausparförderung. Neu war allein der Einstieg der Kreditinstitute in dieses Geschäft mit massiver Werbung und extrem günstigen Konditionen. Sie ermöglichten Finanzierungsmodelle, die den Bauträgern praktisch ohne Eigenkapital den Bau von mehrgeschossigen Eigentumsanlagen erlaubten. Die Folgen sind bekannt: eine Expansion von Bau- und Bodenpreisen und dann die erste Überproduktionskrise der BRD im Wohnungsbau 1972/73.

Die Praxis der Hypothekenbanken, nicht den gesamten Gebäude- und Grundstückswert, sondern nur bis zu einer imaginären Beleihungsgrenze erstrangig Kredit zu geben, hielt vor allem dank der gestiegenen Bodenpreise die Verluste in Grenzen. Dagegen hatten nicht grundbuchlich abgesicherte Gläubiger, in erster Linie Baufirmen, dann aber auch Wohnungskäufer und Bauträger, die Verluste zu tragen.

Deshalb gab es keine Krise des Realkredits. Es blieb bei einer »Bauträgerkrise«, die zwar ein allgemeines Konjunkturtief einleitete, aber mit neuen Konjunkturprogrammen des Staates den Hypothekenbanken und Pfandbriefanstalten neue Zuwächse bescherte. Das krisenbedingte Zinstief mobilisierte daneben den Bau von Eigenheimen und ließ so die Nachfrage nach Hypotheken nicht zusammenbrechen. Zugleich erschloß der Staat mit Gesetzen und Maßnahmeprogrammen zur Modernisierung städtischer Altbauwohngebiete ein völlig neues Investitionsfeld, dessen Bedeutung für den Realkredit noch immer im Wachsen ist. 1977 betrugen die Kreditzusagen für Modernisierungen durch die privaten Hypothekenbanken mit 4,3Mrd. DM fast drei Viertel aller Zusagen dieser Bankengruppe zum Wohnungsneubau.<sup>33</sup>

Neben der Bau- und Kommunalfinanzierung stoßen die Realkreditinstitute in dieser Krise in bisher »artfremde« Bereiche vor. Sie werden von ihren Muttergesellschaften verstärkt zur Finanzierung langfristiger Exportkredite und von Atomkraftwerken herangezogen. Allein für das AKW Gundremmingen bringen mehrere Hypobanken in einer »Arbeitsgemeinschaft« über 3Mrd. DM auf.

Dem Realkredit gelang es so, während des jüngsten Krisenzyklus, sich trotz der enormen Konjunkturschwankungen ein gleichbleibend schnelles Wachstum zu sichern und ein Boomjahr nach dem anderen zu melden. Für ihre Muttergesellschaften sind die Hypotöchter, wie der Spiegel schreibt, zu »Goldeseln« geworden.<sup>34</sup> Dabei haben sie zumindest in der Baufinanzierung ihre Expansionsgrenzen noch nicht erreicht. Sie beherrschen diesen Kreditmarkt noch nicht uneingeschränkt, und das Wohnungsbauvolumen hatte in den letzten Jahren Rekordtiefen erreicht.

### *3.2 Anteile der Finanzkapitale am Baufinanzierungsgeschäft*

Um die Folgen der Konzentrationsprozesse im Bereich des Realkredits für die Baopolitik abschätzen zu können, bedarf es noch einiger kurzer Hinweise auf den Anteil der einzelnen Finanz-Kapitalgruppen am Geschäft mit der Baufinanzierung und auf ihre unterschiedlichen

Verflechtungen und Abhängigkeiten. Die Hypobanken sind nicht ohne Konkurrenz, jedenfalls nicht auf den ersten Blick.

Für die *privaten Kreditbanken* haben langfristige Ausleihungen erst in dem Maße an Bedeutung gewonnen wie sie auch in größerem Maße zu Verwaltern von Spargeldern wurden. Sie benutzen wie die Landesbanken und Girozentralen auch Spargelder und Bankschuldverschreibungen zur Refinanzierung ihrer Hypotheken und Baudarlehen. Da sie aus ihren Schuldverschreibungen nicht wie die Realkreditinstitute kongruente Deckungsmassen bilden dürfen, sind ihre Kreditkonditionen mehr für die im Grundbuch nachstelligen Hypotheken oder sonstige Finanzierungsergänzungen geeignet.

Ende 1979 betrug das Volumen der Kredite für den Wohnungsbau der Kreditbanken 51,2 Mrd DM,<sup>35</sup> das entspricht einem Anteil von 9,7% am Gesamtkreditvolumen für den Wohnungsbau. Ihr Anteil am Hypothekarkreditgeschäft mit nur 4% ist relativ unbedeutend. Der Geschäftsschwerpunkt liegt in anderen langfristigen Wohnungsbaukreditformen; die Kreditbanken kontrollieren fast ein Drittel (32,1%) dieses Gesamtkreditvolumens.

Die Wohnungsbaukreditfinanzierung ist für die Kreditbanken zu einem wesentlichen Geschäftszweig geworden: Im September 1980 betrug der Anteil der Wohnungsbaukredite am Gesamtvolumen der langfristigen Kredite der sechs Großbanken 32,8%.<sup>36</sup>

Die *Kreditgenossenschaften* haben sowohl vom Volumen als auch von der Struktur eine ähnliche Bedeutung bei der Wohnungsbaufinanzierung wie die Kreditbanken. Im Gegensatz zu den Kreditbanken erfolgt die Hypothekarkreditvergabe vornehmlich an erster Stelle und beschränkt sich auf die Finanzierung von Mitgliedern.

Die eng mit den Großbanken verflochtenen *Versicherungen* unterscheiden sich in ihrem Anlageinteresse erheblich vom reinen Kreditgeschäft. Sie betreiben die Investition in Immobilien, in Hypotheken und in Pfandbriefen als Kompensation ihres Versicherungsgeschäfts. Wegen des Zwangs zur schnellen Liquidation sind dabei die Sachversicherungen an langfristigen Krediten weitgehend uninteressiert. Lediglich die Lebensversicherungen mit ihren festen Laufzeiten und nach Mortabilitätstabellen kalkulierbaren Fälligkeiten treten in größerem Maße als Finanzierungsträger im Bausektor auf. Im Gegensatz zu den Realkreditinstituten haben sie eine Bedeutung wie im 19. Jahrhundert nicht wieder erreicht. Seit dem Bauboom Anfang der siebziger Jahre sinkt der Vermögensanteil der Versicherungen in Hypothekarforderungen am Gesamtvermögen von 27,1% (1970) auf ca. 20% (1974) und 15% (1979). Ein Großteil der Schwankungen der Direktkreditgewährung

der Versicherer an den Wohnungsbau ist dabei durch konjunkturelle Bewegungen erklärbar; so steigt mit zunehmendem Kapitalbedarf in diesem Sektor die Hypothekardreditvergabe seit Anfang 1980 wieder an.

1979 verwalteten die Versicherungen 8,8% des gesamten Bestands an Hypothekenforderungen. Ihre Wohnungsbauhypotheken vergeben sie gewöhnlich an ihre Versicherungskunden, die sie überwiegend (1978: 97% für Ein- und Zweifamilienhäuser einsetzten. Die Mehrzahl aller Hypotheken (1978: 60%) geht in den Bau von Geschäftshäusern.

Für den hohen Konzentrationsgrad der Lebensversicherungen und ihre engen Verflechtungen mit den Großbanken sei hier nur die Allianz Lebensversicherungs AG erwähnt. Diese u. a. mit der Bayerischen Hypotheken- und Wechselbank, der Bausparkasse Wüstenrot und dem Großgrundbesitzer von Finck verflochtene Gesellschaft kontrolliert bei einem Marktanteil von 14% (1977) mit 10,6 Mrd. DM mehr als ein Drittel des Hypothekenbestandes aller Lebensversicherungen.<sup>37</sup>

Die Versicherungen unterstützen aufgrund ihrer Bankverflechtungen gewöhnlich die Positionen der privaten Hypothekenbanken gegenüber der staatlichen Baupolitik, ohne sich selbst in ähnlicher Weise direkt zu engagieren. Sie nehmen jeweils günstige Investitionsmöglichkeiten im Immobiliengeschäft in Anspruch, ohne daß sie in irgendeiner Weise an diesen Sektor gebunden wären. Ein aktiver Druck ihrerseits zu einer Ausweitung des Hypothekenkredits ist trotz ihrer Teilnahme am Eigenheimboom nicht erkennbar. Der Realkredit ist für die Versicherungen nur ein Geschäft neben anderen.

*Die Bausparkassen* als aktivste Förderer des Eigenheimbaus stehen dennoch anteilmäßig hinter den Sparkassen und Girozentralen sowie den Realkreditinstituten. Sie verwalten knapp 20% des gesamten Wohnungsbaukreditbestands sowie ca. ein Viertel der Hypothekenforderungen (Zahlen für Ende 1979).

Die Konstruktion der Bausparkassen beruht auf dem Bausparkollektiv, das seinen Mitsparern bei Erreichung einer bestimmten Ansparsumme aus dem Fonds aller Guthaben ein Darlehen bis zur Höhe der Vertragssumme des Bausparvertrages auszahlt. Dieses geschlossene System garantiert bei niedriger Verzinsung der Spareinlagen die Vergabe günstigen Baukredits, was die Bausparkassen besonders in Hochzinsperioden begünstigt. Andererseits unterliegen sie, noch verstärkt durch die steigenden Bau- und Bodenpreise, einem Wachstumszwang, der dem Schneeballprinzip ähnelt.

Nur bei genügend hoher Zahl neuer Vertragsabschlüsse können die Ansparfristen kurzgehalten werden. Sonst besteht die Gefahr, in

größerem Umfang »außerkollektive« Refinanzierungen auf dem Kapitalmarkt suchen zu müssen, die Konkurrenzvorteile zu den anderen Finanzierungsträgern zu verlieren.

Die Wirksamkeit der Bausparkassen ist stärker als die aller konkurrierenden Baufinanziers vom System der staatlichen Bausparförderung abhängig. Sie profitieren von der Vermögensbildungspolitik durch Bausparprämien und von der Eigenheimförderung durch steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten. Diese staatliche Subventionen kompensieren für viele Bausparer die Zinsverluste für ihre Bausparguthaben.

**Tabelle 16**  
**Bausparförderung 1970 – 1980**

Jahr	Bruttobausparleistung incl. Guthabenzinsen	Wohnungsbauprämien insgesamt	Arbeitnehmer-sparzulagen	Steuer-minderung nach § 10 EStG	begünstigte Bauspar-leistung insgesamt	in % von 2
1	2	3	4	5	6	7
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	
1970	14 670	1 620	150	795	10 329	70,4
1971	16 181	2 140	600	760	11 387	70,4
1972	19 660	2 500	740	705	12 642	64,3
1973	20 580	2 915	810	625	12 245	59,5
1974	20 838	3 074	840	550	12 955	62,1
1975	22 086	3 168	800	765	11 400	51,6
1976	24 280	2 240	830	800	11 660	48,0
1977	26 106	1 851	810	780	11 650	44,6
1978	28 296	1 870	780	750	11 800	41,7

Quelle: Bundestagsdrucksache 8/3473 vom 10. 12. 1979

Die Konstruktion der Bausparkassen zwingt sie zur offenen Einflußnahme auf die Baupolitik, insbesondere auf die Eigenheim- und die Eigentumswohnungsförderung. Die massiven Preissteigerungen für Bauland in den Ballungsgebieten zwingen sie, für ihre Kunden neue Anlagemöglichkeiten für zuteilungsreife Bausparverträge zu suchen. Sie propagieren deshalb stark den Einzelverkauf von Alt- und Sozialbaumietwohnungen. In jüngster Zeit regen sie auch die Diskussion um die »Mietermodernisierung« an: die Möglichkeit privater In-

vestitionen in Nichteigentumswohnungen. Mit dieser Forderung setzen sie sich direkt in Gegensatz zu den anderen Baufinanzgruppen, die die mit diesem Konzept verbundene Ausweitung des Mieterschutzes strikt ablehnen.

Mit dem Biedenkopfgutachten ist 1979 erstmals die Förderung der Bausparkassen Gegenstand der Liberalisierungspolemik geworden. Seine Forderung, die öffentliche Bausparförderung zu beseitigen, stößt aber noch auf starken Widerstand, nicht nur von Seiten der öffentlichen Bausparkassen, sondern vor allem von den, den größeren Marktanteil kontrollierenden, privaten, die ihre Mutterkonzerne: Banken und Versicherungen, im Hintergrund haben. Eigentlich sollte das Zurückdrängen der Bausparkassenkonkurrenz Interesse des Bankenkapitals sein, aber das ist offenbar durch seine Beteiligungen und diverse Kooperationsverflechtungen behindert. Zum anderen ist die Konkurrenz nur im sogenannten »nachstelligen Raum« wirksam, in dem sonst die öffentlichen Sparkassen mit ihrem Realkredit tätig sind. Diese aber sind die Hauptkonkurrenz der privaten Geschäftsbanken.

Die *Sparkassen* und ihre Dachorganisationen, die Landesbanken und Girozentralen, sind traditionell neben dem Mittelstands- und Kommunalkredit stark im Geschäft mit der Baufinanzierung engagiert. Sie vergeben Hypotheken, die sie mit ihren Spareinlagen decken. Sie können deshalb wie oben schon erwähnt, nur Festzinshypotheken mit kurzer Laufzeit oder langfristige mit Zinsanpassungsklausel vergeben. Ihre Deckungsmasse ist gesetzlich vorgeschrieben und von der Summe der Spareinlagen abhängig. Diese sind kurzfristig abrufbar und den Zinsschwankungen des Geldmarktes ausgesetzt. Das benachteiligt sie vor allem in Niedrigzinsperioden gegenüber den Instituten mit Pfandbriefprivileg und zwingt sie zur Vergabe von im Grundbuch an zweiter Stelle rangierenden Hypotheken.

Die Verflechtungen der Sparkassen mit den längst zu großen Geschäftsbanken gewordenen Landesbanken und Girozentralen, die ihrerseits eigene Bausparkassen und öffentlich-rechtliche Bodenkreditinstitute kontrollieren, ermöglichen in jüngerer Zeit ein Durchbrechen dieser Beschränkung. Genauso wie die ähnlich verflochtenen privaten Geschäftsbanken mit ihren Hypotöchtern und privaten Bausparkassen propagieren sie die »Finanzierung aus einer Hand«. Diese Kombination von 1. und 2. Hypothek plus zuteilungsreifem Bausparvertrag und eventueller Zwischenfinanzierung von einem Bankenkonzern bietet Möglichkeiten der Ausweitung des Kreditvolumens, um die eine scharfe Konkurrenz ausgebrochen ist. Diese Konkurrenz lässt die Unterschiede zwischen den beiden Bankenbereichen, den öffentlichen

und den privaten, zusehends schwinden. Weder die Geschäftsgebaren noch die Tätigkeitsfelder unterscheiden sich noch wesentlich.

Die Sparkassen und Girozentralen verwalten gemeinsam den größten Teil des Marktes für Wohnungsbaukredite. Ihr Marktanteil mit gemeinsam 158 Mrd. DM entspricht fast 30% des Gesamtmarktes. Die Sparkassen verwalten dabei allein 20,1% der gesamten Kredite für den Wohnungsbau und haben auch bei der Hypothekenvergabe mit einem Anteil von 19,4% eine hervorragende Bedeutung.

Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute gemeinsam, d. h. die Girozentralen, Sparkassen, öffentlichen Bausparkassen und die öffentlich-rechtlichen Realkreditinstitute verwalten 47,1% des Bestands an Krediten für den Wohnungsbau insgesamt und sogar 51,6% des Bestands an Hypothekarkrediten.

Auch die traditionelle Arbeitsteilung zwischen *privaten und öffentlich-rechtlichen Realkreditinstituten* verschwindet allmählich. Noch ist allerdings das Überwiegen des Kommunalkredits bei den zum Teil direkt von Kommunal- oder Landesorganen kontrollierten öffentlich-rechtlichen Bodenkreditinstituten erkennbar gegenüber dem der privaten Hypobanken im Immobiliengeschäft.

*Tabelle 17*

*Umlauf von Schuldverschreibungen der Realkreditinstitute 1977*

	1 private Hypo-Banken in Mio. DM	2 öffentliche Banken in % v. 3	3 Realkredit inst. insges.	
			in % v. 3	in % v. 3
Pfandbriefe	63 562	64	35 387	36
Kommunall- obligationen	79 338	46	92 595	54
zusammen	142 900		127 982	270 882
in v. H.	52,8		47,2	100

Quelle: Der langfristige Kredit, Jg. 1978, p. 473 und eigene Berechnungen

Die öffentlich-rechtlichen Realkreditinstitute haben ihre zentrale Bedeutung, die sie noch Anfang der siebziger Jahre bei der Wohnungsbaufinanzierung hatten (Anteil an Hypothekarkrediten knapp 30%, 1971), nicht halten können (ca. 20%, 1980). Seit 1978 entspricht ihr Anteil an der Wohnungsbaufinanzierung in etwa dem der privaten Realkreditinstitute, die in den vorangegangenen Jahren einen um etwa 10 Prozentpunkte geringeren Marktanteil hatten.

Wo die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute noch politische Rücksicht nehmen müssen, können die privaten Hypobanken rein ökonomische Interessen vertreten. Das macht sie zu den aggressivsten Agenten von Kapitalinteressen in der wohnungspolitischen Debatte. Seit ihrem Aufgehen in den Großbanken sind sie zum direkten Sprachrohr des Finanzkapitals im Bau- und Wohnungssektor geworden. Sie vertreten jetzt nicht mehr nur das Partialinteresse des langfristigen Kredits, sondern zugleich auch das ihrer Muttergesellschaften, der Großbanken, mit ihren engen Verflechtungen zu Handels- und Industriekapital; was ihnen ein ungleich größeres politisches Gewicht gibt.

Unbehinderter als die anderen Kapitale in der Baufinanzierung können die privaten Hypothekenbanken ihr spezielles Verwertungsinteresse am Immobilienmarkt durchsetzen. Sie haben ein nahezu unerschöpfliches Refinanzierungspotential und sind zugleich frei von politischer Kontrolle oder Rücksichtnahme. Vor allem sind sie als nur Kreditgeber weitgehend unbelastet von sozialer Verantwortlichkeit im Bereich der Wohnungsversorgung. Beim Mietshausbau hat der nominelle »Hauseigentümer« die undankbare Aufgabe der Konfrontation mit dem Mieter. Und beim Kleinhaus- und Wohnungseigentum werden Probleme der Zahlungsfähigkeit noch immer als individuelles Versagen interpretiert, das notfalls durch staatliche Hilfsmaßnahmen aufzufangen ist.

Sie benutzen ihren gewachsenen Einfluß zu einer rücksichtslosen Durchsetzung ihrer auf Ausweitung ihres Kreditvolumens und Sicherung der Verwertung dieser Kredite ausgerichteten Interessen, ohne nach den gesellschaftlichen Konsequenzen zu fragen. Mögliche soziale Konflikte hat nach ihrer erklärten Ansicht die staatliche Sozialpolitik aufzufangen. Sie fordern deshalb konsequent die vollständige Umgestaltung des bisher vor allem auf eine Verbilligung der Ware Wohnung ausgerichteten Systems der staatlichen Wohnungsbaupolitik zugunsten einer reinen Sozialhilfepolitik für die Opfer des freien Marktes, d. h. die Umstellung des Systems der »Objektförderung« auf das der »Subjektförderung«. Nur so können sie aus ihrem Konzernverbund den Konflikt zwischen den Interessen des Rentenkapitals auf der einen Seite und denen des auf billige Arbeitskräfte angewiesenen Industriekapitals und des von der Massenkaufkraft abhängigen Handelskapitals auf der anderen hinausverlagern und durch Vergesellschaftung scheinbar lösen. Auf der politischen Ebene werden diese Interessen am nachhaltigsten von der CDU/CSU vertreten (vgl. Kapitel I, Abschnitt 2).

Tabelle 18

## Kredite für den Wohnungsbau nach Finanzierungsquellen (1979) in Mill. DM

Finanzierungsquellen	Hypothekarkredite		sonstige Kredite		Kredite insgesamt	
	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.
Kreditbanken	17 189	4,0	34 028	32,1	51 217	9,7
Kreditgenossenschaften	17 504	4,1	28 841	27,2	46 345	8,8
private Realkreditinst.	62 066	14,6	852	0,8	62 918	11,9
öffentl. Realkreditinst.	61 252	14,5	3 118	2,9	61 252	11,6
Girozentralen	41 029	9,7	6 630	6,2	47 659	9,0
Sparkassen	82 488	19,4	27 964	26,4	110 452	20,1
sonstige Banken	871	0,2	4 539	4,3	5 410	1,0
Versicherungen	37 453	8,8	-	-	37 453	7,1
private Bausparkassen	70 815	16,7	121	0,2	70 936	13,4
öffentl. Bausparkassen	33 821	8,0	27	0,0	33 848	6,4
<b>zusammen</b>	<b>527 490</b>	<b>100</b>	<b>424 488</b>	<b>100</b>	<b>106 120</b>	<b>100</b>

Quelle: Statist. Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 1, Dezember '80; Monatsbericht der Dtsch. Bundesbank, April '80 - z. T. eigene Berechnungen

### *3.3 Die Wohnungspolitik der privaten Hypothekenbanken*

Der Profit der Hypothekenbanken resultiert im wesentlichen aus der Zinsdifferenz zwischen Aktiv- und Passivgeschäft. Da diese Differenz relativ konstant ist, kann der Profit nur durch Ausweitung des Kreditvolumens vergrößert werden. Das Kreditvolumen jedoch ist kaum noch durch Ausdehnung des Filialnetzes und Übernahme von Marktanteilen konkurrierender Banken zu vergrößern, denn ihre Konditionen sind ähnlich und die Kartellabsprachen sind eng. Es vergrößerte sich aber quasi naturwüchsig, wenn man den Immobiliensektor den Gesetzen des »freien Marktes« überließe. Nicht nur die im Vergleich zu sonstigen Produktionspreisen überproportional steigenden Bau-preise, sondern besonders die in den Ballungsgebieten noch rascher wachsenden Bodenpreise versprechen zu einem nahezu unerschöpflichen Füllhorn zu werden, wenn man nur die lästigen Verwertungsbeschränkungen durch staatliche Wohnungsmarkt-Interventionen beseitigt. Die mehr als 50jährige Wirksamkeit einiger dieser Interventionen lassen außerdem im Falle ihrer Beseitigung massive Nachholmöglichkeiten für das Hypothekengeschäft erwarten.

Die Zerschlagung des Geflechts von staatlichen Interventionen, das den gesamten Produktionsprozeß gebauter Umwelt umschließt, wird entsprechend zum Hauptziel baupolitischer Einflußnahme der privaten Hypothekenbanken. Seine Demontage wird sukzessive und mit wechselnden Bündnispartnern betrieben.

Die Spaltung des Immobilienmarktes in relativ separate Teilmärkte macht es dabei nötig, mal den privaten Althausbesitzern, mal den Bausparkassen und mal den gemeinnützigen Bauträgergesellschaften entgegenzukommen.

Kriterium der wechselnden Bündnisse ist allein, ob durch die Unterstützung der jeweiligen Teilstellung das eigene Geschäftsvolumen sich ausweiten kann, und ob man dem Fernziel einer völligen »Liberalisierung« näherkommt.

Nur im Wohnungssektor bereitet die Durchsetzung der Liberalisierung noch Schwierigkeiten. Hier sind die Konsequenzen von »Marktpreisen« für den Lebensstandard evident, und zugleich haben die zu Zeiten der Schwäche des Realkredits gemachten Zugeständnisse die Vorteile des Staatseingriffs in die Preisbildung der Masse der Bevölkerung persönlich erfahrbar macht.

Bevor man sich an die »Liberalisierung« so zentraler Bereiche der staatlichen Wohnungspolitik wie des »Sozialen Wohnungsbaus« und des »Mieterschutzes« machen konnte, mußten deshalb erst einige

wichtige Rahmenbedingungen des Systems staatlicher Einflußnahme zerstört werden.

Wie oben dargestellt, folgte der Freigabe des Kreditmarktes der Bodenmarkt und schließlich der Markt für Altbauwohnungen. Parallel dazu schuf der Staat verbesserte Verwertungsbedingungen erst im sogenannten freifinanzierten Wohnungsbau und dann auch für Reinvestitionen in die Altbausubstanz. Die daraus resultierenden Bodenpreisseigerungen und die nahezu konstanten Baupreisseigerungen verelendeten dann scheinbar unabhängig das System des sozialen Wohnungsbaus, dessen Subventionen, die sogenannte »Objektförderung«, an ein Berechnungsschema gebunden sind, das sich an einer fiktiven »Kostenmiete« orientiert. Diese »Kostenmiete« garantiert den Investoren einen gewissen Ausgleich für die aufgrund der Stoppmieten im sozialen Wohnungsbau wegfallenden zukünftigen Altbaugewinne. Sie liegt zur Zeit pro Quadratmeter mit etwa 20,- DM monatlich weit über den in Großstädten im »freien« Wohnungsbau erzielbaren DM 12,-/qm.

Diese »Kostenmiete« hat nicht nur den Baukostenindex, sondern vor allem auch die Bodenpreisseigerungen aufzunehmen. Das war bis in die 60er Jahre hinein solange relativ unproblematisch, als der soziale Wohnungsbau nur mit teuren Luxuswohnungen und Altbauwohnungen mit Stoppmieten konkurrierten mußte und im wesentlichen am Stadtrand auf neuerschlossenem Bauland stattfand. Zugleich waren in dieser Phase die Hypothekenbanken noch nicht an einer Übernahme des durch staatliche Direktzuschüsse abgedeckten Finanzierungsteils des Wohnungsbaus interessiert. Sie expandierten im Kommunalkredit und in der Beleihung beim Geschäftshausbau. Im sozialen Wohnungsbau waren ihre Kredite und die Profite der Bauträgergesellschaften staatlich gesichert und im Geschäftshausbau profitierten sie zusammen mit der gleichen Gruppe von der durch den Mietenstopf für Altbauwohnungen erleichterten Verdrängungskonkurrenz.

Der rapiden Verteuerung des sozialen Wohnungsbaus, die parallel zu Albaumieten anstieg und dem Eigentumswohnungsboom voranschritt, versuchte der Staat zu begegnen durch Öffnung dieses Teilmarktes für immer besser verdienende Bevölkerungsgruppen, durch die vermehrte Zahlung von »Wohngeld« an bedürftige Mieter und vor allem durch die Umstellung seiner Direktsubventionen auf Zinssubventionen für vermehrt aufgenommene Kapitalmarktmittel. Man erreichte damit zwar keine Verbilligung, sondern sicherte lediglich die Absetzbarekeit der immer teurer werdenden Sozialbauwohnungen, aber das System des sozialen Wohnungsbaus wurde dadurch Schritt für Schritt absur-

der, so daß sich jetzt kaum noch Widerstand gegen seine endgültige Demontage röhrt.

Ein Bündel von drei Forderungen zielt auf die Zerschlagung des sozialen Wohnungsbaus. Die erste besteht darin, den sozialen Wohnungsbau als eine Art verbesserter Obdachlosenfürsorge nur für eng definierte Randgruppen, voll subventioniert, aber in geringer Zahl, fortzuführen. Die zweite hofft auf die permanente Finanznot der öffentlichen Haushalte und verspricht die vorzeitige Mobilisierung der langfristigen öffentlichen Darlehen im sozialen Wohnungsbau, die dann für neuartige Subventionen verfügbar würden. Die Hypobanken könnten durch Umschuldung direkt an die Stelle der öffentlichen Hand treten, nur eben zu Marktkonditionen. Zugleich können sie Beleihungen zum heutigen Marktwert der Gebäude und Grundstücke vornehmen, die ein Vielfaches der bisherigen Beleihungen ausmachen. Die notwendigen Mietsteigerungen sind ein wünschbarer Nebeneffekt auf dem Wege zu einem einheitlichen Wohnungsmarkt und erleichtern die Durchsetzung der dritten Forderung, nach Verkauf der qualitativ besseren Sozialwohnungen. Beide Forderungen finden die Unterstützung der Bauträger, die sich davon die nötige Liquidität für eine Neubauproduktion erhoffen. An der Privatisierung sind vor allem auch die Bausparkassen interessiert, deren Sparer in den Großstädten kaum noch Anlagentmöglichkeiten haben. Daß neben den Bauspardarlehen auch noch Platz für Hypotheken bleibt, wird in jedem Falle durch das Preisniveau von Eigentumswohnungen sichergestellt, das deutlich über dem von Mietwohnungen liegt.

Die Integration des sozialen Wohnungsbaus in das Verwertungssystem einer kapitalistischen Wohnungsproduktion fiel den Hypobanken bisher nahezu ohne eigene Aktivität in den Schoß. Die Weichen waren rechtzeitig gestellt worden, und die politische Durchsetzung konnte man getrost den durch die Krise 73/74 gebeutelten gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften überlassen. Diese verschaffen sich mit der Liquidierung des sozialen Wohnungsbaus zwar kurzfristig ökonomische Vorteile, machen sich zugleich aber langfristig selbst überflüssig, weil sich ihnen kein adäquater Ersatz für ihr bisheriges Haupttätigkeitsfeld bietet. Ihr »Gemeinnützigkeitsprinzip« mit dem trickreichen Zwang zur Reininvestition akkumulierter Gewinne im Wohnungssektor steht einer völlig freien Kapitalverwertung im Wege und behindert ihre Konkurrenzfähigkeit nach Wegfall der staatlichen Interventionsmaßnahmen, wie es schon die Erfahrungen der Baugenossenschaften im 19. Jahrhundert lehren. Eigene Aktivitäten erfordert dagegen die Durchsetzung der Strategien zur Beseitigung des Mieter-

schutzes. Der Mieterschutz und das System der Belegungsbinding, die die Durchsetzung der jeweiligen gestiegenen Marktmiete im Altbauwohnungsmarkt zur Zeit noch erschweren oder zumindest verzögern, erweisen sich als ein zentrales Hindernis für die Rentabilität von Modernisierungsinvestitionen. Die staatlichen Förder- und Anreizprogramme zur Altbaumodernisierung wurden in ihrer ersten Phase vor allem von großen, gemeinnützigen Baugesellschaften in Anspruch genommen. Zur Zeit sind es die Besitzer von Eigenheimen und Käufer von Altbauwohnungen.

Wo eine Umwandlung der Altbauten in Eigentumswohnungen nicht zu erwarten ist, wie in zahlreichen heruntergewirtschafteten, nicht wirklich zentral gelegenen Arbeitervierteln der Großstädte, lässt das Modernisierungssinteresse der meist kleinkapitalistischen Hausbesitzer noch zu wünschen übrig. Will man auch hier Modernisierungshypotheken sicher absetzen, so müssen die Verwertungsbedingungen optimiert werden. Die bisherigen gesetzlichen Regelungen lassen zwar eine erhebliche Mietsteigerung durch Umlage von 14% der Modernisierungs- und eines Teils der Instandhaltungskosten zu und verpflichten den Mieter zur Duldung der Baumaßnahmen, aber mögliche Grundrentensteigerungen – zum Teil infolge staatlicher Investitionen zur »Wohnumfeldverbesserung« – lassen sich nur durch Verkauf des ganzen Hauses oder einzelner Wohnungen realisieren. Verkauf hieße aber für viele kapitalschwache Hausbesitzer Ausstieg aus dem Vermietungsgeschäft. Das zwingt die Hypobanken, sich Gedanken zur Verbesserung der Verwertungsbedingungen der Gruppe der Althausbesitzer zu machen, obwohl es ihnen grundsätzlich egal sein müßte, ob die Modernisierungshypothek durch den alten oder einen neuen Eigentümer aufgenommen wird.

Eine Lösung à la »Städtebauförderungsgesetz«, wo die Schranke des privaten Kleineigentums für die Umgestaltung der innerstädtischen Mischgebiete in Einkauf- und Verwaltungszentren durch Enteignungsregelungen gebrochen würde, ist für die Hypobanken hier ausgeschlossen, weil sie die Gefahr einer erneuten Stärkung der gemeinnützigen Bauträgergesellschaften und vor allem die Möglichkeit zu staatlicher Reglementierung der Mietenstruktur birgt.

Das wäre ein Abrücken vom Hauptziel, mit einem völlig »freien Wohnungsmarkt« erst das optimale Absatzniveau für den Realkredit zu schaffen. Also machen sich die Hypothekenbanken zum Fürsprecher einer so obsoleten Gruppe wie die privaten Haus- und Grundbesitzer und fordern einen wirksamen Abbau des Mieterschutzes, vor allem die Möglichkeit der Veränderungskündigung. Diese bisher ausge-

schlossene Form der kurzfristigen Anpassung der Mieten an Marktveränderungen würde nicht nur den Hausbesitzern die Möglichkeit zur sofortigen Realisierung gestiegener Grundrenten erschließen, sondern auch das Umlegen veränderter Hypothekenzinsen auf die Miete erlauben. Mit dieser Regelung wäre den Hypobanken besonders in konjunktur- und inflationsbedingten Hochzinsphasen die kurzfristige Anpassung ihrer Hypothekenkonditionen erleichtert.

Mit der Durchsetzung der Veränderungskündigung und der Zerschlagung der letzten besonders kontrollierten Wohnungsteilmärkte wäre endlich der seit 1914 von den Realkreditinstituten ersehnte Zustand wieder erreicht, wo für alle Immobilien maximale Grundrenten und jeweilige Wiederbeschaffungskosten preisbestimmend wäre, allerdings mit dem Unterschied, daß sie seit ihrer Integration in die Großbanken über damals noch undenkbare Möglichkeiten der Markt- und Politikbeeinflussung verfügen.

# Kapitel IV

## Alternativen zur bisherigen Wohnungsbaupolitik

### *1. Zielorientierung und Abgrenzung*

Der langfristige Bedarf von rund 400 000 Wohnungen pro Jahr und von Verbesserungen des Wohnumfeldes kann weder mit den bisherigen Instrumenten der staatlichen Wohnungspolitik noch nach konservativem Motto »Liberalisierung« gesichert werden. Die staatliche Förderungspraxis hat die oberen Einkommensschichten und den Eigenheimbau, der weitgehend in der relativ gut versorgten ländlichen Region stattfindet, bevorzugt und damit zugleich die Brennpunkte der Wohnungsmisere im städtischen Mietwohnungsbau vernachlässigt. Rechnet man alle Subventionen im Wohnungsbau zusammen, so zeigt sich, daß nur 20% der staatlichen Hilfen und Steuervergünstigungen dem unteren Einkommensdrittel zugute kam. Schuld an dieser verfehlten staatlichen Begünstigung sind vor allem die progressiven Wirkungen der Steuerentlastungen nach § 7b EStG und der Vergünstigungen des Bauherrenmodells, die mit wachsendem Einkommen wachsende Steuervergünstigungen und Abschreibungsmöglichkeiten bewirken. Die Bevorzugung der Eigentumsförderung ist mit einem hohen Eigenkapitalanteil und hohen Tilgungsraten für Hypotheken verbunden, die angesichts der Boden- und Baupreisseigerungen und des derzeit hohen Zinsniveaus von den unteren Einkommensschichten nicht mehr aufgebracht werden können.

Die Misere in den Städten ist zusätzlich durch die staatliche Begünstigung der Umwandlung von Sozial-Mietwohnungen in Eigentumswohnungen und durch eine steuerliche Förderung von z. T. spekulativen Luxusmodernisierungen verschärft worden, weil hierdurch der Bestand an relativ preiswerten Mietwohnungen reduziert wurde und alteingesessene Mieter aus ihren Quartieren vertrieben wurden. Staatliche Modernisierungs- und Energieeinsparungsförderungen haben die vormals mehr von den unteren Einkommensschichten genutzten Bestand an Altwohnungen für Spekulanter und einkommensstarke Schichten attraktiv werden lassen (Stadthaus).

Zu den sozialen und allokativen Fehlwirkungen der staatlichen Förderung des Wohnungsbaues kommen negative Effekte unter konjunkturpolitischen Aspekten hinzu. Die öffentliche Nachfrage nach Bautätigkeit und finanzielle Förderprogramme zur Ankurbelung der

privaten Bautätigkeit haben nicht zu einer notwendigen Verstärkung der Baukonjunktur geführt, sondern im Gegenteil eine eher prozyklische Wirkung gehabt.

Das unter dem Stichwort Liberalisierung vorgetragene Programm zur Veränderung staatlicher Intervention im Wohnungs- und Baumarkt ist vor allem auf einen Abbau von Mieterschutzrechten gerichtet. Mit Hilfe von vertraglich vereinbarter kontinuierlicher Erhöhung der Mieten bei Neubauten (so die Regierungsabsicht; die CDU/CSU will eine Ausweitung auf alle Wohnungen) soll den Mietern eine stärkere finanzielle Belastung zugemutet (Staffelmiete) und den Hausbesitzern eine höhere Rendite gesichert werden. Auf diese Weise soll die Investitionsneigung der Bauherren gestärkt werden. Das an Unternehmerinteressen orientierte »Marktmodell« der zukünftigen staatlichen Wohnungsbaupolitik geht jedoch an den Ursachen der gegenwärtigen Krise im Wohnungsbau vorbei. Die Tatsache, daß rund ein Drittel der bei den Ämtern gemeldeten Wohnungssuchenden weniger als 1000 DM pro Monat zur Verfügung hat, verdeutlicht, daß der Engpaß im Wohnungsbau vorwiegend in der mangelnden Kaufkraft der Mieter zu sehen ist. Wegen der extremen Steigerungen der Grundstückspreise (in vielen Großstädten um rund 50% innerhalb eines Jahres), einer durchschnittlichen Teuerungsrate bei Baupreisen von rund 10% im Durchschnitt der letzten Jahre und einem Zinsniveau bei den Hypothekendarlehen von rund 10%, wird es für potentielle Bauherren – trotz massiver staatlicher Steuererleichterungen – immer schwieriger, ihre kurzfristigen Interessen an Überwälzung der Kosten plus beachtlicher Gewinne angesichts der durchschnittlichen Kaufkraft der Wohnungssuchenden zu realisieren.

In diesen ökonomischen Faktoren sehen wir den Hauptgrund des Niedergangs des Mietwohnungsbaus in den Städten. Hinzu kommen soziale Faktoren, die das Ende des »freifinanzierten« Wohnungsbaus (»frei« ist angesichts der enormen steuerlichen Vergünstigungen ein Hohn!) mitbewirkten. So haben die Rentenreformen der sozial-liberalen Koalition zugunsten von Freiberuflichen und Selbständigen dazu geführt, daß es diese Gruppe weniger als früher nötig hat, durch Hausbesitz und Vermietung eine private Altersversicherung zu betreiben. Untersuchungen der Altersstruktur der privaten Hausbesitzer in den Städten belegen diese These.

Der dringend erforderliche Kurswechsel muß sich u. E. an folgenden Alternativen orientieren:

Die sozialstaatlich erforderliche quantitativ und qualitativ zureichende Versorgung mit Wohnraum zugunsten breiter Bevölkerungs-

schichten kann aus den genannten Hintergründen der Wohnungsmisere und den Defiziten der bisherigen staatlichen Intervention, die als Reaktion auf die Marktresultate und Kapitalinteressen zu begreifen ist, nur durch direkte Eingriffe in die Produktionssphäre und Preisgestaltung gesichert werden. Die politische Steuerung der Bautätigkeit und der Mietpreisgestaltung muß die Bedingungen der Teilmärkte Boden, Bautätigkeit, Kapital und Mieten direkt und effizient gestalten. Als Träger der öffentlichen Wohnungsbaupolitik ist der bau- und planungsrechtliche und der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen entschieden zu verstärken. Demokratische Beteiligung von Mietervereinigungen und Gewerkschaften, erhöhte öffentliche Transparenz der Baupolitik und die Einbindung in ein übergreifendes, global abgestimmtes Infrastrukturprogramm sollen dabei den bisher dominanten Einfluß von Kapitalinteressen und Hausbesitzerlobby zurückdrängen. Das Gießkannenprinzip der Förderung muß zugunsten eines selektiven, auf die tatsächlichen Problemregionen und Sozialbereiche zugeschnittenen Programms staatlicher Subventionen aufgelöst werden. Im folgenden werden diese Alternativen hinsichtlich institutioneller, organisatorischer Struktur sowie finanzpolitischer und rechtlicher Veränderungen als Anforderungen an eine langfristig zu ändernde staatliche Wohnungspolitik konkretisiert. Ein Kurzfristprogramm, das auf die aktuelle Notlage reagieren soll, schließt sich an.

## *2. Finanzierungssicherung kommunaler Wohnungsbaupolitik*

Durch generelle Änderung der politischen Prioritäten der Wohnungsbauförderung wird es möglich sein, die hohe Begünstigung der Eigentumsförderung und die indirekten, den hohen Einkommen zugute kommenden Steuerentlastungen zurückzunehmen. Die so frei werdenden Mittel sind zugunsten der Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus umzuschichten. Allein durch diese Umgruppierung der Subventionen innerhalb des bisherigen Volumens der Bauförderungen durch den Staat lassen sich mehr als 10 Mrd. DM gewinnen, die in den Brennpunkten der Wohnungsnot eingesetzt werden können.

Die regional sehr starken Verzerrungen im Versorgungsgrad der Bevölkerung mit Wohnungen und die Zentralisierung von Mitteln für den Wohnungsbau lassen eine Stärkung der kommunalen Ebene notwendig erscheinen. Voraussetzung hierfür ist eine veränderte kommunale Finanzkraft, die im Umfang zu erhöhen und durch Strukturmaßnahmen zu verstetigen ist. Anzumerken ist bereits an dieser Stelle, daß

die kommunale Stärkung nicht im Gegensatz zu staatlichen Infrastruktur- und Wohnungsbau-Programmen steht. Veränderungsvorschläge beziehen sich communal bei den Einnahmen auf Steuern, Schulden und Zuweisungen.

Die globale Stärkung der kommunalen Haushalte erfolgt durch eine Zurücknahme der enormen Gewerbesteuerentlastungen der Betriebe, die durch zentralstaatliche Steueränderungsgesetze durchgesetzt wurden. In kommunaler Selbstbestimmung können dabei die Hebesätze erhöht werden. Langfristig ist jedoch die Tatsache, daß durch die Gewerbesteueränderungen mehr als die Hälfte aller Betriebe von entsprechenden Steuern befreit wurden, durch eine Reformierung zu ändern, die in der Tendenz das Prinzip äquivalenter Leistungen zwischen Kommune im Infrastrukurbereich und den Steuerleistungen der Betriebe wiederherstellt. Eine zweite gewichtige Maßnahme globaler Stärkung kommunaler Finanzen ist die Anhebung des Anteils an der Einkommensteuer auf 18%. Hiermit würden auch entsprechende Beschlüsse der Parteien zur Kommunalpolitik in die Tat umgesetzt. Die höhere Abschöpfung von Steuereinnahmen des Bundes und der Länder durch die Gemeinden ist dabei durch eine Umschichtung der staatlichen Ausgaben zu Lasten des Rüstungshaushaltes und durch den Abbau von Subventionen zu erreichen, die lediglich Mitnehmereffekte potenter Unternehmen (im Rahmen der F&E-förderung und der Regionalförderung bspw.) und eine unnötige, am Umsatz orientierte Forderung von Großagrariern darstellen (siehe Memo '80, S. 215 ff). Allerdings ist bei der Verteilung der kommunalen Anteile an der Einkommensteuer sicherzustellen, daß der Schlüssel besser als bisher, tatsächliche Problemlagen, Sozialaufwendungen und Wanderungsbewegungen in Abhängigkeit von der jeweiligen Einwohnerzahl und deren Einkommen berücksichtigt.

Als selektives finanzpolitisches Instrument ist durch Änderung der Zuweisungspraxis die Finanzlage der Kommunen zu verbessern, die nachweislich – im Sinne des erforderlichen Ausgleichs der Lebenslagen in der Bundesrepublik – überdurchschnittliche Problemlagen hinsichtlich der Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben – hier im Wohnungsbau – haben. Die bisherige Zuweisungspraxis von Bund und Ländern hat in beträchtlichem Umfang kommunale Beteiligungen erfordert und auf diese Weise die Eigenständigkeit der Gemeinden bei der Festlegung von Prioritäten eingeschränkt. Der größte Teil der Mittel ist dabei in den Bereich der Verkehrsinvestitionen geflossen. Die kommunale Finanzbasis für die Förderung von Investitionen im Sozial-Wohnungsbau ist hierdurch geschränkt worden. Eine tendenzielle Wiederherstellung kommunaler Eigenständigkeit durch Rücknahme der

zweckgebundenen Zuweisungen erhöht die materielle Reaktionsfähigkeit der Kommunalpolitiker bei offensichtlichem und artikuliertem Handlungsbedarf. Die Forderungen von wohnungssuchenden Bürgern mit Anspruch auf eine Sozialwohnung stoßen nicht auf einen Stadtkämmerer mit leeren Taschen. Der unmittelbare Adressat bürgerlicher Forderungen, nämlich die Legislative und Verwaltung der Gemeinde, wird als materiell potenter Gesprächspartner handlungsfähig. Hierdurch wird auch den Forderungen nach Realisierung unmittelbarer Demokratie substantiell entsprochen.

Neben den bisher beschriebenen Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Umverteilung von Steuereinnahmen zugunsten der Kommunen, soll durch die Neueinführung einer Bodenwertzuwachs- und Hauszinssteuer die Bewältigung kommunaler Wohnungsbauaufgaben finanziell abgesichert werden. Die Einführung einer objektbezogenen Bodensteuer, die als Realsteuer das Steueraufkommen der Kommunen stärkt, kann sich dabei auf bereits geäußerte Reformvorstellungen und geschichtliche Vorgänge berufen, die in der Bundesrepublik bekannt wurden. So gab es bereits Anfang der sechziger Jahre eine spezifische Bodensteuer, die als Grundsteuer C mit unterschiedlichen Steuersätzen auf bebautes und unbebautes Land erhoben wurde. Kurz nach gesetzlicher und faktischer Einrichtung wurde diese Steuerart aber wieder abgeschafft. Die SPD hat auf ihrem Parteitag in Hannover 1973 eine sehr ausführliche Forderung zur Besteuerung des Bodenwertzuwachses beschlossen, die u. E. sehr wohl als Grundlage der Einführung einer solchen Steuer gelten kann. Aus sozialen Gesichtspunkten gebietet sich dabei die Einbeziehung von Steuerfreigrenzen, die darauf Rücksicht nimmt, daß eine Vielzahl von Hausbesitzern einen Teil des Hauses selbst nutzt, eine nur sehr geringe Grundstücksfläche besitzt und insgesamt ein niedriges Einkommen hat. Es wäre absurd, diese Gruppe mit neuen Steuerforderungen unter die Schwelle der Sozialhilfesätze zu drängen, die zu Zahlungen der öffentlichen Hand führen müßte. Eigengenutzter Hausbesitz und Grundbesitz sollte in Abhängigkeit von Größe des Besitzes und Höhe des Einkommens steuerfrei bleiben.

Unter fiskalischen Gesichtspunkten und aus Fragen der Erhöhung des Angebotes an Bauland sowie nicht zuletzt aus Gründen der Steuergerechtigkeit sollte die Bodenwertzuwachssteuer nach folgenden Gesichtspunkten konzipiert sein: Als Schutz vor Überwälzungen sollte nicht nur der einmalige Veräußerungsgewinn als Subjektsteuer nach dem Einkommenssteuergesetz besteuert werden, sondern auch der nicht realisierte Gewinn in Form einer jährlich zu erhebenden

**Objektsteuer.** Im Hinblick auf spekulative Veräußerungs- und Hortungsgewinne bei Grundstücken ist die gesetzliche Zweijahresfrist für Spekulationsgewinne bei Grund- und Hausbesitz auf zehn Jahre auszudehnen. Die jährlich zu erhebende Objektsteuer sollte zugunsten der Erhöhung des Bodenangebotes höhere steuerliche Meßzahlen für unbebautes, aber baureifes Land vorsehen und niedrigere für bebautes Land. Zur kontinuierlichen Angleichung der Vermögenswerte der Grundstücke an zeitnahe Einheitswerte sind den Finanzbehörden der Kommunen die aktuellen Angaben der kommunalen Bodenwertrichtstellen zu melden. Gegenüber liquiden Unternehmen, die sich dem höheren Steuerdruck auf nicht bebautes Land leichter als private Haushalte mit geringerem Einkommen entziehen können und so die Erweiterung des Angebots an Grundstücken entziehen, ist verstärkt vom Vorkaufsrecht der Gemeinden Gebrauch zu machen. Durch Novellierung des Bundesbaugesetzes bzw. des Städtebauförderungsgesetzes ist dabei zu regeln, daß als Kaufpreis für Grundstücke bei Eigentümerwechsel von Privat an die öffentliche Hand nur die Summe gezahlt wird, die – unter Festlegung eines Basisjahres: z. B. 1970 – sich aus dem Ankaufswert plus der durchschnittlichen jährlichen Inflationsrate ergibt. Auf diese Weise kann verhindert werden, daß die öffentlichen Haushalte durch Spekulationsgewinne geschädigt werden. Schwarzmarktentwicklungen sind sowohl fiskalisch, d. h. durch progressive Besteuerung der Gewinne, als auch polizeilich und gerichtlich einzudämmen.

Die in den unterschiedlichen steuerlichen Meßzahlen für bebauten und unbebauten Boden sich ausdrückende Diskriminierung von Hortung unbebauter Grundstücke wird dadurch tendenziell zurückgenommen, indem – wiederum unter Beachtung von sozial begründeten Freigrenzen – die Mieteinnahmen zusätzlich besteuert werden. Der höhere Nutzwert von bebauten Grundstücken verliert damit seine steuerliche Privilegierung. Auch bei dieser Hauszinssteuer soll vor allem derjenige in Steuerpflicht genommen werden, der aufgrund angehäuften Grund- und Hausbesitzes hohe Mieteinnahmen hat und der an der Notsituation in den Ballungsräumen – ohne Leistungsäquivalent – verdient.

Als letztes Mittel der Sicherung kommunaler Finanzierung von sozial erforderlichem Wohnungsbau schlagen wir die Einführung einer Zwangsabgabe der Kapitalsammelstellen vor. Die rechtliche Umsetzung dieser Finanzierungsalternative trifft auf keine großen Schwierigkeiten, da die Bundesregierung nach § 104 des II. Wohnungsbaugesetzes durch Rechtsverordnung den Kapitalsammelstellen die Verpflicht-

tung auferlegen kann, »Mittel, die im Rahmen des ordnungsmäßigen Geschäftsbetriebes zur langfristigen Anlage bestimmt und geeignet sind, gemäß den gesetzlichen Vorschriften und Satzungsbestimmungen für die Finanzierung des Wohnungsbaues einzusetzen«.

### *3. Institutionelle und organisatorische Alternativen*

Der Kernpunkt unserer Forderung nach Änderung der Wohnungsbaupolitik betrifft die Einrichtung von kommunalen Baufonds. Die Finanzierung der Baufonds ist in erster Linie durch die objektbezogenen Steuern und Abgaben (Bodenwertzuwachssteuer, Hauszinssteuer, Abgaben der Kapitalsammelstellen, Objektförderungsmittel der Länder und des Bundes) zu sichern. In einer späteren Phase kommen zusätzlich kommunale Mieteinnahmen und Tilgungsraten für ausgegebene Darlehen aus den Baufonds als Refinanzierungsmittel hinzu.

Zur Verstärkung der Bautätigkeit – vor allem im Sozial-Mietwohnungsbau – werden entsprechend den Bedürfnissen zinsgünstige Darlehen an Wohnungsbaugesellschaften, Hausbesitzer und Mieter vergeben, sofern sie sich den Auflagen und Richtlinien hinsichtlich der Nutzung und Preisgestaltung des Wohnraumes, die von den politisch verantwortlichen kommunalen Organen unter Beteiligung der Betroffenen festgelegt werden, unterwerfen. Die so gewährten Darlehen sind nicht nur für Neubauten, sondern auch für Modernisierungs- und Renovierungstätigkeiten vorzusehen. Die Unterstützung, Beratung und finanzielle Förderung von Mietern kann sich dabei nach den im Ausland (Österreich, Niederlanden, Großbritannien) bereits praktizierten Formen und Modellen richten. Es genügt dabei nicht, lediglich die De-jure-Möglichkeit der Mieterbegünstigung gesetzlich zu beschließen, sondern es kommt auch darauf an, durch institutionelle Beratung von Mietern, Quartiersvereinigungen und Mietergenossenschaften die faktische Wirksamkeit der Förderungsabsicht zu erhöhen.

Ländern und Bund bleibt die Aufgabe vorbehalten, durch eine selektive Förderungspraxis für einen Ausgleich regionaler Disparitäten in der Ausstattung mit quantitativ und qualitativ zureichendem Wohnraum und einer angemessenen Wohnumwelt Sorge zu tragen. Durch regelmäßig fortzuschreibende Förderungsprogramme, in denen Schwerpunkte festgelegt werden, sind diejenigen Regionen und Städte mit offensichtlichen Defiziten besonders zu begünstigen. Derartige selektive wohnungspolitische Programme sind mit anderen Infrastruk-

turplänen abzustimmen, um so insgesamt dem grundgesetzlichen Auftrag nach Ausgleich der Lebenslagen in allen Regionen der Bundesrepublik praktisch wirksam Rechnung zu tragen. An der Ausarbeitung und Umsetzung dieser Programme sind auf überörtlicher und örtlicher Ebene die Organisationen der Arbeitnehmer hervorragend zu beteiligen, um auf diese Weise ein wirksames Gegengewicht gegen den bisher dominanten Einfluß der Kapitalseite zu bilden. Bei der Verwaltung der kommunalen Baufonds, insbesondere bei Festlegung von Prioritäten der Förderung und Gestaltung der Auflagen sind die betroffenen Mieter wirksam zu beteiligen. Eine Vereinfachung der bürokratischen Handhabung des Fonds und eine breite Information der Öffentlichkeit soll darüberhinaus dazu beitragen, durch entsprechende und frühzeitige Transparenz der bau- und städteplanerischen Vorhaben, den Informationsgrad und damit die Beteiligungschance von Bürgern zu erhöhen. Unter solchen Bedingungen wird sich auch zeigen, daß die gegenwärtig unter dem Aspekt der Behinderung von Bauvorhaben diskutierte demokratische Beteiligung nicht länger diffamiert werden kann. Die gegenwärtig vielfach als Störung empfundene Bürgerbeteiligung ist zu einem beachtlichen Teil auf eine ungenügende und späte Informationspolitik der Rathäuser zurückzuführen. Die kommunalen Baufonds sind jedoch nicht nur wichtige Einrichtungen zur Verstetigung der Baukonjunktur und zur Stärkung und Verwirklichung von bürgernaher und finanziell durchsetzbarer kommunaler Wohnungspolitik. Die Baufonds bieten zugleich die Chance, durch niedrige Kreditbedingungen den Kapitalmarkt zu spalten und aus der Abhängigkeit der Baukredite von der Leitzinsgestaltung durch die Bundesbank auszusteigen. Die von vielfältigen, zum großen Teil internationalen Austauschbedingungen abhängige Geld- und Kreditpolitik der Bundesbank würde ihre negative, prozyklische Wirkung für die öffentliche Bautätigkeit einbüßen. Niedrigere Zinssätze für Hypotheken und andere Formen von Baudarlehen aus den Mitteln der kommunalen Baufonds schlagen angesichts der bestehenden Berechnungsmodalitäten der Kostenmiete bei den gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften zugleich politiv auf die Preisgestaltung durch.

Eine sozialstaatliche Wohnungspolitik darf jedoch nicht allein darauf vertrauen, daß über ein Anreizsystem – hier günstige Baukredite aus den Fonds – die Bedürfnisse nach angemessenen und preiswerten Wohnungen befriedigt werden. Ähnlich der unabdingbaren kommunalen Aufgabe in der Wasser- und Energieversorgung, im öffentlichen Nahverkehr und bei der Entsorgung, ist es auch permanente Aufgabe der öffentlichen Organe, die unverzichtbare Wohnungsversor-

gung zu gewährleisten. Zu diesem Zweck ist es längerfristig anzustreben, kommunale Beteiligungen an Baufirmen und/oder kommunale Eigenbetriebe im Baugewerbe einzurichten. Ähnlich den Bauhütten der Weimarer Republik sollten diese öffentlichen Betriebe in Konkurrenz treten zu den privaten Unternehmen. U. E. wird erst auf diese Weise die vielfach beschworene positive Funktion der Konkurrenz hinsichtlich der Preisgestaltung hergestellt. Durch Offenlegung der Kostenfaktoren und Publizität von Kostenkalkulationen wird der weitverbreitete Verstoß gegen die Bestimmungen des Kartellgesetzes innerhalb der Baubranche wirksamer eingedämmt als durch die zur Zeit geübte Praxis der Kartellaufsicht (zumal bei geringer Personalausstattung der entsprechenden Behörden). Da öffentliche Bauunternehmen darüberhinaus die Möglichkeit haben, auch dann betriebswirtschaftlich zu existieren, wenn sie lediglich die Selbstkosten auf die Preise fortwälzen, d. h. auf die Realisierung der Mehrwertschöpfung in Form von Unternehmerprofit zu verzichten, können sie Bauleistungen auch billiger anbieten. Die weitverbreitete Auffassung, daß öffentliche Unternehmen kostenungünstiger arbeiten als private, vernachlässigt in der Regel die Frage nach der unterschiedlichen Auslastung der Produktionskapazitäten. Selbstverständlich ist – betriebswirtschaftlich betrachtet – die Auslastung der Produktionskapazitäten durch Privatunternehmer kostengünstiger. Dies kommt jedoch vor allem daher, daß »überflüssige« Arbeitskräfte – z. B. bei privaten Schlachthöfen, die sich nur auf wenige Tage in der Woche konzentrieren – entlassen werden. Die vorschnelle Übertragung derartiger Beispiele auf die von uns vorgetragene Forderung nach Einrichtung von kommunalen Bauunternehmen vernachlässigt jedoch erstens die jeweilige Möglichkeit, die Kapazitäten *langfristig* am Bedarf in den Bereichen: Neubau, erhaltende Stadtsanierung, Modernisierung, Wohnumweltgestaltung auszurichten. Eine verstetigte Baukonjunktur erleichtert darüberhinaus die langfristige, unter Beteiligung der Gewerkschaften konzipierte Technisierung der Bauproduktion, die den Zeitgewinn nicht nur als Profitquelle betrachtet, sondern auch als Möglichkeit der Arbeitszeitverkürzung und Arbeitserleichterung nutzt. Nicht zuletzt kranken alle betriebswirtschaftlichen Kalkulationen an dem Defizit, daß zwar entlassene Arbeitskräfte die einzelbetriebliche Kostensituation verbessern, die gesellschaftlichen Folgekosten jedoch außer acht lassen. Im Zweifelsfalle kommt es bei der öffentlichen Gewährleistung für die Versorgung mit Wohnraum jedoch nicht darauf an, betriebswirtschaftliche Kalkulationen zum Maßstab des Engagements zu machen, sondern die sozialstaatliche gebotene Aufgabe zu erfüllen.

Insgesamt sollte darüberhinaus deutlich werden, daß die mit unterschiedlichen Instrumenten durchzuführende alternative öffentliche Gestaltung im Bereich von Wohnunusbau zu einer Verbilligung der Mieten führen muß: Mit fiskalischen Mitteln werden hohe Gewinne und Wertsteigerungen der Baugrundstücke progressiv abgeschöpft. Dies übt Druck aus, der sich zugunsten niedriger Baulandpreise auswirkt. Billigere Kredite, die wegen der überwiegend zinslosen Finanzierungs- und Refinanzierungsmöglichkeiten der kommunalen Baufonds möglich sind, und die zuletzt beschriebene Wirkungsmöglichkeit der öffentlichen Bauunternehmen drücken gleichfalls die Kosten und damit die Miete herunter.

#### *4. Alternativen in Baurecht und Städteplanung*

##### *4.1 Soziale Kommunalplanung in der Bau- und Bodenpolitik*

Wir haben bereits darauf verwiesen, daß ein umfangreiches Angebot an Instrumenten zur kommunalen Bau- und Bodenpolitik besteht. Da jedoch das Instrumentarium auch Mängel aufweist, haben Veränderungen auf eine wirksamere Nutzung vorhandener Möglichkeiten und auf Verbesserungen des Rechtskatalogs abzuzielen. Hierbei sind anvisierte Alternativen der allgemeinen Absicht untergeordnet, die Wohnung als soziales Gut aus dem Kranz primär privatwirtschaftlicher Nutzen- und Gewinnkriterien auszuscheiden und in eine gesamtgesellschaftliche, vorwiegend dezentrale, partizipatorische Infrastrukturpolitik einzubetten.

Die Bereitstellung kommunaler Grundstücke ist eine der Maßnahmen, die sogar kurzfristig und ohne Änderung des Städtebaurechts geeignet sind, den sozialen Wohnungsbau in den Städten wieder zu ermöglichen. In Kapitel 3 haben wir bereits ausgeführt, daß der soziale Wohnungsbau, dessen Finanzierungsrahmen durch steigende Bau- und Kapitalkosten bereits voll ausgeschöpft ist, bei den hohen städtischen Bodenpreisen völlig zum Erliegen kommt und in den Großstädten praktisch nicht mehr stattfindet. Den Kommunen ist hier die Möglichkeit gegeben, aus dem in vielen Städten erheblichem kommunalem Grundbesitz Flächen für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen. Dies setzt eine deutliche Abkehr von den fiskalpolitischen Prämissen voraus, unter denen eine kommunale Bodenpolitik nicht selten betrieben wird, und erfordert die Neuorientierung als

sozial- und wohnungspolitisch determinierte Bodenpolitik. Die aus den städtischen Liegenschaften zu rekrutierenden Flächen sollten zu Preisen vergeben werden, die eine Bebauung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus ermöglichen.

Geradezu selbstverständlich wird eine solche Preispolitik der Kommunen seit Jahrzehnten bei den Industrie- und Gewerbegebieten betrieben. Zu »symbolisch« zu nennenden Preisen, die häufig die Höhe der Erschließungskosten nicht überschreiten, werden den ansiedlungswilligen Betrieben Flächen aus dem kommunalen Bestand angeboten. Eine Änderung der Haushaltsordnungen, die den Kommunen einen Verkauf unter den Marktpreisen, also den Verkehrswerten, verbieten, erscheint hier geboten. Wie die allgemein betriebene Bodenpreispolitik bei der Wirtschaftsförderung zeigt, scheint es sich bei dem Argument haushaltsrechtlicher Zwänge der Kommunen, auf das immer wieder verwiesen wird, in erster Linie um die Legitimation einer gezielt fiskalisch orientierten Bodenpolitik zu handeln.

Beispiele für eine Bodenpolitik, die deutlich wohnungspolitischen Prämissen folgt, gibt es in deutschen Städten bereits, so z. B. in Stuttgart und Hamburg. Niedrig angesetzte Bodenpreise bzw. Erbbauzinsen für städtische Liegenschaften ermöglichen die Bebauung auch innerstädtischer oder stadtnaher Lagen im sozialen Wohnungsbau. Die Grundstückspolitik der Gemeinden muß am vitalen Interesse der Bevölkerung an ausreichendem Wohnraum und angemessenen Wohnformen ausgerichtet sein. Nicht eine marktimmobile Verwertung städtischer Grundstücke, sondern eine wohnungspolitisch determinierte, soziale Bodenpolitik muß das Ziel der Kommunen sein. Bei der Vergabe städtischer Flächen ist grundsätzlich vom Verkauf abzusehen und auf das Erbbaurecht umzustellen, um den Kommunen langfristig die Verfügungsmacht über diese Flächen zu sichern. Nach Auslaufen des Erbbaurechts sollten für eine Erneuerung soziale Aspekte von der Kommune zugrundegelegt werden. Eine Kapitalisierung des Erbbauzinses durch Reprivatisierung von ursprünglich auf Pachtbasis bebauten Grundstücken ist nicht erstrebenswert.

Die Voraussetzungen für eine dergestalt geprägte, soziale Bodenpolitik der Gemeinden ist ein entsprechender Bodenvorrat. Hier sind die Gemeinden auf »freihändige« Ankäufe angewiesen, d. h. sie sind Marktteilnehmer wie jeder andere Grundstückskäufer auch. Die Effizienz dieser Grundstückspolitik ist abhängig von bereits vorhandenen Marktanteilen der Kommune und von ihren finanziellen Spielräumen im Grundstücksgeschäft. Bewährt haben sich hier besondere Grundstücksfonds, die außerhalb des allgemeinen Haushaltes angelegt sind

und eine flexible und unbürokratische Ankaufspolitik ermöglichen.

Völlig unzureichend für die Schaffung eines Boden- bzw. Bau-landvorrates ist das Boden- und Städtebaurecht. Die gegebenen Instrumente sind überwiegend auf die praktische Ebene der Durchsetzung und Realisierung städtebaulicher Planungen angelegt. Die geltende Rechtsprechung verlangt hier, daß Bebauungspläne Rechtskraft erlangt haben oder städtebauliche Planungsziele grundstücksbezogen definiert sind, um den Abwägungsgeboten der Gerichte zwischen öffentlichen und privaten Interessen zu genügen. Für die Sicherung mittel- und langfristig formulierter städtebaulicher Ziele durch eine kommunale Bodenvorratspolitik haben diese Instrumente kaum eine Bedeutung. Die Möglichkeit für die Kommunen, durch Ortssatzung Entwicklungsgebiete festzulegen, könnte spürbare Abhilfe schaffen und den Kommunen erheblich mehr Bodenflächen zugänglich machen. Die Preise für die kommunalen Ankäufe sollten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Ortssatzung festgeschrieben werden. Durch frühzeitige Festlegung solcher Entwicklungsgebiete könnten die Gemeinden verhindern, daß Immobiliengesellschaften über Bauherren-Modelle und Luxuswohnungsbau die Bodenpreise in Höhen treiben, die ein sozialer Wohnungsbau nicht trägt, damit diesem die schlechten Lagen zuweist oder ihn ganz verhindert.

Ein weiterer, allerdings kleinerer Schritt, liegt in der – vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mittlerweile verfolgten – Neuordnung des Umlegungsrechtes. Wurde bisher bei einer Umlegung im Rahmen der Baulanderschließung soviel Fläche wieder an die Grundeigentümer verteilt, wie sie vorher in die Umlegungsmasse eingebracht hatten, so wird künftig nach dem Wertmaßstab verteilt. Jeder beteiligte Grundeigentümer erhält nach der Umlegung eine *Fläche gleichen Wertes*, nicht gleicher Größe. Bedingt durch die Verkehrswerterhöhungen des Bodens im Zuge der Umlegung fällt damit ein Anteil der Umlegungsfläche an die Gemeinde, die diesen unter Verkehrswert für den Wohnungsbau oder die infrastrukturelle Versorgung bereitstellen kann.

Auch das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, mit denen die Gemeinde den Eigentümer zur Beseitigung von Mängeln zwingen kann, müßte strenger angewendet werden. Allerdings müßte dann auf anderer Ebene auch versucht werden, eine Erhöhung der Mieten als Modernisierungsfolgen und Verdrängungen der Bewohner zu verhindern oder in sehr engen Grenzen zu halten. Eine damit erforderliche Koppelung von Modernisierungskosten und Mietkosten ist leichter

herzustellen, wenn die Modernisierungen und Instandsetzungen öffentlich subventioniert werden. Mit den vorhandenen Instrumenten ist auch der Zweckentfremdung von Wohnungen, dazu zählt u. a. das Leerstehen von Wohnungen, durchaus wirksam zu begegnen, es bedarf also mehr einer praktischen Anwendung. Auch die Landesregierungen, die bestimmen, in welchen Gemeinden die Versorgung mit ausreichendem Wohnraum gefährdet ist und ein Zweckentfremdungsverbot erst wirksam wird, sollten bei einer Aufhebung der Zweckentfremdung sehr behutsam vorgehen. Gemeinden ihrerseits könnten bei der Genehmigung von Zweckentfremdungen verstärkt Auflagen für die Eigentümer umsetzen.

Gesetzliche Vorschriften und eine verschärfte Aufsicht gegenüber den Wohnbaugesellschaften, d. h. auch den gemeinnützigen, müssen daran orientiert sein, die Kostenkalkulationen, die der Mietfestsetzung zugrunde liegen, in vielerlei Hinsicht zu korrigieren. Zum einen betrifft dies die Herausnahme von überhöhten kalkulatorischen Kosten, die über den tatsächlichen Kosten liegen (vor allem bei Pauschalsätzen, Honoraren, Entschuldungsgewinnen). Zum zweiten ist es notwendig, die Kostenberechnung auf langfristige Phasen der Vermietung des Objekts abzustellen, in denen die günstige Gewinnsituation nach Tilgung der Hypotheken mit der anfänglich höheren Kostenbelastung verrechnet werden kann und Niedrigzinsphasen die Belastungen in Hochzinsphasen kompensieren können.

Schließlich sind auch die Möglichkeiten zur Erstellung eines Sozialplanes im Rahmen des Bundesbaugesetzes verstärkt zu nutzen. Im Sozialplan fixierte Maßnahmen sind zu ergreifen, wenn der Bebauungsplan verwirklicht wird. Grundlage hierfür ist § 13a, Abs. 2 BBauG:

»(2) Ist ein Bebauungsplan in Kraft getreten, der sich erheblich nachteilig (Absatz 1) auswirkt, und steht seine Verwirklichung durch Maßnahmen der Gemeinde bevor, so hat die Gemeinde, sobald und soweit es erforderlich ist, mit den von der Verwirklichung unmittelbar Betroffenen zu erörtern und Vorstellungen zu entwickeln, wie nachteilige Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können; dabei soll sie namentlich Berufs-, Erwerbs- und Familienverhältnisse, Lebensalter, Wohnbedürfnisse, soziale Verflechtungen sowie örtliche Bindungen berücksichtigen. Die Gemeinde hat den Betroffenen bei ihren eigenen Bemühungen, nachteilige Auswirkungen zu vermeiden oder zu mindern, zu helfen, insbesondere beim Wohnungs- und Arbeitsplatzwechsel sowie beim Umzug von Betrieben; soweit öffentliche Leistungen in Betracht kommen können, soll die

Gemeinde hierauf hinweisen. Sind Betroffene nach ihren persönlichen Lebensumständen nicht in der Lage, Empfehlungen und anderen Hinweisen der Gemeinde zur Vermeidung von Nachteilen zu folgen oder Hilfen zu nutzen, oder sind aus anderen Gründen weitere Maßnahmen der Gemeinde erforderlich, hat die Gemeinde geeignete Maßnahmen zu prüfen.«

#### *4.2 Alternativen in der Sanierungs- und Modernisierungspolitik*

Vordringlich sind Maßnahmen, die insgesamt darauf ausgerichtet sind, die Nutzung von Grundstücken und Häusern aus Spekulations- und Hortungsgründen zur privaten Gewinnmaximierung entscheidend abzubauen. Die Interessen der Allgemeinheit sind dadurch stärker zu verwirklichen, daß der nicht bebaute städtische Grundbesitz im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung stärker zu besteuern ist. Damit kann der Wertzuwachs von Grundstücken, der ohne Leistung des Besitzers durch städtische Planungsmaßnahmen und die Knappheit des Bodens zustande kommt und vor allem wohlhabenden Bundesbürgern Vermögenssteigerungen bringt, am ehesten abgeschöpft und eine schnellere Bebauung erreicht werden (siehe dazu auch weiter oben). Die Besteuerung ist so durchzuführen, daß ein privater Gewinn auf Grundstücke weitgehend ausgeschaltet wird. Ausgenommen hierbei müßten solche Grundstücke sein, die der Besitzer zur Eigennutzung und Eigenbebauung benötigt.

Wenn die vermögenswirksame Nutzung von Baugrundstücken abgebaut wird, steht zu erwarten, daß auch das Instrument der Enteignungen wirksamer genutzt werden kann. Ähnlich wie bei Enteignungen ergeben sich auch bei der Anwendung des Baugebots in Kommunen erhebliche Schwierigkeiten. Das Baugebot zielt insbesondere darauf ab, die städtischen Baulücken zu schließen, scheitert aber in der Praxis an wirtschaftlichen Gegebenheiten. Denn bis ein Baugebot praktisch greift, vergehen in der Regel Jahre, in deren Verlauf der Grundstückswert ständig mit steigt, den die Gemeinde oder auch andere Eigentümer zu zahlen haben. Würden die Preise im Zeitpunkt des Beginns des Rechtsstreits festgesetzt bzw. eingefroren werden, würde auch das Interesse der ursprünglichen Besitzer nachlassen, das Verfahren lange hinzuziehen. Kommunale oder andere Eigentumsübernahme würde erleichtert und die öffentliche Planung verbessert werden. Im Rahmen des Baugebots auch zu revidieren ist die Norm, daß das Gebot nur durchgeführt werden kann, wenn das Vorhaben aus wirtschaftlichen Gründen dem Eigentümer zugemutet werden kann.

Weiterhin sind Nutzungsgebote, Abbruch-, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote strenger zu handhaben, die vor allem eine sozialorientierte Stadterneuerung erleichtern.

Insgesamt ist das den Gemeinen zustehende, weitreichende Instrumentarium noch in Einzelfällen zu verbessern und zu verschärfen. Zur Behebung der großstädtischen Wohnungsnot sind eine durchgreifendere Anwendung und Veränderung der Normen notwendig, die der privatwirtschaftlichen Nutzung – insbesondere aus Gründen der Vermögenssteigerung – wesentlich engere Grenzen setzen. Der rechtliche Instrumentenkatalog ist so auszubauen, daß planerische und gestaltende kommunale Eingriffe in Stadtentwicklung und Wohnungsbau im Interesse eines sozialen Mietwohnungsbaus vorherrschend werden.

Das zweite Bein, auf dem die Wohnungsversorgung in den nächsten Jahren neben dem Neubau sozialer Mietwohnungen stehen wird, ist die Sanierung/Modernisierung von Wohnungen und Wohngebäuden in vor allem großstädtischen Altbauquartieren. Der Sanierungsbedarf ist weitgehend anerkannt, zumindest global betrachtet. Wesentliche Grundlage des Sanierungsrechts ist das Städtebauförderungsgesetz (StBauFG), dessen Bestimmungen relativ weitreichend sind. Um aber die soziale Qualität des Sanierungsrechts überhaupt wirksam werden zu lassen, muß das Sanierungsgebiet »förmlich festgelegt« werden. Über die Größe des Sanierungsgebietes gibt es keine Festlegungen. Problematisch ist nun, daß die Gemeinden zu sanierende Gebiete nur festlegen, wenn die Maßnahmen in ein staatliches Förderungsprogramm aufgenommen werden. Das ist sicherlich verständlich, kann aber bei einer – wie von uns vorgeschlagenen – Stärkung der kommunalen Finanzkraft so geändert werden, daß die Gemeinden auch ohne staatliche Zuschüsse aktiv werden können. Bei dem immensen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf in den nächsten Jahrzehnten ist jedoch auch eine staatliche Beteiligung notwendig. Dazu sind die Mittel im Rahmen der Städtebauförderung und Modernisierung/Energieeinsparung kräftig zu erhöhen. Damit könnten auch private Gewinnkalküle und der Reprivatisierungs-Zwang aus der Sanierung verdrängt werden, die nämlich auch die sozialen Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes nicht richtig wirksam werden lassen.

Die im allgemeinen schrittweise sich vollziehende Stadterneuerung ist jahrelang primär in großstädtischen Problemgebieten so vernachlässigt worden, daß gegenwärtig spektakuläre Resultate vorliegen, gerade in der räumlichen Massierung von Problemen. Der damit einhergehende regional-spezifische Bedarf und die bisherige Praxis, daß Mittel

zur Stadtterneuerung eher in Gebiete mit relativ gut erhaltenem Wohnungsbedarf geflossen sind, macht eine veränderte regionale Verteilung der zu erhöhenden Mittel in Großstädten mit besonderem Sanierungs-/Modernisierungsbedarf notwendig. Hoher Bedarf und gesonderte Problematik großstädtischer Problemgebiete könnten es auch sinnvoll erscheinen lassen, ein gesondertes Programm zur Instandsetzungsförderung aufzulegen, wie dies bereits an anderen Stellen gefordert worden ist.<sup>1</sup> Empirische Untersuchungen bestätigen jedenfalls, daß der Stadtterneuerungsbedarf erheblich größer ist als dies im Rahmen der Maßnahmen des Städtebauförderungsgesetzes sich niederschlägt.<sup>2</sup> In Städten über 200 000 Einwohnern fällt hierbei der größte Bedarf an.

Das Sanierungsrecht ist insgesamt weitreichend; zu überlegen wäre aber, die gesetzlich ermöglichte »förmliche Festlegung durch einen Planungsverband« rückgängig zu machen und ausschließlich demokratischen Entscheidungsorganen in Gemeinden zu übertragen. Denn einmal wird mit der förmlichen Festlegung eine zentrale Entscheidung für die Sanierung getroffen und zum anderen können in dieser Phase Grundstücke aus dem Sanierungsgebiet und damit dem Sanierungsplan herausgenommen werden. Andererseits könnte die durch das StBauFG gegebene Möglichkeit der Bildung von »Sanierungsgemeinschaften« in der Praxis besser genutzt werden. In diesen Sanierungsgemeinschaften sind Grundeigentümer, Mieter, Pächter oder sonstige Nutzungsberechtigte vertreten, die ausschließlich zum Zweck einer gemeinsamen Durchführung der Sanierung bestehen. Praktisch notwendig ist eine stärkere Kontrolle über die soziale Wirkung der Städtebauförderungsmittel. Denkbar ist eine indirekte Kontrolle über die Beobachtung der Mietsteigerungen nach der Sanierung, besser wäre eine direkte Form der Kontrolle: dies wäre in erster Linie über eine Koppelung von Sanierungsfinanzierung und Mietpreisgestaltung zu erreichen. Sanierungspolitik der Zukunft muß den sozialen Verdrängungsprozessen in den Großstädten Einhalt gebieten: STOP den Luxusmodernisierungen und -sanierungen.

### 5. Sofortprogramm

Kurzfristig ist zugunsten des Abbaus dringender Versorgungslücken in den Städten ein kreditfinanziertes Sofortprogramm von Bund, Ländern und Gemeinden aufzulegen, das bei einem Umfang von 10 Mrd. DM den Bau von rund 100 000 Wohneinheiten »subventioniert«. Zur Sicherung der Effizienz dieses Programmes zugunsten des sozialen Mietwohnungsbaus sind allerdings scharfe Preisauflagen bei den

Bauleistungen ebenso nötig, wie das rückdatierte »Einfrieren« von Preisen für Grundstücke, z. B. auf das Jahr 1971, das unlautere Wertsteigerungen zurücknimmt. Eine Gleichbehandlung der Grundstücksgewinne der so betroffenen Besitzer mit vergangenen Profiten in diesem Spekulationsgeschäft kann durch spätere Anrechnung auf die erwähnte Sondersteuer erreicht werden.

Wegen des gestaffelten Subventionsabbaus bei Sozialwohnungen werden die Mieter mit entsprechenden Mieterhöhungen belastet. Es ist daher sozial geboten, mit Hilfe öffentlicher Nachsubventionen die Beleg- und Mietpreisbindung weiter aufrecht zu erhalten und die zu erwartende Mietbelastung zu kompensieren. Die längerfristige Notwendigkeit der Regelung des sozialen Anspruchs auf Wohngeld entsprechend den veränderten realen Kaufkraftentwicklungen und die Umstellung der Förderung des Sozial-Wohnungsbaus entsprechend den Kriterien Wohnwertmiete und Einkommenssituation (wie bereits beschrieben) bleiben hiervon unberührt.

Zur Verminderung der dringlichen Fälle bei der Wohnungsvermittlung an einkommensschwache Personen und Gruppen (Familien/Wohngemeinschaften) ist es u. E. erforderlich, daß die betroffenen Kommunen kurzfristig verstärkt als »Zwischenmieter« fungieren (wie in den USA praktiziert), d. h. sie sollten als Mieter oder auch als Käufer auftreten, um danach die Wohnungen zu billigeren Mieten an die betroffenen Bevölkerungskreise mit dringlichem Anspruch weiterzugeben. Dies scheint uns eine effizientere Politik als die nachträgliche Gewährung von Wohngeld, weil Kriterien der Vermietung durch die Hausbesitzer, die sich zu Lasten bestimmter sozialer Gruppen auswirken, ausgeschaltet werden können.

# III. Ein Beispiel gesellschaftlicher Strukturreformen: Die Vergesellschaftung der Eisen- und Stahlindustrie

## *Einleitung*

Die Eisen- und Stahlindustrie in der Bundesrepublik steckt seit spätestens Mitter der 70er Jahre in einer tiefen Krise, und es gibt keine Anzeichen dafür, daß sich dies in den nächsten Jahren ändert, wenn keine tiefgreifenden Veränderungen der wirtschaftlichen Steuerung dieses Schlüsselsektors der Wirtschaft durchgesetzt werden.

Deutlichster Ausdruck für die tiefe Krise ist die Produktion von Rohstahl. Sie sank von 53,2 Mill. Tonnen im Rekordjahr 1974 auf 40,4 Mill. Tonnen im Krisenjahr 1975 und lag auch 1980 mit 43,8 Mill. Tonnen unter dem Stand von 1970 (45,0 Mill. Tonnen). Gleichzeitig sind jedoch in den 70er Jahren die Kapazitäten erheblich ausgeweitet worden: 1970 betrugen die Erzeugungsmöglichkeiten für Rohstahl in der Bundesrepublik 53,1 Mill. Tonnen, im Jahre 1980 dagegen 69,2 Mill. Tonnen. Die Auslastung der Kapazitäten lag also zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts bei 85% und war bis 1980 auf 63,3%, also weniger als zwei Drittel gesunken. Im Bereich der Walzwerke ist die Entwicklung ähnlich verlaufen.

Diese – aufs ganze Jahrzent gesehen – Stagnation der Produktion war mit intensiven Modernisierungsstrategien der Stahlunternehmen und mit einer massiven Vernichtung von Arbeitsplätzen verbunden: In den 70er Jahren ist die Zahl der Beschäftigten in der Eisen- und Stahlindustrie um 74 400 oder 20% gesunken, allein von Ende 1975–1980 um 42 580 oder 12,9%. Wenn auch keine Arbeitskräfte entlassen worden sind, so ist doch durch diesen Abbau von Arbeitsplätzen die Arbeitsmarktsituation verschärft worden und die Arbeitslosigkeit in vielen Regionen drastisch angestiegen. Zugleich trug diese Entwicklung zur Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage bei.

Die Stahlkrise ist nicht auf die BRD beschränkt, sondern erstreckt

sich auf alle kapitalistischen Industrieländer, insbesondere auf die der Europäischen Gemeinschaft. Insofern sind auch die Möglichkeiten, unzureichende inländische Nachfrage durch verstärkten Export auszugleichen, auf die Dauer gering.

Unbestreitbar bedeuten Überkapazitäten von einem Dritt und mehr enorme wirtschaftliche Ineffizienzen und Verschwendungen. Diese Ineffizienzen haben auch zu Verlusten bei den Stahlunternehmen geführt. Über deren Höhe kann man auch schwer etwas sagen, weil die veröffentlichten Gewinnausweise erstens teilweise auch Verarbeitungsbereiche mit umfassen und zweitens durch verschiedene bilanzpolitische Strategien an Realitätsgehalt verloren haben. Die Vernichtung von Arbeitsplätzen stellt jedoch darüber hinaus ohne Zweifel eine Zerstörung menschlicher Produktivkräfte dar, die aus ökonomischen und sozialen Gründen keineswegs akzeptiert werden kann: Betroffen von dieser Vernichtung sind einerseits die freigesetzten Arbeitskräfte, die oft keine neue Arbeit mehr finden und als Arbeitslose erheblich in ihren Lebensbedingungen eingeschränkt werden. Betroffen sind aber zweitens auch die weiterhin beschäftigten Arbeiter und Angestellten in der Stahlindustrie, deren Arbeitsbedingungen sich oftmals verschlechtert und die zudem häufigen gesundheitsschädlichen Wechselbäder von Kurzarbeit und Überstunden ausgesetzt werden. Betroffen sind schließlich die Bewohner ganzer Regionen, in denen schon heute die Arbeitslosigkeit besonders hoch ist und die mit weiterer Arbeitsplatzvernichtung vollends zu Elendsregionen werden würden.

In der politischen Diskussion und in Publikationen der Stahlindustrie wird die Stahlkrise in der Regel auf Veränderungen in der Standortverteilung der Weltstahlproduktion sowie auf die zunehmende internationale Konkurrenz zurückgeführt. Ein Einfluß dieser Faktoren ist sicher nicht zu bestreiten; ihre Entwicklung ist andererseits aber seit langem bekannt und war insofern voraussehbar; die jetzt eingetretene Angewiesenheit der bundesdeutschen Stahlindustrie auf Außenmärkte ist insofern doch eine abgeleitete Folge von Überproduktion in der Bundesrepublik. Die Ursachen dieser Überproduktion liegen einerseits in der allgemeinen Verringerung der Nachfrage von Stahl, die mit der Wirtschaftskrise einhergegangen ist und sie verstärkt hat; sie liegen andererseits aber in einer verfehlten Angebots- d. h. Kapazitätserweiterungspolitik der Stahlunternehmen, die ihren Produktionsapparat nicht in Übereinstimmung mit dem Bedarf, sondern in erheblichem Maße darüber hinaus ausgeweitet haben. Die Unfähigkeit der sieben großen Stahlkonzerne, Art und Umfang der Stahlproduktion in der BRD entsprechend dem vorhandenen und zu erwarten-

den Bedarf zu steuern, findet ihren deutlichsten Ausdruck in den seit Jahren bestehenden Überkapazitäten. Die Strategie der Beseitigung dieser Unfähigkeit kann auf die Dauer nicht darin liegen, verstärkten Druck auf die Außenmärkte auszuüben; sie muß vielmehr darin liegen, erstens die Binnennachfrage nach Stahl zu stärken und zweitens eine einheitliche, am Bedarf orientierte Investitions- und Produktionspolitik durchzusetzen.

Daß grundlegende politische Veränderungen in der Steuerung der bundesdeutschen Stahlindustrie dringend geboten sind, zeigen die jüngsten Entwicklungen: Erstens ist die Rohstahlproduktion im Jahre 1980 gegenüber 1979 von 46 auf 43,8 Mill. Tonnen erneut gesunken, und eine spürbare Erhöhung ist auch in diesem Jahr – nicht zuletzt wegen der fortgesetzten restriktiven Wirtschaftspolitik – nicht in Sicht; zweitens würde auch die beabsichtigte Unterlassung von – staatlich hoch subventionierten – Investitionen in Dortmund (Hoesch) und Sulzbach-Rosenberg (Klöckner) sowie der – vertraglich vereinbarten – Aufnahme der Produktion in Burbach viele Tausende von Arbeitsplätzen in Gegenden vernichtet, die ohnehin durch die Stahlkrise schon massiv in Mitleidenschaft gezogen worden sind. Drittens schließlich beabsichtigen die Stahlkonzerne durch Zukauf von Verarbeitungsbetrieben und Umorganisation ihrer Unternehmen die Montan-Mitbestimmung faktisch zu liquidieren, und es gibt bis heute keine politisch erfolversprechende Konzeption, eine solche Entdemokratisierungsstrategie zu verhindern.

Angesichts der umfassend zu beobachtenden Unfähigkeit der privaten Stahlunternehmen, den Schlüsselsektor Eisen- und Stahlindustrie so zu steuern, daß eine wirtschaftliche Versorgung der Wirtschaft mit Stahl gewährleistet und beschäftigungs- und regionalpolitische Interessen berücksichtigt werden, gewinnt die Forderung der Arbeiterbewegung nach Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien neue Aktualität. Die Möglichkeit einer derartigen Vergesellschaftung bei demokratischer Steuerung und Kontrolle soll im folgenden im einzelnen dargelegt und begründet werden. Dazu werden wir wie folgt vorgehen: In einem ersten, Bestandsaufnahme überschriebenen, Teil werden

- Verlauf und Ursachen der Stahlkrise in der BRD in ihrer historischen Entwicklung
- Struktur, Eigentumsverhältnisse und Standortverteilung der bundesdeutschen Stahlindustrie sowie
  - die Bedeutung der Stahlindustrie für die Regional- und Gesamtwirtschaft sowie ihre Einbettung in die EG dargestellt.

Im zweiten Teil folgt die Kritik der Stahlpolitik

- der Stahlunternehmen
- der Bundes- und Landesregierungen
- der Europäischen Gemeinschaft

sowie ein Ausblick auf die weiteren Perspektiven der Entwicklung bei Fortbestehen der alten Politik.

Im dritten Teil, Vergesellschaftung als Alternative, stellen wir auf der Grundlage allgemeiner Überlegungen sowie der Erfahrungen mit verstaatlichter Stahlindustrie in England und Österreich und der Vergesellschaftungs- und Mitbestimmungsdiskussion in Deutschland zwei Modelle vor, die sich hinsichtlich des Umfangs der Vergesellschaftung der Stahlindustrie unterscheiden: Während in dem einen Modell das Produktionsvermögen des Eisen- und Stahlsektors aus den alten Unternehmen ausgegliedert und in eine »Stahl-AG« eingebracht wird, sieht das andere Modell eine Vergesellschaftung der Stahlkonzerne einschließlich des Weiterverarbeitungsbereiches vor. Die beiden Modelle unterscheiden sich jedoch nicht hinsichtlich der Grundsätze, nach der eine vergesellschaftete Stahlindustrie gesteuert werden soll:

- Ausreichende Versorgung mit preiswertem Stahl
- Berücksichtigung beschäftigungspolitischer Ziele
- Integration in regionale Wirtschafts- und Umweltpolitik
- Beteiligung der Arbeitnehmer und Gewerkschaften auf zentraler und dezentraler Ebene an allen Planungen und Entscheidungen.

# I. Bestandsaufnahme

## 1. Die Stahlkrise

Die Eisen- und Stahlindustrie (ESI) der BRD befindet sich seit Mitte der 70er Jahre in einer tiefen Krise: Im Jahre 1975 sank die Produktion von Rohstahl von 53,2 Mill. t um ein knappes Viertel auf 40,4 Mill. t. Dies war der schärfste Produktionseinbruch der ESI seit Bestehen der Bundesrepublik. Während es jedoch nach früheren Produktionsrückgängen im Gefolge der konjunkturellen Aufschwünge auch in der ESI regelmäßig kräftige, wenn auch kurze Produktionssteigerungen gegeben hatte, kam es in den vier Jahren der gesamtwirtschaftlichen und gesamtindustriellen Erholung von 1976 bis 1979 nur in zwei Jahren zu mässigen Produktionssteigerungen; im Jahre 1980 lag die Rohstahlproduktion mit 43,0 Mill. t. nicht nur immer noch um ein Fünftel niedriger als im Rekordjahr 1974, sondern auch niedriger als im Durchschnitt der ersten Hälfte der 70er Jahre (46,1 Mill. t.).

Das Ausmaß der Krise in der ESI wird besonders deutlich, wenn man die Entwicklung der Produktionskapazitäten betrachtet: 1970 gab es in der BRD Erzeugungsmöglichkeiten für 53,1 Mill. t Rohstahl, 1975 waren es 62,9 Mill. t und 1980 69,2 Mill. t. Der Auslastungsgrad der Stahlwerke ist also von 84,8% im Jahre 1970 auf 64,3% im Jahr des tiefen Einbruchs (1975) und 62,1% im vergangenen Jahr gesunken.

Da die Krise der ESI in nahezu allen westeuropäischen Staaten gleichermaßen existiert, haben sich 1980 die Absatzprobleme und die Kämpfe um die Marktanteile im internationalen Rahmen verschärft. Ein Ende dieses Druckes ist gegenwärtig nicht absehbar, damit schwinden aber auch die Möglichkeiten, über den Export die Stahlkrise zu lösen oder zu mildern.

Die krisenhafte Entwicklung der ESI seit Mitte der 70er Jahre hat besonders nachteilige Folgen für die Beschäftigten gehabt: In der Zeit von Ende 1974 bis Ende 1980 ist die Belegschaft der Stahlwerke (einschl. örtlich verbundener Betriebe) von 344 000 auf 289 000 Personen, also um 55 000 oder 16% verringert worden. Damit wurde der schon seit längerer Zeit stattfindende Rückgang der Zahl der Beschäftigten auf Grund von Modernisierungs- und Rationalisierungsstrategien der Stahlunternehmen in der 2. Hälfte der 70er Jahre enorm beschleunigt. Zu der Vernichtung von Arbeitsplätzen kommt als weitere Belastung der

Stahlarbeiter die Durchführung von Kurzarbeit: von ihr – und von den mit Kurzarbeit verbundenen Einkommenseinbußen – waren 1975 187, 1977 16,57 und im Durchschnitt der Jahre 1975–1980 8,97 der Belegschaften betroffen. Ende 1980 standen 43 000 oder 14,97 aller in der ESI Beschäftigten in Kurzarbeit.

Die ESI ist damit nicht nur von der allgemeinen Wirtschaftskrise im Jahre 1975 besonders hart betroffen worden; ihre Entwicklung ist ihrerseits auch ein wichtiger hemmender Faktor für eine durchgängige und kräftigere wirtschaftliche Belebung gewesen, die von den Stahlunternehmen »freigesetzten« Arbeiter und Angestellten waren ein erhablicher Beitrag zur anhaltend hohen Arbeitslosigkeit auch im konjunkturellen Aufschwung der letzten Jahre.

Fazit: Die Stahlkrise bedeutet erstens eine erhabliche materielle Belastung der Arbeiter und Angestellten, die in diesem Sektor arbeiten oder aus ihm ausgegliedert worden sind. Sie ist zweitens Ausdruck enormer volkswirtschaftlicher Ineffizienz, der Verschwendungen und Zerstörung sachlicher und menschlicher Produktionskapazitäten. Und sie bedeutet drittens auch betriebswirtschaftlich einen Rentabilitätsverlust der Stahlunternehmen (der allerdings durch staatliche Subventionen sowie durch die Ergebnisse anderer gewinnbringender Bereiche dieser Unternehmen teilweise ausgeglichen wird.)

Obgleich die Krise der ESI in den letzten Jahren ganz besonders tief und offensichtlich geworden ist, kommt sie nicht völlig überraschend. Zwar gehört die Branche auf Grund ihrer stofflichen Bedeutung gegenwärtig wie vor 30 Jahren zu den wesentlichen Schlüsselbereichen der Gesamtwirtschaft und insbesondere der Industrie. Dennoch ist sie bezüglich ihres Gewichtes – gemessen an Umsatz, Produktion und

*Tabelle 1*  
*Anteil der Eisen- und Stahlindustrie an der Gesamtindustrie (in %)*

	1950	1960	1970	1979
Umsatz	5,6	7,6	5,6	4,1
Nettoproduktionsvolumen	5,5	5,7	4,1	3,6
Beschäftigte	3,8	4,4	4,0	3,8
Bruttoanlagevermögen	6,0	7,5	7,6	7,1

Quelle: DIW, Produktionsvolumen ...

Beschäftigung – seit Beginn der 60er Jahre eine schrumpfende Branche, wie die Anteilswerte für wesentliche Kennziffern der Gesamtindustrie ausweisen.

Die Entwicklung des Bruttoanlagevermögens entspricht allerdings offensichtlich nicht dem allgemeinen Schrumpfungstrend. Sein Anteil ist bis 1977 mit 7,5% praktisch unverändert geblieben und erst in den letzten beiden Jahren geringfügig zurückgegangen. Dies deutet auf die Besonderheiten der Investitionstätigkeit hin, die sich zeitweise anders entwickelt hat als Produktion und Umsatz. Diese längerfristige ansynchrone Entwicklung zwischen Produktionsmöglichkeiten und Nachfrage gehört mit zu den Faktoren, die die Stahlkrise, wenn nicht verursacht, so doch wesentlich verschärft haben.

## *2. Ursachen und Hintergründe der Stahlkrise*

Die Krise der Eisen- und Stahlindustrie drückt sich – wie die anderer Wirtschaftszweige auch – darin aus, daß die Produktionsmöglichkeiten also das Angebot, größer sind als die Verkaufsmöglichkeiten, also die Nachfrage (wobei die Verkaufsmöglichkeiten zu Preisen angesetzt werden, die den Unternehmen Gewinn bringen). Das Resultat dieses Mißverhältnisses ist Überproduktion oder Überkapazität oder beides.

Zur Erklärung dieser Entwicklung der Stahlindustrie wird gängigerweise auf folgende Argumente zurückgegriffen:

- Verlagerung der Produktion auf weniger stahlintensive Branchen
- Marktsättigung aufgrund des hohen Industrialisierungsgrades in den westlichen Industriemetropolen
- Substitutionsprozesse durch Aluminium und Kunststoffe, d. h. Verminderung des spezifischen Stahlverbrauchs
- Weltweite Standortverlagerungen der Stahlproduktion in die »jungen« Industriestaaten und Entwicklungsländer.

Mit diesen Erklärungsmustern werden zwar die Entwicklungen innerhalb der letzten 20 Jahre richtig beschrieben, der abrupte Produktionseinbruch im Jahre 1975 wird damit aber nicht erklärt. Die zyklische Entwicklung des Stahlverbrauchs der wichtigsten inländischen Nachfrager zeigt vielmehr, daß der rückgängige Stahlabsatz der ESI aufein insgesamt verlangsamtes Produktionswachstum eines Großteils der Investitionsgüter – produzierenden Branchen zurückzuführen ist. Damit wirkt sich die seit Beginn der 70er Jahre deutlich verlangsame gesamtwirtschaftliche Investitions- und Produktionstätigkeit verstärkt in einer Verengung des Binnenmarktes für Stahlprodukte aus.

Tabelle 2 Kennziffern der Eisen- und Stahlindustrie 1970 – 1979

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1 Rohstahlerzeugung in Mio. t	45,0	40,3	43,7	49,5	53,2	40,4	42,4	39,0	41,3	46,1	43,8
2 Beschäftigte (in 1000)	295	280	272	279	284	273	271	259	251	251	243
2 – nur ESI											
3 – einschließl. örtl. verbundener Betriebe	374	355	340	345	344	331	324	308	300	297	288
53,1	57,9	57,0	58,8	60,4	62,9	65,8	67,7	68,9	69,0	69,2	
4 Rohstahlkapazität Mio. t	84,8	69,2	76,7	84,2	88,1	64,3	64,4	57,6	59,9	66,7	63,3
5 Kapazitätsauslastung											
Investitionsvolumen	2,4	3,1	3,1	2,0	1,7	2,2	2,7	1,6	1,1	1,4	
6 Mrd DM zu Preisen von 1970	–	29,8	– 0,3	– 35,3	– 14,4	25,5	23,8	– 39,8	– 31,8	28,6	
7 Veränderung in %											
8 Potentielles Nettoproduktionsvolumen (Mrd. DM)	14,8	15,6	16,4	17,0	17,1	17,3	17,6	17,8	17,6	17,3	
100	105,0	110,9	114,5	115,6	116,6	118,9	120,2	118,7	116,8		
9 Index (1970 = 100)	7,1	7,2	7,8	10,0	13,6	8,8	8,0	8,3	9,6	10,0	
10 Ausfuhr (Mio. t)	26,4	30,6	33,8	34,5	40,0	33,7	31,8	38,5	40,3	39,0	
11 Exportquote											
Erzeugerpreise (veränd. gegenüber Vorjahr in %)	8,6	4,4	2,9	8,1	18,0	– 5,8	1,0	– 4,0	0,1	3,0	
12 ESI	4,9	4,4	2,6	6,7	13,3	4,7	3,7	2,7	1,1	4,9	
13 Gesamtindustrie											

Quelle: Zeile 1-5: Statistisches Bundesamt, Fachservice 4, Reihe 8.1, Eisen und Stahl.

Zeile 4-9: Kreugel u. a., Produktionsvolumen und potential . . . 22. Folge 1970-1979.

Zeile 10-11: IFO – Datenbank, Branchenservice Eisenschaffende Industrie, Ausgabe Juni 1980.

Zeile 12-13: Statistisches Bundesamt, Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung 1980.

*Schaubild 1*  
*Konjunktur und Wachstum in der eigenschaffenden Industrie*

Auftragseingang

Mill. t, saisonbereinigte Werte (geglättet)

Mill. t

3,0

2,5

2,0

1,5

1,0

0,5

0

insgesamt

Inland

Ausland

2,0

1,0

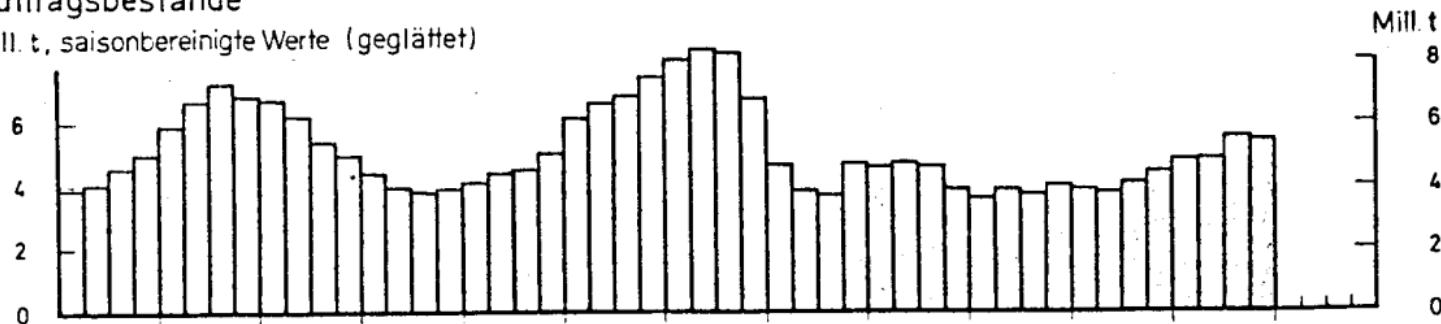
0,5

0

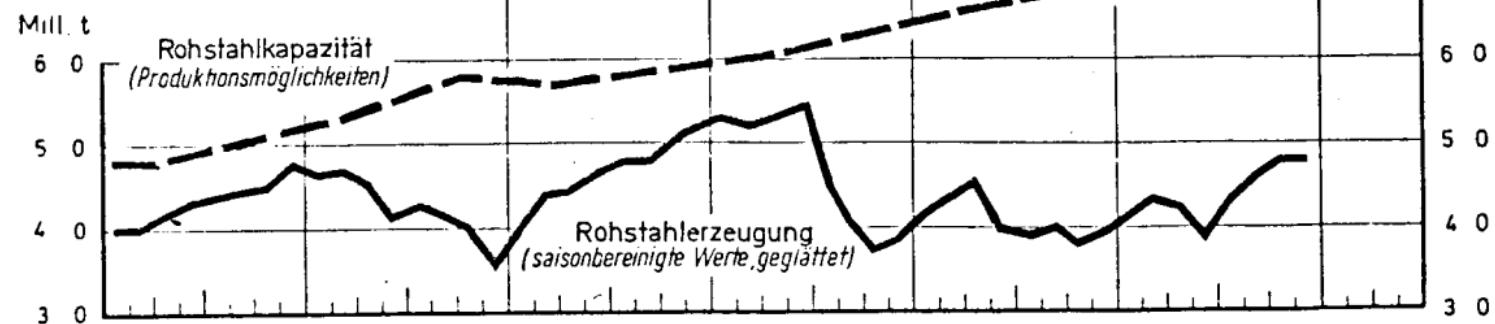
*Fortsetzung*

## Auftragsbestände

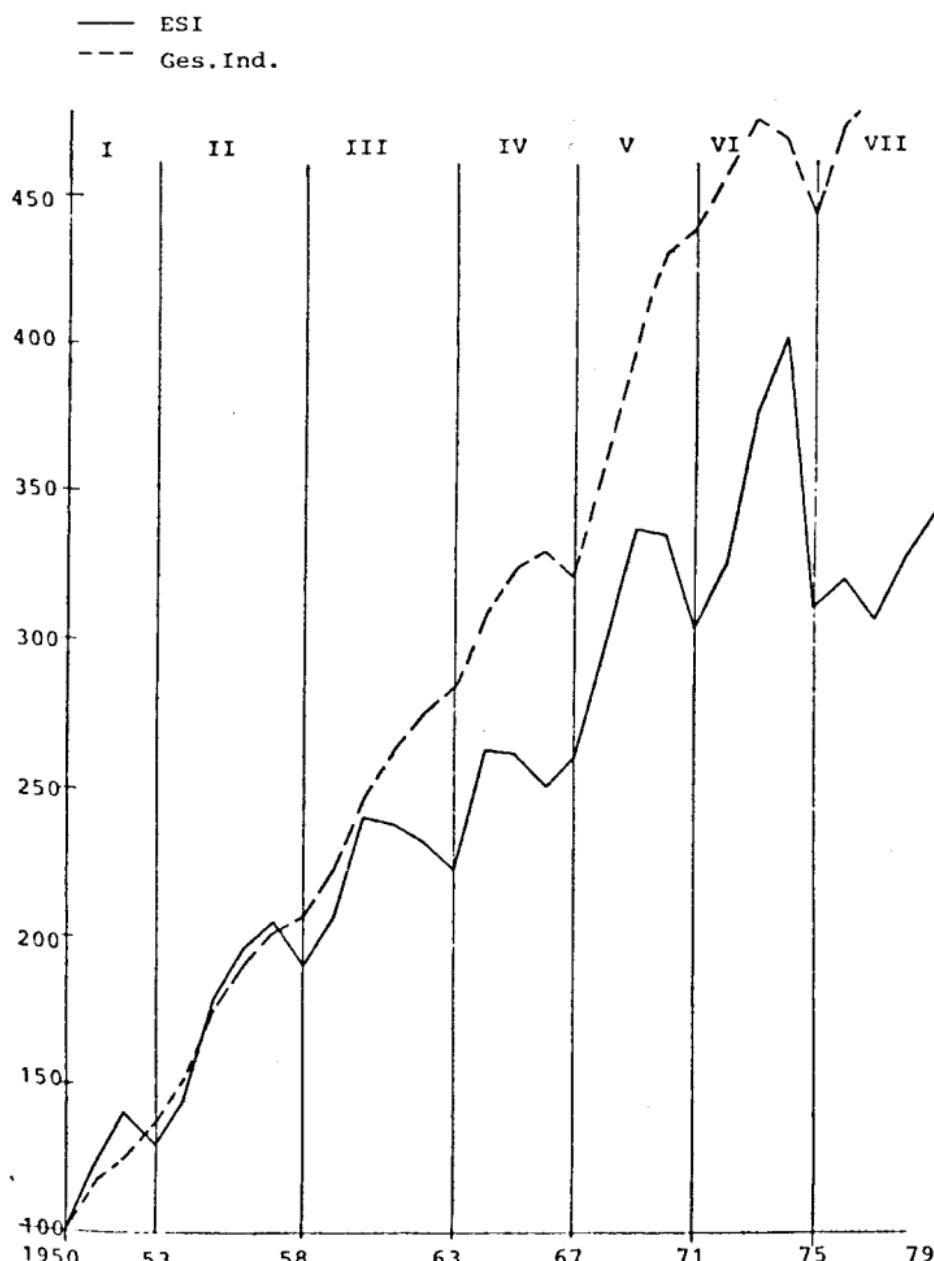
Mill. t, saisonbereinigte Werte (geglättet)



## Rohstahlkapazität und Rohstahlerzeugung

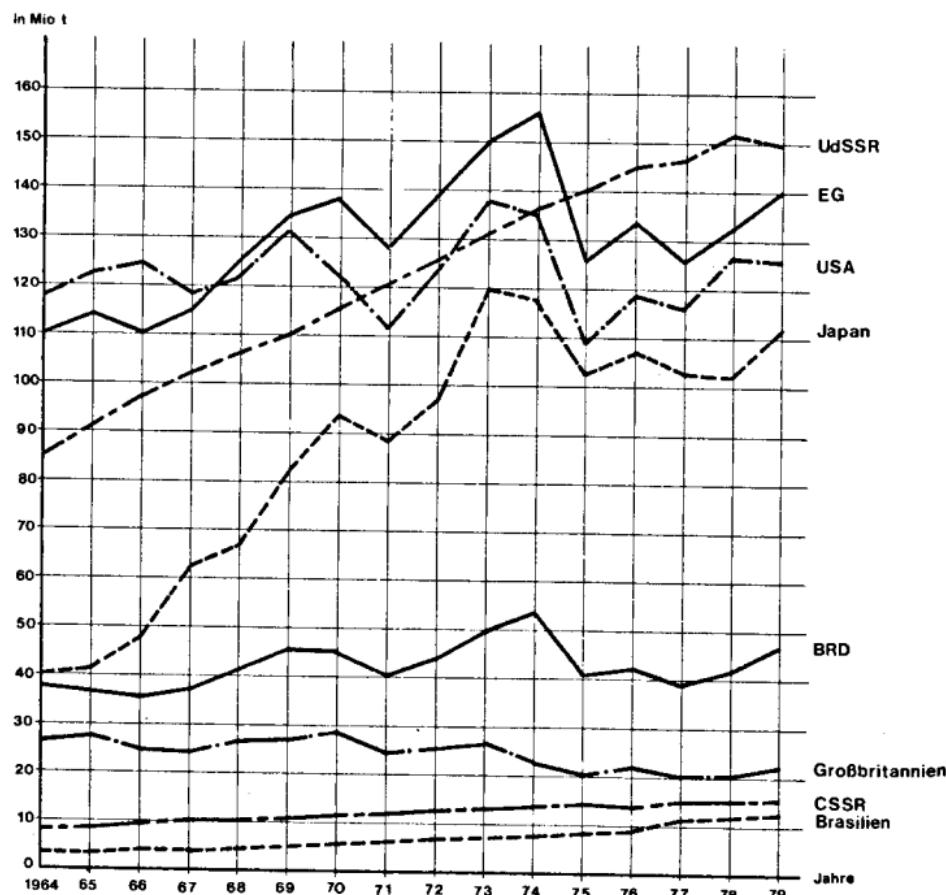


**Schaubild 2**  
**Nettoproduktionsvolumen, Entwicklung 1950–79 (1950 = 100)**



Quelle: Kreditanstalt für Wiederaufbau, S. 5; eigene Berechnung; Stat. Jahrbuch für die BRD 1979 (Index für 1979)

*Schaubild 3*  
*Rohstahlerzeugung ausgewählter Länder/Regionen 1964–1978*



Von allgemeinen Marktsättigungserscheinungen und Substitutionsprozessen als *Ursache* der Stahlkrise kann also keineswegs die Rede sein. Zwar hat aufgrund der Expansion der Automobilbranche eine partielle Verlagerung der Nachfrage von schweren zu leichten Stahlsorten stattgefunden, auch sind Substitutionseffekte z. B. in der Elektrotechnik zu vermuten, dennoch ist die Stahlnachfrage auch in diesen Bereichen entscheidend an das Wachstum und den zyklischen Verlauf der Gesamtindustrie gebunden und durch ihn bestimmt. Auch das Argument einer weltweiten Verlagerung der Stahlstandorte kann die Ursachen der Verengung des Weltstahlmarktes nur unzureichend erklären. Denn einerseits waren diese Verlagerungen seit längem absehbar und die Stahlunternehmen hätten sich darauf einstellen können; andererseits wird ein großer Teil des Exports ohnehin zwischen den industriellen Zentren getätig.

Um ein zutreffendes Bild über die Ursachen der Stahlkrise zu erhalten, sind daher die besonderen Bedingungen zu untersuchen, die einerseits die Nachfrage, konkret die Verengung des Binnen- und des Außenmarktes für Stahl, zum anderen das Angebot an Stahl, konkret die Investitions- und Produktivitätsentwicklung bestimmt haben.

## 2. 1 Die Entwicklung der Nachfrage nach Stahl

### a. Die Entwicklung und Struktur des Binnenmarktes

Um die Frage nach den Bestimmungsgründen der Binnennachfrage nach Stahl beantworten zu können, ist es erforderlich, die Lieferstruktur der Stahlindustrie und die Steuerung der Bereiche, die Hauptempfänger von Stahl sind, zu klären.

Stahl ist ein typisches Zwischenprodukt. Die Nachfrage nach Stahl geht zum größten Teil von den weiterverarbeitenden Bereichen und nur in sehr geringem Maße von der letzten Endverwendung aus. Etwa 70% des Bruttoproduktionswertes der ESI werden als Vorleistungen in die weiterverarbeitenden Bereiche geliefert, nur 30% an die letzte Endnachfrage. Bei letzterer spielt der Export – der im importierenden Land zweifellos ebenfalls als Vorleistung verwendet wird – mit 25% die entscheidende Rolle. Die direkte Nachfrage nach Stahl von Seiten des privaten und staatlichen Endverbrauchs beträgt nicht einmal 5% der Gesamtlieferungen und ist zu vernachlässigen.

Von den Stahlvorleistungen werden 40% im Grundstoff- und Produktionsgüterbereich weiterverarbeitet, 50% im Investitionsgüterbereich, 6% in der Bauwirtschaft. Da ein großer Teil der Erzeugnisse auf dem

Grundstoffbereich – Ziehereien, Kaltwalzwerke z. B. – wiederum an die Investitionsgüterindustrie abgesetzt wird, ist deren Anteil an der Stahlnachfrage erheblich höher. Von der Entwicklung der Investitionen hängt daher auch die Entwicklung der Stahlnachfrage ganz wesentlich ab.

Andererseits sagen diese Lieferbeziehungen der Stahlindustrie noch nichts über die Abhängigkeit der Stahlnachfrage von der Entwicklung der Bestandteile der Endnachfrage, die ja letztlich die Entwicklung der Vorleistungen und damit in starkem Maße der Investitionsgüterindustrie bestimmen. Eine vollständige Zurechnung auf die Letztverwendung zeigt, daß die ESI zu etwa 35% vom privaten Verbrauch abhängt (obwohl dessen direkte Nachfrage nach Stahl völlig unbedeutend ist), zu 13% vom Staatsverbrauch, zu rund 17% von der (autonomen) Investitionsnachfrage und zu 35% von der gesamten Auslandsnachfrage. Ein Ausfall der Exportnachfrage könnte also für die ESI durch eine gleich große Steigerung des privaten Verbrauchs oder durch eine etwa doppelt so große Steigerung der autonomen Investitionen kompensiert werden; umgekehrt könnte ein Ausfall an Investitionsnachfrage durch eine etwas größere Steigerung der staatlichen Verbrauchsnachfrage oder durch eine nur halb so große Aufstockung des privaten Verbrauchs ausgeglichen werden. Die wichtigste inländische Bestimmungsgröße für die Stahlnachfrage ist also der private Konsum, der seinerseits wiederum die mit Abstand wichtigste Komponente des Sozialprodukts ist. Hieraus folgt, daß für die Entwicklung der Stahlnachfrage zusätzlich zur Investitionsentwicklung die allgemeine Entwicklung des Sozialproduktes ein vorrangiger Bestimmungsgrund ist.

Die längerfristige Herausbildung der Krisentendenzen im Stahlbereich findet demnach durch die langfristige Entwicklung von gesamtwirtschaftlicher Produktion und Akkumulation ihre Erklärung. Sie lassen sich – schematisch verkürzt – in folgenden drei Entwicklungsphasen nachzeichnen:

– In den *50er Jahren* betrug das jährliche Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion – gemessen an der Entwicklung des realen Bruttosozialproduktes – 8,0%; gleichzeitig stieg die Investitionsquote von rund 20% zu Beginn auf knapp 25% am Ende der 50er Jahre, im Durchschnitt des Jahrzehnts lag sie bei 22,7%. Beide Entwicklungen haben die Nachfrage nach Stahl nachhaltig gefördert (siehe dazu: Gutachten des Sachverständigenrats 1975, Tabelle 18).

– In den *60er Jahren* hat sich das reale Wachstum des Sozialproduktes auf 4,9% verringert. Gleichzeitig blieb jedoch die hohe Investitions-

quote nicht nur bestehen, sondern wurde bis 1966 noch geringfügig gesteigert. Im Durchschnitt der 60er Jahre lag sie bei 25,5%. Das heißt, die nachlassende Wachstumsdynamik der gesamtwirtschaftlichen Produktion wurde für die Stahlindustrie wenigstens teilweise durch eine Zunahme der Investitionsquote – und damit in besonderem Masse der Nachfrage an Stahl – kompensiert.

– dies änderte sich in den *70er Jahren*: Das Wachstum des realen Bruttosozialproduktes schwächte sich weiter auf 2,8% jährlich ab. Gleichzeitig ging der Anteil der Investitionen am BSP für das gesamte Jahrzehnt auf 23,8% zurück. Beide Entwicklungen hatten negative Wirkungen auf die Stahlnachfrage: sie haben sich nicht mehr teilweise kompensiert, sondern gegenseitig verstärkt (SVR 80/81 Tab. 24).

Während von der allgemeinen Abschwächung des Wachstums alle Bereiche der Wirtschaft – wenngleich unterschiedlich – betroffen waren, trifft der Rückgang des Anteils der Investitionen am ohnehin kaum noch wachsenden Sozialprodukt die wichtigsten Stahlverarbeiter wie den Maschinenbau, den Schiffbau und den Bau/Stahlbau in besonderer Weise – und damit natürlich verstärkt auch die Stahlnachfrage. Auch die sich neuerlich abzeichnenden Krisenerscheinungen im Automobilbereich, der sich zu einem der wichtigsten Stahlnachfrager entwickelt hat, lassen den Stahlabsatz auf dem BRD-Markt zurückgehen.

Insgesamt hat sich der (mengenmäßige) Inlandsabsatz ohne Edelstahlabsatz der ESI im Durchschnitt des 6. Zyklus (1972–75) um 3% gegenüber dem 5. Zyklus (1968–71) vermindert. Im Krisenjahr 1975 fiel er allein um 18%, 1977 um 14% und 1978 um weitere 8% gegenüber dem Vorjahr. Unter den derzeit gegebenen Bedingungen der gesellschaftlichen Produktion nach der Logik des Marktes ist auch in nächster Zeit mit keiner wesentlichen Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Investitionstätigkeit und einer spürbaren Steigerung der inländischen Stahlnachfrage zu rechnen.

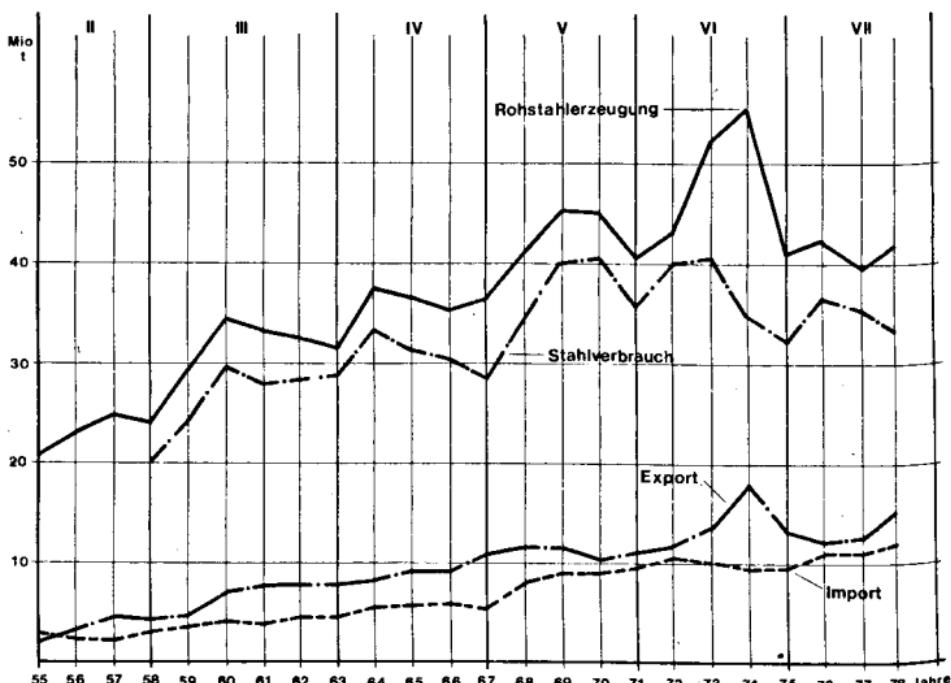
### b. Entwicklung und Struktur des Exportmarktes

Mit einer Exportquote von rund 35% in den 70er Jahren gehört die Eisen- und Stahlindustrie zu den exportintensivsten Industriezweigen (vgl. Tabelle 2). Die krisenhafte Entwicklung der Stahlindustrie in den 70er Jahren wird daher auch oft auf die Veränderungen der Bedingungen auf den Außenmärkten – insbesondere auf die Veränderung der Standortverteilung der Weltstahlproduktion sowie den Wettbewerbsverlust der bundesdeutschen Stahlunternehmen gegenüber vor allem den japanischen Konkurrenten – zurückgeführt. Betrachtet man

jedoch die Entwicklung von Rohstahlproduktion, Marktversorgung (sichtbarer Stahlverbrauch), Export und Import in längerfristiger Entwicklung, so zeigt sich, daß nur die Rohstahlproduktion und der inländische Stahlverbrauch eine deutliche Parallelie in ihren zyklischen Schwankungen aufweisen. Der Außenhandel hat bis zum Beginn der Krise 1975 durch Erhöhung der Exporte und Senkung der Importe in den Rezessionsphasen eher zu einer Stabilisierung und Dämpfung der zyklischen Nachfragestöße des Binnenmarktes beigetragen. (Siehe Schaubild 4.)

*Schaubild 4*

*Rohstahlerzeugung, Stahlverbrauch, Export und Import in der BRD 1955–1978*



\* Stahlverbrauch = Inländische Rohstahlerzeugung + Einfuhr – Ausfuhr

Im einzelnen ergeben sich folgende Schlußfolgerungen:

– Der inländische Stahlverbrauch bildet die dominante Nachfragekomponente und bestimmt die zyklischen Schwankungen der Rohstahlproduktion.

– Durch die zeitliche Versetzung der Wirtschaftszyklen in den wichtigsten Exportländern belebte sich in den 60er Jahren und frühen 70er Jahren die Auslandsnachfrage jeweils zu einem Zeitpunkt, an dem die Binnennachfrage ihren tiefsten Stand erreicht hatte, und übte somit eine ausgleichende Wirkung auf die Schrumpfung des Inlandsmarktes aus. So konnte im Krisenjahr 1967 und im Abschwungsjahr 1971 die Exportquote gesteigert werden.

– Mit der weltweiten Wirtschaftskrise 1975 findet jedoch eine Synchronisierung der nationalen Konjunkturzyklen statt, so daß für die bundesrepublikanischen Stahlunternehmen der Export in diesem und im folgenden Jahr seine ausgleichende Funktion verlor, sein Rückgang das Sinken der Binnennachfrage vielmehr zusätzlich verstärkte. 1975 hat sich der Export sogar um 36% gegenüber dem Vorjahr vermindert, bei einem Rückgang des inländischen Stahlverbrauchs um 12% im gleichen Jahr.

– Inzwischen ist die Exportquote seit 1977 jedoch wieder auf rund 40% und damit auf die Rekordhöhe des Jahres 1974 gestiegen. In den letzten beiden Jahren haben die Entwicklung der Stahlexporten aus der BRD, wenn sie auch nicht die Höhe des Booms von 1974 erreichten, durchaus wieder ihre krisendämpfende Funktion gehabt und dazu beigetragen, daß die Stahlkrise nicht noch härter geworden ist.

Eine andere Frage ist, ob eine so starke Exportorientierung auf die Dauer ein sinnvolles und durchsetzbares Konzept für die bundesdeutsche Stahlindustrie ist. Hier sind wohl wegen der Entwicklungstendenzen des Weltstahlhandels als auch wegen der Konkurrenzverhältnisse Zweifel angebracht:

Der gesamte *Welthandel* mit Stahl reduzierte sich im Jahr 1975 erstmals um 13%. Da nur ca. 18% des weltweit produzierten Rohstahls dieses Welthandelsvolumen bilden, wobei die EG, Japan und die Länder des COMECON als Hauptexporteure zusammen etwa 83% (1978) bestreiten, ist der Einbruch auf dem Weltmarkt eindeutig auf den synchron verlaufenden Konjunkturrückgang in den kapitalistischen Ländern des Westens zurückzuführen.

Da der Marktanteil des COMECON seit 1965 einen Anteil von nicht mehr als 17% einnimmt und die »jungen« Industriestaaten am Welthandel bislang noch wenig beteiligt sind, konkurrieren vor allem die Nationen miteinander, deren gesamtwirtschaftliche Investitions-

*Tabelle 3*

*Welthandelsanteile wichtiger stahlproduzierender Länder 1965, 70, 74-78  
in % (Anteil an der Weltausfuhr)*

Jahr	EG	BRD	Belg./ Lux.	Frank- reich	Italien	Japan	Comecon
1965	57,3	16,0	15,9	11,0	4,1	15,9	16,2
1970	46,7	13,6	14,2	8,4	2,0	19,9	16,9
1974	49,9	17,4	12,9	8,1	3,7	25,2	12,7
1975	45,6	14,8	11,5	7,4	5,7	26,3	15,8
1976	44,6	12,7	10,7	6,8	5,1	28,3	16,1
1977	43,3	12,6	9,9	7,9	5,5	27,5	14,6
1978	46,1	14,1	10,1	8,2	6,3	23,6	13,8

Quelle: Stat. Jahrbuch der ESI, eigene Berechnung

und Produktionstätigkeit sich in den letzten Jahren merklich verlangsamt und deren Stahlnachfrage mit der Entwicklung der Produktionskapazitäten nicht Schritt gehalten hat. Vor dem Hintergrund der reduzierten Stahlnachfrage in den führenden kapitalistischen Ländern werden auch die Spielräume des Ausgleichs für den verengten nationalen Markt durch gesteigerten Absatz der Überproduktion auf dem internationalen Markt geringer.

Zugleich verengt sich der Exportmarkt für die traditionellen Stahlproduzenten durch den Aufbau eigener Stahlindustrien in den »jungen« Industriestaaten und den Entwicklungsländern (vergl. Tab. 4). Deren z. T. hoch Fe-haltige Erze können meist unter günstigen Abbauverhältnissen gefördert werden. Ferner erleichterte die rasche Entwicklung neuer kostensparenden Stahltechnologie, die für die Massenstahlproduktion weitgehend standardisiert ist, den »jungen« Industriestaaten den Aufbau einer eigenen Stahlbasis. Als Konkurrenten auf Drittmarkten spielen sie bisher jedoch noch eine relativ geringe Rolle, da der Großteil ihrer Stahlproduktion für den eigenen Verbrauch bestimmt ist.

*Zusammenfassend* kann festgehalten werden, daß die Ausdehnung des Welthandels unter den gegebenen Bedingungen an seine Grenzen stößt und in Krisenzeiten verstärkend auf den Rückgang der Produktion in den traditionellen Stahlländern zurückwirkt. Die verlangsame Expansion des Weltmarktes führt zu verschärften Konkurrenzkämpfen, in

*Tabelle 4  
Anteile an der Weltrohstahlproduktion der wichtigsten Länder und  
Wirtschaftsblöcke 1950 bis 1978*

	BRD	EG	USA/ Kanada	Japan	Comecon	Dritte Länder
1950	7,4	25,6	48,0	2,6	18,9	5,0
1955	9,0	26,8	41,3	3,5	21,8	6,7
1960	10,0	28,7	28,5	6,5	25,3	11,0
1965	8,0	24,8	28,6	9,0	26,0	11,6
1970	7,5	23,1	22,3	15,6	26,0	13,0
1974	7,5	22,0	21,0	16,6	26,1	14,3
1975	6,2	19,5	18,9	15,8	29,8	16,0
1977	5,8	18,7	19,2	15,2	30,5	16,4
1978	5,8	18,6	19,8	14,3	30,0	17,3

Quelle: Latz und S-J-E-S, 1978 und eigene Berechnungen.

deren Folge sich wesentliche Verschiebungen zwischen den führenden Stahlnationen ergeben. Während Japan seinen Anteil am Welthandel zwischen 1965–1977 erheblich ausdehnen konnte, fiel die Bundesrepublik zurück. In den übrigen EG-Staaten mit Ausnahme Italiens sieht die Entwicklung ähnlich aus.

Erst für das Jahr 1978 waren als Folge des gleichzeitigen Konjunkturaufschwungs in den kapitalistischen Ländern und den Importmengenbeschränkungen der Europäischen Kommission<sup>1</sup> wieder leicht steigende Marktanteile der europäischen Stahlproduzenten durchzusetzen, während sich die Position Japans und des COMECON kurzfristig verschlechtert hat. Zugleich konnten einige, bislang unbedeutende Stahlproduzenten<sup>2</sup> ihren Marktanteil kurzfristig von 2,6% (1975) auf 5,7% (1978) steigern.

Der Grund für die Verschiebung der Konkurrenzbedingungen auf dem internationalen Markt liegt letztlich in der stark differierenden Produktivitäts- und Kostenentwicklung zwischen den einzelnen Stahlnationen.

## *2.2 Die Entwicklung des Stahlangebots*

### *a. Investitionen und Produktionsmöglichkeiten*

Die Investitionen sind der wesentliche Bestimmungsfaktor für die Größe und Qualität des Produktionsapparates, der seinerseits die Grundlage für das effektive bzw. das mögliche Angebot an Stahl ist. Der Umfang des Produktionsapparates entwickelt sich aber nicht synchron zur Nachfrage nach Stahl: Zum einen beträgt der Zeitraum zwischen der Investitionsentscheidung und der Fertigstellung einer betriebsbereiten Anlage in der Stahlindustrie zwischen 4 und 8 Jahren; für eine derartige lange Zeit lässt sich die Entwicklung der Stahlnachfrage unter marktwirtschaftlichen Bedingungen aber nicht prognostizieren. Zum anderen bedeutet die nachlassende Dynamik der Stahlnachfrage auch, daß die Unternehmen verstärkt um Marktanteile kämpfen müssen, die nationale und internationale Konkurrenz also zunimmt. Diese Konkurrenz wird zum Teil über Preissenkungen, zu einem erheblichen Teil aber auch über Modernisierungs- und Rationalisierungsstrategien geführt, die die Kosten senken sollen.

In den Jahren 1975 und 1977 hat es zwar spürbare Einbrüche bei den Listenpreisen<sup>3</sup> für Stahl gegeben, allerdings standen ihnen überdurchschnittliche Preissteigerungen in anderen Jahren gegenüber. Insgesamt sind die Erzeugerpreise in der Stahlindustrie im Durchschnitt der 70er Jahre mit 3,67 pro Jahr deutlich gestiegen, wenngleich auch langsamer als in der Gesamtindustrie (4,97).

Die Investitionen haben sich im Vergleich zur Gesamtindustrie nicht überdurchschnittlich intensiv entwickelt: In den 60er Jahren wuchsen sie im Jahresdurchschnitt mit 3,3% und damit genauso schnell wie die der Gesamtindustrie. In der Zeit von 1970 bis 1979 gingen sie sogar durchschnittlich um 5,6% pro Jahr zurück, die der Gesamtindustrie dagegen nur um 1,7% pro Jahr.

Die Wachstumsraten von Investitionen sagen jedoch wenig über die Entwicklung des Kapitalstocks und der Produktionskapazität. Denn solange die Investitionen den Ersatz für die jährlichen Anlageabgänge übertreffen, bewirken sie eine Ausdehnung der Produktionsmöglichkeiten, auch wenn diese Ausdehnung in einem oder mehreren Jahren geringer ist als in den jeweiligen Vorjahren. Im Vergleich zur Größe des bereits vorhandenen Kapitalstocks stellen die jährlichen Investitionen – und erst recht ihre Schwankungen – im übrigen recht marginale Größen dar. Der ausgeprägten Zyklizität der Investitionen im Stahlbereich – vgl. Tab. 1 – steht daher eine große Gleichmäßigkeit in der Entwicklung des Kapitalstocks gegenüber; und die im Durchschnitt

der 70er Jahre ermittelte jährliche Verringerung der Investitionen geht einher mit einer stetigen Erhöhung der Produktionskapazität, die erst in den letzten beiden Jahren zum Stillstand gekommen ist.

Auf diese Weise ist in den letzten 20 Jahren die Rohstahlkapazität von 35,5 Mill. t. im Jahre 1960 auf 68,5 Mill. t. in 1980 rund verdoppelt, obgleich die Erzeugung von nur 34,1 auf 43 Mill. t. gestiegen ist und die Rekordhöhe von 53,2 Mill. t. nie überschritten hat, – und dies sind immerhin noch fast 30% weniger als die Produktionskapazität von 1980. Trotz des jahresdurchschnittlichen Rückgangs der Investitionen um 5,6% sind die Kapazitäten in den 70er Jahren von 53,1 auf 69,2, d. h. um rund 30% gestiegen.

Die Stagnation und der zeitweise absolute Rückgang der Stahlnachfrage hat also zwar auch die Investitionstätigkeit gedämpft. Dennoch ist auf niedrigerem Niveau weiterinvestiert worden, weil dies für die Unternehmen unverzichtbar bei ihrem Versuch ist, auf insgesamt verengten Absatzmärkten ihre Marktanteile zu halten. Durch diese Investitionen sind in der Regel Modernisierungen durchgeführt worden, die eine Verringerung der Beschäftigtenzahlen und eine Ausdehnung der Produktionskapazitäten zur Folge hatten. Auf der Basis konkurrierender privatwirtschaftlicher Stahlunternehmen ist eine weitergehende Anpassung der Stahlkapazitäten bzw. ein Verzicht auf beschäftigungsmindernde Modernisierungen mit dem Ergebnis einer weniger krassen Auseinanderentwicklung von Angebot und Nachfrage allerdings kaum möglich. Im Ergebnis dieser privatwirtschaftlichen Konkurrenzrationalität wird die Kluft zwischen Stahlkapazitäten und Stahlnachfrage immer größer.

## b. Produktivität

An dieser Stelle wäre es wünschenswert, auf die Produktivitätsentwicklung einzugehen. Die Entwicklung der Produktivität kann Hinweise für die Kosten- und damit die potentielle Konkurrenzsituation im internationalen Rahmen geben. Einfache Vergleiche der Arbeitsproduktivitäten – etwa Rohstahl in Tonnen pro Beschäftigten(stunde) oder umgekehrt die Arbeitszeit, die zur Herstellung einer Tonne Rohstahl erforderlich ist – sind aber wenig aussagekräftig; denn hierbei wird ja nicht der möglicherweise unterschiedliche Investitionsaufwand berücksichtigt. So kann eine höhere Arbeitsproduktivität mit einer niedrigeren Kapitalproduktivität verbunden sein. Letztlich kann nur ein Vergleich der Totalproduktivität, die zudem um Auslastungsschwankungen bereinigt sein müßte, relevante Aussagen über Unter-

schiede in der Kosten- und Ertrassituation zwischen Ländern ergeben. Diese Informationen sind aber nicht zugänglich.

Der Vergleich länderspezifischer Arbeitsproduktivitäten ist noch aus anderem Grund von beschränkter Erklärungskraft. Die völlig andere Betriebs- und Arbeitsorganisation in Japan erlaubt es diesen Unternehmen, die Stammbelegschaft extrem niedrig zu halten und bei Bedarf mit Leiharbeitern zu ergänzen, die auch entsprechend schnell wieder zu entlassen sind. Daher ist die statistisch ausgewiesene Arbeitsproduktivität in Japan so hoch. Nur wenn man diese sozialen Implikationen mit berücksichtigt, werden Produktivitätsvergleiche sinnvoll.

### *3. Die Struktur der westdeutschen Stahlindustrie*

#### *1. Konzentration und Einentumsverhältnisse in der Stahlindustrie*

Nach Angaben der Monopolkommission (Hauptgutachten III, S. 234) waren 1977 im Bereich der Eisenschaffenden Industrie insgesamt 110 rechtlich selbständige Unternehmen tätig, das sind 0,26% der insgesamt 42 159 Unternehmen mit jeweils 10 oder mehr Beschäftigten. Diese 110 Unternehmen vereinigten auf sich einen Umsatz von 43,0 Mrd. DM, das sind 4,46% des Gesamtumsatzes der Industrie. Der Umsatzanteil betrug

- für die 3 größten Unternehmen 35,2% des Branchenumsatzes
- für die 6 größten Unternehmen 53,7% des Branchenumsatzes
- für die 10 größten Unternehmen 69,9% des Branchenumsatzes
- für die 25 größten Unternehmen 91,7% des Branchenumsatzes

Die Eisenschaffende Industrie liegt damit hinsichtlich der Höhe der Konzentration von 33 Wirtschaftszweigen an 8. Stelle, im Bereich hoher Unternehmenskonzentration.

Deutlicher wird die Konzentration, wenn nicht die gesamte Eisenschaffende Industrie zugrundegelegt wird, sondern nur die Hochofen-, Stahl- und Warmwalzwerke (ohne Herstellung von Stahlrohren), auf die sich die Vorschläge zur Vergesellschaftung konzentrieren. Hier waren nur noch 53 Unternehmen tätig, also weniger als die Hälfte der Zahl für die gesamte Eisenschaffende Industrie; sie vereinigten auf sich aber mit 37,0 Mrd. DM 86% des Umsatzes der Eisenschaffenden Industrie. Die Umsatzanteile für die größten Unternehmen lagen entsprechend höher, nämlich:

- für die 3 größten Unternehmen: 40,1%
- für die 6 größten Unternehmen: 58,6%
- für die 10 größten Unternehmen: 76,3%
- für die 25 größten Unternehmen: 96,6%

Auch diese Angaben verharmlosen allerdings immer noch die wirklichen Verhältnisse, weil sie sich auf rechtlich selbständige Unternehmen beziehen, nicht auf wirtschaftlich zusammengehörige Einheiten. So werden beispielsweise die Hoesch-Werke AG, die Hoesch-Hüttenwerke AG, die Hoesch-Hohenlimburg AG und die Hoesch-Siegerlandwerke AG als jeweils 1 Unternehmen geführt, obgleich diese Unternehmen eigentumsmäßig eine Einheit bilden.

Versucht man, die wirtschaftlichen Einheiten in der Stahl- und Eisenindustrie zu erfassen, so wird man sieben Konzerne feststellen, auf die sich fast die gesamte Produktion von Eisen und Stahl in der Bundesrepublik im wesentlichen konzentriert. Von den 46,0 Mill. Tonnen Rohstahl, die im Jahre 1979 in der Bundesrepublik erzeugt worden sind, stammen 43,3 Mill. Tonnen, also 94,1% von diesen sieben Konzernen:

	Mio. t
1. Thyssen Gruppe	12,4
Thyssen AG 11,6	
Thyssen EW 0,8	
2. Hoesch-Werke AG	6,0
[ESTEL NV]	
Hüttenwerke AG	
3. ARBED	5,9
AG der Dillinger Hüttenwerke 2,5	
Stahlwerke	
Röchling Burbach GmbH 2,0	
Neunkircher Eisenwerk AG 1,3	
Eschweiler	
Bergwerksverein 0,1	
4. Krupp Stahl AG	5,4
5. Klöckner-Werke AG	5,0
6,5 Mannesmann AG Hüttenwerke	4,3
6,5 Stahlwerke Peine Salzgitter AG	<u>4,3</u>
	43,3

Quelle: Taschenbuch für die Stahlindustrie 1981, S. 55 und S. 36 ff.

Von den 7 Konzernen befindet sich einer (Salzgitter) vollständig in Bundesbesitz, ein anderer (Mannesmann) vollständig in Streubesitz.

## *Die Eigentumsverhältnisse*

<i>Konzern</i>	<i>Eigentümer</i>
<b>1. Thyssen AG:</b> rd. 25 %	Thyssen Beteiligungsgesellschaft – 80 % Thyssen Vermögensverwaltungs- gesellschaft (Familienbesitz) 20 % Allianz-Versicherungs AG
9 %	Fritz Thyssen-Stiftung
rd. 66 %	Streubesitz
<b>2. Hoesch-Werke AG</b> rd. 100 %	EsteLVN 50 % Hoesch AG 85,5 % Streubesitz 14,5 % Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken NV (KNHS) 50 % KNHS
<b>3. Stahlwerke Röchling Burbach GmbH</b> 97 %	ARBED
<b>Neunkircher Eisenwerk AG</b> 97 %	Stahlwerke Röchling Burbach
<b>AG der Dillinger Hüttenwerke</b> über 25 %	Neunkircher Eisenwerk AG
über 50 %	de Wendel
<b>4. Krupp-Stahl AG</b> 70 %	Fried. Krupp GmbH 74,99 % Alfred Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung 25,01 % Staat Iran National Iranias Steel Industries Co.
<b>5. Klöckner-Werke AG</b> 75 %	Streubesitz
25 %	Internationale Industrieelle Beleggi Maatschappij (Besitz der Familie Klöckner)
<b>6. Mannesmann AG</b> 100 %	Streubesitz
<b>7. Stahlwerke-Peine-Salzgitter</b> 100 %	im Besitz der Bundesrepublik Deutschland

Eine Gruppe (Röchling) wird fast vollständig, eine andere (Hoesch) überwiegend von ausländischen Eigentümern gehalten, inländische Minderheitspakete bestehen nicht. Zwei Konzerne (Thyssen und Klöckner) befinden sich zwar mehrheitlich (zu 66 bzw. 75%) in Streubesitz, werden aber maßgeblich durch die Familienpakete beeinflußt. Letzteres ist auch beim Krupp-Konzern der Fall, der faktisch nach wie vor ein Familienkonzern ist (und an dem eine Staatsbeteiligung des Iran besteht).

Konzern	Aktien-Mehrheit	Maßgeblicher Einfluß
1. Salzgitter	Bund	Bund
2. Röchling-Neunkirchen-Dillingen	Ausland	Ausland
3. Hoesch	Ausland	Ausland
4. Krupp	Familie	Familie
5. Klöckner	Streubesitz	Familie
6. Thyssen	Streubesitz	Familie
7. Mannesmann	Streubesitz	-

## 2. Standortverteilung der Eisen- und Stahlindustrie

Die Standortverteilung der Eisen- und Stahlindustrie ergibt sich aus den beigefügten Karten: Das mit Abstand größte Zentrum ist die Achse Duisburg-Essen-Dortmund mit einer größeren Anzahl von Unternehmen und Betrieben rheinaufwärts bis Neuwied und ins Sauerland bis Niederschelden. Hier sind die großen Konzerne Thyssen, Krupp, Hoesch und Mannesmann konzentriert. In Duisburg alleine war 1979 etwa die Hälfte der gesamten Rohstahlproduktion und -kapazität konzentriert.

Ein zweites wesentlich kleineres Zentrum ist im Saargebiet (Dillingen-Bous-Völklingen-Saarbrücken-Brebach-Neunkirchen), dessen Stahlindustrie jetzt im Besitz des luxemburgischen Arbed-Konzerns ist.

Außerhalb dieser beiden Zentren gibt es vier weitere gewichtige Standorte der Eisen- und Stahlindustrie:

- die Gegend um Sulzbach/Rosenberg, in der die zum Klöckner-Konzern gehörige Maxhütte der weitaus größte Arbeitgeber ist,

- die Gegend und Peine-Ilsede-Salzgitter, wo die bundeseigenen Stahlwerke Peine-Salzgitter größte Arbeitgeber sind,
- Bremen, wo die Klöckner-Werke AG Hütte Bremen der größte Industriebetrieb ist.

- Osnabrück (Georgsmarienhütte)

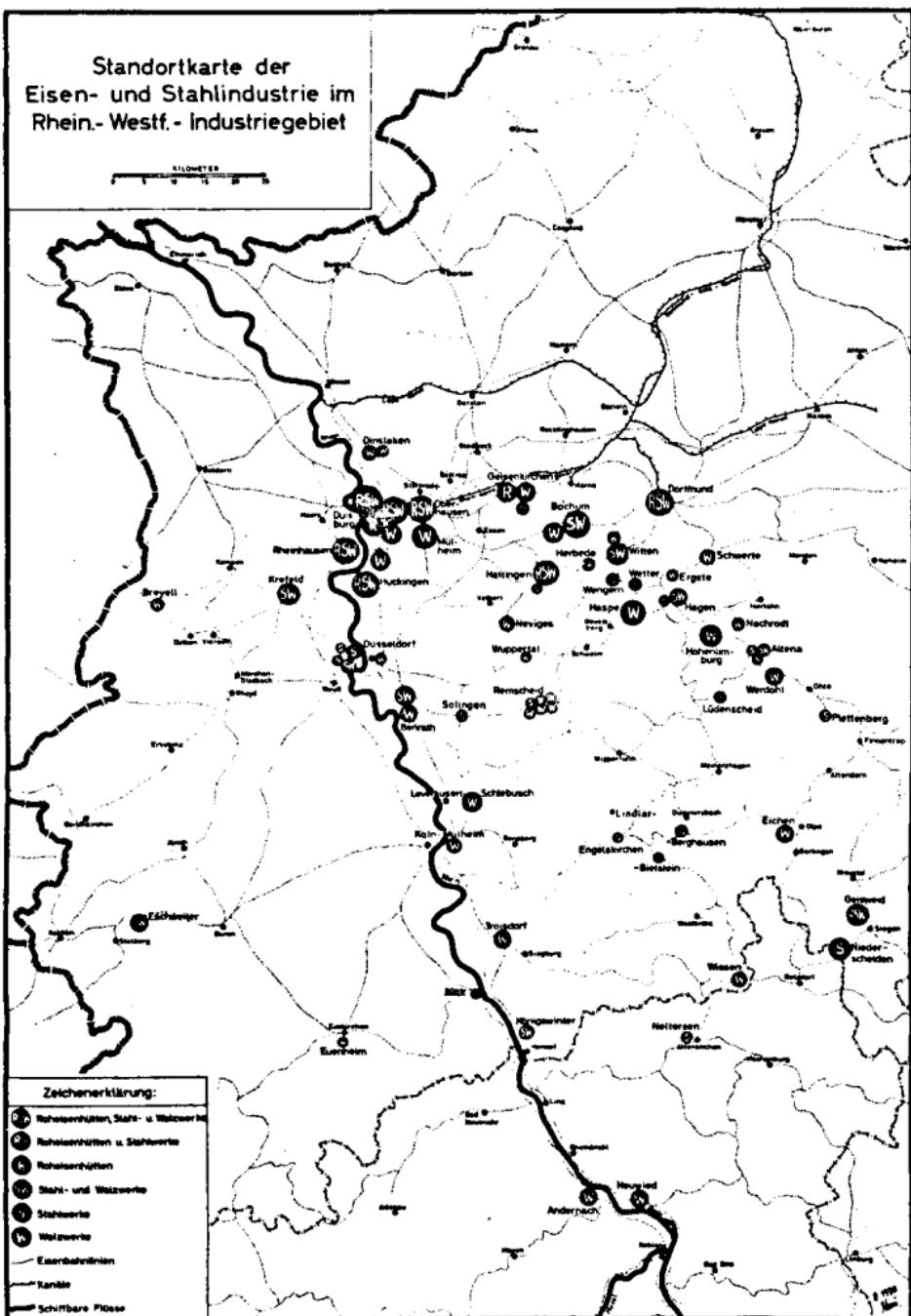
Diese vier Standorte sind ausgesprochene Problemregionen, in denen bereits gegenwärtig die Arbeitslosigkeit über dem Bundesdurchschnitt liegt.

*Tabelle 5  
Arbeitslosenquoten in typischen »Stahlstädten«*

	JD 1980	Feb. 1981
Sulzbach Rosenberg	4,9	9,6
Burbach	3,5	5,5
Neunkirchen	6,2	7,7
Völklingen	8,9	9,6
Dillingen	2,7	4,2
Duisburg	6,4	7,5
Dortmund	6,1	7,9
Osnabrück	3,9	5,4
Salzgitter	7,5	9,2
Bremen	5,3	6,5
Bundesgebiet	3,8	5,6

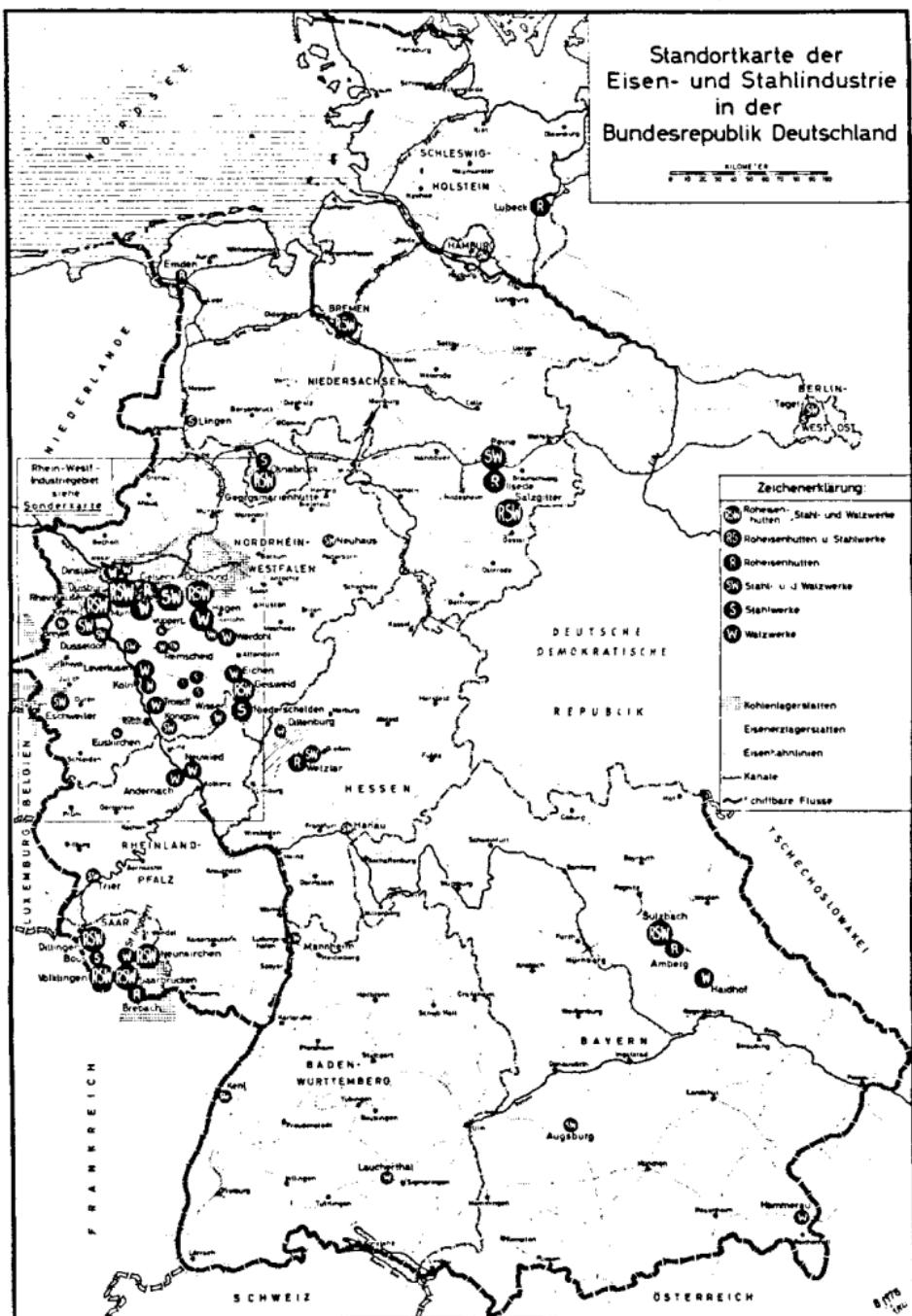
Standortkarte der  
Eisen- und Stahlindustrie im  
Rhein.- Westf.- Industriegebiet

KILOMETERS



Standortkarte der  
Eisen- und Stahlindustrie  
in der  
Bundesrepublik Deutschland

**KILOMÈTRE**



#### 4. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Eisen- und Stahlindustrie

1. In der Bundesrepublik arbeiten etwa 1,8 v. H. aller Erwerbstätigen im Produktionsbereich Eisen und Stahl<sup>4</sup> (1970 2,1 v. H.).

Der Sektor ist neben der Chemie der wichtigste Grundstoffbereich; innerhalb des *Produzierenden Gewerbes* hält er die fünfte Position (hinter dem Maschinenbau, dem Straßenfahrzeugbau, der Elektrotechnik und der Chemie) mit Anteilen von 6,2 v. H. an den Beschäftigten (1970 6,5 v. H.) und 6,0 v. H. am Umsatz (1970 6,9 v. H.).

2. Als Grundstoffsektor beliefert der Eisen- und Stahl-Bereich fast ausschließlich den intermediären Bereich mit Vorleistungen. Ein sehr hoher Anteil – etwa 53 v. H. des Produktionswertes<sup>5</sup> – besteht aus intrasektoralen Lieferungen innerhalb des Sektors selbst; zu den wichtigsten übrigen Abnehmern gehören der Maschinenbau (6 v. H.), der Straßenfahrzeugbau (5 v. H.), die EBM-Warenproduktion (4 v. H.), der Stahlbau (3 v. H.) und die Elektrotechnik (2 v. H.); der Anteil aus der Ausfuhr am Produktionswert ist mit 16 v. H. hoch, die direkten Lieferungen an die übrigen Endnachfragebereiche bedeutsungslos (unter 1 v. H.). Mit seiner Produktion deckt der Eisen- und Stahlsektor etwa 94 v. H. des gesamten inländischen Bedarfs. Die Importbezüge verteilen sich ähnlich wie der Inlandsabsatz.

Die von den anderen inländischen Bereichen empfangenen Leistungen – neben den intrasektoralen Bezügen – vor allem aus den Bereichen Handel (9 v. H. der Vorleistungen), Bergbau (5 v. H.) und Energie (4 v. H.).

Die Bruttowertschöpfung verteilt sich zu etwa 11 v. H. auf Abschreibungen, 8 v. H. auf Produktionssteuern abzüglich Subventionen, 63 v. H. auf Löhne und 18 v. H. auf Profite; die Lohnquote, der Anteil der Löhne an der Wertschöpfung, liegt damit bei etwa 78 v. H.

3. Mit einer Verflechtungsanalyse<sup>6</sup> lassen sich die multiplikativen Effekte abschätzen, die aus den veränderten Absatzbedingungen nicht nur für die Produktion eines Bereichs, sondern aller übrigen resultieren. Bei einem angenommenen Rückgang der Exportnachfrage nach Eisen- und Stahlerzeugnissen um 1000 Werteneinheiten würde – bei gleichbleibender End-Nachfrage nach anderen Produkten – das Produktionsniveau des Sektors selbst um etwa 2025 Werteneinheiten zurückgehen, dazu käme ein Produktionsausfall, der bei anderen Sektoren induziert wird, um weitere 918 Einheiten; der Gesamtmultiplikator liegt damit bei 2,94 (für die zusammengefaßten übrigen Bereiche ergibt sich ein entsprechender Multiplikator von nur 1,69).

4. Die inländische Eisen- und Stahlerzeugung ist regional stark konzentriert. Wo der Sektor die Produktionsstruktur beherrscht, ist in der Regel auch der Multiplikatoreffekt höher. In NRW, wo etwa 5,3 v. H. aller Beschäftigten im Eisen- und Stahlsektor arbeiten – das sind knapp 64 v. H. aller im Bundesgebiet in diesem Sektor Beschäftigten – läßt sich eine Relation von Endnachfrageänderungen zu induzierter Produktionsänderung von etwa 1 zu 3,5 errechnen. Durch den hohen Anteil des Sektors am Gesamtoutput der Region – 12 v. H. 1979 – bekommt dieser Effekt erst sein besonderes Gewicht.

## 5. *Die westdeutsche Stahlindustrie in der EG*

1. Entgegen der EG-Selbstdarstellung der BRD-Stahlindustrie zeigen alle relevanten Kennziffern, daß sie ihre Position in der EG in den 70er Jahren nicht maßgeblich verbessern konnte. Der EG-Anteil der BRD an der Rohstahlproduktion (bzw. Walzstahlproduktion) schwankt zwischen 33% (40%) 1970 und 31% (31%) 1978 und steigt 1979 wieder auf 33%. 1980 konnte diese Position gehalten und teilweise sogar noch verbessert werden, was sich auch in der entsprechenden EG-Quote nach § 58 von 32,5% niederschlug. Dieses Ergebnis ist jedoch vor allem vor dem Hintergrund des Produktionseinbruchs in England zu sehen. Der Vorsprung, den die westdeutschen Stahlkonzerne 1970 bei modernen Verfahren hatten (Oxygenstahl 50%, Elektrostahl 30%, Flacherzeugnisse 42% der jeweiligen EG-Produktion) schrumpfte bis 1978 auf 33%, 20% bzw. 32%. Der Anteil an den Rohstahlkapazitäten lag zwischen 33,8% (1974), 33,1% (1975) und 33,8% (1979).

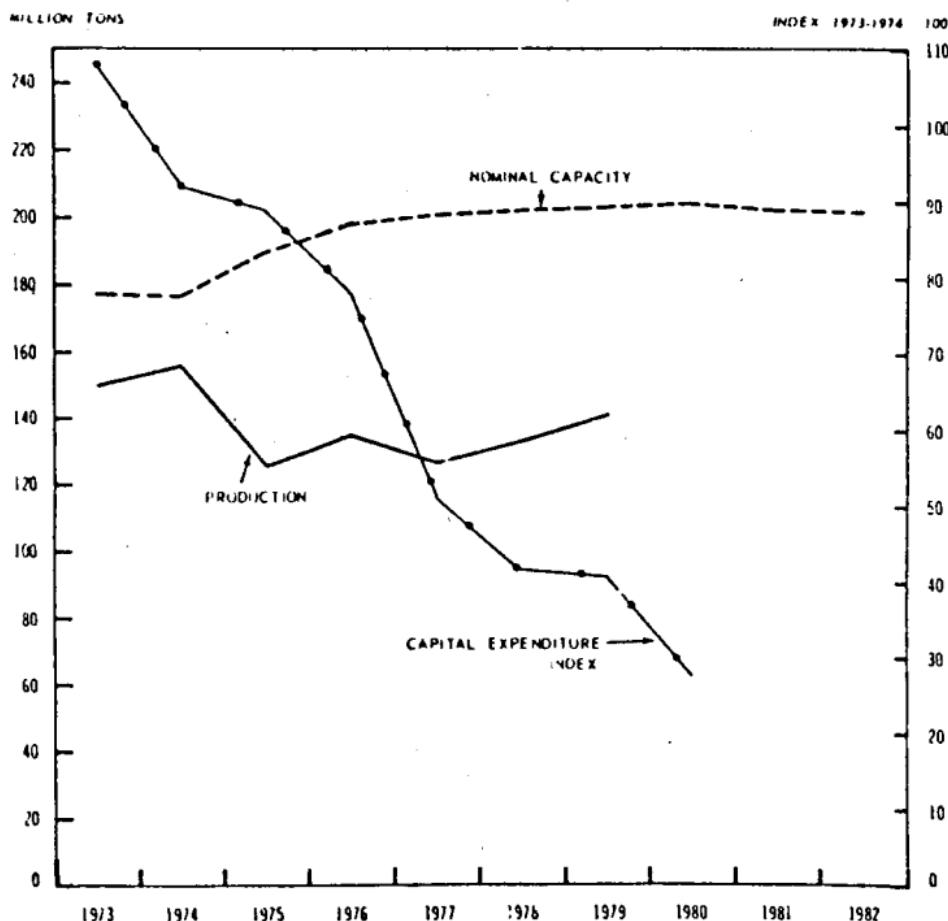
Der Anteil der BRD an den *geplanten* Erzeugungsmöglichkeiten wird für 1983 mit 33,8%, an den Stranggießkapazitäten mit 37,4% (1979: 41%) angegeben.

2. Diese Ziffern beweisen, daß die Investitionen der Konkurrenzkonzerne in den EG-Ländern in den 70er Jahren relativ hoch gewesen sein mußten, so daß der Modernitätsvorsprung der BRD-Konzerne relativ schnell aufgeholt wurde. Dies zeigt auch die EG-Investitionsstatistik (die Investitionen in den Kohle- und Stahlindustrien der Gemeinschaft, Juli 1980, Brüssel): 1978 und 1979 lag nur in Belgien der Investitionsaufwand pro t erzeugter Rohstahl niedriger als in der BRD (ebenda, S. 35). Der BRD-Anteil an den EG-Investitionen in der Eisen- und Stahlindustrie schwankte zwischen 17% (1973), 25% (1976), 22% (1978) und ca. 25% im Jahre 1979.

Ausdruck der wachsenden Überkapazitäten in allen EG-Ländern ist das drastische Absinken der realen Investition der Eisen- und Stahlindustrie der EG.

Schaubild 5

Produktion, Kapazität und Kapitalanlagen in der EG



Quelle: OECD, Steel in the 80's, Paris, S. 109

Dabei gingen die Investitionen je produzierte Tonne Rohstahl wie folgt zurück:

*Tabelle 6  
Investitionen in ERE je Tonne Rohstahl*

Jahr	BRD	EG
1975	17	27
1976	19	25
1977	14	19
1978	11	16

Quelle: SAEG, Jahrbuch Eisen und Stahl 1979.

Allerdings muß berücksichtigt werden, daß die Investitionen in der BRD in dieser Zeit ausschließlich für Modernisierungsmaßnahmen verausgabt wurden.

### 3. Vergleich der Arbeitsproduktivität

*Tabelle 7  
Leistung pro Mann und Jahr in Tonnen Rohstahl*

Jahr	BRD	EG
1973	216,8	193,7
1974	229,4	196,4
1975	182,2	163,4
1976	193,5	176,4
1977	186,1	175,2
1978	203,4	193,5

Quelle: SAEG, Jahrbuch Eisen und Stahl 1979, eigene Berechnung.

In dieser Tabelle wird natürlich nicht sichtbar, daß die Produktivität je geleistete Arbeitsstunde auch seit 1975 in der BRD um ca. 24% gestiegen ist. (vgl. Arbeitgeberverband Eisen und Stahl, Jahresbericht 78/79-79/80, S. 83)

Es läßt sich also feststellen, daß die BRD-Stahlindustrie ihre führende Position in der EG zwar im großen und ganzen behauptet hat, sich jedoch keineswegs weiter abgesetzt hat, so daß die Behauptung

völlig ungerechtfertigt ist, nur die Stahlindustrie der Bundesrepublik sei modernisiert worden, sie sei den anderen Ländern völlig überlegen; dies gilt ganz besonders nicht für Italien, das über modernste Küstenstahlwerke verfügt. Würde man nicht die nationalen Durchschnittszahlen, sondern Konzernzahlen zugrundelegen, wäre das Bild noch differenzierter.

## II. Kritik der Stahlpolitik

### 1. Betriebliche und Unternehmensebene, Konzernstrategien

#### 1.0 Konkurrierende Investitionspolitik

Zur wichtigsten Ursache der strukturellen Krisen der Stahlindustrie gehört die konkurrierende Investitionspolitik der Stahlkonzerne, die trotz EGKS-Vertrag (Investitionsmeldung) und vielfältiger Markt- und Produktionsabsprachen zum Aufbau von Überkapazitäten geführt hat. Der Versuch, Marktanteile zu vergrößern und Produktivitätsvorsprünge zu erreichen, führt aufgrund des Fehlens einer gemeinsamen Investitionsplanung zwangsläufig zu Überinvestitionen.

In einer Industrie, in der zwischen der Investitionsentscheidung und -realisierung ein Zeitraum zwischen 4–8 Jahren besteht, können kurzfristige Konjunktur- und Gewinnbedingungen unmöglich funktionsfähige Indikatoren für die Kapazitätsplanung der Konzerne sein.

Seit Mitte der 60er Jahre wurden als Reaktion auf die zunehmende Konkurrenz der japanischen Stahlindustrie, die auf modernster Grundlage große integrierte Hüttenwerke an Tiefseehäfen errichtete, aufgrund der raschen Entwicklung der Transportsysteme (Transportkostenvorteile) auch in Westeuropa derartige Küstenwerke auf neuer technischer Grundlage gebaut (Ijmuiden [Estel]; Ghent-Zelzate [ARBED, Cockerill]; Dünkirchen [USINOR]; Fos sur Mere [Solmer]; Bagnoli [Italsider]; Teeside [BSC];).

Dabei war der Kapitalbedarf für den Aufbau völlig neuer Küstenwerke derart hoch, daß die Staaten und Konzerne, die hauptsächlich diesen Weg gingen, zugleich die Modernisierung der alten Stahlwerke stark vernachlässigten. Die Stahlindustrie der Bundesrepublik dagegen konzentrierte sich hauptsächlich auf die Modernisierung der besten vorhandenen Standorte (vor allem im Duisburger Raum) und erreichte eine beschleunigte Erneuerung des fixen Kapitals durch Einführung der neuen Technologien (Großhöfen, Blasstahlwerke, Elektrostahlwerke, Stranggußanlagen, Größensprung bei den Walzwerken).

Die großen Überkapazitäten als Ergebnis dieses konkurrierenden Investitionsmechanismus ließen die Kapitalverwertung unter Druck geraten. Produktion und Auslastungsgrad gingen stark zurück (Vgl. Tab. 8).

*Tabelle 8**Produktion und Produktionsmöglichkeiten für Rohstahl und Walzstahl-Fertigerzeugnisse (in Mio. t)*

Erzeugnis	Prod.	Kapazitäten		Auslastung (in %) 1979
	1979	1979	1983	
Rohstahl	140,8	203,5	200,8	69,2
Warmbreitband	49,7	69,8	76,5	71,2
Schwere Profile (einschl. Rohrenrund- und -vierkantstahl)	10,9	18,4	17,6	59,3
Leichte Profile	20,7	30,8	30,6	67,2
Walzdraht	12,6	18,9	18,9	66,3
Bandstahl und Rohrenstreifen	7,2	12,2	11,6	58,7
Warmgewalzte Bleche und Breitflachstahl	14,4	27,9	27,9	51,7
Kaltgewalzte Bleche	29,0	43,8	45,5	66,3
Warmbreitband- Fertigerzeugnisse	11,6	15,6	18,7	71,2
Walzstahl-Fertig- erzeugnisse insges. <sup>1)</sup>	106,4	167,6	170,7	58,4

<sup>1)</sup> Einschließlich Warmbreitband-Fertigerzeugnissen und Röhrenrund- und -vierkantstahl.  
Quelle: Norbert Welter, Stalkocher kappen Kapazitäten, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 22. Nov. 1980 (aus: EGKS, Die Investition in der Eisen- und Stahlindustrie der EG, Brüssel 1980).

*1.1 Konzentration und Zentralisation ohne Demokratisierung*

Unmittelbare Folge des durch Überkapazitäten bedingten Drucks auf die Kapitalverwertung sind die in der Krise anschwellenden Zentralisationsprozesse in der Eisen- und Stahlindustrie, die eine starke Zusammenballung von ökonomischer und damit auch politischer Macht in wenigen Händen bewirken, ohne von einer demokratischen Kontrolle seitens der Beschäftigten, Gewerkschaften und der Gesellschaft begleitet zu sein.

## *Großfusionen der Eisen- und Stahlindustrie der BRD in den 70er Jahren*

---

- 1970 Thyssen-Mannesmann Ringtausch (Röhren/Walzstahl)
  - 1971 Stahlwerke Salzgitter-Ilseder-Hütte zu »Stahlwerke Peine-Salgitter«
  - 1971 ARBED-Röchlingsche Eisen- und Stahlwerke (50%ige Beteiligung)
  - 1971/72 Hoesch-Hoogovens zu Estel
  - 1973/74 Thyssen-Rheinstahl
  - 1974 Mannesmann-Demag
  - 1974 Deutsche Edelstahlwerke (Thyssen), Edelstahl Witten
  - 1974 Krupp-Stahlwerke Südwestfalen
  - 1977 Klöckner-Maxhütte
  - 1977 ARBED-Röchling-Neunkirchner Eisenwerke (große Saarlösung)
- 

Da sich trotz solcher Fusionswellen der Mechanismus der monopolistischen Konkurrenz nicht prinzipiell verändert, wird die immanente Kristentendenz nicht dauerhaft außer Kraft gesetzt. Insofern sind auch diejenigen Konzerne und Standorte, die die Krise seit 1975 bislang gut gemeistert haben (z. B. Thyssen und Krupp), in Zukunft nicht vor ähnlichen Schieflagen wie heute bei Klöckner, Hoesch-Estel und den Saarwerken gefeit.

Die Konzentrationswelle betraf natürlich nicht nur Großunternehmen. Nach Angaben der Monopolkommission (Hauptgutachten II) kam es im Zeitraum 1970 bis 1975 in der BRD-Stahlindustrie zu insgesamt 175 Unternehmenszusammenschlüssen (gemäß § 23 des Gesetztes gegen Wettbewerbsbeschränkung), von denen 33 innerhalb der eigenen Branche stattfanden. Allein 1976 kam es von insgesamt 31 Zusammenschlüssen zu 10 konglomerierenden, 1977 zu 12 von 22 Zusammenschlüssen.

Die Konzentrations- und Fusionswelle ist nicht an sich zu kritisieren. Unter den gegebenen Bedingungen erfolgt jedoch keine gesellschaftlich sinnvolle, sondern eine ausschließlich durch die jeweiligen individuellen Konzerninteressen geprägte Anpassung, die einzelne Betriebe, Unternehmen und Regionen unvermittelt und drastisch trifft. Es werden keine alternativen Arbeitsplätze zu Verfügung gestellt. Kleine und mittlere Betriebe werden teilweise mit dem Ziel aufgekauft, sie anschließend stillzulegen. Seit 1975 sind Dutzende dieser Unternehmen vom Markt verschwunden.

## *1.2 Unterauslastung und Gewinnschwelle (break-even-point)*

Die größten Konzerne sind dagegen in der Lage, die Unterauslastung ihrer Kapazitäten für längere Zeit durchzustehen. Dafür sind unterschiedliche Gründe maßgeblich, die hier nur knapp angedeutet werden können:

- Preisanhebungen durch private oder staatlich erzwungene Kartellbildung (Eurofer I (1977), Art. 58 EGKS-Vertrag 1980)
- staatliche Subventionen und Verlustübernahmen
- Interner Gewinn- und Verlustausgleich in vertikal konzentrierten Konzernen (z. B. Thyssen und Krupp, deren Edelstahl- und Maschinenbauaktivitäten auch nach 1975 Gewinne abwarfen).

Auf diese Weise wird eine schnelle Kapazitätsvernichtung der jeweiligen Stahl- »Grenzbetriebe« in den Konzernen verhindert. Dies führt jedoch zugleich zur Verfestigung der Überkapazitäten. Die Stahlkonzerne versuchen mit einem Bündel von Rationalisierungs- und Personalmaßnahmen, die den »break-even-point«, d. h. die Gewinnschwelle, auf einen möglichst niedrigen Grad der Auslastung der Kapazitäten herabdrücken sollen, einen Ausweg zu finden, ohne das investierte Kapital zu verlieren. So werden z. B. die Richtbelegschaftszahlen auf relativ niedrige Auslastungsraten orientiert, so daß bereits bei einem leichten Produktionszuwachs von den stark reduzierten Belegschaften Zusatzschichten verfahren bzw. Leiharbeitskräfte eingestellt werden müssen.

Es ist offensichtlich, daß diese Form der Krisenbewältigung volkswirtschaftlich wenig effektiv und zugleich mit negativen sozialen Konsequenzen verbunden ist und zusätzlich radikalere Einschnitte und Stilllegungen lediglich auf einen späteren Zeitpunkt verschiebt. Dieser Zeitpunkt rückt jedoch näher, da die riesigen bis 1975 angesammelten stillen Reserven inzwischen verbraucht sein dürften.

## *1.3 Sektorale Kapitalmobilität und Diversifikation*

Da in der hochkonzentrierten Stahlbranche der Markt für eine vollständige Anlage des Kapitalgewinns in dem Stahlsektor zu eng ist und der Verdrängungsmechanismus aufgrund der Vermachtung nur in langen Zeiträumen zum Zuge kommen kann, kommt es in hohem Maße zur sektoralen Kapitalmobilität. Stahlkonzerne wie Thyssen, Krupp, Klöckner, Mannesmann und andere verstärken bereits seit Jahren ihre Aktivitäten im Bereich des Maschinen- und Anlagebaus, aber auch in völlig stahlfremden Zweigen. Spektakuläre Aufkäufe

waren hier die Übernahme von Demag durch Mannesmann, Rheinstahl durch Thyssen sowie Stahlwerke Südwestfalen durch Krupp. Dem Abbau von Arbeitsplätzen im Stahlsektor steht innerhalb des Konzerns durch solche Aufkäufe zwar eine Zunahme von Arbeitsplätzen im Weiterverarbeitungsbereich bzw. Edelstahlbereich gegenüber, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bestehen jedoch nicht im Zuwachs von Arbeitsplätzen, sondern lediglich in der Veränderung der Eigentumsstrukturen und des Zentralisationsgrades des Maschinen- und Anlagenbaus sowie der Edelstahlindustrie.

#### *1.4 Bornierte Eigentümerinteressen verhindern Modernisierung*

Der große Kapitalbedarf zur Modernisierung der Stahlwerke verlangt bestimmte Mindestgrößen der investierenden Unternehmen. Wo diese nicht gegeben waren, wie z. B. im Saargebiet, wurden über Jahrzehnte hinweg notwendige Modernisierungsinvestitionen unterlassen (Neunkirchner Eisenwerke, Stahlwerke Röchling), weil die Eigentümer (Stumm-Familie, Otto Wolff AG, Familie Röchling) bis 1974 kein Interesse an einer Neuordnung der Eigentumsverhältnisse, sondern am Herausziehen hoher Gewinne hatten und auch in der Krise aus eigensüchtigen, bornierten Interessen lange Zeit eine Lösung verweigerten. Um so einschneidender sind die Umstrukturierungsmaßnahmen, die Ende 1978 auch aufgrund des Drucks der Stahlarbeiter und der Gewerkschaften vertraglich vereinbart wurden, die zumindest sichern, daß die Stahlindustrie modernisiert, die Konzentration der Produktion auf wenige Standorte erfolgt und damit der Montankern erhalten wird – wenn auch um den Preis von ca. 10 000 Arbeitsplätzen. (Vgl. Judith u. a., Die Krise der Stahlindustrie – Krise einer Region, Köln 1980).

#### *1.5 Rasche Kapazitätserweiterung auch noch in den Krisenjahren/ Expansion auf Kosten der Nachbarländer*

Die Stahlkonzerne der Bundesrepublik haben auch nach 1974 die Kapazitäten von 60,4 Mio t auf 68,9 Mio t erhöht! (SAEG: Jahrbuch Eisen und Stahl, 1979, S. 59). Dies erklärt, daß selbst im drittbesten Stahljahr der Bundesrepublik (1979 mit ca. 46 Mio t Rohstahlproduktion) die Kapazitätsauslastung lediglich ca. 67% betrug, während sie 1977 sogar bei 58%, 1974 dagegen noch bei 88% lag.

Zu berücksichtigen ist hier allerdings, daß möglicherweise eingemottete Anlagen als Kapazitäten an die EGKS gemeldet wurden, um

dann später einen hohen Beitrag der westdeutschen Stahlkonzerne zum Kapazitätsabbau, der *ja offiziell* von der EG-Kommission betrieben wird (Davignon-Plan), fingieren zu können.

Wie ist dieser große Anstieg der Kapazitäten (BRD : + 14%, EG + 12%, Italien + 23,9%, Frankreich + 6,2%, GB + 03,%) in den Jahren 1974 bis 1978 in der BRD zu erklären?

Die Stahlkonzerne der Bundesrepublik haben die Modernisierungsinvestitionen, die im aktuellen Stadium der technischen Entwicklung der Eisen- und Stahlindustrie sowohl arbeits- als auch kapitalsparend sind und sich leicht mit Kapazitätserweiterungen verbinden lassen, mit dem Ziel der Verdrängung von Marktanteilen der EG-Partner getätigt, obwohl man unter der Voraussetzung, daß die Angleichung der industriellen Entwicklungsniveaus in der EG für wünschenswert gehalten wird, Ländern wie Italien ein Wachstum des Marktanteils zubilligen muß. Auf Kosten der ausländischen »Partner« soll der BRD-Marktanteil, der teilweise auf ca. 31% (1977) gesunken war, wieder hochgedrückt werden. (1979: 33%;, 1980: zwischen 34 und 35 Prozent. Hier macht sich der massive Einbruch der britischen Stahlindustrie bemerkbar.)

Diesem aggressiven Konzept der Stahlindustrie der Bundesrepublik konnten Frankreich, Italien und Belgien bislang standhalten, während Großbritannien der Hauptverlierer war (5 Prozentpunkte). (Vgl. SAEG, Jahrbuch Eisen und Stahl, 1979, S. 40). Schließlich liegt ein weiterer Grund für den zusätzlichen Aufbau von Überkapazitäten in einer eklatanten Fehleinschätzung über den Charakter der Krise seit 1975. Man unterstellte einen baldigen »normalen« Konjunkturaufschwung nach dem tiefen Einbruch 1975. Die Kapazitäten wurden modernisiert und vorgehalten, um für einen erwarteten ähnlichen Boom wie 1974 gerüstet zu sein und dann »aus dem Vollen« schöpfen zu können. Erst zu Beginn der 80er Jahre scheinen die Konzerne eine Neubewertung der Krise vorgenommen zu haben, die zu einer Verringerung der Kapazitäten führen soll.

Obwohl 1980 mengenmäßig kein schlechtes Stahljahr gewesen ist (43,8 Mio t), erfolgte aufgrund des hohen Kapazitätsüberhangs in der EG ein auch von westdeutschen Konzernen (Klöckner) angezettelter Preiskampf, der das privatwirtschaftliche Kartell Eurofer I zum Platzen brachte. Teile der westdeutschen Stahlindustrie versuchten erfolgreich, ihre Marktanteile auszudehnen. Dies ist ein Grund dafür, daß die Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl Arm in Arm mit der Bundesregierung Sturm lief gegen den Art. 58 des EGKS-Vertrages, dessen Inkrafttreten Voraussetzung für die vorläufige Beendigung des ruinösen Wettbewerbs ist.

Die Tabelle 8 (Welter) verdeutlicht in hohem Maße, daß die immer wiederkehrende Behauptung von der angeblichen Marktüberschwemmung des EG-Marktes durch Drittländerstahl an den Haaren herbeigezogen ist: Die Krise ist hausgemacht.

## 2. Staatliche Politik

### 2.1 Staatliche Subventionen weitgehend ohne Auflagen

#### 2.1.1 Sind Subventionen prinzipiell abzulehnen?

Wir sind nicht der Auffassung, daß Subventionen für Industriezweige, die unter einem scharfen Produktions- und Beschäftigungsdruck stehen, prinzipiell abzulehnen sind. Die Kosten für die Bewältigung drastischer Produktions- und Beschäftigungseinbrüche können für die Gesellschaft und den Staat sehr viel höher sein als die Subventionen, die erforderlich sind, um rechtzeitig einen vorausschauenden Strukturwandel einleiten und realisieren zu können.

Es wäre deshalb zu vordergründig, die Subventionspolitik an sich zu kritisieren, zumal sog. Anpassungssubventionen auch von den Verfechtern der »Marktwirtschaft« nicht abgelehnt werden (Vgl. hierzu die »Stellungnahme zu Problemen der Stahlindustrie in der EG« des wiss. Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 17. 1. 1981.) Die Kritik an der Subventionspolitik hat sich vielmehr darauf zu konzentrieren, daß die Subventionen (nicht nur die »Erhaltungssubventionen«, sondern auch die »Modernisierungs- bzw. Anpassungssubventionen«) den Krisenmechanismus nicht außer Kraft setzen und damit keine dauerhafte Arbeitsplatzsicherheit für die Stahlarbeiter garantieren können:

- bei Modernisierungssubventionen müßten effektive Investitionslenkungsmaßnahmen für die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen sorgen; die traditionellen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und Regionalpolitik, Investitionsanreize zu gewähren, zeigen keine relevante Wirkung

- es muß ein flankierendes sozialpol. Programm, das tatsächlich diesen Namen verdient, aufgestellt und realisiert werden

- der Staat kann durch Umwandlung von Subventionen und Krediten in Staatsbeteiligungen seinen steuernden Einfluß erhöhen und dadurch unerwünschte verteilungs- und vermögenspolitische Effekte der Subventionenspolitik vermeiden,

– die Subventionen müssen mit Investitionslenkenden Maßnahmen gekoppelt sein, die den Mechanismus der Überinvestitionen tendenziell ausschalten. Unter den genannten Bedingungen ließe sich mittelfristig eine Reduzierung und Überwindung der sog. Erhaltungssubventionen ohne soziale Katastrophen realisieren. Wir sind der Auffassung, daß diese Zielsetzung unter den Bedingungen der Vergesellschaftung der Eisen- und Stahlindustrie viel realistischer ist.

### 2.1.2 Schwindelerregende Höhe der Subventionszahlungen in der EG?

Anläßlich der Tagung des EG-Rats der Wirtschaftsminister über die Probleme der Stahlindustrie am 3. 3. 1981 wurde in der Presse der Bundesrepublik eine massive Kampagne gegen die Subventionen der Stahlindustrie in Großbritannien, Belgien, Frankreich und Italien geführt. Die Mitgliedsländer der EG haben sich in einer Entschließung verpflichtet, nach dem 1. Juli 1983 keine weiteren öffentlichen Hilfsmaßnahmen für die Stahlindustrie einzuleiten.

Die Subventionssumme für die erwähnten Länder wurde von Stahlindustriellen, nachdem bislang immer nur von 30 Mrd. DM genannt worden waren auf 60 Mrd. DM für die Jahre 1975 bis 1983 beziffert.

*Tabelle 9*

#### *Vermutete Subventionen in anderen stahlproduzierenden EG-Ländern*

England: 1975-1982	24,6 Mrd. DM	185 DM je t Rohstahl
Belgien: 1975-1980	6,6 Mrd. DM	90 DM je t Rohstahl von 1975-1980
		130 DM 1981-1983
Frankreich: 1975-1980	6,65 Mrd. DM	50 DM
Italien: 1975-1980	7,2 Mrd. DM	

Quelle: vdi-nachrichten 6. 3. 1981. Die Kommission legt in Kürze einen Subventionsbericht vor.

Jährlich wurden bzw. werden nach dieser Quelle also für die Länder 6,6 Mrd. Subventionen ausgegeben, was zwar einerseits eine hohe Summe ist, andererseits jedoch durchaus erträglich ist, wenn eine mittelfristige Perspektive für die Reduzierung der Subventionen besteht, zumal die gesellschaftlichen Kosten zu berücksichtigen sind, die durch die regionalen Krisen verursacht würden, die bei einer strengen Marktpolitik entstehen würden.

Schließlich sind auch die Subventionen und Steuererleichterungen für die Stahlindustrie der Bundesrepublik nicht gering, wie die folgende unvollständige Übersicht ausweist.

## 2.1.3 Stahlsubventionen in der Bundesrepublik

### *Ruhrkohle AG und Kokskohlenbeihilfen*

Zum größten Suventionsfall ist es in der Bundesrepublik bereits in den 60er Jahren gekommen, als in der Stahlindustrie der BRD die Weichen für die Modernisierung gestellt wurden. Stillegungsprämien, Investitionsbeihilfen und Übernahme der defizitären Bergewerke von den Altgesellschaften, die zu einem großen Teil die Stahlkonzerne sind, bei Herauslösung aller profitablen Zweige der Kohlegesellschaften (Kraftwerke, moderner Hütten-Kokereien usw.) aus der RAG bedeuteten faktisch eine erhebliche Suventionierung der Stahlindustrie. Die Kokskohlenbeihilfen und andere Subventionen für den Bergbau beliefen sich zwischen 1966 und 1978 auf ca. 15 Mrd. DM (Politik für das Ruhrgebiet. Leistungen des Landes, Hrsg. Landesregierung NW, Mai 1979, S. 28). Zwar kann man die Kokskohlenbeihilfen nicht als direkte Subventionen der Stahlindustrie bezeichnen, aber immerhin wird dadurch der Ruhrkohlenkoks fast auf Weltmarktniveau heruntersubventioniert. Durch den Hüttenvertrag wird darüberhinaus absolute Versorgungssicherheit garantiert, die z. B. im Boomjahr 1974, als Kokskohle auf dem Weltmarkt knapp war, erlaubte, die Produktion maximal auszudehnen.

### *Regionale Wirtschaftsförderung*

Über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), die diversen Zonenrandförderungsprogramme sowie die Wirtschaftsförderungsprogramme der Länder werden auch die Investitionen von Teilen der westdeutschen Stahlindustrie subventioniert. (Maxhütte in Sulzbach-Rosenberg 20%, Stahlwerke Peine-Salzgitter 25% bzw. 15%, Arbed-Hütten im Saargebiet 20%, regionale Landesförderung für das Ruhrgebiet (Hoesch-Estel-Hüttenwerke, Thyssen, Krupp, Mannesmann) 5%).

### *Forschungs- und Entwicklungssubventionen/Humanisierungsprogramm/Umweltschutz*

Zunehmend wurden unter dem Namen »Innovationsförderung« und »Humanisierung« Investitionen staatlich mit hohen Beträgen subventioniert.

So sieht das Ruhrgebietsaktionsprogramm z. B. im Stahlbereich alleine 125 Mio DM für ein besonderes Eisen- und Stahl-Forschungsprogramm vor. Da im Stahlsektor beinahe jede Großinvestition mit Umweltschutzaufwendungen verbunden ist bzw. das Programm zur

Entstaubung der SM-Werke bis Ende 1978 abgeschlossen sein mußte, wurden hier hohe Steuererleichterung (§ 7 d EKSTG) sowie Subventionen gewährt. Im Ruhrgebiets-Aktionsprogramm sind hohe Subventionen (700 Mio DM für die Sanierung stark umweltbelastender Anlagen (Kokereien, Hochöfen, Stahlwerke usw.) vorgesehen.

### *Arbeitsmarktpolitische Subventionen*

Das 1979 aufgelegte 900 Mio DM-Programm der Bundesregierung und der BFA für Problemregionen mit mehr als 6% Arbeitslosenquote wurde in hohem Maße von den Montankonzernen beansprucht!

Schließlich ist die Übernahme zahlreicher sozialer Einrichtungen und Infrastrukturanlagen der Stahlindustrie, die defizitär sind, in kommunales Eigentum zu erwähnen (Verkehrsbetriebe, Kindergärten, Parks usw.)

### *Versteckte Subventionen und Steuererleichterungen*

Als Beispiel für versteckte Subventionen kann der *Bodenfonds* in Höhe von 500 Mio DM als Bestandteil des Ruhrgebietsaktionsprogramms angeführt werden. Die (prinzipiell sinnvolle) Rekultivierung alter Zechen- und Industriegelände im Ruhrgebiet führt dazu, daß das Land bzw. die Kommunen diese Flächen zu hohen Preisen aufkaufen, mit enormen Kosten kultivieren und dann der Wiederverwendung zuführen. Als Beispiel mag hier die im Gespräch befindliche Übernahme eines Teils des Hoesch-Werkgeländes in Dortmund dienen. Für ca. 600 000 m<sup>2</sup> sind pro m<sup>2</sup> DM 50,- im Gespräch, d. h. für die Stilllegung von Werksteinen würden dem Konzern ca. 30 Mio DM Subventionen gewährt!

### *Steuererleichterungen aller Art*

Die kaum zu quantifizierenden Steuererleichterungen aller Art haben sich in den letzten Jahren sprunghaft erhöht. Nicht zuletzt ist hier der Wegfall der Lohnsummensteuer zu nennen, der den Stahlkonzernen dutzende Millionen an Steuerersparnissen eingebracht hat. Für Hoesch Dortmund kann hier ein Betrag von ca. 8–10 Mio DM pro Jahr angesetzt werden. Infrastrukturinvestitionen sowie staatlich gestützte Strompreisbilligtarife sind ebenfalls in Milliardenhöhe zu benennen. (Vgl. Politik für das Ruhrgebiet, a. a. O.).

### *Konzernbezogene Einzelmaßnahmen*

Schließlich sind die direkten konzernbezogenen Einzelmaßnahmen (hier nur unvollständig) zu nennen.

a) Bereits 1967 wurde mit einer nicht beanspruchten 300 Mio-DM-Bürgschaft die Illiquidität des Krupp-Konzerns verhindert, der deshalb

sein enormes antizyklisches Investitionsprogramm zur Rationalisierung des Stahlsektors sowie zur Expansion der Diversifikation finanzieren konnte:

*Tabelle 10*

*Entwicklung der Roheisen- und Rohstahlerzeugung der Fried. Krupp Hüttenwerke seit 1966*

	Roheisenerzeugung Werk Rheinhausen	Roheisenerzeugung Werk Bochum
<b>1966</b>		
Anzahl der Hochöfen	7	5
Kapazität in Mill. t/Jahr	1,8	1,1
<b>1977</b>		
Anzahl der Hochöfen	5	-
Kapazität in Mill. t/Jahr	4,8	-
Ziel	,	,
Anzahl der Hochöfen	3	-
Kapazität in Mill. t/Jahr	5,4	-

	Rohstahlerzeugung Werk Rheinhausen	Rohstahlerzeugung Werk Bochum
<b>1966</b>		
Anzahl der Anlagen <sup>1)</sup>	11	21
Kapazität in Mill. t/Jahr	2,2	1,5
<b>1977</b>		
Anzahl der Anlagen <sup>1)</sup>	7	7
Kapazität in Mill. t/Jahr	5,5	1,2
Ziel	,	,
Anzahl der Anlagen <sup>1)</sup>	3	3
Kapazität in Mill. t/Jahr	6,0	1,2

1 I.D.-Konverter, Siemens-Martin-Öfen, Elektroöfen.

Quelle: G. Meinhagen, Konzentration und Ausbau der Roheisen- und Rohstahlerzeugung der Fried. Krupp Hüttenwerke, Bericht Nr. 546 des Ausschusses für Anlagetechnik des Vereins Deutscher Eisenhüttenleute, in: Stahl und Eisen 97 (1977), Nr. 3, S. 110-117.

b) Mit hohen Einschüssen, Verlustübernahmen und Kreditverbilligungen hat der bundeseigene *Salzgitter-Konzern* eine Rundumerneuerung seiner Stahlbasis finanzieren können. Der Bau des Elbe-Seiten-Kanals und des neuen Erzhafens in Hamburg kommt nicht zuletzt diesem Konzern zugute.

c) Das bekannteste Beispiel für ein starkes staatliches Engagement liefert die (zeitweilige) Lösung der Stahlprobleme des *Saargebietes*, zu der Bund und Saarland mit ca. 1,5 Mrd DM Bürgschaften, Krediten und Subventionen (ohne den Ausbau des Saarkanals) beitragen. (Vgl. hierzu R. Judith u. a., *Die Krise der Stahlindustrie – Krise einer Region*, Köln 1980).

d) Klöckner und Hoesch.

Für die Modernisierung der Maxhütte in Sulzbach-Rosenberg und der Dortmunder Hüttenwerke des Estel-Hoesch-Konzerns, die von den Belegschaften gefordert werden, bieten Bund und Länder (NRW und Bayern) hohe Subventionen und Kreditverbilligungen an, die allerdings bis dato von den Konzernen nicht abgerufen werden.

Bei Hoesch handelt es sich um einen zinsverbilligten Kredit von 243 Mio DM bei einem (im Februar 1980) geschätzten Investitionsvolumen von ca. 500 Mio DM (Subventionswert 100 Mio DM), während der Maxhütte bei einem Investitionsvolumen von 235 Mio ca. 30% Zuschüsse und Beihilfen angeboten werden.

Die Gründe für die Nichtannahme dieser Kredite und Subventionen liegen wohl darin, daß beide Konzerne im Rahmen der EG-»Marktbereinigung« ihren Beitrag durch die Vernichtung von Kapazitäten in Dortmund und Sulzbach-Rosenberg zu leisten gedenken sowie in der im Vergleich zu den anderen deutschen Stahlkonzernen relativ ungünstigen Finanzsituation dieser Unternehmen (Vgl. Handelsblatt vom 31. 10. 80, *Neue Strukturen und Verfahren gegen wachsenden Kosten- druck*).

## 2.2 *Kritik der staatlichen Auffangplanung/Sozialplanpolitik ersetzt nicht Arbeitsplatzsicherung*

Die traditionelle staatliche »Auffangplanung« verhindert weder die Verschärfung der Stahlkrise und ihre Abwälzung auf die Stahlarbeiter und die betreffenden Regionen, noch ist sie heute geeignet, einen effektiven Beitrag zur regionalen Umstrukturierung zu leisten.

Angebotsorientierte Infrastrukturprojekte z. B. im Saargebiet oder im östlichen Ruhrgebiet (Bau des Saarkanals, zusätzliche Autobahnprojekte) sowie staatliche Investitionsanreize durch regionale Wirt-

schaftsförderung, Bereitstellung von Industrieflächen usw. mögen zwar eine notwendige, auf keinen Fall jedoch hinreichende Bedingung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze sein. In Zeiten des allgemeinen und langanhaltenden Wirtschaftswachstums, unter der Bedingung des Arbeitskräftemangels hätte eine solche Politik für eine gewisse Zeit erfolgreich abgewickelt werden können, wie das Beispiel der Kohlekrise im Ruhrgebiet in den 60er Jahren zeigt. Hier wurden vor allem im tertiären Bereich Arbeitsplätze geschaffen, ein Sektor, der heute bereits ebenfalls zahlenmäßig stagniert bzw. wegen der staatlichen »Spar«politik reduziert wird. Bei kaum noch wachsender Wirtschaft ist z. B. trotz hohen staatlichen Engagements im Saargebiet fast sicher, daß die flankierenden Maßnahmen zur staatlich subventionierten Modernisierung den aus diesem Modernisierungsprozeß hervorgehenden Verlust von ca. 10 000 Arbeitsplätzen nicht ersetzen können. Da ist es kein Trost, daß ohne diese staatlichen Anpassungshilfen die Probleme noch größer wären.

Die in Kombination mit der Montanmitbestimmung im Stahlsektor entwickelte Sozialplanpolitik (Vgl. hierzu Autorengemeinschaft, Sozialplanpolitik in der Eisen- und Stahlindustrie. Mit ausgewählten Sozialplänen, Köln 1979), die zur Zielsetzung die Verhinderung von Entlassungen, die Verdienstsicherung bei Umsetzungen usw. hatte und in diesem Sinne Beispielhaftes geleistet hat, war in erster Linie zugeschnitten auf Zeiten des allgemeinen Wirtschaftswachstums, in denen man noch mit autonomen Umstrukturierungsmechanismen der Regionen rechnen konnte. Heute kann die Sozialplanpolitik – obwohl sie nach wie vor einen hervorragenden Stellenwert haben wird – jedoch keine Alternative zur Arbeitsplatzsicherungs- und Strukturpolitik sein. Die Stahlkrise ist inzwischen derart tief, daß die Konzerne Massenentlassungen nicht mehr umgehen wollen und aus den »Marktkräften« produzierte Ersatzarbeitsplätze nirgends zu gewinnen sind.

Ein heute dringend erforderlicher *planmäßiger* Strukturwandel im Interesse der Arbeitnehmer (Vgl. hierzu Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Thesen zur Neuorientierung der Strukturpolitik, Kap. XI, in: Gegen konservative Formierung. Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1980) zielt weit über die Sozialplanpolitik hinaus und ist eine Voraussetzung für ihr weiteres Funktionieren. Auch aus diesem Grunde ist die Verteidigung sowie der Ausbau der Montanmitbestimmung unverzichtbar.

### *2.3 Zur Kritik der EG-Stahlpolitik*

Es gibt wohl kaum einen Wirtschaftszweig (ausgenommen den Agrarsektor), der dem Zugriff der EG derart stark unterliegt wie die Montanindustrie. Es waren gute, in der Geschichte liegende Gründe, die der Kommission der EG (früher der Hohen Behörde der EGKS) vergleichsweise weitgehende Kompetenzen des Eingriffs in den Stahlmarkt zuwiesen, nicht zuletzt die Erfahrung, daß die Strategie der Montankonzerne (aller kapitalistischen Länder) erheblich zur Weltwirtschaftskrise 1929 ff beitrug, daß die deutsche Montanindustrie außerordentlich aggressiv gegen den »Rest Europas« vorging und hiergegen in der Nachkriegszeit ein Wall aufgebaut werden sollte, schließlich weil bekannt und umstritten war, daß die Montanindustrie als klassischer Wirtschaftssektor mit überproportional hohen Ausschlägen der Konjunktur sowie manifesten Tendenzen zur Überkapazität und ruinösen Konkurrenz einem regulierenden Eingriff seitens des Staates unterworfen werden mußte.

Die hier vorgetragene Kritik an der EG-Stahlpolitik richtet sich zu einem großen Teil darauf, diesen ihr im Vertrag von 1950 zugebilligten normativen Gestaltungsspielraum für die Entwicklung der Eisen- und Stahlindustrie nicht wahrgenommen zu haben und damit aus einem Instrument der partiellen Steuerung der Entwicklung des Montansektors in eines der Stahlkonzerne, in ein staatsinterventionistisches Kartell umfunktioniert worden zu sein.

#### *2.3.1 EGKS als Investitionsmeldestelle*

Es gibt keinen Industriezweig, über den aufgrund der Berichtspflicht der Stahlunternehmen an die EG so gute Informationen über Produktion, Beschäftigung, Kapazitätsentwicklung, Investitionen, Investitionsplanung und -finanzierung vorliegen wie über die Montanindustrie der EG.

Allerdings zeigt die Tiefe der Stahlkrise und vormals die Kohlekrise, daß offensichtlich das Konzept indikativer Investitionslenkung mittels einer Investitionsmeldestelle und entsprechender unverbindlicher *Beratung* versagt hat. Die Investitionsmeldestelle ist unseres Erachtens nur eine notwendige, nicht jedoch eine hinreichende Bedingung für die Krisenvermeidung; dies gilt ebenso für die von der EG vierteljährlich aufgestellten Produktionsvorausschätzungen sowie die Zehnjahres-Prognosen »Allgemeine Ziele«. Ansonsten ist es nicht zu erklären, daß es zu einem derartigen Ausmaß der Erstellung von Überkapazitäten gekommen ist und daß die Stahlindustrie ihre Kapazitäten noch in der Krise erhöht hat.

Unserer Einschätzung nach wurde die normative Kraft des EGKS-Vertrages vor allem bezüglich der Genehmigung (und damit der Koordinierung) der Investitionen nicht genutzt. Dies überrascht jedoch nicht, weil erst dann mit einer sinnvollen Ausschöpfung der Vertragsmöglichkeiten zu rechnen ist, wenn auch auf der nationalen Ebene die Priorität der Gewinnmaximierung durch die der Bedarfs- und Beschäftigungsorientierung abgelöst sein wird.

### 2.3.2 Eurofer I/Davignon-Plan und Blockierung des sozialpolitischen Anpassungsprogramms

Statt einer aktiv gestaltenden Stahlpolitik seitens der Kommission der EG wurde auf eine privatwirtschaftliche »Lösung« und Beherrschung der Stahlkrise gesetzt. Auf Initiative der westdeutschen Stahlindustrie wurde 1976 das Stahlkartell Denelux und später Eurofer I gegründet. In Kombination mit den von der Kommission der EG bestimmten sog. Orientierungs- und Mindestpreisen sowie Vorschlägen zum Produktionsvolumen der einzelnen Produktarten sollten die verfallenden Preise angehoben und damit die Profitsituation verbessert werden, was auch zeitweilig gelang. Dieses Instrumentarium wurde von der BRD-Stahlindustrie immer als Alternative zur Inkraftsetzung von Art. 58 EGKS-vertrag gesehen. Flankiert wurde dieses Konzept durch ein Programm der Reduzierung des Stahlkapazitäten, der Belegschaften sowie der Modernisierung der Anlagen, dem sog. »*Davignon-Plan*«.

Tab. 11 zeigt die Planung der Stilllegung alter Kapazitäten von 1978–1982 in der EG, die aber nicht zu verwechseln ist mit der Entwicklung der Gesamtkapazitäten, die ja weitergewachsen sind.

Die Ablösung von Eurofer I durch ein Nachfolgekartell Eurofer II ab Okt. 1980 gestaltete sich aufgrund heftiger Konkurrenz um eine Neuverteilung der Produktionsquoten als außerordentlich schwierig und scheiterte schließlich. Das Ausscheren einiger Konzerne (u. a. Klöckner) führte zu einem erneuten Preisverfall und trieb die gesamte EG-Stahlindustrie in rote Zahlen. Das Konzept der EG-Kommission war damit gescheitert, Artikel 58 EGKS-Vertrag trat in Kraft.

Die zeitliche Befristung bis Juni 1981 wird nun von den »Marktwirtschaftlern« für eine Propagandaoffensive größten Ausmaßes benutzt mit dem Ziel, die Anwendung von Art. 58 nicht zu verlängern und die staatlichen Subventionen in Frankreich, Belgien, Italien und England möglichst schnell abzuschaffen (Vgl. die Stellungnahme des wiss. Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium). Offensichtlich hoffen diese Kräfte darauf, daß die zunehmende Krise der Länder wie Bel-

Tabelle 11

Entwicklung der Rohstahlbasis in der EG (Stilllegungen 1978 – 1982)  
(in Mio. Tonnen)

	Schließung von Stahl- werken	Andere Gründe	Insgesamt
BRD .....	4,6	1,1	5,7
Belgien .....	1,2	–	1,2
Frankreich .....	8,0	–	8,0
Italien .....	2,9	–	2,9
Niederlande .....	–	–	–
Luxemburg .....	0,7	–	0,7
Großbritannien .....	1,6	0,8	2,4
Dänemark und Irland .....	0,6	–	0,6
EGKS	19,5	1,9	21,4

Quelle: Die Investitionen in der EGKS 1979, Brüssel 1979, S. 36.

gien, die kurz vor dem Staatsbankrott stehen, und Großbritannien zwingen könnte, ihre Stahlindustrie fallen zu lassen. Die EG-Kommission scheint in dieser Frage immer mehr den Standpunkt der Bundesregierung angenommen zu haben.

Anlässlich der Tagung der EG-Wirtschaftsminister am 3. 3. 1981 wurden neue Zahlen über die angeblich unvermeidlich stillzulegenden Stahlwerke genannt. Danach soll die EG-Rohstahl-Kapazität um 40 Mio T reduziert werden. Diese ungeheure Dimension der damit verbundenen Arbeitsplatzvernichtung wird nicht nur die traditionellen und weniger produktiven Montanregionen treffen, sondern auch Kapazitätsschnitte in scheinbar unanfechtbaren Konzernen wie Thyssen, Krupp und anderen erforderlich machen, falls keine Alternativen durchgesetzt werden.

Die drastischen sozialen Erschütterungen als Folge einer solchen Politik scheint man wie im Falle Englands durch eine forcierte Politik der Schwächung der Gewerkschaften beherrschen zu wollen.

Diese Konzeption ist jedoch mit schwerwiegenden Widersprüchen behaftet. Dies lässt sich am Beispiel Belgiens gut aufzeigen: Der belgische Staat will seine Subventionen für die Stahlunternehmen nicht weiter erhöhen und stützt deshalb die Fusionspläne zwischen dem

Lütticher Werk Cockerill und Hainaut-Sambre von Charleroi in Ostbelgien. Die Rohstahlkapazität beider Werke liegt bei 8 Mio Tonnen. Zur Verbesserung der Rentabilität soll die Zahl der Arbeitskräfte von rund 27 000 auf etwa 23 000 abgebaut werden. Nach den bisher bekannt gewordenen Absprachen sollen im Raum Lüttich eine alte Walzstraße und in Charleroi ein Stahlwerk die Arbeit einstellen.»

... die Kommission der Gemeinschaft, die die Pläne genehmigen muß, scheint zwar bereit zu sein, den Belgiern entgegenzukommen, aber – so die FAZ vom 31. 1. 1981 – Stahlfachleute haben den Eindruck, daß unter dem Druck der Gewerkschaften die Kapazität eher ausgebaut als abgebaut wird – was dringend geboten wäre. Die Gewerkschaften machen ihre Zustimmung auch von der Erhaltung der Arbeitsplätze abhängig.« Selbst wenn aber dem Druck der Konkurrenten nachgegeben und die Kapazitäten vernichtet würden, käme der belgische Staat natürlich nicht zu einer Entlastung des Staatshaushalts (z. Zt. wird geschätzt, daß von Nov. 1980 bis Mai 1981 ca 500 Mio DM Verluste in den Werken von Charleroi gemacht werden), weil andere Berechnungen zeigen, daß, da Ersatzindustrien für Wallonien nicht zu erwarten sind, die arbeitslosen Stahlarbeiter den Staat mit 2 1/2 mal soviel Kosten belasten würden wie die Fortsetzung der Subventionierung. (FAZ, 31. 1. 1981) Diese Zwickmühle ist unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bzw. bei Weigerung einer Neuorientierung der Wirtschaftspolitik nicht auflösbar.

Schließlich bleibt anzumerken, daß die EG-kommission und der Ministerrat die Mittel für die Modernisierung und Umstrukturierung einerseits sowie Sozialausgaben aus dem Sozialfonds andererseits außerordentlich ungleichmäßig gewichtet: Von 1975 bis 1978 wurden der BRD-Stahlindustrie Beihilfen in Höhe von 131,9 Mio ERE und der EG in Höhe von 446,5 Mio ERE zur Rationalisierung offiziell bereit gestellt. (Vgl.: Die Investitionen in der Kohle- und Stahlindustrie der EG, lfd.). Die Ausgaben zur Sicherung von Arbeitsplätzen betrugen im selben Zeitraum dagegen ganze 1,2 Mio. ERE für die BRD-Stahlindustrie und 51 Mio ERE für die gesamte EG-Stahlindustrie.

Es paßt zu diesem Bild, daß das von der EG-Kommission Anfang 1980 vorgelegte *soziale Begleitprogramm* für die Umstrukturierungsmaßnahmen mit seinen Eckpfeilern

- vorzeitiger Pensionierung
- Verkürzung der Arbeitszeit
- Ausbau einer 5. Schicht und
- Begrenzung der Überstunden, (R. Judith u. a., S. 41), das das Tempo der Arbeitsplatzvernichtung trotz Modernisierungsmaßnahmen

verringern sollte, vom Ministerrat der Gemeinschaft nicht zuletzt auf Drängen der Bundesregierung abgelehnt wurde.

Abschließend kann somit festgestellt werden, daß auch die EG kein arbeitnehmer-orientiertes Konzept für die Lösung der Krise hat. Falls – wie zu erwarten ist – das Tal der Konjunkturkrise auf dem hohen Arbeitslosensockel auch Mitte 1981 nicht überwunden ist, werden damit weitere schwerwiegende Entscheidungen über die Stahlpolitik der Gemeinschaft fällig. Das staatsinterventionistische Kartell gemäß Art. 58 EGKS-Vertrag ist zwar im Vergleich zum Eurofer II-Konzept oder gar zum uneingeschränkten Walten der ruinösen Konkurrenz zeitweilig das »geringere Übel«, löst jedoch die Probleme nicht, weil die Krisenursachen damit noch nicht beseitigt werden.

### *3. Die sozialen Folgen der Stahlpolitik*

#### *Beschäftigungsabbau*

Die wichtigste soziale Konsequenz der kritisierten Stahlpolitik ist ein unkontrollierter Beschäftigungsabbau ohne die ausreichende Schaffung von gleich- oder höherwertigen Ersatzarbeitsplätzen. In der Europäischen Gemeinschaft ging die Zahl der in der ESI Beschäftigten seit 1974 um mehr als 178 000 zurück, nicht eingerechnet der Rückgang bei den Leiharbeitskräften und Fremdfirmen, die faktisch dauerhaft in den Werken beschäftigt waren.

In der BRD betrug die Abnahme von 1973–1980 immerhin 57 00. Die British Steel Corporation hatte das Ziel, die Zahl ihrer Beschäftigten von 190 000 im Jahre 1975 auf 100 000 bis Ende 1980 zu verringern, was etwa »gelungen« sein dürfte. Auch in Belgien und Frankreich ist es bereits zu erheblichen Beschäftigungseinbrüchen gekommen.

In der Bundesrepublik erfolgte der Arbeitsplatzabbau bis 1980 weitestgehend über Sozialpläne und den Nichtersatz der Fluktuation, während für die Zukunft auch Massenentlassungen (z. B. bei Hoesch) vorgesehen sind.

#### *Absterben ganzer Regionen*

Durch die regional konzentrierten drastischen Produktionseinschränkungen werden ganze Regionen zerstört (z. B. Lothringen, Ostbelgien, Nord- und Südwales) bzw. dem Siechtum ausgesetzt (Saargebiet, östl. Ruhrgebiet). Da man jedem Stahlarbeitsplatz mindestens zwei Arbeitsplätze in der Industrie und im Dienstleistungsgewerbe der

jeweiligen Region zurechnen kann, setzt ein kumulativer Vereinigungsprozeß in diesen in der Regel monostrukturierten Regionen ein, wobei zu berücksichtigen ist, daß die Monostruktur das Milieu ist, in dem die Stahlindustrie das Lohnniveau relativ drücken konnte und kann.

Insgesamt ist eine wachsende soziale Unsicherheit festzustellen, die seit Ende der 70er Jahre ein qualitativ neues Niveau gerade deswegen erreicht, weil ein Teil der Konzerne auch in der Bundesrepublik zu Massenentlassungen übergehen will.

#### *Wechselbäder auf Kosten der Beschäftigten*

In der Vergangenheit hat der Stahlzyklus den Belegschaften einen ständigen Wechsel von Überstunden und Kurzarbeit abverlangt. Dies wirkt sich auf die Gesundheit vor allem der Conti-Schichtarbeiter außerordentlich negativ aus. In Zukunft dürften die Möglichkeiten für Überstunden und »Panzerschichten« zwar generell geringer werden, sind aber dennoch nicht ausgeschlossen. Z. B. führt die derzeitige Konzentration der Rohstahlproduktion in Dortmund auf das Werk Phoenix zu der absurdnen Situation, daß dieses Blasstahlwerk bis zur Kapazitätsgrenze ausgefahren wird, notwendige Kaltschichten nicht gefahren werden, die Belegschaft also bis zum äußersten angespannt wird, während in anderen Werksteilen sog. »Null-Kurzarbeit« gefahren wird.

#### *Unterbesetzung als Arbeitsintensivierungstrategie*

Die Richtbelegschaften werden auf eine so niedrige Kapazitätsauslastung ausgerichtet, die Belegschaft derart ausgedünnt, daß bei nur geringer Produktionserhöhung alle Belastungen enorm steigen und Zusatzschichten verfahren werden müssen. D. h. auch in der Krise geht die Arbeitsintensität nicht zurück.

#### *Überalterung der Belegschaft*

Trotz zahlreicher Maßnahmen des vorzeitigen Ausscheidens aus Altersgründen (59er-Regelung, 55er-Regelung usw.) ist aufgrund des jahrelangen Einstellungsstopps der Stahlindustrie einer Überalterung der Stahlbelegschaften festzustellen. (Vgl. R. Judith u. a., S. 23 f und Tabelle 5). Noch immer gilt, daß sich in der Bundesrepublik bei konsequenterem Einstellungsstopf die Stahlbelegschaften in den nächsten 10 Jahren ohne Entlassungen halbieren lassen, wenn alle Möglichkeiten des vorzeitigen Ausscheidens ausgeschöpft werden. Falls jedoch z. B. Abfindungsaktionen à la Automobilindustrie, wie sie derzeit vom Estel-Hoesch-Konzern geplant werden, auch in der Stahlindustrie Praxis werden, könnte dieser Prozeß sogar noch beschleunigt

werden. Zu den Abfindungsaktionen ist anzumerken, daß z. B. in Köln von 6 000 Ford-Arbeitern, die sich 1979/80 haben ködern lassen, Ende 1980 4 300 arbeitslos meldet waren!

### *Abfall in der Lohnskala*

Die Dauerkrise der Stahlindustrie hat inzwischen dazu geführt, daß das Lohnniveau für die Stahlarbeiter relativ gesunken ist im Vergleich zu anderen Industrien. So stieg der Index der tariflichen Stundenlöhne von 1976 bis 1980 in der Stahlindustrie auf 121,4, in der Metallindustrie dagegen auf 126,9, in der Chemischen Industrie auf 127,3, im Handel auf 130,9. (Vgl. Arbeitgeberverband Eisen und Stahl, Jahresbericht 78/79-79/80, S. 70). Durch die Reduzierung der Überstunden und Kurzarbeit hat sich der Stahlarbeiterlohn relativ weiter verringert.

### *Übernahmeprobleme für Auszubildende*

Seit langem schon werden in der Stahlindustrie ausgebildete Facharbeiter zu einem Großteil nur noch berufsfremd übernommen. Der sog. Hüttenfacharbeiter stellt unter dem Aspekt der wachsenden Arbeitsplatzunsicherheit eine große Fehlentscheidung dar, die auf dem Rücken dieser Arbeiter ausgetragen wird, da er nur in der Stahlindustrie gebraucht wird. Mit Beginn der 80er Jahre wird die Übernahme der Ausgebildeten überhaupt zunehmend infrage gestellt.

## *4. Perspektiven bei Fortsetzung der alten Stahlpolitik*

### *4.1 Kritische Sichtung von Prognosen der Entwicklung der Stahlindustrie*

Im folgenden sollen die derzeit vorliegenden Prognosen für die Entwicklung der Stahlnachfrage, der Kapazitäten und der Produktion in den 80er Jahren kritisch diskutiert werden. Wir gehen davon aus, daß diese Prognosen im großen und ganzen die veränderten Erwartungen der Regierungen und Stahlkonzerne widerspiegeln und damit Aufschluß geben über die von ihnen unter den gegenwärtigen Bedingungen geplanten Stilllegungen. Zugleich sollten diese Prognosen uns Anhaltspunkte für die quantitativen Dimensionen der alternativen Stahlpolitik auf der Grundlage der Vergesellschaftung der Stahlindustrie liefern. Sie sollen schließlich heute häufig verbreitete, drastisch vereinfachte Thesen wie »Stahl hat keine Zukunft« oder »Stahl wird nur noch in Billiglohnländern produziert werden« usw. zurückweisen.

*Helmut Wienert* kommt zu den in Tab. 12 angegebenen Werten für den zukünftigen Stahlverbrauch. Bei einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum des realen BSP von 3,5–3,7% in den 80er Jahren würde der Stahlverbrauch in Westeuropa/Ozeanien immerhin noch von 166 auf 212 Mio t. Rohstahl ansteigen. Insgesamt ist bei dieser Prognose berücksichtigt, daß die Stahlintensität je Einheit Sozialprodukt im Stadium der reifen Industrialisierung sinkt, während sie für die sich industrialisierenden Entwicklungsländer drastisch steigt.

*Tabelle 12*

*Entwicklung des Stahlverbrauchs bei verminderter Wachstum des Sozialprodukts 1975–1990*

Region	Trendwerte des Stahlverbrauchs							
	Volumen				Jahresdurchschnittliche Zuwachsrate			
	1975	1980	1985	1990	1975 bis 1980	1980 bis 1985	1985 bis 1990	
in Mill t		in vH						
Nordamerika	162	174	189	200	1,5	1,6	1,1	
Westeuropa	166	174	193	212	0,9	2,1	1,8	
Ozeanien	89	95	104	107	1,3	1,7	0,8	
Japan	73	109	163	240	8,4	8,4	8,0	
Entwicklungsländer								
Insgesamt:	490	552	649	759	2,4	3,3	3,2	

Eigene Berechnungen. RWI.

Quelle: H. Wienert, Zum Einfluß der wirtschaftlichen Entwicklung in verschiedenen Regionen der Welt auf das Wachstum des Stahlverbrauchs bis 1990, in: RWI-Mitteilungen, Heft 30/1979.

Unter der Bedingung, daß es nicht zu einer ökonomischen Katastrophe kommt (totale Zahlungsunfähigkeit vieler Entwicklungsländer), ist also mit einem weiteren drastischen Anstieg des Weltrohstahlverbrauchs zu rechnen. Allerdings dürften die Annahmen über die Wachstumsraten des BSP in Nordamerika, Westeuropa/Ozeanien und Japan unrealistisch sein und müssen nach unten korrigiert werden, es sei denn, es würde eine alternative Wirtschaftspolitik durchgesetzt.

*Tabelle 13  
Rohstahlerzeugung in der Welt 1979–1990*

	von 1979	bis 1990	1979	1990
	Weltanteil			
BRDeutschland	46,0	49,9	6,2	4,8
Frankreich	23,4	26,2	3,1	2,5
Großbritannien	21,6	24,5	2,9	2,3
Italien	24,0	30,5	3,2	2,9
Übrigen EG-Länder	25,0	25,9	3,4	2,7
EG-Länder	140,0	160,0	18,8	15,2
Japan	111,8	135,8	15,0	12,9
Brasilien	13,8	30,0	1,8	2,8
USA	126,1	147,5	16,9	14,0
UDSSR	149,5	203,0	20,0	19,3
Welt insg.	746,1	1054,8	100,0	100,0

Quelle: DIW-Wochenbericht 24/80.

Die DIW-Prognose operiert mit folgenden Werten:

Die DIW-Prognose unterstellt eine relativ geringe jährliche Wachstumsrate des BSP in den kapitalistischen Industrieländern und kommt dennoch zu dem Ergebnis, daß der Stahlverbrauch in diesen Ländern noch wächst, wenn auch – wie in der EG – nur mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 1,3%.

Eine dritte Prognose (Berliner Bank, Wirtschaftsbericht 3/1980) setzt sich mit Thesen der Stahlindustriellen Korf auseinander, daß es ab 1982/83 zu einer Weltstahlknappheit kommen werde. Korf argumentiert mit der These, daß seit 1977 keine neuen integrierten Hüttenwerke mehr in Bau gegangen sind, der Weltrohstahlverbrauch jedoch weiter schneller wachsen werde.

Der Autor der Berliner Bank unterstellt für 1979 eine Stahlproduktion von 745 Mio t bei einer nominellen Kapazität von 971 Mio t (=77% Kapazitätsauslastung). Da die Kapazität technisch niemals 100 prozentig ausgelastet werden kann (1974, 87,5%), unterstellt er ein auslastbares Potential von 850 Mio t, das bei einem durchschnittlichem Verbrauchswachstum von 3% 1980–1985 und unter der Bedingung, daß in diesem Zeitraum keine Nettozugänge an Kapazitäten kämen, Mitte der 80er Jahre eine Stahlknappheit bedeuten würde.

*Tabelle 14  
Perspektiven zum Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage am Weltstahlmarkt*

Jahr	Weltstahlverbrauch <sup>+</sup> Mill. t	Tatsächlich ausschöpfbares Produktionspotential* Mill. t		
		A	B	C
1979	745,0	850,0	850,0	850,0
80	745,0	858,7	863,0	867,3
81	767,4	867,4	876,0	884,6
82	790,4	876,1	889,0	901,9
83	814,1	884,8	902,0	919,2
84	838,5	893,5	915,0	936,5
1985	863,7	902,2	928,0	953,8
86	889,6	910,9	941,0	971,1
87	916,3	919,6	954,0	988,4
88	943,7	928,3	967,0	1005,7
89	972,1		980,0	1023,0
1990	1001,2		993,0	1040,3
91	1031,3			1057,6
92	1062,2			1074,9
93	1094,1			1092,2

<sup>+</sup> durchschnittl. jährl. Wachstumsrate von 3 v.H. ab 1980

\* durchschnittl. jährl. Kapazitätszugänge von A 8,7, B 13,0 und C 17,3 Mill. t ab 1979

aus: *Berliner Bank, Wirtschaftsbericht, Nr. 3/1980*

Tab. 14 zeigt, wann bei alternativen Annahmen über die jahresdurchschnittlichen Kapazitätszugänge die 1979 vorhandene Nachfolgelücke von ca. 100 Mio t. Rohstahl geschlossen sein wird. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, es sei unwahrscheinlich, »daß sich vor Ende dieses Jahrzehnts das Gleichgewicht am Weltstahlmarkt wieder einstellt oder gar eine Knappheitssituation entstehen könne.«

Dennoch bleibt natürlich darauf hinzuweisen, daß von der Neubauentscheidung eines integrierten Hüttenwerks bis zur Produktionsaufnahme mindestens 5 Jahre vergehen. Wenn zu Beginn der 80er Jahre die Baupläne drastisch gekürzt werden sowie eine reale Kapazitätsreduzierung in Westeuropa oder den USA eintreten sollte, könnte die Korfthese jedoch tatsächlich einiges für sich haben.

In einer weiteren mittelfristigen Prognose für die Stahlindustrie 1979–1984 (Aueler-Bericht der Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl) wird ein Wachstum des Stahlverbrauchs der BRD von 41,2 Mio t

(1980) auf 44,7 Mio t (1984) unterstellt (1974: 41,5 Mio t). Da der Außenhandelssaldo jedoch von 5,6 Mio t auf 3,5 Mio t zurückgehen werde (1974: 12,0 Mio t), werde sich die Rohstahlproduktion von 43,8 Mio t (1980) auf lediglich 46,0 Mio t erhöhen.

Aufgrund konjunktureller Abweichungen vom Trendwert von bis zu + 10% (= 4,5 Mio t) werde also mit einer maximalen Produktion von ca 50,5 Mio t zu rechnen sein.

Die bei Wienert, aber auch in der zuletzt erwähnten Studie unterstellten Wachstumsraten des Stahlverbrauchs sind unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als unrealistisch einzuschätzen. Falls es zu einer Stagnation des realen Bruttosozialprodukts in den 80er Jahren kommt, ist sogar mit einem Absinken des Stahlverbrauchs von bis zu 0,5% pro Jahr (konjunkturbereinigt) zu rechnen, da der industrielle Anpassungsdruck anhalten wird und die Stahlintensität je Einheit BSP vor allem durch den auf die steigenden Energiepreise reagierenden technischen Fortschritt weiter sinken wird. Es ist also durchaus möglich, daß für 1984 (und später) ein inländischer Stahlverbrauch von unter 40 Mio t zu unterstellen ist, falls keine alternative Wirtschaftspolitik durchgesetzt wird. Bei einem Außenhandelssaldo von 3,5 – 5 Mio t. ist hier also eine Stahlproduktion von 43,5–45 Mio t zu unterstellen. Bei einer konjunkturellen Abweichung von 10% (= ca 43,–4,5 Mio t) wäre also mit einem Produktionsmaximum von 47,8–49,5 Mio t Rohstahl zu rechnen.

Was bedeutet dies für die potentielle Anpassung der Rohstahlkapazitäten der BRD?

<i>Überschlagsrechnung</i>	A	B	
Kapazität 1980:	ca 69	69	Mio t Rohstahl
./. Scheinkapazität (stillgelegt, aber noch nicht abgemeldet)	ca 5 64	3 66	Mio t " "
85% Auslastung	ca 54,4	56,1	Mio t "
Aueler-Bericht Max (+ 10%)	ca 50,5		Mio t "
Stagnationsthese <sup>1)</sup>	ca 43,5-45,0		Mio t "
Stagnationsthese <sup>1)</sup>			"
Max (+ 10%)	ca 47,8-49,5		Mio t "

1) Der Inlandsverbrauch stagniert bei 40 Mio t. Rohstahl. Eigene Berechnungen.

Modellrechnung A erlaubt demnach zusätzlich zur Stillegung der Scheinkapazität eine Stillegung von 3,9 und 5,0 Mio t, Modellrechnung B von 5,6 bis 6,7 Mio t, ohne daß in Boomzeiten Engpässe entstehen.

Eigene Schätzungen der Bedarfsentwicklung für Eisen- und Stahlerzeugnisse in der BRD im nächsten Jahrzehnt lassen unter der Voraussetzung, daß das BSP jahresdurchschnittlich kaum noch wächst, folgende Trends erkennen.

Bei einem jährlichen Durchschnittswachstum der Endnachfrage von 1,4 v. H. (und unter der Voraussetzung, daß die Struktur der Endnachfrage sich nicht wesentlich verändert) steigt die Stahlnachfrage durchschnittlich um etwa 1,5 v. H., ein Zuwachs also von 1979 auf 1990 von 17 v. H.

Berücksichtigt man allerdings die technische Entwicklung, die den spezifischen Stahlverbrauch in den einzelnen Produktionsprozessen senkt, dann resultiert bei gleichem gesamtwirtschaftlichem Wachstum und einer angenommenen Reduktion der Stahlintensität bis 1990 um insgesamt 5 v. H. nur noch ein Zuwachs des Stahlverbrauchs um knapp 6 v. H. gegenüber 1979. Unterstellt ist dabei, daß der Export von Stahlerzeugnissen im gleichen Maße zunimmt wie der Inlandsbedarf.

Diese relativ groben und globalen Schätzungen lassen sich verfeinern, wenn die Endnachfrageentwicklung, vor allem auch in ihrer Struktur, differenzierter untersucht wird, ebenso wie die Entwicklung der Stahlintensität in den entscheidenden Absatzbereichen (Maschinenbau, Fahrzeugbau, Stahlbau).

Die Konsequenz aus diesen Berechnungen besteht darin, daß in etwa die Produktion eines großen integrierten Hüttenwerkes oder eines Konzerns von Typ Klöckner oder Hoesch-Dortmund aus dem Markt verdrängt wird. Dies ist nicht unwahrscheinlich. Die »marktwirtschaftliche« Lösung des Überkapazitätsproblems würde damit einen regional- und unternehmenskonzentrierten Arbeitsplatzeinbruch bewirken. Dieser Anpassungstyp kann nur durch eine Vergesellschaftung und Demokratisierung der Eisen- und Stahlindustrie verhindert werden.

Eine sechste Prognose wird von der Kommission der EG in »Allgemeine Ziele Stahl 1980–1985 und 1990« formuliert.

Indem eine relativ günstige Wachstumsprognose für das Bruttospezialprodukt für die 80er Jahre (4% pro Jahr) und den Stahlverbrauch (3% pro Jahr) unterstellt wird, können die notwendigen Kapazitäten für 1990 ermittelt werden, die zur Deckung dieses Verbrauchs notwendig sind. Die folgende Tabelle 15 zeigt, daß mit dem heute vorhandenen

Kapazitätsvolumen der optimistisch geschätzte Verbrauch für 1990 gedeckt werden kann, wobei unterstellt ist, daß der EG-Stahlaußenhandelsüberschuß reduziert wird.

*Tabelle 15*

*Grad der Deckungsfähigkeit des zukünftigen Stahlverbrauchs mit den bestehenden Kapazitäten in der EG*

	(1)	(2)	(3)	(4) opt. Aus-nutzungsgrad (%)
Rohstahl	140,8	203,5	171,0	201,0 85
Schwere Profile	10,9	18,4	14,5	18,1 80
Leichte Profile	20,7	30,8	24,5	30,6 80
Walzdraht	12,6	18,9	12,2	15,2 80
Bandstahl und Röhrenstreifen	7,2	12,2	9,2	11,5 80
Bleche $\geq 3$ mm (warmgewalzt)	14,4	27,9	22,0	27,5 80
Blech $< 3$ mm (kaltgewalzt)	29,0	43,8	36,3	45,4 80
Warmbreitband	49,7	69,8	64,9	81,1 80
			(Coils)	

(1) Produktion (1979), Kapazitäten (1979, (2))

(3) geschätzte Produktion 1990 (optimistische Variante) sowie notwendige

(4) Produktionsmöglichkeiten für 1990.

Quelle: Kommission der EG, Allgemeine Ziele Stahl 1980–1985 und 1990, verschiedene Tabellen

Annahmen: BSP: 4% Wachstum pro Jahr

Stahl: 3,0% Verbrauchswachstum pro Jahr

Der Informationswert dieser Projektion für die Arbeitsgruppe alternative Wirtschaftspolitik liegt darin, daß unsere These untermauert wird, daß bei einer erfolgreichen Durchsetzung alternativer Wirtschaftspolitik mittelfristig der Erhalt der Kapazitäten bzw. eine nur geringe Reduzierung gerechtfertigt ist.

Abschließend ist ein knappes Eingehen auf die jüngste von der EG geäußerte Position angezeigt, die anlässlich der Tagung der EG-Wirtschaftsminister am 3. 3. 1981 (Fortsetzung 26. 3. 81) geäußert wurde. Danach sollen 40 Mio t Rohstahlkapazitäten stillgelegt werden. Dies

würde bedeuten, daß mit ca 160 Mio Rohstahlkapazität bei einer maximalen Auslastung von 85% nur 136 Mio t Rohstahl produziert werden könnten, also weniger als 1979. Unterstellt wäre hier also eine Stagnation des Verbrauchs und Verringerung des positiven Außenhandelsaldos. Es liegt auf der Hand, daß eine derartige Perspektive, die Stilllegung von 8 5-Millionen-Tonnen-Werken, regionale Einbrüche größten Ausmaßes zur Folge hätte.

#### *4.2 Neue Zentralisationswellen und beschleunigte Arbeitsplatzvernichtung*

Schon heute deutet sich an, daß in den 80er Jahren als Antwort auf diese sich verschärfenden Widersprüche der Kapitalverwertung des Stahl-Kapitals eine neue Zentralisationswelle zu erwarten ist: Krupp und Estel verhandeln über eine Kooperation, die belgische Stahlindustrie soll verschmolzen werden. Eine Kooperation von Thyssen, Mannesmann und Krupp in Duisburg bietet sich geradezu an; es ist unwahrscheinlich, daß Klöckner die 80er Jahre ohne Kooperation bzw. Fusionspartner überstehen kann. Je mehr die Wachstumserwartungen für die 80er Jahre nach unten geschraubt werden, umso wahrscheinlicher ist es, daß die neue Zentralisationsrunde bald einsetzen wird. Auch ist mit der Bildung neuer internationaler Kartelle zu rechnen.

Die Dimensionen negativer Folgen (Arbeitsplatzvernichtung/Existenzbedrohung von Städten und Regionen) werden sich vergrößern.

Die »Arbeitsgruppe Alternativen der Wirtschaftspolitik« versucht nach Kräften, für eine Neuorientierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu werben. Sollte sich diese jedoch nicht realisieren lassen und die Politik der »Entstaatlichung«, des Sparens und des untauglichen Krisenmanagements weiter betrieben werden, so kann unterstellt werden, daß die 80er Jahre in den hoch industrialisierten kapitalistischen Ländern keinen Verbrauchszuwachs an Rohstahl aufzuweisen haben werden. Unter dieser Bedingung sind auch Konzernzusammenbrüche und drastische regional konzentrierte Kapazitätsvernichtungen zu erwarten, die nur durch ein Vergesellschaftungskonzept abgewendet werden könnten. Da die Modernisierung der Anlagen jedoch auch ohne Kapazitätsvernichtung die Zahl der Beschäftigten weiter reduziert (in Duisburg z. B. wird mit minus 10 000 Arbeitsplätzen trotz einer Kapazitätszunahme für die 80er Jahre gerechnet!), kann von einer generellen Verschlechterung der Beschäftigungsprobleme in allen Stahlarbeiterstädten ausgegangen werden, während für die Konzern-grenzbetriebsstandorte katastrophale Einbrüche zu erwarten sind.

Aus Kostengründen wird der Trend zu integrierten Hüttenwerken weiter anhalten, d. h. Walzstraßen, die nicht räumlich integriert sind, sind gefährdet, ebenso Warmbreitbandstraßen, die nicht am Strangguß hängen (z. B. Wuppermann in Leverkusen).

Bei den Hochofen- und Stahlwerken sind insbesonders die peripheren Werke sowie die älteren Stahlwerke gefährdet, d. h. die SM-Werke in Dortmund (acht Öfen sind bereits stillgelegt), Georgsmarienhütte (3 SM-Öfen werden durch das neue Klöckner-Stahlverfahren ersetzt, was zu einer Belegschaftsreduzierung um 1 000 Mann führt), Krupp-Bochum (3 SM-Öfen), Krupp-Südwestfalen AG Werk Niederschelde (1 SM-Ofen), Thyssen-Edelstahl (3 SM-Öfen) sowie die mit dem OBM-Verfahren umgebauten Thomas-Stahlwerke wie

– Maximilianhütte in Sulzbach-Rosenberg (Reduzierung der Belegschaft um 1 000 angekündigt)

– Röchling-Burbach, Werk Völklingen (stillgelegt)

– Neunkirchener Eisenwerke, Neunkirchen (stillgelegt)

Ferner sind einige der ältesten Blasstahlwerke gefährdet wie

– Krupp Rheinhausen (Baujahr 1964/67 2,0 Mio t Rohstahlkapazität)

– Hoesch-Dortmund (Baujahr 1963/66 4,2 Mio t Rohstahlkapazität)

– Salzgitter, Werk Peine (Baujahr 1964 1,9 Mio t Rohstahlkapazität)

– Röchling, Werk Burbach \*) (Baujahr 1972/75 2,5 Mio t Rohstahlkapazität)

– Thyssen AG, Ruhrort (Baujahr 1962/68 4,3 Mio t Rohstahlkapazität)

\*) sollte laut Saar-Vertrag 1981 wieder in Betrieb gehen, wird jedoch stillgelegt

Diese Blasstahlwerke müssen nicht völlig veraltet sein, sind jedoch unter den Überkapazitätsbedingungen gefährdet als die neueren Datums.

Unter diesen Bedingungen wird sich der Druck in Richtung auf Abschaffung der Sozialplanpolitik und der Montanmitbestimmung seitens der Stahlkonzerne verstärken. Es wird zu Massenentlassungen kommen, da selbst die günstigste Hypothese über den Verlauf der Stahlkrise auf privatwirtschaftlicher Grundlage eine drastische Verschärfung der Beschäftigungsprobleme erzeugen wird. In der Europäischen Gemeinschaft wird die Kapazitätsvernichtung von 40 Mio t (20%) ca. 150 000 Arbeitsplätze (25%) vernichten. Die Bundesrepublik dürfte etwa mit einem Drittel beteiligt sein. Danach sind folgende Arbeitsplatzverluste zu erwarten:

*Tabelle 16*  
*Arbeitsplatzverluste bis 1985 (geschätzt)*

---

Dortmund: mind. 10 000  
Duisburg: mind. 10 000  
Saargebiet: mind. 10 000  
Klöckner-Konzern: 6000  
Peine-Salzgitter: 5000  
Sonstige (Siegen, Hagen, Witten, u. a.): 10 000

---

Eigene Schätzung

Es ist durchaus möglich, daß dieses Konzept schon bis Mitte der 80er Jahre realisiert werden soll. Dies hängt jedoch weitgehend von der Widerstandskraft der Stahlarbeiter sowie der Bevölkerung der Montanregionen ab. Dabei steht fest, daß unter den gegebenen Bedingungen nicht nur keine Ersatzarbeitsplätze geschaffen werden können, sondern zusätzlich ca. 2 Arbeitsplätze pro Arbeitsplatz in der Stahlindustrie vernichtet werden. Diese düsteren Perspektiven unterstreichen die Aktualität und Dringlichkeit, die Stahlindustrie zu vergesellschaften und neue Wege der Wirtschaftspolitik zu gehen.

### **III. Vergesellschaftung der Stahlindustrie als wirtschaftspolitische Alternative**

#### *1. Begründung für die Vergesellschaftung der Stahlindustrie*

##### *1.1 Die Eisen- und Stahlindustrie als Schlüsselindustrie*

Die Herstellung von Eisen und Stahl ist eine der ältesten und nach wie vor wesentlichen Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung moderner Industriegesellschaften und für die Schaffung einer eigenen industriellen Basis in Entwicklungsländern. Die historische Herausbildung der Eisen- und Stahlindustrie hat bereits frühzeitig zu Produktionskomplexen von außerordentlichem Umfang geführt. Die enge Verbindung zwischen der Herstellung von Roheisen, Rohstahl und Walzstahl in integrierten Hüttenwerken bildet bis heute den materiellen Kern der Eisen- und Stahlindustrie. Diese Konzentration von Produktionsprozessen ist verbunden mit einer entsprechenden Konzentration und Zentralisation von Eigentum: Seit über 100 Jahren ist die Produktion von Eisen und Stahl bei wenigen privaten Konzernen zentralisiert, die über zahlreiche Verflechtungen untereinander, sowie mit Banken und anderen Industrieunternehmen verbunden sind. Wegen der ökonomischen Grundlagenrolle und wegen der hohen Kapitalkonzentration üben die Stahlkonzerne also ökonomische und politische Einflüsse aus, die weit über den Bereich der Eisen- und Stahlproduktion hinausreichen. Aus ökonomischer Sicht ist daher die Frage nach einer wirksamen Steuerung der Stahlindustrie als einer wesentlichen Entwicklungsgrundlage der BRD-Wirtschaft, aus gesellschaftspolitischer Sicht die Frage nach der demokratischen Kontrolle einer solchen Schlüsselindustrie aktuell.

Die Steuerung der ökonomischen Entwicklung der Stahlindustrie hat dafür zu sorgen, daß die Effizienz des Faktoreinsatzes einerseits nicht durch anhaltende Überkapazitäten ausgeöholt wird, daß aber andererseits auch nicht vorschnelle Kapazitätsverminderungen bei temporären Nachfrageeinbrüchen die Gefahr späterer Unterversorgung mit sich bringen. Überdies hat demokratische Steuerung der Stahlindustrie die Versorgung der BRD-Wirtschaft in einem Bezugsrahmen zu sichern, der nicht allein durch die maximale Unternehmensrendite, sondern

ebensosehr durch Erfordernisse der Beschäftigungssicherung wie der ausgewogenen Regionalpolitik abgesteckt ist.

## *1.2 Die private Steuerung hat versagt*

Die Entwicklung der Stahlindustrie in der Bundesrepublik hat – spätestens seit Mitte der 70er Jahre – deutlich gezeigt, daß die Steuerung solcher riesiger und wesentlicher Produktionskomplexe durch die »Kräfte des Marktes«, d. h. die Ausrichtung von Standortwahl, Produktion und Investitionen an Kriterien des maximalen Unternehmensprofits nicht in der Lage ist, volkswirtschaftlich effiziente und sozial- und regionalpolitisch wünschbare oder auch nur akzeptable Ergebnisse zu produzieren:

– Die Investitionskonkurrenz der großen Stahlkonzerne hat zum Aufbau umfangreicher Kapazitäten geführt, die mittlerweile mehr als das Doppelte des inländischen Stahlverbrauchs betragen. Die Stahlkrise ist im wesentlichen das Resultat dieser unsinnigen, an der Rentabilität des Einzelkonzerns ausgerichteten Investitionspolitik sowie der allgemeinen Schwäche der inländischen Nachfrage. Da die Stahlunternehmen sich in der Kapazitätsentwicklung dieser Schwäche und der absehbar langsameren Entwicklung des inländischen Stahlverbrauchs nicht angepaßt haben, sind sie zunehmend abhängiger vom Stahlexport geworden. Die Auslandsnachfrage hat sich jedoch – auch wegen internationaler Konkurrenz – nicht entsprechend dieser verstärkten Orientierung der westdeutschen Stahlunternehmen entwickelt. Das kann aber nicht heißen, daß ausländische Entwicklungen Ursache der Stahlkrise sind. Langanhaltende Überkapazität und volkswirtschaftliche Ineffizienz sind vielmehr das Ergebnis falscher Unternehmenspolitik.

– Die Zahl der Beschäftigten in der Stahlindustrie ist von 421 000 im Jahre 1961 bzw. von 375 000 im Jahre 1970 auf 288 000 Jahre Ende 1980 abgebaut worden, also um ein Drittel in 20 Jahren bzw. um fast ein Viertel in nur 10 Jahren. Diese Vernichtung von Arbeitsplätzen in der Eisen- und Stahlindustrie ist erfolgt, ohne daß in angemessenem Umfang für den Aufbau neuer Arbeitsplätze in anderen Bereichen gesorgt worden wäre. Auch wo es – wegen der Existenz und Nutzung der Montan-Mitbestimmung – nicht zu Massenentlassungen gekommen ist, war die Vernichtung von Arbeitsplätzen für die betroffenen Arbeiter und Angestellten in der Regel mit finanziellen Einbußen und beruflichen Schlechterstellungen verbunden. Die Pläne zur privatwirtschaftlichen Sanierung, d. h. zum Gesundschrumpfen der bundes-

deutschen Stahlindustrie sehen eine weitere Verringerung der Beschäftigtenzahl in Höhe von 30–40 000 vor. Hierbei sollen auch in verstärktem Umfang Massenentlassungen vorgenommen werden. Damit würde die an privater Kapitalrentabilität orientierte Unternehmensstrategie die ohnehin hohe Arbeitslosigkeit in der BRD und insbesondere in den Stahlregionen spürbar erhöhen.

– Die Ansiedlungs- und Standortpolitik der Stahlunternehmen hat dazu geführt, daß ganze Städte und Gemeinden (Duisburg, Dortmund, Salzgitter, das Saargebiet, Sulzbach-Rosenberg) faktisch durch einzelne Stahlkonzerne geprägt, ihre Struktur und Politik nach deren Bedürfnissen ausgerichtet worden sind. Die zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung erforderliche gleichmäßige Strukturentwicklung hat wegen der vorherrschenden Konzernorientierung nicht stattgefunden, es haben sich vielmehr weitgehend monstrukturelle Agglomerationszentren herausgebildet, die keine lebensfähige wirtschaftliche Basis für eine eigenständige Entwicklung sind. Daher ist in diesen Gebieten auch heute schon die Arbeitslosigkeit und die Armut besonders groß. Mit bereits angekündigten und weiter absehbaren privatwirtschaftlich motivierten Entscheidungen der Stahlkonzerne, bestimmte Anlagen zu schließen, Investitionen zu unterlassen oder den Standort zu wechseln, werden über die unmittelbar betroffenen Stahlarbeiter hinaus ganze Städte und Gegenden von akuter Arbeitslosigkeit, von Zerfall und Verelendung bedroht.

### *1.3 Die europäische Steuerung hat keine Perspektive*

Auch die Steuerung der westeuropäischen Stahlindustrie durch die Mittel der Europäischen Gemeinschaft, zuletzt das Quotenkartell, ist nicht in der Lage, eine vernünftige Sanierungs- bzw. Entwicklungs-perspektive für die westeuropäische und westdeutsche Stahlindustrie zu bieten. Zwar hat die Einführung von Produktionsquoten – wie vorher die Festsetzung von Mindestpreisen – zunächst die härtesten Konkurrenz- und Vernichtungskämpfe in der westdeutschen Stahlindustrie verhindert – als deren Resultat es zu unabsehbaren Zerfalls- und Verelendungsprozessen gekommen wäre. Perspektivisch stellt aber auch der Stahlentwicklungsplan der Europäischen Gemeinschaft (Davignon-Plan) nichts anderes in Aussicht als den zeitlich gestreckten, aber quantitativ massiven Abbau von Arbeitsplätzen in der Stahl- und Eisenindustrie. Eine zeitlich und beschäftigungspolitisch kompensierende Industrieentwicklungs-politik, ihre administrative Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit sowie ihre finanzielle Absicherung sind aber auf europäischer Ebene nicht in Sicht. Daran würde

sich auch nichts ändern, wenn mehr Mittel aus dem europäischen Regionalfonds zur Förderung der durch den Abbau der Stahlindustrie beeinträchtigten Gebiete für diese Zwecke mobilisiert würden. Es gibt bislang keine Möglichkeiten zur Durchsetzung einer europäischen Industrie- bzw. Regionalpolitik, die eine ökonomisch tragfähige und sozial akzeptable allmähliche Umstrukturierung heutiger Stahlgebiete gewährleisten könnte, und nach den Erfahrungen mit der EG-Agrarpolitik ist die Entwicklung einer solchen Strategie auch nicht zu erwarten.

Hierfür ist insbesondere die Haltung einiger bundesdeutscher Stahlunternehmen – vor allem der Thyssen AG – verantwortlich, die bislang aufgrund relativer Produktionsvorsprünge in einer harten Konkurrenz die beste Chance zur Durchsetzung ihrer Interessen, d. h. zur Erhöhung ihrer Marktanteile in West-Europa gesehen haben.

#### *1.4 Eine alternative Strategie: Vergesellschaftung im Rahmen alternativer Wirtschaftspolitik*

Weder in der ausschließlich einzelwirtschaftlich orientierten Konzernstrategie noch in der supra-national ausgerichteten Europastrategie liegt eine praktikable und akzeptable Perspektive zur Lösung der ökonomischen und sozialen Probleme, die die Lage in der bundesdeutschen Stahlindustrie seit Jahren kennzeichnen. Jede Lösung dieser Probleme muß sich an vier Kriterien ausrichten:

– Das Kriterium der *Versorgung* : Struktur und Umfang der Stahlindustrie in der BRD sind so zu gestalten, daß im langfristigen Durchschnitt der inländische Bedarf an Stahl (im Prinzip an allen Arten von Stahl) durch die inländische Produktion gedeckt werden kann. Einem langfristig zu erwartenden und in bestimmten Bandbreiten auch vorhersehbarem Stahlverbrauch in der BRD hat sich die Entwicklung der Kapazitäten anzupassen. Kurzfristige Schwankungen sollen nicht durch Änderungen in Produktion und Investition, sondern entweder durch Außenhandelsgeschäfte oder – das ist die zuverlässigerere Variante – durch Lagerbewegungen aufgefangen werden.

– Das Kriterium der *Beschäftigung* : Notwendig werdende längerfristige Änderungen in der Zahl und der Qualität der Arbeitsplätze sollen weder durch Massenentlassungen noch durch Sozialpläne und einmalige Abfindungen durchgeführt werden. Vielmehr ist dafür zu sorgen, daß Umsetzungen durch eine vollwertige Umschulung vorbereitet werden und nicht mit finanziellen und sonstigen Einbußen

verbunden sind. Bei Verminderung der Zahl der Beschäftigten ist für gleichwertige Arbeitsplätze zu sorgen.

– Das Kriterium der *Regional- oder Strukturentwicklung* : Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß alle bestehenden Eisen- und Stahlwerke in der BRD für alle Zeiten bestehen bleiben (auch wenn die gegenwärtig bekannten Stillegungs-, Verlagerungs- und Unterlassungspläne sicherlich volkswirtschaftlich nicht sinnvoll sind). Ein langfristig nicht auszuschließender regionaler und globaler Abbau von Stahlkapazitäten ist aber nur akzeptabel als Teil einer Regional- und Strukturpolitik, die die ökonomische und soziale Lebens- und Entwicklungsfähigkeit der vom Abbau der Stahlindustrie betroffenen Gegend sichert. Die Perspektiven der Stahlindustrie sind also in eine verbindliche Strukturpolitik einzubinden.

– Das Kriterium der *Demokratisierung* : Gegenüber den gegenwärtig vorherrschenden Tendenzen zur Liquidierung der Montan-Mitbestimmung hat eine Strategie zur Lösung der Probleme in der Stahlindustrie dafür Sorge zu tragen, daß die bestehenden Mitbestimmungsmöglichkeiten in vollem Umfang erhalten bleiben und überdies dafür zu sorgen, daß längerfristig folgenreiche Strukturentwicklungen von den betroffenen Belegschaftsmitgliedern und der betroffenen Bevölkerung mitgestaltet werden können.

Weder die privatwirtschaftliche noch die supranationale Strategie werden auch nur einem dieser Kriterien gerecht: Für private Unternehmensstrategien sind sie allesamt eher Stör- als Orientierungsfaktoren; eine supranationale Strategie erhebt diese Kriterien zwar zu wünschbaren Orientierungen, besitzt aber keine Durchsetzungsverbindlichkeit gegenüber den nationalen – privaten wie staatlichen – Stahlunternehmen. Als Lösungsperspektive für die Probleme der Stahlindustrie bietet sich demgegenüber eine nationale Strategie auf der Grundlage vergesellschafteten Eigentums an den Produktionsmitteln der Stahlunternehmen an: Einerseits wäre eine solche Strategie prinzipiell in der Lage, die Stahlversorgung auf der Grundlage einheitlicher Konzeption für die Versorgung, Beschäftigung und regionale Strukturentwicklung auf demokratische Weise zu planen, andererseits könnten derartige Pläne aufgrund des gesellschaftlichen Eigentums auch verbindlich gemacht und durchgesetzt werden.

## 1.5 Kurzfristige und längerfristige Aspekte

Das Vergesellschaftungskonzept hat kurzfristig gesehen die Aufgabe, abrupte, regional konzentrierte Stillegungen zu vermeiden sowie

durch eine gemeinsame Investitionsplanung den weiteren Aufbau von Überkapazitäten zu verhindern, ohne die notwendigen Modernisierungsmaßnahmen zu vernachlässigen. Dies wird nicht möglich sein, ohne einen Teil dieses Prozesses (einschließlich großzügiger Sozialpläne) staatlich zu finanzieren. Da aber auch eine privatwirtschaftliche »Lösung« der Probleme zunehmend auf staatliche Finanzierung angewiesen ist, kann dies kein Gegenargument sein; wahrscheinlich würde der privatwirtschaftliche Weg für den Staat auf die Dauer sogar teurer als die Übernahme der Industrie in die eigene Regie.

Mit dieser unmittelbaren Zielsetzung ist jedoch das mittelfristige Problem keinesfalls gelöst, daß, falls sich die Wirtschaftspolitik und das Kräfteverhältnis nicht entscheidend zugunsten der Arbeitnehmer verbessern, die Stahlnachfrage stagnieren und damit die Überkapazitäten dauerhafter Natur sein würden. In diesem Falle würde die vergesellschaftete Stahlindustrie zu einem dauerhaften Subventionsobjekt. Diese Dilemma läßt sich nur auflösen, wenn einerseits mittel- und langfristig auch diejenigen Wirtschaftszweige vergesellschaftet bzw. unter gesellschaftliche Kontrolle genommen werden, die z. Z. hochprofitabel sind und ohnehin in Liquidität schwimmen (vor allem der Bankensektor), andererseits über die Durchsetzung einer alternativen Wirtschaftspolitik mit ihren wesentlichen Komponenten (Investitionslenkung, Rahmenplanung, Demokratisierung, expansive Beschäftigungspolitik, Arbeitszeitverkürzung usw.) ein sozialorientiertes stabiles Wachstum durchgesetzt wird, das auch die Stahlnachfrage stabilisiert.

Das Vergesellschaftungskonzept für die Stahlindustrie läßt sich also auf Dauer nicht isoliert realisieren, sondern muß von Fortschritten in der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik begleitet sein. Dies ist aber keine unrealistische Bedingung, da die Vergesellschaftung selbst nur auf Druck der ganzen Gewerkschaftsbewegung und nicht nur auf Druck der Stahlarbeiter durchgesetzt werden kann. Andererseits sollte man mit der Vergesellschaftung nicht – im Sinne einer schematischen Phasenkonzeption – so lange warten, bis die Rahmenbedingungen umfassender alternativer Wirtschaftspolitik verwirklicht worden sind; sie stellt vielmehr selbst einen wichtigen Schritt und ein zentrales Element alternativer Wirtschaftspolitik dar.

## *2. Erfahrungen mit der verstaatlichten Stahlindustrie*

### *2.1 Das Beispiel der British Steel Corporation (BSC)*

In der Diskussion – auch innerhalb der Gewerkschaftsbewegung – um die Notwendigkeit und die Möglichkeiten der Verstaatlichung als eine Voraussetzung zur Lösung der Arbeitsplatzprobleme stiftet das Beispiel des krisengeschüttelten britischen Stahlkonzerns nicht wenig Verwirrung. Ein Hinweis auf die British Steel Corporation genügt meist, die weiteren Überlegungen abzubrechen. Und in der Tat kann deren Entwicklung nicht als erfolgreiche Anwendung alternativer ökonomischer Politik vorgewiesen werden.

Von 1968 – ein Jahr nach der erneuten Verstaatlichung – bis 1978 verringerte sich die Belegschaft von 254 000 auf 197 000. Wurden schon von 1976 bis 1979 24 000 Arbeitsplätze vernichtet, so fielen allein im Jahr 1980 50 000 (!) weitere Arbeitsplätze der Rationalisierungs- und Stilllegungspolitik zum Opfer. Und im Dezember 1980 entwickelte die Konzernleitung einen Plan, weitere 20 000 Beschäftigte zu entlassen.

Die Schließung ganzer Werke in alten monostrukturierten Regionen wie in Shotton/Nordwales droht dort die Arbeitslosenziffer an die 30% Marke zu treiben. Die Belegschaften sind in den letzten Jahren einem Wechselbad einer zunächst gigantischen Investitionspolitik und dann einer so radikalen Schließungspolitik ausgesetzt, die die Vision des ‚Tot-Schrumpfens‘ recht wirklich werden läßt. Es ist deshalb verständlich, daß diese Entwicklung kein Vertrauen zu einer Verstaatlichungspolitik entstehen läßt.

#### *Das Erbe des verstaatlichten Konzerns*

Entgegen der intensiv verbreiteten Vorstellung ist die (zweite) Verstaatlichung in der Britischen Stahlindustrie im Jahre 1967 nicht die konsequente Umsetzung sozialistischer Prinzipien gewesen. Vielmehr stand die *Modernisierung* und *Zusammenfassung* der relativ stark zersplitterten Produktion und die Senkung des durch Marktabsprachen hoch gehaltenen Preisniveaus im Interesse der industriellen Stahlverbraucher im Vordergrund der Ziele. Die sowohl eigenumsmäßige Zersplitterung der Stahlbranche in 14 größere Gesellschaften und ihre Verteilung auf eine Vielzahl von Produktionsstandorten mit – im Vergleich zu ausländischen Konkurrenten – wesentlich kleineren Betriebsgrößen führte zu einer erheblich geringeren Produktivität und ließ die Profite im Verhältnis zum eingesetzten Kapital schon seit 1957 rapide zurückgehen: von 15% Eigenkapitalverzinsung auf 4,3% im Jahre

1963. Dem folgte auch konsequent die Reduktion der Investitionen von durchschnittlich 153,5 Mill Pfund St. in den Jahren 1959–62 auf durchschnittlich 56,0 Mill Pfund St. von 1963–1966.

Die Krise von British Steel Corp. entwickelte sich also schon *vor* ihrer Verstaatlichung, bzw. war der entscheidende Grund dafür. Dem entspricht auch, daß die wenigen profitablen, meist Edel- und Spezialstähle erzeugenden Firmen ebenso wenig verstaatlicht wurden wie der größte Teil des Stahlhandels.

### *Die Gründe der Verstaatlichung*

Im 1965 veröffentlichten Weißbuch der Labourregierung stehen drei Aspekte an erster Stelle:

- die Sicherung der Stahlindustrie als »dynamisches und positives Element zur Gewährleistung einer *befriedigenden generellen wirtschaftlichen Entwicklung* und – entgegen der späteren Praxis – ihrer ausgewogenen Verteilung zwischen den Regionen.

- die privaten Unternehmen werden die *notwendigen Investitionen nicht in dem im nationalen Interesse notwendigen Umfang* durchführen – ohne entweder große Summen staatlicher Unterstützung oder überhöhte Preise zur Finanzierung dieser Investitionen zu verlangen,

- die Brechung der Preisabsprachen, die gegen das öffentliche Interesse gerichtet sind.

Aus allen weiteren Erläuterungen spricht die Absicht einer *beschleunigten Verbesserung der Effizienz* der Eisen- und Stahlindustrie durch beschleunigte Kapazitätsabbau, Zusammenlegung der Produktion, Einführung moderner Leitungsmethoden und der Exportmöglichkeiten.

### *Fehlende demokratische Rechte der Belegschaften/Gewerkschaften zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Alternativen im Konzern*

Nach dem Hinweis auf die eigentlich selbstverständliche Pflicht, daß das Unternehmen die »Sicherheit, die Gesundheit und das Wohlergehen« der Beschäftigten zu befördern habe, wird die Absicht einer stärkeren Einbeziehung der Belegschaften in die Modernisierungspolitik deutlich, indem hervorgehoben wird, daß die Verstaatlichung neue Möglichkeiten zur Kooperation zwischen Management und Gewerkschaften biete, um den *Einsatz der Arbeitskräfte zu verbessern und die Produktivität zu erhöhen*. Zur Konkretisierung und Durchsetzung des anschließenden Satzes im Weißbuch, daß dadurch auch in einer »fairen

Weise« die menschlichen Probleme gelöst werden sollen, die »im Strukturwandel unausweichlich erwachsen werden«, hätte es aber einer anderen Machtverteilung bei den Entscheidungen zugunsten der Arbeiter und Angestellten bedurft – will man darunter nicht nur die Zahlung von Ablösegeldern verstehen. Zwar gibt es einen ›Arbeitsdirektor‹ im Vorstand, aber er ist von den allgemeinen Geschäftspolitikentscheidungen ausgeschlossen und kann seine Tätigkeit nicht auf originäre Rechte der Belegschaft stützen bzw. von dieser kontrolliert werden.

Die Belegschaft existiert in den Plänen und Diskussionen des Vorstandes in den 70er Jahren ohnehin hauptsächlich als ›überhöhter Kostenfaktor‹ (overmanned), dessen Reduzierung das entscheidende Mittel zur Verbesserung der Geschäftsposition darstellen soll.

Deshalb wird die zitierte *regionalpolitische Aufgabe* mit dem Ausbruch der Krise im Jahre 1974 vollends an den Rand gerückt. Stattdessen sollen die Folgen einer verfehlten Investitionspolitik aufgefangen werden, bemängelt mit der Aussicht, daß ›hohe Produktivität auch hohe Löhne‹ ermögliche. Demgegenüber hat die große Stahlarbeitergewerkschaft 1980 darauf hingewiesen, daß in der englischen Stahlindustrie die niedrigsten Arbeitskosten pro Tonne Stahl in der EG existieren.

Unter dem Druck der sich verschärfenden Krise verlassen die meisten gewerkschaftlichen Gremien (vor allem das zentrale ›Stahl-Komitee‹ des Dachverbandes TUC) dann ab 1976 faktisch die noch 1973 bekräftigte Position, daß über einen Abbau von Arbeitsplätzen nur in Verbindung mit dem Angebot alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten verhandelt werden könne.

Auch die in diesem Zusammenhang zu diskutierende Möglichkeit einer gewissen *Dezentralisierung von Entscheidungen*, die im 65er Weißbuch ausdrücklich erwähnt worden war, um regionale und entwicklungsbedingte Besonderheiten berücksichtigen zu können, wird unter einem bis hinein ins mittlere Management heftig befehdeten Zentralismus der Londoner Vorstandsspitze begraben, mit der die Orientierung auf das Einholen vor allem der japanischen Konkurrenz durchgedrückt wird. Von der Belegschaft und Gewerkschaft zum Teil auf eigene Kosten durchgeföhrte Untersuchungen für eine sinnvolle Modernisierung der Anlagen werden dementsprechend nicht berücksichtigt, und die Arbeiter und Angestellten können sich auf keine effektiven Rechte in ihrem Kampf stützen.

## *Weltmarktorientierung statt Wahrnehmung nationaler Entwicklungsaufgabe*

Konnte die erste Phase als ›Strategie der Entwicklung der übernommenen Anlagen‹ (mit dem Schwerpunkt auf fünf modernen integrierten Werken) bezeichnet werden, drückten sich in der 1973 unter einer konservativen Regierung nach langer Vorbereitungszeit verabschiedeten ›10-Jahres-Entwicklungs-Strategie‹ sowohl die Anforderungen des bevorstehenden Beitritts zur EG wie die völlige Orientierung auf ein Gleichziehen vor allem mit der fortgeschrittenen japanischen Konkurrenz aus. Dazu sollten jährlich ca. 300 Mill. Pfund St. (zwischen 1,2 und 1,5 Mrd. DM) investiert und die Produktion im wesentlichen auf weniger als 10 Standorte konzentriert werden. Als Ergebnis sollte in der ersten Hälfte der 80er Jahre eine Kapazität von bis zu 38 Mill. Jahrestonnen erreicht werden.

Diese Politik wurde zwar auch mit den erhofften positiven Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft im neuen Weißbuch der Regierung begründet, sie stellte aber faktisch eine isolierte extreme Modernisierungspolitik zur Zurückgewinnung höchster Profitabilität in der Stahlindustrie dar, die ohne Berücksichtigung anderer ökonomischer, geschweige denn sozialer Aspekte nur die maximale Ausnutzung der Kostendegression durch optimale Betriebsgrößen gelten ließ.

Dieses gigantische Investitionsprogramm, das in den Jahren 1975–1977 fast ein Drittel der insgesamt in der EG in der Eisen- und Stahlindustrie durchgeführten Investitionen bei einem lediglich zwischen 16 und 17 Prozent liegenden Anteil an der Rohstahlproduktion darstellte, fiel aber in die nach 1974 einsetzende Krise und überforderte den Konzern vollends. Mit dem 1978 verkündeten neuen Programm ›The Road to Viability‹ und dem unter dem Einfluß der inzwischen wieder an die Regierung gekommenen Konservativen Partei noch weiter zurückgeschnittenen Kapazitätsrahmen (auf rd. 15 Mill. Jahrestonnen!) wird in völliger Verkehrung der ursprünglichen Absichten bei der Nationalisierung British Steel jetzt auf einen Restbestandteil des heimischen Marktes beschränkt. Denn gleichzeitig sah sich der Konzern einer Exportoffensive anderer international ausgerichteter Stahlhersteller ausgesetzt, die zunehmend von großen multinationalen Stahlverbrauchern wie Ford-England kräftig ausgenutzt wurde. Gleichzeitig verschärfte sich auch die Konkurrenz des verbliebenen privaten Sektors.

## *Fehlende Einbindung in eine gesamtwirtschaftliche Alternative*

Das Ausmaß der Schwierigkeiten wurde dadurch vergrößert, daß auch

unter der 1974 wieder die Regierung stellende Labourpartei eine flankierende Vollbeschäftigung fehlte, die dem Binnenmarkt mehr Stabilität gegeben hätte, und auch keine außenwirtschaftlichen Instrumente zur Absicherung eingesetzt wurden.

Mit dieser ›Großwetterlage‹ war auch der erhoffte Erfolg der ›British Steel Industry Ltd.‹ vollends unmöglich geworden, deren Aufgabe die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in von Stillegungen betroffenen Regionen sein sollte.

### *Zusammenfassung*

Der Zweck der Verstaatlichung des größten Teils der britischen Stahlindustrie war die Durchsetzung einer im kapitalistischen Interesse durchgeführten Modernisierungspolitik im Rahmen der verschärften internationalen Konkurrenz.

Alle die Lage und die Rechte der Belegschaft stärkenden Initiativen wurden dabei entschieden ausgeblendet. Dies hing aber auch mit einer nicht genügend entschlossenen Politik der britischen Gewerkschaften zusammen, wie heute selbstkritisch eingeräumt wird. Daß bei entsprechender Aktivität und Mobilisierung der Belegschaften und Gewerkschaften sowie der regionalen Bevölkerung durch konsequenteren Widerstand Erfolge möglich gewesen wären, zeigt das Beispiel von Shotton/Nordwales. Die schon 1972 beschlossene Schließung konnte durch die Arbeit eines fast acht Jahre agierenden ›Aktionskomitees‹ der Belegschaft in Zusammenarbeit mit Teilen des technischen Managements bis 1980 hinausgezögert werden.

Ein endgültiger Erfolg hätte aber die Einbettung eines solchen regionalen Kampfes in eine nationale Strategie erfordert.

### *2.2 Die VOEST AG: Ein erfolgreiches Beispiel der Verstaatlichung der Stahlindustrie*

Während das englische Beispiel für profitorientierte, Arbeitnehmerinteressen nicht berücksichtigende Verstaatlichungsstrategie steht, zeigen die Erfahrungen mit der staatlichen Stahlindustrie Österreichs auch andere Perspektiven. Dort wurde der verstaatlichte Unternehmensbereich bewußt auch als Instrument der Beschäftigungspolitik der Krise eingesetzt.

Seit 1946 ist die Eisen- und Stahlindustrie Österreichs verstaatlicht. Heute arbeiten über 60 000 Arbeitnehmer, das sind über 10% aller Industriebeschäftigten, in der VOEST Alpine AG und ihrer Tochtergesellschaft, den Vereinigten Edelstahlwerken (VEW). Mehr als die

Hälften der Beschäftigten ist auch heute noch in der Erzeugung von Eisen und Stahl und der Stahlverarbeitung in Walzwerken tätig. Die beiden staatlichen Unternehmen der Stahlindustrie sind damit von entscheidender Bedeutung für die österreichische Wirtschaft insgesamt.

Natürlich konnte sich auch der VOEST Konzern nicht der Krise der westeuropäischen Stahlindustrie entziehen. So sank die Rohstahlproduktion in Österreich 1975 um 13,5% und erreichte auch in den folgenden Jahren nicht das Niveau vor der Krise. Bei einem Anteil von weniger als 4% an der Stahlproduktion der europäischen Gemeinschaft und bedeutender internationaler Verflechtung waren auch die Möglichkeiten, sich der weltweiten Stahlkrise zu entziehen, nicht gegeben.

Die Investitions- und die Beschäftigungspolitik der VOEST AG und anderer verstaatlichter Unternehmen unterschieden sich aber dennoch wesentlich von denen anderer Konkurrenzunternehmen in Westeuropa. Mit Eintreten der Wirtschaftskrise reduzierten die staatlichen Unternehmen ihre Investitionen nicht. So stieg im Krisenjahr 1975 deren Anteil an allen industriellen Investitionen von  $\frac{1}{4}$  auf  $\frac{1}{3}$ .

Zwar sanken auch die Belegschaftszahlen der VOEST Alpine AG und VEW, doch fiel der Arbeitsplatzabbau wesentlich geringer aus als in anderen westeuropäischen Stahlkonzernen.

*Tabelle 17  
Beschäftigungsentwicklung der staatlichen Unternehmen in Österreich*

	1974	1976	1978	1979	1980
VOEST Alpine AG	44 918	42 491	42 247	42 612	41 922
Vereinigte Edelstahlwerke	19 322	19 552	18 978	19 147	18 856
Österreichische Industrie AG	118 731	116 224		115 280	114 725

Quelle: Geschäftsberichte der ÖIAG.

Auch die Instrumente der Beschäftigungspolitik in der Krise waren anders. So spielte die Kurzarbeit nur eine geringe Rolle. Stattdessen wurden Schulungsveranstaltungen für die gesamte Belegschaft durchgeführt. Mit diesen Mitteln wurde die Anpassung der Beschäftigung an die sinkende Produktion erheblich hinausgezögert, z. T. gar nicht vollzogen. Wenn heute die Belegschaftszahlen der VOEST AG um 5000 bis 10 000 über dem Niveau liegen, das dem erreichten Produkti-

vitätsstandard entspricht, so sind doch den dadurch entstehenden höheren betrieblichen Kosten die gesellschaftlichen Kosten gegenüber zu stellen, die andere Strategien für Staat und Sozialversicherung bedeuten würden.

Die vergleichsweise stetige Personal- und Investitionspolitik hatte zugleich eine wichtige Signalwirkung auf die mittelständische private Industrie. Angesichts der großen Konzentration der Stahlbetriebe in einigen Regionen hatte dies auch eine wichtige stabilisierende Funktion für vor- und nachgelagerte Betriebe und verhinderte so eine Verschärfung regionaler Disparitäten.

Langfristig war und ist die verstaatlichte österreichische Stahlindustrie natürlich auch gezwungen, sich der internationalen Konkurrenz zu stellen und Rationalisierungs- und Anpassungsmaßnahmen durchzuführen. Bei einer sinkenden oder nicht mehr steigenden Nachfrage nach Stahl bedeutet dies dann auch eine Verringerung der Arbeitsplätze. Wo dies aber im größeren Umfang erfolgte, wurden in der Regel immer Ersatzarbeitsplätze in anderen Industriezweigen geschaffen. Dadurch stieg vor allem in den 70er Jahren der Umsatzanteil der weiterverarbeitenden Bereiche, der sogenannten Finalindustrien, auf über 40%. Hierunter fallen vor allem der Industrieanlagenbau und der Stahlbau.

35 Jahre mit der staatlichen österreichischen Stahlindustrie zeigen:

Auch ein staatliches Unternehmen kann sich der Krisenhaftigkeit eines kapitalistischen Systems nicht entziehen, zumal nicht unter den Bedingungen starker internationaler Konkurrenz. Möglich aber ist es, die sozialen Folgen der Krisen auf die Beschäftigten abzumildern, die Investitions- und Beschäftigungspolitik zu verstetigen, schneller und in größerem Maße Ersatzarbeitsplätze bereitzustellen, als dies ein privatwirtschaftliches, ausschließlich profitorientiertes Unternehmen tun wird. Zugleich kann so auch eine regionale Ausgewogenheit eher erreicht werden. Nicht zuletzt trug der staatliche Sektor in Österreich dazu bei, die Arbeitslosigkeit weit niedriger zu halten als in anderen westeuropäischen Ländern.

## 2.3 Einheitsgesellschaft als Subventionsgeschäft – das Negativbeispiel der Ruhrkohle AG

Die Konzeption, einen krisengeschüttelten Industriezweig in eine nationale Einheitsgesellschaft zu überführen und die Marktversorgung über diese zu steuern, ist in der Bundesrepublik nicht neu; sie wurde Ende der 60er Jahre mit der Bildung der Ruhrkohle AG (RAG) bereits

einmal – weitgehend – verwirklicht. Die näheren Umstände und konkrete Ausgestaltung dieser Gründung sind allerdings geeignet, dieses Konzept eher zu diskreditieren als zu popularisieren.

Der Steinkohlebergbau der Bundesrepublik war ab 1957 in eine tiefe und anhaltende Überproduktionskrise geraten. Ihre Ursachen lagen vor allem in der günstigen Wettbewerbsposition der US-Kohle sowie in dem relativ schnellen Vormarsch des Mineralöls als Energieträger: Der Anteil der Steinkohle am Primärenergieverbrauch in der BRD war von 72% im Jahre 1955 über 61% in 1960 auf 43% in 1965 zurückgegangen, während der Anteil des Mineralöls in der gleichen Zeit von 8% über 21% auf 41% stieg.

Die Bundesregierung verfolgte zunächst die Konzeption, durch Erschwerung von Kohleimporten und von Substitution der Kohle durch Heizöl sowie durch Absatzhilfen und Förderung kostensenkender Rationalisierungsmaßnahmen das Produktionsniveau des Kohlebergbaus zu halten. Als die Haldenbestände trotzdem nicht kleiner wurden, ging sie ab Mitte der 60er Jahre dazu über, eine massive Einschränkung der Produktion und ihre Konzentration auf erheblich weniger Zechen bei entsprechenden Stillegungen und Abbau der Belegschaft zu betreiben. Hierzu sollte unter anderem die Bildung einer Kohleeinheitsgesellschaft dienen, wie sie schon 1967 von Verttern der industriellen Eigentümer der Kohlezechen diskutiert und vorgeschlagen worden war (Rheinstahl-Plan).

Das Kohleanpassungsgesetz vom Frühjahr 1968 war der staatliche Hebel, Stillegungen und Konzentrationen voranzutreiben. Es sah die Bestellung eines »Bundesbeauftragten für den Steinkohlenbergbau und die Steinkohlenbergbaugebiete« als Bundesbehörde vor, die für die Vergabe von Subventionen an die Bergbauunternehmen zuständig sein sollte. Zwar bestimmte das Gesetz zugleich, daß Stillegungen und Belegschaftsabbau in ein Konzept der industriellen Neustrukturierung eingebettet und durch einen Gesamtsozialplan abgefedert werden sollten, der Kern aber war die Forderung nach Bildung »optimaler Unternehmenseinheiten«; hiervon wurde auch die Vergabe staatlicher Subventionen an die Bergbauunternehmen gebunden. (Insofern handelte es sich um eine echte Auflagenpolitik, die Kritik muß sich an den Inhalt der Auflagen richten).

Die auf der Grundlage dieses Gesetzes dann im August 1969 durch die privaten Steinkohlezechenbesitzer endgültig gebildete Ruhrkohle AG ist ein Musterbeispiel einer privatwirtschaftlichen Konzentration, die mit massivem staatlichem Druck und staatlichen Subventionen zustandegekommen ist, ohne daß dem Staat als Finanzier auch wirk-

same Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten bei der Geschäftsführung eingeräumt bzw. die Gesamtpolitik der Gesellschaft in eine sozialorientierte wirtschaftspolitische Konzeption eingebettet worden wäre. Die wesentlichen Bestimmungen des »Grundvertrages« zwischen der Bundesregierung, den Altgesellschaften und der Ruhrkohle AG sahen nämlich vor:

1. Die RAG ist eine private Aktiengesellschaft, deren Grundkapital in Höhe von 600 Mill. DM den bisherigen Zecheneigentümern – überwiegend den großen Stahlkonzernen und einigen Kraftwerkunternehmen gehört.

2. Auf die RAG wird lediglich das – weitgehend unrentable – Vermögen übertragen, das dem Bergbau dient; die rentablen Hütten- und Kraftwerkbetriebe sowie die Wohnungen und der meiste Grundbesitz bleiben bei den Altgesellschaften.

3. Der Kaufpreis, den die Altgesellschaften für diese Vermögensübertragung an die RAG von dieser erhalten (2,1 Mrd. DM), wird mit 6% jährlich verzinst (Gesamtbelastung 1,6 Mrd. DM), in 20 Jahren getilgt und staatlich garantiert. Die Rendite für das Bergbauvermögen wird den Altgesellschaften also unabhängig von der Geschäftsentwicklung der RAG gezahlt, ohne daß ihre Eigentumsrechte in irgendeiner Weise angetastet werden.

4. Durch einen Kraftwerk- und einen Hüttenvertrag verpflichtet sich die RAG, Kohle bis zur Höhe ihrer Gesamtförderung an die Altgesellschaften zu »angemessenen« (d. h. niedrigstmöglichen) Preisen zu verkaufen, ohne daß von Seiten der Altgesellschaften eine Abnahmeverpflichtung besteht.

5. Die RAG schüttet für 20 Jahre keinen Gewinn aus. Diese Bestimmung kommt natürlich dann nicht zum Tragen, wenn die Gesellschaft keinen Gewinn macht. Das ist jedoch durch den Kraftwerk- und den Hüttenvertrag weitgehend gewährleistet.

6. Die Altgesellschaften verpflichten sich, innerhalb von 4 Jahren 2 Mrd. DM in den Steinkohlebergbaubereichen zu investieren. Eine Kontrolle über diese Investitionen hinsichtlich ihrer Verträglichkeit mit regionalpolitischen Entwicklungsrioritäten und ihrer Beschäftigungswirkungen ist allerdings nicht vorgesehen.

Es war absehbar, daß die RAG in den ersten Jahren ihres Bestehens hohe Verluste ausweisen würde. Sie veranlaßten die Bundesregierung und die Landesregierung von NRW, 1972 in einem Stabilisierungsprogramm weitere staatliche Subventionen in Höhe von 3,4 Mrd. DM an die Gesellschaft zu vergeben. Damit war die Höhe der gesamten

staatlichen Förderung auf rund 10 Mrd. DM gestiegen, die Energieversorgung der Bundesrepublik aber keineswegs vernünftig gesichert und gesellschaftlicher Kontrolle unterworfen. Im Gegenteil: Nach der relativen Verteuerung des Mineralöls in den 70er Jahren zeigte sich, daß die Politik der massiven Stilllegung von Gruben im Ansatz verfehlt war und die Energieversorgung der BRD erschwert und teurer gemacht hat, als es bei Erhaltung der Kohlepotentials und entsprechend Preis- und Subventionspolitik unter gesellschaftlicher Kontrolle möglich gewesen wäre.

Die Bildung und Entwicklung der RAG war in erster Linie ein Subventionsgeschäft für die Altgesellschaften. Ihnen wurde ihr riskantes Bergbauvermögen konsolidiert, ohne daß sie die damit verbundenen Stilllegungen finanzieren mußten; sie behielten andererseits das volle Eigentums- und Kontrollrecht über das »gesundgeschrumpfte« Vermögen der RAG. Eine Durchsetzung beschäftigungs-, umwelt- oder regionalpolitischer Entwicklungsrioritäten konnte von Seiten der staatlichen Stellen mit Hilfe der Subventionierung nicht verbunden werden – obgleich diesbezügliche Zielsetzungen im Kohleanpassungsgesetz formuliert und im Grundvertrag vereinbart worden waren. Zwar wurde der Belegschaftsabbau von rund 50 000 Personen oder 26% der Bergbaubelegschaft in der Zeit von 1969 bis 1979 für die Betroffenen durch Sozialpläne abgedeckt; es wurden aber anstelle der vernichteten Arbeitsplätze keine neuen Arbeitsplätze im entsprechenden Umfang anderswo geschaffen.

Auf nach wie vor privatwirtschaftlicher Grundlage und ohne Einbettung in ein verbindliches regionalpolitisches Entwicklungskonzept bringt eine nationale Einheitsgesellschaft nach dem Muster der RAG zwar den Eigentümern risikolosen Gewinn, die Probleme für die Beschäftigten und die Region vermag eine solche Konstruktion aber in keiner Weise zu lösen. Sie kann daher auch kein Modell für die Krisenbekämpfung in der Stahlindustrie abgeben.

### *3. Grundzüge der Konzentrationsentwicklung in der Stahlindustrie und die Auseinandersetzung um ihre Demokratisierung seit 1945*

#### *1. Die Herausbildung monopolistischer Strukturen in der Montanindustrie um die Jahrhundertwende*

Kennzeichnend für die Montanindustrie ist die relativ frühe Herausbildung monopolistischer Strukturen. Schon 1897 wurde der Absatz

von zwei Hauptverbänden kontrolliert. Das »Roheisensyndikat zu Düsseldorf« und das »Lothringisch-luxemburgische Kontor für den Verkauf von Roheisen« beherrschten den gesamten deutschen Markt westlich der Oder. Die beiden Monopolverbände standen allerdings nicht in monopolistischer Konkurrenz zueinander. Sie waren über die »Thomasroheisenverkaufstelle zu Düsseldorf«, die von beiden Syndikaten gebildet wurde miteinander verbunden. (Vergleiche dazu Jürgen Kuczynski, Band 14, Seite 98).

Die Kohlewirtschaft hatte sich 1893 mit der Gründung des »Rheinisch-westfälischen Kohlesyndikats« als Aktiengesellschaft eine Absatzorganisation geschaffen, die den Kohleabsatz (und damit die Preise) im westdeutschen Absatzgebiet beherrschte. (Vergl. Jürgen Kuczynski, ebenda, Seite 93f). Mit der Begründung des Syndikats erhielt der Konzentrationsprozeß einen neuen Auftrieb. Die Preise stiegen rapide. Die Kohlemagnaten wurden zu einer Macht im Staat, den sie mit anderen Monopolisten zu beherrschen begannen. (Jürgen Kuczynski, ebenda, Seite 94). Es hatte schon vorher mehrere Versuche zur Gründung einer gemeinsamen Kohleverkaufsorganisation gegeben, die aber auf Grund ihres relativ losen Charakters immer wieder bei Absatzkrisen zerfielen und zu erheblichen Preisstürzen für Kohle führten. Der Preisverfall der Kohle 1891 bis 1893 bewirkte neben einem beschleunigten Konzentrationsprozeß bei den Zechen die Herausbildung dieses mächtigen deutschen Monopols. Als 1904 der Stahlwerksverband gegründet wurde, waren die meisten seiner Mitarbeiter auch führende Mitglieder des Roheisen- und des Steinkohlesyndikats!

1914 war es gerade diese Kapitalgruppierung, die mit ihrem Drang nach Erweiterung ihrer Machtposition durch die Eroberung neuer Absatzmärkte und Rohstoffquellen in den imperialistischen Krieg trieben.

## *2 Die Konzentration der Montanindustrie in der Weimarer Republik*

Mit der Niederlage Deutschlands im 1. Weltkrieg verlor die Montanindustrie erhebliche Teile ihres Produktionspotentials. Das deutsche Reich verlor 79% der Erzförderung, 43,5% der Rohstahlgewinnung, 35,8% der Stahlgewinnung und 32,4% der Walzwerksfabrikation (Vergl. Bernd Weisbrod, Schwerindustrie in der Weimarer Republik, Seite 36).

Durch den Verlust des 1871 annektierten lothringischen Schwerindustriezentrums sowie durch den Verlust der Saar- und eines Teils der schlesischen Schwerindustrie nahm die Bedeutung der schwerindu-

striellen Zusammenballung im Rheinland und Westfalen erheblich zu.

Ihr Anteil an der deutschen Roheisen- und Stahlproduktion stieg von 1913 bis 1925 von 42,5% auf 78,6% beziehungsweise von 53,4% auf 81% (Vergl. Schwerindustrie in der Weimarer Republik, Seite 37). Bei Walzwerkserzeugnissen waren an Rhein und Ruhr ca. ¾ der deutschen Produktion konzentriert. Bei einigen wichtigen Produkten (Röhren, Draht, Bandeisen) lag der Anteil sogar noch über 90%.

Den Großkonzernen war es nach Ende des 1. Weltkrieges unter Führung von Stinnes durch geschicktes Taktieren gelungen, die revolutionäre Nachkriegskrise in Deutschland zu überstehen.

Am 15. 11. 1918 kam es zum Abschluß des Abkommens über die »Zentralgemeinschaft der industriellen und gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Deutschlands« zwischen der Industrie und dem Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbund (ADGB). Mit Stinnes, Siemens, Borsig, Vögl und Springorum waren die Repräsentanten der Schwerindustrie die treibenden Kräfte beim Zustandekommen dieses Abkommens. 8-Stunden-Tag, Anerkennung der Gewerkschaften, die staatliche Kontrolle der Kohlewirtschaft und das Betriebsrätegesetz (das aber schon gegen den erheblichen Widerstand eines Teils der Arbeiterbewegung im Januar 1920 verabschiedet wurde) waren unter anderem einige Zugeständnisse an die Arbeiterbewegung, mit denen das deutsche Großkapital sich geschickt durch die revolutionäre Nachkriegskrise hindurchmanövrierte.

Ab 1924 wurden die in den Nachkriegsjahren zerfallenen Produktions- und Absatzkartelle der Montanindustrie neugegründet bzw. neubelebt. Zur Sicherung der nationalen Monopolstellung reichten diese Verbände nicht aus. Mit der Gründung der »Internationalen Rohstahlgemeinschaft (IRG)« und dem Abkommen mit der »Arbeitsgemeinschaft der eisenverarbeitenden Industrie (AvI)« gelang den Montankonzernen die Sicherung ihrer nationalen Monopolstellung. Die Vereinbarung von Produktionsquoten zwischen den Mitgliedern der IRG (Deutschland ohne Saar 43,27, Frankreich 31,27, Belgien/Luxemburg 19,87, Saar 5,97), die Einigung mit der stahlverarbeitenden Industrie (Maschinenbau) und die erreichte Konzentrationsstufe zu der bei weiten mächtigsten Kapitalgruppierung, führten zur weiteren Steigerung der Macht der Montankonzerne. (Vergl. Bernd Weisbrod, Seite 108)

Die vertikale und horizontale Konzentration in der Schwerindustrie erreichte mit der Gründung der Vereinigten Stahlwerke AG 1926 (VSt) eine neue Stufe. Die VSt beherrschten bei der Gründung ca. 50% der deutschen Stahlproduktion und 22% der Förderung des Ruhrkohlen-syndikats. (Vergl. Bernd Weisbrod, Seite 98, 99).

Mit der Gründung der Vereinigten Stahlwerke war der zweitgrößte Stahlkonzern der Welt nach den United States Steel Corporation gegründet worden. An den Gründungsverhandlungen hatten neben der Rhein-Elbe-Union, die als Rest des Stinnes-Konzerns teilnahm, die Gelsenkirchener Bergwerks AG, die Deutsch-luxemburgische Bergwerks- und Hüttenwerke AG, der Bochumer Verein für Bergwerks- und Großstahlfabrikation, die Thyssengruppe, die Phönix AG, die Rheinische Stahlwerke AG, Friedrich Krupp AG und die Hoesch AG teilgenommen. Hoesch und Krupp nahmen an der Gründung schließlich nicht teil. (Die Gründe dafür dürften vor allem in der relativ günstigen Position dieser Konzerne in der Weiterverarbeitung zu suchen sein.)

Auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise beherrschten 12 Stahlkonzerne der Stahlindustrie 91,3% der Rohstahlkapazitäten. Auf Grund der besonderen Empfindlichkeit der Rohstahlproduktion gegenüber konjunkturellen Schwankungen wurde die Stahlindustrie besonders hart von der Krise getroffen. So konnten die Vereinigten Stahlwerke z. B. ihre Kapazität 1930 nur noch zu 51,6%, 1931 zu 35,5% und 1932 zu 23,9% auslasten. (Vergl. Bernd Weisbrod, Schwerindustrie . . ., Seite 48 o.) Zu den Belastungen durch die entsprechend gestiegenen fixen Kosten kamen noch erhebliche Verluste durch Preisstürze für Walzstahlprodukte. Durch Entlassung von ca. 50% der Belegschaft von Juli 1929 bis April 1932, durch Lohnabbau und durch massive staatliche Hilfen wurden die Folgen der Krise zum großen Teil auf die Beschäftigten der Stahlindustrie abgewälzt. Die Arbeitslosenrate der Beschäftigten der Stahlindustrie lag über den Durchschnittswerten (Stahl ca. 55%, Gesamtarbeitslose 46,5%). (Vergl. Jürgen Kuczynski, Band 5, Seite 196 f). Im Jahre 1937 entfielen 70% der Stahlproduktion und 74% der Kohleförderung auf das Rhein-Ruhr-Revier. 6 Konzerne beherrschten über 90% der Stahlproduktion, davon entfielen ca. 50% alleine auf die Vereinigten Stahlwerke. Darüberhinaus wurden von ihnen ca. 42% der Kohleförderung kontrolliert (Vergl. WWI, Tätigkeitsbericht, Probleme der deutschen Wirtschaft, 1946 bis 1949, Seite 87 f).

### *3. Die Neuordnung in der Stahlindustrie nach 1945*

Die Frage, die sich 1945 stellte war, was geschieht mit den Konzernen, die die Krise 1929 bis 1932 wesentlich mit verschuldeten und die sich in Privateigentum der durch die Zusammenarbeit mit dem Faschismus schwer belasteten Konzernbesitzer befanden? Neuordnung entsprechend den Forderungen der entstehenden Arbeiterbewegung oder

Erhalt des kapitalistischen Eigentums? Bei der Entscheidung dieser Frage sollten die Besatzungsmächte eine wesentliche Rolle spielen.

Unmittelbar nach dem Einmarsch der Siegermächte waren die Betriebe an Rhein und Ruhr von den Belegschaften in Selbstverwaltung übernommen worden. Sie wurden von ihnen wieder in Betrieb genommen, auf Friedensproduktion umgestellt. In den bis Anfang 1946 nur örtlich entstehenden Gewerkschaften (regional oder landesweite Gewerkschaften wurden vorher von den Besatzungsmächten in den westlichen Besatzungszonen nicht genehmigt!) wurde, gerade auch angesichts der Rolle der Schwerindustrie im Faschismus, die Sozialisierung der Schlüsselindustrie gefordert. Diese Forderung wurde von breiten Teilen der Bevölkerung getragen (z. B. Volksabstimmung über die Hessische Verfassung 1946).

In den Programmen aller bedeutenden politischen Kräfte von den Gewerkschaften über die KPD, SPD bis zur CDU fanden diese Forderungen ihren Niederschlag.

In den Betrieben kam es zu Absetzungen von Konzernleitungen durch die neu entstandenen Betriebsräte. Die britische Besatzungsmacht verbot aber bereits schon am 9. Juni 1945 jeden Personenwechsel aus politischen Gründen bzw. machte ihn von der Genehmigung durch die Besatzungsmacht abhängig. Es wurden nur einige besonders exponierte Vertreter des Monopolkapitals wie Krupp, Thyssen, Flick, Röchling und einige andere vorübergehend aus den Konzernleitungen entfernt bzw. verhaftet. Die meisten Konzernvertreter befanden sich schon 1946 wieder auf freiem Fuß.

Die Lösung der Eigentumsfrage wurde von der Besatzungsmacht durch die Beschlagnahme des Ruhrbergbaus (im Dez. 1945) und der Eisen- und Stahlkonzerne (Aug. 1946) verschoben (der Kruppkonzern war durch besondere Verfügungen schon im Nov. 1945 beschlagnahmt worden). Die Soialisierungsforderungen der Arbeiterbewegung mußten sich nun direkt gegen die Besatzungsmacht richten.

Im November 1946 stimmten 89,9% der Bergleute gegen Sonder-schichten. Zur Änderung dieser Entscheidung waren sie unter der Bedingung bereit, daß der Bergbau sozialisiert und die Nahrungsmit-telversorgung unter Volkskontrolle gestellt würde. Am 2. und 3. April 1947 streikten ca. 300 000 Bergleute des Ruhrreviers unter der Losung: »Die Gruben in Volkes Hand«. In denen sich bis Anfang 1948 steigern-den Aktionen traten die antifaschistisch demokratischen Forderungen immer wieder in den Vordergrund. In vielen Entschließungen und Resolutionen wurden von den Betriebsräten, den örtlichen und bezirklichen Gewerkschaftsorganen die Säuberung der Betriebe und

Verwaltungen von faschistischen Elementen und die Überführung des Bergbaus, der Eisen- und Stahlindustrie und andere Schlüsselindustrien in gesellschaftliches Eigentum gefordert. Als im März 1947 im Landtag von NRW über die Sozialisierung des Bergbaus verhandelt wurde, forderten dort 95 Delegationen von über 100 000 Bergarbeitern einen Volksentscheid über die entschädigungslose Enteignung der Kohlegruben.

#### *4. Entflechtung und Mitbestimmung*

Im August 1946 wurde die Eisen- und Stahlindustrie beschlagnahmt. Im Oktober '46 nahm durch Verfügung der britischen Besatzungsmacht die deutsche »Treuhandverwaltung für die Eisen- und Stahlindustrie« ihre Tätigkeit auf. Da die alten Betriebsleitungen zum großen Teil als Treuhänder in ihren Funktionen blieben, konnten die Unternehmer ihre normale Geschäftstätigkeit unbeeinflußt von der Beschlagnahmung praktisch fortsetzen. Mit der Bildung der Treuhandverwaltung unter Dinkelbach (vormals Finanzdirektor der VSt) war die Lösung der Eigentumsfrage zunächst aufgeschoben. Es bestand aber immer noch die Möglichkeit, daß sich die Kräfte in der Gewerkschaftsbewegung durchsetzen würden, die die sofortige Sozialisierung der Montanwirtschaft unter voller Mitbestimmung der abhängig Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften forderten. Aber nicht nur von der wiederentstehenden Arbeiterbewegung drohte Gefahr für den Bestand der Montankonzerne, sondern auch von der britischen Besatzungsmacht. Die Labourpartei hatte in England 1945 die Regierungsgewalt übernommen. Sie ging sogleich daran, eines ihrer wesentlichen Ziele zu verwirklichen – Verstaatlichung des Bergbaus und der Stahlindustrie in England. Die Annahme lag also durchaus nah, daß sie die Verstaatlichung der Stahlindustrie in ihrer Besatzungszone ebenfalls fördern würde. Wiederholt war diese Absicht auch von führenden Regierungsvertretern gegen amerikanische Einwände geäußert worden. Daß es ab Ende 1946 nicht mehr zu einer *aktiven* Unterstützung der Sozialisierungsforderungen der Arbeiterbewegung durch die britische Besatzungsmacht kam, ist offensichtlich vor allem auf deren wachsende Abhängigkeit von den USA zurückzuführen. England war durch die US-Kriegslieferungen bei den USA hoch verschuldet. (Vergl. Determinanten, Seite 42 f). Mit der Bildung der Bi-Zone am 2. 12. 1946 bekamen die USA direkten Einfluß auf die Politik in der britischen Besatzungszone.

Als die ersten Entflechtungspläne im Dez. 1946 bekannt wurden und

die Enteignung mit der Beschlagnahme eingeleitet zu werden schien, boten zunächst die Vertreter der Konzerne Klöckner und Gute Hoffnungshütte (Jarres und Reusch) den Gewerkschaften Mitbestimmungsrechte an, die noch über die von der German-Iron-and-Steel-Control von Anfang '47 hinaus gingen (»Überparität«, kapitalmäßige Beteiligung der Gewerkschaften).

Die Entflechtung der Eisen- und Stahlindustrie sah die Loslösung der eisen- und stahlschaffenden Werke aus den bisherigen Konzernverbindungen vor. Sie wurden als selbständige Aktiengesellschaften neu gegründet. Bis April 1948 war die Entflechtung der eisenschaffenden Industrie in der ersten Phase abgeschlossen.

Die bisherigen Aktionäre erhielten später die Gelegenheit ihre alten Aktien gegen solche der neuen Gesellschaften einzutauschen. Durch diese nur formale Neuordnung der Eigentumsverhältnisse konnten die Aktienpakete weitgehend in Familienbesitz gehalten werden, was für die nach 1954 einsetzende Rekonzentration eine wesentliche Grundlage bildete (siehe Seite 290).

Am 10. November 1948 wurde das Gesetz Nr. 75 über die Neugestaltung des Kohlebergbaus und der Eisen- und Stahlindustrie erlassen. Für die Eisen- und Stahlindustrie waren ein Treuhänderverband vorgesehen, dessen Leitung sich aus 12 Sachverständigen zusammensetzte, davon 4 Mitglieder, die von den Gewerkschaften vorgeschlagen wurden. Das Gesetz Nr. 75 sah nur vor, daß die Sachverständigen »Vorschläge für eine Neuordnung mit dem Ziel ausarbeiten sollten, (wie) Produktionseinheiten von optimaler Leistungsfähigkeit zu schaffen« seien. (Vergl. Erich Potthoff, Seite 60). Die Regelung der Eigentumsfrage unter demokratischer Kontrolle der neuen Organe war völlig offengelassen. »Die Entscheidung über die Eigentumsfrage blieb der künftigen deutschen Regierung überlassen.« (Vergl. Potthoff, ebenda.)

Vor dem Hintergrund des kalten Krieges und der Spaltung Deutschlands wurde im Mai 1950 das Gesetz Nr. 75 durch das Gesetz Nr. 27 geändert. Es brachte in zwei wesentlichen Fragen einen erheblichen Rückschritt. 40% des Bergbaus sollten aus der Neugestaltung herausgenommen werden. Die Regelung der Eigentumsfrage war nicht mehr offengelassen. Das Gesetz Nr. 27 sah nunmehr die »angemessene und geeignete Entschädigung« der früheren Aktionäre der Konzerne vor (Vergl. Potthoff, ebenda, Seite 64 f.).

Auch durch die Ergebnisse der Wahlen zum ersten Bundestag bekamen die Konzerne erheblichen Auftrieb in ihren Bemühungen, die Entflechtungsergebnisse und Neuordnungspläne in Richtung

Sozialisierung und Demokratisierung zurückzudrängen. Die Regierung Adenauer schaltete sich in die Diskussion um die Neugestaltung mit der Absicht ein, den Verbund zwischen Kohle, Eisen und Stahl wiederherzustellen. Zunächst wurde das von den Alliierten abgelehnt. Mit der 6. Durchführungsverordnung zum Gesetz Nr. 27 wurde jedoch die Wiederherstellung der Verbundwirtschaft eingeleitet. Sie bildet schließlich auch die Grundlage für die 1951 begonnene und im August 1952 abgeschlossene Errichtung von Einheitsgesellschaften durch die Treuhandvereinigung (Vergl. Peter Schaaf, Seite 35), (siehe Schaubild).

### *5. Der Kampf um die Montanmitbestimmung*

Nun ging es schon nicht mehr in erster Linie um die Neuordnung in Richtung Sozialisierung – Demokratisierung. Die Abwehr des sich formierenden Angriffs auf die in den Montanunternehmen praktizierte paritätische Mitbestimmung rückte in das Zentrum der Auseinandersetzungen. Der Höhepunkt der Auseinandersetzungen wurde erreicht, als bekannt wurde, daß das Wirtschaftsministerium unter Erhard eine Durchführungsverordnung zum Gesetz Nr. 27 ausarbeitete, in dem »für die neuen Gesellschaften an der Ruhr vorgesehen (war), daß sie nach deutschem Recht gebildet werden sollten«. »Da das zur Zeit gültige deutsche Recht eine Beteiligung von Arbeitnehmervertretern in den Aufsichtsräten nicht kenne« ... und der Entwurf zum Betriebsverfassungsgesetz weit hinter der »seit Jahren praktizierten Mitbestimmung« zurück blieb, mußten diese Pläne auf den energischen Widerstand der Gewerkschaften stoßen (Vergl. Potthoff, Seite 76).

Nachdem es bis Mitte November zu keiner Einigung gekommen war, wurde am 29. und 30. 11. die Urabstimmung durchgeführt. Sie endete mit einem überzeugenden Ergebnis: 96,8% der abgestimmten Stahlarbeiter und 92,8% der Bergleute stimmten für Streik. Der Streiktermin wurde auf den 1. 2. 1951 festgesetzt. Am 25. 1. 1951 wurde unter dem Termindruck des herannahenden Streikbeginns eine Einigung in der Frage der Mitbestimmung in der Montanindustrie erzielt. Die Regelung der Mitbestimmung in der übrigen Wirtschaft blieb offen. Allerdings mit der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes im Juli 1952 endete die Auseinandersetzung um die Mitbestimmung in der Wirtschaft mit einer Niederlage der Gewerkschaften. Die bedeutend weitergehenden Rechte der Betriebsräte durch das Kontrollratsgesetz Nr. 22 waren damit außer Kraft gesetzt.

### *Die Rekonzentration*

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages zur EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Eisen) am 25. Juli 1952 fielen für die deutsche Stahlindustrie die Beschränkung der Produktion durch die Alliierten Hohen Kommissare und die relativ scharfe Kontrolle der Produktion und Verteilung von Kohle, Koks und Stahl durch das Ruhrstatut weg. Auch durch das Investitionshilfegesetz vom 7. 11. 1952 wurden die Montankonzerne in ihrem Bestreben bestärkt, die alten Konzernstrukturen wiederherzustellen. Der wirtschaftliche Aufschwung, der in der Bundesrepublik nach der Währungsreform einsetzte, wirkte sich nicht sofort in allen Wirtschaftszweigen gleichmäßig aus. Trotz Steuervergünstigungen fehlten in der Montanindustrie die erheblichen Mittel, um die umfangreichen Investitionen zur Wiederherstellung der alten Konzernstrukturen durchführen zu können. Darin lag die Gefahr eines Sinkens der Produktion in diesen sogenannten Engpaßindustrien. Um diese Gefahr abzuwälzen, kam es, nachdem der Versuch der Spitzenverbände der Wirtschaft, einen Investitionshilfefond von rund 1 Milliarde Mark auf freiwilliger Basis aufzubringen, gescheitert war, zur gesetzlichen Regelung durch das Investitionshilfegesetz.

Nach der bis 1953 durchgeföhrten Entflechtung waren aus 7 betroffenen Altgesellschaften 41 sogenannte Nachfolgegesellschaften entstanden. 9 Unternehmen waren von der Entflechtung nicht betroffen. 1954 wurde für alle Konzerne (bis auf den Krupp-Konzern) die Beschlagnahme aufgehoben. Dem Rekonzentrationsprozeß standen nun keine nennenswerten Hindernisse mehr im Wege. Begünstigt wurde der nun einsetzende Rekonzentrationsprozeß durch die Tatsache, daß die Aktienpakete der Nachfolgegesellschaften weitgehend in Familienbesitz geblieben waren (darauf ist oben schon eingegangen worden), (Vergl. Schaubild).

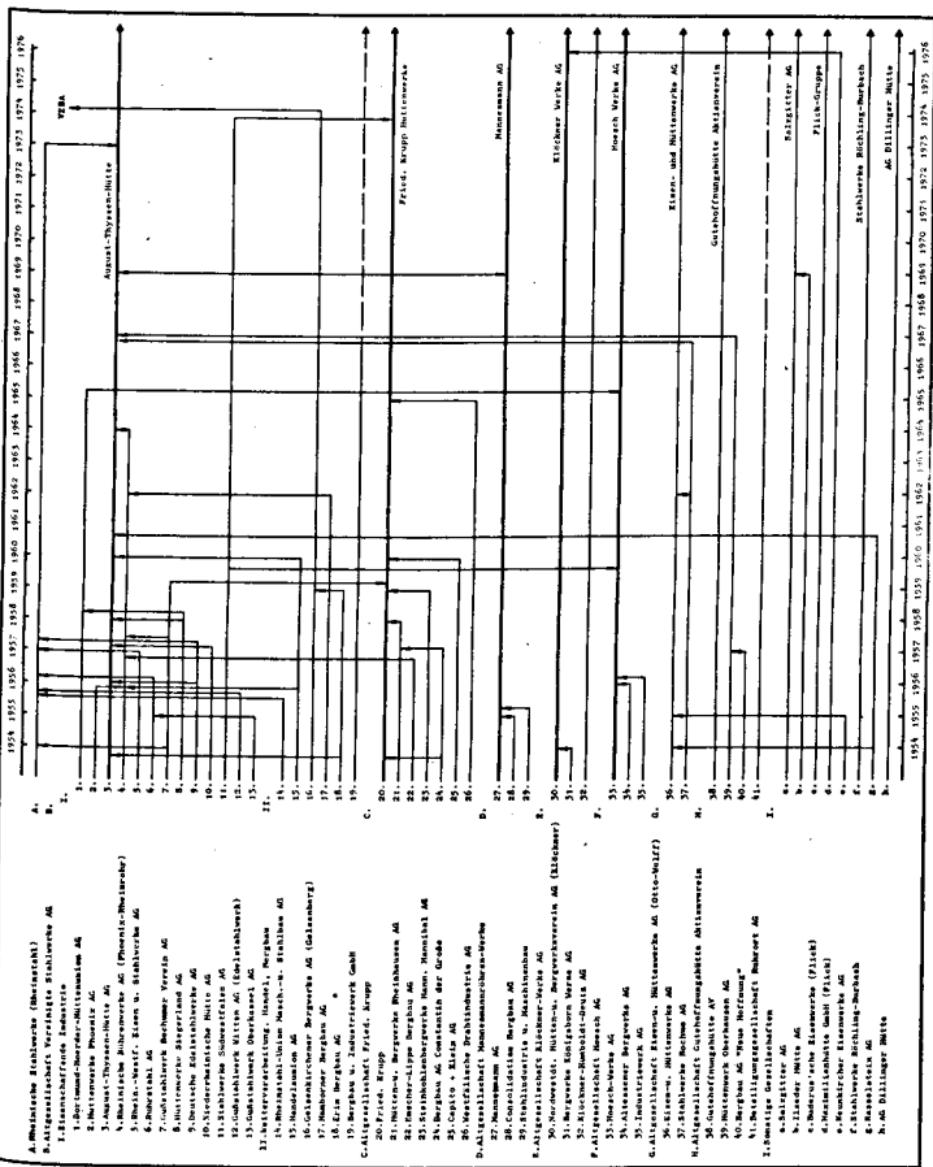
Nach den Bestimmungen des EGKS-Vertrages bedürfen Zusammenschlüsse der Genehmigung der Hohen Behörde. Aber Zusammenschlüsse, die der Erreichung der Ziele des Vertrages dienen, dürfen keine Hindernisse in den Weg gelegt werden. Entsprechend den Zielen des Vertrages (wirtschaftliche Erzeugung, geordnete Versorgung, niedrige Preise, verbesserte Lebensbedingungen) sind Zusammenschlüsse sogar zu fördern. Nachdem die Genehmigung durch die Hohe Behörde erteilt war, setzte beschleunigt die Rekonzentration der Ruhr-Konzerne ein.

Die Expansion der deutschen Montanindustrie wurde begünstigt und möglich durch

1. die Wiederherstellung der alten Konzernstrukturen,
2. durch umfangreiche Steuererleichterungen,

# Schaubild 6

## Die Rekonzentration in der westdeutschen Stahlindustrie



Quelle: WSI-Mitteilungen 1/1978

3. durch das Investitionshilfegesetz, und
4. vor allem durch das vergleichsweise niedrige Lohnniveau.

Da die Produktionsanlagen der Montankonzerne relativ modern und wenig zerstört waren, konnte mit relativ niedrigem Investitionsaufwand relativ hohe Produktionsergebnisse erzielt werden. Damit waren für die westdeutschen Konzerne besonders günstige Voraussetzungen für den Konkurrenzkampf um die Eroberung der Märkte gegeben.

Fazit: Die Rekonzentration der westdeutschen Montankonzerne setzte frühzeitig ein. Sie war etwa 1958 abgeschlossen. Dabei hatten sich die alten Konzernstrukturen wieder herausgebildet – teilweise unter neuem Firmenschild. Die August-Thyssen-Hütte AG (heute Thyssen AG) und Rheinstahl kauften die früher zu den Vereinigten Stahlwerken gehörenden Unternehmen auf.

#### *Die Auseinandersetzung um den Erhalt der Montanbestimmung*

Als 1947 die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte und die Aufnahme eines Arbeitsdirektors – der nicht gegen die Mehrheit der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat bestellt werden konnte – eingeführt wurde, wurde dies allgemein akzeptiert. Einige Jahre später bestand allerdings schon die Notwendigkeit zu Kampfmaßnahmen, um das zu sichern, was noch vor kurzem den Gewerkschaften von den Unternehmen selbst angetragen wurde. Das Montanmitbestimmungsgesetz – soweit es sich auf die Eisen- und Stahlindustrie bezieht – hatte Gültigkeit für alle Unternehmen mit überwiegender Eisen- und Stahlerzeugung und mehr als 1000 Beschäftigten. Schon Anfang 1951 kam es mit alliierter Billigung zur Zusammenarbeit zwischen Kohle und Eisen durch die Bildung von 7 Kohleeinheitsgesellschaften im Verbund mit der Stahlindustrie. Dazu wurden sogenannte geschäftsführende Obergesellschaften gegründet, die selbst nichts produzierten. Damit war eine Lücke im Montanmitbestimmungsgesetz geschaffen, die erst 1956 mit dem Holdinggesetz geschlossen wurden. Den Unternehmern diente sie schon 1953 zum Angriff auf die Montanmitbestimmung.

Zunächst war es unbestritten, daß für diese Holdinggesellschaften die Montanmitbestimmung entsprechend Geltung haben würde. Als Ende 1951 der Mannesmann-Konzern seine rechtlich selbständigen Aktiengesellschaften des Bergbaus und der Hüttenwerke zusammenfaßte, wurde die Montanmitbestimmung durch einen Vertrag zwischen Gewerkschaften und Anteilsvertretern geregelt. Bei der Bildung anderer Holdinggesellschaften wurde zunächst ähnlich verfahren. Als dann im Oktober 1952 das Mitbestimmungsgesetz in Kraft trat, indem

die Beteiligung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten der übrigen Wirtschaft nur auf ein Drittel der Sitze beschränkt war, versuchten die Vertreter der Aktionäre die Mitbestimmung in der Holdinggesellschaft auf die betriebsverfassungsrechtliche Regelung zu reduzieren. Von den Gewerkschaften wurde das nicht akzeptiert. Die IG-Metall und der DGB versuchten bis Mai 1954, auf rechtlichem Wege die Frage der Mitbestimmung in der Holdinggesellschaft durchzusetzen. Als das mißlang, kam es 1955 zu umfangreichen Streikaktionen.

»Über 800 000 Hütten- und Bergarbeiter, die sonst in dichtgedrängter Fülle zu ihren Betriebsstätten eilen, hatten für 24 Stunden die Arbeit niedergelegt, um das Mitbestimmungsrecht gegen die ungeheuerlichen Angriffe des Generaldirektors Reusch, des deutschen Industrie-Instituts und der hinter ihnen stehenden Kräfte zu verteidigen.« (aus Metall, Nr. 8, von 1955)

1956 wurde schließlich das Mitbestimmungsergänzungsgesetz im Bundestag verabschiedet.

Durch die Beibehaltung der Beschränkung darauf, daß mindestens 50% des Umsatzes der Holding im Montanbereich erzielt werden muß, fielen wichtige Konzerne aus der Montanmitbestimmung. (Die Gute Hoffnungshütte AG, die RWE, die Flickgruppe, die FIAK, die Wehrhahnguppe, FEBA, die Quantgruppe, um nur einige zu nennen). Während der rechtlichen Auseinandersetzung um die Holdingmitbestimmung kam es zu zahlreichen Fusionen, die zur weiteren Verringerung der Zahl der Aufsichtsräte führte.

	1951	1968	1973
Bergbau	71	33	9
Eisen- und Stahlindustrie	37	27	18

Durch Umwandlung der Rechtsform des Unternehmens von einer Kapitalgesellschaft in eine Personengesellschaft, durch Verringerung des Montananteils am Umsatz von unter 50%, schrumpfte die Zahl der Unternehmen die unter das Mitbestimmungsgesetz entfallen. Mehr als die Hälfte der Vertretungen in den Aufsichtsräten basiert darüberhinaus heute auf zeitlich befristeten Vereinbarungen zwischen den Gewerkschaften und Konzernen.

Bis zur Verabschiedung des sogenannten Mitbestimmungsgesetzes von 1976 gegen den Willen der Gewerkschaften, begnügen sich die Unternehmer mit der Aushöhlung der Montanmitbestimmung durch

Veränderung des rechtlichen Rahmens. Jetzt sehen sie die Chance, die Montanmitbestimmung ganz zu beseitigen. Denn erstens basiert sie ja zur Hälfte auf vertraglichen Vereinbarungen, die befristet sind und nach ihrem Auslaufen nicht erneuert zu werden brauchen, so daß dann automatisch die sogenannte Mitbestimmung '76 gilt. Zweitens haben alle Montankonzerne ihren Weiterverarbeitungsanteil am Umsatz bedeutend erhöht, so daß sie durch Veränderungen der Konzernstruktur jederzeit die Montanmitbestimmung beseitigen können. Dabei diente die Übergangsregelung von 6 Jahren, wie sie die Koalitionsvereinbarung vorsieht, lediglich als Übergangsziffer, das heißt als Regelung, die den Konzernen den für sie nötigen Handlungsspielraum gegenüber den Gewerkschaften und Betriebsräten schafft.

Heute sehen die Unternehmer ihre Chance, die Überbleibsel der ihnen in der Nachkriegszeit durch Streikandrohung abgerungenen Zugeständnisse in Richtung Demokratisierung der Wirtschaft endgültig zu beseitigen. Dabei dürften nicht zuletzt die Gefahren, die aus der Regelung der Montanmitbestimmung bei sich verschärfenden Auseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit drohen, ausschlaggebend für deren beabsichtigte Beseitigung sein.

Das DGB-Grundsatzprogramm und die Satzungen fast aller Einzelgewerkschaften fordern die Demokratisierung der Wirtschaft. Die wirtschaftliche Rahmenplanung und die Überführung von Schlüsselindustrien und marktbeherrschenden Unternehmen in Gemeineigentum ist ebenfalls vorgesehen. Mit sich verschärfender Krisenhaftigkeit der bundesrepublikanischen Wirtschaft bekommen diese Forderungen zunehmend wieder Bedeutung in den Tageskämpfen.

#### 4. Zwei Möglichkeiten der Vergesellschaftung der Stahlindustrie

##### 4.1 Variante 1: Vergesellschaftung des Stahlsektors

###### 4.1.1 Gründung einer Einheitsgesellschaft »Stahl-AG«

a. Bund und Länder errichten eine Einheitsgesellschaft »Stahl-AG«. Das Grundkapital wird je zur Hälfte vom Bund und den Ländern gehalten, wobei der Länderanteil sich auf die einzelnen Bundesländer jeweils entsprechend ihrem anteiligen Stahlverbrauch in einem Bezugsjahr verteilt.

b. Von den Gesellschaften, die bisher bei der Produktion von Eisen und Stahl tätig gewesen sind, werden auf dem Wege der Enteignung nach Art. 15GG durch ein entsprechendes Gesetz folgende Produktionsanlagen auf die Stahl AG übertragen:

- Hochöfen einschließlich Sinter-, Pelletier- und sonstigen für den Hochofenbetrieb erforderlichen Anlagen

- Stahlwerke ab einer Kapazität von 300 000 jato

- Kalt- und Warmwalzwerke sowie Gießereien, soweit sie im Unternehmensverbund mit Stahlwerken oder Hochöfen stehen.

c. Die Altgesellschaften erhalten eine Entschädigung. Ihre Höhe richtet sich nach dem Buchwert der auf die Stahl AG übertragenen Anlagen. Zwar wird in der Regel der tatsächliche, der Substanz- oder Wiederbeschaffungswert höher liegen als der Restbuchwert. Es ist jedoch davon auszugehen, daß in Höhe der Differenz in den Vorjahren überhöhte Abschreibungen vorgenommen wurden, die den Netto-gewinn der Unternehmen erhöht haben und insofern so etwas wie eine staatliche Vorausbezahlung der übertragenen Anlagen darstellen.

Die Form der Entschädigung besteht in staatlichen Schuldverschrei-bungen oder Zwangsanleihen bei den Altgesellschaften, die von Bund und Ländern zu verzinsen sind. Dabei kann der Zins an den Diskont-satz gekoppelt werden. Die Laufzeit der Anleihen oder Schuldver-schreibungen beträgt 20 Jahre, wobei der Staat die Schulden vor Ablauf der Frist zurückzahlen kann.

Für die Altgesellschaften bedeutet dies einen Aktivtausch in der Bilanz: der Posten Sachanlagen (Bauten, Maschinen und maschinelle Anlagen) vermindert sich, und um den gleichen Betrag nimmt der Posten Finanzanlagen (Wertpapiere oder langfristige Ausleihungen) zu.

d. Die Stahl AG umfaßt vier regionale Betriebsführungsgesell-schaften, die den Rationalisierungsgruppen entsprechen, die 1971 gegründet worden waren:

- Nord (hauptsächlich Klöckner, Salzgitter, Maxhütte)
- West (Mannesmann, Krupp, Thyssen)
- Westfalen (Hoesch)
- Süd (Neunkirchen, Burbach, Dillingen)

Alternativ dazu wäre eine Untergliederung in vier BFG zu überlegen, die den Ländern Bremen/Niedersachsen, NRW, Saarland und Bayern entsprechen. West und Westfalen wären dann in einer BFG, was ein erhebliches Übergewicht dieser BFG bedeuten würde. Aus Gründen der besseren Verzahnung mit den Landesentwicklungsorganisationen ist diese Konstruktion evtl. dennoch vorzuziehen.

#### *4.1.2 Aufgaben der Stahl-AG*

Die Stahl-AG hat in erster Linie vier Aufgaben:

a. die Sicherung der Versorgung der westdeutschen Wirtschaft mit Stahl zu Preisen, die nicht über dem Weltmarktniveau liegen. (Zu diesem Zweck muß sie auch Einfluß auf Import- und Exportströme nehmen).

b. die Sicherung und planmäßige Entwicklung von Zahl, Struktur und Qualifikation der in der Eisen- und Stahlindustrie Beschäftigten. Insbesondere hat die Stahl AG dafür zu sorgen, daß kurzfristige Schwankungen in der Nachfrage nach Stahl nicht durch Entlassungen oder einkommensmindernde Maßnahmen, sondern beispielsweise durch Lageraufbau oder kompensierende alternative Beschäftigungsprogramme (etwa nach dem Beispiel der österreichischen VOEST) aufgefangen werden. Bei längerfristig erforderlichen Umstrukturierungen oder Kapazitätsverminderungen oder -verlagerungen ist die Stahl AG verpflichtet, für hinsichtlich Qualität, Bezahlung und Anfahrtsweg gleichwertige Ersatzarbeitsplätze für ausscheidende Beschäftigte zu sorgen.

c. die Entwicklung neuer und kostengünstiger, arbeitskraftschneller und umweltfreundlicher Produktionsverfahren bei der Herstellung von Eisen und Stahl. Modernisierung und Rationalisierung in diesem Sinne sind die Voraussetzung für die Erhaltung und Ausweitung der nationalen Produktionsgrundlagen in diesem Schlüsselbereich der Wirtschaft.

d. Berücksichtigung der Anforderungen ausgewogener Regional- und angemessener Umweltpolitik bei der Entwicklung von Produktionsplänen und dem Ausbau von Produktionskapazitäten. Zu diesem Zweck haben Stahl AG sowie ihre regionalen BFG mit den Planungsinstitutionen der Länder und Regionen zusammenzuarbeiten.

#### *4.1.3 Planung, Mitbestimmung und Einbettung in die Gesamt- und Regionalwirtschaft*

Die Stahl AG ist eingebettet in eine am Primat der Vollbeschäftigung orientierte zentrale und regionale staatliche Wirtschaftspolitik. Sie stellt zugleich einen Beitrag zum Erhalt der Montanmitbestimmung und zum Ausbau der Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf betrieblicher, regionaler und gesamtwirtschaftlicher Ebene dar.

Die Stahl AG stellt jährliche kurzfristige und langfristige Pläne über Umfang, Qualität und regionale Verteilung der Eisen- und Stahlproduktion sowie über die Investitionen und die Beschäftigungsentwicklung auf. Dabei ist von einer langfristig stetigen Entwicklung der Nachfrage nach Stahl auszugehen. Kurzfristige Schwankungen können durch entsprechende Lagermaßnahmen kompensiert werden.

Die Investitions- und Produktionspläne werden vom Vorstand und den Geschäftsführungen der Betriebsführungsgesellschaften aufgestellt und von einem zu bildenden Planungsrat beschlossen. Dieser Planungsrat soll gewährleisten, daß gesamtwirtschaftliche und regionale Aspekte sowie die Interessen der Arbeitnehmer ausreichend Berücksichtigung finden. Ihm gehören daher zu jeweils einem Viertel Vertreter von Bund/Ländern, der IG Metall, den regionalen Geschäftsleitungen und den regionalen Betriebsräten an.

Im übrigen gilt in den Organen der Stahl AG die Montanmitbestimmung.

Der jährliche und langfristige Stahlplan gilt als verbindlicher Rahmenplan, innerhalb dessen den regionalen Gesellschaften erhebliche Spielräume verbleiben. Hier ist es anzustreben, die Mitbestimmung der betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretung über Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung zu erweitern. In dieser Hinsicht kann die Stahl AG Vorreiter einer Demokratisierung der Gesamtwirtschaft sein.

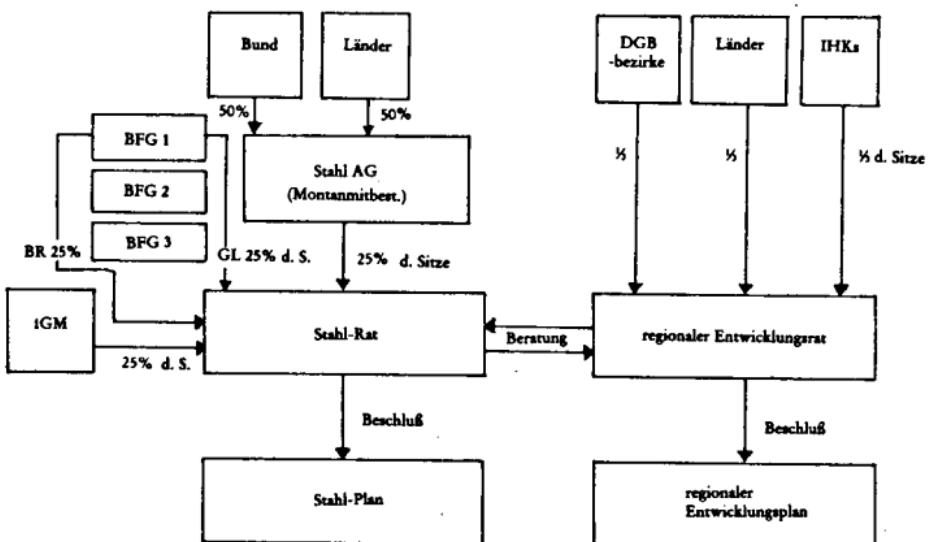
So können über Tarifvertrag die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats bei Einstellungen und Entlassungen sowie bei der Gestaltung der Arbeitsplätze verbessert werden. Hierunter kann die Mitbestimmung über Investitionsentscheidungen unter Beachtung der zentralen Planvorgaben genauso fallen wie über einen Teil der Gewinnverwendung, indem etwa ein Teil des Gewinns den regionalen Gesellschaften zur autonomen Verwendung überlassen wird.

Die regionalen Investitions- und Produktionspläne der Stahl AG werden mit den regionalen Entwicklungsplänen in Übereinstimmung gebracht, die von länderspezifischen *Entwicklungsräten* aufgestellt werden. Entwicklungsräte sind drittelparitätisch aus Vertretern der

Landesregierungen, der Gewerkschaften und der Industrie- und Handelskammern zusammengesetzt. Sie haben die Regionalentwicklung unter Berücksichtigung der Versorgung, der Beschäftigung, der ausgewogenen Wirtschaftsstruktur und Lebensverhältnisse sowie der Erhaltung und Schonung der natürlichen und sozialen Umwelt zu planen. Die Landesentwicklungspläne werden von den Landesparlamenten als Gesetz verabschiedet und enthalten verbindliche Richtlinien für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Subventionen (also Auflagen) sowie für das Verhalten der öffentlichen Unternehmen. Der regionale Stahlplan ist insofern Teil sowohl des nationalen Stahlplans, der von der Stahl AG aufgestellt wird, als auch des regionalen Entwicklungsplans, der vom regionalen Entwicklungsrat aufgestellt und vom Landesparlament beschlossen wird.

Schematisch sieht die Konstruktion so aus:

*Schaubild 7  
Schema der »Stahl-AG«*



#### 4.1.4 Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit der Stahl AG

Grundsätzlich ist anzustreben, daß die Stahl AG sich wirtschaftlich selbst trägt, d. h. die Aufwendungen von den Erträgen zumindest aufgewogen werden, wobei bei den Aufwendungen auch Mittel für Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen enthalten sein müssen. Dies ist ein Ziel, das als langfristiges Durchschnittsziel anzustreben ist, wenn es auch möglicherweise in den ersten Jahren nach Gründung der Stahl AG sowie auch später für kurze Zwischenzeiten nicht zu realisieren ist. Es spricht aber einiges dafür, daß die langfristige Deckung der Gesamtkosten durch die Gesamterlöse eine realistische Vorstellung ist:

##### a. Kosten

Zunächst liegt es auf der Hand, daß die Gründung und Tätigkeit der Stahl AG zu erheblichen *Kostensenkungen* führen kann. Sie entstehen durch

- Zentralisierung des Einkaufs und des Vertriebs
- Spezialisierung der Produktion
- breite und koordinierte Forschungs- und Entwicklungspolitik.
- Ein wesentliches Element der Senkung der Stückkosten – auf die es hier letztlich ankommt – ist die gleichmäßige Auslastung der Kapazitäten.

Diesen kostensenkenden Faktoren stehen aber zusätzliche Kosten gegenüber, die aufgrund der erweiterten Aufgabenstellung der staatlichen Unternehmen entstehen. Die Sicherung von Arbeitsplätzen erfordert es, kurz- und mittelfristig mehr Arbeitsplätze bei sinkender Nachfrage zu halten, als dem optimalen technischen Standard entspricht. Die Stahl AG wird zudem in stärkerem Maße Umwelterfordernissen Rechnung tragen. Beide Zielsetzungen haben betriebliche Kostensteigerungen zur Folge.

Einerseits ist aber hier zu bedenken, daß die Kosteneinsparungen, die sich wie dargestellt aus der Zentralisierung und Modernisierung ergeben, möglicherweise höher sind als die Kostensteigerungen, die sich aus der sozialen und umweltschonenden Gestaltung von Umstrukturierungsprozessen ergeben. Andererseits sind den betrieblichen Kostensteigerungen die dadurch gleichzeitig bewirkten gesellschaftlichen Einsparungen gegenüberzustellen; denn der Verzicht auf Arbeitsplatzabbau in der Krise bzw. als Resultat forcieter Modernisierungsstrategien bedeutet zugleich weniger Kosten für die Arbeitslosenversicherung und höhere Einnahmen der Kranken- und Rentenversicherung sowie des Staates.

Die stärkere Berücksichtigung von Umweltschutzerfordernissen, statt ihrer Minimierung um der betrieblichen Profitmaximierung wil-

len, verringert ferner sonst entstehende gesellschaftliche Kosten der Beseitigung von Umweltschäden.

*b. Preise*

Grundsätzlich sollten kostendeckende Preise i. o. a. festgesetzt werden, die also auch Mittel für Ersatz und Nettoinvestitionen erbringen. Daneben wäre die Bildung regionaler Sonderfonds zu finanzieren. Die Stahl AG wird sich zunächst bei ihrer Preispolitik durchaus im Rahmen der EG-Richtlinien (Festsetzung von Mindestpreisen) bewegen können. Sofern ausländische Konkurrenzangebote zu niedrigeren Preisen die Auslastung der Kapazitäten gefährden, kann auf zwei Weisen eingegriffen werden.

- durch Zoll- Kontingent- oder andere prohibitive Maßnahmen (»Selbstbeschränkungsabkommen«)
- durch staatliches Hinuntersubventionieren der Stahlpreise.

Im ersten Fall wäre möglicherweise mit Repressalien aus dem Ausland zu rechnen; ihre Wirkung sollte allerdings nicht überschätzt werden: ein Teil des westdeutschen Exports kann wegen hoher Qualität, Service etc., also dringender Nachfrage aus dem Ausland kaum gedrosselt werden; wenn die Repressalien direkt den Stahlsektor betreffen, kann mit einer weiteren Einschränkung der Importe der Binnenmarkt ausgedehnt werden.

Wie kann eine Hinuntersubventionierung der Stahlpreise bei der Stahl AG finanziert werden? Einmal natürlich aus dem Staatshaushalt, z. B. auf Kosten anderer Subventionen. Oder durch eine Umlage zu Lasten der privaten Wirtschaft, die ja von der *sicheren Stahlversorgung* profitiert. Möglicherweise könnten auch die Stahl-Weiterverarbeiter oder die Altgesellschaften herangezogen werden, die von der früheren Vertikalverflechtung hohe Profite bezogen haben, sofern sie auch in der Weiterverarbeitung tätig waren – was bei allen der Fall ist. (Über die Einbettung der Stahl AG und ihrer Politik in die EG-Politik werden im letzten Abschnitt weitere Ausführungen gemacht.)

*c. Eigenbedarf als Produktionsorientierung*

Es sollte auf jeden Fall Grundsatz der Stahlpolitik sein, die nationale Stahlversorgung auf der Basis inländischer Produktion langfristig zu sichern – und die Kapazitäten langfristig auch auf den nationalen Eigenbedarf auszurichten. Außenwirtschaftliche Verflechtungen im Stahlbereich sollten zum einen auf kurzfristigen Spitzenausgleich, zum anderen auf sehr langfristige Austauschverträge auf der Basis von Mengenabmachungen ausgerichtet werden.

*d. Hohe Auslastung*

Entscheidender Faktor für die Wirtschaftlichkeit einer nationalen

*Stahlgesellschaft* ist vor allem die *hohe Auslastung der Produktionskapazität*, die *Gleichmäßigkeit der Produktion* und die Allmählichkeit der Anpassung von Produktion und Kapazitäten an sich im Trend ja nur langfristig ändernde Nachfrage- und Bedarfsstrukturen. In diesem Zusammenhang spielen kurzfristig die antizyklische Langeraufbau- und Abbaupolitik eine entscheidende Rolle, längerfristig die Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt. Eine Verstetigung der Stahlproduktion über Lagerpolitik einerseits sowie verbindliche regionale Entwicklungspläne andererseits sind aber selbst schon Elemente der Verstetigung gesamtwirtschaftlicher Politik und können Rahmenbedingungen setzen, die eine Art »self-fulfilling-tendency« produzieren.

#### *4.2 Variante 2: Vergesellschaftung der Stahlkonzerne*

Für eine Vergesellschaftung der Stahlkonzerne sprechen folgende Argumente:

1. Die Konzerne umfassen neben den notleidenden Massenstahlbereichen andere z. T. sehr profitable Bereiche (Edelstahl, Teile der Verarbeitung, Handel, Anlagenbau). Auf dem Wege der Vergesellschaftung der bestehenden Stahlkonzerne könnte mithin eine Politik der »Sozialisierung der Verluste« mit ihrer abschreckenden Auswirkung auf weitere Vergesellschaftungsmaßnahmen verhindert werden.

2. Der Vergesellschaftung der Konzerne und damit auch der profitablen Unternehmensbereiche gibt wesentlich bessere Möglichkeiten für die auf die Vergesellschaftung folgenden Umstrukturierungen und für soziale Investitionen (zur Arbeitsplatzschaffung, für Ausbildungsplätze, für soziale Experimente (z. B. zur Wiedereingliederung Behinderter)). Eine Sozialisierung nur der verlustträchtigen Bereiche bringt dagegen die Gefahr mit sich, die Beschäftigten wegen der sich daran anschließenden Austeritäts-Politik (verstärkt noch durch den infolge stagnativer ökonomischer Gesamtentwicklung zu erwartenden verschärften Verteilungskampf um staatliche Subventionen) gegen diese Politik aufzubringen.

– Die Konzernstrukturen stellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Produktionsstufen und -anlagen dar, die überwiegend produktionstechnisch und wirtschaftlich erhebliche Vorteile bringen. Die plötzliche Zerstörung dieser Verbindungen würde in vielen Fällen zu produktionstechnisch und wirtschaftlich ungünstigeren Verhältnissen führen.

4. Die Vergesellschaftung lediglich des Kernbereichs der Stahlindustrie gibt den verbleibenden Konzernen mit ihren Weiterverarbeitungs- und Handelsbetrieben die Möglichkeit, den Kernbereich nach allen Regeln unter Druck zu setzen.

*a) Abgrenzung der zu vergesellschaftenden Bereiche*

Für die Vergesellschaftung sollten im Prinzip die Produktionsstrukturen zugrunde gelegt werden, wie sie die Konzerne selbst im Zuge des Reorganisations- und Konzentrationsprozesses seit Kriegsende geschaffen haben.

In die Vergesellschaftung sollten einbezogen werden:

- die Konzernobergesellschaften Thyssen, Krupp, Mannesmann, Klöckner, Salzgitter-Peine; bei den Konzernen Hoesch-Estel und Arbed sollte entsprechend die in der Konzernhierarchie jeweils oberste deutsche Gesellschaft einbezogen werden;
- alle Unternehmen im stahlproduzierenden Bereich, an denen diese allein oder gemeinsam mit mindestens 50 vH des Nominalkapitals beteiligt sind;
- im stahlproduzierenden Bereich darüber hinaus gegebenenfalls weitere Unternehmen, die aus produktionstechnischen oder marktstrukturellen Gründen für die weitere Entwicklung der Stahlindustrie von besonderer Bedeutung sein können (z. B. Korf wegen seiner Bedeutung für die Entwicklung der Produktionstechnik);
- im Bereich der Stahlverarbeitung und des Stahl- und Schrotthandels, einschließlich Maschinen- und Anlagenbau, Schiffbau usw., sowie in den sonstigen Produktionsbereichen ebenfalls alle Unternehmen, an denen die genannten Konzerne einzeln oder gemeinschaftlich mit mehr als 50 vH des Nominalkapitals beteiligt sind;
- auch in diesen Bereichen sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, Unternehmen oder Betriebe einzubeziehen, an denen die Konzerne mit weniger als 50 vH beteiligt sind, wenn sie für die Entwicklung auch in der Stahlindustrie von besonderer Bedeutung sind;
- alle unter 50 vH liegenden Beteiligungen bleiben als Beteiligungen der vergesellschafteten Konzerne erhalten.

Zwei weitere Unternehmensbereiche erscheinen für Vergesellschaftungsmaßnahmen von Bedeutung:

- Eine sorgfältige Durchleuchtung und gegebenenfalls Vergesellschaftung von gemeinschaftlich mit Nicht-Stahlkonzernen betriebenen Unternehmen für Forschung und Entwicklung, eigens geschaffene

Unternehmen für betriebliche und überbetriebliche Dienstleistungen (Marketing-Gesellschaften, Rechenzentren usw.) u. ä. sollte ebenfalls vorgesehen werden.

– Bei allen völlig produktionsfremden Beteiligung (Bankhäusern u. ä.) sollte das gleiche Prinzip angewendet werden.

### *b) Aufbau der vergesellschafteten Konzerne*

Für den Aufbau der Unternehmensgruppen in der Stahlindustrie nach der Vergesellschaftung bieten sich an:

- eine Einheitsgesellschaft
- die Beibehaltung und Neuorganisation der bisherigen Konzernstrukturen

#### *1. Gründung einer Einheitsgesellschaft*

Für die Schaffung einer Einheitsgesellschaft sprechen insbesondere die Möglichkeiten einheitlicher Planung und Leitung und besserer Transparenz der Wirtschaftlichkeitsverhältnisse sowie die größere Marktmacht.

Dagegen sprechen die mit der notwendigen zusätzlichen Bürokratie verbundenen Gefahren, die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten, die Gefahr von Inflexibilität.

Dagegen spricht auch die ungeheuer große Produktpalette der Stahlindustrie und der weiteren in die Vergesellschaftung einzubeziehenden Unternehmen. In der Vielfalt der Produkte ist auch ein wesentlicher Unterschied zur Ruhrkohle AG zu sehen, die trotz ihrer engen Produktpalette ja immerhin auch unterhalb der Dachgesellschaft mehrere Betriebsführungsgesellschaften hat.

Gegen eine Einheitsgesellschaft spricht insbesondere auch das Bestreben der Gewerkschaften, nach Möglichkeit die Mitbestimmung arbeitsplatznahe zu gestalten.

Eine Einheitsgesellschaft hätte darüber hinaus, bei der Produktstruktur der Stahlindustrie, bestenfalls als Holding-Gesellschaft Sinn, die jedoch lediglich die finanziellwirtschaftlichen und kapitalmäßigen Verflechtungen zu regeln erlauben würde. Ein Ziel der Vergesellschaftung müßte dagegen vor allem auch sein, auf die produktionswirtschaftlichen Verhältnisse im Interesse der Beschäftigten konkret verändernd Einfluß zu nehmen. Das ist von einer Holding-Gesellschaft aus nicht möglich.

Gegen die Gründung einer Einheitsgesellschaft spricht auch der nicht unerhebliche Aufwand für eine Umorganisation zur Einheitsge-

sellschaft, der gerade in der derzeitigen Krisenentwicklung bei den Beschäftigten nicht auf Verständnis trifft.

## *2. Beibehaltung bzw. Neuorganisation der Konzerne*

Vorteile der Beibehaltung der Konzerne und der Konzernstrukturen sind:

- kein großer Umorganisationsaufwand und weniger Anpassungsprobleme
- keine zusätzliche Bürokratie und die damit entstehenden Transparenz- und Kontrollprobleme
- mehr Flexibilität in der Produktion und gegenüber Abnehmern
- die gegebenen eingefahrenen Strukturen von betrieblicher und Unternehmens-Mitbestimmung können gemäß den Vorstellungen der Gewerkschaften eingesetzt und weiterentwickelt werden
- bessere Berücksichtigung der konkreten Bedingungen im den Betrieben bei Konzernentscheidungen
- positive Wirkung in der Öffentlichkeit (zunächst keine großen Experimente)
- bessere Möglichkeiten der Erhaltung der traditionellen Beziehungen zu Lieferanten und Abnehmern
- bessere Begründung der Einbeziehung von Stahlverarbeitung, Handelsunternehmen usw.

Nach der Vergesellschaftung ist daher zunächst die Beibehaltung der durch die Konzernierung geschaffenen Strukturen in der Stahlindustrie, also Beibehaltung der Konzernobergesellschaften (evtl. einschließlich der Namen) und der Konzerngliederungen zweckmäßig, zumal die Stahlindustrie sich inzwischen großenteils flexible Organisationsformen (z. B. durch Divisionalisierung) geschaffen hat. Langfristig sollten die Konzernstrukturen insbesondere auch nach sozialen Kriterien neu gestaltet werden (z. B. eventuell Zusammenfassung aller Produktionseinheiten im westlichen Ruhrgebiet oder einheitliche Handelsgesellschaft o. ä.). Über die Neuorganisation sollte in den durch die Vergesellschaftung geschaffenen demokratischen Willensbildungsorganen entschieden werden.

Eine Beibehaltung der Konzernstrukturen erweist sich insbesondere auch als zweckmäßig, um nicht den demokratisch bestimmten Planungs- und Entscheidungsorganen (z. B. einem Stahlrat als einer Art Wirtschafts- und Sozialrat für die Stahlindustrie) die umfangreiche zentrale Verwaltungsbürokratie der Einheitsgesellschaft gegenüberzustellen. Die vergesellschafteten Konzerne behalten für ihre Produktions- und Handelsbereiche die volle Planungs- und Steuerungskom-

petenz, rein finanzwirtschaftliche Maßnahmen (wie z. B. spekulative Maßnahmen wie die Anlage von Konzernmitteln am Geld- und Kapitalmarkt) fallen nicht mehr in ihre Entscheidungskompetenz.

### c) *Eigentümer der vergesellschafteten Konzerne*

Als Eigentümer der vergesellschafteten Konzerne kommen in Frage:

- der Staat
- die Beschäftigten
- öffentliche Fonds

Eine Überführung der Konzerne in Staatseigentum erscheint besonders problematisch angesichts der bisherigen Erfahrungen mit staatlichem Eigentum an den Produktionsmitteln in der BRD. Verwiesen sei hier nur auf die praktisch allein Kapitalinteressen Rechnung tragende Politik bei der Verwaltung des nicht unbeträchtlichen Bundesvermögens.

Problematisch erscheint eine solche Verstaatlichung aber auch wegen der Abhängigkeit von wechselnden politischen Konstellationen im Parlament sowie wegen der Produktionsfremdheit der parlamentarischen Strukturen und der Staatsbürokratien.

Individuelles Eigentum der Beschäftigten (z. B. in der Form von Belegschaftsaktien o. ä.) scheidet aus wegen der Gefahr eines verstärkten Unternehmensegoismus sowie insbesondere wegen der mit Kleinaktionärstum und Belegschaftsaktionärstum verbundenen Gefahren wie Manipulation durch die Vorstände und durch die Banken, die Individualisierung der Entscheidungen durch Kleinaktionärsvereinigungen usw.

Als zweckmäßig erweist sich dagegen eine Überführung der Stahlkonzerne in das Eigentum öffentlicher Fonds, in denen der Staat nur gewisse eher formelle Kontrollrechte (bezüglich Rechnungslegung u. ä.) hat. Die öffentlichen Fonds verzichten zugleich auf die ihnen gemäß einschlägigen Rechtsbestimmungen zustehenden Entscheidungsrechte in bezug auf die Stahlkonzerne zugunsten demokratisch legitimierter Entscheidungsorgane, in denen die Interessenvertretungen der Beschäftigten der Stahlindustrie, die Gewerkschaften und der Staat bzw. die Parlamente die hauptsächlichen Entscheidungskompetenzen haben. Das Eigentum wird auf diesem Wege zu einer weitgehend formellen Hülle und ermöglicht wirksame Entscheidungen über die vergesellschafteten Stahlkonzerne durch demokratisch legitimierte Organe.

Die Verwendung der an die Fonds abgeführten Erträge der Stahlkonzerne wird von den Organen der Fonds in Abstimmung mit den demokratisch legitimierten Entscheidungsorganen der vergesellschafteten Stahlindustrie festgelegt. Sie soll vorrangig der Verbesserung der sozialen Bedingungen der Beschäftigten in der Stahlindustrie dienen. Dazu zählen auch Maßnahmen im reproduktiven Bereich (Wohnungsversorgung, Schuleinrichtungen, medizinische Versorgung).

In den Gremien, die über die Verwendung der Fondsmittel bestimmen, sind hauptsächlich der Staat, die betrieblichen Interessenvertretungen der Stahlindustrie und die Gewerkschaftsorganisation vertreten. Weiterhin können Gemeinden, Kommunalverbände, eventuell weitere gesellschaftliche und karitative Organisationen u. ä. vertreten sein.

Statt mehrerer öffentlicher Fonds (etwa für jeden Stahlkonzern) ist bei dieser Konstruktion auch ein einziger Fonds denkbar.

#### *d) Finanzierung und Entschädigung der Alteigentümer*

Auf die Fonds werden die Vermögen der Stahlkonzerne übertragen. Die Konzerne entschädigen die Alteigentümer, die Entschädigung erfolgt über einen längeren Zeitraum (10–20 Jahre). Die Entschädigungsmittel werden vom Staat als Subventionen bzw. aus den wirtschaftlichen Ergebnissen der Konzerne bereitgestellt. Für die Berechnung der Entschädigung der Alteigentümer sind folgende Grundsätze zugrunde zu legen:

- die Entschädigung der Alteigentümer der Konzerne erfolgt auf der Grundlage der für die Vermögenssteuer zugrunde gelegten Buchwerte
- Subventionen der öffentlichen Hände werden als öffentliches Eigentum geltend gemacht, d. h. das Kapital der Alteigentümer wird entsprechend herabgesetzt
- es ist zu prüfen, ob in früheren Jahren gewährte Subventionen nachträglich kapitalisiert werden und als öffentliches Eigentum dem Gesamtkapital zugeschlagen werden (mit entsprechendem Kapitalschnitt bei den Alteigentümern)

Die Ablösung des so berechneten Alteigentums erfolgt durch sofortige Umwandlung von Eigenkapital in unverzinsliches oder niedrigverzinsliches Fremdkapital der Konzerne und/oder ins Staatschuldpapiere mit einer über einen langen Zeitraum gestreckten Tilgung dieses Fremdkapitals bzw. der Staatschuldpapiere.

Die konzernexterne Verrechnung von Leistungen ist nach der Vergesellschaftung auf verdeckte Gewinnverlagerungen zu überprüfen und, soweit möglich, um diese zu berichtigen.

Geltende steuerrechtliche Vorschriften wie der Paragraph 6b EstG werden für jeden Veräußerungserlös, der sich aus dem Verkauf der im Zuge des Ablösungsprozesses ausgegebenen Wertpapiere ergibt, aufgehoben. Eine Beteiligung der Alteigentümer an den öffentlichen Fonds ist ausgeschlossen. Mit dem Beschuß zur Vergesellschaftung ruhen sofort ihre gemäß Aktiengesetz und Satzungen der Konzerne gegebenen Entscheidungsrechte: ihre Verbindung zu den Konzernen ist lediglich noch die einer sich mehr und mehr – auf dem Wege der Tilgung des Fremdkapitals bei Umwandlung des Alteigentums in Schuldtitle der einzelnen Konzerne – verdünnenden finanziellen Partizipation. Bei Entschädigung durch Staatschuldpapiere erlischt auch diese Verbindung sofort.

Irgendwelche sonstigen Eigentumsrechte der Alteigentümer (Dienstbarkeiten u. ä.) werden in diese Regelung entsprechend einbezogen. Es gilt als Nominalprinzip, irgendwelche Zinsgleitklauseln o. ä. werden nicht zugrunde gelegt.

#### e) Planungsorganisation und -Prinzipien

Die Planung der Tätigkeit der Konzerne und ihrer weiteren strukturellen Entwicklung liegt bei den Konzernobergesellschaften und den demokratisch legitimierten Organen, insbesondere dem Stahlrat.

Im Stahlrat als Wirtschafts- und Sozialrat für die vergesellschaftete Stahlindustrie sind das »öffentliche Interesse« (durch Staatsvertreter, wobei zu prüfen ist, ob diese Vertreter des öffentlichen Interesses Parlamentarier oder Ministerialbürokraten oder beides sein sollen), die Gewerkschaften, also die IG Metall und der DGB als Vertreter branchenübergreifender Interessen der Beschäftigten, Vertreter der Betriebsräte der Stahlkonzerne, eventuell Vertreter der großen Zulieferer- und Abnehmerbranchen vertreten, wobei deren Vertreter zugleich auch eine Vertretung der Beschäftigten der entsprechenden Wirtschaftszweige enthalten müssen.

Der Stahlrat als das oberste demokratische Entscheidungsgremium der Stahlindustrie hat die umfassende Planungskompetenz für die Stahlindustrie sowie die sonstigen Bereiche der vergesellschafteten Stahlkonzerne. Die Planung des Stahlrats wird Zug um Zug mit der Planung der einzelnen Konzerne entwickelt. Es gilt das Prinzip der ständigen politischen Kontrolle der Planungen des Stahlrats durch die im Stahlrat vertretenen Gruppen von Anbeginn der jährlichen Planungsrunde an. Die Stäbe des Stahlrats haben lediglich eine ausführende, Dienstleistungen zur Verfügung stellende Funktion.

In Entsprechung zu den Planungen des Stahlrats erstellen die Kon-

zerne ihre Planungen. Die Planung der Konzerne ist zugleich einer umfassenden sozial-wirtschaftlich-technischen Mitbestimmung der Interessenvertretung in den Konzernen unterworfen, kein Unternehmungsplan kann gegen das Votum der betrieblichen Interessenvertretungen verabschiedet werden. Die betrieblichen Interessenvertretungen und die Gewerkschaftsorganisation (über die Vertrauensleute) organisieren die ständige demokratische Diskussion und die Abstimmung der Beschäftigten über die Unternehmenspläne in den einzelnen Teilbetrieben der Konzerne. Die gewerkschaftlichen Vertrauensleute sind Bestandteil der betrieblichen Interessenvertretung der Beschäftigten. Sie erhalten die von den Gewerkschaften geforderten Rechte. Die Vertretung der Beschäftigten und der Gewerkschaften im Aufsichtsrat ist ebenfalls Bestandteil der betrieblichen Interessenvertretung, sie ist den Betriebsräten und Vertrauensleuten rechenschaftspflichtig.

Die Konzernobergesellschaften sind andererseits gehalten, die Vorgaben des Stahlrats, der das oberste demokratische Willensbildungsgremium in der Stahlindustrie ist, bei ihren Unternehmensplänen zugrundezulegen und den Weg zu suchen, der diesen Vorgaben und zugleich den betriebspolitischen Vorgaben der betrieblichen Interessenvertretung und der Gewerkschaftsorganisation im Konzern entspricht.

Die Konzernobergesellschaften machen nur insofern eine eigenständige Unternehmenspolitik, als sie diesen Vorgaben entsprechen. Hauptaufgabe der Vorstände ist das Vermitteln zwischen den jeweiligen Vorstellungen der Interessenvertretung und des Stahlrats sowie die Ausführung der beschlossenen Pläne und die Rechenschaftsablegung gegenüber den betrieblichen Interessenvertretungen sowie dem Stahlrat.

Entwickelt werden muß ein System von langfristigen (über acht bis zehn Jahre reichenden) Perspektivplänen mit konkreten operativen und detaillierten Jahres- oder Zweijahresplänen. Die jeweiligen Pläne des Stahlrats für die gesamte Stahlindustrie und die anderen mit den Konzernen vergesellshaf teten Bereiche haben Rahmencharakter, ihnen entsprechen die operativen Pläne der einzelnen Stahlkonzerne. Die operativen Planungen der einzelnen Konzerne und auch die Rahmenplanung des Stahlrats sind als sozial-technisch-ökonomische Planung zu entwickeln. Die betriebliche Interessenvertretungen haben Veto- und Initiativrechte in bezug auf die Konzernplanungen gegenüber den Konzernleitungen und ihren Stäben, die Unterrichtung der betrieblichen Interessenvertretungen erfolgt von Anbeginn der jährlichen Planungsrunden an, irgendwelche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gibt es gegenüber den Mitgliedern der betrieblichen Interes-

senvertretungen nicht. Alle Planungsannahmen bei der Erstellung der Konzernpläne sind offenzulegen und mit dem Stahlrat abzustimmen.

Eine weitere wichtige Aufgabe des Stahlrats ist es, Grundlagen für eine umfassende ökonomisch-gesellschaftliche Rahmenplanung für die gesamte Volkswirtschaft in der BRD zu schaffen. Darüber hinaus gibt er immer wieder Impulse für die Einbeziehung weiterer volkswirtschaftlicher Bereiche in die ökonomisch-gesellschaftliche Planung im Sinne der gewerkschaftlichen Grundsatzprogrammvorstellungen.

### *f) Ausbau der Mitbestimmung*

Wichtige Grundsätze für den Ausbau der Mitbestimmung sind in den vorigen Punkten bereits dargestellt worden. Die Vergesellschaftung der Stahlkonzerne, der Aufbau eines Stahlrats und einer Planung für die Stahlindustrie insgesamt – im Interesse der Beschäftigten und der Gesellschaft – muß gerade bei Beibehaltung der Konzernstrukturen ergänzt werden durch die Sicherung und die Erweiterung der Montanmitbestimmung gemäß den gewerkschaftlichen Vorstellungen.

Die mit der Vergesellschaftung angestrebte Verbesserung der Entscheidungen im Stahlbereich setzt darüber hinaus voraus, daß zu den bestehenden Mitbestimmungsmöglichkeiten neue hinzukommen. Dazu gehören vor allem

- umfassende Mitbestimmung über wirtschaftliche und technische Maßnahmen statt wie bisher nur Informationsrechte in bezug auf wirtschaftliche Angelegenheiten für die Interessenvertretungen
- tatsächliche umfassende und rechtzeitige Unterrichtung über Planungen der Betriebe und Konzerne

– Ausweis der sozialen Auswirkungen von Unternehmensplänen (d. h. systematische ständige Erforschung der Auswirkungen technischer und ökonomischer Planungen auf Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen, Einkommen, Ausbildungsmöglichkeiten, Mitbestimmungsmöglichkeiten usw.)

– ständige Mitwirkung der betrieblichen Interessenvertretung an der Erstellung der Unternehmenspläne und an der Kontrolle ihrer Einhaltung

– ständige Mitwirkung der betrieblichen Interessenvertretung an der Planung der Entwicklung der Stahlindustrie insgesamt im Stahlrat

– ständige Mitwirkung der Gewerkschaften an der Planung des Stahlrats

- Abbau von Beschränkungen für die Informationsweitergabe aus der Interessenvertretung an die Gewerkschaftsorganisation

Auch auf die Gewerkschaften kommen hiermit erhebliche Herausforderungen zu: entscheidend für das Funktionieren einer demokratischen Steuerung des Stahlbereichs sind bei einer solchen Konstruktion eine ständige und umfassende demokratische Diskussion und Willensbildung in der betrieblichen Gewerkschaftsorganisation von der Basis her und die Anbindung der Interessenvertretung an die Willensbildung der Basis.

Der Ausbau der Mitbestimmung als Voraussetzung für eine demokratische Planung einer vergesellschafteten Stahlindustrie setzt daher vor allem auch eine breite Aktivierung und Mobilisierung der gewerkschaftlichen Basis und insbesondere der gewerkschaftlichen Vertrauensleute voraus.

#### *4.3 Die Politik der Stahl AG im Rahmen der EG*

Die Mehrzahl der Mitgliedsländer der EG sind Nettoexporteure bei Stahl. Z. T. sind sie dies erst im letzten Jahrzehnt geworden. Die Investitionskonkurrenz der westeuropäischen Stahlkonzerne hat zum Aufbau von Kapazitäten geführt, die weit über den Stahlverbrauch der EG-Länder hinausgehen. Die Einführung eines Quotenkartells nach Art. 58 des Montanvertrags im Herbst letzten Jahres hat die Konkurrenz zwar zu zügeln und einen Vernichtungskampf zu verhindern vermocht. Diese Maßnahme der Kommission allein ist jedoch nicht geeignet, eine sozial den Zielen des Montanvertrags verpflichtete Entwicklung der nationalen wie auch der europäischen Stahlindustrie zu bewirken.

Dies hat seinen Grund in der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit der EG-Organe gegenüber den nationalen Regierungen. Sie hat zur Folge, daß die auf EG-Ebene gefaßten Beschlüsse nur insoweit akzeptiert werden, wie sie den Interessen der nationalen Großkonzernen und den sie vertretenden Regierungen nicht zuwiderlaufen, d. h. ihre Einhaltung vom Unternehmensstandpunkt vorteilhafter als ihre Verletzung ist.

Es wäre daher falsch, eine Lösung der Konflikte nationaler Interessen in einer – wiederum von der Zustimmung der nationalen Regierungen abhängigen – Stärkung der supranationalen Organe zu suchen. Grundsätzlich können die Probleme der Stahlindustrie nur durch den (wechselseitigen) Verzicht, die Krisenfolgen dem Ausland aufzuladen, und die Bereitschaft zu einer nationalen Anpassung gelöst wer-

den. In dem Maße wie von dem Versuch abgesehen wird, supranationale Institutionen als Mittel zur Übervorteilung anderer Länder zu instrumentalisieren, wachsen auch die Voraussetzungen einer wirksamen internationalen Kooperation und können supranationale Organe dazu beitragen, die nationalen Anpassungsprozesse zu erleichtern. Genauso falsch wäre es daher, dem bestehenden Grad der Internationalisierung der europäischen Stahlindustrie keinerlei Bedeutung bei der nationalen Industriepolitik beizumessen. Die gleichumfängliche und gleichzeitige Einführung von kostenwirksamen Maßnahmen, wie bspw. die 35-Stunden-Woche, kann das Entstehen allzu großer Unterschiede zwischen den EG-Ländern verhindern helfen, deren Ausgleich anderenfalls weitere, die sektorale Entwicklung komplizierende Maßnahmen erforderlich machen würde.

Das bedeutet, daß eine nationale Strategie immer auch bemüht sein muß, Nachahmer im Ausland zu finden. Berücksichtigt man, daß es vor allem die westdeutschen Stahlkonzerne sind, die soziale Lösungen der Stahlkrise hintertreiben, so scheinen die Aussichten, Nachahmer für sozialverpflichtete Maßnahmen zu finden, nicht schlecht zu sein. Darin zeigt sich aber auch, daß Maßnahmen, die den Interessen der in der Stahlindustrie Beschäftigten Rechnung tragen, nicht im Wege internationaler Beschußfassung verordnet werden können.

Welche Einflüsse auf die nationale Stahlindustrie röhren nun aus den außenwirtschaftlichen Verflechtungen bzw. in welcher Weise kann die Außenwirtschaftspolitik die Stahlindustrie beeinflussen.

#### a) Die Nachfrageseite

Die dem seitens der Konzerne geplanten Kapazitätsabbau zugrunde liegenden Bedarfsprognosen akzeptieren die Fortsetzung der restriktiven Wirtschaftspolitik. Eine Verständigung der EG-Staaten auf eine *expansiv ausgerichtete Wirtschaftspolitik* ließe den Stahlbedarf nachhaltig ansteigen und vermiede es, ein Land in die »Lokomotivrolle« zu drängen, die vor dem Hintergrund von Leistungsbilanzdefiziten kein Land zu übernehmen bereit wäre.

Durch einen Abbau der Hemmnisse im *Ost-West Handel* auf der Grundlage einer Fortsetzung der Entspannungspolitik könnten die Exporte in die sozialistischen Länder (im Austausch gegen langfristig finanzierte Rohstoff- und Energielieferungen) dauerhaft gesteigert werden.

Im Zuge der Industrialisierung steigt der Stahlverbrauch in den *Entwicklungsländern* an – über den Umfang hinaus, den sie selbst zu produzieren in der Lage sind. Eine wirksame Förderung der Industrialisierung der Entwicklungsländer seitens der BRD/EG eröffnet dem

Stahlexport neue Märkte. Jedoch dürfen die Stahllieferungen in die Dritte Welt nicht dazu führen, den Aufbau einer eigenen Stahlerzeugung zu verhindern, wenn dieser von den betreffenden Ländern gewünscht wird. (Den Entwicklungsländern muß die Möglichkeit eröffnet werden, grundsätzlich ihre Importe durch entsprechende Exporte zu gerechten Preisen begleichen zu können).

Die Außenwirtschaftspolitik kann somit auf vielfältige Weise auf die Stahlnachfrage Einfluß nehmen und dadurch die Unterauslastung der Kapazitäten vermindern.

b) Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, daß sich vor dem Hintergrund die oben genannten Möglichkeiten berücksichtigender Bedarfsprognosen die aufgebauten Kapazitäten als überhöht erweisen und ein Anpassungsbedarf dergestalt besteht, die Kapazitäten zu verringern, d. h. Ersatzinvestitionen zu unterlassen, bzw. den Aufbau neuer Kapazitäten zu verhindern. Durch den technischen Fortschritt würden auch im Falle einer stationären Entwicklung der Stahlindustrie Arbeitsplätze verloren gehen. Der damit einhergehende Beschäftigungsrückgang könnte durch Arbeitszeitverkürzungen – teilweise – kompensiert werden.

Vor dem Hintergrund einer den Verbrauch übersteigenden Stahlproduktion in der Mehrzahl der EG-Länder kommt als Grundlage für die nationale Investitionsplanung die Höhe des erwarteten Inlandsverbrauchs zuzüglich des Importbedarfs dritter Länder in Betracht. Dies schließt einen intensiven Handel mit Stahlprodukten innerhalb der EG nicht aus. Die Unternehmen verschiedener Länder der EG können sich unter Wahrnehmung von Massenproduktionsvorteilen auf die Herstellung einzelner Stahlqualitäten spezialisieren und untereinander austauschen. Die Orientierung am Inlandsbedarf bedeutet nur, daß das Gesamtvolumen der nationalen Stahlerzeugung in etwa dem inländischen Verbrauch entspricht oder daß sich die sektoralen Handelsbilanzen unter den EG-Ländern in etwa ausgleichen.

Um die Konkurrenz der EG-Stahlproduzenten um Drittlandsmärkte auszuschließen, erscheint es angezeigt, diese Aufträge entsprechend einem Quotensystem den Stahlproduzenten zuzuteilen, die dann ihrerseits die Lieferung bilateral kontraktieren.

Auf die gesamtwirtschaftliche Planung der Entwicklung der Stahlindustrie ist bereits weiter oben eingegangen worden. Unter außenwirtschaftlichen Aspekten sind hierzu zwei Ergänzungen zu machen.

1) Im Hinblick auf den hohen Stellenwert, der der Arbeitsplatzerhaltung in der Unternehmenspolitik der »Stahl-AG« eingeräumt wird, kann es zu Kosten- und Preissteigerungen kommen, die den Absatz

unplanmäßig beeinträchtigen würden. Wir halten diese Gefahr für gering, wenn die sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen gleichzeitig in den westeuropäischen stahlproduzierenden Ländern eingeführt werden und zugleich eine innereuropäische Spezialisierung eingeleitet wird, die einerseits massenproduktionsbedingte Kostensenkung erlaubt und andererseits mit der Verbesserung der Auslastung die Fixkosten senkt. Ungeachtet dessen halten wir im Fall von kostenbedingten Preissteigerungen gegenüber dem Ausland eine staatliche Absatzsubventionierung für gerechtfertigt, zumal anderenfalls die Kosten der Arbeitslosigkeit auf den Staat zukämen. (Zugunsten von Zöllen läßt sich angeben, daß die Stahlverbraucher ja neben einem Interesse an billigen Bezügen auch eines an sicheren und in Zukunft nicht übererteuerten Bezügen haben. Dies wird durch den Erhalt einer nationalen Stahlindustrie gewährleistet, für den sie in eigenem Interesse herangezogen werden könnten.)

2) Wegen der neben der Kapazitätsanpassung angestrebten Vertiefung der internationalen Spezialisierung der Stahlindustrie sowie technisch bedingter Kapazitätssprünge bisheriger Anlagen und mindes-optimaler Größen neuer Betriebe wird eine Anpassung der Kapazitäten nicht in jedem Land und an jedem Standort gleichmäßig vorgenommen werden können bzw. werden (Ersatz-)Investitionen unterschiedlich hohe Aufwendungen verursachen. In diesen Fällen, in denen einem Land überdurchschnittlich hohe Anpassungskosten zugemutet werden, können Subventionen aus dem EG-Regionalfond gezahlt werden. Dies gilt sowohl für Maßnahmen, die der Erhaltung von Arbeitsplätzen dienen, als auch für die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in anderen Industrien.

## Anmerkungen zu Teil II

### Kapitel I

- 1 H. Geißler: Armut im Wohlfahrtsstaat, Freiburg 1976.
- 2 Sozialbericht des Bundesmin. f. Arbeit u. Sozialord. 1980, Bonn, S. 39.
- 3 G. Bäcker: Familienpolitik durch soziale Transfers, in: WSI-Mitt. 1/1980, S. 43ff.
- 4 Nach DIW-Wochenbericht 38/80, S. 408.
- 5 D. Ipsen: Die Ursachen der Wohnungsnot stehen für viele fest, in: FR v. 28. 1. 1981.
- 6 Nach DIW-Wochenbericht 1-2/1979, S. 4.
- 7 Vgl. Wirtschaft und Statistik 10/80, S. 677.
- 8 DIW-Wochenbericht 13/1981, S. 148.
- 9 Vgl. Jahresbericht der Neuen Heimat 1979/80, S. A 29.
- 10 Vgl. H. Karrenberg/E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1981, in: der stadttag H. 2/1981, S. 75 f.
- 11 Cremer/Tofaute: Grundsatzfragen zur Wohnungs- und Städtebaupolitik aus gewerkschaftlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen 9/1980, S. 539 f.
- 12 Bt Drs 8/3403, S. 34.
- 13 Dass. (Hrsg): Grundsätze für die zukünftige Wohnungspolitik, Darmstadt 1980.
- 14 Bt Drs 8/3403, S. 34.
- 15 DIW-Wochenbericht 13/81, S. 151.
- 16 DIW-Wochenbericht 13/81, S. 152.
- 17 Vgl. H.-H. Hartwich: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status-quo, Köln u. Opladen 1970.
- 18 Vgl. M. Riege: Staatliche Wohnungsbaupolitik in der BRD, in: H. Korte (Hrsg): Soziologie der Stadt, München 1972, S. 87.
- 19 Verhandl. d. Dtsch. Bundestages, Stenogr. Ber., I. Wahlperiode, Bd. 1, S. 23 D.
- 20 Reg.erklärung Adenauers vom 20. 9. 1949, Verh. d. Dtsch. Btg, I. Wahlper. Bd. 1, S. 23.
- 21 Ebenda, S. 23 D.
- 22 9. Sitzg. d. II Btg, Stenogr. Ber. vom 14. 1. 1954, S. 248 D.
- 23 Reg.erklärung vom 20. 10. 1953, 3. Sitzg. d. II. Btg, Stenogr. Ber., S. 14 D.
- 24 4. Sitzg d. II Btg, Stenogr. Ber. vom 28. 10. 1953, S. 28 D.
- 25 F. Klüber: Arbeit, Mitbestimmung und Eigentum nach kathol. Soziallehre, in: Gewerkschaftl. Monatsheft Nr. 8/1977, S. 504.
- 26 Biedenkopf/Miegel: Wohnungspolitik am Wendepunkt, Stuttg. 1978, S. 68 f.
- 27 5. Sitzg d. 8. Btg, Stenogr. Ber. vom 10. 11. 1977, S. 4246 D.
- 28 So Conradi (SPD) ebenda, S. 4249 B/C.
- 29 Ebenda, S. 4258 A.
- 30 Gr. Anfrage vom 3. 11. 1977, Bt Drs 8/1123.
- 31 »Wohnungspolitik als Eigentumspolitik«, Bt Drs 8/3089.
- 32 Ebenda.
- 33 55. Sitzg. d. 8. Btg, Stenogr. Ber. S. 4259 C.
- 34 Wirtschaft und Statistik, H. 9/1980, S. 625.
- 35 Bt Drs 8/3089, S. 7.
- 36 Wirtschaft und Statistik, Heft 9/1980, S. 627.
- 37 Bt Drs 8/3089, S. 7.
- 38 J. Köster/J. Melzer (GEWOS): Wohneigentumsquote (1979), in: Schriftenreihe des BMBau 07.005, S. 6.
- 39 Vgl. ebenda.

40 H. Mierheim/L. Wicke: Die personelle Vermögensverteilung in der BRD, Tübingen 1978.

41 siehe auch Bt Drs 8/3089, S. 2.

42 Vgl. Biedenkopf/Miegel a.a.O.

43 So CDU-Sprecher Jahn, 55. Sitzg. d. 8. Btg, Stenogr. Ber., S. 4250 D.

44 Vgl. Fachbeirat »Wohnungspolitik« beim Inst. für Kommunalwiss. d. Konrad-Adenauer Stiftung e.V.: Programm zur Reform der Wohnungspolitik, Sankt Augustin 1980, S. 18f.

45 Cremer/Tofaute, a.a.O., S. 534 ff.

46 M. Müller: Wohnungspolitik und soziale Verantwortung, in: Die Neue Gesellschaft H. 5/1980, S. 402 f.

47 55. Sitzg d. 8. Btg, Stenogr. Ber. S. 4254 D.

48 Vgl. Inst. f. Kommunalwiss./Beirat CDU, a.a.O., S. 21.

49 Biedenkopf/Miegel, a.a.O., S. 82 f.

50 ebenda, S. 64

51 Vgl. Gr. Anfrage der CDU/CSU zur Neuorientierung der Wohnungspolitik, Bt Drs 8/1123 (3. 1. 1977), Ziff. 13; Schneider (CDU/CSU) in der Plenardebatte über den von NRW eingebrachten Gesetzentwurf zur »Änderung des 2. Wohnungsbaugesetzes (WoBauÄndG 1978, Drs 8/1669), 109. Sitzg. d. 8. Btg, Stenogr. Berichte v. 5. 10. 78, S. 8620 D.

52 Bt Drs 8/2386.

53 Ausschußbericht Bt Drs 8/3403, S. 34.

54 D. Eichhorn: Sozialer Wohnungsbau am Ende? Anmerkungen zu Abschnitt V.5 des SPD-Wahlprogramm-Entwurfs, in: Die Neue Gesellschaft, H. 5/1980, S. 407.

55 B. Bartholmai: Keine Neuorientierung der Wohnungsaufförderung?, in: DIW-Wochenbericht 50/80 vom 11. 12. 1980, S. 521.

56 Rudi Ulbrich (DIW): Verteilungswirkungen des Förderungssystem für den Wohnungsbau, Forschungsprojekt BMBau, Schriftenreihe des BMBau 07.010 (1980), S. 215.

57 Cremer/Tofaute, a.a.O., S. 542.

## *zu Kapitel II*

1 Die degressiven Aufwendungsbeihilfen werden wohnungsbezogen für 12 Jahre gezahlt und im 4-Jahres-Rhythmus um jeweils 1/3 (= 1DM/qm monatlich) reduziert. Auf diese Weise werden die Sozialmieten schrittweise auf ein Marktpreisniveau angeglichen.

2 Das Zahlenbeispiel ist der Beilage einer Zahnärztlichen Zeitschrift entnommen; vgl. jedoch ähnliche Ergebnisse bei Brech (Hg): Wohnen zur Miete, Weinheim 1981, S. 64.

3 In die aktuelle Diskussion sind die sog. unechten 2-Familienhäuser geraten, da viele Bauherren eine oftmals selbst genutzte Einliegerwohnung erbauen, um trotz gestiegener Baukosten die gesetzlich fixierten Obergrenzen von 200 Tsd DM je 2-Familienhaus einhalten und die 7b-Regelung nutzen zu können. Jedoch geht hiervon keine Angebotserweiterung aus.

4 Vgl. Übersicht in: Rudi Ulbrich (DIW): Verteilungswirkungen des Förderungssystems für den Wohnungsbau, Schriftenreihe des BMBau 07.010 (1980), S. 153.

5 Zur Zeit liegen nur die statistischen Zahlen für den Sozialen Wohnungsbau im Jahre 1979 vor. Vgl. Wirtschaft & Statistik 9/80, S. 627.

6 Siehe: WiSta 9/80, S. 629 Tab. 6.

18.

11 Siehe: DIW-Wochenbericht 50/80, S. 518.

12 Vgl. Rosemann, a.a.O., S. 106.

7 Siehe: WiSta 9/80, S. 628 Tab. 5.

8 Bartholmai, B.: Analyse und Prognose der Wohnungs nachfrage, Berlin 1980, S. 23.

9 J. Rosemann: Wohnungsmodernisierung und Stadterneuerung, in: J. Brech (Hg) a.a.O., S. 90.

10 Ebenda, Ulbrich, R.: Wohnungsversorgung im Spiegel der Statistik, in: ebenda, S. 18.

11 Siehe: DIW-Wohnungsbericht 50/80, S. 518.

12 Vgl. Rosemann, a.a.O., S. 106.

13 BT-Drucks. 8/286, S. 11; hier wird als Begründung für die Erweiterung des 7b auf Altbauwohnungen auch auf den generellen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt verwiesen.

14 Ronge, V.; Schmieg, G.: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt/M., 1973, S. 223 ff.

15 Siehe: § 44 II. WoBauG; gerade in der aktuellen Diskussion um die Fehlbelegungsabgabe kommt diesem Instrument große Bedeutung zu.

16 Vgl. Grüber, W.: Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik, Köln 1981, S. 145.

17 Ebenda, S. 146.

18 1978 und 1979 stiegen zwar die Etatmittel für Kapitalhilfen auf 170 Mio. DM bzw. 166 Mio. DM. Jedoch ging hiervon wegen der Baupreisseigerungen keine nennenswerte Erhöhung der Kostendeckungsquote aus, die unverändert bei 1,1% der Baukosten liegt. (Vgl. WiSta 9/80, S. 627, Tab. 3).

19 Grüber 1981, S. 148 ff.

20 WiSta 9/80, S. 627, Tab. 4.

21 Grüber 1981, S. 153.

22 Vgl. Becker, R.: Wer verdient an den Sozialmieten? in: Arch + 32, (9. Jahrgang) 1977, S. 52 ff; siehe Grüber 1981, S. 72 ff.

23 1980 betragen diese Steuererleichterungen rund 500 Mio. DM. Siehe DIW-Wochenbericht 50/80, S. 518.

24 Siehe: Grüber, S. 159.

25 Siehe: Grüber, S. 161-163; 1980 wurden ca. 2,05 Mrd. DM für Wohngeldzahlungen aufgewendet, lt. DIW-wochenbericht 50/80.

26 Vgl. Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen: Hausbau-Informationen 10/1981, Bonn 1981.

27 M. Müller schätzt den jährlichen Abgang von Sozialmietwohnungen wegen Ablaufs der Bindungsfristen auf 25 000 Wohnungseinheiten, siehe ders.: Verknappung des preiswerten Wohnungsbestandes als Hauptproblem der Wohnungspolitik, in: WSI-Mitteilungen 9/1980, S. 527.

28 Vgl. FAZ vom 21. 1. 1981.

29 Gemeinnütziges Wohnungswesen, Heft 12/1980, S. 698.

30 Ebenda.

31 Die Enteignungsverfahren sind in den Paragraphen 104 bis 122 des Bundesbaugesetzes festgelegt. Die Enteignung wird von der höheren Verwaltungsbehörde durchgeführt.

32 Nach dem Städtebauförderungsgesetz »(dienen) Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen dem Wohl der Allgemeinheit«. (§ 1, Abs. 4).

33 Ein typisches Beispiel stellt in diesem Zusammenhang das Land Hessen dar. Der Bedarf an staatlichen Sanierungsförderungsmitteln in Städten mit vorbereitenden Untersuchungen wird auf jährlich 11 Mill. DM geschätzt. Dem steht ein jährlicher Mittelbedarf der Gemeinden mit schriftlichen Anträgen von 60 Mill. DM gegenüber. Der tatsächliche Mittelbedarf liegt noch erheblich höher. Vgl. Hessischer Landtag, Drucksache 9/3761 vom 30. 10. 1980, S. 2.

34 Hessischer Landtag, Drucksache 9/3761 vom 30. 10. 1980, S. 8. 40 Nachebenda, S. 76.  
35 Positive Beispiele hierfür sind in Hessen die Städte Marburg und Wiesbaden; in Nordrhein-Westfalen gibt es Beispiele insbesondere in alten städtischen Arbeitersiedlungen.

36 Vgl. z. B. H. Westphal, Wachstum und Verfall der Städte, Frankfurt/New York 1979.

37 Deutsches Volksheimstättenwerk (Hg), Wohnungsbaugesetze des Bundes (Textsammlung), Köln 1980 (16. Auflage).

38 H. Adrian, Wohnungsbau – Wohnungsmarkt, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, I/1978, S. 13.

39 Nach »Der Städetag«, Heft 2/1981, S. 81; für 1981 ist der Wert geschätzt.

40 Nach Ebenda, S. 76.

41 Es kommt hinzu: »Eine antizyklische Kreditpolitik ist den Kommunen trotz aller erheblich gewachsenen Flexibilität bei der Kreditaufnahme gerade nicht eröffnet worden. Rückläufige Einnahmen provozieren also nach wie vor tendenziell rückläufige kommunale (Netto-) Kreditaufnahmen und umgekehrt, letztlich also ein gesamtwirtschaftlich durchaus unerwünschtes prozyklisches Investitionsverhalten des größten öffentlichen Investors.« R. Klein, in: WSI-mitteilungen, Heft 1/1981, S. 32.

42 Deutsches Institut für Urbanistik/Deutscher Städetag, Kommunaler Investitionsbedarf bis 1990, Berlin 1980, S. 168 f.

43 Ebenda, S. 152.

44 H. Adrian, Wohnungsbau – Wohnungsmarkt, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, I/1978, S. 5.

### *zu Kapitel III*

1 Duwendag, D., Epping, G.: Wem gehört der Boden in der Bundesrepublik Deutschland?, Bonn 1974, S. 77

2 Tiemann, M.: Die Baulandpreise . . ., a.a.O.

3 Statistisches BA Wiesbaden: Kaufwerte für Bauland, Reihe 5, Jg. 1979, S. 36-37.

4 Zinkahn, W.: Einführung in das BBauB, Beck-Texte, 1979, S. 36-37.

5 Das Zahlendilemma ist hier vergleichbar dem bei der Grundeigentümerstruktur. Statistiken über kommunales Grundeigentum werden zwar geführt, das Bauland aber nicht ausgewiesen. Dieses fällt unter »sonstige Flächen« und gesellt sich dabei neben Moorflächen, Steinbrüche o. a.

6 Der Preisstopp für unbebaute Grundstücke galt bis 1960.

7 Bruchmann, H. M.: Zur Situation auf den regionalen Bodenmärkten, Region Stuttgart. In: Schriftenreihe »Städtebau. Forschung« der BM Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Bodenpreise, Bodenmarkt und Bodenpolitik, Heft 03.088, 1981, S. 13.

8 Wielens.: Auswertung einer Befragung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen über die Ursachen für den Mangel an baureifen Gründstücken, durchgeführt von Landesbausparkasse Münster. Manuskript, Institut f. Städtebau, Berlin 1981.

9 In begründeten Fällen kann die Gemeinde die Erschließung auch einem Träger übertragen, vgl. § 123 BBauG.

10 Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.): Kaufwerte für Bauland, Reihe 5, 1978.

11 Da bei Verkauf des Bodens (gegenüber Pachtverhältnissen) die Möglichkeit der Anpassung, sprich Steigerung fehlt, werden beim Geschäftshausbau häufig vorläufige Bodenpreise gezahlt. Liegen dann nach einer z. B. 5jährigen Frist die Umsätze deutlich über denen, die als Vertragsgrundlage kalkuliert wurden, sind »Nachschläge« an den Grundeigentümer zu entrichten.

12 Da bei der Berechnung von Preisindices die Struktur der Wohnungstypen des Basisjahres (hier 1970) unverändert in aktuellen Preisen berechnet wird, kommen Strukturverschiebungen, wie sie tatsächlich zu beobachten sind, von relativ billigerem Mehrfamilienhausbau zu teurerer Ein- und Zweifamilienhausproduktion, in dieser Indexzahl nicht zum Ausdruck. Die Durchschnittswerte für einzelne Wohnungstypen geben in diesem Fall die tatsächlichen Preissteigerungen realistischer wieder.

13 Vgl. DIW-Wochenberichte 51-52/1979, Zur Entwicklung des Bauvolumens 1979/80, S. 521.

14 Vgl. §6 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft.

15 Vgl. im folgenden: Möglichkeiten zur Verstärkung der Baunachfrage durch Konjunkturprogramme, Schriftenreihe des BM RBS, Bau- und Wohnforschung Heft 04. 062, 1980.

16 Vgl. dazu Berichte über die Senkung der Ausstattungsstandards im Berliner sozialen Wohnungsbau, Der Tagesspiegel vom 17. 2. 1981.

17 Vgl. DIW-Wochenberichte 41-42/1980, S. 438.

18 Personalkosten geschätzt durch die Größen »Löhne und Gehälter plus Sozialkosten im Wohnungsbau«.

19 Der Bereich Wohnungsbau wird geschätzt durch die Bereiche »Hoch- und Tiefbau o. a. S. Hochbau, Fertigteilbau im Hochbau«.

20 Vgl. Der langfristige Kredit, Heft 20, 1980, S. 646.

21 Umsatzzahlen für 1978.

22 Vgl. zu den Zahlenangaben das Jahrestatistik des SVR 1980/81.

23 Produktivität: Bruttowertschöpfung in Preisen von 1970 je Erwerbstätigem (Inlandskonzept).

24 Lohnkosten je Produkteinheit: Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je abhängig Beschäftigtem im Verhältnis zur Produktivität.

25 Vgl. im folgenden Wirtschaft und Statistik, Heft 3/1981, S. 190 ff.

26 Durchschnittswerte.

27 Einschl. Tätige Inhaber (auch selbständige Handwerker) plus mithelfende Familienangehörige.

28 Veränderungsraten wurden von nichtgerundeten Zahlen berechnet.

29 Preisindex für Grundstoffe des Verarbeitenden Gewerbes.

30 Selbstversorgerquote: Prozentzahl der Aufträge eines Teilmarktes, die an ansässige Firmen entfallen.

31 Vgl. zur Wettbewerbssituation im Baugewerbe: Enquête über die Bauwirtschaft, o. a. O., S. 593 ff.

32 Vgl. ausführlicher Kapitel II, Abschnitt 1.2.

33 Vgl. Der langfristige Kredit, 1978, S. 571.

34 Der Spiegel Nr. 18/1978.

35 Vgl. Tabelle 18.

36 Hier ist nur die Geschäftsstruktur der Großbanken aussagefähig, da unter den Kreditbanken in der Gruppe der Regionalbanken die beiden bayerischen gemischten Hypothekenbanken erfaßt sind.

37 Der Spiegel Nr. 50/1977.

#### Kapitel IV

1 Z. B. Jürgen Heuer, Wohnwirtschaftliche und sozialpolitische Probleme bei der Modernisierung überalterter Stadtgebieten, hrsg. v. Institut für Landes- und Stadtentwick-

lungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund 1978.

2 Zitiert nach: Deutsches Institut für Urbanistik/Deutscher Städtetag, Kommunaler Investitionsbedarf bis 1990, Berlin/Köln 1980, S. 163.

3 In den ersten 9 Monaten 1978 reduzierte Japan seine Exporte in die EG um 38% und die Ostblockstaaten um 58%.

4 Nach Stat. Jahrbuch der ESI: Finnland, Griechenl., Spanien, Portugal und Schweiz.

5 Die Listenpreise sind nicht die tatsächlichen realisierten Verkaufspreise. Von ihnen sind noch die gewährten Rabatte anzuziehen. Hierüber liegen aber nur unzulängliche Veröffentlichungen vor. Solange nicht begründet werden kann, daß Rabatte und Listenpreise sich gegenseitig entwickeln, spiegeln die Listenpreise die Preisentwicklung in der ESI wieder.

6 Abgrenzung nach SYPROM 27 und 30:

Eisenschaffende Industrie

Stabziehereien und Kaltwalzwerke

Drahtziehereien

Mechanik

Gesenk- und Formschmiedestücke, schwere Preßteile

Stahlverformung.

5 Berechnungen nach Angaben des Stat. Bundesamts, Basis: Input-Output-Tabelle 1974.

6 Eigene Berechnungen auf der Basis eines offenen statistischen Input-Output-Modells. Die Analyse steht unter den üblichen Vorbehalten solcher Modelle: Lineare Technologie, kurzfristige Betrachtung, keine ungenutzten Kapazitäten sind die wichtigsten Einschränkungen. Die Schätzung für NRW weist einen höheren Unsicherheitsbereich auf als die für das Bundesgebiet.

( Aus Platzgründen muß hier auf eine Darstellung der Rolle der Schwerindustrie im Faschismus verzichtet werden, feststeht aber, daß sich gerade die Montankonzerne als wesentliche die Rüstungsproduktion forcierende und damit kriegstreibende Kräfte betätigen.)

### *Literaturübersicht zum Teil III.3.*

Peter Schaaf, Ruhrbergbau und Sozialdemokratie, Verlag Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaft, Marburg 1978.

Erich Potthoff, Der Kampf um die Montanmitbestimmung, Köln 1957.

Probleme der westdeutschen Wirtschaft, Tätigkeitsbericht des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerbe für die Geschäftsjahre 1946-49.

Bernd Weisbrod, Schwerindustrie in der Weimarer Republik, Interessenspolitik zwischen Stabilisierung und Krise, Wuppertal 1978.

Determinanten der Westdeutschen Restauration 1945-1949, Frankfurt 1976.

WSI-Mitteilungen Heft 1-78.

Jürgen Kuczynski, Die Lage der Arbeiterklasse, Bd. 5 und 14, Berlin/DDR



*Bei der Arbeitsgruppe „Alternativen der Wirtschaftspolitik“, die dieses „Memorandum '81“ Ende April 1981 der Öffentlichkeit vorgelegt hat, handelt es sich um einen losen Zusammenschluß von Wirtschaftswissenschaftlern aus der Bundesrepublik Deutschland und West-Berlin. Die Arbeitsgruppe hat erstmals im November 1975 angesichts des rasanten Anstiegs der Arbeitslosigkeit ein Memorandum vorgelegt. Zwischenzeitlich sind weitere fünf „Alternativgutachten“ jeweils zum „1. Mai“ präsentiert worden. Aufgrund der sich zusätzlichen ökonomischen und sozialen Situation wurde erstmals im Dezember 1980 ein „Sondermemorandum“ vorgelegt. Auch im September 1981 ist angesichts der krisenverschärfenden Spar- und Rezessionspolitik der Bundesregierung ein „Sondermemorandum“ vorgelegt worden.*

*Im Mittelpunkt der Gutachten, die diese gelegentlich auch als „Memorandumgruppe“ bezeichnete Arbeitsgruppe vorlegt, steht die Absicht, die sozial-ökonomische Entwicklung, ihre theoretische Interpretation sowie die daraus folgenden alternativen Strategien unter den Interessen der Arbeitnehmer einzuschätzen. Inzwischen ist die Alternativgruppe mit ihren Memoranden, die sich vor allem auch gegen die Mehrheitsmeinung des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ richten, eine feste Institution geworden.*