

Arbeitsgruppe  
Alternative Wirtschaftspolitik

# MEMORANDUM 2001

Modernisierung durch Investitions-  
und Beschäftigungsoffensive –  
Alternativen der Wirtschaftspolitik

*PapyRossa Verlag*

© 2001 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln

Alle Rechte vorbehalten

Lektorat: Ulrike Winkler

Umschlag: Willi Hölzel

Satz: Alex Feuerherdt

Druck: Interpress

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titelsatz für diese Publikation

ist bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich

ISBN 3-89438-221-X

## Inhalt

|  |     |
|--|-----|
| <b>I Kurzfassung des Memorandum</b>  | 11  |
| <b>II Langfassung des Memorandum</b>   | 53  |
| 1. Konjunktur: Test für die „New Economy“  | 55  |
| 1.1 Die Konjunkturentwicklung nach dem Ende<br>des US-Booms  | 56  |
| 1.2 Determinanten des Aufschwungs: Nachfragepolitik<br>statt neuer Technologien  | 60  |
| 1.3 New Economy in der EU – Eine wirtschaftspolitische<br>Orientierung ...   | 64  |
| 1.4 ... mit überschätzten Wachstumspotentialen ...   | 66  |
| 1.5 ... und negativen Verteilungswirkungen   | 70  |
| 2. Rentenpolitik: Sozialabbau ohne Sachzwang   | 73  |
| 3. Gesundheitspolitik – nach der Reform ist vor der Reform   | 82  |
| 3.1 Krankenhäuser: Finanznot befördert die Privatisierung  | 83  |
| 3.2 Krankenkassen: Die Jagd nach „guten Risiken“   | 91  |
| 3.3 Europäische Gesundheitspolitik: Wirtschaftsfreiheit<br>gefährdet Gesundheitssicherung                              | 97  |
| 4. Finanzausgleich: Solidarität statt Konkurrenz   | 103 |
| 4.1 Kompliziertes System des Finanzausgleichs in<br>der Kontroverse  | 103 |
| 4.2 Wettbewerbsföderalismus oder solidarisch-<br>kooperative Angleichung der Finanzkraft<br>zwischen den Bundesländern | 105 |
| 4.3 Zum aktuellen Stand des Streits über den<br>neuen Finanzausgleich  | 112 |
| 4.4 Positionen zum solidarisch-demokratischen<br>Föderalismus  | 114 |
| 4.5 Ausblick: Für die Beibehaltung eines kooperativen<br>Föderalismus  | 127 |

|  |     |
|--|-----|
| 5. Finanzausgleich Ost: Solidarität sichern  | 130 |
| 5.1 Gegenwärtige Lage  | 130 |
| 5.2 Künftiger Finanzausgleichsbedarf in Ostdeutschland   | 134 |
| 5.3 Finanziellen Nachholbedarf sicherstellen   | 137 |
| 5.4 Schlußfolgerungen und strategische Forderungen   | 138 |
| 6. Regionale Entwicklung: Wachsende Ungleichheiten   | 142 |
| 6.1 Regionale Disparitäten in Deutschland  | 143 |
| 6.1.1 Ursachen der Produktivitätsunterschiede<br>im Verarbeitenden Gewerbe                       | 145 |
| 6.1.2 Bevölkerungsrückgang und Abwanderungen   | 147 |
| 6.1.3 Einkommen  | 148 |
| 6.1.4 Beschäftigungsprognosen  | 150 |
| 6.2 Regionale Disparitäten in der EU   | 152 |
| 6.3 Erfahrungen der Regionalpolitik in westdeutschen<br>Krisengebieten – das Beispiel Ruhrgebiet | 156 |
| 7. EU-Osterweiterung: Historische Chance nutzen  | 166 |
| 7.1 Die historische Chance und die Risiken<br>der Osterweiterung                                 | 166 |
| 7.2 Risiken der EU-Osterweiterung – Herausforderungen<br>an die Politik                          | 169 |
| 7.3 Die Ausgangslage: Große Niveau- und<br>Strukturunterschiede                                  | 170 |
| 7.4 Problemfelder bei der Erweiterung  | 175 |
| 7.5 Probleme und Perspektiven der Agrarpolitik   | 180 |
| 7.6 Probleme des Arbeitsmarkts und Lösungsansätze  | 182 |
| 7.7 Finanzielle Anforderungen der Osterweiterung   | 183 |
| 7.8 Probleme der Grenzregionen der bisherigen EU   | 184 |
| 7.9 Demokratie und Stärkung der Rolle des<br>Europaparlaments im Erweiterungsprozeß              | 185 |
| 7.10 EU-Osterweiterung und die Beziehungen zu Rußland  | 186 |
| 7.11 Schlußfolgerungen   | 187 |
| 8. Arbeitsmarkt: Vollbeschäftigung braucht soziale Politik                                       | 191 |
| 8.1 Die Situation auf dem Arbeitsmarkt im Jahr 2000  | 191 |

|   |     |
|---|-----|
| 8.2 Das Normalarbeitsverhältnis: Zwischen Tradition<br>und Erosion  | 199 |
| 8.3 Flexibilisierung zwischen Rhetorik und Realität   | 204 |
| 8.4 Der aktivierende Sozialstaat: Anmerkungen zum<br>sozialpolitischen Fehlschluß einer repressiven<br>Arbeitsförderung | 219 |
| 9. Investitions- und Beschäftigungsoffensive:<br>Wege zur Vollbeschäftigung   | 227 |
| 9.1 Arbeitszeitverkürzung und Überstundenabbau  | 228 |
| 9.2 Reform der Arbeitsmarktpolitik  | 230 |
| 9.3 Öffentliche Investitionen für mehr Beschäftigung  | 232 |
| 9.3.1 Die Entwicklung der öffentlichen<br>Investitionen in der Bundesrepublik:<br>Steinbruch für Sparpolitiker          | 235 |
| 9.3.2 Aufbau Ost: Defizite in der Infrastruktur<br>erfordern zusätzliche Mittel   | 236 |
| 9.3.3 Soziale und kulturelle Versorgung der<br>Bevölkerung senkt die Beschäftigungsschwelle                             | 239 |
| 9.3.4 Der ökologische Umbau erfordert enorme<br>Investitionsanstrengungen   | 245 |
| 9.3.5 Ein anderes Finanzierungsszenario für den<br>ökologischen Umbau: Eine novellierte<br>ökologische Steuerreform     | 255 |
| 9.4 Die Finanzierung des Beschäftigungsprogramms<br>im Kontext von Haushaltskonsolidierung und<br>Staatsverschuldung    | 258 |
| Tabellenanhang  | 275 |

## Vorwort

Das MEMORANDUM 2001, das Ende April auf einer Pressekonferenz in Berlin der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, gliedert sich wie in den vergangenen Jahren in zwei Teile:

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

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

Mehr Informationen über die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sind im Internet zu bekommen (<http://www.memo.uni-bremen.de>). Dort finden sich eine Liste aller Publikationen der Gruppe sowie eine Übersicht über alle Ausgaben des Zirkularen „MEMO-FORUM“. Darüber hinaus werden dort seit Jahren jeweils aktuelle Veröffentlichungen einzelner Mitglieder sowie Termine und Einladungen aufgeführt. Neu ist seit Anfang März dieses Jahres eine eigene Internetseite mit *Informationen zur ökonomischen Zukunft Ostdeutschlands*.

Kontaktanschrift:

*Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*

Postfach 33 04 47

28334 Bremen

E-Mail: [memorandum@t-online.de](mailto:memorandum@t-online.de)



## **I Kurzfassung des Memorandum**

## Jahrhundertreformen

Die beiden Jahre seit dem Regierungswechsel waren Zeiten großer Reformen von „historischer“ Bedeutung. Nach dem Einstieg in die „Energiewende“ und nach dem „umfassendsten Sparpaket“ im Jahre 1999 verabschiedete die Bundesregierung im vergangenen Jahr das „größte Steuer-senkungsprogramm in der Geschichte der Bundesrepublik“ und setzte vor wenigen Wochen die „Jahrhundertreform der Alterssicherung“ gegen erheblichen politischen Widerstand durch.

Für dieses Jahr stehen ferner die grundsätzliche Neuordnung des Länderfinanzausgleichs und die Reform der betrieblichen Mitbestimmung auf der Tagesordnung. Diese Reformpolitik war eingebettet in eine günstige konjunkturelle Entwicklung und begleitet von steigender Beschäftigung und sinkender Arbeitslosigkeit. Die Zeiten der Wachstumsschwäche, der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und des gesellschaftlichen Reformstaus scheinen hinter uns, die der dynamischen, beweglichen, wissensbasierten und reformfreudigen neuen Wirtschaft vor uns zu liegen, die uns – gewissermaßen als willkommener Nebeneffekt – wieder Vollbeschäftigung bescheren soll.

Genauerer Hinsehen führt jedoch zu einer wesentlich kritischeren Bewertung der gepriesenen Jahrhundertreformen. Die „*Energiewende*“ hat den Ausstieg aus der Atomenergie weder konkret begonnen noch für absehbare Zeit unumkehrbar gemacht. Die „*Haushaltskonsolidierung*“ besteht vor allem aus umfangreichem Sozialabbau, der die nachfolgenden steuerlichen Entlastungen für die unteren Einkommensgruppen weitgehend zunichte macht. Die *Steuerreform* bringt daher trotz der Entlastungen der Masseneinkommen durch die Senkung des Lohnsteuertarifs im Ergebnis vor allem Geschenke für die Reichen und die Großunternehmen, und setzt somit die Politik der Umverteilung von unten nach oben fort.

Die *Rentenreform* schließlich hat zu der bislang massivsten Beschädigung des bisher weitgehend paritätisch finanzierten Systems der sozialen Sicherung in Deutschland geführt. Die steigende Zahl der Beschäftigten

ging zu erheblichen Teilen mit Lohnsenkungen und Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen einher, und die anvisierte Vollbeschäftigung orientiert sich ausschließlich an der Zahl der Beschäftigten, nicht an der sozialen Qualität von Arbeitsplätzen. Die Bundesregierung hat die gute Konjunktur nicht zu einer energischen Beschäftigungspolitik genutzt, sondern sich sogar im europäischen Rahmen einer solchen Politik widersetzt. Wenn das Wachstum jetzt – wie es bereits absehbar ist – wieder sinkt, wird die Zahl der Arbeitslosen erneut steigen, da in der Vergangenheit substantiell beschäftigungsfördernde Maßnahmen weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene eingeleitet wurden.

Dieser Kritik ist die Bundesregierung jedoch nicht zugänglich. Ihr geht es im Kern um etwas anderes. Die Grundlage für ihre reformpolitische Aktivität und beschäftigungspolitische Inaktivität ist ihr geradezu missionarisches Verständnis von gesellschaftlicher „Modernisierung“ als Staatsaufgabe. Der Regierungsblick auf die Gesellschaft sieht Verkrustungen, Reformstaus, regulative Entwicklungsbarrieren und gesellschaftliche Dinosaurier, soweit das Auge reicht. Aus dieser Sicht stagniert die Beschäftigung, weil die Arbeitslosen durch zu hohe soziale Unterstützung zu unflexibel geworden sind, Arbeit auch unter schlechten Bedingungen anzunehmen. Zu hohe Gewinnsteuern verleiden den Unternehmen das Investieren. Die paritätische Finanzierung einer lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente schließlich zwingt die Unternehmen in ein lähmendes Korsett gesellschaftlicher Solidarität, hält die Beitragszahler von der Dynamik der Finanzmärkte fern und verschließt den Finanzkonzernen lukrative Geschäftsfelder.

„Zukunftsfähig“ ist eine Gesellschaft im Zeitalter der Globalisierung und der schärferen internationalen Konkurrenz dieser Logik nach nur, wenn sie diese „Entwicklungsblockaden“ überwindet und „Reformstaus“ auflöst. Diese Auffassung hat sich die rot-grüne Regierung offensichtlich zu eigen gemacht.

Im folgenden unterziehen wir dieses Verständnis von Modernisierung und die sich daraus ergebende Politik der Kritik und unterbreiten Vorschläge für eine andere Politik. Dies ist um so mehr erforderlich, als auch die beschäftigungspolitischen „Erfolge“ der letzten beiden Jahre in das modernisierungspolitische Muster der Regierung fallen und von zweifelhafter Qualität sind.

## Die Lage: Absehbares Ende der bescheidenen Besserung

### 1. Schwache Erfolge auf brüchiger Grundlage: Die Beschäftigung

Auch für das vergangene Jahr 2000 verkündet die Bundesregierung beschäftigungspolitische Erfolge, die sogar stärker ausgefallen seien als im Jahr zuvor. Die Zahl der Erwerbstätigen ist im Jahresdurchschnitt um 600.000 gestiegen (1999: +400.000), und die Zahl der Arbeitslosen hat um 210.000 abgenommen (1999: -180.000). Die Quote der registrierten Arbeitslosen liegt im Jahresdurchschnitt mit 10,7 vH um anderthalb Prozentpunkte unter der von 1998 (12,3 vH).

Diese Meldungen müssen jedoch durch den Hinweis relativiert werden, daß die Zahl der Erwerbstätigen und die der abhängig Beschäftigten im Jahr 2000 immer noch knapp unter der von 1991 geblieben ist, die Arbeitslosenquote um mehr als ein Drittel höher liegt und am Ende des vergangenen Jahrzehnts gut eineinhalb Millionen mehr Arbeitsplätze fehlen als an seinem Beginn. Es sollte auch nicht übersehen werden – dies ist von der EU-Kommission kritisch angemerkt worden –, daß in keinem Land der EU während des Aufschwungs so wenig neue Arbeitsplätze geschaffen wurden wie in Deutschland. Hat sich dennoch seit 1997 allmählich eine Kehrtwende bei der Beschäftigung durchgesetzt?

Es wäre sicher erfreulich, wenn dieser propagandistisch verfestigte Eindruck einer genaueren Prüfung standhielte und eine wirklich solide Verbesserung der Beschäftigungslage in Deutschland zu beobachten wäre. Davon kann aus drei Gründen jedoch keine Rede sein:

*Erstens findet in den neuen Bundesländern nicht nur keine Verbesserung auf den Arbeitsmärkten statt, sondern die Verschlechterung setzt sich fort.* Während die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland im Jahre 1991 mit 10,3 vH um rund zwei Drittel höher lag als die westdeutsche (6,3 vH), beträgt sie mittlerweile mit 18,8 vH mehr als das Doppelte der alten Bundesländer (8,7 vH). Auch die Zunahme der gesamtdeutschen Beschäftigung konzentrierte sich im vergangenen Jahr ausschließlich auf Westdeutschland. Im Osten dagegen ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juni 2000 um 125.000 Personen oder 2,5 vH gegenüber dem Vorjahresmonat weiter zurück. Auf die neuen Bundeslän-

der mit 18,5 vH der gesamtdeutschen Bevölkerung entfällt mit 34 vH ein fast doppelt so hoher Prozentsatz der gesamtdeutschen Beschäftigungslücke.

*Zweitens konzentrierte sich der Anstieg der Beschäftigung im vergangenen Jahr vor allem auf die Zunahme von Teilzeitarbeit und prekärer Beschäftigung.* Dies geht daraus hervor, daß das Arbeitsvolumen, d.h. die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden, mit 57,05 Mrd. gegenüber dem Vorjahr fast unverändert geblieben ist (+0,03 vH). Die Zunahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse ist im wesentlichen gleichzusetzen mit der Zunahme prekärer, d.h. ungeschützter und schlecht bezahlter Arbeit und muß daher generell kritisiert werden.

Demgegenüber könnte eine neue Verteilung von Arbeit durch die Ausdehnung von Teilzeitarbeit durchaus einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit leisten. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß Teilzeitarbeit freiwillig gewählt wird, die soziale Sicherung im Alter, bei Krankheit und Arbeitslosigkeit nicht absinkt und in tarifvertraglich geschützten Arbeitsverhältnissen stattfindet. Wo jedoch, wie in Deutschland, die soziale Sicherung unzureichend ist, verliert die Teilzeitarbeit an Attraktivität und wird vielfach nicht freiwillig gewählt, sondern nur mangels Alternativen akzeptiert. Insgesamt ist also die Zunahme der Beschäftigung in den letzten beiden Jahren mit einer Verschlechterung der Qualität der Arbeitsverhältnisse einhergegangen. Dies wird von Seiten der Arbeitgeber und der Bundesregierung auch gar nicht in Abrede gestellt, sondern als sachnotwendig verteidigt. Mehr Beschäftigung lasse sich eben nur dann erreichen, wenn die Beschäftigten insgesamt ihre Ansprüche senken würden. Diese Behauptung haben wir seit Jahren als reine Unternehmensideologie kritisiert. Die in der Vergangenheit zu beobachtende Umverteilung der Einkommen zu Lasten der Löhne und zu Gunsten der Gewinne dokumentiert alles andere als eine „Anspruchsinflation“ auf Seiten der ArbeitnehmerInnen oder eine „Kostenkrise“ auf Seiten der Unternehmen.

*Drittens ist der Anstieg der Beschäftigung ausgesprochen fragil und wird nicht dauerhaft sein.* Er war nämlich von einem konjunkturellen Aufschwung getragen, dessen Fortsetzung nicht erwartet werden kann, und dessen Höhepunkt bereits im Laufe des vergangenen Jahres überschritten worden ist. Seine zyklische Umkehr wird sich im Laufe dieses

Jahres fortsetzen und – wenn es nicht zu energischer wirtschaftspolitischer Gegensteuerung kommt – verstärken. Dann werden Absatzrückgang, Unternehmenszusammenbrüche, Rationalisierungen und Kostensenkungsprogramme zu neuen Entlassungswellen führen, wie sie jetzt schon in den USA angekündigt werden. Geschützte und gut bezahlte Arbeitsverhältnisse werden beschleunigt in prekäre Arbeitsverhältnisse verwandelt. Die Arbeitslosigkeit wird erneut steigen. Deutschland bliebe dann dem seit zwei Jahrzehnten vorherrschenden Treppemuster bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit verhaftet: sie sinkt im Aufschwung nicht oder nur wenig und steigt im Abschwung steil an. Der seit zwei Jahrzehnten aufwärts zeigende Trend bei der Arbeitslosigkeit wäre nicht gebrochen.

## **2. Wende ohne Widerstand: Die konjunkturelle Entwicklung**

Der Aufschwung der letzten beiden Jahre war wesentlich vom Boom in den USA vorangetrieben und getragen worden. Er griff auf Europa über, während Japan davon nicht profitierte. In den USA ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im vergangenen Jahr um 5,1 vH gewachsen, in der EU um 3,3 vH (Japan: 1,8 vH). In Deutschland war das Wachstum mit 3,1 vH geringer als in den anderen Ländern der EU mit Ausnahme Italiens (2,7 vH).

Grundlage des massiven Aufschwungs in den USA war im wesentlichen der private Verbrauch, der seinerseits durch den Boom auf den Finanzmärkten angeheizt und über eine äußerst niedrige Sparneigung und hohe Verschuldung der Haushalte sowie Kapitalimporte finanziert wird. Der private Konsum trägt knapp 70 vH zum amerikanischen BIP bei und expandierte im vergangenen Jahr erneut um 5,3 vH. Demgegenüber liegt der Anteil des privaten Verbrauchs am BIP in der EU bei knapp 60 vH und wuchs im vergangenen Jahr nur um 2,9 vH. Für Deutschland sind die Zahlen noch niedriger: die private Verbrauchsquote liegt mit 57 vH etwas unter dem EU-Durchschnitt; die Zunahme des Verbrauchs war mit 1,9 vH niedriger als in allen anderen Ländern der EU. Maßgeblich hierfür waren die Tarifabschlüsse, die für das Jahr 2000 eine jahresbezogene Tarifierhebung der Löhne und Gehälter um lediglich nominal

2,4 vH durchsetzen konnten. Diese Erhöhung lag nur wenig über der Preissteigerungsrate und deutlich unter dem verteilungsneutralen Spielraum von 5 vH. Die hierdurch verursachte Bremswirkung für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wurde durch die Zunahme der Zahl der Beschäftigten nicht ausgeglichen, da die Zahl der Arbeitsstunden insgesamt nahezu unverändert blieb.

Im Unterschied zu den USA war der Aufschwung in Deutschland im wesentlichen vom Export getragen, der real um 12,9 vH stieg und rund ein Drittel zur gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beitrug. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß hohen und steigenden Ausfuhren in der Regel auch hohe Einfuhren gegenüberstehen, die einen Abzug von der inländischen effektiven Nachfrage darstellen. Sie sind im Jahre 2000 preisbereinigt um 10 vH gestiegen. Der Außenbeitrag als Nettogröße, also der Außenhandelsüberschuß, schlug nur mit rund 0,5 vH des BIP positiv zu Buche.

Der weitere Verlauf der Konjunktur in Deutschland hängt im wesentlichen von der weltwirtschaftlichen Entwicklung und von der Wirtschaftspolitik in Deutschland und der EU ab. Da für die meisten Sektoren die Tarifverhandlungen des vergangenen Jahres bereits sehr niedrige Lohnsteigerungen für 2001 festgelegt haben, ist von dieser Seite nicht mit einer Stützung oder gar Belebung der Binnennachfrage zu rechnen.

*Die weltwirtschaftliche Entwicklung deutet eindeutig auf das Ende des Booms und den Übergang zu schwächerem Wachstum oder gar zu einer Rezession hin.* Sie ist in erster Linie durch die Abschwächung der Konjunktur in den USA und die weiterhin kritische Lage der japanischen Wirtschaft geprägt. Auch wenn heute nicht prognostiziert werden kann, ob es eine harte oder weiche Landung der amerikanischen Wirtschaft geben wird, so steht doch fest, daß die Wachstumsraten drastisch abnehmen und damit auch die Importe der USA, die eine wesentliche Schubkraft für die Weltkonjunktur gewesen sind, zurückgehen werden.

Da die USA nach Frankreich der zweitwichtigste Exportmarkt für deutsche Unternehmen sind, werden diese von diesem Rückgang – sowie von Drittlandeffekten – erheblich betroffen sein. Die negativen Folgen würden dann verstärkt, wenn es zusätzlich noch zu einer spürbaren Abwertung des US-Dollars und einer entsprechenden Aufwertung des Euro kommt.

*In der Wirtschaftspolitik gibt es weder in Deutschland noch in der EU Ansätze zu einer konjunkturpolitischen Gegensteuerung* – obwohl sowohl die Bundesregierung als auch die Europäische Kommission die optimistischen Wachstumsprognosen für das laufende Jahr einer ersten Korrektur unterzogen haben (der wahrscheinlich weitere folgen werden). Auf beiden Ebenen steht vielmehr die Haushaltskonsolidierung durch Senkung der öffentlichen Ausgaben ganz oben auf der wirtschaftspolitischen Prioritätenliste, gefolgt von der „Modernisierung“ der Systeme der sozialen Sicherung, die auf eine Auflösung des Prinzips der gesellschaftlichen Solidarität zugunsten eines stärkeren sozialen Konkurrenzdruckes hinauslaufen.

Die positiven gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, die von der deutschen Steuerreform durch die Entlastungen der unteren Einkommen zustande kommen könnten, werden aus zwei Gründen kaum eintreten: zum einen ist es wahrscheinlich, daß die Haushalte ihre im letzten Jahrzehnt drastisch – nämlich von 13,2 vH in 1991 auf 9,8 vH in 2000 – reduzierte Sparquote wieder aufstocken werden. Die Tendenz hierzu wird mit der Förderung der Altersvorsorge in Folge der Rentenreform unterstützt. Zum anderen werden die positiven Nachfragewirkungen der Steuerreform durch die negativen Wirkungen des Ende 1999 verabschiedeten Sparpakets mit einem über 5 Jahre verteilten Kürzungsvolumen von gut 180 Mrd. DM überkompensiert. Hinzu kommen die Belastungen durch die Ökosteuer vor allem für diejenigen, die von der Senkung der Rentenbeiträge in keiner Weise profitieren.

Auch auf EU-Ebene steht die notwendige konjunkturpolitische Gegensteuerung trotz der drohenden Rezession nicht auf der politischen Tagesordnung. Die Europäische Zentralbank (EZB) setzt – im Unterschied zur amerikanischen Federal Reserve Bank – ihre kontraproduktive Politik des knappen Geldes und des Kampfes gegen eine – trotz Ölpreissteigerung nicht erkennbare – Inflation in unbelehrbar dogmatischer Starrsinnigkeit fort. Die vom EU-Vertrag geforderte Koordinierung der Finanzpolitik findet in der Form verstärkten Drucks zur Haushaltskonsolidierung statt. Ansätze einer weniger rigiden Politik, wie sie etwa von Frankreich vorgeschlagen wurden, stoßen auf den harten Widerstand Deutschlands und Großbritanniens.

Deutsche Wirtschaftspolitik hat sich von der Perspektive makroöko-

nomischer Verantwortung und gesamtwirtschaftlicher Steuerung mittlerweile weitestgehend verabschiedet. Ihr Interesse richtet sich vielmehr auf „grundsätzliche Strukturreformen“, die gesamtwirtschaftlich belastend wirken. Durch sie soll die Fähigkeit und Bereitschaft erhöht werden, sich schnell an die wechselnden Anforderungen anzupassen, die in einer globalisierten Welt an die Gesellschaft, die Politik, die Unternehmen und die Menschen herangetragen und durch den disziplinierenden Druck der Märkte – in besonderer Weise der Finanzmärkte – durchgesetzt werden. Neben der rigorosen Sparpolitik hat sich die Bundesregierung vor allem auf folgende drei Kernprojekte konzentriert:

a) eine *Rentenreform*, die den Ausstieg aus der paritätischen Finanzierung und den Einstieg in die Kapitalmarktfinanzierung der Renten bedeutet und in erster Linie den Unternehmen und den Versicherungskonzernen nützt;

b) eine *Steuerreform*, die den Umbau von Unternehmensstrukturen zugunsten einer stärkeren Finanzmarktorientierung forciert und die zu einer neuen Konzentrationswelle führen wird;

c) eine *Neuordnung des Länderfinanzausgleichs*, die den Übergang vom solidarischen Ausgleich der regionalen Finanzkraft zwischen den Bundesländern zum Wettbewerbsföderalismus einleitet.

Gemeinsam ist diesen Projekten die – von harten ökonomischen Interessen gestützte und vorangetriebene – Vorstellung von der universellen Überlegenheit des Marktes gegenüber einer demokratischen politischen Regulierung. Diese Überzeugung entbehrt jeder theoretischen Grundlage, und wo sie politisch umgesetzt wurde – z.B. in Neuseeland oder Großbritannien – lassen sich ihre sozial katastrophalen und ökonomisch schädlichen Folgen mittlerweile deutlich besichtigen.

## Die Politik: Mißverständene Modernisierung

### 3. Geschenke an die Finanzkonzerne I: Die Rentenreform

Die Rentenreform der Bundesregierung ist im Januar vom Bundestag verabschiedet worden. Wir haben hierzu im September ein Sondermemorandum vorgelegt, in dem dieses Projekt als die bislang weitgehendste

Beschädigung des Systems der sozialen Sicherheit in der Bundesrepublik bezeichnet wurde. Diese Einschätzung ist damals von der Mehrheit der deutschen Gewerkschaften und sehr vielen sozialen Organisationen und Gruppierungen geteilt worden. Sie gilt auch weiterhin, nachdem die Mehrheit der Gewerkschaften nunmehr – nach einer Aufstockung der späteren Standard-Rentenhöhe auf 64 vH (und nicht 67 vH, wie vom Arbeitsminister behauptet) gegenüber ursprünglich geplanten 61 vH (und nicht 64 vH, wie vom Arbeitsminister behauptet) der Nettoeinkommen – ihre Zustimmung erklärt haben. Abgesehen davon, daß es sich dabei immer noch um eine Senkung um 5 Prozentpunkte gegenüber dem status quo handelt, bedeutet die Neuregelung eine fatale dreifache Abkehr von dem bisherigen System der Alterssicherung, nämlich

- erstens die Abkehr von der lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente,

- zweitens den Ausstieg aus der paritätischen Finanzierung der Altersvorsorge und

- drittens die Auslieferung eines Teil der Altersvorsorge an die Unsicherheiten der internationalen Finanzmärkte.

Die Argumente, die zur Rechtfertigung dieser dreifachen Wende angeführt wurden, sind allesamt nicht stichhaltig. Sie beruhen auf der dogmatischen Annahme, daß die bisherige Höhe der Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahre 2030 den Satz von 11 vH des Bruttoentgeltes nicht überschreiten dürfte. Die gesetzliche Rente müsse daher gekürzt werden.

Gleichzeitig fordert die Bundesregierung die ArbeitnehmerInnen zum Einstieg in die private Altersvorsorge über den Kapitalmarkt auf, zu der die Arbeitgeber freilich keinen Beitrag leisten. Für ArbeitnehmerInnen, die dieser Aufforderung Folge leisten, steigen die Aufwendungen daher in Zukunft auf 15 vH des Bruttolohns oder -gehaltes, während sie für die Arbeitgeber bei 11 vH gekappt werden. Für ArbeitnehmerInnen, die der Aufforderung der Bundesregierung nicht Folge leisten (können), steigt das Risiko der Altersarmut. Ohne die Reform würden die Beiträge bis 2030 auf 23,6 vH steigen, was bei paritätischer Finanzierung einem jeweiligen Beitrag von 11,8 vH entspricht.

Daß die Arbeitgeber, deren Gewinnanteil am Bruttoinlandsprodukt in den letzten zwanzig Jahren um über 10 Prozentpunkte gestiegen ist, die

Erhöhung nicht verkraften könnten, ist eine absurde Behauptung. Das wird durch eine einfache Rechnung deutlich. Eine Steigerung der Produktivität um 2,5 vH jährlich führt in den nächsten 30 Jahren zu einer Zunahme des realen Einkommens und – bei unveränderten Verteilungsverhältnissen – der Gewinne um den Faktor 2,1, also zu etwas mehr als einer Verdoppelung. Wenn in dieser Zeit die Beiträge zur Rentenversicherung für Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen von heute 9,55 vH auf 11,8 vH stiegen (womit das bisherige Rentenniveau ohne „Reformen“ aufrecht erhalten würde), ergäbe sich nach dreißig Jahren eine Steigerung des um die Rentenbeiträge verminderten Einkommens um den Faktor 2,05, also immer noch eine gute Verdoppelung.

Es kann daher nicht einleuchten, daß die Bundesregierung, der diese Zahlen auch bekannt sind, das System der Rentenversicherung wegen dieser 0,8 Prozentpunkte zerstört hat. Es leuchtet um so weniger ein, als es selbst bei einer Deckelung der Arbeitgeberbeiträge bei 11 vH eine Fülle von Alternativen zu der tatsächlichen Reform gegeben hätte. Sie reichen von der Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung über die Einbeziehung von Selbständigen und Beamten in die Beitragspflicht, eine Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage bis zur Schließung eventueller Deckungslücken aus Steuermitteln (die jetzt in Höhe von mindestens 20 Mrd. DM pro Jahr zur Förderung der privaten Altersvorsorge ausgegeben werden sollen).

Die Rentenreform erweist sich faktisch in erster Linie als ein Milliardengeschenk an die großen Versicherungen und Investmentfonds, die verstärkt ins Altersvorsorgegeschäft einsteigen. Zur Erklärung dieses Geschenkes muß man nicht auf Verschwörungs- und Korruptionstheorien zurückgreifen. Letztlich ist die Rentenreform wohl eher auf den Auftrag zur gründlichen Entrümpelung und „Modernisierung“ des verkrusteten Sozialstaates zurückzuführen, den die Regierung in geradezu missionarischem Eifer von den Ideologen des Marktradikalismus übernommen hat.

#### 4. Geschenke an die Finanzkonzerne II: Die Steuerreform

Im Juli 2000 ist die Steuerreform der Bundesregierung als „größtes Steuersenkungsprogramm in der Geschichte der Bundesrepublik“ verabschie-

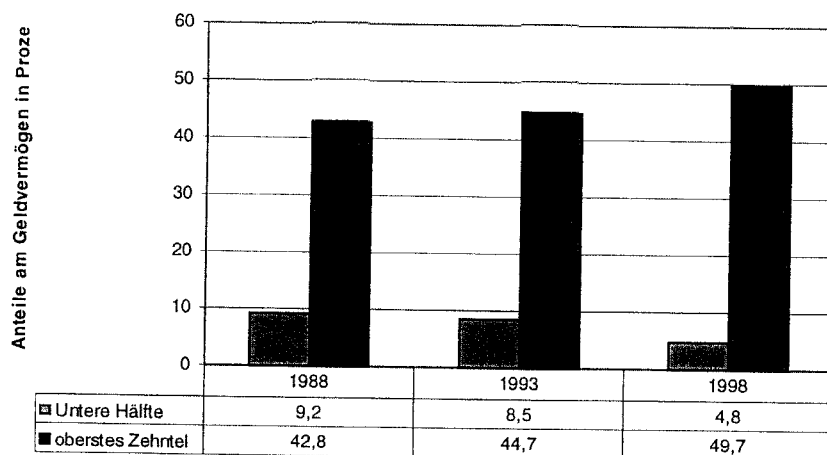
det worden. Auf den ersten Blick scheint sie eine gleichmäßig kräftige Entlastung aller Einkommensschichten zu bringen: im Vergleich zu 1998 wird der Grundfreibetrag von 12.365 DM auf 15.011 DM im Jahre 2005 steigen, der Eingangssteuersatz dagegen von 25,9 vH auf 15,0 vH, der Spitzensteuersatz von 53,0 vH auf 42,0 vH und der Satz der Körperschaftsteuer von 45 vH (bzw. 30 vH bei ausgeschütteten Gewinnen) auf einheitlich 25 vH sinken.

Bei genauerer Betrachtung erweist sich die Steuerreform jedoch vor allem als ein Projekt, das in besonderer Weise die Reichen und die Unternehmen bevorzugt und somit den Kurs der Umverteilung von unten nach oben fortsetzt. Denn insbesondere für die unteren Einkommensgruppen werden die steuerlichen Entlastungen weitgehend kompensiert oder sogar überkompensiert durch verschärften Sozialabbau. Die von der Bundesregierung 1999 verfügten Einsparungen in Höhe von gut 180 Mrd. DM über fünf Jahre betreffen nämlich in erster Linie die Sozialleistungen, auf die BezieherInnen niedriger Einkommen in besonderem Maße angewiesen sind. Hinzu kommen die Belastungen aus der Ökosteuer für diejenigen, die von der Verminderung der Lohnnebenkosten nicht profitieren.

Dauerhaft entlastet durch die Steuerreform werden dagegen die oberen Einkommensgruppen sowie die Kapitalgesellschaften, für die eine bescheidene Verbreiterung der Steuerbasis die Entlastungen bei weitem nicht aufzehrt. Damit wird die Tendenz zu wachsender Ungleichheit bei der Einkommens- und noch stärker der Vermögensverteilung nicht gestoppt oder gar korrigiert, sondern fortgesetzt. Sie hatte dazu geführt, daß die 10 vH der reichsten (west)deutschen Haushalte ihren Anteil am gesamten Geldvermögen in 10 Jahren (1988 bis 1998) von knapp 43 vH auf knapp 50 vH steigern konnten, während der Anteil der 50 vH ärmeren Haushalte in der gleichen Zeit von 9,2 vH des gesamten nachgewiesenen Nettogeldvermögens auf fast die Hälfte (4,8 vH) sank (vgl. Grafik, S. 24).

Im Zeitraum von 1993 bis 1998 ging in Deutschland beim Nettogeldvermögen die Grenze des ersten Quartils, also die Vermögensgrenze, die von einem Viertel der Haushalte nicht überschritten wird, von 8.000 DM auf 5.400 DM zurück, während sich die Grenze, die vom obersten Zehntel nicht unterschritten wird, von knapp 130.000 DM auf etwas unter 150.000 DM verschob.

Entwicklung der Vermögenskonzentration bei westdeutschen Haushalten 1988 bis 1998



Quelle: SVR, Jahresgutachten 2000/2001

Die Steuerreform hat die Weichen dafür gestellt, daß dieser Prozeß der privaten Vermögenskonzentration auch in Zukunft weitergehen wird. Diese Weichenstellung wird auch dadurch unterstrichen, daß von der noch im Koalitionsvertrag angekündigten Wiedereinführung der Vermögensteuer für private Haushalte nicht mehr die Rede ist, und daß auch die ersatzweise in Aussicht gestellte Erhöhung der Erbschaft- und Schenkungsteuer nicht angegangen wird.

Die Bundesregierung begründet die Entlastungen bei der Unternehmensbesteuerung erstens mit der empirisch unhaltbaren Behauptung, Deutschland sei ein Hochsteuerland und daher nicht wettbewerbsfähig, und zweitens mit der weder theoretisch plausiblen noch empirisch belegbaren These, daß niedrigere Gewinnsteuern die Investitionen dauerhaft ankurbelten. Demgegenüber ist festzuhalten, daß die Steuerreform, in deren Ergebnis „Deutschland nach Luxemburg die niedrigste Körperschaftsteuer in Europa“ besitzt (Eichel), den ruinösen internationalen Steuerwettbewerb weiter angeheizt hat. Damit wurde die Erosion der Steuerbasis und die Verschiebung der Steuerlasten zu Ungunsten der ArbeitnehmerInnen und VerbraucherInnen beschleunigt. Im übrigen stehen steuerliche Überlegungen ziemlich unten auf der Rangliste der Gründe, die Unternehmen zu Investitionen veranlassen.

Eine besondere Pointe der Steuerreform stellt überdies die handstreichartig eingebrachte (d.h. von der Bundesregierung zunächst gar nicht angekündigte) und steuersystematisch nicht zu begründende Steuerbefreiung für Veräußerungsgewinne von Kapitalgesellschaften (ab 2002) dar. Sie ist nichts anderes als ein Steuergeschenk für die großen Konzerne, insbesondere die großen Finanzkonzerne. Für sie wird der Verkauf von Unternehmensbeteiligungen äußerst lukrativ, die sie in der Regel vor sehr langer Zeit gekauft haben und deren Marktwert gegenüber dem Kaufpreis auf ein Vielfaches gestiegen ist. Wenn die aus der Veräußerung erzielten Gewinne von der Steuer befreit werden, verzichtet der Staat auf Einnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe. Auch dieses Geschenk an die deutschen Kapitalgesellschaften ist nicht durch platte Korruption, sondern durch die Vorstellung maßgeblicher Kreise der Bundesregierung zu erklären, daß es ihre Aufgabe sei, verkrustete Unternehmensstrukturen („Deutschland AG“) aufzubrechen und dem Kapitalmarkt mehr Gewicht bei der Neuformierung einer zeitgemäßen Wirtschaft zu geben. Der Kapitalmarkt besteht aber im wesentlichen aus den großen Banken und institutionellen Akteuren, deren Bedeutung als Umschlagplatz für Kapitalgesellschaften oder „Unternehmenskontrolle“ in Zukunft weiter steigen wird. Schon in den vergangenen Jahren hat es eine massive Welle von Unternehmensfusionen und Beteiligungen gegeben. Sie wird sich in den kommenden Jahren beschleunigen. Die Steuerreform leistet dieser Entwicklung Vorschub. Das Ergebnis wird nicht eine größere Beweglichkeit in der Unternehmenslandschaft, sondern eine Zunahme der Unternehmenskonzentration und eine Verstärkung des Drucks sein, der von den Hauptakteuren auf den Finanzmärkten gegenüber kleineren Unternehmen und Regierungen ausgeübt werden wird. Dies wird die Umverteilung von unten nach oben weiter vorantreiben, die soziale Polarisierung vertiefen und letztlich zu einer zunehmenden Gefahr für die Demokratie führen.

## 5. Konkurrenz statt Solidarität? Zur Neuordnung des deutschen Finanzausgleichs

Aufgrund der Unübersichtlichkeit und Komplexität seiner Bestimmungen steht der Finanzausgleich nicht im Zentrum des öffentlichen Interesses.



ses. Dennoch handelt es sich bei den aktuellen Auseinandersetzungen über seine Reform um die Antwort auf die Frage nach dem sozialen Charakter der Bundesrepublik als föderalem Bundesstaat. Es geht im Kern darum, wie das Verfassungsgebot zur Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in der Bundesrepublik (Art. 72, Abs. 2 GG sowie Art. 106, Abs. 3, S. 2 GG) zu erfüllen ist, ohne daß die weitgehende politische Autonomie der Bundesländer übermäßig eingeschränkt wird. Die bisherigen Regelungen sehen vor, daß die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im wesentlichen dadurch hergestellt werden soll, indem die öffentliche Finanzkraft der einzelnen Bundesländer weitgehend ausgeglichen wird.

Dies geschieht durch die Umverteilung von Steuereinnahmen in drei Schritten: zunächst wird ein Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer dazu genutzt, die Ausstattung der einkommensschwächeren Länder mit öffentlicher Finanzkraft auf 92 vH des Durchschnitts der Ländersteuern anzuheben. Der nachfolgende Länderfinanzausgleich i.e.S. dient dem Ziel, die unterdurchschnittliche Finanzkraft eines Landes auf 95 vH anzuheben. Diese Zuweisungen werden durch die Abschöpfungen bei den finanzkraftstarken Ländern finanziert. Schließlich trägt der Bund mit seinen Bundesergänzungszuweisungen bedarfs- und finanzkraftorientiert zum weiteren Finanzausgleich zwischen den Bundesländern bei. Im Endergebnis wird die Ausstattung der finanzschwachen Länder mit öffentlichen Mitteln bis zu 99,5 vH an den Bundesdurchschnitt angehoben.

Die aktuellen Auseinandersetzungen wurden durch eine Verfassungsklage von drei „Geber“-Ländern – Bayern, Baden-Württemberg und Hessen – ausgelöst, die überdurchschnittliche Steuereinnahmen erzielen und sich gegen den Umfang wehren, in dem diese durch den Länderfinanzausgleich abgeschöpft werden. Sie argumentieren, daß ein solches Ausmaß der Umverteilung den Anreiz zur Verbesserung der Landeseinnahmen durch die Steigerung der Wirtschaftskraft auf beiden Seiten dämpfen würde: bei den reicheren Ländern, weil ökonomische Leistung nicht angemessen belohnt, bei den ärmeren, weil mangelnde Leistung nicht bestraft werde. Der gegenwärtige Finanzausgleich sei marktwidrig und (deshalb) ungerecht. Er setze den Anreiz zur Erhöhung der Wirtschaftskraft, aber auch zum eisernen Einsparen von Staatsausgaben außer Kraft. Insgesamt müsse gegenüber dem bisherigen Grundgedanken des solidarischen Ausgleichs die Konkurrenz zwischen den Ländern gestärkt und

damit ein Wettbewerbsföderalismus gegenüber dem derzeitigen kooperativen Föderalismus durchgesetzt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Klagen in seinem Urteil vom November 1999 weitgehend stattgegeben. Es bestätigte zwar einerseits das allgemeine Gebot der finanziellen Umverteilung zwischen den Ländern, hielt aber entsprechend den Argumenten der Klägerländer den Umfang des Länderfinanzausgleichs für zu weitgehend. Darüber hinaus wurde der Gesetzgeber aufgefordert, die Bundesergänzungszuweisungen, die mittlerweile doppelt so hoch wie der LFA ausfallen, deutlich zu vermindern. Das Bundesverfassungsgericht forderte, ab 2003 ein Maßstäbengesetz in Kraft zu setzen, um schließlich auf dessen Basis ab 2005 ein reformiertes Finanzausgleichsgesetz zu praktizieren. Diese Terminsetzung gibt den Klägerländern ein besonders wirksames Druckmittel in die Hand: Wenn die Termine 2003 und 2005 nicht eingehalten werden, gilt der derzeitige Finanzausgleich als verfassungswidrig. Dies könnte in letzter Konsequenz bedeuten, daß es überhaupt keinen Finanzausgleich mehr geben wird. Es ist also absehbar, daß es unter dem Druck dieser ungleichen Verhandlungspositionen zu einer Neuordnung des Finanzausgleichs im Sinne der Klägerländer kommen wird.

Diese Entwicklung geht nach Ansicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* aus drei Gründen in eine falsche und sozial schädliche Richtung:

*Erstens ist das bestehende System des Finanzausgleichs schon ein Minimalkompromiß auf einer theoretisch sehr brüchigen Grundlage.* Denn es ist weder zwingend noch plausibel, daß die grundgesetzlich gebotene und also politisch zu gewährleistende „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ allein oder im wesentlichen durch einen Ausgleich der öffentlichen Finanzkraft zwischen den Bundesländern hergestellt werden kann. Es gibt vielmehr gute Gründe für die Forderung, daß Länder mit Regionen, die aufgrund besonderer geographischer, klimatischer, branchenstruktureller oder sonstiger – etwa vereinigungsbedingter – Umstände ökonomisch besonders schwach sind, stärker gefördert werden müssen. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ergibt sich nicht aus einer dem Bundesdurchschnitt angeglichenen öffentlichen Finanzkraft, sondern aus der Erfüllung bestimmter Mindestausstattungen hinsichtlich der ökonomischen und sozialen Infrastruktur und Versorgung. Hierfür kön-

nen erhebliche zusätzliche Mittel erforderlich sein. Das sog. „Konsensmodell“ der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, das in seiner Gesamtwirkung zur Auseinanderentwicklung der Länder führen würde, enthält in diesem Zusammenhang einen beachtenswerten Vorschlag: eingeführt werden sollen Struktur-Bundesergänzungszuweisungen, d.h. es soll einen Ausgleich für unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft, hohe Arbeitslosigkeit und überdurchschnittliche Sozialkosten geben.

*Zweitens ist die markttheoretische Argumentation hinsichtlich der Finanzausstattung der Länder verfehlt.* Daß Landesregierungen in reichen Ländern den Versuch einstellen, ihr jeweiliges Land für Unternehmen attraktiv zu halten, weil sie nicht genug Steuereinnahmen behalten dürfen, ist ebenso wenig plausibel wie die Annahme, eine Landesregierung würde sich nicht um Wirtschaftsförderung bemühen, weil ihre Finanzkraftschwäche ohnehin durch Transfers von reichen Ländern ausgeglichen wird. Für den politischen Erfolg – und damit die Wiederwahl – von Landesregierungen sind nicht die letztlich bei ihnen verbleibenden Steuereinnahmen, sondern die Entwicklung der Produktion, der Beschäftigung und der sozialen Lage der Menschen maßgeblich. Soweit diese durch öffentliche Mittel gefördert werden können, erfordert das Gebot des Grundgesetzes eine überdurchschnittliche und nicht nur eine (fast) durchschnittliche Finanzausstattung der schwächeren Länder.

*Drittens wird eine Neuordnung des Finanzausgleichs im Sinne der Klägeländer die Ungleichheit der Lebensverhältnisse in Deutschland verstärken.* Denn der Marktmechanismus wirkt überwiegend nicht, wie in der neoklassischen Theorie unterstellt, auf einen Ausgleich, sondern auf eine Vertiefung bereits bestehender regionaler Disparitäten hin: neue Unternehmen siedeln sich überwiegend in den Ballungsgebieten bzw. Ballungsrandgebieten der wirtschaftlich starken Regionen an und meiden u.a. wegen der fehlenden Infrastruktur ökonomisch schwache Regionen. Ähnliches gilt für qualifizierte ArbeitnehmerInnen. Dieser Tendenz zur ökonomischen und sozialen Polarisierung kann nur durch intensive politische Steuerung entgegengewirkt werden. Dazu aber fehlen den schwachen Ländern die finanziellen Mittel.

Die aktuell betriebene Neuordnung des Finanzausgleichs geht daher in die falsche Richtung und wird den sozialen Zusammenhalt in Deutschland weiter untergraben. Ungeachtet einiger alter Zöpfe und historisch

entstandener Ungereimtheiten sollte, solange eine an Bedarfskriterien orientierte Reform politisch nicht diskutierbar oder umsetzbar erscheint, das bestehende System des weitgehenden Finanzkraftausgleichs als Minimumkompromiß erhalten bleiben. Damit wäre auch die Fortsetzung des Solidarpakts Ostdeutschland über 2004 hinaus gesichert. Gemessen an den hohen Defiziten bei der öffentlichen Infrastruktur, aber auch beim privatwirtschaftlichen Kapitalstock dürfen die derzeit über den Finanzausgleich von West- nach Ostdeutschland gelenkten Transfers nicht reduziert werden, wie es die reichen Länder in Westdeutschland anstreben.

## **6. „Aktivierender Sozialstaat“ statt Beschäftigungspolitik: Die Stagnation der EU**

Auf dem Gipfel von Lissabon im März 2000 hat die EU die Vollbeschäftigung erstmals zu einem strategischen Ziel der Gemeinschaft erklärt, das durch ein jährliches Wirtschaftswachstum von 3 vH bis zum Jahre 2010 erreicht werden soll. Grundlage hierfür sollen technologische Innovationen, die Transformation der Gesellschaft zur „Wissengesellschaft“ sowie der „aktivierende Sozialstaat“ sein. Dies entspricht im wesentlichen der Reformagenda, die sich auch die Bundesregierung für Deutschland gesetzt hat.

Die „koordinierte Beschäftigungsstrategie“, die auf dem beschäftigungspolitischen Sondergipfel in Luxemburg im November 1997 entwickelt wurde, hat sich in jährlich vom Ministerrat verabschiedeten „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ und darauf bezogenen „nationalen Aktionsplänen“ der Mitgliedsländer niedergeschlagen. Beide sind zwar rechtlich unverbindlich, haben aber doch zu einer intensiven Diskussion über Beschäftigungspolitik geführt und wichtige arbeitsmarktpolitische Impulse gegeben. Mittlerweile nimmt allerdings die Gefahr zu, daß die Interpretation von zumindest drei der vier „Pfeiler“ der Leitlinien – Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmensgeist, Anpassungsfähigkeit, Chancengleichheit für Frauen und Männer – in zunehmend repressiver Weise erfolgt. Dies entspricht der Logik des „aktivierenden Sozialstaates“, die darauf abstellt, möglichst viele Arbeitslose möglichst schnell und mit möglichst geringen Kosten in Arbeit zu bringen, auch wenn die Arbeit nicht der Quali-

fikation oder den Berufswünschen der Arbeitslosen entspricht, schlechter bezahlt wird und sozial weitgehend ungeschützt ist. Damit unattraktive Arbeit angenommen wird, ist disziplinierender Druck notwendig, und hierfür wird in zunehmendem Maße das Instrumentarium des Sozialstaats eingesetzt: Unterstützungsleistungen werden eingeschränkt und verstärkt an die bedingungslose Bereitschaft der EmpfängerInnen gebunden, auch schlechte Arbeit aufzunehmen und sich so für den Arbeitsmarkt „aktivieren“ zu lassen.

Eine solche Entwicklung hin zu repressiver Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wird durch eine öffentliche Haushaltspolitik gefördert, die in erster Linie an Einsparungen statt an einer sozialstaatlich angemessenen Versorgung ausgerichtet ist. Diese Linie wurde 1997 zusammen mit dem Vertrag von Amsterdam im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschrieben. Daher ist der „makroökonomische Dialog“, der im „europäischen Beschäftigungspakt“ auf dem Gipfel in Köln verabredet wurde, kaum mehr als eine inhaltsleere Phrase. Da die Geldpolitik wegen ihrer ausschließlichen Orientierung auf die Inflationsbekämpfung und die Fiskalpolitik wegen ihrer Unterordnung unter den Vorrang des Abbaus der öffentlicher Neuverschuldung nicht für eine ernsthafte Abstimmung zur Verfügung stehen, beschränkt sich die makroökonomische Perspektive europäischer Beschäftigungspolitik bis heute auf die kontraproduktive Forderung nach Lohnzurückhaltung der ArbeitnehmerInnen.

## **Die Alternativen: Beschäftigungspolitik in einem starken Sozialstaat**

### **7. Alte Grundlagen, neue Inhalte: Vollbeschäftigung als strategische Hauptaufgabe**

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat seit ihren Anfängen die Position vertreten, daß die Massenarbeitslosigkeit das Grundübel und die Beschäftigung die Schlüsselfrage für die wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Entwicklung ist. Als strategischen Eckpfeiler eines alternativen Typs der wirtschaftlichen Entwicklung haben wir daher die Vollbeschäftigung definiert – nicht weil wir sie für wichtiger als andere Ziele

wie Gerechtigkeit, soziale Sicherheit und saubere Umwelt halten, sondern weil sie das wirtschaftliche, soziale und politische Fundament ist, auf dem auch diese anderen Ziele erreichbar sind. Vollbeschäftigung führt zu höheren öffentlichen Einnahmen und lockert den Druck auf die staatliche Haushaltspolitik; sie produziert ein höheres und/oder qualitativ besseres Angebot an Gütern und Dienstleistungen und vermehrt so den Reichtum der Gesellschaft, was wiederum die Bereitschaft zur Solidarität mit den ärmeren Ländern fördert. Vollbeschäftigung führt schließlich auch zu einer stärkeren Stellung der abhängig Beschäftigten und ihrer gewerkschaftlichen Vertretungen in der Gesellschaft und damit zu einer Korrektur der politischen Macht- und Kräfteverhältnisse, die sich in den letzten beiden Jahrzehnten drastisch zugunsten der Kapitaleite verschoben haben. Vollbeschäftigung ist somit Grundlage für die weitere Demokratisierung und den sozialen Fortschritt. Hieran halten wir nach wie vor fest.

Wir stellen allerdings fest, daß der positiv besetzte Begriff der Vollbeschäftigung mittlerweile auch von wirtschafts- und sozialpolitischen Konzeptionen vereinnahmt wird, die ganz anderes im Sinn haben. Sie lösen den Begriff Vollbeschäftigung aus seinem sozialen und politischen Kontext und stellen allein auf eine hohe Zahl der – selbständig, unselbständig oder scheinselbständig – Beschäftigten ab. Ihnen kommt es auf die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und ein möglichst hohes Wachstumstempo bei möglichst niedrigen Kosten an. Anhänger dieser Richtung fordern die Eingliederung möglichst vieler, flexibler, billiger und bescheidener Arbeitskräfte in die Wirtschaft. Für sie ist Vollbeschäftigung mit einem umfangreichen Niedriglohnsektor, mit vielen Formen ungeschützter und prekärer Arbeitsverhältnisse und mit einer Schwächung statt Stärkung gewerkschaftlicher und betrieblicher Mitbestimmung verbunden. Tendenzen in dieser Richtung bestimmen nicht nur die Propaganda der Unternehmerverbände; sie sind auch bei der Bundesregierung und der EU vorherrschend.

Demgegenüber bestehen wir auf einer Orientierung, die Vollbeschäftigung nicht mit ökonomischem Druck und gesellschaftlicher Disziplinierung, sondern mit attraktiven Arbeitsverhältnissen, sozialer Sicherheit, auskömmlichen Einkommen und einem Mindestmaß an demokratischer Mitbestimmung verbindet. Zur Vollbeschäftigung gehören individuelle

Freiheit und ein starker Sozialstaat, in dem Bedürftige einen Rechtsanspruch auf Unterstützungsleistungen haben, die nicht an Leistungsanforderungen geknüpft und mit Disziplinierungsdruck verbunden werden dürfen. Die Behauptung, daß die Kosten für einen derartig starken Sozialstaat unbezahlbar seien, entbehrt jeder Grundlage in einer reichen Gesellschaft, deren Produktivität und meistens auch Produktion Jahr für Jahr steigen. Es sind nicht die hohen Kosten, sondern die falsche Verteilung des Reichtums, die dem Ausbau und der Stärkung des Sozialstaates entgegenstehen.

Diese Betonung eines starken und auszubauenden Sozialstaates, der mit Vollbeschäftigung einhergehen soll, enthebt uns allerdings nicht der Notwendigkeit, neue Orientierungen für ein gesellschaftliches Normalarbeitsverhältnis und damit auch für die Struktur der angestrebten Vollbeschäftigung zu entwickeln. Denn das überkommene Konzept zielt im wesentlichen auf den männlichen alleinverdienenden Vollzeitwerbstätigen ab, der mit seinem Einkommen die Familie ernährt, während die Frau den Haushalt führt und die Kinder erzieht. Dieses geschlechtsspezifisch geprägte Normalarbeitsverhältnis entspricht zwar längst nicht mehr der Wirklichkeit, insoweit diese durch eine kontinuierlich gestiegene Erwerbstätigkeit von Frauen geprägt ist. Es prägt aber nach wie vor die Realität, insoweit es die weibliche Erwerbsarbeit nach wie vor markant schlechter stellt als die männliche. Frauen verdienen weniger als Männer, arbeiten in erheblich höherem Maße in - oftmals unfreiwilliger - Teilzeitarbeit zu nicht existenzsichernden Löhnen und unter prekären Arbeitsbedingungen. Ihre Erwerbsarbeit geht nicht mit einer Neuverteilung von Hausarbeit und Kindererziehung einher, sondern kommt zu diesen Aufgaben hinzu.

Hierdurch sind neue Belastungen und eine neue Dimension gesellschaftlicher Ungleichheit entstanden, die mit den emanzipatorischen Ansprüchen einer demokratischen Gesellschaft nicht vereinbar sind. Es kommt also darauf an, das Normalarbeitsverhältnis neu zu bestimmen. Zentrale Elemente einer solchen Neubestimmung sind kürzere Arbeitszeiten, ausreichende Einkommen und eine allgemeine und eigenständige soziale Sicherung für Männer und Frauen sowie mehr gesellschaftliche Verantwortung und finanzielle Mittel für die Existenzsicherung, Betreuung und Erziehung von Kindern.

### *Das Beschäftigungsprogramm und seine Finanzierung*

| Einnahmen (Mrd. DM pro Jahr)                                   |     | Ausgaben (Mrd. DM pro Jahr)       |     |
|--|-----|-----------------------------------|-----|
| Vermögensteuer   | 30  | Öffentliche Investitionen         | 150 |
| Abschaffung Ehegattensplitting                                 | 20  | Öffentlicher Beschäftigungssektor | 56  |
| Börsenumsatzsteuer   | 25  | Arbeitsmarktpolitik               | 25  |
| Spekulationsteuer  | 11  | Arbeitszeitverkürzung             | 10  |
| Wertschöpfungsteuer  | 85  |                                   |     |
| Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und Steuerhinterziehung | 50  |                                   |     |
| Mehreinnahmen Ökosteuer  | 20  |                                   |     |
| Summe:   | 241 | Summe:                            | 241 |

### **8. Das Beschäftigungsprogramm und seine Finanzierung: Eine Erinnerung**

Wir haben in früheren Memoranden die Palette der beschäftigungspolitischen Maßnahmen dargestellt, die ergriffen werden sollten, um das Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen. Sie reichen von dem vermehrten und verbesserten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente über Lohnkostenzuschüsse, die Schaffung eines öffentlichen Beschäftigungssektors und ein umfangreiches öffentliches Investitionsprogramm bis hin zu einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung mit weitgehendem Lohnausgleich. Wir haben für ein solches Programm Kosten von rund 240 Mrd. DM pro Jahr veranschlagt und gezeigt, wie diese finanziert werden können, ohne an anderer Stelle beschäftigungsschädliche oder sozial unzumutbare Löcher aufzureißen. Dabei stehen die Erhebung einer Vermögensteuer, einer Börsen-, einer Devisenumsatz- und einer Spekulationsteuer, einer kommunalen Wertschöpfungsteuer sowie die Streichung des Ehegattensplittings und die Intensivierung des Kampfes gegen Wirtschaftskriminalität und Steuerhinterziehung im Vordergrund. Außerdem schlagen wir die Umstellung der Ökosteuer auf eine jährlich steigende Besteuerung von Primärenergie (außer erneuerbare Energien) vor. Sie soll die bisherige ineffiziente Ökosteuer auf Heizöl, Kraftstoff, Gas und Strom ersetzen und in voller Höhe auch bei Industrie und Landwirtschaft erhoben wer-

den. Hieraus ergeben sich Mehreinnahmen gegenüber der bisherigen Ökosteuer von zunächst gut 20 Mrd. DM, die bis zum Jahre 2010 auf rund 120 Mrd. DM steigen werden. Soweit diese Einnahmen erst längerfristig anfallen und noch nicht sofort zur Verfügung stehen, sollten die Ausgaben für eine wirksame Beschäftigungspolitik über Neuverschuldung vorfinanziert werden.

Die in der Öffentlichkeit gegen eine derartige Neuverschuldung immer wieder gebetsmühlenhaft vorgebrachten Argumente sind nicht stichhaltig. Unter heutigen Bedingungen reichlichen Kapitalangebotes verdrängen öffentliche Schulden keine privaten Investitionen. Im Gegenteil: vielfach schaffen die kreditfinanzierten öffentlichen Ausgaben erst die Bedingungen für private Investitionen. Öffentliche Neuverschuldung stellt auch keine ungerechtfertigte Belastung für nachfolgende Generationen dar. Vielmehr können schuldenfinanzierte Investitionen dafür sorgen, daß späteren Generationen eine sozial und ökologisch hochwertige Infrastruktur übergeben wird. Schließlich schaffen Staatsschulden auch keine zusätzliche gesellschaftliche Ungerechtigkeit zugunsten vermögender Finanzanleger. Diese würden, wenn der Staat sich nicht verschuldet, ihre Ersparnisse in anderen und vermutlich gesellschaftlich weniger nützlichen Bereichen anlegen. Die eigentliche gesellschaftliche Ungerechtigkeit besteht in der sehr ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung, die es den Reichen erlaubt, zusätzliche Zinseinkommen zu erzielen. Diese Ungerechtigkeit wird durch Staatsverschuldung nicht aus der Welt geschafft, aber auch nicht verschärft.

Mittelfristig soll die Ungleichverteilung durch eine stärkere Besteuerung hoher Einkommen abgemildert werden, die dann auch die Notwendigkeit öffentlicher Schuldenaufnahme einschränkt.

Die vorstehende Tabelle verdeutlicht in einer groben Übersicht unsere Vorschläge für eine aktive Beschäftigungspolitik und ihre Finanzierung.

## **9. Arbeitszeitverkürzung: Beginn mit dem Abbau von Überstunden**

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* befürwortet eine weitreichende Verkürzung der individuellen Arbeitszeit auf 30 Stunden pro

Woche als einen wesentlichen Beitrag zur Herstellung eines neuen Normalarbeitsverhältnisses auf dem Weg zur Vollbeschäftigung. Rein rechnerisch entspricht eine Arbeitszeitverkürzung um ca. 20 vH (von durchschnittlich knapp 38 auf 30 Stunden pro Woche) bei 34 Millionen unselbständig Beschäftigten einem potentiellen Zuwachs von rund 7 Millionen Arbeitsplätzen. Natürlich ist eine solche Rechnung sehr schematisch. Nach der empirischen Erfahrung aus bisherigen Schritten zur Arbeitszeitverkürzung ist davon auszugehen, daß ungefähr die Hälfte dieses theoretisch möglichen Arbeitsplatzeffektes sich tatsächlich in neuen Arbeitsplätzen niederschlägt, dies wären immerhin 3,5 Millionen zusätzliche Stellen.

Arbeitszeitverkürzungen in diesen Größenordnungen sind allerdings nur dann attraktiv, wenn sie mit weitgehendem Lohnausgleich verbunden sind. Hierzu können, wie wir in unserem MEMORANDUM '99 erläutert haben, die privaten Unternehmen, die öffentliche Hand und die Bundesanstalt für Arbeit wesentliche Beiträge leisten. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn sich die Beschäftigungserfolge einstellen, die Steuer- und Beitragseinnahmen der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungsträger zunehmen und die Belastungen der Bundesanstalt zurückgehen. Insgesamt ist jedoch auch dann noch eine spürbare Veränderung der Verhältnissen zugunsten der Löhne und Gehälter erforderlich. Sie ist gesamtwirtschaftlich sinnvoll, aber politisch nur auf der Grundlage längerfristiger politischer Mobilisierung zu erreichen, für die gegenwärtig bei den Gewerkschaften die ausreichende Kraft und/oder Bereitschaft fehlen.

Ein sehr viel bescheidenerer, aber unmittelbar durchsetzbarer Schritt in die gleiche Richtung ist der Abbau von Überstunden. Die Zahl der Überstunden ist im vergangenen Jahr kräftig auf rund 2 Milliarden Stunden – oder rund 60 Stunden pro Beschäftigten – gestiegen. Sie hat mit ungefähr vier Prozent den höchsten Anteil am Arbeitsvolumen seit 10 Jahren erreicht. Darüber hinaus ist in den letzten Jahren unter dem Druck hoher Arbeitsplatzunsicherheit und Arbeitsbelastung die Zahl der unbezahlten Überstunden gestiegen und dürfte mittlerweile über dem Niveau der bezahlten liegen. Zwar ist es – insbesondere in kleineren Betrieben – nicht möglich, Überstunden generell abzuschaffen. Aber ihr gegenwärtiger Umfang kann erheblich vermindert werden. Auch wenn sie nicht in

vollem Umfang durch neue Arbeitskräfte ersetzt würden, würde dies viele neue Arbeitsplätze schaffen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geht auf der Grundlage verschiedener Studien und Schätzungen davon aus, daß es sich dabei insgesamt um eine Größenordnung von 500.000 bis 600.000 Arbeitsplätzen handelt.

#### *Öffentliches Investitionsprogramm für die Verbesserung der Infrastruktur und den ökologischen Umbau*

| Programm   | Mrd. DM/Jahr |
|--|--------------|
| 1. Sonderprogramm Aufbau Ost                                       |              |
| - Erneuerung der Infrastruktur der Länder und Kommunen             | 30,0         |
| - Zielgerichtete Investitionsförderung für ostdeutsche Unternehmen | 5,0          |
| - Stadtentwicklung einschließlich Rückbau                          | 5,0          |
| 2. Bildungs- und Kulturprogramm                                    |              |
| - Bildungsprogramm einschließlich Hochschulen                      | 25,0         |
| - Kultursonderprogramm   | 5,0          |
| 3. Ökologisches Umbauprogramm                                      |              |
| - Eisenbahninfrastruktur   | 20,0         |
| - ÖPNV   | 15,0         |
| - Regionale Bahnverkehre   | 10,0         |
| - Modernisierung der Wasserver- und -entsorgung                    | 10,0         |
| - Energieeinsparung Gebäude  | 20,0         |
| - Kraftwerke/Energieforschung                                      | 2,5          |
| - Regionalhilfen/private Wirtschaft/Produktdesign                  | 2,5          |
| Gesamtprogramm Öffentliche Investitionen                           | 150,0        |

#### **10. Neuer Schub für Beschäftigung, Versorgung und ökologischen Umbau: Das öffentliche Investitionsprogramm**

Die öffentlichen Investitionen haben in den letzten beiden Jahrzehnten nur eine geringe Rolle in Deutschland gespielt. Nachdem sie Ende der 60er Jahre ein Niveau von 5 vH des BIP erreicht hatten, sind sie mittlerweile wieder auf 2 vH des BIP gefallen. Sie waren neben den Sozialausgaben der besondere Steinbruch für Sparpolitiker und Marktideologen:

Öffentliche Investitionen wurden gekürzt, um Haushaltslöcher zu stopfen und um die Präsenz des Staates in der Wirtschaft zu vermindern. Dieser Trend ist auch nach der deutschen Vereinigung – trotz des enormen Bedarfs für die Erneuerung der Infrastruktur in den neuen Bundesländern – nicht gestoppt worden. Der Anteil der öffentlichen Investitionen stieg nur kurzfristig um einen Prozentpunkt am BIP, ist aber ab Mitte der 90er Jahre wieder kräftig gefallen.

Dieser Rückzug des Staates aus seiner infrastrukturellen Verantwortung hat mittlerweile zu erheblichen Defiziten und zu einem großen Nachholbedarf bei der Bereitstellung von Infrastruktur und anderen öffentlichen Gütern geführt. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt vor, diese Lücke durch ein groß angelegtes öffentliches Investitionsprogramm zu schließen, das sich zunächst für die nächsten 5 Jahre insgesamt auf 150 Mrd. DM pro Jahr belaufen soll. Dabei sollen sich die Ausgaben auf drei große Bereiche konzentrieren: die Modernisierung und den Ausbau der Infrastruktur in Ostdeutschland (40 Mrd. DM), die Verbesserung des Bildungsbereiches (30 Mrd. DM) und den ökologischen Umbau (80 Mrd. DM). Einen Überblick gibt die vorstehende Tabelle.

*Sonderprogramm Aufbau Ost:* Es ist weitgehend unbestritten, daß es in Ostdeutschland nach wie vor massive Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur gibt. Sie liegen – für die Länder und Kommunen – besonders in den Bereichen Schulen, Hochschulen, Verkehrs- und Nachrichtenwesen, kommunale Gemeinschaftsdienste, Energie, Wasserwirtschaft, Dienstleistungen und Wirtschaftsunternehmen. Gemessen am öffentlichen Bruttoanlagevermögen belaufen sich diese Defizite auf 250 Mrd. DM (in Preisen von 1991) gegenüber den westdeutschen Flächenländern (222 Mrd. DM gegenüber den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern). Diese Lücke wird sich auch bei Fortführung des Solidarpaktes auf dem heutigen Niveau nicht vor 2030 schließen. Da dies eine völlig unakzeptable Perspektive ist, sind zusätzliche öffentliche Investitionen unumgänglich. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert, im Rahmen des vorgeschlagenen öffentlichen Investitionsprogramms weitere 30 Mrd. DM zur Modernisierung und zum Ausbau des öffentlichen Anlagevermögens in den neuen Bundesländern bereitzustellen und damit den Angleichungsprozeß zu beschleunigen. Zusätzlich

sollen mit 5 Mrd. DM Unternehmenskooperationen, Forschung und Entwicklung, Qualifizierungsprogramme und Produktinnovationen gefördert werden. Schließlich sollen weitere 5 Mrd. DM für die Stadtentwicklung in Ostdeutschland eingeplant werden.

*Bildungs- und Kulturprogramm:* Der Anteil der Bildungsausgaben am Sozialprodukt ist zwischen 1993 und 1998 von 4,9 vH auf 4,6 vH gesunken und liegt mittlerweile unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. In den allgemeinbildenden Schulen herrscht ein massiver Mangel an LehrerInnen, die Hochschulen sind überfüllt und schlecht ausgestattet, neben ProfessorInnen fehlen vor allem ein ausreichender Mittelbau sowie Mittel für die allseits geforderten Online-Studiengänge. Für eine effiziente Weiterbildung insbesondere im Bereich der neuen Medien ist eine flächendeckende Infrastruktur erforderlich, die bislang fehlt.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert im Rahmen ihres öffentlichen Investitionsprogrammes zusätzliche Ausgaben in Höhe von 25 Mrd. DM für die Verbesserung der Situation im Bildungsbereich. Zusätzlich wird vorgeschlagen, vor allem den Kommunen weitere 5 Mrd. DM zur Unterstützung sozialer und kultureller Einrichtungen und Aktivitäten zur Verfügung zu stellen, die in der Vergangenheit abgebaut und vernachlässigt wurden: Kinderbetreuung, öffentliche Bibliotheken, Jugendzentren, lokale Kultureinrichtungen sowie Aktivitäten zur Bekämpfung des Rechtsextremismus.

Höhere Bildungsausgaben verbessern zum einen die Qualifikation der Beschäftigten und sind überdies – ebenso wie die Ausgaben zur kulturellen und sozialen Versorgung – relativ personalintensiv und haben daher große Beschäftigungseffekte bei gleichzeitig geringer ökologischer Belastung.

*Ökologisches Umbauprogramm:* Ein Kernstück des ökologischen Umbaus zielt auf die drastische Verminderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes. Hierzu ist im Koalitionsvertrag das Ziel einer Verminderung um 25 vH gegenüber 1990 verabredet worden. Bisherige Erfolge dabei (-15 vH) fanden im wesentlichen in den Jahren 1990 bis 1992 statt und sind primär eine Folge der Deindustrialisierung Ostdeutschlands.

Da dieses Verminderungspotential weitgehend ausgeschöpft ist – und vor dem Hintergrund, daß im vergangenen Jahr bereits wieder ein Anstieg des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes zu verzeichnen war – sind für weitere Fortschrit-

te die Steigerung der Energieeffizienz, die Veränderung des Energieträgermixes und vor allem die Energieeinsparung unabdingbar. Wichtigste Quelle der Energieeinsparung ist eine Verbesserung der Wärmedämmung bei Gebäuden. Hierfür schlagen wir jährliche Ausgaben in Höhe von 20 Mrd. DM vor, die für direkte Investitionen bei öffentlichen Gebäuden, für Zins- oder Investitionszuschüsse für Wärmedämmung bei privaten Gebäuden und für die Ausweitung von Energiedienstleistungen – vor allem Energieberatung – verwendet werden sollten. In begrenztem Maße sollen auch Subventionen für den Strukturwandel im Energiesektor, insbesondere den Übergang zur Kraft-Wärme-Koppelung und die Weiterführung der Forschung auf dem Bereich erneuerbarer Energien vergeben werden.

Eine große Bedeutung für den ökologischen Umbau hat auch die Verkehrspolitik, weil in diesem Bereich der CO<sub>2</sub>-Ausstoß trotz benzinsparender Autos wegen der absoluten Zunahme des individuellen Personenverkehrs und des Güterverkehrs auf der Straße steigt. Die Bedeutung des ökologisch verträglicheren Schienenverkehrs geht demgegenüber zurück: zwischen 1991 und 1998 hat die Transportleistung des Straßengüterverkehrs um 28,6 vH zugenommen, die des Schienengüterverkehrs um 8,2 vH abgenommen.

Die Pläne der Bundesregierung zur Korrektur dieser Fehlentwicklungen (für die Verbesserung der Schieneninfrastruktur sollen jährlich rund 10 Mrd. DM ausgegeben werden) reichen – selbst wenn sie verwirklicht würden – bei weitem nicht aus. Wir schlagen vor, weitere 20 Mrd. DM in diesen Bereich zu lenken, die regionalen Bahnverkehre mit 10 Mrd. DM zu unterstützen und im übrigen den ÖPNV mit zusätzlichen 15 Mrd. DM – insbesondere in ländlichen Gegenden – zu fördern.

Schließlich sehen wir in der Wasserver- und -entsorgung bedrohliche Defizite. Die Verluste der Versorgung aufgrund schadhafter Leitungen liegen im Durchschnitt Westdeutschlands bei 8 vH; ein Drittel des westdeutschen Kanalnetzes ist älter als 50 Jahre. Damit steigt die Gefahr des Versickerns ungeklärter Abwässer. Zur Sanierung der Wasserver- und -entsorgung sollten deshalb zusätzlich 10 Mrd. DM eingesetzt werden.



## **Frieden, Demokratie und sozialer Ausgleich in Europa: die strategische Perspektive der Osterweiterung**

Die Osterweiterung der EU ist das wichtigste Vorhaben der europäischen Einigung in diesem Jahrzehnt. Deren Bedeutung liegt nicht in erster Linie im wirtschaftlichen Bereich, sondern in der Aussicht auf dauerhaften Frieden und Demokratie sowie auf reichhaltigen kulturellen Austausch in Europa. Natürlich hat der Beitritt der 10 mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL), mit denen die EU zur Zeit verhandelt, auch ökonomische und soziale Dimensionen. Gut durchgeführt, kann sie zu einer Stärkung der gemeinsamen Wirtschaftskraft, zur Verbesserung des Lebensstandards und zu sozialem und regionalem Ausgleich führen.

Diese positiven Perspektiven sind aber nicht Gegenstand öffentlicher Diskussionen über die Osterweiterung. In der EU überwiegen vielmehr Angst und Skepsis gegenüber der Erweiterung einer Union, deren ökonomische und soziale Entwicklung selbst nicht gefestigt ist, sondern einer großen Zahl von Menschen zu Recht als sehr prekär erscheint. Es ist daher wichtig, auf diese Ängste einzugehen und überzeugende Vorschläge für die Überwindung der Risiken auszuarbeiten, ohne die Beitrittsländer zu diskriminieren.

Die ökonomischen und sozialen Probleme, die mit dem Beitritt des MOEL verbunden sind, bestehen im wesentlichen in

- dem sehr niedrigen Produktions-, Einkommens- und Produktivitätsniveau der MOEL, das im Durchschnitt 70 vH unter dem Durchschnittsniveau der EU liegt und in der Mehrheit der Länder auch heute das Niveau von 1989 noch nicht wieder erreicht hat;

- der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur der MOEL, die in sehr viel stärkerem Maße durch die Landwirtschaft (7 vH des BIP, 22 vH der Erwerbstätigen) geprägt ist als die EU (2 vH des BIP, 5 vH der Erwerbstätigen);

- der unterschiedlichen Sozialstruktur und Mentalität auf Grund eines jahrzehntelangen unterschiedlichen gesellschaftlichen Systems;

- der drastischen sozialen Polarisierung, die sich infolge der umbruchar-tigen gesellschaftlichen Transformation in kürzester Zeit herausgebildet hat.

Das niedrige ökonomische Entwicklungsniveau hat in den Beitritts-ländern überwiegend zu der Meinung geführt, daß nur ein schneller Beitritt

zur EU die wirtschaftliche Schwäche überwinden könne. Das hat sie in eine sehr ungünstige Verhandlungsposition und in große Abhängigkeit gegenüber der EU gebracht. Diese wäre nun aufgefordert, im Sinne einer soliden und solidarischen Langfristperspektive die Verhandlungen zügig und ohne Diskriminierung der Beitrittsländer zu führen.

Hiervon ist die EU aber leider weit entfernt. Vielmehr betreibt sie - weitestgehend unter Ausschluß jeglicher parlamentarischen Kontrolle - die Beitrittsverhandlungen im wesentlichen als hegemoniales Projekt, in dem sich die osteuropäischen Länder vollständig den Regeln der EU zu unterwerfen haben. Sie fordert die vollständige Öffnung der osteuropäi-schen Märkte für Industrieprodukte, ist aber selbst nicht bereit, ihre Agrar-märkte in gleichem Umfang zu öffnen. Sie fordert die schnelle Übernahme aller EU-Regelungen und ist - anders als bei der Aufnahme von Grie-chenland, Spanien und Portugal - nicht bereit, längerfristige Übergangs- und Anpassungsfristen einzuräumen. Sie stellt in völlig unzureichendem Maße finanzielle Mittel zur Vorbereitung und Unterstützung des Beitritts bereit, und zieht diese Mittel überdies noch von den Strukturausgaben insbesondere für die Südländer der EU ab, wodurch neue Verteilungs-konflikte in der EU vorprogrammiert werden.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert demgegenüber eine demokratischere und großzügigere Politik der EU zur Vorbereitung und Unterstützung des Beitritts, für den jeweils vorab verbindliche Ter-mine zu vereinbaren sind. Diese sollten auch dann eingehalten werden, wenn noch nicht alle Verhandlungen abgeschlossen sind. Im einzelnen schlagen wir vor:

- Die MOEL sollten schnell in die Gemeinsame Agrarpolitik einbezo-gen werden. Hier besteht auch für die bisherige EU außerordentlich drin-gender Reformbedarf. Die ins Stocken geratene Reform in Richtung auf Einkommenssubventionen für die Bauern statt Ausgleichszahlungen für nicht absetzbare Produkte muß beschleunigt fortgesetzt werden. Vor al-lem aber zeigen BSE und andere Bedrohungen die Notwendigkeit einer schnellen Umsteuerung der landwirtschaftlichen Produktion zugunsten einer qualitativ hochwertigen Versorgung der VerbraucherInnen. Hierbei sollten die MOEL von Anfang an berücksichtigt werden.

- Für die Arbeitsmärkte sollten längere Übergangsfristen vereinbart wer-den, um einerseits den Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen in



der EU und andererseits die Abwanderung der für die Entwicklung besonders wichtigen qualifizierten Arbeitskräfte aus den MOEL zu vermeiden. Auch für den Immobilienmarkt muß es zunächst Beschränkungen geben, damit es nicht zu einem Ausverkauf des osteuropäischen Territoriums durch westeuropäische Unternehmen kommt.

- Die EU sollte die Vertiefung der interregionalen Kooperation und Arbeitsteilung zwischen den MOEL und in den Grenzregionen finanziell und organisatorisch intensiv unterstützen. Angesichts der besonderen Herausforderungen und Anpassungsprobleme für die an die MOE-Beitrittsländer angrenzenden Regionen der EU sollte für sie ein spezielles Vorbereitungs- und Anpassungsprogramm vorgesehen und rechtzeitig umgesetzt werden.

- Für die Strukturanpassung, den Umwelt- und Verbraucherschutz sowie die Entwicklung des ländlichen Raumes in den Beitrittsländern müssen deutlich mehr Finanzmittel der EU eingesetzt werden. Dabei dürfen jedoch die Mittel für die Struktur- und Kohäsionsfonds in den bisherigen EU-Ländern nicht gekürzt werden. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Obergrenze für die Ausgaben der EU von jetzt 1,27 vH des BIP auf 3,6 vH hinaufzusetzen und die zusätzlichen Einnahmen vorwiegend zur Unterstützung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des Strukturwandels in den Beitrittsländern zu verwenden.

- Im Bereich der gesamtwirtschaftlichen Steuerung sollten erstens die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes hinsichtlich des Haushaltsausgleichs für die Beitrittsländer außer Kraft gesetzt werden. Zweitens sollten die MOEL in das Europäische Währungssystem einbezogen werden. Dabei sollte die zulässige Schwankungsbreite des Wechselkurses  $\pm 15$  vH betragen und eine symmetrische - also auch für die EZB geltende - Interventionspflicht bei gleichzeitig vereinfachten Anpassungsmöglichkeiten der Wechselkurse gelten.

Insgesamt sollte die stärkere Beachtung der sozialen Erfordernisse auch im Prozeß der Osterweiterung ein strategisch entscheidendes Anliegen vernünftiger Beitrittspolitik sein. Vorausschauende Maßnahmen, um größere soziale Konflikte zu verhindern, eine hohe Transparenz und Öffentlichkeit der Integrationsprozesse sowie ein entschiedener Kampf gegen nationalistischen Populismus, Revanchismus und Fremdenfeindlichkeit sind wichtige Voraussetzungen für die Beherrschung der Risiken der EU-

Osterweiterung und für die gegenseitige vorteilhafte Nutzung ihrer Chancen.

Die Herausforderung der Osterweiterung macht unübersehbar deutlich, daß ein neues Leitbild der europäischen Integration erforderlich ist. Es kann nicht in dem hierarchischen Modell eines Kerneuropas mit einer ökonomisch abhängigen und sozial unterentwickelten Peripherie liegen, sondern sollte auf Gleichberechtigung, Demokratie und sozialem Ausgleich beruhen. Dieses Leitbild auszuarbeiten und Schritte zu seiner Verwirklichung zu konkretisieren und zu gehen, halten wir für die wichtigste Aufgabe europäischer Politik in diesem Jahrzehnt.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2001 wurde bis zum 23.3.2001 von folgenden Personen unterstützt:

Abkürzungen:

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

Udo Achten, Düsseldorf  
 Prof. Dr. Eberhard Ackermann, Rostock  
 Prof. Dr. Marek Adamiec, Lodz  
 Hans-Henning Adler, Oldenburg  
 Michael Ahlmann, BR, Bremen  
 Jutta Ahrweiler, Oberhausen  
 Detlef Ahting, GS, Braunschweig  
 Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin  
 Dr. Werner Anton, WA, Merseburg  
 Horst Arenz, WA, Berlin  
 Ingo Arlt, GS, Barsinghausen  
 Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden  
 Peter Artzen, GS, Wehrheim  
 Sylvia Artzen, GS, Wehrheim

Erich Bach, GS, Frankfurt/M.  
 Günter Bachmann, GS, Frankfurt/M.  
 Prof. Dr. Kurt Bader, Lüdershausen  
 Werner Bäumler, BR, Pöcking  
 Ulf Bangert, Heidelberg  
 Ulrich Bartetzko, BR, Hannover  
 Michaela Basner, GS, Dortmund  
 Günter Basten, GS, Greven  
 Herbert Bayer, GS, Frankfurt/M.  
 Mechthild Bayer, WR, Rockenberg  
 Wolfgang Bayer, WA, Berlin  
 Steffen Becker, WA, Giessen  
 Dr. Peter Behnen, Breitnau  
 Anke Beins, GPRV, Ostermunzel  
 Rüdiger Beins, BRV, Ostermunzel  
 Hartmut Belitz, GF, Hannover  
 Hans Günter Bell, Köln  
 Christiane Benner, GS, Hannover  
 Georg Benz, Frankfurt/M.  
 Andreas Beran, Hamburg  
 Norbert Berentz, Berlin

Andreas Bergemann, GS, Reinfeld  
 Dirk Bergrath, WA, Aachen  
 Alfred Berkmann, GS, Hinsdorf  
 Sabine Beutert, Köln  
 Wolfgang Bey, GS, Chemnitz  
 Ortwin Bickhove-Swiderski, GS, Dülmen  
 Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken  
 Ina Biethan, GS, Vechelde  
 Monika Bietz, Nieder-Olm  
 Fritz Bilz, GS, Köln  
 Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden  
 Matthias W. Birkwald, Köln  
 Norbert Birkwald, GS, Mörfelden  
 Heinrich Birner, GS, München  
 Dr. Joachim Bischoff, Hamburg  
 Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg  
 Petra Bläss, MdB, Berlin  
 Dirk Blotevogel, GF, Troisdorf  
 Jürgen Boeckh, Bochum  
 Björn Böhning, Berlin  
 Dr. Hermann Bömer, WA, Dortmund  
 Norbert Bömer, BRV, Dortmund  
 Michael Börzel, Hamburg  
 Manfred Böttcher, GS, Hannover  
 Gerd-Uwe Boguslawski, GS, Northeim  
 Manfred Bohle, Düsseldorf  
 Heike Boller, Saulheim  
 Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Isernhagen  
 Herbert Borghoff, Beckum  
 Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg  
 Klaus Brands, Essen  
 Monika Brandt, GS, Dortmund  
 Leo Braunleder, Wuppertal  
 Carsten Bremer, GF, Hamburg  
 Hans-Erich Bremes, Hamm

Prof. Dr. Ulrich Briefs, Paris  
 Theresa Bruckmann, Essen  
 Gerd Brücker, GS, Erfurt  
 Peter Brückner-Bozetti, Bremen  
 Dr. Klaus Brülls, Herzogenrath  
 Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn  
 Michael Buchner, Berlin  
 Andreas Bürkle, Berlin  
 Martin Buhl, PR, Lüdenschied  
 Felicitas von der Burg, Hamburg  
 Kai Burmeister, Lübeck  
 Klaus Busch, GS, Bremen  
 Veronika Buszewski, GF, Dortmund

Luis Caballero-Sousa, Mainz  
 Christian Christen, WA, Wilster

Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt/M.  
 Ilona Dammköhler, GS, Esslingen  
 Wolfgang Daniel, Wunstorf  
 Adelheid Danielowski, Hannover  
 Fabio De Masi, Hamburg  
 Dr. Judith Dellheim, Berlin  
 Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg  
 Dr. Regine Deschle, Rostock  
 Walter Deterding, GF, Hannover  
 Richard Detje, Ahrensburg  
 Theodor Dickmann, Bad Homburg  
 Andreas Diers, Bremen  
 Prof. Dr. Helmut Dietrich, Halle  
 Reinhard Dietrich, WA, Bremerhaven  
 Käte Dinnebier, GF, Marburg  
 Helmut Dinter, GS, Wessobrunn  
 Martina Ditzell, GS, Northeim  
 Irene Dohn, Hanau  
 Wolfgang Dohn, BR, Hanau  
 Dr. Ulrich Dolata, WA, Bremen  
 Prof. Dr. Klaus Dorner, Aachen  
 Dr. Hans-Georg Draheim, Leipzig  
 Michael Duchrow, Osterholz-Scharmbeck  
 Rolf Düber, GS, Erfurt  
 Dr. Dietmar Düe, Kassel  
 Hubert Dünneimeier, GS, Berlin  
 Ulrike Düwel, GS, Wuppertal  
 Katja Durschang, Köln

Georg Dybe, WA, Berlin

Angelika Ebeling, BR, Hannover  
 Michael Ebenau, GS, Jena  
 Claudia Eberhard, Hannover  
 Raimund Echterhoff, GS, Wuppertal  
 Jutta Ehlers, GS, Salzgitter  
 Dr. Detlev Ehrig, WA, Bremen  
 Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen  
 Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen  
 Gerhard Endres, München  
 Dieter Engel, Wiesbaden  
 Walter Erb, GS, Darmstadt  
 Michael Erhardt, Frankfurt/M.  
 Harald Esker, GS, Oldenburg  
 Rolf Euler, Recklinghausen

Walter Fabian, GF, Hannover  
 Rainer Falk, Luxembourg  
 Gregor Falkenhain, GS, Solingen  
 Prof. Dr. Eugen Faude, Berlin  
 Hinrich Feddersen, GS, Hamburg  
 Dr. Peter Fehn, Hamburg  
 Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg  
 Roland Feltrini, Frankfurt/M.  
 Jörg Ferrando, GS, Frankfurt/M.  
 Bernhard Feuling, KBRV, Weinheim  
 Harald Fiedler, GS, Friedrichsdorf  
 Fritz Fiehler, Schobüll  
 Josef Filippke, PRV, Lüdenschied  
 Meinolf Finke, Castrop-Rauxel  
 Jörg Finkenberger, Würzburg  
 Prof. Dr. Dietrich Fischer, Golm  
 Volker Fischer, Magdeburg  
 Werner Flierl, GF, Sulzbach-Rosenberg  
 Wolfgang Förster, GF, Speyer  
 Uwe Foullong, GS, Neuss  
 Otfried Frenzel, Chemnitz  
 Klaus Friedrich, BRV, Würzburg  
 Nils Fröhlich, Oldenburg  
 Edith Fröse, GS, Duisburg

Dr. Irene Gallinge, Berlin  
 Prof. Dr. Rainer Gamp, Hilders  
 Wolfgang Garbers, Hamm

Thomas Gauger, GS, Essen  
 Elmar Gayk, Hannover  
 Jürgen Gebel, Nieder-Olm  
 Andreas Gehrke, GS, Ronnenberg  
 Axel Gerntke, GS, Frankfurt/M.  
 Dr. Jürgen Glaubitz, GS, Düsseldorf  
 Heiko Glawe, WA, Braunschweig  
 Horst Gobrecht, GS, Wiesbaden  
 Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen  
 Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt/M.  
 Wolfgang Goldmann, GS, Frankfurt/M.  
 Prof. Dr. Werner Goldschmidt, Hamburg  
 Arno Gottschalk, Bremen  
 Prof. Dr. Hanna Grabley, Bad Saarow  
 Günther Griesel, Quickborn  
 Herbert Grimm, GF, Dortmund  
 Edith Großpietsch, GS, Sprockhövel  
 Dr. Rainer Grothusen, Hamburg  
 Prof. Dr. Dr. Josef Gruber, Hagen  
 Walter Gruber, GF, Salzgitter  
 Dr. Wolfgang Güttler, Halle  
 Prof. Dr. Karl-Diether Gussek, Halle  
 Michael Gustke, GS, Hattenhofen

Gerold Haag, GS, Hannover  
 Joachim Hacker, GF, Lübeck  
 Dr. Barbara Hähnchen, Zepernick  
 Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf  
 Andreas Hallbauer, WR, Berlin  
 Jochen Hartwig, WA, St. Gallen  
 Michael Hartwig, Hamburg  
 Andrea Hasselmeier, GS, Herne  
 Wolfgang Haupt, GS, Renningen  
 Dr. Gert Hautsch, BR, Frankfurt/M.  
 Lothar Havemann, WA, Bremen  
 Helga Hecht, Bielefeld  
 Gottfried Heil, GS, Friedrichshafen  
 Stefan Heimlich, GS, Stuttgart  
 Rainer Heinrich, GS, Berlin  
 Horst Heinz, GF, Mainz  
 Ulrich Heinz, PR, Marburg  
 Julius Heller, Tübingen  
 Ronald Heller, Neuenhagen  
 Dr. Fritz Hellmer, WA, Göttingen  
 Peter Henrich, BR, Flemlingen

Dr. Detlef Hensche, GS, Stuttgart  
 Dr. Frank W. Hensley, WA, Dossenheim  
 Michael Hermund, GS, Bochum  
 Dr. Peter Herrmann, Cork/Irland  
 Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen  
 Dr. Horst Hesse, Leipzig  
 Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen  
 Georg Hiermann, Herzogenaurach  
 Antje Hinrichs, BR, Friedrichshafen  
 Nicolaus Hintloglou, GS, Düsseldorf  
 Olivier Höbel, GS, Braunschweig  
 Jürgen Hölterhoff, Bielefeld  
 Rudi Höntzsch, Berlin  
 Hans-Georg Hötger, GF, Mülheim  
 Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln  
 Bernhard Hoffmann, GF, Eppelheim  
 Joachim Hoffmann, GF, Münster  
 Reiner Hofmann, Gründau  
 Dr. Heinz-Gerd Hofschen, WA, Bremen  
 Sepp Hofstetter, GS, Sprockhövel  
 Johann Horn, GS, Oberasbach  
 Roland Hornauer, PRV, Erlangen  
 Ulrich Huber, Heidenheim  
 Prof. Dr. Jörg Huffscheid, Sudwalde  
 Gerd Huhn, GS, Dortmund  
 Alfred Hullmann, Essen  
 Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim

Horst Ihssen, Seelze  
 Bodo Irrek, GS, Berlin  
 Frank Iwer, WA, Stuttgart

Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin  
 Konrad Jäger, Gießen  
 Michael Jäkel, GS, Köln  
 Dr. Dieter Janke, Leipzig  
 Hans Janßen, Hanau  
 Christoph Jetter, Darmstadt  
 Berith Jordan, GS, Lübeck  
 Jürgen Jürgens, GS, München  
 Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden

Prof. Dr. Gisela Kahl, Jena  
 Kurt Kaiser, GS, Baunatal  
 Ute Kalbitzer, Göttingen

Dr. Hildegard Kaluza, Bremen  
 Ullrich Kaminski, WA, Berlin  
 Harald Kampffmeyer, Berlin  
 Dr. Irmtraud Kannen, Cloppenburg  
 Ralf Kapschack, Witten  
 Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld  
 Manfred Kays, GF, Braunschweig  
 Hans-Steffen Kerth, Bonn  
 Gisela Kessler, GS, Hamm  
 Gunnar Ketzler, Kerkrade  
 Thomas Keuer, GS, Duisburg  
 Werner Kiepe, GS, Düsseldorf  
 Anton Kilger, München  
 Wolfgang Killig, GF, Hamburg  
 Hans Klinker, GS, Bamberg  
 Jürgen Klute, Herne  
 Dr. Heidi Knake-Werner, MdB, Berlin  
 Prof. Dr. Ulla Knapp, Hamburg  
 Dieter Knauf, GS, Waiblingen  
 Werner Kneuer, GS, Passau  
 Detlev Knocke, Bonn  
 Dr. Angelika Kober, Leipzig  
 Hajo Koch, Dortmund  
 Dr. Klaus Kock, WA, Dortmund  
 Paul Köhler, GS, Münzenberg  
 Jürgen Koenen, GS, Essen  
 Dr. Margit Köppen, GS,  
 Mechernich-Harzheim  
 Norbert Koesling, GS, Essen  
 Dietmar Köster, Wetter  
 Jörg Köther, Springe  
 Dr. Heribert Kohl, Erkrath  
 Harald Kolbe, GS, Hannover  
 Stefan Konrad, GF, Herne  
 Prof. Christian Kopetzki, Kassel  
 Norbert Koprek, Hameln  
 Marion Koslowski, Hannover  
 Prof. Dr. Reinhold Kowalski, Berlin  
 Martin Krämer, Hamburg  
 Ralf Krämer, Dortmund  
 Horst Kraft, GS, Mülheim/Ruhr  
 Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld  
 Dieter Krause, GS, Neustadt  
 Prof. Dr. Günter Krause, Berlin  
 Jutta Krellmann, GS, Brunnighausen

Peter Kremer, WA, Dortmund  
 Siegi Kreuzer, GS, München  
 Walter Krippendorf, WA, Hamburg  
 Hans Jürgen Kröger, WR, Bremen  
 Ulrike Kröger, GS, Bremen  
 Tobias Kröll, Tübingen  
 Günter Kronschnabl, Hamburg  
 Dr. Stephan Krüger, Berlin  
 Lothar Krüger, Gera  
 Reinhard Krüger, Nienburg  
 Siegfried Krupke, Bremen  
 Volker Kruse, Oldenburg  
 Werner Krusenbaum, GS, Mülheim  
 Jürgen Kubig, GF, Lübeck  
 Werner Kubitz, GS, Salzgitter  
 Michael Kuehn, Münster  
 Dr. Wolfgang Kühn, Berlin  
 Eike Kühne, GS, Detmold  
 Wilhelm Küsel, Heere  
 Marianne Kugler-Wendt, GS, Heilbronn  
 Peter Kurbjuweit, GS, Hameln  
 Wilfried Kurtzke, GS, Magdeburg  
 Prof. Ingrid Kurz, Hamburg  
 Brigitte Kurzer, GS, Sprockhövel

Dr. Eberhard Langer, MdL, Chemnitz  
 Markus Lauber, Köln  
 Bernd Lauenroth, GS, Hattingen  
 Jörg Lauenroth-Mago, GS, Rätzlingen  
 Richard Lauenstein, GS, Lehrte  
 Dr. Steffen Lehndorff, WA, Köln  
 Dr. Jürgen Leibiger, Dresden  
 Bruno Leidenberger, Fellbach  
 Sigrid Leitner, WA, Göttingen  
 Marion Leonhardt, GS, Utzberg  
 Manfred Lesch, Frankfurt/M.  
 Prof. Dr. Eberhard Liebau, Hamburg  
 Christoph Lieber, Hamburg  
 Georg Liebl, GS, Leidersbach  
 Hartmut Lind, Bad Münster  
 Godela Linde, GS, Marburg  
 Bernd-Axel Lindenlaub, GS, Altbach  
 Axel Lippek, Bochum  
 Gerd Lobodda, GS, Nürnberg  
 Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt/M.

Ulla Lötzer, MdB, Berlin  
 Julio Lopez, GF, Wuppertal  
 Sabine Lorenz, Lemgo  
 Dr. Arne Lorenzen, Berlin  
 Angelo Lucifero, GS, Erfurt  
 Horst Ludewig, GS, Salzgitter  
 Doris Ludwig, Düsseldorf  
 Friedrich Ludwig, GF,  
 Rheda-Wiedenbrück  
 Sibylle Lust, GS, München

Wolf Mache, GS, Meerbusch  
 Dirk Männicke, GF, Springe  
 Karl Mai, Halle  
 Pia Maier, MdB, Berlin  
 Christiane Makus, Bochum  
 Annette Malottke, Düsseldorf  
 Heike Marker-Sträter, GF, Recklinghausen  
 Peter Marquard, Freiburg  
 Christa Martens, Dortmund  
 Heinz Martens, GS, Düsseldorf  
 Gerhard Marx, Braunschweig  
 Heiko Maßfeller, GS, Östringen  
 Claus Matecki, GS, Herdecke  
 Christel Mathes, GF, Offenbach  
 Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg  
 Horst Maylandt, GS, Sprockhövel  
 Christine Meier, GS, Düsseldorf  
 Hartmut Meine, GS, Hannover  
 Dr. Heinz-Rudolf Meißner, WA, Berlin  
 Ortrun Meißner, Berlin  
 Inge Menze, GS, Hamm  
 Helmut Menzel, München  
 Gerhard Mette, GS, Curau  
 Irmgard Meyer, GF, Frankfurt/M.  
 Thomas Meyer-Fries, Fürth  
 Armin Mittelstädt, Kaiserslautern  
 Rainer Moeckel, BR, Hamburg  
 Thomas Mörker, Hamburg  
 Peter Mogga, GS, Stolberg  
 Annegret Mohr, Bonn  
 Katrin Molkenitin, Potsdam  
 Dr. Erhard Moosmayer, Bonn  
 Kai Mosebach, Hannover  
 Heinz Mührmann, Altena

Dr. Volker Müller, Falkensee  
 Petra Müller, GF, Hamburg  
 Bernhard Müller, Hamburg  
 Rolf Münster, WA,  
 Herzogenrath-Kohlscheid  
 Uwe Myler, GF, Freiburg

Jochen Nagel, GF, Groß-Gerau  
 Martin Nees, GS, Köln  
 Bernd Neubacher, BR, Lübeck  
 Reinhard Neubauer, Göttingen  
 Roland Neuhaus, Kiel  
 Dr. Gerd-Erich Neumann, GF, Stralsund  
 Gerd Nickel, GS, Zirndorf  
 Wolfgang Niclas, GS, Erlangen  
 Axel Nolte, BRV, Aschaffenburg  
 Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin  
 Jens-Olaf Nuckel, Quickborn

Ralf Oberheide, GF, Springe  
 Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken  
 Dr. Volker Offermann, Werder/Havel  
 Jürgen Offermann, Wuppertal  
 Bernd Ohms, Bremen  
 Gabriele Osthusenrich, Hannover  
 Oliver Ostmann, GS, Hamburg  
 Brigitte Ostmeyer, BR, Holzgerlingen  
 Prof. Dr. Erich Ott, Künzell  
 Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld

Holger Paetow, WA, Hamburg  
 Heinrich Paul, Rednitzhembach  
 Fritz Peckedraht, Lage  
 Prof. Peter Peschel, Essen  
 Horst Peter, Kassel  
 Axel Peters, GS, Hagen  
 Dr. Thieß Petersen, GS, Kiel  
 Berndt Petri, GS, Köln  
 Heinz Pfäfflin, WA, Nürnberg  
 Dieter Pfeiffer, GS, Wedemark  
 Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg  
 Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguin  
 Werner Pfennig, GS, Stuttgart  
 Klaus Pickshaus, GS, Frankfurt/M.  
 Peter Pinkert, Gehrden

Matthias Pippert, WA, Oldenburg  
 Dr. Dieter Plehwe, Berlin  
 Achim Plener, Frankfurt/M.  
 Jörg Pöse, Mainz  
 Dr. Ralf Pohl, WA, Theisenort  
 Uschi Prahm, Oldenburg  
 Prof. Dr. Klaus Priester, Speyer  
 Toralf Pusch, Rostock

Gunter Quaißer, WA, Aachen

Silke Raab, WA, Aachen  
 Lilo Rademacher, GS, Friedrichshafen  
 Winfried Radermacher, Aachen  
 Wolfgang Räsche, GS, Brüninghausen  
 Bodo Ramelow, MdL, Erfurt  
 Prof. Winfried Raske, Berlin  
 Alexander Recht, WA, Köln  
 Ralf Redeker, BR, Bielefeld  
 Dr. Günter Reese, Büstedt  
 Dr. Ulla Regenhart, Berlin  
 Frank Rehberg, WA, München  
 Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen  
 Hans-Joachim Reimann, GS, Bremen  
 Jörg Reinbrecht, GS, Hannover  
 Dr. Sabine Reiner, WA, Berlin  
 Christian Reinke, Rostock  
 Jörg Reitzig, Hamburg  
 Carmen Remus, St. Wendel  
 Herbert Rensing, Blomberg  
 Barbara Resch, GS, Peißenberg  
 Thomas Ressel, GS, Kelkheim  
 Dr. Norbert Reuter, WA, Aachen  
 Dr. Edelbert Richter, MdB, Weimar  
 Dr. Gerhard Richter, Berlin  
 Ursula Richter, WA, Berlin  
 Anne Rieger, GS, Stuttgart  
 Frank Riegler, GS, Bubenreuth  
 Monika Rietze, WA, Hannover  
 Dr. Rainer Rilling, Marburg  
 Friedrich Rische, GF, Düsseldorf  
 Gregor Rölke, GS, Handewitt  
 Dr. Bärbel Rompeltien, WA, Essen  
 Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Berlin  
 Peter Rothbart, Seelze

Holger Rottmann, GS, Rüthen  
 Albert Rozsai, GS, Düsseldorf  
 Hajo Rübsam, GS, Wiesbaden

Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld  
 Günter Sanné, Eschborn  
 Christoph Sauer, WA, Göttingen  
 Günther Sauter, Stuttgart  
 Günther Schachner, GS, Peiting  
 Angela Scheffels, Neuberg  
 Dominik Schirmer, GS, München  
 Michael Schlecht, GS, Stuttgart  
 Thorsten Schlitt, WA, Berlin  
 Dr. Irmtraud Schlosser, WA, Berlin  
 Walter Schlottau, WA, Bonn  
 Dr. Josef Schmee, WR, Wien  
 Detlef Schmidt, GS, Gladbeck  
 Detlev Schmidt, Düsseldorf  
 Dr. Ingo Schmidt, WA, Göttingen  
 Gabi Schmidt, Bochum  
 Gabi Schmidt, GS, Gladbeck  
 Hans Schmidt, GS, Friedrichshafen  
 Nikolaus Schmidt, GS, Frankfurt/M.  
 Thomas Schmidt, GS, Düsseldorf  
 Uwe Schmidt, KBRV, Biebertal  
 Werner Schmidt, Stuttgart  
 Martin Schmidt-Zimmermann,  
 Braunschweig  
 Horst Schmitthenner, GS, Frankfurt/M.  
 Christa Schmitthenner-Hundertmark, GS,  
 Niedernhausen  
 Eva Schmoly, WA, Osnabrück  
 Eberhard Schneider, GS, Bruchsal  
 Gerhard Schneider, GS, Ellwangen  
 Günter Schneider, Unna  
 Michael Schnitker, Bielefeld  
 Dr. Wolfgang Schober, GS, Bremen  
 Wolfgang Schöll, GS, Lohr  
 Andreas Schönfeld, BR, Hannover  
 Conny Schönhardt, GF, Garbsen  
 Wilfried Schollenberger, Heidelberg  
 Dieter Scholz, GS, Berlin  
 Dieter Schormann, GS, Troisdorf  
 Margit Schratzenstaller, WA, Gießen  
 Dr. Esther Schröder, MdL, Neu Fahrland

Waltraut Schrödter, GS, Lübeck  
 Dr. Ursula Schröter, Berlin  
 Bernd Schüngel, WA, Berlin  
 Dr. Bernd Schütt, Friedrichsdorf  
 Hubert Schütz, München  
 Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz  
 Dr. Karsten Schuldt, WA, Teltow  
 Dr. Michael Schuler, WA, Tecklenburg  
 Elke Schulte, GS, Göttingen  
 Thorsten Schulten, WA, Düsseldorf  
 Hans-Peter Schulz, Wuppertal  
 Hartmut Schulz, GS, Seevetal  
 Jan Pieter Schulz, WA, Stuttgart  
 Thorsten Schumacher, Göttingen  
 Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling,  
 Frankfurt/M.  
 Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann,  
 Bremen  
 Ingo Schwan, BRV, Kassel  
 Helmuth Schwarz, Willich  
 Marcus Schwarzbach, BR, Helsa  
 Manfred Schweizer, GS, Neu-Ulm  
 Helga Schwitzer, GS, Hannover  
 Reinhard Schwitzer, GS, Hannover  
 Prof. Dietmar Seeck, Emden  
 Reinhard Seiler, GS, Lemgo  
 Elke Sieger, Frankfurt/M.  
 Fritz Simon, GS, Bielefeld  
 Jutta Simon, Bielefeld  
 Dr. Ralf Sitte, WR, Berlin  
 Gert Söhnlein, GS, Kist  
 Mathias Sommerfeld, GS, München  
 Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg  
 Thomas Sorg, BRV, Altbach  
 Siegfried Soth, Essen  
 Georg Sperber, BR, Sulzbach-Rosenberg  
 Peter Spiekermann, GS, Melle  
 Rainer Spilker, GPR, Porta Westfalica  
 Robert Spitz, GS, Köln  
 Jürgen Stamm, GS, Stuttgart  
 Sybille Stamm, GS, Stuttgart  
 Almut Steckhan-Rosien, Hannover  
 Johannes Steffen, WR, Bremen  
 Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin  
 Klaus Stenzel, GF, Hameln

Prof. Dr. Brigitte Stolz-Willig, Bad Vilbel  
 Dr. Detlev Sträter, WA, München  
 Manfred Sträter, GS, Dortmund  
 Dr. Gerlinde Strauss-Wieczorek, GS,  
 Rüsselsheim  
 Hein Struck, GF, Spenge  
 Dr. Peter Strutynski, WA, Kassel  
 Klaus Stürmann, BRV, Hamburg  
 Prof. Dr. György Széll, Osnabrück  
 Andreas Szymanski, GF, Neustadt  
  
 Claudia Temps, WA, Rostock  
 Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig  
 Prof. Dr. Manfred Teschner, Darmstadt  
 Antje Tewes, GS, Bremen  
 Erika Thiel, KBRV, Stuhr  
 Prof. Dr. Karl-Heinz Thieleke,  
 Beverungen  
 Wolfgang Thurner, GS, Gröbenzell  
 Andreas Tiedemann, GS, Sprockhövel  
 Michael Tiemens, Idstein  
 Dr. Lothar Tippach, WA, Leipzig  
 Klaus Trautwein, Wetzlar  
 Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, WR,  
 Düsseldorf  
 Prof. Dr. Wolfram Triller, Radebeul  
 Dr. Axel Troost, Bremen  
 Prof. Dr. Achim Trube, Düsseldorf  
 Manfred Tybussek, GF, Mühlheim/Main  
  
 Manfred Ullrich, Dortmund  
 Sabine Unger, GF, Detmold  
 Hermann Unterhinninghofen, GS,  
 Frankfurt/M.  
 Hans-Jürgen Urban, GS, Frankfurt/M.  
  
 Gerd Vatterot, GS, Oberhausen  
 Prof. Dr. Fritz Vilmar, Berlin  
 Knud Vöcking, Bochum  
 Dr. Alexander Voegelé, Berlin  
 Wolfgang Vogel, MdL, Erlangen  
 Walter Vogt, GS, Andernach  
 Willi Vogt, GS, Bielefeld  
 Dr. Rainer Volkmann, WA, Hamburg  
 Klaus-Peter Volkmann, GS, Mülheim

Bernd Vorlaeufer-Germer, GS,  
 Bad Homburg  
 Jan de Vries, GS, Hannover  
  
 Georg Wäsler, GS, München  
 Dr. Alexandra Wagner, WA, Düsseldorf  
 Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen  
 Prof. Dr. Dieter Walter, Strausberg  
 Rolf Walther, Brüssel  
 Wilhelm Warner, Hannover  
 Dr. Hans Watzek, Berlin  
 Dr. Hartmut Weber, Münster  
 Dr. Ulrich Weber, Lünen  
 Marita Weber, GS, Magdeburg  
 Gabi Weberbauer, GS, Ubstadt-Weiher  
 Marianne Weg, Wiesbaden  
 Doris Wege, GS, Frankfurt/M.  
 Ralf Weggenmann, Frankfurt/M.  
 Prof. Dr. Peter Weinbrenner,  
 Steinhagen  
 H. Günter Weller, GS, Siegen  
 Ralf Welter, WA, Aachen  
 Michael Wendl, GS, München  
 Klaus Wendt, Heilbronn  
 Uwe Westerheide, Gaiberg  
 Ulrich Westermann, Frankfurt/M.  
 Christian Wetekam, Hillerse  
 Karl-Peter Wettstein, MdL, Plankstadt  
 Jörg Wiedemuth, GS, Erkrath  
 Roland Wiegmann, Hamburg

Michael Wiese, GS, Herne  
 Klaus Wieseühgel, GS/MdB,  
 Königswinter  
 Franziska Wiethold, GS, Ratingen  
 Matthias Wilhelm, GS, Hannover  
 Gerd Will, GS, Nordhorn  
 Gert Wille, PRV, Hannover  
 Klaus Willkomm-Wiemer, GS,  
 Frankfurt/M.  
 Carsten Witkowski, GF, Magdeburg  
 Klaus und Marion Wittkowski,  
 Gelsenkirchen  
 Jürgen Wörner, GS, Erfurt  
 Hans-Otto Wolf, BR, Dortmund  
 Jürgen Wolf, Braunschweig  
 Rüdiger Wolff, GS, Düsseldorf  
 Petra Wolfram, GS, Hattingen  
 Michael Wüst-Greim, Wiesbaden  
 Dr. Beatrix Wupperman, WR, Bremen  
  
 Burkhard Zastrow, Berlin  
 Prof. Dr. Norbert Zdrowomyslaw,  
 Stralsund  
 Waldemar Zech, GF, Ludwigshafen  
 Helga Ziegert, GS, Bremen  
 Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Aachen  
 Dirk Zirnsak, Soest  
 Johannes Zöllner, Köln  
 Thomas Zwiebler, BR, Peine  
 Michael Zyla, BR, Hannover

## II Langfassung des Memorandum

## 1. Konjunktur: Test für die „New Economy“

Privaten Unternehmensverbänden, Zentralbankern sowie der überwiegenden Mehrheit der Ökonomen gelten die USA schon lange als beschäftigungspolitisches Vorbild. Durch die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte – so die seit Beginn der achtziger Jahre in verschiedenen Variationen immer wieder vorgetragene These – könne die „Eurosklerose“ geheilt werden, die mit ihrem Übermaß an Arbeitsmarktregulierungen und staatlichen Sozialleistungen die privaten Arbeits- und Investitionsanreize immer mehr erstickte.

Die These vom Ende des Konjunkturzyklus bzw. dem Übergang zu hohen und stabilen Wachstumsraten wurde noch vor kurzem – in der Hochphase spekulativer Überbewertung an den Technologiebörsen Europas und Amerikas – vielfach als unhinterfragbare Gewißheit ausgegeben. An dieser Erfolgsgeschichte einer flexibilisierten Ökonomie sind allerdings Zweifel anzumelden. Der drastische Wachstumsrückgang am Ende des vergangenen Jahres, der u.a. auf einer Gründerkrise im Sektor der New Economy beruht, hat der breiten Öffentlichkeit vor Augen geführt, daß die Verbindung neuer Technologien und unregulierter Märkte den Konjunktur- und Krisenzyklus als Entwicklungsform des Kapitalismus keineswegs aufhebt.

Über die kurzatmige New Economy-Euphorie hinaus ist allerdings auch die gängige Erklärung von Einkommens- und Beschäftigungswachstum in den USA in Frage zu stellen. Weder die US-amerikanische Lohnentwicklung noch die Geld- und Finanzpolitik fügen sich in das Raster von Lohnsenkung, knapper Geldversorgung und unbedingtem Abbau der Staatsverschuldung, das hierzulande zur Erklärung der wirtschaftspolitischen Erfolge der USA angewendet wird. Vielmehr ist die positive Konjunkturentwicklung in den USA in hohem Maße wirtschaftspolitisch flankiert worden. Allerdings ist die gegenwärtige Konjunkturabschwächung auch ein Hinweis darauf, daß selbst das größte und mächtigste Land der Welt mit seinen stabilisierungspolitischen Maßnahmen weder die Bewegungsgesetze zyklischer Wirtschaftsentwicklung vollständig neu-

tralisieren noch dem Einfluß einer verselbständigten Börsenentwicklung entgehen kann.

In den folgenden Abschnitten wird untersucht, welche unmittelbaren Folgen der gegenwärtige Konjunkturabschwung in den USA auf die Entwicklung der Weltwirtschaft haben kann und wie die US-amerikanische Wirtschaftspolitik zu der vorangegangenen, langanhaltenden Aufschwungsphase beigetragen hat. Anschließend wird der Frage nachgegangen, ob die neuen Informations- und Kommunikations(IuK)-Technologien langfristig zu einer Erhöhung von Produktivitäts-, Einkommens- und Beschäftigungswachstum führen und insofern eine Orientierung für die europäische Wirtschaftspolitik darstellen können.

### **1.1 Die Konjunkturentwicklung nach dem Ende des US-Booms**

Nach Überwindung der Rezession 1991 entfaltete sich in den USA ein in zweierlei Hinsicht außergewöhnlicher Konjunkturaufschwung. Einerseits war es der längste Aufschwung in der Geschichte der USA, andererseits konnte die inländische Nachfragedynamik auch durch weltwirtschaftliche Instabilitäten nicht gebrochen werden. Der nach der Asienkrise 1997 befürchtete Ansteckungseffekt beschränkte sich auf einen kurzen Einbruch der Börsenkurse, wirkte sich jedoch auf das Produktions- und Beschäftigungswachstum in den USA überhaupt nicht aus. Dagegen scheinen die schweren Krisen des Jahres 1998 in Rußland und Brasilien die US-amerikanische Börsenhausse, die von den Kurssenkungen im Gefolge der Asienkrise vorübergehend unterbrochen worden war, noch beschleunigt zu haben. In einer durch Instabilität, Krisen oder zumindest geringe Wachstumsraten geprägten Weltwirtschaft erschienen die USA nicht nur als sicherer, sondern auch als hochrentierlicher Hafen für anlagensuchendes und international mobiles Kapital. Darüber hinaus hat die enorme Ausweitung der US-Importe die japanische Wirtschaft davor bewahrt, von anhaltender Stagnation in einer Depression abzugleiten. Schließlich wurde auch die Wirtschaftsentwicklung in der EU zu einem beträchtlichen Anteil durch die Nachfrage aus den USA getragen.

Angesichts dieser Sonderstellung der US-Ökonomie wird die Nervosi-

tät verständlich, mit der Politiker und Unternehmensvertreter weltweit auf den Konjunkturrückgang in Nordamerika reagiert haben. Nachdem die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im zweiten Quartal des Jahres 2000 noch 5,6 vH betragen hatte, ist dieser Wert auf 1,4 vH im vierten Quartal gesunken. Von diesem Rückgang waren alle privaten Nachfrageaggregate – Konsum, Investitionen und Exporte – betroffen. Die beiden letztgenannten wiesen zum Jahresende sogar negative Wachstumsraten auf.

Ob die Zinssenkungen, die die US-Zentralbank unmittelbar nach Bekanntwerden dieser negativen Konjunkturdaten vorgenommen und seither noch fortgesetzt hat, eine Rezession verhindern können, ist derzeit kaum abzuschätzen. Einige schwerwiegende Probleme, denen sich die amerikanische Geldpolitik gegenüber sieht, sind allerdings zu benennen.

Zwar verbessern Zinssenkungen prinzipiell die Finanzierungsbedingungen privater Investitionen. Nun ist aber zu beachten, daß die Investitionstätigkeit in den USA in den letzten Jahren weniger von den Kreditkosten abhängig war als von Absatzerwartungen, die ihrerseits stark durch die Börsenentwicklung bestimmt werden. Während die Sachkapitalinvestitionen vorwiegend aus einbehaltenen Gewinnen und damit ohne Fremdkapital finanziert werden konnten, basierte die Ausdehnung von Finanzinvestitionen und privatem Konsum in zunehmendem Maße auf privater Verschuldung.

Unter diesen Bedingungen können Zinssenkungen andere Wirkungen entfalten, als von der Zentralbank beabsichtigt: Statt zu einer Expansion der Sachkapitalinvestitionen kann es auch zu einer neuerlichen Börsenhausse kommen. Auf diese Weise könnten zwar eventuell der vermögensabhängige Konsum reicher Bevölkerungsschichten und damit die Absatzerwartungen der Unternehmen stabilisiert werden. Gleichzeitig käme es jedoch zu einem neuen Schub der Asset-Inflation – und den damit verbundenen Gefahren von Börsenkrach und anschließender Depression. Von kurzen Unterbrechungen abgesehen, war der gesamte Boom der neunziger Jahre von einer zunehmenden Überbewertung der Wertpapierbörsen begleitet, die durch die Kursrückgänge seit Sommer letzten Jahres erst ansatzweise korrigiert wurde. Nachdem mehrere Versuche, die inflationäre Hausse während des Aufschwungs durch Zinserhöhungen zu brechen, gescheitert sind, steht die Zentralbank nun vor folgendem



Dilemma: Einerseits können sinkende Zinsen einen, wenn auch nur kleinen, Beitrag zur Förderung der privaten Nachfrage leisten, andererseits ist eine Politik hoher Zinsen erforderlich, um eine spekulative Börsenüberhitzung und die hieraus erwachsenden Gefahren eines wirtschaftlichen Zusammenbruchs zu vermeiden.

Angesichts der Unsicherheiten, denen die private Investitionstätigkeit derzeit unterliegt, kann die Binnennachfrage in den USA wahrscheinlich nur durch die Förderung des privaten Verbrauchs sowie eine Ausweitung der Staatsausgaben stabilisiert werden. Wegen der massiven Ausweitung kreditfinanzierten Konsums in den letzten Jahren und der damit verbundenen Zunahme der Verschuldung privater Haushalte scheinen Steuererleichterungen oberflächlich betrachtet ein richtiger Ansatzpunkt zu sein. Allerdings sehen die entsprechenden Pläne der neuen US-Regierung insbesondere Steuererleichterungen bei den oberen Einkommensgruppen vor, während die Verschuldung bei den unteren Einkommensgruppen konzentriert ist. Angesichts dieser ungleichen Schuldenverteilung könnte nur eine steuerliche Entlastung der letztgenannten zur Stabilisierung der Konsumnachfrage beitragen, während die geplante Entlastung der oberen Einkommensschichten im wesentlichen eine Zunahme der Einkommensungleichheit ohne einen nennenswerten Stabilisierungseffekt bewirken dürfte. Die von der Bush-Regierung gegenwärtig lancierten Hinweise auf den positiven Nachfrageeffekt niedrigerer Steuern können deshalb als billige Rhetorik gewertet werden, die das politische Ziel einer schamlosen Bevorteilung der einkommens- und vermögensstarken Bevölkerungsschichten kaschieren sollen.

Ebensowenig sind die geplanten Erhöhungen der Staatsausgaben als Beitrag zu einer konjunkturgerechten Wirtschaftspolitik zu werten. Dazu wäre erstens eine sofortige, die privaten Nachfrageausfälle kompensierende Ausgabensteigerung notwendig. Ein entsprechendes Timing ist aber kaum zu erwarten, da die geplanten Zusatzausgaben – im wesentlichen im Rüstungssektor – politisch stark umstritten sind. Wesentlich problematischer als die ungenügende zeitliche Abstimmung von privater Konjunkturentwicklung und politischen Maßnahmen der Gegensteuerung ist in diesem Falle jedoch die geplante Mittelverwendung im Rüstungssektor, weil dadurch die Aussichten auf eine internationale Koordination wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen empfindlich gestört wer-

den. Im Gegenteil ist ein derartiger „Rüstungskeynesianismus“ geeignet, politische Spannungen und weltwirtschaftliche Ungleichgewichte zu verschärfen.

Mit Blick auf die aktuelle Konjunkturentwicklung und die weltwirtschaftlichen Verflechtungen spielt das Leistungsbilanzdefizit der USA, das im letzten Jahr 4,3 vH des realen Bruttoinlandsprodukts erreichte, eine besondere Rolle. Sollte sich die private Nachfrageentwicklung in den USA längerfristig abschwächen, sind zwei Entwicklungen denkbar. Erstens könnte die US-Regierung – etwa im Kontext ihrer Aufrüstungsabsichten – zu einer Politik kreditfinanzierter Staatsausgaben zurückkehren. Sofern ein Teil der hierdurch angestoßenen Nachfragezuwächse auf das Ausland entfällt, kann die Leistungsbilanz weiterhin defizitär bleiben. Ein solches „Twin Deficit“ von Staatshaushalt und Leistungsbilanz kennzeichnete schon die wirtschaftliche Lage der achtziger Jahre unter den Regierungen Reagan und Bush senior. Zweitens ist – zumindest theoretisch – auch eine Stabilisierung der US-Nachfrage durch Aktivierung ihrer Leistungsbilanz denkbar. Dies erforderte allerdings entsprechende Importzuwächse in anderen Teilen der Welt. Angesichts der anhaltenden Stagnation in Japan kommen hierfür nur die Länder der EU in Frage.

Grundsätzlich kann der Außenhandel die Konjunktur eines einzelnen Landes stabilisieren, wenn im Falle eines inländischen Nachfragerückgangs die Exporte gesteigert und die Importe verringert werden können. Voraussetzung hierfür ist lediglich, daß es andere Länder gibt, die sich gerade in einer konjunkturellen Aufschwungphase mit zunehmender Binnennachfrage befinden. Da die Konjunkturzyklen in den USA und der EU phasenverschoben verlaufen, wäre zu erwarten, daß die Nachfragedynamik in Europa ausreicht, die US-Konjunktur zu stützen. Nun sind die Leistungsbilanzdefizite der USA seit den frühen achtziger Jahren jedoch ein strukturelles Phänomen, das dem Wirken des gerade beschriebenen Stabilisierungseffektes entgegensteht. Die langfristigen Importüberschüsse der USA haben nämlich dazu geführt, daß die Konjunkturentwicklung der wichtigsten Handelspartner der USA – das sind eben die EU und Japan – inzwischen stark von ihren US-Exporten abhängig geworden ist. Deswegen ist zu befürchten, daß sich die US-Konjunkturabschwächung auf Europa und Japan überträgt. Die europäische Wirtschaftspolitik ist viel zu sehr ihrem Programm von Haushaltskonsolidierung und

Inflationsbekämpfung verhaftet, um durch expansive Maßnahmen der Geld- und Fiskalpolitik Verantwortung für die Stabilisierung der Weltwirtschaft zu übernehmen.

## 1.2 Determinanten des Aufschwungs: Nachfragepolitik statt neuer Technologien

Der New Economy wurde ursprünglich die Kraft nachgesagt, das Ende des Konjunkturzyklus sowie eine dauerhafte Erhöhung der langfristigen Wachstumsraten von Einkommen und Produktivität zu bewirken. Zumindest der erste Teil dieser Charakterisierung ist mittlerweile durch das Ende des US-Booms widerlegt. Trotzdem könnten Länge und Stärke dieses Aufschwungs auch weiterhin als Indikatoren gewertet werden, die – wenngleich von zyklischen Schwankungen überlagert – auf eine Erhöhung des Wachstumstrends hinweisen. Demgegenüber kann jedoch gezeigt werden, daß die US-Konjunktur in den neunziger Jahren in erster Linie durch eine produktivitätsorientierte Lohnentwicklung sowie eine insgesamt expansiv wirkende Kombination von Geld- und Fiskalpolitik angetrieben wurde. Darüber hinaus gibt es plausible Argumente, die auch mit Blick auf die Zukunft gegen eine Wachstumsbeschleunigung als Folge des Einsatzes von IuK-Technologien sprechen.

Als beschäftigungspolitisches Vorbild gelten die USA ja insbesondere deshalb, weil Nachfragezuwächse dort in sehr viel höherem Maße zusätzliche Beschäftigung hervorrufen, als dies in der EU der Fall ist. Dabei muß festgestellt werden, daß neben den vielzitierten „McJobs“ in den letzten Jahren eben auch eine große Zahl besser und auch ausgesprochen gut bezahlter Beschäftigungsverhältnisse entstanden sind. Zudem wurden Produktivitätszuwächse in weitaus höherem Maße in Form von Realloohnerhöhungen weitergegeben als in der EU. Die Konstanz der Lohnstückkosten in den USA deutet darauf hin, daß inflationsneutrale Verteilungsspielräume dort weitgehend ausgenutzt wurden, während Lohnstückkosten und Lohnquote in Europa recht deutlich gesunken sind.

Darüber hinaus widerlegt die in den USA empirisch vorzufindende Kombination aus konstanten Lohnstückkosten bei gleichzeitigem Beschäftigungszuwachs die gängige Argumentation des Unternehmerlagers, daß

Lohnzurückhaltung über höhere Gewinne zu mehr Investitionen und Beschäftigung führen werde. Ein Blick auf die Statistik zeigt, daß die USA bei – von geringen Schwankungen abgesehen – konstantem Niveau der Lohnstückkosten dauerhafte Beschäftigungszuwächse verzeichnen konnten. Umgekehrt hat die Beschäftigung in Europa kaum zugenommen, obwohl die Lohnstückkosten gesunken sind. Dabei geben die realen Lohnstückkosten das inflationsbereinigte Verhältnis von Löhnen zu Arbeitsproduktivität wieder. Eine Senkung der Stückkosten tritt ein, wenn die Löhne langsamer zunehmen als die Arbeitsproduktivität. Dies ist gleichbedeutend mit einer Steigerung der Stückgewinne. Stückkosten und -gewinne bleiben dagegen konstant, wenn Reallöhne und Arbeitsproduktivität mit gleicher Rate wachsen.

Aus dieser Feststellung darf jedoch nicht der Umkehrschluß gezogen werden, konstante oder gar steigende Lohnstückkosten seien eine Voraussetzung für eine Zunahme der Beschäftigung. Wie nachstehende Tabelle zeigt, weist das Vereinigte Königreich – wie die USA – ein nahezu gleichbleibendes Lohnstückkostenniveau, aber nur geringe Beschäftigungszuwächse auf. Dies legt die Vermutung nahe, daß zwischen der Stückkostenbelastung der Unternehmen und Beschäftigungsentwicklung der Gesamtwirtschaft kein direkter Zusammenhang besteht.

Tabelle 1: Lohnstückkosten und Beschäftigung

|      | USA             |               | EU 15           |               | Deutschland     |               | Vereinigtes Königreich |               |
|------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|------------------------|---------------|
|      | Lohnstückkosten | Beschäftigung | Lohnstückkosten | Beschäftigung | Lohnstückkosten | Beschäftigung | Lohnstückkosten        | Beschäftigung |
| 1980 | 100,3           | 87.260        | 102,7           | 113.024       | 107,9           | 23.818        | 101,9                  | 22.988        |
| 1985 | 97,8            | 93.769        | 96,9            | 110.370       | 103,0           | 23.455        | 97,4                   | 21.421        |
| 1990 | 98,2            | 104.476       | 93,6            | 119.163       | 98,8            | 25.453        | 102,0                  | 22.920        |
| 1995 | 97,2            | 114.468       | 89,7            | 122.812       | 96,5            | 31.246        | 97,7                   | 22.028        |
| 1996 | 96,4            | 113.729       | 89,3            | 123.129       | 95,5            | 30.801        | 96,6                   | 22.345        |
| 1997 | 96,6            | 116.532       | 88,3            | 123.941       | 93,3            | 30.314        | 96,8                   | 22.829        |
| 1998 | 97,5            | 118.636       | 87,2            | 125.637       | 91,2            | 30.306        | 98,3                   | 23.173        |
| 1999 | 97,9            | 120.130       | 87,2            | 126.816       | 91,4            | 30.330        | 99,4                   | 23.251        |
| 2000 | 98,5            | 121.241       | 86,8            | 128.104       | 90,9            | 30.418        | 99,8                   | 23.390        |

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Werte für 2000: Schätzungen, bis 1995 Westdeutschland, Lohnstückkosten: 1960 = 100, Beschäftigte in Tausend.

Mit Blick auf die soziale Lage der abhängig Beschäftigten ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die gesamtwirtschaftliche Weitergabe von Pro-

duktivitätszuwachsen in höhere Reallöhne nichts über die Lohnstruktur aussagt. Trotz mehrmaliger Anhebungen des gesetzlichen Mindestlohnes weisen die USA nach wie vor eine extreme Lohnspreizung auf, deren Wirkungen auf die personelle Einkommensverteilung bestenfalls ansatzweise durch die oben angedeutete Steuerpolitik abgemildert werden konnte. Außerdem ist zu beachten, daß die Produktivitätszuwächse in Amerika während der neunziger Jahre trotz New Economy niedriger waren als in Europa. Sollte die Beschleunigung des technischen Fortschritts, die in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre beobachtet werden konnte, anhalten, könnten zwar die Einkommen stärker ansteigen, dafür würde sich jedoch die hohe Beschäftigungsintensität des US-Wachstums verringern.

Geld- und Finanzpolitik der USA hatten eindeutig positive Beschäftigungseffekte, während sie in der EU restriktiv ausgerichtet waren. Wurde die Nachfragesteuerung in den USA gezielt eingesetzt, um den Konjunkturzyklus zu glätten, so verfolgte die EU die Ziele Haushaltskonsolidierung und Inflationsbekämpfung ohne Rücksicht auf deren negativen Beschäftigungseffekte. Da starke konjunkturelle Schwankungen negativ auf den langfristigen Wachstumstrend wirken, wurde mit der antizyklischen Politik in den USA auch ein Beitrag zur Ausweitung der Beschäftigung geleistet. Insbesondere wurde das Ziel der Haushaltskonsolidierung erst angegangen, als sich der Konjunkturaufschwung verfestigt hatte. Zudem erfolgte die Rückführung des laufenden Budgetdefizits weniger über Ausgabenkürzungen als über Einnahmenerhöhungen: In den 90er Jahren wuchsen die Steuereinnahmen schneller als das Bruttoinlandsprodukt.

Unbeeindruckt vom Steuersenkungswettbewerb in Europa wurde in den USA 1993 der Spitzensteuersatz auf private Einkommen von 31 vH auf 42 vH angehoben. Gleichzeitig wurden die verfügbaren Einkommen der untersten Einkommensgruppen durch eine massive Ausweitung der „Earned Income Tax Credits“ – einer negativen Einkommensteuer – erhöht. Zusammen mit einer leichten Verschiebung der Steuerbelastung von den indirekten zu den direkten Steuern und hierbei insbesondere mit der Besteuerung der Spekulationsgewinne („capital gains“) hat die beschriebene Finanzpolitik nicht nur zu Einnahmensteigerungen beigetragen, sondern – ausgehend von einem sehr hohem Maß der Ungleichheit – auch zu einer gleichmäßigeren Verteilung der personellen Einkommen geführt. Die neue US-Regierung hat jedoch – wie bereits erwähnt – ange-

kündigt, zu einer Politik der steuerpolitischen Begünstigung der oberen Einkommensschichten zurückzukehren.

Das anhaltende und kräftige Wachstum im Amerika der neunziger Jahre kann also teilweise auf eine erfolgreiche Nachfragesteuerung zurückgeführt werden. Andererseits ruht dieses Wachstum auf einer stetigen Ausweitung von Außenverschuldung und Konsumentenkredit.

Es wurde bereits erwähnt, daß die Leistungsbilanzdefizite der USA mit unkalkulierbaren Risiken verbunden sind und zu einer Destabilisierung der Weltwirtschaft führen können. Dies gilt für die Kapitalimporte, die zur Finanzierung des Leistungsbilanzdefizits erforderlich sind, noch mehr als für die Güter- und Dienstleistungsströme, die in der Leistungsbilanz erfaßt werden. Problematisch sind die hohen und immer noch zunehmenden (Netto-)Kapitalimporte jedoch nicht nur, weil sie zu außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten führen. Auch ihre Verwendung im Inland beinhaltet Risiken. Ein beachtlicher Teil des Kapitalimports trägt nämlich zur Finanzierung des Börsenbooms bei, der in den USA trotz Währungs- und Finanzkrisen in Asien, Rußland und Lateinamerika stattgefunden hat. Die damit verbundenen Vermögenszuwächse bei den oberen Einkommensgruppen haben zu einer starken Ausweitung der Konsumnachfrage geführt. Gleichzeitig hat sich mit dem Börsenaufschwung jedoch eine Überwertung von Aktien und anderen Finanztiteln herausgebildet, die selbst der Internationale Währungsfonds als „Asset Inflation“ (International Monetary Fund 2000, S. 77ff.) bezeichnet.

Neben der Zunahme der Außenverschuldung ist eine starke Zunahme der Verschuldung der privaten Haushalte zu beobachten. Die extrem niedrige Sparquote des Haushaltssektors insgesamt täuscht leicht darüber hinweg, daß die oberen Einkommensgruppen durchaus eine positive Ersparnis aufweisen, die über indirekte Kanäle in die Ausweitung kreditfinanzierten Konsums der unteren Einkommensgruppen fließt. Diese Schuldenzunahme einkommensschwacher Haushalte kann bei der gegenwärtigen Konjunkturabschwächung eine destabilisierende Dynamik entfalten, da ein rückläufiges BIP-Wachstum in den USA in der Vergangenheit mit sehr viel höheren Beschäftigungsrückgängen verbunden war als in anderen Ländern. Deshalb muß nach dem Ende des Aufschwungs mit starken Arbeitsplatz- und Einkommensverlusten gerechnet werden, die in vielen Fällen zur Zahlungsunfähigkeit der betroffenen Haushalte

führen dürfte. In einer solchen Situation ist jedoch sozialpolitische Intervention, nicht das Hoffen auf die Wachstumseffekte technologischer Modernisierung gefragt.

### **1.3 New Economy in der EU – Eine wirtschaftspolitische Orientierung ...**

Bei ihrem Lissaboner Gipfeltreffen im März 2000 haben die Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten eine „wettbewerbsfähige, wissensbasierte Gesellschaft“ als Ziel angegeben. Als Vorbild dienten dabei – noch unter dem Eindruck eines ungebrochenen Aufschwungs – die USA. Mit Blick auf das dortige Beschäftigungsniveau wird eine Erhöhung der Erwerbsquote auf 70 vH bis zum Jahr 2010 angestrebt. Erstmals wurden die Regierungen der EU-Staaten sogar aufgefordert, in ihren jährlichen Leitlinien zur Beschäftigungspolitik konkrete Zielvorgaben hierfür zu formulieren. Eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik, die im Vorfeld der europäischen Währungsunion grundsätzlich hinter den Zielen Inflationsbekämpfung und Haushaltskonsolidierung zurückstehen mußte, scheint nun – im Zeichen technologischer Modernisierung – möglich zu werden. Angestrebt werden kostengünstige Internet-Zugänge, die Qualifizierung von Arbeitskräften für Computerarbeit sowie die Förderung der Internet-Nutzung durch Unternehmen und private Haushalte. Hierdurch sollen der europäischen Wirtschaft Wachstumsimpulse gegeben werden, die – zusammen mit der Beschäftigungspolitik, wie sie im Amsterdamer EU-Vertrag festgelegt wurde – die angestrebte Erhöhung des Beschäftigungsniveaus bewirken sollen.

Nun sind die Beschäftigungszuwächse in den USA der neunziger Jahre im wesentlichen als Begleiterscheinung einer positiven Konjunkturentwicklung und nicht maßgeblich als Folge der Durchsetzung einer New Economy zu werten. Deshalb kann die Förderung neuer Technologien durch die EU auch nicht als erfolversprechender Ansatz der Beschäftigungspolitik angesehen werden. Zwar haben die IuK-Technologien neue Wachstumsfelder geschaffen, doch ist insgesamt davon auszugehen, daß ihre Wachstumseffekte recht gering ausfallen und darüber hinaus insbesondere in den USA anfallen werden, die einen erheblichen Vorsprung

bei Entwicklung, Einführung und Vermarktung dieser neuen Basistechnologie haben. Hierauf gründet sich auf längere Sicht eine Monopolstellung, die nur schwer aufzubrechen ist. Ebensowenig wie der Euro bislang die Stellung des US-Dollar als internationale Leitwährung schwächen konnte, werden die EU-Pläne zur Förderung der New Economy die Stellung amerikanischer Hard- und Softwarekonzerne wie Intel, Compaq und Microsoft bedrohen.

Es ist jedoch keineswegs sicher, daß überhaupt ernsthafte Bemühungen unternommen werden, die Verbreitung der IuK-Technologien im Rahmen der europäischen Beschäftigungspolitik zu fördern. Bewegung hat es diesbezüglich nur im Bereich kostengünstiger Internet-Zugänge gegeben, da Telekommunikationsdienste im Zuge von Deregulierungen sowie der Privatisierung vormals staatlicher Telefongesellschaften erheblich billiger geworden sind. Die entsprechenden Maßnahmen sind als Bestandteil der Vollendung eines europäischen Binnenmarktes allerdings schon zu einer Zeit eingeleitet worden, in der von New Economy noch keine Rede war.

Dagegen könnte die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen, ohne die sich die Produktivitätseffekte neuer Technologien nicht entfalten können, daran scheitern, daß private Unternehmen zunehmend versuchen, Ausbildungskosten auf die öffentlichen Haushalte zu überwälzen, die aber ihrerseits unter dem – im EU-Vertrag festgeschriebenen – Druck der Haushaltskonsolidierung stehen.

Vergegenwärtigt man sich allerdings mögliche Konturen eines „computergestützten“ Vollbeschäftigungsmodells, mag es sogar von Vorteil sein, wenn keine übertriebenen Anstrengungen zu dessen Realisierung unternommen werden. Es scheint nämlich, als würden die Wachstumspotentiale der New Economy maßlos überschätzt. Eine Erhöhung des Beschäftigungsniveaus bei geringem Wirtschaftswachstum setzt dagegen erhebliche sozialpolitische Anstrengungen voraus, damit zusätzliche Beschäftigung nicht durch eine weitere Polarisierung der Einkommensstruktur erkauft wird. Zwar sollte alles unternommen werden, um eine derartige Neuorientierung der Wirtschaftspolitik in Richtung Vollbeschäftigung und gleichmäßiger Verteilung von Einkommen und Vermögen durchzusetzen, von den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten sind entsprechende Schritte derzeit jedoch nicht zu erwarten.

#### 1.4 ... mit überschätzten Wachstumspotentialen ...

Die New Economy-These, der zufolge die IuK-Technologien eine dauerhafte Erhöhung des Wachstums von Einkommen, Produktivität und Beschäftigung bewirken sollen, weist einen bemerkenswerten Widerspruch auf. Einerseits werden die erhofften Produktivitätseffekte damit begründet, daß mikroelektronische Informationsverarbeitung und Prozeßsteuerung eine stetige und kostengünstige Anpassung an die jeweils günstigsten Produktions- und Distributionsbedingungen innerhalb einer sich vertiefenden internationalen Arbeitsteilung erlaube. Andererseits werden Investitionen im IuK-Sektor als ein Mittel dargestellt, das allen Ländern gleichermaßen höhere Einkommens- und Beschäftigungsniveaus ermögliche.

Die Produktivitätsvorteile, die sich aus der Spezialisierung im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung ziehen lassen, sind jedoch zwischen den Ländern ungleich verteilt. Berücksichtigt man hierbei die Vorsprungsgewinne, die sich aus technologischen Monopolen ziehen lassen, so sind asymmetrische Verteilungswirkungen der internationalen Arbeitsteilung nicht nur zwischen kapitalintensiv produzierenden Industrieländern und arbeitsintensiv produzierenden Entwicklungsländern festzustellen, sondern auch innerhalb der Gruppe der Industrieländer. Allzu leicht täuscht das gesamtwirtschaftliche Leistungsbilanzdefizit darüber hinweg, daß die USA im Bereich der IuK-Technologien und -dienste hohe Ausfuhrüberschüsse aufweisen, denen erhebliche Importüberschüsse in den meisten anderen Industrieländern gegenüberstehen. Neben ihrer Führungsposition auf den internationalen Finanzmärkten haben die USA also auch im Bereich der technologischen Entwicklung eine Sonderstellung inne. Leitwährungsprivileg und technologisches Monopol auf großen Teilbereichen des IuK-Sektors stellen Wachstumsfaktoren dar, die von anderen Ländern nicht kopiert werden können.

Tragen die IuK-Exporte der USA zwar zu deren gegenwärtigem Wachstum bei, so muß andererseits bezweifelt werden, ob diese neuen Technologien einen dauerhaften binnenwirtschaftlichen Aufschwung tragen können. Anhänger der New Economy-These gehen davon aus, daß die Diffusion der IuK-Technologien die gesamte Wirtschaft auf ein höheres Niveau der Produktivitätsentwicklung heben. Hierdurch würde ein Prozeß

beschleunigter Einkommensbildung und Beschäftigungserhöhung angestoßen, der solange anhalten könne, bis die gestiegene Beschäftigung eine Lohn-Preis-Spirale in Gang setze. Ein Ende des New Economy-Booms würde demnach nur eintreten, wenn die abhängig Beschäftigten die angespannte Arbeitsmarktlage ausnutzen würden, um eine Umverteilung von den Gewinn- zu den Lohneinkommen durchzusetzen. Hierauf müsse die Zentralbank mit einer geldpolitischen Intervention reagieren, um einen inflationären Verteilungskampf durch Wiederherstellung der „natürlichen“ Arbeitslosigkeit zu unterbinden. Als „natürlich“ gilt selbstverständlich jenes Niveau der Unterbeschäftigung, bei dem die Profitrate der Unternehmen nicht durch unbotmäßige Lohnforderungen bedroht wird.

Daß die Geldpolitik als verteilungspolitisches Disziplinierungsinstrument genutzt werden kann, ist nicht zu bestreiten. Die Deutsche Bundesbank und in deren Tradition wohl auch die Europäische Zentralbank sind dafür ein berühmtes Beispiel. Der im Vergleich zu den USA restriktivere Kurs der europäischen Geldpolitik wird regelmäßig mit dem Hinweis auf die rigiden Arbeitsmarktstrukturen in den meisten EU-Ländern gerechtfertigt (Europäische Zentralbank 2000, S. 61ff.). Demnach löse in Europa schon ein geringes Wirtschaftswachstum eine Lohn-Preis-Spirale aus, die dann zur geldpolitischen Intervention zwingt.

Die geldpolitischen Eingriffe der EZB – die häufig bereits in Antizipation eventueller Preisanstiege erfolgen – stellen eine maßlose Übertreibung dar. Die politischen Schlußfolgerungen dieser Sichtweise sind klar: Die Gewerkschaften müssen sich zwischen ihrer Zustimmung zu Flexibilisierungen des Arbeitsmarktes und Lohnzurückhaltung einerseits oder einer dauerhaften Spaltung zwischen gutbezahlten Insidern und vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Outsidern andererseits entscheiden. Allerdings wurde bereits darauf hingewiesen, daß diese Theorie, wonach die gewerkschaftliche Lohnpolitik für die Arbeitslosigkeit in Europa verantwortlich sei, empirisch unhaltbar ist, weil es in Europa starke Lohnstückkostensenkungen gegeben hat, die in den USA nicht zu beobachten waren. Zudem wird niemand behaupten können, das Ende des US-Booms sei durch militante Lohnkämpfe und einen anschließenden Zinserhöhungskurs der Zentralbank ausgelöst worden.

Wenn an der US-Ökonomie etwas neu ist, dann die Tatsache, daß auch ein hohes Beschäftigungsniveau nicht zu nennenswerten Lohnfor-

derungen geführt hat. Entgegen anderslautender Unternehmenspropaganda konnte jedoch auch diese Lohnzurückhaltung das Ende des Aufschwungs nicht verhindern.

Die trendmäßige Fortschreibung des US-Wachstums der späten neunziger Jahre, die mit den Wachstumsimpulsen der IuK-Technologien begründet wird, könnte alsbald faktisch widerlegt werden. Folgende Argumente können schon jetzt gegen den New Economy-Euphorie vorgebracht werden: Erstens ist zu beachten, daß die Arbeitsproduktivität sich üblicherweise prozyklisch verhält, daß allerdings auch über den Konjunkturzyklus hinweg ihr Niveau ansteigen kann. Das Zusammentreffen von wachstumsförderlicher Geld- und Finanzpolitik, hohen Kapitalimporten, Ausweitung des Konsumentenkredits und High-Tech-Exporten hat zu einem Konjunkturaufschwung geführt, in dessen Verlauf auch die Investitionstätigkeit zunimmt. Da hierbei die jeweils ausgereiftesten Technologien zur Anwendung kommen, führt eine Erhöhung der Investitionen auch zu einer schnelleren Einführung neuer Verfahren und daher zu einer höheren Produktivität. Dieser Effekt hängt aber von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageentwicklung ab, nicht alleine von der technischen Verfügbarkeit modernerer Anlagen. Mit der Konjunkturabschwächung dürfte daher auch eine sinkende Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität verbunden sein.

Zweitens werden im IuK-Sektor im engeren Sinne – also bei Entwicklung und Produktion von Computerhardware und -software – erhebliche Produktivitätsfortschritte erzielt. Damit durchläuft die Branche einen Entwicklungsprozeß, der auch von früheren Basistechnologien her bekannt ist: Nach einer längeren Entwicklungs- und Einführungsphase kommt es zu deutlichen Produktivitätsfortschritten, sobald Technologien ausgereift und Märkte dafür geschaffen worden sind. Der Wertschöpfungsanteil des IuK-Sektors ist allerdings so gering, daß kaum gesamtwirtschaftliche Effekte davon ausgehen können.

Das Wachstumspotential einer Basistechnologie erweist sich eben nicht bei deren Herstellung, sondern durch ihre Anwendung. Doch gerade hier gibt es mehrere Faktoren, die gegen eine dauerhafte Wachstumsbeschleunigung sprechen. In der Tat weisen die IuK-Technologien eine ausgeprägte Innovationsdynamik auf.

Hieraus ist aber – auch bei ausreichender Nachfrageentwicklung – nicht

unmittelbar auf entsprechende Produktivitätsfortschritte zu schließen, da häufige Modellwechsel einerseits zu höherem – ineffizientem – Verschleiß führen und andererseits immer wieder Anpassungskosten verursachen. Die populäre Rede vom „lebenslangen Lernen“ kann aus dieser Perspektive als Hinweis auf dauerhaft gestiegene Ausbildungskosten gesehen werden, weil Qualifikationen beständig an die jeweils neueste Variante einer Technologie angepaßt werden müssen.

Zudem sind viele Wirtschaftsbereiche auch durch die Einführung von IuK-Technologien nur bedingt rationalisierbar. Insbesondere sind nicht alle Bereiche des Dienstleistungssektors gleichermaßen rationalisierbar. So gibt es erhebliche Rationalisierungspotentiale bei Online-Shopping und -Banking, aber kaum bei personengebundenen Diensten wie medizinischer Versorgung, Ausbildung und Pflege.

Nun besteht ein Problem der gegenwärtigen Entwicklung darin, daß Arbeitsplätze, die rationalisierungsbedingt in den High-Tech-Bereichen der Ökonomie wegfallen, zumeist nur durch Arbeitsplätze ersetzt werden können, in denen es lediglich äußerst geringe Produktivitätsfortschritte gibt. Beispielsweise darf der exzessive Einsatz neuer Technologien in dem schnell anwachsenden Sektor der Unternehmens- und Finanzdienstleistungen nicht darüber hinwegtäuschen, daß hohe Umsatz- und Einkommenszuwächse nicht durch die Produktivitätszuwächse dieses Sektors getragen werden. Vielmehr betreiben die Unternehmen dieses Sektors außerordentlich erfolgreiches „Rosinen-Picken“ zu Lasten anderer Wirtschaftsbereiche.

Eine Folge dieser Beschäftigungszuwächse besteht darin, daß die Zahl der Beschäftigten, deren Arbeitsproduktivität durch den Einsatz neuer Technologien gesteigert werden kann, sich relativ verringert. Die gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Wachstumseffekte technischen Fortschritts werden dadurch geringer.

Die Verschiebung der Beschäftigungsstruktur von High-Tech- zu Low-Tech-Sektoren schränkt jedoch nicht nur die gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte der IuK-Technologien ein, sondern wirft auch massive Verteilungsprobleme auf. Die vielfachen Forderungen nach weiterer Lohnspreizung zeigen deutlich, daß das o.g. Ziel einer erhöhten Erwerbsquote durch eine massive Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung erreicht werden soll.

## 1.5 ... und negativen Verteilungswirkungen

Flexible Arbeitsmärkte – so wird von liberalen Befürwortern des US-Modells argumentiert – führen zu Vollbeschäftigung, weil Strukturverschiebungen der Arbeitsnachfrage stets die Anpassung der Lohnstruktur bewirken, so daß auf allen Teilarbeitsmärkten ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage hergestellt wird. Diese sehr allgemeine Überlegung sei gegenwärtig von besonderer Bedeutung, weil die IuK-Technologien zu einer Verschiebung der Arbeitsnachfrage von niedrig zu hoch qualifizierter Arbeit geführt habe.

Beschäftigungsmöglichkeiten für un- oder angelernte Arbeitskräfte ohne höhere Schulausbildung bestünden daher nur, wenn die Löhne in diesem Arbeitsmarktsegment sinken könnten. Zusammen mit den Lohnanstiegen in Teilen des IuK-Sektors kommt es daher zu einer größeren Lohnspreizung.

Eine solidarische Lohnpolitik, die in der Industriegesellschaft vergangener Tage für branchen- oder gar landesweite Lohnerhöhungen unabhängig von der Produktivitätsentwicklung spezieller Arbeitsverrichtungen gesorgt hat, ist in der Informationsgesellschaft demnach nicht möglich. Daher werde auch der Klassegegensatz zwischen Lohnarbeit und Kapital, der die Industriegesellschaft gekennzeichnet hat, nunmehr durch eine Pluralisierung der Arbeitsverhältnisse abgelöst. Dabei bildet sich ein Kontinuum von hoch bezahlten, qualifizierten und produktiven Arbeitsplätzen bis zu den niedrig bezahlten, unqualifizierten und wenig produktiven Jobs heraus.

Dieses Bild widerspricht jedoch der alltäglichen Beobachtung, daß Löhne, Qualifikation und Produktivität nicht miteinander gleichgesetzt werden können. So gibt es in Bereichen mit geringem Produktivitätswachstum sowohl hoch (z.B. im Ausbildungs- und Pflegesektor) als auch niedrig qualifizierte Tätigkeiten (z.B. im Handel). Außerdem ist vom Qualifikationsniveau einer Arbeitskraft keineswegs auf deren Einkommen zu schließen, da gleiche Ausbildungsniveaus wie eine abgeschlossene Berufsausbildung oder ein Studium den Zugang zu sehr unterschiedlich entlohnenden Arbeitsplätzen eröffnen können. Daher ist davon auszugehen, daß jede einzelne Arbeitskraft keineswegs gemäß ihrem produktiven Beitrag zur Wertschöpfung entlohnt wird. Die Lohnstruktur kann dann

nicht durch das Produktivitätsgefälle von den höchst zu den niedrigst produktiven Arbeiten bestimmt werden, sondern hängt von einer Reihe anderer Einflußfaktoren ab.

Tatsächlich läßt sich auch ein hoher Einfluß institutioneller Regelungen auf das Verhältnis von hohen zu niedrigen Löhnen nachweisen. Vergleichende Länderstudien haben beispielsweise ergeben, daß die überdurchschnittliche Lohnspreizung in den USA nicht durch die massive Verbreitung der IuK-Technologien in den neunziger Jahren bewirkt wurde, sondern sich vor allem auf die Abkopplung der Mindestlöhne von der Inflationsentwicklung in den achtziger Jahren zurückführen lassen. Zudem besteht kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Lohnentwicklung und Computernutzung am Arbeitsplatz. Während Beschäftigte, die mit Computern arbeiten, ihre relative Einkommensposition in den USA verbessern konnten, ist eine solche Entwicklung in Deutschland – bislang zumindest – nicht festzustellen.

An diesen Beispielen wird deutlich, daß die Entwicklung der Arbeitsmärkte keine alternativlose Anpassung an technologische Entwicklungen ist. Die Ausbreitung der IuK-Technologien muß deshalb keineswegs zu einer verschärften Einkommenspolarisierung führen. Allerdings muß auch ein wirtschaftspolitisches Konzept, das Vollbeschäftigung mit einer egalitäreren Lohnstruktur zu verbinden sucht, das Problem des relativen Bedeutungszuwachses von Beschäftigungsverhältnissen in Sektoren ohne nennenswerte Produktivitätszuwächse berücksichtigen. Eine größere Ungleichheit zwischen hoch und niedrig bezahlter Lohnarbeit läßt sich nur vermeiden, wenn – beispielsweise über eine entsprechende Progression des Steuersystems – eine Umverteilung von den oberen zu den unteren Lohngruppen erfolgt oder die Verteilungsrelationen von den Gewinn- zu den Lohneinkommen verschoben werden.

Unabhängig von Lohnstruktur und funktioneller Einkommensverteilung zwischen Löhnen und Gewinnen erfordert eine Erhöhung des Beschäftigungsniveaus jedoch – und diese Lehre ist auch für alternative Ansätze der Wirtschaftspolitik aus der US-Entwicklung zu ziehen – eine Neuausrichtung von Geld- und Finanzpolitik. Zusätzlich müßte es gelingen, eine binnenorientierte Entwicklung in Gang zu setzen, die nicht durch Kapitalimporte und die Destabilisierung des Weltfinanzsystems andere Länder belastet.



## Literatur

Europäische Zentralbank, Monatsbericht Mai, 2000.

International Monetary Fund, World Economic Outlook, Washington 2000.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2000/2001, Wiesbaden 2000.

## 2. Rentenpolitik: Sozialabbau ohne Sachzwang

Zur Begründung für die Umstellung von der umlagefinanzierten zur (teil-)kapitalgedeckten Rente werden prognostizierte ungünstige Veränderungen des Altersquotienten, also der Relation von Personen über 65 Jahren zur erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren, angeführt. Bis zum Jahre 2040 werden nach Einschätzung des Sachverständigenrates (1998/99, S. 233) auf jede Rentnerin und jeden Rentner statt heute vier nur noch knapp zwei Erwerbsfähige kommen. Allerdings ist diese Entwicklung weder „schicksalhaft“ vorgezeichnet, noch ist sie frei von Spekulationen, wie die erforderlichen Annahmen über die langfristigen Verläufe von Geburtenrate und Zuwanderung zeigen. Während die prognostizierte ungünstige demographische Entwicklung im allgemeinen als Beleg dafür angeführt wird, daß die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung auf Dauer nicht funktionieren und notwendige Rentenzahlungen in der Zukunft nur durch private Altersvorsorge gesichert werden könne, bleibt die Alternative einer politisch initiierten Veränderung des Altersquotienten durch eine gezielte Einwanderungspolitik in Kombination mit einer umfassenden familien- und kinderfreundlichen Politik in der Regel außer acht. Beispielsweise liegt in jenen Ländern, in denen die Erziehung von Kindern finanziell stark gefördert wird und wo abgesicherte Erziehungsphasen, reduzierte Arbeitszeiten für Eltern sowie bezahlbare und effiziente Kinderbetreuungseinrichtungen usw. das „Unternehmen“ Familie entlasten, die Geburtenrate mit über 1,8 wie in Dänemark, Finnland und Schweden oder 1,6 wie in Frankreich deutlich über der deutschen mit nur 1,3 Geburten pro Frau (Statistisches Bundesamt 1999, S. 216).

Abgesehen von Fragen nach der Entwicklung und der Beeinflussbarkeit von Altersquotienten ist das zugrundeliegende Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Erwerbsfähigen ohnehin weitgehend aussageelos. Selbst die Quote Rentnerinnen/Rentner – Erwerbstätige oder Rentnerinnen/Rentner – geleistetes Arbeitsvolumen gibt noch keine letzte Klarheit über die tatsächlichen Herausforderungen an das Rentensystem.



Letztlich ist das den Produktivitätsfortschritt berücksichtigende Verhältnis von (zukünftigen) Rentnerinnen und Rentnern zum (zukünftigen) realen Sozialprodukt entscheidend. Für die Versorgung der zu einer bestimmten Zeit vorhandenen Rentnerzahl ist es unerheblich, wieviel Arbeitsstunden geleistet werden *könnten*, ausschlaggebend ist, wieviel *tatsächlich* geleistet werden *und* welches Bruttoinlandsprodukt (BIP) in dieser Zeit erwirtschaftet wird.

Die gesamte Beschäftigungslücke (= offene + verdeckte Arbeitslosigkeit + stille Reserve) lag im Jahr 2000 in Deutschland bei 7,5 Millionen, was rund 20 vH der 38 Millionen Erwerbstätigen ausmacht. Sollte es in Zukunft gelingen, diese unfreiwillig Nicht-Erwerbstätigen in den Produktionsprozeß zu reintegrieren, könnte dies im Falle eines relativen Rückgangs der Anzahl der Erwerbsfähigen das geleistete Arbeitsvolumen relativ stabilisieren und negative Wirkungen auf das Nationaleinkommen kompensieren. Insofern gilt auch für die Rentenproblematik, daß die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit langfristig die beste Rentenpolitik darstellt. Das eigentliche Problem ist damit nicht in der Altersquoten-, sondern in der Erwerbstätigenentwicklung zu sehen. Die Rentenfinanzierungsproblematik begründet sich auf absehbare Zeit nicht durch eine zu geringe Zahl Erwerbsfähiger, sondern durch zu wenig Erwerbstätige, so daß heute wie in Zukunft nicht das Erwerbstätigenpotential, sondern dessen Ausschöpfung das erstrangig zu lösende Problem darstellt. Insofern ist bereits die Grundlage der heutigen Rentenreformdiskussion von einem Widerspruch gekennzeichnet: Einerseits steht das Problem einer zu geringen Zahl an Erwerbsfähigen im Mittelpunkt, andererseits ist derzeit nicht zu erkennen, wie die bestehende Beschäftigungslücke in einer Größenordnung von über sieben Millionen in Zukunft geschlossen werden kann.

Selbst wenn alle demographischen Annahmen, die derzeit Grundlage des Aktionismus in der Rentenpolitik sind, als zutreffend unterstellt würden, sind keine Entwicklungen erkennbar, die ein Umsteuern in der Rentenfinanzierung unumgänglich machen würden. Dies zeigt eine einfache Rechnung: Eine Steigerung der Produktivität um 2,5 vH jährlich führt in den nächsten 30 Jahren zu einer Zunahme des realen Einkommens und – bei unveränderten Verteilungsverhältnissen – der Gewinne um den Faktor 2,1, also zu etwas mehr als einer Verdoppelung. Wenn in dieser Zeit

die Beiträge zur Rentenversicherung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer von heute 9,55 vH auf 11,8 vH stiegen, womit das bisherige Rentenniveau ohne „Reformen“ aufrecht erhalten würde, ergäbe sich nach 30 Jahren eine Steigerung des um die Rentenbeiträge verminderten Einkommens um den Faktor 2,05, also immer noch eine gute Verdoppelung. Vor diesem Hintergrund hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits im MEMORANDUM 2000 die geplante Reform der Rentenversicherung abgelehnt.

Unabhängig davon, wie schwierig die Versorgung der Rentnerinnen und Rentner in der Zukunft auch immer eingeschätzt wird, zeigt die ökonomische Analyse, daß ein Systemwechsel in der Rentenfinanzierung vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren unter den gegenwärtigen Bedingungen ungeeignet ist, den durch eine ungünstige Altersstrukturentwicklung verursachten Problemen langfristig zu begegnen (Mueller 1998). Das Kapitaldeckungsverfahren ist nicht weniger anfällig für Veränderungen in der Bevölkerungs- und Erwerbstätigenstruktur als das sozialstaatliche Umlageverfahren (Wagner/Kirner/Leinert/Meinhardt 1998, S. 836). Ob im Jahre 2040 das Rentensystem vollständig auf Kapitaldeckung oder vollständig auf einer Umlagefinanzierung beruht, ändert im Kern nichts an der Tatsache, daß X Erwerbstätige für Y Rentner aufkommen müssen. Die Versorgung von Menschen außerhalb der Erwerbstätigkeit erfolgt *immer* in einem realwirtschaftlichen Umlageverfahren, eine Binsenweisheit, die als „Mackenroth-These“ bereits vor rund 50 Jahren in die Auseinandersetzung über die Rentenfinanzierung eingegangen ist. Gerhard Mackenroth hatte in der damaligen Debatte über die zukünftige Finanzierung der Rente klargestellt: „Nun gilt der einfache und klare Satz, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß. Es gibt keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein ‚Sparen‘ im privatwirtschaftlichen Sinne – es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand. Das ist auch nicht eine besondere Tücke oder Ungunst unserer Zeit, die von der Hand in den Mund lebt, sondern das ist immer so gewesen und kann nie anders sein.“ (Mackenroth 1952, S. 41) Zwar ist zu ergänzen, daß sich unter den Bedin-

gungen globalisierter Wirtschaften aus dem Kapitaldeckungsverfahren die grundsätzliche Möglichkeit einer zeitlichen und/oder räumlichen *Entkoppelung* von Produktion und Verbrauch ergibt, da über einen erhöhten Außenbeitrag heute Ansprüche gegenüber dem Ausland erworben werden, die erst morgen eingelöst zu werden brauchen. Allerdings handelt es sich hierbei um keine dauerhafte *Abkoppelung*. Eine Volkswirtschaft kann und wird nicht dauerhaft von anderen alimentiert werden. Langfristig bleibt für die Rentenproblematik entscheidend, welchen Umfang an Gütern und Dienstleistungen eine Volkswirtschaft heute und in Zukunft hervorbringen kann. Eine zeitliche Entkopplung ist grundsätzlich auch nur dann möglich, wenn das Ausland gerade in der Zeit Leistungsbilanzüberschüsse realisieren kann, in der dies zur Versorgung der deutschen Rentnerinnen und Rentner nötig ist. Sofern das Ausland aber – worauf im folgenden noch eingegangen wird – mit den gleichen demographischen Problemen konfrontiert ist, wird selbst bei bestehenden monetären Forderungen gegenüber dem Ausland der Import von Gütern und Dienstleistungen ausbleiben. Neue internationale Verteilungskonflikte würden in diesem Fall absehbar.

Die Art der Finanzierung wäre allerdings dann von nachhaltiger Bedeutung, wenn sich nachweisen ließe, daß hiermit unterschiedliche Wachstumsverläufe und Produktivitätsentwicklungen induziert würden. Bei aller vordergründigen Rhetorik, die aus verständlichen Gründen etwa von der Versicherungswirtschaft zur Untermauerung einer kapitalgedeckten Rente zu vernehmen ist – sicherer, leistungsfähiger, billiger usw. –, ist dieses Argument einer genaueren Prüfung wert, zumal sich hierauf auch die Behauptung gründet, das Kapitaldeckungsverfahren werfe dauerhaft höhere Renditen ab und sei daher dem an die Arbeitseinkommensentwicklung gekoppelten Umlageverfahren prinzipiell überlegen.

Die unterstellte positive Korrelation zwischen Kapitaldeckungsverfahren und steigenden Wachstumsraten geht auf neoklassische Wachstumsmodelle zurück: Höhere Sparleistungen führen demnach über sinkende Zinssätze zu einem Anstieg des Investitionsvolumens und dieses wiederum zu höherem Wachstum. Fraglich ist jedoch, ob diese Kausalität auch für reife Industriegesellschaften gilt. Für diese Länder wird es angesichts der bereits heute bestehenden Kapitalverwertungsprobleme kaum möglich sein, für die anzusparenden finanziellen Mittel – bei einer vollständig

kapitalgedeckten Rente gehen Schätzungen für die Bundesrepublik von einem Volumen von bis zu 10 Billionen DM aus (Zinn 1999, S. 87) – entsprechende Anlagemöglichkeiten zu finden. In jedem Fall ist mit einem Rückgang der Durchschnittsrendite von Investitionen zu rechnen, da mit ansteigendem Investitionsvolumen auf weniger profitable Projekte ausgewichen werden muß. Die Versicherungswirtschaft jedenfalls hat schon jetzt die Renditeerwartungen nach unten korrigiert.

Der Rückgang der Renditen wäre aber noch eine vergleichsweise harmlose Folge der Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren. Da der Ausstieg aus der paritätischen Finanzierung von den privaten Haushalten eine höhere Sparleistung verlangt, zudem ein Teil der privaten Aufwendungen in den Kassen der privaten Versicherungen landen wird, sind negative Auswirkungen auf die Masseneinkommen unumgänglich. Bei sich (weiter) abschwächender Binnennachfrage kann auch nicht mit einem kompensierenden Anstieg der Investitionen gerechnet werden. Auch wenn die schwache Konsumententwicklung mit einer höheren gesamtwirtschaftlichen Sparquote einhergehen wird, so wird sich doch keine wachstumsfördernde Initialzündung ergeben, da hierfür die Voraussetzung, nämlich vorangegangene Kapitalknappheit, fehlt. Erwartungen an die Wachstumswirkung eines kapitalgedeckten Rentensystem würden somit enttäuscht (Wagner/Kirner/Leinert/Meinhardt 1998, S. 838). Die realwirtschaftliche Entschärfung der gesellschaftlichen Folgen eines gestiegenen Altersquotienten wäre gescheitert.

In diesem Zusammenhang kristallisiert sich die Frage als zentral heraus, wer letztlich zum Schuldner der privaten Haushalte werden wird bzw. werden kann – jetzt aber gewissermaßen auf „erhöhter Stufenleiter“: Eine weiter steigende gesamtwirtschaftliche Ersparnis auf bereits hohem Niveau bei gleichzeitig zurückgehender Massennachfrage und unter den Bedingungen einer parallel verfolgten öffentlichen Entschuldungspolitik wirft Probleme für die Kapitalverwertung in bislang nicht gekannter Dimension auf, die – wie auch die Versicherungswirtschaft erkennt – letztlich nur durch einen höheren Kapitalexport gelöst werden könnten. Eine hierdurch induzierte erhöhte ausländische Nachfrage, die die weggefallene inländische Investition und Konsumtion vollständig oder wenigstens weitgehend kompensiert, ist allerdings nicht zu erwarten. Auch wenn der Außenwirtschaftstheoretiker darauf hinweisen wird, daß Kapitalexporte

nicht ohne Auswirkungen auf die Leistungsbilanz bleiben, Kapitalexporte also vermehrte Güter- und Dienstleistungsexporte nach sich ziehen, ist die Kompensation nie zeitgleich und vollständig. Der saldenmechanisch immer gewährleistete ex-post-Ausgleich der Zahlungsbilanz erfolgt eben nicht nur über die Leistungsbilanz, sondern auch über eine Veränderung der Forderungen gegenüber dem Ausland, so daß von einer nachfragewirksamen automatischen Kompensation von Netto-Kapitalexporten durch entsprechende Leistungsbilanzüberschüsse nicht ausgegangen werden kann.

Aus der Sicht der kapitalimportierenden Länder ergibt sich gleichzeitig die Notwendigkeit, Leistungsbilanzdefizite mit entsprechend negativen Arbeitsmarktwirkungen hinnehmen zu müssen. Ob und inwieweit die „ausländische Wertschöpfung in den Dienst der Finanzierung der nationalen Renten“ gestellt werden kann, wie Rürup (2000, S. 458) die spätere realwirtschaftliche Einlösung der Forderungen gegenüber den Ausland euphemistisch umschreibt, ist höchst unsicher. Da sich in den Gesellschaften, in denen das Kapital vorzugsweise angelegt wird, nämlich in Industrieländern, die Alterungsproblematik in der Tendenz genauso stellt, müßten diese gerade in dem Moment Leistungsbilanzüberschüsse realisieren, in dem sie selbst mit einem Güter- und Dienstleistungsmangel aufgrund einer hohen Zahl wirtschaftlich inaktiver Menschen konfrontiert sind (Wagner/Kirner/Leinert/Meinhardt 1998, S. 837; Kirner/Meinhardt/Wagner 2000, S. 481). Selbst ein Umlenken der Kapitalströme nach Indien, China und andere Schwellenländer bietet keine Lösung, da diese aufgrund ihrer Geburtenbeschränkungsprogramme zukünftig vor wesentlich größeren demographischen Problemen stehen werden.

Der Wechsel von der umlagefinanzierten zur kapitalgedeckten Rente birgt also kaum abschätzbare Risiken. Die grundsätzliche Beibehaltung des bewährten umlagefinanzierten Rentensystems scheint aus makroökonomischer Sicht sogar die bessere Alternative zu sein. Diese Schlußfolgerung drängt sich um so mehr auf, als, wie eingangs gezeigt, unter Berücksichtigung der Produktivitätsentwicklung (von einer gezielten Einwanderungs- und Familienpolitik ganz abgesehen) kaum von einem zukünftigen Generationen übermäßig belastenden Rentenproblem gesprochen werden kann.

Aus Sicht der abhängig Beschäftigten stellt sich das derzeit diskutierte

Rentenreformpaket ohnehin als wenig attraktive Lösung dar. Trotz mehrfacher Nachbesserungen

- wird zwecks Begrenzung der sogenannten gesetzlichen Lohnnebenkosten und zur vermeintlichen (Wieder-)Herstellung von „Generationengerechtigkeit“ der Arbeitnehmeranteil zur Altersvorsorge im Jahre 2030 auf 15 vH steigen und damit 4 vH-Punkte höher liegen als der Arbeitgeberanteil;

- ist Privatvorsorge nicht als Ergänzung, sondern als Ersatz für bislang paritätisch finanzierte, solidarische Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung angelegt;

- fällt die „Riester-Rente“ perspektivisch noch unter die „Blüm-Rente“;
- werden Frauen, Arbeitslose, Langzeitkranke und Erwerbsgeminderte stark benachteiligt;

- wird das Armutsrisiko im Alter, bei Invalidität und im Hinterbliebenenfall künftig wieder steigen;

- wird das sozialpolitische Ziel der Lebensstandardsicherung für sogenannte Standarderwerbsbiographien über die soziale Rentenversicherung ebenso aufgegeben wie dessen paritätische Finanzierung.

Mit Blick auf den letzten Punkt ist ergänzend auf die bislang weitgehend der Kritik entgangene Problematik hinzuweisen, daß der zunehmende Anteil von Teilzeitjobs in der Bundesrepublik sich negativ auf die Entwicklung der Rentenhöhe auswirkt (Nickel 2000, S. 1327ff.). Nachdem das Statistische Bundesamt infolge der besseren Erfassung der sogenannten 630 DM-Jobs die Erwerbstätigenzahlen mehrfach nach oben korrigiert hat, sind zwangsläufig alle anderen volkswirtschaftlichen Indikatoren, die eine Erwerbstätigenzahl enthalten, ebenfalls zu korrigieren. Dies bleibt nicht ohne Einfluß auf die Durchschnittslöhne, die nach der gängigen Rentenformeln die Rentenhöhe beeinflussen. Auch wenn Angaben über Nettoverdienste für das Jahr 2000 noch nicht vorliegen, läßt sich das Grundproblem anhand der Entwicklung der Bruttoverdienste erläutern: Von 1995 bis 2000 erhöhten sich die jährlichen Bruttoverdienste der abhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik um 5,5 Prozent von 47.000 DM auf 49.600 DM (+ 1,1 Prozent im Jahresdurchschnitt). Auf der Basis dieser Lohnentwicklung wird im Normalfall der jährliche Rentenzuwachs bestimmt, der die Renten an die Lohnentwicklung koppeln soll. Diese so ausgewiesenen Verdienste besitzen aber einen Makel:

Der Zuwachs an Einkommen der Arbeiter und Angestellten wird zu niedrig ausgewiesen, weil ein zunehmend höherer Anteil von Teilzeitbeschäftigten die Durchschnittslöhne je Beschäftigten verringern. Für die zurückliegenden fünf Jahre kann abgeschätzt werden, daß nicht lediglich 5,5 Prozent für die Rentendynamisierung hätten zugrunde gelegt werden dürfen, sondern wesentlich höhere 7,9 Prozent – ein Unterschied von immerhin 1 zu 1,4! Schätzungen zeigen, daß sich mit jeder Million neu erfaßter 630-Mark-Jobs der Durchschnittslohn um etwa 2,6 Prozent verringert.

Obwohl aus diesen sinkenden Durchschnittseinkommen im Zuge der „besseren“ Erfassung der geringfügigen Beschäftigung für die künftigen Renten ein höherer Abschlag resultiert als alle vorgeschlagenen, verworfenen und schließlich ausgehandelten Korrekturfaktoren, wurde dieser Tatbestand beim Streit über die künftige Rentenanpassungsformel bislang „vergessen“. Bleibt es bei der jetzigen Regelung, so könnte die Tatsache, daß bei künftigen Rentenanpassungen für Vollzeitbeschäftigte auch niedrige Löhne von nur geringfügig und Teilzeitbeschäftigten mit einbezogen finden, das Bundesverfassungsgericht beschäftigen.

Zusammenfassend erweist sich der Ein- oder Umstieg in die kapitalgedeckte Rente letztlich als generationenübergreifendes Projekt einer weiteren Belastung der Arbeitseinkommen bei gleichzeitiger Entlastung der Kapitaleinkommen. Die rot-grüne Bundesregierung leistet mit dieser Reform einen deutlichen Beitrag zur weiteren Polarisierung von Einkommen und Vermögen, ohne daß positive gesamtwirtschaftliche Effekte benennbar wären. Dagegen sind die Risiken, die auf einem mit Kapitaldeckung verbundenen Aufbau eines Kapitalstocks, nachfolgender nachlassender binnenwirtschaftlicher Nachfrage, Kapitalexport, Inflation von Vermögentiteln, Währungsturbulenzen, Börsencrashes usw. beruhen, kaum kalkulierbar. Sollten sich unter Beibehaltung des in jüngster Zeit ohne Grund diskreditierten Umlageverfahrens tatsächlich überproportionale Belastungen der Beitragszahler einstellen, also sich durch Zuwanderung, Familienpolitik, Produktivitätsfortschritt und Abbau der Massenarbeitslosigkeit keine Entschärfung der Rentenfinanzierungsproblematik bewerkstelligen lassen, wäre das System – etwa durch Erweiterung der Versicherungspflicht auf Vermögenseinkommen („Schweizer Modell“), An- oder Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze und Einbeziehung neuer Be-

schäftigtengruppen – flexibel genug, um auf derartige Probleme zu reagieren. Aus diesen Gründen lehnt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die rot-grüne Rentenreform mit ihren Kernelementen Aufbau einer privaten Zusatzrente und Ausstieg aus der bewährten paritätischen Finanzierung ab.

## Literatur

- Kirner, Ellen/Meinhardt, Volker/Wagner, Gert G., Probleme der Altersvorsorge allein durch Änderung des Finanzierungsverfahrens nicht zu lösen, in: DIW Wochenbericht 30/00
- Mackenroth, Gerhard, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Berlin 1952
- Mueller, John, The stock market won't beat social security. Both are driven by the same economic and demographic trends, in: Challenge 2/98
- Nickel, Tobias, Die Last des langen Lebens. Renten im Reformlabyrinth, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/00
- Rürup, Bert, Das Riestersche Rentenreformkonzept: Evolution statt Restauration oder Revolution, in: Wirtschaftsdienst 8/00
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1998/99, Berlin 1998
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1999 für das Ausland, Wiesbaden 1999
- Wagner, Gert/Kirner, Ellen/Leinert, Johannes/Meinhardt, Volker, Kapitaldeckung: Kein Wunder für die Altersvorsorge, in: DIW Wochenbericht 46/98
- Zinn, Karl Georg, Sozialstaat in der Krise. Zur Rettung eines Jahrhundertprojekts, Berlin 1999

### 3. Gesundheitspolitik – nach der Reform ist vor der Reform

Die aktuelle Diskussion um die Folgen der Gesundheitsreform 2000 (GRG 2000), um Krankenhausfinanzierung, ausgeschöpfte Budgets, Rationierung von Gesundheitsleistungen, ausufernden Kassenwettbewerb lassen das eigentliche Dilemma der herrschenden Gesundheitspolitik vergessen: die rot-grüne Koalition will wie seinerzeit schon die konservativ-liberale eine Entlastung der Lohnnebenkosten durch Dämpfung der Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) erreichen, ohne zugleich die Wachstums- und Einkommenschancen im personal- und innovati-onsintensiven Gesundheitssektor zu beeinträchtigen. Dabei war es nicht die Ausgabenentwicklung, welche die Finanzierungsprobleme der Krankenversorgung verursacht hat. Seit etwa 1980 ist in Deutschland der Anteil der Gesundheitsausgaben bzw. der GKV-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt nahezu konstant geblieben. Vielmehr stiegen die Beitragssätze in der GKV, weil deren Finanzierungsbasis, die Einkommen der abhängig Beschäftigten, stagnierte bzw. relativ zum Bruttoinlandsprodukt sank.

Die im Kompromiß von 1992 zwischen CDU/FDP/SPD vereinbarte Lösung des Problems bestand zum einen darin, mehr Geld ins System zu pumpen, allerdings vor allem finanziert von Patienten, d.h. unter Verschonung der Arbeitgeber. Zum anderen wurde der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen insbesondere durch weitgehende Kassenwahlmöglichkeiten für die Versicherten verschärft. Zunächst um die durch auseinanderdriftende Beitragssätze zwischen Zwangs- und Wahlkassen gefährdete Solidarität in der sozialen Krankenversicherung wiederherzustellen. Tatsächlich aber mindert der damit verbundene Kassenwettbewerb durch Risikoselektion die solidarischen Ausgleichsmechanismen und destabilisiert die sozialen Grundpfeiler der GKV.

Die damals wie heute gebetsmühlenhaft vorgetragene Forderung von Marktökonomien, die Leistungen der GKV auf ein absolutes Minimum zu begrenzen und den Rest privat finanzieren zu lassen, wird verständli-

cherweise von großen Teilen der Ärzteschaft begeistert begrüßt, die sich von der privat finanzierten Versorgung zusätzliche Einkommens-Spielräume versprechen, und dies, ohne dabei die Wirtschaft mit steigenden „Arbeitgeberbeiträgen“ zur Krankenversicherung zu vergrätzen.

Die rot-grüne Koalition trat nach dem Regierungswechsel mit dem an sich vernünftigen Konzept an, eine globale Ausgabenbegrenzung bei Aufrechterhaltung einer solidarischen Finanzierung mit strukturellen Veränderungen und Anreizen zu verbinden, die auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei gleichzeitig verbesserter Qualitätssicherung zielen.

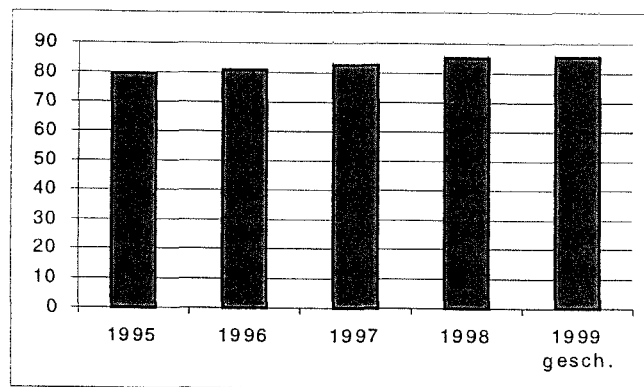
Wesentliche Säulen dieses Konzepts konnten aber weder gegen die Lobbys der selbständigen Ärzte und der Pharmahersteller noch im Bundesrat durchgesetzt werden. Die Regierung überläßt es jetzt insbesondere den Kassen, aus der Rumpfreform etwas Brauchbares zu machen. Diese Art der Umsetzung stößt auf zahlreiche Probleme im Detail. Außerdem zeitigt der nach 1992 eröffnete Kassenwettbewerb erst jetzt seine fatale Wirkung. In der laufenden Legislaturperiode wird es keine substantielle Gesundheitsreform mehr geben. Jedoch ist zu befürchten, daß auch die positiven Elemente der Gesundheitsreform 2000 im politischen Hickhack der mit der Umsetzung befaßten Verbände zerrieben werden. Schließlich zeigen die ersten Äußerungen der neuen Gesundheitsministerin eine gewachsene Kompromißbereitschaft gegenüber den Verbändelobbys.

#### 3.1 Krankenhäuser: Finanznot befördert die Privatisierung

Das Gesundheitsstrukturreformgesetz 2000 war im Kern ein Krankenhausreformgesetz. Ursache dafür, daß der Krankenhausbereich besonderer Gegenstand von Kostendämpfungsmaßnahmen war, ist die Tatsache, daß die Ausgaben für die stationäre Versorgung mit einem Drittel aller GKV-Ausgaben der größte einzelne Ausgabenposten in der GKV ist. Einsparungen im Krankenhausbereich wirken sich damit auf die Gesamtausgaben deutlicher aus als in anderen Bereichen. Überdies sind die Trägerinteressen von öffentlichen, frei gemeinnützigen und privaten Trägern heterogener als etwa die der vertragsärztlichen Versorgung. Sparmaßnahmen in Krankenhäusern führen nicht zu verschlossenen Krankenhausportalen und selten zu einer Flut von Plakaten und Flugblättern auf Sta-

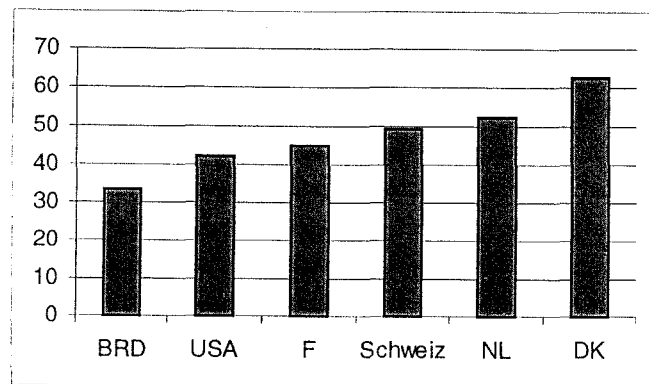
tionen und in Ambulanzen. Überdies deuten die in Deutschland im Vergleich zum europäischen Umfeld bis zu 50 vH höheren Verweilzeiten und ebenso höherer Bettendichte auf vorhandene Wirtschaftlichkeitsreserven hin. Die Mär von den kostentreibenden Krankenhäusern hält sich mit erstaunlicher Zähigkeit. Ein Vergleich der Entwicklung der GKV-Ausgaben für Krankenhausleistungen zeigt, daß zwischen 1995 und 1999 die Ausgaben um weniger als 10 vH stiegen, allerdings auch aufgrund der strikten Budgetierung im Krankenhausbereich.

*GKV-Krankenhauskosten in Mrd. DM*



Quelle: BMG

*Anteil der Krankenhauskosten an allen Gesundheitskosten in vH*



Quelle: OECD, aus: ÖTV-Report GeKiSS, Stuttgart 2000

Vergleicht man den Anteil der Krankenhauskosten an den Gesamtausgaben für die Gesundheitsversorgung mit dem anderer Länder, zeigt sich auch, daß die stationäre Versorgung bei uns einen konstant geringen Anteil an den Gesundheitsausgaben hat, auch wenn die Daten aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen nur bedingt vergleichbar sind.

Von der jetzigen ebenso wie von der Vorgänger-Bundesregierung wird auf Überkapazitäten im Krankenhausbereich hingewiesen. Dabei zeigt sich, daß etwa die Verweildauer, aber auch die Bettendichte kein ausreichender Indikator für die Wirtschaftlichkeit der stationären Versorgung ist. Zunächst sind sie nur Hinweise auf eine extensive statt intensive stationäre Krankenhausversorgung. Lange Krankenhausverweilzeiten, mit denen logisch eine hohe Bettendichte in Zusammenhang steht, mögen in Einzelfällen Hospitalisierung sein, in anderen Fällen nützen sie den Patienten, insbesondere angesichts der immer noch schlechten Kooperation zwischen ambulanter und stationärer Versorgung und der in Deutschland unterentwickelten Hauskrankenpflege. Die strikte Trennung ambulant-stationär stellt sicherlich, neben der demographischen Entwicklung sowie der zunehmenden Behandlungsfähigkeit von Erkrankungen, einen nicht unwesentlichen Grund für die stetige Zunahme von Krankenhausauffällen dar. Da Krankenhäuser ihre PatientInnen zumeist zugewiesen bekommen, liegt es nahe, daß diese ambulant aus medizinischen Gründen nicht behandelt werden können oder aus finanziellen Gründen („beggar my neighbour“) nicht behandelt werden sollen.

### *Durchgängige Einführung leistungsorientierter Vergütungssysteme*

Einer der grundsätzlichen Denkfehler der liberalen Gesundheitsökonomie, die heute die Gesundheitspolitik dominiert, ist die Auffassung, daß über Vergütungssysteme ein bestimmtes gewolltes Marktergebnis erreichbar ist. Vor diesem Hintergrund ist auch die Einführung der diagnosebezogenen Fallgruppen (DRG) zu sehen, die in naher Zukunft zu einer dramatischen Veränderung der Krankenhauslandschaft führen wird. Es besteht die Erwartung, daß sich dadurch Wirtschaftlichkeitsreserven aufdecken lassen und quasi ein wahrer Preis für eine bestimmte Krankenhausleistung entsteht. Tatsächlich sind in den Anfangsjahren deutliche

Ausgabeneinsparungen zu erwarten. Die gleiche Theorie, die vehement für dieses System eintritt, liefert aber auch das Argument für sein letztlisches Scheitern: Die Marktteilnehmer stellen sich letztendlich auf dieses System ein und passen ihr Marktverhalten entsprechend an. Preisrückgänge versiegen, die Marktkonsolidierung tut ihr übriges. Die strukturellen Bedingungen für die Entwicklung von Gesundheitsleistungen werden nicht beseitigt, neue strukturelle Deformationen kommen hinzu. Dies wird durch amerikanische Erfahrungen bestätigt. Es steht zu befürchten, daß mit dem deutschen DRG-System, das in seiner flächendeckenden Durchsetzung international in dieser Form ein einmaliges Experiment darstellt, gleiches geschieht und die Krankenhauslandschaft mit DRG auf reine Betriebswirtschaft und Profitorientierung getrimmt wird.

Geplant ist die budgetneutrale Einführung ab dem Jahr 2003 mit einer Übergangsphase bis zum Jahr 2007, in der das Preisniveau der Krankenhäuser, für welche die DRG unauskömmlich sind, schrittweise auf das kalkulierte Preisniveau abgesenkt werden soll. Schon jetzt ist jeglicher Rechtsanspruch auf die Budgetanrechnung gegenüber der Grundlohnsammenentwicklung höheren Tariflohnsteigerungen gestrichen. Hier hat die rot-grüne Regierung faktisch die Tarifaufonomie ausgehebelt. Der Wettbewerbs- und Kostendruck wird darüber hinaus Krankenhäuser vermehrt in die Tariffucht drängen, oft verbunden mit Trägerwechsel und Privatisierung.

### *Privatisierung*

Es verwundert nicht, daß sich private Krankenhauskonzerne vehement für eine strikt leistungsorientierte Vergütung ausgesprochen haben. Verluste öffentlicher Krankenhäuser, fehlende Konzepte für eine regionale Gesundheitspolitik, schlechte kommunale Finanzausstattung und haushaltsrechtliche Auflagen bei der Finanzierung der Umstellung auf die neuen Bedingungen im Krankenhausbereich treiben den privaten Betreibern die öffentlichen Krankenhäuser als leichtes Beutegut ins Netz. Die Gründung von kommunalen Krankenhaus-GmbH ist dabei meist ein erster Schritt dazu. Schwache Finanzausstattung, jahrelange Unterkapitalisierung, der häufig verschlafene Wandel vom öffentlichen Verwalten zum

öffentlichen unternehmerischen Management stellen Nachteile im Start in den neuen Wettbewerb dar, der auch in der privaten Rechtsform schwer aufgeholt werden kann. Dieser Prozeß ist im Osten schon sehr viel stärker voran geschritten als im Westen.

Die langfristigen Gefahren der Privatisierung für das System der sozialen Absicherung des Krankheitsrisikos werden meist ebenso übersehen wie die gestalterischen Potentiale eines starken öffentlichen Krankenhaussektors. Die kürzlich erschienene Studie des DIW zur zukünftigen Erfordernis an stationären Leistungen macht deutlich, daß der Bedarf an Krankenhausbetten konstant bleibt. Gleichzeitig sind die bedeutsamen privaten Unternehmen im Krankenhausmarkt an einer Hand abzuzählen. Konzernbildung mit Einfluß auf die krankenhauspolitische Willensbildung und damit Gestaltungsfähigkeit, regionale Monopole, aber auch die Unterwerfung des Gesundheitswesens unter die Gesetzmäßigkeiten eines internationalisierten Kapitalmarktes sind einer sozialen Gestaltung des Gesundheitswesens abträglich. Gerade letzteres macht auch die Kurzsichtigkeit einer mit zielentleerter Wettbewerbsrhetorik begründeten Privatisierungspolitik deutlich. Privates Gewinninteresse bedarf des stetigen Wachstums. Spätestens wenn der heutige Krankenhausmarkt aufgeteilt ist, ist ein (grundsätzlich gedeckeltes) soziales Sicherungssystem diesem Wachstumsanspruch nicht mehr gewachsen. Schon 1998 unkte daher die Monopolkommission, dem Sozialen bekanntermaßen immer schon wenig zugetan, daß die GKV dem Wachstumsmarkt Gesundheitswesen mehr als hinderlich sei. Privatisierung ist also nicht einfach nur der Weg zu vermeintlich mehr Wirtschaftlichkeit, der zum großen Teil durch schlechtere Bezahlung der Beschäftigten erkaufte wird, sie ist auch ein gesundheitspolitischer Sprengsatz für die soziale Krankenversicherung.

### *Neuordnung der Krankenhausförderung und Krankenhausplanung*

Die 1972 mit dem KHG eingeführte dualistische Krankenhausfinanzierung beinhaltet die Finanzierung von Investitionen durch – anfänglich – den Bund und – seit 1985 nur noch – durch die Länder sowie die Finanzierung der Betriebskosten durch die Kassen. Sie wurde vor allem deshalb eingeführt, weil die monistische Finanzierung durch die Kassen ver-

sagt hatte. Trotz insgesamt dreistelliger Ausgabenzuwachsraten in den 60er Jahren befanden sich die meisten Häuser in einem katastrophalen baulichen Zustand. Die staatliche Investitionsförderung sollte diesen Mangel beseitigen helfen und erfüllte ihr Ziel zunächst auch. Angesichts spärlicher fließender Steuern blieb die Höhe der Fördermittel der meisten Bundesländer aber schon Ende der 70er Jahre hinter den Notwendigkeiten zurück. Zur Zeit gibt es in mehreren Bundesländern die Tendenz, die Monistik quasi durch die Hintertür einzuführen, die das Gesundheitsstrukturreformgesetz (GSG) mit der 1993 eingeführten möglichen Teilförderung der Investitionen eröffnete. Dies verstärkt den Trend zur Privatisierung, da insbesondere finanzstarke private Klinikketten in der Lage sind, diese Mittel aufzubringen und ihre Position am Markt zu stärken. Da sie zudem meist nicht tarifgebunden sind, holen sie sich diese Mittel dann durch Lohnabschläge bei ihren Beschäftigten wieder.

Grundlage für Krankenhausförderung ist die staatliche Krankenhausplanung, die den Kassen wegen des damit verbundenen Kontraktionszwanges und ihrem Interesse an Standortkonzentration ein Dorn im Auge ist. Krankenhausplanung muß in staatlicher Hand bleiben, da die Kassen im Wettbewerb eigene existenzsichernde Ziele verfolgen. Sinnvoll ist die Umwandlung in eine Rahmenplanung und eine Schwerpunktplanung, die durch regionale Planung zu konkretisieren ist. Für die Finanzierung der Betriebskosten der Krankenhäuser ist zu fordern, daß die Ausgestaltung des zukünftigen Vergütungssystems für Krankenhausleistungen auf der Grundlage einer prozeßorientierten Personalbedarfsberechnung vorgenommen wird. Weiterhin sind hausspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen. Die volle Refinanzierung des Bundesangestelltentarifvertrages ist zu gewährleisten.

### *Integrationsversorgung*

Von allen politischen Kräften wird seit langem die Aufhebung der Trennung zwischen dem ambulanten und dem stationären Sektor gefordert. Gescheitert war man bisher am politischen Lobbyismus der Leistungserbringer, vor allem der Ärzte. Beispielhaft für einen fortschrittlichen Ansatz in dieser Richtung waren die Polikliniken und Ambulatorien im Osten,

die nach der Vereinigung – ungeachtet internationaler Beispiele für deren wirtschaftlicher und qualitativer Potentiale – auf Intervention der westdeutschen kassenärztlichen Interessenverbände zu Auslaufmodellen degradiert wurden. In Ostdeutschland waren und sind zum Teil noch wertvolle Erfahrungen vorhanden, an die man bundesweit anknüpfen kann. Mit den Regelungen zur Integrationsversorgung im Gesundheitsstrukturreformgesetz hat die Bundesregierung das Anliegen aufgegriffen.

Die Möglichkeiten der Krankenhäuser zur sinnvollen ambulanten Behandlung wurden im GRG 2000 kaum erweitert. Die Bedeutung des ambulanten Operierens wurde hingegen gestärkt, obwohl es durch das GSG seit 1993 zu einer deutlichen Fallzunahme gekommen ist, ohne das dies zu einem Rückgang stationärer Fälle geführt hätte. Dies läßt Zweifel an der medizinischen Indizierung der Leistungen aufkommen. Zudem ist eine Verbindung zum Krankenhaus aus Qualitäts- und Sicherheitsgründen in Form von ambulanten Operationszentren zu präferieren. Die derzeitigen Qualitätsanforderungen an die ambulant operierenden Praxen sind jedoch so gering gehalten, daß die meisten Krankenhäuser ambulantes Operieren nicht wirtschaftlich durchführen können. Mit dem GRG 2000 dürfen Operationen aus der Liste der Indikationen für das ambulante Operieren nur noch im begründeten Einzelfall stationär durchgeführt werden. Anstatt also die Indikationen im vorgelagerten ambulanten Bereich zu hinterfragen, wird aus Kostendämpfungsgründen die qualifiziertere Behandlung im nachgelagerten Bereich aufgegeben.

Eine Vernetzung von Gesundheitsleistungen unterschiedlicher Sektoren setzt die Abschaffung bestehender Monopole und die Verhinderung neuer voraus. Tatsächlich hat sich die Bundesregierung an diese Frage nicht herangetraut. Krankenkassen und die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) haben zwischenzeitlich, wie im GRG 2000 vorgesehen, eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen. Deren Inhalt bestätigte die schon bei der Verabschiedung des Gesetzes geäußerte Vermutung, daß die KBV das Ziel verfolgt, eine Rahmenvereinbarung zu Lasten Dritter abzuschließen, um ihre Monopolstellung für die ambulante Versorgung zu sichern. So hat sich die KBV etwa für ihre Mitglieder, die LandesKVen, ein Beitrittsrecht zu Integrationsversorgungsmodellen nach drei Jahren zusichern lassen. Äußerst problematisch ist, daß die Bundesregierung auch hier marktwirtschaftlichen Steuerungsmodellen treu geblieben ist. So sollen



Versicherte, die an der Integrationsversorgung teilnehmen, einen Beitragsbonus erhalten können. Damit wird die Integrationsversorgung aber nicht nur zu einem Marketinginstrument der Kassen.

Unabhängig von der Erfüllung wirtschaftlicher Erwartungen stellen solche Beitragsrabatte mittelfristig eine abgewandelte Form von Beitragsatzdifferenzierung dar. Aus heutiger Sicht ist der Bonus eine Belohnung für ein Abweichen vom Normalverhalten. Dies würde sich mit der Zeit ins Gegenteil wandeln. Der Bonusfall wird zur kostengünstigen Mindestabsicherung, zu der gegen Aufpreis dann auch eine weniger wirtschaftlichere Form wählbar ist. Der heutige Normalfall wird zum Wahltarif. Davon abgesehen entstehen sozialstaatliche Legitimationsprobleme, den von den Arbeitgebern formal finanzierten hälftigen Beitragssatz dauerhaft auch für die dann zumindest in Hinsicht auf den Beitragssatz teurere Versicherung aufzubringen.

Immerhin wird es sowohl für die Kassen, die Anbieter und die Versicherten Anreize zur Ausweitung der integrierten Versorgung geben können. Die Kassen erhoffen sich Einsparungen aufgrund der potentiellen Effizienzvorteile der Integrationsversorgung, denen durch geschickte Fall- und Budgetzuordnung nachgeholfen werden kann. Für Anbieter könnte das Interesse durch deren großzügige Beteiligung an den diversen Budgets und durch Wettbewerbsvorteile gegenüber den Outsidern geweckt werden. Die Versicherten lassen sich möglicherweise durch „Vorzugsbeitragssätze“ in die Integrationsversorgung locken. Jedenfalls ist in den Regelungen des SGB V nunmehr die Möglichkeit eines Verdrängungswettbewerbs angelegt, an dessen Anfang ein „Reservat für neue Versorgungsformen“ (Rebscher 2000) steht und an dessen Ende die herkömmlichen Strukturen zur Restgröße verkümmert sind. Die Integrationsversorgung verkommt so zu einer Billiglösung und vernachlässigt daher besonders deren bedarfsorientierte Aspekte, insbesondere als Leistungsformen für Multimorbide, chronisch Kranke und Schwerkranke.

Die Voraussetzungen zur Schaffung regionaler Netzwerke für integrierte Gesundheitsleistungen müssen verbessert werden, insbesondere durch Beteiligung aller Anbietergruppen in Form mehrseitiger Verträge. Die Finanzierung muß bundeseinheitlich geregelt werden, um die ungleichen Markt- und Verhandlungschancen der Vertragspartner auszubalancieren. Die Gestaltung muß sich an den folgenden Grundsätzen orientieren:

1. *Integration*: die sektorenübergreifende Vernetzung von bisher separat erbrachten Leistungen.

2. *Kooperation*: die Zusammenarbeit statt Wettbewerb unterschiedlicher Gruppen von Leistungserbringern und Berufsgruppen.

3. *Humanität*: die betriebliche und überbetriebliche Gestaltung der Prozesse um die zu betreuenden Menschen herum und nicht entlang wirtschaftlicher oder berufsständischer Einzelinteressen.

4. *Partizipation*: die Einbeziehung aller beteiligten Leistungserbringer, Versicherer und Patientenvertretungen in Entscheidungsprozesse.

### 3.2 Krankenkassen: Die Jagd nach „guten Risiken“

Die ab 1995 eingeführte Kassenwahlfreiheit für Versicherte beginnt jetzt ihre Früchte zu tragen. Immer mehr Versicherte verlassen die relativ teuren Allgemeinen Ortskrankenkassen (AOK) und Ersatzkassen und wechseln zu den mit niedrigen Beitragssätzen glänzenden Betriebskrankenkassen (BKK).

#### *Mitgliederentwicklung nach Kassenarten in Millionen Versicherte*

| Kassenart    | Jan. 1997 | Jan. 1998 | Jan. 1999 | Jan. 2000 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| AOK          | 21,3      | 20,8      | 20,4      | 20,1      |
| Ersatzkassen | 19,3      | 19,2      | 19,1      | 18,8      |
| BKK          | 5,4       | 5,7       | 6,2       | 7,2       |
| IKK          | 3,1       | 3,2       | 3,3       | 3,3       |
| Gesamt       | 49,1      | 48,9      | 49,0      | 49,3      |

Es bestätigt sich nun, was theoretisch vorhersehbar war: die Einführung des Kassenwettbewerb wird zum Sprengsatz für das solidarisch finanzierte Gesundheitssystem. Und zwar nicht nur deswegen, weil sich die Kassenwechsler fast ausschließlich an den niedrigsten Beitragssätzen orientieren und daher die preiswerten Kassen zu Lasten der teureren expandieren. Dies ist politisch gewollt und per se kein Nachteil. Das Problem besteht vielmehr darin, daß die Gründe für die Beitragssatzunterschiede

nicht in der Effizienz der Versorgung liegen, sondern – bei gleichem Leistungsumfang – zum einen in Unterschieden der sogenannten Risikostruktur und zum anderen in kassenspezifischen Unterschieden in der Ärztehonorierung.

Kassen mit einer schlechten Risikostruktur, d.h. mit überproportional vielen Versicherten, die aufgrund geringer Einkommen nur niedrige Beiträge zahlen oder die v.a. aufgrund belastender Berufe überdurchschnittlich viele Gesundheitsleistungen in Anspruch nehmen, haben zwangsläufig die höheren Beitragssätze und sind im Wettbewerb unterlegen. Dazu gehören vor allem die AOK, deren ungünstige Versichertenstruktur vor der Wettbewerbsöffnung im wesentlichen gesetzlich vorgegeben war.

Die hohen Beitragssätze der großen Ersatzkassen beruhen dagegen weitgehend auf im Vergleich zu anderen Kassenarten höheren Kopfpauschalen, die sie pro Mitglied in den Honorartopf für die Ärzte einzahlen. Die historisch entstandenen Unterschiede in den Kopfpauschalen sind ebenfalls im Rahmen des Gesundheitsstrukturgesetzes faktisch festgeschrieben worden und können heute auch vertraglich kaum geändert werden.

Zwar sollen Unterschiede in der Risikostruktur durch den Risikostrukturausgleich (RSA) kompensiert werden. Durch Ausgleichszahlungen sollen alle Kassen so gestellt werden, als hätten sie die gleiche Einkommens- und Altersstruktur. Allerdings berücksichtigt der RSA Morbiditätsunterschiede, also Unterschiede im Anteil der Erkrankten an den Versicherten, nicht bzw. nur unzureichend. Dies ist aus zwei Gründen fatal: Zum einen werden Kassen, die besonders viele Kranke zu versorgen haben, im Wettbewerb benachteiligt und können es sich daher grundsätzlich nicht leisten, durch optimale Versorgungskonzepte gerade die „teureren“ Kranken anzulocken. Zum anderen sind es nachweislich in erster Linie die gesunden Versicherten, die zu den preiswerten Kasse wechseln. Dadurch wird die Risikostruktur tendenziell immer weiter entmischt, so daß teure Kassen für die Kranken und billige für die Gesunden entstehen. Dies steht aber im Widerspruch zum Solidaritätsprinzip im Gesundheitswesen, dem zufolge die Gesunden für die Kranken, die Reichen für die Armen und die Jungen für die Alten einzustehen haben.

Solange aber die „Verlierer“-Kassen ihre Beitragssätze nicht erhöhen, wird dem Gesundheitssystem durch den Kassenwechsel Geld entzogen. Die Beitragssätze der Billigkassen von z.B. 10,5 vH können die durch-

schnittlichen Gesundheitsausgaben der GKV gar nicht decken. Würden alle Kasse diese Sätze fordern, so würden dem GKV-System 40 Mrd. DM, also knapp ein Sechstel ihres Finanzvolumens, fehlen. Wirtschaftlichkeitsreserven in dieser Höhe dürften aber derzeit kaum existieren, eine Unterversorgung der Kassenversicherten wäre unvermeidlich.

Die kürzlich von einer Gutachterkommission um das Forschungsinstitut IGES im Auftrag des BMG erarbeiteten Reformvorschläge für den RSA gehen in die richtige Richtung, weil sie die Berücksichtigung auch der Morbidität fordern, u.a. durch die Bildung eines Pools für Großrisiken. Ähnlich kommt das von den Ersatz- und Ortskrankenkassen in Auftrag gegebene Gutachten zu dem Schluß, daß insbesondere der Wechsel gesunder Versicherter und der von teuren chronisch Kranken im RSA finanziell berücksichtigt werden soll. Dies würde dazu beitragen, daß weniger die Selektion gesunder Patienten und mehr die gute Versorgung chronisch Kranker zum dominierenden Wettbewerbsparameter wird. Aber selbst ein perfekter Risikostrukturausgleich kann das Grundproblem einer wettbewerbsorientierten Kassenlandschaft nicht lösen. Es ist immer erfolgreicher, Wettbewerb um eine gute Versicherten- und damit Zahlerstruktur zu betreiben, als um teuer zu versorgende Kranke. Anders ausgedrückt: Langfristig wird die Einführung von Wettbewerbselementen in die Krankenversicherung das Solidaritätsprinzip nahezu unvermeidlich sprengen.

### *Alternativmedizin als Marketinginstrument*

Nichts zeigt die Absurdität des Wettbewerbs im Gesundheitswesen besser als der Streit um die Aufnahme der Akupunkturbehandlung in den Regelleistungskatalog der GKV.

Überraschenderweise plädierten die Ärztevertreter mit dem Hinweis auf den fehlenden Wirksamkeitsnachweis für Akupunktur gegen die Aufnahme, obwohl immer mehr Ärzte sie ihren PatientInnen anbieten. Die Kassenvertreter wiederum stimmten für die Akupunktur als Kassenleistung und damit für zusätzliche Belastungen ihrer Etats, weil sie die hohe Verbreitung und Akzeptanz dieser Behandlungsform unter den Versicherten als hinreichenden Grund bewerteten.

Dieses scheinbare doppelte Paradoxon löst sich auf, wenn man statt des medizinischen den ökonomischen Hintergrund der Dinge betrachtet: Die Ärzte müssen Akupunktur wegen der großen Nachfrage – ggf. auch gegen ihre eigene Überzeugung – anbieten, um angesichts der scharfen Konkurrenz ein Abwandern der Patienten zu anderen Ärzten, aber auch zu Heilpraktikern zu verhindern. Eine Aufnahme der Akupunktur in den Leistungskatalog würde aber bedeuten, daß sie nicht mehr neben, sondern innerhalb des gedeckelten vertragsärztlichen Honorarvolumens abgerechnet würde. Nebenerlöse gingen verloren. Außerdem wären die Gebührensätze dann deutlich niedriger als bei einer Privatabrechnung.

Die Krankenkassen müssen ebenfalls auf die hohe Akzeptanz der Akupunktur reagieren, weil deren Erstattung ein wichtiges Motiv für die Kassenwahl der Versicherten ist. Mehr noch: es werden damit vor allem junge, gebildete, gesundheitsbewußte Menschen, mithin „gute Risiken“ angesprochen, so daß die Erstattung von Akupunkturbehandlung ein wichtiges Instrument des Marketing und der Risikoselektion ist.

Ohne den medizinischen Nutzen der Akupunktur zu bewerten: Der Streit macht deutlich, wie Marketingziele und Einkommensansprüche medizinisch-wissenschaftliche Kriterien als Determinanten des Kassenleistungsspektrums verdrängen und der Übergang zwischen medizinischer Versorgung und Wellnessmärkten auch im Bereich der GKV fließend wird. Am Ende bestätigt man den gesundheitspolitischen Liberalismus, der Gesundheitsleistungen in wesentlichen Teilen als normale Konsumgüter ansieht und deshalb soziale Absicherung auf einen minimalen Kernbestand reduzieren möchte.

### *Rationierung statt Rationalisierung*

In schöner Regelmäßigkeit spitzt sich der Streit um Sinn und Unsinn von sektoralen Budgets gegen Ende eines jeden Jahres zu, wenn die Ärzte ankündigen, sie können angesichts ausgeschöpfter Honorar- und Arzneimittelbudgets sinnvolle, aber aufschiebbare Leistungen nicht mehr oder nur noch als Privatleistung erbringen, müßten Therapien in das nächste Jahr verschieben oder Patienten an Fachkollegen oder gar unnötigerweise in die Krankenhäuser überweisen.

Ob und wie weit solche Drohungen tatsächlich wahr gemacht werden, ist noch nicht sicher nachgewiesen. Aber Patienten fühlen sich unzureichend behandelt und suchen die Schuld bei den Krankenkassen, bei der Politik, in jedem Fall aber bei den Budgetregelungen. Sie werden medienwirksam in Geiselhaft genommen und für den Kampf der Ärzteschaft gegen Budgets instrumentalisiert.

Die Honorarbudgets sind eingeführt worden, um die Folgen angebotsinduzierter Leistungsausweitung einzudämmen, die bei niedergelassenen Ärzten insbesondere durch drei Faktoren vorangetrieben wurde:

- die Informationsasymmetrien zwischen PatientInnen und ÄrztInnen,
- die Einzelleistungsvergütung, derzufolge das Einkommen der Ärzte mit im Zweifel durch „Polypragmasie“ (Vielgeschäftigkeit) gewaltig gesteigert werden kann,
- die durch Werbung und andere mehr oder minder seriöse Informationsquellen gesteigerte Erwartungshaltung der Patienten.

Unter Budgetbedingungen setzen hier nun folgende Mechanismen ein:

- Der Anteil des einzelnen Arztes am gedeckelten Honorarvolumen hängt nicht nur von seinen eigenen Leistungen, sondern auch von denen seiner Kollegen ab. Leisten die mehr, sinkt der eigene Anteil. Daher ist es eine rationale Strategie für jeden einzelnen Arzt, seine Leistungen je Patient auszuweiten. Mittlerweile wurde dieses Vorgehen innerhalb der Kassenärzteschaft mit einem festgelegten sog. Praxisbudget beendet.

- Wenigstens in Ballungsgebieten sind angesichts sinkender Bevölkerung und Morbidität bei wachsender Ärztezahl deutliche Überkapazitäten entstanden. Der durchschnittliche Anteil des einzelnen Arztes am gesamten Honorarvolumen sinkt somit. Solange dieses Honorarvolumen an die Lohnentwicklung gekoppelt ist, vermindert sich also der Einkommensvorsprung der Ärzte.

Folgerichtig fordern die Kassenärztlichen Vereinigungen die Sprengung dieses Honorardeckels. Sie wollen unter Androhung von Leistungseinschränkungen ein neues Honorierungssystem durchsetzen, das den Ärzten ein Durchschnittseinkommen von 235.000 DM (nach Kosten, vor Steuern, derzeit etwa 180.000 DM) unabhängig von der Kapazitätsentwicklung sichert. Die GKV droht so von einem Krankenversorgungs- zu einem Ärzteversorgungssystem zu werden.

Die zweite Strategie der Ärzteschaft besteht darin, sich durch privat

abgerechnete Leistungen Zusatzeinkommen zu sichern. Ihr kommt jede Einschränkung der Erstattungspflicht der Kassen sehr entgegen.

Im Ergebnis zerstört die Kombination von Ausgabendeckelung, Kapazitätsexpansion und Honoraransprüchen unter Wettbewerbsbedingungen viel von dem, was es an ärztlicher Ethik, professionellen Qualitätsstandards und auch ökonomischer Vernunft gegeben haben mag. Letztlich bedarf es auch hier auf der Basis gesellschaftlich legitimer Ziel- und Prioritätensetzungsprozesse einer bedarfsgerechten Kapazitätsplanung, verbesserter Verfahren für eine nicht der Marktnachfrage, sondern fachlichen Standards verpflichteten Qualitätssicherung und einer vernünftigen Honorarentwicklung.

Besonders brisant ist die Lage bei Arzneimitteln. Die Budgetierung betrifft nicht direkt die Umsätze der Ärzte, sondern die der Pharmaindustrie. Aber es ist für den Arzt gerade unter Wettbewerbsbedingungen nicht einfach, sich den Erwartungen der Patienten und dem Druck der Pharmavertreter zu widersetzen. Außerdem besteht die Gefahr eines Regresses. Endlich hat die Ärzteschaft ein massives Interesse an der Desavouierung von Budgetregelungen jeder Art.

1999 wurde das Arzneimittelbudget in 11 von 23 Regionen (Kassenärztlichen Vereinigungen) überschritten, so daß den Ärzten dort ein Regreß in Höhe von 600 Mio. DM droht, obwohl auf das Bundesgebiet bezogen das Budget insgesamt unterschritten wurde. Letzteres deutet darauf hin, daß die Budgets keineswegs zu eng geschnitten sind. Rückendeckung im Kampf gegen die Budgets bekommen die Kassenärzte von der Pharmaindustrie, die den Nachweis zu führen versucht, daß Kassenpatienten Arzneiinnovationen vorenthalten werden. Dabei ist bekannt, daß diese nur selten therapeutisch überlegen sind, sondern überwiegend zur Absicherung oder Umgehung des Patentschutzes oder zur Durchsetzung verdeckter Preiserhöhungen auf den Markt gebracht werden.

Alles in allem gehören das Arzneimittel- und das Honorarbudget zu den sinnvollen Regelungen, solange Wirtschaftlichkeitsspielräume bestehen und sofern sie angemessen fortgeschrieben werden. Eine maßvolle Durchsetzung auch der Regresse wo erforderlich, könnte dazu beitragen, daß die Ärzte ein wenig mehr Widerstand gegen die Einflüsterungen der Pharmaindustrie leisten und damit auch den Interessen der Patienten und der Versicherten dienen.

### *Grundsätzliche gesundheitspolitische Ziele*

Die Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung des Solidarprinzips in der GKV muß Ausgangspunkt jeglicher Reform des Gesundheitswesens sein. Die Absicherung des Krankheitsrisikos hat unabhängig vom individuellen Risiko und der finanziellen Leistungsfähigkeit zu geschehen. Dazu gehört die Beibehaltung des Leistungskataloges der GKV in Hinsicht hinsichtlich sinnvoller und notwendiger Leistungen. Weitere Selbstbeteiligungen, Differenzierung in Grund- und Wahlleistungen sollten ebenso ausgeschlossen werden wie die Ausweitung bzw. Verbesserung des Risikostrukturausgleichs um Morbiditätsrisiken. Die paritätische Finanzierung ist beizubehalten. Die Einführung eines globalen Budgets oder anderer Formen der Budgetierung soll der Sicherung der wirtschaftlichen Leistungserbringung dienen. Diese Budgets sind bedarfsgerecht fortzuschreiben, um Qualitätsverschlechterungen zu vermeiden. Zur Feststellung des Bedarfs ist eine regionale Gesundheitsberichterstattung und -planung erforderlich. In letztere sollen die bisherigen Planungen einfließen; an ihr sollen die wesentlichen Akteure im Gesundheitswesen beteiligt sein. Die Fortschreibung der Budgets muß außerdem die Tarifsteigerungen in Rechnung stellen. Qualitätssicherung und die Förderung des Qualitätsmanagements müssen gestärkt werden. Dies bedeutet insbesondere die integrierte, also sektorenübergreifende Abbildung von Behandlungs- und Behandlungsprozessen. Qualitätssicherung ist ein übergreifendes Anliegen aller Beteiligten und muß deshalb zentral, also kassenunabhängig organisiert werden. Trotz zunehmend knapper Budgets darf sich Qualitätssicherung nicht der Kostendämpfung unterordnen, sondern hat vorrangig die Unter- und Schlechtversorgung zu bekämpfen.

### **3.3 Europäische Gesundheitspolitik: Wirtschaftsfreiheit gefährdet Gesundheitssicherung**

#### *Europa und nationale Subsidiarität*

Sozial- und insbesondere Gesundheitspolitik ist nach europäischem Recht im wesentlichen Aufgabe der einzelnen Mitgliedsstaaten. Die daraus re-

sultierende Bedeutungslosigkeit einer gestaltenden europäischen Gesundheitspolitik führt dazu, daß nationale Gesundheitspolitik den Bedingungen der innergemeinschaftlichen Standortkonkurrenz, wohlwollend mit „Systemwettbewerb“ umschrieben, unterworfen wird.

### *Europa und Freizügigkeit*

Andere Regelungsbereiche, die dem Zweck der EU unterliegen, wirken auf die strukturellen, in Deutschland teilweise auch konstituierenden Elemente des Gesundheitswesens. Wesentliche Elemente sind hier die Freizügigkeit von Arbeitskräften sowie der unbeschränkte Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und Kapital.

Diese langsame Erosion nationaler Strukturen ist durchaus nicht ungewollt. Die Leistungsfähigkeit und die Kostenträchtigkeit der jeweiligen Sicherungssysteme sind so deutlich unterschiedlich, daß aus Sicht von wettbewerblich orientierten Kommentatoren weit verbreitete „Wirtschaftlichkeitsreserven“ zu erwarten sind, die (zunächst) keine Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme selbst haben. Im besonderen Maße betroffen dürfte Deutschland sein, das nach den Niederlanden und Frankreich immerhin den dritthöchsten Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP aufweist.

Folgende Elemente, denen eine europäische Gesundheitspolitik Rechnung zu tragen hat, sollen kurz illustriert werden.

#### **Freizügigkeit der Arbeitskräfte**

Art. 39 EG-Vertrag sieht die unbeschränkte Freizügigkeit der Arbeitskräfte in der EU vor. Ausgenommen hiervon sind nur die Arbeitskräfte in der öffentlichen Verwaltung. Mit der zunehmenden Mobilität von Arbeitskräften entsteht ein Konvergenzdruck auf die sozialen Sicherungssysteme. Der EuGH etwa wird zunehmend mit Fragen konfrontiert, die um die Anerkennung von individuellen Ansprüchen aus den unterschiedlichen sozialen Sicherungssystemen resultieren.

Für das Gesundheitswesen allerdings bedeutsamer sind die Fragen der Niederlassungsfreiheit, insbesondere im ärztlichen Bereich. So sieht Art. 47 EG-Vertrag als Voraussetzung für die „schrittweise Aufhebung der Be-

schränkung für die ärztlichen, arzttähnlichen und pharmazeutischen Berufe“ die Koordinierung der Bedingungen für die Ausübung dieser Berufe vor.

Damit ist zunächst vor allem die gegenseitige Anerkennung von Diplomen usw. gemeint, nicht zuletzt aber auch der Zugang zum Beruf.

#### **Freizügigkeit von Kapital, Dienstleistungen und Gütern**

Die Urteile des EuGH aus dem Jahr 1998, die die grenzüberschreitende Leistungsanspruchnahme von Gesundheitsleistungen (hier für Brillen und Zahnersatz) im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme sanktionierte, ließ einige schon das Ende nationaler Gesundheitspolitik vorhersehen. Die Bundesregierung reagierte eher unwirsch und erklärte die Urteile für die GKV als irrelevant.

Damit ist kaum eine dauerhaft gesicherte Abgrenzung zwischen dem Freihandelsziel der EU und dem nationalen Ziel der Gesundheitssicherung erreicht, zumal die deutsche Gesundheitspolitik selbst zunehmend wettbewerbliche Elemente auf der Leistungsseite propagiert. Es bleibt die Frage, wie die nationalen Gesundheitssicherungssysteme vor den wirtschaftlichen Interessen europäischer Anbietergruppen, die durch den europäischen Ordnungsrahmen unterstützt werden, auf Dauer geschützt werden können.

#### **Systemkonkurrenz und der Faktor Arbeitskosten**

Dies gilt besonders angesichts des politischen Ziels, die öffentlichen Ausgaben im Gesundheitswesen relativ zu senken, um so die Arbeitskosten im Interesse der Kapitalbesitzer zu entlasten. Die bisherige EU-Binnenmarktpolitik verschärft die Konkurrenz um niedrige Arbeitskosten noch zusätzlich und damit gleichzeitig den nationalen Handlungsdruck auf die Politik.

Das deutsche Gesundheitssystem hat die Tendenz, die Einkommensstarken aus dem solidarischen System zu entlassen, während die Masse der abhängig beschäftigten Normalverdiener die Finanzierung des Systems aufzubringen hat. Angesichts schwacher Tarifsteigerungen werden die Realeinkommen zusätzlich gemindert. Das Interesse zur Minderung der Kosten im Gesundheitswesen liegt damit nicht nur einseitig bei den Arbeitgebern.

Europa beeinflusst damit zunehmend die nationale Gesundheitspolitik:

### **Zulassungsbeschränkungen in der ambulanten Versorgung**

Im deutschen Gesundheitswesen wird die Sicherstellung ambulanter Versorgung durch die berufsständisch organisierte öffentlich-rechtliche Körperschaft Kassenärztliche Vereinigung (KV) sichergestellt. Mit den ihr rechtlich zugewiesenen Instrumenten steuert sie die Niederlassung von Ärzten sowie die Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Dieses häufig kritisierte Monopol füllt in Deutschland den staatlichen Sicherstellungsauftrag aus. Nicht durch die KV zugelassene Ärzte können nur im Ausnahmefall tätig werden.

Im Ausland ist dieses nur möglich in einer Notsituation während eines Auslandsaufenthalts. Tatsächlich stellt dieses System für nicht zugelassene Ärzte eine Art Berufsverbot dar. Angesichts der steigenden Möglichkeiten der Telematik in der Medizin, also bildgebender Informationstechnologie, lassen sich zunehmend ärztliche Leistungen von der persönlichen Leistungserbringung vor Ort trennen (konsiliarische Ausübung), so daß dieses System den grenzübergreifenden Dienstleistungsverkehr behindern könnte.

### **Das Einkaufsmodell und der europäische Gesundheitsmarkt**

Die Diskussion um neue Versorgungsmodelle, nicht zuletzt aber um das von den Krankenkassen gewünschte wettbewerbliche Handwerkszeug, das viel zitierte Einkaufsmodell, läßt die Vision eines europäischen Gesundheitsmarktes naheliegend erscheinen. Schon 1997, also noch vor o.a. EuGH-Urteil, wurde in einer für das BMG erstellten Vorstudie zwecks Ausgabensenkung gefordert, die Voraussetzungen für einen „Leistungseinkauf im Ausland“ zu schaffen. Die wettbewerbliche Orientierung in der deutschen Krankenversicherung läßt die Option des „nationalen Outsourcing“ um die Kernbereiche gesundheitlicher Leistungserbringung als ökonomisch naheliegend erscheinen. Das Einkaufsmodell verringert die Bedeutung staatlicher Planungsinstrumente, und zugleich paßt es die strukturellen Bedingungen im sozialen Gesundheitswesen dem europäischen Ordnungsrahmen an.

### **Privatisierung und Konzernbildung als europäische Vision**

Von der wettbewerblichen Orientierung im deutschen Gesundheitswesen wird vordringlich der Krankenhausbereich betroffen sein. Nachdem in den 90er Jahren die Betriebsformen der Krankenhäuser erörtert wurden, wird das nächste Jahrzehnt der Frage der privaten Trägerschaft gehören.

Tatsächlich sind in Deutschland zunehmend private Krankenhausträger tätig. Diese nehmen mit ihren Krankenhäusern nicht mehr nur an der speziellen, sondern auch an der allgemeinen Krankenhausversorgung teil. Im Akutbereich ist in Deutschland etwa ein halbes Dutzend bedeutender privater Krankenhauskonzerne tätig. Die privatärztlich geführte Fachklinik wird dadurch abgelöst.

Auch wenn selbst in den USA etwa nur ein Drittel aller Krankenhäuser profitorientiert arbeiten, sieht die deutsche Diskussion genau diese als Zukunftsvision des wirtschaftlichen Krankenhauswesens an. Vor diesem Hintergrund wird mit Bezug auf die Neuregelungen durch das Gesundheitsstrukturgesetz zunehmend privates Kapital in das deutsche Krankenhauswesen geworfen. Damit unterwirft sich das Krankenhauswesen zunehmend den Bedingungen der internationalisierten Kapitalmärkte, deren Freiheit durch die EU ausdrücklich geschützt wird. Zudem läßt sich aus der amerikanischen Entwicklung für Europa eine zunehmende Organisation in immer größere Konzernen erwarten. Es steht angesichts der Entwicklung in bis vor einigen Jahren als wettbewerbliche Ausnahmebereiche behandelten Branchen (etwa Energie, Post) zu befürchten, daß die nationale Krankenhausplanung mit europäischem Wettbewerbsrecht in Widerspruch gerät.

### *Plädoyer für die Invention der Politik im europäischen Gesundheitswesen*

In allen europäischen Mitgliedsländern wird die soziale Absicherung des Krankheitsrisikos als öffentliche Aufgabe anerkannt, mithin Gesundheit als ein öffentliches Gut. Dieser Grundsatz ist auch in EG- und EU-Vertrag zu erkennen. Bedingt durch die Dominanz des Freihandelsziels in der EU wird dem im Wettbewerb entstehenden Druck zur Konvergenz der gesundheitlichen Sicherungssysteme der Vorrang vor einem notwendigen

politisch gestalteten sozialen Ordnungsrahmen eingeräumt. Teil eines solchen Ordnungsrahmen müssen explizite Regularien der zwischenstaatlichen Beziehungen auf der Ebene der Akteure im Gesundheitswesen sein. Notwendige Wettbewerbsbeschränkungen zur Funktionsfähigkeit sozialer Gesundheitssicherungssysteme müssen auf der Gemeinschaftsebene verbindlich geregelt werden.

Insbesondere muß der staatliche Planungsrahmen im Verhältnis zum freiwirtschaftlichen Rahmen präzisiert werden. Der Schritt von der reinen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einem gemeinschaftlichen Wirtschafts- und Lebensraum würde dadurch erreicht, daß die Gemeinschaft sich nicht nur zum Recht der wirtschaftlichen Freizügigkeit bekennt, sondern auch zur staatlichen bzw. öffentlichen Verantwortung für die Gesundheitssicherung.

Zur Unterstützung einer europäisierten Gesundheitspolitik bedarf es einer Gesundheitsberichterstattung, die in Bezug auf die sozialpolitischen Ziele, die Ergebnisse der gesundheitspolitischen nationalen Maßnahmen vor dem Hintergrund gesundheitspolitischer Verteilungs- und Versorgungsziele evaluiert. Anfänge einer europäischen Gesundheitsberichterstattung sind gemacht (Beschluß des EP Nr. 1400/97/EG). Sie beschränken sich aber auf die Bewertung der nach EG-Vertrag durchgeführten Gemeinschaftsaktionen.

#### *Literatur*

Rebscher, Herbert, Integrierte Versorgungsformen, Modellvorhaben und die Rolle der KVen, in: Sicherstellung auf dem Prüfstand, KBV Kontext, Heft Nr. 14, Juni 2000

## **4. Finanzausgleich: Solidarität statt Konkurrenz**

### **4.1 Kompliziertes System des Finanzausgleichs in der Kontroverse**

Nach dem Grundgesetz ist die Bundesrepublik Deutschland ein föderaler Bundesstaat. Für die Bundesländer sowie die Gemeinden ist eine eigenverantwortliche Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben sowie die dazu erforderliche Ausstattung mit öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Dem Bund hingegen fallen nur Aufgaben und Gesetzgebungskompetenz zu, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Art. 72, Abs. 2 GG).

Nach diesen Vorgaben bedarf es eines föderalen Finanzausgleichs. Denn die originäre Finanzkraft, also die in den Bundesländern erzielten öffentlichen Einnahmen bestimmt nicht deren endgültige Finanzausstattung und schon gar nicht die jeweiligen Lebensverhältnisse. Zum einen muß der Bund, der nicht über örtlich erzielte Einnahmen verfügt, mit Finanzkraft ausgestattet werden. Das geschieht maßgeblich durch nur ihm zustehende Steuereinnahmen (Trennsystem) und Anteile an Steuern im Sinne des Verbundsystems. Zum anderen ist für Bundesländer, die gegenüber dem Bundesdurchschnitt über eine deutlich niedrigere Finanzkraft verfügen, ein angemessener Ausgleich durch Transfers seitens der reichen Bundesländern erforderlich.

Im Kern wird die Notwendigkeit eines föderalen Finanzsystems des deutschen Bundesstaats nicht ernsthaft bestritten. Die Kontroverse bezieht sich vielmehr auf das Ausmaß und die Effizienz dieses Finanzausgleichs. Die derzeit geltende Fassung des Finanzausgleichsgesetzes bildet das „föderale Konsolidierungsprogramm“, das 1995 in Kraft trat. Nach einer Sonderregelung zwischen 1990 und 1994 ist Ostdeutschland mit diesem „föderalen Konsolidierungsprogramm“ in das geänderte Regel-

werk des Finanzausgleichs einbezogen worden. Über die Kanäle des Finanzausgleichs konnten bisher jährlich knapp 57 Mrd. DM über die westdeutschen Länder und den Bund nach Ostdeutschland fließen. Dieses Modell wird – ergänzt um die beiden Körbe Hilfen nach dem „Investitionsfördergesetz“ und „Aufgabemischfinanzierung“ durch den Bund und die Länder – als Solidarpakt I bezeichnet. Derzeit ist dieser bis Ende 2004 befristet.

Die sehr kontrovers diskutierte Neugestaltung des gesamten Finanzausgleichs muß dafür Sorge tragen, daß entsprechend der immer noch großen Defizite bei der Steuerkraft, der öffentlichen Infrastruktur und beim privatwirtschaftlichen Kapitalstock durch die Fortschreibung in Form des Solidarpakts II ein struktureller Nachteilsausgleich weit über zehn Jahre hinaus sichergestellt wird. Dies ist eine Hauptaufgabe der Neuordnung. Deshalb wird die nach 2004 fortzusetzende Integration Ostdeutschlands innerhalb eines reformierten Finanzausgleichs anschließend im Kapitel 4.5 ausführlich begründet.

Bei der Diskussion über die Neuregelung des Finanzausgleichs müßte auch die EU-Integration berücksichtigt werden. Zentrale staatliche Aufgaben sind mittlerweile voll bzw. zum Teil vergemeinschaftet. So liegt die Kompetenz für die Geldpolitik ausschließlich beim europäischen System der Zentralbanken (Europäische Zentralbank). Auch die Agrarpolitik ist vergemeinschaftet. Aufgrund des Binnenmarktes gelten für alle Mitgliedsländer verbindliche Regeln der Regional- und Subventionspolitik. Aber auch auf der Einnahmenseite hat die EU zur Finanzierung ihres Gemeinschaftshaushalts Anspruch auf eigene Finanzierungsmittel aus den Mitgliedsstaaten.

Die deutsche Politik bezieht sich auf vier Ebenen: die Kommunen, die Länder, den Bund und die EU. Über die Grundlagen und die Gestaltung eines Finanzausgleichs innerhalb der EU wird diskutiert. Dazu liegen wichtige Expertisen aus der Wissenschaft vor.

Bei der nachfolgenden Diskussion zur Regelung des bundesdeutschen Finanzausgleichs wird die Integration in die EU sowie die Diskussion über einen Finanzausgleich innerhalb der EU nicht weiter berücksichtigt. Dieses Defizit soll jedoch mit einer Untersuchung in einem der nächsten Memoranden durch die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* überwunden werden.

## 4.2 Wettbewerbsföderalismus oder solidarisch-kooperative Angleichung der Finanzkraft zwischen den Bundesländern

Die Ordnung des Finanzausgleichs war immer wieder Gegenstand heftiger wissenschaftlicher und politischer Kontroversen. Da der Gesetzgeber jeweils nicht in der Lage war, Ungerechtigkeiten und Diskrepanzen abzubauen, mußte das Bundesverfassungsgericht nach Klagen verschiedener Länder Korrekturen am Finanzausgleichsgesetz erzwingen.

– Die Klage, die zum Urteil des BVerfG vom 24.6.1986 führte, wurde vor allem von den Stadtstaaten sowie den kleinen bzw. finanzkraftschwachen Bundesländern veranlaßt. Am Ende konnten sie eine bessere Stellung im System des Ausgleichs auch gegenüber dem Bund erwirken. Deutlich wurde auch eine Garantie für die Existenz von Stadtstaaten („Wunschkind des föderalen Bundesstaats“, so in der Urteilsbegründung) abgegeben und deren spezifische finanzielle Absicherung aufgrund ihrer „Andersartigkeit“ gegenüber den Flächenländern festgeschrieben.

– Auch das Urteil des BVerfG vom 27.5.1992 wurde maßgeblich durch die Stadtstaaten sowie finanzkraftschwache Länder erstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat die „extreme Haushaltsnotlage“ des Stadtstaates Bremen und des Saarlands anerkannt und Regeln zur Sanierung vorgeschrieben. Aufgrund dieser Vorgaben übernahm der Bund für den Stadtstaat Bremen und das Saarland einen Teil der Gesamtschulden. Im Land Bremen wurden die dadurch erzielten Zinsersparnisse zur Finanzierung eines „Investitionssonderprogramms (ISP)“ mit dem Ziel eingesetzt, die dortige Wirtschaftskraft zu stärken.

– Die jüngste Klage vor dem Bundesverfassungsgericht ging erstmals von den Geberländern aus. Bayern, Baden-Württemberg und Hessen (noch unter Ministerpräsident Hans Eichel) haben auf die viel zu starke Nivelierung der Finanzkraft durch das komplizierte System des Finanzausgleichs abgehoben. Kritisiert wurden nicht nur die hohe Angleichung der Finanzkraft „armer“ Länder im Länderfinanzausgleich, sondern auch die aus der Sicht der Kläger viel zu üppige Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen (BEZ).

Das Urteil, das am 11.11.1999 verkündet wurde, wirkte wie ein Paukenschlag. Im Prinzip ist damit das derzeit praktizierte Finanzausgleichsgesetz (FAG) für verfassungswidrig erklärt worden. Um jedoch eine verfas-



sungskonforme Änderung zeitlich zu erzwingen, wurden Fristen gesetzt: bis zum 31.12.2002 müssen „Maßstäbe“ zur Neuordnung des Finanzausgleichs festgelegt werden. In diesem Maßstäbengesetz sind Kriterien festzulegen, mit „denen der Gesetzgeber sich selbst und der Öffentlichkeit Rechenschaft gibt, die rechtsstaatliche Transparenz der Mittelverteilung sichert und die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Vorhersehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Autonomiegrundlagen für den Bund und jedes Land gewährleistet“. Kommt dieses juristisch äußerst umstrittene „Maßstäbengesetz“ nicht zustande, verliert das derzeitige FAG wegen Verfassungswidrigkeit seine Gültigkeit.

Auf der Basis dieser grundlegenden qualitativen Maßstäbe muß spätestens bis zum 31.12.2004 ein verfassungskonformer Finanzausgleich fixiert werden. Wird dieser Termin nicht eingehalten, werden die derzeit noch geltenden Regelungen mangels Verfassungskonformität ebenfalls nichtig. Die politischen Akteure auf der Ebene der Länder sind derzeit dabei, das FAG ohne die vom Verfassungsgericht konstruierte Unterscheidung von Maßstäben und endgültigem Gesetz in einem Zug zu durchforsten und Entscheidungen zu treffen.

Das gilt auch für den Bund, der zwar einen Entwurf zu einem Maßstäbengesetz vorgelegt, mit diesem aber gleichzeitig quantitative Gestaltungsvorschläge verknüpfte. Am 16.12.1999 wurde eine Bund-Länder-Regierungskommission „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ mit zwei Arbeitsgruppen konstituiert. Seit dem 27.10.2000 arbeitet ein Sonderausschuß des Deutschen Bundestags „Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz“. Die in der Koalitionsvereinbarung für die 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestags vereinbarte Enquete-Kommission zur Neuordnung der Finanzverfassung ab 2005 ist dagegen (bislang) nicht konstituiert worden.

Die Kontroverse zwischen den Ländern sowie darüber hinaus mit dem Bund über die Umsetzung der durch das Bundesverfassungsgericht erzwungenen Neuordnung des Finanzausgleichs ist heftig. Die jeweiligen Parteien haben zur Absicherung ihrer Positionen Gutachten in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse die unterschiedlichen Positionen belegen. Worum geht es in dieser Kontroverse? Zur Beantwortung dieser Frage ist ein Blick auf die Instrumente dieses Systems sinnvoll: nach der Umverteilung der originären Steuereinnahmen (Gemeinschaftssteuer und Steuern

nach dem Trennsystem) verfügen die Bundesländer über eine völlig unterschiedliche Finanzkraft. Gemessen an der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft – das sind die gesamten Steuereinnahmen je Einwohner in der Bundesrepublik – gibt es über diesem Durchschnitt liegende „reiche“ Bundesländer und mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft ausgestattete „arme“ Bundesländer. Das Gesamtsystem des Finanzausgleichs verfolgt daher das Ziel, diese Finanzkraftunterschiede, wie es im Grundgesetz heißt, „angemessen“ anzugleichen. Die drei wichtigsten Instrumente dieser Angleichung sind:

1.) Maximal ein Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer wird so verteilt, daß die finanzkraftschwachen Bundesländer maximal 92 vH der bundesdurchschnittlichen Ländersteuern je Einwohner erhalten. Dadurch wurden 1999 über 14 Mrd. DM auf dieser Stufe vorrangig in Richtung Ostdeutschland bewegt (vgl. Tabelle 2). So steigen die ostdeutschen Länder mit einer höheren Finanzkraft in den nachfolgenden Länderfinanzausgleich ein; dessen Gesamtvolumen wird dadurch entsprechend reduziert.

2.) Der Länderfinanzausgleich i.e.S. sorgt dann dafür, daß finanzkraftschwache Länder durch Zuweisungen aus den reichen Ländern auf 95 vH der bundesdurchschnittlichen Finanzkraft angehoben werden. Dabei werden auch die Gemeindesteuern der Länder berücksichtigt, derzeit jedoch nur zur Hälfte. Bei der Berechnung der Gemeindesteuerkraft erfolgt eine der Siedlungsdichte Rechnung tragende Gewichtung der Einwohner (zum Ausgleich der mit der Einwohnerzahl wachsenden Agglomerationskosten).

Der derzeitige LFA kennt zwei umstrittene Sonderregelungen: Küstenländer dürfen für ihre Hafenlasten einen Festbetrag von ihrer in den LFA eingehenden Finanzkraft abziehen, d.h. die anderen Ländern werden somit an deren Finanzierung beteiligt (Hamburg zum Beispiel etwa 142 Mio. DM). Bei den Stadtstaaten (Hamburg/Berlin/Bremen) wird zum Ausgleich ihres strukturellen Nachteils gegenüber den Flächenländern die bundesdurchschnittliche Ländersteuerfinanzkraft (je Einwohner) um 1,35 aufgewertet („Einwohnerveredelung“). 1999 wurden insgesamt mehr als 14 Mrd. DM im Sinne eines Systems kommunizierender Röhren von finanzkraftstarken zu – schwachen Bundesländern umverteilt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Ergänzungsanteile aus der Umsatzsteuer und Ausgleichszuweisungen und -beiträge im Länderfinanzausgleich, in Mio. DM

- Ergänzungsanteile aus der Umsatzsteuer -

|      | NW | BY | BW | NS  | HE | RP | SH | SL  | HH | HB | insg.<br>West | SN    | ST    | TH    | BB    | MV    | insg.<br>Ost | BE | insgesamt |
|------|----|----|----|-----|----|----|----|-----|----|----|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|----|-----------|
| 1995 | 0  | 0  | 0  | 0   | 0  | 0  | 0  | 194 | 0  | 0  | 194           | 4.470 | 3.068 | 2.814 | 2.224 | 1.951 | 14.528       | 0  | 14.723    |
| 1996 | 0  | 0  | 0  | 0   | 0  | 0  | 0  | 221 | 0  | 0  | 221           | 5.120 | 3.381 | 3.146 | 2.715 | 2.193 | 16.556       | 0  | 16.777    |
| 1997 | 0  | 0  | 0  | 0   | 0  | 0  | 0  | 164 | 0  | 0  | 164           | 4.982 | 3.306 | 3.010 | 2.656 | 2.093 | 16.047       | 0  | 16.211    |
| 1998 | 0  | 0  | 0  | 0   | 0  | 0  | 0  | 333 | 0  | 0  | 333           | 5.341 | 3.522 | 3.184 | 2.934 | 2.279 | 17.260       | 0  | 17.593    |
| 1999 | 0  | 0  | 0  | 405 | 0  | 0  | 0  | 415 | 0  | 0  | 820           | 5.772 | 3.796 | 3.388 | 3.254 | 2.434 | 18.644       | 0  | 19.465    |

- Ausgleichszuweisungen und -beiträge im Länderfinanzausgleich -

|      | NW     | BY     | BW     | NS    | HE     | RP  | SH   | SL  | HH   | HB  | insg.<br>West | SN    | ST    | TH    | BB    | MV  | insg.<br>Ost | BE    | insges. |
|------|--------|--------|--------|-------|--------|-----|------|-----|------|-----|---------------|-------|-------|-------|-------|-----|--------------|-------|---------|
| 1995 | -3.449 | -2.532 | -2.803 | 452   | -2.153 | 229 | -141 | 180 | -117 | 562 | -9.772        | 1.773 | 1.123 | 1.019 | 864   | 771 | 5.550        | 4.222 | ±11.195 |
| 1996 | -3.125 | -2.862 | -2.521 | 553   | -3.240 | 231 | 16   | 234 | -482 | 635 | -10.560       | 1.965 | 1.241 | 1.127 | 1.035 | 856 | 6.224        | 4.336 | ±12.229 |
| 1997 | -3.059 | -3.102 | -2.410 | 672   | -3.148 | 296 | -5   | 204 | -273 | 350 | -10.475       | 1.918 | 1.175 | 1.123 | 986   | 843 | 6.045        | 4.432 | ±11.997 |
| 1998 | -3.096 | -2.907 | -3.477 | 788   | -3.439 | 429 | 0    | 228 | -615 | 912 | -11.177       | 1.994 | 1.207 | 1.164 | 1.044 | 877 | 6.286        | 4.891 | ±13.534 |
| 1999 | -2.578 | -3.188 | -3.426 | 1.037 | -4.744 | 379 | 174  | 294 | -665 | 665 | -12.052       | 2.149 | 1.300 | 1.218 | 1.147 | 921 | 6.735        | 5.316 | ±14.602 |

Tabelle 3: Bundesergänzungszuweisungen BEZ und Investitionsförderung Aufbau Ost (IFG) 1999, in Mio. DM

| Empfängerländer    | Fehlbetrags-BEZ | Sonderbedarfs-BEZ<br>Kosten pol. Führung | Übergangs-BEZ alte Länder | Sonderbedarfs-BEZ neue Länder | Sanierungs-BEZ Bremen/Saarland | Investitions-Förderung<br>Aufbau Ost |
|--------------------|-----------------|--|---------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| Niedersachsen      | 1.556           | -  | 304                       |                               |                                |                                      |
| Rheinland-Pfalz    | 568             | 219                                      | 271                       |                               |                                |                                      |
| Schleswig-Holstein | 261             | 164                                      | 136                       |                               |                                |                                      |
| Saarland           | 218             | 153                                      | 48                        |                               | 1.200                          |                                      |
| Bremen             | 139             | 126                                      | 48                        |                               | 1.800                          |                                      |
| Berlin             | 919             | 219                                      |                           | 2.662                         |                                | 1.255                                |
| Sachsen            | 910             | -  |                           | 3.658                         |                                | 1.725                                |
| Sachsen-Anhalt     | 540             | 164                                      |                           | 2.208                         |                                | 1.041                                |
| Thüringen          | 498             | 164                                      |                           | 2.008                         |                                | 946                                  |
| Brandenburg        | 525             | 164                                      |                           | 1.985                         |                                | 936                                  |
| Mecklenburg-Vorp.  | 364             | 164                                      |                           | 1.479                         |                                | 697                                  |
| Gesamt             | 6.497           | 1.537                                    | 807                       | 14.000                        | 3.000                          | 6.600                                |

Quelle: Bundesfinanzministerium, Finanzbericht 2001, S. 162

3.) Der Bund verbessert die Finanzkraftausstattung der Bundesländer über Bundesergänzungszuweisungen (vertikaler Finanzausgleich): Die „Fehlbetrags-BEZ“ hebt die nach dem LFA bei finanzkraftschwachen Ländern erreichte Finanzkraft auf 99,5 vH an. Die „Sonderbedarfs-BEZ Kosten der politischen Führung“ dienen der Mitfinanzierung der pro Einwohner bei kleinen Ländern vergleichsweise hohen Ausgaben für die Einrichtungen der Landespolitik. Alte Länder erhalten eine „Übergangs-BEZ“ zum Ausgleich von Belastungen durch die Neuordnung des LFA ab 1995. Die „Sonderbedarfs-BEZ neue Länder“ kompensiert einen Teil der strukturellen Entwicklungsnachteile Ostdeutschlands. Die „Sanierungs-BEZ“ dient der Teilentschuldung Bremens und des Saarlands und damit dem

Abbau deren extremer Haushaltsnotlage. Hinzu kommen Mittel des Bundes für die „Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (IFG)“. Die Zahlungen über die BEZ lagen mit 22,841 Mrd. DM in 1999 deutlich über dem LFA mit 14,6 Mrd. DM (vgl. Tabelle 3).

Die Geberländer, aber auch der Bund, verfolgen auf der Basis des Urteils des BVerfG vom November 1999 das Ziel, ihre Zahlungen an die finanzkraftschwächeren Länder zu reduzieren. Zur Rechtfertigung dieses Rückzuges wird auf einen Paradigmenwechsel gesetzt. Der bisherige stark kooperative Finanzausgleich ist von der Idee geleitet, die Ausstattung mit Steuereinnahmen je Einwohner in den einzelnen Ländern nicht stark von einander abweichen zu lassen. Durch den Finanzkraftausgleich werden auch arme Länder in die Lage versetzt, vergleichsweise unabhängig von ihrer originären Finanzausstattung (vor Finanzausgleich) ebenso wie die reichen Länder ein Gesamtvolumen an öffentlichen Ausgaben je Einwohner auf der Basis eigenständiger Entscheidungen über deren Aufteilung realisieren zu können. Diese Umverteilung zugunsten der Angleichung der Finanzkraftunterschiede dient also dem Ziel der Verfassung, die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ und damit einen hohen Grad an Homogenität sicherzustellen. Dieser zwischen reichen und armen Ländern zusammen mit dem Bund stark umverteilende Föderalismus wird vor allem von den Geberländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen scharf attackiert. Zur Rechtfertigung einer stark reduzierten Umverteilung wird das durch die neoklassisch orientierte Finanzwissenschaft geprägte Modell eines Wettbewerbsföderalismus beschworen. Seit Jahren fordert der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR) einen Umbau zum Konkurrenzföderalismus durch den Abbau der Bundesergänzungszuweisungen und eine Reduktion der Ausgleichsnormen. Bei diesem Modell wird behauptet, daß der bisher geltende Finanzausgleich Anreize zur Stärkung der Finanzkraft durch steigende Wirtschaftskraft bei den armen und reichen Ländern zunichte mache. Die reichen Länder würden durch die Abschöpfung ihrer Landeseinnahmen für ihre hohe Wirtschafts- und damit Finanzkraft bestraft. Die armen Länder hätten dagegen keinen Anreiz, Anstrengungen zu unternehmen, ihre öffentlichen Einnahmen zu erhöhen bzw. ihre Staatsausgaben mangels Finanzen zu kürzen. Schließlich würden die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich abnehmen, wenn die Finanzkraft infolge höher

unternehmerischer Wertschöpfung steigen würde. Um die Anreizwirkung wieder in Kraft zu setzen, wird propagiert, den Finanzausgleich stärker am Wettbewerb der Länder auszurichten. Ziel ist es also nicht mehr, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Im Gegenteil, Länder werden – Unternehmen vergleichbar – dem Wettbewerb um den besseren Standort der Wirtschaft ausgesetzt. Diesen Wettbewerbsföderalismus eignet sich die Bundestagsfraktion Bündnis '90/Die Grünen in ihrem Papier „Leitbild eines nachhaltigen aktivierenden Föderalismus“ an. In einer Fußnote wird darauf hingewiesen, daß der „Begriff 'sozialer Wettbewerbsföderalismus' in Anlehnung an unsere soziale Marktwirtschaft sachgerechter“ wäre. Damit rückt das Ziel in den Vordergrund, Bundesländer wie Unternehmen zu behandeln. Konkurrenz der Länder um Unternehmen und damit Wirtschaftskraft wird zur Leitlinie. Dieser Wechsel zum Modell der Länderkonkurrenz ist empirisch nicht begründbar und theoretisch falsch:

1.) Bisherige Nehmerländer haben ein Interesse, auch mit den Mitteln aus dem Finanzausgleich ihre wirtschaftlichen Bedingungen zu verbessern, die öffentliche Infrastruktur auszuweiten, wie überhaupt zur Steigerung der Lebensqualität ihrer Einwohner beizutragen. Gerade die Entwicklung Bayerns belegt diese These. Es hat sich vom Nehmerland, das es bis Anfang der achtziger Jahre war, wohl nicht trotz, sondern wegen der Zuweisungen aus dem Finanzausgleich zu einem starken Geberland entwickelt. Von einer mangelnden Anreizwirkung kann somit nicht die Rede sein.

2.) Die Vorstellung, die Finanzkraftschwäche würde plötzlich zu einem Wechsel der Politik in Richtung Wirtschaftsförderung führen, ist unsinnig. Es stellt sich die Frage, ob die Wirtschaftspolitik eines finanzstarken Landes überhaupt imitiert werden kann bzw. soll. Schließlich wird übersehen, daß die landesbezogenen Kompetenzen für Wirtschaftspolitik im Zuge der Europäisierung und Internationalisierung in allen Bundesländern beschränkt sind.

3.) Mit dem Wettbewerbsföderalismus wird auf den Druck gesetzt, den eventuell wegziehende Einwohner auf die Landespolitik ausüben könnten. Sollte es dazu kommen, würde es an Arbeitskräften fehlen, die zum Abbau der Wirtschaftsschwäche in den Problemregionen gebraucht werden. Wie aber soll Unternehmen eine Ansiedlung schmackhaft gemacht

werden, wenn das Angebot an öffentlichen Leistungen mangels Finanzen nicht sichergestellt werden kann? Der Wettbewerbsföderalismus würde die auseinander driftende Entwicklung in der Bundesrepublik verstärken. Dagegen trägt der kooperative Föderalismus dazu bei, die soziale und ökonomische Homogenität der insgesamt dicht besiedelten Bundesrepublik auch innerhalb Europas zu stärken. Selbst dieser wird den Anforderungen in Regionen nicht gerecht, die aufgrund geographischer, branchenstruktureller und anderer Umstände besonders schwach sind. Es müßten Finanzhilfen über den Durchschnitt der bundesdeutschen Finanzkraft hinaus gewährleistet werden, um eine Kehrtwende einzuleiten.

### **4.3 Zum aktuellen Stand des Streits über den neuen Finanzausgleich**

Durch den Zeitdruck, den das Bundesverfassungsgericht mit den Jahresdaten ab 2003 ein Maßstäbengesetz und ab 2005 ein entsprechendes Finanzausgleichsgesetz vorgegeben hat, zeichnen sich mittlerweile die kontroversen Positionen ab:

- Die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen haben ein „Konsensmodell ... für eine Neugestaltung des Finanzausgleichs ‘Eigenverantwortung stärken – Solidarität wahren’“ vorgestellt. Der Titel ist irreführend, denn ein Konsens kann auf dieser Basis nicht erzielt werden. Vielmehr zielen die Vorschläge auf eine Stärkung des Wettbewerbsföderalismus durch den Abbau des Ausgleichsniveaus. Auf der Basis eines Gutachten des ifo-Instituts wird die Einwohnergewichtung der Landessteuern bei den Stadtstaaten deutlich reduziert. Festbeträge für Stadtstaaten-Sonderlasten sollen künftig von der Finanzkraftmeßzahl abgezogen werden. Dabei widerspricht die durch das ifo-Institut abgeleitete Reduzierung der Einwohnerwertung dem verfassungsrechtlichen Grundsatz: zur Festlegung der Höhe der Einwohnerwertung müssen Stadtstaaten als „Hauptstädte ohne Umland“ mit Landeshauptstädten in Flächenländern verglichen werden. Das ifo-Institut vergleicht dagegen die Ausgabenprofile der Flächenländer mit denen der Stadtstaaten. Mit dieser nicht haltbaren Argumentation wird schließlich die volle Anrechnung der Gemeindesteuern im LFA abgelehnt. Der Grund ist klar, denn die volle Anrechnung würde

die reichen Länder wegen ihrer einnahmestarken Kommunen stärker belasten. Die vorgeschlagene Struktur-BEZ, die durch den Bund an Länder mit geringer Wirtschaftskraft, hoher Arbeitslosigkeit und hohen Sozialhilfelasten bezahlt werden soll, weist demgegenüber in die richtige Richtung der Hilfe für strukturschwache Länder. Auch die vorgesehene Einführung einer Schuldenabbau-BEZ, die dem Teilentschuldungskonzept für Bremen und das Saarland nachgebildet ist, ist vernünftig. Alle genannten Maßnahmen dienen jedoch dem Wechsel zum Wettbewerbsföderalismus, der die Auseinanderentwicklung der Länder verstärken würde.

- Die Mehrheit der Länder, die grundsätzlich für einen Erhalt des bisherigen Systems votieren, haben sich in Hannover auf „Möglichkeiten einer Reform des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs (‘Reformmodell’)“ verständigt. Aber auch diese Gruppe schlägt vor, die Zuweisungen an finanzkraftschwache Länder zu senken und die Abschöpfung von finanzkraftstarken Ländern einzuschränken. Bei den Gemeindesteuern soll zumindest der Gemeinschaftsteueranteil von derzeit 50 vH auf 90 vH erhöht werden. Dies wird zu einer Mehrbelastung der Länder mit finanzkraftstarken Gemeinden führen. Die Stadtstaaten Hamburg und Bremen haben die Zulässigkeit ihrer derzeitigen Einwohnerwertung von 1,35 in einem Gutachten untersuchen lassen. Auf der Basis der durch das Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Orientierung am Vergleich der Stadtstaaten mit Hauptstädten im Flächenland wird die derzeitige Wertung empirisch bestätigt.

- Die Bundesregierung hat Mitte Februar auf der Basis der Vorgaben durch das BVerfG-Urteil einen Entwurf zu einem „Maßstäbengesetz“ vorgelegt. Dieser Entwurf läßt erkennen, daß der Bund zwar bereit ist, die Gesamtlast für den Fonds Deutsche Einheit in Höhe von 6,9 Mrd. DM für Tilgung und Zinsen zu übernehmen. Dafür verlangt er jedoch eine Erhöhung seines Anteils am Umsatzsteueraufkommen um 2,1 Prozentpunkte. Die Forderung nach einer vollen Verrechnung der Gemeindesteuer beim LFA ist durchaus erkennbar. Abgebaut werden sollen auch Bundesergänzungszuweisungen, allerdings nicht für Ostdeutschland.

- Die Länderfinanzminister haben sich bei ihrem Treffen Ende Januar in Wiesbaden auf ein sog. Korridormodell verständigt. Festgelegt wurde der Rahmen von maximalen Kürzungen bisheriger Zuweisungen an Nehmerländer bzw. Zahlungen bisheriger Geberländer. Am Ende der Neu-

ordnung dürfen bisherige Nehmerländer nicht mehr als 12 DM pro Einwohner verlieren und die Geberländer nicht mehr als 12 DM pro Einwohner einsparen. Mit dem sog. „Konvoi-Beschluß“ werden wichtige Entscheidungen zur Gestaltung von Gemeinschaftsaufgaben und deren Finanzierung auf eine Phase nach Verabschiedung des Finanzausgleichsgesetzes mit Gültigkeit ab 2005 verschoben. Dieser Kompromiß zielt vor allem auf Nordrhein-Westfalen, das einerseits den Geberländern bei ihrer Kritik am Finanzausgleich zustimmt, andererseits jedoch politisch den Bund und die Nehmerländer unterstützen will.

Wie dieser Streit ausgehen wird, ist schwierig zu prognostizieren. Fest steht jedoch zweierlei: einerseits zwingt der Zeitdruck zum Handeln, denn werden die beiden Termine ab 2003 und ab 2005 nicht eingehalten, dann gilt der derzeitige Finanzausgleich als verfassungswidrig. Andererseits muß die Gefahr einer neuen Klage vor dem Bundesverfassungsgericht durch Bundesländer, die ihre Interessen nicht durchsetzen konnten, bedacht werden. Wie der Kompromiß aussehen wird, hängt maßgeblich davon ab, welche Forderungen bzw. Zugeständnisse der Bund erhebt bzw. anbietet.

#### **4.4 Positionen zum solidarisch-demokratischen Föderalismus**

Die Vorschläge der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zur Reform des gesamten Finanzausgleichs gehen von folgenden Erkenntnissen aus:

##### *Reformbedarf und Ziele: Drei Feststellungen*

*Erstens ist das bestehende System des Finanzausgleichs schon ein Minimalkompromiß auf einer theoretisch fragwürdigen Basis:* Denn es ist überhaupt nicht plausibel, daß die grundgesetzlich gebotene und somit politisch zu gewährleistende „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ allein oder im wesentlichen durch eine angemessene Angleichung der öffentlichen Finanzkraft zwischen den Bundesländern hergestellt werden

kann. Es gibt vielmehr gute Gründe für die Forderung, daß Länder mit Regionen, die aufgrund besonderer geographischer, klimatischer, branchenstruktureller oder sonstiger Umstände ökonomisch besonders schwach sind, in besonderer Weise zu fördern sind. Die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen ergibt sich nicht aus einer an den Bundesdurchschnitt angeglichenen öffentlichen Finanzkraft, sondern aus der Erfüllung bestimmter Mindestausstattungen hinsichtlich der ökonomischen und sozialen Infrastruktur und Versorgung. Hierfür können erhebliche zusätzliche Mittel für einzelne Länder erforderlich sein. Das sog. Konsensmodell der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, das in seiner Gesamtwirkung zur Auseinanderentwicklung der Länder führen würde, enthält in diesem Zusammenhang einen beachtenswerten Vorschlag: Eingeführt werden sollen Struktur-Bundesergänzungszuweisungen, d.h. es soll einen Ausgleich für unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft sowie überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit und Sozialkosten über die Angleichung der Finanzkraft durch das System des Finanzausgleichs hinaus geben. Damit wird die Finanzkraft in den Regionen, die Hilfe benötigen über den Bundesdurchschnitt hinaus angehoben.

*Zweitens ist die am Marktwettbewerb ausgerichtete Argumentation hinsichtlich der Finanzausstattung der Länder verfehlt:* Daß Landesregierungen in reichen Ländern den Versuch einstellen, ihr jeweiliges Land für Unternehmen attraktiv zu halten, weil sie nicht genug Steuereinnahmen behalten dürfen, ist ebenso wenig plausibel wie die Vermutung, eine Landesregierung würde sich nicht um Wirtschaftsförderung bemühen, weil ihre Finanzkraftschwäche ohnehin durch Transfers von reichen Ländern angeglichen wird. Für den politischen Erfolg – und damit die Wiederwahl – von Landesregierungen sind nicht die letztlich bei ihnen verbleibenden Steuereinnahmen, sondern die Entwicklung der Produktion, der Beschäftigung und der sozialen Lage der Menschen maßgeblich.

*Drittens wird eine Neuordnung des Finanzausgleichs im Sinne der Klägerländer die Ungleichheit der Lebensverhältnisse in Deutschland verstärken:* Der Marktmechanismus wirkt überwiegend nicht, wie in der neoklassischen Theorie unterstellt, auf einen Ausgleich, sondern auf eine Vertiefung bereits bestehender regionaler Disparitäten hin. Neue Unternehmen siedeln sich überwiegend in bereits bestehenden Zentren der ökonomischen Aktivität an und meiden wegen der fehlenden Infrastruk-

tur ökonomisch schwache Regionen. Gleiches gilt für hochqualifizierte Arbeitskräfte. Dieser Tendenz zur ökonomischen und sozialen Polarisierung kann nur durch intensive politische Einflußnahme entgegengewirkt werden. Dazu aber fehlen den schwachen Ländern die finanziellen Mittel.

Die aktuell betriebene Neuordnung des Länderfinanzausgleichs geht daher in die falsche Richtung und wird den sozialen Zusammenhalt in Deutschland weiter untergraben. Ungeachtet einiger überkommener und veralteter Regelungen und historisch entstandener Ungereimtheiten sollte, solange eine an Bedarfskriterien orientierte Reform politisch nicht diskutierbar oder umsetzbar erscheint, das bestehende System des weitgehenden Finanzkraftausgleichs als Minimalkompromiß erhalten bleiben. Damit wäre die Fortsetzung des Solidarpakts Ostdeutschland über 2004 hinaus gesichert. Gemessen an den hohen Defiziten bei der öffentlichen Infrastruktur, aber auch beim privatwirtschaftlichen Kapitalstock dürfen die derzeit über den Finanzausgleich von West- nach Ostdeutschland gelenkten Transfers nicht reduziert werden, wie es die reichen Länder in Westdeutschland anstreben.

#### *Mischfinanzierung, Lohnsteuererlegung, Umsatzsteuer-Vorwegausgleich*

Die Forderung, die *Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen* auf unzulässige Überschneidungen zu überprüfen, ist richtig. Die Prüfung ergibt jedoch, daß die Mischfinanzierung von Aufgaben durch den Bund und die Länder dann sinnvoll ist, wenn die Delegation der Entscheidung auf Länderebene zur suboptimalen Versorgung für die Gesamtheit führen würde. Die Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder, „wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“ (Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 Abs. 1 GG), verliert auch in Zukunft nicht an Bedeutung. Vielmehr ist zu überprüfen, inwieweit neue Gemeinschaftsaufgaben entstehen. So sollte zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung der ökologische Umbau der öffentlichen Infrastruktur – neben den bisherigen Schwerpunkten Agrar- und Küstenschutz sowie der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – als neue Gemeinschaftsaufgabe verankert werden.

Außer in der Stellungnahme von Bündnis '90/Die Grünen wird in keinem der vorliegenden Papiere und Gesetzesentwürfe auf das Problem der *Lohnsteuererlegung* für die Stadtstaaten eingegangen. Die seit 1970 geltende Verteilung der Lohnsteuer an das Land mit dem Wohnort führt zu hohen Einnahmeverlusten in den Stadtstaaten, in denen sich die Arbeitsplätze befinden. Hier wird die Trennung zwischen Arbeits- und Wohnplatz im Zuge der Umlandwanderung besonders spürbar. Es wird diskutiert, die Rückverteilung mit den betroffenen Nachbarländern zu regeln. Dies kann jedoch wegen der Interessengegensätze nicht gelingen. So müßte Niedersachsen gegenüber Bremen maximal auf ca. 500 Mio. DM Einnahmen aus der Lohnsteuererlegung verzichten. Es bedarf also einer bundesgesetzlichen Regelung. Schließlich wurde seit 1970 per Bundesgesetz vom Arbeitsort auf das Wohnort-Prinzip umgestellt. Wenn sich die damaligen Voraussetzungen zu Lasten der Stadtstaaten umgekehrt haben, muß jetzt der Gesetzgeber wieder handeln.

Umstritten ist auch die *Vorabverteilung der Umsatzsteuer* zwischen dem Bund und den Ländern (sowie den Gemeinden). Art. 106 Abs. 3 GG verlangt die Verteilung auf der Basis der Bestimmung der ausgabenbezogenen Deckungsbedürfnisse der Länder und des Bundes. Bei der Verteilung der Umsatzsteuer sollen also „notwendige“ gegenüber „nicht notwendigen“ Ausgaben abgegrenzt werden. Die finanzwissenschaftlichen Versuche, die entsprechende Aufteilung empirisch zu spezifizieren, sind bisher gescheitert. Daher wird – wie bisher – die Verteilung dieser Gemeinschaftssteuer im Zuge der Kompromißbildung zwischen Bund und Ländern erfolgen müssen. So hat bei der Integration Ostdeutschlands in den Finanzausgleich beispielsweise der Bund auf 7 Prozentpunkte an der Umsatzsteuer verzichtet. Seit einigen Jahren werden Teile der Umsatzsteuer vorab zweckbestimmt verwendet (für gesetzliche Rentenversicherung, Kompensation im Rahmen der Regionalisierung des ÖPNV, Revisionsklauseln bei der Belastungsverteilung von Familienleistungsausgaben). Derartige Zweckbestimmungen sind vernünftig. Der Vorschlag der Bundesregierung zur Übernahme der Lasten aus dem Fonds Deutsche Einigung bei gleichzeitiger Erhöhung des Bundesanteils an der Mehrwertsteuer um 2,1 Prozentpunkte bildet durchaus eine Kompromißbasis.

Mindestens 75 vH des Anteils der Länder an der Umsatzsteuer werden zwischen den Ländern nach Einwohneranteilen zugewiesen. Eine Zerle-

gung nach der Wirtschaftskraft, also dem Ort der tatsächlichen Wertschöpfung, ist wegen der großen Kompliziertheit der Zurechnung nicht machbar. Daher ist eine Änderung der Zerlegung nach Einwohneranteilen nicht möglich. Umstritten ist auch die *Verteilung von maximal 25 vH des Länderanteils* aus der Umsatzsteuer nach Finanzkraftunterschieden. Derzeit werden die 25 vH so verteilt, daß Länder mit einer gegenüber dem Durchschnitt der Ländersteuern je Einwohner niedrigeren Finanzkraft maximal 92 vH erreichen.

Der SVR schlägt die komplette Abschaffung auch wegen der derzeit mangelnden Transparenz vor. Bündnis '90/Die Grünen wollen den Ausgleich sogar auf unter 80 vH der durchschnittlichen Ländersteuerkraft reduzieren. In diesem Ausmaß sollen Pauschbeträge auf 10 Jahre festgelegt werden. Diese Kappungsgrenze führt jedoch, wie Berechnungen zeigen, zu höheren Finanzkraftunterschieden beim Länderfinanzausgleich. Soll eine Kompensation der Finanzmittel über den LFA erfolgen, sind ohnehin die Geberländer gefordert. Dies gilt auch für den Vorschlag der Geberländer in ihrem „Konsensmodell“, die zu 50 vH die Gemeindesteuer einbeziehen wollen und einen Festbetrag für jeweils drei Jahre vorschlagen. Wird auf die Kompensation verzichtet, dann kommt es vor allem in den neuen Bundesländern zu Einnahmeausfällen. Daher ist insgesamt die Beibehaltung des derzeitigen Finanzkraftausgleichs über ein Viertel der Umsatzsteuer für die Länder sinnvoll.

Nach dem Konzept des Wettbewerbsföderalismus soll auch die *Autonomie* bei der Steuererzielung der Länder erhöht werden. Vorgeschlagen wird, etwa bisherige Gemeinschaftssteuern – wie etwa die Umsatzsteuer – zu einer Ländersteuer zu machen. Aber auch landesspezifisch festzulegende, frei gestaltbare Aufschläge – etwa auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer – dienen dem Ziel, die landesbezogene Autonomie bei den Steuereinnahmen zu stärken. Dadurch würde jedoch eine einheitliche Steuerpolitik im Bundesgebiet durchlöchern. Der Druck auf die öffentlichen Haushalte, um vergleichsweise niedrigere Steuierzuschläge im Standortwettbewerb um die Wirtschaft durchzusetzen, wäre groß. Eine derartige Steuerpolitik ist abzulehnen, weil sie die homogene Entwicklung des Gesamtstaats belastet, die angemessen einheitliche Entfaltung öffentlicher Infrastruktur gefährdet und schließlich Länderpolitik auf unternehmerisches Wettbewerbsverhalten reduziert.

## Anforderungen an den Länderfinanzausgleich

Auf grundlegende Veränderungen des Länderfinanzausgleichs konzentrieren sich viele Vorschläge, die maßgeblich der Umsetzung des Wettbewerbsföderalismus dienen:

- Bei der Berechnung der *Ländersteuer-Finanzkraft* sollen weitere Einnahmen einbezogen werden. Vorgeschlagen werden die Konzessionsabgaben, bergwerkrechtliche Abgaben und vor allem auch Einnahmen aus der Privatisierung staatlichen Vermögens. Diese Erweiterung der Einnahmen ist insgesamt sinnvoll, weil beim Ausgleich die gesamte Finanzkraft der Länder die Basis bilden sollte.

- Die bisher nur zur Hälfte berücksichtigten Einnahmen der Gemeinden, bei denen die Gewerbeertragsteuer mit einem einheitlichen Hebesatz normiert wird, sollen nach dem Vorschlag des SVR und dem Bundesfinanzministerium künftig voll bei der Ermittlung der Gemeindesteuerkraft angerechnet werden. Die Realisierung dieses Vorschlags würde zu einer erheblichen Mehrbelastung der derzeitigen großen Geberländer führen. Denn im Ausgleich ist die gesamte Finanzkraft des Landes – also auch die der Kommunen – zu berücksichtigen.

Argumente zur Ausgleichssystematik sprechen also für diesen Vorschlag. Schließlich sind die Bedingungen für ein Land mit überdurchschnittlich finanzkraftstarken Gemeinden günstiger, weil höhere Zuschüsse für den kommunalen Finanzausgleich dieses Landes mobilisierbar sind und gleichzeitig weniger finanzielle Forderungen von den Gemeinden an die Länder gestellt werden.

- Die derzeitige *Norm für den angemessenen Ausgleich* der Finanzkraftunterschiede liegt bei 95 vH, d.h. nach dem LFA soll die Finanzkraft der schwachen Länder auf maximal 95 vH des bundesdurchschnittlichen Niveaus angehoben werden. Diese Angleichungsnorm ist stark umstritten. Anhänger des Wettbewerbsföderalismus wollen diese Norm deutlich reduzieren. Der SVR will nur noch 50 vH bis 60 vH der unterdurchschnittlichen Finanzkraft ausgleichen. Um anfängliche Härten zu vermeiden, soll eine schrittweise Anpassung durch Senkung der Zuweisungen um 2 vH bis 3 vH pro Jahr erfolgen. Die bisherige Diskussion und entsprechende Beschlüsse zeigen, daß am Ende die Angleichungsnorm abgesenkt wird. Dabei gibt es Vorschläge zur Fixierung eines Festbetrags



für mehrere Jahre, der den Ausgleichsländern verfügbar gemacht wird. Damit wären sie nicht mehr am Anstieg der Steuereinnahmen bei den reichen Ländern unmittelbar beteiligt – wie beispielsweise im Jahr 2000. Die großen Geberländer schlagen in ihrem „Konsensmodell“ vor, den Ausgleichstarif wie folgt zu senken: Bei Auffüllung für finanzkraftschwache Länder erfolgt diese nur noch bis 90 vH mit linear zwischen 90 vH und 100 vH, zwischen 80 vH und 47,5 vH mit linear-degressivem Satz. Die Abschöpfung bei finanzkraftstarken Ländern wird also deutlich abgesenkt. Die Modelle zur Absenkung der Ausgleichsnorm dienen letztlich der Erhöhung der Anreize für eine Stärkung der Wirtschafts- und damit Finanzkraft. Der Vorschlag der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* lautet: Da die bisherige Ausgleichsnorm die Finanzkraft erhöht ohne den Anreiz für eine eigenständige Politik zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung zu behindern, sollte diese mit 95 vH beibehalten werden.

– Bei der Ermittlung der Finanzkraft auf der Basis der Ländersteuern werden derzeit den Küstenländern für ihre *Sonderlasten durch Seehäfen* zugunsten der Erhaltungs- und Erneuerungskosten Abschlagszahlungen zugestanden (Seehäfen Bremen, Bremerhaven, Hamburg, Rostock und Emden). Den höchsten Abschlag erhält Hamburg mit 142 Mio. DM, gefolgt von Bremen mit 90 Mio. DM und Mecklenburg-Vorpommern mit 50 Mio. DM sowie schließlich Niedersachsen mit 18 Mio. DM. Dieser Ausgleich für Hafenlasten wird im Rahmen des LFA bei der Ermittlung der Finanzkraftmeßzahl auf der Basis der Landeseinnahmen abgezogen.

Durch weitere Rechnung über den Vergleich der Finanzkraft- mit der Ausgleichsmeßzahl fällt jedoch die Entlastung etwas geringer aus. Folge dieser Sonderregelung ist, daß damit die Bundesländer ohne Seehäfen zur Finanzierung der Hafenlasten herangezogen werden. So muß beispielsweise Bayern die Seehäfen an der Küste mitfinanzieren. Diese Beteiligung der nicht unmittelbar über Seehäfen verfügenden Bundesländer an den entsprechenden Kosten ist seit Jahren heftig umstritten. Die traditionelle Rechtfertigung stellt auf die territoriale Bedeutung der Seehäfen, damit also auf deren Nutzen für das gesamte Bundesgebiet ab. Das BVerfG hatte bereits in seinem Urteil von 1992 den Teilausgleich für Seehafenlasten nicht als verfassungszwingend interpretiert. Die Kritik an der derzei-

tigen Praxis bezieht sich auf zwei Ebenen. Zum einen hätten die Seehäfen im Rahmen der heutigen Transportlogistik deutlich an Bedeutung verloren. Gefragt wird, warum nicht das Land Nordrhein-Westfalen für den größten EU-Binnenhafen Duisburg-Ruhrort einen Teilausgleich erhält.

Zum anderen ist die wachsende Bedeutung des Flugverkehrs unbestreitbar. Daher müßten künftig auch Bundesländer mit logistisch wichtigen Flughäfen eine Abgeltung für die damit verbundenen Sonderlasten erhalten. Schließlich weisen andere Bundesländer auf eigene Sonderlasten hin: so etwa Bayern auf die Pflege der Alpenlandschaft oder Baden-Württemberg auf die Kosten zur Rettung der Wälder. Zweifellos würden von derartigen Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt auch die anderen Länder profitieren. Grundsätzlich sollten Sonderlasten, wie Ausgaben für die Seehäfen, künftig nicht mehr im LFA berücksichtigt werden. Denn die Nutzen-Spillover durch Seehäfen fallen in den Regionen bzw. Bundesländern unterschiedlich aus. So sind die Nutzeneffekte beispielsweise für das Ruhrgebiet mit dem größten EU-Binnenhafen in Duisburg-Ruhrort deutlich geringer.

Da der Bund die landesspezifisch unterschiedlichen Wirkungen der territorialen Funktion der Seehäfen auffangen kann, wird die anteilige Übernahme der Investitionskosten auf der Basis von Art. 104 a Abs. 4 GG („besondere bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden“) vorgeschlagen. Dabei sollte eine angemessene Beteiligung der Nutzer der Seehäfen über entsprechende Preise für die Umschlagsleistungen angestrebt werden.

– Bei der Berechnung der Ausgleichsmeßzahl auf der Ebene der Ländersteuern dürfen Stadtstaaten die bundesdurchschnittliche Finanzkraft um das 1,35-fache erhöhen. Diese *Einwohnerwertung* dient dem Ausgleich für die „Andersartigkeit der Stadtstaaten“ Berlin, Bremen und Hamburg. Stadtstaaten unterscheiden sich strukturell gegenüber Flächenländern. Es handelt sich um „Hauptstädte ohne Umland“. Während etwa die Hauptstadt München über kommunal wirksame Einrichtungen (Theater, Museen, Universitäten) verfügt, die aus dem Landeshaushalt und damit aus der gesamten Fläche des Bundeslandes finanziert werden, muß der Stadtstaat Bremen seine Landesaufgaben neben den Landessteuern aus der sehr kleinen Fläche der beiden Städte Bremen und Bremerhaven finanzieren. Darüber hinaus nutzt das Umland das öffentliche Infrastruk-



turangebot (etwa Landestheater) „kostenlos“. In seinem Urteil von 1986 hat das BVerfG verlangt, der „Andersartigkeit“ der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern Rechnung zu tragen. Dazu dient bisher die Einwohnerwertung bzw. Einwohnerveredelung. Bei der Normierung der Landessteuern, die der Bevölkerung im Stadtstaat zustünden, wenn die bundesdurchschnittliche Finanzkraft realisiert würde, darf der Stadtstaat seine Einwohnerzahl von 100 vH auf 135 vH erhöhen. Die Begriffe Einwohnerwertung/-veredelung sind ungenau, ja verwirrend. Im Kern handelt es sich um einen Ausgleich für die strukturelle Benachteiligung der Stadtstaaten gegenüber den Hauptstädten in Flächenländern. Die Ableitung dieser Einwohnerveredelung ist qualitativ und quantitativ umstritten. Studien zeigen, daß die Einwohnerwertung für Stadtstaaten durch den Vergleich mit der Finanzkraft von Hauptstädten in Flächenländern – und nicht durch den Vergleich des Landesausgaben der Flächenländer – zu ermitteln ist. Diese Vorgabe hat auch das Bundesverfassungsgericht festgeschrieben. So beträgt die Wertung eines Einwohners in der Stadt Stuttgart ca. 1,85, wenn die der Stadt zufließenden Ausgaben aus dem Landeshaushalt für kommunal nutzbare Landeseinrichtungen berücksichtigt werden. Für den Stadtstaat Bremen ist schon Mitte der achtziger Jahre auf der Basis von Vergleichen mit der Finanzausstattung der Hauptstädte in Flächenländern eine adäquate Einwohnerwertung von 1,65 – gegenüber derzeit immer noch 1,35 – abgeleitet worden (Dannemann 1987; Hickel/Roth/Troost 1988).

Wie der aktuelle Streit um die Neuordnung des Finanzausgleichs klar belegt, hat die Erhöhung der stadtstaatspezifischen Einwohnerwertung über die Landessteuerkraft keine Chance auf Realisierung. In den Schriftsätzen der klagenden Geberländer wird vielmehr eine zum Teil starke Reduktion der Einwohnerwertung propagiert. Die Geberländer schlagen in ihrem „Konsensmodell“ vor, statt der Berücksichtigung der Einwohnerwertung bei der Ausgleichsmeßzahl einen Festbetrag für Stadtstaatenlasten bei der Finanzkraftmeßzahl abzuziehen. Damit würden die Stadtstaaten am bundesdurchschnittlichen Anstieg der Finanzkraft nicht mehr beteiligt. Auch ist der Festbetrag zu niedrig angesetzt. Abgeleitet wird die Größe nicht aus einem Vergleich der Stadtstaaten mit Hauptstädten im Flächenland, sondern aus dem Vergleich der Ausgaben mit den Flächenländern. Dieses Verfahren, das das ifo-Institut in seinem Gutachten angewen-

det hat, widerspricht der Bewertung durch das Bundesverfassungsgericht. In seinem jüngsten Urteil regte das BVerfG an, zu überprüfen, inwieweit auch für dünnbesiedelte Flächenländer eine Einwohnerwertung zum Ausgleich struktureller Nachteile gegenüber dichtbesiedelten Bundesländern sinnvoll wäre. Auf diesen Vorschlag setzen die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Entsprechende Gutachten liegen vor. Diese vorgeschlagene Erweiterung der Einwohnerwertung ist ausgleichssystematisch nicht begründbar. Die Einwohnerwertung dient nur zum Ausgleich struktureller Nachteile der Stadtstaaten im Vergleich mit Hauptstädten in Flächenländern. Die vergleichsweise dünne Besiedlung einzelner Flächenländer rechtfertigt nicht die Anwendung der stadtstaatspezifischen Einwohnerwertung.

Die besonderen Belastungen aufgrund der dünnen Besiedlung, etwa von Mecklenburg-Vorpommern, verstärken die strukturellen Nachteile ostdeutscher Länder gegenüber Westdeutschland. Auch Schleswig-Holstein ist ein dünnbesiedeltes Land. Dies rechtfertigt jedoch nicht eine kompensierende Einwohnerwertung. Daher muß den zusätzlichen Belastungen eines dünnbesiedelten Landes in Ostdeutschland durch besondere Förderung Rechnung getragen werden.

Die Einwohnerwertung sollte künftig zumindest mit 1,35 festgeschrieben werden. Dies ist ein Kompromiß, denn Modellrechnungen zum Vergleich der Stadtstaaten mit Hauptstädten in Flächenländern zeigen, daß im Zuge der Gleichstellung die Einwohnerveredelung deutlich erhöht werden müßte. Würde dagegen die derzeit geltende Einwohnerwertung für die Stadtstaaten gestrichen, so wären diese nicht mehr in der Lage, aus eigener Kraft die strukturelle Benachteiligung gegenüber den Flächenländern auszugleichen. Wird dies dennoch gefordert, dann wäre es nur konsequent zu fordern, daß im Rahmen einer Neugliederung der Bundesländer die Stadtstaaten abgeschafft werden sollen. Denn was nützt die politisch-formale Souveränität ohne ausreichende Finanzen?

Da mit einer seriösen Entscheidungsfindung zur Neugliederung der Länder bis Ende 2004 nicht ernsthaft zu rechnen ist, wäre viel für die Stadtstaaten gewonnen, wenn wenigstens die Veredelung eines Einwohners um 1,35 gehalten werden könnte. Da der Begriff „Einwohnerveredelung“ ausgesprochen abschreckend wirkt, sollte dieser durch die Spezifizierung „Nachteilsausgleich“ ersetzt werden.

## Anforderungen an die Bundesergänzungszuweisungen

Die letzte Stufe innerhalb des gesamten Finanzausgleichssystems sind die den Umsatzsteuervorwegausgleich und den LFA ergänzenden Zahlungen des Bundes. Dieser vertikale Finanzausgleich zugunsten der Länder erfolgt durch Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Diese vertikalen Leistungen – also vom Bund an die Länder – sind mehrfach geändert worden. Wegen vereinzelter Willkür durch den Bund bei der Verteilung hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil von 1986 den Bund verpflichtet, die gegenüber dem Stadtstaat Bremen vorenthaltenen BEZ als Nachteilsausgleich zur Verfügung zu stellen. Umfang und Struktur der BEZ wurden im „föderalen Konsolidierungsprogramm“ bis Ende 2004 festgeschrieben. Die BEZ beliefen sich 1999 nach Angaben im Finanzbericht 2001 auf 22,841 Mrd. DM. Dabei sind die Teilentschuldungen als Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland, die auf das BVerfG-Urteil vom Mai 1992 zurückgehen, nicht erfaßt. Denn die effektive Belastung reduziert sich auf die Zinsen, die der Bund im Rahmen der Teilschuldenübernahme aufzubringen hat. Das gesamte Teilentschuldungsvolumen darf also nicht zu den anderen BEZ-Summen hinzu addiert werden.

Auch nicht berücksichtigt werden die Hilfen zur Investitionsförderung Aufbau-Ost, die der Bund mit einem jährlichen Volumen von 14 Mrd. DM zur Verfügung stellt. Diese Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau der Infrastrukturlücke sind im Rahmen des Solidarpakts II auf zehn Jahre begrenzt worden. Insgesamt übersteigen die Finanzmittel des Bundes an die Länder im Rahmen der BEZ bei weitem das beispielsweise 1999 durch den Länderfinanzausgleich bewegte Gesamtvolumen von 14,6 Mrd. DM, das von den Geber- den Nehmerländern zufließt. Die Gewichtsverschiebung vom LFA zu den BEZ wird massiv kritisiert. Viele Vorschläge zur Neugestaltung konzentrieren sich daher auf einen radikalen Abbau der BEZ. Dabei sollte nicht vergessen werden, daß der enorme Anstieg der BEZ das Ergebnis der Kompromißbildung zur Durchsetzung des „föderalen Konsolidierungsprogramms“ von 1995 ist, mit dem vor allem die Integration Ostdeutschlands in das Gesamtsystem des Finanzausgleichs durchgesetzt wurde.

Die Aufteilung der Finanzmittel zeigt deutlich, daß der Bund die Hauptlast übernommen hat. Je weniger die westdeutschen Länder zur solidari-

schen Finanzierung bereit waren, um so höher mußten die Beiträge des Bundes ausfallen.

Zur Kritik und zu den Änderungsvorschlägen der spezifischen BEZ-Schwerpunkte läßt sich feststellen:

- Die *Fehlbetrags-BEZ* mit einem Volumen von 6,497 Mrd. DM 1999 wird nahezu einhellig kritisiert. Der LFA füllt bei den finanzkraftschwachen Ländern nur 95 vH gegenüber dem (normierten) Bundesdurchschnitt auf. Der Anhebung am Ende auf 99,5 vH dienen die Fehlbetrags-BEZ. Dieser den LFA kompensierende Ausgleich durch den Bund ist unbedingt erforderlich und sollte auf 100 vH angehoben werden. Sollte diese BEZ abgeschafft werden, müßte die Ausgleichsnorm im LFA von derzeit 95 vH auf 100 vH erhöht werden.

- Zum strukturellen Nachteilsausgleich der ostdeutschen Landeshaushalte fließen vom Bund Finanzmittel im Gesamtumfang von 14 Mrd. DM zu. Diese *Sonderbedarfs-BEZ neue Länder* müssen im Rahmen eines Solidarpakt II über 2004 hinaus garantiert werden. Denn die Finanzkraft der ostdeutschen Länder und Kommunen liegt immer noch deutlich unter der der westdeutschen Gebietskörperschaften (bei den Kommunaleinnahmen werden nur 30 vH des westdeutschen Finanzkraftniveaus erreicht). Auch die durch den Bund aufgebrauchten *Investitionshilfen* (IFG) mit einem Volumen von jährlich 10,350 Mrd. DM müssen über das Jahr 2004 im Solidarpakt II sichergestellt werden. Dabei ist jedoch ein zielgenauerer Einsatz anzustreben.

- Den alten Ländern wurden *Übergangs-BEZ* für Einbußen durch die Neuordnung des Finanzausgleichs im Rahmen des „föderalen Konsolidierungsprogramms“ ab 1995 gewährt. Der Bund brachte für einige wenige westdeutsche Länder 1999 insgesamt 807 Mio. DM auf. Auf diese Übergangshilfen kann nach einer Anpassungsphase über zehn Jahre ab 2005 verzichtet werden.

- Die *Sanierungs-BEZ* durch Teilentschuldung zu Lasten des Bundes sind wegen deren „extremer Haushaltsnotlage“ den Bundesländern Bremen und dem Saarland zeitlich befristet zur Verfügung gestellt worden. Die Vorgaben zum Sanierungsprogramm hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1992 festgelegt. Von Anfang an war eine Befristung vorgesehen. So wurden beispielsweise vom Bund von 1994 bis 1998 jährlich 1,8 Mrd. DM der Gesamtschulden Bremens übernommen. Beim

Saarland lag diese Jahresrate über fünf Jahre lang bei 1,2 Mrd. DM. Mit degressiven Raten ist die Teilentschuldung bis 2004 verlängert worden. Die Geberländer schlagen in ihrem „Konsensmodell“ vor, generell eine Schulden-BEZ einzuführen. Danach soll bei einer Pro-Kopf-Verschuldung (mit Kommunen) über 30 vH des Durchschnitts eine Teiltilgung durch den Bund übernommen werden. Dieser Vorschlag ist sinnvoll, denn die jeweiligen Länder könnten in dem entsprechenden Umfang ihre Zinslast senken.

- Da Bundesländer unabhängig von ihrer Einwohnerzahl eine Mindestausstattung benötigen und damit Mindestkosten zur institutionellen Absicherung der landespolitischen Souveränität (Ministerien, Landesparlament) aufbringen müssen, ergeben sich Nachteile für kleine Länder. Die politischen Kosten eines Landes nehmen – ab einem gewissen Mindestbetrag – mit wachsender Einwohnerzahl ab. Zum Abbau dieses Nachteilsausgleich gewährt der Bund die *Sonderbedarfs-BEZ Kosten der politischen Führung*. Sie führten 1999 zu Zuweisungen in Höhe von 1,537 Mrd. DM. Ausgleichssystematisch wäre es auch möglich, diese Kosten der Kleinheit eines Bundeslandes im LFA abzuwickeln, um die großen Länder an der Finanzierung zu beteiligen. Die am Wettbewerbsföderalismus ausgerichteten Vertreter fordern die Abschaffung dieses Nachteilsausgleichs. Im Positionspapier von Bündnis '90/Die Grünen wird unter der Zielsetzung „auch die Bundesergänzungszuweisungen anreizgerecht ausgestalten“ die Streichung dieses Ausgleichs für die Kosten der Kleinheit gefordert.

Der Verzicht auf Kosten der politischen Führung würde jedoch die Landeshaushalte der kleinen Flächenländer und Stadtstaaten besonders stark treffen. Daher wird empfohlen, die Kostennachteile auf der Basis empirischer Untersuchungen zu spezifizieren, jedoch diese BEZ nicht abzuschaffen. Der Hinweis auf dadurch entstehende Dauersubventionen überzeugt indes nicht. Durchaus in der Logik des Finanzausgleichs geht es vielmehr um die Kompensation der Nachteile aus der Kleinheit. Wird darauf verzichtet, dann kommt das der Forderung nach der Schaffung großer Flächenländer gleich.

- Die von den Geberländern in ihrem „Konsensmodell“ vorgeschlagene *Struktur-BEZ* weist in die richtige Richtung. Auf der Basis eines Dreijahresdurchschnitts der Wirtschaftskraft (Bruttoinlandsprodukt je Ein-

wohner) sowie der Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfelasten sollen Ergänzungszuweisungen durch den Bund erfolgen, soweit sich entsprechende Defizite nachweisen lassen. Diese BEZ dient dem Ziel, die Entwicklungsbedingungen in Ländern mit ökonomisch schwachen Regionen durch Finanzhilfen zu verbessern. Dieses Instrument geht über die Logik des bisherigen Finanzausgleichs hinaus. Nicht die Anpassung an die bundesdurchschnittliche Finanzkraft steht im Vordergrund. Vielmehr wird über den Durchschnitt hinaus die Finanzkraft jener Länder erhöht, die ihre entwicklungsschwachen Regionen zugunsten von Wirtschaftskraft und Arbeitsplätzen stärken müssen.

#### 4.5 Ausblick: Für die Beibehaltung eines kooperativen Föderalismus

Der Zeitdruck, um über die Reform des Finanzausgleichs zu entscheiden, ist mittlerweile groß. Dabei gilt es zwischen drei Optionen zu wählen: kooperativer Föderalismus versus Wettbewerbsföderalismus und zwischen diesen Extremen so etwas wie „sozialer Wettbewerbsföderalismus“ (so Bündnis '90/Die Grünen). Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* plädiert für das Modell eines kooperativ-demokratischen Föderalismus, so wie dieser bisher auf der Basis der Verfassung ausgestaltet worden ist. Dazu muß das Instrument der Struktur-Bundesergänzungszuweisungen aufgenommen werden. Korrekturen beim bisherigen Finanzausgleich vor allem in Richtung Zielgenauigkeit, Effizienz und Transparenz gelten der Stärkung des bisher praktizierten Modells. Die wichtigsten Aufgaben sind: Sicherung des Ausgleichs für strukturelle Nachteile westdeutscher Länder und Fortsetzung der gesondert begründeten Finanzausgleichspolitik für Ostdeutschland durch die Fortsetzung des derzeitigen Solidarpakts.

Eine derzeit politisch nicht diskutierte Alternative wäre die Neugliederung der Bundesländer. Durch größere Länder mit einem länderinternen Finanzkraftgefälle würde der Ausgleichsbedarf zwischen den Ländern deutlich geringer. Eine Modellrechnung zeigt, daß durch eine Reduktion der derzeit sechzehn Länder auf zehn allein das Volumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs von 14 Mrd. DM auf die Hälfte beschränkt

werden könnte. Allerdings sind die wenigen Versuche einer Verkleinerung der Zahl der Bundesländer bisher gescheitert. Die von Willy Brandt nach seiner ersten Regierungserklärung eingesetzte Ernst-Kommission hatte Anfang der siebziger Jahre die Reduktion der Zahl westdeutscher Länder auf 6 bzw. 5 vorgeschlagen (je nach Teilung in Nordstaat bzw. Nordost-/Nordweststaat).

Bei all diesen Vorschlägen sind die Stadtstaaten Bremen und Hamburg als Kommunen in größere Ländereinheiten eingemeindet worden. Allerdings wurde, aufgeschreckt durch diese Empfehlungen, 1976 der Art. 29 GG geändert. Die Neugliederung ist seit dem eine Kann-, nicht mehr eine Mußvorschrift. Die Voraussetzungen zur Änderung von Landesgrenzen wurden also erschwert. Auch im Zuge der deutschen Einigung fehlte die politische Kraft, statt der Aufnahme von sechs Bundesländern im Vor-DDR-Zuschnitt eine Neugliederung anzustreben. Schließlich wurde erst vor wenigen Jahren mittels einer Volksabstimmung die Verschmelzung von Berlin und Brandenburg abgelehnt.

Es gibt übrigens nur spärliche Literatur zur wissenschaftlichen Beantwortung der Frage, wie Ländergrößen einigermaßen optimal definiert werden können. Hier spielen historische Einflüsse eine große Rolle. Zur Rechtfertigung von kleinen Ländern bis hin zu Stadtstaaten wird immer wieder auf die USA hingewiesen. Dort gibt es den Staat Wyoming, dessen Fläche zwar nahezu gleich groß ist wie die Deutschlands. Jedoch beträgt die Einwohnerrelation gegenüber dem großen Bundesstaat Kalifornien 1:60. Auch die Kleinkantone in der Schweiz, wie Appenzell-Innerrhoden, werden zitiert. Sicherlich wäre das politische System derzeit völlig überfordert, eine Neugliederung der Bundesländer zu konzipieren oder gar zu realisieren.

Um so wichtiger ist es, auf der Basis des derzeitigen Länderzuschnitts den Finanzausgleich langfristig zu optimieren. Dazu gehört auch die Überprüfung des Zwischenschritts, nämlich bei kleinen Ländern und Stadtstaaten länderübergreifende Regierungseinrichtungen per Staatsvertrag anzustreben. Beispielsweise ließen sich länderübergreifende Rechnungshöfe einrichten, sowie bestimmte Aufgaben etwa im Bereich der Justiz, der Bildung, der Umwelt und Außenvertretung gegenüber dem Bund und der EU zusammenführen.

## Literatur

- Baretti, Christian u.a., Die Einwohnerwertung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich, München Januar 2001
- Dannemann, Günter, Zur Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich, in: BAW-Monatsbericht 4/1987
- Döring, Theodor, Probleme des Länderfinanzausgleichs aus institutionenökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 48, 1999
- Heinemann, André, Ist die Anrechnung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich noch zu rechtfertigen, Manuskript, Bremen Dezember 2000
- Hickel, Rudolf/Roth, Bernhard/Troost, Axel, Stadtstaat Bremen im föderalen Finanzsystem, Bremen 1988
- Hickel, Rudolf, Bundesland Bremen in existenzbedrohender Finanzkrise, in: Hessler, Heiner, /Hickel, Rudolf/ Prigge, Rolf (Hrsg.), Bremens Selbständigkeit: Bedrohung - Herausforderung - Chance, Bremen 1998
- Hickel, Rudolf, Vom kooperativen zum Konkurrenzföderalismus: Der Länderfinanzausgleich unter Reformdruck, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/2000
- Hickel, Rudolf, Einwohnerwertung: Kritik des Vorschlags durch die drei finanzstarken Geberländer zur Senkung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten, abzurufen unter: [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de) (20.2.2001)
- Huber, Bernd/Lichtblau, Karl, Ein neuer Finanzausgleich, Köln 2000
- Hummel, Marlies/Leibfritz, Wilfried, Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, in: ifo-Studien zur Finanzpolitik 45, München 1987
- Hummel, Marlies, Untersuchung zur Einwohnerwertung auf der Basis neuerer Daten, Manuskript, Bremen Januar 2001
- Konsensmodell der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen für eine Neugestaltung des Finanzausgleichs - Eigenverantwortung stärken - Solidarität wahren, Manuskript, Januar 2001
- Lenk, Thomas, Vergleich alternativer Ausgleichsmechanismen für den Länderfinanzausgleich, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 115. Jg., 1995
- Pfeffekoven, Rolf, Reform des Finanzausgleichs - Eine vertane Chance?, in: Finanzarchiv, 52. Jg. 1994
- Schatz, Heribert u.a., Wettbewerbsföderalismus - Aufstieg und Fall eines politischen Begriffs, Baden-Baden 2000
- Schmidt, Hand-Jürgen u.a. (Hrsg.), Bürgerföderalismus, Zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich, Baden-Baden 2000
- Sichelschmidt, Hans, Die „Seehafenlasten“ des Länderfinanzausgleichs in der Kritik, in: Wirtschaftsdienst 80. Jhr., Heft 8/2000
- Zimmermann, Horst, Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 4, 3. Aufl., Tübingen 1983
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des BMF, Heft 47, Bonn 1992

## 5. Finanzausgleich Ost: Solidarität sichern

### 5.1 Gegenwärtige Lage

Der jetzt bestehende föderale „Bundes-Länder-Finanzausgleich“ für die ostdeutschen Länder läuft zwar erst Ende 2004 aus. Es gibt aber wichtige Gründe, Entscheidungen über die Finanzierung der weiteren Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland möglichst rasch zu treffen. Dabei geht es um zwei unterschiedliche zeitliche Dimensionen. Einerseits um die nächsten Jahre bis zur Osterweiterung der EU, damit die ostdeutschen Bundesländer durch einen Investitionsschub ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen können, und so auf die neuen Herausforderungen und Wettbewerbsbedingungen, die sich u.a. aus dem Beitritt der Nachbarländer Polen und Tschechien ergeben, besser vorbereitet sind.

Notwendig ist eine Zwischenstrategie erhöhter Anstrengungen auf der Grundlage hoher finanzieller Unterstützung der neuen Bundesländer für die nächsten Jahre, die die perspektivisch notwendige Höhe des Bundes-Länder-Finanzausgleichs wesentlich beeinflussen wird. Andererseits sollten die Anschlußregelungen für die Fortführung dieses Finanzausgleichs und damit auch die Eckpunkte eines Solidarpakts II möglichst rasch, zumindest in den Grundzügen für einen längeren Zeitraum, vereinbart werden. Damit würden die ostdeutschen Bundesländer die notwendige weiterreichende Sicherheit über die finanziellen Rahmenbedingungen erhalten.

Ausgangspunkt der Vorschläge der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für die auch weiterhin erforderliche besondere Berücksichtigung Ostdeutschlands im Finanzausgleich ist die Überzeugung, daß die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern eine bundespolitische Aufgabe von hoher Priorität ist. Sie kann nur gelingen, wenn hierfür die erforderlichen finanziellen Voraussetzungen mit Hilfe des Finanzausgleichs langfristig gewährleistet werden. Dies liegt im Interesse der Menschen nicht nur in Ost-, sondern auch in Westdeutschland.

Für Ostdeutschland sind die Ebenen des Finanzausgleichs über den Umsatzsteuer-Vorwegausgleich, den eigentlichen Länderfinanzausgleich („horizontal“) sowie die Bundsergänzungszuweisungen („vertikal“) besonders wichtig. Beide Dimensionen werden durch bevorstehende Veränderungen ganz unterschiedlich betroffen sein. Dies u.a. deshalb, weil es auch deutlich zu unterscheidende Verpflichtungen des Bundes und der Länder gibt, und weil der Bund mit verschiedenen Zuweisungsformen, die jeweils eine spezifische Funktion erfüllen, beteiligt ist.

Das Risiko für die ostdeutschen Länder steigt dabei besonders bei den angestrebten Kürzungen der „vertikalen“ Bundsergänzungszuweisungen spezifischer Art, da diese dafür bestimmt sind, strukturelle Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Wertschöpfung zwischen den Ländern vom Bund her gezielt zu verringern. Ein Abbau dieser Zuweisungen kann durch die originäre Steuerkraft und Eigenfinanzierungsfähigkeit in den ostdeutschen Gebietskörperschaften nicht ausgeglichen werden.

Demgegenüber bildet der „horizontale“ Ausgleich eine Art „Einebnung“ der originären Einnahmeunterschiede zwischen den wirtschaftlich überdurchschnittlich starken Ländern und den noch wirtschaftlich schwächeren, zugunsten der letzteren. Damit soll die Finanzkraft an den Bundesdurchschnitt (gesamte Steuereinnahmen pro Einwohner) angeglichen werden. Nach den gegenwärtigen Regelungen wird ein fast vollständiger Ausgleich erreicht.

Die politische Brisanz des „horizontalen“ Finanzausgleichs wurde durch die nachdrückliche Forderung einiger großer Flächenländer in Westdeutschland erhöht, ab 2005 ihren Anteil an den Finanzleistungen auch zu Lasten der östlichen Bundesländer zu reduzieren. Im Zuge der dadurch zwingend notwendigen neuen Konsenslösung spitzt sich hier der Verteilungskampf auf die Frage zu, ob und, wenn ja, um wieviel künftig die ostdeutschen Bundesländer mit verringerten Zuweisungen seitens der Geberländer rechnen müssen. Eine spürbare Kürzung dieser Mittel würde die Finanzierung der üblichen bzw. normativen Versorgungsleistungen der Gebietskörperschaften für die Bevölkerung treffen und die kommunale und städtische Leistungsfähigkeit und Attraktivität verschlechtern.

Dies alles findet in der Höhe der Zuweisungen aus der „horizontalen“ und „vertikalen“ Ebene seinen Ausdruck (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Ostdeutsche Länder im Finanzausgleich 1999 (in Mio. DM)

|                    | Umsatzsteuerverteilung | Länderfinanzausgleich | Sonderbedarfs-BEZ | Fehlbetrags-BEZ | Investitionsförderung Ost | BEZ Polit. Führung |
|--------------------|------------------------|-----------------------|-------------------|-----------------|---------------------------|--------------------|
| Sachsen            | 4.711                  | 2.149                 | 3.658             | 910             | 1.725                     |                    |
| Sachsen-Anhalt     | 3.169                  | 1.300                 | 2.208             | 540             | 1.041                     | 164                |
| Thüringen          | 2.806                  | 1.218                 | 2.008             | 498             | 946                       | 164                |
| Brandenburg        | 2.639                  | 1.147                 | 1.985             | 525             | 936                       | 164                |
| Mecklenburg-Vorp.  | 2.009                  | 921                   | 1.479             | 364             | 697                       | 164                |
| Berlin             | -805                   | 5.316                 | 2.662             | 919             | 1.255                     | 219                |
| Gesamt mit Berlin  | 14.524                 | 12.051                | 14.000            | 3.756           | 6.600                     | 875                |
| Gesamt ohne Berlin | 15.329                 | 6.735                 | 11.338            | 2.837           | 5.345                     | 656                |

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2001; Bundesministerium der Finanzen, Dokumentation 3/2000: Bund – Länderfinanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzordnung

Die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) erhielten 1999:

- Vom Bund die Investitionsförderung Aufbau Ost mit 6,6 Mrd. DM und die Bundesergänzungszuweisungen (Fehlbetrags-BEZ, Sonderbedarfs-BEZ und BEZ Politische Führung) mit 18,6 Mrd. DM, also insgesamt 25,2 Mrd. DM über den „vertikalen“ Länder-Finanzausgleich (darunter neue Bundesländer ohne Berlin: 20,2 Mrd. DM).

- Von den Geberländern 12,1 Mrd. DM über den „horizontalen“ Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne), darunter neue Bundesländer ohne Berlin: 6,7 Mrd. DM; nach diesem Länderfinanzausgleich erhält Berlin allein einen Anteil von 44 vH.

- 14,5 Mrd. DM aus der Umsatzsteuervorwegverteilung, die dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne vorgelagert ist (darunter neue Bundesländer ohne Berlin: 15,3 Mrd. DM).

Zu beachten ist ferner der Beitrag der Zuweisung von Fördermitteln der EU an die ostdeutschen Länder, der sich z.Z. auf 7 Mrd. DM jährlich beläuft.

Dabei ist wesentlich, daß der „horizontale“ Finanzausgleich eine ständige, normale föderale Ausgleichsfinanzierung bewirkt, also nicht eine befristete oder spezifische Zahlung für Ostdeutschland. Deshalb muß der Finanzausgleich auf die strukturelle Besonderheit Ostdeutschlands Rücksicht nehmen.

Um die perspektivische Gestaltung des komplexen Länderfinanzausgleichs wird eine heftige politische Auseinandersetzung geführt, die von den unterschiedlichen Interessen der Beteiligten bestimmt wird. Sie erfolgt im wesentlichen auf drei Ebenen: zwischen Geber- und Empfängerländern, zwischen Bund und Ländern sowie zwischen neuen und alten Bundesländern. Die Fortsetzung der Umverteilung zugunsten der sozialen und ökonomischen Angleichung Ost an West ist zwar nur ein Teil der Gesamtproblematik des zukünftigen Gesamtfinanzausgleichs. Sie ist aber mit entscheidend für die Perspektive Ostdeutschlands.

Der „horizontale“ Länderfinanzausgleich im engeren Sinne ist der politisch und öffentlich am heftigsten umstrittene Posten, da hier die wirtschaftlich starken westdeutschen Flächenländer involviert sind. An den zusätzlichen „vertikalen“ Bundeszuweisungen will künftig die Eichel-sche „Sparpolitik“ ansetzen, die nach weiteren „Reserven“ für den Abbau der Schulden des Bundes sucht. Da aber eine Reduzierung des vertikalen Finanzausgleichs für Ostdeutschland den wirtschaftlichen und strukturellen Angleichungsprozeß der ostdeutschen Länder letztlich insgesamt gefährdet, treten hier noch Konfliktlinien zwischen Bund und westdeutschen Ländern zu Tage. Zu verkraften waren jüngst jene generellen Minderungen der originären Steuereinnahmen der Länder (und Kommunen), die sich aus der jüngsten Steuerreform ergaben und die für die Jahre bis 2005 zu wachsenden Einbußen für alle Bundesländer führen – was den Bund-Länder-Konflikt bereits im Vorfeld der neuen Verhandlungen verschärfte. Nicht in diesen Angaben enthalten sind jene Zahlungen für staatliche Aufgaben, die in gleicher Form auch in Westdeutschland anfallen und in der Regel nach gesetzlichen oder bundeseinheitlichen Kriterien gewährt werden, wie z. B. Sozialtransfers zur Absicherung der ostdeutschen Sozialleistungen oder die Ausgaben für den zentralen Bundesverkehrsplan „Deutsche Einheit“.

Nach 2004 würden nach der bestehenden Gesetzeslage jene Zahlungen für die ostdeutschen Länder wegfallen, die im Solidarpakt I befristet

geregelt wurden, abgesehen von eventuellen Kürzungen im Länderfinanzausgleich (i.e.S.) infolge noch strittiger Zahlungen. Nach Einschätzungen des IWH stehen folgende Bundesmittel zur Disposition: Investitionszulagen für Unternehmen 3,8 Mrd. DM (auf Basis des Jahres 2000), Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 14 Mrd. DM, Investitionshilfen für die Gemeinden über die Länder 6,6 Mrd. DM. Hierbei wurde die mögliche Reduzierung der "horizontalen" Zuweisungen der Länder noch nicht einmal berücksichtigt. Dies verdeutlicht die Brisanz der in Aussicht gestellten Haushaltsprobleme Ost und den politischen Druck auf einen neuen Solidarpakt II.

Das IWH hat eine Simulationsrechnung für den Fall vorgelegt, daß es tatsächlich zu einem Wegfall in der oben erwähnten Größenordnung kommt. Im Ergebnis wurde festgestellt: „Infolge des damit verbundenen Ausfalls an Nachfrage käme es kurzfristig zu spürbaren Einbußen bei Produktion und Beschäftigung in den neuen Ländern. Die Rückführung der Transferleistungen hätte nicht nur Wirkungen in Ostdeutschland; auch in Westdeutschland würde es zu temporären Produktions- und Beschäftigungsverlusten kommen, weil Nachfrage aus Ostdeutschland ausbleibt.“ (Pohl 2000, S. 236)

## 5.2 Künftiger Finanzausgleichsbedarf in Ostdeutschland

Inzwischen stehen die ostdeutschen Bundesländer in zähen Auseinandersetzungen um die künftigen Zuweisungen im Solidarpakt II, für die u.a. umfangreiche Studien und Vorarbeiten seitens der damit beauftragten Forschungsinstitute (DIW, IWH, RWI, ILS und ifo-Dresden) existieren. Es besteht inzwischen die politische Zusage des Bundeskanzlers, eine Neuregelung – Solidarpakt II – rechtzeitig vor dem nächsten Bundestagswahlkampf 2002 auf Bund-Länder-Ebene auszuhandeln.

Die Argumente für die künftige Höhe der erforderlichen Zuweisungen müssen logisch-methodisch und vor allem im Hinblick auf ihre sozialen und ökonomischen Wirkungen differenziert für den Länderfinanzausgleich (i.e.S.) und die Bundeszahlungen bewertet werden. Für erstere ist die Ausgangslage der ostdeutschen Bundesländer mit nur ca. 40 vH der durchschnittlichen originären Steuerkraft je Einwohner (1999) immer noch

bestimmend. Dabei ist zu beachten, daß die tatsächlichen Steuereinnahmen in den neuen Bundesländern seit 1997 erheblich hinter den prognostizierten zurückgeblieben sind (1997: tatsächlich 53 Mrd. DM, prognostiziert 59 Mrd. DM; 1998 tatsächlich 55 Mrd. DM, prognostiziert 67 Mrd. DM). Die beträchtliche Abweichung der tatsächlichen von den angenommenen Steuereinnahmen werden von drei Faktoren bestimmt: rückläufiges Wirtschaftswachstum ab 1996, Ausfälle an Steuern infolge steuerlicher Förderung des „Aufbaus Ost“ sowie die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs und allgemeinen Steuersenkungen.

Ein erster Ausgangspunkt für die notwendige Neufestlegung der erforderlichen Ausgleichszahlungen an die neuen Bundesländer müßte eine fundierte Vorausschätzung der künftigen Entwicklung der volkswirtschaftlichen Leistungskraft Ost sein – und zwar für den Zeitraum 2005 bis über 2010 hinaus. Eine solche Prognose müßte sowohl die künftige eigene Wirtschaftsleistung Ost als auch das künftige eigene Steueraufkommen Ost (vor jeder Umverteilung) einschätzen. Bisher gibt es jedoch keine annähernd fundierten Prognosen.

Ein zweiter Ausgangspunkt für die Bestimmung der erforderlichen Ausgleichszahlungen sind die Bedarfsabschätzungen, die sich aus den noch vorhandenen Rückständen der neuen Bundesländer, insbesondere in der Infrastruktur und in der Kapitalausstattung der Unternehmen, ergeben. Die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute haben sich in mehreren bereits publizierten Studien zu den geschätzten künftigen Bedarfsanforderungen Ost im Zusammenhang mit dem Bundes-Länder-Finanzausgleich geäußert. Erste Ergebnisse lagen bereits im März 2000 der Konferenz ostdeutscher Ministerpräsidenten vor. Danach ergab sich folgendes Bild: der weitere Nachholbedarf im Jahre 2005 an Infrastrukturinvestitionen allein der Länder und Gemeinden zur Angleichung an das Niveau der westdeutschen Länder wurde vom DIW mit 105 bis 225 Milliarden DM beziffert, je nach enger oder erweiterter Abgrenzung der Infrastruktur. Nach hiervon unabhängigen Untersuchungen des RWI beläuft sich die Infrastrukturlücke sogar auf 320 Mrd. DM im Jahre 2005 (ohne spezielle Bundesaufgaben).

Die ostdeutschen Ministerpräsidenten gingen im März 2000 von einer im Jahre 2005 noch bestehenden Infrastrukturlücke von 300 Mrd. DM aus. Sie stellten ferner fest, daß im gewerblichen Kapitalstock noch eine



Ausrüstungslücke von 40 vH gegenüber 100 vH Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner in Westdeutschland existiere und damit ein weiteres Investitionsvolumen von ca. 260 Mrd. DM erforderlich sei, woraus sich dann ein Fördervolumen von 100 Mrd. DM pro Jahr ableiten läßt. Dieser Ansatz ist aber statisch. Er geht vom voraussichtlichen Stand im Jahre 2005 aus, und berücksichtigt nicht, daß sich das Niveau der Infrastruktur und der Kapitalausstattung der Unternehmen in den alten Bundesländern natürlich auch nach 2005 weiter erhöhen wird. Eine Untersuchung des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle ergab, daß 1997 je DM Fördermitteleinsatz ein zusätzlicher Investitionseinsatz von 2,46 DM erzielt wurde.

Derzeit besteht somit ein gesamter Investitionsnachholbedarf in den Bereichen Infrastruktur und Unternehmen von mindestens 560 Mrd. DM. Bei den Unternehmensinvestitionen sollte davon ausgegangen werden, daß infolge der geringen Wirtschaftskraft und der niedrigeren Gewinnraten der ostdeutschen Unternehmen mindestens zwei Drittel aus äußeren Quellen (Unternehmen) finanziert werden müßten. Ferner ist auch von einem beträchtlichen Bedarf an Mitteln staatlicher Wirtschaftsförderung außer Investitionen – Unterstützung von Existenzgründungen, Forschung und Entwicklung, Absatz und Marketing u.a. – auch für den Folgezeitraum ab 2005 auszugehen. Verteilt man diesen Nachholbedarf auf 10 Jahre, beläuft sich allein der jährliche investive Betrag auf mindestens 50-60 Mrd. DM.

Dieser jährliche Nachholbedarf liegt deutlich – um mehr als die Hälfte – über den Mitteln, die 1999 für die wirtschaftsnahe Infrastruktur mit 24,6 Mrd. DM und für die Wirtschaftsförderung (einschließlich der Investitionsförderung) mit 11,5 Mrd. DM transferiert wurden. Beide Größen sind jedoch nicht voll vergleichbar, da einerseits beim Bedarf die unabhängig vom „Nachholen“ zu tätigen normalen Investitionen nicht berücksichtigt wurden, und andererseits bei der Bereitstellung von Mitteln die von westdeutschen und ausländischen Unternehmen auch weiterhin getätigten Investitionen in Ostdeutschland nicht enthalten sind.

Nicht ohne politische Wirkung bleibt die von mehreren Wirtschaftsforschungsinstituten in verschiedenen Publikationen vertretene Auffassung, wonach eine direkte staatliche Investitionsförderung für bestehende oder etablierte Unternehmen ihren positiven Effekt eingebüßt habe

und meistens zu bloßen „Mitnahmeeffekten“ führe. Hier wurde ausgeblendet, daß in westdeutschen Unternehmen die Kapitalkonzentration über Aktien und Fusionen wesentlich dazu beiträgt, die Investitionsmittel aufzubringen – ein Weg, der in den klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) u.a. aus Gründen der zu geringen Betriebsgrößen nicht zur vergleichbaren Wirkung gelangen kann.

### 5.3 Finanziellen Nachholbedarf sicherstellen

Würde es gelingen, Regelungen für die Zeit ab 2005 schon Ende 2001 festzulegen, dann ließe sich Planungssicherheit bezüglich der künftigen Zahlungen aus dem Finanzausgleich herstellen. Diese wäre auch angesichts der EU-Osterweiterung und konjunktureller Risiken wichtig. Trotzdem bleiben sowohl das originäre Steueraufkommen der ostdeutschen Länder als auch der reale Investitionsbedarf im öffentlichen und unternehmerischen Bereich nur Schätzgrößen, die von den zugrunde gelegten Annahmen determiniert sind. Dennoch lassen sich einige Aussagen zu den künftigen Prioritäten treffen: zunächst muß die Entwicklung der Verschuldung der ostdeutschen Gebietskörperschaften seit der deutschen Vereinigung betont werden. Sie ist in den Ländern und Kommunen als Folge der strukturellen Umbrüche rasch angewachsen und hat zunehmend die haushaltspolitischen Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der regionalen Ebenen der Gebietskörperschaften eingeengt. Nach Angaben der Deutschen Bundesbank betrugen Ende 1999:

- die Gesamtverschuldung ostdeutscher Länder: 104.048 Mrd. DM
- die Gesamtverschuldung ostdeutscher Kommunen: 40.536 Mrd. DM

Damit hat die Gesamtverschuldung allein der Länder und Kommunen Ostdeutschlands Ende 1999 145 Mrd. DM erreicht und die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der westdeutschen Länder und Kommunen „eingeholt“. Bei einer durchschnittlichen Verzinsung von 6,5 vH entfallen auf diese Neuschulden immerhin 9,4 Mrd. Zinszahlungen pro Jahr, also z. B. deutlich mehr als die empfangenen jährlichen EU-Fördermittel in Höhe von 7 Mrd. DM und fast ebenso viel wie die von den Ländern und Kommunen der neuen Länder getätigten öffentlichen Investitionen.

Im Zuge der zur Verringerung der jährlichen Neuverschuldung in den



ostdeutschen Ländern und Kommunen beschlossenen Haushaltskonsolidierungen treten nunmehr verstärkt Probleme auf der Ausgabenseite ein, speziell bei den öffentlichen Investitionen. 1992 wurden für kommunale Investitionsprojekte 18,7 Mrd. DM ausgegeben, 1996 waren es 14,5 Mrd. DM, im Jahr 2000 nur noch 11,3 Mrd. DM.

Die entscheidende Begründung für die Fortführung von Finanztransfers für die Minderung der strukturellen Unterentwicklung Ost ergibt sich daraus, daß ohne die hierdurch bewirkten öffentlichen und privaten Investitionen der volkswirtschaftliche Leistungsrückstand nicht nur unaufholbar ist, sondern sogar noch weiter anwachsen würde. Dies vor allem auch deshalb, weil in letzter Zeit eine rückläufige Tendenz von industriellen Investitionen in den ostdeutschen Bundesländern zu beobachten ist. Nach ifo-Angaben lagen im Jahre 2000 die Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes nur noch bei 70 vH ihres Höchststandes von 1995 (18,4 Mrd. DM). Mit einem weiteren Rückgang auf 11 Mrd. DM ist zu rechnen. Damit wäre eine nachhaltig hohe Dynamik der industriellen Wertschöpfung auf der Basis erweiterter Kapazitäten illusorisch.

#### 5.4 Schlußfolgerungen und strategische Forderungen

Die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs umfaßt auch Regelungen, für die das Bundesverfassungsgericht einen zeitlichen Rahmen bis Ende 2002 bzw. 2004 gesetzt hat. Dennoch erscheint für die Kontinuität und Planungssicherheit der ostdeutschen Länderhaushalte, die unter schwerem Druck zur Konsolidierung stehen, eine schnelle Festlegung der Maßstäbe, Kriterien und der darauf beruhenden künftigen Zuweisungsvolumina dringend geboten. Der Bundesfinanzminister hat im Januar 2001 seinen Entwurf zu einem Maßstäbengesetz für den Finanzausgleich vorgelegt. Darin sind u.a. folgende, für die neuen Bundesländer verfassungsrechtlich wichtigen Grundsätze enthalten:

- „Die Bestimmung der Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten ist so zu gestalten, daß aus Veränderungen der Finanzkraft den betreffenden Ländern ein Eigenanteil verbleibt.“ Mit dieser Regelung ist im Grundsatz das Begehren der finanzstarken Länder anerkannt, eine höhere Finanzkraft im Vergleich zu schwachen Ländern zu behalten. Wird

dieses Ziel realisiert, wäre eine Reduzierung der notwendigen Finanzausstattung in Ostdeutschland die Folge.

- Zu den neuen Bundesländern wird in dem Entwurf festgehalten: „Die besondere Situation der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nach der Herstellung der Deutschen Einheit begründet letztmalig Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf.“ Damit ist eine Gewährung dieser Zahlungen an die Laufzeit des nächsten Finanzausgleichsgesetzes gebunden, um mit einer degressiven Übergangsregelung zu enden. Im BMF-Kommentar zu dieser Bestimmung heißt es: „Für den Gesetzgeber des neu zu schaffenden Finanzausgleichsgesetzes wird – im Anschluß an eine Regelung im geltenden Ausgleichssystem – die Möglichkeit eröffnet, letztmalig für die neuen Länder und Berlin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf nach Herstellung der Deutschen Einheit vorzusehen. Die Infrastrukturücke bemißt sich durch einen Vergleich mit alten Ländern, die in ihrer Struktur den neuen Ländern ähnlich sind. Hierbei dürfen die Leistungen des Bundes nur zum Abbau von Lücken aus einem starken infrastrukturellen Nachholbedarf beitragen. *Ziel ist nicht, mit Hilfe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen die Unterschiede in der Infrastrukturausstattung im Bundesgebiet vollständig auszugleichen*“ (Zitate aus dem Entwurf der Bundesregierung zu einem Maßstäbengesetz).

Wenn diese Vorschläge des Bundeskabinetts vom Bundestag verabschiedet werden, ist infolge deren Umsetzung mit einer längerfristigen Verschlechterung des Finanzausgleichs, insbesondere durch den Bund, für die neuen Bundesländer zu rechnen. Mit der EU-Osterweiterung ist außerdem ein Wegfall der besonderen Strukturfonds-Zuweisungen von Brüssel an die ostdeutschen Bundesländer (bis dahin Ziel-1-Region der EU) zu erwarten.

Seitens der Regierungschefs der ostdeutschen Länder werden demgegenüber insbesondere folgende Maßnahmen als erforderlich bezeichnet:

- die bisherige Dotierung und Struktur der Finanzierungsmittel zur Verringerung der Infrastrukturücke für mindestens 10 Jahre fortzuführen;

- zur Verringerung der Unterschiede in der Wirtschaftskraft Ost/West die gegenwärtige Förderung mit dem bisherigen Volumen fortzusetzen;
- die arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit auf hohem Niveau fortzuführen;
- den Ausgleich der unterproportionalen Steuerkraft Ost durch das System des Finanzausgleichs sicherzustellen.

Diese Forderungen der ostdeutschen Ministerpräsidenten stellen im wesentlichen ein Minimalprogramm dar, dessen Erfüllung die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Wertschöpfung Ost zwar fortführen, jedoch nicht hinreichend verbessern würde.

Aus Sicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ist mindestens eine Fortführung der Finanzierung für die wirtschaftsnahe Infrastruktur und die Wirtschaftsförderung der privaten Unternehmen notwendig, und zwar so lange, bis eine weitgehende Annäherung an das westdeutsche Niveau der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Bedingung für eine selbsttragende, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung erreicht wird. Dies ist dann auch die Voraussetzung für die Verringerung und schließliche Aufhebung der besonderen Finanztransfers für Ostdeutschland als eine gesonderte Angleichungsfinanzierung innerhalb des Bund-Länder-Finanzausgleichs. Dies wäre aber nach dem Entwurf des Maßstäbengesetzes mit vorgesehener endgültiger Zeitbegrenzung von gesonderten Bundesergänzungsanweisungen nicht mehr hinlänglich abgedeckt.

Damit wird die Frage, in welchem Grade die wirtschaftliche Ost/West-Annäherung perspektivisch erreicht werden muß, um die Gleichwertigkeit der Entwicklungs- und Beschäftigungschancen sowie der Lebensbedingungen zwischen Ost und West herzustellen, zum eigentlichen politischen Kern der Entscheidung über die weitere Gestaltung des Finanzausgleichs. Ein Indikator für die Fortschritte in Richtung dieser Angleichung ist die Verringerung der Lücke zwischen Endverbrauch und Eigenerzeugung in Ostdeutschland, die bei einer Größenordnung von über 200 Mrd. DM liegt. Der rasche Abbau dieser „Nachfrage-Produktionslücke“ durch die Mobilisierung zusätzlicher Investitionen zum Aufbau und der Modernisierung des Kapitalstocks sowie die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe, die Herausbildung und Ausweitung technologischer Kompetenzzentren und deren regionale Wirtschaftsverflechtungen sowie

die Stärkung der Exportkraft stehen auf der Agenda der dringlich einzulösenden Aufgaben.

Die Bundesregierung ist daher verpflichtet, ihr „Entwicklungsziel Ost“ sachlich-zeitlich zu präzisieren und gesamtpolitisch zu begründen. Dann wird auch die Entscheidung zum künftigen Bund-Länder-Finanzausgleich eher inhaltlich zu objektivieren und nachzuvollziehen sein.

## Literatur

- Bundesministerium der Finanzen*, Finanzbericht 2001 sowie Dokumentation 3/2000
- Bach, Stefan/Vesper, Dieter*, Finanzpolitik und Wiedervereinigung – Bilanz nach 10 Jahren, in: Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung 2/2000
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden – noch erheblicher Nachholbedarf, in: DIW-Wochenbericht 24/2000
- Hickel, Rudolf/ Priewe, Jan*, Der Preis der Einheit – Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung, Frankfurt a.M. 1991
- Hickel, Rudolf*, Warum die Ostdeutschen einen zweiten Solidarpakt brauche ..., in: Dokumentation der Frankfurter Rundschau vom 20.9.2000
- Hickel, Rudolf*, Nach zehn Jahren ökonomischer Transformation Ostdeutschlands: Trotz vielfältiger Fortschritte, der Aufbau bleibt eine zentrale Aufgabe (15.12.2000), abzurufen unter: [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de)
- IG Metall*, Grundsätze für das zweite Jahrzehnt im Aufbau Ost – Beschluß des Vorstands der IG Metall vom 12.1.2001
- Pohl, Rüdiger*, Die unvollendete Transformation, in: IWH, Wirtschaft und Gesellschaft 8/2000
- Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute*, Solidarpakt II – Infrastrukturelle Nachholbedarfe Ostdeutschlands – Zusammenfassung; Manuskript März 2000

## 6. Regionale Entwicklung: Wachsende Ungleichheiten

Die Regionalprobleme in Europa und der Bundesrepublik sind auf verschiedenen Niveaus virulent: in den jetzigen 15 Mitgliedsländern sind die Ziel-1- und Ziel-2-Regionen Gegenstand der Regional- und Strukturpolitik. In der Bundesrepublik sind damit die neuen Bundesländer sowie die alten Krisengebiete (insbesondere das Ruhrgebiet, Saarland und Bremen) abgedeckt. Schließlich wirft die EU-Osterweiterung ihre Schatten voraus. Sie wird der europäischen Regionalpolitik eine zusätzliche, völlig neue Dimension regionaler Disparitäten hinzufügen, die mit den in der Agenda 2000 festgeschriebenen Instrumenten und Finanzmitteln unter keinen Umständen bewältigt werden können.

Die Osterweiterung, die unter der Ägide des neoliberalen Grundkurses der EU abläuft, wird unter diesen Bedingungen auch schwerwiegende negative Rückwirkungen auf die „alte EU“ und hier insbesondere auf die Grenzregionen haben. Dennoch darf nicht vergessen werden, daß die Handelsbilanz zwischen Westeuropa und den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) sich für den Westen (d.h. für seine industriellen und kommerziellen Zentren) und speziell für Deutschland insgesamt sehr positiv entwickelt hat.

Alle empirischen Daten deuten darauf hin, daß die strukturellen Krisenprobleme in den neuen Bundesländern einschließlich Berlins sich für lange Zeit grundlegend von denen in Westdeutschland unterscheiden werden. Auf diese Problematik haben Konzeption und finanzielle Ausgestaltung des für den Solidarpakt II neu zu verhandelnden Länderfinanzausgleichs besonders Rücksicht zu nehmen (vgl. Kapitel 4 und 5). Denn die bisherigen Erfahrungen bei der Bekämpfung von schweren Regionalkrisen in Westdeutschland zeigen, daß es selbst einer hypermodernen Strukturpolitik innerhalb der Regionen (Bestandsorientierung, Clusterorientierung, Innovationsstrategie usw.) nicht gelingen kann, die grundlegenden Schwächen zu kompensieren und die Abstände zu den führen-

den Regionen zu verringern. Dies wird weiter unten am Beispiel der Strukturpolitik für das Ruhrgebiet ausführlich erläutert. Daraus folgt, daß die Lösung der Probleme in großen Krisenregionen zwangsläufig mit einer Veränderung der makroökonomischen Strategie der Bundesrepublik (und der EU) insgesamt verbunden sein muß: nur gesamtwirtschaftliche Vollbeschäftigungspolitik, Arbeitszeitverkürzung und ökologischer Umbau (vgl. Kapitel 9) schaffen ein günstiges Umfeld für die Bewältigung der besonderen struktur- und regionalpolitischen Aufgaben in den Krisenregionen und für einen ausreichenden Finanztransfer (Länderfinanzausgleich).

Dabei muß die Politik aber nicht nur verbal die Prioritäten setzen, sondern besondere einmalige Chancen auch tatsächlich nutzen. Bei der Standortentscheidung für den Airbus A 380, die bis zu 5.000 neue, hochqualifizierte Arbeitsplätze beinhaltet, hätte sich die Bundesregierung beispielsweise viel stärker für den Standort Rostock (anstelle von Hamburg, der EU-Region mit dem höchsten BIP pro Einwohner) verwenden müssen. Da der europäische Luftfahrt- und Rüstungskonzern EADS neben öffentlichen Zuschüssen für die Entwicklungskosten auch große Rüstungsaufträge erhält, hätte der Bund auch über ein entsprechendes Druckmittel verfügt.

### 6.1 Regionale Disparitäten in Deutschland

Auf die Standardinformation zur Charakterisierung der grundlegenden Disparitäten kann auch in diesem Jahr nicht verzichtet werden. Im Jahre 2000 stieg das BIP in Westdeutschland um 3,4%, in Ostdeutschland dagegen nur um 1,3%. Der Aufholprozeß der neuen Bundesländer (ohne Berlin) beim BIP je Einwohner im Vergleich zu Westdeutschland stagniert seit 1996 (61,8%) mit inzwischen deutlicher Tendenz zur Verschlechterung (1999: 61,2%).

Das BIP je Erwerbstätigen lag 1996 und 1999 bei 70,9 vH. Die Ausstattungsinvestitionen je Einwohner liegen bereits wieder deutlich unter denen in Westdeutschland (1999: 90,9 vH). Das Bruttoanlagevermögen je Einwohner lag 1999 bei 70,6 vH, die Arbeitsentgelte je Beschäftigten bei 77,7 vH, die Arbeitsproduktivität (BIP je Erwerbstätigen in Preisen von

1995) bei 68,8 vH und mithin die Lohnstückkosten bei 112,9 vH (DIW-WB 43/2000, S. 732).

*Tabelle 5: Anteile der neuen Bundesländer an Deutschland insgesamt 1999/2000 (in vH)*

|   |      |
|---|------|
| Bevölkerung 1999                                | 18,5 |
| Erwerbstätige 2000                              | 16,6 |
| Arbeitslose – registrierte – 2000               | 34,9 |
| Arbeitslose – registrierte und verdeckte – 2000 | 37,9 |
| BIP, in jeweiligen Preisen 2000 *               | 12,1 |
| Industrie (Umsatz) 1999                         | 7,1  |
| Maschinenbau (Umsatz) 1999                      | 5,1  |
| Elektrotechnik (Umsatz) 1999                    | 6,3  |
| Export 1999                                     | 3,9  |
| FuE-Aufwand Wirtschaft 1998                     | 5,0  |

\*geschätzt; Quellen: Stat. Bundesamt, IAB, DIW, Sachverständigenrat, eigene Zusammenstellung

Eine zentrale Besonderheit der ostdeutschen Wirtschaft ist der extrem niedrige Industriebesatz und das enorm überproportionale Gewicht der Bauwirtschaft. Während sich in Westdeutschland der Anteil des Baugewerbes am Produzierenden Gewerbe 1996 auf 13 vH belief, der des Verarbeitenden Gewerbes hingegen knapp 80 vH betrug, erreichte der Anteil des Baugewerbes in Ostdeutschland mit 44 vH fast das Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes (46 vH) (MEMORANDUM '99, S. 206f.). Diese Überkapazitäten drücken sich auch im Jahre 2000 noch in der Relation 198 Baubeschäftigte auf je 10.000 Einwohner gegenüber 112 in Westdeutschland aus.

Damit ist die Fortsetzung der dramatischen Anpassungskrise der Bauwirtschaft Ostdeutschlands vorprogrammiert, deren Verlauf natürlich durch die staatliche Investitions- und Infrastrukturpolitik sowie die Städtebau- und Wohnungspolitik beeinflussbar ist.

Mit den hohen Leerständen bei Bürobauten sowie dem Ende des Wohnungsbaubooms ist ein langjähriges Schrumpfen der Bauwirtschaft

und folglich eine enorme zusätzliche Belastung des Arbeitsmarktes zu erwarten.

### 6.1.1 Ursachen der Produktivitätsunterschiede im Verarbeitenden Gewerbe

Es gibt vielfältige Gründe für die Produktivitätsunterschiede zwischen West- und Ostdeutschland. Die Produktivität in Ostdeutschland – hier in BIP je Erwerbstätigen gemessen – lag 1999 bei 70,9 vH des westdeutschen Wertes. Dieser Indikator spiegelt nicht primär die technische Produktivität oder gar den Fleiß der Beschäftigten wider, sondern beinhaltet vor allem die negativen Effekte der Wirtschaftsstruktur und der geringen Markt- und damit Preissetzungsmacht der ostdeutschen Unternehmen. Nur 14,1 vH der Erwerbstätigen der neuen Bundesländer sind 1999 im Verarbeitenden Gewerbe, das im Durchschnitt eine wesentlich höhere Produktivität als die Bauwirtschaft und der Handel aufweist, tätig gewesen, in Westdeutschland dagegen 23,9 vH. Zudem konzentrieren sich die hochproduktiven Zweige des Verarbeitenden Gewerbes (Chemie, Maschinenbau, Elektrotechnik und Kraftfahrzeugbau) in Westdeutschland. Auch die hochproduktiven Sektoren der Dienstleistungstätigkeiten sind in den führenden Verdichtungsgebieten Westdeutschlands (Hamburg, Köln, Frankfurt, Stuttgart, München) konzentriert: Großhandel, Kreditgewerbe, Versicherungen, Datenverarbeitung, Forschung und Entwicklung sowie Wirtschaftsberatung. Dagegen sind niedrig bezahlte Dienstleistungen wie Schutz- und Reinigungsdienste teilweise überproportional in Ostdeutschlands Metropolen präsent.

Auch die Betriebsgrößenstrukturen beeinflussen die Produktivität erheblich. 1999 arbeiteten in Ostdeutschland nur 19,05 der Beschäftigten im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe in Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten, in Westdeutschland dagegen 45,2 vH. Für die Größenklasse zwischen 200 und 499 war die Differenz mit 20,6 vH zu 21,1 vH unwesentlich, in der Größenklasse 100 bis 199 arbeiteten in Westdeutschland 13,4 vH der Beschäftigten, in den neuen Bundesländern 20,3 vH (DIW/IfW/IWH 2000, S. 16).

Es liegt auf der Hand, daß die Dominanz der Klein- und Kleinstbetriebe in Ostdeutschland negative Auswirkungen auf die Marktmacht und

damit die Preissetzungsfähigkeit hat. Selbst wenn also auf technologisch vergleichbarem Niveau produziert wird, sind die Stückerlöse und damit die Produktivität wesentlich geringer.

Eine weitere Ursache der beschriebenen regionalwirtschaftlichen Schwäche ist die deutlich geringere Forschungsintensität. Nur 25.000 Beschäftigte waren 1997 als FuE-Personal in der Wirtschaft tätig. Die FuE-Intensität (Relation der FuE-Beschäftigten zur Gesamtbeschäftigtenzahl) lag 1997 in Ostdeutschland bei 3,49 gegenüber 4,24 in Westdeutschland, die FuE-Umsatzintensität bei 1,86 gegenüber 2,44 (DIW/IfW/IWH 2000, S. 15). Diese Unterschiede erscheinen zunächst gering. Man muß aber berücksichtigen, daß die absoluten Werte in Ostdeutschland so niedrig sind, daß es in den Betrieben nicht zur Bildung einer „kritischen Masse“ an FuE-Personal reicht. Zudem sind die in westdeutschem Eigentum befindlichen Betriebe zu einem großen Teil stark rationalisierte „verlängerte Werkbänke“, deren FuE-Bedarf im Westen befriedigt wird. Eine Stärkung der Personalkapazitäten für Forschung und Entwicklung ist deshalb dringend erforderlich.

Der *Arbeitsmarkt* spiegelt die grundsätzliche wirtschaftliche Schwäche der neuen Länder wider (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 8). Die niedrigsten Arbeitslosenquoten sind in Bayern und Baden-Württemberg zu finden. Die Ruhrgebietsstädte haben eine um rund 5 Prozentpunkte höhere Quote als der Durchschnitt Westdeutschlands mit 8,8 vH, Berlin eine doppelt so hohe Quote wie Westdeutschland, während die schlechtesten Arbeitsamtsbezirke der Neuen Bundesländer eine bis zu siebenfach höhere Quote als die besten westdeutschen Arbeitsamtsbezirke aufweisen. Bei Betrachtung der Unterbeschäftigungsquoten wird dieser Abstand noch krasser.

Bis zur Neuberechnung der Erwerbstätigenzahlen im Jahre 2000 wurde oftmals angenommen, daß die hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern sich nicht pauschal aus einer wesentlich geringeren Arbeitsnachfrage erklären ließe. Vielmehr sei die Erwerbsbeteiligung insbesondere der Frauen in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Die zu Beginn der Vereinigung deutlich höhere Erwerbsquote belief sich nach den alten Berechnungen (Sozioökonomisches Panel des DIW) in Ostdeutschland auf ca. 85 vH und in Westdeutschland auf etwa 70 vH. Bis 1998 haben „die Verhältnisse“ diese Quote auf 72,9 vH reduziert (wobei

hauptsächlich Frauen aus dem Erwerbsleben gedrängt wurden), während sie in Westdeutschland konstant blieb (DIW/IfW/IWH 2000, S. 28). Je Erwerbstätigen wurde zudem 1998 mit 41,1 Wochenstunden 4,5 Stunden mehr gearbeitet als in Westdeutschland (36,6 Std.). Da die Wirtschaftskraft (BIP je Einwohner) jedoch nur bei 67,9 vH lag, ist es nicht gelungen, trotz eines insgesamt etwa vergleichbar großen Arbeitsvolumens (Erwerbstätigenzahl x Wochenarbeitsstunden) die Transferabhängigkeit vom Westen zu reduzieren. Nach den Neuberechnungen der Erwerbstätigenzahlen liegt die Erwerbsquote in Ostdeutschland (ohne Berlin), das 17 vH der Einwohner Deutschlands, aber nur 15,2 vH der Erwerbstätigen aufweist, aber *niedriger* als im Bundesdurchschnitt. Folglich spielt bei der Erklärung der hohen ostdeutschen Arbeitslosenzahlen die aus der geringeren Wirtschaftskraft resultierende schwache Arbeitskräftenachfrage eine wesentliche größere Rolle als bisher angenommen.

### 6.1.2 Bevölkerungsrückgang und Abwanderungen

Dramatische Ausmaße nehmen die Abwanderungen aus den neuen Bundesländern an (vgl. Tabelle 7), insbesondere von jungen Menschen und hier per Saldo insbesondere von jungen Frauen, deren Rückwanderungsquote viel geringer ist als die der Männer. Auf der städtischen Ebene führt dies zu Problemen, die in der Geschichte der Bundesrepublik bisher völlig unbekannt waren. Ganze Jahrgänge von Jugendlichen etwa in Sachsen werden von den Arbeitsämtern Süddeutschlands angeworben und dort in Lehrstellen vermittelt. Nachdem über die steuerliche Förderung des Wohnungsneubaus und der Modernisierung in Ostdeutschland in den 90er Jahren ein hohes Bauvolumen realisiert worden ist, insbesondere in den Umlandgemeinden und teilweise an völlig ungeeigneten Standorten, schlägt nun – verstärkt durch den Bevölkerungsrückgang – die Leerstandsproblematik sowohl in den Altbaugebieten der Innenstädte als auch in den großen Neubaugebieten der 70er und 80er Jahre voll durch. In den Gründerzeitvierteln existieren Gegensätzlichkeiten (ca. ein Drittel des Bestandes luxusmodernisiert, ein Drittel schlicht modernisiert, ein Drittel im Verfallsstadium; die Leerstände beziehen sich auf alle drei Kategorien), für die es nur noch unkonventionelle, dann aber auch schwer zu vermittelnde planerische Gegenkonzepte gibt. In Universitätsstädten

wie Leipzig und Dresden etwa wird überlegt, Studentenwohnheime „in der Platte“ abzureißen und den BewohnerInnen Wohnungen in den Gründerzeitvierteln anzubieten, sie zu animieren, möglichst viel Wohnraum anzumieten usw.

In der Platte, in die bisher zwangsläufig noch hohe Investitionen in die Modernisierung, die Wohnumfeldverbesserung sowie die Ergänzung mit Einzelhandel und Infrastruktur geflossen sind, stehen nun kurzfristig Entscheidungen über (Teil-)Abriß an. Völlige Ratlosigkeit herrscht in Bezug auf Städte wie Zittau, Görlitz und Wittenberge. Letztere zählen sicherlich zu den schönsten in Deutschland. Allerdings sind Leerstände von 40 und mehr Prozent zu verzeichnen. Nicht nur aus der Sicht der Stadtpolitik, sondern auch der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung ist aber die Stabilisierung (groß-)städtischer Strukturen eine erstrangige Aufgabe, da in ihrem Milieu traditionelle und neue Dienstleistungssektoren die weitaus besten Entfaltungsmöglichkeiten haben. In diesem Zusammenhang muß betont werden, daß höhere Einwanderungsraten das BIP-Wachstum positiv beeinflussen können und ImmigrantInnen damit keineswegs einfach einheimische Arbeitskräfte verdrängen, wiewohl im Einzelfall derartige Verdrängungsprozesse insbesondere für unqualifizierte Arbeitskräfte nicht auszuschließen sind.

### 6.1.3 Einkommen

1999 betrugen die Arbeitnehmerentgelte je Beschäftigten in Ostdeutschland 77,7 vH des Westniveaus. Die Bruttostundenverdienste lagen bei 71,8 vH, die Bruttomonatsverdienste bei 75,7 vH (Tabelle A6 im Tabellenanhang). Die regionalen Durchschnittsverdienste aller ArbeitnehmerInnen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung variieren in Deutschland in einer Spannweite von mehr als 100 Prozent, z.B. zwischen Dienstleistungszentren, Industrieregionen und ländlichen strukturschwachen Gebieten oder zwischen Ost und West. Die meisten Niedriglohnregionen liegen erwartungsgemäß in Ostdeutschland. Nur wenige ostdeutsche Regionen wie Rostock, Schwerin, Halle, Leipzig, Erfurt, Dresden und natürlich Berlin liegen mit ihren Durchschnittseinkommen oberhalb der schwächsten westdeutschen Regionen (Regen-Zwiesel, Freyung, Husum, Cham, Leer).

Tabelle 6: Regionale Einkommensdisparitäten in Deutschland in DM nach Arbeitsmarktregionen (1998er Abgrenzung)

| Minima            | Eink. pro Kopf 1997 | Mittlerer Mischbereich | Eink. pro Kopf 1997 | Minima       | Eink. pro Kopf 1997 |
|-------------------|---------------------|------------------------|---------------------|--------------|---------------------|
| Bergen            | 27.562              | Chemnitz               | 33.778              | Stuttgart    | 52.808              |
| Mühlhausen        | 28.472              | Regen-Zwiesel          | 34.776              | Erlangen     | 53.180              |
| Löbau-Zittau      | 28.489              | Rostock                | 34.864              | München      | 53.289              |
| Pasewalk          | 28.662              | Husum                  | 35.525              | Wolfsburg    | 53.984              |
| Annaberg          | 28.696              | Berlin                 | 41.019              | Frankfurt/M. | 55.366              |
| Sondershausen     | 28.899              | Fulda                  | 41.030              | Leverkusen   | 58.022              |
| Westdeutschland   |                     |                        |                     |              |                     |
| ohne West-Berlin  |                     |                        | 46.087              |              |                     |
| Gesamtdeutschland |                     |                        | 43.529              |              |                     |

Quelle: Koller/Schwengler 2000, S. 580, Tabelle 7

Tabelle 7: Bevölkerung, Erwerbstätige und Erwerbspersonen in den Bundesländern 1996/2010

|                     | Veränderung der Erwerbstätigen 1996/93 in vH | Veränderung der Erwerbstätigen 2010/96 in vH | Bevölkerung 2010 in 1.000 | Veränderung der Bev. 2010/96 in vH | Veränderung der Erwerbspersonen 2010/96 in vH |
|---------------------|--|--|---------------------------|------------------------------------|---|
| Baden-Württemberg   | -3,6   | 10,5   | 10.858                    | 4,7                                | 9,0   |
| Bayern              | -2,7   | 10,6   | 12.668                    | 5,2                                | 9,3   |
| Bremen              | -3,9   | 7,6  | 672                       | -0,8                               | 3,2   |
| Hamburg             | -3,2   | 13,9   | 1.803                     | 5,6                                | 8,0   |
| Hessen              | -3,5   | 11,7   | 6.160                     | 2,2                                | 4,4   |
| Niedersachsen       | -1,9   | 7,6  | 7.717                     | -1,3                               | 2,7   |
| Nordrhein-Westfalen | -2,8   | 8,3  | 17.939                    | 0,0                                | 3,7   |
| Rheinland-Pfalz     | -1,5   | 9,4  | 4.038                     | 0,9                                | 6,0   |
| Saarland            | -0,4   | 7,4  | 1.068                     | -1,5                               | 1,1   |
| Schleswig-Holstein  | -2,3   | 8,7  | 2.708                     | -1,2                               | 0,8   |
| Berlin              | -6,1   | 8,4  | 3.503                     | 1,3                                | -0,8  |
| Brandenburg         | 3,1  | 6,2  | 2.642                     | 3,4                                | 4,8   |
| Mecklenburg-Vorp.   | 4,7  | -0,3   | 1.768                     | -1,7                               | -0,1  |
| Sachsen             | 3,8  | 8,0  | 4.480                     | -1,4                               | -0,6  |
| Sachsen-Anhalt      | -2,3   | 0,0  | 2.614                     | -4,0                               | -4,2  |
| Thüringen           | 1,4  | 6,8  | 2.426                     | -2,6                               | -2,3  |
| Deutschland         | -2,1   | 8,8  | 83.081                    | 1,3                                | 4,3   |

Quelle: Gornig/Görzig/Schulz 2000, Tabelle 3 und 4

#### 6.1.4 Beschäftigungsprognosen

Das DIW hat eine Prognose der Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis zum Jahre 2010 vorgelegt. Für den Zeitraum 1997–2010 wird mit einem Zuwanderungssaldo aus dem Ausland von 4,3 Millionen Personen gerechnet. Das BIP-Wachstum wird von 1995–2010 auf jährlich 2,4 vH geschätzt, ein sicherlich sehr hoher Wert. Aus dem Vergleich der Perioden 1993–1996 und der Prognose 1996–2010 wird deutlich, daß der Aufholprozeß der ostdeutschen Flächenstaaten in den Jahren nach dem dramatischen Einbruch von 1990 bis 1992 nur ein kurzfristiges Zwischenspiel war.

Nach Tabelle 7 wird sich trotz der angenommenen Zuwanderung von per Saldo 4,3 Millionen Personen die Gesamteinwohnerzahl nur um 1,3 vH erhöhen. Die Zahl der Erwerbstätigen wird jedoch um 8,8 vH, die Erwerbspersonenzahl um 4,3 vH steigen. Die Erwerbsquote wird folglich stark zunehmen. Uns erscheinen allerdings die Prognosen über die Zunahme der Erwerbstätigkeit in Sachsen, Thüringen, Berlin und Brandenburg außerordentlich optimistisch und damit kaum nachvollziehbar zu sein. Sie widersprechen deutlich den Schätzungen von Bade (1999). Für die Jahre nach 2010 wird im übrigen eine starke Reduktion des Erwerbspersonenpotentials vorausgesagt, so daß sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt sehr stark verändern kann.

Eltges und Zahrt vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) befassen sich in einer Studie mit Szenarien der Arbeitsplatzentwicklung bis 2010. Sie werten Prognosen des ifo, von Prognos, des DIW sowie des IAB aus und formulieren zugleich eine eigene Variante. Die Schätzung des Zuwachses der Erwerbstätigkeit variiert danach zwischen 0,3 bzw. 0,6 Millionen (ifo, Prognos und BBR) und knapp 3,5 Millionen (DIW), wobei dieser optimistische Wert, von denen ca. 700.000 in den neuen Bundesländern entstehen würden, Resultat einer vom DIW geforderten beschäftigungspolitischen Offensive einschließlich einer verstärkten Arbeitszeitverkürzung ist. „In den neuen Ländern dürfte eine Entspannung eintreten, da dem Zuwachs von je nach Szenario zwischen 21.000 und 700.000 Arbeitsplätzen ein Rückgang der Erwerbspersonen gegenübersteht. Damit dürften sich die Arbeitslosenquoten in Ostdeutschland bis 2010 im Vergleich zur aktuellen Situation deutlich reduzieren.“

(Eltges/Zahrt 2000, S. 824). Auch dieser Optimismus erscheint uns nicht nachvollziehbar, zumal die Prognosewerte der verschiedenen Szenarien gewaltig auseinanderklaffen. Die weiteren Ausführungen sind hingegen plausibel: „Die räumliche Struktur der Bundesrepublik wird sich auf den Pfaden der Vergangenheit stetig und stabil weiterentwickeln. Auch wird sich das Süd-Nord-Gefälle wieder leicht erhöhen. Für die neuen Länder wird erwartet, daß die Deglomerationsprozesse, die in den alten Ländern auch weiterhin zu beobachten sind, hier nicht stattfinden werden.“ (Eltges/Zahrt 2000, S. 825). Letzteres erscheint wahrscheinlich, da die Wirtschaftsentwicklung außerhalb der Agglomerationsräume viel zu schwach ist, um über die Ballungsrandgebiete hinaus eine Sogwirkung auf die Potentiale der Ballungsgebiete ausüben zu können.

Der Blick auf die Entwicklung auf Ebene der Bundesländer verdeckt die sicherlich weitaus größeren regionalen Disparitäten zwischen Verdichtungsräumen und insbesondere Arbeitsmarkregionen. Für letztere liegt eine Erwerbstätigkeitsprognose für den Zeitraum 1997 bis 2004 vor (Bade 1999), wobei hier nicht die absolute Entwicklung erfaßt wird – sie würde Annahmen über die Wachstumsentwicklung der Gesamtwirtschaft erforderlich machen – sondern die Entwicklung des Anteils der jeweiligen Verdichtungsräume bzw. Arbeitsmarkregionen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen der BRD.

Eindeutig ist wiederum das Ost-West-Gefälle. Der Anteil des Ostens an allen Arbeitsplätzen wird in dieser (relativ kurzen) Periode um 4,2 vH fallen, während die alten Bundesländer einen Anteilsgewinn von 1,1 vH zu erwarten haben. Verglichen mit dem Zeitraum 1994 bis 1997, in dem die NBL ihren Anteil stabil halten konnten, werden sich ihre Perspektiven folglich erheblich verschlechtern (Bade 1999, S. 605). Unter den *Verdichtungsräumen* (Ballungkerne und Ballungsrandgebiete) werden in Ostdeutschland Berlin (–7,3 vH), Leipzig (–3,9 vH) sowie Chemnitz (–2,9 vH) die höchsten Anteilsverluste ausweisen, im Westen das Ruhrgebiet (–2,9 vH) und die Region Wuppertal-Hagen (–2,3 vH). Die höchsten Anteilsgewinne dagegen erzielen München (2,3 vH), Bielefeld (2,3 vH) und Köln-Bonn (2,0 vH). Generell wird die Suburbanisierung und räumliche Dekonzentration weiter stark zunehmen. Im Vergleich zur alten Bundesrepublik insgesamt haben die Anteile der Verdichtungs*zentren* seit 1976 um ca. 13 vH, die der Verdichtungsräume um etwa 3,5 vH abge-

nommen, während die Anteile des Verdichtungslands um ca. 10 vH, der peripheren Regionen um 6 vH sowie der gering verdichteten Regionen um 4 vH zugenommen haben (Bade 1999, S. 606).

## 6.2 Regionale Disparitäten in der EU

„Der Anstieg der Arbeitslosigkeit ging (in der EU) mit größer werdenden Disparitäten zwischen den Regionen einher. Die weniger begünstigten Regionen waren von dem Anstieg stärker betroffen. Während die Arbeitslosigkeit in den 25 am wenigsten betroffenen Regionen in der Europäischen Union durchschnittlich nur etwa 3 vH bis 4 vH beträgt und damit nur etwas höher als in den frühen 70er Jahren ist, beträgt sie in den 25 am stärksten betroffenen Regionen derzeit zwischen 20 vH und 35 vH und liegt damit deutlich höher als 25 Jahre zuvor.“ (Europäische Kommission 1999, S. 35).

*Tabelle 8: Regionen mit geringster und höchster Arbeitslosenquote in der EU und in Deutschland (April 1999)*

| Region                              | Arbeitslosenquote | Region            | Arbeitslosenquote |
|-------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Aland (Fin)                         | 2,1               | Oberbayern        | 4,0               |
| Berkshire, Bucks & Oxfordshire (UK) | 2,1               | Tübingen          | 4,5               |
| Utrecht (NL)                        | 2,3               | Schwaben          | 4,7               |
| Centro (P)                          | 2,4               | Niederbayern      | 4,8               |
| Luxembourg                          | 2,4               | Stuttgart         | 4,9               |
| Oberösterreich                      | 2,7               | Freiburg          | 5,2               |
| Noord-Brabant (NL)                  | 2,8               | Oberpfalz         | 5,4               |
| Campania (I)                        | 23,7              | Berlin            | 13,7              |
| Sicilia (I)24,8                     | 24,8              | Thüringen         | 14,3              |
| Ceuta Y Melilla (SP)                | 25,5              | Brandenburg       | 16,0              |
| Extremadura (SP)                    | 25,5              | Sachsen           | 16,2              |
| Andalucia (SP)                      | 26,8              | Meckl.-Vorpommern | 17,5              |
| Calabria (I)                        | 28,7              | Sachsen-Anhalt    | 19,9              |

*Quelle: EUROSTAT; NUTS-2-Abgrenzung; Arbeitslosenquote: registrierte Arbeitslose zu Erwerbspersonen*

Beachtlich sind die enormen Unterschiede auch in der (hier nicht ausgewiesenen) Erwerbstätigenquote, die in Kombination mit der Produktivität das Pro-Kopf-Einkommen bestimmt.

Ein wesentlicher Faktor für hohe Arbeitslosigkeit ist eine geringe Produktivität, deren Höhe in der Gemeinschaft enorme Unterschiede aufweist. Allerdings haben sich die Unterschiede bei der Produktivität je Erwerbstätigen schneller reduziert als bei der Erwerbs- bzw. Beschäftigungsquote.

*Tabelle 9: Regionales BIP pro Kopf in ausgewählten EU-Regionen im Jahr 1998 (in Kaufkraftstandards (KKS), EU 15 = 100)*

| Höchstes BIP pro Kopf | Niedrigstes BIP pro Kopf | Ostdeutsche Regionen      |
|-----------------------|--------------------------|---------------------------|
| Inner London (UK) 243 | Ipeiros (EL)42           | Sachsen-Anhalt 68         |
| - Greater London 153  |                          |                           |
| Hamburg 186           | Réunion (F) 50           | - Halle 75                |
| Luxembourg 176        | Extremadura (E) 50       | - Magdeburg 66            |
| Bruxelles 169         | Guadeloupe 52            | - Dessau 64               |
| Wien 163              | Acores (P) 52            | Thüringen 70              |
| Oberbayern 161        | Dytiki Ellada (EL) 53    | Brandenburg 71            |
| Darmstadt 154         | Peloponnisos (EL) 53     | Mecklenburg-Vorpommern 71 |
|                       |                          | Sachsen 71                |
| Ile de France 152     | Guyane (F) 53            | - Leipzig 79              |
| Bremen 144            | Anatoliki 55             | - Dresden 74              |
|                       | Makedonia (EL)           | - Chemnitz 63             |
| Utrecht (NL) 142      | Ionia Nisia (EL) 56      |                           |

*Quelle: Eurostat, Pressemitteilung 22/2001, eigene Zusammenstellung*

Auf der Ebene der Bundesländer (NUTS 1) lagen 1998 die BIP-Werte pro Kopf in Kaufkraftparitäten (KKS) im Vergleich zum EU-Durchschnitt in Berlin bei 102 vH, (Ostberlin bei 81 vH (1996)), Brandenburg 71 vH, Mecklenburg-Vorpommern 71 vH, Sachsen 71 vH sowie in Sachsen-Anhalt 68 vH und Thüringen bei 70 vH. Insgesamt liegen die neuen Bundesländer nur knapp über dem Niveau Griechenlands (66 vH), aber deutlich unter dem Niveau Portugals (75 vH), Spaniens (81 vH) und des westlichen Irlands (79 vH) (Eurostat 2001).

Außerdem muß angesichts dieser Disparitäten daran erinnert werden, daß diese sich trotz eines intensiveren regionalpolitischen Engagements



der EU in den 80er und 90er Jahren verfestigt und teilweise sogar vertieft haben. Dies liegt nicht zuletzt daran, daß das Gesamtengagement der EU-Struktur- und Kohäsionsfonds mit nicht einmal 0,5 vH des BIP immer noch so niedrig ist (und es laut Agenda 2000 auch bleiben wird), daß es bis auf wenige kleine Ziel-1-Regionen (vor allem Portugal und Irland, für welche die Regionalförderung mit Beträgen von 3–4 vH des BIP von erheblicher Bedeutung waren) keine substantielle Verringerung der Disparitäten herbeiführen kann. Die regional- und strukturpolitische Bewältigung der EU-Osterweiterung erfordert neben der Bewältigung der Probleme in den alten Mitgliedsländern der EU daher eine substantielle Erhöhung der Strukturfonds (vgl. Kapitel 7).

#### *Disparitäten zu und in den Beitrittsländern*

Als zusätzliche Dimension regionaler Disparitäten wird der Abstand der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten zur EU eine zunehmende Rolle spielen.

Ungeachtet der Konjunkturerholung in den letzten Jahren liegt das BIP in den meisten MOE-Ländern weiterhin deutlich unter dem Niveau vor dem Umbruch (1989). Im Jahre 1999 lag das BIP nur in Polen (um 21,8 vH), in Slowenien (um 5,3 vH) und in der Slowakei (um 1,7 vH) über dem Wert von 1989. Die Tschechische Republik lag 1999 bei 95,3 vH und Ungarn bei 99,4 vH, Estland bei 78,3 vH, Rumänien bei 75,8 vH und Bulgarien bei 70,7 vH. Die größten Rückgänge traten in Litauen (64,2 vH) und Lettland (59,6 vH) auf. Im Jahre 1999 lag das BIP pro Kopf in KKS in den MOEL in den meisten Ländern weit unter 50 vH des EU-Durchschnitts, was nicht nur eine große Differenz zu dem Durchschnitt der EU-Mitgliedsstaaten bedeutet, sondern auch zu den Werten der Kohäsionsländer (Irland, Spanien, Portugal und Griechenland), deren durchschnittliches BIP pro Kopf 1999 ca. 78 vH des EU-Durchschnitts betrug. Gegenüber 1995 (in Klammern) lag Slowenien 1999 bei 70,7 vH (65 vH), die Tschechische Republik bei 59,1 vH (62 vH), die Slowakei bei 48,6 vH (43 vH) und Ungarn bei 50,6 vH (45 vH), während Polen bei 36,9 (36 vH), Rumänien bei 26,9 vH (32 vH), Bulgarien bei 22,4 vH (26 vH), Estland bei 36,3 vH (32 vH), Lettland bei 27,3 vH (28 vH) und

schließlich Litauen bei 29,2 vH (25 vH) lag (Europäische Kommission 1999, S. 172; Sachverständigenrat, 2000/01, S. 46). In Tschechien, Rumänien, Bulgarien und Lettland hat sich folglich der Abstand zum EU-Durchschnitt in der 2. Hälfte der 90er Jahre sogar noch vergrößert.

Innerhalb der MOEL sind nochmals drastische regionale Entwicklungsunterschiede zu verzeichnen. Nur in Prag und Bratislava, beides Städte mit hohen Einpendlerzahlen, lag das BIP pro Kopf 1995 über 75 vH des EU-Durchschnitts. Die Regionen Budapest, Warschau sowie Slowenien sind die einzigen Regionen in den MOEL, deren BIP pro Kopf die Hälfte des EU-Durchschnitts übersteigt (Europäische Kommission 1999, S. 173). Trotz der niedrigen BIP-Werte liegen die von Eurostat publizierten Arbeitslosenquoten der besten Regionen der Beitrittsländer (Tabelle 10) teilweise weit unter dem Niveau der Neuen Bundesländer.

*Tabelle 10: Nationale und Regionale Arbeitslosenquoten in den MOEL (1999)*

| Land        | Arbeitslosenquote | Niedrigste Quoten | Höchste Quoten        |
|-------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| Tschechien  | 8,5               | Praha (Tschech)   | 3,2 Ostravsko 13,7    |
| Rumänien    | 6,2               | Bucuresti         | 3,4 Sud-Est 7,3       |
| Ungarn      | 6,9               | Nyugat Dun.       | 4,4 Eszak Ma. 11,4    |
| Bulgarien   | 17,0              | Ygozapaden        | 11,3 Yugiztochen 23,7 |
| Polen       | 12,3              | Mazowieckie       | 9,2 Warm.-Mazur 21,3  |
| Slovak.Rep. | 16,4              | Bratislava        | 5,9 Vychodne Sl. 21,9 |

*Quelle: Eurostat 19.1.2001*

Es gibt aber ein drastisches Gefälle zwischen den eher westlich gelegenen und den östlichen Regionen, wobei jedoch die unmittelbaren westlichen Grenzregionen Polens ebenfalls sehr hohe Arbeitslosenquoten aufweisen. Die östlichen Regionen ziehen weitaus geringere Direktinvestitionen aus dem Ausland an, sind schlechter mit Infrastruktur ausgestattet und haben generell einen schlechteren Dienstleistungsbesatz.

Bei Aufrechterhaltung der restriktiven Haushaltspolitik der EU ist schon jetzt absehbar, daß die Hauptmasse der Strukturfondsmittel nach dem Jahre 2006 in die Beitrittsländer fließen wird und damit eine drastische Reduzierung der Mittel und der Gebietskulisse für Ziel-1- und Ziel-2-

Regionen in Westeuropa erzwingt, obwohl (bis auf Irland) deren Probleme noch nicht annähernd gelöst sein werden. Aus diesem Dilemma hilft nur eine Abkehr von der austeritätsorientierten Fiskalpolitik der EU und ihrer Mitgliedsländer heraus, wie sie auch im Memorandum Europäischer Wirtschaftswissenschaftler (Dez. 2000) gefordert wird. Andernfalls beginnt diese Perspektive bereits heute die Entwicklung in den westeuropäischen Ziel-1- und Ziel-2-Regionen zu lähmen bzw. die sowieso schon „auf der Kippe stehende Lage und Stimmung“ (Thierse) weiter zu verschlechtern.

### 6.3 Erfahrungen der Regionalpolitik in westdeutschen Krisengebieten – das Beispiel Ruhrgebiet

Anhand der Erfahrungen mit der Strukturpolitik für das Ruhrgebiet sollen zwei Grundthesen unterstrichen werden. Erstens ist es selbst bei Anwendung modernster Methoden und Instrumente der regionalen Strukturpolitik enorm schwer, die weitere Abkopplung der größten westdeutschen Krisenregion, des Ruhrgebiets, vom Bundesdurchschnitt und insbesondere von der Entwicklung der anderen Verdichtungsregionen Westdeutschlands zu bremsen, zu stoppen oder gar wieder in eine Annäherung zu überführen. Zweitens soll damit verdeutlicht werden, daß für die neuen Bundesländer, die sich in einer noch viel schlechteren Position als die Krisenregionen Westdeutschlands befinden, die Anwendung dieses Instrumentariums erst recht nicht ausreicht, aber natürlich dennoch notwendig ist. Beide Thesen unterstreichen die Notwendigkeit, auf der europäischen und nationalstaatlichen Ebene durch eine Vollbeschäftigungspolitik und wesentlich größere Dimensionen der regionalen Ausgleichsfonds (EFRE, Finanzausgleich) die Mittel bereitzustellen, die die Krisenregionen benötigen, um ihre Situation absolut und im Verhältnis zu den Führungsregionen grundlegend zu verbessern.

#### Zur Lage des Ruhrgebiets

Die folgende Tabelle und drei Schaubilder geben einen ersten Überblick über die Lage der Ruhrgebietswirtschaft.

Tabelle 11: Beschäftigungsentwicklung im Verdichtungsraum Ruhr nach Wirtschaftsabteilungen 1976-1998

| Sozialversicherungs-<br>pflichtig Beschäftigte<br>nach Wirtschafts-<br>abteilungen | 1976      | 1980      | 1985      | 1990      | 1995      | 1998      | Ruhrgebiet<br>1998 zu 1976<br>in vH | BRD alt<br>1998 zu 1976<br>in vH |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------------------------|----------------------------------|
| Landwirtschaft   | 7.980     | 8.326     | 9.020     | 9.757     | 9.993     | 9.619     | +20,5                               | +0,8                             |
| Energie  | 30.192    | 30.362    | 29.526    | 30.356    | 29.942    | 28.508    | -5,6                                | +4,7                             |
| Bergbau  | 167.427   | 145.589   | 133.049   | 110.532   | 77.798    | 61.984    | -63,0                               | -59,8                            |
| Verarb. Gewerbe  | 575.223   | 540.397   | 462.142   | 458.181   | 372.330   | 333.396   | -42,0                               | -16,5                            |
| Bau  | 150.124   | 142.577   | 116.531   | 114.820   | 117.030   | 101.414   | -32,4                               | -13,0                            |
| Handel   | 235.563   | 230.306   | 207.044   | 221.568   | 223.310   | 210.495   | -10,6                               | +13,5                            |
| Verkehr  | 76.773    | 74.429    | 70.445    | 75.874    | 77.869    | 79.232    | +3,2                                | +14,6                            |
| Kredit, Versicherung   | 37.493    | 39.586    | 42.096    | 43.741    | 45.509    | 43.696    | +16,5                               | +30,3                            |
| Untern. orien.Dienstl.   | 52.984    | 59.656    | 58.029    | 76.353    | 93.803    | 112.181   | +111,7                              | +188,5                           |
| Haushalt. Dienstl.   | 175.186   | 199.617   | 210.667   | 243.899   | 274.491   | 283.983   | +62,1                               | +71,3                            |
| Staat, O. o. Erw.  | 103.769   | 97.897    | 106.205   | 119.333   | 125.417   | 123.714   | +19,2                               | +19,7                            |
| Warenprod. Gewerbe   | 922.966   | 858.925   | 741.363   | 713.889   | 597.100   | 525.302   | -43,1                               | -16,6                            |
| Dienstleistungssektor  | 681.768   | 701.491   | 694.486   | 780.768   | 840.399   | 853.301   | +25,2                               | +42,7                            |
| Gesamtwirtschaft   | 1.612.714 | 1.568.742 | 1.444.869 | 1.504.414 | 1.447.492 | 1.388.222 | -13,9                               | +10,8                            |

Quelle: Bömer 2000, S. 45 auf Basis von F.-J. Bade, laufende Dokumentation der Beschäftigtenstatistik (aus der sektoralen 66er Gliederung Wirtschaftsbereiche; eigene Zusammenstellung bzw. Berechnung)

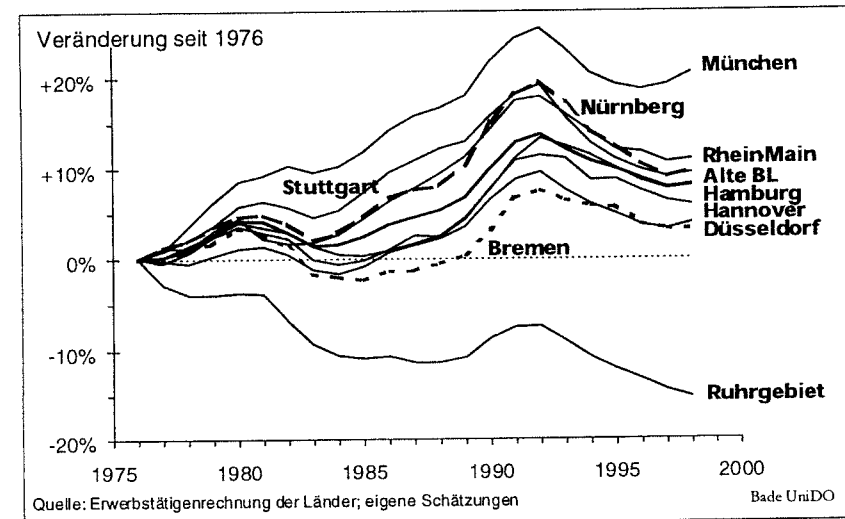
Grundlegend ist der weit überproportionale Abbau von Beschäftigungsverhältnissen im Verarbeitenden Gewerbe (-42,0 vH im Ruhrgebiet gegenüber -16,5 vH in Westdeutschland von 1976 bis 1998) und der stark unterproportionale Aufbau im Unternehmensorientierten Dienstleistungssektor (+111,7 vH gegenüber +188,5 vH). Dieser Zusammenhang wird theoretisch durch die *Parallelitätsthese* der Regionalökonomie reflektiert: der Dienstleistungssektor ist dort am entwicklungsfähigsten, wo auch die Industrie starke Positionen aufweist. Der hohe Verlust an Arbeitsplätzen im Steinkohlenbergbau (-106.000) ist ausschließlich der schlechten geologischen Situation geschuldet.

Unter vergleichbaren Bedingungen ist die Produktivitätsentwicklung dagegen international führend. Der drastische Abbau von Arbeitsplätzen in der Stahlindustrie (-94.000) ist dagegen nicht auf den Rückgang der Produktion, sondern so gut wie ausschließlich auf Produktivitätssteigerungen (durch Standortbereinigung, Prozeßrationalisierung, Spezialisierung und Skaleneffekte) zurückzuführen. Daher ist dieser Industriezweig international voll wettbewerbsfähig und erhält schon seit 1987 keine Subventionen mehr.

Im Vergleich zu den übrigen westdeutschen Verdichtungsgebieten ist die Abkopplung des Ruhrgebiets ganz offensichtlich außerordentlich stabil (Abb. 1), und dies, obwohl das Land mit der „regionalisierten Strukturpolitik“ und mit Unterstützung der EU (Ziel-2-Gebiet) insgesamt große Anstrengungen zur Bewältigung des Strukturwandels unternommen hat. Die in etwa gleichstarke Entwicklung der Abteilungen Haushaltsorientierte Dienstleistungen sowie Staat und Organisationen ohne Erwerbscharakter zeigen im übrigen, daß der regionale Ausgleichsmechanismus des Wohlfahrtsstaates im Grundsatz noch intakt ist, während die weit unterproportionale Entwicklung der im Bausektor Beschäftigten anzeigt, daß die öffentlichen Investitionen in dieser Region weit überdurchschnittlich zurückgegangen sind, weil die Finanzkraft der Ruhrgebietskommunen und des Landes unter der Krise stark gelitten hat.

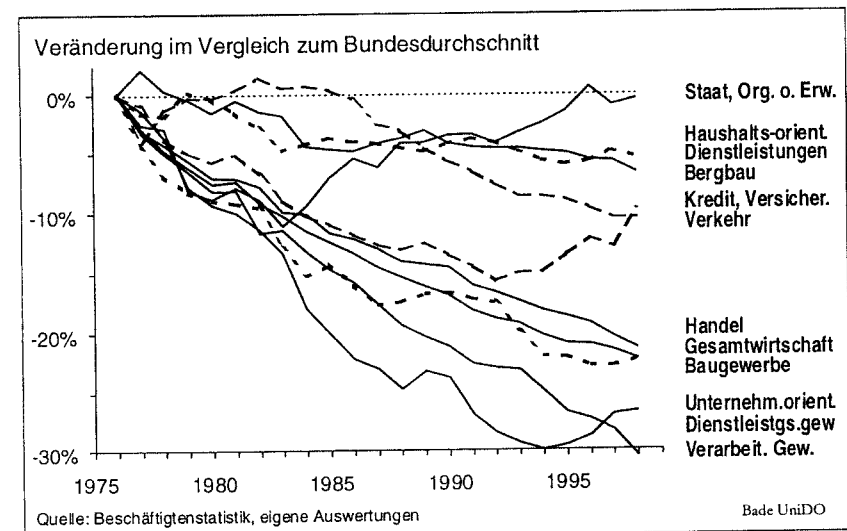
Es fällt allerdings ebenso auf, daß in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs auch die Krisenregion Ruhrgebiet ihre Beschäftigungssituation stabilisieren (1976-1980) oder gar absolut verbessern konnte (1989-1992). Da dies im verstärktem Maße aber auch für die anderen Verdichtungsregionen gilt, vergrößerte sich bislang der Abstand auch in Boomphasen.

Abbildung 1: Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit im Ruhrgebiet im Vergleich zu ausgewählten Verdichtungsräumen 1976-1998



aus: Bömer 2000, S. 50

Abbildung 2: Die relative Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsabteilungen im Verdichtungsraum Ruhr 1976-1998

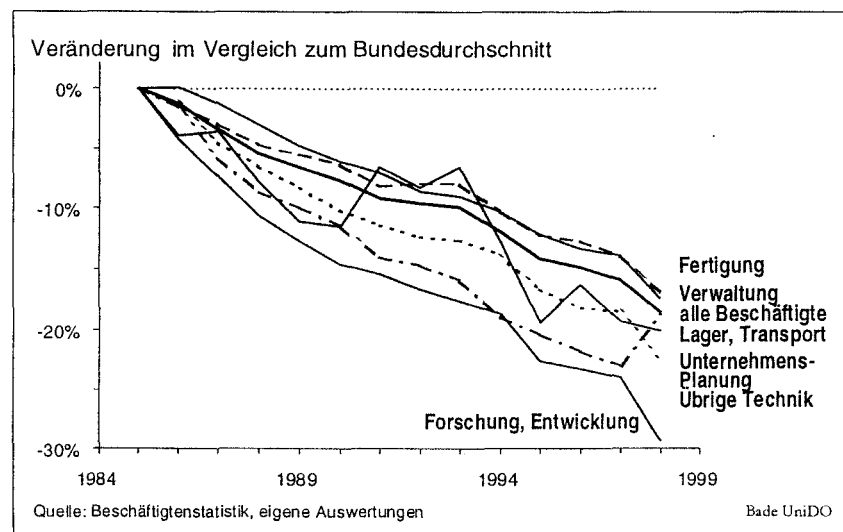


aus: Bömer 2000, S. 50

Der absolute Zuwachs der Beschäftigtenzahlen in der Abteilung Unternehmensorientierte Dienstleistungen ist im Ruhrgebiet zwar beachtlich (+111 vH, vgl. Tabelle 11). Dennoch hat sich aber selbst in diesem Bereich die relative Position zu den anderen Verdichtungsregionen Westdeutschlands stark verschlechtert (Abb. 2). Ein kleiner Hoffnungsschimmer zeichnet sich ab 1994 ab: Möglicherweise spiegelt sich in der Trendumkehr der Abteilung Unternehmensorientierte Dienstleistungen die sehr erfolgreiche Entwicklung der Softwareindustrie im östlichen Ruhrgebiet (Dortmund) wider.

Nun ist die Kategorie Unternehmensorientierte Dienstleistungen insofern noch mit Aussageproblemen behaftet, als in ihr nicht nur hochwertige Tätigkeiten erfaßt sind (z.B. im Bereich FuE sowie Wirtschaftsberatung, Marketing usw.), sondern auch sehr einfache und wenig innovative wie z.B. Wach- und Sicherheitsdienste. Insofern bietet die Abbildung 3 bessere Informationen, da hier die Funktionen im Verarbeitenden Gewerbe – in Relation zu Westdeutschland – für den Zeitraum 1976 bis 1998 dargestellt sind.

Abbildung 3: Die relative Beschäftigungsentwicklung des verarbeitenden Gewerbes nach Funktionen im Verdichtungsraum Ruhr 1976-1998



aus: Bömer 2000, S. 50

Die starke Abkopplung des Ruhrgebiets im Bereich der Tätigkeiten, die für die Zukunft des Verarbeitenden Gewerbes eine besondere Rolle spielen, nämlich derjenigen, die das Innovationspotential ausmachen (FuE, Unternehmensplanung und übrige Technik), zwingt zu einem äußerst nüchternen und pessimistischen Blick auf die Perspektiven der Ruhrwirtschaft. Selbst die inzwischen zwei Jahrzehnte währende Forschungs- und Transferförderung des Landes NRW mit Schwerpunktsetzung im Ruhrgebiet als ein Kernbestandteil der durchaus modernen „regionalisierten Strukturpolitik“ haben den Prozeß der Abkopplung nicht stoppen können. Es ist dabei zu berücksichtigen, daß die durch die Ruhrgebietskrise besonders akzentuierte Finanzkrise des Landes und der Ruhrgebietsstädte schon seit vielen Jahren eine absolute Erhöhung der Landesausgaben für Forschung, Entwicklung, Hochschulen und Wissenschaftstransfer unmöglich gemacht hat.

Zu einer modernen Strukturpolitik für Krisenregionen gehört nicht nur die gezielte Förderung des Innovationspotentials, sondern ebenso ein sozialverträglicher Rückbau der Krisenbranchen. Dies ist in Bezug auf den Bergbau und die zeitweilige Krisenbranche Stahl im Ruhrgebiet nicht zuletzt aufgrund der Aktionsbereitschaft der Belegschaften und Gewerkschaften sicherlich weitgehend vorbildlich gelungen, so daß hier im Gegensatz zu den neuen Bundesländern eine schockartige Deindustrialisierung mit all ihren verheerenden Konsequenzen verhindert werden konnte. Man muß sich natürlich darüber im Klaren sein, daß eine derartige Politik die Landeskasse und insbesondere den Bund stark belastet hat, wiewohl zu berücksichtigen ist, daß der andere Weg, die schockartige Deindustrialisierung, noch höhere finanzielle Lasten für die öffentlichen Hände generiert hätte.

### Moderne Strukturpolitik

Wichtige Elemente moderner Strukturpolitik für Krisenregionen sind schon genannt worden. Neben dem sozial kontrollierten Rückbau von Krisenbranchen und einer modernen Arbeitsmarktpolitik, die insbesondere auf hochwertige Qualifizierung, aber natürlich je nach Niveau der Arbeitslosigkeit auch auf klassische Instrumente wie z.B. ABM setzt, sind

es vor allem die weitgehend bekannten Elemente einer innovationsorientierten Regionalpolitik. Die Entwicklung von neuen Clustern bzw. Kompetenzfeldern im Bereich wissensbasierter Industrien und Dienstleistungen um öffentliche Hochschulen und Forschungseinrichtungen sollte hierbei Priorität genießen. Vorbildlich wird dieser Ansatz etwa in der Studie „Ruhrmemorandum 1997. Zur Lage und Perspektive der Ruhrwirtschaft“ (Arbeitnehmerfraktion im KVR/DGB-NRW 1997) entwickelt.

Als besondere Kompetenzfelder werden in dieser Studie für das Ruhrgebiet *sieben Schwerpunkte* identifiziert: Werkstoffindustrie, Energiewirtschaft, Umweltwirtschaft, Distributionswirtschaft, Bau- und Wohnungswesen, soziale Dienste sowie die Kultur- und Medienwirtschaft. Die Kompetenzfelder beinhalten Kooperationen zwischen Firmen, Forschungseinrichtungen, Wirtschaftsförderungsinstitutionen, Bildungseinrichtungen sowie dem Finanzsektor (neue „intelligente“ Eigenkapitalformen). Zugleich soll ein neues Gleichgewicht von Industrie, Handwerk und Dienstleistungen hergestellt und somit nicht nur die Exportbasis gestärkt werden, sondern ebenso eine wirtschaftspolitische Strategie nach innen über die Stärkung der lokalen und regionalen Märkte erfolgen. Durch eine integrierte Arbeits- und Gewerbeförderung, eine Gründungsoffensive sowie eine gezielte öffentliche Beschaffungspolitik soll vor allem das Handwerk in der Region gestärkt werden. Dies alles soll zugleich mit einer neuen Qualifizierungsoffensive für besonders benachteiligte Gruppen der Bevölkerung verbunden werden. Der zunehmenden illegalen Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt (Schwarzarbeit, untertarifliche Entlohnung, Scheinselbstständigkeit usw.) soll Einhalt geboten, die besonderen Erfahrungen der Regionsakteure bei konsensualen Strategien (Montanmitbestimmung, Zusammenarbeit der Kommunen, Gewerkschaften und Arbeitgeber im Kommunalverband Ruhr) weiter genutzt werden (Bömer 2000, S. 166).

Das wesentliche Ziel des Cluster- bzw. Kompetenzansatzes ist die Generierung neuer und die Stabilisierung bestehender Exportbasissektoren, wie es beispielhaft im östlichen Ruhrgebiet mit der Softwareindustrie und der Logistikbranche gelungen ist. Um diese Erfahrungen für die neuen Bundesländer, in denen die industriellen Kooperationspartner derartiger jeweils speziell zu bestimmender Netzwerke i.d.R. besonders schwach sind, nutzbar zu machen, muß eine entsprechend stärkere Präsenz der öffentlichen Akteure und eine noch langfristiger angelegte Umsetzungs-

strategie die Schwäche der industriellen Kooperationspartner kompensieren. Auch die für Ostdeutschland zu vermutende generell höhere Wahrscheinlichkeit des Scheiterns einzelner solcher Ansätze darf aber unter keinen Umständen zur Aufgabe dieser Orientierung führen.

Tabelle 12: Beschäftigungsprogramm für das Ruhrgebiet\*

| Maßnahme   | Kosten | Beschäftigungseffekte | Träger        |          | Bereiche                   |                                 |         |                           |
|--|--------|-----------------------|---------------|----------|----------------------------|---------------------------------|---------|---------------------------|
|  |        |                       | Land für Ruhr | Kommunen | Bildung/Hochschulen/Kultur | Verkehr/Sicherheit <sup>1</sup> | Energie | Umwelt & Wohnen/Städtebau |
| Arbeitszeitverkürzung 10 vH<br>100 vH/50 vH <sup>2</sup> |        | 200.000/<br>100.000   |               |          |                            |                                 |         |                           |
| Öffentlicher Beschäftigungssektor <sup>3</sup>           | 5,0    | 100.000               | 50%           | 50%      | 40%                        | 20%                             | 20%     | 20%                       |
| Öffentliches Investitionsprogramm                        | 12,5   | 100.000               | 50%           | 50%      | 30%                        | 30%                             | 20%     | 20%                       |
| Ausbau Arbeitsmarktpolitik                               | 2,5    | 50.000                |               | 100%     | 25%                        | 25%                             | 25%     | 25%                       |
| Lohnkostensubventionen für KMU <sup>4</sup>              | 2,5    | 50.000                | 50%           | 50%      |                            |                                 |         |                           |
| Zusammen   | 22,5   | 500.000/<br>400.000   |               |          |                            |                                 |         |                           |

aus: Bömer 2000, S. 226

\* Das Programm soll zunächst auf 5 Jahre ausgelegt sein; Ausgaben hier pro Jahr in Mrd. DM. Für das Ruhrgebiet sind die Ausgaben mit dem 1,5-fachen des Bundesdurchschnitts angesetzt. Die Proportionen zwischen den Geldern für den öffentlichen Beschäftigungssektor, das Investitionsprogramm, die Arbeitsmarktpolitik sowie die Lohnkostensubventionen für Klein- und Mittelbetriebe entsprechen denen des Vollbeschäftigungsprogramms für die Bundesrepublik.

- 1) Investitionen und Ausgaben im öffentlichen Fern- und Nahverkehr einschließlich Sicherheitspersonal
- 2) 100 vH Umsetzung: d.h. ohne zusätzliche Produktivitätseffekte; 50 vH Umsetzung: die Hälfte der Arbeitszeitverkürzung wird durch Produktivitätssteigerungen kompensiert
- 3) Sowohl regulärer öffentlicher Dienst als auch Zuschüsse für Arbeitsplätze im Nonprofit-Sektor, z.B. selbstverwaltete Kulturzentren usw.
- 4) Einschließlich Wirtschaftsförderungsmaßnahmen

Die wesentliche *Schwäche* des hier für das Ruhrgebiet vorgestellten modernen Konzepts der regionalen Strukturpolitik (Arbeitnehmerfraktion im KVR/DGB-NRW 1997) besteht aber darin, daß der Eindruck erweckt wird, dieser Ansatz könne ohne große zusätzliche Bundes- und EU-Mittel für die Beschäftigungspolitik und die bessere Finanzausstattung der Kommunen die weitere Abkopplung stoppen oder gar zu einer Verringerung des Abstandes zu den anderen Verdichtungsregionen führen. Die wichtigste Schlußfolgerung unserer Krisenanalyse für das Ruhrgebiet und erst recht für die neuen Bundesländer besagt dagegen, daß nur eine prinzipiell verstärkte regionale Ausgleichspolitik des Bundes und der EU, die sich im wesentlichen in einem besseren Finanzausgleich und höheren Mitteln für die EU-Strukturfonds niederschlagen müßte, die Mittel bereitstellen kann, um sowohl die modernsten Methoden der regionalen Strukturpolitik zu realisieren als auch die darüber hinaus notwendigen Maßnahmen für die Bekämpfung der regionalen Massenarbeitslosigkeit und des ökologischen Umbaus der Regionen finanzieren zu können.

Am Beispiel des Ruhrgebiets wurde ein entsprechendes Programm konzipiert (Tabelle 11), das aus dem Volumen und der Struktur des Vollbeschäftigungsprogramms der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für die Bundesrepublik insgesamt für das Jahr 1998 abgeleitet worden ist. Mit diesem Programm soll die rechnerische Arbeitsplatzlücke von ca. 500.000 geschlossen werden. Natürlich würde auch ein kleiner dimensioniertes Hilfsprogramm schon eine große Unterstützung bedeuten.

## Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, Zehn Jahre „Aufbau Ost“ – widersprüchliche Ergebnisse, Probleme und Alternativen, Memo-Forum Nr. 27/2000
- Bade, Franz J., Regionale Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1997-2004, in: MittAB 4/99
- Bömer, Hermann unter Mitarbeit von Martin Jacobs, Rafael Rath und Peter Rogge, Ruhrgebietspolitik in der Krise. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 101. Dortmund 2000
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. BBR Berichte, Bd. 3, 1999

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Raumordnungsbericht 2000, BBR-Berichte Bd. 7, Bonn 2000
- DIW/IfW/IWH, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Kurzexpertise, Halle/Saale 2000
- DIW-Wochenbericht, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000. Gutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, Heft 43, Berlin 2000
- Europäische Kommission, Sechster Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Union, Luxemburg 1999
- Gornig, M./Görzig, B./Schulz, E., Perspektiven der Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und in den Bundesländern, Modellrechnungen des DIW bis zum Jahr 2010, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Perspektiven der künftigen Raum- und Siedlungsentwicklung. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, 1999
- Koller, Martin/Schwengler, Barbara, Vorranggebiete der regionalen Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, Ergebnisse von IAB-Gutachten im Auftrag der Bund-Länder-Kommission, in: MittAB 4/99
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2000/01, BT-Drucksache 14/4792
- Wagner, Alexandra, Plädoyer für eine Modifizierung des Normalarbeitsverhältnisses, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8-9/2000

## 7. EU-Osterweiterung: Historische Chance nutzen

### 7.1 Die historische Chance und die Risiken der Osterweiterung

Die Aufnahme einer größeren Anzahl mittel- und osteuropäischer Länder (MOEL) in die EU stellt eine historische Möglichkeit dar, mehr Demokratie, Stabilität und wirtschaftlichen Wohlstand in Europa zu schaffen und den europäischen Einigungsprozeß voranzubringen. Für die Menschen in den MOE-Staaten entsteht die reale Chance, daß sich die demokratischen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen ihres Lebens innerhalb der Europäischen Union verbessern. In der weiteren Perspektive müssen auch alle übrigen europäischen Länder, die dies wünschen, diesen Weg gehen können.

Die Osterweiterung der EU wird auch mit weitreichenden Veränderungen der EU verbunden sein. Nach Aufnahme der Beitrittskandidaten wird sich fast alles ändern: Das politische Klima in der EU, das politische und ökonomische Gewicht der bisherigen Mitgliedsländer, die Finanzen, die Landwirtschaft, auch das internationale Gewicht der EU. Das Territorium wird um ein Drittel, die Bevölkerung um mehr als ein Viertel wachsen. Die EU von heute und die EU nach der Erweiterung werden sehr unterschiedlich sein. Dies erfordert, den Erweiterungsprozeß sorgfältig zu planen und zu steuern. Denn neben den großen historischen Chancen enthält er auch Risiken, die politisch bewältigt werden müssen.

In den EU-Ländern gibt es allerdings keine breite öffentliche Auseinandersetzung über die Chancen und Probleme der Osterweiterung, die bei den Bürgern ein Verständnis für den Prozeß und Zustimmung zu dieser für das Schicksal Europas wichtigen Aufgabe bewirkt. In den betroffenen Ländern ist die Auffassung bestimmend, daß sie als kleine Länder einer großen Wirtschaftsgemeinschaft beitreten müssen, weil sie ohne diesen Beitritt chancenlos sind. Daher sind sie letztlich bereit, fast alle vorgegebenen Bedingungen zu akzeptieren. Dies ist der Grund dafür, daß

die nationalen Interessen der Beitrittskandidaten nur sehr zurückhaltend in der Öffentlichkeit dieser Länder diskutiert werden. Erst in letzter Zeit gibt es auch Debatten, die ein Problembewußtsein in dieser Hinsicht deutlich werden lassen.

Von Seiten der EU wird die Osterweiterung ohne klare Vorstellungen über ihre Gestaltung und vor allem über das zukünftige sozial-ökonomische und ökologische Gesicht der erweiterten Gemeinschaft vorangetrieben. Das zeigt sich sowohl bei der abgebrochenen Auseinandersetzung zu der Frage, ob es ein europäisches Sozialmodell geben und wie es aussehen soll, wie auch am Fehlen eines Konzeptes zur weiteren Demokratisierung der EU.

Die Osterweiterung wird von den Staaten der Union bisher vorwiegend als hegemoniales Projekt zur Erweiterung von Absatzgebieten und zur Verbesserung der Verwertungsbedingungen für die Banken, Konzerne und großen Unternehmen konzipiert. Statt die Erweiterung als Chance zu begreifen, im Rahmen eines langfristigen Aufbauprogramms eine gesamteuropäische Arbeitsteilung zu gestalten, werden die Beitrittsländer praktisch zu Absatzmärkten für westeuropäische Produkte und zu verlängerten Werkbänken westeuropäischer Unternehmen degradiert. Dies verhindert nicht nur einen kreativen gegenseitigen Lernprozeß, sondern gefährdet unter Umständen sogar das Gesamtprojekt, wenn der gesamte mittel- und osteuropäische Raum letztlich nicht nach den regionalen, kulturellen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gegebenheiten und Erfordernissen, sondern nach den Interessen und Vorgaben der mächtigsten westeuropäischen Staaten geordnet wird.

Europa braucht einen gesamteuropäischen Wirtschafts- und Sozialraum, und kein europäischer Staat darf davon ausgeschlossen werden. Die Beschlüsse des EU-Gipfels in Helsinki Ende 1999 haben den Rahmen und die von der EU vorgesehenen Maßnahmen zur Osterweiterung festgelegt. Der Gipfel Anfang Dezember 2000 in Nizza hat nunmehr beschlossen, bis 2004 die Aufnahme der ersten MOE-Länder in die EU zu ermöglichen. Insgesamt blieben die Ergebnisse dieses Gipfels aber weit hinter den Erwartungen und Erfordernissen zurück. Statt der erhofften Befähigung zur Aufnahme einer großen Anzahl von MOE-Ländern sind lediglich halbherzige Kompromisse herausgekommen, die die Handlungsfähigkeit einer künftig stark erweiterten EU belasten und auch ihre

Demokratisierung nicht voran gebracht haben. Die künftige vergrößerte EU wird sich offenbar in Richtung einer Freihandelszone mit angeschlossenen mehr oder weniger handlungsfähigen gemeinschaftlichen Institutionen entwickeln.

Demokratisierung und Entscheidungsfähigkeit der EU blieben in Nizza auf der Strecke. Politisch dringend notwendige Reformen wie die Gewährleistung von ökologischen und sozialen Mindeststandards, eine Europäisierung von wirtschafts- und sozialpolitischen Politikbereichen sowie auch der Steuerpolitik werden infolge egoistischen Besitzstanddenkens einzelner Länder wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht. Statt der Stärkung des Europäischen Parlaments als gewählte demokratische Instanz blieb es bei zwischenstaatlichen bürokratischen Strukturen in immer mehr Politikbereichen.

Statt eines erweiterten sozialen und ökologischen Europas als Zivilgesellschaft zeichnet sich mit dem Aufbau europäischer Eingreiftruppen und militärischer Sicherheitsstrukturen zudem ein hochgerüstetes Europa ab, das eng mit der NATO verknüpft ist. EU-Erweiterung und NATO-Osterweiterung werden von der herrschenden Politik als parallele und miteinander verbundene politische Prozesse betrachtet. Eine sinnvolle Alternative zur Osterweiterung der NATO, die darauf gerichtet ist, den politisch-militärischen Einfluß der USA auf Europa zu sichern und weiter auszudehnen, wären vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung. Dadurch würden den MOE-Ländern auch die Verschwendung von Mitteln für eine militärische Umrüstung erspart, die sie dringend für ihre ökonomische und soziale Entwicklung benötigen.

Stattdessen bewirken die Entscheidungen zur Aufstellung von Interventionsstreitkräften und zu einer intensiven Rüstungskoooperation, daß die EU zunehmend Züge einer Militärallianz mit weltweiten Interventionsinteressen erhält.

Der gesellschaftliche Protest von europäischen GewerkschafterInnen, Euromarsch-Teilnehmern und nichtstaatlichen Organisationen hat aber auch deutlich gemacht, daß ein wachsender Teil der BürgerInnen Europas diesem bürokratischen, undemokratischen und entsolidarisierenden Weg nicht folgen wollen. Durch europäische Netzwerke für soziale und ökologische Fortschritte wird allmählich Gegenmacht gegen die neoliberale und hegemoniale Konzeption der EU-Erweiterung geschaffen. Nur

auf demokratischer, antimilitaristischer und solidarischer Grundlage kann die Ausdehnung der EU einen Beitrag für die Festigung der europäischen Friedensordnung und die Aufhebung der Spaltung Europas sowie die Überwindung von Armut und Rückständigkeit in den Beitrittsländern leisten und zugleich den Mitgliedsländern der EU viele Vorteile sichern.

Eine langfristige Integrationsstrategie für die MOE-Länder müßte vor allem die Rekonstruktion ihrer Wirtschaften unterstützen, regionale Wirtschaftskreisläufe und den Wiederaufbau des regionalen Handels fördern und beides mit den Instrumenten der Strukturentwicklung in den heutigen EU-Staaten verknüpfen.

Dabei muß den Beitrittsländern für eine Übergangsfrist der Schutz ihrer Märkte und der Abschluß von Regelungen ermöglicht werden, die das Eigentum an Grund und Boden schützen. Forderungen nach Rückgabe von 1945 konfisziertem Eigentum in Polen, Tschechien und Ungarn sind zurückzuweisen.

## **7.2 Risiken der EU-Osterweiterung – Herausforderungen an die Politik**

Die vorgesehene Erweiterung der EU stößt – wo sie überhaupt diskutiert wird – zunehmend auf Akzeptanzprobleme bei der Bevölkerung sowohl der Mitgliedsländer als auch der vorgesehenen Beitrittsländer. Sie wird zwar langfristig durchaus als vorteilhaft für alle beteiligten Länder angesehen. Zunehmend wird aber auch befürchtet, daß sie für viele Bürger beträchtliche Kosten und Belastungen mit sich bringen wird. Hierbei werden nicht nur die schärfere Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und die zusätzlichen Zahlungen Deutschlands an die EU angeführt, sondern auch ein weiterer Verlust des Außenwerts des Euro befürchtet.

Eine öffentliche Debatte über diese Fragen unterbleibt jedoch weitgehend. Die Eliten der beteiligten Länder versuchen sich über diese Probleme hinweg zu mogeln. Dies führt dazu, daß wachsende Teile der Bevölkerung der Mitgliedstaaten und auch der Beitrittskandidaten diesem Prozeß mit steigendem Mißtrauen oder gar mit Ablehnung gegenüberstehen. Wenn jedoch entgegengerichtete Interessen unbeachtet bleiben und keine geregelte politische Artikulationsform gefunden wird, besteht die



Gefahr, daß rechter Populismus diese Lücke füllt. Verliererängste könnten so für das Aufstacheln von Nationalismus und letztlich gegen das gesamte Projekt der Osterweiterung massiv mobilisiert werden.

Quellen für Risiken der EU-Osterweiterung sind vor allem:

- die enormen Unterschiede im Entwicklungsniveau und damit auch in den Einkommen und dem Lebensstandard zwischen den EU-Ländern und der Mehrzahl der Beitrittskandidaten. Im Durchschnitt liegt das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in den osteuropäischen Beitrittsländern um ca. 70 Prozent unter dem EU-Durchschnitt; auch bei dreimal so hohen jährlichen Wachstumsraten des BIP würden Tschechien, Polen und Ungarn 30 bis 40 Jahre brauchen, um den Durchschnitt der bisherigen EU-Mitgliedsländer zu erreichen;
- die spezifischen Unterschiede im Niveau und in der Struktur der Agrarwirtschaft, woraus auf beiden Seiten schwierige Anpassungsprobleme und teilweise auch hohe Anpassungskosten bzw. -lasten entstehen, die schwer auszugleichen sind;
- die unterschiedlichen Mentalitäten und kulturellen Prägungen der Bevölkerungen Ost- und Westeuropas, die insbesondere durch die fast 50jährige Trennung und die langjährigen gegensätzlichen politischen und sozial-ökonomischen Strukturen entstanden sind. Mit der Osterweiterung werden (abgesehen von Ostdeutschland) erstmalig Transformationsländer zu EU-Mitgliedern.

### 7.3 Die Ausgangslage: Große Niveau- und Strukturunterschiede

In den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern (mit Ausnahme von Polen, Ungarn, Slowenien und der Slowakei) ist das BIP noch heute deutlich geringer als im Jahre 1989 (vgl. Tabelle 13). Die Industrieproduktion erreichte in Tschechien 1999 nur 77 vH des Standes von 1989, in Bulgarien und Rumänien sogar nur 40 vH.

Kein Land hat das Niveau der Beschäftigung gehalten. Positiv ist allerdings, daß die meisten MOE-Länder (außer Bulgarien, Rumänien und Tschechien) seit 1993 wieder ein dynamisches Wirtschaftswachstum aufweisen (vgl. Tabelle 14).

Tabelle 13: Stand der wirtschaftlichen Entwicklung in den Beitrittsländern 1999 im Vergleich zu 1989

| Land                  | BIP      | Beschäftigung | Industrieproduktion | Bruttoanlageinvestitionen | Gesamtkonsum* | ADI** - Zuflüsse 1998 in vH des BIP |
|-----------------------|----------|---------------|---------------------|---------------------------|---------------|-------------------------------------|
|                       | 1989=100 |               |                     |                           |               |                                     |
| Bulgarien             | 70,7     | 72,2          | 40,8                | 50,1                      | 68,8          | 12,3                                |
| Tschechische Republik | 95,3     | 90,2          | 76,9                | 103,4                     | 103,2         | 26,1                                |
| Estland               | 78,3     | 76,4          | 55,7                | 55,7                      | 156,3         | 131,9 (1983)                        |
| Ungarn                | 99,4     | 72,9          | 113,9               | 126,4                     | 94,4          | 32,2                                |
| Lettland              | 59,6     | 74,1          | 43,6                | 38,9                      | 55,7 (1990)   | 25,2                                |
| Litauen               | 64,2     | 87,0          | 35,3                | 147,8                     | 119,1 (1995)  | 15,2                                |
| Polen                 | 121,8    | 92,9          | 122,4               | 171,1                     | 136,3         | 15,1                                |
| Rumänien              | 75,8     | 80,5          | 42,7                | 62,1                      | 99,1          | 10,4                                |
| Slowakei              | 101,7    | 81,8          | 76,4                | 93,8                      | 88,8          | 12,1                                |
| Slowenien             | 105,3    | 80,2          | 75,6                | 178,1                     | 125,9 (1990)  | 14,5                                |

\* Basisjahr in Klammern (wenn nicht 1989) \*\* ADI=Ausländische Direktinvestitionen  
Quelle: Memo-Forum Nr. 28, Januar 2001, S.64

Tabelle 14: Bewerberländer Mittel- und Osteuropa Basisindikatoren 1999  
Teil 1

|                       | Bevölkerung |                       | BIP in Kaufkraftparitäten |                   |        |                              | Anteil Landwirtschaft |                         |
|-----------------------|-------------|-----------------------|---------------------------|-------------------|--------|------------------------------|-----------------------|-------------------------|
|                       | Mio. Einw.  | Einw./km <sup>2</sup> | Mrd. Euro                 | Euro je Einwohner | EU=100 | Veränderg. gg. Vorjahr in vH | in vH des BIP         | in vH der Beschäftigten |
| Bulgarien             | 8,3         | 75                    | 38,5                      | 4.700             | 22     | 2,4                          | 17,3                  | 26,6                    |
| Tschechische Republik | 10,3        | 130                   | 128,7                     | 12.500            | 59     | -0,2                         | 3,7                   | 5,2                     |
| Estland               | 1,4         | 32                    | 10,8                      | 7.800             | 36     | -1,1                         | 5,7                   | 8,8                     |
| Ungarn                | 10,1        | 109                   | 108,1                     | 10.700            | 51     | 4,5                          | 5,5                   | 7,1                     |
| Lettland              | 2,4         | 37                    | 13,9                      | 5.800             | 27     | 0,1                          | 4,0                   | 15,3                    |
| Litauen               | 3,7         | 57                    | 22,9                      | 6.200             | 29     | -4,1                         | 8,8                   | 20,2                    |
| Polen                 | 38,7        | 124                   | 301,9                     | 7.800             | 37     | 4,2                          | 3,8                   | 18,1                    |
| Rumänien              | 22,5        | 94                    | 128,2                     | 5.700             | 27     | -3,2                         | 15,5                  | 41,7                    |
| Slowakei              | 5,4         | 110                   | 55,6                      | 10.300            | 49     | 1,9                          | 4,5                   | 7,4                     |
| Slowenien             | 2,0         | 100                   | 30,0                      | 15.000            | 71     | 4,9                          | 3,6                   | 10,2                    |

Quelle: Eurostat, EU-Kommission, Strategiepapier zur Erweiterung Brüssel, November 2000

Tabelle 14: Bewerberländer Mittel- und Osteuropa Basisindikatoren 1999  
Teil 2

|                       | Inflationsrate     | Arbeitslosenquote  | Außenhandel                   |   |  |                                      | Leistungsbilanz     | Ausländische Direktinvestitionen |
|-----------------------|--------------------|--------------------|-------------------------------|---|--|--------------------------------------|---------------------|----------------------------------|
|                       | Jahresdurchschnitt | Definition der ILO | Ausfuhren in vH der Einfuhren | Ausfuhren in die EU in vH der Gesamtausf. | Einfuhren aus der EU in vH der Gesamteinf. | Saldo der EU ggü. dem Land Mio. Euro | Saldo in vH des BIP | kumuliert in Euro pro Kopf       |
| Bulgarien             | 2,6                | 17,0               | 72,5                          | 52,6                                      | 48,6                                       | 424                                  | -5,3                | 256                              |
| Tschechische Republik | 2,0                | 8,7                | 93,0                          | 69,2                                      | 64,0                                       | 1.482                                | -2,0                | 1.357                            |
| Estland               | 4,6                | 11,7               | 68,3                          | 72,7                                      | 65,0                                       | 531                                  | -6,2                | 1.052                            |
| Ungarn                | 10,0               | 7,0                | 89,3                          | 76,2                                      | 64,4                                       | 1.270                                | -4,3                | 1.654                            |
| Lettland              | 2,4                | 14,5               | 58,4                          | 62,5                                      | 54,5                                       | 244                                  | -10,6               | 825                              |
| Litauen               | 0,8                | 14,1               | 62,1                          | 50,1                                      | 49,7                                       | 481                                  | -11,2               | 511                              |
| Polen                 | 7,2                | 15,3               | 59,6                          | 70,5                                      | 64,9                                       | 11.357                               | -7,5                | 485                              |
| Rumänien              | 45,8               | 6,8                | 81,8                          | 65,5                                      | 60,4                                       | 536                                  | 3,8                 | 220                              |
| Slowakei              | 10,6               | 16,2               | 90,2                          | 59,4                                      | 51,7                                       | -500                                 | -5,9                | 366                              |
| Slowenien             | 6,1                | 7,6                | 85,8                          | 66,0                                      | 68,6                                       | 1.545                                | -2,9                | 532                              |

Quelle: Eurostat, EU-Kommission, Strategiepapier zur Erweiterung Brüssel, November 2000

Gegenwärtig wird ihre Gesellschaft durch wachsende Ungleichheit der Vermögens- und Einkommensverteilung in einem historisch unbekannten Ausmaß bestimmt. De facto wird ein Manchesterkapitalismus unter Mißachtung der sozialen Aspekte praktiziert; die Gewerkschaften spielen meist nur eine marginale Rolle. Der Zusammenbruch zahlreicher unrentabler und technisch rückständiger Staatsbetriebe hat die früher nicht existierende Arbeitslosigkeit auf durchschnittlich weit über zehn Prozent getrieben. Die höchste Arbeitslosenrate weist die Slowakei mit 20 vH auf. Es folgen Bulgarien mit 17 vH, Polen mit 15 vH und Rumänien mit 13 vH.

Für alle Beitrittskandidaten ist eine hohe Auslandsverschuldung und ein zunehmendes Handelsbilanzdefizit charakteristisch. Zu mehr als einem Drittel ist der Export dieser Länder vom deutschen Markt abhängig. Damit bestimmt die deutsche Konjunktur auch maßgeblich die wirtschaftliche Entwicklung in den MOEL. Die Zahlungsbilanzsituation der meisten Länder dieser Region verschlechtert sich. Der hohe Schuldendienst führt dazu, daß sich ungeachtet der Auslands-Direktinvestitionen, faktisch ein realer Ressourcentransfer aus mehreren Beitrittsländern in die EU vollzieht.

Der Anteil Mittel- und Osteuropas (einschließlich Rußland, Ukraine und Weißrußland) lag 1999 bei den ausländischen Direktinvestitionen, die von den 15 Mitgliedsländern der EU getätigt wurden, nur bei 2,7 vH. Die Nachteile in der Infrastruktur und den Lebensbedingungen gegenüber den EU-Ländern sind gravierend. Ostmitteleuropa könnte eine weitere Welle der Deindustrialisierung erleben, ähnlich wie in Ostdeutschland, dessen ungeschützte Unternehmen angesichts der überstürzten DM-Einführung 1990 flächendeckend zusammenbrachen. Diese Entwicklung wird allerdings nicht in voller Härte eintreten, da die MOE-Länder zunächst durch eine eigene relativ schwache Währung geschützt bleiben. Beim Beitritt der Länder in das europäische Währungssystem, der an den Beitritt in die EU gekoppelt ist, muß deshalb dem Festlegen ausreichender Bandbreiten der Wechselkurse besondere Beachtung gewidmet werden.

Aus all dem resultieren für die MOE-Länder beträchtliche Schwierigkeiten bei ihrer Integration in die EU. Eine totale Öffnung der Märkte gegenüber den wirtschaftlich weit überlegenen EU-Ländern würde große Teile ihrer Ökonomie bedrohen.

## 7.4 Problemfelder bei der Erweiterung

In Helsinki ist festgelegt worden, daß mit allen Kandidaten die Verhandlungen einzeln geführt werden, was bewirkt – und auch beabsichtigt ist –, daß zwischen ihnen ein Wettlauf um die Mitgliedschaft beginnt. Damit wurde seitens der EU der Druck erheblich verstärkt, den Besitzstand der EU seitens der Beitrittsländer rasch und konsequent zu übernehmen. Die MOE-Länder müssen davon ausgehen, daß dies auch die Bestimmungen der Wirtschafts- und Währungsunion betrifft – auch wenn die Einführung der gemeinsamen Euro-Währung zunächst aufgeschoben wird. Es besteht die Gefahr, daß die zur Erreichung der Beitrittskriterien zum europäischen Währungssystem festgelegten Kriterien zu Haushaltsrestriktionen führen, die sich als Wachstumsbremse auswirken. Insbesondere Polen, dessen Konjunktur in den letzten Jahren hauptsächlich von der Binnennachfrage gestützt wurde, hätte bei einem rigorosen Sparkurs kein so hohes Wachstum erreicht. Die Rezession in Tschechien ist teilweise auf die restriktive Finanzpolitik zurückzuführen.

Eine andere Schwierigkeit gilt für das Schengener Abkommen, das Bestandteil der Amsterdamer Verträge ist. Damit sind erhebliche Probleme für die MOE-Länder verbunden. So müßte beispielsweise Tschechien seine Grenze zur Slowakei, eine Grenze, die es vor einigen Jahren noch gar nicht gab, verstärken und scharf kontrollieren, falls Prag vor Bratislava in die EU aufgenommen wird.

Für die Beitrittsländer bringt die angestrebte Mitgliedschaft nicht nur neue Rechte, sondern vor allem auch neue Pflichten mit sich. Der Umfang des gemeinschaftlichen Besitzstands (*acquis communautaire*), also des Gesetzeswerks, das die Kandidaten in nationales Recht übernehmen und umsetzen müssen, hat einen Umfang von ca. 20.000 Rechtsakten mit 80.000 Seiten, von denen allein 40.000 die Landwirtschaft betreffen. Die Beitrittsländer sind verpflichtet, dieses Gesetzeswerk bis zum Beitritt umzusetzen und anzuwenden. Dabei entwickelt sich dieses Gemeinschaftsrecht u.a. durch den Druck der Welthandelsorganisation auf die Agrarpolitik und im Zuge der Währungsunion weiter fort, und zwar in eine Richtung, die keineswegs den Erfordernissen des Transformationsprozesses in den Beitrittsländern entspricht.

Ein Thema von großer politischer Brisanz hängt mit der Privatisierung

von Grund und Boden in den Beitrittsländern, dem freien Niederlassungsrecht in der EU und den Folgen des Zweiten Weltkrieges zusammen. Der Beitritt der Länder, in denen vor Ende des Zweiten Weltkrieges Deutsche lebten, vor allem in Polen und in Tschechien, darf nicht durch wiederbelebte Ansprüche an Grund und Boden belastet werden. Die niedrigen Immobilienpreise dürfen nicht Ausgangspunkt größerer Immobilienspekulationen seitens westlicher Kapitalbesitzer werden. Die Liberalisierung der Vermögensmärkte würde die Polarisierung der Gesellschaft in den MOE-Ländern weiter verstärken. Die Besitzer von Grundvermögen werden die ausschließlichen Nutznießer sein.

Schwache Regionen können mit verstärkten Infrastrukturzuwendungen rechnen, die aus den Regionalfonds finanziert werden. Aber es ist kaum anzunehmen, daß daraus selbsttragendes Wachstum in diesen Gebieten resultiert. Das Kapital fließt in der Regel nicht dorthin, wo es am dringendsten benötigt wird, nämlich in die am weitesten zurückgebliebenen Regionen, sondern dahin, wo die größten Profitaussichten bestehen. Der Aufschwung solcher Regionen, die an die Länder der EU (15) grenzen, wird sich voraussichtlich am günstigsten entwickeln.

All die aufgeführten Probleme und Konsequenzen machen die Beitrittsverhandlungen sehr schwierig. Einerseits wollen die Beitrittsländer möglichst kurze Beitrittsfristen, andererseits könnten mangelhafte Verhandlungsergebnisse das gesamte Projekt zum Mißlingen führen. Die Verhandlungssituation ist sehr komplex, denn nicht nur das Datum des offiziellen Beitritts ist von Bedeutung, sondern auch jenes der Beendigung von Ausnahmeregelungen. Für Griechenland, Spanien und Portugal wurde der EU-Beitritt durch die Einführung von Beitrittsausgleichsbeträgen und ergänzenden Handelsmechanismen erleichtert. Damit konnte das Preis- und Lohngefälle allmählich angeglichen werden. Nach Auffassung der Kommission soll es derartige Vorzugsbedingungen bei der Aufnahme der MOE-Staaten ebenso wenig geben wie Sonderregelungen und langfristige Übergänge. Eine solche Politik wird jedoch in der Praxis nicht durchzuhalten sein. Dazu ist das Gefälle zwischen der EU und den MOE-Ländern zu groß. Auf verschiedenen Gebieten werden bedeutende Sonderregelungen und Übergangsfristen unerlässlich sein.

Die Verantwortlichen im Westen wie im Osten verschließen vielfach die Augen vor den Herausforderungen der Osterweiterung als einer kom-

plexen politischen, ökonomischen und sozialen Aufgabe. Die Prämissen, Weichenstellungen und die Finalität des Erweiterungsprozesses sollten daher kritisch überprüft und im Sinne von mehr Symmetrie, Zukunftsoffenheit und Nachhaltigkeit korrigiert werden. Dabei geht es vor allem um folgende Probleme, auf die die bisherige Erweiterungsstrategie noch keine Antwort gefunden hat:

- Die westeuropäischen Mitgliedsländer der EU profitieren trotz der in den Europaabkommen vereinbarten asymmetrischen Liberalisierung deutlich mehr vom sogenannten Heranführungsprozeß als die mittelosteuropäischen Kandidatenländer. Die EU-Staaten realisieren im Außenhandel mit den MOE-Ländern inzwischen einen Überschuß von rund 10 Mrd. Euro. Den mittelosteuropäischen Staaten wird wie selbstverständlich die Rolle einer verlängerten Werkbank, des Zulieferers und des kostengünstigen Nischenproduzenten innerhalb einer von den westeuropäischen Unternehmen organisierten Arbeitsteilung zugewiesen. Westeuropa profitiert zunehmend von dem Bedarf an Investitionsgütern für Industrie, Landwirtschaft und Infrastruktur in Mittelosteuropa. Es ist unklar, wie im Interesse einer sozial ausgewogenen und dynamischen Entwicklung der MOE-Länder verhindert werden kann, daß dauerhaft mehr Ressourcen aus den Beitrittsländern abgezogen werden, als sie durch Zuwendungen aus den Struktur-, Regional- und Landwirtschaftsfonds der EU erhalten werden.

- Auch wenn die EU mit der wirtschaftlichen Konvergenz einzelner weniger entwickelter Volkswirtschaften Erfahrungen und begrenzte Erfolge vorweisen kann, fehlt es bisher an schlüssigen Konzepten und effizienten Instrumenten, um die gesamte mittelosteuropäische Region mit einem im Vergleich zur damaligen Situation in Irland, Griechenland, Portugal oder Spanien deutlich geringeren Entwicklungsniveau an das Niveau der Union heran zu führen. Ein Beispiel für das Fehlschlagen des Angleichungsmodells ist Ostdeutschland, dessen Eingliederung in die Bundesrepublik und die EU de facto die erste Osterweiterung gewesen ist. Trotz sehr hoher finanzieller Transfers nimmt der wirtschaftliche Aufholprozeß eine lange Zeit in Anspruch und hat nach zehn Jahren nicht zu einer Angleichung des ost- und westdeutschen Niveaus geführt. Obgleich durch äußere Quellen finanzierter Investitionen von jährlich über 50 Mrd. DM in den neunziger Jahren hat das BIP je Einwohner in den

neuen Bundesländern nur 60 vH des westdeutschen Niveaus erreicht (1989 ungefähr 50 vH). Dies verdeutlicht den enormen Finanzbedarf einer erfolgreichen Osterweiterung der EU mit den MOE-Ländern, die zum Teil mit noch ungünstigeren Voraussetzungen starten.

- Die Zunahme der regionalen Disparitäten innerhalb und zwischen den Staaten ist eine der dramatischsten Folgen der Transformationsstrategie der Kandidatenländer. Sowohl in den traditionellen als auch in den überwiegend landwirtschaftlich geprägten Gebieten sind in der Regel keine ausreichenden Ressourcen für die Umstrukturierung und Modernisierung vorhanden. Auch die Erfahrungen der EU lehren, daß für ein erfolgreiches Aufholen der Transfer finanzieller Ressourcen nicht ausreicht. Was in der EU-alt nicht gelingt, hat in der erweiterten EU erst recht wenig Aussicht auf Erfolg. Das bestehende Instrumentarium der Regional- und Kohäsionspolitik ist unzureichend. Als Konsequenz droht gerade in den sensiblen östlichen Grenzregionen der EU eine krisenhafte Zuspitzung der sozialen Situation und eine abnehmende Akzeptanz des Erweiterungsprozesses.

- Es dürfte auch im Interesse der Beitrittsländer sein, ihre traditionellen Handelsverbindungen mit ihren Partnern in Mittel- und Osteuropa weiterzuführen und wo möglich auszubauen. Dies betrifft sowohl die Handels- und Kooperationsbeziehungen innerhalb der Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) und des Ostseerates als auch die früheren engen Wirtschaftsbeziehungen zu Rußland und den anderen Staaten der GUS. Die neuen EU-Außengrenzen und die Übernahme des Schengen-Abkommens über den Personenverkehr dürfen nicht dazu führen, daß Wirtschaftsbeziehungen der Beitrittsländer zu Nachbarländern gestört oder gar abgebrochen werden.

- Sowohl die Liberalisierung des gemeinsamen Agrarmarktes der EU nach den Vorgaben der WTO als auch die Beibehaltung der bisherigen Politik hätten einschneidende wirtschaftliche und soziale Konsequenzen für die MOE-Staaten (nähere Ausführungen im nächsten Abschnitt).

- In den Beitrittsländern ist auch die Frage der gemeinsamen Euro-Währung bzw. der Modalitäten zur Teilnahme am Europäischen Währungssystem (EWS) noch offen. Mit der Aufnahme in die EU wird auch die Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion als Ziel vereinbart. Die Termine für die Einführung des Euro sollten

jedoch erst in Abhängigkeit von den Resultaten der wirtschaftlichen Entwicklung der Beitrittsländer und deren Außenwirtschaftsbeziehungen festgelegt werden. Für eine bestimmte Zeit sollte die nationale Währung und deren Wechselkurs noch als Außenschutz gegenüber der übermächtigen Konkurrenz auf dem EU-Binnenmarkt ausgenutzt werden können.

- Die hochgradige Außenabhängigkeit, die Brüchigkeit des sozialen Zusammenhalts und die Zerbrechlichkeit der innenpolitischen Stabilität der assoziierten Länder werden durch den anvisierten Beitritt in der Tendenz nicht gemildert, geschweige denn überwunden, sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit noch verstärkt. Dieser Ausblick vermittelt einen Begriff von der Diskrepanz zwischen dem mit der Osterweiterung verfolgten politischen Ziel, Frieden und Stabilität in Mittel- und Osteuropa zu erreichen, und den realen Destabilisierungsrisiken angesichts der aus historischen Gründen begrenzten Anpassungsfähigkeit der „Transformationsgesellschaften“ Mittel-Osteuropas.

Grundsätzlich wird durch die genannten Probleme die Fragwürdigkeit der gegenwärtigen Erweiterungsstrategie deutlich, die auf eine einseitige Übertragung westeuropäischer Politikmuster, auf wirtschaftlich, sozial und kulturell andersartigen Entwicklungsbedingungen ausgerichtet ist. Ohne erhebliche Korrekturen der gegenwärtigen Erweiterungslogik besteht die Gefahr, daß in den Staaten Mittel- und Osteuropas das Gegenteil dessen eintritt, was angestrebt wird: Nicht die Herausbildung und Konsolidierung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sondern deren Fehleentwicklung und Destabilisierung.

Unter dem Druck der noch erforderlichen Erweiterungsverhandlungen sind die Interessenunterschiede innerhalb der EU stärker aufgebrochen. Im Mittelpunkt stehen die Verteilungskämpfe um die gekürzten Mittel für die Struktur-, Agrar- und Kohäsionspolitik sowie unterschiedliche Bewertungen des Verhältnisses von Union, Nationalstaaten und Regionen. Während die einen eine Vollendung der inneren Reformen der EU vor Beginn der Osterweiterung verlangen, befürchten die anderen eine gegenseitige Blockierung der beiden großen Reformstränge und sind bemüht, gerade durch die Beschleunigung der Osterweiterung den inneren Reformdruck zu erhöhen.

## 7.5 Probleme und Perspektiven der Agrarpolitik

Wie bereits bei früheren Erweiterungen ist die Land- und Ernährungswirtschaft das wohl schwierigste Gebiet. Hier waren stets längerfristige Vorbereitungsmaßnahmen und oft langjährige Sonder- und Übergangsregelungen gefordert und auch eingeräumt worden. Bei den mittelosteuropäischen Staaten kommen zwei Besonderheiten hinzu: erstens die erheblichen ökonomischen, strukturellen und sozialen Differenzen zu den EU-Ländern, die mit den Folgen des Transformationsprozesses von der realsozialistischen Planwirtschaft zur kapitalistischen Marktwirtschaft und der Veränderung der Eigentumsformen zusammenhängen, und zweitens das außerordentlich hohe ökonomische und gesellschaftliche Gewicht der Landwirtschaft im Gesamtgefüge der Volkswirtschaften.

In den zehn mittelosteuropäischen Beitrittsländern werden 60,2 Mio. Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche bewirtschaftet – das sind 44 vH der Anbaufläche der derzeitigen EU. Während im EU-Durchschnitt der Anteil der Landwirtschaft am Bruttosozialprodukt nur rund zwei Prozent beträgt, sind es in den MOE-Ländern sieben Prozent, darunter in Bulgarien und Rumänien 21 bzw. 17 vH. Die Flächenausstattung pro Kopf liegt weit über dem EU-Durchschnitt, die Ackerfläche je Einwohner ist doppelt so hoch.

Die entscheidende Frage, die bisher von der Kommission nicht verbindlich beantwortet wurde, ist: Werden die Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), insbesondere die Ausgleichszahlungen und Prämien je Hektar und Tier, in den mittelosteuropäischen Ländern eingeführt? Laut Agenda 2000 ist das nicht vorgesehen, mit der Begründung, daß das Erzeugerpreisniveau in den MOE-Ländern unter dem der EU liege und sich erst langsam an das der Union angleichen werde. Die letzten Jahre zeigen aber, daß in der Pflanzenproduktion die Erzeugerpreise teilweise schon das Niveau der EU überschritten haben. Um die Forderungen der MOE-Staaten nach Gleichbehandlung abzublocken, erklärte Agrarkommissar Fischler, daß ein Beitritt vor 2006 nicht möglich wäre, wenn die Beitrittsländer Ausgleichszahlungen beanspruchen würden.

Ein weiterer neuralgischer Punkt der anstehenden Verhandlungen sind die Produktionsquoten. Nur wenn es hier zu fairen und großzügigen Entscheidungen hinsichtlich der Bemessungsgrundlage kommt, eröffnen

sich Spielräume für die Entwicklung der Produktion. Die Erfahrungen in Ostdeutschland zeigen jedoch, daß die EU eine Begrenzung forciert. Ein starkes, entwicklungsfähiges Produktionspotential wird auf einen regulierten, bei vielen Produkten bereits gesättigten EU-Agrarmarkt drängen.

Im Rahmen der Europaabkommen wurden die Einfuhrquoten für Agrarprodukte auf beiden Seiten schrittweise gelockert. Die Regelung kam aber vorrangig der EU zugute, denn sie exportierte in diese Länder mit Ausnahme von Ungarn wesentlich mehr agrarische Produkte als sie importierte. Insgesamt hat sich die Position der meisten MOE-Länder im Agrarhandel verschlechtert. Dennoch haben bei bestimmten Produkten und landwirtschaftlichen Rohstoffen die Importe aus den MOE-Ländern zu zeitweiligen „Marktstörungen“ in der EU geführt, besonders in den Grenzregionen. Es muß daher gründlich geprüft werden, ob mit dem Beitritt ein sofortiger gegenseitig offener Zugang für Agrarprodukte vertretbar ist oder ob es günstiger für beide Seiten ist, in einem Übergangszeitraum Außenschutz- und Zollregelungen aufrecht zu erhalten.

Ein großer Teil der Erwerbspersonen in den MOE-Ländern ist in der Landwirtschaft tätig, im Durchschnitt 22 vH, bei einem EU-Durchschnitt von fünf Prozent. In den zehn Beitrittsländern sind über 10 Millionen Menschen in der Landwirtschaft tätig, verglichen mit 7,5 Millionen in der heutigen EU. Schon ein Anstieg auf 50 Prozent der Produktivität der EU würde zu einer Verringerung der Beschäftigtenzahl um mindestens 4 Millionen führen. Allein in Polen würde die Halbierung der Beschäftigtenzahl in der Landwirtschaft eine Freisetzung von zwei Millionen Arbeitskräften hervorrufen, deren Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß rund 200 Mrd. Euro an Investitionen erfordern würde.

Bei den Beitrittsverhandlungen müssen die sozialen Wirkungen von Entscheidungen, die mit dem Transformationsprozeß und der EU-Mitgliedschaft verbunden sind, eine größere Rolle spielen. Die Investitionspolitik sollte vor allem darauf konzentriert werden, zukunftsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Bereits heute liegt die offene und verdeckte Arbeitslosigkeit der MOE-Länder im Durchschnitt beträchtlich über dem der EU. Gerade wegen der bevorstehenden millionenfachen Freisetzung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft ist in den mittelosteuropäischen Ländern der Ausbau von sozialen Sicherungssystemen von entscheidender Bedeutung.

Während bei den vorangegangenen Erweiterungsrunden Länder beitraten, deren Agrarstruktur mit der der EU weitgehend identisch war, ergibt sich nunmehr eine völlig neue Lage. Die mit der politischen Wende eingeleitete Umstrukturierung von großen Produktionseinheiten in Form von Genossenschaften und Staatsbetrieben zu privaten bäuerlichen Betrieben führte zu einer Zersplitterung der Produktion in Klein- und Kleinstbetriebe. Ausgenommen in Tschechien liegen die durchschnittlichen Betriebsgrößen unterhalb der Größe von Nebenerwerbsbetrieben in Deutschland. In Polen werden vier Millionen bäuerliche Betriebe gezählt, jeder vierte hat weniger als zwei Hektar Nutzfläche, die durchschnittliche Betriebsfläche beträgt sieben Hektar. Damit ist unter EU-Bedingungen für die Mehrzahl der Bauernhöfe nicht einmal Subsistenzwirtschaft möglich.

Die Erfahrungen aus der Transformation in Ostdeutschland besagen, daß es vorteilhaft ist, eine unterschiedlich strukturierte Landwirtschaft zu entwickeln, die einen Mix der verschiedenen Eigentumsformen beinhaltet. So werden auf dem Gebiet der neuen Bundesländer 31 vH der Nutzfläche von Agrargenossenschaften, 22 vH von Kapitalgesellschaften, 24 vH von Personengesellschaften und 23 vH von Einzelunternehmen bewirtschaftet. Mit dieser Struktur hat sich die ostdeutsche Landwirtschaft innerhalb der EU als konkurrenzfähig erwiesen.

Fazit: Die EU-Erweiterung verlangt im Agrarbereich zwingend Übergangsfristen und besondere Übergangsregelungen. Um übermäßige soziale Härten und Verwerfungen in einem gnadenlosen Verdrängungswettbewerb zu vermeiden, sind ausreichend lange Übergangsfristen notwendig, wie sie auch bei bisherigen Erweiterungen gewährt wurden. Der vorgesehene Finanzrahmen reicht mit Sicherheit nicht aus, um die komplizierten Prozesse der Integration auf dem Gebiet der Landwirtschaft zu bewältigen.

## 7.6 Probleme des Arbeitsmarkts und Lösungsansätze

Viele Kritiker befürchten, daß das starke soziale und ökonomische Gefälle innerhalb eines erweiterten gemeinsamen Marktes einen massenhaften Strom billiger Arbeitskräfte aus dem Osten in den Westen auslösen und

dies den westlichen Arbeitsmarkt belasten könnte. Zudem grassiert die Angst, politische, ökonomische, soziale und ökologische Instabilität werde in die EU importiert.

Im Rahmen der Assoziierungsabkommen hatte die EU den MOE-Ländern bisher keine Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeräumt. Einzelne Mitgliedstaaten haben jedoch bilateral Zugangsrechte vereinbart, von denen Deutschland am stärksten Gebrauch gemacht hat. Bereits 1995 entfielen etwa zwei Drittel der aus den MOE-Ländern stammenden Personen im arbeitsfähigen Alter in der EU auf Deutschland. Es ist unrealistisch, mit dem Beitritt auch sofort die Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu liberalisieren. Die hohe und wahrscheinlich weiterhin wachsende Arbeitslosigkeit in den MOE-Ländern wirkt in die gleiche Richtung. Speziell höher qualifizierte Arbeitskräfte können in den EU-Ländern mit verstärkter Nachfrage rechnen. Der gesamte EU-Markt steht ihnen offen. Aus einem umfassenden brain-drain könnten für die MOE-Länder größere Probleme entstehen. Auf der anderen Seite geraten durch die niedrigen Arbeitskosten in den MOEL arbeitsintensive Bereiche mit niedrigem Qualifikations- und Veredelungspotential in der EU unter Lohn- und Entlassungsdruck. Vielfach wird auch eine Verlagerung der Produktion in den Osten profitabler sein.

Zur Zeit ist eine zuverlässige Schätzung der Konsequenzen der EU-Osterweiterung auf das Migrationsverhalten der Bevölkerung neu aufgenommener MOE-Staaten kaum möglich. In den vorliegenden Publikationen sind hierzu auch stark abweichende Auffassungen enthalten. Der Aufbau von Schreckgespenstern wäre aber ebenso verfehlt wie ein Verharmlosen der in diesem Zusammenhang möglicherweise entstehenden Probleme. Erforderlich sind vielmehr überlegtes Handeln und mittelfristige Übergangsfristen für die Liberalisierung der EU-Arbeitsmärkte.

## 7.7 Finanzielle Anforderungen der Osterweiterung

Die im Rahmen der Agenda 2000 geplanten Finanzmittel für die Vorbereitung und Realisierung der EU-Erweiterung sind angesichts der mit diesem Prozeß verbundenen Probleme viel zu gering angesetzt. Die Kommission berechnet in ihrer finanziellen Vorschau die Vorbereitungs- und

Beitrittskosten für die Periode 2000 bis 2006 auf 80 Mrd. Euro. Ein Viertel davon entfällt auf die neuen Mitglieder, die ihrerseits ihren Beitrag zum EU-Haushalt leisten müssen. Klar ist jedoch schon jetzt: Mit der Integration werden die Ansprüche an den Strukturfonds und an einen solidarischen Ausgleich bedeutend wachsen, wie er z.B. in Form von Kohäsionsfonds für entwicklungsschwache Länder bisher auch innerhalb der EU praktiziert wird. Diese Hilfe kann den neuen Mitgliedern nicht vorenthalten werden. Deshalb wurde bereits im MEMORANDUM '99 gefordert, das starre Festhalten an einem Höchstbetrag für das EU-Budget von 1,27 vH des BIP der Mitgliedsländer aufzugeben, und ein schrittweises Aufstocken der Finanzmittel der EU auf 3,6 vH gefordert. Neoliberalen Bestrebungen nach Einschränkung des Struktur- und des Kohäsionsfonds würden sich negativ auf die Entwicklung der bisher geförderten Regionen und geradezu verheerend auf die Beitrittsländer auswirken. Wenn sich nichts ändert, wird die Bevölkerung in den unterentwickelten Regionen innerhalb der EU (Ziel-1-Gebiete) von 94 auf 200 Millionen nach der Osterweiterung anwachsen.

## 7.8 Probleme der Grenzregionen der bisherigen EU

Ein besonderes Problembündel entsteht mit der Osterweiterung für die angrenzenden Regionen der EU. Das betrifft speziell Grenzregionen in Deutschland, Österreich und Italien. Hier könnte vor allem die Billiglohnkonkurrenz im Handwerk, im Dienstleistungsgewerbe, in der Landwirtschaft sehr negative Wirkungen hervorrufen. Auch die Arbeitskräftemigration könnte weit größere Ausmaße annehmen als in anderen Regionen der EU. Größere Belastungen – aber auch Chancen – entstehen durch die mit der EU-Mitgliedschaft der Nachbarländer entstehenden Aufgaben bei der Neuordnung der grenzüberschreitenden Infrastruktur (Verkehrsverbindungen, öffentlicher Nahverkehr, Umwelt, Energieversorgung, Bildung, Gesundheitswesen usw.). Um die berechtigten Sorgen der betroffenen Regionen aufzugreifen, sollte die EU ein spezielles Programm zu ihrer Unterstützung bei der Vorbereitung und Realisierung von Anpassungsmaßnahmen im Rahmen der EU-Osterweiterung beschließen. Hierzu sollte auch die Förderung der Regionalisierung und die Entwick-

lung regionaler Wirtschaftskreisläufe gehören. Regionale Entwicklungsagenturen könnten diese Prozesse koordinieren.

Speziell für die ostdeutschen Bundesländer könnte die Osterweiterung der EU bedeutende finanzielle Auswirkungen haben. Derzeit ist Ostdeutschland die größte unterentwickelte Region der EU. Als Ziel-1-Region erhalten die östlichen Bundesländer erhebliche Zuflüsse aus EU-Mitteln. Diese würden bei einer Neuordnung der Ziel-1-Regionen zugunsten der MOE-Kandidaten weitgehend wegfallen.

## 7.9 Demokratie und Stärkung der Rolle des Europaparlaments im Erweiterungsprozeß

Entscheidungen sollten im Interesse von Sachkunde und Bürgernähe dort gefällt werden, wo die jeweiligen Probleme am sinnvollsten und effektivsten gelöst werden können (Subsidiaritätsprinzip). Seine Verwirklichung darf nicht mißbraucht werden, um sozialreaktionäre, verbraucherschädigende und umweltfeindliche Politikvorstellungen zu legitimieren oder zu fördern. Das Wechselverhältnis zwischen Demokratie und Subsidiarität bleibt jedoch nur dann gewahrt, wenn einerseits in der EU die entsprechenden Mindeststandards eingeführt werden und andererseits das Recht der Staaten und Regionen festgeschrieben wird, weitergehende Regelungen beizubehalten bzw. durchzusetzen. Gerade im Hinblick auf die zur EU stoßenden MOE-Länder darf das Subsidiaritätsprinzip nicht zur Aushöhlung von sozialen und ökologischen Errungenschaften mißbraucht werden, beispielsweise zur Deregulierung des Arbeitsmarktes.

Das Europäische Parlament (EP) muß im Prozeß der EU-Erweiterung größeren Einfluß ausüben. Am Ende der Beitrittsverhandlungen hat das EP mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen, um die Ratifikation jedes Beitrittsvertrages zu ermöglichen. Ein ähnliches Ratifikationsverfahren findet in allen Parlamenten der Mitgliedstaaten der EU und der Bewerberländer statt. Das Europa-Parlament ist bestrebt, in den Vorbereitungen auf den Beitritt der Bewerberstaaten als gleichberechtigter Partner aufzutreten und hält es für wünschenswert, daß sich die parlamentarischen Ausschüsse mit den Delegationen der Bewerberstaaten beraten, um sicherzustellen, daß der Beitrittsprozeß ein kontinuierliches Engagement



für Demokratie und einen parlamentarischen Dialog auslöst. Dem Drängen des Parlaments ist es zu danken, daß Anfang der 90er Jahre die Gemischten Parlamentarischen Ausschüsse (GPA) eingerichtet wurden. Das Netz der GPA bildet den wichtigsten strukturellen Rahmen für den parlamentarischen Dialog mit den MOE-Ländern. Die GPA bilden eines der wenigen demokratischen Foren, in denen die Bürger der EU und der Bewerberstaaten über ihre gewählten Abgeordneten vertreten sind.

### **7.10 EU-Osterweiterung und die Beziehungen zu Rußland**

Die EU-Osterweiterung darf nicht in Konfrontation mit Rußland erfolgen. Eine Erweiterung, die auf den Prinzipien der Gleichberechtigung basiert und damit auf Kooperation orientiert, macht die Abstimmung und den Ausgleich mit Rußland dringend erforderlich – nicht zuletzt im Eigeninteresse der Union. Verhängnisvoll für alle Beteiligten wäre, wenn analog zur NATO-Expansion auch die Erweiterung der EU als bloße Ausdehnung in Richtung Osten verstanden und die Politik diskriminierender Ungleichheit und Differenzierung fortgesetzt würde, zumal für dauerhaft gute Beziehungen zwischen der EU und Rußland solide Grundlagen bestehen.

Die Position der EU gegenüber Rußland wird in den einschlägigen Dokumenten als strategische Partnerschaft definiert. Im Sommer 1994 wurde ein Abkommen über Partnerschaft und Kooperation zwischen Rußland und der EU geschlossen, das am 1. Dezember 1997 in Kraft trat. Im Juni 1999 verabschiedete die EU die „Gemeinsame Strategie der EU für Rußland“. Dennoch entwickeln sich die wirtschaftlichen Beziehungen mit Rußland eher zögerlich.

Rußland ist in wachsendem Maße besorgt, daß die EU-Osterweiterung das Land von der europäischen Zusammenarbeit ausgrenzen könnte. Der bereits jetzt stark eingeschränkte Handel zwischen Rußland und den Beitrittsländern könnte weiter schrumpfen. Andererseits werden in Moskau auch Chancen gesehen: Der Markt für russische Waren wird größer, Transitrouten und Grenzregime werden vereinheitlicht und zuverlässiger, Zolltarife innerhalb der Union harmonisiert.

In den vergangenen Jahren haben Rußland und die EU in getrennt ausgearbeiteten Strategiepapieren Charakter, Inhalt und Entwicklungsperspektiven ihrer Beziehungen präzisiert. Aus dem EU-Papier geht hervor, daß die Entwicklungen in Rußland in sehr hohem Maße die europäischen Abläufe beeinflussen, und daß eine Isolierung Rußlands unmöglich ist. Rußland seinerseits verdeutlichte, daß in absehbarer Zeit die Frage des Beitritts oder einer Assoziierung nicht aktuell sei. Als Weltmacht, die sich über zwei Kontinente erstreckt, müsse Rußland in der Bestimmung und Realisierung seiner Innen- und Außenpolitik frei sein und seinen Status sowie die Vorteile eines europäisch-asiatischen Staates bewahren.

Andererseits unternimmt Brüssel beträchtliche Anstrengungen in Hinblick auf die Ukraine und die transkaukasischen Staaten, die ihrerseits der Zusammenarbeit mit der EU Priorität beimessen. Die Beziehungen zu diesen Staaten sind aber von strategischer Bedeutung für Rußland. Die EU scheint bisher nicht bereit zu sein, das zu respektieren. Eher scheint das Gegenteil der Fall zu sein. Die antirussischen und gegen die GUS zielenden Bestrebungen zeigen sich u.a. in dem Versuch, die transkaukasischen Staaten, hier vor allem Aserbaidshan und Georgien, politisch, wirtschaftlich und militärisch stärker an die EU zu binden. Es ist ein offenes Geheimnis, daß dahinter die Interessen großer amerikanischer und multinationaler Erdölkonzerne stehen.

Anstatt länderübergreifende Projekte von beträchtlicher wirtschaftlicher und geostrategischer Bedeutung kooperativ mit Rußland zu erarbeiten und zu realisieren, wird Moskau hiervon ausgeschlossen.

### **7.11 Schlußfolgerungen**

Eine wichtige Aufgabe besteht darin, die Ziele, Voraussetzungen und Probleme der EU-Osterweiterung umfassend zu analysieren und, wo notwendig, gemeinsame alternative Konzepte gegenüber dem Vorgehen der herrschenden Eliten zu entwickeln. Eine engere Zusammenarbeit aller an einer demokratischen, sozial gerechten, ökologisch nachhaltigen und friedlichen Entwicklung interessierten Kräfte ist dringend erforderlich.

Es ist zu berücksichtigen, daß die Konsequenzen der EU-Osterweite-

rung für die beteiligten Länder aus heutiger Sicht noch nicht voll übersehbar sind. Dementsprechend ist ein flexibles Reagieren auf neu entstehende Probleme unabdingbar.

Eine alternative Politik muß darauf gerichtet sein, die berechtigten Interessen der Beitrittsländer zu unterstützen, ihnen ausreichende Hilfe zu gewähren und ihre Gleichberechtigung zu sichern. Zur europäischen Identität gehört sehr wesentlich auch die europäische Solidarität.

1. Bei den Beitrittsverhandlungen sollten die *sozialen Erfordernisse und die sozialen Wirkungen* von Entscheidungen, die mit dem Transformationsprozeß und der EU-Mitgliedschaft verbunden sind, im Zentrum stehen. Es geht um die Einheit von politischen Verhaltenskodizes, marktwirtschaftlichen ökonomischen Strukturen und juristisch-institutionellen Bedingungen, wie sie in den Kopenhagener Kriterien formuliert sind, und den sozialen Menschenrechten, die das Recht auf Arbeit und die Einhaltung sozialer Mindeststandards umfassen sollten. Die stärkere Beachtung der sozialen Erfordernisse ist auch im Prozeß der Osterweiterung von strategischer Bedeutung. Vorausschauende Maßnahmen, um größere soziale Konflikte zu verhindern, eine hohe Transparenz und Öffentlichkeit der Integrationsprozesse sowie ein entschiedener Kampf gegen nationalistischen Populismus, Revanchismus und Fremdenfeindlichkeit sind wichtige Voraussetzungen für die Beherrschung der Risiken der EU-Osterweiterung und für die gegenseitig vorteilhafte Nutzung ihrer Chancen.

2. Für die *Strukturanpassung in der Landwirtschaft* gibt es in den Beitrittsländern bisher kein tragfähiges Konzept. Die Erwartung, daß die EU die Probleme für die Beitrittsländer lösen wird, ist trügerisch. Es wird nur vernünftige Lösungen geben, wenn die Länder sich dieser strategisch entscheidenden Problematik selbst annehmen und dabei die notwendige Unterstützung seitens der EU – Bereitstellung von Mitteln, wissenschaftlich-technische Unterstützung sowie rechtzeitige Reformierung der eigenen Agrarpolitik – erfahren.

3. Die *Investitionspolitik* in den MOE-Ländern sollte sich vor allem darauf konzentrieren, zukunftsfähige Arbeitsplätze zu schaffen und die Palette export- und international wettbewerbsfähiger Erzeugnisse zu erweitern. Dies gilt insbesondere für die Direktinvestitionen der EU-Länder in den MOE-Ländern.

4. In den MOE-Ländern wird es erforderlich sein, *soziale Sicherungssysteme* im Hinblick auf die sich verschärfenden innergesellschaftlichen Probleme auszubauen und zu entwickeln. Auch hierbei sollte die EU mit Rat und Tat wirksame Hilfe leisten.

5. Die Politik sollte im Prozeß der EU-Osterweiterung folgenden Fragen besondere Aufmerksamkeit schenken:

- Gewährung von *längerfristigen Übergangsfristen* und Sonderregelungen für die Beitrittsländer speziell auf dem Agrarmarkt und zum Teil auch im Bereich des Umweltschutzes;
- Schaffung *gleichberechtigter Zugangsbedingungen* zu den Gütermärkten, auch im Agrarsektor;
- *Gleichbehandlung der Länder* und deren BürgerInnen bei der Struktur-, Agrar- und sonstigen Förderung;
- ausreichende Übergangsfristen für die Öffnung des westeuropäischen Arbeitsmarktes und des osteuropäischen Immobilienmarktes;
- kurzfristige Festlegung klarer Beitrittsfristen für die einzelnen EU-Kandidaten;

-EU-Unterstützung einer nachhaltigen Wachstums-, Sozial- und Umweltpolitik in den MOE-Ländern. Vor allem der sozialen Flankierung der weitreichenden Anpassungsprozesse in den MOE-Ländern sollte seitens der EU wesentlich größere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

6. Für die Strukturanpassung, den Umwelt- und Verbraucherschutz sowie die Entwicklung des ländlichen Raumes in den Beitrittsländern müßten deutlich *höhere Finanzmittel* der EU eingesetzt werden. Insbesondere sollte rechtzeitig ein spezielles Vorbereitungs- und Anpassungsprogramm für die an die MOE-Beitrittsländer *angrenzenden Regionen* der EU ausgearbeitet werden. Dabei sollten jedoch die Mittel für die Struktur- und Kohäsionsfonds in den bisherigen EU-Ländern nicht gekürzt werden.

7. Die *Mitwirkung und Mitentscheidung der BürgerInnen und der Parlamente* gewinnt angesichts der hohen Risiken der EU-Osterweiterung eine herausragende Rolle. Im Vordergrund stehen dabei die weitere Aufwertung des Europäischen Parlaments und dessen wirksamere Einflußnahme auf den Prozeß der EU-Erweiterung.

8. Angesichts der stark wachsenden Vielfalt an kulturellen Dispositionen, Interessen und Entwicklungspfaden sind *Änderungen in der Integra-*

*tionslogik* in der EU erforderlich. Es sollte intensiv über ein neues Leitbild europäischer Integration, über ein Europa der Regionen und der Vielfalt, nachgedacht werden. Es kann allerdings nicht in dem von deutscher und französischer Seite wiederbelebten Projekt eines Kerneuropas mit einer Peripherie ökonomisch abhängiger und sozial unterentwickelter Länder liegen. Ebenso muß darauf Einfluß genommen werden, daß die EU-Osterweiterung nicht zu neuen Abschottungen gegenüber anderen Ländern führt. Insbesondere ist eine konstruktive Politik der europäischen Integration Rußlands erforderlich.

## **8. Arbeitsmarkt: Vollbeschäftigung braucht soziale Politik**

### **8.1 Die Situation auf dem Arbeitsmarkt im Jahr 2000**

Auch im Jahr 2000 war, wie bereits in den 2 Jahren zuvor, ein Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Im Jahresdurchschnitt sank die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland um 210.600 auf 3.888.700 Personen. Seitdem die Arbeitslosigkeit, die 1997 erstmalig die „magische“ 4 Millionen-Grenze überschritten hatte, im Laufe des Jahres 2000 wieder unter 4 Millionen gesunken ist, scheint Arbeitslosigkeit nicht mehr das Problem Nr. 1 zu sein. Über Facharbeitermangel und den Bedarf an „green cards“ wird wesentlich mehr geschrieben und gesprochen als über den Mangel an existenzsichernden Arbeitsplätzen. Aus Sicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* kann jedoch keine Rede davon sein, daß das Problem der Arbeitslosigkeit im Begriff ist, sich von selbst zu lösen.

#### *Der Arbeitsmarkt in Ostdeutschland*

Die Spaltung der Arbeitsmarktentwicklung zwischen West- und Ostdeutschland hat sich im vergangenen Jahr weiter verschärft. Dem Rückgang um 226.200 Personen in den alten Ländern stand in den neuen Ländern eine Zunahme der registrierten Arbeitslosigkeit um jahresdurchschnittlich 15.600 Personen gegenüber. In den neuen Bundesländern waren damit im Jahr 2000 durchschnittlich 1.359.300 Personen arbeitslos gemeldet. Die Arbeitslosenquote, bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen, lag im Osten in 2000 mit 18,8 vH mehr als doppelt so hoch wie im Westen mit 8,7 vH. Der Arbeitsamtsbezirk mit der *niedrigsten* Arbeitslosenquote in Ostdeutschland liegt mit 14,0 vH im Dezember 2000 fast auf den Niveau des Arbeitsamtsbezirkes mit der *höchsten*

Arbeitslosenquote Westdeutschlands, nämlich Gelsenkirchen mit 14,7 vH. Bedenkt man dabei, daß der Entlastungseffekt durch aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern höher ist als in den alten, so ist festzuhalten, daß auch zehn Jahre nach der Vereinigung die westdeutschen Höchstwerte der Arbeitslosigkeit in sogenannten altindustrialisierten Krisenregionen auf niedrigerem Niveau zu verorten sind als die arbeitsmarktpolitischen Problemlagen Ostdeutschlands. Den höchsten Wert in Ostdeutschland wies dabei im Dezember 2000 der Arbeitsamtsbezirk Neubrandenburg mit 23,4 vH auf. Arbeitslosenquoten wie im bayrischen Freising mit 3,0 vH müssen demgegenüber aus ostdeutscher Sicht geradezu wie Erzählungen von fremden, fernen Sternensystemen erscheinen.

Die extreme Ost-West-Spaltung des deutschen Arbeitsmarktes wird auch durch die folgende Tabelle verdeutlicht, welche die regionale Verteilung der Arbeitsamtsbezirke nach Höhe der Arbeitslosenquoten wiedergibt.

*Tabelle 15: Arbeitslosenquoten in den Arbeitsamtsbezirken der Bundesrepublik am 30.12.2000*

| Arbeitslosenquote   | Bundesgebiet West | Bundesgebiet Ost |
|---------------------|-------------------|------------------|
| unter 5 vH          | 15                |                  |
| 5 bis unter 7,5 vH  | 52                |                  |
| 7,5 bis unter 10 vH | 43                |                  |
| 10 bis unter 15 vH  | 31                | 3                |
| 15 bis unter 20 vH  |                   | 16               |
| über 20 vH          |                   | 15               |
| Insgesamt           | 141               | 34               |

*Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen*

Es ist unzulässig, diese bedeutenden Differenzen in der Arbeitslosigkeit als „normale“ Unterschiede zwischen regionalen Einheiten zu klassifizieren, wie es zunehmend Politiker behaupten, die die besonderen Fördermaßnahmen für die neuen Bundesländer in absehbarer Zeit abbauen wollen. Im Verlauf der letzten Jahre bildeten sich unterschiedliche regionaltypisch geprägte Gruppen von Arbeitsamtsbezirken in den neuen Bundesländern heraus. Der Arbeitsamtsbezirk Suhl in Thüringen hat die niedrigste Arbeitslosenquote unter den Arbeitsamtsbezirken der neuen Bun-

desländer (14,0 vH). Bedingt durch seine geographische Lage ist hier die Anzahl von Auspendlern, die einer Tätigkeit in den Nachbarländern Bayern und Hessen nachgehen, außerordentlich hoch. Ähnliches trifft für den Arbeitsamtsbezirk Plauen zu, der mit 16,3 vH Arbeitslosigkeit ebenfalls zur Gruppe der Arbeitsamtsbezirke mit der geringsten Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern gehört.

Demgegenüber ist die Aufnahmefähigkeit von Arbeitspendlern aus den neuen Bundesländern in einigen Regionen des früheren Bundesgebietes, die unmittelbar an der ehemaligen innerdeutschen Grenze liegen, bereits erschöpft. Hier findet ein Verdrängungswettbewerb statt. Die Arbeitslosenquote in einigen dieser Regionen liegt eindeutig über dem jeweiligen Landesdurchschnitt. Dazu zählen Goslar, Lübeck, Kassel und Hof, die am Jahresende 2000 mit einer für das Bundesgebiet West überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von mehr als 10 vH belastet waren.

Auf einem niedrigen Arbeitslosigkeitsniveau liegen vier der fünf ostdeutschen Landeshauptstädte: Erfurt (16,9 vH), Schwerin (16,2 vH), Dresden (15,3 vH) und Potsdam (14,6 vH). Dies läßt sich darauf zurückführen, daß die zentrale Verwaltung in den Hauptstädten der neuen Bundesländer eine große Rolle beim Erhalt vorhandener sowie der Schaffung neuer Arbeitsplätze spielt. Der Aufbau der öffentlichen Verwaltung wirkte in vielfältiger Weise, auch über Multiplikatoreffekte, auf den regionalen Arbeitsmarkt. Nicht zu unterschätzen ist außerdem, daß viele Maßnahmen des Ausbaus der Infrastruktur auf die Landeshauptstädte konzentriert wurden, die ebenfalls die Arbeitslosenquoten dort verringerten.

Noch ungünstiger für Ostdeutschland wird der innerdeutsche Vergleich der Arbeitslosigkeit, wenn die Entwicklung im Jahr 2000 betrachtet wird.

*Tabelle 16: Entwicklung der Arbeitslosigkeit 31.12.2000 gegenüber 31.12.1999 in vH in den Arbeitsamtsbezirken*

|                                   | Gebiet West | Gebiet Ost |
|-----------------------------------|-------------|------------|
| Verringerung um 10 vH und mehr    | 67          | -          |
| Verringerung zwischen 5 und 10 vH | 47          | 5          |
| Verringerung bis unter 5 vH       | 25          | 11         |
| Zunahme bis zu 5 vH               | 2           | 12         |
| Zunahme um 5 vH und mehr          | -           | 6          |
| Bundesrepublik insgesamt          | 141         | 34         |

*Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen*

Unter den 18 ostdeutschen Arbeitsamtsbezirken mit wachsender Arbeitslosigkeit im Jahre 2000 befinden sich mit Leipzig, Chemnitz und Jena drei der insgesamt sieben Regionen, die der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR) als Wachstumspole in Ostdeutschland identifizierte.

Die Stagnation auf dem Arbeitsmarkt der neuen Länder beruht dabei vor allem auf dem weiteren Rückgang der Beschäftigung in der Baubranche, der die Zuwächse im verarbeitenden Gewerbe, das nach wie vor einen unterdurchschnittlichen Anteil am Bruttoinlandsprodukt ausweist, überkompensiert hat. Aber auch der Beschäftigungsabbau im öffentlichen Dienst hat nach Angabe der Bundesanstalt für Arbeit zu dieser Entwicklung beigetragen. Insgesamt hat nach vorläufiger Schätzung auf der Basis von Stichproben im Juni 2000 die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Ostdeutschland gegenüber dem Vorjahresmonat um 125.000, das sind 2,5 vH, abgenommen. Verschärfend hat gewirkt, daß aufgrund des Rückgangs von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 im Jahr 2000 der arbeitsmarktpolitische Entlastungseffekt um durchschnittlich ca. 30.000 Personen geringer war als im Vorjahr. Im Jahresverlauf haben die Maßnahmen aber wieder zugenommen, so daß insgesamt von einem Zurückfahren der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland noch keine Rede sein kann. Dies wäre auch kaum zu verantworten, liegt die Beschäftigungslücke unter Berücksichtigung des Pendlersaldos und der geschätzten Stillen Reserve im engeren Sinne doch bei über 2,4 Millionen Arbeitsplätzen in Ostdeutschland.

Demographische Veränderungen tragen in den neuen Ländern bisher nicht wesentlich zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes bei. Zwar ist das Erwerbspersonenpotential um 50.000 Personen gesunken, dem steht aber eine leichte Erhöhung der Erwerbsbeteiligung gegenüber. Die in vielen Arbeitsmarktprognosen vorausgesagte Angleichung der Erwerbsneigung ostdeutscher Frauen an die geringere Frauenerwerbsquote in Westdeutschland steht bisher aus. Aus Sicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wäre ein solcher Rückzug der ostdeutschen Frauen vom Arbeitsmarkt „heim an den Herd“ auch ein gravierender gesellschaftlicher Rückschritt und keineswegs ein Fortschritt. Der nach wie vor deutliche Anspruch der Frauen in den Neuen Ländern, am Erwerbsleben gleichberechtigt teilzuhaben, ist am wesentlich höheren Anteil der Frauen an den

Erwerbslosen abzulesen. Im Dezember 2000 betrug der Anteil der Frauen an allen Arbeitslosen im Osten 51,0 vH gegenüber 44,5 vH im Westen. Ostdeutsche Frauen bekräftigen ihren Wunsch nach Erwerbstätigkeit stärker durch eine offizielle Arbeitslosmeldung und „verschwinden“ weit weniger häufig in der Stillen Reserve als westdeutsche Frauen.

Bemerkenswert an der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland ist weiterhin, daß die Erhöhung der Arbeitslosigkeit nicht auf einer Zunahme der Eintritte in Arbeitslosigkeit gegenüber 1999 beruht, sondern auf einer Verlängerung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit. Der mangelnde Zuwachs an existenzsichernden Beschäftigungsmöglichkeiten verursacht offensichtlich eine weitere Verfestigung der Arbeitslosigkeit: der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist trotz des umfangreichen Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die ja immer wieder zu einer formalen Unterbrechung der Arbeitslosigkeit führen, von 31,8 vH auf 33,5 vH gestiegen, liegt damit aber noch unter dem westdeutschen Niveau.

Ein Vergleich der Struktur der Arbeitslosigkeit zwischen neuen und alten Ländern zeigt weiterhin, daß in den neuen Ländern der Anteil der Arbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen geringer ist. So waren im September 1999 (neuere Daten liegen hierzu noch nicht vor) in Ostdeutschland nur 19,5 vH der Arbeitslosen und 26,0 vH der Langzeitarbeitslosen von gesundheitlichen Einschränkungen betroffen. In Westdeutschland lagen die entsprechenden Quoten bei 27,8 bzw. 36,8 vH. Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung machten in Ostdeutschland einen Anteil von 21,8 bzw. 22,6 vH der Arbeitslosen (Langzeitarbeitslosen) aus. In Westdeutschland hingegen waren es 45,5 bzw. 47,4 vH. Dies ist allerdings nicht verwunderlich, da die skandalöse Höhe der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern Arbeitslosigkeit zu einem alltäglichen und allgemeingültigen Phänomen werden läßt. Es kann jede und jeden treffen, besondere Problemgruppen fallen, rein statistisch gesehen, kaum noch auf.

#### *Bewegung und Stillstand am westdeutschen Arbeitsmarkt*

Die Entwicklung am Arbeitsmarkt im Jahr 2000 ist in Westdeutschland wesentlich dynamischer verlaufen als in Ostdeutschland. In den alten

Bundesländern beruht die Abnahme der Arbeitslosenzahl im Jahresdurchschnitt um 226.200 Personen nicht mehr auf der demographischen Entwicklung, sondern vor allem auf einem kräftigen Zuwachs an Beschäftigung. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag nach vorläufigen Daten auf Stichprobenbasis im Juni 2000 um ca. 470.000 Stellen über dem Vorjahreswert.

Das Arbeitsangebot auf der anderen Seite ist in 2000 sogar weiter gewachsen. Zwar schieden mehr Erwerbspersonen aus Altersgründen aus dem Arbeitsleben aus als jüngere hinzukamen, so daß der demographische Wandel zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes beitrug. Gleichzeitig wird dieser Effekt aber durch eine größere Erwerbsbeteiligung überkompensiert, d.h. aus der sogenannten „Stillen Reserve“ nehmen vermehrt Personen eine Beschäftigung auf oder melden sich arbeitslos. Auch Wanderungsbewegungen führen zu einer Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes. Insgesamt ist das Erwerbspersonenpotential nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) von 1999 auf 2000 nochmals um ca. 200.000 Personen gestiegen.

Der statistische Rückgang der Arbeitslosigkeit ist jedoch nicht gleichbedeutend damit, daß eine entsprechende höhere Anzahl bisher Arbeitsloser eine Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt aufnehmen konnte. Hinter den Beschäftigungssalden verbirgt sich eine erhebliche Dynamik am Arbeitsmarkt. So sind im Jahr 2000 4,65 Millionen neue Arbeitslosmeldungen erfolgt. Dies sind 4 vH weniger als im Vorjahr. Diesen standen im gleichen Zeitraum 4,88 Millionen Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit gegenüber, davon nur 2,11 Millionen wegen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Die tatsächlichen Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosen bewegten sich damit nur auf dem Niveau des Vorjahres.

Für einen durchgreifenden Abbau der Arbeitslosigkeit muß die gesamte Beschäftigungslücke, d.h. die Summe aus registrierter Arbeitslosigkeit, Beschäftigung in Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, Teilnehmern an Fortbildungen und Umschulungen und die Stille Reserve, also Personen, die nicht erwerbstätig oder arbeitslos gemeldet sind, aber bei entsprechender Gelegenheit eine Beschäftigung aufnehmen würden, berücksichtigt werden (vgl. Tabellenanhang A3).

Untersuchungen des DIW zur Bedeutung der Stillen Reserve für den westdeutschen Arbeitsmarkt bestätigen den starken Beitrag der Stillen

Reserve zur Flexibilität des Arbeitsmarktes. Untersucht wurde als Längsschnittuntersuchung, zuletzt für den Zeitraum 1996/1998, der Verbleib von Personen der Stillen Reserve nach einem Zeitraum von 2 Jahren. Dabei wird unterschieden in einen Teil der Stillen Reserve, der stark arbeitsmarktorientiert ist und binnen zwei Jahren eine Beschäftigung aufnehmen will und Personen der gemäßigt arbeitsmarktorientierten Stillen Reserve, die erst in 2-5 Jahren erwerbstätig werden wollen.

Der geschätzte relative Umfang der Stillen Reserve ist in Westdeutschland mit 4,3 vH des Erwerbspersonenpotentials wesentlich höher als in Ostdeutschland mit 1,8 vH. Dies beruht vor allem auf der unterschiedlichen Rolle der Frauen am Arbeitsmarkt: die Stille Reserve in Westdeutschland besteht zu 70 vH aus Frauen, in Ostdeutschland nur zu ca. 50 vH. Dies heißt mit anderen Worten, daß ostdeutsche Frauen an ihrer traditionell höheren Beteiligung am Arbeitsmarktgeschehen festhalten wollen und auch dann arbeitslos gemeldet bleiben, wenn die Aussichten, tatsächlich einen Arbeitsplatz zu finden, eher schlecht erscheinen.

Die Verbleibsanalysen der Stillen Reserve in Westdeutschland ergeben, daß der Grad der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach zwei Jahren in der stark arbeitsmarktorientierten Stillen Reserve deutlich höher liegt als bei einer arbeitslosen Vergleichsgruppe. In der gemäßigt arbeitsmarktorientierten Stillen Reserve liegt die Integration in den Arbeitsmarkt immer noch auf ungefähr dem gleichen Niveau wie bei den Arbeitslosen.

Dies bedeutet, daß Personen aus der Stillen Reserve, die möglichst bald erwerbstätig sein wollen, bei der Realisierung dieses Wunsches relativ „erfolgreicher“ sind als arbeitslos gemeldete Personen, obwohl diese deutlich häufiger sofort eine Beschäftigung aufnehmen wollen, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und auch häufiger angeben, aktiv eine Stelle zu suchen.

Die dennoch relativ geringeren Erfolgsaussichten der Arbeitslosen können mit den höheren Anteilen von älteren Personen und gering Qualifizierten erklärt werden. In den Befragungen wurde aber auch deutlich, daß die Bereitschaft der Arbeitslosen, an Weiterbildungen teilzunehmen, geringer ausgeprägt ist als bei Personen der Stillen Reserve. Auch etwas Neues zu beginnen, trauen sich arbeitslose Personen weniger zu. Dies könnte auf die bereits eingetretene Entmutigung zurückzuführen sein: der Anteil der Arbeitslosen, die es für „praktisch unmöglich“ halten, ei-

nen Arbeitsplatz zu finden, liegt mit 30 vH drei mal so hoch wie bei Personen der Stillen Reserve.

Die Personen, die aus der Stillen Reserve in Beschäftigung wechseln, besetzen dabei besonders häufig Teilzeitstellen oder nehmen eine geringfügige Beschäftigung auf. Dies entspricht dem Wandel des Erwerbsverhaltens verheirateter Frauen in Westdeutschland, deren Erwerbstätigkeit, wenn auch häufig vom zeitlichen Umfang her reduziert, immer selbstverständlicher wird. Für die Perspektiven und Chancen der bereits Arbeitslosen, insbesondere der Langzeitarbeitslosen, wird damit aber auch die Frage um so dringlicher, welcher Art der zu verzeichnende Beschäftigungszuwachs im Zuge der konjunkturellen Belebung ist. Der Zuwachs an geringfügiger Beschäftigung korrespondiert mit einem entsprechenden Wachstum des Erwerbspersonenpotentials und bietet den Arbeitslosen selbst keine Perspektive. Die Zunahme der Angebote an Teilzeitarbeit kann den Wandel im Geschlechterverhältnis hin zu einer gleichmäßigeren Verteilung von Erwerbs- und Familienarbeit unterstützen, stellt für den Abbau von Arbeitslosigkeit aber nur dann einen relevanten Beitrag da, wenn auch existenzsichernde Arbeitsplätze entstehen. Derzeit erfolgt die Zunahme der Erwerbstätigkeit aus der Stillen Reserve vor allem von Frauen, die häufig über ein Familieneinkommen abgesichert sind und sich deshalb eine nicht existenzsichernde Teilzeitarbeit „leisten“ können und diese als Einstieg ins Erwerbsleben nutzen. Für Arbeitslose, die ein existenzsicherndes Einkommen benötigen, sind derartige Arbeitsplätze keine Alternative.

Das gegenüber dem Vorjahr in etwa konstante Arbeitsvolumen in Deutschland bedeutet, daß die Zunahme an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung um geschätzte 1,3 vH im Jahr 2000 vollständig auf der Zunahme von Teilzeitarbeit beruht. Auch der Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt findet nur in der Statistik statt. Der Hintergrund: Die nach neuer Gesetzeslage möglich gewordene präzisere statistische Erfassung geringfügig Beschäftigter hatte eine höhere Zahl solcher Beschäftigungsverhältnisse ans Tageslicht gebracht und zu einer Korrektur der Erwerbstätigenzahlen durch die Bundesanstalt für Arbeit im Mai 2000 geführt. Schon ein Jahr zuvor, im April 1999, hatte das Statistische Bundesamt – ebenfalls wegen der Korrektur der Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten – die Zahl der Erwerbstätigen um rund zwei Mil-

lionen nach oben korrigiert. Für 1998 ergibt sich nach den beiden Korrekturen zusammen genommen ein Plus von 3,6 Millionen Erwerbstätigen. Das verbessert die Beschäftigtenquote und senkt die Arbeitslosenquote um ein paar Zehntel-Prozentpunkte. Ob die „erwerbstätigen Personen“ in einem existenzsichernden Vollzeitarbeitsverhältnis stehen oder aber nur in Teilzeitjobs arbeiten oder gar geringfügig beschäftigt sind bzw. nur einen Gelegenheitsjob haben, ist für die Quotenberechnung nicht relevant. Die Aussagekraft von Quoten, die sich lediglich auf „Kopfzahlen“ stützen, nimmt damit deutlich ab. In einer differenzierten Erwerbswelt, in der mit manchem Erwerbseinkommen eine ganze Familie ernährt werden kann, während andere Erwerbseinkommen kaum an das Sozialhilfeniveau heranreichen, ist die Erwerbstätigkeit allein kein wirklich aussagefähiger Indikator. Dennoch wird die genannte Korrektur der Statistik als beschäftigungspolitischer Erfolg verkauft.

Die reine Fixierung auf die Senkung der Arbeitslosenquote und die Erhöhung der Erwerbstätigenzahl geht letztlich auf ein Leitbild zurück, für das die Qualität von Beschäftigungsverhältnissen nachrangig ist: Hauptsache Arbeit oder Arbeit um jeden Preis. In diesem Kontext ist ein Niedriglohnssektor akzeptabel, wenn er denn zur Erhöhung der Quote beiträgt. Wer hingegen die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse nicht für nachrangig hält, wird auf der Makroebene eher für Angaben in Vollzeit-äquivalenten plädieren und diese erst im Zusammenhang mit Angaben über die Struktur der Erwerbstätigkeit, d.h. die Verteilung des Arbeitsvolumens auf einzelne Personen bzw. Personengruppen, für aussagekräftig halten.

## **8.2 Das Normalarbeitsverhältnis: Zwischen Tradition und Erosion**

Obwohl der Begriff des Normalarbeitsverhältnisses (NAV) höchst unterschiedlich definiert wird, besteht grundsätzlich weitgehende Übereinstimmung darüber, daß der normative Kern des Normalarbeitsverhältnisses in weitreichenden Schutzfunktionen für die abhängig Beschäftigten besteht. Das „Normalarbeitsverhältnis“ garantiert ein regelmäßiges existenzsicherndes Einkommen und mit der Koppelung der Systeme der sozialen

Sicherheit an das Einkommen auch eine Risikoabsicherung gegen Krankheit, Arbeitslosigkeit und Altersarmut. Das Normalarbeitsverhältnis sichert auch die Einhaltung der jeweils vereinbarten Standards des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und die autonome Verfügung über die Sphäre der arbeitsfreien Zeit. Die Regelarbeitszeit als eines der Kernelemente des Normalarbeitsverhältnisses ist gleichzeitig Bezugspunkt für die Lohnpolitik, die gesamte soziale Sicherung, die kollektive Interessenvertretung und für Regelungen von vorübergehenden oder dauerhaften Abweichungen von der Normalarbeitszeit. Das Normalarbeitsverhältnis wird zur empirischen Normalität, indem es als Leitbild der Erwerbsarbeit (als gesellschaftlich vereinbarte Norm) die Ausgestaltung des Erwerbs- und Sozialsystems prägt.

Der Begriff des Normalarbeitsverhältnisses hat somit eine doppelte Bedeutung und schließt sowohl die Normalität, im Sinne von empirisch großer Verbreitung, als auch die Norm und Leitbildfunktion ein. Zwischen beiden besteht ein enger Zusammenhang und eine wechselseitige Bedingtheit: Wenn die Normalität sich verändert, so wird sich dies über kurz oder lang in einer Modifizierung der Norm niederschlagen, wie umgekehrt eine Veränderung der Norm Rückwirkungen auf die Normalität haben muß. Aus diesem Zusammenhang erklären sich auch die nationalspezifische Prägung des Normalarbeitsverhältnisses sowie der Einfluß gesetzlicher und tariflicher Regulierung auf die jeweilige konkrete Form des Normalarbeitsverhältnisses. So hat es z.B. in der DDR ein völlig anderes „Normalarbeitsverhältnis“ gegeben, da sich Erwerbs- und Sozialsystem am Leitbild der vollzeitigen Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern orientierten. Die Mitgliedsländer der Europäischen Union repräsentieren eine Vielzahl unterschiedlich strukturierter Erwerbs- und Sozialsysteme, die auf unterschiedliche gesellschaftliche Leitbilder zurückgehen.

Für einen umfassenden sozialen Schutz sind sowohl qualitativ hochwertige Beschäftigungsverhältnisse als auch weitgehend kontinuierliche, bestenfalls durch Qualifizierungszeiten oder sozial geschützte Ausfallzeiten unterbrochene Erwerbsbiographien erforderlich. Auf der Ebene der Beschäftigungsverhältnisse selbst sind wichtige Kriterien der sozialen Schutzfunktion: existenzsichernde (stetige) Monatseinkommen; soziale Sicherung im Fall von Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter; Gesund-

heits- und Arbeitsschutz; kollektive Interessenvertretung und Mitsprache; Vereinbarkeit mit außerberuflichen Anforderungen (Familie, Ehrenamt usw.); Möglichkeiten individueller Freizeitgestaltung (Planbarkeit).

Unstrittig ist, daß das traditionelle NAV geschlechtsspezifisch geprägt war. Hinrichs (1996) verweist darauf, daß das analytische Konzept des Normalarbeitsverhältnisses und das des männlichen Familienernährers zwei Seiten einer Medaille sind; ebenso begründen Holst/Maier (1998), daß Erwerbsvertrag und Geschlechtervertrag zwei Bestandteile des Gesellschaftsvertrages sind, die in der Bundesrepublik mit den Begriffen „Normalarbeitsverhältnis“ und „männlicher Familienernährer“ oder „Versorger-/Hausfrauenehe“ charakterisiert werden. Den Frauen fällt nach dem Konzept des traditionellen Normalarbeitsverhältnisses die Aufgabe zu, durch ihre unentgeltliche Haus- und Familienarbeit die Voraussetzung für die nahezu grenzenlose Verfügbarkeit des (Ehe-)Mannes auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Dafür erhalten nichterwerbstätige Ehefrauen einen sozialen Schutz, der über abgeleitete Ansprüche aus der Erwerbstätigkeit und der sozialen Sicherung des Mannes gegeben ist. Eine eigenständige Erwerbstätigkeit der (verheirateten) Frauen ist hingegen nicht vorgesehen. Im Unterschied zu anderen Ländern – z.B. den skandinavischen – in denen die gleichberechtigte Erwerbstätigkeit von Frauen eine Selbstverständlichkeit und das jeweilige NAV deshalb eine für beide Geschlechter gültige Norm ist, ist das NAV in Deutschland eindeutig geschlechtsspezifisch geprägt. Das Erwerbseinkommen des Mannes sollte für die Existenzsicherung einer Familie ausreichen. Demgegenüber brauchten Frauen keinen Familienlohn zu erwirtschaften. Alleinlebende Frauen hatten nur die individuelle Existenz zu sichern, verheiratete Frauen konnten einen „Zuverdienst“ zum Familienlohn des Mannes erarbeiten. Für Frauen war ein „Normalarbeitsverhältnis“ folglich nicht vorgesehen, und „prekäre“ Beschäftigungsformen waren für sie nicht existenziell bedrohlich, weil sie über den Familienverbund abgesichert waren.

Immer noch tritt die meist von Frauen unbezahlt geleistete, für die gesellschaftliche Reproduktion notwendige Haus- und Familienarbeit in den volkswirtschaftlichen Statistiken nicht auf. Zu Recht wird eine gesellschaftliche Geringschätzung von Haus-, Familien- und Erziehungsarbeit konstatiert. In diesem Zusammenhang wird häufig auf die Notwendigkeit der „Aufwertung“ dieser reproduktiver Tätigkeiten verwiesen und teilwei-



se ihre Gleichstellung mit der Erwerbsarbeit, z.B. ihre Bezahlung durch Einführung eines Erziehungsgehalts, die Einbeziehung in die Sozialversicherungspflicht usw., gefordert. Andere Konzepte orientieren sich an einer Umverteilung von Erwerbs- und Reproduktionsarbeit zwischen den Geschlechtern.

### *Erosion des Normalarbeitsverhältnisses?*

Die Krise des traditionellen NAV, die sich im Widerspruch zwischen dem Leitbild (Alleinernährermodell) und der Realität (zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen) ausdrückt, führt zu gravierenden Veränderungen der Konkurrenzverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt, die ihrerseits bisherige Formen der Regulierung (Stabilität des männlich dominierten NAV) untergraben:

Während eine Politik der traditionellen Vollbeschäftigung nur die Männer (und damit gleichzeitig auch deren Ehefrauen) mit Erwerbsarbeit und daraus abgeleiteter sozialer Sicherung versorgen mußte, wird die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt durch immer mehr Frauen, die erwerbstätig sein wollen, verschärft. Wenn allein schon aufgrund der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit häufig Beschäftigungsformen angeboten und angenommen werden, die früher kaum akzeptabel waren, so wird dies noch dadurch verstärkt, daß ein quantitativ beachtlicher Teil der Arbeitsuchenden nicht den harten Forderungen unterliegt, einen Familienlohn erwirtschaften zu müssen. Dies betrifft nicht nur verheiratete Frauen, sondern auch Männer, deren Ehefrauen erwerbstätig sind, sowie Singles, deren Zahl immer mehr zunimmt. Aufgrund der steuer- und sozialpolitischen Privilegierung der Hausfrauenehe wird die familiäre Konstellation der Beschäftigten zu einem neuen Konkurrenzfaktor auf dem Arbeitsmarkt: Die Möglichkeit zur Akzeptanz von niedrigeren Löhnen und Teilzeitarbeit ist u.a. davon abhängig, ob ein Haushalt über ein oder zwei Erwerbseinkommen verfügt, und die Verfügbarkeit der Beschäftigten für den Arbeitsmarkt ist in unterschiedlichem Maße eingeschränkt, je nachdem, ob sie allein leben oder ihr(e) Partner(in) nicht erwerbstätig bzw. teil- oder vollzeitbeschäftigt ist. Wettbewerbsvorteile haben Singles und Paare ohne Kinder, während Familien mit (kleinen) Kindern benachtei-

ligt sind. Für über den Familienverbund abgesicherte Personen werden auch Arbeitsverhältnisse unterhalb des Vollzeitstandards akzeptabel bzw. – im Fall der geringfügigen Beschäftigung – sogar attraktiv. Die derzeit beobachtbare Folge ist ein verstärktes Angebot solcher Arbeitsverhältnisse durch die Unternehmen, die auf diese Art Kosten sparen. Damit besteht die reale Gefahr, daß sogenannte „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse, die von bisher über den Familienbund abgesicherten Personen aus gutem Grund wahrgenommen werden konnten, künftig verallgemeinert werden könnten.

Diese Differenzierung von Beschäftigungsformen in den 90er Jahren – oft von Unternehmerseite initiiert und nicht eine Folge individueller Arbeitszeitwünsche – brachte die These von der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses hervor. Diese wird auf doppelte Weise begründet: Zum einen wird eine Pluralisierung von Lebens- und Familienformen und eine Individualisierung und Differenzierung von Erwerbswünschen unterstellt, woraus nicht selten geschlossen wird, daß ein von außen vorgegebenes Normalitätsmuster bzw. ein Standardarbeitsverhältnis als Norm und Maßstab, an dem sich Arbeits- und Sozialrecht orientieren, an den konkreten Bedürfnissen der Individuen vorbei geht. Zum anderen werden Auflösungserscheinungen des Normalarbeitsverhältnisses an Entwicklungstrends in der Arbeitsorganisation festgemacht. Am „oberen Rand“ der Beschäftigung zeigt sich, daß mit steigender Qualifikation der Arbeitskräfte und neuen Formen der Arbeitsorganisation und der Leistungsbedingungen ein immer größerer Teil der Beschäftigten ihre Arbeit, einschließlich der Gestaltung der Rahmenbedingungen, selbst organisieren müssen. Der Typ des „Arbeitskraftunternehmers“ (Voß/Pongratz 1998), der leistungsorientiert ist, seine Arbeitszeit scheinbar selbst kontrolliert und weitgehend eigenverantwortlich agiert, arbeitet nicht mehr unter Bedingungen des Normalarbeitsverhältnisses. Gleichzeitig werden in vielen Bereichen unbefristete sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse durch sogenannte atypische (vom Normalarbeitsverhältnis abweichende) Beschäftigungsverhältnisse ersetzt mit dem Ergebnis, daß sich am „unteren Rand“ die geringfügige Beschäftigung und die „neue“ (nicht selten Schein-)Selbständigkeit ausbreiten. Es scheint, als ließen neue Formen der Arbeitsorganisation immer weniger eine „Normierung von Arbeit“ zu: Flexibilisierung ist Programm.

### 8.3 Flexibilisierung zwischen Rhetorik und Realität

Flexibilität, das Zauberwort zur Lösung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Probleme in dynamischen und pluralen Gesellschaften, ist aus der wirtschaftspolitischen Debatte, besonders über die Massenarbeitslosigkeit, nicht mehr wegzudenken. Ob Lohnflexibilität oder Arbeitszeitflexibilität, ob „qualifikatorische Flexibilität“ oder „numerische Flexibilität“, ob Flexibilität des Tarifvertrages oder Flexicurity verstanden als Anpassung sozialer Sicherungssysteme an flexibel gewordene Beschäftigungsverhältnisse: Die Diagnose wirtschaftspolitischer Probleme läuft meist auf die Konstatierung mangelnder Flexibilität hinaus und fordert im Umkehrschluß eine Beseitigung bestehender Rigiditäten wie beispielsweise die bereits praktizierte Aushöhlung des Flächentarifvertrages.

Wie fast jeder in der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung erfolgreiche Begriff ist auch „Flexibilität“ keineswegs eindeutig, so daß für die wissenschaftliche Verwendung tatsächlich nur die Formulierung „Flexibilität im Sinne von“ übrig bleibt, um die inhaltlichen Unterschiede der einzelnen Konzepte darstellen und diskutieren zu können. Die Erfolgsgeschichte des Flexibilisierungsbegriffs innerhalb wirtschaftspolitischer Debatten beginnt damit, gleichsam ein Begriff für schnelle Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Bedingungen zu sein, während im Gegensatz dazu – mit negativem Beigeschmack versehen – der Begriff „Rigiditäten“ auf Erstarrung und Schwerfälligkeit von Akteuren und deren Fähigkeiten oder auf die bremsende Wirkung von Systemen und Institutionen hinweist. Mit der Durchsetzung der neoklassischen Erklärung der – im Grunde „freiwilligen“ – Arbeitslosigkeit als Mainstream-Ökonomie geht die Forderung nach flexibleren Löhnen und Lohnstrukturen sowie nach einer größeren Lohnspreizung einher, die das Erreichen eines Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt gewährleisten sollen. Flexibilität in ihren verschiedenen Facetten bildet in dieser Perspektive eine notwendige Bedingung für ein markträumendes Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt.

Bereits in der Ära Kohl orientierte sich diese Sichtweise an den US-amerikanischen und britischen Vorbildern der Deregulierung: Aushöhlung der arbeitsmarktregulierenden Institutionen und Abbau der sozialen Sicherungssysteme im Sinne einer Beseitigung der „sozialen Hängematte“ lautete die wirtschaftspolitische Direktive. Obwohl die Beschäfti-

gungswirksamkeit dieser Modelle – wie eine Vielzahl empirischer Studien zeigt – gerade nicht mit diesen Deregulierungs- und Flexibilisierungsmaßnahmen zu begründen ist, wurde die mit der sozialdemokratischen Wende verbundene Hoffnung auf einen grundsätzlichen Richtungswechsel in der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf ganzer Linie enttäuscht. Nicht die Abkehr von neoklassisch/neoliberal fundierten Konzepten, sondern deren Fortführung als sogenannte moderne Wirtschaftspolitik war spätestens nach dem Rücktritt Lafontaines das Resultat des Wechsels von schwarz/gelb zu rot/grün. Flexibilisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen, gepaart mit einer ordentlichen Portion autoritärer Disziplinierungsmaßnahmen gegenüber den Beschäftigten und den diversen Beziehern von Lohnersatz- und Sozialleistungen, bilden nun das Kernstück der rot-grünen Beschäftigungspolitik. Überspitzt formuliert präsentiert sich „sozialdemokratische“ Wirtschafts- und Sozialpolitik als Wolf im Modernisierungspelz.

Exemplarisch für diese Forderungen soll hier auf die Vorschläge von Wolfgang Streeck und Rolf Heinze (1999) verwiesen werden, die die Auffassung vertreten, „(fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner“. Sie bezeichnen das für industrielle Tätigkeiten in Deutschland typische Beschäftigungsverhältnis als auf Dienstleistungstätigkeiten nicht übertragbares „Arbeitsverhältnis de luxe“ und verweisen auf wirtschaftliche Zwänge, die ein „Überdenken von Gerechtigkeitsvorstellungen, die aus der Industriegesellschaft und der Vollbeschäftigungswirtschaft stammen“, erfordern. In eine ähnliche Richtung weisen die Vorschläge derjenigen, die für die Schaffung eines Niedriglohnsektors, die Ausweitung geringfügiger Beschäftigung, die Absenkung tariflicher Standards bzw. auch ihre Freigabe (Verzicht auf Festlegung bzw. Kontrolle der Arbeitszeiten usw.) und im Bereich des Sozialversicherungsrechts für die Privatisierung der Rentenversicherung, die Kürzung der (Höhe oder Bezugsdauer) der Lohnersatzleistungen und die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen in der Arbeitslosenversicherung plädieren.

Dieser wirtschafts- und sozialpolitischen Ausrichtung, insbesondere einer Politik der repressiven Arbeitsförderung und der Individualisierung gesellschaftlicher Risiken, widerspricht die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*. Sie setzt auf ein wirtschaftspolitisches Konzept der Vollbeschäftigung, das zu Beginn des 21. Jahrhunderts versucht, Massen-

arbeitslosigkeit zu beseitigen und durch die Gestaltung eines neuen, modernen und geschlechtsneutralen NAV existenzsichernde und planbare Lebensverhältnisse als Grundlage demokratischer Gesellschaften zu schaffen.

### *Flexibilisierung und Neudefinition eines existenzsichernden Normalarbeitsverhältnisses*

Im MEMORANDUM 2000 wurde die Forderung nach einer generellen Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 30 Stunden mit einem tariflich geregelten Arbeitstag von 6 Stunden und somit der Schaffung eines neuen NAV mit einer an den Interessen der abhängig Beschäftigten orientierten sozialrechtlichen Absicherung erhoben. Grundsätzlich geht die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* von der Erkenntnis aus, daß generelle und regulierte Formen der Arbeitszeitverkürzung (AZV) geeignete Mittel sind, das wirtschaftspolitische Problem der Massenarbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren und parallel die Chance zu nutzen, die Arbeitswelt humaner zu gestalten und emanzipatorische Entwicklungen in der Gesellschaft zu fördern. Maßnahmen zu einer generellen Reduzierung der Arbeitszeit dienen primär der Absenkung der Arbeitslosigkeit und sind gleichzeitig ein Wohlstandsindikator. Arbeitszeitflexibilisierung, arbeitsrechtliche und sozialrechtliche Flexibilisierungskonzepte dagegen können sich sowohl an den Interessen und individuellen Wünschen der Erwerbstätigen als auch an den betriebswirtschaftlichen Kalkülen der Unternehmer orientieren – als wirksames Mittel zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit dienen Flexibilisierungsmaßnahmen für sich genommen hingegen nicht.

Die Ziele einer generellen AZV im Sinne eines neuen NAV sind nach wie vor:

- durch eine massive Umverteilung des vorhandenen Arbeitsvolumens sowohl neue Arbeitsplätze zu schaffen als auch alte zu erhalten, um große Schritte in Richtung Vollbeschäftigung zu erreichen. Dabei sind Konzepte zur Regulierung der Arbeitszeitflexibilisierung und Begrenzung der Arbeitsintensivierung zu fordern, um die Effekte einer kollektiven AZV nicht zu schmälern. Die Festschreibung eines „neuen Standards“ ist wichtig

und sollte keinesfalls durch eine allgemeine Freigabe von Arbeitszeiten und die weitere Pluralisierung von Beschäftigungsformen ersetzt werden;

- durch den gestiegenen Zeitgewinn Chancen wahrnehmen zu können, gesellschaftlich nötige aber auch gewünschte Reformen voranzutreiben, wie z.B. die traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung durch die Umverteilung der Erwerbs- und Reproduktionsarbeit zwischen den Geschlechtern aufzubrechen, oder auch Qualifizierungschancen für ein lebenslanges Lernen zu eröffnen. Wenn das traditionelle Normalarbeitsverhältnis einem überlebten Modell geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung entspricht und gleichzeitig neue Ungleichheitsdimensionen produziert, stellt sich die Frage nach seiner Veränderung oder Überwindung. Die adäquate Lösung des Problems kann nur darin bestehen, die dem Normalarbeitsverhältnis eigene Schutzfunktion zu erhalten und diese den neuen Formen des Zusammenlebens der Geschlechter entsprechend anzupassen. Dies hieße letztendlich nichts anderes, als eine den neuen Geschlechterrollen und den neuen Herausforderungen des Erwerbslebens entsprechende Schutzregelung – ein neues, für Frauen und Männer gleichermaßen geltendes Normalarbeitsverhältnis – zum Leitbild zu machen;

- die Schaffung eines neuen, die veränderten ökonomischen Bedingungen berücksichtigenden Normalarbeitsverhältnisses, welches einen neuen Bezugspunkt für die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems bilden soll, um die sozialen Sicherungslücken, die mit der sogenannten Erosion des (alten) Normalarbeitsverhältnisses entstanden sind, konstruktiv und nachhaltig zu schließen. Zum einen kann das strukturelle Machtungleichgewicht zwischen Arbeit und Kapital nur durch kollektive Regulierung und nicht durch individuelle Aushandlung gemildert werden. Zum anderen bedarf soziale Sicherung – sofern sie sich nicht auf die Sicherung des Existenzminimums und die Verhinderung von absoluter Armut beschränken soll – eines Maßstabes, der ein bestimmtes, dem Entwicklungsstand der Produktivkräfte entsprechendes Niveau ausdrückt. Grundsätzlich sollen die auf dem Normalarbeitsverhältnis beruhenden Erwerbseinkommen einen kulturell durchschnittlichen Lebensstandard sichern. Erst auf der Basis einer solchen kollektiv ausgehandelten sozialen Sicherung sind individuelle Gestaltungsmöglichkeiten gegeben, die dann als „Abweichungen“ von der Norm ebenfalls reguliert werden können.

Ein auf der Gleichstellung von Männern und Frauen basierendes neu-

es Normalarbeitsverhältnis erfordert die Umverteilung von Erwerbs- und Reproduktionsarbeit zwischen den Geschlechtern. Durch eine Umverteilung der Erwerbsarbeit zugunsten von Frauen würde ein Teil der bisher unentgeltlich geleisteten und privat verausgabten Hausarbeit in Erwerbsarbeit im Dienstleistungssektor transferiert und damit zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Damit wäre auch eine Professionalisierung vieler dieser Tätigkeiten verbunden. Dies setzt voraus, daß auch diese Beschäftigung – namentlich die im Bereich der personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen – in bezug auf Arbeitszeit, Entgelt und sozialen Schutz den in der Gesamtwirtschaft üblichen Standards – dem neuen Norm(al)arbeitsverhältnis – entspricht. In Verbindung mit allgemein kürzeren Arbeitszeiten in Vollzeitbeschäftigung wäre für Männer und Frauen ausreichend Zeit vorhanden, im eigenen Haushalt Haus-, Erziehungs- und Eigenarbeit zu leisten. Für die Herausbildung eines neuen Normalarbeitsstandards sind neben einer generellen AZV Änderungen des Erwerbs- und Sozialsystems in folgenden Richtungen notwendig:

- Kürzere Arbeitszeiten zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit mit Einkommen, die – angesichts der jahrelangen Lohnzurückhaltung – existenzsichernd sein müssen.

- Befristete Teilzeitarbeit, die an soziale Tatbestände gebunden ist, etwa im Fall der Kindererziehung und Pflege, oder zur Weiterbildung, sollte gefördert und sozial gesichert werden.

- Allgemeine und eigenständige soziale Sicherung von Frauen und Männern: Die an das Normalarbeitsverhältnis gebundenen Schutzrechte sollen erhalten werden. Allerdings müssen diese nicht mehr familien- sondern individualbezogen sein. Abgeleitete, an die Erwerbsbeschäftigung des Partners/der Partnerin gebundene sozialversicherungsrechtliche Ansprüche sind überflüssig.

- Verallgemeinerung der Sozialversicherungspflicht, d.h. Ausdehnung der Sozialversicherungspflicht auf Selbständige und Beamte und Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenzen. Selbständige bedürfen ebenso eines sozialen Schutzes wie abhängig Beschäftigte. Nichts spricht dafür, daß selbständige Tätigkeit ein Garant für die Fähigkeit zu ausreichend hoher privater Vorsorge ist. Durch diese Maßnahme würde nicht nur eine sozial gerechtere Finanzierung des Sozialsystems erreicht und der soziale Schutz auf alle erwerbstätige Personen ausgedehnt, sondern gleich-

zeitig auch der Anreiz zur Flucht aus den Sozialversicherungssystemen genommen, wodurch derzeit die Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen gefördert wird.

- Gesellschaftliche Verantwortung für die Existenzsicherung und die Betreuung und Erziehung der Kinder: Ein existenzsicherndes Kindergeld und ein Netz von öffentlichen Einrichtungen der Kinderbetreuung sind erforderlich, damit nicht die Zahl der Kinder zum Armutsrisiko von Familien wird.

- Anpassung des Steuersystems: Das derzeit geltende Ehegattensplitting gründet sich auf ein Familienmodell, das dem Prinzip der Gleichberechtigung von Mann und Frau entgegensteht. Es dient nicht unmittelbar der Förderung von Familien mit Kindern, sondern führt zu privilegierenden Steuerentlastungseffekten insbesondere für die Alleinverdienerehe. Es ist daher durch eine Individualbesteuerung zu ersetzen.

Der Übergang zu einer Reform des Erwerbs- und Sozialsystems ist zweifelsohne ein anspruchsvolles und komplexes Vorhaben und kann nicht in einem Schritt erfolgen. Übergangsregelungen sind erforderlich, damit bereits erworbene Ansprüche erhalten bleiben und sich neue Erwerbsmuster entwickeln und stabilisieren können.

### *Von der forcierten Flexibilisierung zur regulierten Flexibilisierung*

Besonders in den letzten 10 Jahren konnte die gewerkschaftliche Forderung nach AZV zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit und Beschäftigungssicherung (positive Beschäftigungseffekte) aber auch zur humaneren Gestaltung der Arbeitswelt (Zeitsouveränität), mit der Durchsetzung der Flexibilisierungsklauseln und Differenzierungsmöglichkeiten im Schlichtungskompromiß von 1984 von seiten der Arbeitgeber zunehmend unterlaufen werden. Da die Flexibilisierungskomponente des sog. Leber-Kompromisses im Kern die Möglichkeit schafft, längere und kürzere Arbeitszeiten sogar individuell auszuhandeln, konnten Konzepte einer generellen AZV mit dem Vorwurf mangelnder Flexibilität geschickt verhindert werden, so daß das beschäftigungspolitische Potential der AZV bei weitem nicht ausgeschöpft werden konnte.

Zudem sind unternehmerische Rationalisierungsstrategien darauf ge-

richtet, Personalkosten zu sparen und den Personaleinsatz nahezu grenzenlos den betrieblichen Bedarfen anzupassen. So werden durch die Umwandlung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in (schein-)selbstständige Tätigkeit Kosten für die soziale Sicherung externalisiert und das Risiko auf die Beschäftigten überwältigt. Auch die Praxis – insbesondere unter hochqualifizierten Angestellten – Arbeitsverträge ohne Vereinbarung über die Dauer der Arbeitszeit abzuschließen und somit die Grenzen zwischen Erwerbs- und Nichterwerbszeit aufzulösen, um einen nahezu grenzenlosen Zugriff auf die Zeit der Beschäftigten zu erlangen, weist in diese Richtung. Die quantitative Bedeutung dieser Erosionserscheinungen ist (noch) nicht mit der o.g. Zunahme der Teilzeitarbeit zu vergleichen, gleichwohl sind diese Trends ernst zu nehmen. Es ist nicht auszuschließen, daß die Frage der Regulierung von Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit künftig eine ebenso große Bedeutung für den sozialen Schutz erlangen könnte wie das Einkommen und die soziale Sicherung.

Die Ziele der – vor allem betrieblich auszuhandelnden – Flexibilisierungsstrategien der Unternehmer sind nochmals klar zu benennen:

- Ausweitung des unternehmerischen Spielraumes zur betrieblichen Arbeitszeitgestaltung mit der Tendenz, zukünftig „am Tarif vorbei“ eine Individualisierung des Arbeitszeitkonfliktes zwischen Beschäftigten und Unternehmensleitung zu realisieren, d.h. die weitestgehende Funktionalisierung der Belegschaften als beliebig einsetzbaren Arbeitskräftepool zu erreichen;

- durch Einsparung von Mehrarbeitszuschlägen, also das Abgelten von Überstunden durch „Freizeiten“ in Zeiten geringeren Arbeitsanfalls, eine Kostenreduktion bzw. Gewinnsteigerung zu erreichen.

Die Entwicklungen seit Einführung der 35-Stunden-Woche im Spannungsfeld tarifpolitischer Strategien, gewerkschaftlicher Zielsetzungen und konkreter Durchsetzungsmacht zeigen den problematischen Zusammenhang zwischen Arbeitszeitverkürzung und Arbeitszeitflexibilisierung. Der grundlegende arbeitszeitpolitische Schwenk der Tarifparteien von der AZV über neue Flexibilisierungsformen hin zu Flexibilisierungsmodellen mit variabler – also auch verlängerter – Arbeitszeit ist Ausdruck dieser Problematik. Für die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit ist die damit einhergehende Akzentverschiebung weg von der beschäftigungsschaffenden

Ausrichtung der AZV hin zu beschäftigungssichernden Formen der Arbeitszeitgestaltung von entscheidender Bedeutung.

Auf politischer Ebene wurde dieser Wechsel beispielsweise durch die Verlängerung der gesetzlich geregelten wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 auf 60 Stunden unterstützt. Schon die Schere zwischen der gesetzlichen Regelung von höchstens 48 Stunden pro Woche und der tariflichen Durchschnittsarbeitszeit von ca. 37 Stunden in den letzten Jahren ließ die damit politisch gewährten Verhandlungsspielräume der Tarifparteien weit auseinander klaffen. Aber auch die Vorschläge der Politik zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit eröffnen weitere Flexibilisierungsspielräume, die sich in der Grauzone zwischen Tarifautonomie und gesetzlicher Regelung bewegen.

Die konkreten Umsetzungsmaßnahmen einer kollektiven Arbeitszeitverkürzung in den einzelnen Betrieben zeigen, welche Nachteile im Hinblick auf die unterschiedlichen Formen der betrieblichen Arbeitszeitgestaltung für die Beschäftigten, aber auch für die Verhandlungsposition der Betriebsräte aus dieser zunehmenden betrieblichen Flexibilisierung der Arbeitszeit entstehen. Gerade die betriebliche Umsetzung der letzten Stufen der Arbeitszeitverkürzung in der ersten Hälfte der 90er Jahre verdeutlicht, daß die unterschiedlichen Verkürzungsformen der Arbeitszeit auf betrieblicher Ebene mit fortschreitender Arbeitszeitflexibilisierung allmählich in generell flexibilisierte Arbeitszeitmodelle aufgehen. Dies ist insofern ein entscheidender Aspekt, da in den Modellen flexibler Arbeitszeitgestaltung eine Arbeitszeitverkürzung nicht mehr als Ziel formuliert ist. Im Gegenteil: Arbeitszeitverlängerung bei flexibler Gestaltung ist heute gängiges Konzept betrieblicher Arbeitszeitgestaltung.

Die Abkoppelung der Flexibilisierungsmodelle von der AZV manifestiert sich beispielsweise in den Konzepten der Mehrarbeit und der Samstagarbeit, der Differenzierung der Arbeitszeiten in Gleitzeit-, Arbeitszeitkorridor- und Arbeitszeitkontenmodellen und nicht zuletzt in den seit 1994 realisierten Tarifverträgen zur Beschäftigungssicherung.

Die Einführung und der Ausbau von betrieblichen Systemen flexibler Arbeitszeiten waren zudem mit einer Verlagerung der Regulierungskompetenz von der tariflichen auf die betriebliche Ebene verbunden. Angesichts der angespannten Arbeitsmarktsituation und des damit einhergehenden Verlustes an Durchsetzungsfähigkeit gewerkschaftlicher Tariffor-

derungen bedeutet die zunehmende Regulierungskompetenz auf betrieblicher Ebene letztlich eine weitere Schwächung der gewerkschaftlichen Verhandlungsposition. Betriebsräte finden sich oftmals in der Situation, zwischen allen Stühlen zu sitzen. In Zeiten allgemeiner Standorthysterie zwischen gewerkschaftlichen Vorstellungen und spezifischen Interessen der Beschäftigten des betroffenen Betriebs vermitteln zu müssen, gleicht in vielen Fällen dem Versuch einer „Quadratur des Kreises“.

Neue Konzepte zur Unterstützung gewerkschaftlicher Betriebspolitik sind somit unerlässlich. Unzureichende gewerkschaftliche Flexibilisierungsmodelle und oft nicht konkret überprüfbare beschäftigungspolitische Bedrohungsszenarien mit Verweis auf den Verlust der Konkurrenzfähigkeit von Seiten der Unternehmensleitung tragen zur entscheidenden verhandlungsstrategischen Schwächung der Betriebsräte mit gravierenden Folgen für das tarifpolitisch regulierte System industrieller Beziehungen bei. Die massive Kritik an tariflichen Regelungen unterschlägt deren vereinheitlichende Wirkung, und das vehemente Votum für betriebliche Regelungen ignoriert die Gefahr, für Arbeitsstandards eine Spirale nach unten zu eröffnen, gerade weil die machtpolitische Balance zwischen Unternehmensinteressen und Interessen der Beschäftigten zu kippen droht.

Dem erfolgreichen Flexibilisierungskonzept der Unternehmer muß ein gewerkschaftliches Konzept der Regulierung der Flexibilisierung entgegengesetzt werden, das sich an den Basiszielen gewerkschaftlicher Arbeitszeitpolitik orientiert. Aus den Entwicklungen der letzten Jahre können die Gewerkschaften lernen, daß das Ziel einer kollektiven AZV mit einheitlich abgestimmten gewerkschaftlichen Umsetzungskonzepten gekoppelt werden muß. Gerade die Forderung einer Regulierung der Flexibilisierung kann

- die Wirksamkeit kollektiver Arbeitszeitverkürzungen erhöhen, indem sie Tendenzen der Arbeitszeitverdichtung entgegenwirkt;
- verhindern, daß sich die Zeitgestaltung der Beschäftigten gänzlich den betrieblichen Verwertungsinteressen unterordnet;
- bewirken, daß eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit nicht nur als reine Rahmengröße fungiert, sondern als konkret erlebbarer Freizeitgewinn für die Beschäftigten Realität wird.

Die Einschränkung der Flexibilisierungsmöglichkeiten ist ein notwendiger Wendepunkt in der arbeitszeitpolitischen Auseinandersetzung und

mußte von gesetzlicher Seite mit der Festschreibung arbeitsrechtlicher Mindeststandards flankiert werden. Insofern ist nicht nur die Rücknahme der gesetzlich verankerten 60-Stunden-Woche zu fordern, sondern auch über gesetzliche Regelungen für AZV nachzudenken, die im Interesse der Erwerbslosen und Erwerbstätigen politisch auf die nach wie vor inakzeptable Arbeitsmarktsituation reagieren.

### *Teilzeitarbeit und geschlechtsspezifische Arbeitsteilung*

In den letzten Jahren ist Bewegung in die Erwerbstätigenstruktur gekommen: Neben einem leichten Anstieg selbständiger Arbeit ist vor allem eine deutliche Zunahme der Teilzeitarbeit zu verzeichnen, deren Anteil an der gesamten Erwerbstätigkeit zwischen 1985 und 1995 von 11,3 auf 18,5 vH anwuchs. Dies ist weitgehend auf die wachsende Erwerbsbeteiligung von Frauen zurückzuführen, die sehr viel häufiger als Männer in Teilzeitjobs arbeiten. Hinzu kommt, daß westdeutsche Frauen zu einem immer größeren Anteil in Teilzeit arbeiten: waren 1991 noch 34 vH der erwerbstätigen Frauen in Westdeutschland teilzeitbeschäftigt, traf dies 1999 bereits auf 42 vH zu. Ein großer Teil dieser Teilzeitbeschäftigung und der größte Teil des Zuwachses liegt im Bereich sehr kurzer Teilzeit. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus stieg der Anteil der abhängig beschäftigten Frauen in Westdeutschland mit einer Wochenarbeitszeit von weniger als 20 Stunden von 13 vH 1991 auf 20 vH 1999 (Schwarz 2000). Dem steht entgegen, daß der Anteil der vollzeitbeschäftigten Arbeiter und Angestellten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sich seit den 60er Jahren nur wenig verändert hat.

Gerade die Debatte um die Teilzeitarbeit als Paradebeispiel der individuellen und flexiblen Arbeitszeitverkürzung macht die Schwächen des derzeitigen Modells sozialer Absicherung deutlich. Die Orientierung des Sozialversicherungssystems an dem Normalarbeitsverhältnis und dem Prinzip der Beitragsäquivalenz führt dazu, daß Teilzeitarbeit in den meisten Fällen keine existenzsichernde Absicherung erfährt. Dies auch deshalb, weil in der deutschen Sozialversicherung keine Mindestleistungen im Sinne einer Sockelsicherung vorgesehen sind. Hinzu kommt, daß Teilzeitarbeit zwar prinzipiell die Möglichkeit der Vereinbarkeit von Beruf

und anderen gesellschaftlich sinnvollen Tätigkeiten beinhaltet, in der arbeitsmarktpolitischen Praxis jedoch fast ausnahmslos Frauen auf Teilzeitarbeitsplätzen zu finden sind. Dies legt den Schluß nahe, Teilzeitarbeit als Instrument zur Verfestigung der tradierten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung zu betrachten. Dabei führt die einseitige Inanspruchnahme von Teilzeitarbeit zur bekannten Doppelbelastung von Frauen, die – im Unterschied zu Vollzeitarbeit von Frauen – in den meisten Fällen noch nicht einmal ein existenzsicherndes Einkommen bzw. ausreichenden Sozialschutz garantiert.

Wenn unter den in Deutschland gegebenen Bedingungen die von Frauen akzeptierten Beschäftigungsbedingungen verallgemeinert werden sollten, käme es zu einem deutlichen Anwachsen der working poor, weil auf diesen Arbeitsplätzen häufig keine existenzsichernden Löhne, sondern „Zuverdienste“ erarbeitet werden. Entsprechend niedrig fallen auch die Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit sowie im Alter aus. Wer vom Normalarbeitsverhältnis freiwillig oder unfreiwillig abweicht und nicht über abgeleitete Ansprüche verfügt, ist durch die sozialen Sicherungssysteme nur ungenügend geschützt. Die wachsende Diskrepanz zwischen der Konzeption der Sozialpolitik (traditionelles Normarbeitsverhältnis) und der Normalität (Erwerbsbeteiligung von Frauen und differenzierte Familienstrukturen) führt somit zu neuen Ungleichheiten und zu neuen Gefahren für das Niveau der sozialen Sicherung.

Es darf darüber hinaus nicht übersehen werden, daß Teilzeitarbeit von Frauen häufig eben gerade nicht Ergebnis freiwilliger individueller Arbeitszeitverkürzung ist, sondern vielmehr eine Form des Arbeitsmarktzutritts. Weil aufgrund der Zuständigkeit der Frauen für die unbezahlte Haushalts- und Erziehungsarbeit und aufgrund ungenügender öffentlicher Angebote zur Kinderbetreuung Vollzeitarbeit für sie kaum möglich ist, arbeiten sie lieber in Teilzeit als gar nicht. In diesem Fall ist Teilzeitarbeit eher eine Form der Arbeitszeitverlängerung als eine Form individueller Arbeitszeitverkürzung. Dies belegt eine von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen geförderte europaweite repräsentative Befragung zu den Erwerbswünschen für die Zukunft: In Ländern, in denen die Beschäftigungsquote der Frauen noch niedrig ist, müßte bei Realisierung der gewünschten Arbeitszeiten das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen steigen, obwohl die durchschnitt-

lichen gewünschten Arbeitszeiten in diesen Ländern deutlich kürzer sind als die tatsächlichen (Bielenski/Bosch/Wagner 2000).

Wenn Teilzeitarbeit keine Falle sein soll, muß sichergestellt sein, daß Teilzeitarbeit von Männern *und* Frauen in Anspruch genommen wird, daß sie existenzsichernd wirkt und gleichzeitig sowohl ein angemessenes Lohnniveau garantiert werden kann als auch ein soziales Sicherungssystem, das sich an einem neuen Normalarbeitsverhältnis orientiert. Insofern ist die Teilzeittoffensive nicht gegen eine generelle AZV und ein neues NAV zu stellen, sondern sollte in einem übergreifenden Konzept aufgehen, das die großen Probleme und Nachteile der Teilzeitbeschäftigung aufhebt.

### *Flexicurity: Kurieren an Symptomen*

Ausgangspunkt für die Debatte um flexibilisierte Beschäftigungsverhältnisse und soziale Sicherheit bildet meist die These von der Erosion des NAV als eine zutreffende Beschreibung der Arbeitsmarktrealität, die eine den Anforderungen der flexibilisierten Arbeitsmärkte angemessene Reform der sozialen Sicherungssysteme notwendig nach sich ziehen muß. Doch die konstatierte Abkehr vom NAV fällt in der Statistik weit weniger dramatisch aus, als die Bedrohungsszenarien vermuten lassen. Dabei ist das Ausmaß der Veränderung im wesentlichen davon abhängig, ob zu den Abgrenzungskriterien des NAV neben denen der abhängigen, unbefristeten Vollzeitbeschäftigung auch noch die Lage der Arbeitszeit (wochentags und tagsüber) oder gar weitere Kriterien gezählt werden.

– Berücksichtigt man die Lage der Arbeitszeit nicht, sank der Anteil der NAV in den letzten Jahrzehnten zwar ab, jedoch nicht dramatisch. So errechnen Hoffmann/Walwei (1998) auf der Basis des Mikrozensus für die Zeit zwischen 1985 und 1995 einen Rückgang des Anteils der NAV an allen Erwerbstätigen von 59,5 vH auf 56,2 vH. Im Gegenzug stieg vor allem die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung stark an; außerdem die geringfügige Beschäftigung, während die Anteile an befristeter Beschäftigung und Leiharbeit nur geringfügig zulegten.

– Differenziert vorgehende Untersuchungen haben durchweg die Zunahme von Erwerbsformen jenseits des „Normalarbeitsverhältnisses“ be-



stätigt, gleichzeitig aber auch deutlich gemacht, daß auf der Basis des vorliegenden empirischen Zahlenmaterials nicht wirklich von einer „Erosion“ des Normalarbeitsverhältnisses gesprochen werden kann, insofern sich die Zahl der Normalarbeitsverhältnisse in den letzten Jahrzehnten nur unwesentlich verändert hat und Mitte der 90er Jahre – nach zwischenzeitlichem Anstieg und Rückgang – etwa so hoch lag wie schon Mitte der 70er Jahre (Hoffmann/Walwei 1998). Stattdessen ist etwas „dazugekommen“, nämlich neue, abweichende Erwerbstätigkeiten: in erster Linie sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit, aber auch geringfügige Beschäftigung, in wesentlich geringerem Umfang befristete Beschäftigung sowie echte und „unechte“ Selbständigkeit („Scheinselbständigkeit“). Der Rückgang der NAV ist somit primär kein absoluter, sondern ein relativer.

– Eine andere Variante des NAV berücksichtigt bei der „Normalarbeitszeit“ nicht nur ihre Dauer, sondern auch die Lage und Verteilung (gleichmäßige Verteilung auf die Wochentage Montag bis Freitag). Nach den Erhebungen des ISO-Instituts war der Anteil flexibler Arbeitszeitformen (Teilzeit-, Wochenend-, Schicht- und Nachtarbeit) bis 1999 bereits auf 85 vH gestiegen. 1999 arbeiteten laut Mikrozensus nur noch 15 vH der Erwerbstätigen (Ostdeutschland: 18 vH, Westdeutschland: 14 vH) in einer unbefristeten Vollzeitbeschäftigung mit einer wöchentlichen Arbeitszeit zwischen 35 und 40 Stunden, die sich gleichmäßig tagsüber auf Montag bis Freitag verteilte. Bei Einbeziehung der Arbeitszeiten ist die Abweichung von der Norm somit inzwischen zur neuen Normalität geworden. Ob aber eine Zunahme der flexibilisierten Beschäftigungsverhältnisse tatsächlich zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beiträgt und nicht unter dem Flexibilisierungsbanner im Kern zur Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse der abhängig Beschäftigten führt, sind wesentliche Punkte, die bei der Diskussion um flexible Sicherungssysteme zusehends in Vergessenheit geraten.

In der Debatte um Flexicurity als Zusammendenken von Flexibilität und sozialer Sicherheit sind zwei Sachverhalte voneinander zu unterscheiden: Die seit Jahren geforderten Flexibilisierungsmaßnahmen sollten die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten wiederherstellen, um damit einen deutlichen Beitrag zur Senkung der Massenarbeitslosigkeit zu leisten. Empirisch ist ein Zusammenhang zwischen zunehmender Flexibilisierung und Zunahme der Beschäftigung allerdings nicht nachzuweisen, so

daß die Forderung weitergehender Deregulierungen, verstanden als Reduzierung sozialpolitischer Absicherungen, anderen Zielen dienen muß als der andauernden Beschäftigungsmisere beikommen zu wollen. Wenn andererseits die Norm des 8-Stundentages und der kontinuierlichen Erwerbsbiographie erodiert und flexibilisierte Beschäftigungsverhältnisse bzw. die damit verbundenen Beschäftigungsunsicherheiten und Lohneinbußen als Heilmittel gegen Arbeitslosigkeit und Garanten der Wettbewerbsfähigkeit und Standortsicherung gelten, werden die an der Norm des NAV orientierten Institutionen der sozialen Sicherungssysteme ihrer Aufgabe – nämlich einer effektiven Sicherung gegen die Wechselfälle des (Arbeits-)Lebens – immer weniger gerecht.

Auch und gerade die Mitglieder einer flexibilisierten Arbeitsgesellschaft bedürfen nach wie vor einer Absicherung sozialer Risiken durch die Systeme der kollektiven Alterssicherung, des Schutzes bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfällen und Pflegebedürftigkeit. Die Aufgabe der Angleichung sozialer Sicherheit an flexibilisierte und damit oft prekarierte Arbeitsverhältnisse kann ein sinnvolles Konzept der Flexicurity, im Sinne des Auffangens von sozialen Risiken, die sich aus der Orientierung der Sozialversicherung am NAV ergeben, verfolgen; und dies auch, ohne sich der stabilisierenden Funktion existenzsichernder Normalarbeitsverhältnisse zu entledigen. Wenn neben dem NAV Teilzeitbeschäftigung und geringfügige Beschäftigung verbunden mit hoher Arbeitslosigkeit auch zur Arbeitsmarktrealität gehören, müssen Wege gefunden werden, soziale Sicherheit für diese Formen der Beschäftigung und Nichtbeschäftigung in angemessener Art und Weise zu gewährleisten.

Hinzu kommt, daß nicht nur die Erwerbsbiographien unsicherer und flexibler geworden sind. Die Lebensverhältnisse der Bevölkerung haben sich in den letzten Jahren ebenso gewandelt wie die Geschlechterverhältnisse; neue Lebensstile und Familienformen sind auf dem Vormarsch. Stichworte dieser meist als Pluralisierung beschriebenen Entwicklung sind:

- Zunahme der Single-Haushalte (Anstieg zwischen 1972-1996 im früheren Bundesgebiet um 84 vH) und der nichtehelichen Lebensgemeinschaften;
- Anstieg der Alleinerziehenden-Haushalte (Anstieg im selben Zeitraum und im selben Gebiet s.o. um 23 vH);
- Abnahme der Eheschließungen, Zunahme der Scheidungen.



Eine ähnliche, wenn auch verzögerte und durch einige Unterschiede gekennzeichnete Entwicklung läßt sich auch in den neuen Bundesländern beobachten. Es ist in diesem Zusammenhang aber zu beachten, daß die Pluralisierung von Lebens- und Familienformen nur im sogenannten „Nicht-Familiensektor“ zu finden sind, während der insgesamt schrumpfende „Familiensektor“ weiterhin durch typische Lebensformen charakterisiert ist.

Für die soziale Sicherung ergibt sich aus der Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, der Berufsbiographien und Lebensformen ein unmittelbarer Handlungsbedarf. Denn zwei Grundannahmen bestimmen bis heute den Zugang zu den Sozialversicherungsleistungen, nämlich der Gedanke durchgängiger (Vollzeit-) Erwerbsarbeit und der Gedanke stabiler Ehen. Diese Grundannahmen werden aber durch die Flexibilisierungsprozesse im Kern berührt. Frauen hatten immer schon diskontinuierliche Erwerbsverläufe; wenn zukünftig auch immer weniger Männer durchgängige Vollzeiterwerbsbiographien aufweisen können, werden auch sie bei unveränderter Systemausgestaltung stärker als bisher von Sicherungslücken betroffen sein. Viele der Reformmaßnahmen und auch das Sparprogramm der Bundesregierung weisen aber gerade einen Trend zur stärkeren Kopplung von Leistungen an vorangegangene Beitragszahlungen aus, verschärfen also tendenziell die finanziellen Auswirkungen von Versicherungslücken. Immer brüchiger geworden ist aber auch die Ehe als Versorgungseinrichtung. Frauen können und wollen sich immer weniger auf abgeleitete Sicherungsansprüche verlassen. Für die soziale Sicherung gilt deshalb: Ein Trend hin zu mehr Flexibilität erhöht den Schutzbedarf – und setzt ihn nicht etwa herab. Wenn zumindest am Grundgedanken einer sozialen Marktwirtschaft festgehalten werden soll, muß Flexibilität somit durch eine entsprechende Anpassung sozialer Sicherungssysteme begleitet werden.

Für die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* steht dabei die Zielsetzung der Vollbeschäftigung im Rahmen einer allgemeinen AZV und der damit verbundenen Schaffung eines neuen Normalarbeitsverhältnisses im Vordergrund. Existenzsichernde Sozialleistungen wären demzufolge an der Norm eines 6-Studentages bzw. einer 30-Stunden-Woche auszurichten. Weitergehende Verkürzungen der Arbeitszeit oder Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit zugunsten gesellschaftlich notwendiger

Tätigkeiten könnten durch existenzsichernde Mindestsicherungsmaßnahmen unterstützt werden.

Die geplanten Reformen der sozialen Sicherungssysteme, die auf eine Privatisierung der Altersvorsorge setzen, eine Spaltung der Gesellschaft im Gesundheitswesen vorantreiben, Arbeitslosigkeit als individuelles Versagen betrachten und auf eine Ausgrenzung der Schwachen und Schwächeren der Gesellschaft abzielen, sollten durch eine solidarische und nachhaltig aktive Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ersetzt werden.

#### **8.4 Der aktivierende Sozialstaat: Anmerkungen zum sozialpolitischen Fehlschluß einer repressiven Arbeitsförderung**

Dem neoliberalen Konzept des sozialpolitischen Lean-Managements und der Kürzung von Sozialleistungen aus der Thatcher-/Kohl-Ära wird von der neuen Sozialdemokratie das „neosoziale“ Konzept des „Dritten Weges“ als Alternative angedient, wo es um die Erneuerung der sozialen Demokratie im Sinne der – wie es die neuen Hoffnungsträger Blair und Schröder formulieren – „Zivilgesellschaft“ geht. Fördern und Fordern im Rahmen einer aktivierenden Sozial- und Arbeitsmarktpolitik lautet die Devise (vgl. Gewerkschaftliche Monatshefte 6/99, WSI-Mitteilungen 5/2000, Sozialmagazin 1/97). Kern derartiger sozialstaatlicher Umbaustراتيجien ist der Paradigmenwechsel vom „welfare state“ zum „workfare state“: Schritt für Schritt werden die sozialpolitischen Instrumente der Betreuung und Versorgung arbeitsmarktpolitischen Kriterien untergeordnet, die sich fast ausschließlich an einer Integration der „Betreuten“ in den Ersten Arbeitsmarkt zu messen haben (vgl. § 11 SGB III). Parallel dazu findet ein Ausbau Druck ausübender, Aufsicht führender und kontrollierender Funktionen statt, die eine aktive „Anpassung“ der vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzten an eben diesen fördern sollen. Einher geht dieser institutionelle Wandel der Sozialpolitik zudem mit einer individualisierenden Deutung der Ursachen der sozialen Ausgrenzung: Diese wird als Folge ungenügender Flexibilität und Anpassungsfähigkeit angesehen, während zugleich die dauerhafte Ausgrenzung zum positiven Einrichten in der sozialstaatlich konstruierten „Hängematte“ uminterpretiert wird, was dann

bei Nichtanpassung an aktivierende Maßnahmen in zunehmendem Maße staatlichen Zwang und Repression rechtfertigen soll. Exemplarisch hierfür heißt es etwa: „So wäre es beispielsweise durchaus vertretbar, für Personen in einer bestimmten Altersgruppe, etwa zwischen 18 und 45 Jahren, den Anspruch auf Sozialhilfe, sofern Arbeitsfähigkeit besteht, nach sechs Monaten zu streichen und durch einen Anspruch auf berufliche Förderung bzw. eine Beschäftigung in einem Übergangsarbeitsmarkt zu ersetzen, die ausreichende Existenzsicherung bieten, diese aber an eine aktive Mitwirkung koppeln“ (Schulze-Böing 1999, S. 362).

Die schon aus den USA bekannten Zusammenhänge von arbeitsfördernden und repressiven Vorgehensweisen im Sinne eines „strafenden Staats“ werden auch in der bundesdeutschen Diskussion um die Gestaltung der Zivilgesellschaft durch einen aktivierenden Sozialstaat wieder aufgegriffen. Die Sozialarbeit wird dabei in ihrem professionellen Handeln zum Erfüllungsgehilfen ordnungspolitischer Konzepte, was nur um den Preis des Verlustes öffentlicher Förderung für die Projekt- und Maßnahmenträger verweigert werden kann. Dies erinnert an die historischen Wurzeln der Sozialen Arbeit als Armenpolizei, obwohl das Konzept heute im modernen Duktus des Kommunitarismus aufmarschiert. Die aus der Kommunitarismusdebatte bekannte Forderung nach sozialen Disziplinierungsinstrumenten zur „Herstellung von Gemeinschaft“ entwickelt sich so zu einem konstitutiven Moment der angeblich neuen Methoden professioneller Sozialarbeit, der über Formen der Kontraktierung und Finanzierung Nachdruck zu verleihen ist (vgl. Krölls 2000).

Das Problem der dauerhaften Massenarbeitslosigkeit (seit über 25 Jahren in Millionenhöhe) wandelt sich im Licht der aktivierenden Förderstrategien mehr und mehr zu einer Art individuellem – sprich: persönlichem – Problem oder Defizit, was demzufolge unterstellt, daß das Beschäftigungsproblem durch die Aktivierung der je Betroffenen irgendwie zu lösen wäre. Die in den Instrumenten der Arbeitsfindung enthaltenen sozialstaatlichen Zwangsmaßnahmen verkehren sich unter den Bedingungen der Aktivierungsstrategien auf diese Weise zunehmend in ein Set von oktroyierten „Hilfen“ (Sonnenfeld 2000, S. 11) und verfolgen damit ein kaum noch verdecktes Muster, indem die Opfer der sozioökonomischen Veränderungen zu deren Tätern umdefiniert und abgestempelt werden. Neben den gesellschaftspolitisch gefährlichen Konsequenzen, die eine

solche Stigmatisierung Arbeitsloser als Quasi-Verursacher der Arbeitslosigkeit mit sich bringen kann, ist es zudem auch sehr verwunderlich, wie führende Vertreter aus der Sozialwissenschaft mit dem von ihnen vertretenen Aktivierungsansatz weit hinter die Erkenntnisse der eigenen Disziplin zurückgefallen sind. Insbesondere in der Stigmatisierungs-Theorie ist auf das Problem sozialer Etikettierung schlüssig hingewiesen worden, und die gesellschaftlichen Konsequenzen einer Stigmatisierung sozialer Minderheiten sind hinlänglich bekannt. Auch die nun wahrlich nicht mehr neuen Ergebnisse der differentiellen Arbeitslosenforschung (Wacker 1983, Kieselbach/Wacker 1985) werden von den Aktivierungsansätzen schlichtweg ignoriert, was erst recht für die aktuellen Untersuchungen aus diesem Forschungsfeld (vgl. z.B. Kieselbach 2000) gilt.

Neben der sozialpolitisch äußerst geringen Überzeugungskraft des Aktivierungsansatzes werden zugleich wissenschaftlich als gesichert geltende Erkenntnisse in zahlreichen Bezügen fachlich schlichtweg ignoriert. So sind außer der Stigmatisierungs-Theorie insbesondere die drei folgenden Bereiche anzusprechen:

Zum Ersten geht es um Grunderkenntnisse der Verhaltensforschung, die seit langem weiß, daß negative Sanktionen allenfalls zur kurzfristigen Verdeckung unerwünschter Verhaltensmuster führen können, aber i.d.R. nicht zu nachhaltiger Verhaltensänderung (vgl. z.B. Heckhausen 1989). Solche Änderungen sind – so wurde empirisch nachgewiesen – dauerhaft viel eher durch positiv verstärktes Lernen zu erreichen, wobei dies das Gegenteil von Abstrafungen und sozialem Ausschluß ist. Auf die Sozialpolitik umgesetzt, wird nicht der Entzug von Leistungen für die verloren gegangene Motivation sorgen, sondern eher ein gezieltes Anreizsystem, das neue Verhaltensmuster für die Betroffenen als erfolgreiche Strategien erlebbar macht.

Zum Zweiten wird das aus der Lerntheorie weithin bekannte Phänomen der „Erlernenen Hilflosigkeit“ in dem Aktivierungsansatz völlig außer Acht gelassen: Durch lange Phasen der erlebten Unkontrollierbarkeit und Unbeeinflussbarkeit der eigenen Situation – so etwa bei erzwungenem Nichtstun in strukturell unüberwindbarer Arbeitslosigkeit – *verlernt* der Betroffene seine früher vorhandenen Handlungs- und Überwindungsstrategien und *erlernt* stattdessen eine generalisierte Indifferenz als neues Grundverhaltensmuster, die tiefgreifend und langfristig wirkt. Hier geht

es nicht mehr – wie so oft fälschlich unterstellt – um das Nicht-Wollen von Langzeitarbeitslosen, sondern um verlernte/verlorene Kompetenzen des überhaupt noch „Wollen-Könnens“, die erst wieder durch langfristige Aufbaustrategien reaktivierbar sind. So müssen gezielt, kleinteilig und vor allem langfristig Erfolgserfahrungen vermittelt werden, die nach und nach Vertrauen in die eigenen Bewirkungsfähigkeiten stärken können. Das allerdings ist etwas völlig anderes, als schlicht nur Maßnahmenangebote vorzuhalten und bei Verweigerung den Leistungsentzug vorzusehen.

Zum Dritten gilt es noch einmal an die Selbstverständlichkeiten der Dienstleistungstheorie zu erinnern, die davon ausgeht, daß gelungene soziale Dienstleistungen immer Koproduktionen zwischen denen sind, die als Fachkräfte dafür bezahlt werden und denen, die als Adressaten darauf angewiesen sind. Also kann das Mißlingen einer Dienstleistung – z.B. eines arbeitsmarktlichen Integrationsprozesses – logisch zumindest zweierlei Ursachen haben: einerseits vielleicht „unwillige“ bzw. „unfähige“ Adressaten (Arbeitslose) und/oder andererseits aber auch einen fachlichen Verbesserungsbedarf bei den Betreuern, Vermittlern, Sozialarbeitern und Beratern bzw. auch bei deren Instrumenten (vgl. Luschei/Trube 2000). Hier dann beim Mißlingen oder bei Erfolglosigkeit eines Integrationsangebots etwaige Sanktionen nur an den gescheiterten bzw. nicht aktivierten Arbeitslosen anzusetzen, ist unprofessionell, da sich auf diesem Wege die Arbeitsförderung kaum jemals als „Lernendes System“ entwickeln wird.

### *Soziale Sicherheit als nachhaltige Sozialpolitik*

Allgemein gilt, daß die wichtigste Ressource der Sozialpolitik – neben Geld – Solidarität ist. Das Vertrauen auf Solidarität ist zugleich auch die wichtigste Bedingung der Möglichkeit aller Sozialpolitik schlechthin. Deswegen bedarf es weniger eines verschlankten oder aktivierenden als vielmehr eines *nachhaltig aktiven Sozialstaats*, der dauerhaft Vertrauen schafft und solidarisches Verhalten ebenso einfordert wie rechtfertigen kann, was u.a. auch die notwendige Bedingung für ökonomische Prosperität darstellt. Nicht die Passivität der Opfer der Arbeitsmarktkrise und der gesellschaftlichen Ausgrenzung haben die Legitimationsprobleme zu

vertreten, sondern die fehlende bzw. unzureichende sozialstaatliche flankierung der Prozesse wirtschaftsstrukturellen Wandels, die angesichts der Globalisierung nachhaltig und dauerhaft erforderlich gewesen wäre und dies auch nach wie vor noch ist. Dabei kann die Einführung von Marktmechanismen in den sozialen Sektor gerade typischerweise *nicht* die gesellschaftlichen Folgen von Konkurrenz und Auslese aus der Erwerbswirtschaft beseitigen, da Wettbewerb zwangsläufig eine Bestenauswahl unter den Benachteiligten hervorruft, was die erforderliche Stärkung und Innovation der Solidarsysteme sowie deren Schutz vor Erosion untergräbt.

Da Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit quasi zum „Markenzeichen der Marktwirtschaft“ geworden sind, erfordert eine nachhaltige Sozialpolitik dauerhafte und professionelle Strukturen auch in der Arbeitsmarktpolitik bzw. konkret in den Programmen und Projekten der Beschäftigungsförderung vor Ort. Hier geht es um den vernetzten Aufbau modularer Orientierungs-, Motivierungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungshilfen, die auch für ansonsten perspektivlos Ausgegrenzte, insbesondere Sozialhilfeempfänger, dauerhaftere Beschäftigungsmöglichkeiten – erforderlichenfalls in einem Öffentlichen Beschäftigungssektor (ÖBS) – bieten können müssen.

„Maßnahmen-Flickwerk“ und eine „Hundert-Töpfchen-Förderlandschaft“ ohne Vernetzung der Unterstützung von Zielgruppen und die vielfach unkoordinierte Entwicklung sozialer und ökologischer Infrastruktur, so wie sie heute für eine isoliert agierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik leider oft sehr typisch sind, erzielen keine Synergieeffekte und nachhaltige Wirkungen, die über einen eng abgegrenzten Teilbereich hinauszugehen in der Lage sind. Ineffizienz und vergebene Chancen, durch vernetzte Förderung Doppeleffekte zu erzielen (z.B. Umweltschutz und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen), sind die Folgen unkoordinierter Ressortpolitik. Die Reintegration von Arbeitslosen in die Erwerbsarbeit und das Sozialversicherungssystem einerseits, ist demnach systematisch damit zu verbinden, daß andererseits die gesellschaftlich notwendige Arbeit, die bisher nicht erledigt wurde (soziale Betreuungsaufgaben, Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur, ökologische Sanierung usw.), von den ansonsten arbeitsmarktlich Ausgegrenzten übernommen werden kann, so daß zusätzlich Wertschöpfung im Bereich des öffentlichen

Sektors und des Sozialsystems (etwa im Gesundheitswesen) entstehen kann. Notwendig ist eine synergetische Verknüpfung aller öffentlichen Förderungen – z.B. im Umweltschutz, dem Straßenbau, der Wohnungswirtschaft usw. – mit den vorhandenen Programmen aus den Ressorts der Arbeitsmarktförderung, der Sozial- und Jugendhilfe, die im übrigen auch untereinander besser zu vernetzen sind.

Eine „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik, die Maßnahmen „androht“ und beabsichtigt, mit Leistungsentzug Probleme sozialer Ausgrenzung und individueller „Entmächtigung“ zu lösen, verletzt das Gebot der Nachhaltigkeit im Sinne der Stärkung der Betroffenen. Bei den Dauerarbeitslosen muß die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik endlich *selbst* viel aktiver werden, um der weiteren gesellschaftlichen Ausgrenzung mit den damit verbundenen sozialen Folgen zu begegnen und sie nach Möglichkeit in Zukunft nachhaltig zu vermeiden. Statt Standard-Angeboten und der Androhung von Leistungsentzug bedarf es kleinteiliger Projekte, die jenseits einer schlichten Orientierung nur an den Defiziten der Erwerbslosen vielmehr die Potentiale der Betroffenen zum Ausgangspunkt der Unterstützungsstrategien nehmen. Hier gilt es Pilot-Modelle zu entwickeln, die auf der Basis einer Projekt-Finanzierung paßgenaue Wege einer niedrigschwelligen Erwerbsintegration für die ansonsten irreversibel Ausgegrenzten ausprobieren. Dort, wo aufgrund von restriktiven Randbedingungen (Strukturwandel, Lebensalter usw.) aber keine Integration in den Ersten Arbeitsmarkt mehr absehbar erscheint, muß der Bezug von Lohnersatzleistungen und Transfers auch parallel zur Eigenarbeit oder Arbeit im Gemeinwesen möglich und auch rechtlich abgesichert sein.

Aktive Arbeitsmarktpolitik muß grundsätzlich präventiv orientiert sein. Konkret bedeutet dies, daß Menschen auch dann einen Anspruch auf ausreichende Grundsicherung oder aktive Erwerbsintegration haben müssen, wenn sie noch keine Chance hatten, in die bestehenden Systeme der Sozialversicherung zu kommen. Jede andere Sozialpolitik verschärft die soziale Deklassierung und verfestigt die Chancenlosigkeit, indem grundsätzlich nur derjenige einen Anspruch auf eine Förderleistung hat (z.B. Umschulung), der bereits durch Einzahlungen zur Versichertengemeinschaft (z.B. des SGB III) gehört. Demgegenüber könnte ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Grundsicherung und vor allem auf Angebote zur Erwerbsintegration bzw. Qualifikationsanpassung präventive Wirkungen

erzielen, weil so die Förderung und Unterstützung nicht mehr nur eine Ermessensleistung bleibt, die abhängig von Haushaltslagen oder der jeweiligen „Tagespolitik“ gewährt oder verwehrt werden kann. Eine prozyklische Arbeitsmarktpolitik, die nur Leistungen bietet, wenn das Steueraufkommen hoch ist (z.B. weil die Wirtschaft wächst), schafft kaum das erforderliche Grundvertrauen in die sozialstaatliche Sicherung, die typischerweise dann dringend notwendig ist, wenn wirtschaftliche Krisen breit angelegte Unterstützung, Förderung und Stärkung der Selbsthilfe durch soziale Leistungen erfordern.

Vor diesem Hintergrund ist es letztlich unverzichtbar, das Solidarprinzip zu stärken und weiter auszubauen, anstatt durch Sozialabbau oder „Opferschelte“ Vertrauen zu verspielen, so daß das Gesamtsystem nicht noch weiter erodiert. Das Solidarprinzip zu stärken, heißt beispielsweise für die gesetzlichen Sozialversicherungen die Abschaffung von Einkommensobergrenzen für das Bemessungsentgelt und die Verbreiterung der Solidargemeinschaft, indem auch höhere Einkünfte – einschließlich Erträgen aus Vermögen – sowie die Gesamtheit der Erwerbspersonen (Beamte, Selbstständige und geringfügig Beschäftigte) in die Sozialversicherungspflicht mit einbezogen werden. Ein solcher Ausbau des Solidarprinzips stärkt sowohl monetär als auch mental die Tragfähigkeit des Gesamtsystems, da neben dem materiellen Input hierdurch auch das Vertrauen in die Krisenfestigkeit ausgeweitet werden kann. Wächst das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit, so wird auch die Akzeptanz für einen neuen Lastenausgleich stärker, der zwischen den Gewinnern ökonomischer Modernisierung und den Verlieren immer unabweisbarer und dringender geboten ist.

### Literatur

Bielenski, Harald/Bosch, Gerhard/Wagner, Alexandra, Employment Options of the Future. Family and Career, in: Infratest Burke Sozialforschung (Hrsg.), Employment Options of the Future. First Analyses of a Representative Survey in all 15 EU Member States and Norway on behalf of the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, München 2000

Heckhausen, Heinz, Motivation und Handeln, Berlin 1989

Hinrichs, Karl, Das Normalarbeitsverhältnis und der männliche Familienernährer

- als Leitbild der Sozialpolitik. Sicherungsprobleme im sozialen Wandel, in: Sozialer Fortschritt 4/96
- Holst, Elke/Maier, Frederike, Normalarbeitsverhältnis und Geschlechterordnung, in: MittAB 3/98
- Kieselbach, Thomas, Arbeitslosigkeit und Gesundheit - Perspektiven eines zukünftigen Umgangs mit beruflichen Transitionen, in: Trube, Achim, Wittig-Koppe, Holger (Hrsg.), Effekthascherei oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? Münster 2000
- Kieselbach, Thomas/Wacker, Ali, Individuelle und gesellschaftliche Kosten der Massenarbeitslosigkeit, Weinheim/Basel 1984
- Krölls, Albert, Budgetierung per Kartellabsprache, in: NDV, Heft 2/00
- Luschei, Frank/Trube, Achim, Entwicklungs- und Vermittlungsassistenz (EVA) - Abschlußbericht über die Evaluation des Projektes im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Siegen 2000
- Schulze-Böing, Matthias, Aktivierung und Arbeitsmarkt, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/99
- Schwarz, Norbert, Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit in den neuen Ländern und Berlin-Ost sowie im früheren Bundesgebiet, in: Wirtschaft und Statistik 11/00
- Sonnenfeld, Christa, „Druck macht beweglich“ - Der Arbeitszwang wird ausgeweitet, in: <http://www.labournet.de>, 2000
- Streeck, Wolfgang/Heinze, Rolf, An Arbeit fehlt es nicht, in: Der Spiegel 19/99
- Voß, G. Günter/Pongratz, Hans J., Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft? in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1/98
- Wacker, Ali, Differentielle Verarbeitungsformen von Arbeitslosigkeit, in: Prokla 13/83

## 9. Investitions- und Beschäftigungsoffensive: Wege zur Vollbeschäftigung

Das Problem der Arbeitslosigkeit kann nur dann als gelöst gelten, wenn jede/r, die/der Erwerbsarbeit sucht, auch einen Vollzeitarbeitsplatz in einem existenzsichernden (neu definierten) Normalarbeitsverhältnis (vgl. oben) bekommen kann. Andere Formen des Arbeitsverhältnisses, etwa Teilzeitarbeit, sind nur dann als Alternative zu akzeptieren, wenn dies den Wünschen der Arbeitssuchenden entspricht. Im Fall gesellschaftlich akzeptierter Tatbestände (Kindererziehung, Pflege, bestimmte Formen der nichtbetrieblichen Weiterbildung) sollten Teilzeitarbeitsverhältnisse mit Lohnersatzleistungen für das ausgefallene Arbeitsvolumen aufgestockt werden.

Da es der Politik in einem Vierteljahrhundert nicht gelungen ist, den konjunkturübergreifenden Anstieg der Massenarbeitslosigkeit zu verhindern, wird zunehmend versucht, die Arbeitslosen aus der Statistik und den sozialen Sicherungssystemen sowie zur Aufnahme unterwertiger Beschäftigung zu drängen. Wer nicht bereit ist, seinen Anspruch auf einen Vollzeitarbeitsplatz mit angemessener Bezahlung aufzugeben, soll das Recht auf Unterstützung durch den Sozialstaat verlieren. Die Methoden, umrissen mit Schlagworten wie Teilzeitarbeit, Niedriglohnsektor und aktivierender Sozialstaat wurden bereits beschrieben. Als Konsequenz wird erhofft, daß dann viele Personen nicht mehr in der Statistik erscheinen und auch keine sozialstaatlichen Kosten mehr verursachen.

Auch wenn bislang derartige Versuche noch nicht zum Ziel geführt haben, kann dies für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden, zumal eine Trendwende auf dem Arbeitsmarkt weit und breit nicht in Sicht ist. Die Ende 2000 sich in der Statistik niederschlagende leichte Besserung auf dem Arbeitsmarkt ist keine Folge einer auf den Arbeitsmarkt durchschlagenden verbesserten wirtschaftlichen Entwicklung. Das für die Beschäftigung entscheidende Arbeitsvolumen ist im letzten Jahr sogar leicht unter den Stand des Vorjahres gefallen.

Offensichtlich haben die Konzepte von Deregulierung, Flexibilisierung, Entstaatlichung und Aktivierung ihre selbstgesteckten Ziele nicht erreicht. Um die enorme Arbeitsplatzlücke von über sieben Millionen fehlenden Stellen zu schließen, sind diese Konzepte völlig untauglich. Hierzu ist ein Bündel von völlig anders konzipierten Maßnahmen notwendig. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert daher die Umsetzung einer wirkungsvollen Arbeitszeitverkürzung auf 30 Wochenstunden (um das bestehende Arbeitsvolumen auf mehr ArbeitnehmerInnen zu verteilen) die Ausweitung der traditionellen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik im Umfang von 25 Mrd. DM, die Einführung eines öffentlichen Beschäftigungssektors mit einem Einsatz von 55 Mrd. DM und die Auflage eines öffentlichen Investitionsprogramms im Volumen von 150 Mrd. DM. Wie schon in den vergangenen Memoranden mehrfach ausführlich dargelegt wurde, würden die Beschäftigungseffekte dieser Maßnahmen tatsächlich eine Vollbeschäftigungssituation ermöglichen.

## 9.1 Arbeitszeitverkürzung und Überstundenabbau

In der Vergangenheit hat der Produktivitätsfortschritt zu einer Verringerung des gesamtgesellschaftlichen Arbeitsstundenvolumens bei gleichzeitiger Erhöhung des BIP geführt. Vor diesem Hintergrund ist die Verkürzung der Arbeitszeit ein wichtiges Instrument zur Steigerung der Beschäftigung. Als Ziel vertritt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* – wie bei der Darstellung des neuen Normalarbeitsverhältnisses bereits beschrieben – eine Verringerung der Arbeitszeit auf 30 Stunden pro Woche mit Lohnausgleich.

Neben dieser generellen Senkung der Arbeitszeit ist die Verringerung der Überstunden ein weiteres Mittel, zusätzliche Beschäftigung zu erreichen. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Umfang der bezahlten Überstunden im Jahr 2000 um 110 Mio. Stunden auf nunmehr fast zwei Milliarden Überstunden erhöht. Gleichzeitig reduzierte sich das Volumen der geleisteten Arbeitsstunden der ArbeitnehmerInnen von 48,35 Mrd. Stunden im Jahr 1999 leicht auf 48,33 Mrd. Stunden im Jahr 2000, so daß der Anteil der Überstunden am Arbeitsvolumen mit etwa vier Prozent den höchsten Anteil seit 10 Jahren erreichte. Infolgedessen wurde

mit 63,2 bezahlten Überstunden pro Jahr die höchste Pro-Kopf-Überstundenleistung seit der deutschen Vereinigung erreicht.

Hinsichtlich der Frage, wie viele Arbeitsplätze durch eine Umwandlung von Überstunden in Vollzeitarbeitsplätze geschaffen werden können, herrscht Uneinigkeit. Die IG Metall bezifferte das Gesamtvolumen der möglichen Arbeitsplätze im August 2000 auf etwa 400.000. Für den Bereich des öffentlichen Dienstes geht die ÖTV davon aus, daß 71.000 neue Stellen entstehen, wenn nur die Hälfte der 250 Mio. bezahlten Überstunden, die bei Bund, Ländern und Gemeinden anfallen, in Arbeitsplätze umgewandelt würden. Da Betriebe aufgrund von schwankenden Auftragseingängen ein gewisses Volumen an Überstunden benötigen und Überstunden somit in einem gewissen Ausmaß stets anfallen, können nicht alle Überstunden in neue Stellen umgewandelt werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geht davon aus, daß durch einen Abbau der bezahlten Überstunden etwa 250.000 bis 300.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.

Ähnlich bemerkenswert ist das Volumen der nicht bezahlten Überstunden. Sie sind in erster Linie das Resultat utopisch hoher Ziel- bzw. Leistungsvorgaben und zu kleiner Belegschaften. Dies und die vorherrschende Massenarbeitslosigkeit sorgen dafür, daß viele Beschäftigte „freiwillig“ unbezahlte Arbeitsstunden leisten. Zu nennen sind unter anderem das Ausstempeln nach der regulären Arbeitszeit mit der anschließenden Fortsetzung der Tätigkeit im Betrieb, die Erledigung von Tätigkeiten während der Freizeit, das Kappen von Zeitguthaben und der Verfall von überschüssigen (Gleit-)Zeitguthaben. Die vielfältigen Formen derartiger Mehrarbeit erschweren die korrekte Erfassung von unbezahlten Überstunden und erlauben nur grobe Schätzungen. Das ISO-Institut beziffert das Volumen der 1995 nicht bezahlten Überstunden auf etwa 2,4 Mrd. Stunden. Auch wenn derartige Schätzungen mit Unsicherheiten verbunden sind, kann davon ausgegangen werden, daß der Abbau der nicht bezahlten Überstunden ebenfalls zur Schaffung von mindestens 250.000 bis 300.000 Stellen führen kann.

Insgesamt lassen sich durch die Umwandlung von bezahlten und nicht bezahlten Überstunden selbst bei vorsichtigen Schätzungen 500.000 neue Arbeitsplätze schaffen. Da diese Umwandlung in der Vergangenheit am erbitterten Widerstand der Arbeitgeber scheiterte, bedarf es eines Rah-

mengesetzes zur konsequenten Reduktion der Überstunden. Ein derartiges Gesetz stellt keinen Eingriff in die Tarifautonomie dar. Es ist vielmehr als eine gesetzliche Flankierung der gewerkschaftlichen Arbeitszeitpolitik zu verstehen, durch die ein Mindeststandard festgelegt wird. Aufgabe der Gewerkschaften bleibt es, die gesetzlichen Minimallösungen auf ein höheres Niveau anzuheben.

## 9.2 Reform der Arbeitsmarktpolitik

Die von der rot-grünen Bundesregierung für diese Legislaturperiode angekündigte „Große SGB-III-Reform“ ist dringend überfällig. Nach den Erfahrungen mit der Rentenreform und anderen Reformvorhaben ist es aber fast schon als Fortschritt zu werten, wenn dieses Vorhaben vor den nächsten Wahlen nicht mehr angegangen würde. Die Diskussionen um eine Reform der Arbeitsmarktpolitik auf Ebene der Länderregierungen dürften auch die Stoßrichtung der Bundesregierung beeinflussen. Diese führen jedoch weitgehend in die falsche Richtung: Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Arbeitspflicht für Sozialhilfebeziehende, Deregulierung des Arbeitsrechts und Flexibilisierung des Tarifrechts sind die beliebten Stichworte. Die Untauglichkeit dieser Instrumente wurde in vergangenen Memoranden bereits hinreichend dargelegt und auch z.T. durch die Realität bereits bestätigt.

Demgegenüber wurden die Ansprüche an eine sinnvolle Umgestaltung des Arbeitsförderrechts bereits in Kapitel 8 dargestellt. Sinnvoll erscheinen in diesem Zusammenhang ergänzende Modelle zur Zusammenführung des Leistungsangebots der Arbeitsämter mit den Angeboten der Sozialämter, wenn sie an der Optimierung der Beratung und Betreuung der Betroffenen ausgerichtet sind und nicht nur dazu dienen, das Anspruchsniveau der Arbeitslosenunterstützung auf das Niveau der Sozialhilfe abzusenken.

Ein Schlüsselbereich für die zukünftige Arbeitsmarktpolitik wird weiterhin die Qualifizierung sein. Zum einen deutet die Diskussion um Fachkräftemangel, auch wenn sie zum Teil mit Übertreibungen geführt wird, auf tatsächlich steigende Qualifikationsanforderungen im Zusammenhang mit dem technischen Wandel hin. Zum anderen verlangt der hohe Grad

der Verfestigung von Arbeitslosigkeit, gerade wenn investive Beschäftigungsprogramme tatsächlich erfolgreich umgesetzt werden sollen, nach vermehrten Bemühungen zur Reintegration von Arbeitslosen in das Arbeitsmarktgeschehen. Der gesamte Bereich der Qualifizierung, Fortbildung und Umschulung muß daher dringend transparenter, zeit- und arbeitsmarktnäher sowie effizienter gestaltet werden. Dazu ist der Wettbewerb zwischen den Anbietern zu fördern, was am ehesten darüber möglich ist, daß die Auswahl-, Entscheidungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der „Kunden“, d.h. der Arbeitslosen oder der von Arbeitslosigkeit bedrohten TeilnehmerInnen, erweitert werden. Neben der Qualifizierung für neue Berufsbilder und Anforderungen der „Wissensgesellschaft“ ist jedoch auch die Weiterqualifizierung lernungsgewohnter, sozial benachteiligter Zielgruppen nicht zu vernachlässigen. Hier sind anspruchsvollere didaktische Konzepte als bisher umzusetzen, damit die Gefahr einer zusätzlichen Frustration bereits stark von Langzeitarbeitslosigkeit geprägter Personengruppen vermindert wird. Gerade hier sollte die Verknüpfung mit praktischer Tätigkeit in kombinierten Beschäftigungs- und Qualifizierungsangeboten geleistet werden.

Es wird jedoch je nach regionaler Arbeitsmarktlage und individuellen Voraussetzungen in fast allen Arbeitsamtsbezirken mehr oder weniger große Gruppen von Arbeitslosen geben, bei denen für eine schnelle Integration in den ersten Arbeitsmarkt geringe Aussichten bestehen. Besonders problematisch ist dies aufgrund der oben dargestellten Analyse für die neuen Bundesländer zu sehen. Hier wird in größerem Umfang als bisher die Schaffung zumindest mittelfristig gesicherter Beschäftigung im Rahmen eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors notwendig sein. Diese Beschäftigungsverhältnisse müssen schon deshalb auf längere Zeiträume ausgerichtet sein, weil die Erfahrung im Bereich der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gezeigt hat, daß die kurzfristige Einjahres-Perspektive die Motivation und Produktivität der Beschäftigten wesentlich hemmt und damit wichtige Potentiale zum Erhalt und zur Verbesserung der sozial-ökonomischen Struktur in den Regionen verschenkt werden.

Aber auch die Projekte im Rahmen eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors sollten einer begleitenden Evaluierung unterzogen werden. Kriterium des Erfolges kann dabei weder die rein statistische Entlastung des Arbeitsmarktes noch der direkte Übergang in den ersten



Arbeitsmarkt sein. Die reine Konzentration in der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf den sogenannten Eingliederungserfolg – gemessen als Beschäftigungsaufnahme in den ersten Arbeitsmarkt – vernachlässigt zum einen die regional völlig unterschiedlichen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes. Zum anderen fördert sie den Trend zur „Bestenauslese“ unter den Arbeitslosen und steht damit im Widerspruch zur Aufgabe von aktiver Arbeitsmarktpolitik, die Kumulation individueller Risiken zu verhindern und abzubauen. Die Ergebnisorientierung arbeitsmarktpolitischer Programme muß sich auf die tatsächliche Steigerung der Vermittlungsfähigkeit der einzelnen Teilnehmer und Teilnehmerinnen richten, ausgehend von den jeweils individuellen Risikofaktoren bzw. Integrationschancen.

Arbeitsförderung ist als professionelle Dienstleistung zu organisieren, in der Qualitätsstandards und -management eine wesentlich höhere Rolle spielen als bisher. Dies gilt nicht nur für die Anbieter von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, sondern ebenso für die Arbeitsverwaltung selbst, bei der sowohl im Auftreten gegenüber Arbeitslosen wie auch gegenüber Unternehmen und Beschäftigungsträgern immer noch zu wenig von moderner Kundenorientierung zu spüren ist.

### 9.3 Öffentliche Investitionen für mehr Beschäftigung

Die Forderung nach einem öffentlichen Investitionsprogramm gehört seit Jahren zum festen Programm der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*. Dieses wurde von der Politik aber nicht nur nicht aufgegriffen, sondern ganz im Gegenteil läßt sich ein ungebrochener, dekadent-übergreifender Trend rückläufiger Anteile der öffentlichen Investitionen am BIP beobachten. Damit wurde ein wichtiger Faktor der gesellschaftlichen Nachfrage immer stärker beschnitten, ohne daß andere Bereiche, etwa der private Verbrauch, diese Lücke schließen konnten. Es ist kein Zufall, daß die Trendwende im Investitionsverhalten der öffentlichen Hand und die dramatische Zunahme der Arbeitslosigkeit zeitlich parallel verliefen. Ein öffentliches Investitionsprogramm gehört damit zwingend in den policy mix zur Erlangung der Vollbeschäftigung.

Die öffentlichen Investitionen sind allerdings nicht nur als makroöko-

nomisches Nachfrageaggregat von Bedeutung. Sie müssen außerdem die Versorgung der Gesellschaft mit öffentlichen und meritokratischen Gütern sicherstellen. Auch in diesem Bereich zeigen sich immer größere Defizite: Waren in den fünfziger und sechziger Jahren vor allem der Wiederaufbau nach dem Krieg und in den siebziger Jahren die Schaffung von optimalen Bedingungen für eine effiziente Produktion (was vor allem den Schul- und Hochschulbau und die Erweiterung des Straßennetzes betraf) die wichtigsten Funktionen der öffentlichen Investitionen, so stehen heute neue Aufgaben auf der Agenda.

Als große Herausforderung stellt sich der bundesdeutschen Gesellschaft immer noch die wirtschaftliche Transformation Ostdeutschlands. Zehn Jahre nach der Vereinigung kann von gleichen Lebensbedingungen und gleicher Wirtschaftskraft in beiden Teilen Deutschlands immer noch keine Rede sein. Eine Fortschreibung des Solidarpakts nach 2004 zumindest auf dem gegenwärtigen Niveau ist deshalb eine unabdingbare Voraussetzung für einen weiteren Aufbau Ost. Eine Voraussetzung, die aber noch keinesfalls hinreichend ist, wenn der Aufholprozeß in einem überschaubaren Zeitraum abgeschlossen werden soll. Bei einer Fortschreibung der Status-quo-Bedingungen ist davon auszugehen, daß diese Angleichung frühestens 2030 vollzogen ist (RWI 2000, S. 67). Dies stellt für die betroffenen Menschen ein völlig inakzeptables Szenario dar, welches die soziale Spaltung der Gesellschaft gefährlich zuzuspitzen droht. Um den Aufholprozeß deutlich zu beschleunigen, gibt es zu einem zusätzlichen Investitionsprogramm keine Alternative.

Eine große Herausforderung, die sich heute in allen Ländern stellt, ist der ökologische Umbau. Das Ziel einer Wirtschaft, die die Ökosysteme dauerhaft nicht belastet, liegt noch in weiter Ferne. Gerade das Scheitern des Klimagipfels in Montreal hat dies im letzten Jahr deutlich gemacht. Im Selbstlauf der freien Marktwirtschaft, auch mit der zusätzlichen Regulierung durch Verbote, Subventionen und Ökosteuern, wird dieses Ziel nicht zu erreichen sein. Auch hier ist ein gezieltes öffentliches Investitionsprogramm notwendig.

Zu den neuen Anforderungen gehört auch ein Strukturwandel der öffentlichen Investitionen. Stärker als in der Vergangenheit sind zusätzliche Mittel für die kulturelle und soziale Versorgung der Bevölkerung bereitzustellen. In diesem Zusammenhang ist von einem weiten Investiti-



onsbegriff auszugehen, der auch Personalausgaben für die Bereitstellung von sozialer, kultureller und bildungsbezogener Infrastruktur einschließt. Dieser steht im Gegensatz zu dem engen Investitionsbegriff, der beispielsweise im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) verwendet wird.

Gerade bei einer stärkeren Betonung von sozialen, kulturellen und bildungsbezogenen Gütern ist ein derartig weiter Investitionsbegriff sinnvoll. Bei einer Straße liegt der Nutzen für die Gesellschaft eindeutig in der erstellten Fahrbahn, bei einer Bildungsmaßnahme ist der in Beton gegossene Schulbau dagegen weniger bedeutsam als das Lehrpersonal. Sämtliche Bildungsausgaben lassen sich ohnehin als Investition in das „Humankapital“ definieren. Aber auch andere Ausgaben, etwa Löhne für die Kinderbetreuung, werden hier unter das Investitionsprogramm gefaßt.

Um die enormen gesellschaftlichen Herausforderungen zu bewältigen, die kumulierten Defizite von jahrelang vernachlässigten öffentlichen Aufgaben zu revidieren und einen wesentlichen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu ermöglichen, ist ein Investitionsprogramm in Höhe von jährlich 150 Mrd. DM notwendig. Die Ausgaben erfolgen zusätzlich zu den normalen Haushaltstiteln. Sie werden entsprechend der formulierten Aufgabenbereiche auf Bund, Länder und Kommunen verteilt.

Mit diesem Volumen stellt das Investitionsprogramm ein ehrgeiziges, aber den Problemlagen adäquates und keineswegs unrealistisches Vorhaben dar. Den größten Teil der Ausgaben bilden Anlageinvestitionen im Bereich Bauten. Gesamtwirtschaftlich würden die Bruttoanlageinvestitionen in Bauten damit um etwa 20 vH zunehmen, nachdem sie seit 1994 um real 10 vH geschrumpft sind. Gerade ein stark in der Krise befindlicher Wirtschaftssektor – was vor allem auf Ostdeutschland zutrifft – würde zuerst von dem Programm profitieren. Um nicht an Kapazitätsgrenzen zu stoßen, wird es in drei jährlichen Schritten von 50, 100 und schließlich 150 Mrd. DM realisiert. Da es gerade nicht auf die Realisierung von einzelnen Großprojekten, sondern auf eine substantiell bessere Infrastrukturversorgung in der Fläche angelegt ist, entfallen langjährige Projektierungsvorläufe, die ein zügiges Hochfahren verhindern würden. Im vollen Volumen soll das Programm zunächst drei Jahre lang umgesetzt werden. Danach wird nach der wirtschaftlichen Lage neu entschieden, wobei aber ein abruptes Ende wegen verheerender wirtschaftlicher Folgen zu vermei-

den ist. Die Bereiche, die keine Investitionen im engeren Sinne darstellen, sondern Personalausgaben zur Infrastrukturversorgung, müssen selbstverständlich weiter finanziert werden. Ein schnell umgesetztes Investitionsprogramm würde zu einem konjunkturell günstigen Zeitpunkt einsetzen. Das Ende der Boomphase in den USA und ein wahrscheinlich in der Tendenz steigender Eurokurs belasten die Exportwirtschaft, die bisher weitgehend der Träger der wirtschaftlichen Belebung in Deutschland war. Mittlerweile wird von allen Wirtschaftsforschungsinstituten von einer Abschwächung des Wachstums ausgegangen. Mit dem Investitionsprogramm würde in dieser schwierigen Phase der Konjunktur eine Vereinigung zur Stützung der Binnennachfrage eingeleitet, die wieder zu einer stabilen Konjunkturentwicklung beitrüge.

### 9.3.1 Die Entwicklung der öffentlichen Investitionen in der Bundesrepublik: Steinbruch für Sparpolitiker

Die Entwicklung der öffentlichen Investitionen in der Bundesrepublik läßt sich in zwei Phasen einteilen: Bis Mitte der sechziger Jahre wurden sie kräftig gesteigert und erreichten in der Spitze etwa 5 vH des BIP. Seither wurden sie stark verringert. Im Jahre 1997 wurde mit einem Anteil von etwa 2 vH des BIP das Niveau von Anfang der fünfziger Jahre wieder erreicht (RWI 2000, S. 28ff).

Selbst die deutsche Vereinigung hat zu keiner nachhaltigen Änderung dieses Trends geführt. Die historisch einmalige Herausforderung wurde nicht mit einem der Aufgabe adäquaten Mitteleinsatz angegangen. Volkswirtschaftlich fielen die getätigten (öffentlichen) Investitionsanstrengungen kaum ins Gewicht. Nachdem sie sich kurzzeitig um weniger als einen Prozentpunkt erhöht hatten, wurden sie zwischen 1992 und 2000 von rund 92 Mrd. DM auf nur noch 71 Mrd. DM heruntergefahren.

Wie die relativ geringen Auswirkungen der Wiedervereinigung auf die Investitionsquote der öffentlichen Hand zeigen, orientierten sich in der Vergangenheit die Investitionsentscheidungen nur bedingt an den gesellschaftlichen Anforderungen. Auch zur makroökonomischen Steuerung wurden die Investitionen kaum genutzt, oftmals wurden sie sogar prozyklisch eingesetzt und haben die Konjunkturverläufe dadurch verschärft, statt sie zu glätten (RWI 2000, S. 30ff; DIW 2000, S. 23ff). Die öffentli-

chen Investitionen wurden in der Vergangenheit vornehmlich als Verfügungsmasse betrachtet, da sie, anders als z.B. Personalkosten, relativ beliebig variiert werden konnten. Eine Ursache für die starke Abhängigkeit der Investitionsausgaben von der Kassenlage der öffentlichen Körperschaften liegt aber auch darin, daß der größte Anteil von den Kommunen getätigt wird. Deren finanzielle Spielräume sind aber äußerst begrenzt, da sie nur wenig Möglichkeiten zur Schuldenaufnahme haben.

Die öffentlichen Investitionen wurden in der Vergangenheit aber nicht nur ganz pragmatisch zur Schließung von Finanzlücken geopfert, sondern waren ihrer Höhe nach auch ideologisch bestimmt: Zwischen 1981 und 1984 fand der größte Rückgang der Investitionsquote überhaupt statt. Die zum offiziellen Regierungsprogramm erhobene neoklassische Wirtschaftstheorie, die einen Rückzug des Staates aus allen Bereichen der Gesellschaft propagiert, hat in dieser Zeit tiefe Spuren in der Finanzpolitik hinterlassen.

Die langfristige Betrachtung der Investitionsquote der öffentlichen Hand zeigt, daß der Staat sich Schritt für Schritt aus seiner Verantwortung zurückgezogen hat. Dementsprechend hat sich in den letzten Jahrzehnten ein großes Defizit bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben aufsummiert. Folge ist ein enormer Nachholbedarf, sowohl was die Schließung der Nachfragelücke betrifft als auch die Bereitstellung darüber hinausgehender Bedarfe an öffentlichen Gütern. Würde die Investitionsquote heute auf das Niveau von Mitte der sechziger Jahre angehoben, müßten die öffentlichen Investitionsausgaben jährlich um 90 Mrd. DM höher liegen als in den tatsächlichen Haushaltsansätzen.

### 9.3.2 Aufbau Ost: Defizite in der Infrastruktur erfordern zusätzliche Mittel

Im Vorfeld der Verhandlungen über eine Fortschreibung des Solidarpakts nach 2004 wurden von den ostdeutschen Bundesländern eine Reihe von Gutachten in Auftrag gegeben, um die nach wie vor bestehenden Defizite zu quantifizieren. In diesem Rahmen wurde vom DIW (2000) der Rückstand der neuen Bundesländer im Bereich der öffentlichen Infrastruktur untersucht. Grundlage war das öffentliche Anlagevermögen, welches durch die langfristige Investitionsentwicklung, den Abgängen aus

dem Bestand und einem geschätzten Anfangsbestand für Ostdeutschland ermittelt wurde. Natürlich beinhaltet eine solche Herangehensweise eine ganze Reihe von methodischen Problemen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Zur groben Abschätzung der Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur ist ein solches Verfahren aber durchaus geeignet.

Betrachtet wurde nur die Ebene der Länder und Gemeinden. Das Anlagevermögen des Bundes (vor allem Fernstraßen und Schienennetz) wurde nicht mit einbezogen. Im Gesamtergebnis zeigt sich eine erhebliche Lücke im öffentlichen Anlagevermögen Ostdeutschlands. Diese Lücke verteilt sich allerdings sehr unterschiedlich auf die einzelnen Bereiche. In einigen wenigen Bereichen ist die Ausstattung in Ostdeutschland sogar besser. Das gilt insbesondere im Vergleich mit einigen finanzschwachen westdeutschen Flächenländern.

Vor allem für die Bereiche Kultur, soziale Sicherung (die beide schon von einem weit höheren Anfangsbestand in Ostdeutschland profitierten) und die Krankenanstalten liegt die Ausstattung mit Anlagevermögen in den ostdeutschen Flächenländern je Einwohner bezogen auf das Jahr 1999 erheblich über dem Niveau der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer. Dagegen zeigen sich für die Bereiche Schulen, Hochschulen und Forschung, Verkehrs- und Nachrichtenwesen, kommunale Gemeinschaftsdienste, Energie, Wasserwirtschaft, Dienstleistungen sowie Wirtschaftsunternehmen noch erhebliche Defizite.

Quantifiziert man die fehlende Ausstattung mit staatlicher Infrastruktur in den Defizitbereichen, so ergibt sich für Anfang 1999 für die Länder und Gemeinden Ostdeutschlands ein Defizit an Bruttoanlagevermögen (in Preisen von 1991) von 250 Mrd. DM gegenüber den westdeutschen Flächenländern und 222 Mrd. DM gegenüber den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern. Bis 2005 wird sich dieses Defizit in der Prognose des DIW nur leicht auf 225 Mrd. DM bzw. 203 Mrd. DM verringern. Bei einer Fortschreibung des Entwicklungstrends, was allerdings eine Weiterführung des Solidarpakts auf einem ähnlichen Niveau wie heute voraussetzt, verringert sich der Abstand auch bis 2016 nur um ein Drittel. Eine Angleichung ist demnach nicht vor 2030 zu erreichen. Anders ausgedrückt: Frühestens 40 Jahre nach der Vereinigung hätte der öffentliche Kapitalstock der Länder und Gemeinden in seinen bisherigen Defizitbereichen das westdeutsche Niveau erreicht.

Eine solche Entwicklung ist völlig inakzeptabel. Im Rahmen des geforderten Investitionsprogramms sehen wir deshalb einen Betrag von jährlich 30 Mrd. DM vor, mit dem zusätzlich zu einer Weiterführung des Solidarpakts das öffentliche Anlagevermögen der Länder und Kommunen in Ostdeutschland in den Defizitbereichen modernisiert und ausgebaut werden soll. Damit würde der Angleichungsprozeß erheblich beschleunigt.

Neben dem Ausbau der öffentlichen Infrastruktur werden für den Aufbau Ost noch zwei weitere Sonderprogramme benötigt. Das eine dient zur *Unterstützung der weiteren industriellen Entwicklung* und ist ein Subventionsprogramm. Es ist hierbei aber nicht an eine Ausweitung der normalen Investitionsförderung gedacht, denn diese ist von den Fördersätzen her ausreichend.

Eine weitere Erhöhung würde, neben wettbewerbsrechtlichen Problemen in der EU, nur verstärkte Mitnahmeeffekte bewirken und eventuell zu einer schlichten Gewinnförderung werden. Statt dessen soll dieses Investitionsprogramm an den Schwachpunkten der ostdeutschen Industrie ansetzen und besondere Förderungen für Unternehmenskooperationen, Forschung und Entwicklung, Marktzugänge, Arbeitsorganisation, Qualifizierungsprogramme und Produktinnovationen bieten. Der Umfang soll 5 Mrd. DM betragen.

Ebenfalls 5 Mrd. DM sind für ein *Sonderprogramm der Stadtentwicklung* in Ostdeutschland einzuplanen. Zwar ist die Sanierung des Gebäudebestands bereits weit vorangeschritten, doch längst noch nicht abgeschlossen. Mit dem Wegfall bisheriger Sonderförderungen und dem Eintreten von Sättigungstendenzen ist der Prozeß jedoch ins Stocken geraten. Auch der gravierende Leerstand ist für viele Wohnquartiere und Wohnungsbaugesellschaften zu einem schwerwiegenden Problem geworden. Mit dem Programm ist daher auch der Rückbau von Wohnraum zu unterstützen.

Mit diesem speziell für Ostdeutschland vorgesehenen Teil des Investitionsprogramms sind keineswegs alle Mittel für die neuen Bundesländer erfaßt. Auch aus den anderen Teilen (soziale und kulturelle Dienstleistungen, ökologischer Umbau) sollen erhebliche Anteile in die neuen Länder fließen. Da diese Gelder zudem nicht nur Investitionsmittel im engeren Sinne enthalten, wird mit dem Investitionsprogramm (zusam-

men mit der Weiterführung eines Solidarpakts, der geforderten Aufstockung der Gelder für aktive Arbeitsmarktpolitik und zusätzlichen Mitteln für einen Öffentlichen Beschäftigungssektor) gleichzeitig der teilweise dramatischen Haushaltsnotlage in Ostdeutschland entgegengewirkt.

### 9.3.3 Soziale und kulturelle Versorgung der Bevölkerung senkt die Beschäftigungsschwelle

Eine gut ausgebildete Bevölkerung ist eine notwendige Voraussetzung für den wirtschaftlichen Wohlstand und die politische Stabilität eines Landes. Bildungsausgaben sind daher als eine Investition in die Zukunft eines Landes par excellence anzusehen. In den ersten Dekaden der Entwicklung der Bundesrepublik wurde dem mit einem großen Gewicht der Investitionen für die Bildung Rechnung getragen. Von 1970 bis 1992 sank dann der Anteil der Bildungsinvestitionen (in der engen Abgrenzung der VGR) an den ohnehin stark schrumpfenden öffentlichen Investitionen von 23,8 vH auf nur noch 12 vH. Im Verlauf des Vereinigungsprozesses stiegen sie wieder leicht an, ohne allerdings ihr altes Niveau wieder zu erreichen (RWI 2000, S. 33).

Die aktuelle OECD-Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick“ zeigt, daß Deutschland in der Bildungsversorgung einige Defizite aufweist. Die gesamten Bildungsausgaben betrugen 1997 – aktuellere Zahlen liegen nicht vor – 5,7 vH des BIP und liegen damit unter dem Durchschnitt der OECD-Länder von rund 5,8 vH. Außerdem ist festzustellen, daß dieser Wert in den beiden Vorjahren um 0,1 bzw. 0,2 Prozentpunkte höher ausfiel.

Bei einer differenzierteren Betrachtung werden weitere Defizite erkennbar. So liegen die Ausgaben pro Schüler aus dem Primarbereich und dem Sekundarbereich I, sowohl absolut betrachtet als auch gemessen am BIP pro Kopf, unter dem OECD-Durchschnitt. In beiden Bereichen weist Deutschland auch ein ungünstigeres Verhältnis von Schülern je Lehrer auf als der OECD-Durchschnitt. Bei den Ausgaben pro Studierenden liegt Deutschland mit 9.466 \$ zwar über dem OECD-Mittel von 8.612 \$. Gemessen an der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands bleiben diese Ausgaben allerdings weit hinter den Werten vergleichbarer Länder wie Kanada, Schweiz und den USA zurück, die zwischen 14.809 \$ und 17.466 \$ pro Studierenden ausgeben.

Ein Blick auf die Entwicklung der Bildungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden für die Bereiche Kindergärten, außerschulische Jugendbildung, Schulen, Hochschulen, Weiterbildung, Förderungsmaßnahmen und die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern ergibt folgendes Bild:

*Tabelle 17: Bildungsausgaben I*

| Jahr | Bildungsausgaben<br>in Mio. DM | Steigerung gegenüber<br>dem Vorjahr | Anteil der Bildungs-<br>ausgaben am BIP |
|------|--------------------------------|-------------------------------------|---|
| 1993 | 158.556                        | 7,3 vH                              | 4,90 vH                                 |
| 1994 | 161.986                        | 2,2 vH                              | 4,77 vH                                 |
| 1995 | 168.610                        | 4,1 vH                              | 4,78 vH                                 |
| 1996 | 171.825                        | 1,9 vH                              | 4,79 vH                                 |
| 1997 | 173.380                        | 0,9 vH                              | 4,72 vH                                 |
| 1998 | 173.964                        | 0,3 vH                              | 4,58 vH                                 |

*Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Grund- und Strukturdaten 1999/2000*

Der zwischen 1993 und 1997 gesunkene Anteil der genannten Ausgaben am bundesrepublikanischen BIP mag zwar nur gering sein, aber gemessen an der Bedeutung der Aus- und Weiterbildung wäre ein Anstieg dieses Anteils notwendig, so daß es gerechtfertigt ist, in Deutschland von einer Unterinvestition in das „Humankapital“ zu sprechen. Gerade ein Vergleich mit den 1970er Jahren zeigt, in welchem Umfang Bildungsausgaben in den vergangenen 25 Jahren zurückgefahren wurden. So konnte beispielsweise 1970 bei den Bildungsausgaben ein Zuwachs von fast 25 vH verzeichnet werden und 1980 immerhin noch von 10,4 vH. Infolgedessen machten die Bildungsausgaben 1975 mit 5,53 vH und 1980 mit 5,24 vH des BIP einen wesentlich höheren Anteil aus als gegenwärtig.

Der geringe Anstieg der Bildungsausgaben ist vor allem vor dem Hintergrund des rasanten organisatorisch-technischen Wandels problematisch. Der strukturelle Wandel der Arbeitswelt sorgt gerade in den hoch industrialisierten Volkswirtschaften für Produktionsverfahren, die einen ständigen Anstieg des Ausbildungsniveaus der Arbeitskräfte verlangen. Somit ist alles in allem eine erhebliche Erhöhung der Investitionen in das „Humankapital“ unumgänglich. Ausgehend von den OECD-Zahlen sollte

sich die Bundesrepublik Deutschland beim Anteil der Bildungsausgaben am BIP an den Werten von Schweden oder USA orientieren, die im Jahr 1997 etwa 7 vH ihres BIP für Bildungsausgaben verwenden. Für das Jahr 1997 hätte dies für Deutschland nicht Bildungsausgaben in Höhe von 209 Mrd. DM (5,7 vH des BIP), sondern in Höhe von 256,7 Mrd. DM (7 vH des BIP) bedeutet, was eine Steigerung von 47,7 Mrd. DM zur Folge gehabt hätte. Da Deutschland in einigen Bereichen bereits sehr hohe Bildungsausgaben tätigt, die nicht zurückgefahren werden sollten, fällt der Rückstand in den Defizitbereichen um so größer aus. Konkret besteht ein Nachholbedarf bei den Schulen im Primarbereich und im Sekundarbereich I sowie im Hochschulbereich, der sich wie folgt quantifizieren läßt:

*Tabelle 18: Bildungsausgaben II*

|  | Primarbereich        | Sekundarbereich I    | Hochschulbereich     |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|
| Ist-Ausgaben in<br>Deutschland pro<br>Schüler/Student<br>(1997)    | 3.490 \$             | 4.652 \$             | 9.466 \$             |
| Soll-Ausgaben<br>pro Schüler/<br>Student                           | 5.300 \$             | 6.600 \$             | 15.000 \$            |
| Differenz pro<br>Schüler/Student                                   | 1.810 \$             | 1.948 \$             | 5.534 \$             |
| Anzahl betroffene<br>Schüler/Studenten<br>in Deutschland<br>(1998) | 3.648.200            | 5.219.000            | 1.635.200            |
| Mehrausgaben   | rund<br>11,9 Mrd. DM | rund<br>18,3 Mrd. DM | rund<br>16,3 Mrd. DM |
| Summe  | rd. 46,5 Mrd. DM     |                      |                      |

*Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung: Grund- und Strukturdaten 1999/2000, OECD: Bildung auf einen Blick, eigene Berechnungen*

Die jeweiligen Soll-Werte orientieren sich an den Ausgaben in wirtschaftlich starken Ländern, die in den verschiedenen Bereichen mehr Gelder ausgeben als Deutschland (vor allem USA, Schweden, Schweiz, Kanada). Als Umrechnungskurs für den US-\$ wurde ein Wechselkurs von 1,80 DM pro \$ unterstellt. Zentrale Elemente für ein entsprechendes Investitionsprogramm umfassen mindestens die folgenden Bereiche:

- *Allgemeinbildende Schulen (Primarbereich und Sekundarbereich I):* Ein erheblicher Nachholbedarf besteht bei der Anzahl der Lehrer. Exemplarisch läßt sich der zusätzliche Bedarf an Lehrern am Lehrer-Schüler-Verhältnis im Primarbereich aufzeigen. Während nach OECD-Angaben in Deutschland 21,6 Schüler auf einen Vollzeitlehrer kamen, lag der Wert in Norwegen und Schweden bei 12,6 bzw. 13,4. Wird als anzustrebendes Verhältnis der Wert 13,0 unterstellt, so hätte es für die 3.648.200 Schüler im Primarbereich 1998 nicht 170.684, sondern 280.630 Vollzeitlehrer geben müssen, was einer Steigerung von fast 65 vH entspricht. Insgesamt verlangen kleinere Klassen, neue Lehr- und Lernmethoden, eine Verbesserung der Berufsfrühorientierung und verstärkte Maßnahmen zur individuellen Förderung von Jugendlichen mehr Lehrkräfte. Notwendig sind zudem die flächendeckende Bereitstellung von familienfreundlichen Ganztagschulen, die Entwicklung von speziellen Bildungsangeboten für Benachteiligte, der Einsatz moderner Lehrmethoden an Stelle des Frontalunterrichts sowie eine Verbesserung der Lehrerfortbildung, damit die Lehrkräfte die notwendigen Innovationen entsprechend begleiten können. Schließlich ist auch an die materielle Ausstattung der Schulen zu denken, die sich nicht nur auf die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien beschränken darf, sondern generell modernisiert werden muß.

- *Hochschulen:* Bei den in aller Regel überfüllten und oftmals schlecht ausgestatteten Hochschulen besteht ein hoher Personalbedarf, der neben den Hochschullehrern auch den wissenschaftlichen Mittelbau betrifft. Ein erheblicher Investitionsbedarf ergibt sich zudem im Zusammenhang mit der Errichtung virtueller Hochschulen und Online-Studiengängen. Neben der Hardware ist hier vor allem an die Entwicklung von Online-Angeboten zu denken. Da die Produktionskosten einer Online-Unterrichtsstunde zur Zeit noch bei bis zu 100.000 DM liegen, sind in den nächsten Jahren Investitionen in Milliardenhöhe erforderlich, um ent-

sprechende Studienangebote unterbreiten zu können. Darüber hinaus sollten auch in anderen Bereichen der Aus- und Weiterbildung höhere Ausgaben erfolgen, die zu den rd. 46,5 Mrd. DM hinzukommen. Neben der Ausbildung im dualen System ist hier vor allem an den Bereich der beruflichen und gesellschaftspolitischen Weiterbildung zu denken.

- *Berufsschulen bzw. duale Ausbildung:* Der beschriebene personelle und materielle Nachholbedarf auf dem Gebiet der allgemeinbildenden Schulen gilt im wesentlichen auch für die berufsbildenden Schulen bzw. für das gesamte System der dualen Ausbildung. Zusätzlich ist in diesem Bereich eine Verbesserung der ausbildungsbegleitenden Maßnahmen zur Reduktion der Abbrecherquote von Auszubildenden erforderlich. Außerdem sollten verstärkt Anstrengungen unternommen werden, um das Instrument der Verbundausbildung (bei ihr betreiben mehrere Betriebe, die alleine nicht in der Lage sind, einen Ausbildungsplatz bereitzustellen, gemeinsam die Ausbildung) stärker zu nutzen.

- *Weiterbildung:* Zur Förderung der Weiterbildung zählt in erster Linie eine Verbesserung der Weiterbildungsinfrastruktur. Hierzu gehört vor allem die Verbesserung der informations- und kommunikationstechnologischen Ausstattung im gesamten Bildungsbereich, um den dort anzutreffenden Modernisierungstau aufzulösen. Nur ein flächendeckendes Netz gut ausgestatteter Weiterbildungsträger bietet die Voraussetzungen dafür, daß alle Bürgerinnen und Bürger die für den beruflichen Alltag zwingend erforderliche Medienkompetenz erwerben können. Die Förderung des „Humankapitals“ eignet sich hervorragend für die Ansiedlung der Weiterbildung im Öffentlichen Beschäftigungssektor. Hierzu gehört nicht nur die Durchführung von weiterbildenden Maßnahmen. Erforderlich ist zudem eine möglichst genaue Analyse des Weiterbildungsbedarfs einzelner Regionen, Betriebe und Beschäftigter. Nur so kann es gelingen, Qualifizierungsangebote zu konzipieren, die dem Bedarf der Beschäftigten entsprechen. Standardisierte Angebote, die für eine anonyme Masse gedacht sind, eignen sich wenig, um die höchst unterschiedlichen individuellen Interessen und Bedürfnisse der Betriebe und Beschäftigten zu befriedigen. Umfassende Qualifikationsbedarfsanalysen finden allerdings in der Praxis äußerst selten statt. Auch in diesem Bereich könnten im Rahmen eines Öffentlichen Beschäftigungssektors die notwendigen Untersuchungen für Betriebe und Regionen durchgeführt werden. Ein wei-

teres Betätigungsfeld besteht in der Beseitigung der derzeit noch vorherrschenden Intransparenz hinsichtlich der Weiterbildungsangebote. Die Vielzahl der Weiterbildungsträger mit ihrem unübersichtlichen Angebot macht es für an Weiterbildung Interessierte außerordentlich schwierig, geeignete Kurse herauszufinden. Zur Erhöhung der Transparenz und zur intensiveren Beratung weiterbildungswilliger Personen bietet sich z.B. die flächendeckende Einrichtung von Weiterbildungsverbünden an, so wie dies mittlerweile in Schleswig-Holstein richtungsweisend geschehen ist. Weitere Betätigungsfelder für den Öffentlichen Beschäftigungssektor liegen in der Unterstützung der Verbundausbildung, der Qualifizierung der Weiterbildner, damit diese den modernen inhaltlichen und methodischen Anforderungen gerecht werden, der Evaluation von Maßnahmen zur Erhöhung der Weiterbildungsqualität und bei Jobrotations-Programmen. Auch die betriebliche Weiterbildung ist stark verbesserungsbedürftig. Immer mehr Beschäftigte müssen ihre Freizeit für betriebliche Weiterbildung nutzen, in den Betrieben wird Weiterbildung unter reinen – kurzfristigen – Kostengesichtspunkten betrachtet und Weiterbildungskosten werden externalisiert.

Daß die hier beschriebenen massiven Defizite im Bildungsbereich nicht längst mit entsprechenden Programmen angegangen wurden, muß verwundern, da gerade der Bildungsbereich von der „modernen“ Sozialdemokratie vom Typ Schröder/Blair doch als zentrale gesellschaftliche Aufgabe postuliert wird. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sieht im Rahmen ihres geforderten Investitionsprogramms zusätzliche Ausgaben von 25 Mrd. DM für die Bildung vor, wobei der Schwerpunkt auf der Einstellung von Lehrpersonal an Schulen und Hochschulen liegt. Da sich mit der demographischen Entwicklung die Situation im Bildungsbereich zumindest teilweise entspannt – die Weiterbildungsaufgaben werden weiterhin zunehmen –, ist auch mit diesem deutlich unter den OECD-Empfehlungen liegenden Finanzvolumen eine erheblich bessere Bildungsversorgung der Bevölkerung gewährleistet.

Ergänzend wird ein Kultursonderprogramm in Höhe von 5 Mrd. DM vorgeschlagen, das sich vor allem an die Kommunen wendet. Damit sollen vielfältige soziale und kulturelle Aktivitäten und Einrichtungen unterstützt werden, die zum großen Teil in der Vergangenheit stark vernachlässigt und abgebaut wurden: Kinderbetreuung in Horten, öffentliche Bi-

bliotheken, Jugendzentren, lokale Kultureinrichtungen und auch Aktivitäten zur Bekämpfung des Rechtsextremismus.

Investitionen in die soziale und kulturelle Versorgung der Bevölkerung verbessern neben ihrem unmittelbaren Zweck auch grundlegend die Qualifikation der Beschäftigten. Da ein solches Ausgabenprogramm sehr personalintensiv ist, sind die Beschäftigungseffekte vergleichsweise groß. Da außerdem mit der Erbringung der Dienstleistung „Lernen“ keine materielle Produktion verbunden ist, sind die Stoffverbräuche und damit die ökologische Belastung dieser Ausgaben gering.

### 9.3.4 Der ökologische Umbau erfordert enorme Investitionsanstrengungen

#### *Bestehende Verpflichtungen zur CO<sub>2</sub>-Minderung*

Die Bundesrepublik steht umwelt- und energiepolitisch aufgrund der national wie international eingegangenen Selbstverpflichtungen zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen vor großen Herausforderungen: Die rot-grüne Koalition hat in ihrer Koalitionsvereinbarung das Ziel der Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen um 25 vH bis zum Jahr 2005 gegenüber 1990 bekräftigt. Mit dem Kyoto-Protokoll im Kontext der UN-Klimarahmenkonvention hat sich die Europäische Gemeinschaft verpflichtet, die Emissionen bis 2008/2012 um 8 vH gegenüber 1990 zu senken. Auf Deutschland entfällt dabei eine Minderungsverpflichtung bei Emissionen der sechs „Treibhausgase“ von 21 vH. Bis zum Jahr 2050 ist gar eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von etwa 80 vH (!) erforderlich, um den Treibhauseffekt zu begrenzen. Insofern stehen die größten Anforderungen an den Strukturwandel von Wirtschaft und Gesellschaft in den Industriestaaten noch bevor.

Im Vergleich zu 1990 wurde 1999 in Deutschland eine CO<sub>2</sub>-Minderung von etwa 15 vH bzw. ein Abbau von 155 Mio. t CO<sub>2</sub> erreicht. Dies ist allerdings im wesentlichen ein Effekt des Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern. So entfällt mehr als die Hälfte der erreichten CO<sub>2</sub>-Minderung – etwa 86 Mio. t – auf die Jahre 1990 bis 1992. Eine effektive Reduktion ist dagegen in den alten Bundesländern nicht gelungen. In sektoraler Perspektive zeigt sich, daß in den Bereichen Verkehr

und private Haushalte die Emissionen im Zuge wachsenden Energieverbrauchs sogar zunehmen, während Industrie, Kleinverbrauch (Dienstleistungen u.ä.) sowie Kraftwerkswirtschaft z.T. deutliche Rückgänge verzeichnen.

#### *Bisher relativ einfache Minderungserfolge*

Da CO<sub>2</sub>-Emissionen wesentlich auf die Umwandlung von fossiler Energie zurückgehen, ist neben dem vermehrten Einsatz von CO<sub>2</sub>-ärmeren Energieträgern eine höhere Energieeffizienz entscheidend. Die Steigerungsraten der Energieeffizienz sind jedoch rückläufig, wie die jüngste umweltökonomische Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes zeigt. Bei Energie sind die Produktivitätszuwächse (reales BIP je Energieeinheit) von jährlich durchschnittlich 2,2 vH während der 80er Jahre auf 1,6 vH während der 90er Jahre gesunken – und zwar trotz des Struktureffekts aufgrund der Modernisierung in Ostdeutschland. Ähnliches gilt für den Abbau der CO<sub>2</sub>-Intensität (produzierte Güter je Emissionseinheit).

Dies läßt sich auch an der Struktur der Beiträge zur CO<sub>2</sub>-Minderung illustrieren: Zwischen 1991 und 1998 sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen per Saldo um ca. 91 Mio. t gesunken. Durch das Wachstum bei der inländischen Wertschöpfung sind allerdings Mehremissionen von 69 Mio. t entstanden. Dem stehen Minderungen aufgrund des Strukturwandels (74 Mio. t), der geringeren Energieintensität (66 Mio. t) und des stärkeren Einsatzes CO<sub>2</sub>-ärmerer Energieträger (21 Mio. t) gegenüber. In Zukunft kann mit gravierenden Emissionsrückgängen aufgrund von (ostdeutschem) Strukturwandel nicht mehr gerechnet werden. Anders formuliert: Um aus anderen Gründen erwünschtes Wirtschaftswachstum umweltpolitisch „zulassen“ zu können, muß die Energieproduktivität deutlich gesteigert und die CO<sub>2</sub>-Intensität durch Änderungen im Mix der eingesetzten Primärenergie zugunsten regenerativer Energien und eines vermehrten Einsatzes von Gas über den aktuellen Trend hinaus gesenkt werden.

#### *Zur Verfügbarkeit fossiler Energien*

Es sprechen jedoch auch „rein“ ökonomische Gründe für einen forcierten Strukturwandel: Weniger durch die Euro-Schwäche als vielmehr durch

die in Dollar ausgedrückte Verteuerung von Mineralöl und – in Folge der Preiskolonne – bei Erdgas steigt die Belastung der deutschen Volkswirtschaft beim Bezug von fossilen Energien. Im ersten Halbjahr 2000 hat sich allein der Mineralölimport um 140 vH auf 20,3 Mrd. DM verteuert – bei nahezu konstanter Einfuhr im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Mineralöl muß zu fast 100 vH importiert werden, bei Erdgas liegt die Nettoimportquote bei über 80 vH.

Die bedeutendsten Vorräte an Mineralöl liegen auf mittlere Sicht in den OPEC-Ländern und in Rußland. Die durch die Ölpreissteigerungen der 70er Jahre angestoßene Förderung von bis dahin eher unwirtschaftlichen Vorräten im OECD-Raum wird in den nächsten zehn Jahren weitgehend erschöpft sein bzw. zurückgehen. Wenn diese Fördermengen der OECD-Länder und anderer kleinerer Anbieternationen abnehmen bzw. entfallen, droht erneut eine Preissetzungsmacht der „klassischen“ Anbieter, insbesondere der OPEC. Der Markt würde vom Nachfrage- zum Anbietermarkt zu Lasten der Industrienationen. Die aktuelle Ölpreisentwicklung ist insoweit kaum mehr als ein „Vorgeschmack“ – damit aber auch ein Hinweis auf den Handlungsbedarf innerhalb der Industrieländer.

Ähnliches gilt für die Gasreserven: allein Rußland verfügt über knapp ein Drittel der sicher gewinnbaren Vorräte, gefolgt von Iran mit 15 vH. Im Nahen Osten insgesamt befinden sich rund 32 vH aller Reserven. Erdgas stellt bei der Verringerung der CO<sub>2</sub>-Intensität im Energieverbrauch einen begehrten Energieträger dar. Mit erheblichem Nachfragezuwachs ist auch zu rechnen, weil die Erzeugung von Strom und Wärme auf Gasbasis die relativ höchsten Wirkungsgrade aufweist und daher aktuell auch aus Kostengründen attraktiv ist. Schließlich ist in Rechnung zu stellen, daß Rußland seine Energieexporte nach einer Wiederherstellung der eigenen Wirtschaftskraft drosseln könnte, um den wachsenden Eigenverbrauch sicherstellen zu können.

#### *Maßnahmen für einen forcierten Strukturwandel*

Vor diesem Hintergrund sprechen sowohl ökologische als auch ökonomische Gründe dafür, den Energieeinsatz und die Emissionen in möglichst kurzer Frist deutlich abzusenken. Entsprechende Einsparpotentiale sind vorhanden. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen sind sie je-



doch nicht ohne weiteres realisierbar. So waren bisher die Preise für Energie zu niedrig, so daß die Amortisationsfrist für Einsparmaßnahmen zu lang ausfiel bzw. auch dauerhaft keine Amortisation erreicht werden konnte. Unter dem Regime höherer Energiepreise sind die Anreize zur Energieeinsparung zwar gewachsen. Den Akteuren werden durch die höheren Preise jedoch kurzfristig Mittel entzogen, die damit nicht mehr für entsprechende Investitionen zur Verfügung stehen. Über ein ökologisch orientiertes Investitionsprogramm soll diese Lücke überbrückt und der notwendige Strukturwandel forciert werden.

### *Maßnahmen im Wohnungs- und Gebäudebestand*

Kurzfristig sind Einsparpotentiale vor allem im Gebäudebereich sowie bei Heizungsanlagen realisierbar. Nach Ergebnissen verschiedener Enquetekommissionen des Deutschen Bundestages ließen sich rund 75 vH des Energiebedarfs im Gebäudebereich bei Anwendung moderner Technik bzw. verbessertem Wärmeschutz einsparen. Im Gebäudebereich entsprechen rund 80 vH des Bestandes nicht den Anforderungen der Wärmeschutzverordnung von 1983. Die bevorstehende Energieeinsparverordnung wird zwar durch Neufassung von Wärmeschutz- und Heizungsanlagenverordnung höhere Standards für den Neubau vorschreiben. Aufgrund des geltenden Rechts sind gravierende Eingriffe im Gebäudebestand aber nicht zu erwarten. Kurzfristig lassen sich daher Fortschritte bei der Energieeinsparung nur durch entsprechende Fördermaßnahmen erzielen.

Die Förderung über zinsbegünstigte Kredite durch die CO<sub>2</sub>-Minderungsprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Gebäudebestand reicht dazu nicht aus. Auch die Verwendung eines Teils der Zinseinsparungen aus dem Bundeshaushalt in Folge der geringeren Bundesschuld aufgrund der Mehreinnahmen aus UMTS-Lizenzern lösen greift zu kurz.

Die Energieeinsparung im Gebäudebereich läßt sich auf verschiedenen Wegen forcieren:

- Die Zinsbegünstigung von aktuell Prozentpunkten gegenüber dem Marktzins im Rahmen bestehender KfW-Programme soll ausgebaut werden. Mit jedem „Zinsschritt“ erweitert sich der Kreis potentieller Investoren. Das kann etwa durch die im Zukunftsinvestitionsprogramm der

Bundesregierung zusätzlich vorgesehenen Mittel von 400 Mio. DM jährlich geschehen.

- Darüber hinaus soll die Energieeinsparung im Gebäudebestand durch Gewährung von Investitionszuschüssen gesteigert werden. Zuschußfähig sollen Investitionen sein, durch die die Standards der Wärmeschutzverordnung von 1993 für die Neubauten – also ein Energieverbrauch von ca. 100 kWh/m<sup>3</sup> je Jahr – erreicht bzw. unterboten werden. Da hier größere Kosten anfallen, ist es gerechtfertigt, anstelle der Zinsverbilligung ein Zuschußprogramm aufzulegen. Da solche Investitionen nach novelliertem Mietrecht umlagefähig sein werden, entsteht nicht nur ein Investitionsanreiz. Auch das Eigentümer-Nutzer-Dilemma im Bereich Mietwohnungen würde durch die Zuschüsse entschärft. Konkurrenzen zwischen beiden Förderprogrammen entstehen durch die unterschiedlich hohen Anforderungen an die Energieeinsparung nicht.

Durch den Ausbau der Förderung bei Energieeinsparberatungen lassen sich Potentiale erschließen, die bisher allein daran scheitern, daß die Eigentümer bzw. Nutzer von Gebäuden über die bestehenden Möglichkeiten nicht informiert sind. Der Einsatz eines Teils der Zinseinsparungen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen reicht für ein umfangreiches Programm zur Wärmedämmung keineswegs aus. Deshalb fordern wir im Rahmen unseres Investitionsprogramms den Einsatz von 20 Mrd. DM für diesen Zweck. Darin eingeschlossen ist neben den oben beschriebenen Maßnahmen auch ein Programm zur Verbesserung der Wärmedämmung an öffentlichen Gebäuden.

### *Maßnahmen im Energiesektor*

Um die Energieeffizienz im Bereich Kraft- und Heizwerke zu steigern, sind die Maßnahmen zum Ausbau regenerativer Energien sowie zur Sicherung bzw. zum Ausbau von Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) zu ergänzen. Ansatzpunkte bietet neben dem KWK-Ausbau der Ausstieg aus der Atomenergie. Durch AKW-Stillegungen werden mittelfristig rund 23 Gigawatt installierter Leistung entfallen. An diese Stelle müssen ökologisch verträgliche Strukturen wie KWK treten. Dies ist durch eine forcierte Einführung von Energiedienstleistungen – etwa Contracting – im Sinne einer Vermeidung von Energieverbrauch anstelle des Prin-



zips „Verkauf von Energie“ zu ergänzen. Dazu bedarf es geeigneter ordnungsrechtlicher Rahmenbedingungen sowie einer Förderung entsprechender Anbieter bzw. der Herstellung von Öffentlichkeit zur Verbreitung des Contracting-Gedankens. Die Stilllegung von AKW bietet eine einmalige Chance, einen erheblichen Anteil des Energiemarktes von der Energieversorgung zur Energiedienstleistung umzustrukturieren. Immerhin resultieren ca. 30 vH des Stromverbrauchs bzw. 11 vH des Energieeinsatzes aus Atomenergie.

### *Gewerbliche Wirtschaft, Handel und Dienstleistungen*

Auch im Bereich der gewerblichen Wirtschaft erscheint es sinnvoll, Mittel zur Finanzierung von Investitionen für eine bessere Energieeffizienz bereitzustellen. Dadurch lassen sich der notwendige Strukturwandel initiieren und die effektiven Investitionskosten gering halten. Die Förderung soll an der Energieintensität der einzelnen Sektoren ausgerichtet und nach den erzielbaren Energieeinsparungen gestaffelt werden. Dabei müßte jedoch die durch die kürzlich erneuerte Selbstverpflichtung zur Verringerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen angestrebte Energieeinsparung übertroffen werden. Als Investition im Sinne dieser Förderoption sollen zudem nicht nur Prozeßenergien, sondern auch Aufwendungen zur Verringerung der Energieintensität der Produkte gelten.

Bei Förderung von und Stromerzeugung durch Kohle wird der Strukturwandel zu weiteren Anpassungsproblemen führen. Daher soll die regionale Strukturförderung aufgestockt und deren Zielrichtung modifiziert werden, um den betroffenen Regionen struktur- und beschäftigungspolitisch neue Perspektiven zu eröffnen. Statt Strukturkonservierung durch bloße Ausgleichshilfen zu betreiben, läßt sich der Strukturwandel aktivieren. Für derartige Umstellungen im Energiesektor werden 2,5 Mrd. DM veranschlagt.

### *Forschung, Entwicklung und Markteinführung*

Eine Reihe von Vorhaben zur effizienteren Energienutzung befindet sich derzeit noch in der Konzeptions- und Entwicklungsphase. Die Brennstoffzelle gilt als wegweisende Umwandlungstechnik sowohl in der statio-

nären wie in der mobilen Anwendung. Allerdings mangelt es bislang an realisierbaren Vorstellungen, wie der benötigte Brennstoff – etwa Wasserstoff – in entsprechenden Mengen zu vertretbaren Kosten umweltfreundlich erzeugt und wie die entsprechende Logistik gewährleistet werden kann. Wieder andere Techniken bedürfen noch der Erprobung bzw. Verbesserungen bei den notwendigen Werkstoffen.

Andere Optionen – etwa erneuerbare Energieträger – haben auf Basis aktuell geltender Preise noch keine Marktreife erlangt. Derzeit werden rund 200 Mio. DM aus dem Ökosteuer-Aufkommen für die Markteinführung erneuerbarer Energien eingesetzt. Im Bereich konventioneller Energieträger sollten Konzepte zur Verbesserung bestehender Anlagen geprüft werden. So ließe sich durch die Steigerung von Wirkungsgraden – etwa bei der Kohlevergasung – die Energieeffizienz des aktuellen Kraftwerksparks steigern. Für diesen Bereich sind in dem von uns geforderten Investitionsprogramm 2,5 Mrd. DM eingeplant.

### *Maßnahmen im Verkehrssektor*

Eine große Bedeutung für den ökologischen Umbau hat die Verkehrspolitik. Neben erheblichen absoluten Schadstoffmengen, Flächenverbrauch und Lärmemission ist dieser Bereich auch weiterhin in seinem Umweltverbrauch gewachsen. Die Erreichung des CO<sub>2</sub>-Reduktionsziels droht gerade auch durch den wachsenden CO<sub>2</sub>-Ausstoß des Verkehrsbereiches zu scheitern.

Neben dem Ziel der Verkehrsvermeidung spielt natürlich auch das Gewicht der Verkehrsträger eine große Rolle. In den letzten zehn Jahren hat der Straßenverkehr weiter kräftig an Bedeutung gewonnen. Die Transportleistung des individuellen Personenverkehrs ist von 1991 bis 1998 um 5,9 vH gestiegen. Damit nimmt er mit 80,8 vH die absolut dominierende Stellung ein. Für den Personenverkehr mit der Bahn gibt es keine aussagekräftigen Zahlen für die Entwicklung in der vergangenen Dekade, doch sein Anteil ist mit 7,1 vH vergleichsweise bedeutungslos. Die restliche Verkehrsleistung verteilt sich auf den öffentlichen Straßenpersonenverkehr (8,1 vH) und den Luftverkehr (4 vH).

Die Situation im Güterverkehr sieht noch viel dramatischer aus. Zwischen 1991 und 1998 hat die Transportleistung des Straßengüterverkehrs

um 28,6 vH zugenommen, die des Schienengüterverkehrs um 8,2 vH abgenommen. Auf der Straße wurden 1998 67,4 vH der Güter transportiert, auf der Schiene lediglich 15,7 vH. Der Rest entfiel auf die Binnenschifffahrt (13,7 vH) und Rohrfernleitungen (3,2 vH) (Bundesministerium für Verkehr 2000, S. 8ff). In diesen Zahlen drückt sich die jahrelange Vernachlässigung der Bahn aus, die in Schlagzeilen über Pannen, Unfälle und Verspätungen nur ihre dramatische Zuspitzung erfahren hat. Im Zuge der Privatisierung der Bahn wollte die Bundesregierung jährlich 10 Mrd. DM für die Sanierung des Streckennetzes bereitstellen. Bis auf die ersten Jahre sind Leistungen in dieser Höhe nie erfolgt (1998 betrugen die Investitionen des Bundes in die Schieneninfrastruktur gerade noch 5,7 Mrd. DM). Der tiefere Zweck der Bahnreform war der ordnungspolitisch gewollte Rückzug des Staates zusammen mit dem Abbau der Defizite und kein leistungsfähiger Schienenverkehr, der einen wachsenden Anteil der Verkehrslasten in einer ökologisch weit weniger belastenden Form als der Straßenverkehr wahrnehmen könnte.

Mit dem Regierungswechsel ging eine höhere Förderung der Bahn einher. Im Investitionsprogramm der Bundesregierung für die Jahre 1999 bis 2002 sind für die Schieneninfrastruktur 25,8 Mrd. DM vorgesehen. Dazu kommen Investitionen aus Eigenmitteln der Bahn von 3,6 Mrd. DM und von 0,24 Mrd. DM seitens der EU. Zusammen mit zusätzlich jährlich 2 Mrd. DM aus den Zinsersparnissen, die sich aus den Einnahmen der UMTS-Versteigerung ergeben, finanziert die Bundesregierung die Bahn also derzeit mit gut 10 Mrd. DM pro Jahr (Bundesministerium für Verkehr 2000, S. 51ff.). Deutlich mehr als zu Zeiten der Vorgängerregierung, aber eben gerade soviel, wie bei der Privatisierung der Bahn vorgesehen war – und auch gerade soviel, wie in das Bundesfernstraßennetz investiert wird.

Die längerfristigen Investitionsentscheidungen für den Verkehr bis zum Jahre 2015 werden mit dem überarbeiteten Bundesverkehrswegeplan getroffen. Eine kräftige Erhöhung der Mittel für Investitionen in das Schienennetz ist derzeit aber nicht absehbar. Das nach den bisherigen Planungen vorgesehene Szenario bleibt in seiner ökologischen Wirkung dann auch eher bescheiden: Der Anteil der Schiene im Personenverkehr soll von 7,1 vH auf 8,7 vH gesteigert werden, im Güterverkehr von 15,7 vH auf 24,3 vH (Bundesministerium für Verkehr 2000, S. 61). Ganz abgesehen davon, daß bezweifelt werden kann, ob die geplanten Investitionen

tatsächlich ausreichen werden, um selbst diese bescheidenen Zuwächse zu realisieren und zumindest eine Trendumkehr einzuleiten, bleiben die Ziele weit hinter den Erfordernissen einer ökologischen Verkehrswende zurück. Um die Eisenbahn tatsächlich zu einem leistungsfähigen Verkehrsträger auszubauen, fordern wir zusätzliche Investitionen von 20 Mrd. DM jährlich, die vorrangig für die Beseitigung von Schäden am gesamten Streckennetz und weniger für Prestigeobjekte zu verwenden sind. Neben notwendigen Schnellbahnstrecken sollen auch sinnvolle Nahverkehrsstrecken neu gebaut werden, die Verzahnung mit den anderen europäischen Bahnlinien verbessert, die Schnittpunkte mit anderen Verkehrsträgern ausgebaut und vor allem Güterumschlagsplätze ausgeweitet werden. Bisher arbeiten gerade sieben Güterverkehrszentren, und nach Pressemitteilungen soll die Zahl der Containerumschlagsplätze sogar drastisch abgebaut werden.

Gespart werden kann dagegen im Bundesfernstraßenbau. Lediglich Projekte, die einen „Flaschenhalseffekt“ verhindern, und reine Erhaltungsinvestitionen sind bei einer klaren Präferenz für die Bahn noch notwendig und ökologisch vertretbar. Die dadurch eingesparten Mittel werden umgewidmet, um vor allem eine groß angelegte Förderung für bauliche Maßnahmen der Verkehrsberuhigung in den Städten zu ermöglichen. Ein kleinerer Teil wird für den weiteren Ausbau des Radwegenetzes verwendet.

Auch der öffentliche Personennahverkehr muß stärker unterstützt werden. Derzeit wird er von der öffentlichen Hand mit jährlich 30 Mrd. DM subventioniert (davon 15 Mrd. DM aus Bundesmitteln). Dies schließt sowohl klassische Investitionsmittel als auch einen Beitrag zur Deckung der Personal- und Betriebskosten ein. Der Förderungsbetrag muß um zusätzliche 15 Mrd. DM erhöht werden. Damit soll der Ausbau der Streckennetze, Investitionen für völlig barrierefreie Personenbeförderung und der Ausbau von bike&ride- und park&ride-Anlagen finanziert werden. Aber auch laufende Transfers, um kürzere Taktzeiten, eine bessere Versorgung in den Abendstunden und niedrigere Preise zu ermöglichen, können damit umgesetzt werden. Mit der gleichen Zielsetzung soll der von den Landesregierungen organisierte regionale Eisenbahnverkehr mit zusätzlichen 10 Mrd. DM unterstützt werden.

Keineswegs nur in Ostdeutschland (auch wenn die Ausstattung dort noch signifikant schlechter ist) gibt es in der Infrastruktur zur Wasserver- und -entsorgung erhebliche Mängel. Die Verluste im Wasserleitungsnetz betragen in Westdeutschland im Durchschnitt 7,8 vH des Wasserverbrauchs, in Einzelfällen sogar deutlich mehr (Bayern 14,5 vH). Seit Anfang der neunziger Jahre nehmen diese Verluste wieder zu – ein klares Indiz für eine zu geringe Investitionstätigkeit auf diesem Gebiet. Ähnlich sieht es bei Abwässern aus: auch in Westdeutschland sind ein Drittel des Kanalnetzes (das sind über 5.000 Kilometer) älter als 50 Jahre (RWI 2000, S. 81ff). Schadhafte Wasserleitungen erhöhen den Verbrauch einer knappen Ressource, schadhafte Kanäle führen zum Versickern von ungeklärten Abwässern. Abhilfe ist aus ökologischen Gründen also dringend geboten. Wir fordern deshalb für diesen Bereich zusätzliche Aufwendungen von 10 Mrd. DM.

Tabelle 19: Investitionsprogramm für mehr Beschäftigung

|   |                      |
|---|----------------------|
| <i>Sonderprogramm Aufbau Ost</i>  |                      |
| Erneuerung der öffentlichen Infrastruktur der Länder und Kommunen in Ostdeutschland | 30,0 Mrd. DM         |
| Zielgerichtete Investitionsförderung für ostdeutsche Unternehmen                    | 5,0 Mrd. DM          |
| Stadtentwicklungsförderung (einschließlich Rückbau) in Ostdeutschland               | 5,0 Mrd. DM          |
| <i>Bildungs- und Kulturprogramm</i>   |                      |
| Bildungsprogramm einschl. Hochschulen   | 25,0 Mrd. DM         |
| Kultursonderprogramm  | 5,0 Mrd. DM          |
| <i>Ökologisches Investitionsprogramm</i>  |                      |
| Eisenbahninfrastruktur  | 20,0 Mrd. DM         |
| ÖPNV  | 15,0 Mrd. DM         |
| Regionale Bahnverkehre  | 10,0 Mrd. DM         |
| Modernisierung Wasserver- und -entsorgung   | 10,0 Mrd. DM         |
| Energieeinsparung Gebäude   | 20,0 Mrd. DM         |
| Kraftwerke/Energieforschung   | 2,5 Mrd. DM          |
| Regionalhilfen/private Wirtschaft/Produktdesign                                     | 2,5 Mrd. DM          |
| <b>Insgesamt</b>  | <b>150,0 Mrd. DM</b> |

### 9.3.5 Ein anderes Finanzierungsszenario für den ökologischen Umbau: Eine novellierte ökologische Steuerreform

Auch ohne eine zusätzliche Kreditaufnahme ließe sich mittelfristig ein ökologisches Investitionsprogramm durchführen. Hier bietet es sich an, die der 1999 eingeführten Ökosteuer attestierte „doppelte Dividende“ vom Kopf auf die Füße zu stellen: So hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits in ihren früheren Gutachten die Verwendung für die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge kritisiert. Zielgerichtet wäre ein doppeltes Anreizsystem aus „negativem Preisanreiz“ und „positivem Investitionsanreiz“ in ökologisch erwünschte Projekte und Maßnahmen. Die aktuelle Ökosteuer setzt jedoch auf der Ebene der Endenergie an und beruht angesichts der auf Kraftstoffe und Strom beschränkten Steuerdynamik und der reduzierten Steuersätze in einigen Bereichen der privaten Wirtschaft auf einer unzureichenden Bemessungsgrundlage.

Wir schlagen daher vor, ab 2003 eine veränderte Bemessungsgrundlage auf Basis der Primärenergie einzuführen, dabei die Ökosteuer auf Dauer zu dynamisieren und keine reduzierten Steuersätze für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft mehr vorzusehen. Erneuerbare Energien sind von der Steuer freizustellen, um einen zusätzlichen Anreiz für ihren Ausbau zu schaffen. Demgegenüber muß Uran besteuert werden, um keinen Wettbewerbsvorteil gegenüber der Stromerzeugung aus konventionellen bzw. erneuerbaren Energien zu erzeugen. Darüber hinaus sind ökologisch dysfunktionale Steuerbegünstigungen abzubauen. Nur dann würde das Etikett einer ökologischen Steuerreform zutreffen. Die gegenüber der heutigen Finanzplanung resultierenden Mehreinnahmen sollen in das ökologische Investitionsprogramm fließen und damit das oben erwähnten doppelte Anreizsystem realisieren.

Tableau für eine Novelle der ökologischen Steuerreform

- Umstellung der Besteuerung auf Ebene der Primärenergie
- Steuerbefreiung nur für erneuerbare Energien
- Stetige Dynamisierung der Steuersätze auf Dauer um 7 vH pro Jahr
- Besteuerung von Uran nach dem Primärenergieeinsatz
- Wegfall der Ausnahmeregelungen für einzelne Verbrauchsfelder
- Abbau ökologisch nachteiliger Subventionen im Steuerrecht

Im Gegenzug wird die „Ökosteuer I“ auf Kraftstoffe, Heizöl, Gas und Strom aufgehoben, um eine einheitliche Steuersystematik zu erreichen und nicht sowohl eine Primärenergie- wie eine Endenergiesteuer nebeneinander bestehen zu lassen. Dadurch wird zunächst das bereits „vor Ökosteuer“ bestehende Niveau bei der Besteuerung von Mineralöl und Gas wieder hergestellt.

Die novellierte „Ökosteuer II“ wird ab 2002 in Anlehnung an das einschlägige DIW-Modell von 1994 erhoben. Dessen Steuermodell ist so angelegt, daß eine reale Steigerung des Preises um 7 vH je Jahr auf einen mittleren Grundpreis von 9 DM je Gigajoule (GJ) für fossile Energien (ohne Verbrauchsteuern) erreicht wird. Im 1. Jahr ergibt sich so ein Steuersatz von 0,63 DM/GJ Energiegehalt (=7 vH von 9 DM). Daraus resultiert als Berechnungsgrundlage für den Steuersatz im 2. Jahr ein Betrag von 9,63 DM, so daß als zusätzlicher Steueraufschlag 0,67 DM (=7 vH von 9,63 DM) anfallen. Zusammen mit den 0,63 DM aus dem 1. Jahr ergibt sich damit im 2. Jahr ein Steuersatz von 1,30 DM usw. Als Beginn der Besteuerung war das Jahr 1995 vorgesehen, so daß im Jahr 2002 als 8. Jahr ein Steuersatz 6,50 DM erreicht worden wäre.

Da mit der „Ökosteuer II“ die „Ökosteuer I“ abgelöst und eine Dynamisierung erreicht werden soll, setzen wir im Eingangsjahr einen Steuersatz von 3,62 DM an, der dem 5. Jahr der Besteuerung im DIW-Modell entspricht. Daraus resultieren zunächst effektiv – also nach Abzug der „Ökosteuer I“ – rund 23 Mrd. DM an Einnahmen, die bis zum Jahr 2010 auf knapp 120 Mrd. DM anwachsen. Den anteilig größten Beitrag leisten in Relation zum Verbrauch Mineralöl und Gas, gefolgt von Atomstrom und Steinkohle. Dabei ist unterstellt, daß der Verbrauch von Stein- und Braunkohle aufgrund der erstmaligen Besteuerung kurzfristig erheblich abnimmt, ab dem Jahr 2005 weiter um 5 vH je Jahr sinkt und nur teilweise durch einen Mehrverbrauch von Mineralöl sowie von Gas ersetzt wird. Atomstrom wird soweit berücksichtigt, wie es nach den Vereinbarungen zum Atomkonsens zu erwarten ist. Mittelfristig wird unserem Szenario entsprechend nur der Gasbedarf ansteigen, während auch Mineralöl ab 2005 weniger nachgefragt wird. Im Ergebnis nimmt der Verbrauch fossiler Energien sowie von Atomstrom bis zum Jahr 2010 um rund 14 vH ab, wobei der negative Preisanreiz der Steuer durch den „positiven“ Anreiz vermehrter Energieeinsparung aufgrund der Verwendung der Steuerein-

nahmen ergänzt wird. Im Gegenzug wird der Anteil der erneuerbaren Energien zunehmen. Zusammen mit dem „Erneuerbare-Energien-Gesetz“, verschiedenen Förderprogrammen sowie der hier vorgesehenen Befreiung von der Ökosteuer für erneuerbare Energien bestehen damit gute Aussichten, das von der Politik ausgegebene Ziel einer Verdopplung des Anteils regenerierbarer Energien binnen zehn Jahren zu erreichen bzw. zu übertreffen.

*Tabelle 20: Aufkommen aus der novellierten Ökosteuer in Mrd. DM*

| Jahr   | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|--|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Insgesamt                                    | 50,3 | 61,1 | 72,2 | 83,9 | 96,2 | 109,1 | 122,9 | 136,4 | 152,0 |
| - Steinkohle                                 | 6,7  | 6,8  | 6,5  | 6,5  | 7,2  | 7,9   | 8,5   | 9,2   | 9,8   |
| - Braunkohle                                 | 5,3  | 5,9  | 6,3  | 6,8  | 7,5  | 8,2   | 9,0   | 9,6   | 10,3  |
| - Mineralöl                                  | 20,5 | 25,9 | 31,6 | 38,1 | 42,2 | 46,3  | 50,2  | 54,1  | 57,8  |
| - Gas  | 11,2 | 14,2 | 18,0 | 21,0 | 25,8 | 31,2  | 37,5  | 44,6  | 52,7  |
| - Atomenergie                                | 6,7  | 8,3  | 9,8  | 11,5 | 13,4 | 15,5  | 17,7  | 18,9  | 21,3  |
| Abzüglich „Ökosteuer I“                      | 27,2 | 32,4 | 32,4 | 32,4 | 32,4 | 32,4  | 32,4  | 32,4  | 32,4  |
| Aufkommen effektiv                           | 23,1 | 28,7 | 39,8 | 51,5 | 63,8 | 76,7  | 90,5  | 104,0 | 119,6 |
| Nachrichtlich:<br>Steuersatz in DM/Gigajoule | 3,6  | 4,5  | 5,5  | 6,5  | 7,5  | 8,7   | 9,9   | 11,3  | 12,7  |
| Energieverbrauch in vH von 1999              | 100  | 98   | 96   | 94   | 92   | 90    | 89    | 87    | 86    |

*Quelle: Eigene Berechnungen, rundungsbedingte Differenzen*

Die Verwendung der Steuereinnahmen wird zugleich grundlegend verändert: Die Gegenfinanzierung von abgesenkten Rentenversicherungsbeiträgen wird auf dem für 2001 vorgesehenen Niveau festgeschrieben und nur um eine erwartete Zunahme des Bruttoeinkommens von 2 vH dynamisiert. Die im weiteren Verlauf höheren Steuereinnahmen werden für das ökologische Investitionsprogramm eingesetzt. Jeweils hälftig werden Maßnahmen zur Energieeinsparung bzw. zur rationellen Energienutzung sowie Projekte im Verkehrssektor zum Ausbau des Schienenverkehrs und

der Personenbeförderung gefördert. Im Bereich Energieverbrauch sollen 80 vH in den Gebäudebereich fließen, während die Mittel für den Verkehr jeweils hälftig für den ÖPNV sowie den schienengebundenen Verkehr verwendet werden.

Für das ökologische Investitionsprogramm stehen damit bis 2010 insgesamt rund 580 Mrd. DM zur Verfügung. Die Steuerdynamik führt zu einem kontinuierlichen Zuwachs der Mittel trotz des insgesamt sinkenden Energieverbrauchs. Innerhalb der nächsten neun Jahre sind mit 289 Mrd. DM für Maßnahmen außerhalb der öffentlichen Investitionshoheit erhebliche Mittel verfügbar, so daß eine deutliche Bezuschussung solcher Investitionsmaßnahmen anstelle bloßer Zinsbegünstigungsprogramme nach herkömmlichen Muster möglich wird. Um Mitnahmeeffekte und verdeckte Subventionen zu vermeiden, sind entsprechend strenge Anforderungen an die Energieeinsparung zu stellen. Im Verkehrsbereich wird es zunächst darum gehen, den verschleppten Investitionsbedarf der vergangenen Jahre wenigstens teilweise aufzuholen bzw. der drohenden Stilllegung sowie Ausdünnung von Verkehrsverbindungen und Taktzeiten im ÖPNV durch Zuschüsse entgegenzuwirken, bis die aktuelle Präferenz für den Individualverkehr durch die Steuer- und Preissignale zu einer höheren Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsdienstleistungen führt.

#### 9.4 Die Finanzierung des Beschäftigungsprogramms im Kontext von Haushaltskonsolidierung und Staatsverschuldung

Gegen die Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wird immer wieder eingewendet, das vorgeschlagene Investitions- und Beschäftigungsprogramm zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit sei nicht finanzierbar. Vor diesem Hintergrund wurde im MEMORANDUM 2000 (S. 239-254) ein alternativer beschäftigungspolitischer Haushaltsplan entworfen, der die Finanzierbarkeit der beschäftigungspolitischen Maßnahmen erläutert. Es wurde gezeigt, daß sich mit der Einführung von Kapitalverkehrsteuern, einer Börsenumsatzsteuer, internationaler Kapitalverkehrsteuern, einer unbefristeten Besteuerung von Spekulationsgewinnen, einer Reform der kommunalen Steuern, einer Wiedereinfüh-

Tabelle 21: Verwendung der Einnahmen aus der novellierten Ökosteuern (in Mrd. DM)

| Jahr  | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | Gesamt |
|---|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Insgesamt   | 50,3 | 61,1 | 72,2 | 83,9 | 96,2 | 109,1 | 122,9 | 136,4 | 152,0 | 884,2  |
| Renten-Beiträge                                   | 27,2 | 32,4 | 33,0 | 33,7 | 34,4 | 35,1  | 35,8  | 36,5  | 37,2  | 305,3  |
| Ökol. Investitionsprogramm; darunter              | 23,1 | 28,7 | 39,2 | 50,2 | 61,8 | 74,1  | 87,1  | 99,9  | 114,8 | 578,9  |
| Bereich Energie                                   | 11,6 | 14,3 | 19,6 | 25,1 | 30,9 | 37,0  | 43,6  | 50,0  | 57,4  | 289,4  |
| - Gebäudebereich                                  | 9,3  | 11,5 | 15,7 | 20,1 | 24,7 | 29,6  | 34,8  | 40,0  | 45,9  | 231,6  |
| - Kraftwerke/Energieforschung                     | 1,2  | 1,4  | 2,0  | 2,5  | 3,1  | 3,7   | 4,4   | 5,0   | 5,7   | 28,9   |
| - Regionalhilfen/private Wirtschaft/Produktdesign | 1,2  | 1,4  | 2,0  | 2,5  | 3,1  | 3,7   | 4,4   | 5,0   | 5,7   | 28,9   |
| Verkehr   | 11,6 | 14,3 | 19,6 | 25,1 | 30,9 | 37,0  | 43,6  | 50,0  | 57,4  | 289,4  |
| - Bahnbetrieb/Netz                                | 5,8  | 7,2  | 9,8  | 12,5 | 15,4 | 18,5  | 21,8  | 25,0  | 28,7  | 144,7  |
| - ÖPNV  | 5,8  | 7,2  | 9,8  | 12,5 | 15,4 | 18,5  | 21,8  | 25,0  | 28,7  | 144,7  |

Quelle: Eigene Berechnungen, rundungsbedingte Differenzen

rung der Vermögensbesteuerung, einer Abschaffung des Ehegattensplittings und einer konsequenteren Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Steuerhinterziehung ein Finanzierungsvolumen von rd. 230 Mrd. DM realisieren läßt.

Aktuell scheint aber vor allem die Notwendigkeit einer strikten Ausgabendisziplin, zu der es wegen der hohen öffentlichen Verschuldung angeblich keine Alternative gibt, gegen die Umsetzung der von uns geforderten expansiven Finanzpolitik zu sprechen. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß die derzeit von der rot-grünen Regierung verfolgte rigorose Haushaltskonsolidierungspolitik keineswegs zwingend ist. Es läßt sich sogar zeigen, daß sie die in der Finanzwissenschaft seit langem bekannte gesamtwirtschaftlich produktive Funktion staatlicher Schuldenpolitik mißachtet – vor allem unter den Bedingungen von Massenarbeitslosigkeit und hoher privater Spartätigkeit. In der Diskussion – nicht zuletzt ausgehend vom Finanzminister selbst – kommt es aber immer wieder zu einer unzulässigen Gleichsetzung von öffentlicher und privatwirtschaftlicher Verschuldung, z.T. wird sogar ganz bewußt das staatliche Sparprogramm mit dem Verhalten des „privaten Hausvaters“ legitimiert. Aus diesem Grunde wird im folgenden noch einmal ausführlich auf die öffentliche Verschuldungsproblematik eingegangen. In diesem Zusammenhang wird auch deutlich werden, daß das Mittel der öffentlichen Kreditaufnahme trotz bestehender hoher Staatsverschuldung keineswegs als ausgeschöpft gelten muß.

### *Sachzwang Haushaltskonsolidierung?*

Die Entwicklung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden) gilt gemeinhin als unabweisbarer Beleg, daß zu einem drastischen öffentlichen Sparkurs keine Alternativen bestehen, auch wenn zumindest von sozialpolitisch orientierten Politikern konzediert wird, daß zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit eine Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wünschenswert sei. Dies ließen allerdings die finanziellen Verhältnisse des Staates leider nicht zu.

Der Blick auf die Entwicklung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte scheint diese Position zunächst zu unterstützen: 1960 betrug die

Staatsverschuldung mit 53 Mrd. DM noch lediglich 17,5 vH des BIP. Bis 1989 stieg sie kontinuierlich auf 930 Mrd. DM an, ein Wert, der bereits 42 vH des jährlichen BIP ausmachte. Seitdem hat sie sich mit 2347 Mrd. DM (1999) noch einmal mehr als verdoppelt (Sachverständigenrat 2000: Tabelle 31). Da die Wirtschaftsleistung im gleichen Zeitraum weniger stark stieg, liegt die Schuldenquote 1999 bei rund 60,5 vH des BIP. Staatsverschuldung und BIP haben sich also sehr unterschiedlich entwickelt: Während sich das BIP seit 1960 nominal um den Faktor 13 vergrößert hat, wuchs die Staatsverschuldung um den Faktor 44. Eine steigende Belastung des Bundes mit Zinsausgaben war die Folge: bis 1978 lagen dessen Zinsausgaben noch unter 10 Mrd. DM, was einem Anteil am Bundeshaushalt von unter 5 vH entsprach. 1998 beliefen sie sich auf knapp über 56 Mrd. DM, ihr prozentualer Anteil am Bundeshaushalt hatte sich wegen gestiegener Staatseinnahmen gegenüber den 80er Jahren allerdings weniger stark verändert. 1998 lag er bei 11 vH, was nur eine geringe Erhöhung gegenüber den 80er Jahren bedeutet, wo er bei durchschnittlich 10,2 vH lag. Allerdings ergab sich dieser niedrige Anstieg der Zinslasten nur aufgrund der buchungstechnischen Tatsache, daß der Bund ab 1991 Zinserstattungen an die Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundesbahnvermögen sowie an den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleeinsatzes geleistet hat, so daß sich in den 90er Jahren die ausgewiesenen Zinsausgaben des Bundes um bis zu 28 Mrd. DM pro Jahr reduzierten. Im Zuge der von der Bundesregierung proklamierten Rückkehr zu „Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit“ hat der Bund die Schulden dieser Sondervermögen in Höhe von 387,5 Mrd. DM übernommen, wodurch ab dem Haushaltsjahr 1999 seine Zinsausgaben gegenüber dem Vorjahr um 22,4 Mrd. DM auf knapp über 80 Mrd. DM gestiegen sind, und ihr Anteil sich am Bundeshaushalt auf 15,2 vH erhöht hat (Sachverständigenrat 2000: Tabelle 28\*).

Obwohl viele EU-Länder im Vergleich zu Deutschland mit erwähnten 60,5 vH wesentlich höhere Schuldenstände bezogen auf das BIP aufweisen (Spanien: 63,5 vH; Niederlande: 64,3 vH; Österreich: 64,9 vH; Schweden: 66,1 vH; Griechenland: 104,2 vH; Italien: 114,7 vH; Belgien: 114,9 vH; Werte bezogen auf das Jahr 1999), gilt die Entwicklung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte für die Bundesregierung als unabweisbarer Beleg für die Alternativlosigkeit der eingeschlagenen Sparpolitik: wie im

privaten Bereich offenbare der starke Anstieg der Verschuldung, daß „Vater Staat“ in der Vergangenheit massiv „über seine Verhältnisse“ gelebt habe, und ohne drastische Sparmaßnahmen die Begleichung der angehäuften Schulden auf die kommende(n) Generation(en) „abgewälzt“ würde.

Es kann jedoch nicht oft genug – zuletzt im MEMORANDUM 2000 – betont werden, daß eine Übertragung von Vorgängen im einzelwirtschaftlichen auf den gesamtwirtschaftlichen Bereich – so offensichtlich sie auf den ersten Blick auch sein mögen – zu falschen Schlußfolgerungen führt.

Zunächst ist noch einmal darauf hinzuweisen, daß für den starken Anstieg der Staatsverschuldung im wesentlichen drei Ursachen verantwortlich sind: Zum einen der starke und dauerhafte Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik seit Anfang der 80er Jahre, zum anderen seit 1989 zusätzlich die Folgen der deutschen Einheit. Beide Entwicklungen haben zu einer enormen finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte geführt, die hinsichtlich Umfang und Dauer dramatisch unterschätzt wurden. Nur aufgrund dieser Fehleinschätzung konnte die Finanzierung im wesentlichen über erhöhte staatliche Nettoneuverschuldungen als verantwortbar legitimiert werden, ohne ernsthaft Finanzierungsalternativen ins Auge fassen zu müssen. Schließlich wurde die Situation noch dadurch verschärft, daß trotz dieser historisch besonderen Beanspruchung der öffentlichen Haushalte auch noch in den 90er Jahren umfassende Steuersenkungsprogramme durchgeführt wurden, z.B. die Unternehmensteuerreform und die Abschaffung der Vermögensteuer. In diesen Umständen liegt der tiefere und eigentliche Grund der aufgelaufenen Staatsverschuldung. Eine nicht über Schulden, sondern über (Sonder-)Steuern, (Ergänzungs- und Vermögens-)Abgaben, Subventions- und Abschreibungskürzungen usw. finanzierte Bewältigung der durch Massenarbeitslosigkeit und deutsche Einheit eingetretenen Belastungen hätte die Frage einer gerechten Verteilung der Lasten viel früher aufgeworfen. Die Tatsache, daß über viele Jahre hinweg der politisch einfachere Weg der Verschuldung beschritten worden ist, hat diese Debatte allerdings nur verschoben.

In der aktuellen Debatte über die Staatsverschuldung erscheint die gegenwärtige Generation als „Gewinner“, da sie eine Verschuldungsposition aufgebaut habe, die von der zukünftigen Generation wohl oder übel

getilgt werden müsse. So plausibel diese Argumentation für einzelwirtschaftliche Prozesse ist, so falsch ist sie für gesamtwirtschaftliche (Hickel 2000). Das immer wieder bemühte Bild vom „privaten Hausvater“, zu dessen Ethos es gehört, seinen Nachfahren keine Schulden zu hinterlassen, ist in diesem Zusammenhang völlig irreführend. Im Unterschied zum privaten Haushalt, der im Falle einer Verschuldung Leistungen an Dritte zu zahlen hat, stehen sich bei einer Verschuldung des Staates Schuldner und Gläubiger einer Generation gegenüber. Sofern der Staat keine Auslandsverschuldung aufgebaut hat, befinden sie sich sogar innerhalb des Staatsgebietes in einem ausgewogenen Verhältnis, so daß mit dem Hinweis auf eine kollektive Belastung kommender Generationen drastische Sparmaßnahmen zum Abbau der Staatsverschuldung nicht zu legitimieren sind.

In Deutschland weisen die Privaten Haushalte im Unterschied zu den Unternehmen und den Öffentlichen Haushalten traditionell einen Finanzierungsüberschuß auf. Dieser spiegelt die Tatsache wider, daß der Verbrauch der Privaten Haushalte ständig unter ihrem verfügbaren Einkommen liegt. Mit diesem Finanzierungsüberschuß, der der jährlichen Netto-Geldvermögensbildung der Privaten Haushalte entspricht, finanzieren sie das Defizit des Unternehmenssektors wie das der Öffentlichen Haushalte. Bis zur deutschen Vereinigung übertraf die Geldvermögensbildung der Privaten Haushalte sogar in aller Regel die Absorptionsfähigkeit dieser beiden Sektoren, so daß Nettokredite in z.T. dreistelliger Milliardenhöhe an die übrige Welt vergeben wurden. Im Zuge des erhöhten Finanzierungsbedarfs infolge der deutschen Vereinigung hat sich die Fließrichtung der Nettokredite zwischen Deutschland und der übrigen Welt zeitweise umgekehrt. Allerdings wurde bereits 1994 mit 43,2 Mrd. DM der Höhepunkt der Nettokreditgewährung aus der übrigen Welt erreicht. Für 1999 weist die deutsche Kapitalbilanz bereits wieder einen Kapitalexport von knapp über 57 Mrd. DM aus (Deutsche Bundesbank 2001, S. 68\*).

Die sektorale Betrachtung der Finanzierungssalden zeigt, daß die Übertragung einzelwirtschaftlicher Überlegungen auf die gesamtwirtschaftliche Ebene zu falschen Schlüssen führt. Da aus der Staatsverschuldung Forderungen und Verbindlichkeiten gleichermaßen resultieren, beide Größen im Falle einer längerfristigen Verschuldung an die nächste Gene-



ration „vererbt“ werden, liegt mit Blick auf die jeweils ins Auge gefaßte Generation, sei es nun die gegenwärtige oder die zukünftige, immer ein gesamtwirtschaftliches Nullsummenspiel vor. Mit Verweis auf finanzielle Belastungen künftiger Generationen läßt sich der gegenwärtige Abbau der Staatsverschuldung jedenfalls nicht begründen.

Jenseits dieser Begründung erscheint es jedoch – zumindest auf den ersten Blick – als „ungerecht“, daß der Staat sich bei vermögenden Staatsbürgern verschuldet, fällige Zinsen aber aus dem allgemeinen Steueraufkommen begleicht und so einer staatlich initiierten Umverteilung von „unten“ nach „oben“ Vorschub leistet. Obwohl die Finanzwissenschaft sich schon lange mit der Problematik der Staatsverschuldung beschäftigt, konnten eindeutige Umverteilungswirkungen bislang nicht nachgewiesen werden. Die jeweiligen Ergebnisse hängen vollständig von den Annahmen über den Ausgangszustand des Systems und den unterstellten Effekten ab. Grundsätzlich wird jedoch eine falsche Kausalität unterstellt, wenn die Verschuldung des Staates als Ursache für das Zinseinkommen der Privaten verstanden wird. Zinseinkommen entstehen dadurch, daß einzelne Haushalte in der Lage sind, Ersparnisse zu bilden. Aus der Staatsverschuldung folgt somit kein Gerechtigkeitsproblem, das nicht mit Blick auf die vorhandenen Einkommens- und Vermögensdisparitäten bereits bestanden hätte. Für den einzelnen Geldvermögensbesitzer ist es letztlich unerheblich, ob er gegenüber dem Staat oder einzelnen Privaten im In- oder Ausland eine Gläubigerposition einnimmt: „Daß die Kreditzeichner sich unter den mannigfachen Anlagealternativen auf dem Kapitalmarkt ‚zufällig‘ für ein Staatspapier entschieden haben, ist nicht kausal für ihr Zinseinkommen; denn hätte sich der Staat für Steuerfinanzierung entschieden, so hätten sie eine alternative Anlageform wählen müssen und dafür ebenfalls ein Zinseinkommen bezogen“ (Gandenberger 1974, S. 383). Das dem Gläubiger zufließende Zinseinkommen ist in jedem Fall von Dritten aufzubringen.

Die Tatsache, daß die Verschuldung des Staates kein zusätzliches Gerechtigkeitsproblem schafft, läßt sich unter Rückgriff auf theoretische Überlegungen von John Maynard Keynes verdeutlichen. Eine der wesentlichen Annahmen in seiner „Allgemeinen Theorie“ war, daß die Höhe der Ersparnisbildung nicht vom Zinsfuß, sondern von vielfältigen Sparbedürfnissen abhängt. Das von Keynes (1983, S. 77ff.) hierbei unterstellte

„fundamentale psychologische Gesetz“, dem zufolge mit steigendem Einkommen die Ersparnisbildung der Haushalte über- bzw. der Konsum unterproportional zunimmt (sinkende Konsum- und steigende Sparquote), ist durch empirische Erhebungen – in Deutschland z.B. durch die regelmäßig durchgeführte Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Bundes (EVS) – immer wieder bestätigt worden. Makroökonomisch resultiert hieraus die Tendenz, daß reiche Volkswirtschaften über eine vergleichsweise hohe gesamtwirtschaftliche Sparquote verfügen, die in ihrer konkreten Höhe und Entwicklung allerdings von der jeweiligen Verteilungssituation und deren (nominalen) Veränderung abhängt.

Angesichts vorhandener Sparbedürfnisse stellt sich die Frage nach den Folgen einer staatlichen Entschuldung unter den Bedingungen reicher Industriegesellschaften mit besonderem Nachdruck. Geldvermögensbesitzer werden ihre nicht mehr vom Staat für Kreditzwecke nachgefragten liquiden Mittel anderweitig zinsbringend anlegen und nicht mit einem den staatlichen Nachfragerückgang kompensierenden Anstieg der privaten Konsumnachfrage reagieren. Die binnenwirtschaftlich günstigste, von der neoklassischen Ökonomik unterstellte Lösung bestünde darin, daß im Fall einer Rückführung der staatlichen Kreditaufnahme die Privatwirtschaft ihre Nettokreditaufnahme entsprechend ausweitet. Auf diese Weise würden sie als Schuldner der Privaten Haushalte gewissermaßen in die Rolle des Staates schlüpfen und durch eine nachfolgend höhere Investitionstätigkeit eine wirtschaftliche Belebung auslösen. Dies setzt aber voraus, daß die staatliche Kreditaufnahme in der Vergangenheit zu einer Verknappung freier Finanzierungsmittel und auf diesem Wege zu einer Verdrängung privatwirtschaftlicher Investitionsvorhaben (sog. „crowding out“) geführt hat. Nur in diesem Fall könnte mit einem Anstieg der privatwirtschaftlichen Investitionstätigkeit als Folge einer zurückgehenden staatlichen Nettokreditaufnahme gerechnet werden. Das Problem der Absorption privater Ersparnisse stellt sich dann mit erhöhtem Nachdruck, wenn – wie von der Bundesregierung ab 2007 beabsichtigt – sogar Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden sollen, zumal für ein „crowding out“ unter den gegenwärtigen Umständen sowohl theoretische als auch empirische Anhaltspunkte fehlen (Hickel 1999, S. 1425).

Indikatoren einer Verdrängung privatwirtschaftlicher Investitionen durch kreditfinanzierte öffentliche Ausgaben wären auf der realwirtschaftlichen



Seite eine vollbeschäftigte und kapazitätsmäßig ausgelastete Wirtschaft, auf der monetären Seite ein hohes Zinsniveau. Beide Bedingungen sind aber für die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr gegeben. Angesichts reichlich vorhandener Finanzierungsmittel kann von einem Entzug ökonomischer Ressourcen durch den Staat zu Lasten privater Investitionen nicht ausgegangen werden. Dieses Ergebnis steht auch im Einklang mit den Entwicklungen auf den Finanzmärkten. Zum einen hat aufgrund der gestiegenen Fähigkeit der Unternehmen, Investitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren, der Anteil der über die Finanzmärkte finanzierten Unternehmensinvestitionen in der Vergangenheit abgenommen (Huffs Schmid 1999, S. 18). Zum anderen dokumentiert das relativ neue Phänomen des gesellschaftlichen „Übersparens“ alles andere als einen grundsätzlichen Kapitalmangel. Das überschüssige, anlagesuchende Kapital hat – wie Finanzmarktanalysen bestätigen – wegen rückläufiger Verwertungsmöglichkeiten liquider Mittel im Rahmen produktiver Investitionen zur viel diskutierten Aufblähung der Finanzmärkte beigetragen: „Die stagnationsgetriebene Finanzakkumulation führt zur Umkehr traditioneller Verhältnisse auf den Finanzmärkten: Dort suchen nicht mehr in erster Linie verschuldungsbereite Unternehmen nach Kreditgebern, sondern Geldbesitzer nach Schuldern, bei denen sie ihr Geld profitabel anlegen können. Sie treten in der Regel nicht einzeln, sondern in geballter Form als Großbanken, Investmentfonds oder andere institutionelle Anleger auf“ (Huffs Schmid 1999, S. 157).

Für die Verdrängung privatwirtschaftlicher Investitionen durch staatliche Kreditaufnahme lassen sich also gerade in der jüngeren Vergangenheit kaum Anhaltspunkte finden. Insofern weisen Überlegungen in die falsche Richtung, denen zufolge eine geringere Beanspruchung des Kapitalmarktes durch eine niedrigere oder sogar wegfallende staatliche Nettokreditaufnahme automatisch eine entsprechend stärkere Verschuldung mit nachfolgenden höheren Investitionen des Unternehmenssektors nach sich ziehen würde. Gesamtwirtschaftlich gesehen bleibt in diesem Fall nur die Alternative einer Kapitalverlagerung ins Ausland. Wie weiter unten noch ausgeführt wird, bedeutet dies aber nichts anderes, als daß liquide Mittel, die bislang über staatliche Nettokreditaufnahme und die hierdurch finanzierten Staatsausgaben im Inland nachfragewirksam geworden bzw. geblieben sind, somit zu mehr Wachstum, Beschäftigung und auf diesem

Wege zu unentbehrlichen Gemeingütern geführt haben, für diese Zwecke zunächst nicht mehr zur Verfügung stehen.

Mit Blick auf diese Alternative wird die *gesamtwirtschaftlich produktive Rolle der Staatsverschuldung* deutlich: Sie bindet finanzielle Mittel im Inland, die sonst ins Ausland abfließen und einer weiteren Inflationierung auf den Finanzmärkten Vorschub leisten würden. Werden diese Mittel für öffentliche Zukunftsinvestitionen eingesetzt, also zur Mittelaufstockung in den Bereichen Bildung, Infrastruktur, Forschung und Entwicklung, Umweltschutz usw. genutzt, profitieren nachfolgende Generationen von einem höheren Bildungsniveau, einer besseren Infrastruktur, einer hohen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, einer sauberen Umwelt usw., so daß der öffentlichen Verschuldung diese realen positiven Effekte gegenüberstehen.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen lassen sich also gewichtige Argumente gegen einen forcierten Abbau der öffentlichen Verschuldung mittels Umsetzung eines ambitionierten „Sparpakets“ anführen. Da Verschuldung lediglich die Tatsache widerspiegelt, daß die Ausgaben des Staates über seinen Einnahmen liegen, ist es keineswegs zwingend, sie als Beleg dafür anzuführen, daß der Staat „über seine Verhältnisse“ wirtschaftet. Angesichts dringender Staatsaufgaben und besonderer historischer Belastungen durch Massenarbeitslosigkeit und deutscher Einheit bei gleichzeitigen enormen privaten Vermögenszuwächsen auf ohnehin hohem Niveau ist es wesentlich plausibler, die gegenwärtige Staatsverschuldung nicht als Ergebnis *zu hoher Ausgaben*, sondern als Resultat *zu geringer Einnahmen* zu interpretieren. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Orientierung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, durch veränderte, wiedereingeführte und neue Steuertatbestände den öffentlichen Haushalten eine solide Finanzierungsbasis zu verschaffen. Obwohl diese Debatte aus vordergründigen interessenpolitischen und wahltaktischen Motiven unerwünscht ist und die Bundesregierung allgemeine und umfassende Steuerentlastungen zum Dogma erhoben hat, wird sie sich angesichts steigender privater Geldvermögen und boomen der Finanzmärkte bei immer offensichtlicherer öffentlicher Armut langfristig nicht umgehen lassen. Früher oder später wird deutlich werden, daß von ausreichenden staatlichen Einnahmen die Fähigkeit des Gemeinwesens abhängt, ausreichende Zukunftsvorsorge treffen zu können.

### *Alternativen formulieren statt vermeintlichen Sachzwängen folgen*

Die bisherigen Ausführungen zeigen, daß Alternativen bestehen, die in deutlichem Widerspruch zu den haushaltspolitischen Beschlüssen der Bundesregierung stehen. Eine forcierte staatliche Sparpolitik birgt die Gefahr, daß immer mehr staatliche Aufgaben in zukunftsweisenden Bereichen wie Bildung, Soziales, Umwelt, Infrastruktur, Forschung und Entwicklung usw. nicht oder nicht mehr ausreichend wahrgenommen werden können, ohne daß jemals darüber entschieden worden ist, welche Aufgaben der demokratische Staat in einem hochentwickelten Industrieland sinnvollerweise übernehmen kann, soll und muß. Die im europäischen Vergleich im Mittelfeld liegende deutsche Staatsquote in Höhe von knapp über 48 vH (1999) wird in der Regel als zu hoch verurteilt, da – wie im jüngsten Wirtschaftsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (2000, S. 10) behauptet wird – in diesem Bereich „die Soziale Marktwirtschaft in eine soziale Staatswirtschaft überzugehen“ drohe. Nun erklärt also auch eine sozialdemokratisch geführte Bundesregierung die dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit pauschal als „bedrückende Konsequenz“ einer zu hohen Staatsquote (ebd.). Unerwähnt bleibt, daß zur Höhe der deutschen Staatsquote z.B. auch die an Unternehmen fließenden Subventionen und vor allem die spezifische Organisation des deutschen Sozialstaats beitragen. Rechnet man die Sozialversicherungsleistungen heraus, ergibt sich eine spezielle Staatsquote, die um rund 20 Prozentpunkte niedriger liegt. Mit einer Staatsquote von 27 vH ließe sich aber kaum das Gespenst einer „sozialen Staatswirtschaft“ heraufbeschwören, vielmehr eröffneten sich weitere Handlungsspielräume, so daß nicht von vornherein ein stärkeres Engagement des Staates in gesamtgesellschaftlich und generationenübergreifend wichtigen Bereichen ausgeschlossen werden müßte.

In diese Richtung weist auch die Tatsache, daß eine Haushaltskonsolidierung über die Ausgabenseite (geplant ist eine absolute Kürzung im Jahr 2000, eine Stagnation der Ausgaben im Jahr 2001 und dann eine relative Kürzung im Vergleich zum Anstieg des BIP bis 2004) gerade unter den gegenwärtigen Bedingungen der mit großen finanziellen Belastungen verbundenen Massenarbeitslosigkeit und der auch in Zukunft noch erhebliche finanzielle Leistungen beanspruchenden Verringerung der

deutschen Einheit eine schwere Hypothek für zukünftige Generationen bedeuten würde. Während bereits diese Aufgaben den Staat in einer als historisch einzustufenden Weise in die Pflicht nehmen, würde eine in dieser Situation betriebene Konsolidierung des Staatshaushalts über eine Senkung der Ausgaben die Handlungsfähigkeit des Staates derart einschränken, daß für die genannten zukunfts wichtigen Projekte nur ungenügende finanzielle Kapazitäten bereitgestellt werden könnten. Der Finanzplan des Bundes 2000 – 2004 bestätigt diese Befürchtung: neben begrüßenswerten Ausgabenreduzierungen im Bereich militärische Verteidigung sind erhebliche Kürzungen vorgesehen, u.a. im Bereich Arbeitsmarkt, familienpolitische Leistungen, Energie, sektorale Wirtschaftsförderung, Mittelstand/industriennahe Forschung, regionale Wirtschaftsförderung, Eisenbahn, Wohnungs- und Städtebau, berufliche Bildung und kulturelle Angelegenheiten. In den wichtigen Bereichen Ausbildungsförderung, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen sind zwar Steigerungen in den nächsten fünf Jahren vorgesehen, allerdings fallen diese derart moderat aus, daß nicht von einer der Bedeutung dieser Bereiche angemessenen Finanzierung gesprochen werden kann (Finanzplan des Bundes 2000-2004, Tabelle 2).

Allerdings resultiert das Finanzierungsproblem nicht alleine aus der Tatsache, daß gegebene Staatseinnahmen die -ausgaben nicht decken. Die rot-grüne Regierung torpediert ihre Bemühungen einer Rückführung der Nettoneuverschuldung dadurch, daß sie gleichzeitig ein umfangreiches Steuersenkungsgesetz verabschiedet hat. Zwischen 2001 und 2005 erwartet das Bundesfinanzministerium Steuermindereinnahmen in Höhe von 181,7 Mrd. DM, wovon auf die Privathaushalte etwa ein Drittel, auf die Unternehmen rund zwei Drittel entfallen. Die Entlastung für die Großunternehmen summiert sich in diesem Zeitraum auf über 40 Mrd. DM (Sachverständigenrat 2000, Ziffer 168 und Tabelle 36).

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß die Konsolidierung der Staatsfinanzen trotz umfangreichem Sparprogramm selbst in der optimistischen Planung der Bundesregierung nicht recht vorankommt und noch für das Jahr 2004 ein Finanzierungsdefizit von 20,7 Mrd. DM eingeplant ist (Sachverständigenrat 2000, Tabelle 55). Es erscheint mehr als paradox, daß die Bundesregierung ihr mit höchster Priorität verfolgtes

Ziel, so schnell wie möglich einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, durch eine historisch beispiellose Steuerentlastung konterkariert. Ohne diese Steuerentlastungen, die im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005 jährlich über 35 Mrd. DM an Steuermindereinnahmen zur Folge haben und deren Wirkungen auf den Konsum wie die Investitionen höchst zweifelhaft sind – zu einem nicht unbeträchtlichen Teil werden diese schlicht in die Finanzspekulation fließen –, hätte entweder bereits viel früher die Nettoneuverschuldung auf Null heruntergefahren werden können, oder – besser – die Ausgaben in gesellschaftswichtigen Bereichen hätten nicht derart zurückgefahren werden müssen bzw. stärker als angesetzt gesteigert werden können.

Sollten künftig die optimistischen Wachstumsprognosen nicht in Erfüllung gehen, wofür bereits erste Anzeichen sprechen, und die von der Bundesregierung zugrunde gelegten hohen Zuwächse des BIP von real jeweils 2,75 vH nicht realisiert werden, wird sich der großzügige Verzicht auf Steuereinnahmen bitter rächen. Um unter den Bedingungen niedriger Wachstumsraten weiterhin das Versprechen eines ausgeglichenen Haushalts bis 2006 vorlegen zu können, werden weitere Sparmaßnahmen notwendig werden, woraus eine zusätzliche Belastung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung entsteht. In dem Fall könnte die Bundesrepublik in die selbstgebaute Falle aus Steuererleichterungen und Sparmaßnahmen fallen, aus der nur schwer ein sozialverträglicher Ausweg zu finden sein wird.

Aus dieser Perspektive wird ein Abbau der aufgelaufenen hohen Staatsverschuldung nicht gelingen, wenn nicht gleichzeitig eine Sicherstellung notwendiger Einnahmen in Angriff genommen wird. Diesem Ziel ist der von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* aufgestellte alternative beschäftigungsorientierte Haushaltsplan verpflichtet, der zusätzliche Einnahmen von rund 230 Mrd. DM ausweist. Da der Abbau der Arbeitslosigkeit die Ausgaben des Staates für passive und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und mit der Arbeitslosigkeit verbundene sozialpolitische Maßnahmen sukzessive reduzieren und gleichzeitig ein erhöhtes Steueraufkommen durch einen Anstieg steuer- und beitragspflichtiger Beschäftigter zur Folge haben würde, würde sich auch die Notwendigkeit zu jährlichen Nettokreditaufnahmen sukzessive sozialverträglich erledigen. Im weiteren könnte auf der Basis einer vollbeschäftigten Wirtschaft

dann auch an den Abbau der aufgelaufenen Staatsverschuldung gedacht werden, so daß sich langfristig die finanziellen Handlungsspielräume des Staates wieder erhöhen würden, zukünftig also nicht mehr bereits jährlich rund 22 vH der Steuereinnahmen des Bundes durch notwendige Schuldentilgungen blockiert wären.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß für einen Staat – wiederum im Unterschied zum privaten Hausvater – ein Schuldenstand von Null keineswegs ein anzustrebendes Ziel darstellt. Die öffentliche Kreditaufnahme hat dann die erwähnte gesamtwirtschaftlich produktive Funktion, wenn – wie bereits erwähnt – sie Finanzierungsüberschüsse der Privaten Haushalte absorbiert, die sonst ins Ausland abfließen würden, aber auch, wenn mittels hierüber ermöglichter zusätzlicher Staatsausgaben ein vergleichsweise höherer Wachstumspfad induziert werden könnte. Sofern die jährliche Nettokreditaufnahme des Staates zu einem Wachstum der Verschuldung führt, die die Wachstumsrate des BIP nicht übersteigt, ist hiermit kein Anstieg der Schuldenquote verbunden (sog. „Domar-Regel“). Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Bedeutung staatlicher Ausgaben unter der Bedingung der Massenarbeitslosigkeit müßte ein gesamtwirtschaftlich effektives Schuldenmanagement zunächst auf eine Stabilisierung der Schuldenquote gerichtet sein. Dies würde bedeuten, daß die jährliche staatliche Nettoneuverschuldung die Schulden des Bundes nur in Höhe der Wachstumsrate des BIP erhöhen darf. Bei einem Schuldenstand von 1.495 Mrd. DM bezogen auf das Jahr 1999 und einem angenommenem Wachstum des BIP um rund drei Prozent würde dies eine quotenneutrale Nettoneuverschuldung von maximal rund 45 Mrd. DM ermöglichen. Sofern mittels kreditfinanzierter Nettoneuverschuldung ein „Einkommensgenerationsprozeß“ (Heise 2000, S. 12) ausgelöst wird, der zu einem höheren Wachstum des BIP führt, wäre sogar eine entsprechend höhere Nettoneuverschuldung möglich, die zu keiner steigenden Defizitquote führen würde.

Statt einer Fokussierung auf einen ausgeglichenen Haushalt innerhalb weniger Jahre hätte eine Ausrichtung auf eine zunächst stabile Schuldenquote den Vorteil, die staatlichen Konsolidierungsbemühungen zu dokumentieren, ohne gesamtwirtschaftlich kontraktive Effekte im Kauf nehmen zu müssen, wie sie von den Maßnahmen der Bundesregierung zu erwarten sind. Dies bedeutet freilich nicht, daß hiermit die Rückführung

der absoluten Staatsverschuldung auf den St. Nimmerleinstag verschoben ist. Sobald die gesamtgesellschaftliche Lage dies zuläßt, also mit Erreichung der Vollbeschäftigungsschwelle, könnten öffentliche Einnahmen vermehrt für die Schuldentilgung genutzt werden. Spätestens dann wäre jedoch darüber zu entscheiden, welches Staatsverschuldungsniveau angestrebt werden sollte, d.h. bis zu welcher Verschuldungsquote die positiven, wachstumsfördernden Effekte die negativen, wachstumsverhindernden Effekte übersteigen. Einer solchen „als optimal empfundenen Schuldenquote“ ließe sich dann ein öffentlicher Haushalt zuordnen, der diese Schuldenquote zu stabilisieren in der Lage ist (Heise 2000, S. 10).

### Literatur

- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Verkehrsbericht 2000. Integrierte Verkehrspolitik: Unser Konzept für eine mobile Zukunft, Berlin 2000
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Wirtschaftsbericht 2000, Berlin 2000
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Berlin 2000
- Finis Siegler, Beate, Ökonomik Sozialer Arbeit, Freiburg 1997
- Gandenberger, Otto, Die Wirkung des öffentlichen Kredits auf die Einkommensverteilung, in: Das Wirtschaftsstudium 8/74
- Giddens, Anthony, Der Dritte Weg – Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt 1999
- Heckhausen, Heinz, Motivation und Handeln, 2. Aufl., Berlin u.a. 1989
- Heise, Arne, Das Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik aus heterodoxer Sicht – ein Diskussionsbeitrag, <http://www.barkhof.uni-bremen.de/kua/memo/memo-for/pub00.htm> vom 12.11.2000
- Hickel, Rudolf, Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags zum Entwurf eines „Gesetzes zur Sanierung des Bundeshaushalts – Haushaltssanierungsgesetz (HsanG)“ am 25./26.10.1999 in Berlin, in: Protokoll des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags, Januar 2000
- Hickel, Rudolf, Zukunftsgestaltung oder Aderlaß, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/99
- Hufschmidt, Jörg, Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg 1999
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Halle 2000
- Keckeisen, Wolfgang, Die gesellschaftliche Definition abweichenden Verhaltens – Perspektiven und Grenzen des labeling approach, München 1974
- Keupp, Heiner, Abweichung und Alltagsroutine – Die Labeling-Perspektive in Theorie und Praxis, Hamburg 1976
- Keynes, John Maynard, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes (1936), Berlin 1983
- Kieselbach, Thomas, Arbeitslosigkeit und Gesundheit – Perspektiven eines zukünftigen Umgangs mit beruflichen Transitionen; in: Trube, Achim/Wittig-Koppe, Holger (Hrsg.), Effekthascherei oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? (Zweiter Arbeitsmarkt, Bd. 4), Münster 2000
- Kieselbach, Thomas/Wacker, Ali, Individuelle und gesellschaftliche Kosten der Massenarbeitslosigkeit, Weinheim/Basel 1984
- Krölls, Albert, Budgetierung per Kartellabsprache; in: Nachrichtendienst für öffentliche und private Fürsorge 2/00
- Luschei, Frank/Trube, Achim, Entwicklungs- und Vermittlungsassistent (EVA) – Abschlußbericht über die Evaluation des Projektes im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (ZPE-Schriftenreihe Bd. 7), Siegen 2000
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsförderung e.V. (RWI), Infrastruktureller Nachholbedarf Ostdeutschlands in mittelfristiger Sicht, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Essen 2000
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland (Bd. 1), Stuttgart 1980
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2000/2001, Berlin 2000
- Schulze-Böing, Matthias, Aktivierung und Arbeitsmarkt; in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/99
- Sonnenfeld, Christa, „Druck macht beweglich“ – Der Arbeitszwang wird ausgeweitet, abzurufen unter: [www.labournet.de](http://www.labournet.de), 2000
- Trube, Achim, Zur Aufbau- und Ablauforganisation der Sozialverwaltung – Grundlagen, Konventionen und Ansätze neuer Steuerung, Frankfurt 2000
- Wacker, Ali, Differentielle Verarbeitungsformen von Arbeitslosigkeit; in: Prokla 13/83
- Wacquant, Loic J.D., Vom wohlthätigen Staat zum strafenden Staat: Über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika; in: Leviathan 1/97

Tabellenanhang

Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit

| Jahr | Einwohner                        | Erwerbs-<br>personen | Erwerbstätige |                          | Arbeitsvo-<br>lumen aller<br>Erwerbs-<br>tätigen |
|------|----------------------------------|----------------------|---------------|--------------------------|--|
|      |                                  |                      | insgesamt     | abhängig<br>Beschäftigte |  |
|      | 1.000 Personen                   |                      |               |                          | Mio. Std.  |
|      | Früheres Bundesgebiet            |                      |               |                          |  |
| 1991 | 64.485                           | 34.013               | 31.069        | 27.884                   | 48.257   |
| 1999 | 66.946                           | 35.936               | 31.507        | 28.200                   | 46.730   |
| 2000 | .                                | 36.133               | 32.120        | 28.823                   | 46.979   |
|      | Neue Bundesländer und Berlin-Ost |                      |               |                          |  |
| 1989 | 16.434                           | X                    | 9.747         | 9.560                    | X  |
| 1990 | 16.028                           | X                    | 8.820         | 8.568                    | X  |
| 1991 | 15.790                           | 9.025                | 7.385         | 6.990                    | 11.187   |
| 1999 | 15.217                           | 8.333                | 6.435         | 5.802                    | 10.300   |
| 2000 | .                                | 8.280                | 6.406         | 5.759                    | 10.055   |
|      | Deutschland                      |                      |               |                          |  |
| 1991 | 79.984                           | 43.038               | 38.454        | 34.874                   | 59.446   |
| 1992 | 80.595                           | 43.377               | 37.878        | 34.236                   | 59.775   |
| 1993 | 81.180                           | 43.605               | 37.365        | 33.676                   | 58.286   |
| 1994 | 81.422                           | 43.654               | 37.304        | 33.516                   | 57.952   |
| 1995 | 81.661                           | 43.763               | 37.382        | 33.550                   | 57.161   |
| 1996 | 81.896                           | 43.912               | 37.270        | 33.431                   | 56.296   |
| 1997 | 82.053                           | 44.055               | 37.194        | 33.280                   | 56.029   |
| 1998 | 82.029                           | 44.158               | 37.570        | 33.561                   | 56.682   |
| 1999 | 82.087                           | 44.269               | 37.942        | 34.002                   | 57.031   |
| 2000 | 82.127                           | 44.413               | 38.528        | 34.562                   | 57.034   |

\* Angaben nach ESVG 95

Quelle: Statistisches Bundesamt, IAB

*Tabelle A 2: Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftsbereichen*

| Jahr          | Insgesamt | Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei | Produzierendes Gewerbe ohne Bau              | Baugewerbe                            | Handel, Gastgewerbe, Verkehr | Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleister | Öffentliche u. private Dienstleister |
|---------------|-----------|-------------------------------------|--|---------------------------------------|------------------------------|---|--------------------------------------|
|               |           |                                     |  | 1.000 Personen                        |                              |   |                                      |
| 1991          | 38.454    | 1.555                               | 11.321                                       | 2.796                                 | 9.333                        | 3.707   | 9.742                                |
| 1995          | 37.382    | 1.115                               | 9.001  | 3.227                                 | 9.309                        | 4.404   | 10.326                               |
| 1996          | 37.270    | 1.008                               | 8.745  | 3.126                                 | 9.326                        | 4.566   | 10.499                               |
| 1997          | 37.194    | 991                                 | 8.586  | 2.999                                 | 9.344                        | 4.728   | 10.546                               |
| 1998          | 37.540    | 994                                 | 8.598  | 2.901                                 | 9.450                        | 4.979   | 10.618                               |
| 1999          | 37.942    | 975                                 | 8.542  | 2.826                                 | 9.554                        | 5.268   | 10.777                               |
| 2000          | 38.526    | 977                                 | 8.565  | 2.741                                 | 9.679                        | 5.608   | 10.956                               |
|               |           |                                     | Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent |                                       |                              |   |                                      |
| 1995          | 0,2       | -4,9                                | -2,5   | 2,0                                   | -0,0                         | 3,7   | 1,5                                  |
| 1996          | -0,3      | -9,6                                | -2,8   | -3,1                                  | 0,2                          | 3,7   | 1,7                                  |
| 1997          | -0,2      | -1,7                                | -1,8   | -4,1                                  | 0,2                          | 3,5   | 0,4                                  |
| 1998          | 0,9       | 0,3                                 | 0,1  | -3,3                                  | 1,1                          | 5,3   | 0,7                                  |
| 1999          | 1,1       | -1,9                                | -0,7   | -2,6                                  | 1,1                          | 5,8   | 1,5                                  |
| 2000          | 1,5       | 0,2                                 | 0,3  | -3,0                                  | 1,3                          | 6,5   | 1,7                                  |
| Struktur 1999 | 100       | 2,4                                 | 23,7   | früheres Bundesgebiet einschl. Berlin |                              | 25,5  | 27,9                                 |
| Struktur 1999 | 100       | 3,7                                 | 16,0   | neue Bundesländer ohne Berlin         |                              | 23,6  | 31,0                                 |
|               |           |                                     |  | 14,4                                  |                              | 11,4  |                                      |

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 3: Arbeitslose und Stille Reserve

| Jahr                             | Registrierte<br>Arbeitslose | Arbeitslosenquote* |             | Arbeits-<br>lose | verdeckte Ar-<br>beitslosig-<br>keit** | Stille<br>Reser-<br>ve*** | Beschäfti-<br>gungslücke<br>insgesamt |
|----------------------------------|-----------------------------|--------------------|-------------|------------------|--|---------------------------|---------------------------------------|
|                                  |                             | Gesamt             | dar. Frauen |                  |  |                           |                                       |
|                                  | 1.000 Pers.                 | in vH              |             | 1.000 Personen   |  |                           |                                       |
| Früheres Bundesgebiet            |                             |                    |             |                  |  |                           |                                       |
| 1980                             | 889                         | 3,8                | 5,2         | 106              | 194                                    | .                         | .                                     |
| 1989                             | 2.038                       | 7,9                | 9,4         | 591              | 747                                    | .                         | .                                     |
| 1990                             | 1.883                       | 7,2                | 8,4         | 513              | 770                                    | .                         | .                                     |
| 1991                             | 1.689                       | 6,3                | 7,0         | 455              | 786                                    | 809                       | 3.284                                 |
| 1995                             | 2.565                       | 9,3                | 9,2         | 828              | 964                                    | 1.218                     | 4.747                                 |
| 1996                             | 2.796                       | 10,1               | 9,9         | 899              | 1.061                                  | 1.249                     | 5.106                                 |
| 1997                             | 3.021                       | 11,0               | 10,7        | 1.057            | 1.027                                  | 1.265                     | 5.313                                 |
| 1998                             | 2.904                       | 10,5               | 10,3        | 1.032            | 969                                    | 1.294                     | 5.167                                 |
| 1999                             | 2.756                       | 9,9                | 9,8         | 963              | 1.012                                  | 1.245                     | 5.013                                 |
| 2000                             | 2.529                       | 8,7                | 8,5         | 914              | 1.001                                  | 1.062                     | 4.592                                 |
| Neue Bundesländer und Berlin-Ost |                             |                    |             |                  |  |                           |                                       |
| 1991                             | 913                         | 10,3               | 12,3        | X                | 1.810                                  | 17                        | 2.740                                 |
| 1995                             | 1.047                       | 14,9               | 19,3        | 297              | 1.215                                  | 395                       | 2.657                                 |
| 1996                             | 1.169                       | 16,7               | 19,9        | 296              | 1.078                                  | 432                       | 2.679                                 |
| 1997                             | 1.364                       | 19,5               | 22,5        | 410              | 927                                    | 397                       | 2.688                                 |
| 1998                             | 1.375                       | 19,5               | 21,8        | 423              | 919                                    | 343                       | 2.637                                 |
| 1999                             | 1.344                       | 19,0               | 20,9        | 415              | 919                                    | 267                       | 2.530                                 |
| 2000                             | 1.359                       | 18,8               | 19,9        | 458              | 798                                    | 239                       | 2.396                                 |
| Deutschland                      |                             |                    |             |                  |  |                           |                                       |
| 1991                             | 2.602                       | 7,3                | 8,5         | 455              | 2.596                                  | 826                       | 6.024                                 |
| 1992                             | 2.978                       | 8,5                | 10,2        | 745              | 2.667                                  | 852                       | 6.497                                 |
| 1993                             | 3.419                       | 9,8                | 11,3        | 950              | 2.579                                  | 1.129                     | 7.127                                 |
| 1994                             | 3.698                       | 10,6               | 12,0        | 1.158            | 2.239                                  | 1.263                     | 7.200                                 |
| 1995                             | 3.612                       | 10,4               | 11,4        | 1.125            | 2.179                                  | 1.613                     | 7.404                                 |
| 1996                             | 3.965                       | 11,5               | 12,1        | 1.196            | 2.139                                  | 1.681                     | 7.785                                 |
| 1997                             | 4.384                       | 12,7               | 13,3        | 1.467            | 1.955                                  | 1.661                     | 8.000                                 |
| 1998                             | 4.279                       | 12,3               | 12,8        | 1.455            | 1.888                                  | 1.637                     | 7.804                                 |
| 1999                             | 4.099                       | 11,7               | 12,2        | 1.379            | 1.932                                  | 1.512                     | 7.543                                 |
| 2000                             | 3.889                       | 10,7               | 10,9        | 1.372            | 1.799                                  | 1.301                     | 6.989                                 |

\* Arbeitslose in vH der abhängigen zivilen Erwerbspersonen, ab Mai 1999 berechnet auf der Basis neuer Erwerbspersonenangaben

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

\*\*\* Zur Stillen Reserve gehören Personen, die nicht beschäftigt, aber auch nicht arbeitslos gemeldet sind, aber eine Arbeit aufnehmen würden. Nicht dazu gehören Empfänger von Altersübergangsgeld/ Vorruhestandsgeld, Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, eigene Berechnungen

Tabelle A 4: Bruttoinlandsprodukt, Volkseinkommen und seine Verteilung

| Jahr                   | Bruttoinlandsprodukt |       | Volksein-<br>kommen | Arbeitnehmer-<br>entgelt |       | private Unternehmens- und<br>Vermögenseinkommen |       |                  | Lohnquote  |  |
|------------------------|----------------------|-------|---------------------|--------------------------|-------|---|-------|------------------|------------|--|
|                        | in Preisen           | 1995  |                     | brutto                   | netto | brutto  | netto | unbe-<br>reinigt | bereinigt* |  |
|                        |                      |       |                     |                          |       |   |       |                  |            |  |
|                        |                      |       |                     |                          |       |   |       |                  |            |  |
| Mrd. DM                |                      |       |                     |                          |       |   |       |                  | vH         |  |
| 1991                   | 3.346                | 2.938 | 2.283               | 1.655                    | 942   | 599   | 526   | 72,5             | 72,5       |  |
| 1995                   | 3.523                | 3.523 | 2.657               | 1.948                    | 1.038 | 701   | 639   | 73,3             | 74,1       |  |
| 1996                   | 3.550                | 3.587 | 2.703               | 1.966                    | 1.033 | 718   | 653   | 72,8             | 73,6       |  |
| 1997                   | 3.600                | 3.667 | 2.753               | 1.973                    | 1.015 | 765   | 706   | 71,7             | 72,7       |  |
| 1998                   | 3.674                | 3.784 | 2.832               | 2.012                    | 1.035 | 809   | 738   | 71,0             | 72,1       |  |
| 1999                   | 3.731                | 3.877 | 2.871               | 2.060                    | 1.062 | 837   | 753   | 71,8             | 72,6       |  |
| 2000                   | 3.846                | 3.982 | 2.942               | 2.120                    | 1.101 | .   | .     | 72,1             | 72,8       |  |
| Entwicklung 1991 = 100 |                      |       |                     |                          |       |   |       |                  |            |  |
| 1992                   | 102,2                | 107,4 | 106,5               | 108,3                    | 106,5 | 104,4   | 104,6 | 101,7            | 102,1      |  |
| 1993                   | 101,1                | 110,1 | 107,6               | 110,9                    | 109,7 | 106,0   | 105,7 | 103,0            | 103,7      |  |
| 1994                   | 103,5                | 115,5 | 111,6               | 113,6                    | 109,3 | 112,8   | 113,5 | 101,8            | 102,8      |  |
| 1995                   | 105,3                | 119,9 | 116,4               | 117,8                    | 110,2 | 116,9   | 121,5 | 101,2            | 102,3      |  |
| 1996                   | 106,1                | 122,1 | 118,4               | 118,8                    | 109,7 | 119,9   | 124,2 | 100,4            | 101,5      |  |
| 1997                   | 107,6                | 124,8 | 120,6               | 119,2                    | 107,8 | 127,6   | 134,2 | 98,9             | 100,3      |  |
| 1998                   | 109,8                | 128,8 | 124,1               | 121,6                    | 109,9 | 135,0   | 140,3 | 98,0             | 99,4       |  |
| 1999                   | 111,5                | 132,0 | 125,8               | 124,5                    | 112,8 | 139,8   | 143,2 | 99,0             | 100,2      |  |
| 2000                   | 114,9                | 135,5 | 128,9               | 128,1                    | 116,9 | .   | .     | 99,4             | 100,5      |  |

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

Quelle: Statistisches Bundesamt, WSI-Mitteilungen 11/2000, eigene Berechnungen

| Jahr | Brutto-<br>inlands-<br>produkt | Privater  | Staats- | Investitionen     |      | Außenhandel |         | Kapazitätsauslastung*     |              |
|------|--------------------------------|---|---------|-------------------|------|-------------|---------|---------------------------|--------------|
|      |                                |   |         | Aus-<br>rüstungen | Bau  | Exporte     | Importe | Verarbeitendes Gewerbe vH |              |
|      |                                |   |         |                   |      |             |         | Früheres                  | Neue Bundes- |
|      |                                | Veränderung in vH gegenüber Vorjahr (in Preisen 1995) |         |                   |      |             |         |                           |              |
| 1992 | 2,2                            | 2,7   | 5,0     | -4,2              | 10,7 | -0,8        | 1,5     | 83,4                      |              |
| 1993 | -1,1                           | 0,1   | 0,1     | -15,1             | 1,8  | -5,5        | -5,5    | 78,8                      | 72,6         |
| 1994 | 2,3                            | 1,0   | 2,4     | -1,9              | 6,9  | 7,6         | 7,4     | 82,7                      | 76,6         |
| 1995 | 1,7                            | 2,0   | 1,5     | 1,1               | -1,8 | 5,7         | 5,6     | 84,8                      | 78,7         |
| 1996 | 0,8                            | 1,0   | 1,8     | 1,7               | -2,8 | 5,1         | 3,1     | 82,5                      | 77,4         |
| 1997 | 1,4                            | 0,7   | -0,9    | 3,7               | -1,5 | 11,3        | 8,4     | 85,7                      | 80,0         |
| 1998 | 2,1                            | 2,0   | 0,5     | 9,2               | -1,0 | 7,0         | 8,6     | 86,2                      | 81,9         |
| 1999 | 1,6                            | 2,6   | -0,1    | 6,7               | 0,5  | 5,1         | 8,1     | 85,4                      | 82,2         |
| 2000 | 3,1                            | 1,9   | 1,3     | 9,0               | -2,5 | 12,9        | 10,0    | 87,3                      | 83,2         |

\* Betriebliche Vollauslastung = 100 vH

Quellen: Statistisches Bundesamt, IFO-Institut für Wirtschaftsforschung

Tabelle A 6: Arbeitszeiten und Bruttoverdienste der ArbeiterInnen im Produzierenden Gewerbe

| Jahr | Bezahlte Wochenstunden                                |        |        | Bruttostundenverdienste |        |        | Bruttomonatsverdienste |        |        |
|------|---|--------|--------|-------------------------|--------|--------|------------------------|--------|--------|
|      | Insgesamt   | Männer | Frauen | Insgesamt               | Männer | Frauen | Insgesamt              | Männer | Frauen |
|      | Stunden   |        |        | DM                      |        |        |                        |        |        |
|      | Früheres Bundesgebiet                                 |        |        |                         |        |        |                        |        |        |
| 1990 | 39,7  | 39,9   | 38,4   | 20,21                   | 21,17  | 15,49  | 3.848                  | 4.054  | 2.861  |
| 1995 | 38,5  | 38,8   | 37,2   | 25,57                   | 26,59  | 19,73  | 4.284                  | 4.484  | 3.188  |
| 1996 | 37,7  | 37,9   | 36,7   | 26,39                   | 27,40  | 20,46  | 4.330                  | 4.519  | 3.257  |
| 1997 | 37,7  | 37,8   | 36,7   | 26,74                   | 27,74  | 20,80  | 4.387                  | 4.572  | 3.313  |
| 1998 | 37,8  | 37,9   | 36,8   | 27,30                   | 28,30  | 21,28  | 4.488                  | 4.674  | 3.403  |
| 1999 | 37,7  | 37,9   | 36,7   | 27,99                   | 28,99  | 21,95  | 4.597                  | 4.783  | 3.507  |
|      | Neue Bundesländer und Berlin-Ost                      |        |        |                         |        |        |                        |        |        |
| 1992 | 40,9  | 41,1   | 40,0   | 13,41                   | 13,82  | 10,74  | 2.397                  | 2.478  | 1.869  |
| 1995 | 39,6  | 39,7   | 39,0   | 18,23                   | 18,75  | 14,51  | 3.155                  | 3.256  | 2.461  |
| 1996 | 39,5  | 39,6   | 39,1   | 18,92                   | 19,45  | 15,27  | 3.265                  | 3.364  | 2.594  |
| 1997 | 39,5  | 39,6   | 39,2   | 19,32                   | 19,88  | 15,64  | 3.332                  | 3.435  | 2.667  |
| 1998 | 39,7  | 39,7   | 39,6   | 19,65                   | 20,23  | 16,07  | 3.397                  | 3.501  | 2.763  |
| 1999 | 39,7  | 39,7   | 39,4   | 20,09                   | 20,67  | 16,57  | 3.478                  | 3.584  | 2.841  |
|      | Neue Bundesländer in vH (Früheres Bundesgebiet = 100) |        |        |                         |        |        |                        |        |        |
| 1992 | 104,9   | 104,6  | 106,1  | 59,1                    | 58,3   | 61,3   | 62,3                   | 61,1   | 65,3   |
| 1996 | 104,8   | 104,5  | 106,5  | 71,7                    | 71,0   | 74,6   | 75,4                   | 74,4   | 79,6   |
| 1997 | 104,8   | 104,8  | 106,8  | 72,3                    | 71,7   | 75,2   | 76,0                   | 75,1   | 80,5   |
| 1998 | 105,0   | 104,7  | 107,6  | 72,0                    | 71,5   | 75,5   | 75,7                   | 74,9   | 81,2   |
| 1999 | 105,3   | 104,7  | 107,4  | 71,8                    | 71,3   | 75,5   | 75,7                   | 74,9   | 81,0   |

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen



Tabelle A 7: Durchschnittliche Bruttoverdienste von ArbeiterInnen und Angestellten

| Jahr<br>Monat                          | Verarbeitendes<br>Gewerbe |        | Bau-<br>gewerbe |        | Großhandel  |        | Einzelhandel |        | Kredit- u. Versiche-<br>rungsgewerbe |        |
|--|---------------------------|--------|-----------------|--------|-------------|--------|--------------|--------|--------------------------------------|--------|
|  | West-                     | Ost-   | West-           | Ost-   | West-       | Ost-   | West-        | Ost-   | West-                                | Ost-   |
|  | Deutschland               |        | Deutschland     |        | Deutschland |        | Deutschland  |        | Deutschland                          |        |
| 1997                                   | 68.712                    | 47.497 | 62.212          | 46.379 | 64.917      | 45.183 | 51.101       | 40.102 | 76.358                               | 59.420 |
| 1998                                   | 70.690                    | 48.971 | 62.367          | 46.385 | 66.483      | 46.287 | 51.754       | 41.171 | 78.423                               | 61.248 |
| 1999                                   | 72.453                    | 50.433 | 63.348          | 46.869 | 67.944      | 47.637 | 52.548       | 42.200 | 79.732                               | 61.545 |
| Juli 2000                              | 5.522                     | 3.888  | 5.044           | 3.682  | 5.245       | 3.845  | 4.118        | 3.380  | 5.870                                | 4.609  |
| DM                                     |                           |        |                 |        |             |        |              |        |                                      |        |
| 1997                                   | 100                       | 69,1   | 100             | 74,5   | 100         | 69,6   | 100          | 78,5   | 100                                  | 77,8   |
| 1998                                   | 100                       | 69,3   | 100             | 74,4   | 100         | 69,6   | 100          | 79,6   | 100                                  | 78,1   |
| 1999                                   | 100                       | 69,6   | 100             | 74,0   | 100         | 70,1   | 100          | 80,3   | 100                                  | 77,2   |
| Juli 2000                              | 100                       | 70,4   | 100             | 73,0   | 100         | 73,3   | 100          | 82,1   | 100                                  | 78,5   |
| Ostdeutschland (Westdeutschland = 100) |                           |        |                 |        |             |        |              |        |                                      |        |

Der Bruttomonatsverdienst umfaßt alle Beträge, die die Beschäftigten in der Abrechnungsperiode erhalten haben, das ist der tarifliche oder frei vereinbarte Verdienst einschließlich tariflicher und außertariflicher Leistungen, Sozial- und sonstiger Zulagen und Zuschläge. Im Bruttojahresverdienst werden darüber hinaus zugerechnet: Nachzahlungen, einmalige Zahlungen, Gratifikationen, Jahresabschlußprämien, Gewinnanteile.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 8: Durchschnittlich verfügbares Einkommen nach Haushaltsgruppen

|   | Privathaus-<br>halte<br>insgesamt | Arbeiter u.<br>Angestellte | Selb-<br>ständige | Rentner | Pensio-<br>näre | Sonst.<br>Haus-<br>halte |
|---|-----------------------------------|----------------------------|-------------------|---------|-----------------|--------------------------|
| Durchschnittseinkommen je Haushalt            |                                   |                            |                   |         |                 |                          |
| 1991  | 2.880                             | 4.590                      | 12.140            | 2.880   | 4.510           | 2.250                    |
| 1995  | 3.460                             | 5.220                      | 14.180            | 3.460   | 5.430           | 2.610                    |
| 1998  | 3.730                             | 5.510                      | 15.840            | 3.730   | 5.930           | 2.840                    |
| Entwicklung 1998<br>gegenüber 1991            | 29,5                              | 20,0                       | 30,5              | 29,5    | 31,5            | 26,2                     |
| um Prozent                                    |                                   |                            |                   |         |                 |                          |
| Arbeiter u. Angestellte = 100                 |                                   |                            |                   |         |                 |                          |
| 1991  | 109,7                             | 100                        | 239,4             | 101,7   | 157,7           | 65,1                     |
| 1998  | 101,3                             | 100                        | 242,3             | 95,8    | 150,6           | 57,3                     |
| Durchschnittseinkommen je Haushaltsmitglied   |                                   |                            |                   |         |                 |                          |
| 1991  | 1.920                             | 1.750                      | 4.190             | 1.780   | 2.760           | 1.140                    |
| 1995  | 2.230                             | 2.030                      | 5.130             | 2.120   | 3.320           | 1.250                    |
| 1998  | 2.420                             | 2.390                      | 5.790             | 2.290   | 3.600           | 1.370                    |
| Entwicklung 1998<br>gegenüber 1991            | 26,0                              | 36,6                       | 38,2              | 28,7    | 30,4            | 20,2                     |
| um Prozent                                    |                                   |                            |                   |         |                 |                          |
| Arbeiter u. Angestellte = 100                 |                                   |                            |                   |         |                 |                          |
| 1991  | 109,7                             | 100                        | 239,4             | 101,7   | 157,7           | 65,1                     |
| 1998  | 101,3                             | 100                        | 242,3             | 95,8    | 150,6           | 57,3                     |
| Durchschnittseinkommen je Verbrauchereinheit* |                                   |                            |                   |         |                 |                          |
| 1991  | 2.380                             | 2.270                      | 5.460             | 2.010   | 3.130           | 1.420                    |
| 1995  | 2.780                             | 2.620                      | 6.650             | 2.400   | 3.760           | 1.550                    |
| 1998  | 3.000                             | 2.790                      | 7.490             | 2.590   | 4.090           | 1.700                    |
| Entwicklung 1998<br>gegenüber 1991            | 26,1                              | 22,9                       | 37,2              | 28,9    | 30,7            | 19,7                     |
| um Prozent                                    |                                   |                            |                   |         |                 |                          |
| Arbeiter u. Angestellte = 100                 |                                   |                            |                   |         |                 |                          |
| 1991  | 104,8                             | 100                        | 240,5             | 88,5    | 137,9           | 62,6                     |
| 1998  | 107,5                             | 100                        | 268,5             | 92,8    | 146,6           | 60,9                     |

\* Um den unterschiedlichen Bedarf der Haushaltsmitglieder zu berücksichtigen, wurden diese mit Äquivalenzkennziffern gewichtet, und zwar die Bezugsperson des Haushalts mit dem Faktor 1, jedes weiteres Haushaltsmitglied von 14 Jahren an mit 0,7 und jedes Kind mit 0,5.

Quellen: Statistisches Bundesamt, DIW, eigene Berechnungen

Tabelle A 9: Reallöhne und Arbeitsproduktivität

| Jahr | Bruttolohn                   | Nettolohn | Preisindex<br>f. d. Lebens-<br>haltung | Reallohn<br>(netto) | Brutto-<br>inlands-<br>produkt je<br>Erwerbs-<br>tätigen | Geleistete<br>Arbeits-<br>stunden<br>je Erwerbs-<br>tätigen |
|------|------------------------------|-----------|--|---------------------|--|---|
|      | je abhängig<br>Beschäftigten |           |  |                     |  |   |
|      | DM                           |           |  |                     |  |   |
|      | 1991 = 100                   |           |  |                     |  | Std.  |
|      | Deutschland                  |           |  |                     |  |   |
| 1991 | 3.230                        | 2.250     | 100                                    | 100                 | 100  | 1.546   |
| 1992 | 3.570                        | 2.440     | 105,1                                  | 6,8                 | 103,8  | 1.578   |
| 1993 | 3.730                        | 2.560     | 109,8                                  | 6,9                 | 104,1  | 1.560   |
| 1994 | 3.800                        | 2.560     | 112,8                                  | 6,7                 | 106,7  | 1.554   |
| 1995 | 3.920                        | 2.580     | 114,8                                  | 6,6                 | 108,3  | 1.529   |
| 1996 | 3.980                        | 2.580     | 116,4                                  | 6,5                 | 109,5  | 1.511   |
| 1997 | 3.990                        | 2.550     | 118,6                                  | 6,3                 | 111,3  | 1.506   |
| 1998 | 4.030                        | 2.570     | 119,7                                  | 6,3                 | 112,5  | 1.510   |
| 1999 | 4.080                        | 2.610     | 120,4                                  | 6,4                 | 113,0  | 1.503   |
| 2000 | 4.140                        | 2.660     | 122,7                                  | 6,4                 | 114,7  | 1.481   |

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle A 10: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten in der Bundesrepublik 1991-2000

| Jahr   | darunter: |            |                                     |                   |                         |                           |                    | Steuer-<br>quote in vH<br>BIP | Verschuldung<br>der öffent-<br>lichen<br>Haushalte** |                   |
|--|-----------|------------|-------------------------------------|-------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------|-------------------------------|--|-------------------|
|  | Insgesamt | Lohnsteuer | veranlagte<br>Einkommen-<br>steuer* | Zins-<br>abschlag | Körperschaft-<br>steuer | Solidaritäts-<br>zuschlag | Gewerbe-<br>steuer |                               |  | Umsatz-<br>steuer |
|  |           |            |                                     |                   |                         |                           |                    |                               |  |                   |
| Mrd. DM  |           |            |                                     |                   |                         |                           |                    |                               |  |                   |
| 1991   | 661,9     | 214,2      | 41,5                                | -                 | 31,7                    | 10,5                      | 41,3               | 179,7                         | 22,5   | 1.171             |
| 1995   | 814,3     | 282,7      | 14,0                                | 12,8              | 18,1                    | 26,3                      | 42,2               | 234,6                         | 23,1   | 1.993             |
| 1996   | 800,0     | 251,3      | 11,6                                | 12,1              | 29,5                    | 26,1                      | 45,9               | 237,2                         | 22,3   | 2.126             |
| 1997   | 797,2     | 248,7      | 5,8                                 | 11,4              | 33,3                    | 25,9                      | 48,6               | 240,9                         | 21,8   | 2.216             |
| 1998   | 833,0     | 257,0      | 9,5                                 | 12,0              | 36,2                    | 20,5                      | 50,5               | 250,2                         | 22,0   | 2.280             |
| 1999   | 883,6     | 261,7      | 21,3                                | 11,8              | 46,2                    | 22,1                      | 52,9               | 267,0                         | 22,9   | 2.347             |
| 2000   | 913,8     | 265,5      | 23,9                                | 14,3              | 46,1                    | 23,2                      | 54,0               | 275,5                         | 23,0   | 2.371             |
| Anteile der Steuerarten am Gesamtaufkommen in vH |           |            |                                     |                   |                         |                           |                    |                               | 1991 = 100   |                   |
| 1991   | 100       | 32,4       | 6,3                                 | -                 | 4,8                     | 1,6                       | 6,2                | 27,1                          | X  | 100               |
| 1995   | 100       | 34,7       | 1,7                                 | 1,6               | 2,2                     | 3,2                       | 5,2                | 28,8                          | X  | 5,2               |
| 1996   | 100       | 31,4       | 1,5                                 | 1,5               | 3,7                     | 3,3                       | 5,7                | 29,7                          | X  | 5,5               |
| 1997   | 100       | 31,2       | 0,7                                 | 1,4               | 4,2                     | 3,2                       | 6,1                | 30,2                          | X  | 5,8               |
| 1998   | 100       | 30,9       | 1,1                                 | 1,4               | 4,3                     | 2,5                       | 6,1                | 30,0                          | X  | 5,9               |
| 1999   | 100       | 29,6       | 2,4                                 | 1,3               | 5,2                     | 2,5                       | 6,0                | 30,2                          | X  | 6,1               |
| 2000   | 100       | 29,1       | 2,6                                 | 1,6               | 5,0                     | 2,5                       | 5,9                | 30,1                          | X  | 6,2               |
| Entwicklung 2000 zu 1991 in vH (1991 = 100)      |           |            |                                     |                   |                         |                           |                    |                               | X  | X                 |
|  | 138,1     | 123,9      | 57,6                                | 132,4 ***         | 145,4                   | 221,0                     | 0,0                | 153,3                         |  |                   |

\*verrechnet mit Lohnsteuerentlastung aus Lohnsteuerjahresaussgleich \*\* Bund, Länder, Gemeinden \*\*\* 1993 = 100

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen

Tabelle A 11: Außenhandel der Bundesrepublik nach Hauptpartnerländern

| Jahr | Einfuhr       | Ausfuhr | Ausfuhr-<br>überschuß | Außen-<br>beitrag* | Saldo der<br>Leistungs-<br>bilanz | Außenwert<br>der DM<br>real** | Anteil der Länder 2000*** |      |                        |     |
|------|---------------|---------|-----------------------|--------------------|-----------------------------------|-------------------------------|---------------------------|------|------------------------|-----|
|      | Spezialhandel |         |                       |                    |                                   |                               | an der Ausfuhr            |      | an der Einfuhr         |     |
|      | Mrd. DM       |         |                       |                    |                                   |                               | in vH                     |      | in vH                  |     |
|      |               |         |                       |                    |                                   |                               | Frankreich                | 11,5 | Frankreich             | 9,6 |
|      |               |         |                       |                    |                                   |                               | USA                       | 10,3 | Niederlande            | 8,8 |
|      |               |         |                       |                    |                                   |                               | Vereinigtes Königreich    | 8,4  | USA                    | 8,5 |
| 1980 | 341,4         | 350,3   | 8,9                   | -6,9               | -24,3                             | 109,6                         | Italien                   | 7,6  | Vereinigtes Königreich | 7,1 |
| 1985 | 463,8         | 537,2   | 73,4                  | 63,9               | 51,6                              | 92,7                          | Niederlande               | 6,4  | Italien                | 6,7 |
| 1990 | 550,6         | 642,8   | 92,2                  | 142,0              | 79,5                              | 100,7                         | Belgien                   | 5,3  | Japan                  | 4,9 |
| 1991 | 633,1         | 648,4   | 15,3                  | 152,2              | X                                 | X                             | Österreich                | 5,0  | Belgien                | 4,8 |
|      |               |         |                       |                    |                                   |                               | Schweiz                   | 4,6  | Österreich             | 3,8 |
|      |               |         |                       |                    |                                   |                               | Spanien                   | 4,3  | Schweiz                | 3,5 |
| 1991 | 643,9         | 665,8   | 21,9                  | - 6,9              | - 30,4                            | 98,2                          | Polen                     | 2,4  | China                  | 3,4 |
| 1995 | 664,2         | 749,5   | 85,3                  | 22,7               | - 29,7                            | 109,6                         | Schweden                  | 2,3  | Spanien                | 3,0 |
| 1996 | 690,4         | 788,9   | 98,5                  | 37,3               | - 12,0                            | 106,7                         | Japan                     | 2,2  | Russland               | 2,6 |
| 1997 | 772,2         | 888,6   | 116,4                 | 50,1               | - 4,8                             | 101,4                         | Tschechische Republik     | 2,1  | Tschechische Republik  | 2,4 |
| 1998 | 828,2         | 955,2   | 127,0                 | 57,5               | - 8,0                             | 101,4                         | Ungarn                    | 1,7  | Polen                  | 2,2 |
| 1999 | 869,9         | 997,5   | 127,5                 | 37,6               | - 35,9                            | 97,7                          |                           |      |                        |     |
| 2000 | 1.058,5       | 1.167,5 | 109,0                 | 19,4               | - 57,4                            | 92,1                          |                           |      |                        |     |

\* Waren und Dienstleistungen

\*\*Außenwert gegenüber den 18 Industrieländern, bereinigt um das Verhältnis der Preisentwicklung der Verbraucherpreise

\*\*\* 1.1.- 30.11.2000

Da die DM seit 1999 nicht mehr als eigenständige Währung existiert, wird nachrichtlich die aus dem Euro errechnete Relation angegeben.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen

Tabelle A 12: Deutsche Direktinvestitionen im Ausland und ausländische Direktinvestitionen in Deutschland

| Ländergruppe       | Deutsche Direktinvestitionen im Ausland |       |       |       |           | Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland |       |       |       |           |
|--------------------|---|-------|-------|-------|-----------|---|-------|-------|-------|-----------|
|                    | 1991                                    | 1995  | 1997  | 1998  |           | 1991  | 1995  | 1997  | 1998  |           |
|                    | Mrd. DM                                 |       |       |       | vH-Anteil | Mrd. DM   |       |       |       | vH-Anteil |
| Alle Länder        | 262,7                                   | 370,0 | 513,5 | 582,7 | 100       | 188,0   | 237,8 | 284,6 | 332,5 | 100       |
| EU-Länder*         | 145,4                                   | 210,0 | 265,7 | 289,9 | 49,8      | 82,0  | 119,3 | 148,4 | 184,9 | 55,6      |
| darunter:          |   |       |       |       |           |   |       |       |       |           |
| Großbritannien     | 19,3                                    | 35,6  | 51,0  | 49,4  | 8,5       | 13,4  | 22,4  | 25,9  | 30,6  | 9,2       |
| Frankreich         | 23,8                                    | 27,6  | 33,5  | 40,2  | 6,9       | 12,9  | 22,1  | 28,1  | 30,1  | 9,1       |
| Belgien            | 19,4                                    | 26,9  | 32,1  | 33,2  | 5,7       | 2,1   | 4,0   | 5,8   | 6,9   | 2,1       |
| Niederlande        | 16,5                                    | 34,4  | 37,9  | 44,2  | 7,6       | 30,6  | 48,7  | 60,9  | 76,5  | 23,0      |
| Luxemburg          | 8,8                                     | 16,7  | 22,4  | 24,9  | 4,3       | 1,5   | 4,3   | 4,9   | 7,6   | 2,3       |
| Italien            | 13,9                                    | 13,3  | 20,7  | 23,8  | 4,1       | 4,5   | 4,2   | 4,4   | 8,9   | 2,7       |
| USA                | 59,9                                    | 72,3  | 119,5 | 150,3 | 25,8      | 54,7  | 71,3  | 86,9  | 109,0 | 32,8      |
| Schweiz            | 12,3                                    | 18,2  | 22,3  | 24,8  | 4,3       | 26,1  | 31,6  | 38,7  | 39,9  | 12,0      |
| Japan              | 5,3                                     | 6,8   | 8,3   | 8,9   | 1,5       | 14,4  | 15,6  | 15,1  | 16,3  | 4,9       |
| Kanada             | 9,8                                     | 6,3   | 8,6   | 8,1   | 1,4       | 3,7   | 3,4   | 2,2   | 2,5   | 0,8       |
| Reformländer       | X                                       | 13,5  | 28,0  | 36,2  | 6,2       | X   | 2,0   | 2,0   | 2,0   | 0,6       |
| darunter: China**  | X                                       | 1,6   | 5,3   | 6,1   | 1,0       | X   | 0,1   | 0,1   | 0,2   | 0,1       |
| Entwicklungsländer | 26,0                                    | 36,3  | 52,0  | 55,3  | 9,5       | 3,7   | 7,1   | 7,9   | 8,9   | 2,7       |

\* alle Jahre einschließlich Finnland, Österreich und Schweden

\*\* ohne Hongkong

Quelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle A 13: Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

| Land           | Standardisierte Arbeitslosenquote |      |      |      |
|----------------|-----------------------------------|------|------|------|
|                | 1985                              | 1990 | 1999 | 2000 |
|                | vH                                |      |      |      |
| Deutschland*   | 7,2                               | 4,8  | 8,8  | 7,7  |
| Dänemark       | 7,1                               | 7,7  | 5,2  | 5,2  |
| Frankreich     | 10,2                              | 9,0  | 11,1 | 9,7  |
| Großbritannien | 11,5                              | 7,1  | 6,0  | 5,5  |
| Italien        | 8,3                               | 9,0  | 11,5 | 10,8 |
| Niederlande    | 8,3                               | 6,2  | 3,2  | 2,8  |
| Österreich     | 4,8                               | 5,0  | 5,2  | 4,6  |
| EU-Länder      | 10,5                              | 8,1  | 9,2  | 8,2  |
| USA            | 7,2                               | 5,6  | 4,2  | 4,0  |
| Japan          | 2,6                               | 2,1  | 4,7  | 4,7  |

\* Angaben bis 1990 früheres Bundesgebiet

Quelle: OECD

Tabelle A 14: Unternehmenskonzentration in der Industrie 1998

| Wirtschaftsgruppen  | Anteil der jeweils            |              |                                |              |
|---|-------------------------------|--------------|--------------------------------|--------------|
|   | 6 umsatzstärksten Unternehmen |              | 10 umsatzstärksten Unternehmen |              |
|   | Umsatz                        | Beschäftigte | Umsatz                         | Beschäftigte |
|   | vH                            |              |                                |              |
| Tabakverarbeitung   | 95,9                          | 78,7         | 98,7                           | 88,8         |
| Kohlenbergbau, Torfgewinnung                                      | 93,5                          | 93,7         | 97,1                           | 98,1         |
| Gewinnung von Erdöl und Erdgas                                    | 93,3                          | 78,7         | 99,6                           | 98,7         |
| Kokerei, Mineralölverarbeitung, H. v. Brutstoffen                 | 86,5                          | 50,5         | 96,5                           | 70,0         |
| H. v. Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen | 70,6                          | 41,2         | 79,0                           | 52,3         |
| H. v. Kraftwagen und Kraftwagenteilen                             | 69,3                          | 58,4         | 78,6                           | 66,9         |
| H. v. Geräten der Elektrizitätserzeugung, -verteilung u. ä.       | 48,8                          | 37,6         | 51,4                           | 39,9         |
| Sonstiger Fahrzeugbau   | 47,0                          | 39,6         | 56,0                           | 49,7         |
| Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik                        | 43,1                          | 33,1         | 51,6                           | 38,9         |
| Chemische Industrie   | 27,9                          | 24,2         | 33,3                           | 29,4         |
| Metallerzeugung und -bearbeitung                                  | 24,5                          | 18,7         | 32,3                           | 25,7         |
| Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau                | 21,8                          | 15,6         | 28,0                           | 21,5         |
| Medizin-, Meß-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik               | 18,0                          | 13,3         | 23,3                           | 18,0         |
| Ernährungsgewerbe   | 8,0                           | 4,5          | 11,5                           | 6,8          |

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

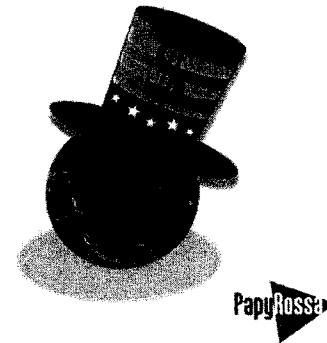
Tabelle A 15: Großverbraucher von Primärenergie 1998 in der Welt

| Land                          | Primärenergieverbrauch |          |       |           |      | Anteil der Energieträger am Primärenergieverbrauch |             |  |  |  |
|-------------------------------|------------------------|----------|-------|-----------|------|--|-------------|--|--|--|
|                               | insgesamt              | je Einw. | Kohle | Mineralöl | Gas  | Kernenergie  | Wasserkraft |  |  |  |
|                               | Mill. t RÖE            | t RÖE    |       |           |      |  |             |  |  |  |
| USA                           | 2.146,9                | 7,83     | 24,9  | 39,7      | 25,7 | 8,5  | 1,2         |  |  |  |
| Kanada                        | 219,3                  | 7,18     | 11,8  | 37,9      | 28,9 | 8,4  | 13,0        |  |  |  |
| Australien                    | 103,0                  | 5,56     | 44,5  | 36,3      | 17,8 | -  | 1,4         |  |  |  |
| Saudi-Arabien                 | 100,5                  | 4,98     | -     | 58,8      | 41,2 | -  | -           |  |  |  |
| Frankreich                    | 249,1                  | 4,23     | 6,1   | 37,9      | 13,5 | 40,1   | 2,3         |  |  |  |
| Deutschland                   | 336,3                  | 4,10     | 25,2  | 40,6      | 21,3 | 12,4   | 0,5         |  |  |  |
| Russische Föderation          | 593,8                  | 4,03     | 17,3  | 20,6      | 55,3 | 4,5  | 2,3         |  |  |  |
| Japan                         | 499,2                  | 3,95     | 17,7  | 51,1      | 12,5 | 16,8   | 1,9         |  |  |  |
| Großbritannien und Nordirland | 227,5                  | 3,85     | 17,9  | 35,4      | 35,1 | 11,3   | 0,3         |  |  |  |
| Republik Korea                | 167,1                  | 3,62     | 21,6  | 55,8      | 8,4  | 13,8   | 0,3         |  |  |  |
| Spanien                       | 114,4                  | 2,91     | 15,4  | 58,0      | 10,3 | 13,3   | 3,0         |  |  |  |
| Südafrika                     | 113,1                  | 2,87     | 77,7  | 18,8      | -    | 3,3  | 0,2         |  |  |  |
| Italien                       | 162,1                  | 2,81     | 7,3   | 58,4      | 31,8 | -  | 2,5         |  |  |  |
| Ukraine                       | 133,7                  | 2,63     | 27,5  | 10,7      | 46,3 | 14,5   | 1,0         |  |  |  |
| Iran                          | 106,1                  | 1,61     | 0,9   | 54,7      | 43,8 | -  | 0,6         |  |  |  |
| Mexiko                        | 125,1                  | 1,31     | 4,8   | 65,5      | 26,1 | 1,9  | 1,7         |  |  |  |
| Brasilien                     | 126,1                  | 0,76     | 8,8   | 66,0      | 4,6  | 0,6  | 19,8        |  |  |  |
| China                         | 844,0                  | 0,68     | 72,9  | 22,5      | 2,1  | 0,5  | 2,0         |  |  |  |
| Indien                        | 270,6                  | 0,28     | 56,8  | 31,8      | 7,7  | 1,0  | 2,7         |  |  |  |

RÖE = Rohöleinheiten

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Werner Biermann  
**Die Herren  
 der Welt**  
 Die Weltmachtpolitik  
 der USA nach 1945



ISBN 3-89438-195-7, Broschur, 392 S.,  
 DM 39,80/SFR 37,00/ÖS 295,00

Werner Biermann beleuchtet das Verhältnis von politischer, ökonomischer und militärischer Macht in einem globalen Wirtschafts- und Finanzsystem, das von den USA beherrscht und instrumentalisiert wird. Er zeigt, wie diese nach 1945 zum „Imperium ohne Grenzen“ aufstiegen, sich ihre Konkurrenten unterordneten, im Kalten Krieg ihren Widerpart besiegten und zur alleinigen Weltmacht wurden und warum sie heute auf dem Weg in die Krise von morgen sind.

Winfried Wolf  
**Fusionsfieber**  
 Oder: Das große Fressen



ISBN 3-89438-210-4, Broschur, 288 S.,  
 DM 28,00/SFR 26,00/ÖS 207,00

Megafusionen, Elefantenhochzeiten, gigantische Firmenübernahmen - Winfried Wolf untersucht die wirtschaftlichen und politischen Risiken der globalen Kapitalkonzentration. Gegen die gängigen Mythen von den unabwendbaren Sachzwängen der Globalisierung und der Ohnmacht der Nationalstaaten und der nationalen Regierungen betont er die Möglichkeiten zur politischen Regulierung der Kapitalbewegungen, zur Gegenwehr „von unten“ und ihrer internationalen Vernetzung.

**PapyRossa Verlag**

Luxemburgerstr. 202 - 50937 Köln  
 Tel.: 0221/448545 - Fax: 0221/444305  
 e-mail: mail@papyrossa.de - internet: www.papyrossa.de