

# **MEMO-FORUM**

**Zirkular  
der  
«Arbeitsgruppe  
Alternative Wirtschaftspolitik»**

## **Nr. 10**

**mit dem SONDERMEMORANDUM  
„Vor dem Abschwung: Schönfärberei  
und wirtschaftspolitisches Versagen“**

**Bremen, Dezember 1986**

Am 25. November hat die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik auf einer Pressekonferenz in Bonn ein SONDERMEMORANDUM zur aktuellen wirtschaftlichen Lage unter dem Titel **Vor dem Abschwung: Schönfärberei und wirtschaftspolitisches Versagen** vorgestellt. Um dieses SONDERMEMORANDUM schnell allen unseren Lesern zur Verfügung stellen zu können, ist diese Ausgabe des MEMO-FORUM kurzfristig bereits vorzeitig herausgebracht worden.

Darüber hinaus hat unsere Arbeitsgruppe Ende September eine kurze Stellungnahme zum Haushaltsentwurf 1987 der Bundesregierung und zu der Entwicklung der Militärausgaben im Zeitraum 1982-1987 abgefaßt. Diese Stellungnahme ist zusammen mit anderen in der vom Bund demokratischer Wissenschaftler (BdWi) herausgegebenen Zeitschrift 'Wissenschaft und Frieden' erschienen und wird in diesem Heft nochmals dokumentiert.

Der ebenfalls in dieses Heft aufgenommene Aufsatz von Helmut Fangmann 'Wirtschaftsrecht in der ökonomischen Krise' ist in der Zeitschrift 'Demokratie und Recht' erschienen. Um das behandelte Thema auch über den Kreis der Juristen hinaus bekannt zu machen, haben wir uns hier ebenfalls für einen Wiederabdruck entschieden.

Angesichts der Anfang nächsten Jahres zu erwartenden harten Tarifauseinandersetzungen um die weitere Verkürzung der Wochenarbeitszeit hat die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik beschlossen, das 1983 erschienene Bändchen '35 Stunden sind genug!' neu aufzulegen. Diese zweite, völlig neu überarbeitete Fassung wird Mitte Januar 1987 beim Pahl-Rugenstein Verlag herauskommen. Ein Bestellschein für dieses Buch, das ca. 120 Seiten umfassen und DM 9,80 kosten wird, befindet sich am Ende des Heftes. Bei größeren Stückzahlen gewährt der Verlag wieder entsprechende Preisnachlässe.

Auf der letzten Wochenendtagung unserer Arbeitsgruppe ist beschlossen worden, die in den ersten Nummern des MEMO-FORUM begonnenen Übersichten über Veröffentlichungen von Mitarbeiter(inne)n unserer Gruppe fortzusetzen. Wir bitten deshalb alle Autor(inn)en, möglichst schnell eine Übersicht über ihre Veröffentlichungen im Jahr 1986 an unsere Kontaktadresse zu senden.

---

ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
Postfach 33 04 47, 2800 Bremen 33

Redaktion: Axel Troost

Preis: Einzelheft (auch im Abonnement) jeweils DM 3.-  
ab 10 Exemplare DM 2,50

Bankverbindungen: Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg  
Konto-Nr.: 1000 11 - 203  
für Daueranträge zur Finanzierung der Mitarbeiterstelle: Axel Troost-Sonderkonto,  
Postgiroamt Hamburg, Konto-Nr. 2184 74 - 201

**Inhalt**

**Seite**

**SONDERMEMORANDUM**

Vor dem Abschwung: Schönfärberei und wirtschaftspolitisches Versagen 2

Weiterhin Vorrang für die militärische Aufrüstung - Zum Bundeshaushalt 1987 und der Entwicklung der Militärausgaben im Zeitraum 1982 - 1987  
(Stellungnahme der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik) 17

Wirtschaftsrecht in der ökonomischen Krise  
(Helmut Fangmann) 21

Alles wieder im Lot? - Anmerkungen zum West-Berliner "Wirtschaftswunder"  
(Michael Heine) 43

Literaturhinweise zum Aufsatz von Gerhard Bäcker, Bevölkerungs-  
entwicklung und Alterssicherung, in: MEMO-FORUM Nr. 9 66

Wachstum trotz Abschwung?  
(Joachim Eisbach) 68

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

S O N D E R M E M O R A N D U M

**Vor dem Abschwung: Schönfärberei und wirtschaftspolitisches Versagen**

**1. Die wirtschaftspolitische Diskussion: Schönfärberei und Irreführung**

Die aktuelle Diskussion über die wirtschaftliche und soziale Lage in der Bundesrepublik ist weitgehend durch Irreführung der Öffentlichkeit und durch Schönfärberei gekennzeichnet:

- es wird behauptet, der konjunkturelle Aufschwung sei im wesentlichen das Ergebnis und das Verdienst einer klugen und kompetenten Wirtschaftspolitik;
- es wird unterstellt, daß dieser Aufschwung die akuten und bereits lange anhaltenden Probleme der Massenarbeitslosigkeit und der 'neuen Armut' in der BRD lösen oder zumindest spürbar vermindern könne;
- schließlich wird so getan, als ob der konjunkturelle Aufschwung auch in den nächsten Jahren anhalten und in ein sich selbst tragendes Wirtschaftswachstum übergehen werde.

Die Interessen der Bundesregierung an einer solchen (Selbst)Darstellung sind offensichtlich und werden durch die bevorstehende Bundestagswahl verstärkt. Auch die Privatwirtschaft, der die Regierungspolitik in den vergangenen Jahren besonders genützt hat, ist an der Wiederwahl dieser Regierung und an der Fortsetzung ihrer Politik interessiert. Daß große Teile der Medien und der Wissenschaft diese selbstgefällige Darstellung fördern und verbreiten, verdeutlicht ihre Ausrichtung an den Interessen kapitalorientierter Politik.

Dennoch: Das in der Öffentlichkeit verbreitete positive Bild über die aktuelle wirtschaftliche und soziale Lage und die wirtschaftspolitische Kompetenz der Bundesregierung ist falsch: Erstens ist der Konjunkturaufschwung nicht das Ergebnis bundesdeutscher Wirtschaftspolitik; er hat sich vielmehr - im wesentlichen von außenwirtschaftlichen Impulsen getragen - gegen eben diese Wirtschaftspolitik durchsetzen müssen. Zweitens hat der Aufschwung, der immerhin schon vier Jahre dauert, keinen Beitrag zur Lösung der Probleme von Arbeitslosigkeit und Armut in der BRD geleistet. Die wenigen positiven Akzente bei der Entwicklung der Beschäftigung in den letzten beiden Jahren sind nicht durch die konjunkturelle Dynamik, sondern zum größten Teil durch die gewerkschaftlich erkämpften Arbeitszeitverkürzungen verursacht worden,

gegen die sich die Bundesregierung bekanntlich aggressiv gewendet hat. Drittens werden in der öffentlichen Darstellung die erheblichen Risiken der künftigen konjunkturellen Entwicklung unterschlagen. Sie können jedoch schon bald zu einem erneuten Abschwung führen, der auf einem außerordentlich hohen Sockel an Arbeitslosigkeit ansetzen und diese in bislang unerreichte Größenordnungen steigern wird. Die Bundesregierung hat einer solchen Gefahr eines erneuten Abschwungs nichts entgegenzusetzen als die Hoffnung und die Versicherung, daß sie schon nicht eintreten werde. Ihre tatsächliche Politik ist jedoch geeignet, den Beginn der nächsten konjunkturellen Krise zu beschleunigen und diese zu vertiefen. Zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage, zur Beseitigung von Massenarbeitslosigkeit und Armut, zur Verbesserung der sozialen Sicherheit und des Umweltschutzes ist eine alternative Politik erforderlich.

## 2. Der Aufschwung: schwach, von außen gestützt, am Arbeitsmarkt vorbei

2.1. Die Bundesrepublik befindet sich 1986 im vierten Jahr des Konjunkturaufschwungs. Von 1982 bis 1986 ist die Industrieproduktion um rund 5 % und das Sozialprodukt real um rund 10 % gestiegen.

Auf der anderen Seite liegt die Zahl der Beschäftigten 1986 nach bisher vorliegenden Prognosen im Jahresdurchschnitt kaum höher als im Krisenjahr 1982. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen hat sogar um über ein Fünftel (21,9 %) zugenommen, von 1,83 Mill. Personen in 1982 auf 2,23 Mill. 1986. In den ersten drei Jahren des Aufschwungs sind die Nettorealeinkommen der Beschäftigten wie schon in den drei Jahren davor weiter gesunken. Trotz der kräftigen Steigerungen in diesem Jahr haben sie das Niveau von 1980 noch nicht wieder erreicht. Im Aufschwung ist Armut zur Massenerscheinung in der BRD geworden, von der mittlerweile 5 Millionen Menschen betroffen sind.

Die wesentlichen Wirkungen des Aufschwungs bestehen in der deutlichen Umverteilung der Einkommen. Während die Einkommen aus unselbstständiger Arbeit brutto von 1983 bis 1986 nur um 15,3 % gestiegen sind, haben die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen brutto im selben Zeitraum um 52 % zugenommen. Nach Berücksichtigung der Abgaben (Steuern und Sozialversicherung) ergibt sich eine noch stärkere Einkommenspolarisierung: Die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 59,5 % zu. Durch Abgabenumverteilung wurden somit die Zuwächse der Lohn- und Gehaltseinkommen weiter belastet und die Einkommenszuwächse aus Unternehmertätigkeit und Vermögen

entlastet.

Die Verteilungsverluste der Arbeitnehmer in diesem Aufschwung zeigen sich auch in der Entwicklung der bereinigten Lohnquote (Basisjahr 1960): Diese wird gegenüber 63,4 % in 1979 auf 60,4 % in diesem Jahr zurückfallen und damit den Stand der Verteilungsrelation zwischen Arbeit und Kapital zu Beginn der sechziger Jahre erreichen.

2.2. Der Konjunkturaufschwung der letzten vier Jahre ist der schwächste in der Geschichte der BRD. Während im Aufschwung 1976 bis 1979 ein jahresdurchschnittliches reales Wirtschaftswachstum von 3,9 % erreicht wurde, wird im Durchschnitt dieses Aufschwungs (1983 - 1986) die Zuwachsrate mit 2,8 % niedriger ausfallen.

Die Maßnahmen der Bundesregierung haben den Aufschwung weder verursacht noch gefördert. Im Gegenteil: Die Konjunktur hat sich gegen die bremsenden Einflüsse durchgesetzt, die von der staatlichen "Haushaltskonsolidierung", insbesondere durch den Sozialabbau ausgegangen sind. Dies erklärt allerdings auch zu einem erheblichen Teil die Schwäche des Aufschwungs.

Die Konjunkturbewegung der letzten Jahre wurde vor allem durch außenwirtschaftliche Impulse gestützt. Nachdem 1983 der Aufschwung durch eine Belebung der Ausrüstungsinvestitionen und des privaten Verbrauchs in Gang gekommen war, trug der sich rasch vergrößernde Außenbeitrag in den Jahren 1984 und 1985 das Wachstum des Bruttonsozialproduktes. Wesentlich hierfür war die Exportentwicklung, die durch den konjunkturellen Boom in den USA und den hohen Dollarkurs Rekordhöhen erreichte: 1984 und 1985 nahmen die Exporte um 15,9 % zu, während das BSP im gleichen Zeitraum nur um 5,8 % wuchs. Bei Berücksichtigung der gleichzeitig gestiegenen Importe - die aus der Sicht der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nachfragemindernd wirken - bleibt ein um 30,9 Mrd. DM gestiegener Außenbeitrag, auf den fast 36 % des Bruttonsozialproduktwachstums dieser beiden Jahre zurückzuführen sind. Ohne die außenwirtschaftlichen Überschüsse wäre das Sozialprodukt nicht um 5,8 %, sondern nur um 3,9 % gewachsen.

In diesem Jahr nimmt der Export kaum noch zu - was ebenso wie seine boomartige Entwicklung in den vergangenen Jahren im wesentlichen auf die konjunkturelle Entwicklung in den USA und die Entwicklung des Dollarkurses zurückzuführen sein dürfte. Hinzu kommen die wachsenden Schwierigkeiten der Dritten Welt, einschließlich der meisten OPEC-Staaten, die die Expansion des Welthandels beschränken.

Im Unterschied zur insgesamt stürmischen Exportentwicklung wuchsen die Staatsausgaben mit 4,9 % oder 15 Mrd. DM weit weniger stark als das BSP. Sie haben die konjunkturelle Entwicklung daher gebremst. Das gleiche gilt für die Anlageinvestitionen, die trotz hoher Gewinnzuwächse der Unternehmen nur um 3,6 % oder 11 Mrd. DM zunahmen; dabei stand allerdings einer kräftigen Steigerung der Ausrüstungsinvestitionen um 15 % (17 Mrd. DM) ein Rückgang der quantitativ gewichtigeren Bauinvestitionen um 3 % (6 Mrd. DM) gegenüber.

Wesentliche Ursache für die Schwäche des Aufschwungs war jedoch das geringe Wachstum des privaten Verbrauchs um insgesamt nur 5,1 % (42 Mrd. DM), also jahresdurchschnittlich gerade 1,7 %. Nachdem 1981/1982 erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik der private Verbrauch real stärker als das Bruttosozialprodukt sank, hat sich sein Bedeutungsverlust im jüngsten Aufschwung bis 1985 fortgesetzt.

Weil der private Verbrauch mit Abstand das größte Aggregat des Volkseinkommens ist, schlägt seine Entwicklung auch besonders stark auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung durch. In den Jahren 1982 bis 1985 bremste die durch die Senkung der Massenkaufkraft bedingte Schwäche des privaten Verbrauchs die konjunkturelle Entwicklung deutlich.

Im Jahre 1986 wird die Konjunktur dagegen weitgehend durch den privaten Verbrauch getragen. Er nimmt in diesem Jahr real um 4,5 % zu, in absoluten Größen entspricht dies einem Betrag von 39 Mrd. DM, der fast genauso groß ist wie die Verbrauchssteigerung der vergangenen drei Jahre zusammen. Die konjunkturfördernde Rolle des privaten Verbrauchs erkennen gegenwärtig selbst konservative Wirtschaftsforschungsinstitute an. Das ist deshalb bemerkenswert, weil von dieser Seite immer eine Verbesserung der Gewinnsituation gefordert wurde. Eine Stärkung der Grundlagen des privaten Verbrauchs - Löhne, Gehälter, Transfereinkommen -, aus denen sich der Zuwachs des privaten Verbrauchs überwiegend speist, wird dagegen in der Regel mit dem stereotypen Hinweis auf die damit verbundenen Kosten und deren negativen Wirkungen auf die Wirtschaft zurückgewiesen.

Die Steigerung des privaten Verbrauchs in diesem Jahr ist allerdings nicht das Verdienst der Wirtschaftspolitik. Auch sie ist im wesentlichen außenwirtschaftlich, nämlich vor allem durch den drastischen Ölpreisverfall sowie die Aufwertung der DM, die daraus resultierenden sinkenden Importpreise und die sich hieraus ergebende niedrige Inflationsrate bedingt. Die Preise für Mineralölprodukte (in DM gerechnet) liegen - trotz des Anstieges seit der letzten OPEC-Konferenz im Herbst - knapp 60 % unter dem Vorjahresstand. Für eine um rund 5 % gestiegene Importmenge mußten die Importeure der BRD in

diesem Jahr ungefähr 7 % weniger ausgeben. Dies sowie die in der letzten Tarifrunde ausgehandelten Einkommensverbesserungen ermöglichten die konjunkturstabilisierende Steigerung des privaten Verbrauchs. Ohne den Ölpreisverfall wäre zum einen die für den sonstigen Konsum zur Verfügung stehende, Geldsumme geringer gewesen; ferner läge die Inflationsrate in der BRD 1986 nach Schätzung der Bundesbank bei 1,5 - 2 %. Der private Verbrauch hätte also nur halb so stark steigen können.

Der Beitrag der ersten Stufe der Steuerreform zur Ankurbelung der Konjunktur muß dagegen als gering bewertet werden: Die Entlastungswirkungen kamen überproportional den Besserverdienenden zugute, deren Sparquote besonders hoch ist. Hier wurde vor allem die ohnehin hohe Geldvermögensbildung gefördert. Dies trifft in noch stärkerem Maße auf die für 1988 geplante zweite Stufe zu.

Im Ergebnis zeigt sich, daß der jüngste Konjunkturaufschwung nicht hausgemacht, sondern primär außenwirtschaftlich bedingt ist: Zunächst wurde er durch die Sogwirkung steigender Exporte angekurbelt, dann durch die infolge der Einfuhrverbilligung erfolgte reale Aufwertung des privaten Verbrauchs getragen. Diese Importverbilligungen haben darüber hinaus das gesamte Preis-klima verbessert. Die Bundesregierung hat zu dieser Entwicklung zu keiner Zeit positiv beigetragen. Sie hat im Gegenteil durch die Ablehnung jeder antizyklischen Fiskalpolitik und die Einschränkung der Sozialeinkommen den Aufschwung behindert und verlangsamt.

2.3. Beschäftigungspolitisch ist dieser Aufschwung weitgehend wirkungslos geblieben, auch wenn die Bundesregierung immer wieder das Gegenteil behauptet und versucht, sich im Wahlkampf mit beschäftigungspolitischen Erfolgen zu schmücken. Die Beschäftigungsbilanz der vergangenen Legislaturperiode sieht vielmehr so aus:

- Im vierten Jahr des Aufschwungs liegt die Zahl der Erwerbstätigen nach jüngsten Schätzungen mit 25,7 Millionen Personen nur um 78.000 höher als im Krisenjahr 1982. Auch die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer übertrifft die des Jahres 1982 (22,4 Mill.) nur um 72.000 Personen.
- Die Zahl der registrierten Arbeitslosen betrug im Durchschnitt des Jahres 1982 1,83 Millionen. 1986 wird sie - nach vier Jahren Aufschwung! - um mehr als ein Fünftel höher, nämlich bei 2,23 Millionen liegen.

Die Bundesregierung spekuliert offensichtlich darauf, daß diese vernichtende Beschäftigungsbilanz ihrer Regierungszeit in der Öffentlichkeit von der etwas günstigeren Entwicklung der letzten beiden Jahre verdrängt wird: 1985 hat die Zahl der Erwerbstätigen um 185.000, die der beschäftigten Arbeitnehmer um 173.000 zugenommen. 1986 werden voraussichtlich noch einmal 280.000 Erwerbstätige bzw. 265.000 Beschäftigte dazukommen. Dies ist aber nur zu einem sehr geringen Teil auf das Wirtschaftswachstum zurückzuführen; es ist in keiner Weise das Ergebnis einer soliden und erfolgreichen Beschäftigungspolitik:

Erstens ist ein Teil der Beschäftigungszunahme auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, deren Wirkungen zudem befristet bleiben, zurückzuführen. Bei allem Nutzen für den Einzelnen werden sie ohne eine grundlegende Änderung auf dem gesamten Arbeitsmarkt nicht zur Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze führen, sondern dienen im wesentlichen der zeitweiligen Unterbringung von Arbeitslosen zwischen zwei Perioden der Arbeitslosigkeit. Damit wird zugleich die Arbeitsmarktstatistik geschönt. Die Vermutung liegt nahe, daß die Ausweitung dieser Maßnahmen während der beiden letzten Jahre nicht zuletzt unter wahlaktischen Gesichtspunkten erfolgte. Die Zahl der Arbeitslosen, die an beruflichen Förderungs- oder an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen teilnehmen, hat sich 1985 um 53.000 und bis September 1986 um weitere 39.000 erhöht. Ende 1986 werden auf diese Weise rund 100.000 Personen aus der Arbeitslosenstatistik verschwunden und in der Beschäftigtenstatistik aufgetaucht sein, obgleich sie mit hoher Wahrscheinlichkeit nach Auslaufen der jeweiligen Maßnahmen wieder arbeitslos sein oder aber durch Verdrängung am Arbeitsmarkt jemanden anderen arbeitslos machen werden.

Darüber hinaus wird davon ausgegangen, daß in diesem Jahr ca. 40.000 und im kommenden ca. 100.000 der rund 300.000 Berechtigten Erziehungsurlaub beanspruchen. Da diese Personen in der Beschäftigtenstatistik geführt werden, weitet sich die Zahl der Beschäftigten aus.

Zweitens und vor allem ist der Beschäftigungszuwachs auf die Arbeitszeitverkürzungen der letzten beiden Jahre zurückzuführen. Bekanntlich wurde der Durchbruch hierzu durch die Streiks des Jahres 1984 gegen den erbitterten Widerstand von Unternehmer- und Regierungsseite geschafft. Es muß als bemerkenswerte Unverfrorenheit bezeichnet werden, wenn die Bundesregierung sich jetzt den Beschäftigungserfolg einer Politik, die sie bis zuletzt verhindern wollte, als eigenes Verdienst zuschreibt. Quantitativ lassen sich die Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzungen in den letzten beiden Jahren wie folgt abschätzen: Das Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1980

liegt 1986 um 5,3 %, die Produktivität einer Erwerbstätigtenstunde ebenfalls um 5,3 % über den Werten von 1984. Von daher ergibt sich keine wachstumsbedingte Erhöhung der Beschäftigtenzahlen in diesem Zeitraum, d.h. der Zuwachs an Produktion wurde allein durch den Produktivitätsanstieg erarbeitet. Die Zahl der Erwerbstägen ist um 465.000, die der abhängig Beschäftigten um 438.000 (für beide Werte sind das 1,8 %) gestiegen. Etwa ein Viertel davon sind auf befristete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zurückzuführen, deren Wirkung auf das Wachstum als gering veranschlagt werden muß. Auch die Zunahme von Teilzeitarbeitsplätzen hat eine Rolle gespielt. Der überwiegende Teil ist jedoch durch die Arbeitszeitverkürzung bedingt.

Fazit: Weder hat der Aufschwung aus eigener Dynamik mehr Beschäftigung bewirkt, noch hat es irgendwelche Maßnahmen der Bundesregierung zur nachhaltigen Verminderung der Arbeitslosigkeit gegeben. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen hat in den letzten beiden Jahren insgesamt gerade um 36.000 Personen (- 1,6 %) abgenommen. Hierzu paßt die jüngste Nachricht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), daß die Beschäftigungszunahme mittlerweile ihren Höhepunkt schon wieder überschritten hat.

### **3. Die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung: Alles für die Unternehmen**

Die Bundesregierung hat zu Beginn der Legislaturperiode erklärt, daß sie die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit als "Aufgabe Nr. 1" betrachte. Im Gegensatz hierzu hat sie keine beschäftigungspolitischen Initiativen ergriffen. Sie hat sich vielmehr darauf konzentriert, durch Umverteilung und Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen die Gewinne und die Handlungsspielräume für die Privatwirtschaft zu verbessern. Die Behauptung, daß dies in der Folge zu mehr Beschäftigung, Einkommen und sozialer Sicherheit führe, trifft nicht zu.

Eine Bilanz der Wirtschafts- und Sozialpolitik während der vergangenen vier Jahre ergibt folgendes Bild:

- Die Finanzpolitik der forcierten "Haushaltskonsolidierung" hat verheerende soziale und wirtschaftliche Wirkungen gehabt. Erstens sind durch die Kürzungen in allen Bereichen der Sozialpolitik insbesondere die wirtschaftlich Schwachen zusätzlich belastet worden. Zweitens sind die öffentlichen Investitionen dramatisch hinter den Erfordernissen z.B. der Verbesserung des Umweltschutzes und der Entwicklung alternativer Energieversorgung, zurückgeblieben.

Drittens hat die reale Senkung der Staatsausgaben den Aufschwung verzögert und geschwächt.

- Die Steuerreform, die von der Bundesregierung als finanzpolitisches 'Jahrhundertwerk' hingestellt wird, hat im wesentlichen Umverteilungswirkungen ausgelöst. Die Entlastungen kamen zum überwiegenden Teil den Reichen und Besserverdienenden zugute, während sie den Beziehern niedriger Einkommen keine spürbaren Verbesserungen brachten. Ähnliche Umverteilungsprozesse von unten nach oben sind durch eine Reihe weiterer steuerlicher Entlastungen für die Unternehmen (in der Größenordnung von über 20 Mrd. DM seit 1982) in Gang gesetzt worden. Dies steht nicht nur in krassem Gegensatz zur Forderung nach mehr sozialer Gerechtigkeit; wegen der höheren Sparquote von Unternehmen und Reichen ist hierdurch auch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage eingeschränkt und die Konjunktur gebremst worden.

- In der Forschungs- und Technologiepolitik sind zum einen die Weichen in Richtung auf allgemeine Subventionierung der Forschung privater Unternehmen gestellt worden. Hierdurch verzichtet der Staat weitgehend auf die bewußte politische Lenkung und Gestaltung des technologischen Fortschritts. Wo zum anderen direkte Forschungsförderung betrieben wird, handelt es sich im wesentlichen um wenige strategische Wachstums- und Großtechnologien. Die Kapazitäten, die in diesem Zusammenhang bereits früher auf dem Gebiet des Kernkraftwerkbaus entstanden sind und gegenwärtig im Telekommunikationssektor aufgebaut werden, sind so groß, daß sie nur durch eine erheblich verstärkte internationale Expansion ausgelastet werden können. Hierdurch wird eine Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung im Ausland hergestellt, die - ganz abgesehen von den möglicherweise schädlichen Auswirkungen, die mit diesen Technologien verbunden sind - ein unakzeptables Risiko für die ökonomische Entwicklung der BRD darstellt.

- In der Sozialpolitik hat die Bundesregierung einen gigantischen Sozialabbau zu verantworten, dessen Kürzungen insgesamt den bedeutsamsten Einschnitt in das Leistungssystem seit der Gründung der Bundesrepublik darstellt. Sie hat z.B. die Renten gekürzt, die Leistungen der Kranken- und Unfallversicherung eingeschränkt, die Ausbildungsförderung für Schüler dezimiert und die Sozialhilfeleistungen zeitweise unterhalb der Preissteigerungsrate eingefroren. Die Hauptlast hatten die Arbeitslosen zu tragen: Kürzungen der Leistungssätze und eine rigorose Beschränkung der Zahl der Leistungsberechtigten führten dazu, daß 1986 ca. 800.000 registrierte Arbeitslose (38 %) keine Leistungen vom Arbeitsamt beziehen. In einigen Regionen sind bereits

40 % der Sozialhilfeempfänger Arbeitslose, die die Haushalte der Kommunen in besonderer Weise belasten. Dies ist der Kern der neuen Armut, die seit einigen Jahren als Folge anhaltender Massenarbeitslosigkeit und des Sozialabbaus rapide zunimmt. Folgen hiervon sind u.a. Ausgrenzung und dauerhafte Verweigerung von Lebenschancen für immer mehr Jugendliche, Alte, einkommensschwache Familien und Alleinerziehende. Eine weitere Folge ist die Festschreibung der gesellschaftlichen Diskriminierung von Frauen.

- Ein wesentliches Ziel der Bundesregierung ist die Durchlöcherung der Barrieren, die in den letzten Jahrzehnten zum Schutz von Konsumenten und Arbeitnehmern vor Unternehmerwillkür errichtet wurden. Mit der "Liberalisierung" des Mietrechtes wurde die Position der Mieter gegenüber den Eigentümern verschlechtert. Eine weitergehende Kräfteverschiebung soll das sog. 'Beschäftigungsförderungsgesetz' herbeiführen: Durch die fast uneingeschränkte Zulassung befristeter Arbeitsverhältnisse wird der Kündigungsschutz ausgehöht. Die Folgen sind bereits spürbar und einschneidend: Immer mehr Dauerarbeitsverhältnisse werden in befristete umgewandelt. In der Arbeitsamtsregion Bremen beispielsweise nahm von Ende 1984 bis Mitte 1986 die Zahl der Beschäftigten insgesamt um 1,7 % ab, gleichzeitig stieg aber die Zahl der befristet Beschäftigten um 87,5 %. Daß durch eine derartige Umschichtung sowie durch weitere Formen ungeschützter Arbeitsverhältnisse zusätzliche Unsicherheit in den Betrieben entsteht und die Einheit der Belegschaften geschwächt wird, ist nicht zufälliges, sondern geplantes Resultat dieses Gesetzes.
- Schließlich hat die Bundesregierung - im Widerspruch zu allen Konsolidierungsbeteuerungen - die Aufrüstung der Bundesrepublik zielstrebig fortgesetzt. Einerseits sind dabei trotz des Auslaufens einiger militärischer Großprogramme die Ausgaben für militärische Beschaffungen ausgeweitet worden. Darüber hinaus hat die Bundesregierung durch die Aufstockung der Mittel für militärische Forschung und Entwicklung um über 60 % in den letzten vier Jahren zielstrebig die Vorbereitungen für eine neue Rüstungswelle vorangetrieben, deren Größenordnung ein Vielfaches der bisherigen Beschaffungsschübe betragen wird. Durch das Engagement bei dem amerikanischen Projekt zur Bewaffnung des Weltraums (SDI) hat sie sich schließlich in ein gefährliches Abenteuer eingelassen: hierdurch werden der Frieden auf der Welt außerordentlich bedroht, die ökonomischen sowie technologischen Entwicklungs-perspektiven in der Bundesrepublik gefährdet und Wissenschaft und Forschung in zunehmendem Maße auf militärische Bedürfnisse ausgerichtet.

Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der Reichen und der privaten Unternehmer, Einschränkung sozialer und demokratischer Schutzrechte für die Mehrheit und Ausweitung der Spielräume für die Minderheit, Privatisierung sozialer Risiken, Verschärfung gesellschaftlicher Diskriminierung und weitere Militarisierung der Staatsausgaben - das ist die wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitische Bilanz der letzten vier Jahre.

#### 4. Die Risiken der Konjunktur: Gefahr des Abschwungs

Die Aussichten für die weitere ökonomische Entwicklung im nächsten Jahr sind überwiegend ungünstig. Selbst die wirtschaftswissenschaftlichen Institute gehen von einem Abflachen der Konjunktur aus.

Es gibt gute Gründe für die Annahme, daß ein neuer Abschwung bevorsteht:

- Vom Außenhandel sind im nächsten Jahr keine expansiven Impulse zu erwarten. Das hängt vor allem mit der konjunkturellen Schwäche in den USA und dem Verfall des Dollarkurses zusammen: Erstere vermindert die Importnachfrage aus den USA, letzterer beeinträchtigt die Exporte bundesdeutscher Unternehmen in den Dollarraum und auf Drittmarkten mit starker US-Konkurrenz.
- Weiter ist damit zu rechnen, daß die Öl- und Rohstoffpreise im nächsten Jahr nicht weiter fallen werden. Damit entfällt aber auch jener importierte Deflationseffekt, der 1986 dazu geführt hatte, daß die Zuwächse der nominalen Verbrauchsausgaben in voller Höhe real wirksam wurden. Die Inflationsrate wird wieder steigen. Sofern nicht eine spürbar höhere Steigerung der Masseneinkommen als im laufenden Jahr realisiert wird, werden daher auch die realen Verbrauchsausgaben deutlich weniger zunehmen als im diesem Jahr.
- Da die Bundesregierung entschlossen ist, an ihrer Politik der Ausgabenkürzung festzuhalten und da sie sich in diesem Entschluß durch die jüngste Revision der Steuerschätzung nach unten bestätigt fühlen dürfte, werden auch die öffentlichen Ausgaben einem Konjunkturabschwung nicht entgegenwirken, sondern diesen eher verstärken.
- Daß unter diesen Umständen die Investitionen in dem gleichen Tempo weiterwachsen wie 1986, muß bezweifelt werden. Denn zum einen war die Kapazitätsauslastung mit rund 85 % auch in diesem Jahr noch nicht so hoch, daß Produktionsengpässe in größerem Umfang entstanden wären. Zum anderen dürften die in den letzten Jahren vorgenommenen Ausrüstungsinvestitionen, die über-

wiegend Rationalisierungscharakter trugen, mittlerweile auch zu Kapazitäts-erweiterungen führen, die sich bei sich abschwächender privater und anhal-tend niedriger staatlicher Nachfrage in wachsenden Überkapazitäten niederschlagen und die Investitionsneigung der Unternehmer abrupt und nachhaltig dämpfen.

- Die einseitige Exportorientierung der Wirtschaftspolitik hat hier zu sek-toralen Disproportionen geführt, die bei einer Abschwächung der Welthandels-expansion auf die Binnenkonjunktur negativ zurückslagen müssen. Es ist darauf zu verweisen, daß der Auslastungsgrad in den Investitionsgüterindu-strien seit einiger Zeit zurückgeht und mittlerweile deutlich unter dem Vorjahresstand liegt. Der Investitionsgütersektor der Bundesrepublik ist in Relation zu den Erfordernissen des Binnenmarktes überdimensioniert. Ohne eine qualitative Umstellung der Wirtschaft durch ein staatliches Beschäfti-gungsprogramm ist ein Wechsel von außenwirtschaftlichen zu binnengeschi-flichen Antriebskräften der Konjunktur, über den in letzter Zeit spekuliert wird, daher nicht zu erwarten.

- Die Belebung der Konjunktur hat sich sowohl regional als auch sektorale höchst ungleichmäßig vollzogen. In der Bauwirtschaft hat sich erst sehr spät eine gewisse Stabilisierung durchgesetzt, der Wohnungsbau befindet sich weiterhin im Abschwung. Sektorale Krisenerscheinungen in der Stahlindustrie, im Kohlebergbau und in der Werftindustrie haben sich zuletzt wieder zuge-spitzt. Große Regionen des Landes an der Küste und im Ruhrgebiet blieben von der konjunkturellen Besserung fast vollständig ausgespart.

Im Gegensatz zu dem auch wahlkämpfisch verbreiteten Optimismus der Bundesre-gierung sind die Risiken eines baldigen konjunkturellen Abschwungs offen-sichtlich und erheblich. Einmal begonnen, würde ein solcher Abschwung aber selbstverstärkende Kräfte freisetzen und sich möglicherweise zu einer tiefen und länger andauernden Krise ausweiten. Die Folgen sind absehbar und alar-mierend:

- Ein Konjunkturabschwung bewirkt einen erneuten dramatischen Einbruch auf dem Arbeitsmarkt. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen, die während der letzten Krise von 0,9 Mill. auf 1,8 Mill. gestiegen ist und mittlerweile 2,2 Millionen beträgt, würde leicht um eine weitere Million zunehmen. Ein-schließlich der dann ebenfalls zunehmenden 'stillen Reserve' könnte die tatsächliche Arbeitslosigkeit erstmals in die Nähe des Fünf-Millionen-Niveaus kommen.

– Damit ist eine doppelte Verminderung der Massenkaufkraft verbunden: Der Übergang von einer Million Personen in die Arbeitslosigkeit ist zum einen unmittelbar mit einem erheblichen Nachfrageausfall verbunden, dessen Höhe mit mindestens 30 Mrd. DM anzusetzen ist. Zum anderen wird die Arbeitslosigkeit zur Verstärkung des Druckes auf die Löhne und Gehälter ausgenutzt werden. Jede Senkung in diesem Bereich verstärkt den Abschwung weiter.

– Schließlich führt ein Abschwung erneut – wie schon in den beiden vorangegangenen – wegen des Rückgangs der Steuereinnahmen und Beitragszahlungen zu neuen Finanzierungsschwierigkeiten bei allen Systemen der sozialen Sicherung. In dieser Phase wird dann – angeblich unter dem Sachzwang der leeren Kassen – eine neue Runde des Sozialabbaus und der Privatisierung sozialer Risiken einsetzen – die ihrerseits die Nachfrage drosselt und die Krise vertieft.

Auch wenn der Zeitpunkt des Abschwungs nicht exakt vorhergesagt werden kann, zeigen die oben aufgeführten Entwicklungen, daß die Risiken für die konjunkturelle Entwicklung zugenommen haben, so daß ein Abschwung schon im nächsten Jahr nicht unwahrscheinlich ist. Für diese Vermutung spricht auch die Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute, wonach die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen 1987 nur noch um 4,5 % wachsen sollen.

Die Bundesregierung verfügt angesichts des drohenden Abschwungs über keine Konzepte zu dessen Verhinderung und für eine wirksame Gegensteuerung. Im Gegenteil: Wenn es zum Abschwung kommt, wird ihre kapitalorientierte Politik intensiviert. Restriktive Haushaltspolitik, Sozialabbau und Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der Gewinne werden den Abschwung vertiefen.

### 5. Eine alternative Politik: notwendig und machbar

Die Mängel des Aufschwungs und die Gefahr eines bevorstehenden Abschwungs machen eine Änderung der Wirtschafts- und Sozialpolitik erforderlich.

Notwendig ist eine Politik, die

- sich unmittelbar auf die drastische Verringerung der Arbeitslosigkeit richtet;
- die soziale Sicherheit der Menschen verbessert;
- den strukturellen, insbesondere den ökologischen Umbau der Wirtschaft energisch beginnt.

Eine solche Politik ist möglich. Ihr Kern besteht aus drei Maßnahmebündeln:

Erstens: Wichtigster Hebel zur schnellen und weitreichenden Steigerung der Zahl der Arbeitsplätze ist nach wie vor die Verkürzung der individuellen Arbeitszeit bei vollem Ausgleich der Realeinkommen. Schon die Erfahrungen mit der Einführung der 38,5 Stunden-Woche in einigen Bereichen sowie der Vorruststandsregelung belegen, daß hiervon erhebliche Beschäftigungswirkungen ausgehen. Dabei steht die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit im Vordergrund. Die IG Metall hat beschlossen für die weitere Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden zu kämpfen. Würde diese Forderung durchgesetzt und in der Folge auf alle Beschäftigten ausgeweitet, so ergäbe das – vor dem Hintergrund einer durchschnittlichen tariflichen Wochenarbeitszeit von 39,3 Stunden für abhängig Vollzeitbeschäftigte in der Gesamtwirtschaft – einen rechnerischen Beschäftigungseffekt von 2,5 Millionen Personen. Die Möglichkeiten der Unternehmen, diesen Effekt durch zusätzliche Rationalisierungs- und Intensivierungsstrategien zu mindern, sind erstens nach den Erfahrungen der letzten Jahre geringer als früher angenommen; sie können zweitens durch gewerkschaftliche Strategien weiter eingeschränkt werden. Selbst wenn sie etwa ein Drittel des rechnerischen Beschäftigungseffektes umfaßten, blieben immer noch mehr als 1,5 Millionen Menschen, für die auf diesem Wege Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert würden. Dabei muß durch Frauenförderungsplänen dafür Sorge getragen werden, daß Frauen in gleicher Weise an der Mehrbeschäftigung teilhaben.

Die Gewinnexplosion und die Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der Gewinneinkommen während der letzten Jahre machen die entgegengesetzten Umverteilungswirkungen der Arbeitszeitverkürzung überfällig und verkraftbar. Die einzelwirtschaftlichen Kostenbelastungen werden zudem durch die Perspektive einer aufgrund steigender Nachfrage zunehmenden Kapazitätsauslastung teilweise kompensiert.

Zweitens: Zentraler Bestandteil einer alternativen ökonomischen Reformstrategie ist ein umfangreiches öffentliches Ausgabenprogramm. Hierdurch würden zum einen eine große Zahl von Arbeitsplätzen in wichtigen gesellschaftlichen Bereichen geschaffen werden können, die vom privatwirtschaftlichen Gewinnkalkül systematisch vernachlässigt werden und/oder besonders von der Kürzungspolitik der Bundesregierung betroffen sind. Gleichzeitig kann auf diesem Wege der erforderliche strukturelle Umbau der Gesellschaft in den Bereichen der Energieversorgung, des Umweltschutzes, der Landwirtschaft und des Verkehrswesens sowie im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich eingeleitet werden. Wesentlich ist dabei, daß die zusätzlichen öffentlichen Ausgaben vor allem in die Verfügung der dezentralen Ebenen, also der Regionen, Städte und Gemeinden gelangen, wo die Mängel und Bedürfnisse am unmittelbarsten und

deutlichsten sind.

Die politischen Versäumnisse während der letzten Jahre und die enormen Defizite, die dadurch entstanden sind, erfordern eine außerordentliche Dimension eines solchen Ausgabenprogrammes: Wir schlagen erneut einen Betrag von 50 Mrd. DM pro Jahr vor; hierdurch würden rund eine halbe Million Arbeitsplätze geschaffen. Die Finanzierung könnte über steuerpolitische Maßnahmen (Ergänzungsabgabe, Quellenabzug bei Steuern auf Vermögensseinkünfte, Abbau von Steuersubventionen u.a.) sowie in einer Übergangszeit auf dem Kreditwege erfolgen. Wenn der beabsichtigte Beschäftigungseffekt durch dieses Programm sowie die Arbeitszeitverkürzungen eingetreten ist, kommt es wegen steigender Steuer- und Beitragseinnahmen sowie sinkender Unterstützungsausgaben ohnehin über Selbstfinanzierungseffekte zu einer Entlastung bei den öffentlichen Haushalten.

Drittens: Als Sofortmaßnahme sollten ferner die Sozialleistungen verbessert werden, vor allem durch die Einführung einer sozialen Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit und eine am Bedarf orientierte Anhebung der Sozialhilfesätze. Dies stoppt den weiteren Anstieg der Armut, die mittlerweile zur Begleiterscheinung der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit geworden ist. Die hiermit verbundene Steigerung der Massenkaufkraft belebt überdies die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und stützt die Konjunktur.

Eine Kursänderung der Wirtschaftspolitik in der skizzierten Richtung ist sozial geboten, ökonomisch vernünftig und administrativ auch kurzfristig machbar. Die Hindernisse für ihre Verwirklichung liegen auf der Ebene des politischen Willens und der politischen Kräfteverhältnisse. Eine sozial-orientierte Änderung der Politik liegt nicht im Interesse der tonangebenden Kreise der Privatwirtschaft. Deren Macht und politischer Einfluß sind durch den ökonomischen Konzentrationsschub und die politische Wende der letzten Jahre weiter gestärkt worden. Sie nutzen nach wie vor die anhaltende Arbeitslosigkeit zum weiteren Umbau der Gesellschaft in Richtung auf den Unternehmerstaat. Die Bundesregierung hat daher wiederholt erklärt, daß sie auch in der kommenden Legislaturperiode an ihrer bislang praktizierten Politik festhalten wolle. Das heißt: Weitere Umverteilung, eine neue Runde des Sozialabbaus, ein Privatisierungsschub bei den öffentlichen Unternehmen, weitere Schwächung der Gewerkschaften und der Einstieg in eine neue Rüstungswelle – das sind die wesentlichen Eckpunkte im Aktionskatalog der Bundesregierung für die nächsten Jahre.

Um eine solche Politik zu verhindern, reicht der Appell an Vernunft und Moral

nicht aus; hierzu bedarf es vor allen des politischen Drucks und der Entfaltung demokratischer Gegenmacht. Zur Durchsetzung des skizzierten Reformprogrammes für Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit und eine saubere Umwelt ist daher die Ausdehnung und Entfaltung der Demokratie auf allen Ebenen erforderlich: in Betrieben, Städten, Gemeinden und Regionen. Dazu bedarf es starker gewerkschaftlicher Bewegungen und außerparlamentarischer Mobilisierung.

---

Die Finanzierung der gesamten Arbeit der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik wird ausschließlich durch Spenden derer gewährleistet, die die Kritik der kapitalorientierten Wirtschaftspolitik und die Ausarbeitung beschäftigungs- und sozialorientierter Alternativen für erforderlich halten und deshalb unterstützen.

Augenblicklich reicht unser Spendenaufkommen noch nicht aus, die Arbeit unserer Arbeitsgruppe und die Absicherung einer Mitarbeiterstelle zu gewährleisten.

Wir bitten deshalb alle Leser des MEMO-FORUM, zu überprüfen, ob Sie einen Dauerauftrag in der Größenordnung zwischen monatlich DM 10.- bis DM 30.- einrichten oder eine entsprechende Einzugsermächtigung erteilen können. Falls Sie bisher schon zu den Spendern gehören, bitten wir Sie, soweit möglich, Ihren bisherigen Beitrag aufzustocken.

Ich werde künftig meine bisherigen Dauerspenden von DM .....monatlich  
- vierteljährlich - halbjährlich - jährlich auf DM ..... erhöhen.

Ich werde künftig als Dauerspender mit DM .....  
monatlich - vierteljährlich - halbjährlich - jährlich  
die ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK finanziell unterstützen.

Ich errichte einen Dauerauftrag zugunsten des Kontos:  
Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg, Konto-Nr. 2184 74 - 201  
 Hiermit erteile ich - bis auf Widerruf - die Genehmigung zur Ab-  
buchung des Betrages von meinem Konto zugunsten des Kontos:  
Axel Troost-Sonderkonto, Postgiroamt Hamburg, Konto-Nr. 2184 74 - 201

.....  
(Name)

.....  
(Vorname)

.....  
(Straße)

.....  
(PLZ, Ort)

.....  
(Konto-Nr.)

.....  
(Bankleitzahl)

.....  
(Name und Ort des Geldinstitutes)

.....

.....  
(Datum)

.....  
(Unterschrift)

**Bitte einsenden an:**  
**Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Postfach 33 04 47, 2800 Bremen 33**

## Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

### Weiterhin Vorrang für die militärische Aufrüstung – Zum Bundeshaushalt 1987 und der Entwicklung der Militärausgaben im Zeitraum 1982 - 1987

Am 1. Juli dieses Jahres hat die Bundesregierung den Haushaltsentwurf 1987 und den Finanzplan von 1986 bis 1990 beschlossen. Wie angesichts der bevorstehenden Wahlen aber auch aufgrund der erheblichen „Vorarbeiten“ in den vergangenen Jahren zu erwarten war, ist der Entwurf diesmal weder durch gravierende neue Einschnitte in das 'soziale Netz' noch durch eine auf den ersten Blick offensichtliche Bevorzugung der Militär- und Rüstungsausgaben gekennzeichnet. Mit einem Volumen von 51,3 Mrd. DM weisen der Etat des Verteidigungsministers (Einzelplan 14) ebenso wie die auf 62,1 Mrd. ausgeweiteten „Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien“ eine Steigerungsrate auf, die mit +2,8% sogar leicht unter der Zuwachsrate der Gesamtausgaben des Bundes liegt, die um +2,9% auf 271 Mrd. DM anwachsen werden.

Wenn die Bundesregierung mit diesen Planungsdaten von ihrer 1984 verkündeten Maxime einer künftig überproportionalen Steigerung der Verteidigungsausgaben abweicht, so bedeutet dies allerdings nicht, daß der Militärbereich im nächsten Jahr keine Priorität bei der finanziellen Mittelverteilung genießen wird, im Gegenteil: Beträgt man die **absoluten** Zahlen, so zeigt sich, daß der Einzelplan 14 mit knapp 1,4 Mrd. DM auch 1987 den mit Abstand größten Zuwachs aller Einzelhaushalte aufweist. Einen noch höheren Aufwuchs verzeichnen die „Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien“, die neben dem Einzelplan 14 weitere militärisch relevante Haushaltselemente erfassen und um rund 1,7 Mrd. steigen sollen. Dieser Betrag liegt

- um 60% über den zusätzlichen Mitteln, die dem Bundesminister für Arbeit und Soziales 1987 zur Verfügung gestellt werden (+ 1.057 Mio. DM),
- mehr als doppelt so hoch wie der Zuwachs des Haushalts für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (+ 809 Mio. DM) und
- um das 24fache über der Mittelaufstockung des Etats für Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit (+ 71 Mio. DM).

Der Einzelplan 31, Bildung und Wissenschaft, weist demgegenüber für 1987 sogar geplante Minderausgaben von rund 100 Mio. DM auf.

Hinsichtlich der Struktur des Militärhaushaltes (Epl. 14) ist festzustellen, daß die **verteidigungsintensiven** Ausgaben (für For-

schung und Entwicklung, Beschaffungen, Anlagen und Sonstiges) im kommenden Jahr mit + 2,3% nur unterproportional ansteigen sollen. Der Grund hierfür liegt allerdings keineswegs in einem Abbremsen des Aufrüstungstemplos, sondern darin, daß einerseits zur Zeit Teile der bundesdeutschen Rüstungskapazitäten

- wie etwa in der Sparte Munition – schon vollständig ausgelastet sind, und andererseits gegenwärtig die großen Auftragsprogramme der sogenannten zweiten Beschaffungsgeneration der Bundeswehr allmählich auslaufen und zudem umfangreichere Grunderwerbs- und Aufschließungsmaßnahmen abgeschlossen worden sind. Die dadurch gewonnenen finanziellen Spielräume hätten schon im kommenden Jahr eine spürbare Ausgabensenkung bei den Verteidigungsinvestitionen ermöglicht. Daß dies aber nicht der Fall sein wird, liegt daran,
- daß die Bundesregierung die großen Beschaffungsvorhaben kurzfristig nochmals aufstockt und 150 zusätzliche Kampfpanzer Leopard II zum Preis von 842 Mio. DM, zwei zusätzliche Fregatten F-122 zum Preis von 1,3 Mrd. DM und 35 zusätzliche Fregatten ECR-Tornado-Kampfflugzeuge zum Preis von 3,3 Mrd. DM in Auftrag gegeben hat, von denen allein die ECR-Tornados den Haushalt 1987 mit knapp einer halben Mrd. DM belasten werden;
- und daß gegenwärtig mit Hochdruck an der Entwicklung der dritten Waffengene-

ration der Bundeswehr gearbeitet wird: Die hierfür bereitgestellten Mittel werden im kommenden Jahr nochmals um 10% auf dann über 2,8 Mrd. DM erhöht – womit sich die militärische Forschung und Entwicklung erneut als dynamischster Ausgabenposten des Verteidigungshaushaltes erweist.

Insgesamt ergibt sich dadurch für die Verteidigungsinvestitionen unter dem Strich ein Zuwachs, der mit 400 Mio. DM immerhin noch doppelt so groß ist wie die Aufstockung der zivilen Sachinvestitionen des Bundes.

Die **Betriebsausgaben**, die mit den Aufwendungen für Personal, Materialerhaltung und Betrieb den anderen Hauptposten des Einzelplans 14 bilden, sollen 1987 mit 3,0% leicht überproportional ansteigen. Als besonders „dynamisch“ erweisen sich dabei die Ausgaben für die Materialerhaltung, die eine Steigerungsrate von 5,4% verzeichnen und damit auf einen künftig möglicherweise brisanten, sicherlich aber nur schwer kalkulierbaren Kostenfaktor hinweisen: die gestiegene Anfälligkeit der hochtechnologisierten Waffensysteme. Einen überproportionalen Anstieg weisen mit 3,9% auch die Personalausgaben auf, die sich 1987 um mehr als 800 Mio. DM erhöhen werden. Ursache dafür sind nicht allein die „normalen“ Anhebungen der Gehälter, sondern auch erneute Verbesserungen der Personallage. Vorgesehen sind

- eine weitere Erhöhung der Zahl der längerdienenden Soldaten um 2.000 auf 265.000 (die Zahl der Längerdienenden wird damit um 14.000 über der des Jahres 1982 liegen);
- die Einrichtung von 450 zusätzlichen Ausbildungsplätzen und von rund 500 neuen Planstellen für Sanitäts- und andere Offiziere sowie für Zivilbeschäftigte in den Ausgabenbereichen elektronische Kampfführung, Fernmeldeaufklärung, EDV und medizinische Betreuung, sowie die Einrichtung von 450 neuen Stellen für Auszubildende; und
- 155 Stellenhebungen für Kommandanten des Schützenpanzers Marder und Zivilbeschäftigte im einfachen Dienst.

Berücksichtigt man, daß die Zahl der Zivilbeschäftigte des Bundes weiter abgebaut wird und im nächsten Jahr „in etwa der Stellenausstattung in den Haushaltsplänen 1969/79 (entspricht)“, so wird auch hier sichtbar, daß den Anforderungen des Mili-

tarapparates nach wie vor Priorität gegenüber zivilen Aufgaben eingeräumt wird.

## Entwicklung der Militärausgaben im Zeitraum 1982–1987

Der Haushaltspunkt 1987 ist der fünfte, der mit den Stimmen der konservativ-liberalen 'Wende'-Koalition beschlossen wird. Zeigt man angesichts der bevorstehenden Bundestagswahlen eine (Zwischen-)Bilanz, so ist zunächst festzustellen, daß die Verteidigungsausgaben im Zeitraum 1982 bis 1987 mit 14,6% (nach NATO-Kriterien) und 15,6% (in Abgrenzung des Einzelplans 14) deutlich schneller steigen als die Gesamtausgaben des Bundes, die lediglich um knapp 11% anwachsen. (Siehe hierzu und auch im folgenden Tabelle 1).

Dieser erste grobe Vergleich verdeckt den Vorrang, den der Ausbau des Militärapparates unter der Regierung Kohl bislang genießt, allerdings noch mehr als er ihn enthüllt.

Denn **erstens** sind die Gesamtausgaben eine schlechte Vergleichsgröße, weil sie neben den überproportional steigenden Militärausgaben auch noch die stark anwachsenden Kosten der Verschuldung des Bundes erhalten, zu der aber auch die Steuergeschenke an die Wirtschaft, mithin staatliche Einnahmeverzichte beigetragen haben. Vergleicht man stattdessen die militärischen Aufwendungen mit den (um den Schuldendienst bereinigten) zivilen Ausgaben, so zeigt sich, daß der Militäretat von 1982 bis 1987 mit rund 15% tatsächlich annähernd **drei mal so schnell** anwächst wie die zivilen Ausgaben, die lediglich eine Steigerungsrate von 5,4% aufweisen.

**Zweitens** muß eine zeitraumbezogene Be trachtung berücksichtigen, daß die zivilen Ausgaben nach 1982 zwischenzeitlich sogar absolut gesunken sind. Betrachtet man daher – ausgehend vom Basisjahr 1982 – die **kumulierten** Mehrausgaben des Bundes in den Jahren 1983 bis 1987 (auch hier ohne Bundesschuld), dann ergibt sich unter dem Strich, daß von diesen insgesamt 32 Mrd. DM Mehrausgaben lediglich 7,2 Mrd. DM oder 23% in eine zivile Verwendung fließen, demgegenüber aber 24,8 Mrd. DM oder 83% von militärischen Zwecken absorbiert werden.

**Drittens** ist schließlich darauf aufmerksam zu machen, daß sich auch die Ausgaben innerhalb des Verteidigungsetsatzes unterschiedlich entwickeln: Während die **Betriebsausgaben** der Bundeswehr in dem betrachteten Zeitraum „nur“ um 10,8% zunehmen, werden die **Verteidigungsinvestitionen** in denen sich die eigentliche Auf-Rüstung niederschlägt, nochmals deutlich überproportional um 18,6% gesteigert. Gliedert man auch diesen Posten näher auf, so zeigt sich, daß die militärische Waffen- und Munitionsbeschaffung (nach einem explosionsartigen Anstieg von 67% in den Jahren 1977 bis 1982) nur einen relativ bescheidenen Zuwachs von 9,8% verbuchen, während demgegenüber die Ausgaben für militärische Anlagen und für militärische Forschung, Entwicklung und Erprobung mit knapp 31%, bzw. sogar gut 70% Rekord-

zuwächse verzeichnen. In konzentrierter Form spiegeln sich hier die rüstungspolitischen Schwerpunkte seit 1982 wider: Fortführung der militärischen Beschaffungen auf hohem Niveau, verstärkte Modernisierung der militärischen Infrastruktur und forcierte Entwicklung einer neuen Waffengeneration, die technisch (und finanziell) einen Vorstoß in neue Dimensionen darstellen wird.

Wie Tabelle 1 weiterhin zeigt, erfolgt die militärische Aufrüstung nicht nur unter allgemeiner Vernachlässigung ziviler Aufgaben, sondern geht insbesondere einher mit an nähernd stagnierenden oder z.T. drastisch verminderten Ausgaben im Bildungs- und Sozialbereich:

– Die Ausgaben für **Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten** werden 1987 nur um

## Entwicklung der Gesamtausgaben, der Militärausgaben und wichtiger Sozialausgaben des Bundes von 1982-1987

Ausgabenbereich	Veränderungen 1982-1987	
	in Mio. DM	in %
Bundesausgaben insgesamt	+ 26.354	+ 10,8%
Bundesausgaben ohne Schuldendienst	+ 17.032	+ 7,7%
Zivile Ausgaben ohne Schuldendienst	+ 9.132	+ 5,4%
Verteidigungsausgaben nach NATO-Kriterien	+ 7.900	+ 14,6%
Einzelplan 14	+ 6.927	+ 15,6%
darin: Verteidigungsinvestitionen	+ 2.766	+ 18,6%
darin: militärische Beschaffungen	+ 1.087	+ 9,8%
militärische Anlagen	+ 556	+ 30,6%
militärische Forschung, Entwicklung und Erprobung	+ 1.174	+ 70,6%
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	+ 750	+ 5,6%
darin: Förderung des Bildungswesens	- 776	- 31,2%
Soziale Sicherung	+ 1.261	+ 1,5%
darin: Sozial- und Arbeitslosenversicherung	- 473	- 1,0%
Familien-, Sozial- und Jugendhilfe	- 417	- 2,1%
Gesundheit und Sport	- 1.210	- 66,7%

Quellen: Finanzbericht 1987, S. 147-151; N. Zdrowomyslaw, Wirtschaft, Krise und Rüstung, Bremen 1985, S. 108/109; NATO-Brief 6/1985, S. 32; Stichworte zur Sicherheitspolitik 8/1986, S. 41; eigene Berechnungen

5,6% höher liegen als 1982. Die darin enthaltenen Mittel für die **Förderung des Bildungswesens** (vor allem Ausbildungsförderung) weisen sogar eine Kürzung von 776 Mio. DM oder 31,2% auf.

- Für **Soziale Sicherheit** sollen im kommenden Jahr lediglich 1,5% mehr Mittel verausgabt werden als fünf Jahre zuvor. In den Schwerpunktbereichen **Sozial- und Arbeitslosenversicherung** und **Familien-, Sozial- und Jugendhilfe** liegen die Planungssätze dabei sogar trotz unvermindertem Problemdruck um 473 Mio. DM gleich 1,0% bzw. 417 Mio. DM gleich 2,1% unter dem Stand von 1982.
- Die für **Gesundheit und Sport** veranschlagten Mittel schließlich weisen aufgrund des zwischenzeitlichen Rückzugs des Bundes aus der Krankenhausfinanzierung Minderausgaben von immerhin 1.294 Mio. DM oder 66,7% gegenüber 1982 auf.

Auch diese Gegenüberstellung ist jedoch unzureichend, da sie die weitaus drastischeren Mittelkürzungen zu Beginn der Legislaturperiode nicht erfaßt. Legt man deshalb die Ausgabenvolumina von 1982 zugrunde und vergleicht diese mit den entsprechenden Ausgaben der Jahre 1983 bis 1987, so ergeben sich für den genannten Zeitraum unter dem Strich **kumulierte Minderausgaben** von

- 3,6 Mrd. DM bei der Förderung des Bildungswesens,
- 4,0 Mrd. DM im Bereich Gesundheit und Sport,
- 8,7 Mrd. DM in der Familien-, Sozial- und Jugendhilfe und
- 16,6 Mrd. DM bei der Sozial- und Arbeitslosenversicherung.

Diesen Minderausgaben von knapp 34 Mrd. DM, daran sei nochmals erinnert, stehen gleichzeitig kumulierte Mehrausgaben von fast 25 Mrd. DM bei den Militärausgaben nach NATO-Kriterien gegenüber!

Die finanziellen Belastungen, die gerade den unteren Einkommensgruppen durch die Aufrüstungspolitik aufgebürdet werden, sind damit allerdings noch immer nicht hinlänglich erfaßt. Neben den skizzierten Verschiebungen auf der Ausgabenseite müssen vielmehr auch die Verschiebungen auf der Einnahmeseite des Haushalts berücksichtigt werden – insbesondere die Erhöhung des **Lohnsteueranteils** an den Einnahmen des Bundes von 25,3% (1982) auf 28,3% (1987) und die damit einhergehende Tatsache, daß im kommenden Jahr 25,7% der Bundesausgaben aus Lohnsteuern finanziert werden gegenüber 21,4% fünf Jahre zuvor. Denn dies bedeutet, daß sich gleichermaßen auch der Finanzierungsanteil der Lohnsteuern an den Militärausgaben erhöht, daß dementsprechend nach 11,6 Mrd. DM in 1982 im kommenden Jahr bereits 16,0 Mrd. DM aus dem Lohnsteuer-Topf für militärische Zwecke verausgabt werden. Die **kumulativen Mehrbelastungen** der Lohnsteuerzahler, die sich aus der Erhöhung des Lohnsteueranteils an den Militärausgaben in den Jahren 1983 bis 1987 ergeben, betragen immerhin 7,6 Mrd. DM. Alles in allem wird somit eine Politik sichtbar, die nicht nur vorrangig auf militärische Aufrüstung setzt, sondern diese auch eindeutig auf Kosten sozialer Aufgaben finanziert – und die angesichts der ausschnittsweise bekanntgewordenen Aufrüstungspläne für die nächsten Jahre in dieser Hinsicht noch Schlimmeres befürchten läßt.

# Wirtschaftsrecht in der ökonomischen Krise<sup>1</sup>

Von Helmut Fangmann

## 1. Entstehungsgründe des Wirtschaftsrechts

Die gegenwärtigen Krisen, allen voran die ökonomische Krise, zeigen erneut, daß das Wirtschaftsrecht, ob privates oder öffentliches Wirtschaftsrecht, seiner Entstehung nach im wesentlichen Krisenrecht ist. Entstanden ist es aus den großen ökonomischen und politischen Krisen der letzten hundert Jahre,<sup>2</sup> beginnend mit der „Großen Depression“ der siebziger und achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts, sich fortsetzend in den geschichtlichen Auseinandersetzungen der „sozialen Frage“ und der Systemfragen um die Jahrhundertwende, kulminierend in zwei Weltkriegen und im Faschismus und vorläufig endend in den modernen Krisen der Bundesrepublik ab Ende der sechziger Jahre.

Weder das überkommene und das erst 1896/1900 geschaffene Privatrecht prinzipiell freier und gleicher Rechtsbeziehungen noch das schnell antiquierte Gewerbepolizeirecht der Gewerbeordnung waren in der Lage, die Krisenfolgen angemessen zu bewältigen. Massenarbeitslosigkeit, Massenarmut, Inflationen, Kapitalkonzentrationen und -zentralisationen und Kartellierungen sowie kriegswirtschaftliche Strategien provozierten staatliche Eingriffe verschiedener Intensität und Reichweite.

Die Entstehung und Entwicklung des Arbeitsrechts und des Sozialversicherungsrechts waren die notwendigen Antworten auf die „soziale Frage“.<sup>3</sup> Zugleich waren sie Bestandteil der bislang erfolgreichen Versuche, weitergehende bzw. systemsprengende Forderungen nach Sozialisierung und Sozialismus abzuwehren, die aber gleichwohl seit 1918/19 ihre rechtliche (verfassungsrechtliche) Anerkennung gefunden haben.<sup>4</sup> Die Notwendigkeit staatlicher Wirtschafts- und Krisensteuerung ist nur langsam und im wesentlichen erst nach Katastrophen wie der Weltwirtschaftskrise von 1929–1932, der Inflationskrise 1922/23, im Faschismus und nach verlorenen Weltkriegen akzeptiert worden. Die Reichweite der staatlichen Wirtschaftslenkung bleibt indes immer umkämpft, denn die heute existenten Interventionsbefugnisse des Staates sind nichts anderes als die implizite Anerkennung der *strukturellen Instabilität*<sup>5</sup> des kapitalistischen Wirtschaftssystems, ob diese nun als Marktversagen oder als Gleichgewichtsstörung bezeichnet wird. Die strukturellen Schwächen einer profit- und marktgesteuerten Ökonomie haben den bis in die jüngste Vergangenheit gewachsenen staatlichen Sektor und die umfangreichen Regelungen der Unternehmens- und Wettbewerbsordnungen entstehen

1) Meinem Kollegen Prof. Dr. rer. pol. Harald Mattfeldt danke ich für die Diskussion dieses Textes und für die wertvollen volkswirtschaftlichen Hinweise. Vgl. Mattfeldt, Keynes. Kommentierte Werkauswahl, Hamburg 1985; ders. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik und Arbeitnehmerinteressen, Pöhlitz 1986.

2) Die Rechtslehre beginnt in den zwanziger Jahren damit, das Wirtschaftsrecht als relativ eigenständige Disziplin anzuerkennen und zu entwickeln. Sieh Nußbaum, Das neue deutsche Wirtschaftsrecht, Berlin 1920; Hedin, Grundzüge des Wirtschaftsrechts, Mannheim 1922. Rinck, Wirtschaftsrecht, 5. Aufl., Köln 1977, S. 10 glaubt, den Anfang des Wirtschaftsrechts in den Kriegswirtschaftsgesetzen von 1914 zu erkennen. Umfassender und krisentheoretisch dagegen Brüggemeier, Entwicklung des Rechts im organisierten Kapitalismus, Bd. 1, Ffm. 1977, S. 17 ff./35 ff.

3) Die gängige wirtschaftsrechtliche Literatur klammert das Arbeits- und Sozialrecht und den Arbeitsmarkt aus und befaßt sich nur mit dem Gütermarkt und dem Geldmarkt. Das Wirtschaftsrecht wird auf die Wechselbeziehungen zwischen Unternehmer und dem Staat reduziert und erscheint als entwickeltes Gewerberecht, welches sowohl die Produktionsphäre als auch die Arbeitsprozesse außerhalb der unmittelbaren Produktion systematisch ausblendet.

4) Vgl. insbesondere die Art. 151 ff. WRV; Basso, Die Rolle der Legalität in der Phase des Übergangs zum Sozialismus, in: ders., Gesellschaftsformation und Staatsform, Ffm. 1975, S. 136 ff., der die antagonistischen Logiken in der Staats- und Rechtsentwicklung spätkapitalistischer Gesellschaften generell herausarbeitet.

5) Siehe dazu Mattfeldt, Keynes, a.a.O., S. 8 ff.

lassen. Ohne die aus der Instabilität resultierenden Krisen<sup>6</sup> wäre das Wirtschaftsrecht nicht hinreichend erklärbar, wobei selbstverständlich ist, daß die wirtschaftlichen Krisen der je unterschiedlichen politischen Umsetzung bedürfen. Rechtliche Berücksichtigungen finden freilich nur die großen strukturellen Krisen. Nicht jedes konjunkturelle Auf und Ab wird als Wirtschaftsrecht relevant, denn der konjunkturelle Zyklus gehört zur Normalität der Profit- und Marktsteuerung im Kapitalismus.

An den modernen Krisen wie der Energiekrise und der ökologischen Krise ist der Entstehungsprozeß von Wirtschaftsrecht, das ständige Wachstum des Umweltschutzrechtes, vom Atomrecht bis zum Wasserrecht, ebenfalls zu beobachten. Die weltwirtschaftlichen Verflechtungen der nationalen Ökonomie mußten die Krisen internationalisieren und haben dementsprechende internationalrechtliche Spuren, vor allem im EG-Recht, hinterlassen. Herausragende Beispiele sind etwa die permanente EG-Agrarkrise, die aktuellen Krisen der Stahlbranche, die Verschuldungskrisen im Weltmaßstab sowie die Bemühungen um eine neue Weltwirtschaftsordnung.

## 2. Intervention und Nichtintervention

Das Wirtschaftsrecht ist als Krisenrecht implizit Interventionsrecht, nämlich rechtsetzende bzw. rechtbeseitigende Intervention staatlicher Instanzen (Gesetz- und Verordnungsgeber, Zentralbank, Kartellamt etc.) in die wirtschaftlichen Ordnungen und Abläufe. Es setzt an den Krisenphänomenen wie Inflation, Unterversorgung und systematischen Mißbräuchen an und läßt typischerweise die im ökonomischen System liegenden *Ursachen* der Krisen außer acht, denn die Ursachen anzugehen, würde bedeuten, den beherrschenden Steuerungsmechanismus des privatkapitalistischen Produktions- und Zirkulationsprozesses – den Profitmechanismus – wenigstens teilweise stilllegen zu müssen. Herausragendes Merkmal des Krisenrechts ist deshalb die widersprüchliche Doppelung von Intervention und Nichtintervention: In das Herzstück der privatkapitalistischen Ökonomie greift der bürgerliche Staat prinzipiell nicht ein. Alle staatlichen Interventionen erstrecken sich „nur“ auf die wirtschaftlichen, politischen und ökologischen Rahmenbedingungen bzw. Randbedingungen privater Profitwirtschaft. Anders formuliert, Profit zu erzielen, wird prinzipiell weder verboten noch unmöglich gemacht. Nichtintervention in diesem Sinne heißt aber nicht, daß jeder Unternehmer unter gegebenen Marktbedingungen Maximalprofit erreichen könnte. Auf einigen Märkten und Teilmärkten sind die staatlichen Regulierungen so angelegt, daß nur definitiv geringere Renditen bzw. Gewinne erwirtschaftet werden können. So hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise jüngst die grundrechtliche Anerkennung der höchstmöglichen Rendite auf dem Wohnungsmarkt verweigert<sup>7</sup> und infolgedessen Mieterschutzvorschriften für verfassungskonform erklärt. Dieses Beispiel ist typisch für das Preisrecht, indem weder Verluste noch Maximalgewinne zugelassen werden. Insgesamt werden die einzelwirtschaftlichen Entscheidungen der Unternehmen und Gewerbetreibenden und deren Ergebnisse unter anderem von arbeitsrechtlichen, steuerrechtlichen und auch von umweltschutzrechtlichen Rahmenbedingungen kostenbelastend bzw. gewinnmindernd beeinflußt, wobei die Intensität des Einflusses rechtlicher Normen in den einzelnen

6) Fast alle Lehrbücher des Wirtschaftsrechts nehmen von Wirtschaftskrisen so gut wie keine Notiz und wenn, dann marginal-illustrativ. Siehe als Beispiel das zur Zeit umfangreichste Werk zum Wirtschaftsrecht von Fikentscher, Wirtschaftsrecht, Bd. I und II, München 1983. Eine Ausnahme bildet Brüggemeier, a.a.O., Bd. I und 2, Ffm. 1977/1979.

7) BVerfG (4. 12. 1985), DB 1986, S. 908 f.: „Verfassungsrechtliche Probleme können sich daraus aber allenfalls dann ergeben, wenn die Vermietung von Wohnraum auch bei voller Ausschöpfung des Mieterhöhungsrechts gemäß § 2 MHRG im Ergebnis zu Verlusten führen würde. Dann wäre allerdings die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG berührt, die nicht schon dann in Frage gestellt ist, wenn nicht die höchstmögliche Rendite aus dem Eigentumsobjekt erzielt werden kann.“

Wirtschaftssektoren stark schwankt. Die Grenzen der Nichtintervention werden dabei jedoch eingehalten, der Kernbereich profitablen Wirtschaftens bleibt von belastenden Interventionen des Staates verschont. Das gilt generell und hat mit modernen Strömungen der Deregulierung nichts zu tun.<sup>8</sup>

Der Widerspruch von Intervention und Nichtintervention ist auch dann manifest, wenn die schärfste Waffe des Interventionismus, das Verbot, praktiziert wird. Staatlich verfügte Betriebsstilllegungen, Herstellungs- und Vertriebsverbote, Transportverbote, Preiserhöhungsverbote u. ä. m. tangieren die Profitabilität der betroffenen Unternehmen häufig nur vorübergehend oder partiell, nämlich dann, wenn die Mobilität des privaten Kapitals es gestattet, den Interventionen auszuweichen oder diese zu kompensieren. Sei es, daß das Produkt oder der Standort gewechselt wird, sei es, daß eine andere Anlageform (Warenform, Geldform) gewählt wird. Selbst bei Enteignungen und Sozialisierungen ist Kompensation möglich, wenn eine angemessene staatliche Entschädigung gezahlt wird, die an anderer Stelle reinvestiert wird.<sup>9</sup>

### 3. Fragen der gegenwärtigen Krisenregulierung

Daß die seit ca. zehn Jahren andauernde Wirtschaftskrise kein normales konjunkturelles Tief ist, das im konjunkturellen Zyklus bald durch ein Hoch abgelöst werden wird, ist unter den wirtschaftlichen Experten aller Richtungen und Lager seit längerem klar. Die seit Anfang der achtziger Jahre deutlich verschlechterte gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat in die tiefste und längste Depression seit Bestehen der Bundesrepublik geführt. Die hohe Massenarbeitslosigkeit ist das herausragende Merkmal der ökonomischen Krise, die in alle Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens eindringt. Selbst der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung teilt „die Motive all jener, die in der Arbeitslosigkeit ein mit aller Energie zu bekämpfendes soziales Übel sehen“.<sup>10</sup>

Eigentlich müßte die Wirtschaftskrise das Wirtschaftsrecht, vor allem das Grundgesetz, herausfordern und die Frage aufwerfen, ob das häufig als „beste Verfassung der deutschen Geschichte“ titulierte Grundgesetz solche schwerwiegenden Erschütterungen des wirtschaftlichen, politischen und sozialen Lebens hinnehmen darf. Bedenkt man, wie verrechtlicht – auch in der Form des Verfassungsrechts – die politisch-ökonomischen Beziehungen der Bundesrepublik sind, in der kaum eine relevante Auseinandersetzung ohne rechtliche und verfassungsrechtliche Argumente und Verfahren geführt wird, müßte das Thema Wirtschaftskrise höchste Priorität in der rechtlichen Diskussion haben.

Auf den Feldern des Arbeits- und Sozialrechts, die traditionell vom Wirtschaftsrecht getrennt werden, finden vor allem die Folgen der Haushaltsoperationen der Jahre 1982–1985 und die zahlreichen Eingriffe der Bonner Regierungskoalition in die Systeme des arbeitsrechtlichen Schutzes und der sozialen Sicherung heftige Kritik.<sup>11</sup> So

8) Zu der hauptsächlich monetaristisch und systemtheoretisch geführten Diskussion vgl. Fikentscher, a.a.O., Bd. II, S. 36; Tonner, Verbraucherrecht und Selbstregulierungskonzepte, KJ 1985, S. 107 ff.; Winter/Unger, Interventionistisches und flexibles Verwaltungsrecht, KJ 1984, S. 394 ff. jeweils mit zahlreichen Nachweisen.

9) Zum Staatsinterventionismus sind auch die „positiven“ Interventionen etwa in Gestalt von Subventionen zu rechnen. Diese Problematik kann hier nicht thematisiert werden.

10) Jahresgutachten 1985/86 (JG 85/86), Kurzfassung, Tz. 50.

11) Vgl. etwa Bieback, Leistungsabbau und Strukturwandel im Sozialrecht, KJ 1984, S. 257 ff.; Zachert, Hintergründe und Perspektiven der „Gegenreform im Arbeitsrecht“, KJ 1984, S. 186 ff.; Mückenberger, Deregulierendes Arbeitsrecht. Die Arbeitsrechtsinitiativen der Regierungskoalition, KJ 1985, S. 255; Wahsner/Steinbrück, Wende im Arbeitsrecht, DurR 1985, S. 153 ff.; Mückenberger, Der verfassungsrechtliche Schutz des Dauerarbeitsverhältnisses, NZA 1985, S. 518 ff.

verständlich es ist, sich mit den Konsequenzen des Sozialabbaus und der Aushöhlung von sozialen Schutzrechten zu befassen, die kritische Auseinandersetzung ist bisher im wesentlichen eine *Folgendiskussion* gewesen<sup>12</sup>, d. h. der wirtschafts- und finanzpolitische Kurs der Bundesregierung wurde bislang noch nicht direkt verfassungsrechtlich bzw. finanzverfassungsrechtlich kritisiert. Es gibt berechtigte Zweifel, ob die gegenwärtig praktizierte Form der Krisenregulierung, die angebotsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik der Regierungskoalition, die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen einhält.<sup>13</sup>

Der seit 1982 verschärfte wirtschafts- und finanzpolitische Kurs der konservativ-liberalen Regierungskoalition will die Angebotsbedingungen der privaten Wirtschaft so rekonstituieren, daß durch mehr Wirtschaftswachstum und gesteigerte private Investitionen die Beschäftigung wieder zunimmt und mittel- bzw. langfristig die Massenarbeitslosigkeit abgebaut wird. Die Verbesserung der Angebotsbedingungen liegt in Marktöffnungen (z. B. Mediensektor), Privatisierungen von Bundesunternehmen und Bundesbeteiligungen, gesenkten Unternehmenssteuern, Deregulierungen des Arbeits- und Sozialrechts, in der Senkung der Staatsverschuldung und in Leistungskürzungen im Sozialbereich. Eine aktive Beschäftigungspolitik in der Weise, daß durch vermehrte staatliche Nachfrage das zu geringe Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen deutlich erhöht wird, wird dagegen abgelehnt. Der angebotsorientierten Politik in Konzeption und Praxis entspricht es, die Beschäftigungsentwicklung den Marktkräften, d. h. den Unternehmen zu überlassen.

Geht man von der Annahme aus, daß das Grundgesetz wirtschaftliche Krisen implizit und explizit zur Kenntnis nimmt und seit der Haushalts- und Finanzreform von 1967 bzw. 1969 prinzipiell auf der Seite des Fiskalismus steht und deshalb antizyklische Politik- und Rechtsgrundsätze aufgestellt hat, müßte ein staatliches Krisenmanagement, welches eher prozyklisch bzw. überzyklisch als antizyklisch angelegt ist, in verfassungsrechtliche Verlegenheit kommen.

Die verfassungsrechtliche Relevanz der in den letzten Jahren getroffenen wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen in Gesetzgebung und Politik ist jedoch sehr unterschiedlich<sup>14</sup> und begünstigt zum Teil die noninterventionistischen Ansätze der Krisenbewältigung, während im Grundsätzlichen die Tendenz in Richtung Interventionismus geht. Hier soll vor allem ausgelotet werden, ob und wie das Krisenverfassungsrecht des Grundgesetzes die gesamtwirtschaftliche Lenkung unter Krisenbedingungen normiert und zwischen den Polen Intervention und Nichtintervention Position bezieht. Das Problem Massenarbeitslosigkeit soll dabei besondere Beachtung finden.<sup>15</sup>

- 
- 12) Ansätze früher Krisendiskussion bei Mückenberger/Welteke, Krisenzyklen, Einkommenspolitik und Arbeitsmarktentwicklung in der BRD, KJ 1975, S. 1 ff.; Neuere Beiträge zur Krisenideologie bei Kutscha, Vom zeitgemäßen Sozialstaatsverständnis, KJ 1982, S. 383 ff. (387 ff.) und bei Nahamovitz, Wirtschaftsrecht im „organisierten Kapitalismus“, KJ 1981, S. 34 ff.
  - 13) Siehe die Kritik von Pehl, Wirtschaftspolitik der Bundesregierung mißachtet Verfassungsauftrag, Die Quelle 2/1986, S. 77 ff.
  - 14) Die aktuelle Wirtschaftskrise und ihre jetzige Form der Regulierung untergraben die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG), gefährden die Eigenstaatlichkeit einiger Bundesländer (Saarland, Bremen und bürden den Kommunen mit hohen Arbeitslosenquoten kaum noch zu bewältigende Lasten auf. Die sich entwickelnde regionale Polarisierung (z. B. Nord-Süd-Gefälle) und die Verschiebung der Krisenlasten innerhalb des Staatsgefüges von Bund, Ländern und Gemeinden finden im Grundgesetz eine nur rudimentäre und unbefriedigende Normierung (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3, Art. 28 iVm 79 Abs. 3 GG). Der Versuch einiger Bundesländer, den Länderfinanzausgleich (Art. 107 Abs. 2 GG) verfassungsgerichtlich zu korrigieren, ändert nicht viel daran, daß das Grundgesetz auf solche Krisenfolgen nicht vorbereitet ist.
  - 15) Nicht erörtert wird der ordnungspolitische Problemkreis aktueller Privatisierungen von Bundesbeteiligungen an Privatunternehmen und von Bundesunternehmen wie z. B. der Deutschen Bundespost sowie des Rundfunks und des Fernsehens.

#### 4. Konstitutioneller Kapitalismus – Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes?

Die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzpolitik in Gesetzgebung und Regierungspolitik, die insbesondere die Beschäftigungsentwicklung und damit das Arbeitslosenproblem den unternehmerischen Marktkräften überläßt, wäre verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn das marktwirtschaftliche System grundgesetzlich festgeschrieben wäre. Unter solchen Voraussetzungen wäre es sogar möglich, jede noch so marktradikale Krisenlösungsstrategie als Verfassungsgebot hinzustellen, von dem auch keine andere Regierung mit anderen Zielvorstellungen abweichen dürfte. Gewichtige Stimmen der Rechtsliteratur<sup>16</sup> behaupten zwar immer noch, daß die soziale Marktwirtschaft die einzige grundgesetzlich zugelassene Wirtschaftsordnung sei und berufen sich zur Rechtfertigung teilweise auch auf Art. 109 GG, der im Jahre 1967 bzw. 1969 neu gefaßt wurde. Die Tatsache, daß das dem Grundgesetz nachrangige „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums“ (StabG) in seinem § 1 die Gleichgewichtspolitik dem „Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“ unterwirft, kann die Behauptungen nicht stützen, denn Art. 109 GG enthält diesen fraglos wichtigen Zusatz nicht. Es gibt auch keine Entstehungsgeschichtlichen Hinweise darauf, daß die verfassungsrechtliche Festlegung der Marktwirtschaft gewollt gewesen ist. Ebenso wenig können Versuche überzeugen, das marktwirtschaftliche System im Begriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ als mitgedacht oder als notwendig enthalten hinzustellen. Die Differenz zwischen Art. 109 GG und § 1 StabG spricht vielmehr für das Gegenteil, nämlich dafür, daß die nicht als „sozial“ bezeichnete „marktwirtschaftliche Ordnung“ in § 1 StabG mit den Erfordernissen des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) nicht zu vereinbaren ist.<sup>17</sup> Die Zielkomponenten des § 1 StabG berücksichtigen nicht die verfassungsrechtlichen Garantien einer gerechten Sozialordnung, wie sie besonders vom Bundesverfassungsgericht formuliert worden sind.

Es ist von der herrschenden Rechtsauffassung auszugehen, derzufolge das Grundgesetz keine bestimmte Wirtschaftsordnung fixiert. Schon im Investitionshilfeurteil hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, daß es die „wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt“<sup>18</sup> nicht gäbe. Die „wirtschaftspolitische Neutralität“<sup>19</sup> des Grundgesetzes besteht lediglich darin, „daß sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat. Dies ermöglicht dem Gesetzgeber die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachtet“.<sup>20</sup> Im Mitbestimmungsurteil von 1979 und in anderen Entscheidungen wurde dieser Grundsatz bestätigt: „Das Grundgesetz . . . enthält keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung. Anders als die Weimarer Reichsverfassung (Art. 151 ff.) normiert es auch nicht konkrete verfassungsrechtliche Grundsätze der Gestaltung des Wirtschaftslebens. Es überläßt dessen Ordnung vielmehr dem Gesetzgeber, der hierüber innerhalb der ihm durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen frei zu entscheiden hat, ohne dazu einer weiteren als seiner allgemeinen demokratischen Legitimation zu bedürfen.“<sup>21</sup>

Dieser Ansicht ist zuzustimmen, weil sie sowohl den Wortlaut als auch die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes und seiner Änderungen zutreffend wiedergibt und des-

16) So beispielsweise Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, GG-Kommentar, Art. 20 VIII, Rdnr. 60.

17) So Fangmann, Die „marktwirtschaftliche Ordnung“, Verfassungsprobleme eines Auftrags, in: Hiekel/Mattfeldt (Hrsg.), Millionen Arbeitslose!, Streitschrift gegen den Rat der Fünf Weisen, Reinbek 1983, S. 174 ff. m.w.N.

18) BVerfGE 4, 7 ff./17 f.

19) Im Original in Anführungszeichen, der Verf.

20) BVerfGE 4, 17 f.

21) BVerfGE 50, 290/336 f.

halb den Versuchen widerstanden hat, dem Grundgesetz das Konzept einer liberalen oder sozialen Marktwirtschaft zu unterschieben. Mißverstanden wäre sie allerdings, wenn man ihr entnehmen wollte, als gäbe es im Grundgesetz keine wirtschaftlich relevanten Verfassungsartikel oder nur Bestimmungen, die der Wirtschafts- und Finanzgesetzgebung keine nennenswerten Grenzen zögen mit der Folge, daß Regierung und Parlamentsmehrheit jede plausibel erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen könnten. Die Schnittstelle jeder wirtschaftsverfassungsrechtlichen Argumentation ist der Halbsatz „sofern er dabei das Grundgesetz beachtet“, wie es im Investitionshilfeurteil heißt. In Grundrechten wie der Eigentumsgarantie oder der Koalitionsfreiheit und in diversen staatsorganisatorischen Artikeln sind jene auch der parlamentarischen Gesetzgebung gezogenen Grenzen enthalten, die das konstitutionelle Element *jeder* gesamtwirtschaftlichen Ordnungsalternative ausmachen. Die alte Kontroverse Kapitalismus oder Sozialismus ist dadurch ebensowenig entschieden wie die ordnungsideologische Dichotomie Markt versus Plan<sup>22</sup> bzw. Marktwirtschaft versus Planwirtschaft (Zentralverwaltungswirtschaft), denn das Grundgesetz läßt verschiedene Alternativen in der Bandbreite zwischen einem konstitutionellen Kapitalismus und einem konstitutionellen Sozialismus zu.

Keine Alternative – ohne Verfassungsänderung – besteht jedoch zu den konstitutionellen Elementen des Grundgesetzes, die für jede Wirtschaftsordnung Anwendung finden. Dieser konstitutionelle Rahmen enthält ein ganzes Bündel verfassungsnormativer Vorgaben, die auch und teilweise besonders in Krisenzeiten relevant werden. Zu nennen sind vor allem die Prinzipien des Art. 20 GG, die wirtschaftlich bedeutsamen Grundrechte, Art. 109 GG sowie andere Bestimmungen des Finanzverfassungsrechts einschließlich derer, die die Erhebung von Steuern und Sonderabgaben festlegen.

In manchen Interpretationen dieses konstitutionellen Rahmens wird eine materiell- und verfahrensrechtliche Dichte postuliert, daß man von einer „heimlichen“ Festschreibung der realen Wirtschaftsordnung des staatlich regulierten Kapitalismus sprechen kann, die darauf verzichten kann, die soziale Marktwirtschaft *explizit* ins Grundgesetz zu projizieren, weil die wichtigsten privatwirtschaftlichen Interessen verfassungsrechtlich garantiert erscheinen, auch wenn das marktwirtschaftliche System als solches nicht festgeschrieben ist. Besonders bei Eingriffen in die Garantien des Privateigentums, der Berufsfreiheit, der Freizügigkeit und der Vertrags- und Preisfreiheit sind dann die Spielräume für sozial motivierte Interventionen äußerst gering, was nichts anderes heißt, daß der Staat tendenziell zur Nichtintervention verpflichtet wäre.

### 5. Krisenbegriff des Grundgesetzes

Daß das kapitalistische Wirtschaftssystem strukturell und konjunkturell krisenanfällig ist, ist dem Grundgesetz nicht erst seit der Haushalts- und Finanzreform von 1967 bekannt. Die Instabilität früherer privatkapitalistischer Marktwirtschaften hat ihre Anerkennung unter anderem in den verfassungsrechtlichen Garantien des Sozialisierungsartikels und des Sozialstaatsprinzips gefunden. Die Ermächtigung zu gesetzlicher Sozialisierung in Art. 15 GG sieht bestimmte Formen der Gemeinwirtschaft vor, die ungeachtet aller Unterschiede im einzelnen die Negation profitgesterter Warentauschwirtschaft ist und auf Bedarfsdeckung zielt, die vom Markt teilweise nicht erreicht wird. Die verfassungsrechtlich anerkannte *Möglichkeit* eines nichtkapitalistischen Entwicklungswege koexistiert mit dem sozial gebundenen Privateigentum an den Produktionsmitteln des Art. 14 GG. Es liegt auf der Hand, daß Art. 15 GG die privatkapitalistische

22) Siehe die zutreffende Kritik bei Zinn, Dezentrale Marktproduktion oder Planung? Eine falsche Fragestellung, AS 135, Berlin 1985, S. 150 ff.

Produktionsweise *abstrakt* negiert. Für den Krisenbegriff ist hier nur das „Warum“ der Negation interessant: Unter dem makroökonomischen Aspekt der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen ist es das partielle Versagen des Profitprinzips, welches 1919 wie 1949 relevante verfassungspolitische Strömungen dazu veranlaßte, eine nichtkapitalistische Gemeinwirtschaft für notwendig zu halten. Die oben skizzierten Krisen haben die Einsicht hervorgebracht oder befördert.

Entsprechendes gilt für die Entstehungsgeschichte des Sozialstaatsprinzips:<sup>23</sup> Wäre mit der Marktwirtschaft die historische Erfahrung gemacht worden, daß sie die sozialen Fragen gelöst hätte, gäbe es weder eine Sozialgesetzgebung noch soziale Grundrechte, und es wäre im Jahre 1949 für überflüssig erachtet worden, das Sozialstaatsprinzips ins Grundgesetz aufzunehmen. Die „Väter“ des Grundgesetzes hätten sich mit den liberalen Grundrechten von „Freiheit und Eigentum“ begnügen können. Da aber die Marktwirtschaft das Soziale *nicht* garantiert, bedurfte es der sozialen Korrektur des Systems durch den Staat. In diesem Sinne ist das Sozialstaatsprinzip das Gegenstück zur marktwirtschaftlichen Ordnung.

Es mag durchaus so sein, wie Fikentscher formuliert: „Kein Sozialismus ist so sozial wie ein funktionierender Markt.“<sup>24</sup> Das Entscheidende ist nur, daß der Markt eben nicht funktioniert, wie könnte es sonst in Westeuropa allein 19 Millionen Arbeitslose geben, um nur dieses Marktergebnis hervorzuheben.<sup>25</sup>

Diese mehr ordnungspolitischen Gesichtspunkte wurden im Krisenjahr 1967 um ablaufpolitische Steuerungselemente erweitert, als die Haushaltswirtschaft der öffentlichen Hand dem Gleichgewichtspostulat unterworfen wurde. Die zentrale Norm ist Art. 109 Abs. 2 GG. Danach müssen Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den „Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ Rechnung tragen. Die Verpflichtung zur konjunkturgerechten Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben unterscheidet nicht nach Normalzeiten und Krisenzeiten.

Der wirtschaftliche Krisenfall ist die „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, der zu besonderen gesetzlichen Maßnahmen ermächtigt. Dieser verfassungsrechtliche Begriff von Wirtschaftskrise wird in verschiedenen Zusammenhängen der öffentlichen Haushaltswirtschaft verwendet, so bei der Regelung der Staatsverschuldung durch Kreditaufnahmen (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 und Art. 109 Abs. 4 Nr. 1 GG), ferner für den Fall, daß vorhandene Haushaltssmittel dem Wirtschaftskreislauf temporär entzogen werden sollen (Art. 109 Abs. 4 Nr. 2 GG). Darüber hinaus rechtfertigen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts den Bund zu Finanzhilfen für die Länder und Kommunen, um deren Investitionen zu ermöglichen bzw. zu verstärken (Art. 104 a Abs. 4 GG). Das in Ausführung zu Art. 109 GG ergangene StabG konkretisiert in den §§ 3, 4, 6 Abs. 2 und 3, 11 und 15 die möglichen Maßnahmen im Falle der Nachfrageschwäche. Den Begriff des wirtschaftlichen Notstands kennt das Grundgesetz explizit nicht; es beschränkt sich darauf, Vorkehrungen für den politischen Notstand (Spannungsfall, Verteidigungsfall) zu treffen. Da Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts alle Fälle des ökonomischen Ungleichgewichts sind, spricht nichts dagegen, auch die schweren Depressionen als „Störungen“ zu qualifizieren, wobei die genannten Krisenbestimmungen die prinzipielle Instabilität des profit- und marktgesteuerten Systems ablaufpolitisch verdeutlichen und präzisieren. Gemeinsam ist diesen Vorschriften wie der Generalnorm für die staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik, dem

23) Zum Sozialstaatsbegriff immer noch lesenswert Abendroth, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Neuwied 1968, S. 109 ff./121.

24) Fikentscher, a.a.O., Bd. I, S. 14.

25) Siehe Sachverständigenrat, JG 1985/86, Tz. 24.

Art. 109 Abs. 2 GG, daß sie *antizyklisch* fundiert sind.<sup>26</sup> Sie wären nicht ins Grundgesetz aufgenommen worden, wenn es anders wäre. Jeder wirtschaftlichen Krise ist dann also staatlich entgegenzuwirken. Während Art. 109 Abs. 2 GG Bund und Länder zur Gleichgewichtspolitik *verpflichtet*, kommt den Krisenbestimmungen nicht der Charakter rechtlich zwingender Gebote zu. Sie sind Handlungsermächtigungen und Kompetenzvorschriften für den Gesetzgeber und die Bundesregierung. Liegt der Krisenfall des gestörten Gleichgewichts vor, können die Ermächtigten darauf verzichten, Maßnahmen zu ergreifen. Das mag paradox sein, wenn der Krisenfall nicht zum Handeln verpflichtet, während Art. 109 Abs. 2 GG, der auch in Normalzeiten anzuwenden ist, rechtliche Verpflichtungen schafft. Die Handlungsermächtigungen laufen in praxi leer, wenn die dazu berufenen Instanzen im Krisenfall nicht davon Gebrauch machen oder überhaupt nicht antizyklisch handeln.

Wird gegen ein gestörtes Gleichgewicht nicht das antizyklisch Erforderliche unternommen, wäre jedoch das in jedem Falle zu beachtende Gleichgewichtsgebot (Art. 109 Abs. 2 GG) verletzt. Der damit gegebene Zusammenhang zwischen den Handlungsermächtigungen im Krisenfall und dem allgemeinen Gleichgewichtspostulat kann zur Folge haben, daß das Handlungsermessen der „Kann“-Vorschriften sich unter bestimmten Voraussetzungen zu einer Pflicht verdichtet oder zumindest auf wenige Alternativen reduziert wird, weil jede Abweichung davon die Generalnorm unterlaufen würde. Bevor auf diese Konstellation näher eingegangen wird, ist zunächst zu klären, in welcher Weise Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtend wirkt.

## 6. Das Gleichgewichtsgebot

Die Rechtsqualität des Gleichgewichtsgebotes ist in verschiedener Hinsicht bezweifelt worden. So hat beispielsweise Faber im Alternativkommentar das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als „Wunschbild“ kritisiert und Art. 109 Abs. 2 GG jegliche rechtliche Relevanz abgesprochen: „Eine Verfassungsnorm, die einen solchen paradiesischen Zustand vorschreibt, kann kein herkömmlicher Rechtssatz, nicht einmal ein Programmsatz sein.“<sup>27</sup>

Andere Autoren gehen in ihren interpretativen Relativierungen nicht so weit wie Faber mit seiner rechtsmethodisch wie inhaltlich unhaltbaren Behauptung. Der rechtlich verpflichtende Charakter des Art. 109 Abs. 2 GG wird zumeist bejaht.<sup>28</sup> Maunz gelangt unter anderem zu der Feststellung, daß „die von den Monetaristen geforderte Enthalzung von staatlicher Konjunkturpolitik“ „nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht verfassungsgemäß“ wäre.<sup>29</sup> Gleichwohl hält er den Begriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ für zu unbestimmt und attestiert der Gesetzgebung und der Regierung einen weiten Beurteilungsspielraum, der grundsätzlich nicht justitiabel sei. Das Bundesverfassungsgericht soll nur nachprüfen dürfen, ob der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts „im Prinzip zutreffend ausgelegt worden ist“ und insofern der begriffliche Rahmen eingehalten worden sei.<sup>30</sup>

Diese Auffassung räumt vor allem der Regierung im Wege des weiten Beurteilungsspielraums einen Vertrauensvorschuß ein, der durch die nachgeschoben wirkende Behauptung über die Zulässigkeit der Begriffsgrenzenkontrolle partiell wieder zurückge-

26) So auch Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art. 109 Rdnr. 24; AK-GG-Faber, Art. 109 Rdnr. 3; Stober, Wirtschaftsverwaltungsrecht I, 3. Aufl., Stuttgart 1984, S. 83.

27) Faber, a.a.O., Rdnr. 5.

28) Maunz, a.a.O., Rdnr. 37; Stober, a.a.O., S. 83 ff.; Battis/Gusy, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Heidelberg 1983, S. 43; Fischer-Menshausen, in: v. Münch (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 109 Rdnr. 15.

29) Maunz, a.a.O., Rdnr. 24, ähnlich Stober, a.a.O., S. 83, ablehnend Faber, a.a.O., Rdnr. 6.

30) Maunz, a.a.O., Rdnr. 38, ähnlich andere Autoren wie Fischer-Menshausen, a.a.O., Rdnr. 15.

nommen wird. Unklar bleibt vor allem, wie ein Gericht die Einhaltung von Begriffs-grenzen überprüfen können soll, wenn das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ be-grißlich unbestimmt sein soll.<sup>31</sup> Der Verdacht, daß der argumentative Widerspruch aus dem Versuch herröhrt, einerseits die alte Ideologie der „justizlosen Hoheitsakte“ weit-gehend bewahren zu wollen und andererseits die verfassungsgerichtliche Kontrolle nicht ganz vermeiden zu können, dürfte nicht von der Hand zu weisen sein. Mit dem früheren Dogma des politischen Vorbehalts<sup>32</sup> wurden besonders wichtige Kommando-höhen der Regierungspolitik von rechtlichen Regelungen und besonders von verwal-tungsgerichtlicher Kontrolle freigehalten. Die Regierung konnte insoweit nach Gutdün-ken handeln, was im Falle des Art. 109 Abs. 2 GG bedeuten würde, daß sie zusammen mit der parlamentarischen Mehrheit bestimmen könnte, ob ihre Wirtschafts- und Fi-nanzpolitik der Verfassung genügt.<sup>33</sup>

Die Annahme, Art. 109 Abs. 2 GG sei weitgehend oder gar nicht justitiabel, ist nicht begründbar.<sup>34</sup> Das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ ist als zentraler Begriff der Makroökonomie immerhin so präzise, daß er in der volkswirtschaftlichen Gesamtrech-nung quantifizierbar ist.<sup>35</sup> Vor allem wenn mit geplanten Größen von Angebot und Nachfrage gerechnet wird, ist das Gleichgewicht eindeutig faßbar, jedenfalls bei weitem bestimmt als andere „unbestimmte Rechtsbegriffe“ wie die der „freiheitlichen demo-kratischen Grundordnung“, des „öffentlichen Interesses“ oder der „öffentlichen Sicher-heit und Ordnung“, die zwar empirisch nicht überprüfbar werden können, bekanntlich aber gleichwohl justitiell konkretisiert werden. Man muß nicht unbedingt auf die Key-nessche Gleichgewichtsbedingung<sup>36</sup> zurückgreifen, um das gesamtwirtschaftliche Ange-bot in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Nachfrage setzen zu können. Die volkswirt-schaftliche Literatur<sup>37</sup> erläutert das volkswirtschaftliche Gleichgewicht häufig so, daß das Angebot des Sozialprodukts (Gesamtpproduktion) dem Wert der insgesamt nachge-fragten Produkte entsprechen muß. Die Nachfrage besteht aus der Nachfrage der Kon-sumenten, der Unternehmen, des Staates und des Auslandes im Inland. Das Gleichge-wicht bzw. die Ungleichgewichte zu definieren, bereitet jedenfalls keine besonderen Schwierigkeiten. Insoweit ist entgegen anderer Auffassung von einem bestimmten Rechtsbegriff auszugehen.

Eine ganz andere Problematik ist die, *wie* das eindeutige Ziel des gesamtwirtschaftliche Gleichgewichts in der ökonomischen und politischen Praxis hergestellt werden kann. Alle von der Krise erfaßten Volkswirtschaften stehen vor dieser Frage, in freilich natio-nal verschiedener Ausprägung.

Die staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik kann sowohl das gesamtwirtschaftliche Angebot als auch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nur begrenzt beeinflussen. Die

31) Es fällt auf, daß einige Literaturstimmen, die von einem unbestimmten Rechtsbegriff ausgehen, gleichzeitig detaillierte Ausführungen darüber machen, wie dieser Begriff richtigerweise zu interpretieren sei.

32) Vgl. etwa Fraenkel, Der Doppelstaat, Ffm. 1974, S. 88, 97, 179 im Zusammenhang mit dem Faschismus von Maßnahmenstaat und Normenstaat.

33) Unter den Bedingungen der parlamentarischen Demokratie hat die Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Gesetzen eine andere Funktion als in autoritären Systemen. Da das Grundgesetz die verfassungs-gerichtliche Kontrolle jedoch zugelassen hat und in zum Teil extensiver Weise praktiziert wird, sind Ausnahmen von dieser Regel, sei es als politisches Ernennen, sei es als Beurteilungsspielraum, Brüche im System justizstaat-licher Demokratie der Bundesrepublik. Das Problem wäre sicherlich anders zu diskutieren, wenn es eine *gene-relle* Zurückhaltung der Verfassungsjustiz gegenüber Parlament und gewählter Regierung gäbe.

34) Wie hier Janson, Begrenzung der Staatsverschuldung durch Art. 115 GG – Wende in der Haushaltspolitik durch das BVerfG?, ZRP 1983, S. 139 ff./142.

35) Vgl. Hunt/Sherman, Ökonomie aus traditioneller und radikaler Sicht, Bd. 2, Kronberg/Ts. 1977, S. 62 ff.; Has-tinger, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, 3. Aufl., München 1984.

36) Geplante Ersparnis = geplante Investition, d. h. Gesamteinkommen = Gesamtnachfrage.

37) Vgl. z. B. Woll, Allg. Volkswirtschaftslehre, 8. Aufl., München 1984, S. 87 ff., 313 ff., 381 ff.

Staatsausgaben in Prozent des Bruttosozialprodukts (= Staatsquote) belaufen sich zwar auf fast die Hälfte des Bruttosozialprodukts, nur ein Teil dieser Ausgaben ist aber unmittelbar oder mittelbar alternativ verwendbar, weil zum Beispiel die Personalausgaben rechtlich fixiert sind. Diese Begrenztheit des staatlichen Einflusses wird von Art. 109 Abs. 2 G beachtet, wenn es dort heißt, daß den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts „Rechnung zu tragen“ ist.<sup>38</sup> Bund und Länder werden zur Gleichgewichtspolitik verpflichtet, *soweit* diese als staatliche Politik unter privatwirtschaftlichen Gegebenheiten überhaupt möglich ist. Soweit sie möglich ist, hat Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtenden Charakter.

Die zweite Einschränkung, die ebenfalls durch die Formulierung „Rechnung zu tragen“ eingefangen wird, ist die Tatsache, daß die Bundesrepublik bekanntlich in weltwirtschaftlichen Interdependenzen steckt, die mit nationalen Mitteln der Wirtschafts- und Finanzpolitik nur partiell gesteuert werden können. Auch insoweit wäre es unsinnig, von den staatlichen Instanzen Unmögliches zu verlangen, indem von ihnen gegen bestehende internationale Abhängigkeiten die Einhaltung nationaler Postulate eingefordert würde. Die weltwirtschaftliche Abhängigkeit ist jedoch kein Freibrief für die Entlassung aus jeder nationalen Pflicht. § 4 StabG schreibt deshalb vor, daß die Bundesregierung bei außenwirtschaftlichen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts „alle Möglichkeiten der internationalen Koordination zu nutzen“ hat.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß das Gleichgewichtsgebot insoweit verfassungsrechtlich verpflichtend wirkt, wie es staatlich und national durchführbar ist. Die Einhaltung des Verfassungsgebotes ist auch verfassungsgerichtlich nachprüfbar, gegebenenfalls unter Hinzuziehung von wirtschaftlichen Sachverständigen.

## 7. Konkretisierung des Gleichgewichtsgebotes

Das in § 1 StabG umschriebene „magische Viereck“ der Globalsteuerung wird durch das allgemeine Gleichgewichtsgebot des Art. 109 Abs. 2 GG nicht festgeschrieben, sondern ist lediglich eine von mehreren einfachgesetzlichen Festlegungen, das Gleichgewichtspostulat zu realisieren. Das folgt zunächst einmal aus dem formellen Verhältnis des StabG zur Verfassung, denn § 1 StabG muß mit dem Grundgesetz vereinbar sein, nicht jedoch ist § 1 StabG eine die Verfassung bestimmende Vorschrift. Diese einfache Regel (Art. 20 Abs. 3, 1 Abs. 3 GG) wird freilich nicht immer beachtet.

Auch der Sache nach erschöpft sich das verfassungsrechtliche Gleichgewichtsgebot nicht darin, zu stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum, zur Preisstabilität, zu einem hohen Beschäftigungsstand und zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht beizutragen.<sup>39</sup> Selbst wenn man nicht annimmt, daß § 1 StabG wegen der Festschreibung des Prinzips der „marktwirtschaftlichen Ordnung“ – ohne soziale Korrekturen – teilweise verfassungswidrig ist,<sup>40</sup> muß beachtet werden, daß es eine ganze Reihe wirtschaftlich bedeutsamer Verfassungsnormen gibt, die in Krisenzeiten ihre besondere Ak-

38) Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen, Verh. BT, 5. Wahlperiode, Anlagenband 111 zu Drs. VI/1678: „Es besteht heute kein Zweifel, daß eine Verfestigung des Konjunkturverlaufs ohne die Einbeziehung der öffentlichen Hand einfach nicht möglich ist. Selbstverständlich sind nicht alle öffentlichen Ausgaben einer konjunkturpolitischen Beeinflussung zugänglich. Ein Teil scheidet wegen der bestehenden gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen aus. Trotzdem verbleibt noch genügend Spielraum für konjunkturpolitische Aktivität. Sie bezieht sich vornehmlich auf die Investitionsausgaben, durch deren Streckung oder Raffung die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage wesentlich beeinflußt werden kann . . . Besonders in Zeiten deutscher Konjunkturabschwächung oder einer Depression können gerade die öffentlichen Investitionen . . . eine stabilisierende Wirkung erreichen . . . Erforderlich dafür sind Mehrjahresprogramme, die alle geeigneten Investitionsvorhaben einschließen.“

39) So auch Stober, a.a.O., S. 83 f.

40) Fangmann, a.a.O., S. 184 ff.

tualität gewinnen, weil die Verteilungsspielräume in der Krise wesentlich kleiner sind. Die im Range *neben* Art. 109 Abs. 2 GG stehenden Normen konkretisieren das Gleichgewichtsgebot, wenn und soweit sie das gesamtwirtschaftliche Angebot oder die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beeinflussen. In der wirtschaftlichen Krise der Gegenwart sind besonders hervorzuheben: Der in Art. 115 Abs. 1 GG formulierte Grundsatz des Budgetausgleichs, daß die Bundeseinnahmen aus Kredit in der Regel nicht höher sein dürfen als die im Haushaltspol an veranschlagten Ausgaben für staatliche Investitionen. Liegt jedoch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vor, ist es verfassungsrechtlich zulässig, zur Abwehr einer solchen Störung, von dieser haushaltswirtschaftlichen Deckungsregel abzuweichen (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG). Das heißt, die kreditfinanzierten Haushaltseinnahmen des Bundes dürfen die Investitionen überschreiten. Im Krisenfall darf der Bund die Neuverschuldung erhöhen, wobei nicht geregelt ist, in welchem Ausmaß die Verschuldung steigen darf.<sup>41</sup> Eine explizit ausgesprochene Grenze der Staatsverschuldung ist im Krisenfall nicht vorgesehen, was Ausdruck des Lenkungsoptimismus des Grundgesetzes ist, daß es gelingen werde, die Gleichgewichtsstörungen zu beseitigen und in der Folge des Aufschwungs die Staatsverschuldung wieder herunterzufahren.

Es bedarf hier keiner näheren Erläuterung, daß es volkswirtschaftliche Grenzen einer kreditfinanzierten Verschuldung des Staates gibt, die weit vor dem Staatsbankrott liegen. Verfassungsrechtlich indiziert der Zusammenhang von Art. 115 Abs. 1 GG mit Art. 109 Abs. 2 GG eine allgemeine Limitierung in der Weise, daß die aus der Verschuldung resultierenden Zinslasten die zu verfolgende Gleichgewichtspolitik nicht gefährden dürfen, denn die Ausnahme des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG wird einzig und allein wegen des Gleichgewichts der Wirtschaft zugelassen.

Andererseits ist der Verfassung kein Grundsatz zu entnehmen, daß eine vorhandene Verschuldung auf jeden Fall oder etwa mit höchster Priorität abgebaut werden müsse. Im Krisenfall gilt eher das Gegenteil, daß nämlich die Kredite verstärkt werden dürfen, um Ungleichgewichte zu vermeiden oder das erforderliche Gleichgewicht antizyklisch wiederherzustellen. Die Erhöhung der Verschuldung wäre verfassungsrechtlich sogar *geboten*, wenn und soweit sie *das entscheidende Instrument* zur Nachfragebelebung ist. In einer solchen Konstellation würde sich das politische Ermessen des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG reduzieren und zu einem verfassungsrechtlichen „Muß“ werden.<sup>42</sup> Bei einer solchen Annahme muß freilich berücksichtigt werden, daß fast immer andere Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um die Staatseinnahmen zu verbessern, namentlich durch Steuererhöhungen und durch die Einführung von neuen Steuern und von steuerähnlichen Sonderabgaben. Im Regelfall dürfte es deshalb dabei bleiben, daß die Ausdehnung der Verschuldung nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG zulässig, aber nicht verpflichtend ist.

Wirtschaftspolitik mit Hilfe von Steuern zu betreiben, ist gang und gäbe. Seit langem verfassungsrechtlich anerkannt ist die Wirtschaftslenkung durch Steuern, die sich nicht auf marktkonforme Eingriffe zu beschränken hat.<sup>43</sup> Das Steuerverfassungsrecht, sowohl das vor allem aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete Gebot der Steuergerechtigkeit<sup>44</sup> als auch das bei der Steuergesetzgebung zu beachtende Verfahrensrecht insbesondere der Art. 105 ff. GG, konkretisiert das Gleichgewichtsgebot des Art. 109 Abs. 2 GG in

41) Siehe dazu im einzelnen Janson, a.a.O., S. 139 ff.; Birk, Die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und Begrenzungen der Staatsverschuldung, DVBl. 1984, S. 745 ff. m.w.N.

42) So ebenfalls Fischer-Menshausen, a.a.O., Art. 115 Rdnr. 5.

43) BVerfGE 16, 147/161; 29, 327/331; 30, 250/264; 36, 66 ff.; 38, 61 ff.

44) BVerfGE 13, 331; 26, 302; 43, 108; 61, 319.

der Weise, daß wirtschaftspolitisch opportune steuerrechtliche Eingriffe unter bestimmten Voraussetzungen verfassungsrechtlich ausgeschlossen sind. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zieht der Erhebung von steuerähnlichen Sonderabgaben<sup>45</sup> (z. B. Berufsausbildungsabgabe, Investitionshilfeabgabe) sehr enge Grenzen, das hat die Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit der „Zwangsanleihe“ zuletzt bestätigt.<sup>46</sup> Die materiell-rechtlichen Schranken der Steuergesetzgebung sind nach der umfangreichen Judikatur des Verfassungsgerichts weiter gezogen, die Besteuerung hat sich jedoch in allen Fällen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen auszurichten. Für den großen Block der Staatseinnahmen aus Lohn- und Einkommensteuern hat das Verfassungsgebot der Steuergerichtigkeit die grundsätzliche Folge, daß die proportionale bzw. progressive Besteuerung der kleinen bzw. großen Einkommen in ihrer Grundsubstanz verfassungskräftig geschützt ist. Das Gebot verpflichtet den Gesetzgeber dazu, von Zeit zu Zeit, soziale Steuerreformen durchzuführen, wenn die nominale Verdienstentwicklung die weniger verdienenden Arbeitnehmer in die Progressionszone wachsen läßt und damit die sozial schwächeren Bevölkerungskreise überproportional benachteiligt. Für die schwächsten Teile der Steuerpflichtigen greift im übrigen das dem Sozialstaatsprinzip zu entnehmende „Gebot sozialer Steuerpolitik“<sup>47</sup> ein, das unter anderem zu einer Freistellung von der Steuerpflicht (z. B. durch Freibeträge) führen kann.

Das materielle Steuerverfassungsrecht bedeutet für die Gleichgewichtspolitik, daß diese, wenn sie das Mittel der Steuergesetzgebung nutzen will, bestimmte Barrieren der Umverteilung von oben nach unten nicht unterschreiten darf. Demgegenüber haben die engen Kriterien des Sonderabgabenrechts bisher jedenfalls im Ergebnis besonders den Besserverdienenden genutzt, weil die gesetzlich beschlossenen Sonderabgaben (z. B. „Zwangsanleihe“) wegen Verfassungswidrigkeit wieder aufgehoben wurden. Krisenbewältigungsstrategien, die beispielsweise auf Arbeitsmarkt- bzw. Umweltabgaben setzen,<sup>48</sup> müssen sich vergewissern, daß der Ansatz, die Krisenbewältigung mittels Sonderabgaben zu finanzieren, in „Karlsruhe“ sein mehr oder minder schnelles Ende finden kann.

Zu den besonders hervorzuhebenden GG-Vorschriften, die das Gleichgewichtsgebot näher bestimmen, gehört zweifelsfrei das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG). Nach richtiger Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist vor allem dem einfachen Gesetzgeber die Pflicht auferlegt, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“.<sup>49</sup> Das „Ideal der sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates“<sup>50</sup> zielt nach Ansicht des Gerichts auf die „annähernd gleichmäßige Förderung des Wohles aller Bürger und annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten“<sup>51</sup>, das heißt, dem Sozialstaatsgebot liegt das Prinzip des sozialen Ausgleichs zugrunde, das unter anderem durch soziale Umverteilung gesetzgeberisch zu realisieren ist. Anders gewendet wäre die Verpflichtung zum sozialen Ausgleich das verfassungsrechtliche Verbot der sozialen Polarisierung. Die aus der Profit- und Marktsteuerung der Wirtschaft entstehenden sozialen Unterschiede und Gegensätze in der Bevölkerung dürfen danach staatlich nicht vertieft oder verschärft werden.

45) BVerfGE 55, 274; 57, 139; 67, 256.

46) BVerfGE 67, 256.

47) BVerfGE 13, 331/347; 29, 402/412.

48) Insbesondere die SPD.

49) BVerfGE 22, 204.

50) BVerfGE 5, 198.

51) BVerfGE 5, 198.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich freilich nicht immer an die eigenen Interpretationsergebnisse gehalten. So hat die jüngere Judikatur ein verfassungsrechtliches Verbot des sozialen Rückschritts abgelehnt: „Eine Verfassungsgarantie des bestehenden Systems der Sozialversicherung . . . ist dem Grundgesetz nicht zu entnehmen.“<sup>52</sup> Ob es in der Sache sinnvoll wäre, das konkrete Sozialleistungssystem zu zementieren, mag hier dahinstehen. Die verfassungsrechtliche Legitimation zum drastischen Sozialabbau auf den verschiedenen Feldern der Sozialgesetzgebung ist der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur aufs Ganze nicht zu entnehmen. Der Versuch, das ebenso höchstrangige Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) mit dem Sozialstaatsgebot in Gestalt der sozialen Demokratie zu verbinden, eröffnet dem gesetzgeberischen Gestaltungsauftrag sicherlich einen erheblichen Spielraum über das „Wie“ einer gerechten Sozialordnung. Dennoch zieht er nicht nach sich, daß die Sozialgesetzgebung aus vermeintlichen ökonomischen und politischen Sachzwängen bis an die Grenze individualistischer Fürsorge im Sinne des Bundessozialhilfegesetzes heruntergefahren werden könnte.<sup>53</sup>

Das Bundesverfassungsgericht war sich der gesellschaftlichen Dimension des Sozialstaatsprinzips immer bewußt und hat auch die inneren Zusammenhänge zwischen der Volkswirtschaft einerseits und dem Sozialleistungssystem andererseits so begriffen, daß das Soziale nicht als Störfaktor gesamtwirtschaftlicher Abläufe beurteilt wurde.<sup>54</sup> Die Gedankengänge zahlreicher verfassungsgerichtlicher Entscheidungen zum Sozialstaatsprinzip sowie ergänzend zum Gleichheitssatz des Art. 3 GG ergeben insgesamt das integrative Konzept einer sozialen Gesamtwirtschaft, welches keine Extremlösungen akzeptiert und nicht zuletzt keine ungehinderte Entfaltung von Kapitalinteressen duldet, sondern vielmehr die Notwendigkeit des sozialen Ausgleichs favorisiert und die Substanz der bisherigen Sozialgesetzgebung verfassungsrechtlich schützt.<sup>55</sup>

Das Sozialstaatsgebot wird deshalb durch die seit 1967 neuen Politikziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, besonders des Art. 109 Abs. 2 GG, nicht relativiert.<sup>56</sup> Es erfährt vielmehr eine stärkere wirtschaftspolitische Fundierung. Das Gebot des sozialen Ausgleichs wird mit dem des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zumindest gleichrangig verknüpft. Eine etwaige Konkurrenz zwischen einzelnen Zielen des „magischen Vierecks“ nach § 1 StabG und den Anforderungen des Sozialstaatsprinzips zu Lasten des letzteren ist verfassungsrechtlich nicht zu legitimieren, weil Art. 20 GG dem § 1 StabG vorgeht und auch dem Art. 109 GG wegen Art. 79 Abs. 3 GG mindestens ebenbürtig ist.

Es muß daher nicht überraschen, wenn Maunz und andere das „magische Viereck“ des § 1 StabG im Widerstreit mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes sehen und das Sozialstaatsprinzip auf jeden Fall im Range neben dem Gebot des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einordnen.<sup>57</sup>

Im Ergebnis kann die Konkretisierung des Gleichgewichtsgeboes durch andere einschlägige Verfassungsgrundsätze nicht zu einem eng geflochtenen Netz verfassungsrechtlicher Gebote bzw. Verbote führen. Für die staatlichen Instanzen (Gesetzgeber,

52) BVerfGE 39, 314.

53) Inzwischen wohl h. M., vgl. etwa Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., Heidelberg 1982, S. 82.

54) BVerfGE 45, 376/387 und andere Entscheidungen.

55) Ergänzend ist zu beachten, daß Sozialversicherungsansprüche (Renten, Anwartschaften, Arbeitslosengeld etc.) als durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt gelten. Siehe dazu BVerfGE 53, 257/282; neuerdings BVerfGE NJW 1986, S. 1159 ff.; vgl. auch das Benda-Gutachten, Benda, Sozialrechtliche Eigentumspositionen im Arbeitskampf, Baden-Baden 1986.

56) So aber Scholz, in: Maunz-Dürtig-Herzog-Scholz, a.a.O., Art. 12 Rdnr. 46. Wie hier AK-GG-Kittner, Art. 20 Abs. 1–3 IV, Rdnr. 71.

57) Maunz, a.a.O., Art. 109 Rdnr. 28 m.w.N.

Bundesregierung, Bundesbank etc.) bleiben Entscheidungsspielräume erhalten, um das Gleichgewicht auf die eine oder andere Weise zu realisieren. Wirtschaftskrisen wie die jetzige verringern die wirtschaftspolitisch sinnvollen Handlungsalternativen, die expliziten Krisenverfassungsnormen wie etwa Art. 109 Abs. 3 und 4 GG bleiben aber in der Regel Ermächtigungsrecht.

Was jedoch in keinem Fall zur Disposition der Regierung und des einfachen Gesetzgebers steht, ist zunächst die rechtliche Notwendigkeit, Krisen *aktiv* zu bekämpfen. Sich ökonomisch verschärfende Krisen dürfen nicht hingenommen werden. Vor dem Gebot der Krisenbeseitigung kommt die Verpflichtung zur vorausschauenden Politik der Krisenvermeidung, sonst hieße es in den Krisenverfassungsnormen nicht, daß die Maßnahmen „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ergriffen werden sollen.

„Hausgemachte“ Verschärfungen von Wirtschaftskrisen sind wegen des antizyklischen Charakters des Grundgesetzes immer verfassungswidrig. Krisenpolitische Strategien müssen darüber hinaus beachten, daß staatliche Umverteilungen von „oben nach unten“ an die Grenze der Sozialstaatlichkeit und der steuerlichen Gerechtigkeit stoßen, wenn das Gleichgewichtsgebot aus den dargelegten Gründen nicht als *sozial-ökonomisches Gleichgewicht* verstanden und gehandhabt wird. Alle verfassungsrechtlich anerkannten Teilziele, nicht nur des Art. 109 Abs. 2 GG, sind im Rahmen des national und staatlich Möglichen gleichmäßig zu berücksichtigen. Angebot und Nachfrage zur Dekkung zu bringen, kann nicht heißen, bestimmte makroökonomische Größen mit einseitiger Priorität zu fördern, andere zu vernachlässigen. Die Gleichmäßigkeit der Zielverfolgung legt § 1 StabG für das dort formulierte „magische Viereck“ mit dem Wort „gleichzeitig“ fest. Entsprechendes gilt auch für die erweiterte Skala der Teilziele gemäß Art. 109 Abs. 2 GG, der nur dann beachtet wird, wenn die Gleichgewichtspolitik auch gleichmäßig vorgeht.<sup>58</sup>

Es mag mit guten, auch demokratietheoretischen Gründen bedauert werden, daß die Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht mehr allein politisch bzw. parlamentarisch entschieden, sondern auch von „Karlsruhe“ mitbestimmt wird. Die Legitimität dieser Kritik ist nicht zu bezweifeln, sie sollte aber nicht dazu verführen, einer interpretativen De-regulierung des Verfassungsrechts das Wort zu reden. Der Verfassungsgesetzgeber hat im Jahre 1967 in einer vergleichsweise schwachen Rezession, die nur ein Fünftel der heute registrierten Arbeitslosigkeit aufwies, die antizyklischen Steuerungselemente ins Grundgesetz aufgenommen, die fast zwanzig Jahre später und nach zehn Jahren Wirtschaftskrise wie eine unrealistische Alternative erscheinen mögen. Die Grundgesetznovelle von 1967 mag als „keynesianischer Sündenfall“ der Verfassungspolitik kritisiert werden, dennoch ist sie geltendes Verfassungsrecht. Keine noch so wirkungsvoll verkündete Selbstheilungsdoktrin macht sie obsolet.

## 8. Massenarbeitslosigkeit als Verfassungsproblem

Der Standpunkt, daß Massenarbeitslosigkeit überhaupt kein *verfassungsrechtliches* Thema sei, dürfte nicht ganz selten sein. Nähme das Grundgesetz von der Beschäftigungskrise keine Notiz, wäre es verfassungsrechtlich auch gleichgültig, ob die Zahl der Arbeitslosen auf vier oder gar sechs Millionen stiege.

Das andere Extrem wäre die Ansicht, das Grundgesetz verpflichte Gesetzgebung und Regierung zur Vollbeschäftigung, was heute praktisch bedeuten würde, daß die staatli-

58) Die Gleichrangigkeit der Einzelziele ist entstehungsgeschichtlich gewollt, BT-Drs. V/1678, S. 5; vgl. auch Stober, a.a.O., S. 84.

che Politik in kürzester Frist ca. 3,5 Millionen neue Arbeitsplätze schaffen müßte. Selbst die schärfsten Kritiker der gegenwärtigen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik halten solche Konsequenzen ökonomisch für undurchführbar.<sup>59</sup> Forderungen nach zwei Millionen neuen Arbeitsplätzen in zwei oder mehr Jahren werden schon sehr skeptisch beurteilt. Andere Konzepte zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit sehen in noch längeren Fristen noch geringere Steigerungen der Beschäftigtenzahl vor. Andere halten eine dramatische Senkung der Arbeitslosigkeit auch bis zur Jahrtausendwende für unmöglich.<sup>60</sup>

Die Position, die Vollbeschäftigung als Verfassungsgebot deklariert und dieses beispielsweise aus Art. 109 Abs. 2, Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot herzuleiten versucht, steht dem Grundgesetz fraglos wesentlich näher als ihr extremes Gegenteil. Krisenignoranz kann sich – wie gezeigt – überhaupt nicht aufs Grundgesetz berufen.

Die These „Vollbeschäftigung als Verfassungsgebot“<sup>61</sup> ist zunächst dem Einwand auszusetzen, daß sie die empirisch feststellbare Krisenanfälligkeit des privatkapitalistischen Systems unangemessen verarbeitet. Definiert man Vollbeschäftigung als den Zustand der Gesamtwirtschaft, der erreicht ist, wenn nicht mehr als 1% der abhängigen Erwerbspersonen ohne Arbeitsplatz ist, dann hat es in den 37 Jahren Bundesrepublik insgesamt nur neun Jahre mit Vollbeschäftigung gegeben. Massenarbeitslosigkeit mit einer Million und mehr Arbeitslosen war in den ersten sieben Jahren der Bundesrepublik und ist seit 1975 zu registrieren. Gut die halbe bundesrepublikanische Geschichte ist demnach von Massenarbeitslosigkeit geprägt<sup>62</sup>. Seit der Verankerung des Gleichgewichtsgebotes im Grundgesetz können nur drei Vollbeschäftigungsjahre (1969–1971) verzeichnet werden. Selbst wenn man Vollbeschäftigung noch bei einer höheren Arbeitslosenquote für erreicht erachtet, gelangt man nicht zu wesentlich anderen Feststellungen als der, daß die Vollbeschäftigungsjahre die Ausnahme von der Regel der Massenarbeitslosigkeit waren. Infolgedessen wäre seit vielen Jahren das „Vollbeschäftigungsgesetz“ verletzt worden, freilich ohne daß sich für diesen Verfassungsbruch ein Kläger gefunden hätte.

Daß Arbeitslosigkeit als Mangel an Arbeitsplätzen ein Wesenszug kapitalistischer Krisen ist, war der Verfassungsgebung in den Jahren nach 1945 zum Teil sehr bewußt. Aber selbst die wohl radikalste Landesverfassung der Nachkriegszeit, die Hessische Verfassung von 1946, hat kein Vollbeschäftigungsgesetz und auch kein Grundrecht auf Arbeit statuiert, das ohne essentielle Einschränkung ausgekommen wäre<sup>63</sup>. Daß es Arbeitslosigkeit geben würde, bringt Art. 28 Abs. 3 HV explizit zum Ausdruck. Das im Ver-

59) Vgl. die Memoranden der „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“. Das Memorandum 1986, Köln 1986, S. 19 fordert innerhalb von zwei Jahren zwei Millionen Arbeitsplätze. Diese Forderung ist kaum noch realistisch.

60) Vgl. den „Arbeitsmarktbericht 2000“ des Baseler Prognos-Instituts und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg; siehe ferner Altavater, Schärf, Schumann/Wittemann, Steinkühler u. a., Arbeit 2000, Hamburg 1985.

61) Mückenberger, Der verfassungsrechtliche Schutz des Dauerarbeitsverhältnisses NZA 1985, S. 518 verwendet die These „Vollbeschäftigung als Verfassungsgebot“ als Überschrift seines Aufsatzes, bezieht sich im Text aber nur darauf, daß „Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung“ verbindliche Staatsaufgabe seien. Vgl. auch Achten, Bieback, Däubler, Stuby u. a., Recht auf Arbeit – eine politische Herausforderung, Neuwied 1978 mit im einzelnen differierenden Positionen zum Problem Recht auf Arbeit/Vollbeschäftigung, ferner Kittner, a.a.O., Rdnr. 66 und 71.

62) Vgl. Mattfeldt, Keynes, a.a.O., S. 12; Niess, Geschichte der Arbeitslosigkeit, 2. Aufl., Köln 1982.

63) Art. 28 Abs. 2 HV: „Jeder hat nach seinen Fähigkeiten ein Recht auf Arbeit und, unbeschadet seiner persönlichen Freiheit, die sittliche Pflicht zur Arbeit.“ Abs. 3: „Wer ohne Schuld arbeitslos ist, hat Anspruch auf den notwendigen Unterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen . . .“ Vgl. Art. 12 Abs. 1 Berliner Verfassung: „Jedermann hat das Recht auf Arbeit. Dieses Recht ist durch eine Politik der Vollbeschäftigung und Wirtschaftsentwicklung zu verwirklichen. Wenn Arbeit nicht nachgewiesen werden kann, besteht Anspruch auf Unterhalt aus öffentlichen Mitteln.“ Vgl. auch die §§ 1, 2 AFG.

gleich zu den Landesverfassungen von 1946/1947 deutlich weniger sozial engagierte Grundgesetz hat in Art. 12 Abs. 1 GG keine Verfassungsgarantie für alle Arbeitsplatzsuchenden abgegeben. Das Grundrecht der Berufsfreiheit war immer als Verteilungsprinzip *vorhandener Arbeitsplätze*, nicht als Grundrecht der Arbeitsplatzbeschaffung angelegt. Das als „Ausgleich“ für die im Parlamentarischen Rat abgelehnten sozialen Grundrechte verankerte Sozialstaatsgebot zielt sicherlich auf Umverteilung vorhandener sowie auf Herstellung nicht vorhandener Güter und Dienstleistungen und ist dementsprechend auch als eine beschäftigungspolitisch relevante Verfassungsnorm zu begreifen<sup>64</sup>. Zum Vollbeschäftigungsgesetz wird Art. 20 Abs. 1 GG aber damit noch nicht. Es sei denn, man interpretiert das Sozialstaatsgebot wie Scholz: „Der soziale Staat hat auf Arbeitslosigkeit jedweder Form und jedweder Ursache zu reagieren. Das Sozialstaatsprinzip fordert eine aktive staatliche Vollbeschäftigungspolitik, überläßt – der prinzipiellen Konkretisierungsbedürftigkeit der Sozialstaatlichkeit gemäß – deren konkrete Inhalte und Maßnahmen aber dem staatlichen Gesetzgeber und seinem (demokratisch legitimierten) Konkretisierungsprinzip.“<sup>65</sup>

Ein solches Vollbeschäftigungsgesetz ist verfassungsrechtlich und praktisch so viel wert wie das, was eine Regierung und ihre Parlamentsmehrheit in Richtung Vollbeschäftigung tun, denn sie selbst entscheiden darüber, ob und wie das Sozialstaatsgebot erfüllt wird. Damit wird das Demokratieprinzip in unzulässiger Überspitzung gegen das Sozialstaatsprinzip ausgespielt und das Vollbeschäftigungsgesetz bleibt abstrakte und folgenlose Deklamation. Massenarbeitslosigkeit, in welcher Größenordnung auch immer, würde letztlich nie gegen das „Vollbeschäftigungsgesetz“ verstößen, eine nicht nur merkwürdige Konsequenz. Derartige Interpretationsergebnisse korrespondieren mit jenen, oben kritisierten Behauptungen, daß das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ ein unbestimmter Rechtsbegriff sei, der allein von der Gesetzgebung konkretisiert werden müsse. Die Delegation des Sozialen an den einfachen Gesetzgeber erscheint demokratisch, verkennt aber gleichwohl den Vorrang der Verfassung, insbesondere des Sozialstaatsprinzips, vor der einfachen Gesetzgebung.

Die aufgrund des Sozialstaatsprinzips zu verfolgende Beschäftigungspolitik hing bis zur Haushalts- und Finanzreform von 1967 gleichsam „in der Luft“, weil die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern den Krisenzyklus der wirtschaftlichen Entwicklung nicht beachten mußte. Dem sozialen Postulat, die Beschäftigung zu steigern, fehlte der wirtschafts- und finanzpolitische „Unterbau“, denn die Wirtschafts- und Finanzpolitik konnte zulässigerweise ganz andere Wege gehen. Sie war eben nicht antizyklisch gebunden wie seit 1967. Der verfassungsrechtlich erlaubte Handlungsspielraum in den wirtschaftlichen relevanten Politikfeldern wurde durch das Gleichgewichtsgebot entscheidend verengt, ganz besonders in Krisenfällen. Prozyklische oder überzyklische Einnahmen- und Ausgabenpolitik sind nicht mehr zugelassen.

Daher läßt sich annehmen, daß zwar kein starres und verfassungsrechtlich ernstzunehmendes Vollbeschäftigungsgesetz festgeschrieben wurde, aber die schon immer gebotene staatliche Beschäftigungspolitik verdichtet wurde: Je größer der Abstand zwischen dem Arbeitsplatzangebot und der Arbeitsplatznachfrage ist, desto intensiver verpflichtet vor allem Art. 109 Abs. 2 GG dazu, die Schere zwischen Angebot und Nachfrage zu schließen. Beschäftigungspolitisch ist eine Dynamisierung institutionalisiert worden, die aus dem Charakter der Gleichgewichtspolitik als Prozeß- bzw. Ablaufpolitik folgt.

64) Die viel zitierte Entscheidung BVerfGE 21, 245/251 stützt m. E. kein vorbehaltloses Vollbeschäftigungsgesetz, sondern nur die hier vertretene Ansicht.

65) Scholz, a.a.O., Rdnr. 45.

Die starre Grenzziehung hier Vollbeschäftigung, dort Massenarbeitslosigkeit, besteht nur in der Tendenz.

Selbstverständlich muß jede Gleichgewichtspolitik in ihrer beschäftigungspolitischen Tendenz auf Vollbeschäftigung hinauslaufen, einfach deshalb, weil der Zustand der Vollbeschäftigung, wie immer man ihn definiert, das Maximum, das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt, ist. Aber dieses sinnvolle Ziel wurde weder im Jahre 1949 noch 1967 als rechtliche Verpflichtung des Grundgesetzes verankert. Keine Interpretationskunst kann eine vorbehaltlose Vollbeschäftigungsgarantie überzeugend begründen. Weder die Entstehungsgeschichte der einschlägigen Normen (Art. 20 Abs. 1, Art. 109 Abs. 2 GG) noch andere Betrachtungsweisen stützen ein solches Auslegungsergebnis.

Das Sozialstaatsprinzip und das Gleichgewichtsgebot sind rechtliche und politische *Korrektive* zum privatwirtschaftlichen Produktions- und Verteilungsprozeß, jedoch keine Alternativen. Sie sind an die politischen Instanzen adressiert und verlangen von diesen, das im wesentlichen nicht staatlich, sondern privatwirtschaftlich verursachte Beschäftigungsprobleme zu lösen. Schon deshalb können sie im Ergebnis nur das fordern, was die Beschäftigungspolitik des Staates maximal zu leisten imstande ist. Da beide Gebote zweifelsfrei nicht das Ende des Kapitalismus, der die Arbeitslosigkeit gebiert, herbeiführen sollen, bleibt die verfassungsrechtlich verpflichtende Beschäftigungspolitik systemimmanent, d. h., sie toleriert die Massenarbeitslosigkeit nicht, verlangt aber auch nicht beschäftigungspolitisch Unmögliches. Es bedarf nicht des Exkurses in die ökonomische und wirtschaftspolitische Realität, um die Frage nach dem verfassungsrechtlichen Vollbeschäftigungsgesetz zu verneinen. Das Sozialstaatsprinzip und das Gleichgewichtsgebot liefern selbst die realitätsbezogenen Maßstäbe für das, was hier als Verfassungsgebot einer wirksamen Beschäftigungspolitik bzw. des sukzessiven Abbaus der Massenarbeitslosigkeit bezeichnet wird. Je größer die Arbeitslosigkeit ist, desto intensiver ist die Pflicht, diese nachhaltig zu verringern. Ist das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht so grundlegend gestört wie in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise, sind außerordentliche, krisenangemessene beschäftigungspolitische Maßnahmen erforderlich. Die Höhe der Arbeitslosenzahlen wie die Dauer der Arbeitslosigkeit sind einige der zu beachtenden Indikatoren. Bei der Verwirklichung beschäftigungspolitischer Ziele ist vor allem die Gesetzgebung an den in ständiger Rechtsprechung festgestigten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden, d. h. daß beschäftigungspolitische Maßnahmen geeignet und erforderlich sein müssen, um den Zweck „Abbau der Massenarbeitslosigkeit“ zu erreichen. Sind diese beispielsweise strukturell untauglich oder beruhen sie auf Fehlprognosen, so kann sich aus dieser Feststellung die Verfassungswidrigkeit der Maßnahmen ergeben. Die politischen Instanzen sind dann zur Korrektur verpflichtet. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestimmt das procedere des Verfassungsgebotes, die Massenarbeitslosigkeit zu senken.

## 9. Verfassungswidrigkeit angebotsorientierter Beschäftigungspolitik?

Der beschäftigungspolitische Kurs der konservativ-liberalen Koalition in Bonn ist angebotstheoretisch angelegt. Er ist eine Mischung aus Monetarismus und Neoklassik und interpretiert die staatliche Verantwortung für eine möglichst hohe Beschäftigung in einer ganz bestimmten Weise. So geht die Bundesregierung von dem Grundsatz aus, daß eine „nachhaltige Lösung der Beschäftigungsprobleme allein mit konsequenter und beharrlicher marktwirtschaftlicher Politik zu erreichen“ sei<sup>66</sup>. Nach der Angebotslogik werden die privaten Unternehmen bzw. der Markt nur dann für neue Arbeitsplätze sorgen,

66) Zuletzt im Jahreswirtschaftsbericht 1986, Ziffer 17.

wenn die Gewinne möglichst hoch sind. Die populärökonomische „Formel“ der Beschäftigungspolitik lautet bekanntlich, die Gewinne von heute seien die Investitionen von morgen und die Arbeitsplätze von übermorgen.

Die staatliche Beschäftigungspolitik hat danach vor allem Gewinnförderungspolitik zu sein. Mit rechtlichen und nichtrechtlichen Maßnahmen muß der Staat dazu beitragen, daß alle gewinnbeschränkenden Einflußgrößen wie Lohnkosten, Steuerlasten, Soziallasten, Zinsen und andere Kostenfaktoren gesenkt werden. Insoweit ist die staatliche Beschäftigungspolitik ein *indirekter* Beitrag zur Erhöhung des Beschäftigungsstandes. Direkte beschäftigungswirksame Maßnahmen wie etwa Mehreinstellungen beim Staat spielen in der Angebotslogik keine Rolle. Darüber hinaus werden staatliche Beschäftigungsprogramme, die in früheren Jahren praktiziert wurden<sup>67)</sup>, durchweg abgelehnt. Ganz wesentlich ist schließlich, daß die staatliche Beschäftigungspolitik wenig darauf gerichtet ist, den Abbau noch vorhandener Arbeitsplätze zu verhindern. Sie ist vielmehr darauf konzentriert, die Bereitstellung neuer Arbeitsplätze zu fördern und das obwohl neue Arbeitsplätze wesentlich teurer sind als vorhandene Arbeitsplätze kurzfristig zu erhalten und mittelfristig umzustrukturieren. Nur einzelwirtschaftlich rentable Arbeitsplätze sollen überleben. Die einzelwirtschaftliche Rationalität bestimmt auch die gesamtwirtschaftlichen Überlegungen der Beschäftigungspolitik.

Da schlechterdings nicht bestritten werden kann, daß die große Masse der Arbeitslosen ihren früheren Arbeitsplatz bei privaten Unternehmen verloren hat, die Arbeitslosigkeit also nicht staatlich produziert wurde, können nach Ansicht von Angebotstheoretikern nur marktfremde bzw. marktstörende Faktoren die Erwerbslosigkeit verursacht haben. Nur so erscheint es plausibel, die Lösung der Beschäftigungsprobleme von den Marktkräften zu erwarten. Der Staat muß die Marktkräfte lediglich von den marktfremden Einflüssen befreien, dann wird sich der „Königsweg zu mehr Wohlstand . . . und zugleich der Königsweg zu mehr Beschäftigung“<sup>68)</sup> durchsetzen.

Mit guten Gründen kann bezweifelt werden, daß diese hier nur in Umrissen skizzierte *Konzeption* der angebotsbezogenen Beschäftigungspolitik der gegenwärtigen Bundesregierung mit dem antizyklischen Charakter der einschlägigen Grundgesetzbestimmungen vereinbar ist. Schließlich vernachlässigt der angebotstheoretische Ansatz die jahrzehntelangen Erfahrungen mit Massenarbeitslosigkeit, die nicht zuletzt als keynesianisch inspirierte Verfassungsänderungen (z. B. Art. 109 Abs. 2–4 GG) verarbeitet worden sind. Diese sind, wie gezeigt, nicht marktradikal, sondern in der gesamten Grundtendenz das genaue Gegenteil, denn sie sehen die krisen- und beschäftigungspolitische Verantwortung beim Staat, wenn und soweit der Markt versagt. Es mag hier dahinstehen, ob schon der konzeptionelle Ansatz mit dem Verfassungsgebot antizyklischer und möglichst gleichmäßiger Gleichgewichtspolitik und aktiver Beschäftigungspolitik kollidiert. Essentieller ist die Antwort auf die Frage, ob die gesetzgeberische und politische Praxis der angebotsorientierten Beschäftigungspolitik den oben entwickelten Standards einer sozialstaatlichen Gleichgewichtspolitik entspricht.

Bilanziert man die Wirtschafts- und Finanzpolitik der letzten vier Jahre, dann wurde vor allem die bis zum Jahre 1981 steigende Nettokreditaufnahme des Bundes deutlich gesenkt<sup>69)</sup>. Die Staatsverschuldung hatte Ende 1985 ein Niveau erreicht, das dem Stand von Ende der siebziger Jahre entspricht. Die zinstreibende Staatsverschuldung wurde

67) Über die Beschäftigungswirkungen vergangener Beschäftigungsprogramme. Hückel/Priewe, Ineffiziente Instrumente oder unzureichende Anwendung? Die Finanzpolitik von 1974–1984 auf dem Prüfstand: Argumente für ein Beschäftigungsprogramm, PIW-Studie Nr. 3, Bremen 1985.

68) Sachverständigenrat, JG 1984/85.

69) Sachverständigenrat, JG 1985/86, Tabellen 35, 37.

gebremst, der Kapitalmarkt wurde von der für zu hoch erachteten staatlichen Nachfrage nach Krediten entlastet. Die Verbilligung privater Kreditaufnahme ist einer der Effekte, die als Verbesserung der Angebotsbedingungen begriffen werden. Finanziert wurde die Verringerung der Staatsverschuldung auf Bundesebene im wesentlichen durch Umverteilungen im Bundesetat zu Lasten der Sozialausgaben.

„Weniger Staat“ wurde ebenfalls im Bereich öffentlicher Investitionen praktiziert, denn die öffentlichen Sachinvestitionen sind in den letzten Jahren sowohl beim Bund als auch bei den Ländern und Gemeinden deutlich zurückgeschraubt worden<sup>70</sup>. Die vorhandene private Nachfrageschwäche wurde insofern von Staats wegen noch zusätzlich geschwächt, d. h. hier wurde prozyklisch gehandelt, indem das gestörte gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht weiter verschlechtert wurde. Der Bund hat insgesamt dazu beigetragen, die relativ schwache Konjunktur zu bremsen, weil das staatliche Nachfragepotential nicht in vollem Umfang eingesetzt wurde. Die staatlich begünstigte Umverteilung von „unten“ nach „oben“, also die Umverteilung von den Lohneinkommen zu den Gewinneinkommen, ist ein Beleg dafür. Die zur Überwindung der Gleichgewichtsstörungen erforderliche Stärkung der binnengesellschaftlichen Massenkaufkraft mußte deshalb ausbleiben. Betrachtet man die Ergebnisse der angebotsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik nur unter dem Aspekt der Unternehmensgewinne, dann war sie ein voller Erfolg. Die durchschnittlichen Unternehmensgewinne sind in den letzten drei Jahren dermaßen gestiegen, daß der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schon im Jahrestagungen 1984/85 die „lehrbuchhaft guten Angebotsbedingungen“ hervorhob. Damit ist das erreicht worden, was in der Angebotslogik der erste Schritt zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit sein soll.

Die durch Gewinnförderung gekennzeichnete angebotsorientierte Beschäftigungspolitik hat bislang noch keine durchgreifenden Erfolge in der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit erzielt. Seit 1982 ist die Arbeitslosigkeit lediglich langsamer als vorher gestiegen.

Die von der Bundesregierung und der Bundesgesetzgebung getroffenen Maßnahmen gegen die Massenarbeitslosigkeit waren in ihrem Kern darauf gerichtet, die beschäftigungswirksamen Möglichkeiten und Vorschläge entweder zu unterlassen oder zu bekämpfen. Die Einführung der 35-Stunden-Woche wurde strikt abgelehnt. Der von den Tarifparteien ausgehandelte Kompromiß der 38,5-Stunden-Woche wurde durch keine flankierende Maßnahme des Bundes unterstützt. Das als „Ersatz“ beschlossene Vorruststandsgesetz vom 1. 5. 1984 war rechnerisch nie eine ernsthafte Alternative und hat sich in den zwei Jahren als quantitativ unbedeutendes Instrument zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit erwiesen<sup>71</sup>.

Gesetzliche Maßnahmen gegen die hohe Zahl der Überstunden sind ebenfalls abgelehnt worden. Selbst ein begrenzter Abbau der insgesamt 1,6 Milliarden Überstunden (1985)<sup>72</sup> hätte mehr Beschäftigungseffekte auslösen können als das Vorruststandsgesetz.

Ob das Beschäftigungsförderungsgesetz vom 1. 5. 1985<sup>73</sup> mehr Arbeitsplätze bewirken wird, wie die konservativ-liberale Koalition behauptet, muß zur Zeit noch abgewartet werden. Gewichtige Indizien sprechen aber schon jetzt dafür, daß das Gesetz weniger

70) Sachverständigenrat, ebenda.

71) Vgl. etwa Kurz-Scherf/WSI-Tarifarchiv, Tarifliche Lohn- und Arbeitszeitentwicklung im Jahre 1985, WSI-Mitteilungen 1986, S. 288 ff./297.

72) Diese Zahlenangabe stammt vom Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit Franke, Hamburger Abendblatt v. 2./3. 11. 1985.

73) Siehe dazu die Kritik bei Mückenberger, a.a.O., der das Gesetz für verfassungswidrig hält.

die Beschäftigung als vielmehr die Umwandlung von Dauerarbeitsverhältnissen in befristete Arbeitsverhältnisse fördern wird.<sup>74</sup>

Beschäftigungspolitisch positiv ist hingegen die Förderung von Teilzeitarbeitsplätzen und die starke Steigerung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach den §§ 91 ff. AFG auf ca. 87 000 ABM-Beschäftigte (1985).

Die konservativ-liberale Koalition sieht selbst ihren größten beschäftigungspolitischen Erfolg darin, daß im Jahre 1985 ca. 200 000 neue Arbeitsplätze geschaffen worden seien und schreibt diesen Erfolg ihrem beharrlichen marktwirtschaftlichen Kurs zu. Auch in nächster Zukunft werde die Zahl der neuen Arbeitsplätze infolge des wirtschaftlichen Wachstums kräftig steigen. Mit anderen Worten: Nach den Erfolgen in der staatlichen Gewinnförderung sollen sich mit notwendigem time-lag die Erfolge auf dem Arbeitsmarkt zeigen.

Tatsache ist demgegenüber, daß das Beschäftigungsplus des Jahres 1985 insgesamt lediglich 179 000 beträgt<sup>75</sup>. Da die Mehrbeschäftigung aufgrund von AB-Maßnahmen – ca. 17 000 – und infolge der Wochenarbeitszeitverkürzung auf 38,5 Stunden, die auf mindestens 60 000 Arbeitsplätze geschätzt wird, kein Markteffekt ist, sondern marktfremd bzw. marktwidrig zustande gekommen ist, kann die Angebotspolitik sich bestenfalls auf ca. 100 000 neue Arbeitsplätze berufen.

Dieser im Vergleich zu den Arbeitslosenzahlen geringe Beschäftigungszuwachs ist ein „Erfolg“, der die vorhandenen Zweifel nährt, ob die angebotsorientierte Beschäftigungspolitik überhaupt geeignet ist, das Problem der Massenarbeitslosigkeit in überschaubarer Zeit jemals zu lösen. Welches Rechenexempel auch angestellt wird, jede seriöse Vorausschau gelangt zu der Feststellung, daß bis zum Jahre 2000 die Arbeitslosigkeit keinesfalls auf weniger als eine Million Erwerbslose sinken wird. Würde der angebotspolitische Weg konstant fortgesetzt, so wären – ceteris paribus – drei bis fünf Legislaturperioden erforderlich, um das Ziel Vollbeschäftigung zu erreichen. Diese rechnerische Überlegung ist freilich fiktiv, denn das Problem der gegenwärtigen Beschäftigungspolitik liegt nach Auffassung vieler Kritiker tiefer. So wird bestritten, daß es zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsvolumen einen nachweisbaren Zusammenhang gibt<sup>76</sup>. Andere konstatieren eine „Gewinnkrise“, d. h. sie verweisen auf den Tatbestand, daß noch so hohe Gewinne nicht zwangsläufig zu mehr Beschäftigung führen, sondern zum Teil sogar zur Arbeitsplatzvernichtung verwendet werden. Die Quintessenz der zunehmenden Kritik lautet: Die angebotsorientierte Beschäftigungspolitik ist weder kurzfristig noch langfristig in der Lage, die Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen oder substantiell abzubauen.<sup>77</sup>

Damit ist die verfassungsrechtliche Frage aufgeworfen, ob der Gesetzgeber und mit ihm die Bundesregierung eine so wenig wirksame Beschäftigungspolitik verfolgen dürfen und das möglicherweise über mehrere Legislaturperioden. Die aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abgeleitete Prognose-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>78</sup> gesteht dem Gesetzgeber in Zukunftsfragen ein „Recht auf Irrtum“<sup>79</sup> zu, wenn und soweit die Einschätzung über die voraussichtlichen Auswirkungen gesetzlicher Re-

74) Untersuchung der Gewerkschaft Textil-Bekleidung, Frankfurter Rundschau v. 29. 4. 1986.

75) Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 12/1986, S. 2.

76) Diesbezügliche Zweifel sind neuerdings auch in den Reihen führender Politiker der CDU/CSU zu finden, Interview mit Biedenkopf, Der Spiegel Nr. 12/1986, S. 26.

77) Der Sachverständigenrat kritisiert im Jahresgutachten 1985/86, daß drei der vier Teilziele des § 1 StabG nicht erreicht worden seien. Er ruft die „krasse Verfehlung des Beschäftigungsziels“, daß „die Arbeitslosigkeit unverändert hoch und das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes weiterhin stark verfehlt ist“, Tz. 30, 31, 33.

78) BVerfGE 27, 344 st. Rspr.

79) BVerfGE 50, 290/335; 65, 1/55 f.

gelungen auf einer „vertretbaren Prognose“ beruht. In verfahrensmäßiger Hinsicht muß der Gesetzgeber „die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft haben, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden“.<sup>80)</sup> Erweist sich die angestellte Prognose dennoch als Irrtum, ist der Gesetzgeber zur Korrektur der gesetzlichen Maßnahmen verpflichtet.

Für die auch mit Hilfe der Gesetzgebung vorgenommene Beschäftigungspolitik bedeutet die Prognose-Rechtsprechung so viel, daß eine objektiv ungeeignete Beschäftigungspolitik auf begrenzte Zeit hingenommen werden muß, wenn die Prognosekriterien eingehalten wurden.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz schreibt zur Erreichung des Zwecks „hoher Beschäftigungsstand“ (§ 1 StabG) bzw. „Abbau der Massenarbeitslosigkeit“ (Art. 109 Abs. 2 iVm Art. 20 Abs. 1 GG) geeignete und erforderliche Maßnahmen vor. Geeignet können die Maßnahmen der Beschäftigungspolitik nur sein, wenn sie möglichst wirksam sind. Stellt man sich auf den beweisbaren Standpunkt, daß die angebotsorientierte Beschäftigungspolitik von vornherein untauglich war, die prognostizierte Mehrbeschäftigung zu erreichen, dann war sie von Anfang an unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig. Die seit 1982 gestiegene Massenarbeitslosigkeit und die seit 1984 bzw. 1985 eingetretenen, aber geringfügigen Steigerungen des Beschäftigungsvolumens sind die Beweise für die Richtigkeit dieses Standpunkts.

Unterstellt, die Regierung und der Gesetzgeber hätten den angebotstheoretischen Vorschlägen zahlreicher Wirtschaftswissenschaftler folgen dürfen und ihre Beschäftigungsprognosen darauf stützen dürfen, wäre es eine Frage der Zeit, ab wann die betriebene Beschäftigungspolitik sich als ungeeignet erwiesen hätte oder noch erweisen würde. Zu berücksichtigen wäre dabei, daß die angebotsorientierte Beschäftigungspolitik *indirekt* angelegt ist und deswegen Zeit braucht, bis die erstrebten guten Angebotsbedingungen hergestellt sind. Diese Zeit ist nach allgemeiner Ansicht schon verstrichen, weil die hohen Gewinne seit ca. zwei Jahren erzielt werden. Mit anderen Worten, der Gesetzgeber und die Bundesregierung sind seit ca. zwei Jahren, als die „lehrbuchhaft guten Angebotsbedingungen“ erstmals konstatiert wurden, zunehmend in Beweisnot, weil die angekündigten Erfolge nicht eintreten. Jedes weitere Jahr mit ähnlich schwachen Beschäftigungserfolgen wie bisher erhärtet die Fehlprognosen und unterstreicht die „Ungeeignetheit“ der Beschäftigungspolitik. Der insoweit gegebene Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip dürfte schon jetzt zur Korrektur des eingeschlagenen Weges der Beschäftigungspolitik zwingen.

Die aus der Unverhältnismäßigkeit resultierenden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der staatlichen Beschäftigungspolitik werden dadurch unterstützt, daß die nach Art. 109 Abs. 2 GG zu betreibende Gleichgewichtspolitik hinsichtlich des Beschäftigungsziels unterlassen worden ist. Die schwere Störung des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt hätte verlangt, gegen den fortschreitenden Abbau von Arbeitsplätzen vorzugehen und zwar durch Erhaltungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen. Bis auf wenige Ausnahmen ist der Verlust von Arbeitsplätzen hingenommen bzw. indirekt gefördert worden. Wenn Rationalisierungsinvestitionen der Unternehmen, die zu Arbeitsplatzversuchen führen, staatlich subventioniert werden, dann wird die akute Beschäftigungskrise aktiv verschärft. Eine beschäftigungsbezogene Änderung der Subven-

tionspolitik wäre *eines* von mehreren Mitteln gewesen, das gesamtwirtschaftliche Ungleichgewicht zu bekämpfen.<sup>81</sup>

Schließlich bleibt zu kritisieren, daß die staatlich unterstützte Umverteilung der Einkommen bewußt in Kauf genommen hat, daß die Sozialeinkommen z. B. der Arbeitslosen, der Rentner und der Sozialhilfeempfänger real so verschlechtert wurden, daß die Behauptung von einer „neuen Armut“ mehr und mehr Berechtigung fand.<sup>82</sup> Die Spar- und Konsolidierungspolitik des Bundes hat vor allem in diesen Reihen der Bevölkerung ihre Opfer. Die vom Sozialstaatsgebot (Art. 20 Abs. 1 GG) ausgehende Verpflichtung, für eine „annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten“ zu sorgen, ist auch in schweren wirtschaftlichen Krisen realisierbar, wenn berücksichtigt wird, daß die Sozialeinkommen einen erheblichen Teil der binnengesellschaftlichen Konsumnachfrage darstellen, die zu stärken krisenmildernde Gleichgewichtspolitik bedeuten würde.

Da insbesondere die Haushaltsoperationen 1982–1985 die Gewinneinkommen massiv begünstigt und die Lohn- und Sozialeinkommen entsprechend belastet haben, ohne daß die Gewinnförderung die von der Regierung erwartete Mehrbeschäftigung gebracht hat, ist die angebotsorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik doppelt fragwürdig. In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist sie mehrfach problematisch, denn sie hat die sozialen Unterschiede und Gegensätze verschärft, statt diese auszugleichen; sie hat die verschiedenen Ziele der Gleichgewichtspolitik einseitig sparsam und preispolitisch verfolgt, die staatliche Nachfrage nicht gestärkt und das Ziel der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit entweder nicht oder mit ungeeigneten Mitteln verfolgt. Insgesamt ist sie mit dem Sozialstaatsprinzip, dem Gebot, gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte zu beheben (Art. 109 Abs. 2 GG) und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel nicht zu vereinbaren.

### Die zehn größten Industriekonzerne der BRD 1985

	Umsatz Mrd. DM	Umsatz v. H. <sup>1</sup>	Ausgewiesener Gewinn Mio. DM	Ausgewiesener Gewinn v. H. <sup>1</sup>
Siemens	54,6	+ 19,2	1528	+ 43,3
VW	52,5	+ 15,0	596	+ 161,4
Daimler-Benz	52,4	+ 20,5	1104	+ 52,4
Veba	47,5	– 2,2	697	+ 13,3
BASF	46,6	+ 9,4	895	+ 11,5
Bayer	45,9	+ 6,7	1174	+ 22,3
Hoechst	42,7	+ 3,1	1352	+ 8,6
Thyssen	34,8	+ 7,3	181	+ 160,8
RWE	28,4	+ 6,2	575	+ 4,7
Ruhrkohle	22,5	+ 0,4	138	– 6,5

1) Veränderung gegenüber 1984

(Quelle: Die Zeit v. 15. 8. 1986)

81) Zur Kritik an der beschlossenen Steuerreform, Hickey, Das „Steuersenkungsgesetz“ der Bundesregierung, Blätter für deutsche und internationale Politik 1985, S. 596 ff.

82) Vgl. Anthes, Die sogenannte „Neue soziale Frage“ im Lichte der Haushaltsoperationen 1983 und 1984, Düsseldorf 1985.

Michael Heine

### Alles wieder im Lot? – Anmerkungen zum West-Berliner "Wirtschaftswunder"

"In der Bundesrepublik wird über die Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik diskutiert und auch gestritten. Das muß nicht allein eine theoretische Debatte bleiben; es gibt Beispiele aus der Praxis. In West-Berlin ist beispielhaft gezeigt worden, wie eine ordnungspolitisch konsequente liberale Wirtschaftspolitik, gepaart mit den Impulsen durch den technischen Fortschritt, die Grundlage praktischer Erfolge... ist."  
(FAZ vom 22.06.1986)

#### Das Erbe

Es ist wohl ein Gebot der Fairneß, dem seit dem Beginn der 80er Jahre die Geschicke in West-Berlin lenkenden CDU/FDP-Senat zu konzedieren, daß er kein leichtes Erbe angetreten hat. Dies kann an den Entwicklungslinien einiger markanter Indikatoren für die 70er Jahre knapp skizziert werden.<sup>1)</sup> Während von 1970 bis einschließlich 1980 das reale Bruttoinlandsprodukt in West-Berlin im Jahresdurchschnitt nur um 1,5 % stieg, erhöhte es sich in der BRD um 2,7 % jährlich. In diesem Zeitraum sank die Zahl der Erwerbstä-tigen in der BRD um knapp 1 %; in West-Berlin hingegen um 8 %. Diese öko-nomische Malaise spiegelt sich auch in der Arbeitslosigkeit wider: Waren 1970 noch durchschnittlich 5.000 Erwerbspersonen ohne Arbeit, so mußten 1980 bereits 34.000 Arbeitslose gezählt werden. Damit lag die Arbeits-losenquote in der Stadt mit 4,3 % deutlich höher als im Bund (3,8 %).

Bekanntlich stellt das verarbeitende Gewerbe das Rückgrat der ökonomischen Entwicklung einer Gesellschaft bzw. Region dar. Es ist jenes Gravitations-feld, welches die übrigen Zweige anzieht und sie in die gesellschaftlichen Funktionszusammenhänge integriert. Tabelle 1 zeigt das Ausmaß industrieller Zerstörung in West-Berlin im Verlauf der 70er Jahre.

Demnach wurde im verarbeitenden Gewerbe in dieser Dekade "netto" jeder dritte Arbeitsplatz abgebaut. Gesamtgesellschaftlich tendenziell kompen-satorisch wirkte die Beschäftigungsexpansion im staatlichen Sektor sowie im Dienstleistungsbereich.

---

1) Die folgenden Zahlen basieren auf: Statistisches Landesamt Berlin, Berliner Statistik, Monatsschrift 10/1985.

Tabelle 1: Erwerbstätige in West-Berlin nach Wirtschaftsbereichen  
(Jahresdurchschnitt in 1000)

	1970	1975	1980	Veränderungen 1970-1980 in %
Land- und Forst- wirtschaft	3,6	3,0	2,5	- 30,6
Warenproduzierendes Gewerbe	406,9	315,9	288,0	- 29,2
Energiewirtschaft	10,5	10,6	10,9	+ 3,8
Verarbeitendes Gewerbe	320,4	245,3	216,1	- 32,6
Baugewerbe	76,0	60,0	61,0	- 19,7
Handel und Verkehr	205,0	191,5	182,1	- 11,2
Dienstleistungs- unternehmen	143,8	146,7	160,9	+ 11,9
Staat	157,2	185,1	199,6	+ 27,0
Private Haushalte etc.	27,7	30,7	38,0	+ 37,2
Insgesamt	944,2	872,9	871,1	- 7,7

Quelle: Der Senat von Berlin, 16. Bericht über die Lage der Berliner  
Wirtschaft, West-Berlin, Oktober 1982, S. 102.

Es waren (und sind) indes nicht nur die quantitativen Dimensionen, die ängstigen. Sie reflektieren lediglich die quantitativen Defizite in der ökonomischen Struktur der Stadt. Spätestens mit dem Übergang zur intensiv erweiterten Reproduktion seit dem Beginn der 60er Jahre wurden in West-Berlin Produktionsstätten mit fortgeschrittenen Technologie, F + E-Abteilungen, Headquarters und produktionsorientierte Dienstleistungen aus West-Berlin verlagert bzw. nie aufgebaut.

In der Stadt etablierte sich eine Industriestruktur, die charakterisiert  
2) werden kann durch

- überproportional viele wachstumsschwache Produktionsbereiche mit wenig innovativen Produktpaletten;
- kapitalintensive und umsatzstarke Branchen mit einer "flachen", regions-  
vorleistungs- und "wertschöpfungsarmen" Produktion, die sich häufig in Endmontagearbeiten erschöpft;

2) Vgl. Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit (FSA), Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen wirtschaftspolitischer Konzeptionen für Berlin (West), Teil II, Industriestrukturanalyse, Projektbericht FSA 79/1 und Arbeitsgruppe Berlinförderung, Wirtschaftspolitik in Berlin, Vom Notopfer zur Milliardensubvention, Frankfurt/New York 1979.

- Parallelproduktionen zum Bundesgebiet als Kapazitätsreserven (Rucksack-Unternehmungen) und "verlängerte Werkbänke";  
3)
- forschungs- und entwicklungsarme, standardisierte Serienproduktionen;
- Technologielinien, die keine nennenswerten Arbeitsqualifikationen abfordern und somit das Qualifikationsniveau des "gesellschaftlichen Gesamtarbeitters" sehr niedrig halten.

Diese Restsubstanzen produktiver Potenzen zeichnen sich allesamt dadurch aus, daß sie ein sehr niedriges Anspruchsniveau an räumlich-interdependenten Reproduktionszusammenhänge und -strukturen stellen und daher zugleich selbst keine Attraktionspunkte für andere Einzelkapitale bieten. Als Indikator kann die für West-Berlin typische, äußerst niedrige innerstädtische Vorleistungsintensität angeführt werden<sup>4)</sup>, die etwa mit Hilfe von Input-Output-Tabellen belegt werden könnte.

Der strukturelle Erosionsprozeß wurde zwar durch eine mangelhafte Gestaltung der regionalen Förderinstrumentarien – auf diesen Aspekt wird noch zurückzukommen sein – forciert, nicht aber genuin verursacht.<sup>5)</sup> Der Verlust der Hauptstadtfunktionen, die Spaltung der Stadt, die einseitig verkündete Währungsreform und Embargostrategien destruierten die traditionellen Wirtschaftsverflechtungen und Produktionszusammenhänge in der Region. Diese aber bilden mit der wachsenden Vergesellschaftung der Arbeit den notwendigen Integrationsrahmen für die Kapitalverwertung insbesondere jener Einzelkapitale, die die regionalen Lokomotivfunktionen für dynamische Wachstumsprozesse wahrnehmen. "In dem System gesellschaftlicher Arbeitsteilung und der daraus resultierenden Territorialstruktur bilden sich – als ein zunehmend wichtiger werdendes Moment der Entwicklung der gesellschaftlichen Produktivkräfte – räumliche Vergesellschaftungszusammenhänge von komplexen, interdependenten Produktions-, Zirkulations-, Dienstleistungs- und Konsumtionsfunktionen heraus."<sup>6)</sup>

---

3) Vgl. DIW-Wochenberichte 24/1983, Forschung und Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe von Berlin (West) sowie 31/1978, Forschung und Entwicklung in der Berliner Industrie.

4) Vgl. M. Bolle, J. Wituschek, Eine Erfolgskontrolle der Berlinförderung, in: Wirtschaftsdienst VI/1986, S. 307 ff.

5) Vgl. Arbeitsgruppe Wirtschaftsberichte, Neue Tendenzen der novellierten "Berlinfohrerung": Keine, in: Konsequent 3/1985, S. 113 ff.

6) D. Läpple, Gesellschaftlicher Reproduktionsprozeß und Stadtstrukturen, in: M. Mayer, R. Roth, V. Brandes (Hrsg.), Stadtkrise und soziale Bewegungen, Frankfurt 1978, S. 31.

Diese fundamental gestörten Vergesellschaftungszusammenhänge konnten weder aus den immanenten Gesetzmäßigkeiten "marktwirtschaftlich verfaßter Gesellschaften" noch mit einer staatlichen Regionalförderung rekonstruiert werden, die sich konsequent darauf beschränkte, indirekt vermittelte Profitanreize zu gewähren, ohne damit eine explizite Strukturpolitik zu betreiben. Da eine strukturpolitisch neutrale Regionalförderung Illusion ist, hat das mangelhafte staatliche Instrumentarium die Probleme nachweislich noch verschärft.

Obwohl die skizzierten Prozesse bereits Anfang der 60er Jahre einsetzten, manifestierten sie sich als "Regionalkrise" erst im Verlauf der folgenden Dekade. Die hohen Wachstumsraten, flankiert durch Arbeitszeitverkürzungen, ließen bis zum Ende der 60er Jahre auch strukturschwache Regionen an der 7)  
Nachkriegskonjunktur partizipieren.

Zum Zeitpunkt der Übernahme der Regierungsverantwortung durch den CDU/FDP-Senat wies West-Berlin wesentliche Merkmale einer niedergehenden Region auf: fehlende Reinvestitionen, eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote, sinkende Bevölkerungs- und Arbeitskräftezahlen usw.

#### Das Wirtschaftswunder

Glaubt man den offiziellen Verlautbarungen des Senats oder denen der dominierenden Massenmedien, dann konnte der Krisentrend gestoppt und in ein "neues Wirtschaftswunder" umgelenkt werden, dann ist West-Berlin, wie es die Wirtschaftswoche am 22.2.1985 gleich als Überschrift vermeldete, "wieder janz dicke da, wa?"

Belegt wird der vermutete Trendumbruch unter anderem mit den Wachstumsraten seit dem Regierungswechsel in der Stadt. Und tatsächlich stieg das reale Bruttoinlandsprodukt in West-Berlin von 1981 bis 1985 schneller als in der BRD. Während hier jahresdurchschnittliche Raten von 1,8 % erzielt wurden, pendelten sie sich dort auf 1,2 % ein. Positiv mit dem Wachstumstrend korrelierten die Erwerbstätigenzahlen: Während die Erwerbstätigkeit in dem genannten Zeitraum in der BRD um 3 % reduziert wurde, belief sich der Abbau 8)  
in West-Berlin auf "nur" 1,3 %. Und schließlich konnten die Stagnationen

7) Vgl. K.H. Tjaden, Kapitalprozeß und Territorialstruktur, politisch-ökonomische Aspekte industrieller Agglomeration in der Bundesrepublik Deutschland, in: Urbs et Regio, Heft 13/1979, S. 109 ff.

8) Vgl. Fußnote 1 sowie DIW-Wochenbericht 11-12/1986, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung in Berlin (West) 1985/86.

bei den Realinvestitionen im verarbeitenden Gewerbe überwunden werden. Sie stiegen nominell von 1981 bis 1985 um 4,8 % im Jahresdurchschnitt.<sup>9)</sup>

Ob West-Berlin mit dieser Erfolgsbilanz nunmehr wieder "janz dicke da" ist, muß allerdings bezweifelt werden. Denn die verwandten Indikatoren sind stark konjunkturabhängig und somit nicht umstandslos als Beleg für neue Qualitäten zu nehmen. Dieser Aspekt hat für Regionen wie West-Berlin, in denen die Investitionsgüterindustrien einen überproportional hohen Stellenwert einnehmen, natürlich besondere Bedeutung. Des weiteren wurden auch in der Vergangenheit Konjunkturindikatoren in Prosperitätsphasen immer wieder als Trendumbrüche überinterpretiert.<sup>10)</sup> Und außerdem hat sich am langfristigen Wachstumstrend bislang nichts wesentliches geändert.

**Tabelle 2: Durchschnittliche reale Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für West-Berlin**

1950 – 1959	1960 – 1969	1970 – 1979	1980 – 1985
8,6 %	4,8 %	1,5 %	1,9 %

Quelle: eigene Berechnungen auf den folgenden Grundlagen: Der Senator für Wirtschaft, Zahlen zur Entwicklung der Wirtschaft in Berlin (West) 1950 – 1975 sowie Quellen nach Fußnote 1.

Die durchschnittliche Erhöhung des BIP um 1,9 % jährlich (bzw. 1,8 %, wenn die Regierungszeit des neuen Senats zugrunde gelegt wird), ist geprägt durch die (bis 1985) dreijährige Prosperitätsphase, die ohne Zweifel in absehbarer Zeit in einen Abschwung übergehen wird. Dies antizipiert, wird das West-Berliner "Wirtschaftswunder" am Ende der Dekade wohl kaum die "mageren" Wachstumsraten der 70er Jahre überbieten können.

Allemal aber sind die hier zur Diskussion gestellten Indikatoren als Meßlatte für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik zu kurz, da sie keine Auskunft erteilen über erstens die Gewinner und Verlierer der Entwicklungen, zweitens den gesellschaftlichen Aufwand für die ökonomische Prozeßgestaltung und drittens qualitativ veränderte Wirtschaftsstrukturen in der Stadt. Aus diesem Grunde sollen im folgenden diese Aspekte verfolgt werden.

9) Vgl. DIW-Wochenberichte, Die Investitionstätigkeit des verarbeitenden Gewerbes in Berlin (West), 24/1982, 23/1983, 26–27/1984, 27/1985.

10) Der Senat von Berlin, 14. Bericht über die Lage der Berliner Wirtschaft, West-Berlin, November 1980.

### Gewinner und Verlierer

Wirtschaftliche Entwicklungen sind kein an sich selbst zu messender Zweck, sondern sollen – bezogen auf den nationalen Rahmen – dazu beitragen, soziale Sicherheiten zu garantieren, das Lebensniveau der Bevölkerung anzuheben und die natürlichen und gesellschaftlichen Reproduktionsbedingungen zu verstetigen.

Da die Lebensbedingungen Lohnabhängiger unmittelbar an Beschäftigungschancen geknüpft sind, müssen Wirtschaftspolitiken insbesondere danach bewertet werden, ob und inwieweit es ihnen gelingt, die Arbeitslosigkeit zurückzudrängen.

Tabelle 3: Arbeitslosigkeit in West-Berlin und in der BRD

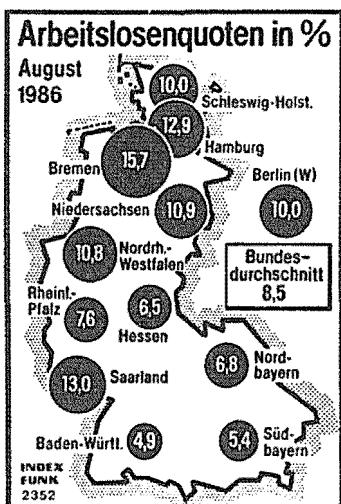
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
absolut (West-Berlin)	34.031	46.472	69.488	83.625	81.623	80.969
Quote (West-Berlin)	4,3 %	5,8 %	8,7 %	10,4 %	10,2 %	10,0 %
Quote (BRD)	3,8 %	5,5 %	7,5 %	9,1 %	9,1 %	9,3 %

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die BRD und für Westberlin 1985 sowie Landesarbeitsamt Berlin, Statistische Mitteilungen, Jahresbericht über die Arbeitsmarktentwicklung 1985, April 1986.

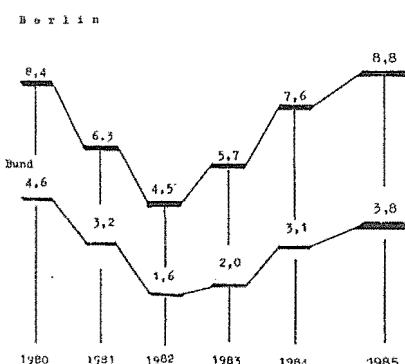
Die Arbeitslosigkeit hat sich in der Phase des "Wirtschaftswunders" etwa verdoppelt und die Quote lag deutlich oberhalb des Bundesdurchschnitts (vgl. auch Grafik 1). Diese eher erschreckende Bilanz stellt die Realität selbst dann nicht adäquat dar, wenn von der "Stillen Reserve" einmal abgesehen wird. 1985 z.B. waren in West-Berlin mehr als 9.000 Arbeitslose in "Förderungen der beruflichen Bildung" integriert und weitere 7.143 arbeiteten in den "arbeitsbeschaffenden Maßnahmen" (ABM).<sup>11)</sup> Die Relationen zu den offiziell registrierten Arbeitslosen lagen in West-Berlin so deutlich ungünstiger als in der BRD. Damit aber werden die Arbeitslosenstatistiken für die Stadt noch stärker geschönt als dies für diejenigen der Bundesrepublik bekannt ist. Die Grafik 2 zeigt diesen Sachverhalt exemplarisch für den ABM-Bereich.

11) Vgl. Landesarbeitsamt Berlin, Statistische Mitteilungen, Jahresbericht über die Arbeitsmarktentwicklung 1985, April 1986.

Grafik 1:



Grafik 2: Relation der ABM-Beschäftigten zu den Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt in %



Quelle: Landesarbeitsamt Berlin, Mitteilungen, a.a.O.

In den Daten über die finanziellen Zuwendungen der Bundesanstalt für Arbeit an Arbeitslose spiegeln sich sowohl die zunehmende Dauerarbeitslosigkeit als auch das Ausmaß materieller Verschlechterungen wider. Die Proportionen zwischen ausgezahltem Arbeitslosengeld, -hilfe und "keine Leistungen" haben sich seit dem Beginn der 80er Jahre ständig zuungunsten der Betroffenen verschoben.

Tabelle 4: Von 100 Arbeitslosen in West-Berlin erhielten an Unterstützung

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Arbeitslosengeld	48,9	46,2	42,0	36,6	30,4	29,3
Arbeitslosenhilfe	16,1	13,9	15,8	20,7	25,1	25,0
keine Zahlungen	35,0	39,9	42,2	42,7	44,5	45,7

Quelle: Landesarbeitsamt, Berlin, Mitteilungen, a.a.O. 1981 ff.

Wie die Tabelle 4 belegt, hat die Intensität und Dauer der Massenarbeitslosigkeit zu einer sukzessiv steigenden Zahl Betroffener geführt, die aus dem Kreis jener ausgesgrenzt wurden, die finanzielle Kompensationszahlungen von der Bundesanstalt für Arbeit erhalten. Eine nicht unerhebliche Anzahl dieser Arbeitslosen mußte sich in die Reihen der Sozialhilfeempfänger eingliedern. Doch selbst wenn Betroffene Arbeitslosenhilfe erhalten, liegen diese Sätze oftmals unterhalb der Sozialhilfe-Bedarfsberechnungen. Auch sie werden plötzlich und unverschuldet Teil der "neuen Armut".

Die Zahl der offiziell registrierten Sozialhilfeempfänger stieg in West-Berlin von 106.290 (1981) auf 123.787 im Jahre 1984. (Neuere Zahlen liegen leider zur Zeit – Mitte September 1986 – nicht vor.) Ihr Anteil an der Bevölkerung lag bei 8,3 % (1981: 7,4 %); damit nahm die Stadt eine Spitzenstellung unter den bundesdeutschen Städten ein.<sup>12)</sup>

Mit den dargestellten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, die so gar nicht ins optimistische Bild einer ökonomischen Renaissance passen wollen, ist die Verliererseite noch ungenügend charakterisiert. Auch den in "Lohn und Brot" stehenden abhängig Beschäftigten wurde die "Inflation ihrer Ansprüche" derart kräftig beschnitten, daß ihre westdeutschen Kollegen durchaus froh sein sollten, derartigen Segnungen eines ökonomischen Trendumbruchs nur bedingt teilhaftig geworden zu sein. Auskunft geben die Zahlen über die Reallohnentwicklungen.

---

12) Vgl. Statistisches Landesamt Berlin, Statistisches Jahrbuch für Berlin (West) 1985.

13) Vgl. Deutscher Städtetag, Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Köln 1985, S. 475.

<sup>14)</sup>  
**Tabelle 5: Reallohnentwicklung in der BRD und in West-Berlin**  
(in vH gegenüber dem Vorjahr)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
BRD	– 0,3	– 1,4	– 2,4	– 0,7	– 0,7	– 0,6
West-Berlin	0,0	– 2,6	– 2,8	– 2,6	– 2,0	– 2,8

Quelle: Wirtschaft und Statistik 3/1986; DIW-Wochenberichte 18/1986 nach: Nachrichten 6/1986 sowie Statistisches Landesamt Berlin, Daten über "Einkommen aus unselbständiger Arbeit" (unveröffentlicht).

Werden im Unterschied zu der hier verwandten Methode der Reallohnberechnungen die Nettoeinkommen je abhängig Beschäftigten durch den Preisindex für den privaten Verbrauch dividiert, zeigt sich, daß die Realeinkommen für den privaten Verbrauch in etwa auf das Niveau von 1973 zurückgefallen sind.<sup>15)</sup>

Dieses Ergebnis resultiert aus den – in Relation zur BRD – kontinuierlich höheren Preissteigerungsraten hier im Verlauf der 80er Jahre. Einen entscheidenden Anteil an dieser Entwicklung haben gerade jene Waren bzw. Dienstleistungen, deren Preisgestaltung in der Autorität des Senats liegt (Altbau mieten, Nahverkehrstarife, Energie etc.).

Mit diesen Einkommensabsenkungen haben sich die Einkommensverteilungsverhältnisse zuungunsten der abhängig Beschäftigten verschoben. Nimmt man als groben Indikator die unbereinigte Lohnquote, so fiel sie von 82,4 % 1980 auf 79,7 % 1985.<sup>16)</sup> Die gleichwohl sehr hohe Lohnquote würde allerdings gründlich mißverstanden, wenn sie, im Vergleich zum Bund, als günstigere Verteilungsrelation für die "Einkommen aus unselbständiger Arbeit" interpretiert würde. Tatsächlich ist die ungewöhnliche Höhe Resultat struktureller Besonderheiten der Stadt.<sup>17)</sup>

14) Um die Vergleichbarkeit mit den Zahlen für die BRD zu gewährleisten, wurde darauf verzichtet, die Netto lohn- und Gehaltssumme je abhängig Beschäftigten durch den Preisindex zu dividieren. Stattdessen wurde von den den Steigerungsraten dieser Einkommen die der Lebenshaltungskosten subtrahiert.

15) Vgl. Statistisches Landesamt Berlin, Daten über "Einkommen aus unselbständiger Arbeit" (unveröffentlicht).

16) Vgl. Statistisches Landesamt Berlin, Berliner Statistik, Monatsschrift 10/1985, S. 302 sowie DIW-Wochenberichte 11-12/1986.

17) Vgl. G. Nenning, Einkommen aus unselbständiger Arbeit in Berlin (West) 1970 – 1983, in: Statistisches Landesamt Berlin, Sonderdruck aus der Monatsschrift 10/1984, S. 391 ff.

Tabelle 6:

### Preisindex im Vergleich

– Veränderungen 1985 gegenüber 1984 –

4-Personen- Arbeitnehmerhaushalt mit mittlerem Einkommen 1980 = 100	Berlin	Bund
Lebenshaltung insgesamt	+ 3,4 %	+ 2,1 %
Nahrungsmittel, Getränke,	+ 1,0 %	+ 0,7 %
Tabak		
Bekleidung, Schuhe	+ 2,8 %	+ 2,4 %
Wohnungsmieten	+ 7,7 %	+ 3,3 %
Energie	+ 4,2 %	+ 3,7 %
Möbel, Haushaltsgeräte	+ 1,6 %	+ 1,6 %
Güter für		
Gesundheits- u. Körperpflege	+ 1,4 %	+ 1,4 %
Verkehr u. Nachrichten- übermittlung	+ 2,7 %	+ 2,3 %
Bildung, Unterhaltung,	+ 4,0 %	+ 1,7 %
Freizeit		
persönl. Ausstattung,	+ 4,5 %	+ 4,4 %
Dienstleistungen des Beherbergungsgewerbes		

Quelle: Statistisches Landesamt Berlin,  
Statistisches Bundesamt Wiesbaden

### Die Berlinförderung

Die Geschichte der Regionalförderung West-Berlins ließe sich auch als Geschichte der Diskussion um ökonomische Strukturverzerrungen dieser Stadt niederschreiben. Denn in jeder Phase ökonomisch-krisenhafter Zuspitzungen wurden die Schuldzuweisungen an die Instrumente der Berlinförderung forciert und somit die Krisenursachen gleichsam "exogenisiert". Diese Art der Krisendiagnose und der ihr folgenden Therapievorschläge gewannen gegen Ende der SPD/FDP-Regierungszeit deutlich an Terrain, und die Novellierung des Berlin-Förderungsgesetzes (BerlinFG) 1982 (zum 1.1.1983 mit Übergangszeiten) durch den neuen Senat ist ein Reflex auf diese Diskussionsprozesse.

Die Relativierung der Bedeutung wirtschaftspolitischer Instrumentarien bedeutet indes nicht, daß die Kritiken an der Berlinförderung im allgemeinen und an dem BerlinFG im besonderen nicht sehr berechtigt gewesen wären. Es bestand ein weitgehender Konsens darin, daß insbesondere die Instrumentarien des BerlinFG, anstatt einen Beitrag zur Überwindung der (weiter oben beschriebenen) strukturellen Defizite zu leisten, diese noch vergrößert haben.

Dies kann an einigen wenigen Beispielen verdeutlicht werden<sup>18)</sup>: Die Instrumente der Investitionszulage, der Umsatzsteuerpräferenzen und der erhöhten Abschreibungen (vgl. Tabelle 8) führten erstens dazu, daß in West-Berlin Bereiche mit kapitalintensiver, umsatzstarker und standardisierter Serienproduktion überproportional gefördert wurden. Knowhow-intensive Produktion, Managementfunktionen, Vertriebsleistungen oder qualitativ hochwertige Arbeitsverausgaben wurden relativ benachteiligt.

Tabelle 7: Strukturelle Wirkungen des BerlinFG

	Fall 1	Fall 2	Fall 3	Fall 4	Fall 5	Fall 6
Vorleistung (Material)	90	80	60	49	34	10
Wertschöpfung	10	20	40	51	66	90
Umsatz	100	100	100	100	100	100
Hersteller- präferenz	4,5	4,5	4,5	5,0	6,0	6,0
Umsatzsteuer- präferenz in v.H. der Wert- schöpfung	45,0	22,5	11,3	9,8	9,1	6,7

Quelle: Arbeitsgruppe Berlinförderung, Berlinförderung, a.a.O., S. 24.

Im Ergebnis wurde ein Industriebesatz konserviert, dessen Technologie und  
Produktpalette keine regionale Wachstumsdynamik entfalten konnte<sup>19)</sup>, gleich-  
wohl den Steuerzahler extrem teuer kam.

Zweitens führte die Umsatzsteuerpräferenzierung zu der Absurdität, daß die Produktion von verbrauchssteuerintensiven Waren deutlich überproportional subventioniert wurde. Bekannt geworden sind sowohl ganze Branchen als auch einzelne Unternehmungen, in denen allein diese Förderungsart deutlich höhere Steuerersparnisse brachte, als die gesamten Lohn- und Gehaltsaufwendungen

18) Vgl. Fußnote 2 sowie Arbeitsgruppe Berlinförderung, Integrierte Berlin-  
förderung, in: fhw forschung Nr. 7, Juli 1981 sowie Stipendiatengruppe  
Berlin der Hans-Böckler-Stiftung, Leben und Arbeiten in Berlin, Berlin  
(West) 1984.

19) Vgl. FSA, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen, a.a.O. sowie K. Brenke,  
J. Wituschek, Die Entwicklung der Berliner Industrie 1970 - 1983, kom-  
mentierter Tabellenband, in: FSA-print 2/84, West-Berlin, Oktober 1984.

ausmachten.<sup>20)</sup> Aus diesem Grunde stieg der Anteil West-Berlins z.B. an der Zigarettenproduktion der BRD von 0,5 % Anfang der 50er Jahre auf mehr als 40 % zu Beginn der 80er Jahre.<sup>21)</sup>

Drittens schließlich provozierte die geforderte geringe "Wertschöpfungsquote" verbunden mit einer hohen Sockelförderung dazu, in West-Berlin nur noch die letzte Produktionsstufe (Folienbezug von Büchern, Endmontage anderenorts produzierter Teile wie bei Orenstein und Koppel oder im Siemens-Fernscheiberwerk) durchzuführen und gleichwohl hohe Subventionen zu buchen. Auch damit wurden Möglichkeiten, regionale Vergesellschaftungszusammenhänge zu rekonstruieren, eindeutig konterkariert.

Neben dem BerlinFG als der tragenden Säule der Regionalförderung existierten eine Vielzahl weiterer Subventionsmaßnahmen, an denen auch der CDU/FDP-Senat nicht rütteln mochte. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Mit dieser Art regionaler Wirtschaftsförderung jedenfalls waren die Probleme ohne Zweifel nicht zu lösen, da die eingesetzten Mittel nicht dazu verwandt wurden, die zerstörten Vergesellschaftungszusammenhänge entsprechend eines – für West-Berlin spezifischen – Strukturenentwicklungsplans zu rekonstruieren. Ein solcher Plan hätte, ausgehend von der noch vorhandenen ökonomischen Substanz und unter Berücksichtigung der politisch-geographischen wie natürlichen Standortbedingungen (Möglichkeiten des Ost-West-Handels, begrenzte Gewerbeflächen, hohe Umweltbelastungen etc.) gezielt jene Produktionszweige und Branchen fördern müssen, die organisch in die ökonomische Struktur hineingepaßt hätten (informationsverarbeitende- und Kommunikationstechnologien, Ressourcenbewirtschaftungs- und Recyclingtechnologien, Präzisions- und Prüfwerkzeuge usw.). Dies aber hätte zumindest verlangt, daß – neben politischen Rahmenbedingungen, wie etwa Restriktionen beim Kapitalexport – die Anspruchsförderung durch eine Antragsförderung ersetzt worden wäre und daß die Eigenbetriebe der Stadt, orientiert an den neuen Produktionsprofilen, ausgebaut worden wären.<sup>22)</sup> Da dies nicht ins ordnungspolitische Leitbild paßte, wurden derartige Konzeptionen nicht einmal ins theoretische Kalkül einbezogen.

20) Vgl. Arbeitsgruppe Wirtschaftsförderung, Berlinförderung, a.a.O., S. 24 ff oder Arbeitsgruppe Wirtschaftsförderung, Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 139 ff.

21) Vgl. Arbeitsgruppe Berlinförderung, Wirtschaftspolitik.

22) Vgl. zu diesem Komplex z.B. das Wirtschaftsprogramm der Jungsozialisten, Vollbeschäftigung und Lebensqualität, West-Berlin, April 1984.

**Tabelle 8: Maßnahmen nach dem Berlinförderungsgesetz und ihre finanziellen Auswirkungen**

(Steuermindereinnahmen)

Maßnahme	Beschreibung wichtiger Gestaltungsmerkmale	Finanzielle Auswirkungen		
		1970	1981 in Mill. DM	1985
<b>Umsatzsteuerpräferenzen/Fernabsatzförderung/Ertragsförderung</b>		1050	2275	2650
§ 1 Berlin FG: Präferenzen Herstellerpräferenzen	bis '84: USt-Kürzung zwischen 4,5 bis 6,0 % des Entgelts für Lieferungen und unternehmensbezogene Leistungen nach drei Wertschöpfungsstufen. Subtraktive Ermittlung der Berliner Wertschöpfung. ab '85: USt-Kürzung zwischen 3 bis 10 % des Entgelts für Lieferungen und bestimmte unternehmensbezogene Dienstleistungen nach kürzeren Intervallen bzw. proportionale Anlehnung an Wertschöpfung. Additive Wertschöpfungsermittlung	510	1112	–
§ 1a Berlin FG: Präferenzen für Innenumsätze	bis '84: Einheitliche USt-Kürzung von 6,0 % für Lieferungen und bestimmte Leistungen. ab '85: USt-Kürzung nach Wertschöpfungsquoten wie Herstellerpräferenz, aber um generell 1 % höherer Kürzungssatz bis 10 %. Additive Wertschöpfungsermittlung	110	257	–
§ 2 Berlin FG: Abnehmerpräferenz	Unveränderte Begünstigung in Höhe von 4,2 % des Entgelts für Bezüge (Lieferungen und bestimmte unternehmensbezogene Dienstleistungen) aus Berlin an westdeutsche Abnehmer (Unternehmer). Keine Differenzierung.	410	885	–
<b>Unternehmensbezogene Kapitalförderung/Liquiditäts- und Ertragsförderung</b>		–	964	1425
§ 14 Berlin FG: Erhöhte Absetzungen für betriebliche Investitionen	Erhöhte Absetzungen für bewegliche Wirtschaftsgüter in Höhe von 75 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten, verteilt auf fünf Jahre	220	340	680
§ 16 Berlin FG: Steuerermäßigung für Darlehen zur Finanzierung von betrieblichen Investitionen	Ermäßigung der ESt um 12 % der hingeggebenen Darlehenssumme bei einer Laufzeit von mind. acht Jahren	16,4	73	96*
§ 19 Berlin FG: Investitionszulage	Allgemeine Investitionszulage ohne Auflage in Höhe von 10 %; erhöhte Zulage für bewegliche Wirtschaftsgüter im verarbeitenden Gewerbe bis 40 %; bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern Investitionszulage bis 20 %	215	551	650
<b>Wohnungsbauförderung/Liquiditätsförderung</b>				
§ 14a Berlin FG: Erhöhte Absetzungen für Mehrfamilienhäuser	Erhöhte Absetzungen von bis zu 50 %, verteilt auf zwölf Jahre für Gebäude, die zu mehr als 66% % Wohnzwecken dienen	10	40	50
§ 14b Berlin FG: Erhöhte Absetzungen für Modernisierungsmaßnahmen bei Mehrfamilienhäusern	Erhöhte Absetzungen von in Höhe bis zu 50 %, verteilt auf drei Jahre, für ausgewählte Modernisierungsmaßnahmen	–	5	8
§ 15 Berlin FG: Erhöhte Absetzungen für Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen	Erhöhte Absetzungen von bis zu 50 %, verteilt auf zwölf Jahre für EFH, ZFH und ETW, abweichend von § 7b EStG	2	2	– <sup>b</sup>
§ 17 Berlin FG: Steuerermäßigung für Darlehen zur Finanzierung von Baumaßnahmen	Ermäßigung der ESt um 20 % der hingegaben Darlehenssumme bei einer Laufzeit von mind. zehn Jahren bei unverzinslichen Darlehen und bei einer Laufzeit von mindestens 25 Jahren bei verzinslichen Darlehen; direkte Darlehenshingabe möglich	119,5	300	504*
<b>Einkommenspräferenzen/Einkommensverbesserung</b>		960	2835	3310
§§ 21-26 Berlin FG: Steuerpräferenzen für Berlin	Ermäßigung der ESt um 30 %, der KSt um 22,5 %	590	485	810
§§ 28, 29 Berlin FG: Arbeitnehmerzulage	Gewährung einer steuerfreien Zulage zum Bruttoarbeitslohn in Höhe von 8 % zuzüglich 49,50 DM Kinderzuschlag	370	2350	2500
<b>Insgesamt</b>		2185	6420	7948

\* geschätzt;

<sup>b</sup> nicht aus Steuermindereinnahmen nach § 7b EStG ermittelbar.

Quelle: 3., 9. und 10. Subventionsbericht der Bundesregierung, nach:  
M. Bolle, J. Wituscheck, Erfolgskontrolle, a.a.O., S. 310

An dieser grundsätzlichen Orientierung hat auch der Regierungswechsel nichts geändert. Beim BerlinFG wurde eine hohe Sockelförderung beibehalten und die zaghafte Reformbemühungen mit Ausnahmen durchlöchert, nachdem einzelne Unternehmerverbände gedroht hatten, daß z.B. Kabelmetall "nicht mehr wisse, wo Berlin liege... wenn das BerlinFG zu Lasten der NE-Metallindustrie geändert werden würde."<sup>23)</sup>

Tabelle 8 beschreibt in knapper Form <sup>24)</sup> das mit deutlichem Abstand quantitativ und qualitativ wesentlichste Förderungsgesetz, und zwar vor und nach der 82er Novellierung.

Die wesentlichen Ergebnisse der Novellierung im Dezember 1982 lassen sich als Fazit so umreißen:

- Die Berechnungsmethode der "Wertschöpfungsquote" wurde geändert. An Stelle der subtraktiven Berechnungsweise (Umsatz minus Materialeinsatz) trat die additive: Löhne und Gehälter, Gewinne, Zinsen, Abschreibungen(!) usw. werden mit einer Pauschale für die innerstädtischen Vorleistungsintensitäten und gewichteten Beträgen für qualifizierte Arbeit und Ausbildung addiert.
- Relativ "wertschöpfungsarme" Produktionlinien erhalten künftig - sieht man von den vielen Ausnahmen ab - prozentual niedrigere, "wertschöpfungsreiche" Zweige höhere Präferenzen.

Zwar sollte diese Reform kostenneutral erfolgen (also von Einsparungen war nie die Rede), da aber eine hohe Sockelförderung beibehalten wurde, ist eher mit noch höheren Kosten zu rechnen.

Flankiert wird diese Novellierung durch weitere neue Subventionsmaßnahmen, die sich über mehrjährige Laufzeiten erstrecken, wie z.B. einem Strukturprogramm für neue Arbeitsplätze (100 Mio. DM), dem Sinderprogramm zum Ausbau der Struktur- und Innovationspolitik (21 Mio. DM), dem Sonderprogramm zur Förderung der Berufsbildung (165 Mio. DM) oder der sogenannten Qualifizierungsoffensive (40 Mio. DM). Abgerundet wird das Szenarium durch die Gründung des BIG (Berliner Innovations- und Gründerzentrum) oder durch die Unterstützungsmaßnahmen zur Etablierung des TIP (Technologie- und Innovationspark). Mit diesem Ensemble novellierter und neugeschaffener För-

23) Zitiert nach Stipendiatengruppe..., Leben..., a.a.O., S. 71.

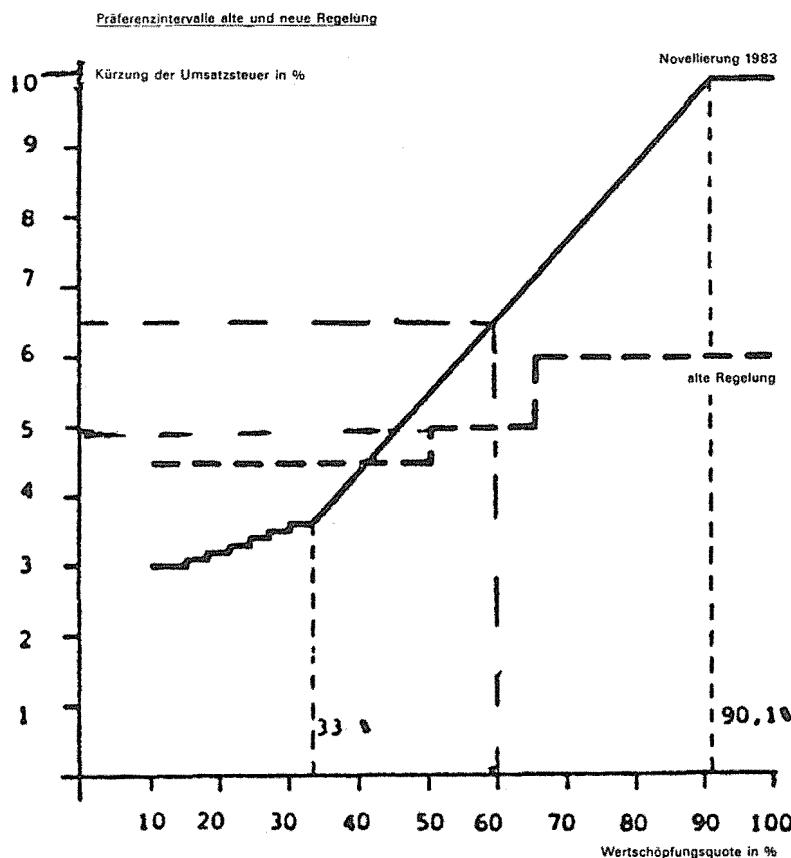
24) Vgl. ausführlich Bank für Handel und Industrie, Berlinförderungsgesetz, Stand 1984, Hemmingen 1984.

25) Vgl. M. Bolle, J. Wituschek, Erfolgskontrolle, a.a.O., S. 312 sowie Informationsdienst der Berliner CDU, Nr. 8/21 vom 8.6.1983.

Grafik 3: Berechnung der "Wertschöpfungsquote"

Wertschöpfung = Gewinne + „Unternehmerlohn“ + Löhne + Abschreibungen u. a.

$$\frac{\text{Wertschöpfung} \times 100}{\text{Umsatz}} = \text{Wertschöpfungsquote in Prozent}$$



Beispiel: Beträgt die Wertschöpfungsquote 60 Prozent, beträgt die Präferenz 11 Prozent von 60 = 6,6 Prozent.

Die Umsatzsteuer wird also um 6,6 Prozent gesenkt. Nach der alten Regelung hätte die Umsatzsteuerkürzung „nur“ 5 Prozent betragen.

Quelle: Arbeitsgruppe Wirtschaftsberichte, Neue Tendenzen, a.a.O., S. 117.

derungsarten sollen die Strukturdefizite abgebaut werden.<sup>26)</sup>

### Die Ordnungspolitik

Bevor die strukturpolitischen Erfolgsmeldungen aus West-Berlin auf Plausibilitäten hin untersucht werden, sollen einige Überlegungen zu den ordnungspolitischen Konzeptionen vorgetragen werden. Wie die Tabelle 8 ausweist, hat allein die Finanzierung des BerlinFG 1985 zu Steuermindereinnahmen bzw. Mehrausgaben in Höhe von knapp 8 Mrd. DM geführt. Und diese (potentiellen) Steuergelder wurden, einschließlich der sogenannten Arbeitnehmerzulage, als Unternehmenstransfers ohne jede sozialpolitische Auflage gewährt. Denn selbst die Arbeitnehmerzulage dient seit ihrer Einführung als Kompensationszahlung für das, im Verhältnis zu Vergleichsregionen der BRD, deutlich niedrigere Lohn- und Gehaltseinkommen in der Stadt. In der neuesten Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) mußte erneut konstatiert werden, daß "das Durchschnittseinkommen in Hamburg auch nach Berücksichtigung dieser (Struktur der abhängig Beschäftigten, 27) M.H.) Struktureinflüsse noch um fast 10 vH höher als in Berlin" war.

Demnach handelt es sich bei der Arbeitnehmerzulage im Kern um eine Lohnsubvention.

Das BerlinFG bildet das Zentrum der finanziellen Regionalförderung; es wird allerdings - wie gesagt - ergänzt durch zahlreiche weitere Subventionsarten, die auch noch über die genannten Sonderprogramme hinausgehen. Es würde die für diesen Aufsatz vorgegebene Seitenzahl bei weitem sprengen, alle weiteren Instrumente auch nur stichwortartig zu benennen. Sie reichen von äußerst günstigen Kreditkonditionen für Investitionsvorhaben aus dem ERP-Sondervermögen über niedrigste Gewerbesteuersätze bis hin zu den großzügig gewährten Bürgschaften.

In West-Berlin geht es demnach nicht darum, ob der Staat ins Wirtschaftsgefüge eingreifen soll, sondern wie, mit welchen Zielsetzungen und welchen Auflagen dies geschehen soll. Dies im Kopf, entbehrt die Lektüre der FAZ nicht eines gewissen Amusements: "In Berlin hat man begriffen, daß diese

26) Zur Kritik an dieser konzeptionellen Vorstellung vgl. R. Katzenstein, Westberlin ein zweites "Silicon Valley"?, in: Konsequent 3/1985, S. 60 ff.

27) DIW-Wochenbericht 10/1986, Arbeitnehmereinkommen und Lebenshaltungskosten in Berlin (West).

Politik erfolgreich nur durchzuhalten ist, wenn dahinter das ordnungspolitische Leitbild einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung steht und konsequent beachtet wird... Kennzeichnend für das Berliner Modell ist vor allem die Kombination marktwirtschaftlicher Prinzipientreue mit unternehmerischem Pioniergeist."<sup>28)</sup>

Über die letztendlichen, alle Aufwendungen erfassenden Belastungen des Staatsbudgets durch sämtliche Fördermaßnahmen liegen keine exakten Zahlen vor. Allerdings werden die jährlichen Aufwendungen sich der 10 Mrd. DM Grenze ohne Zweifel annähern. Diese Subventionen überkompensieren deutlich jene Standortnachteile, die aus der räumlichen Trennung zum Bundesgebiet resultieren, wie z.B. die höheren Transportaufwendungen. "Als Ergebnis der Fallstudien zeigte sich, daß letztlich alle ökonomischen Standortnachteile Berlins durch Steuer-, Finanzierungs- und sonstige Erleichterungen ausgeglichen werden. Die in der Stadt zu erzielenden Nettoeinkommen der Gesellschafter liegen im ungünstigsten Fall um 15 vH, im günstigsten Fall um 80 vH über dem entsprechenden Niveau in Westdeutschland."<sup>29)</sup> Und an diesem Gefälle hat sich nichts geändert.

Die finanziellen Möglichkeiten, über die West-Berlin verfügt, führen gleichsam dazu, Krisenmomente in anderen Regionen noch zu verstärken, indem diesen ubiquitäre Produktionsbereiche abgeworben werden. Schlagzeilen machte vor kurzem die Ansiedlung des Zigarettenproduzenten Brinckmann: In Bremen wurden etwa 1.000 Arbeitsplätze abgebaut und gleichzeitig in West-Berlin maximal 100 neue geschaffen.<sup>30)</sup> Und dafür kassierte Brinckmann Subventionen in Millionenhöhe. Ähnliche Praktiken sind allein in jüngster Zeit von dem Aufzug-Produzenten Schindler (Verlagerung von Neuss nach West-Berlin<sup>31)</sup>) oder von der Fa. Zwickel und Hensel (Verlagerung von Drolshagen nach West-Berlin<sup>32)</sup>) bekannt geworden. Da die verlagerten Betriebe als gemeinsamen Nenner eine "flache" Produktionsstruktur aufweisen, leisten sie keinen Beitrag zur Lösung der Probleme West-Berlins; gleichwohl aber verschärfen sie die ökonomische Misere an den ehemaligen Standorten.

---

28) FAZ vom 22.6.1985.

29) DIW-Wochenbericht 8/1979, Präferenzsystem und Präferenzvolumen in Berlin (West) und den übrigen Bundesländern.

30) Vgl. Welt der Arbeit vom 2.8.1984.

31) Vgl. Tagesspiegel vom 2.7.1986.

32) Vgl. Metall vom 5.9.1986, S. 20.

Zu welch unglaublichen Absurditäten die Förderpolitik zu führen imstande ist, soll an einem Beispiel illustriert werden: Wirtschaftssenator Pieroth mußte auf dem Vertretertag der IG Metall Anfang September einräumen, daß die "Berliner Kupfer-Raffinerie", die zu Beginn des Jahres 1986 die Pforten schloß (180 Arbeitsplätze), jährlich 100.000 DM Subventionen erhielt, somit "mehr als der Lohn plus Nebenkosten ausmachten" (Pieroth). Anschließend kaufte der Senat das verseuchte Betriebsgrundstück für 18,7 Mio. DM auf und wird nun den Boden für 15 Mio. DM entsorgen, ohne den ehemaligen Betreiber zur Rechenschaft zu ziehen.

Wenn die Stadt trotzdem keine blühende Industriemetropole werden konnte, so zeigt dies erneut die Bedeutung von regional-interdependenten Vergesellschaftungszusammenhängen für die Kapitalverwertung. Dort, wo diese Verbundsysteme fehlen, können noch so hohe staatliche Förderprogramme dieses Manko nicht kompensieren. Ausgenommen von dieser Überlegung bleiben jene Einzelkapitale, die aufgrund ihrer relativ anspruchslosen Produktionsstrukturen dieser komplexen Produktions- und Dienstleistungszusammenhänge nicht bedürfen, für die also Standortbedingungen extrem ubiquitär sind und für die staatliche Zuwendungen bei der Standortwahl einen bedeutsamen Entscheidungsparameter darstellen. Da diese Zweige keine entwickelten Ansprüche an Vergesellschaftungszusammenhänge knüpfen, bilden sie ihrerseits in aller Regel keine Attraktionspunkte für andere Einzelkapitale. Diese hier vertrittene These ließe sich für West-Berlin empirisch gut fundieren.<sup>33)</sup>

#### Die Legende

"Berlin machte, bei der Weiterentwicklung seiner Wirtschaftsstruktur Fortschritte".<sup>34)</sup> Und der FAZ entnehmen wir, daß dank der CDU "die Berliner Wirtschaft...wieder eine Perspektive" hat, "die sogar auf ein Zurückdrehen der Subventionen zielt. Diese Veränderungen haben reale Gründe... Was überholt ist, soll fallen, damit das Neue aufgebaut werden kann. Also dürfen auch Subventionen nicht die überholten Strukturen erhalten."<sup>35)</sup> Die Legende besagt, daß es ein genuines Verdienst des CDU/FDP-Senats sei, durch die Akzentverschiebung in der Strukturpolitik, die strukturellen Defizite eingeebnet zu haben. Gegen diese Vermutungen sind nun aber starke Bedenken anzumelden.

33) Leider existieren bislang keine empirischen Studien, die explizit von dieser Fragestellung ausgehen. Implizit enthalten alle bekannten Studien (vgl. Fußnote 18) etliche Hinweise auf diesen Zusammenhang.

34) Geschäftsbericht der Berliner Industriebank AG, 1985, S. 9.

35) FAZ vom 22.6.1985.

Erstens entbehrt die Behauptung eines auch nur marginalen Subventionsabbaus jeglicher Grundlage, solange Subventionen als staatliche Transferzahlungen an Unternehmen definiert werden. Zurückgeschraubt wurden lediglich die Sozialtransfers. Zweitens sind die Akzentverschiebungen in der Förderpolitik mitnichten der Originalität des gegenwärtigen Senats zu verdanken. Die Notwendigkeit einer Reform wurde zum Beginn der 80er Jahre von keiner politischen und wissenschaftlichen Organisation oder Institution bestritten. Unstrittig war auch die "technische" Stoßrichtung der Novellierung. Differenzen gab es lediglich in den für notwendig erachteten Dimensionen einer Umstrukturierung. Hier setzte sich die Koalition mit der zaghaftesten und kompromißbereitesten Variante durch. Drittens existieren bislang keine Erfolgskontrollen über veränderte Strukturen als Resultat der modifizierten Förderkonditionen und neuen Programme. Dies ist im übrigen auch nicht möglich, da die Zeiträume seit dem Inkrafttreten der Änderungen bis heute zu gering sind.  
36)

Da also eindeutige empirische Belege fehlen, ist man auf Indizien zur Überprüfung der These von der verbesserten Wirtschaftsstruktur angewiesen. Darum soll es im folgenden gehen.

Tabelle 9 zeigt, daß auch 1985 noch knapp 64 % aller Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes in, bezogen auf West-Berlin, wachstumsschwachen Branchen arbeiteten. Und selbst die knapp 50.000 Beschäftigten (29,8 %) der wachstumsstarken Zweige müssen branchenspezifisch disaggregiert werden, um zu einem adäquaten Strukturbild zu gelangen.

Das Ernährungsgewerbe etwa umfaßt im wesentlichen die Produktion jener Waren, die mit hohen Verbrauchssteueranteilen belegt sind (Kaffeeröste- reien, Süßwaren-, Spirituosenhersteller, Brauereien). Diese Waren werden äußerst kapitalintensiv, mit unterdurchschnittlichen Facharbeiter- und Angestelltenquoten und ohne Vorleistungsimpulse für die Stadt hergestellt. Gleichzeitig befinden sich die Hauptsitze, und somit die dispositiven Unternehmensfunktionen, in Westdeutschland. Mit dieser Charakterisierung ist auch die Struktur der Tabakindustrie beschrieben. Und an dieser innerbetrieblichen Arbeitsteilung und differenzierten Standortwahl hat sich in diesem Bereich nichts geändert.  
37)

Nicht einmal aus den vermeintlich so zukunftsträchtigen und wachstumsstarken Wirtschaftszweigen der Chemieindustrie und der Herstellung von

---

36) Vgl. M. Bolle, J. Wituschek, Erfolgskontrolle, a.a.O.

37) Vgl. K. Brenke, J. Wituschek, Entwicklung, S. 203 ff.

**Tabelle 9: Nettoproduktionsindex und Beschäftigungsentwicklung der Wirtschaftszweige im verarbeitenden Gewerbe<sup>1)</sup> von Berlin**

(Basis 1980 = 100)

Wirtschaftsabteilung, Wirtschaftszweig (-nr. der SYPRO)	Index 1985	Besch. entw. 1980-85	Besch. in 1985	Besch.anteil 1985
Verarbeitendes Gewerbe insg.	117,4	89,2	162.572	100,0
G Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	114,3	93,6	18.229	11,2
I Investitionsgüter prod. Gewerbe	112,8	89,0	100.940	62,1
V Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	111,8	83,0	22.382	13,8
N Nahrungs- und Genußmittelgewerbe	129,2	93,5	21.020	12,9
<b>Wachstumsstarke Wirtschaftszweige in der Region</b>				
I 50 Herst. v. Büromaschinen, Datenverarbeitungsanlagen	505,1	156,6	4.473	2,8
V 58 Herst. v. Kunststoffwaren	170,7	113,6	3.273	2,0
V 56 Papier- und Pappeverarbeitung	155,9	111,1	4.103	2,5
G 40 Chemische Industrie	131,0	107,7	11.940	7,3
N 68 Ernährungsgewerbe	130,5	91,6	16.619	10,2
N 69 Tabakverarbeitung	128,2	101,4	4.401	2,7
I 31 Stahl- und Leichtmetallbau, Schienenfahrzeugbau	117,8	93,4	3.642	2,2
<b>Wachstumsschwache Wirtschaftszweige in der Region</b>				
I 36 Elektrotechnik	108,3	88,4	57.496	35,4
V 63 Textilgewerbe	104,3	91,1	3.529	2,2
I 33/34 Straßenfahrzeugbau, Rep. v. Kfz, Schiffbau	102,4	93,2	10.176	6,3
I 38 Herst. v. Eisen-, Blech- und Metallwaren	101,3	87,3	4.295	2,6
V 64 Bekleidungsgewerbe	99,7	61,9	3.569	2,2
V 57 Druckerei, Vervielfältigung	89,0	81,1	5.490	3,4
I 32 Maschinenbau	79,1	79,9	15.659	9,6
I 37 Feinmechanik, Optik, Herst. v. Uhren	48,9	70,3	3.286	2,0

<sup>1</sup> Betriebe mit über 20 Beschäftigten. Nur Wirtschaftszweige mit mind. 2 % Beschäftigtenanteil.

Quelle: Statistisches Landesamt Berlin; Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit (FSA) der Freien Universität Berlin

Büromaschinen und Datenverarbeitungsanlagen läßt sich für West-Berlin ein alternativer Entwicklungstyp ableiten. Die Chemieindustrie wird nach wie vor repräsentiert von nur einem Konzern (die übrigen wurden entweder liquidiert oder sind zur völligen Bedeutungslosigkeit verkommen), der hier die kapitalintensive Herstellung pharmazeutischer Produkte betreibt. Und im Rahmen der EDV-Herstellung werden "keine Rechenanlagen, sondern vor allem Komponenten wie Plattspeicher und Disketten hergestellt sowie Endmontagen durchgeführt. Dabei handelt es sich zwar um zukunftsträchtige Erzeugnisse; sie werden aber mit extrem kapitalintensiven Verfahren produziert und zeigen geringe Beschäftigungswirkungen. Der durchschnittliche Umsatz pro Arbeiter lag 1985 in Berlin mit 1,4 Mio. DM doppelt so hoch wie im Bundesgebiet. Die Absatzpräferenzen dürften daher einen großen Teil der Personalkosten decken."<sup>38)</sup>

Auch andere, in der strukturpolitischen Debatte als relevant erachtete Indikatoren für strukturelle Genesungsprozesse zeigen keine Besserungstendenzen für die Stadt. Wird von dem unzweifelhaft richtigen Zusammenhang zwischen der Qualität der Industriestruktur und der der dort Beschäftigten ausgegangen, dann zeigt sich, "daß die industrielle Basis der Berliner Wirtschaft einen erheblichen Qualifizierungsrückstand hat"<sup>39)</sup> und daß die Veränderungen in den Beschäftigtenstrukturen keine Trendumbrüche in der Industriestruktur zu reflektieren vermögen.

Mit diesem Befund werden positiv korrelierende Ergebnisse erzielt, wenn man folgende Indikatoren erfaßt:

- die Relation zwischen ausführenden und planenden Arbeiten;
- die Akademiker-, Facharbeiter-, Angestellten- oder Ausbildungsquote;
- der Anteil produktionsnaher Dienstleistungen mit überregionaler Bedeutung.

Obwohl sich qualitativ veränderte Strukturen zumindest in einigen der genannten Indikatoren widerspiegeln müßten, zeigt sich in keinem der aufgezählten Beispiele eine innovative Tendenz.<sup>40)</sup>

Gleichfalls nicht gestoppt werden konnte das hohe Insolvenzenniveau in der Stadt.

---

38) M. Bolle, J. Wituschek, Erfolgskontrolle, a.a.O., S. 313.

39) C. Albrecht, G. Schmid, Beschäftigungsentwicklung und Qualifikationsstruktur in Berlin, 1977-1983, in: discussion paper IIM/LMP 85-4 des Wissenschaftszentrums Berlin, September 1985, S. 29.

40) Ebenda, S. 50 ff.

Tabelle 10: Insolvenzen in West-Berlin

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Insolvenzen insgesamt	378	458	621	605	709	704

Quelle: Berliner Statistik, Statistische Berichte, Zahlungsschwierigkeiten in Berlin (West) 1985, August 1986.

Große Hoffnungen wurden an die besondere Förderung von Existenzgründungen im high-tech-Bereich und von F + E-Aktivitäten in Klein- und Mittelbetrieben geknüpft. Es gab wohl keine überregional bedeutsame Zeitung, die diese Senatsorientierung nicht ausführlich kommentiert hätte. Mittlerweile hat das publizistische Interesse merklich nachgelassen; nicht zuletzt deshalb, weil die Erfolge sich doch sehr in Grenzen halten. "Wir haben für den Zeitraum 1980 – 1985 ca. 125 solche unabhängigen Neugründungen im Bereich des verarbeitenden Gewerbes und im produktionsnahen Dienstleistungsbereich identifizieren können, die...als technologieorientiert anzusehen sind."<sup>41)</sup> Diese Gründungen haben schätzungsweise knapp 1.000, also pro Jahr etwa 200 Arbeitsplätze, gebracht.<sup>42)</sup> Nicht bekannt ist die Zahl der bereits erfolgten Betriebsschließungen. Da aber die Gründer dieser technologieorientierten Unternehmungen Finanzierungsprobleme (40 %) bzw. Vermarktungsschwierigkeiten (36 %) als Hauptkonfliktfelder ansahen<sup>43)</sup>, dürfte die "Pleitewelle" in diesem Bereich nicht unerheblich sein. Der im September 1986 erfolgte Konkursantrag der "Tonindustrie Prüftechnik GmbH", mit 90 Beschäftigten der größte Unternehmer im TIP, korrigierte dann auch nicht unerheblich die überzogenen Erwartungen nach unten. Und die Probleme, die der Senat damit hat, einen privaten Träger für das BIG zu finden, deuten gleichfalls nicht auf überragende Erfolgsschancen hin.

Euphorien wecken auch die F + E-Aktivitäten der Klein- und Mittelbetriebe nicht – trotz der vielfältigen Fördermaßnahmen. Die Untersuchungen des DIW erbrachten als Ergebnis, daß die F + E-Anstrengungen der West-Berliner Klein- und Mittelbetriebe nach wie vor – in Relation zum Bundesgebiet –

41) R. Knigge, U. Petschow, Technologieorientierte Unternehmensgründungen in Berlin, in: fhw-report, Nr. 1, Februar 1986, S. 103.

42) Ebenda, S. 90.

43) Ebenda, S. 82 ff.

44) deutlich unterdimensioniert sind. Dieses Ergebnis kommt zunächst einmal überraschend, da derartige Förderprogramme bekanntlich zumindest die Phantasien der potentiellen Antragsteller anregen: Längst existierende Arbeitsbereiche werden nicht selten umetikettiert, um die Fördermittel "mitnehmen" zu können. 45) Da dieses Verfahren statistisch die Erfolgsbilanzen aufbläht, verwundern die geringen Ergebnisse in West-Berlin.

Daß überspannte Erwartungen fehl am Platze sein würden, hätte prognostiziert werden können. Denn entwickelte F + E-Aktivitäten sind an das Milieu relativ strukturstarke Agglomerationsräume gebunden und können nur sehr begrenzt auf der "grünen Wiese" angesiedelt werden. Dies entspricht den verschiedensten empirischen Studien, die alle das stärkste Engagement im F + E-Bereich und die deutlichsten Expansionen von Existenzgründungen in 46) Bayern und Baden-Württemberg feststellen mußten. Die "Gründungswellen" setzen eine intakte Industriestruktur und hohe Wachstumsraten voraus; sie sind ihrerseits nicht die Fermente, mit denen strukturelle Krisen überwunden werden können.

Für den hier untersuchten Zeitraum von 1981 bis 1985 – das Jahr 1986 blieb weitgehend ausgespart, da entweder noch keine Zahlen vorliegen oder diese mit allen Gefahrenquellen der Vorläufigkeit behaftet sind – läßt sich somit feststellen, daß West-Berlin an der konjunkturellen Entwicklung teilnimmt, ohne allerdings die strukturellen Krisenmomente auch nur ansatzweise gelöst zu haben. Gleichzeitig hat sich die sozialpolitische Lage der abhängig Beschäftigten deutlich – noch deutlicher als in der BRD – verschlechtert. Auf Wunder dieser Art kann man getrost verzichten.

---

44) DIW-Wochenberichte 7/1985, Innovationsförderung für kleine und mittlere Betriebe in Berlin (West), 3/1985, BMFT-Projektförderung in Berlin (West) sowie 6/1985, Gewerbliche Wirtschaft: BMFT-Projektförderung in Berlin (West).

45) Vgl. J. Eisbach, Gründer- und Technologiezentren – Sackgassen kommunaler Wirtschaftsförderung, in: PIW-Studien Nr. 1, Bremen 1985, S. 9 ff.

46) Vgl. DIW-Wochenbericht 7/1985, Innovationsförderung, sowie FAZ vom 21.1.1986.

**Literaturhinweise** zum Aufsatz von  
Gerhard Bäcker, Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung,  
in: MEMO-FORUM Nr. 9

Arbeitsgruppe Bevölkerungsfragen,  
Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland,  
Zweiter Teil: Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und  
Gesellschaft, Bonn 1983.

G. Bäcker,  
Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung – zwischen Verharmlosung und  
Dramatisierung, in: WSI-Mitteilungen 10/1980, S. 591 ff.

G. Bäcker,  
Finanzielle Grenzen oder Spielräume des Sozialstaates? Finanzierungsprobleme  
und Finanzierungsalternativen der Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozial-  
reform 6-7/1986, S. 321 ff.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung,  
Sozialbericht 1986, Bonn 1986.

Gesellschaft für Sozialen Fortschritt,  
Bevölkerungsentwicklung und nachwachsende Generation, Bonn 1980.

K. Hoffmann, J. Genzke,  
Modellrechnungen über die langfristige finanzielle Entwicklung der gesetz-  
lichen Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung 9/1985, S. 337 ff.

Rentenanpassungsbericht 1986, Bundestags-Drucksache 10/6074

M. Rosarius,  
Modellrechnungen zur langfristigen Entwicklung der Rentenbestände und Renten-  
ausgaben der ArV und AuV, in: Die Angestelltenversicherung 11/1985, S. 433 ff.

B. Rürup,  
Strukturpolitische Aspekte eines Wertschöpfungsbeitrages, Gutachten im  
Auftrage der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, Darmstadt 1986.

Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme,  
Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission,  
Bonn 1983.

W. Schmähel,  
Geburtenentwicklung, Altersgrenze und Beitragssätze in der Rentenversiche-  
rung – Einige quantitative Zusammenhänge für die Bundesrepublik Deutschland,  
in: Sozialer Fortschritt 7/1983, S. 217 ff.

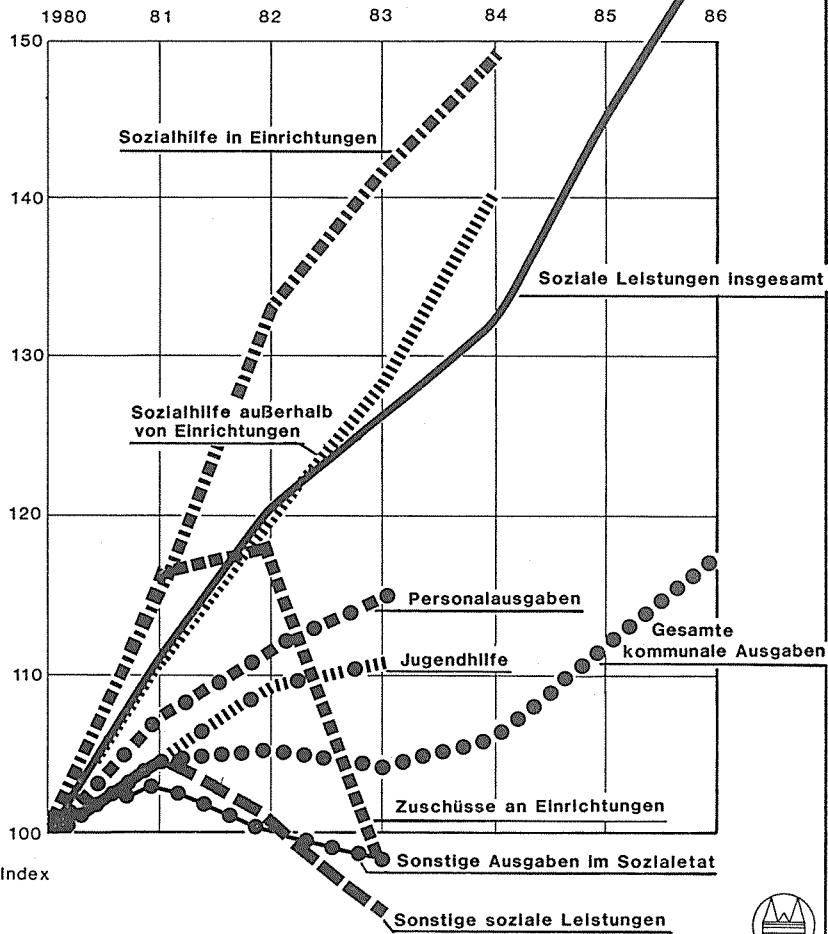
W. Schmähel,  
Strukturreform der Rentenversicherung – Konzept und Wirkungen, in: Die Ange-  
stelltenversicherung 5/1986, S. 162 ff.

Sozialbeirat,  
Gutachten über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik  
Deutschland, Bonn 1981.

Sozialbeirat,  
Gutachten über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsoli-  
dierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversiche-  
rung im Rahmen der gesamten Alterssicherung, Bundestags-Drucksache 10/5332.

Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats,  
Gutachten zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung, Bundestags-Drucksache 9/632.

## Dynamik der kommunalen Sozialausgaben



**Joachim Eibach: Wachstum trotz Abschwung?**

Daß den vorliegenden Wirtschaftsprognosen zufolge das Bruttosozialprodukt (BSP) im kommenden Jahr weiter wachsen soll trotz - in den gleichen Prognosen eingestandener - zunehmender stagnativer oder auch rezessiver Tendenzen, mag den einen ein Rätsel und den anderen ein Trost sein: erscheint doch die allenthalben erwartete wirtschaftliche Abschwächung sich in dem Rahmen zu halten, der es gestattet, "weiter so" zu machen. Wie bringen es die Prognostiker zuwege, anscheinend widersprüchliche Aussagen unter einem Hut zu vereinen?

Des Rätsels Lösung liegt in den unterschiedlichen Bezugsbasen bei der Berechnung der (jahresdurchschnittlichen) Veränderung des BSP gegenüber dem Vorjahr und seiner laufenden Veränderung. Ein Beispiel möge dies erläutern:

**Index des Bruttosozialproduktes**

	1986	alternative Entwicklungen des BSP 1987		
		A	B	C
I. Vj.	100	106	106	108
II. Vj.	102	104	106	108
III. Vj.	104	102	106	104
IV. Vj.	106	100	106	98
Jahr	103	103	106	104,5

Die Entwicklungsalternative A für 1987 in obiger Tabelle beschreibt einen kräftigen Abschwung, bei dem das BSP im IV. Quartal 1987 gegenüber dem IV. Quartal 1986 um 6 vH sinkt. Für das ganze Jahr errechnet sich gleichwohl kein Rückgang des BSP gegenüber dem Vorjahr. Alternative B bezeichnet eine anhaltende Stagnation in 1987. Im Vergleich mit 1986 ergibt sich jedoch ein Wachstum von 3 vH. Alternative C schließlich nimmt im I. Quartal 1987 eine Fortsetzung des Wachstums und im 2. Halbjahr einen scharfen Abschwung an, in dessen Verlauf das BSP binnen 1987 um 10 vH zurückgeht. Im Vergleich zum Vorjahr ist das BSP jedoch um 1,5 vH gestiegen. Es zeigt sich darin, daß durch einen Vorjahresvergleich ein erwarteter krisenhafter Entwicklungsverlauf als aufwärtsgerichtet dargestellt und der anderenfalls fällige Vorwurf der Wahlbeeinflussung vermieden werden kann.

Die der Öffentlichkeit vorenthaltene Hälfte der Wahrheit gibt im Unterschied zu ihrer publizierten Hälfte jedoch keinen Anlaß zu Optimismus, um so mehr aber zu wirksamen konjunktur- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen.

## mehrwert

NEU: MEHRWERT 28: "Die Radicals" - ZUR KRITIK DER POLITISCHEN ÖKONOMIE IN DEN USA (erscheint Mitte Dezember 1986)

mit Beiträgen von Samuel Bowles, Michael Burawoy, Richard Edwards, Lambert Elsghout, Dirk Ippen, Rainer Künzel, Thomas Lärn, Eberhard Liebau, Axel Loehn und Marinus Verhagen und einer ausführlichen Bibliographie, 190 Seiten, DM 17,- erhältlich in jedes Buchladen (ISBN 3-921506-28-X)

NEU: MEHRWERT JETZT IM ABO NOMENIMENT ZUM VORZUGSPREIS VON DN 15,-!

- um die Entscheidung zu erleichtern, gibt es von uns die drei vorstehenden Hefte (also Nr. 24, 25, 26) als Weihnachts-verlosungsgeschenk dazu und die Möglichkeit, einmalig alle früheren und noch lieferbaren Hefte zum halben Preis zu bestellen.

- Also: sofort schreiben und/oder Prospekt anfordern beim

mehrwert-Verlag, Friesenstr. 67, 2800 Bremen 1 (Tel. 0421/700279)

## Neuerscheinung ab Mitte Januar 1987



Die schnelle und umfassende Verminderung der Massenarbeitslosigkeit ist die dringendste Aufgabe, die sich in der Bundesrepublik heute stellt. Sie erfordert - im Gegensatz zur herrschenden Spar- und Umverteilungspolitik zugunsten privatwirtschaftlicher Gewinne - eine wirksame Strategie qualitativen Wachstums und eine massive Politik der Arbeitszeitverkürzung.

Die Gewerkschaften treten der Massenarbeitslosigkeit, die trotz Aufschwung nicht geringer geworden ist und auch unter günstigen Prognoseannahmen bis über das Jahr 2000 hinaus auf hohem Niveau anhalten wird, sowie der zunehmenden Intensivierung der Arbeit mit der Forderung nach Einführung der 35-Stunden-Woche entgegen. Die Erfahrungen mit der Umsetzung der 1984 erstreichten 38,5-Stunden-Woche belegen, daß eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit einen wirksamen Beitrag zu mehr Beschäftigung leistet.

Demgegenüber propagieren die Arbeitgeber die Strategie einer weitgehenden Flexibilisierung der Arbeitszeit. Sie komme angeblich den Wünschen der Beschäftigten entgegen und schaffe neue Arbeitsplätze. Anders als in den Tarifauseinandersetzungen 1984, in denen die Konfliktlinie um einen Einstieg in die Wochenarbeitszeitverkürzung verlief, werden die Arbeitgeber diesmal ein Maximum an Flexibilisierung bei einem Minimum an beschäftigungswirksamer Arbeitszeitverkürzung durchzusetzen versuchen.

Die „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ hat ihre Publikation „35 Stunden sind genug!“ völlig neu überarbeitet. In dieser Neuauflage werden unter Einbeziehung der Erfahrungen mit der 38,5-Stunden-Woche und in Auseinandersetzung mit der Flexibilisierungsstrategie der Arbeitgeber Argumente zur Notwendigkeit und Machbarkeit der 35-Stunden-Woche entwickelt.

Völlig überarbeitete Neuauflage

ca. 120 Seiten, Preis DM 9,80

**Pahl-Rugenstein** Gottesweg 54, 5000 Köln 51

### Bestellschein

Ich/Wir bestellen aus Ihrem Sonderangebot mit Rechnung zuzüglich Portokosten:

Ex. 35 Stunden sind genug (erscheint Mitte Januar 1987)

Einzelpreis DM 9,80

Staffelpreise: ab 3 Ex. = DM 8,50; ab 10 Ex. = DM 8,00; ab 30 Ex. = DM 7,50 (je Exemplar)

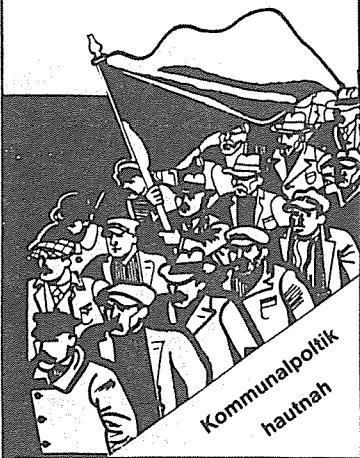
Vor- und Zuname: \_\_\_\_\_

Straße: \_\_\_\_\_ Ort/PLZ: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_ Unterschrift: \_\_\_\_\_

Bitte einsenden an: Pahl-Rugenstein Verlag GmbH, Gottesweg 54, 5000 Köln 51, Telefon 02 21/36 40 51

# Nicht nur für Insider



Alternative  
Kommunalpolitik.  
Fachzeitschrift  
für Grüne und  
Alternative  
Politik.  
6 mal im Jahr.  
68 Seiten.  
Einzelpreis  
DM 7,-  
(zzgl. Versand).  
Jahres-Abo  
DM 42,-  
(incl. Versand).

... und noch was:  
Das aktuelle  
AKP-Heft zum  
Kennenlernen  
versenden wir  
postwendend,  
wenn uns DM 7,-  
in Briefmarken  
zugehen.

Redaktion/  
Vertrieb:  
Alternative  
Kommunalpolitik  
Herforder Str. 92  
4800 Bielefeld 1  
(0521/17 75 17)

# Alternative Kommunalpolitik

Informationsservice

## Neuerscheinungen des IMSF

Jürgen Reusch

### Friedensforschung in der Bundesrepublik. Entwicklung - Positionen - Perspektiven



IMSF-Informations-  
bericht Nr. 40

637 Seiten  
Typoskriptdruck  
DM 32,-

Zum Inhalt: Systematischer Überblick über die bundesdeutsche Friedensforschung / die Bedeutung der kritischen Friedensforschung / die neue Wissenschaftlerbewegung für den Frieden / Friedensforschung und Friedensbewegung / zur Kritik der Abschreckung und der NATO- „Sicherheitspolitik“ / Gleichgewicht und „Gleichgewichtsdenken“ / „Supermächte“? / „Blocklogik“? / Tendenzen in der NATO-Strategiediskussion / zur Diskussion über alternative Friedens- und Sicherheitspolitik / „Europäisierung“ der Sicherheitspolitik / das Konzept der gleichen und gemeinsamen Sicherheit / Literatur- und Adressenverzeichnis

Bestellung bei Ihrer Buchhandlung oder direkt bei:  
**Institut für Marxistische Studien und Forschungen (IMSF)**  
Oberlindau 15, 6000 Frankfurt/M. 1, Telefon: 0 69 / 72 49 14

## Verlag Wissenschaft und Politik

Es gibt Untersuchungen, die die höhere Profitträgtheit der Rüstungsgüterproduktion im Vergleich mit der Produktion ziviler Güter empirisch nachweisen. Ziel dieser Arbeit ist, die Bildung der Preise für Rüstungsgüter aufzuzeigen, der eine Art Vehikelkunst bei der Realisierung von überproportional hohen Profiten zukommt. Dabei wird den Fragen nachgegangen, wie Rüstungsgüterpreise entstehen, wie sie gegenüber den staatlichen Beschaffungsstellen durchgesetzt werden und wie sie auf Nachfrageveränderungen reagieren. Die Schwierigkeit einer solchen Untersuchung liegt vor allem darin, daß Preisbildungsprozesse bei Rüstungsgütern ebenso wie die Profitentwicklung im Dunkel von Geheimhaltung und Verschleierung gehalten werden. Klar ist, daß die Preisbildung durch die fehlende Marktgängigkeit der Rüstungsgüter und durch monopolistische Angebotstrukturen beeinflußt wird. Da außerdem nur der Staat als Nachfrager in Erscheinung tritt, sind zusätzlich bestimmte preisrechtliche Besonderheiten zu berücksichtigen. So soll die sogenannte Selbstkostenpreisbildung eine wirtschaftliche Kostenkalkulation implizieren und den Staat beim Einkauf von Rüstungsgütern vor Übervorteilung schützen.

Der Autor analysiert und problematisiert diese besondere Art der Selbstkostenpreisfindung in allen Aspekten, untersucht die Angebots- und Nachfragestruktur am Beispiel der Luft- und Raumfahrtindustrie bzw. auf Seiten des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung, nimmt einen theoretisch-empirischen Preiskalkulationsvergleich zwischen der Preisbildung nach der Vollkostentheorie und der Selbstkostenpreisbildung vor und zeigt schließlich noch die Preisbeeinflussungsmöglichkeiten durch Nachfrageveränderungen auf.

Heinz-J. Bontrup  
**Preisbildung  
bei Rüstungsgütern**  
314 Seiten, Paperback, DM 32,-  
ISBN 3-8046-8677-X

Verlag  
Wissenschaft und Politik  
Salzerring 14-16  
5000 Köln 1

# MEMO-FORUM

## Zirkular der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

### Nr. 3, Juni 1984 (86 S.)

- \* SONDERMEMORANDUM: Zerstört der Streik den Aufschwung?
- \* Weltmarktabhängigkeit: Damoklesschwert über einer alternativen Wirtschaftspolitik?
- \* Bemerkungen zur einzelwirtschaftlichen Kostenbelastung der Unternehmen bei Einführung der 35-Stunden-Woche
- \* Frauen auf dem Arbeitsmarkt — tatsächlich Opfer der Krise?
- \* Rentabilität und Ertragslage in der Krise
- \* Qualitative Beschäftigungsprogramme durch Umweltschutz

### Nr. 5, Februar 1985 (76 S.)

- \* Weltmarktabhängigkeit: Damoklesschwert über einer alternativen Wirtschaftspolitik (II)
- \* SCHWERPUNKTTHEMA: GIBTES TECHNOLGISCHE ARBEITSLOSIGKEIT? R. Hickel, Technologische Arbeitslosigkeit — Gibt's die? J. Hufschmid, Technologische Arbeitslosigkeit als Zukunftsperspektive des Kapitalismus? K.G. Zinn, Technologische Arbeitslosigkeit — Analytischer Irrtum oder neue Erkenntnis? J. Prieve, Technologischer Fortschritt als Wachstumsbremse?

### Nr. 7, November 1985 (110 S.)

- \* Grundzüge arbeitnehmerorientierter Kommunalpolitik in Großbritannien
- \* Frauen als Arbeitsmarktreserve oder Gewinner der Krise?
- \* Ansätze alt. Verfassungsinterpretation als Element zur demokratischen Umgestaltung der Wirtschaft?
- \* Selbstkostenpreisbildung — ein Mittel zur Kosten- und Preissenkung bei Rüstungsgütern?
- \* Wege zur Vollbeschäftigung: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Alternativen für Österreich
- \* Rüstungsausgaben und wirtschaftliche Stagnation — zur Position der Memoranden

### Nr. 8, Juli 1986 (68 S.)

- \* Solidaritätsaufruf: Gegen Arbeitslosigkeit, für Vollbeschäftigung
- \* Profitratenentwicklung und Krisenzyklus
- \* Zum wirtschaftspolitischen Leitantrag der SPD
- \* Regionale Disparitäten und Süd-Nordgefälle in der BRD
- \* Bestellung von Sachverständigen nach § 80 (3) Betriebsverfassungsgesetz
- \* Selbstorganisationen — zu einigen Rezeptionsdefiziten der Memoranden

Einzelheft: jeweils DM 3,—; ab 10 Exemplare DM 2,50

zu bestellen bzw. abonnieren bei:  
**ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE  
WIRTSCHAFTSPOLITIK**  
Postfach 330447, 2800 Bremen 33

### Nr. 4, Oktober 1984 (88 S.)

- \* Pro und Kontra wertschöpfungsbezogener Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung
- \* Die Militarisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen
- \* SCHWERPUNKTTHEMA: „FRAUENARBEIT IN DER KRISE“
  - Aspekte gegenwärtiger Frauenerwerbsarbeit;
  - Besondere Betroffenheit von Frauen durch Sozialabbau;
  - Sozialabbau und „neue Mütterlichkeit“: Das Patriarchat verteilt die Arbeit um

### Nr. 6, Juni 1985 (70 S.)

- \* Entkopplung von Arbeit und Einkommen?
  - Zur Diskussion über Mindesteinkommen
- \* SCHWERPUNKTTHEMA: VERGESELLSCHAFTUNG
  - Wirtschaftsdemokratie, Vergesellschaftung und alternative Wirtschaftspolitik
  - Vergesellschaftung: objektive Tendenz, systemstabilisierende Funktion, Kampftforderung der Arbeiterbewegung; oder was?
  - Dokumentation: Stahlpolitischs Programm der IG-Metall

### Sonderheft Nr.2, Februar 1986 (82 S.)

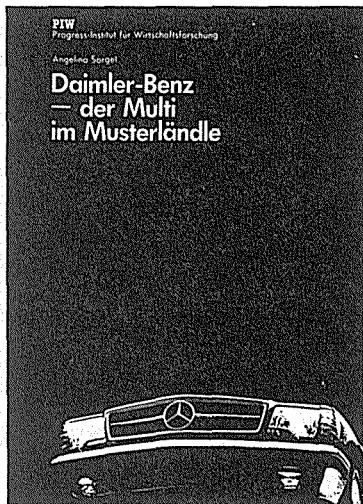
- 10 JAHRE ARBEITSGRUPPE ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
— Erfahrungen, Wirkungen, Aufgaben — mit Beiträgen von Jörg Hufschmid, Rudolf Hickel, Herbert Schui, Margit Scherb, Michael Müller, Hubert Kleinert, Dellef Hensche und Heinz Jung  
Buchbesprechung

### Nr. 9, Oktober 1986 (88 S.)

- \* Stellungnahme: Die Werften haben eine Zukunft — Alternativen zum Arbeitsplatzabbau
- \* SCHWERPUNKTTHEMA: SOZIALPOLITIK
  - Sozialpolitische Umverteilung und private Produktion
  - Grundsicherung statt Erwerbsbeteiligung? — Arbeitsmarktpolitische Aspekte der Diskussion um die Grundsicherung
  - Krankenversicherung und Gesundheitspolitik — Zur Einführung in Strukturen und Probleme
  - Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung — Argumente und Scheinargumente
- \* Begriff, Ideologie und Bedeutung des kapitalistischen Privateigentums — Zur Kontroverse um die Forderung nach Vergesellschaftung

# PIW

Progress-Institut für Wirtschaftsforschung



## PIW-Forschungsbericht Nr. 3

Angelina Sörgel, unter Mitarbeit von H. Kaluza, W. Voß, D. Düe und H. J. Bontrup

### Daimler-Benz – der Multi im Musterländle

182 Seiten, zahlreiche Tabellen, Schaubilder und Übersichten

DM 20,—

ISBN: 3-925139-06-0

(Diese Studie entstand im Auftrag der GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg)

#### Weitere Veröffentlichungen:

##### PIW-Studien Nr. 1

##### Gründer- und Technologiezentren – Sackgassen kommunaler Wirtschaftsförderung

Verfasser: Joachim Eisbach

32 Seiten, DM 4,— (ISBN: 3-925139-00-1)  
Bremen 1985

##### PIW-Studien Nr. 2

##### Mit SDI in die Zweitklassigkeit – Ökonomische Gefahren einer einseitigen Ausrichtung der Forschungspolitik

Verfasser: Joachim Eisbach/Rainer Rilling  
33 Seiten, DM 6,— (ISBN: 3-925139-02-8)  
Bremen 1985

##### PIW-Studien Nr. 3

##### Ineffiziente Instrumente oder unzureichende Anwendung? Die Finanzpolitik von 1974 – 1984 auf dem Prüfstand: Argumente für ein Beschäftigungsprogramm

Verfasser: Rudolf Hickel/Jan Priewe  
95 Seiten, DM 12,— (ISBN: 3-925139-03-6)  
Bremen 1985

##### PIW-Forschungsberichte Nr. 1

##### Umwelt- und beschäftigungsorientierte Kreditpolitik durch die Reorganisation des Sparkassensektors

Verfasserin: Angelika Buchholz

122 Seiten, DM 20,— (ISBN: 3-925139-04-4)  
Bremen 1985

##### PIW-Forschungsberichte Nr. 2

##### Reform der Kommunalfinanzen

Verfasser: Bernhard Roth

84 Seiten, DM 15,— (ISBN: 3-925139-05-2)  
Bremen 1986

##### Arbeitnehmerinteressen in den Mühlen der Wirtschaftspolitik. Analyse und Gegenkonzeption

Verfasser: Charles C. Roberts

139 Seiten, DM 9,80 (ISBN: 3-925139-07-9)  
Bremen 1986

Zu beziehen über jede Buchhandlung oder direkt beim  
**Progress-Institut für Wirtschaftsforschung**  
**Albersstr. 12 B, 2800 Bremen 1**



